MKI-tanulmányok

T-2013/28

GÁLIK ZOLTÁN

Menni vagy nem menni?
Az Egyesült Királyság dilemmái a szíriai beavatkozás kapcsán

Magyar Külügyi Intézet
Hungarian Institute of International Affairs

MKI-TANULMÁNYOK
A Magyar Külügyi Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:
Magyar Külügyi Intézet

Szerkesztés és tördelés:
Tevelyné Kulcsár Andrea

A kiadó elérhetősége:
H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.
Tel.: +36 1 279-5700
Fax: +36 1 279-5701
E-mail: titkarsag@hiia.hu
www.kulugyiintezet.hu
www.hiia.hu

© Gálik Zoltán, 2013
© Magyar Külügyi Intézet, 2013
ISSN 2060-5013

Bevezetés

A 2013. augusztus 21-én történt szíriai vegyifegyver-támadás és következményei alapjaiban rázták meg a brit politikai életet. A nemzetközi beavatkozás lehetősége a 2003-as iraki szerepvállalás dilemmáit erősítette fel. Az eshetőségek mérlegelése során az aktuálpolitikai dimenzió mellett heves elméleti viták is zajlottak, amelyek egyrészt az Egyesült Királyság nemzetközi szerepvállalását és hatalmi helyzetét értelmezték, másrészt a brit alkotmányos rendszer külpolitikai kereteinek megváltozását elemezték, harmadrészt az Amerikai Egyesült Államokkal fenntartott „különleges kapcsolat" változásáról szóltak.

A tíz évvel korábbi iraki intervenció élénken él az emberek emlékezetében, és a közvélemény rendkívül óvatos a más országok belügyeibe való beavatkozás megítélésében. Annak idején a Szaddám-rezsim tömegpusztító fegyvereinek közvetlen bevethetősége szolgáltatta az iraki háború megindításához az okot. A megszálló csapatok azonban nem találtak tömegpusztító fegyvert. Tony Blair miniszterelnök politikai karrierje megtört. A beavatkozás jogosságával, a hírszerzés és a politikusok felelősségével, a hírszerzéstől beérkezett információk feldolgozásával, sőt a média szerepével is nagytekintélyű vizsgálóbizottságok foglalkoztak, éveken keresztül. Közülük a legfontosabbként a Lord Brian Hutton (2003),[1] a Lord Robin Butler (2004),[2] illetve a Sir John Chilcot (2009–2013)[3] vezette vizsgálatok említendők. Annak ellenére, hogy a vezető politikusok felelősségének kérdésében se a Hutton-, se a Butler-bizottság nem fogalmazott meg elmarasztaló véleményt, a várhatóan kritikusabb és az iraki szerepvállalást összességében vizsgáló Chilcot-jelentés a közvélemény beavatkozásellenes hangulatát erősítheti. A hidegháború vége óta a brit külpolitikai döntéshozók többször kerültek szembe azzal a dilemmával, hogy humanitárius célból az ENSZ BT határozata nélkül is indítható-e háború egy másik ország ellen. Koszovó és Irak után most Szíria az, amely ismét állásfoglalásra kényszerítette a brit legfőbb ügyészt a kérdésben. Jogi útmutatása pedig a kormány hivatalos álláspontjaként került a bírálatok kereszttüzébe.

Az elmúlt évszázadok során a brit nemzeti identitás meghatározója a világ eseményei iránti – és az aktív nagyhatalmi szerepvállalásában megmutatkozó – fogékonyság és felelősségérzet volt. A liberális külpolitikai hagyományokat akkor is életben tartották, amikor a hidegháború idejére középhatalmi státuszba süllyedt Egyesült Királyság gazdasági, katonai lehetőségei már nem engedték meg a globális ambíciók megvalósítását. Sokan gondolták úgy, hogy egy Szíria elleni fellépés alkalmat teremthet a nemzeti identitás megerősítésére – hasonlóan ahhoz, ahogyan 1983-ban a Falkland-szigeteki konfliktus „felrázta" a nemzetet, és erősítette az identitás külpolitikai dimenzióját.

1 A Hutton-vizsgálat honlapja: „The Hutton Inquiry". *e National Archives*, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090128221546/http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/. Letöltés ideje: 2013. november 4.

2 A Butler-jelentés itt olvasható: „Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction". *BBC News*, http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/14_07_04_butler.pdf, 2004. július 14.

3 A Sir John Chilcot által vezetett vizsgálat honlapja: *The Iraq Inquiry,* http://www.iraqinquiry.org.uk/. Letöltés ideje: 2013. november 4.

Az Egyesült Királyság számára a közel-keleti térség jól ismert: a Brit Birodalom utolsó háromszáz éve alatt az indiai gyarmatokra vezető szárazföldi út geostratégiailag fontossá tette a területet. A szíriai polgárháború fejleményeit a brit kormány és a parlament folyamatosan elemezte. A brit kormány 2012. február 24-én a Szíriai Forradalmi és Ellenzéki Erők Nemzeti Koalícióját a szíriai nép legitim képviselőjének ismerte el. A kormányzat mellett a közvélemény is szorosan nyomon követte a nagyszámú civil áldozatot követelő polgárháború eseményeit. A damaszkuszi (sokadik) vegyifegyver-támadás után a kormányzó konzervatívok ezért joggal számítottak a közvélemény támogatására a beavatkozás kérdésében.

A kormányfő szükségtelen politikai veresége

A vegyi fegyver használatát a három nagy párt – a Konzervatív Párt, a Munkáspárt és a Liberális Demokraták – is mélyen elítélte, és augusztus utolsó hetében konszenzus mutatkozott abban, hogy Nagy-Britanniának megfelelő választ kell adnia, amely akár az erőszakos megtorlás lehetőségét is magában foglalja. Az Egyesült Királyság 2013. augusztus 28-án határozati javaslatot terjesztett be az ENSZ Biztonsági Tanácsa elé, amely az ENSZ Alapokmányának VII. fejezetére hivatkozva „a polgári lakosság vegyi fegyverektől való megóvása érdekében minden szükséges intézkedésre megadja a felhatalmazást". David Cameron a Biztonsági Tanácsban történt kezdeményezéssel párhuzamosan nyitotta meg a belpolitikai vitát a beavatkozás kérdéséről.

A parlamenti szavazást az alsóházban 2013. augusztus 29-én tartották, és – nem kis megdöbbenésre – 285 szavazattal, 272 ellenében, 70 tartózkodással, a kormánypárti, beavatkozást támogató javaslat elbukott. A kormány javaslata egészen pontosan arról szólt, hogy abban az esetben támogatandó az erőszak alkalmazása, ha az ENSZ augusztus végén Szíriába küldött fegyverzetellenőrei bizonyítékot találnak vegyi fegyverek használatára.[4] Több politikai elemző szerint a miniszterelnök elszámította magát, amikor úgy gondolta, hogy az augusztus végén a nyári szünetről sietősen visszahívott[5] parlamentben minden nehézség nélkül sikerül keresztülvinnie a javaslatát. Különösen annak fényében mutat az eset túlzott magabiztosságot, hogy Cameron saját hatáskörében is meghozhatta volna a döntést, a parlament összehívása nélkül. A kormányfő egyaránt bízott mind a saját pártja képviselőinek, mind a Munkáspártnak a támogatásában. David Miliband, az ellenzéki Munkáspárt vezére azonban nem bizonyult partnernek a gyors és egyszerű döntés meghozatalában. Látszólag sokáig nem gördített akadályt Cameron tervei elé, az idő előrehaladtával azonban érzékelhetően előkerültek a véleménykülönbségek.

A vegyi fegyverrel végrehajtott támadást elítélő Munkáspárt a szavazást megelőzően saját javaslatot terjesztett be, amely kiegészítette volna a kormány indítványát, és további feltételekhez kötötte volna a beavatkozást. E javaslat szerint az erőszak alkalmazása csak abban az esetben engedhető meg, ha

4 A kormány javaslatát lásd: „Business Today: Chamber for Thursday 29 August 2013". *Parliament.uk,* http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmagenda/ob130829.htm. Letöltés ideje: 2013. november 4.

5 A miniszterelnök a Twitteren jelentette be a ház összehívását.

- az ENSZ-ellenőrök jelentése megerősíti a vegyi fegyverek használatát;
- a jelentés megállapítja a szíriai rezsim felelősségét a fegyverek használatában;
- az ENSZ Biztonsági Tanácsa a fegyverzetellenőrök jelentése alapján megvitatta a kérdést és szavazott róla;
- a szíriai népet a humanitárius védelem céljából megsegíteni kívánó kollektív katonai beavatkozás szilárd nemzetközi jogi alapokon nyugszik;
- az intervenció regionális következményeit figyelembe veszik, és a beavatkozás jogos, arányos, és időben korlátozott lesz, és el kell riasztania a vegyi fegyverek jövőbeli használatától;
- a miniszterelnöknek folyamatosan tájékoztatnia kell a parlamentet a feltételek teljesüléséről;
- a beavatkozás célja kizárólag a vegyi fegyverek használatától való elrettentés lehet, nem pedig egy Szíria elleni szélesebb fellépés.[6]

Az ENSZ Biztonsági Tanácsában Oroszország és Kína nyilvánvalóan nem szavazta volna meg a katonai fellépést. Ezért a munkáspárti kiegészítő javaslat harmadik pontja következtében a brit részvétel esélye minimális lett volna. (Bár az is igaz, hogy az nem „döntésről" beszél, csak „megvitatásról" és „szavazásról".) A javaslatot végül – a kormány előterjesztéséről szóló szavazás előtt – 332 szavazattal, 220 ellenében, 69 tartózkodással elutasították.

A Lordok Házában még nagyobb ellenállás mutatkozott a beavatkozással szemben. De ott az alsóház döntése miatt nem is szavaztak a kérdésben.

A parlamenti szavazás eredményét kétféleképpen értelmezhetjük. Egyrészt a miniszterelnök, David Cameron súlyos politikai vereségeként, másrészt a parlamenti demokrácia megerősödéseként, amit a miniszterelnök személyes döntése idézett elő. A politikai vereség mérlegelésekor figyelembe kell vennünk, hogy háború és béke kérdésében a brit miniszterelnökök szinte minden esetben konszenzust tudtak kialakítani. Az elmúlt bő másfél évszázadban csupán három olyan parlamenti szavazás történt, amely az országot háborúba vinni szándékozó miniszterelnökkel szembeni állásfoglalással végződött, a következménye pedig a kormányfő politikai karrierjének végét jelentette. Az amerikai függetlenségi háború idején, 1782-ben Lord Northnak nem sikerült elnyernie a többség bizalmát a parlamentben (ennek következtében aztán kiérdemelte a nem éppen hízelgő „aki elveszítette Amerikát" címet). 1850-ben Lord Palmerstont ítélte el a Képviselőház a Don Pacifico-ügyben, amiért fél évvel korábban egy Athénban élő brit állampolgárt ért támadást felhasználva demonstrálta a Brit Birodalom erejét a görögökkel szemben. 1855-ben pedig a krími háború fejleményeivel elégedetlenek Lord Aberdeen kormánya mellé egy bizottság felállítását szavazták meg, amit a miniszterelnök a vele szembeni bizalmatlanságként értékelt, ezért lemondott.

A szíriai beavatkozást elutasító parlamenti szavazás nemcsak a kiélezett belpolitikai helyzetből adódott (a nyár folyamán a Munkáspárt a szakszervezetekkel fennálló, évszázados kapcsolatrendszer történelmi átalakításába kezdett, s emiatt a konzervatívok élesen bírálták az elmúlt években a közvélemény-kutatási eredményekben tartósan sikeresebbnek

6 „Manuscript Amendment Thursday 29 August 2013". *Parliament.uk,* http://www.parliament.uk/documents/news/2013/manuscript-amendment-29aug13.pdf. Letöltés ideje: 2013. november 4.

mutatkozó riválisukat), de rávilágított a Konzervatív Párton belüli feszültségekre is. A konzervatívok közül ugyanis 30 képviselő szavazott a javaslat ellen, élükön a korábban a párt vezetőségére pályázó David Davisszel, aki később a világos kormányzati stratégia hiányával indokolta ellenvéleményét. Az ilyen mértékű ellenszegülés a koalíció életében is példa nélküli, bár önmagában nem szokatlan, hogy a kormányzó pártban nincs meg az egység a katonai fellépéssel összegfüggő kérdésekben. (2010 óta három esetben fordult elő, hogy kormánypárti képviselők elleneztek egy-egy javaslatot: 2010-ben a britek afganisztáni szerepvállalásáról, 2011 márciusában az ENSZ BT Líbiával kapcsolatos, 1973-as számú határozatának támogatásáról, 2012. februárban az Irán elleni lehetséges katonai fellépésről tartott szavazáson). A koalíciós kormány másik pártjából, a Liberális Demokratákból kilencen ellenezték a kormány javaslatát, míg a Munkáspárt 223 képviselője utasította el azt.

A szavazás eredménye a kormányfő személyes gyengeségén túl egy politikai folyamatra is rámutat. A koalíciónak a 30+9 ellenszegülő ellenére is „hoznia" kellett volna a szavazást, mivel elméletileg kényelmes, 80 fős többsége van az alsóházban (ráadásul 30 munkáspárti képviselő hiányzott is). A szavazáson azonban sokan nem vettek részt, illetve tartózkodtak (a szavazószobában való megjelenés is annak minősül). A kialakult helyzet azt bizonyítja, hogy a „hátsó padsor" *(backbench)* képviselői[7] a nemzetközi szerepvállalást érintő kérdésekben[8] egyre inkább a saját véleményüket akarják kifejezésre juttatni. A 2003-as iraki beavatkozást megelőző szavazás során minden addiginál több, 139 képviselő szavazott a saját kormánya ellen. Annak ellenére, hogy a szavazás kimenetele elvileg nem kötelezi a kormányfőt (az alkotmánnyal összefüggő kérdésekről a következő fejezetben lesz szó), mindenképpen figyelemre méltó, hogy a konszenzus kialakítása nemcsak az ellenzék, hanem egyre inkább a saját párton belül is nehézséget okoz a mindenkori kormányfőnek.

A javaslat elbukásával David Cameron érzékeny veszteséget könyvelhetett el, amely a konzervatív politikus számára meghatározó lehet a következő, 2015-re tervezett választások során. Az elmúlt évek során az euroszkeptikusok befolyásának növekedése miatt újabb törésvonal jelent meg a konzervatív képviselők között, amely már-már az 1990-es évek elejének végletes megosztottságát idézi fel. Az utódlásért folyó harc is érzékelhető: a Konzervatív Párt vezetésére aspiráló, jelenleg London polgármesteri tisztségét viselő Boris Jonson a körülmények változása esetén új parlamenti szavazás lehetőségét sem zárta ki, noha David Cameron nyilvánvaló tette, hogy lezártnak tekinti az ügyet.[9]

7 A *backbench* képviselők nem tagjai sem a kormánynak, sem az árnyékkormánynak; a brit parlamentben a hátsó padsorokban foglalnak helyet.

8 Philip Cowley – Mark Stuart: „Why the Outcome of the Commons Vote on Syria Is Difficult to Predict". *Ballots & Bullets,* http://nottspolitics.org/2013/08/29/why-the-outcome-of-the-commons-vote-on-syria-is-difficult-to-predict/, 2013. augusztus 29.

9 A 2013. szeptember 5-én megrendezett G20-as találkozón Cameron a szavazás elvesztése ellenére fontosnak tartotta a nemzetközi beavatkozás megvalósítását.

Alkotmányos változások: a parlament erősödése a végrehajtó hatalom rovására?

A brit alkotmányos monarchia politikai berendezkedése lehetővé teszi, hogy a nemzetközi szerepvállalás tekintetében a végrehajtó hatalom hatékonyan tudjon döntéseket hozni. Ahogyan általában a külpolitikai döntések és a külpolitikával kapcsolatos cselekedetek végrehajtása, úgy a háború vagy béke kérdése is alapvetően a kormány, azon belül is a kabinet és – leginkább – a miniszterelnök hatáskörébe tartozik, s nem a parlamentébe. Az alkotmányos rend értelmében a miniszterelnök a parlament beleegyezése nélkül hozhatja meg a döntéseit.[10] A parlament ettől függetlenül megvitatja a nemzetközi szerepvállalásra vonatkozó ügyeket, költségvetési kérdésekben dönthet, utólagosan vizsgálhatja a végrehajtott külpolitikai lépéseket. A rendszer az évszázadok alatt jól működött, és lehetővé tette a hatékony nagyhatalmi külpolitikai szerepvállalást.

Az augusztus 29-i döntő szavazás után, a parlamenti vita lezárásakor, a Munkáspárt vezetője, David Miliband azonnal rákérdezett arra, hogy a kormányfő akar-e élni azon jogával (felségjog, *royal prerogative*), amely lehetővé teszi számára a parlamenti szavazással ellentétes döntés meghozását. David Cameron egyértelműen jelezte, hogy nem kíván a ház határozatával szembehelyezkedni. Annak ellenére, hogy a brit miniszterelnök azóta többször is nyilatkozott arról, hogy a nemzetközi beavatkozást hazája részvétele nélkül is szükségesnek és támogatandónak tartja, nyilvánvalóvá tette, hogy a kérdést lezártnak tekinti, és a körülmények megváltozása esetén – így például a fegyverzetellenőrök végső jelentésének elkészültével – sem kívánja a javaslatot újra a ház elé vinni.

A felségjog használatának mellőzése és a parlament bevonásának mértéke a brit alkotmányos rendszer változását vetíti előre. Írott alkotmány hiányában az alkotmányos rendszer egyik fő pillére a szokásjog. A parlament erőteljes bevonásával kormányfő új szokást vezet be, amely a parlament szuverenitásának erősödését, a végrehajtó hatalom háttérbe szorulását jelenti, és a nemzetközi szerepvállalás döntéshozatali folyamatának újfajta legitimációját készíti elő. A folyamatot értékelhetjük a parlament demokratikus ellenőrzésének kiteljesedéseként vagy egyszerűen az alkotmányos rendszernek a nagyhatalmi és a középhatalmi ambíciók és lehetőségek beszűkülése miatti természetes és automatikus racionalizációjaként.

A Lordok Házának alkotmányjogi bizottsága már 2013. július 17-én foglalkozott a fegyveres erők beavatkozásának és a fegyverexportnak a jogi aspektusaival,[11] és a kiadott értékelésében egyértelműen megerősítette egy már 2006-ban elkészült jelentés

10 Akár különösen fontos kérdésekben is. Így például 1961-ben Harold Macmillan miniszterelnökként az Európai Gazdasági Közösségről szóló tárgyalások megkezdését a parlament jóváhagyása nélkül is megkezde volna.

11 Constitution Committee, House of Lords: „The Constitutional Arrangements for the Use of Armed Force". *Parliament.uk,* http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/constitution-committee/inquiries/use-of-armed-force/, 2013. július 24.

azon megállapítását, amely „elavultnak" állítja be a felségjog használatát, és a parlamentre bízná a végső döntést.[12]

A parlament jelentőségének növekedése a nemzetközi konfliktuskezelésben élen járó országok között nem egyedülálló: szembetűnő a Franciaországgal és az Amerikai Egyesült Államokkal való hasonlóság, ahol a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalom részéről egyre erőteljesebb korlátokba ütközik a nemzetközi szerepvállalást érintő kérdésekben.

A szíriai beavatkozás nemzetközi jogi aspektusai: régi dilemmák új köntösben

A szíriai beavatkozás körüli vitákra alaposan rányomták bélyegüket a 2003-as iraki háború ellentmondásai, és a nemzetközi jogi megítélése napjainkig vitatott. Megkezdésének érvrendszerét Lord Goldsmith, a Blair-kormányzat legfőbb ügyésze készítette. Annak ellenére, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa nem hozott közvetlen határozatot a beavatkozásról, az érvelés az ENSZ által biztosított kereteken belül maradt, és korábbi (678., 687. és 1441. számú) határozatokból vezette le az akció jogosságát.[13] A nemzetközi jogászok, politikusok és a brit közvélemény egy része az érvelést nem tekinti mérvadónak, ezért különleges figyelem kísérte a kormányzati döntéshozatal folyamatát.

A parlamenti szavazást megelőzően élénk és részleteibe menő vita folyt a törvényhozásban a beavatkozás nemzetközi aspektusainak megítéléséről. A parlamentnek készített jelentés[14] Líbia, Irak (2003), Bosznia, az öbölháború és Koszovó esetében tárta fel a nemzetközi jog alkalmazásának részleteit és az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatait.

A parlamenti javaslat előkészítése során a beavatkozás nemzetközi jogi lehetőségei közül többet is megvizsgáltak. Egy szuverén állam elleni nemzetközi beavatkozásra az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazása alapján vagy – korlátozott mértékben – az ENSZ Alapokmányának 51. cikkében meghatározott önvédelemre hivatkozva kerülhet sor. A nemzetközi jogi lehetőségek vizsgálata során felmerült, hogy a beavatkozást az önvédelemmel lehetne indokolni. Ez a forgatókönyv Törökországot állította a középpontba, és azzal érvelt, hogy a vegyi fegyverek szíriai bevetése közvetlen veszélyt jelent az országra.[15] Törökország az önvédelemre hivatkozva indíthatná be a mechanizmust: a NATO 5. cikke alapján azonnal segítséget kérne, s a szövetségesek ezt követően jelennének meg

12 „The use of the royal prerogative to deploy armed force overseas was outdated, and recommended that there should be a parliamentary convention that the Government should seek parliamentary approval if they propose to deploy British forces outside the UK into actual or potential armed conflict."

13 Gálik Zoltán: „Illúziók és elvesztésük: Nagy-Britannia kísérlete a befolyás gyakorlására". *Külügyi Szemle,* No. 2. (2007). 67–68. o.

14 Ben Smith, Arabella Lang és Vaughne Miller: „Military Interventions: Some Comparisons – Commons Library Standard Note, 29 August 2013". *Parliament.uk,* http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06715.pdf, 2013. augusztus 29.

15 A szíriai polgárháború alatt Törökország többször keveredett közvetlen konfliktusba Szíriával. A beavatkozás nemzetközi jogi mérlegeléséről lásd: Jordan J. Paust: „Use of Military Force in Syria by Turkey, NATO and the United States". *Penn Law,* https://www.law.upenn.edu/live/files/2062-paust34upajintll4312012pdf, 2013. április 18.

a helyszínen. Ez a változat azonban nem került be a hivatalos érvelések közé. Felmerült a lehetősége annak is, hogy – a délszláv háborúban az ENSZ-embargók ellenére Boszniának és Horvátországnak juttatott amerikai fegyverszállítmányokhoz hasonlóan – a közvetlen katonai beavatkozás helyett az ellenzék megerősítése legyen a cél.

A kormányzat számára Dominic Grieve legfőbb ügyész készítette el a javaslatot. A konklúzió szerint a nemzetközi jog lehetőséget ad az akár ENSZ BT-határozat nélküli *korlátozott* szíriai beavatkozásra. Az érvelés[16] kiindulópontja az 1925-ös genfi egyezmény, amely minden háborúban megtiltja a harci gázok használatát, és egyetemlegesen kötelezi az államokat ennek betartására.

Az első változatban az ENSZ Alapokmányának VII. fejezete alapján a Biztonsági Tanács döntése legitimálná a beavatkozást. Kína és Oroszország elutasító magatartása azonban nem teszi járhatóvá ezt az utat. A második változat humanitárius indokkal magyarázza a szíriai fellépés szükségességét. A beavatkozás nemzetközi jogi mérlegelése során Adam Robers professzor feltételrendszere került a középpontba, amelyet a NATO Jugoszlávia elleni 1999-es fellépésével kapcsolatban fogalmazott meg. A professzor szerint három tényező együttes megléte indokolja a humanitárius beavatkozást:

- a nemzetközi közösség egyöntetűen megállapítja az azonnali és sürgős fellépést igénylő különleges és jelentős humanitárius katasztrófa meglétét,
- az erő használatán kívül egyértelműen nincs más lehetőség az emberi életek megmentésére,
- a bevetni kívánt erő szükséges és arányos a megállapított cél eléréséhez, térben és időben behatárolt, és csak a szükséges legkevesebb használható fel.[17]

A kormány a hivatalos állásfoglalásában átveszi a fenti feltételrendszert, majd tételesen megállapítja, hogy a vegyi fegyverek augusztusi bevetése mindhárom feltételt kimeríti. Az első pont indoklásakor a két éve tartó konfliktus közel százezer halálos áldozatára, a kétmillió menekültre utal, valamint azzal érvel, hogy a vegyi fegyvereket már korábban is többször alkalmazták. A második pontnál a Biztonsági Tanácsban a határozattervezetek elfogadásáról folyó meddő vitákra hivatkozik; végül a harmadik pontnál olyan célzott támadásokról beszél, amelyek megfelelnének a felsorolt feltételeknek.

Jack Goldsmith, a Harvard Egyetem professzora elemzésében az érvelést gyengének minősíti, s rámutat, hogy a dokumentum nem kísérli meg feloldani a be nem avatkozás elvének és a humanitárius beavatkozás elvének ellentmondását, és *ipse dixit* jellegű – azonban legalább kísérletet tesz az indoklásra, ami jobb, mintha anélkül határozna a lépés megtételéről.[18] A korábbi nemzetközi konfliktusok esetén a brit kormány többször még

16 A kormány hivatalos álláspontja: „Chemical Weapons Use by Syrian Regime: UK Government Legal Position". *GOV.UK,* https://www.gov.uk/government/publications/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position-html-version, 2013. augusztus 29.

17 Adam Roberts: „NATO's Humanitarian War over Kosovo". *Survival,* No. 3. (1999).

18 Jack Goldsmith: „UK Legal Position on Humanitarian Intervention in Syria". *Lawfare,* http://www.lawfareblog.com/2013/08/uk-legal-position-on-humanitarian-intervention-in-syria/, 2013. augusztus 29.; Jack L. Goldsmith – Eric A. Posner: *The Limits of International Law.* Oxford: Oxford University Press, 2005.

olyankor is a humanitárius beavatkozás elvét hangoztatta,[19] amikor az Amerikai Egyesült Államok másra alapozta a fellépést. Ilyen volt az iraki repüléstilalmi övezetek létrehozása a kilencvenes évek elején, amikor az Egyesült Államok az ENSZ BT határozataira alapozta a beavatkozást, illetve a NATO 1999-es jugoszláviai beavatkozása, amikor az USA adós maradt a jogi érvekkel.

A nemzetközi fellépés jogosságával kapcsolatban felmerült, hogy az ENSZ védelmi felelősségének elve (*responsibility to protect,* R2P) kerülhetne a középpontba. A védelmi felelősség elve az elmúlt húsz év során fokozatosan került az érdeklődés előterébe. Az ezredfordulón felerősödtek a róla folyó viták, a 2005-ös ENSZ-csúcstalálkozón pedig hivatalosan is támogatást kapott. Az R2P szerint egy államnak mindig kötelessége, hogy megvédje a lakosságát a súlyos emberi jogi jogsértésektől (népirtás, emberiség elleni és háborús bűncselekmények, etnikai tisztogatások), és e tevékenysége gyakorlása során nem bújhat a szuverenitása mögé. A polgári lakosság védelmével és a védelmi felelősség elvével több ENSZ BT-határozat is foglalkozott az elmúlt tizenöt esztendőben (ENSZ BT 1265., 1296., 1631., 1674. számú határozat). A humanitárius beavatkozást támogatók szerint nemcsak a vegyi fegyverek használata, hanem a szíriai kormányzat elmúlt kétéves tevékenysége, a polgári lakosság elleni folyamatos és brutális fellépés bizonyítja, hogy az állam nem képes és nem is kívánja megvédeni saját állampolgárait.

A koncepcióból nem csupán a konfrontatív katonai beavatkozás lehetősége vezethető le, hanem a polgári lakosság védelmére szolgáló zónák létrehozásának ötlete is. Ezen övezetek biztonságának megszervezése a szíriai kormányzatot támogató, erőteljes katonai jelenlét miatt szinte lehetetlen feladat lenne. A védelmi felelősség elve az államok teljes szuverenitásának megkérdőjelezésével maga is szembe kerül a be nem avatkozás elvével. Mivel az ENSZ BT értelmezésében a védelmi felelősség elvére hivatkozni szintén csak a BT felhatalmazásával lehet, ugyanabba a vitába kerülünk, mint a humanitárius intervenció kapcsán.

A háború indítására vonatkozó kormányzati döntés egy másik fontos tényezője a hírszerzési adatok felhasználása. Akárcsak a nemzetközi jogi érvek felsorakoztatásánál, ez esetben is kísértett a 2003-as iraki háború emléke. Tony Blair egyik legfontosabb érve a „45 percen belül bevethető" tömegpusztító fegyverek jelentette közvetlen fenyegetés volt. Ezt brit hírszerzési forrásokra építette. A Butler-vizsgálat feltárta a hírszerzés és a politikai döntéshozók együttműködésének hiányosságait, de meglehetősen visszafogottan nyilvánított véleményt a döntéshozók felelősségéről. Mivel a vegyi fegyverek 2013. augusztusi szíriai alkalmazása kapcsán több alapvető kérdés is felmerült (Valóban bevetettek-e fegyvereket? A kormányoldal vagy az ellenzék vetette be azokat? Milyen fegyvereket vetettek be?), fokozott figyelem kísérte a nyilvánosságra került hírszerzési adatokat. Az augusztus 29-én kiadott jelentés[20] megállapításai egyértelműen a szíriai kormányzatot teszik felelőssé az események bekövetkeztéért. A jelentés többek között megállapítja, hogy

19 John B. Bellinger: „The UK Legal Position on Humanitarian Intervention in Syria: Kosovo Redux". *Lawfare,* http://www.lawfareblog.com/2013/08/the-uk-legal-position-on-humanitarian-intervention-in-syria-kosovo-redux/. Letöltés ideje: 2013. szeptember 10.

20 Joint Intelligence Organisation: „Syria: Reported Chemical Weapons Use. Jp 115. 08/29/2013". *GOV.UK,* https://www.gov.uk/government/publications/syria-reported-chemical-weapons-use-joint-intelligence-committee-letter. Letöltés ideje: 2013. szeptember 12.

- 2012 óta 14 alkalommal vetettek be vegyi fegyvert a szíriai kormányerők alakulatai;
- a 2013. augusztus 21-i vegyifegyver-használat a rendelkezésre álló nyílt források alapján nyilvánvaló, mértéke pedig meghaladja a korábbiakét: a halálos áldozatok száma elérte a 350-et;
- egyértelműen kizárható, hogy az ellenzék használta volna a vegyi fegyvereket, mivel ilyen mennyiség előállítására ők nem voltak képesek;
- a vegyi fegyverek használatának célja az ellenzéki erők Damaszkusz stratégiailag fontos területeiről való kiűzése volt.

A közvélemény szerepe a beavatkozás megítélésében

A politikusok számára a brit közvélemény megkerülhetetlen tényezőnek bizonyult a háború megindításának kérdésében. Ahogy a végrehajtó és a törvényhozó hatalom viszonyában, úgy a végrehajtó hatalom és a közvélemény közül is az előbbi szorult háttérbe.

Az 1991-es öbölháborúban való részvételt még a brit közvélemény 75%-a támogatta, a boszniai katonai jelenlétet (1995) 52%, a koszovóit (1999) 59%, az afganisztánit (2001) 67%, az irakit (2003) pedig 50%. Ezzel szemben a Szíria elleni beavatkozást mindössze 9% tartotta helyesnek.[21] A megkérdezetteknek csupán a fele látta volna szívesen, ha a brit rakétákat szíriai célpontok ellen indítanák el. A közvélemény a legmegengedőbbnek a repüléstilalmi zónák iránt mutatkozott, bár ebben is viszonylag magas volt az elutasítók aránya (42%). Egy másik felmérés szerint az ENSZ Biztonsági Tanácsának bevonása nélkül mindössze 6%-os támogatottságot kapott volna a brit katonai beavatkozás, de BT-határozat esetén is meglepően alacsony, 34%-os támogatást mértek a közvélemény-kutatók.

A különböző médiákban, szakmai fórumokon folytatott viták elsősorban az ország nemzetközi szerepvállalásáról, a liberális intervencionalizmus gyakorlati megvalósításának költségeiről, illetve az Egyesült Királyság elszigetelődéséről szóltak. Az utóbbival kapcsolatban sokan egyenesen a nemzetközi közösség perifériájára vizionálják az országot, amennyiben az Amerikai Egyesült Államokkal fenntartott „különleges kapcsolatának" mélysége csökkenne, az Európai Uniótól való – egyre erőteljesebben megmutatkozó – különválási törekvések pedig valósággá válnának.[22] Sokan Neville Chamberlainnek a hitleri Németországgal kapcsolatos megbékéltetési politikája és a jelenlegi helyzet között vontak párhuzamot, miközben az akkori magatartással szemben a világban történő események iránti brit felelősségvállalás fontosságát hangsúlyozták.

21 William Jordan: „Send Medicine to Syria, Not Guns or Soldiers". *YouGov,* http://yougov.co.uk/news/2013/08/25/send-medicine-syria-not-guns-or-soldiers/; „YouGov/Sunday Times Survey Results". *YouGov,* http://cdn.yougov.com/cumulus_uploads/document/9ytf2ekflo/YG-Archive-Pol-Sunday-Times-results-230813.pdf, 2013. augusztus 23.

22 „Csak egy kis sziget, amire senki sem figyel" – mondta állítólag Vlagyimir Putyin a szeptemberi G20-as csúcstalálkozón. (Később hivatalosan cáfolták, hogy ilyet mondott volna.)

Veszélyben a „különleges kapcsolat”?

Winston Churchill a második világháború utáni brit külpolitika legfontosabb tényezőjeként határozta meg az Amerikai Egyesült Államokkal fenntartott különleges kapcsolatot, amely a két ország hullámzó intenzitású gazdasági, kulturális és katonai együttműködésén alapult az elmúlt évtizedekben. A 2003-as iraki beavatkozás elmélyítette az Egyesült Királyság és az Amerikai Egyesült Államok viszonyát, egyszersmind alkalmat teremtett az Egyesült Királyságnak arra, hogy újult erővel vethesse bele magát a nemzetközi konfliktuskezelésbe. Annak ellenére, hogy az iraki beavatkozásban tanúsított brit magatartás az elemzőket is megosztja – ki a világhatalmi ambíciók feléledését látja benne, ki pedig az elkeseredett követő külpolitika megtestesülését –, a két ország közötti katonai együttműködés minőségileg változatlan. Katonai-védelmi ipari komplexumuk és hírszerzési intézményeik összefonódása a második világháború óta tart, a brit parlamentnek a szíriai jelenlétet elutasító döntése ezen nem változtat. Hosszú távon azonban mindenképpen figyelemre méltóak azok a folyamatok, amelyek a Konzervatív Pártban és a Munkáspártban zajlanak. Míg az utóbbi jelenlegi vezetése tisztes távolságot tart a blairi liberális intervencionalizmustól, a konzervatívok közül is egyre többen gondolják úgy, hogy inkább egy újfajta izolacionalizmus követése lenne üdvözítő az ország számára, ezért a nemzetközi szerepvállalástól elfordítanák az Egyesült Királyságot.

Azok, akik úgy érzik, hogy a különleges kapcsolat meggyengült, Barack Obama határozott és gyors állásfoglalása óta még inkább megalapozottnak tartják érveiket, hiszen az amerikai elnök a beavatkozást elutasító brit parlamenti szavazás után azonnal kijelentette, hogy az Amerikai Egyesült Államok a britek nélkül is kész lépéseket tenni. A katonai akció lehetőségét háttérbe szorító, orosz közvetítéssel létrejött vegyifegyver-leszerelési javaslat azonban érdektelenné tette ezt a vitát.

A brit kihátrálás negatívan érintheti az Egyesült Királyság és az Európai Unió kapcsolatát a közös kül- és biztonságpolitika területén, ami viszont indirekt módon erősítheti a különleges kapcsolatot. Az európai expedíciós képességek kiterjesztését előirányzó, a stratégiai légi szállítási kapacitás kiépítése mellett hosszú ideje érvelő Egyesült Királyság[23] presztízsveszteséget szenvedhet, ami megnehezítheti az európai védelmi projektek előrehaladását, a felszabaduló kapacitásokat pedig a különleges kapcsolatra pozícionálhatja át az ország.

23 Ian Bond: „The Commons Vote on Syria: The World Turned Upside down”. *Centre for European Reform,* http://www.cer.org.uk/insights/commons-vote-syria-world-turned-upside-down, 2013. szeptember 4.

Katonai képességek

A 2008-ban kezdődött világgazdasági válság drasztikus költségvetési megszorításokra kényszerítette az Egyesült Királyságot. A költségcsökkentések érzékenyen érintették a katonai kiadásokat, de jelentősen csökkentették a minisztériumok, köztük a hadügyminisztérium személyi állományát is. A védelmi minisztériumnak a 2010–2015 közötti időszakban ötvennégyezer (huszonkilencezer polgári alkalmazotti, huszonötezer katonai) állást kell megszüntetnie és közel 4 milliárd fontot megtakarítania. A 2010 októberében elfogadott stratégiai védelmi dokumentum[24] a hadi kiadások évenkénti 8%-os, a katonaság létszámának pedig nyolcvannégyezer főre történő csökkentését irányozza elő.

Az Egyesült Királyságnak a költségcsökkentések ellenére megvan a Szíria elleni katonai fellépésre a képessége, rendelkezésére állnak azok az erők és eszközök, amelyek akár szárazföldi műveletek végrehajtását is lehetővé tennék. Egy korlátozott – a szárazföldi fellépést kizáró –, levegőből, illetve a Földközi-tengeren állomásozó haditengerészeti egységekről indított támadásban pedig képes lenne hatékonyan kiegészíteni az Amerikai Egyesült Államok képességeit.

Az Egyesült Királyságnak a Ciprus déli részén elhelyezkedő, akrotiri légi támaszpontja több szempontból is ideális kiindulópontja lehet a Szíria elleni katonai és válságkezelő műveleteknek. Akrotiri a brit földközi-tengeri jelenlét máig legjelentősebb tényezője. A Királyi Légierő az 1956-os szuezi válság óta jelentős erőket állomásoztat a támaszponton, a 2003-as iraki beavatkozást követő időszakban folyamatosan kulcsfontosságú szerepet töltött be az Egyesült Királyság katonai szerepvállalásában. Egy Szíria elleni akció esetén mind a tervezésben, mind a műveleti tevékenységekben feladatot kaphat, elsősorban a légierő Tornado típusú repülőgépeinek bevetésével, amelyekről cirkálórakétákat lehet indítani az ellenséges célpontokra. A támaszponton működtetett radartechnika kiemelkedően fontosnak bizonyulhat egyrészt a hírszerzés területén, másrészt a korai előrejelző rendszer biztosíthatja az ellencsapások kivédését. (Szíria rendelkezik az egyik legnagyobb rakétaarzenállal a térségben.) Az esetleges védekezés érdekében hat darab Typhoon vadászrepülőgépet telepítettek Akrotirire, amelyekről szükség szerint rövid és közepes hatótávolságú levegő–levegő rakétákat tudnak indítani. A katonai és a válságkezelő műveletekben a brit haditengerészet is képes aktívan részt venni. Az Amerikai Egyesült Államokkal ellentétben, az Egyesült Királyság nem rendelkezik olyan romboló hajókkal, amely cirkálórakétákat képesek kilőni, viszont a térségbe vezényelt Trafalgar osztályú tengeralattjárókról (pl. HMS Tireless) rakétacsapást tud mérni. A szárazföldi bevetés támogatására alkalmas hadihajókat (a helikopterhordozó HMS Illustrious és HMS Bulwark, valamint a HMS Montrose és a HMS Westminster fregattokat) a válság kirobbanását követően nem vezényelték át a közelben folyó albániai misszióról, de a viszonylag kis távolság lehetővé tenni a gyors haderő-átcsoportosítást.

24 A stratégia elemzésére lásd: Paul Cornish: „Strategy in Austerity. The Security and Defence of the United Kingdom. A Chatham House Report". *Chatham House,* http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/r1010_cornish.pdf, 2010. október.

A szíriai légvédelem hatékonysága megfontoltságra ösztönözte az Egyesült Királyság stratégiai tervezését. A néhány héttel az augusztusi vegyifegyver-támadás előtt a vezérkari főnöki megbízatásából visszavonult Sir David Richards tábornok hónapokkal korábbi értékelése szerint[25] akár egy korlátozott célú szárazföldi beavatkozás is totális háborúba sodorhatja az Egyesült Királyságot. Az a véleménye, hogy bár a korábban Irakban és Líbiában alkalmazott repüléstilalmi övezet kialakítása a szárazföldi hadműveletnél kívánatosabb, az – többek között a szíriai légvédelem erőssége miatt – rendkívül kockázatos lehet.

25 Mark Hookham – Tim Ripley: „UK's Military Chief Warns Intervention in Syria Risks all-out War". *Sunday Times,* http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/uk_news/Defence/article1252138.ece, 2013. április 28.