

SENKIT SEM HAGYHATUNK HÁTRA?

Nem harcolók kimenekítésre vonatkozó műveletek helye a nemzetközi jogban

SZALAY Gergely András

PhD-hallgató (ELTE ÁJK)

1. A téma aktualitása

1.1. Bevezetés

Talán nem túlzás azt állítani, hogy 2021 egyik legjelentősebb eseménye Afganisztán hihetetlenül gyors összeomlása volt. A tálibok gyors előretörése nyomán kialakult káoszban százezrek próbáltak elmenekülni az egyre veszélyesebbé váló országból. Ebben a vészterhes helyzetben a világ számos állama, de elsősorban az Egyesült Államok és szövetségesei, igyekeztek a saját állampolgáraikat és más személyeket kijuttatni Afganisztánból.¹ A világhálót és a híradásokat ellepték a tülekedő menekülni vágyókkal és túlterhelt katonai repülőgépekkel teli képsorok.

Habár sokak számára az afganisztáni események példátlanok tűnhetnek, valójából rengeteg hasonló kimenekítési műveletre került már sor.² Ebben a tanulmányban célom az ilyen műveletek legalapvetőbb tulajdonságainak a feltárása, valamint ezen akciók elhelyezése a nemzetközi jog rendszerében.

A téma aktualitását az is jól mutatja, hogy csak az utóbbi pár évben Magyarország legalább öt kimenekítésben volt érintett. Például számos magyar állampolgárt kellett külföldről hazaszállítani a COVID járvány kitörése miatt.³ 2021-ben Afganisztánból a Sámán Hadművelet keretében a Magyar Honvédség is evakuált embereket Kabul-

¹ SZÓRÁD Tamás: Várd a váratlant! *Air Base Blog*, 2021. november 30. <https://tinyurl.com/3kkjjpmf>

² Az USA kapcsán ld. Gidget FUENTES: Afghanistan Exit Latest in Long History of U.S. Noncombatant Evacuation Missions. *USNI News*, 2021. augusztus 17. <http://bit.ly/47HBxWi>

³ KÁLMÁN Attila: Legalább 4500 magyar van külföldön, alakul a terv a kint ragadtak hazahozására. *24.hu*, 2020. március 19. <https://tinyurl.com/5n93cmx9>

ból.⁴ Röviddel ezután, 2022-ben amikor Oroszország megtámadta Ukrajnát, hazánk – saját állampolgárainak a biztonságba helyezése mellett – többek között indiai állampolgárok ezreinek a kimenekítésében is segédkezett.⁵ 2023 áprilisában Szudánból kellett állampolgárai hazajutásáról gondoskodnia Magyarországnak,⁶ ezen sorok írása alatt pedig még folyamatban van a Hamasz támadása miatt Izraelben veszélybe került honfitársaink evakuációja.⁷

1.2. A fogalom megnevezése

A szakirodalmat, valamint az államok doktrínáit vizsgálva alapvetően kétféle megnevezéssel találkozhatunk a különféle evakuációs akciók vonatkozásában. Az egyik az egyszerű leíró jellegű „kimenekítési művelet” szókapcsolat. Ugyanakkor a különösen érintett államok esetében már jó ideje egy sokkal konkrétabb terminológia, a *non-combatant evacuation operation* (röviden: NEO, magyarul: nem harcolók kimenekítésére vonatkozó művelet⁸) kezdett elterjedni.⁹

A NEO megnevezést többnyire olyan NATO tagországok használják, amelyek a kimenekítési műveletek szempontjából különösen érintettek. Az első ilyen ország az Amerikai Egyesült Államok, de találkozhatunk még a megnevezéssel például az Egyesült Királyság¹⁰ vagy Belgium¹¹ esetében is. Ugyanakkor a NEO elnevezés már megjelent NATO-n kívül is, hiszen Ausztrália¹² és Brazília¹³ is használja ezt a fogalmat.

⁴ A magyar katonák senkit sem hagytak hátra. *Magyarország Kormánya*, 2021. augusztus 26. <https://kormany.hu/hirek/a-magyar-katonak-senkit-sem-hagytak-hatra>

⁵ FORGÁCS Marietta: Szijjártó Péter: Már csaknem kétezer indiai diák hazautazását segítette a külügy. *Index.hu*, 2022. március 3. <https://bit.ly/3QPv8Nk>

⁶ Sikeresen lezárult a magyar állampolgárok evakuálása Szudánból. *Magyarország Kormánya*, 2023. április 26. <https://kormany.hu/hirek/sikeresen-lezarult-a-magyar-allampolgarok-evakualasa-szudanbol>

⁷ A kormány mentőakciójában a Magyar Légierő 325 embert menekített ki Izraelből. *Honvédelem.hu*, 2023. október 9. <https://bit.ly/3SQi5CS>

⁸ Alan COLE – Phillip DREW – Rob McLAUGHLIN – Dennis MANDSAGER: *San Remo Handbook on Rules of Engagement*. San Remo, International Institute of Humanitarian Law, 2009. 18. <https://tinyurl.com/59ucb7cv>

⁹ Andrew W. R. THOMSON: Doctrine of the Protection of Nationals Abroad: Rise of the Non-Combatant Evacuation Operation. *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 11., Iss. 3. (2008) 654. <https://tinyurl.com/5n7dr6c3>

¹⁰ THOMSON i. m. 654–655.

¹¹ Jean-François NOULET: La Belgique envoie quatre avions en direction de Kaboul pour les opérations d'évacuation. *Rtbp.be*, 2021. augusztus 17. <https://bit.ly/3R75Znz>

¹² THOMSON i. m. 265.

¹³ MD33-M-08, Manual de operações de evacuação de não combatentes [Kézikönyv nem hadivselők kimenekítésére vonatkozó műveletekhez]. 2020. (továbbiakban: MD33-M-08).

Számos NATO tagállam a saját hivatalos tájékoztatásaiban a jóval általánosabb „kimenekítési művelet” megnevezést alkalmazza. Erre példaként hozható Franciaország,¹⁴ Németország¹⁵ és Lengyelország¹⁶ is.

Véleményem szerint annak ellenére, hogy a NEO mint megnevezés egyáltalán nem tekinthető általánosan elterjedtnek, sokkal konkrétabban és pontosabban írja le, hogy miről is szólnak az ilyen jellegű műveletek. A szakirodalomban is egyre gyakrabban lehető fel¹⁷ ez a megnevezés. Így ezen tanulmány során elsődlegesen a nem harcolók kimenekítésre vonatkozó műveletekre fogok koncentrálni. Ezért a továbbiakban a kimenekítési műveletet egy általánosabb fogalomként kezelem, amin belül a NEO egy konkrétabb, körülhatárolt művelettípust takar.

Ez ugyanakkor felveti azt a problémát, hogy a *non combatant* (nem harcoló¹⁸) mint jogi státusz alapvetően a fegyveres erők meghatározott, a harcokban közvetlenül részt nem vevő tagjait (egészségügyi személyzet és papok) illeti meg a nemzetközi fegyveres konfliktusok során.¹⁹ Tehát, ha a NEO-k a megnevezésük alapján a nem harcolók kimenekítésére hivatottak, akkor kérdés, hogy ez nem szűkíti-e le a kimenekítendő személyi körét, valamint nem teszi-e definíciós elemmé egy nemzetközi fegyveres konfliktus meglétét. Ugyanakkor, megelőlegezve a később részletesen kifejtésre kerülő állami gyakorlatot, illetve a NEO nemzetközi jog rendszerében elfoglalt helyét, mindkét kérdésre nemleges választ adhatunk. Tehát a „nem harcoló” kifejezés ebben a kontextusban nem keverendő össze a humanitárius jogban ismert fogalommal.

2. NEO meghatározása

A NEO-nak a szakirodalomban, és az államok között sincs egy jól kialakult, egységes definíciója. A különféle állami doktrínák sokszor nagyon eltérő meghatározásokat tartalmaznak, sőt a legtöbb ilyen definíció csak az adott állam közigazgatási rendszerén belül értelmezhető, hiszen például meghatározott állami szervekre telepít hatásköröket. Éppen ezért a legjobban úgy tudjuk feltárni a nem harcolók kimenekítésre vonatkozó műveletek alapvető tulajdonságait, ha pontosan definiáljuk ezen akciókat. Ehhez elengedhetetlen a már létező meghatározások részletes vizsgálata, amin keresztül meghatározhatjuk egy egységes NEO definíció elemeit.

¹⁴ Afghanistan - Evacuation flights (21 October 2021). *France Diplomacy*, 2021. október 21. <https://bit.ly/49JJEUg>

¹⁵ Cabinet approves evacuation mission. *The Federal Government*, 2021. augusztus 18. <https://tinyurl.com/d5ezrkjk>

¹⁶ Polish soldiers completed their mission in Afghanistan. *Gov.pl*, 2021. augusztus 28. <https://tinyurl.com/2j6t9yj8>

¹⁷ Pl. THOMSON i. m.; Major Steven F. DAY: Legal Considerations in Noncombatant evacuation operations. *Naval Law Review*, vol. 40. (1992) 45–64.; Charles A. RAY: Noncombatant Evacuation Operations are always messy affairs. *Foreign Policy Research Institute*, 2023. július 6. <https://tinyurl.com/53e8rzxu>

¹⁸ Az első két nemzetközi békeértekezleten megállapított több egyezmény és nyilatkozat becikkelyezése tárgyában kelt 1913. évi XLIII. törvény, IV. egyezmény melléklete, 3. cikk.

¹⁹ Rule 3. Definition of Combatants. *ICRC, International Humanitarian Law Databases*. https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule3

2.1. Államok által használt definíciók ismertetése

2.1.1. Egyesült Államok

Az Egyesült Államok Védelmi Minisztériumának 3025.14 számú rendeletének először 1990-ben publikált kiadása szerint a nem harcolók kimenekítésére vonatkozó műveletek a következőképpen definiálhatóak:

„NEO: A Külügyminisztérium, Védelmi Minisztérium, vagy más megfelelő hatóság által irányított művelet, mely során nem harcolók kerülnek kimenekítésre külföldi veszélyeztetett területekről, menedékekbe vagy az Egyesült Államokba.”²⁰

A fenti rendelet legújabb verziója eltérő definíciót alkalmaz:

„NEO: a Külügyminisztérium alkalmazásában olyan elrendelt távozások egy külföldi veszélyeztetett területről, melyek a Védelmi Minisztérium közreműködésével kerülnek végrehajtásra, eltérően azoktól az elrendelt távozásoktól, amelyek nem igénylik a Védelmi Minisztérium közreműködését, mivel kereskedelmi vagy bérelt szállítással kerülnek végrehajtásra.”²¹

A két definíciót összehasonlítva láthatjuk, hogy eredetileg a NEO-kat tág körben, szinte bármilyen erre jogosult állami szerv végrehajthatta, ellenben a jelenleg hatályos szabályozás szerint a NEO-nak pont az a specialitása, hogy a hadsereg közreműködik a megvalósításukban. Tehát még mindig vannak olyan műveletek, melyek nem igényelnek katonai közreműködést, de azok a jóval tágabb *ordered departure* (elrendelt távozás) fogalmába tartoznak.²²

Mind a régebbi, mind pedig az új rendelet azonos módon sorolja fel, hogy konkrétan milyen nem harcolók kerülhetnek kimenekítésre. Ezek a személyek lehetnek saját állampolgárok és hozzátartozóik, az Egyesült Államok kormányának – akár külföldi – civil alkalmazottai és hozzátartozóik, katonák hozzátartozói, valamint kijelölt katonák.²³

Mindkét definíció esetében a veszély csak tágan van meghatározva, tehát nem feltétlenül egy nemzetközi vagy nem nemzetközi fegyveres konfliktus, hanem elvi szinten egy természeti katasztrófa is megalapozhatja a kimenekítést.

²⁰ Department of Defense Directive 3025.14, Protection and Evacuation of U.S. Citizens and Designated Aliens in Danger Areas Abroad (US állampolgárok és kijelölt idegenek védelme és evakuációja külföldi veszélyeztetett területeken). 1990. 2003. 12. 8-án hatályos verzió, (továbbiakban: DoD Dir. 3025.14, 1990) E2.1.6. (a szerző saját fordítása).

²¹ Department of Defense Directive 3025.14, Evacuation of U.S. Citizens and Designated Aliens from Threatened Areas Abroad (US állampolgárok és kijelölt idegenek kimenekítése külföldön veszélyeztetett területekről). 2013, 2017. 11. 30-tól hatályos verzió, (továbbiakban: DoD Dir. 3025.14, 2013) II. rész, 13. o. (a szerző saját fordítása).

²² DoD Dir. 3025.14, 2013, 3. pont (4), 3. o.

²³ DoD Dir. 3025.14 1990, E2.1.5. és DoD Dir. 3025.14, 2013, II. rész, 13. o.

Az Egyesült Államokkal kapcsolatban még beszélnünk kell JP 3-68-as Összhaderőnemi Kiadványról (*Joint Publication*). Ezen dokumentum 2015-ös verziója alapján:

„A nem harcolók kimenekítésére vonatkozó művelet egy olyan művelet, mely során nem harcoló kimenekítendőek kerülnek kimenekítésre egy veszélyeztetett külföldi területről. Ez magában foglalja az olyan területeket, melyeket aktuális vagy potenciális veszély fenyeget természeti vagy ember okozta katasztrófáktól, zavargásoktól, küszöbön álló vagy aktuális terrorista tevékenységtől, ellenségeskedéstől vagy más hasonló körülményektől. Ez a művelet a Védelmi Minisztérium közreműködésével kerül végrehajtásra.”²⁴

Az ebben a dokumentumban lévő felsorolás szerint a kimenekítendőek lehetnek az Egyesült Államok polgárai és *national*-jei²⁵, a Védelmi Minisztérium civil személyzete és más kijelölt személyek (fogadó állam vagy harmadik állam polgárai).²⁶

Ebben a definícióban továbbá részletesebben kibontásra kerülnek azok a veszélyes helyzetek, amik szükségessé teszik a kimenekítést. Ez egy tág kör, ami korántsem csak háborús helyzetet foglal magában. Így itt például a természeti katasztrófa is mint veszélyes helyzet szerepel. Ilyen okból végrehajtott NEO-ra példa az *Operation Pacific Passage*, melyet 2011-ben Japánban hajtottak végre, egy cunami és földrengés után.²⁷

A JP 3-68-as Összhaderőnemi Kiadványnak 2022-ben megjelent egy új, a 2021-es afganisztáni kivonulás során szerzett tapasztalatok alapján frissített változata.²⁸ Ez alapján:

„A nem harcolók kimenekítésre vonatkozó műveleteket (NEO) a Védelmi Minisztérium hajta végre, hogy támogassa a Külügyminisztériumot az Egyesült Államok állampolgárainak, *national*-jeinek, jogszerű állandó lakosoknak, a Védelmi Minisztérium civil alkalmazottainak és kijelölt személyeknek (pl. a fogadó és harmadik állam polgárai), akinek az élete veszélyben van, evakuációjában egy külföldi állam területén lévő helyszínről egy megfelelő menedékbe, ha a Külügyminisztérium ilyen utasítást ad.”²⁹

²⁴ Joint Publication 3-68, Non-combatant Evacuation Operations (Összefgyvernemi Publikáció 3-68, Nem harcolók kimenekítésre vonatkozó műveletek), 2015. [a továbbiakban: JP 3-68 (2015)], ix (a szerző saját fordítása).

²⁵ A US citizen és national két eltérő kategória. Bővebben: Certificates of Non Citizen Nationality. *Travel State Gov.* <https://bit.ly/49LnRf6>

²⁶ JP 3-68 (2015), I-1.

²⁷ Lorin T SMITH: Operation Pacific Passage relocates 2,100 families. *U.S. Army*, 2011. szeptember 30. https://www.army.mil/article/54212/operation_pacific_passage_relocates_2100_families

²⁸ Joint Publication 3-68, Non-combatant Evacuation Operations (Összefgyvernemi Publikáció 3-68, Nem harcolók kimenekítésre vonatkozó műveletek). 2022. (továbbiakban: JP 3-68 (2022)), iii.

²⁹ Uo. ix–x. (szerző saját fordítása).

Láthatjuk, hogy ez új meghatározás sem hozott gyökeres változást a NEO Egyesült Államok hadereje által használt fogalmában vagy a kimenekítésre jogosultak személyi körében. Ebben a meghatározásban már általánosítva szerepel a művelet végrehajtását megalapozó veszélyes helyzet. Ugyanakkor a kiadvány tartalmazza, hogy egy NEO végrehajtására rendkívül változatos helyzetekben kerülhet sor (így például egy természeti katasztrófa során is), akár gyorsan vagy lassan romló biztonsági körülmények között.³⁰

2.1.2. Kanada

Kanada a NEO-t a következőképpen definiálja:

„A nem harcolók kimenekítésre vonatkozó művelet egy katonai művelet, mely végrehajtásának célja a Kanadai Külügyminisztérium támogatása kanadaiak és más jogosult személyek külföldről történő kimenekítésében, majd ezen személyek menedékekbe való juttatása.”³¹

Rögtön látható, hogy ez a definíció is a külügy támogatására végrehajtott katonai műveletként határozza meg a NEO-kat. Továbbá itt is megjelenik a jogosult külföldiek kimenekítése a saját állampolgárok mellett. Viszont a veszélyes helyzet ebben a definícióban is csak általánosságban van meghatározva.

Kanada vonatkozásában szükséges a *Mobile* hadműveletet megemlíteni. Ez a művelet 2011-ben indult azzal a céllal, hogy kanadaiakat és más állampolgárokat menekítsenek ki Líbiából. Később az akció egy valós harci műveletté alakult át, aminek célja a Líbia fölé létrehozott repüléstilalmi zóna kikényszerítése volt.³²

2.1.3. NATO

A NEO-kra a NATO egységesített fogalmat használ, ami a következő:

„Egy művelet, melyet azért hajtanak végre, hogy egy külföldi országban veszélyeztetett kijelölt nem harcolókat áttelepítsenek egy biztonságos helyre.”³³

Ez a definíció is kijelölt, de nem szükségszerűen csak NATO tagállamok állampolgáira szűkített nem harcolókról beszél. Továbbá a kimenekítendőket fenyegető veszély is csak általánosan van meghatározva. Viszont ez a meghatározás nem nyilatkozik arról, hogy a NEO feltétlenül katonai művelet-e.

³⁰ Uo. xi.

³¹ Non-combatant evacuation operations (NEO). *Government of Canada*, 2019. november 29. <https://bit.ly/47iqHXI> (a szerző saját fordítása).

³² Ld. Operation MOBILE. *Government of Canada*, 2014. január 22. <https://bit.ly/47oapMs>

³³ AAP-06(2020): Nato glossary of terms and definitions (Fogalmak és definíciók NATO szótára). 2-n-4 (a szerző saját fordítása).

A NATO definíciójával lényegileg azonos meghatározást használ az Egyesült Királyság³⁴ és Spanyolország³⁵ is a saját NEO doktrínájában. Az Egyesült Királyság vonatkozásában szükséges a 2000-es *Palliser* hadműveletet megemlíteni, melynek során a brit hadsereg a Sierra Leone-ban zajló polgárháborúba avatkozott be. Ebben az akcióban a brit csapatok nyíltan oldalt választottak, mivel egy repülőteret nemcsak az evakuáció, hanem az ENSZ csapatok országba érkezése érdekében is biztosítottak. Ennek következtében pedig tűzharcra is sor került a brit csapatok és a lázadók között.³⁶

2.1.4. Brazília

Brazília is rendelkezik saját NEO doktrínával, mely 2007-es verziójának definíciója így hangzik:

„Nem harcolók kimenekítésére vonatkozó műveleteket a Védelmi Minisztérium hajtja végre a Külügyminisztérium kérésére, olyan nem harcolók a fogadó országukból biztonságos helyre történő kimenekítésére, akiknek az élete veszélyben van.”

A doktrína továbbiakban elérhető részei rávilágítanak arra, hogy a kimenekítendő személyi körét Brazília úgy határozza meg, hogy abba a fogadó, vagy harmadik állam kiválasztott polgárai is beletartozhatnak.

Brazília doktrínájának további elemei a kimenekítendőkre leselkedő veszélyt is jobban részletezik, hiszen leírják, hogy:

„a NEO-k végrehajtására külföldi kormányokban bekövetkezett hirtelen változás, egy állam Brazíliához fűződő politikai vagy katonai viszonyának a megváltozása vagy az ország területén tartózkodó belföldi vagy külföldi csapatok brazilokra irányuló fenyegetése miatt lehet szükség”.

Ebben a doktrínában a biztonságos hely egy olyan, lehetőleg Brazíliában lévő, a Külügyminisztérium által meghatározott terület, ahova a kimenekítettek a NEO végzetével kerülnek.³⁷

A doktrína 2020-as verziója már eltérő definíciót tartalmaz, mely szerint a NEO:

³⁴ 3-51 Joint Doctrine Publication: Non-Combatant Evacuation Operations (Összefgyvernemi Doktrína Publikáció: Nem harcolók kimenekítésére vonatkozó műveletek). 2021. 1.2.

³⁵ PDC-3.4.2 Doctrina Conjunta NEO (NEO Összhaderőnemi Doktrína). 2016. 0101.

³⁶ Sam DUDIN: The historical characteristics of non-combatant evacuation operations. (Portsmouth West: Defence Science and Technology Laboratory, 2011): *28th International Symposium on Military Operational Research*. 3–4.

³⁷ Practice relating to Rule 129. The Act of Displacement. ICRC, *International Humanitarian Law Databases*. https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule129_sectionb (a szerző saját fordítása).

„Egy Védelmi Minisztérium által, a Külügyminisztérium kérésére végrehajtott művelet, mely során nem harcolókat (lehetőleg külföldön tartózkodó brazilokat) menekítenek ki a fogadó államból egy biztonságos célállomásra.”³⁸

Ez a dokumentum továbbá meghatározza, hogy a nem harcolók lehetnek brazil állampolgárok, nem létfontosságú katonai személyek és más államok előre meghatározott személyei.³⁹

Ez a definíció egyáltalán nem rendelkezik arról, hogy a kimenekítendőek veszélyben vannak, habár logikailag ez nyilvánvalóan részét képezi minden ilyen műveletnek. Ezen túl, itt is előkerülnek a saját állampolgárok mellett meghatározott külföldiek, valamint a brazil felfogás szerint is szükségszerűen katonai művelet egy NEO.

Brazília is hajtott már végre NEO-t. Példának okán 2003-ban és 2004-ben a Brazil Légierő Bolíviából és Haitiből menekített ki állampolgárokat. A Haitiből való evakuációra egy puccs, míg a bolíviaira az ország földgázkészletének kiaknázásához kapcsolódó viták miatt kirobbant zavargások következtében volt szükség.⁴⁰

2.2. Szakirodalom

A szakirodalomban jellemzően államok – leginkább az Egyesült Államok – által használt definíciókat alkalmaznak a szerzők, ha a NEO-król írnak.⁴¹

Ugyanakkor egy további definícióval találkozhatunk a San Remo-ban kiadott Művelet-végrehajtási Szabályok Kézikönyvében:

„A nem-harcolók kimenekítésére vonatkozó műveletek (NEO) megkülönböztető ismérve, hogy támogatást nyújtanak más kormányzati hivataloknak az állampolgáraik és más kiválasztott személyek fenyegető körülmények közül történő kimenekítéséhez egy külföldi országban vagy a fogadó országban. A NEO-k alapvetően védelmi jellegűek.”⁴²

Ez a definíció is tágra határozza meg a veszélyt és itt is kiválasztott civilekről van szó. Egyedi módon ezen meghatározás szerint a NEO alapvetően védelmi jellegű. Ez is egy olyan szempont amire még szükséges lesz még visszatérnünk.

³⁸ MD33-M-08, Parte II – Termos E Definições (a fordítás DeepL fordítóval készült).

³⁹ Uo.

⁴⁰ Milena GALDINO: *Avião da Força Aérea vai resgatar brasileiros no Haiti. Agencia Brasil*, 2004. február 27. <https://bit.ly/40TA0dJ>

⁴¹ Pl. DAY i. m. 47.; és Micah SMITH (ed.): *Operational Law Handbook*. Charlottesville, The Judge Advocate General's Legal Center and School, 2022. 317.

⁴² COLE–DREW–McLAUGHLIN–MANDSAGER i. m. 18.

2.3. Milyen elemei vannak egy egységes NEO definíciónak?

Egy egységes NEO definíció alkotásához több szempont elemzése szükséges. Ebből a kimenekítendő személyi köre alapvető fontosságú, így ez külön, míg a többi szempont egyben kerül elemzésre.

2.3.1. A kimenekítendő személyi köre

A kimenekítendő vonatkozásában a fent ismertetett definíciókat az alábbi módon tudjuk összefoglalni:

I. Táblázat ⁴³				
Definíciók	Jogállások			
DoD Dir. 3025.14 (1990 és 2013)	saját állampolgárok és hozzátartozók	USA kormányának civil alkalmazottai és hozzátartozók (akár külföldiek)	kijelölt katonák	katonák hozzátartozói
USA JP 3-68 (2015 és 2022)	saját állampolgár és <i>national</i>	Védelmi Minisztérium civil személyzete		más kijelölt személyek
Kanada	saját állampolgárok		más jogosult személyek	
NATO	kijelölt nem harcolók			
Brazília 2007	brazil állampolgárok és hozzátartozók	a brazil kormánynak dolgozó külföldiek	sérült vagy beteg, illetve életveszélyben lévő külföldiek	mások, a nagykövet vagy katonai parancsnok döntése szerint
Brazília 2020	brazil állampolgárok	nem létfontosságú katonai személyek	meghatározott idegen állampolgárok	
san remo-i kézikönyv	saját állampolgárok		más kiválasztott személyek	

Egyértelműen látható, hogy az összes ismertetett definícióban valamilyen logika alapján *kijelölt* kimenekítendő szerepelnek. Ezt a logikát úgy foglalhatjuk össze, hogy alapvetően a végrehajtó állammal valamilyen módon kapcsolatban álló személyek kimenekítésére vonatkozik a NEO. Ez a kapcsolat a saját állampolgároknál egyértelműen adott, ugyanakkor a kérdéses állam foglalkoztatásában álló külföldiek, vagy a saját állampolgárok hozzátartozóinak esetében is fennáll.

Erre a megállapításra nagyon jó gyakorlati példa a 2021-es Sámán hadművelet. Ezen akció során Afganisztánból a Magyar Honvédség magyar és szövetséges államok polgárai mellett olyan afgán állampolgárokat menekített ki egy konkrét lista alapján, akik a háború folyamán valamilyen módon segítségére voltak a magyar katonáknak. Itt leginkább a magyarokkal együttműködő tolmácsokra, őrökre, illetve más alkalmazottakra kell gondolni.⁴⁴

⁴³ A szerző saját táblázata.

⁴⁴ SZÓRÁD i. m.

A fenti logikából csak a 2007-es brazil doktrína lóg ki. Hiszen itt azt láthatjuk, hogy olyan súlyosan sérült vagy veszélyeztetett személyeket is megmentene Brazília, akik vele nem állnak kapcsolatban. Ugyanakkor ezen egy mondat nem írja felül az előbbiekben tett megállapítást. Hiszen nem arról van szó, hogy Brazília kizárólag számára idegen beteg és sérült személyek kimenekítésére indít műveleteket, hanem ha már az elsődlegesen kimenekítendő személyek biztonságban vannak, a brazil hatóságok hajlandóak segítséget nyújtani nehéz helyzetben lévő idegeneknek is.

2.3.2. Egyéb releváns szempontok

A kimenekítendők személyi körén túl több további szempontot is szükséges vizsgálnunk. Például egyértelmű, hogy a NEO külföldön történik, nem az azt végrehajtó állam saját területén.

Kérdéses viszont, hogy milyen veszély miatt van szükség a kimenekítésre. A definíciók döntő többsége a veszélyt csak általánosságban, vagy rendkívül tágan nevezi meg, és nem köteleződik el a humanitárius jog vagy *ius ad bellum* logikája felé. Azért is lenne tévedés a veszélyes helyzetet egy merev jogi dogmatika szerint értelmezni, mert a gyakorlatban előfordulhat a situáció gyors változása is. Tehát lehetséges, hogy a nem nemzetközi fegyveres konfliktushoz szükséges intenzitás szintjét még épp el nem érő helyzetből hoz ki egy állam civileket. Éppen ezért számunkra is az a bölcs, ha csak általánosságban beszélünk veszélyes helyzetről. Ezt a döntést az ismertett gyakorlati példák is alátámasztják, hiszen bőven talákoztunk olyan esetekkel amikor zavargások vagy egy természeti katasztrófa tette szükségessé a NEO végrehajtását.

Ez előbbiekhöz kapcsolódik az is, hogy ez a veszély a közelmúltban keletkezzen és fenyegetse a kimenekítendőket, valamint a fogadó állam helyzetében okozzon változást. Ez a romló biztonsági helyzet lehet egy gyors és hirtelen változás (pl. egy puccs) eredménye, vagy akár egy lassabb folyamat következménye.⁴⁵ Ez a logika a 2022-es JP 3-68-as kiadvány ismertett részein túl Brazília régebbi doktrínájából is visszatükröződik, illetve a NATO doktrína is tartalmazza, hogy a művelet végrehajtása során gyorsan változó politikai helyzetre kell készülni.⁴⁶ Továbbá az említett gyakorlati példák is jellemzően ilyen körülmények között zajlottak le.

Többször előkerülő elem, hogy a kimenekítés után a kimenekítendőek egy biztonságos helyre kerülnek. Ez a hely a definíciók egy részében, mint ún. „*safe haven*” szerepel, amit magyarrá menedékként fordítottam. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy ez a hely lehet harmadik államban is. Erre jó példa a Sámán hadművelet, ami során a Honvédség repülőgépei Afganisztánból először Üzbegisztánba szállították a kimenekítetteket.⁴⁷

Jelentős kérdés, hogy a NEO szükségszerűen katonai művelet-e. Az ismertett meghatározások többsége – például az USA újabb meghatározásai, továbbá Kanada

⁴⁵ DUDIN i. m. 8.

⁴⁶ AJP-3.4.2, Allied Joint Doctrine for Non-combatant Evacuation Operations (Szövetséges Összhaderőnemi Doktrína a Nem-hadviselők Kimenekítésére Vonatkozó Műveletekről). 2013. 0103.

⁴⁷ SZÓRÁD i. m.

definíciója – szerint a NEO kimondottan katonai művelet (jellemzően a Külügyminisztérium támogatására). De előfordulhat, hogy egyáltalán nincs meghatározva, hogy milyen állami szerv hajtja végre az adott műveletet, vagy pont, hogy tág kört alkotnak a végrehajtó intézmények. Ilyen volt például az 1990-es rendeletben szereplő amerikai definíció.

Az kétségtelen, hogy a NEO jellemzően katonai művelet. Ugyanakkor ebben a kérdésben egészen biztos döntést nem hozhatunk, hiszen a dolgozatban ismertetett államok egyáltalán nem képezik a nemzetközi közösség többségét. Egyes államok rendkívül eltérő felépítéssel, sajátos erőszakszervezetekkel rendelkeznek. Például Oroszországban a Különleges Helyzetek Minisztériuma is jogosult kimenekítési műveletek végrehajtására,⁴⁸ Olaszország részéről a kabuli evakuációban részt vettek a *Carabinieri*, az Olasz Csendőrség tagjai,⁴⁹ Magyarországon pedig a Terrorelhárítási Központnak (TEK) is vannak a témához kapcsolódó hatáskörei.⁵⁰ Továbbá vannak még egyéb elméleti lehetőségek is (pl. katonai magánvállalkozók vagy titkosszolgálatok szerepvállalása), ami-tek hiba lenne kizárni a saját meghatározásunkból.

Szempontra még, hogy milyenek egy NEO művelet-végrehajtási szabályai.⁵¹ Tehát alapvetően védekező jellegű műveletről beszélünk-e, vagy pedig elképzelhető, hogy a végrehajtásban résztvevő csapatok szándékosan keverednek harcérrintkezésbe, például egy állampolgár felkutatása során. Sőt, egy NEO-t végrehajtó állam adhat-e közvetlen utasítást a katonáinak például egy repülőter erőszakkal való elfoglalására?

A Művelet-végrehajtási Szabályok Kézikönyvében például definíciós elemként szerepel, hogy a NEO-k alapvetően védekező jellegűek.⁵² Ez azt jelenti, hogy a műveletet végrehajtó csapatok számára az erőszak alkalmazása korlátozva van a kimenekítendőők és saját maguk védelmére. Tehát a ROE alapvetően reagáló jellegű.⁵³ Ugyanakkor ezt a kérdést nem vonnám bele a végleges definícióba.

Egyrészt, fontos arra figyelni, hogy a megalkotott meghatározás ne legyen túlságosan szűk és ne zárjon ki magából a mindennapi életben reálisan felmerülő problémákat. Hiszen így az is előfordulhatna, hogy egy konkrét, már megkezdett NEO a szituáció, illetve a ROE változása folytán „kicsúszik” a definíciónkból. További érv még, hogy ebben a kérdésben egyáltalán nem figyelhető meg összhang az államok között. Azt is fontos figyelembe venni, hogy annak a meghatározása, hogy NEO-t végrehajtó katonák mit tehetnek és mit nem, egy bonyolult nemzetközi jogi kérdés, ami nagyban függhet a művelet végrehajtásának jogcímétől, illetve a konkrét szituációtól.

Habár a gyakorlatban a legtöbb NEO komoly áldozatok és jelentősebb harcérrintkezések nélkül került végrehajtásra, vannak ettől eltérő esetek is. Erre jó példa az 1978-as

⁴⁸ Ld. Main Functions of the Emergencies Ministry of Russia. *MCHS.gov.ru*. <https://bit.ly/40IUWnL>

⁴⁹ Elisabeth BRAW: Italy's Carabinieri Were the Perfect Force for the Kabul Evacuation. *Defense One*, 2021. szeptember 3. <https://bit.ly/3sNEea3>

⁵⁰ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.), 7/E. § (1) bekezdés d) pont.

⁵¹ Angolul: *Rules of Engagement*, rövidítve: ROE; ismert magyar megfogalmazás még a „harcérrintkezési szabályok és bevetési szabályok” is.

⁵² COLE–DREW–MCLAUGHLIN–MANDSAGER i. m. 18.

⁵³ DAY i. m. 47–48.

Leopard művelet. Ezen akció során francia ejtőernyősök egy szabályos városi ütközetet vívtak, hogy 2000 európai túszt szabadítsanak ki Kolwezi városában, a mai Kongói Demokratikus Köztársaság területén.⁵⁴ Habár ez a művelet korántsem volt védekező jellegű, azért volt rá szükség, mert csupán pár nappal korábban a várost lázadók szállták meg.⁵⁵

2.4. Egységes NEO definíció megállapítása

A konkrét definíció megállapítása előtt fontos tisztázni, hogy csak munkadefiníciót tudunk alkotni, mivel a meghatározásunk kizárólag leíró jellegű lehet, a nemzetközi jogi szempontból vett jogszerűség nem fogja a fogalmi elemét képezni.⁵⁶ Ennek oka, hogy a fent idézett állami definíciók többsége normatív, viszont csak a saját belső joguk szempontjából. Így pedig nemzetközi jogi definíciót mi sem alkothatunk.

A fentiek alapján a nem harcolók kimenekítésére vonatkozó műveletek munkadefinícióját így állapíthatjuk meg:

- A NEO jellemzően katonai részvétellel végrehajtott művelet.
- A célja kijelölt, a végrehajtó állammal valamilyen kapcsolatban álló nem harcolók kimenekítése.
- A nem harcolók egy külföldi államban tartózkodnak, ahol a helyzet megváltozása folytán veszélyben vannak.
- A kimenekítés vagy az azt végrehajtó államba, vagy más biztonságos helyre történik.

3. Állampolgárok külföldi védelme és a NEO helye a nemzetközi jogban

A következőkben célom, hogy elhelyezzem a nem harcolók kimenekítésére vonatkozó műveleteket a nemzetközi jog rendszerében. Továbbá itt fogom megvizsgálni a NEO műveletek kapcsolatát más, a jogirodalomban gyakrabban előkerülő, vagy egyébként hasonló témákkal.

A NEO-kat leggyakrabban a nemzetközi jog egyik komoly vitákkal övezett koncepciójával, az állampolgárok külföldi védelmével kapcsolatban szokták tárgyalni. A két téma közötti összefüggés olyan szoros, hogy elsőnek az állampolgárok külföldi védelmének alapjaival szükséges megismerkednünk.

3.1. Állampolgárok külföldi védelme

Az állampolgárok külföldi védelmének (angolul: *protection of nationals abroad*) lényege, hogy egy állam a külföldön veszélyeztetett állampolgárai védelmében fegyveres erőt alkalmazhat, a területi állam beleegyezése, vagy az ENSZ BT felhatalmazása

⁵⁴ DUDIN i. m. 1., 6. és 9.

⁵⁵ 1978 Battle of Kolwezi. *Foreign Legion Info*, 2021. május 19. <http://foreignlegion.info/battle-of-kolwezi/>

⁵⁶ SÜLYÖK Gábor: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Budapest, Gondolat, 2019. 16–17.

nélkül.⁵⁷ Ezen megközelítés jogszerűsége ugyanakkor mind a nemzetközi közösségben, mind pedig a tudományos életben rendkívül komoly viták tárgyát képezi.⁵⁸

1945 előtt nem is volt kérdés, hogy jogszerű az, ha egy állam ilyen módon védi meg a polgárait.⁵⁹ Így például 1813 és 1927 között egyedül az Egyesült Államok 70 ilyen akciót hajtott végre.⁶⁰ Sőt, az Osztrák–Magyar Monarchia is bevetette ilyen módon a flottáját 1876-ban Thesszalonikiben.⁶¹ Ezt a megközelítést 1920 után már egyesek elkezdték vitatni, leginkább a Népszövetség Egyezségokmányára, illetve a Kellogg–Briand Paktumra hivatkozva. Jelentős változást ugyanakkor csak az ENSZ Alapokmányának az elfogadása hozott.⁶²

3.1.1. Az önvédelem joga

Az állampolgárok külföldi védelmének saját logikája alapján az ilyen akciók megengedhetőségét az ún. Waldock-i kritériumokhoz szokták kötni, melyek a következők:

1. Az állampolgárokat fenyegető sérülés közeli veszélye.
2. Kudarccal vagy tehetetlenséggel a területi állam részéről az állampolgárok megvédelmére.
3. Szigorúan csak az állampolgárok védelmére irányul az akció.⁶³

Az előbbieken túl fontos szempont még, hogy az akció a lehető leggyorsabban véget érjen. Ezekre a feltételekre összefoglalóan úgy tekinthetünk, mint az önvédelem jogának szükségességi és arányossági kritériumainak a konkrét doktrínára való alkalmazására.⁶⁴

Ez a gondolatmenet pedig el is vezet minket az állampolgárok külföldi védelmének jogszerűségét alátámasztani próbáló érvelések legnagyobb csoportjához. Ezen megközelítések lényege az, hogy az állampolgárok külföldi védelme részét képezi az ENSZ Alapokmány 51. cikkében foglalt önvédelem jogának. Erre a megállapításra ugyanakkor két különböző érveléssel is el lehet jutni.

Az egyik érvelés kiindulópontját az ENSZ Alapokmány 51. cikkében található „természetes jog” (angolul: *inherent right*) megfogalmazás adja. Ezen értelmezés szerint, mivel az ENSZ Alapokmány elfogadása előtt vitathatatlanul jogszerűek voltak az ilyen

⁵⁷ Francis GRIMAL – Graham MELLING: The Protection of Nationals Abroad: Lawfulness or Toleration? A Commentary. *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 16., No. 3. (2012) 546. <https://doi.org/10.1093/jcsl/krr021>

⁵⁸ Tom RUYTS: The ‘Protection of Nationals’ Doctrine Revisited. *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 13., no. 2. (2008) 233. <http://www.jstor.org/stable/26294693>

⁵⁹ RUYTS i. m. 235.

⁶⁰ David J. GORDON: Use of force for the protection of nationals abroad: The Entebbe incident. *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 9., no. 1. (1977) 117.

⁶¹ Natalino RONZITTI: Rescuing Nationals Abroad Revisited. *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 24., no. 3. (2019) 435. <https://doi.org/10.1093/jcsl/krz030>

⁶² GORDON i. m. 120–122.

⁶³ RUYTS i. m. 234–235.

⁶⁴ Yoram DINSTEIN: *War, Aggression and self-defence*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005. 231–232. <https://doi.org/10.1017/9781108120555>

akciók, 1945 után is „tovább él” a doktrína.⁶⁵ Így tehát ezen érvelés szerint, az állampolgárok külföldi védelme szokásjogi alapon részét képezi az önvédelem jogának. Ezt a megközelítést még azzal is meg szokták támogatni, hogy az államok konkrét esetekben jellemzően nem maga a doktrína, hanem annak egyes alkalmazásai ellen tiltakoznak.⁶⁶

Ugyanakkor ez az elmélet több okból sem állja meg a helyét. Egyrészt, annak ellenére, hogy pár állam, például Izrael, az Egyesült Államok vagy Franciaország⁶⁷ valóban így gondolkozik, nem állapítható meg, hogy az államok döntő többsége támogatná az ilyen akciókat. Jellemzően néhány nyugati ország ragaszkodik következetesen az állampolgárok külföldi védelmének doktrínájához, míg leginkább – de nem kizárólagosan – fejlődő országok elutasítják ezt a megközelítést, számos másik állam pedig nem nyilvánított még véleményt a kérdésben. Ennek megfelelően konkrét esetekről tudunk, amikor a doktrína jogszerűsége, nem pedig az egyes alkalmazásai ellen szólaltak fel államok. Például a diplomáciai védelemről szóló egyezmény tervezetének kidolgozásakor, illetve az ENSZ BT-ben és Közgyűlésben lefolytatott viták is megerősítik ezt a megállapítást.⁶⁸

Az állampolgárok külföldi védelmét az önvédelem rendszerén belül értelmező másik megközelítésnek a lényege az, hogy az állam immanens részét képező állampolgárokat külföldön ért támadást az állam ellen intézett fegyveres támadásként lehet értelmezni.⁶⁹ Viszont ahhoz, hogy ez a szempont érvényesüljön, nagyon fontos az egyes esetek konkrét körülményeit figyelembe venni. Szükséges például, hogy a veszélyeztetett személyek kifejezetten az állampolgárságuk miatt kerüljenek célkeresztbe,⁷⁰ de a támadásnak ezen túlmenően is kellően súlyosnak kell lennie.⁷¹ Ugyanakkor, a jogtudományban rendkívül vitatott ennek a megközelítésnek is az elfogadhatósága. Nem is csoda, hogy nem ismerünk olyan példát, amikor egy állampolgárok ellen irányuló támadást a nemzetközi közösség egyöntetűen fegyveres támadásként értékelt volna.⁷²

A fentiek ellenére az utóbbi évtizedekben mégis azonosíthatunk egy olyan tendenciát, hogy a nemzetközi közösség jellemzően tolerálja az állampolgárok külföldi védelmét célzó akciókat, ha azok kizárólag a kimenekítésre korlátozódnak, és nem avatkoznak be a területi állam belügyeibe.⁷³ Ez a jelenség ugyanakkor, az erre irányuló meggyőződés (*opinio iuris*) hiányában, nem képes a fenti megállapítások felülírására.⁷⁴

⁶⁵ RUYS i. m. 235–236.

⁶⁶ GRIMAL–MELLING i. m. 550.

⁶⁷ RUYS i. m. 259–260.

⁶⁸ Ld. RUYS i. m. 256–263.

⁶⁹ RUYS i. m. 235–236.

⁷⁰ DINSTEIN i. m. 233.

⁷¹ GRIMAL–MELLING i. m. 549.

⁷² Olivier CORTEN: *The Law Against War, The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*. Oxford, Hart Publishing, 2021. 400–401.

⁷³ RUYS i. m. 264.

⁷⁴ GRIMAL–MELLING i. m. 554.

3.1.2. Egyéb megközelítések

Az önvédelem jogán alapuló érveléseken túl további megközelítések is léteznek, amelyek az állampolgárok külföldi védelmének jogszerűségét akarják alátámasztani. Például létezik olyan álláspont is, hogy az állampolgárok külföldi védelme nem ütközik az ENSZ Alapokmányának 2. cikk (4) bekezdésében foglalt általános erőszaktilalomba. Ennek alapja az, hogy az ilyen akcióknak kizárólagos célja a saját állampolgárok védelme, így azok a másik állam területi épségét vagy politikai függetlenségét nem sértik.⁷⁵

Ugyanakkor az ENSZ Alapokmányának erőszaktilalma alapvetően kizárólagos jellegű, azt tágan kell értelmezni. Egyrészt az Alapokmány előkészítő anyagaiból világosan látszódik, hogy a rendelkezés célja bármilyen erőszakos akció kizárása, másrészt ezt a tág értelmezést fogadta el a Nemzetközi Bíróság is a Korfu ügyben⁷⁶. Így pedig ez az érvelés sem állja meg a helyét.⁷⁷

Még számos kisebb hatású érveléssel akarták alátámasztani, hogy az állampolgárok külföldi védelme jogszerűen lehetséges. Ilyen érvelések például alapulhatnak az emberi jogokon, vagy épp a szükséghelyezeten. Ugyanakkor ezen megközelítések jelentős hatást nem váltottak ki a tudományos életben, elfogadhatóságuk a fenti érveléseknél még kevésbé megalapozottabb.⁷⁸

3.2. Másik állam beleegyezése

A jelenleg hatályos jog alapján nem vitatott, hogy egy állam végrehajthat egy, a külföldön tartózkodó állampolgárai védelmét célzó akciót, ha abba a területi állam beleegyeznek.⁷⁹ Azonban a gyakorlatban ezen körülmény fennálltát sem olyan egyszerű bizonyítani, mint ahogy azt elsőre gondolnánk. Mivel az állampolgárok külföldi védelmére leginkább zavaros helyzetekben (pl. puccs, polgárháború) kerül sor, gyakran nagyon nehéz azt megállapítani, hogy pontosan ki is jogosult a beleegyezés megadására. Továbbá az államok közötti hatalmas erőbéli eltéréseket figyelembe véve az is kérdéses, hogy a beleegyezést kizárólag önszántából adta-e meg a területi állam. Éppen ezért a nemzetközi közösség esetenként akkor is el szokta ítélni az ilyen akciókat, ha abba a területi állam egyébként látszólagosan beleegyezett. Az előbbiekre nagyon jó példa az Egyesült Államok 1985-ös grenadai beavatkozása.⁸⁰

⁷⁵ RUYs i. m. 235.

⁷⁶ 1946-ban brit hadihajók aknára futottak az Albániában lévő Korfu-szorosban, ami után az Egyesült Királyság aknamentesítési műveletet hajtott végre a területen. A Nemzetközi Bíróság ítéletében megállapította, hogy az Egyesült Királyság az aknamentesítési műveletekkel megsértette Albánia szuverenitását. *Ld. Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, *International Court of Justice*, <https://www.icj-cij.org/case/1>

⁷⁷ RUYs i. m. 237.

⁷⁸ Uo. 236–237.

⁷⁹ Uo. 235.

⁸⁰ Thomas M. FRANCK: *Recourse to Force, State Action Against Threats and Armed Attacks*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002. 76–77. és 86.

Ugyanakkor olyan eseteket is megfigyelhetünk, hogy habár egy állam nem egyezik bele a területén végrehajtott ilyen jellegű akcióba, de utólag nem is ítéli el azt. Például 2011-ben Nagy-Britannia menekítette ki több állampolgárát a különleges erői segítségével Líbia területéről. Az akciót Líbia kormánya nem hagyta jóvá, ugyanakkor azt – a nemzetközi közösséggel egyetemben – nem is ítélte el. Ennek az oka valószínűleg az, hogy sokszor egyszerűbb egy gyenge ország kormányának szemet hunynia egy ilyen akció felett, mint egy alpból zavaros helyzetben további feszültséget felvállalni egy határozott elítéléssel. Ráadásul amúgy is előnyös lehet az adott állam számára ilyen módon „megszabadulni” a külföldi állampolgároktól.⁸¹

3.3. ENSZ BT felhatalmazása

Az sem lehet kérdéses, hogy a Biztonsági Tanács az ENSZ Alapokmány VII. fejezet 42. cikke alapján adhat felhatalmazást külföldön tartózkodó állampolgárok védelmét célzó fegyveres akció végrehajtására. Az összes eddig felsorolt jogalap közül messze ennek vitatható legkevésbé a legalitása. Ugyanakkor arra még nem volt példa a szervezet történetében, hogy ilyen felhatalmazást adott volna.⁸² Ennek ellenére, az ENSZ BT határozataiban a kimenekítési műveletekre többször is utalás történik, ugyanakkor ezen utalások nem kellően konkrétak ahhoz, hogy messzemenő jogi következtetéseket vonjunk le belőlük.⁸³

3.4. Elhatárolások

A különböző műveletek közötti hasonlóságok miatt fontos megvizsgálni, hogy hogyan határolható el a NEO más intézményektől, különösen a humanitárius intervencióktól és egyéb kimenekítési akcióktól.

COVID világjárvány kapcsán számos alkalommal került arra sor, hogy egyes államok a külföldön rekedt állampolgáraik hazahozataláról gondoskodtak. Példának okán Lengyelország több mint 55 ezer,⁸⁴ míg az Egyesült Államok 85 ezer⁸⁵ személy hazaszállítását oldotta meg. Ezek az akciók a NEO határát súrolják, hiszen egy világjárvány is beletartozhat a tág veszélyes helyzetbe. Éppen ezért elképzelhető, hogy egy ilyen akció NEO legyen. Ugyanakkor a mostani járvány alatt végrehajtott kimenekítések többségét mégsem tekinthetjük NEO-nak, hiszen ezeket jellemzően nem a hadsereg – vagy más fegyveres szerv – hajtotta végre. Ráadásul, mivel a COVID járványnak a polgárok saját hazájukban ugyanúgy ki vannak téve, a hazahozatalra ténylegesen a

⁸¹ GRIMAL–MELLING i. m. 544–545. és 554.

⁸² RONZITTI i. m. 445.

⁸³ Pl. 851 (1993) ENSZ-BT határozat 17. pont, 1973 (2011) ENSZ BT-határozat 7. pont, 2219 (2015) ENSZ BT-határozat 4. pont (b) bekezdés.

⁸⁴ Polska solidarna w obliczu pandemii COVID-19. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 2020 június 27. <https://www.gov.pl/web/koronawirus/polska-solidarna-w-obliczu-pandemii-covid-19>

⁸⁵ Michael GOLDSTEIN: US State Department Brings Home Over 85,000 Americans In Coronavirus Crisis. *Forbes*, 2020. április 10. <http://bit.ly/3SPY3bx>

fogadó államokban bevezetett korlátozó intézkedések, valamint a légitözlekedés lezárása következtében volt szükség, nem a polgárokat külföldön fenyegető veszély miatt.

Gyakran előfordul, hogy külföldön tartózkodó állampolgárokat terroristák vagy egyszerű bűnözők túszul ejtenek. Ilyen már többször történt magyar állampolgárokkal is, például volt, hogy Thaiföldről kellett egy magyar fiatalembert hazahoznia a TEK munkatársainak,⁸⁶ de több hasonló esetre került sor Szíriában is.⁸⁷ Ezeket az akciókat alapvetően a fogadó államban uralkodó helyzet határolja el a NEO-któl. Ugyanis itt szó sincs a helyzet gyors politikai vagy természeti okokból való megváltozásáról, hiszen az adott államban uralkodó konstans biztonsági környezet következtében kerülnek ilyen szituációba az állampolgárok. Továbbá – habár ez nem definíciós elem – ezen akciók sokkal kisebb léptékűek, mint a dolgozatban bemutatott akármely NEO.

Elhatárolási szempontból ugyanakkor sokkal érdekesebbek az entebbei (1976) és larnacai (1978) incidenshez, valamint a Saskarom hadművelethez (*Operation Eagle Claw*, 1980) hasonló akciók.

1976-ban egy csapat terrorista eltérített egy francia repülőgépet a fedélzetén izraeli állampolgárokkal. A gép Ugandában szállt le, ahol a helyi kormány védelme alatt a terroristák követeléseket fogalmaztak meg Izrael felé. Attól tartva, hogy a túszokat kivégzik, Izrael kormánya Uganda jóváhagyása nélkül egy igen merész akció keretében kiszabadította a túszokat.⁸⁸

A larnacai incidensre 1978-ban került sor, amikor terroristák túszokat tartottak fogva egy ciprusi repülőtéren. Mivel egyiptomiak is voltak a túszok között, Egyiptom – a ciprusi hatóságokat megfélemlítve – kommandósokat küldött a repülőterre, hogy leszármoljanak a terroristákkal. Az akció Egyiptom részéről katasztrófába fulladt, mivel a ciprusi hatóságok beavatkozásának következtében pár egyiptomi kommandós meghalt, többeket pedig elfogtak. Ennek ellenére a túszoknak sikerült elmenekülniük és a terroristák is rendőrkézzre kerültek.⁸⁹

Ha a NEO definícióba felvettem volna a védekező jelleget, akkor az elhatárolás egyértelmű lenne, hiszen egyik fenti akciót sem tekinthetjük védekező jellegűnek a korábban bemutatott logika szerint. Ugyanakkor az elhatárolás a definícióba ténylegesen bekerült szempontok alapján is elvégezhető, hiszen egyik műveletre sem a területi államban uralkodó állapot megváltozása folytán volt szükség. Ez a ciprusi eset kapcsán hatványozottan igaz, ugyanakkor Ugandában sem egy, közvetlenül az eset előtt bekövetkezett változás miatt voltak veszélyben az izraeli állampolgárok. Tehát egyik akció sem tekinthető NEO-nak.

Az előbbi logika ugyanakkor a Saskarom hadművelet (*Operation Eagle Claw*) esetében problémásabb. Erre a műveletre 1980-ban került sor, az iráni iszlám forradalom után. Az Egyesült Államok egy rendkívül bonyolult akcióban próbálta kiszabadítani

⁸⁶ Thaiföldön szabadítottak ki egy magyart a terrorelhárítók. *Origo.hu*, 2011. június 15.
<https://www.origo.hu/itthon/20110615-elrabolt-fiatalembert-szabadított-ki-a-tek.html>

⁸⁷ Kiszabadította a TEK a 14 hónapja Szíriában túszul ejtett magyarokat. *Dehir*, 2013. 06. 12.
<https://bit.ly/3R50BRQ>

⁸⁸ RUYs i. m. 248.

⁸⁹ RUYs i. m. 250–251.

a már több hónapja Iránban raboskodó polgárait. Az akció már az amerikai csapatok Iránba való érkezése során kudarcba fulladt, így tűzharcra a felek között – az eredeti tervektől eltérően – nem került sor.⁹⁰ Ezen művelet esetében a két korábbi példára alkalmazott logika azért nehézkes, mert itt a túsok valóban a helyzet megváltozása – Iránban bekövetkező politikai átalakulás – miatt voltak veszélyben. Habár maga a forradalom hónapokkal korábban zajlott le, a veszély közvetlenül fenyegette a túsokat. Ha a definíció elemei közé felvettük volna a védekező jelleget, akkor újból nem lenne különösebb probléma a minősítés, viszont, ha a műveletre a forradalomhoz közelebb került volna sor, most még nehezebb kérdés előtt állnánk.

Összegezve, ezt a konkrét műveletet nem minősíteném NEO-nak a forradalom és az akció között eltelt idő következtében. Ugyanakkor nem szabad attól elzárkóznunk, hogy egy hasonló akció, ha az a konkrét veszélyhez időben közelebb esik, megfeleljen a NEO itt felállított definíciójának. Erre jó példa a korábban már tárgyalt *Leopard* művelet.

A nemzetközi jogban jobban ismert fogalmak közül még szükséges a NEO-kat a humanitárius intervenciókkal is összevetni. Leegyszerűsítve, a humanitárius intervenciók során a végrehajtó állam egy másik állam területén avatkozik be, azzal a céllal, hogy az ottani polgárokat érő súlyos és sorozatos emberijog-sértéseknek véget vessen. Fontos, hogy a végrehajtó államnak érdektelennek kell lennie, így fellépését többségében emberbaráti indokok kell, hogy alátámasszák.⁹¹ Habár az első itt ismertetett szempont még alátámasztható lenne egy NEO esetén – hiszen a tág veszélyes helyzetnek megfelelően egy olyan szituáció, ahol sorozatos emberijog-sértések történnek –, a második szemponttal már nem ez a helyzet. Pont az a NEO-k egyik legfontosabb eleme, hogy a végrehajtó állam olyan személyek kimenekítéséről gondoskodik, akik valamilyen kapcsolatban állnak vele. Így pedig az érdektelenség logikailag kizárt.

3.5. NEO helye a nemzetközi jog rendszerében

Talán nem igényel komolyabb magyarázatot, hogy az állampolgárok külföldi védelmének doktrínája miért van erős összefüggésben a NEO-kal. Sőt, elsőre a két téma elválasztása egyenesen szörszálhasogatásnak tűnhet. Mégis, a két fogalom egymáshoz való viszonyának feltárásával tudjuk igazán jól szemléltetni a NEO helyzetét a nemzetközi jog rendszerében.

Egyrészt, egy NEO nem feltétlenül és kizárólagosan csak saját állampolgárok védelmére összpontosít, szemben a korábban ismertetésre került doktrínával. Ahogy azt megállapítottuk, egy nem harcolók kimenekítésére vonatkozó művelet során egy állam olyan meghatározott személyeket akar kimenekíteni, akik valamilyen módon kapcsolatban állnak vele, de nem szükségszerűen az állampolgárai. Másrészt, az állampolgárok külföldi védelme, mint doktrína csakis a *jus ad bellum* keretein belül értelmezhető, míg NEO-ra sor kerülhet például egy természeti katasztrófa következtében

⁹⁰ Laura LAMBERT: Operation Eagle Claw. *Britannica*, 2023. november 1. <https://www.britannica.com/event/Operation-Eagle-Claw>

⁹¹ Ld. SÜLYÖK i. m. 65–66.

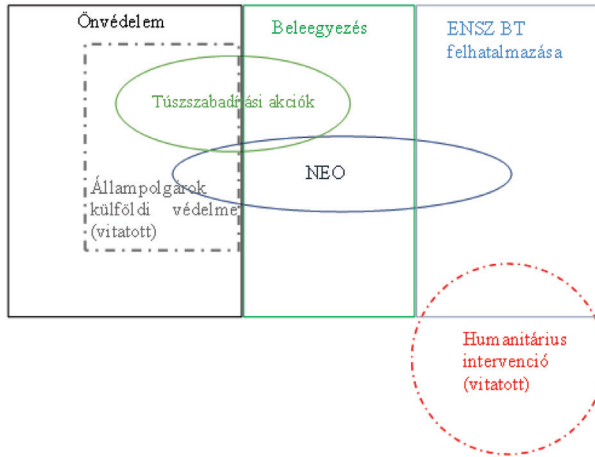
is. Harmadrészt, az állampolgárok külföldi védelmének doktrínája nem feltétlenül követeli meg a NEO-k definíciós elemét képző, időben közelre eső politikai változásokat a fogadó államban. Erre jó példa, hogy az elhatárolásnál az Entebbében végrehajtott izraeli akciót nem tekintettük NEO-nak, holott ez a művelet az állampolgárok külföldi védelmének klasszikus iskolapéldája.

Továbbá, az állampolgárok külföldi védelme egy jóval absztraktabb jogi elmélet, aminek lényege az, hogy egy állam külföldön, az állampolgárai védelmében fegyveres erőt alkalmaz. Valóban, a gyakorlatban ez sok esetben egy kimenekítési művelet végrehajtását fogja jelenteni. Ugyanakkor nem tudjuk kizárni azt, hogy egy konkrét helyzetben ezt a célt az adott állam más módon érje el. Gondolhatunk itt akár az állampolgárokat fenyegető csapatokra mért precíziós csapásra, vagy akár az elhatárolásnál említett túszzabadítási akciókra.

Általánosabb mederbe terelve a szót, egy NEO jogszerűségének megalapozásához egy meghatározott nemzetközi jogi jogcímre kell hivatkoznia az akciót végrehajtó államnak. Ahogy ezt korábban már részletesen láttuk, ez jogszerűen lehet például a fogadó állam beleegyezése, vagy az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazása, valamint jogszerűtlenül az állampolgárok külföldi védelmének alkalmazása.⁹² Tehát a NEO nem egy önálló jogcím, elkülönült jogintézmény, hanem sokkal inkább ezek megjelenési formája. Így pedig ezen műveletek nem teremtenek önállóan kötelezettségeket, illetve jogszerűség kérdésében sem lehet rájuk hivatkozni.

Ezt bizonyítja az is, hogy a NEO általunk meghatározott definíciója, illetve az egyik korábban tárgyalt meghatározás sem normatív nemzetközi jogi szempontból, mivel nem követelik meg a – nemzetközi jogi szempontból vett – jogszerűséget. Így nem harcolók kimenekítésére vonatkozó művelet lesz egy akció akkor is, ha megfelelő jogalap nélkül hajtják végre. Például, ezzel ellentétben, ha egy állam úgy használ fegyveres erőt saját területe védelmére, hogy az nem felel meg az önvédelem ENSZ Alapokmány 51. cikkének fogalmi elemeinek az *per definitionem* nem lesz önvédelem. A fentieket összefoglalva tehát a NEO egy jellemzően katonai művelet, aminek ugyan vannak nemzetközi jogi szempontból igen releváns kérdései, de önmagában nemzetközi jogi normát és így kötelezettséget nem tud teremteni. Sokkal inkább egy forma, mint önálló jogintézmény. Így tehát a nem harcolók kimenekítésére vonatkozó műveleteket és az állampolgárok külföldi védelmét, a szoros összefüggés ellenére, egymásra tekintettel, ugyanakkor külön kell kezelni. Ezen megállapításokat szemlélteti az alábbi ábra.

⁹² RUYS i. m. 266.



(Az ábra a szerző saját szerkesztése.)

4. Összegzés

A nem harcolók kimenekítésére vonatkozó műveletek növekvő jelentőségük ellenére a szakirodalomban csak korlátozottan kerültek feldolgozásra. Ebben a tanulmányban az volt a célom, hogy egyrészt meghatározzam a NEO-k legalapvetőbb tulajdonságait, másrészt pedig, hogy elhelyezzem ezeket a műveleteket a nemzetközi jog rendszerében.

Az ismert állami definíciók elemzése útján feltárásra kerültek a NEO műveletek legfontosabb jellemzői, melyek közül kiemelkedő jelentőségű, hogy egy ilyen akció valamilyen logika alapján kijelölt személyek kimenekítésére irányul. A többi meghatározott szempontot is figyelembe véve a NEO-k munkadefiníciója a következő:

- A NEO jellemzően katonai részvétellel végrehajtott művelet.
- A célja kijelölt, a végrehajtó állammal valamilyen kapcsolatban álló nem harcolók kimenekítése.
- A nem harcolók egy külföldi államban tartózkodnak, ahol a helyzet megváltozása folytán veszélyben vannak.
- A kimenekítés az azt végrehajtó államba, vagy más biztonságos helyre történik.

A defíció felállításának köszönhetően a NEO-kat már egyértelműen el lehet határolni olyan fogalmaktól, mint a humanitárius intervenció, valamint meg lehet állapítani, hogy konkrét események ilyen műveletnek tekinthetőek-e.

A NEO-k nemzetközi jog rendszerében való elhelyezéséhez elengedhetetlen volt az állampolgárok külföldi védelmének ismertetése. Ezen jogi elméletnek a lényege, hogy az önvédelem jogának részét képezi az, ha egy állam a külföldön veszélyben lévő állampolgárainak a védelmében lép fel. Ugyanakkor ez a megközelítés a nemzetközi jog jelenleg hatályos szabályai alapján jogszerűtlen, habár a nemzetközi közösség újabban tolerálni szokta az ilyen akciókat, ha azok korlátozott jellegűek. Így egy NEO jogszerűen csak a fogadó állam beleegyezésével, vagy az ENSZ BT felhatalmazásával hajtható végre. Ezek alapján megállapítható, hogy a NEO egy katonai művelet, aminek jogszerűségéhez mindig egy konkrét jogcímre való hivatkozás szükséges.