

**A NEMZETI FENNTARTÁSOK PROBLEMATIKÁJA
A NATO VÁLSÁGKEZELŐ MŰVELETEK VÉGREHAJTÁSA SORÁN****THE PROBLEMS OF THE NATIONAL LIMITATIONS IN THE COURSE OF THE EXECUTION
OF NATO CRISIS RESPONSE OPERATIONS**

*"The only thing worse than fighting a war with allies
is fighting a war without them"¹
(Sir Winston Churchill)*

A NATO válságkezelő műveleteivel kapcsolatban az együttműködés egyik legtöbbet kritizált korlátja a nemzeti fenntartások intézménye, amely révén a csapatküldő országok korlátozzák nemzeti kontingenseik műveleti felhasználhatóságát. A nemzeti korlátozások biztosítják a telepített kontingensek feletti nemzeti ellenőrzést, ugyanakkor lényegesen csökkentik a nemzetközi erők együttműködő képességét és a koalíciós erők parancsnokának döntési rugalmasságát.

National caveats, being the most criticized restriction on the cooperation in relation to the NATO crisis response operations, serve to restrict the operational usability of the national contingents by the troop contributing nations. Although national caveats ensure the national control over the deployed troops, they significantly decrease the interoperability of the international forces, as well as the decision-making flexibility of the commander of the coalition force.

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (North Atlantic Treaty Organization – NATO) feladatai és célkitűzései fennállásának 60 éve alatt sokat változtak. A XXI. század biztonságpolitikai viszonyai között a NATO-nak már nem csupán az elrettentésen alapuló önvédelemre kell koncentrálnia, hanem tevékenyen hozzá kell járulnia a nemzetközi békét és biztonságot fenyegető válságok, a fegyveres konfliktusok mielőbbi megoldásához, ha szükséges, akár a Szövetség felelősségi területén kívül is. A nem 5. cikkely szerinti, vagyis nem önvédelmi célú válságreakáló műveletek (non-Article 5 Crisis Response Operations – NA5CRO) vezetése manapság a Szövetség legfontosabb hozzájárulása a nemzetközi biztonsághoz. Ezen műveletek célja, hogy megfelelő választ adjanak a nemzetközi békét és biztonságot fenyegető veszélyekre, ideértve a fegyveres cselekmények megfelelő időben és módon történő elszigetelését, elsősorban akkor, ha azok negatívan érinthetik a NATO országok biztonságát, netán a Szövetség periferiáján is konfliktus kirobbanásához vezethetnek. Az NA5CRO-k magukban foglalják az ilyen jellegű műveletek teljes vertikumának Szövetség általi megindítását, vagy az abban való részvételt, ideértve a béketámogató műveleteket (peace support operations – PSO) is, amelyek megelőző tevékenységektől kezdve kiterjedhetnek a békekikényszerítés legveszélyesebb típusaira, illetve az Észak-atlanti Tanács (North Atlantic Council – NAC) döntésétől függően más műveletekre is.²

Napjainkra nyilvánvalóvá vált, hogy a fegyveres erő alkalmazásának legitimitációja és a nemzetközi közvélemény részéről történő elfogadottsága annál nagyobb, minél szélesebb körű nemzetközi összefogással történik. Az együttműködő országok a közös erőfeszítésekhez tett hozzájárulásuk révén kifejezik egyetértésüket a kitűzött célokkal, támogatásuk formája és mértéke pedig jelzi a célok megvalósítása iránti elkötelezettségüket is.

A nemzetközi katonai együttműködésnek azonban vannak olyan korlátai, amelyek az állami szuverenitásra vezethetők vissza. A más nemzetségszerű erők irányítása feletti nehézségeket a koalíciós együttműködés egy korai példájával szemlélteti például King, aki leírja, hogy a II. világháború idején, az olaszországi Monte Cassino apátság ostroma kapcsán Clark

¹ „A háború szövetségesekkel történő megvívásánál egyetlen rosszabb dolog van, a háború nélkülük való megvívása”.

² AJP-3.4, Non-Article 5 Crisis Response Operations (March 2005), p. 1-1., para. 0101.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

Budapest, 2010.
3. évfolyam 2. szám

Dr. VARGA Attila Ferenc

tábornoknak, az 5. hadsereg parancsnokának külön figyelemmel kellett lennie az alárendelt új-zélandi alakulatok parancsnokának, Freyberg tábornoknak a nemzeti előjogaira. Az új-zélandi kormány határozott döntése értelmében ugyanis Freyberg tábornok egyedüli megítélésén múltott annak eldöntése, hogy rendkívüli körülmények között alkalmazhatják-e az alárendelt új-zélandi nemzeti erőket, és ezen döntéséről közvetlenül tájékoztatnia kellett az új-zélandi kormányt. King szerint Freyberg tábornok, mint a nemzeti alakulatok parancsnoka, arra használta fel ezt a nemzeti korlátozást, hogy igyekezzen megóvni az amúgy is hiányos új-zélandi erőket a további veszteségektől. Ezt támasztja alá, hogy a monte casino-i csata alatt Freyberg tábornok – tudva, hogy a csata elsősorban az új-zélandi alakulatokban fog várhatóan súlyos veszteségeket okozni — előre meghatározta azt a legmagasabb sérülésszámot, amelyet még hajlandó elfogadni.³

Jól ismert tény, hogy minden katonai szervezet esetében, így a többnemzeti erőket tömörítő, meghatározott célból létrehozott missziók esetében is az egyszemélyi felelős parancsnoki irányításnak kell érvényesülnie. A parancsnoklás egysége a NATO-műveletek végrehajtásával kapcsolatban is meghatározott olyan irányítási és vezetési (Command and Control – C2) alapelv, amelynek a parancsnoklás hadászati, hadműveleti és harcászati szintjein egyaránt érvényesülnie kell.⁴ Bármilyen szintről legyen szó, az egységes parancsnoklás biztosítja ugyanis a műveletek tervezéséhez és végrehajtásához szükséges összetartó erőt. A parancsnoklás egysége a teljes katonai erő és valamennyi eszköz irányítására és koordinálására vonatkozóan az egyszemélyű parancsnok részére történő hatáskör-átruházás révén érhető el.⁵ A parancsnoklás egysége megkívánja az egyértelműen körülhatárolt feladat- és hatásköröket, valamint a meghatározott feladatok teljesítéséhez szükséges kapcsolatrendszert.

Nemzetközi katonai műveletek esetén tehát az együttműködő országok a kijelölt nemzeti alakulatokat a koalíciós erők parancsnokának fennhatósága alá helyezik, biztosítva ezzel a többnemzeti erők egységes irányítását. A nemzeti erők át-alárendelése, és az ezzel járó hatáskör-átruházás (transfer of authority) azonban sosem teljes, hiszen a szövetséges művelethez hozzájáruló nemzetek mindig igyekeznek bizonyos fokú ellenőrzési jogot fenntartani maguknak saját nemzeti alakulataik felett, így a rendelkezési jognak csak egy része kerül a nemzetközi műveletet irányító parancsnok kezébe. A többnemzeti katonai műveletekhez hozzájáruló nemzetek szuverén joga tehát annak eldöntése, hogy a fegyveres erejük feletti rendelkezés jogából mennyit engednek át a missziót a nemzetközi szervezet nevében irányító parancsnoknak.⁶ Mindez azt jelenti, hogy a műveleti alkalmazás lényeges kérdéseiben való döntési jog továbbra is nemzeti hatáskörben marad, amely legmarkánsabban az alkalmazás korlátozásában, illetve a feladat-végrehajtás előzetes nemzeti engedélyeztetéshez vagy más feltételekhez kötésében nyilvánul meg.

Egyes szakértők⁷ a hatáskör átruházást alapvetően bizalmi kérdésnek tekintik, és szerintük bizonyos hatáskörök nemzeti kézben tartása a többnemzeti műveletirányítással szembeni bizalmatlanságra utal. Ezen álláspont képviselői szerint amennyiben a nemzetek átadják az állományukba tartozó katonák feletti műveleti irányítást az illetékes nemzetközi parancsnoki struktúrának, ezzel együtt át kellene adniuk azt a bizalmat is, amely feltételezi, hogy a koalíciós erők parancsnoka az alárendelt erőket megfelelően fogja alkalmazni. Értelmszerűen ez a bizalom csupán a műveleti tervek gondos nemzeti mérlegelése után alakulhat ki, és az erők telepítését megelőzően kinyilvánított politikai támogatásban fog meg-

³ A Clark altábornagy által vezetett 5. hadsereg alá – az amerikai alakulatokon kívül – brit, új-zélandi és francia hadtestek is tartoztak. Ld. KING, Glenn L.: From Salerno to Rome: General Mark W. Clark and the Challenges of Coalition Warfare – Thesis presented to the Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College (2007) – Internet: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA471368&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf> (Letöltés: 2009. október 17.), p. 77.

⁴ A nem 5. cikkely szerinti válságreagáló műveletekről szóló NATO dokumentum szerint a parancsnoklás egysége olyan vezetési és irányítási alapelv a NATO-ban, amely nem lehet vita tárgya („non-negotiable principle within NATO”). Ld. AJP-3.4., ref. 2., p. 1.2., para. 0103.c.

⁵ AJP-3, Allied Joint Operations (September 2002), p. 2-1, para. 2004.

⁶ A teljes parancsnoki jogkör (full command), a műveleti vezetés (operational command) és a műveleti irányítás (operational control) problémakörével a szakirodalom bővebben foglalkozik, részletes taglalására ehelyütt terjedelmi korlátok miatt nem kerül sor.

⁷ LYNCH, Rick – JANZEN, Phillip D: Looking to the Future: NATO Training Mission-Iraq – Joint Force Quarterly, Issue 40 – Internet: http://www.army.mil/professionalwriting/volumes/volume4/may_2006/5_06_2.html (Letöltés: 2009. október 12.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

Budapest, 2010.
3. évfolyam 2. szám

Dr. VARGA Attila Ferenc

nyilvánulni. A megfelelő politikai támogatás hiánya tehát egyben a bizalom hiányát is jelzi. Ezt a gondolatmenetet annak fényében érdemes végiggondolnunk, hogy a szövetséges összhaderőnemi műveleteknek egyik deklarált irányítási és vezetési alapelve a bizalom (trust and confidence). Az erről szóló NATO-doktrína kifejti, hogy a saját és mások képességeibe vetett teljes bizalom az egyik legfontosabb feltétele a csapatépítésnek. A bizalom kiterjeszti a parancsnok lehetőségeit, kibővíti mozgásterét, cselekvési képességét, és — megfelelő feltételek esetén — kezdeményezési szabadságát.⁸

A NEMZETI FENNTARTÁSOK POLITIKAI ÉS SZAKMAI OKAI

A nemzeti fegyveres erők műveleti területre telepítését megelőzően a politikai és szakmai döntéshozóknak alapvető kérdésekre kell választ adniuk. Ezek a kérdések a részvétel külpolitikai, diplomáciai aspektusaitól kezdve, a nemzetközi és nemzeti jogi feltételek adottságán keresztül kiterjednek az aktuális belpolitikai viszonyokra, illetve a gazdasági, pénzügyi lehetőségekre, valamint a szakmai követelmények érvényesítésére is. Az ezen kérdésekre adott válaszok körvonalazzák a közös műveletben való nemzeti részvétel kereteit, korlátait.

Nyilvánvaló, hogy a többnemzeti műveletek végrehajthatóságához szükség van a részt vevő országok részéről megnyilvánuló közös politikai akaratra, amely konkrét koalícióba tömöríti őket. Az az ország, amely politikailag nem ért egyet valamely katonai művelet végrehajtásával, dönthet úgy, hogy kimarad az összefogásból. Ezzel összefüggésben érdekes megállapítást tesz *Dobbins*⁹, amikor összehasonlítja a különböző nemzetközi szervezetek (ENSZ, NATO, EU) által vezetett műveleteket. Előljáróban leszögezi, hogy egyedül az ENSZ képes jogszerűen kötelezni a tagországok kormányait egyes műveletek támogatására, akár egyetértéssel az adott akcióval akár nem, „akár jó ötletnek tartják akár nem”. A szükséges politikai egység kialakításának esélyeit megvizsgálva megállapítja, hogy 1989 óta az ENSZ Biztonsági Tanácsa több mint 30 katonai misszió megindítását határozta el, míg az Észak-atlanti Tanács csupán három katonai művelet kérdésében tudott egyezsége jutni. A NATO- (és az EU-) eljárások ugyanakkor nagyobb beleszólást biztosítanak a csapatokat küldő tagállamoknak a nemzeti kontingensek mindennapi alkalmazásának kérdéseiben, mint azt az ENSZ engedti. A nyugati kormányok emiatt inkább ezeket a nemzetközi szervezeteket részesítik előnyben a válságkezelő műveletek során, különösen akkor, ha a művelet kockázati szintje magasabb. Az a tendencia tehát, hogy a nyugati kormányok nagyobb beleszólást akarnak saját kiküldött csapataik napi alkalmazásába, mint amit az ENSZ biztosítani tud, jól nyomon követhető az egyes tevékenységekkel szembeni nemzeti korlátozások és fenntartások növekvő túlsúlyában, amely egyre inkább jellemzi a NATO-műveleteket.

A NATO esetében a katonai műveletek megindításáról az Észak-atlanti Tanács a Katonai Bizottság javaslatára dönt. A döntés meghozatalakor tisztázni kell a politikai célokat és az elérendő végállapotot annak érdekében, hogy megkönnyítse a katonai stratégiai célok és intézkedések meghatározását. A NATO döntéshozatali mechanizmusában érvényesülő konszenzuskényszer azt eredményezi, hogy bármely tagállam ellenszavazata megakadályozza a katonai műveletek megindítását. Amint azonban *Matlary* rámutat, egy NATO-döntés megvétőzésének súlyos „politikai költsége” lehet, különösen a kis államok számára, hiszen a jövőbeni tárgyalások során ezen államok komoly „büntetésre” számíthatnak.¹⁰ Nyilvánvaló tehát, hogy megfelelő erősségű diplomáciai nyomásgyakorlás esetén az adott nemzet — esetleges kezdeti aggályai ellenére — sem vonhatja ki magát az együttműködési kötelezettség alól, és végül kénytelen „beállni a sorba”. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az együttműködési kötelezettség nem feltétlenül jelenti azt, hogy a NATO-tagállamnak katonailag részt is kell vennie a politikailag megszavazott művelet végrehajtásában. Mindez igaz még az 5. cikk szerinti

⁸ AJP-3, ref. 5., p. 2-2, para. 2009.

⁹ DOBBINS, James: A NATO szerepe a nemzetépítésben – Internet: <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/hungarian/art1.html> (Letöltés: 2009. október 12.)

¹⁰ MATLARY, Janne Haaland: Dangerous Dysfunction? Governing Integrated Military Force in Europe – Internet: http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:9Q6e_K1l0MJ:www.nupi.no/content/download/1369/37963/file/Matlarys%2520bokbidrag%2520Ashgate.pdf+%22Dangerous+Dysfunction%3F+Governing+Integrated+Military+Force+in+Europe%22&hl=hu&gl=hu&sig=AHIEtbS8-jd_ALdXeKC2S47RCBY5vZUB0g (Letöltés: 2009. október 18.), p. 20.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

Budapest, 2010.
3. évfolyam 2. szám

Dr. VARGA Attila Ferenc

műveletekre is, amikor az együttműködésre köteles tagállam maga dönti el, hogy milyen módon nyújt segítséget a megtámadott szövetségesnek.¹¹

Az egyhangú döntéshozatal főszabálya az NA5CRO-k esetében is érvényesül. A konszenzus megszületése után viszont minden tagállam szuverén jogában áll annak esetről-esetre történő eldöntése, hogy fegyveres alakulatokkal vagy más módon kíván-e hozzájárulni a művelethez, és a felajánlott erők képességei milyenek legyenek. A tényleges részvétel nemzeti szintje tehát lényegesen különbözhet az adott országnak a művelettel kapcsolatos stratégiai érdekei, vagy az esetlegesen rendelkezésre álló forrásai alapján. Ebből következően a nemzeti hozzájárulásként felajánlott fegyveres erők nagysága és képessége is eltérő lesz.¹² Általánosságban azonban rögzíthető, hogy a tagországoknak a NATO-körökben sokat hangoztatott igazságos teherviselés (fair burden sharing) elve alapján „teherbíró-képességük” arányában hozzá kell járulniuk a katonai misszió sikeréhez. Érthető, hogy a túlzott nemzeti korlátozások a szövetséges partnerek körében kétséget támaszthatnak az adott nemzetnek a kollektív erőfeszítésekben való egyenrangú szerepvállalása iránti elkötelezettségét illetően.

Megállapítható tehát, hogy a nemzeti korlátozások létezése mögött egy komoly ellentmondás feszül: az ellentétpár egyik eleme az az elvárás, amely a nemzetközi közösség (vagy csak néhány nagyhatalom) részéről a közös erőfeszítésekhez való hozzájárulással, konkrétan a többnemzeti missziókban való aktív részvétellel kapcsolatban megnyilvánul. A kényszerítő nemzetközi igénnyel szemben ugyanakkor korlátozó nemzeti tényezőkként jelennek meg az adott ország külpolitikai ambíciói, nemzetbiztonsági megfontolásai, a nemzeti hozzájárulás jogi, gazdasági lehetőségei, szakmai feltételei, a döntéshozók belpolitikai mozgástere, illetve a hazai közvélemény toleranciája is. Ez utóbbi tényezővel kapcsolatban érdemes megemlíteni, hogy a nemzeti hadsereg békeidejű feladat-végrehajtásához szokott közvélemény sokszor nehezen fogadja el a veszélyes műveletekben való részvétel indokait, és az esetleges veszteségek miatti közfelháborodás komoly belpolitikai támadásokra adhat okot. Ennek elkerülése érdekében a kormányok sokszor hajlamosak saját katonáikra vonatkozóan olyan korlátozásokat megállapítani, amelyek jelentősen csökkenhetik a személyi sérülés bekövetkezésének esélyét.¹³

Ennek ellenpéldájaként érdemes megemlíteni, hogy egyes vélemények szerint a nemzeti fenntartások az azokat megfogalmazó nemzet szándékaival éppen ellentétes hatást fejtenek ki, hiszen egyenesen veszélyeztetik magát az érintett nemzeti kontingenst.¹⁴ Hasonlóképpen vélekedik *John Craddock* tábornok, a NATO európai erők egykori főparancsnoka, aki az afganisztáni műveletekkel összefüggésben úgy érvelt, hogy a nemzeti fenntartások a műveleti szabadságot korlátozó hatásuk miatt növelik a szolgálatot teljesítő egyénekre leselkedő veszélyt és fokozzák a művelet sikertelenségének kockázatát.¹⁵ Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy *Saideman* és *Auerswald* vizsgálatai szerint a személyi veszteségek emelkedése és a járulékos belpolitikai népszerűség-csökkenés nem jelenti törvényszerűen a nemzeti korlátozások számának emelkedését, hanem sok esetben ennek éppen ellenkezője történik. Kanada és Franciaország példájával élve kifejtik, hogy mindkét ország esetében a nemzeti fenntartások száma akkor csökkent radikálisan, amikor az afganisztáni szerepvállalás népszerűsége a hazai közvélemény szemében a mélyponton volt.¹⁶

¹¹ „(...) if such an armed attack occurs, each of them (...) will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force” – The North Atlantic Treaty, Washington D.C., 4 April 1949, Article 5 - Internet: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (Letöltés: 2009. október 13.)

¹² AJP-3.4, ref. 2., p. 2-1., para. 0202.a.

¹³ Defence Business: View From Canberra - Rules of engagement – Internet: <https://www.australiandefence.com.au/322CC8BC-1DB7-11DE-919D0050568C22C9?&showresult=AD94BC5C-2308-11DE-915C0050568C22C9&showresult=6D1FF1CC-66D9-11DE-A46B0050568C22C9&showresult=6D1FF1CC-66D9-11DE-A46B0050568C22C9> (Letöltés: 2009. október 12.)

¹⁴ NÉMETH, István: Filozófia-váltást az érdekek védelmében – *Hadtudomány*, 2006/4 – p. 76.

¹⁵ DE BORCHGRAVE, Arnaud: Commentary: NATO caveats – Internet: http://www.upi.com/Top_News/Special/2009/07/10/Commentary-NATO-caveats/UPI-47311247244125/ (Letöltés: 2009. október 12.)

¹⁶ SAIDEMAN, Stephen M. – AUERSWALD, David P.: NATO at War: Understanding the Challenges of Caveats in Afghanistan (2009) - APSA 2009 Toronto Paper – Internet: http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=1321010 (Letöltés: 2009. október 13.), p. 2.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

Budapest, 2010.
3. évfolyam 2. szám

Dr. VARGA Attila Ferenc

A kivételes esetek ellenére azonban mégis megállapítható, hogy minél erősebb a nemzeti ellenpólus, annál nagyobb a valószínűsége és indokoltsága a nemzeti korlátozások megfogalmazásának. A nemzeti korlátozások politikai karakterét illetően Everett rávilágít arra, hogy a hazai politikai akarat végső soron lehetővé teheti a NATO-műveletben való korlátozott részvételt, még ha maga a misszió egészét széles körben nem is fogadják el. Véleménye szerint a nagyszámú tagsággal rendelkező szövetségek működése jobban megérthető az ún. dualitás-elmélet révén, amely szerint, ha valamely ország a fegyveres erőivel olyan misszióban kíván részt venni, amely a hazai választópolgárok számára nem elfogadható, akkor az adott küldetésben betöltött műveleti szerepét olyan szintre kell lecsökkentenie, amely még rendelkezik a megkívánt hazai támogatottsággal. Felhívja a figyelmet arra, hogy a nemzetek választott hivatalnokai a következő választásokon is szeretnének eredményesen szerepelni, így kényes témákban hozandó döntéseiket lényegesen befolyásolja a Szövetségen belüli rugalmasság (dualitás), amely megteremti annak lehetőségét, hogy a nemzeti politikai szervek megszerezzék a szükséges támogatást valamely katonai misszióhoz.¹⁷

A NEMZETI FENNTARTÁSOK FOGALMA

A nemzeti fenntartás (national caveat)¹⁸ intézménye általában azt a cél szolgálja, hogy az együttműködő államok egy konkrét műveletben feladat-végrehajtásra felajánlott erők alkalmazását bizonyos (feladatbeli, térbeli, időbeli stb.) korlátokhoz kössék.

A hivatalos NATO definíció szerint a nemzeti fenntartások (korlátozások) alatt a NATO-műveletekben valamely nemzet részéről a NATO irányítása és vezetése alá tartozó, vagy a NATO részére másképpen rendelkezésre bocsátott saját katonai erőkre vagy polgári elemekre meghatározott korlátozásokat, megszorításokat, illetve kööttségeket értjük (limitation, restriction, constraint), amelyek nem teszik lehetővé, hogy a NATO parancsnok a rendelkezésre álló eszközöket a jóváhagyott műveleti tervvel teljesen összhangban telepítse és alkalmazza. Fenntartás alkalmazható egyebek mellett a műveleti területen történő mozgásszabadság korlátozására, és/vagy a művelet-végrehajtási szabályok érvényesítésére.¹⁹

A nemzeti korlátozások a nemzetközi művelet szinte bármely olyan aspektusát érinthetik, amely során a misszióban részt vevő nemzetek fegyveres erejének egységes szabályok szerint kell(ene) együttműködni. Általánosan azonban megállapítható, hogy a nemzeti fenntartásokkal leginkább érintett területek egyike a művelet-végrehajtási szabályok (Rules of Engagement – ROE) alkalmazása. NATO-műveletek esetén — ideális esetben — egy műveletre csak egy ROE létezik, vagyis az, amelyet a NAC jóváhagyott. Ugyanakkor a nemzeti különbségek gyakran eredményeznek további, a NATO szabályoknál is szigorúbb nemzeti korlátozásokat, amelyek a NATO művelet-végrehajtási szabályok alkalmazását tovább korlátozhatják. Ez a körülmény lényegesen befolyásolhatja az alakulatok feladat-végrehajtásra történő kijelölését. A nemzeti kontingensekre vonatkozóan eltérő, esetleg egymásnak ellentmondó művelet-végrehajtási szabályok egyebek mellett származhatnak az adott nemzeti kontingens NATO-parancsnok alá rendelésének belpolitikailag kényes mivoltából, a nemzeti jogszabályok által elrendelt korlátozásokból, vagy az irányítás és vezetés kérdéseit szabályozó megállapodások gyengeségéből. A nemzetek közötti kulturális és jogi különbségeknek ugyancsak lehet hatása a művelet-végrehajtási szabályok értelmezésére, így például a jogos védelmi helyzet (self-defense), az ellenséges cselekedet (hostile act) vagy ellenséges szándék (hostile intent) eseteinek értékelésére. Az összhaderőnemi erők parancsno-

¹⁷ EVERETT, Michael L.: Merging the International Security and Assistance Force (ISAF) and Operation Enduring Freedom (OEF): A Strategic Imperative – USAWC Strategy Research Project (2006) – U.S. Army War College – Internet: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/ksil338.pdf> (Letöltés: 2009. október 19.), p. 10.

¹⁸ Az angol „caveat” kifejezés magyar jelentése „ellentmondás”, „kifogás”, „óvás”. Jelen dolgozatban azonban a „fenntartás”, illetve „korlátozás” kifejezéseket használom, többnyire egymás szinonimájaként, annak ellenére, hogy egyetértek azzal a – későbbiekben kifejtésre kerülő – állásponttal, miszerint a nemzeti korlátozások a hivatalos közléssel válnak fenntartássá. Megjegyzem, hogy a külföldi szakirodalom is egymás alternatívájaként használja a „caveat” és a „restriction” kifejezéseket.

¹⁹ AAP-6(2009) NATO Glossary of Terms and Definitions, p. 2-C-2

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

Budapest, 2010.
3. évfolyam 2. szám

Dr. VARGA Attila Ferenc

kának ezért a felettes stratégiai parancsnokság, valamint a NAC/MC útján törekednie kell arra, hogy az alárendeltségébe tartozó parancsnoki rendszerben egységes művelet-végrehajtási szabályok érvényesüljenek, és a ROE-t a haderőnemi komponenseknél, illetve a nemzeti kontingenseknél egyformán értelmezzék és alkalmazzák. Minthogy azonban ez időigényes eljárás, a nemzeti korlátozások létét már a művelet-tervezési eljárás korai szakaszában vizsgálni kell.²⁰

A NATO művelet-végrehajtási szabályokra (ROE) vonatkozó alapdokumentum²¹ a nemzeti jogszabályok érvényesülésével kapcsolatban kifejti, hogy a NATO által vezetett műveletekben részt vevő országok fegyveres erejének a műveleti feladatok során figyelemmel kell lennie saját nemzeti jogszabályaira is. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a nemzeti alakulatok nem kötelesek olyan feladatot végrehajtani, vagy olyan műveletben részt venni, amelyek a nemzeti jogszabályok megsértését jelentenék. Mindebből következően általában elfogadott, hogy a nemzetek korlátozásokat és/vagy végrehajtási utasításokat határozhatnak meg annak érdekében, hogy biztosítsák a nemzeti jogszabályoknak való megfelelést. A nemzeti korlátozások és/vagy végrehajtási utasítások azonban nem lehetnek megengedőbbek a fegyveres erők alkalmazásának az adott műveletre jóváhagyott mértékénél, ez ugyanis ellentétben állna a ROE céljával és nemzetközi kompromisszumos jellegével. A dokumentum a továbbiakban úgy rendelkezik, hogy amennyiben a nemzeti jogszabályok eltérnek az adott műveletre megállapított NATO ROE-től, az érintett nemzetnek a lehető leghamarabb tájékoztatnia kell az Észak-atlanti Tanács Védelmi Tervező Bizottságát (NAC/DPC), valamint a művelet stratégiai parancsnokát az összeegyeztethetlenségről.²²

Az eltérő nemzeti szabályok létezésének lehetőségét veti fel a nem 5. cikkely szerinti válságreakáló műveletek szabályait rögzítő NATO-dokumentum is. A doktrína szerint az NA5CRO-k bonyolult természetéből következik az, hogy a szükséges művelet-végrehajtási szabályok (ROE) sokkal összetettebbek, mint a hagyományos harci műveletekre előírt rendelkezések. Habár a nemzeteknek lehetnek a NATO ROE-hoz kapcsolódó, saját korlátozó rendelkezései, a katonai hatékonyság érdekében elengedhetetlen, hogy az erők lehetőség szerint ugyanolyan művelet-végrehajtási szabályok szerint tevékenykedjenek. A művelet parancsnokának ismernie kell az esetleges nemzeti korlátozásokat annak érdekében, hogy az alárendelt valamennyi erő képességeit a lehető legteljesebb mértékben ki tudja használni.²³

A béketámogató műveletekre vonatkozó NATO-doktrína ugyanakkor felhívja a figyelmet arra a veszélyre, hogy a túlzottan korlátozó ROE-ből adódó cselekvőképtelenség érzése elégedetlenséget szíthat a béketámogató erők körében, különösen akkor, ha a sikerhez vezető út hosszú és bonyolult. Ezek a problémák könnyen veszélybe sodorhatják a béketámogató erők által elért eredményeket, és arra ösztönözhetik a válságban érintett feleket, hogy megpróbálják kiaknázni a műveletben résztvevő nemzetközi erők közötti nemzeti különbségeket és egyet nem értést. Minthogy az ilyen támadások előre megjósolhatók, a megfelelő tervezés, valamint a parancsnoki hatáskörök következetes érvényesítése révén megelőzhetők. Valamennyi parancsnoki szinten levő parancsnoknak tehát folyamatosan készen kell állnia az ilyen helyzetek kezelésére és az általuk jelentett veszélyek elhárítására.²⁴

Joggal vetődik fel azonban a kérdés, hogy kiaknázható-e a koalíciós erők parancsnoka az együttműködő nemzetek szabályai közötti különbséget? Másként megfogalmazva: jogszerű-e az, ha a szövetséges erők parancsnoka harcászati vagy hadműveleti előnyök szerzése érdekében használja fel a nemzeti fenntartásokat? Példaként CORN²⁵ azt a valós helyzetet hozza fel, amikor a szövetséges haderő olyan nemzetek kontingenseiből áll, amelyek különböző nemzetközi megállapodásoknak részesei, ezáltal különböző nemzetközi kötelezettségek vonatkoznak rájuk. Ilyen megállapodások

²⁰ AJP-3, ref. 5., p. 3-5., para. 3018

²¹ MC 362/1, NATO Rules of Engagement (July 2003)

²² MC 362/1, p. 3.

²³ AJP-3.4, ref. 2., p. 2-8., para. 0214.

²⁴ AJP. 3.4.1, Peace Support Operations (July 2001), p. 2-3., para. 0211.

²⁵ CORN, Geoffrey S.: Multinational Operations, Unity of Effort, and the Law of Armed Conflict – Harvard University, PCR Working Paper Series, International Humanitarian Law and Contemporary Conflicts – Internet: [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/AZHU-7VS7ES/\\$file/Harvard_May2009.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/AZHU-7VS7ES/$file/Harvard_May2009.pdf?openelement) (Letöltés: 2009. október 19.), p. 25.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

Budapest, 2010.
3. évfolyam 2. szám

Dr. VARGA Attila Ferenc

lehetnek egyebek mellett a gyalogsági aknák alkalmazásának tilalmáról szóló 1997. évi Ottawai Megállapodás, vagy a fűrtös bombák alkalmazásának tilalmáról szóló 2008. évi Osloi Egyezmény, amelyeknek nem minden NATO-ország részese. Kihasználhatja-e tehát a nemzetközi kötelezettségek különbözőségében rejlő lehetőséget az a koalíciós parancsnok, aki olyan ország katonája, amelyet ezen nemzetközi megállapodások köteleznek, és mint a nemzeti erők parancsnoka, nem lenne jogosult bizonyos akciók elrendelésére, az általa irányított nemzetközi erők egy részét azonban nem kötik a hivatkozott nemzetközi megállapodások, így részükről nincs akadálya a feladat végrehajtásának? Végrehajthatja-e a nemzetközi erők parancsnoka más nemzet katonáival azt, amit az ő saját nemzeti előírásai tiltanak számára? A kérdés megválaszolása nem egyszerű, és a helyes válasz vélhetően attól függően lesz eltérő, hogy a parancsnokra milyen nemzeti szabályok vonatkoznak. Úgy gondolom, ennél egy kicsit könnyebben megválaszolható az a kérdés, amely az előző problémát máshonnan megvilágítva vizsgálja: az a koalíciós parancsnok, akinek országát adott nemzetközi előírások nem kötik, kötelezheti-e egy feladat végrehajtására a nemzetközi kötelezettséggel (és így nagy valószínűséggel nemzeti korlátozással is) érintett, más nemzetiségű alárendelt alakulatát? A fentiekben részletesen kifejtettek alapján ez utóbbi kérdésre a válasz egyértelműen nem, hiszen a nemzeti fenntartások lényege éppen abban van, hogy a nemzeti alakulat felhasználhatóságát korlátozza a sajátos nemzeti érdekeknek és kötelezettségeknek megfelelően.

A nemzeti korlátozások létezésének kényszerű elfogadása mellett tehát érthető elvárás a NATO részéről a megfelelő kommunikáció a művelet tervezhetősége és végrehajthatósága érdekében. A korlátozások kellő ismeretében ugyanis lehetőség van arra, hogy a művelettervezők a különböző feladatokat a megfelelő (vagyis az adott feladattal összefüggésben nemzeti korlátozással nem érintett) nemzeti erőkhöz telepítsék. Mindez — extrém esetben — természetesen a teherviselés egyensúlyának felbomlásához vezethet, vagyis ahhoz, hogy a nemzeti fenntartásokkal kevésbé korlátozott nemzeti erőknek nagyobb részt kell vállalniuk a feladat-végrehajtásból, és vállalni az ezzel járó magasabb kockázatokat, illetve az esetleges veszteségeket is.

A NEMZETI FENNTARTÁSOK NEGATÍV HATÁSA A MŰVELET-VÉGREHAJTÁSRA

Tapasztalati tény, hogy — az erők integrálásának fokától függően — a többnemzeti jelleg az alacsonyabb szinteken, és különösen a magas intenzitású műveletek esetén csökkentheti a műveleti tempót.²⁶ A többnemzeti erők hatékonysága ugyanakkor az egyes nemzetek támogatásától és együttműködési képességétől függ. A nemzeti fenntartások azonban nyilvánvalóan hátrányosan érintik a közös feladat-végrehajtásban érintett nemzeti alakulatok interoperabilitását, hiszen az eltérő nemzeti szabályok jelentősen csökkentik a más nemzettel történő közös végrehajtás lehetséges területeit.

Érdemes megemlíteni azt is, hogy a nem 5. cikkely szerinti válságreagáló műveletek egyik alapelve a rugalmasság. A NATO előírásai szerint az NA5CRO-k eredményes végrehajtása megkívánja a műveleti körülmények változásainak megfelelő kezelését, valamint a stabil környezet viszonyaira történő esetleges átállási képességet. A műveleti tervben (OPLAN) és a ROE által meghatározott mértékben tehát a műveleti parancsnok számára a legteljesebb műveleti rugalmasságot kell biztosítani, és az alárendelt erőknek képesnek kell lenniük rövid időn belül és minimális külső segítséggel átváltani egyik tevékenységről a másikra.²⁷ Nem kétséges ugyanakkor, hogy a nemzeti fenntartások csökkentik a nemzeti kontingens műveleti flexibilitását, ezáltal — még ha csak áttételesen is, de — korlátozzák a műveletet végrehajtó nemzetközi erők összképességét.

Nyilvánvaló, hogy a nemzeti korlátozások hatása hatványozottabban érvényesül akkor, ha a műveletek végrehajtására rendelt ember- és eszközállomány egyébként is csak korlátozott számban áll rendelkezésre. Ilyen esetben a misszió céljának elérése érdekében eredetileg eltervezett, vagy időközben jelentkező feladatmennyiséget a szükségesnél kisebb

²⁶ AJP-3, ref. 5., p. 1-1., para. 1003.

²⁷ AJP-3.4, ref. 2., p. 1-3., para. 0103.h.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

Budapest, 2010.
3. évfolyam 2. szám

Dr. VARGA Attila Ferenc

létszámú, alacsonyabb képességű és eszközhiányos fegyveres erőnek kell végrehajtania, amelyet különösen érzékenyen érint mindenféle további korlátozás a küldő nemzetek részéről. Sikorski lengyel külügyminiszter — az iraki tapasztalatokból kiindulva, de az afganisztáni helyzetre utalva — lényegre törően fogalmazta meg a problémát: „kétszeresen küld, aki korlátozás nélkül küld”.²⁸

A nemzeti korlátozások végső soron negatívan befolyásolják a nemzetközi műveletet irányító parancsnok döntési jogkörét az alárendelt erők felhasználhatóságát illetően. Érthető tehát, hogy a többnemzeti missziót irányító parancsnokok nem nézik jó szemmel a nemzeti korlátozásokat, még ha szükségszerű létezésüket kényszerűen tudomásul is veszik. Ez fogalmazódik meg McNeill tábornoknak, az ISAF erők egykori amerikai parancsnokának véleményében, aki szerint „frusztráló, ahogy a nemzeti fenntartások befolyásolják a képességemet arra, hogy a hatékony katonai műveleteket megfelelően megtervezzem, forrásokkal ellássam, és végrehajtsam.”²⁹

Érdekes felvetéseket tartalmaz az a tanulmány, amely — egyéb más tényezők mellett — a nemzeti fenntartások koalíciós műveletekre gyakorolt hatását vizsgálja például az összhaderőnemi tűztámogatással (Joint Fires Support) kapcsolatban. A tanulmány sajátos definíciója szerint a nemzeti fenntartások valamely ország politikai szándékainak változását mutatják, tartalmuk pedig az illetékes parancsnok értelmezésére van bízva. Ennek következtében nincs egyszerű szabály arra vonatkozóan, hogy hogyan kell alkalmazni ezeket a fenntartásokat, ezért következményük, hatásuk megismerése csak egy bizonyos időpontban feltett speciális kérdés révén lehetséges. A nemzeti fenntartások által érintett alterületek: felderítés, tervezés, irányítás és vezetés, koordináció, kommunikáció, tűzvezetés, logisztika. A nemzeti fenntartások hatása, hogy megnöveli a munkaterhet, a tervezés pedig többlet-erőfeszítéseket igényel, hiszen a terveket úgy kell elkészíteni, hogy azok a nemzeti korlátozások miatt bármikor újratervezhetők, a feladatok pedig újraoszthatók legyenek. Az időtényezők is megnövekszenek, hiszen a tervezésnek vagy ki kell találnia a lehetséges nemzeti korlátozásokat, vagy ha valóban léteznek nemzeti korlátozások, akkor el kell kezdeni azok összegyűjtését és rendszerezését. A tanulmány szerint a nemzeti korlátozások — amellett, hogy befolyásolják az erők hatékony alkalmazását — megnehezítik a felderítési produktumok megosztását is. Fentiek elkerülése, és a nemzeti korlátozások jobb megismerése érdekében tehát javasolt a törzstisztek kölcsönös cseréje, fejlett tervezési eszközök alkalmazása, egységes követelmény- és képzési rendszer kialakítása, és koalíciós gyakorlatok lebonyolítása.³⁰

Mindezek ellenére David Cameron, az angol konzervatív párt vezetője úgy vélekedett, hogy a probléma nem önmagában a nemzeti fenntartás intézményével van. A katonai alakulatok harcoló műveletekbe küldése a szuverén kormányok egyik legfontosabb döntései közé tartozik, éppen ezért érthető, ha jogot formálnak — de sokszor alkotmányos rendelkezéseik kötelezik is őket — arra, hogy ők mondják ki a végső szót azzal kapcsolatban, hogy katonai alakulataikat mikor és hogyan telepítsék és alkalmazzák. A fő gond Cameron szerint a nemzeti korlátozások túlzott elszaporodásával van, amely a NATO balkáni műveleteivel kezdődött, és az afganisztáni műveletek idejére teljesen kikerült az irányítás alól.³¹

A NEMZETI FENNTARTÁSOK FAJTÁI ÉS CSOPORTOSÍTÁSUK

A nemzeti fenntartások körüli misztikumot csak növeli, hogy — tekintettel a minősített információkhoz való korlátozott

²⁸ WYRWICH, Roswitha – DENISON, Andrew: Zivilmacht und Ohnmacht: Deutschlands Einsatz in Afghanistan – Internet: http://www.transatlantic-networks.com/zivilmacht_und_ohnmacht.pdf

(Letöltés: 2009. október 14.), p. 5. Ld. még Opening Remarks by Polish Foreign Minister Radoslaw Sikorski at the Council on Foreign Relations "Nato At 60" Symposium – Internet: http://www.cfr.org/publication/18666/opening_remarks_by_polish_foreign_minister_radoslaw_sikorski_at_the_council_on_foreign_relations_nato_at_60_symposium.html (Letöltés: 2009. október 14.)

²⁹ CAMERON, David: Crossroads for NATO - How the Atlantic Alliance Should Work in the 21st Century (Transcript) – Chatham House, London (2008) – Internet: http://www.chathamhouse.org.uk/files/11280_010408cameron.pdf (Letöltés: 2009. október 20.), p. 10.

³⁰ CREBOLDER, Jacquelyn – COATES, Curtis – TORENVLIET, Gerard – STEWART, Andrew: The Impact of Coalition on Command and Control in Joint Fires Operations – 14th ICCRTS - "C2 and Agility" – Internet: http://www.dodccrp.org/events/14th_icrts_2009/papers/021.pdf (Letöltés: 2009. október 20.), p. 9.

³¹ CAMERON, ref. 29., p. 10.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

Budapest, 2010.
3. évfolyam 2. szám

Dr. VARGA Attila Ferenc

hozzáférés lehetőségére — a korlátozások pontos számáról sokszor ellentmondó adatok látnak napvilágot. *Craddock* tábornok, egykori SACEUR például újságíróknak kifejtette, hogy az afganisztáni NATO-erőkre eredetileg 83 nemzeti fenntartás vonatkozott, és 18 hónapra volt szükség ahhoz, hogy a nemzetek a fenntartások számát 70-re csökkentsék.³² Tekintetbe véve a műveletekben részt vevő nemzetek (ide értve a nem NATO-országokat is) számát³³, illetve feltételezve azt, hogy néhány ország esetleg nem élt a nemzeti fenntartások lehetőségével, ez azt jelenti, hogy bizonyos nemzetek egyidejűleg több korlátozást is megfogalmaztak. Ezt erősíti meg az az információ, miszerint az ISAF erők mintegy egynegyedének tevékenységét még napjainkban is legalább 50 különböző nemzeti korlátozás akadályozza.³⁴ Az alábbiakban érdemes röviden áttekinteni, hogy milyen nemzeti korlátozások a leggyakoribbak, és hogyan lehet ezen korlátozásokat csoportosítani. Tipikus nemzeti korlátozásoknak tekinthetők például az alábbiak:

- földrajzi korlátozások, amelyek alapján bizonyos alakulatok csak meghatározott földrajzi területen hajthatnak végre feladatot;
- meghatározott feladatok végrehajtásának előzetes parlamenti vagy kormányzati engedélyeztetéshez kötése;
- bizonyos műveleti feladatok végrehajtásának tilalma (pl. terrorista- vagy kábítószer-ellenes műveletekben való részvétel tilalma);
- képességbeli korlátozások, ideértve a felszerelési vagy kiképzési hiányosságok miatt bizonyos műveleti feladatok végrehajtására való képesség hiányát (pl. éjszakai vagy nagy magasságban történő feladat-végrehajtás);
- nemzeti sajátosságokra hivatkozással történő korlátozás (pl. meleg éghajlatú országok csapatainak havas vidéken történő feladat-végrehajtása);
- nem katonai (pl. rendfenntartási, tömegkezelési) feladatok katonák általi ellátásának korlátozása, vagy tilalma;
- a küldő országban uralkodó pacifista szemlélet miatt a fegyverhasználat korlátozása (fegyverhasználat csak önvédelmi helyzetben);
- technikai eszközök (pl. helikopterek) rendelkezésre bocsátásának, vagy más nemzetek általi igénybevételének korlátozása (pl. anyagi okok vagy jogi nehézségek miatt);
- nemzetközi megállapodásból eredő, vagy az adott nemzet belső jogi rendelkezéseiből adódó korlátozások (pl. könnygáz használatának tilalma tömegkezeléskor, halálos erő alkalmazásának tilalma objektumok védelme érdekében);
- egy művelet nem kívánatos következményeinek (pl. civil lakosság sérülése) elkerülése miatti korlátozások.

A nemzeti korlátozások több szempont szerint is csoportosíthatók. Egyik lehetséges felosztás szerint beszélhetünk politikai (pl. bizonyos földrajzi területre korlátozás), jogi (pl. nemzetközi egyezmények által tiltott eszközök alkalmazása), vagy szakmai (pl. éjszakai feladat-végrehajtás) fenntartásokról.

Habár egyes fogalomalkotó kísérletek csupán az írott formában megnyilvánuló nemzeti korlátozásokra koncentrálnak,³⁵ tényként kell elfogadnunk, hogy a hivatalosan közölt nemzeti fenntartások mellett léteznek hivatalosan nem közölt, a többnemzeti műveletet irányító parancsnokság által előzetesen nem ismert nemzeti korlátozások is. Sajnálatos módon a tapasztalatok azt mutatják, hogy az egyértelmű elvárások ellenére az érintett nemzetek sok esetben nem konzultálnak előzetesen a misszióknak keretet adó nemzetközi szervezettel, vagy a katonai műveletet irányító parancsnoksággal. A nem megfelelő kommunikáció miatt sok esetben a többnemzeti erők parancsnoka csak akkor szerez tudomást az egyes

³² DE BORCHGRAVE, ref. 15.

³³ 2009 februárjában összesen 41 ország katonái állomásoztak Afganisztánban, (26 NATO, 10 európai partner és 5 nem európai partner ország, utóbbiak közé értve Ausztráliát és Új-Zélandot is) Ld. Defence Business, ref. 13.

³⁴ Future COIN in Afghanistan – Internet: <http://smallwarsjournal.com/blog/2007/12/future-coin-in-afghanistan-1/> (Letöltés: 2009. október 13.)

³⁵ THRUENSEN, Peter Dahl: NATO in Afghanistan – What lessons are we learning, and are we willing to adjust? – Danish Institute for International Studies, DIIS REPORT 2007:4, p. 19.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

Budapest, 2010.
3. évfolyam 2. szám

Dr. VARGA Attila Ferenc

nemzeti korlátozó rendelkezésekről, amikor az adott katonai alakulat a feladat végrehajtását visszautasítja.³⁶ Nem kétséges, hogy a hivatalosan közölt nemzeti fenntartások sem mozdítják elő az erők rugalmasságát, és rendszertelen alkalmazásuk, valamint homályos értelmezésük tovább bonyolítja a koalíciós műveletek végrehajtását, emellett megnehezítik a ténylegesen alkalmazandó szabályok megállapítását, de a műveleti tervezők számára legalább ismertek, így tehát kiszámíthatók és tervezhetők.³⁷ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy míg a NATO-ban használatos „national caveat” fogalom (ld. az AAP-6 fogalmat fentebb) nem rögzíti kifejezetten a közlés kötelezettségét, a NATO további eljárási szabályai (ld. az MC 362/1 szabályait fentebb) egyértelműen jelzik a mielőbbi kommunikációra vonatkozó elvárást. Mindebből következően úgy vélem, hogy a létező nemzeti korlátozások csak abban az esetben válnak hivatalosan nemzeti fenntartássá, ha azokat az illetékes nemzeti hatóságok a NATO illetékes szerveivel megfelelő módon közlik.

A feladat-végrehajtás módját közvetlenül meghatározó nemzeti fenntartások mellett létezik a megszorításoknak egy közvetettebb formája is, ami a feladat-végrehajtás finanszírozási oldala felől jelentkezik. Mindaddig ugyanis, amíg a NATO-műveletek pénzügyi támogatásában fellelhető ellentmondások nem oldódnak meg, és a műveletekben részt vevő államoknak kell állniuk a saját részvételük költségeit, addig a nemzeti részvétel korlátozásának — még az esetleg létező politikai támogatottság esetén is — lehetnek egyszerű pénzügyi okai, nem beszélve a nehezen teljesíthető elszámolási és más adminisztratív követelményekről.³⁸ Ebből a tapasztalatból kiindulva, a nemzetközi missziók közös pénzügyi alaptól történő finanszírozását sürgette egy interjúban a magyar honvédelmi miniszter is. *Szekeres Imre* kifejtette, hogy nagyobb létszámú és képességű fegyveres erő állna a nemzetközi parancsnokság rendelkezésére abban az esetben, ha felállítanának egy közös pénzügyi alapot, amelyből a nemzetközi műveleteket finanszírozni lehetne. Amennyiben ugyanis az anyagi feltételek biztosítva lennének, a nemzeteknek is könnyebb lenne elkötelezni magukat valamely misszióban való részvétel mellett. Mindez bizonyosan nagyobb vállalkozó kedvre bátorítaná azokat az országokat, amelyeknek a védelmi költségvetése komoly pénzügyi korlátokkal van megterhelve.³⁹

A nemzeti fenntartásokat csoportosíthatjuk a megfogalmazó nemzeti hatóságok szempontjából is. *Saideman* és *Auerswald* álláspontja szerint lényeges különbség van a tekintetben, hogy egyszemélyi, vagy testületi hatóságtól származnak-e a megszorítások: egy testület — a tevékenység eltérő megítélése miatt — sokkal hamarabb dönt korlátozások kiadásáról, mint az egyszemélyi vezető. A már elfogadott korlátozások ugyanakkor sokkal nehezebben változtathatók meg egy testület által, hiszen az új döntéshez komoly kompromisszumokra lehet szükség.⁴⁰ Az egyszemélyi döntéshozó korlátozásra hajlamosságát ugyanakkor nagyban befolyásolják a negatív személyes (missziós) tapasztalatok, a nemzeti fenntartásokhoz, mint eszökhöz való viszonyulás, valamint a döntési hatáskör delegálásával, vagy a korlátozások csökkentésével járó kockázatvállalási hajlandóság.⁴¹ Alapvető különbségeket eredményezhet a döntéshozó eredménycentrikusága: a sikerorientált vezető vélhetően kevesebb korlátozást fog alkalmazni, míg a kudarcok (veszteségek) elkerülésében érdekelt vezető nagyobb valószínűséggel fog több korlátozással élni.⁴²

ÖSSZEFOGLALÁS

Az elmúlt évtizedek bebizonyították, hogy a nemzetközi békét és biztonságot fenyegető válságok nemzetközi együttműködés révén oldhatók meg legeredményesebben. Úgy vélem, egyet érthetünk azzal a megfogalmazással, miszerint „a

³⁶ Defence Business, ref. 13. Egyes vélemények szerint azonban a magasrangú NATO tisztek nem először vesznek részt többnemzeti műveletben, és a korábbi missziós tapasztalataik alapján már ismerik a szokásos nemzeti fenntartásokat. Ld. SAIDEMAN–AUERSWALD, ref. 16., p. 9.

³⁷ CREBOLDER–COATES–TORENVLIET–STEWART, ref. 30., p. 19.

³⁸ LYNCH, ref. 7.

³⁹ Sharing the burden; Overview - Defence Management Journal, Issue 41 – Internet: http://www.defencemanagement.com/article.asp?id=342&content_name=Overview&article=10138 (Letöltés: 2009. október 16.)

⁴⁰ SAIDEMAN–AUERSWALD, ref. 16., p. 10.

⁴¹ u.o., p. 19.

⁴² u.o., p. 34.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

Budapest, 2010.
3. évfolyam 2. szám

Dr. VARGA Attila Ferenc

NATO tagországoknak együtt kell működniük az eszközök megfelelő elosztása érdekében és segíteniük kell egymást az egyes országok erősségeinek megfelelő felhasználásával oly módon, hogy az erőfeszítések hosszú távon folytathatók legyenek, és az elhúzódo műveletek se jelentsenek egyik nemzetre nézve sem túlzott terhet”.⁴³

Látnunk kell azonban, hogy az eredményesség — mint elsődleges szempont — mellett az együttműködés (legalább szimbolikus) demonstrálása („showing the flag”) legalább annyira fontos az államok számára. Az államok politikai vezetése arra törekszik, hogy a nemzetközi együttműködésben való részvétel révén diplomáciai presztízsét növelje, egyidejűleg viszont kielégítse a hazai politikai igényeket is. E ponton ütközhetnek a kül- és belpolitikai érdekek, valamint a katonai és egyéb szempontok. Alacsony intenzitású műveletek esetében nincs számottevő kockázat, nincs súlyos veszteség, de nincs meg a katonai eszközök valódi integrációja sem. Az erők fokozottabb igénybevétele során azonban a katonai követelmények már megkövetelik az államok hozzájárulásának integrációját, a ténylegesen funkcionáló többnemzeti parancsnokságot, és a nemzeti kontingensek valódi interoperabilitását. *Matlary* szerint mindez a katonai integráció irányába hat, a politika azonban sokkal kevésbé törekszik ehhez hasonló egységesítésre: a tapasztalat szerint amikor a műveletek igazán hevéssé válnak, mindig megjelennek a nemzeti fenntartások. Mindebből arra, lehet következtetni, hogy az államok továbbra is ragaszkodnak ahhoz, hogy fenntartsák irányítási (ellenőrzési) jogukat a nemzeti hozzájárulásaik felett. Ezek a „fékek” ugyanakkor hatással vannak a művelet kimenetelére, sőt a műveletet vezető nemzetközi szervezet végső sikerére is.⁴⁴

Kulcsszavak: NATO, műveletek, nemzeti fenntartás, parancsnok, Afganisztán

Keywords: NATO, operations, national caveat, commander, Afghanistan

FELHASZNÁLT IRODALOM:

AAP-6 (2009), *NATO Glossary of Terms and Definitions*

AJP-3, *Allied Joint Operations* (September 2002)

AJP-3.4, *Non-Article 5 Crisis Response Operations* (March 2005)

AJP. 3.4.1, *Peace Support Operations* (July 2001)

CAMERON, David: *Crossroads for NATO - How the Atlantic Alliance Should Work in the 21st Century* (Transcript) – Chatham House, London (2008) -Internet: http://www.chathamhouse.org.uk/files/11280_010408cameron.pdf (Letöltés: 2009. október 20.) -17 p.

CORN, Geoffrey S.: *Multinational Operations, Unity of Effort, and the Law of Armed Conflict* -Harvard University, PCR Working Paper Series, International Humanitarian Law and Contemporary Conflicts – Internet: [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/AZHU-7VS7ES/\\$file/Harvard_May2009.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/AZHU-7VS7ES/$file/Harvard_May2009.pdf?openelement) (Letöltés: 2009. október 19.) -29. p.

CREBOLDER, Jacquelyn, COATES, Curtis, TORENVLIET, Gerard, STEWART, Andrew: *The Impact of Coalition on Command and Control in Joint Fires Operations – 14th ICCRTS - “C2 and Agility”* -Internet: http://www.dodccrp.org/events/14th_iccrts_2009/papers/021.pdf (Letöltés: 2009. október 20.) -21. p.

DE BORCHGRAVE, Arnaud: *Commentary: NATO caveats* -Internet: http://www.upi.com/Top_News/Special/2009/07/10/Commentary-NATO-caveats/UPI-47311247244125/ (Letöltés: 2009. október 12.)

⁴³ SUNDQUIST, Leah R.: *NATO in Afghanistan: A Progress Report* - USAWC Strategy Research Project, 2008 - U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania 17013 – Internet: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA479722&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf> (Letöltés: 2009. október 22.), p. 16.

⁴⁴ MATLARY, ref. 10., p. 20.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

Budapest, 2010.
3. évfolyam 2. szám

Dr. VARGA Attila Ferenc

Defence Business: View From Canberra - Rules of engagement -Internet: <https://www.australiandefence.com.au/322CC8BC-1DB7-11DE-919D0050568C22C9?&showresult=AD94BC5C-2308-11DE-915C0050568C22C9&showresult=6D1FF1CC-66D9-11DE-A46B0050568C22C9&showresult=6D1FF1CC-66D9-11DE-A46B0050568C22C9> (Letöltés: 2009. október 12.)

DOBBINS, James: *A NATO szerepe a nemzetépítésben*

-Internet: <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/hungarian/art1.html> (Letöltés: 2009. október 12.)

EVERETT, Michael L.: *Merging the International Security and Assistance Force (ISAF) and Operation Enduring Freedom (OEF): A Strategic Imperative* -USAWC Strategy Research Project (2006) -U.S. Army War College

-Internet: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/ksil338.pdf> (Letöltés: 2009. október 19.) -21. p.

Future COIN in Afghanistan

-Internet: <http://smallwarsjournal.com/blog/2007/12/future-coin-in-afghanistan-1/> (Letöltés: 2009. október 13.)

KING, Glenn L.: *From Salerno to Rome: General Mark W. Clark and the Challenges of Coalition Warfare – Thesis presented to the Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College (2007)*

-Internet: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA471368&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>

(Letöltés: 2009. október 17.) -92. p.

LYNCH, Rick – JANZEN, Phillip D.: *Looking to the Future: NATO Training Mission-Iraq – Joint Force Quarterly*, Issue 40 – Internet:

http://www.army.mil/professionalwriting/volumes/volume4/may_2006/5_06_2.html (Letöltés: 2009. október 12.)

MATLARY, Janne Haaland: *Dangerous Dysfunction? Governing Integrated Military Force in Europe*

-Internet:

http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:9Q6e_K1lI0MJ:www.nupi.no/content/download/1369/37963/file/Matlarys%2520bokbi drag%2520Ashgate.pdf+%22Dangerous+Dysfunction%3F+Governing+Integrated+Military+Force+in+Europe%22&hl=hu&gl=hu&siq=AHIEtbS8-jd_ALdXeKC2S47RCBY5vZUB0g (Letöltés: 2009. október 18.) -24. p.

MC 362/1, *NATO Rules of Engagement* (July 2003)

NÉMETH, István: *Filozófia-váltást az érdekek védelmében* =Hadtudomány, 2006/4. -pp. 75-77. -ISSN 1215-4121

Opening Remarks by Polish Foreign Minister Radoslaw Sikorski at the Council on Foreign Relations "Nato At 60" Symposium

-Internet: http://www.cfr.org/publication/18666/opening_remarks_by_polish_foreign_minister_radoslaw_sikorski_at_the_council_on_foreign_relations_nato_at_60_symposium.html (Letöltés: 2009. október 14.)

SAIDEMAN, Stephen M., AUERSWALD, David P.: *NATO at War: Understanding the Challenges of Caveats in Afghanistan* (2009).

=APSA 2009 Toronto Paper -Internet: http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=1321010

(Letöltés: 2009. október 13.) -39 p.

Sharing the burden; Overview =Defence Management Journal, Issue 41 -Internet:

http://www.defencemanagement.com/article.asp?id=342&content_name=Overview&article=10138 (Letöltés: 2009. október 16.)

SUNDQUIST, Leah R.: *NATO in Afghanistan: A Progress Report* - USAWC Strategy Research Project, 2008 -U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania 17013 -Internet: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA479722&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf> (Letöltés: 2009. október 22.) -26. p.

The North Atlantic Treaty, Washington D.C., 4 April 1949, Article 5

-Internet: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (Letöltés: 2009. október 13.)

THRUENSEN, Peter Dahl: *NATO in Afghanistan – What lessons are we learning, and are we willing to adjust?* -Danish Institute for International Studies, DIIS REPORT, 2007:4 -ISBN: 978-87-7605-234-8

-Internet: http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202007/DIIS_2007-14_UK_F_WEB.pdf (Letöltés: 2009. október 20.) -52. p.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

Dr. VARGA Attila Ferenc

**Budapest, 2010.
3. évfolyam 2. szám**

WYRWICH, Roswitha, DENISON, Andrew: *Zivilmacht und Ohnmacht: Deutschlands Einsatz in Afghanistan*

-Internet: http://www.transatlantic-networks.com/zivilmacht_und_ohnmacht.pdf (Letöltés: 2009 október 14.) -8. p.