

Spitzer Jenő:

AZ ÖNVÉDELEM ÉS A TERRORIZMUS ÜTKÖZETE: HAJLIK VAGY TÖRIK A NEMZETKÖZI JOG?¹

ÖSSZEFOGLALÓ: A 21. századi terrorcselekmények sorozata tűszűrőként ékelődött a nemzetközi béke és biztonság több évtizedes rendszerébe. Miként befolyásolják – egyfajta modern kori kihívásként – a nem állami szereplők az Egyesült Nemzetek Szervezete által kimunkált normatív kereteket? Hogyan állja meg a helyét az erőszak tilalma és a jogos önvédelem a nemzetközi viszonyok dinamikus transzformációjában? A szerző tanulmányában e kérdésekre igyekszik választ adni.

KULCSSZAVAK: jogos önvédelem, kollektív biztonság, betudhatóság, arányosság, megelőző önvédelem, kritériumok tágulása

BEVEZETÉS

Az al-Kaida 2001. szeptember 11-i terrortámadása nem csupán az Egyesült Államokat és a nemzetközi közösséget rázta meg tragikusságával, hanem egyúttal kihívás elé állította a nemzetközi jog kimunkált kereteit is. Az ENSZ Alapokmány szellemisége, az évszázadokon keresztül keretek nélküli *jus ad bellum* (a háború indítására vonatkozó szabályok) hatékony szűkítését jelentő 2. cikk (4) bekezdésében foglalt általános átfogó erőszaktilalom, valamint az ahhoz szervesen kapcsolódó önvédelmi jog az újraértelmezés célpontjába került.

Habár a terrorizmus már 1963-ban a nemzetközi jog látóterében volt, ezen egyezmények a kérdést kizárólag büntetőjogi síkon tárgyalták.² 9/11, valamint az arra reagáló Biztonsági Tanács 1368. számú határozatának homályos megfogalmazása, illetőleg a Bush-kormány terrorizmus elleni háborúra önkényesen deklarált szándéka már határozottan túllépte a büntetőjogi szankcionálás mértékét. Az Afganisztán elleni háború – mint az Egyesült Államok legitimitást megkérdőjelező önvédelmi akciója – megnyerte a nemzetközi közösség hallgatólagos beleegyezését egy meglévő normakeret sajátos értelmezésére. Ezen internacionális szolidaritást felhasználva az Egyesült Államok kiterjesztette a terrorizmus elleni harcot, amikor 2003-ban Irak ellen indított háborút. Mindamelllett, hogy az önvédelmi jog klaszszikus keretei és funkciói új nézőpontból nyertek állami támogatottságot, kérdésként vetült fel a Biztonsági Tanácsnak mint a nemzetközi béke és biztonság legfőbb letéteményesének hatásköri hatékonysága is.

Munkámnak nem célja az Afganisztán és Irak elleni háborúk kiértékelése és megítélése, ugyanakkor objektív szemszögből jelenthető ki: azok sem a célkeresztbe kerülő al-Kaida, sem más terrorszervezetek teljes körű felszámolását nem eredményezték. E szélsőséges cso-

¹ A tanulmány a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójában, a Nemzetközi Jog Tagozatban III. helyezést ért, valamint a Honvédelmi Minisztérium Különdíját elnyerő pályamunka egyes részeinek átdolgozott, bővített változata.

² Bővebben lásd <http://www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml> (Letöltés időpontja: 2017. 09. 25.)

portok az elszenvedett támadásokból – talán éppen dzsihadista tudatukból adódóan – újult és minden eddiginél nagyobb erővel nyertek teret azon közel-keleti térségben, ahol részben a nyugati hatalmak beavatkozása, részben a polgárháborúk és alkalmatlan kormányzatok miatt meggyengült államok területei védtelenül álltak velük szemben. Az Iszlám Állam – kihasználva az Irakban a Szaddám-rezsim után felálló kormány okozta belviszályokat és a szíriai polgárháborút – hatalmas területek felett szerzett uralmat. Állami törekvéseivel, valamint a technológia nyújtotta lehetőségek figyelemre méltó kiaknázásával új szintre emelte a szélsőséges csoportok által eddig jelentett veszélyeket. A 2014-ben kikiáltott kalifátus tagjai nem csak ellenőrzött területeiken tevékenyek, az iszlám szellemiség mögé bújtatott terrorizmustól való retteget az egész világra zúdították rá. A minden eddiginél nagyobb fenyegetettség a nemzetközi közösség egészét készíti fellépésre. A helyzet megoldása – ahogyan azt 9/11 után is láthattuk – a vélt észszerűség és jog nem teljesen egybevágó síkjain mozog.

AZ ÖNVÉDELEM JOGA, JELENE ÉS JÖVŐJE

ENSZ Alapokmány 51. cikk – Az önvédelmi klauzula

Az általános és átfogó erőszaktilalom alól a nemzetközi jog két jogszerű kivételt ismer, amelyek egyikét az ENSZ Alapokmányának 51. cikke, az úgynevezett önvédelmi klauzula tartalmazza³. A cikk értelmében minden állam természetes joga az ellene intézett fegyveres támadással szemben egyéni vagy kollektív önvédelmet gyakorolni mindaddig, amíg a nemzetközi béke és biztonság védelme érdekében a Biztonsági Tanács a szükséges határozatokat meg nem hozza. Ezen önvédelmi tevékenységről az azt foganatosító államnak tájékoztatási kötelezettsége áll fenn a BT irányában.⁴ Ezen kereteken túlmenően nincs egyetlen államnak sem jogosultsága erőszakot alkalmazni.

A Nemzetközi Bíróság az USA Nicaragua elleni katonai akciói ügyében *expressis verbis* mondta ki, hogy az önvédelmi jog gyakorlásának kötelező feltétele a fegyveres támadás.⁵ A bíróság állásfoglalásából egyértelművé válik, hogy a fegyveres támadásnak nem minősülő, ám adott esetben az Alapokmány 2. cikk (4) bekezdését sértő, kisebb súlyú támadások nem biztosíthatnak alapot a megtámadott állam általi önvédelem gyakorlására. A fegyveres támadásnak mint megkötésnek a szükségszerűsége nemzetközi jogi vita alapját képezi. A tág értelmezés képviselőinek szkepticizmusával szemben az 51. cikket szűken, szigorúan nyelvtanilag, logikailag és rendszertanilag értelmező gondolkodóinak többségi álláspontja áll.⁶ Az 51. cikket e tekintetben szűken értelmezők meggyőződését a Nemzetközi Bíróság Nicaragua-ügyben hozott ítélete újfent alátámasztja. A bíróság azt a megállapítást tette, hogy az államoknak – függetlenül a szokásjogi vagy a nemzetközi jogi keretektől – nincs joga olyan esetben fegyveres reakciót tanúsítani, amely fegyveres támadást meg nem valósító cselekményekkel szembeni választ jelentene.⁷

³ A másik kivétel az Alapokmány 42. cikk szerinti, a BT által foganatosítható fegyveres szekciók köre.

⁴ Charter of the United Nations Chapter VII. Article 51. 1945. A fordítás forrása: 1956. évi I. törvény.

⁵ Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). ICJ Reports 1986. 14. (Továbbiakban: Nicaragua-ügy.) 195., 237. bekezdés.

⁶ Lásd Hans Kelsen: The Law of United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems. The Lawbook Exchange, Ltd., 1950, 268.

⁷ Nicaragua-ügy, 211. bekezdés.

Fegyveres támadás

Mennyiségi feltétel

A fegyveres támadás vizsgálatakor a térbeli és időbeli tényezőkön túl a mennyiségi és minőségi kérdésekre mint két konjunktív feltételre is választ kell adnunk. A kvantitatív tényező értelmében az Alapokmány 2. cikk (4) bekezdésébe ütköző cselekmény egy bizonyos mértéket meghaladva tekinthető fegyveres támadásnak. Ez az Alapokmány szellemiségéből, az államok gyakorlatából és a Nemzetközi Bíróság esetjogából is következik.⁸

A bíróság a már említett Nicaragua-ügyben a fegyveres támadást az erőszak tilalmába ütköző legsúlyosabb formájának minősítette.⁹ Az Etiópia és Eritrea fegyveres konfliktusa ügyében eljáró ügydöntő bíróság szögezte le továbbá, hogy a fegyveres erők közötti összeütközések az 51. cikk értelmében még abban az esetben sem minősülnek szükségszerűen fegyveres támadásnak, ha emberélet kioltásával járnak.¹⁰ A fegyveres erőszak és a fegyveres támadás következetes elhatárolása túlmutat a dogmatikai árnyalatokon. Amennyiben a fegyveres támadás mint a fegyveres erőszak legsúlyosabb formája nem állna fent szűk feltételként, azaz az önvédelmet már maga a fegyveres erőszak is megalapozná, az a kisebb volumenű fegyveres erőszak felduzzadásával a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetését eredményezné. Szintén problémát eredményezne a fegyveres erőszak elemeinek szűkítése is. A fegyveres erőszak tág értelmezése mind nyelvtanilag, mind logikailag összhangban van a 2. cikk (4) bekezdésével. Amennyiben megemelésre kerülne a fegyveres erőszak szintje, számos kisebb intenzitású akció kerülne ki az erőszaktilalom kereteiből, ami ez utóbbinak a hatástalanságához, végeredményként pedig a nemzetközi béke és biztonság garanciájának veszélyeztetéséhez vezetne. A két fogalom megkülönböztetése tehát biztosítja a fegyveres erőszak megfelelő mederben tartását azzal, hogy csak annak legsúlyosabb eseteire biztosítja az önvédelem jogos gyakorlását, fenntartva az egyéb esetekre a békés úton történő vitarendezés elengedhetetlenségét.¹¹

Minőségi feltétel

Vizsgálni kell a kvalitatív feltételek körét is. Ezen obszerváció célja az állami elkövetés, illetőleg az államnak való betudhatóság kritériuma. A minőségi feltétel tehát a fegyveres támadást tökéletesen illeszti az erőszak tilalmának államközi jelleget viselő szabályozási keretébe, az ENSZ korai joggyakorlatában kizárva abból a nem állami szereplők tevékenységeit. A nemzetközi szokásjog a fegyveres támadás bekövetkezésének térbeli követelményeinek értékelésében is útmutatást ad. Egy állam ellen intézett fegyveres támadás alapvetően egy másik állam szuverén területén következhet be, azonban egy államnak a szuverenitása alá tartozó egyéb területein is végrehajtható.¹²

⁸ Kajtár Gábor: A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban. ELTE Jogi Kari Tudomány 29. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 73.

⁹ Nicaragua-ügy, 191. bekezdés.

¹⁰ Lásd Ethiopia-Eritrea Claims Commission, Partial Award (Jus ad Bellum). 45 ILM 430, 10–12. bekezdés.

¹¹ Bruno Simma: The Charter of the United Nations – A Commentary. Beck, 2002, 790.

¹² Rosalyn Higgins: Problems and Process. International Law and How We Use It. OUP, 1994, 243.

Szükségesség, időbeliség, arányosság

A jogszerű önvédelem alkalmazásának kitételei között tisztázásra szorul a szükségesség kérdése. Az Alapokmány Preambuluma, a viták békés rendezésének alapelve, valamint a tény, hogy egy fegyveres támadás bekövetkeztéhez kötött az önvédelemnek mint jogos erőszak alkalmazásnak a gyakorlása, alátámasztja a szükségesség követelményének megalapozottságát. Ezt úgy kell értelmezni, mint az önvédelem jogszerű gyakorlásának kizárólagosan a fegyveres támadás elhárítására és visszaverésére szorított funkcionalitását.¹³ Ezen szükségszerűség húzza meg a dogmatikai határvonalat a jogos önvédelem és a jogellenes önségély, valamint a szintén nemzetközi jogi tilalom alá eső fegyveres represszália között.¹⁴

Egy adott államnak egy ellene intézett fegyveres támadás ellen alapvetően azonnal kell fellépnie, tárgyalandó tehát az időtényező is. Az azonnaliság – csakúgy, mint a szükségszerűség és az arányosság – a Caroline-ügyhöz kapcsolódó és jogi kiindulási pontként értékelhető Webster-formula eleme, aminek az abban meghatározott tartalma nem feleltethető meg sem az ENSZ Alapokmányának önvédelmi koncepciójával, sem az állami gyakorlattal. Ez természetesen nem jelenti az időbeli korlát teljes hiányát, hiszen az – ahogyan azt többek között Oscar Schachter is vallja¹⁵ – az általános erőszaktilalom teljes kiüresedéséhez vezetne, egy szankcióvá torzult önvédelem-felfogás eszköze által. Az önvédelemnek mint egyfajta reaktív fellépésnek klasszikus értelemben mindenképpen egy bekövetkezett fegyveres támadásra kell válaszul szolgálnia. Azonban e kitétel árnyalása a fegyverkezés technikai szintje miatt – akár csak a nukleáris hadviselés vagy a nem állami szereplők problematikáját tekintve – minden túlzás nélkül elkerülhetetlen. A nemzetközi jog alesetként tekint a feltartóztató önvédelem (*interceptive self-defence*) intézményére, ami legitimálja az éppen bekövetkező fegyveres támadás elleni fellépést is. Ennek megállapításához elengedhetetlen egy már megindult, de az államhatáron át nem lépő támadás meglétének bizonyítása. Egy időbeli síkon ilyen módon kifejtett önvédelem esetében különös figyelmet kell szentelni a kritériumok egészére, hiszen a fegyveres támadás tényének és a szükségszerűségnek is kellő minőségű és mennyiségű evidencián kell nyugodnia.¹⁶

A joggyakorlat azonban ennél is tovább megy: elismeri a megelőző önvédelmet (*anticipatory self-defence*) mint a még be nem következett fegyveres támadás elleni reakciót. Ezen önvédelmi aktusok esetében fontos elhatárolni a küszöbönálló (preemptív) és a fegyveres támadás vélhető bekövetkezése elleni (preventív) önvédelmi aktusokat mint aleseteket. Ahogy már említettem, a megváltozott hadviselési dimenziók megléte nagyban formálja az önvédelem időbeliségének kritériumát. Kitűnően igazolja ezt az, hogy amíg preemptív védelemmel szemben a nemzetközi jog sokkalta elfogadóbb, a preventív védelmet abszolút tilalma alá helyezte.¹⁷ Úgy gondolom, ennek indokoltsága megkérdőjelezhetetlen. A preventív célú, önvédelemre hivatkozó fellépés a végletekig gyengítené az erőszak tilalmának korlátait, és felszínre hozhatná a *jus ad bellum* önkényes alkalmazásának veszélyét. A preemptív és preventív védelem elhatárolásának alapja – túl a jogszerűség meglétén vagy

¹³ Nicaragua-ügy, 176. bekezdés.

¹⁴ Kajtár: i. m. 97.

¹⁵ Oscar Schachter: *The Lawful Resort to Unilateral Use of Force*. 10 *Yale J. Int'l L.*, 1985, 292.

¹⁶ C. Humphrey Waldo: *The Regulation of the Use of Force by States In International Law*. RCADI, 81. 1952, 498.

¹⁷ Lásd *Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change: A More Secure World – Our Shared Responsibility*, 2004. december 2. UN Doc. A/59/565, 189–192. pont.

hiányán – véleményem szerint a fegyveres támadás küszöbön állásának a megkérdőjelezhetetlen bizonyítása.¹⁸ A realitás talajáról vizsgálva mindemellett nehezen elképzelhető egy minden kétséget kizáróan bizonyítható fegyveres támadás küszöbön állása, hiszen pontosan a fegyverkezés szintje és az információs fejlettség ad okot a szkepticizmusra, egyúttal a megelőző védelem és az Alapokmány összhangjának megkérdőjelezésére.¹⁹

A szükségesség és időbeliség kritériuma mellé szorosan társul az arányosság kitétele. Egy állam az őt ért fegyveres támadással szemben arányosan élhet önvédelmi jogával.²⁰ Amennyiben a reakció mértéke túlmutat a fegyveres támadásén, újból a fent említett jogellenes önségély és fegyveres represszália halmazába sodródik. Judith Gardam szerint az önvédelem úgy arányos, ha az elérendő célt szolgálja oly módon, hogy a célállam területi integritását, infrastruktúráját és veszteségeit is szem előtt tartja. Ezek betartása megelőzi a támadó hadereje ellen bevetett védekező erő méretének és fegyverzetének arányosságát. Gardam véleménye szerint habár e feltételek a tudományos életben háttérbe szorultak, az államok gyakorlatában a szokásjog révén mindenképpen jelen vannak.²¹ Elengedhetetlen az arányosság vizsgálatakor a *jus ad bellum* és a *jus in bello* (a hadviselés nemzetközi szabályai) arányossági elvárásait összevetni. Amíg a *jus in bello* esetében a tervezett katonai akció eredményeit kell a bekövetkező kárral szembeállítani, addig a *jus ad bellum* esetében a fegyveres támadásra való reakció e téren való jogszerűségét kell mérlegelni.²²

Új kihívások az ezredfordulón: a kritériumok tágulása

Hogyan állnak meg az önvédelem kritériumai a terrorizmus kihívásaival szemben? Miként értékelhetjük a fegyveres támadás feltételeit a nem állami szereplők magatartásának tükrében? Sor kerülhet-e egy szükséges, arányos és időbeliségében is jogszerű egyéni vagy kollektív önvédelem gyakorlására az ENSZ Alapokmány 51. cikkében biztosított normatív korlátok között?

A nem állami szereplők elleni önvédelem lehetősége korunk egyik legkomolyabb jogi vitájának táptalaja. A 2001. szeptember 11-i eseményeket követően alapvetően változott meg a nemzetközi jogi vélekedés. Míg a 20. századig a nem állami szereplőkkel szembeni önvédelemnek az Alapokmány államközi felfogása miatt nem volt relevanciája,²³ a kétezres évek elejére komoly erőt képviselő terrorszervezetek rendszeres, célzott, a nemzetközi közösséget megrázóan kegyetlen és a jövőre tekintve elhatározott támadásai teljes fordulatot eredményeztek a nemzetközi jogászok jelentős hányadának gondolkodásában. Abraham

¹⁸ A bíróság a Nicaragua-ügyben kimondta, hogy önmagában az ország militarizálódásának ténye nem biztosít jogalapot az önvédelemre. Nicaragua-ügy, 269. bekezdés.

¹⁹ Simma szerint egyetlen olyan eset képzelhető el, amikor a megelőző védelem biztosan megáll. Ez pedig az a fiktív eset, amikor a fegyveres támadást foganatosító fél előre bejelenti a szándékát. Lásd Simma: i. m. 803.

²⁰ Lásd Nicaragua-ügy, 176. bekezdés.

²¹ Judith G. Gardam: A Role for Proportionality in the War on Terror. *Nordic Journal of International Law* 74:2005, 5.

²² Theresa Reinold: State Weakness, Irregular Warfare, and the Right to Self-Defense Post-9/11. *American Journal of International Law*, 2011/2, 248.

²³ Példaként lásd a BT 268. (1969) számú határozatát, ami Portugália és Zambia fegyveres konfliktusában nem fogadta el a portugálok önvédelemre hivatkozó támadását a zambiai fegyveres csoportok ellen, hanem megállapította Zambia területi integritásának sérelmét, és felszólította Portugáliát a támadások beszüntetésére. Izrael 1981-ben szintén eredménytelenül hivatkozott terroristák elleni önvédelemre a Libanont célzó támadásaival kapcsolatban, aminek a beszüntetésére a BT 490. (1981) számú határozata szólította fel.

Sofaer meglátása szerint a nemzetközi jog kénytelen lehetőséget biztosítani a nem állami szereplők elleni önvédelmi helyzet legitimitására, ugyanis ennek hiányában a terroristák „bevetésével” történő, akár államközi hadviselés is komoly visszaélésként mutakozhat a jövőre nézve.²⁴ A terrorizmustól való félelem előmozdította az ENSZ erőszakot korlátozó rendszerében foglaltak újragondolásának igényét. A nemzetközi jogászok érvelése általában kettős alapon nyugszik: egyfelől a Caroline-ügyre való támaszkodással, másfelől a szükséghelyzetre, mint az Alapokmány 2. cikk (4) bekezdésének megsértéséből eredő jogellenesség kizáró okra való hivatkozással igyekeztek az önvédelmi jog kitágítása mellett állást foglalni.

A 2001. szeptember 11-i támadásokra az ENSZ Biztonsági Tanácsa először 1368. (2001) számú határozatában reagált. A határozat terrortámadásnak minősítette az eseményeket, és az elkövetőkkel szemben, még ha csak kontextualitásból következtethetően, biztosította a sértett félnek az önvédelem jogát.²⁵ Ráadásul a határozat szövegében a válaszlépésekre vonatkozóan szerepel az „all necessary measures” kifejezés, amely tágan értelmezhető jogalap, adott esetben a háborús beavatkozást is magában foglalhatja. Fontosabb azonban leszögezni: a BT erősen tartózkodott attól, hogy az események tekintetében megállapítsa a fegyveres támadás meglétét, határozta kizárólag preambulumban, ott is a szereplők nevesítése nélkül mondja ki az önvédelemhez való jog meglétét. Az „all necessary measures” szóhasználat valós felhatalmazásként való értelmezését nagyban csorbítja annak a BT fegyveres konfliktust érintő határozataiban történő gyakori előfordulása.

Az 1368. számú határozatra két bíró, Pieter Kooijmans és Bruno Simma is tett hivatkozást, amelynek jelentősége korántsem elhanyagolható. Habár azt a Kongói Demokratikus Köztársaság és Uganda ügyében megfogalmazott különvéleménye tartalmazza, Simma kijelenti: maga a tény, hogy elkövetőként egy nem állami szereplőt tekintünk, nem zárja ki tevékenységük fegyveres támadásként történő minősítését, valamint az így velük szemben alkalmazható önvédelmi aktust. Az önvédelem jogszerűségének a megtagadása ezen a címen észszerűtlen lenne és az Alapokmány szellemiségét sem tükrözné.²⁶ Az Alapokmány szellemiségét tehát a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának elsődlegességében látja, a 2. cikk (4) bekezdésének államköziségét pedig azzal magyarázza, hogy az okirat keletkezésakor a nem állami szereplőkkel szembeni fegyveres konfliktusok nem bírtak relevanciával. Kooijmans ugyanezen ügyszámhoz tartozó különvéleményével alapvetően helyt adott Uganda önvédelmi jogának, javarészt Dinstein gondolataira alapozva jelentette ki: nem lehet jogszerűtlen a nem állami szereplők elleni önvédelem joga, függetlenül attól, hogy megnevezésében önvédelem, szükséghelyzet vagy extraterritoriális jogérvényesítés szerepel.²⁷ Rosalyn Higgins az izraeli biztonsági fallal kapcsolatos tanácsadó véleményében azon értelmezésének adott hangot, miszerint az 51. cikk lényegében nem követeli meg az államiság feltételét a támadó oldaláról.²⁸ Szintén ezen ügyben fogalmazta meg különvéleményét Thomas Buergenthal,

²⁴ Abraham D. Sofaer: *Terrorism as War*. Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), Vol. 96. 2002. március 13–16. 256.

²⁵ Lásd még Valki László: *A szeptember 11-i terrortámadás és a nemzetközi jog*. In: *Válaszok a terrorizmusra, avagy van-e út az afganisztáni „vadászattól” a fenntartható globalizációig*. SVKH–Chartapress, Budapest, 2002, 116.

²⁶ *Armed Activities on the Territory of the Congo (Dem. Rep. Congo v. Uganda)*, 2005 ICJ Rep. Separate opinion of judge Simma. 334.

²⁷ Uo. Separate opinion of judge Kooijmans. 306.

²⁸ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, 2004 ICJ Rep. Separate opinion of judge Higgins. 207.

aki többek között Thomas Franck gondolataira alapozva látta az 51. cikk szerint jogszerűnek Izrael önvédelmi jogra való hivatkozását.²⁹

Így tehát megállapíthatjuk, hogy nemcsak maga a nem állami szereplőkkel szembeni önvédelem mint egész áll a viták keresztútjében, de az Alapokmány nyelvtani értelmezése és a bírói, jogtudósi álláspontok a nélkülözhetetlen feltételként megszabott fegyveres támadás tekintetében is ütköznek. A fegyveres támadás mennyiségi feltételét érintően fel kell tennünk a kérdést: Megállja-e a helyét egy terrorszervezet terrortámadásai, illetőleg az ellenőrzése alatt tartott területen végzett cselekményei által létrejövő állami sérelmek vonatkozásában olyan szintű erőszak alkalmazást megállapítani, ami a fegyveres támadás mennyiségi kitételének eleget tesz? Az már a Nicaragua-ügy kapcsán leszögeződött, hogy még maga az emberi élet kioltásának ténye sem elegendő egy cselekmény fegyveres támadásként való értékeléséhez. Egy-egy terrortámadás – habár jelentős emberáldozattal jár – nem kétséget kizáróan váltja ki a szükséges mértéket.

Említést kell tennem a sorozatos, ám a fegyveres támadás súlyosságát el nem érő erőszakos akciók elleni fellépésre válaszul szolgáló „események felhalmozódásának” (*accumulation of event*)³⁰ doktrínájáról, amely több kisebb támadás összegzésével váltja ki az önvédelmi helyzethez szükséges fegyveres támadást. Ily módon a terrorizmus elleni önvédelmi fellépésben egy akadály elhárulhat, azonban fontos a doktrína kritikájára is hangsúlyt fektetni. Az események felhalmozódása által az önvédelem időbeli kritériuma jelentősen háttérbe szorul, ugyanis az önvédelmi reakció a fegyveres támadás mértékéhez szükséges utolsó, kisebb volumenű támadás után következhetne be, amiből adódóan az azt megelőzőekkel szemben nem azonnal lépne fel a sérelmet szenvedő fél. Mindez pedig felveti az önvédelem ezen esetének jogszerűtlenségét.

A fegyveres támadás elkövetését tekintő térbeli megkötés szintén lazulni látszik a terrorizmus fenyegettségében. 2001. szeptember 11. előtt szilárd volt a meggyőződés afelől, hogy sem külföldön tartózkodó nagyköveteiért, sem állampolgáraiért vagy akár a nem szolgálatban álló katonáiért nem kelhet védelemre egy állam a nem állami szereplőkkel szemben, fegyveres támadásra adott önvédelemre hivatkozva.³¹ A BT 1368. és 1373. számú határozata, valamint a nemzetközi közösségek hallgatólagos támogatása részben elfogadottá tette a terrorizmus – mint internacionális és civil jellegű hadviselés – fegyveres támadásként való értékelésének lehetőségét. Az Iszlám Állam által elkövetett terrortámadások esetében számos nemzet állampolgára vesztette már életét, amiből adódóan több állam érintettsége is felmerült. Elegendő a 2015. november 13-i párizsi terrortámadás-sorozatára gondolni, ahol a géppisztollyal és robbanószerkezetekkel felszerelt terroristák többek között a Bataclan Színházban és a rue Bichat-on közel 130 emberrel végeztek, akik közül sokan külföldiek voltak.³² Azonban az elhunytak állampolgársága szerinti állapot ez az egyéni önvédelem gyakorlására nem jogosította és nem is jogosíthatja fel, sokkal inkább a nemzetközi béke

²⁹ Uo. Declaration of judge Buergenthal. 240.

³⁰ Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Judgment, ICJ. Reports 2003, 161.

³¹ Példaként említhető meg Izrael londoni nagykövete ellen 1982. június 3-án elkövetett merénylet esete. A nagykövet ellen palesztin terroristák kíséreltek meg támadást, akik nem jártak sikerrel. Az elkövetőket elfogták, és súlyos börtönbüntetésre ítélték. Izrael ekkor önvédelemre hivatkozva június 6-án megtámadta Libanont, mélyen behatolva annak területére, lebombázva Bejrút városát is. A fellépést a BT „izraeli invázióként” és a nemzetközi jogot súlyosan sértő magatartásnak értékelte. Bővebben lásd a BT 517. (1982) számú határozatát.

³² Paris shootings: Casualties in city centre and explosion at the Stade de France. BBC News, 2015. november 13. <http://www.reuters.com/article/us-france-shooting-idUSKCN0T22IU20151114> (Letöltés időpontja: 2017. 09. 25.)

és biztonság súlyos megsértésére adhat alapot, és a kollektív önvédelem is csak ezen aspektus vonatkozásában releváns.

A fegyveres támadás minőségi kritériumához, azaz a betudhatósághoz való viszonyulás is a változás útjára lépett 2001. szeptember 11-én. Az al-Kaida támadását követően a BT a korábban említett 1373. határozatában felszólítja az ENSZ tagjait, hogy azonnal szüntessék be a terroristák pénzügyi támogatását; fagyasszák be a terrorszervezetekhez köthető összes pénzügyi forrást; hagyjanak fel a menedéknyújtással, illetve működjenek együtt a terroristák kézre kerítésében és az igazságszolgáltatás elé állításukban.³³ Ezt a határozatot gyakran ultimátumként szokták emlegetni, arra utalva, hogy ha Afganisztán átadta volna Oszama bin Laden és minden egyéb téren is együttműködött volna, talán elkerülhette volna a háborút. Afganisztán tálib vezetése nemcsak hogy azt a feltételezést nem tudta eloszlatni, miszerint az al-Kaida számára finansiális és fegyveres támogatást, valamint menedéket nyújtott, de nem is volt hajlandó Oszama bin Laden szervezetének tagjait a nemzetközi közösségnek kiadni. Így az Egyesült Államok hallgatólagosan elismert önvédelmének célterületévé Afganisztán vált.

Az önvédelem gyakorlásának – függetlenül a különböző, kitágulni látszó szabályok megletétől – elengedhetetlen eleme maradt a betudhatóság a nem állami szereplőkkel szemben. A nemzetközi jog továbbra is csak az államok közötti önvédelmi jog legitimitását ismeri el, az érintett államok szuverenitásának sérülése pedig szükségszerűen igényli azok valamilyen módon megteremtett érintettségét. A fegyveres támadás tehát közvetlenül, vagy – ahogyan azt Afganisztán és az al-Kaida viszonyában tett intézkedések esetében megállapíthatjuk – közvetve egy állam cselekménye kell hogy legyen. A betudás fontosságát, központi szerepét még a nem állami szereplők elleni közvetlen önvédelmet támogató jogtudósok sem kérdőjelezik meg, hiszen az önvédelem szinte minden esetben (hacsak azt nem valamely állam szuverén területén alkalmazzák³⁴) egy adott állam területén, annak közigazgatási és katonai infrastruktúrája elleni támadásban manifesztálódik.³⁵ Felmerül a kérdés: milyen jogilag alátámasztott fellépési lehetőség adott, ha egy állam a területén vonakodik, vagy nem képes a terroristákat az ellenőrzése alatt tartani?

Michael Reisman egy 1999-es írása szerint az adott állam elleni erőszak alkalmazására még abban az esetben sem nyílnak lehetőségek, ha az nem tett eleget a nemzetközi jogi kötelezettségeinek a terrorizmus elleni fellépés tekintetében. Arra a következtetésre jut, hogy ilyen formában a nemzetközi döntéshozatal védelmi lehetőséget nyújt a terroristákat finanszírozó államoknak, így a nemzetközi jog inkább támogatja, semmint szankcionálná, vagy időben elfojtaná a terrorizmust.³⁶ Az úgynevezett *due diligence* elmélet 9/11 utáni természetét tekintve megállapítható: azt az állami gyakorlat és a nemzetközi érdek is tágitotta, azonban fontos annak a betudhatóság tekintetében való alkalmazásának aggályaira hangsúlyt fektetni. Különbség van aközött, hogy egy nem állami szereplő tevékenysége az állam magatartásának *in concreto* betudható, vagy ezen állam a nemzetközi jogi kötelezettségnek nem tesz eleget a kellő gondosság elmulasztásával. Előbbi esetben út nyílnak a fegyveres támadás minőségi követelményeinek a teljesülésére, utóbbi esetben – ami a *due diligence* sokkalta inkább valós tartalma – az emberi jogok, a humanitárius jogi jellegéből adódóan

³³ S/RES/1373 (2001).

³⁴ Ez alapvetően nem tekinthető többnek egyszerű fikciónál, hiszen ehhez az Antarktisz vagy a világűr szolgált volna hadszíntérül.

³⁵ Kajtár: i. m. 341.

³⁶ Michael W. Reisman: *International Legal Responses to Terrorism*. Faculty Scholarship Series, Paper 1016, 1999, 3–60.

keletkezhet államfelelősségi betudás, ami azonban már messze rugaszkodik az Alapokmány 2. cikk (4) bekezdésnek a megsértésétől.³⁷ Zegveld megállapítást tesz továbbá arra, hogy az államfelelősség a terület megfelelő ellenőrzésének és a kormányzat hiányában nem állapítható meg.³⁸ Ennek kimutatása, tehát az államok gyenge vagy bukott státusa végképp bezárja a *due diligence* elvére támaszkodó önvédelmi reakció lehetőségének kapuját.

A BT 1373. számú határozatahoz és annak következményeihez a betudhatóság tágitásának drasztikus mértékét támogató koncepciók is sorakoztak az úgynevezett *harboring* elmélet keretében, ami már magát az állami passzivitást is a betudhatóság szintjére emeli. Frederic Kirgis véleménye szerint az Egyesült Államok Afganisztán elleni, önvédelemre hivatkozó erőszak-alkalmazása és annak a nemzetközi közösség általi hallgatólagos elismerése folytán az önvédelem joga szokásjogi alapon kitágult, a fegyveres fellépés jogszerűségét biztosítva a terroristáknak menedéket nyújtó államok ellen.³⁹ Az elmélet támogatói szerint az Afganisztán elleni fellépés államok általi egyhangú elfogadása a BT 1368. számú határozatából adódik, amely bár nem a tálib kormányra irányítva, de kijelentette a terrorizmust támogató vagy annak menedéket nyújtók felelősségét. Az al-Kaida és a tálib rezsim e viszonya pedig nem kérdőjelezhető meg.⁴⁰

A *harboring* elmélet – csakúgy, mint a BT határozatai – fő gyengesége a kellő precízió és definiáltság hiánya, ugyanis a menedéknyújtás nem mutat objektív mértéket. A kérdés, hogy elegendő-e az ilyen entitások megtűrése és tudomásulvétele, vagy szükséges-e a nyilvánvaló akaratból következő befogadás, nem rendelkezik objektív válasszal. Ez nemcsak a *due diligence* elvénél már említett erőszak tilalmától és az 51. cikktől való elrugaszkodással veszélyeztet, de könnyen támaszthatja az államok felé a mindenhatóság észszerűtlen követelményét. Az Afganisztánnal szembeni fellépés tekintetében mindazonáltal Michael Byers azt az egyébként általam is támogatott megállapítást teszi, hogy a 2001. szeptember 11-i események vonatkozásában az önvédelem szokásjogában nem kellett változásnak beállnia, ugyanis a tálibok és az al-Kaida közötti kapcsolat kellőképpen erős és bizonyítható volt ahhoz, hogy a betudhatóság már meglévő követelményeit elérje.⁴¹ Az Egyesült Államok, így George W. Bush a terrortámadások kezdetétől használta a menedéknyújtás fogalmát, azonban a fellépés valós jogi alapjához nem volt szükség a *harboring* elmélet kiterjesztésére.

Véleményem szerint mindettől függetlenül nem tekinthetünk el 9/11 betudhatóságtágitására gyakorolt hatásától. A 2001. szeptember 11-i események folyamatindító hatását erősíti a BT 1701. számú határozata, amit az izraeli–libanoni konfliktus során fogadott el. A határozat jelentőségét a nemzetközi jogászok egy része a nem állami szereplők elleni önvédelem jogának kiterjesztésében látja. A Biztonsági Tanács aggodalmát fejezi ki a Hezbollah Izrael elleni támadásaival szemben, amit a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetéseként ítél meg. A rendelkező részben egyúttal felszólítja Libanont arra, hogy terjessze ki ellenőrzését az ország területének egészére, és tegyen intézkedést a nem államhoz köthető fegyveres csoportok lefegyverzésére.⁴²

³⁷ Liesbeth Zegveld: *Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*. CUP, 2002, 9–58.

³⁸ Uo. 207–210.

³⁹ Frederic L. Kirgis: *Israel's Intensified Military Campaign Against Terrorism*. ASIL Insights, 2001. december.

⁴⁰ Thomas M. Franck: *Terrorism and the Right of Self-Defense*. AJIL, 95., 2001, 841.

⁴¹ Michael Byers: *Terrorism, the Use of Force and International Law After 11 September*. 51 *International and Comparative Law Quarterly*, 2002, 401–414.

⁴² S/RES/1701 (2006).

Giuliana Ziccardi Capaldo szerint a határozat komoly jelentőséggel bír, olyan általános normatív elemeket sorol fel, amelyek alkalmasak a betudás szabályainak általános jellegét megállapítani. A határozat lényegében válasz elé állítja Libanont:⁴³ a terrorizmus mellett, vagy ellen kíván állást foglalni? Libanon ez utáni cselekményei lényegében külpolitikájaként értékelhetőek, ugyanis tisztában kell lennie nemzetközi jogi kötelezettségeivel és felelősségével. A BT „kvázi jogalkotóként” rögzít egyfajta új felelősségi szabálykeretet, új betudhatósági mechanizmust. Capaldo mindenesetre nem tekint a határozatra úgy, mint a *jus contra bellum* alternatív mechanizmusára, azt az erőszak tilalmán és az önvédelmen kívül helyezi el.⁴⁴ Álláspontom megegyező a szerzőével, hozzátéve: a BT feltehető szabályozási szándéka minden bizonnyal a 2001. szeptember 11-i események hatására is alakult, annak szellemiségét kívánta úgy továbbfűzni, hogy a nem állami szereplők nemzetközi békére és biztonságra veszélyes cselekményei ellen hatékonyan fellépessen, a nemzetközi jog kereteinek állami gyakorlaton keresztül történő szétfeszítése nélkül.

Az al-Kaida New York és Washington ellen intézett támadása nemcsak a fegyveres támadás kritériumainak tágítását eredményezte, hanem az önvédelem Webster-formulából eredő azonnaliság–szükségyszerűség–arányosság feltételhármásának újragondolását is. Az azonnaliság, azaz időbeliség tekintetében a nemzetközi jogászok egy része határozottan foglal állást a kritérium teljes mértékű elhanyagolhatósága mellett. John Yoo véleménye szerint (habár ennek alátámasztására részletesen nem törekedett) az időbeliség figyelmen kívül hagyásával az önvédelem rendszere teljesen megfelelő lehetne az államok hatékony és jogszerű fellépésének.⁴⁵

KÖVETKEZTETÉSEK

A kihívások jellege kettős, hiszen nem csupán a fegyverkezés jellegében és fejlettségében bekövetkező változások, valamint a nemzetközi jogba beszivárgó nem állami szereplőkkel szembeni fellépés problematikája, de az erőszak tilalmát és az önvédelem jogát sokszor saját érdekeik szerint értelmező államok gyakorlata is kérdések elé állította a nemzetközi jogi szintér egészét.

Habár alapvetően az Alapokmány szellemiségének szem előtt tartásával, de mindamellett az erőszak tilalma és önvédelmi jog normatív kereteit olykor már-már kétségbe vonó, azt nemegyszer a fegyveres represszália szintjéig süllyesztő, az önségély és a szükséghelyzet irányába tévesen elmozdító, valamint a kollektív biztonság tartalmát és funkcióját tévesen értelmező álláspontok sora vezetett parttalan vitákhoz. Az így teremtődött helyzet számos nemzetközi jogász szerint egyenes utat kövezett ki az erőszak tilalmának mint kogens normának a totális kudarcához.

Thomas Franck az általános erőszaktilalom és a nagyhatalmak érdekei közötti összhang végleges megbomlását már jóval az ezredforduló előtt vizionizálta, amit az Egyesült Államok 2003-as iraki offenzíváját követően úgy ítélte meg, mint a 2. cikk (4) bekezdésének

⁴³ Csakúgy, mint ahogy Afganisztánt az 1373. számú BT-határozat.

⁴⁴ Giuliana Ziccardi Capaldo: Providing a Right of Self-Defense Against Large-Scale Attacks by Irregular Forces: The Israeli-Hezbollah Conflict. Harvard ILJ Online, Vol. 48, 2007, 101–112.

⁴⁵ John Yoo: International Law and the War in Iraq. The American Journal of International Law, Vol. 97, No. 3. 2003, 563–576.

a hidegháború utáni rövid feltámadást követő megőlését.⁴⁶ Jean Combacau még Franck gondolatainál is tovább megy: a nemzetközi közösség már nem képes az ENSZ-rendszerének hatékony működésében hinni, ezért az államok de facto visszavették a jogukat értékeiknek a védelmére, a saját módjukon. Ez pedig 1945 előtti állapotok közé taszította a nemzetközi jogot, ahol az önvédelem intézménye nem bír relevanciával.⁴⁷

Véleményem szerint egy rendszer előre nem látható hibái még abban az esetben sem tekinthetők teljes kudarcnak, ha e hibák kiküszöbölésére nem mutatkozik támadhatatlan konszenzus, hiszen ez nem jelentheti a meglévő keretek teljes alkalmatlanságát. A 9/11-re válaszul szolgáló afganisztáni, majd iraki fellépést valóban nem övezte teljes legitimitás, az Obama-adminisztráció fontos objektívaként kezelte az Egyesült Államok katonai akciónak a 2. cikk (4) bekezdésének medrébe terelését. Az Iszlám Állam elleni harcban érintett államok fellépéseiket – ha nem is a szűken értelmezett normatív és szokásjogi feltételek mentén – minden esetben az Alapokmány tartalmának megfeleltethető indokokkal kívánják alátámasztani. Mindezek alapján túlzó az általános erőszaktilalom haláláról beszélni.

Az Iszlám Állam elleni önvédelmi részletes jog dimenzióiról és az abból fakadó dogmatikai kérdésekről, illetőleg a kapcsolódó állami gyakorlatból kirajzolódó észrevételeimről külön tanulmányban értekezem.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ENSZ-dokumentumok

Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, San Francisco, 1945. június 26. (Fordítás forrása: 1956. évi I. tv.)

BT-határozatok:

UN Doc. S/RES/268 (1969)

UN Doc. S/RES/517 (1982)

UN Doc. S/RES/1368 (2001)

<https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/sres1368-2001>

UN Doc. S/RES/1373 (2001)

[http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20\(2001\).pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20(2001).pdf)

UN Doc. S/RES/1701 (2006)

<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/PKO%20SRES1701.php>

Egyéb ENSZ-dokumentumok:

UN Doc. A/59/565. (2004)

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/31/PDF/N0460231.pdf?OpenElement>

Bírósági ítéletek

Armed Activities on the Territory of the Congo (Dem. Rep. Congo v. Uganda), 2005 ICJ Reports

⁴⁶ Thomas M. Franck: What Happens Now? The United Nations after Iraq. The American Journal of International Law, Vol. 97. No. 3. 2003, 607–620.

⁴⁷ Jean Combacau: The Exception of Self-Defence in UN Practice. In: Antonio Cassese (szerk.): The Current Legal Regulation of the Use of Force. Dordrecht, 1986, 29–32.

Ethiopia-Eritrea Claims Commission, Partial Award (Jus ad Bellum). 45 ILM
Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, 2004 ICJ Rep.
Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Judgment, ICJ. Reports 2003.
Paramilitary Activities in and against (Nicaragua v. United States of America). 1986 ICJ Rep.

Szakirodalom

- Byers, Michael: *Terrorism, the Use of Force and International Law After 11 September*. 51 International and Comparative Law Quarterly, 2002.
- Capaldo, Giuliana Ziccardi: *Providing a Right of Self-Defense Against Large-Scale Attacks by Irregular Forces: The Israeli-Hezbollah Conflict*. Harvard ILJ Online Vol. 48., 2007.
- Combacau, Jean: *The Exception of Self-Defence in UN Practice*. In: Cassese, Antonio (szerk.): *The Current Legal Regulation of the Use of Force*. Dordrecht, 1986.
- Franck, Thomas M.: *Terrorism and the Right of Self-Defense*. AJIL, 95., 2001.
- Franck, Thomas M.: *What Happens Now? The United Nations after Iraq*. The American Journal of International Law, Vol. 97. No. 3. 2003.
- Gardam, Judith G.: *A Role for Proportionality in the War on Terror*. Nordic Journal of International Law 74:2005.
- Higgins, Rosalyn: *Problems and Process*. International Law and How We Use It. OUP. 1994.
- Kajtár Gábor: *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*. ELTE Jogi Kari Tudomány 29. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015.
- Kelsen, Hans: *The Law of United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*. The Lawbook Exchange, Ltd., 1950.
- Kirgis, Frederic L.: *Israel's Intensified Military Campaign Against Terrorism*. ASIL Insights, 2001. december.
- Reinold, Theresa: *State Weakness, Irregular Warfare, and the Right to Self-Defense Post-9/11*. American Journal of International Law, 2011/2.
- Reisman, Michael W.: *International Legal Responses to Terrorism*. Faculty Scholarship Series. Paper 1016., 1999.
- Schachter, Oscar: *The Lawful Resort to Unilateral Use of Force*. 10 Yale J. Int'l L., 1985.
- Simma, Bruno: *The Charter of the United Nations – A Commentary*. Beck, 2002.
- Sofaer, Abraham D.: *Terrorism as War*. Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), Vol. 96. 2002. március 13–16.
- Valki László: *A szeptember 11-i terrortámadás és a nemzetközi jog*. In: *Válaszok a terrorizmusra, avagy van-e út az afganisztáni „vadászattól” a fenntartható globalizációig*. SVKH-Chartapress, Budapest, 2002.
- Waldock, C. Humphrey: *The Regulation of the Use of Force by States In International Law*. RCADI, 81. 1952.
- Yoo, John: *International Law and the War in Iraq*. The American Journal of International Law, Vol. 97, No. 3. 2003. július
- Zegveld, Liesbeth: *Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*. CUP, 2002.
<http://www.reuters.com/article/us-france-shooting-idUSKCN0T22IU20151114>
<http://www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml>