

SZALAI GERGELY ANDRÁS

Nemzetközi Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Kajtár Gábor egyetemi tanár, dékánhelyettes

DOI: <https://doi.org/10.56966/2024.26.Szalai>

AZ ÁLLAMPOLGÁROK KÜLFÖLDI VÉDELMÉRŐL SZÓLÓ VITA REVÍZIÓJA

1. Bevezetés

A nemzetközi jogi szakirodalomban élénk viták tárgyát képezi az, hogy egy állam miként védheti meg a külföldön veszélybe került polgárait.¹ Ezzel a kérdéssel foglalkozik az állampolgárok külföldi védelméről szóló elmélet, amit úgy definiálhatunk, hogy egy állam úgy védi meg a külföldön lévő állampolgárait, hogy abba sem a fogadó állam, sem pedig az ENSZ Biztonsági Tanácsa nem egyezik bele.²

Ennek a tanulmánynak a témáját nem a fent taglalt elmélet jogszerűsége képezi, habár ez a kérdés is érdekes elemzést eredményezhet.³ Sokkal inkább azt vizsgálom meg most, hogy ennek a jogtudományi elméletnek a feltételei és tulajdonságai mennyire vannak összhangban a gyakorlatban végrehajtott különféle műveletekkel.

Ennek a vizsgálatnak az alapját egy egyszerű megfigyelés adja. Mióta a nemzetközi jogászok az állampolgárok külföldi védelme iskolapéldájának az entebbei incidenst tartják⁴, rengeteg más típusú műveletet is végrehajtottak már. Így több nemzetközi jogász is azt javasolja, hogy szükséges lenne megkülönböztetni az eltérő típusú műveleteket az állampolgárok külföldi védelmének elméletén belül. Ilyenek a túszzabadítási akciók, a kimenekítési műveletek, valamint egy meglehetősen tág „egyéb” kategória, amelybe akár államok teljes megszállása vagy precíziós csapások is beletartozhatnak.⁵ Ez az elkülönítés fontos, mivel ezeknek az akció típusoknak alapvetően eltérőek a tulajdonságai, és ennek következtében mind a szakirodalom, mind pedig a nemzetközi közösség másképp viszonyul hozzájuk. Például

¹ Tom Ruys: The ‘Protection of nationals’ doctrine revisited. *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 13., no. 2. (2008) 233., Francis Grimal – Graham Melling: The Protection of Nationals Abroad: Lawfulness or Toleration? A Commentary. *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 16., No. 3. (2012) 542. Solomon E. Salako: Forcible Protection of Nationals Abroad and Humnitarian Intervention: Might or Right? *International Law Research*, vol. 5, no. 1 (2016) 154-155. Kristen E. Eichensehr: Defending Nationals Abroad: Assessing the Lawfulness of Focible Hostage Rescues. *Virginia Journal Of International Law*, vol. 48. no 2. (2008) 452-453.

² Grimal – Melling 2012. 546.

³ Pl. Ruys 2008.

⁴ Tom Ruys 2008. 248., Eichensehr 2008. 478., 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) 127., Salako 2016. 159.,

⁵ Ld. Ruys 2008. 264-270., Grimal – Melling 2021. 551-552.

egyértelműen megfigyelhető, hogy a kimenekítési műveletek sokkal jobban toleráltak, mint a túszszabadítási akciók.⁶

Jelenleg egyik fenti művelettípus sem rendelkezik egyértelmű és általánosan elfogadott definícióval. Így ebben a tanulmányban a kimenekítési műveleteket és a túszszabadítási akciókat az alapján fogom elkülöníteni, hogy az adott akció során fogvatartják-e a veszélyeztetett személyeket és szükséges-e tűzharc a kiszabadításukhoz. Míg túszszabadítási akciók során mindkét jellemző teljesül, addig a kimenekítési műveletek esetében az állampolgárokat csak az általánosan veszélyes helyzet (pl. polgárháború, zavargások) miatt kell evakuálni, és jellemzően nem szükséges a kiszabadításukhoz támadó jellegű művelet.

A túszszabadítási akciók legklasszikusabb példája a már említett entebbei incidens. Ez az akció jól aláhúzza ennek a kategóriának a fontos tulajdonságait, tehát azt, hogy a műveletre kizárólag saját állampolgárok védelmében kerül sor, a fogadó állam ellenállása következtében pedig közvetlen harci érintkezés is történik.⁷ A kimenekítési műveletek legjobb példája a közelmúltban történt kabuli evakuáció, amit később részletesen bemutatok.

A tanulmány következő részében történeti áttekintést adok a fent ismertetett három kategóriába tartozó műveletekről. Az áttekintés segítségével megállapítom, vajon a túszszabadítási vagy épp kimenekítési műveletek a gyakoribbak-e.

A kabuli kimenekítési műveletről szükséges egy további szempontot kiemelni. Ebben az akcióban az Egyesült Államok többségében afgán állampolgárságú személyeket menekített ki.⁸ Ez is olyan szempont, ami releváns lehet az állampolgárok külföldi védelméről szóló vitában. Éppen ezért azt is meg fogom vizsgálni, vajon ez egyszeri eset volt-e, vagy államok rendszeresen menekítenek ki külföldi személyeket az ilyen akciók során. Ezzel a szemponttal is foglalkozom a történeti áttekintésben, de a harmadik részben külön ebből az irányból vizsgálom a kiválasztott államok gyakorlatát, katonai doktrínáit.

A publikációt lezáró negyedik részben bemutatom, miként hatnak következtetésem az állampolgárok külföldi védelméről szóló vitára.

2. Történeti áttekintés

A következőkben történeti áttekintést adok arról, hogy 1945, tehát az ENSZ Alapokmányának elfogadása után milyen – az állampolgárok külföldi védelmének vitája szempontjából releváns – akciók mentek végbe. Természetesen lehetetlen az összes műveletet felsorolni, de ez az ismertetés alkalmas általános tendenciák szemléltetésére.

1956-ban a Szezi-csatorna államosítása miatt Izrael, majd az Egyesült Királyság és Franciaország is támadást indított Egyiptom ellen.⁹ Az Egyesült Királyság az állampolgárai

⁶ Ruys 2008. 264.

⁷ Ruys 2008. 269-270.

⁸ Glenn Kessler: Numbers behind Afghanistan evacuation come into focus In: <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/05/25/numbers-behind-afghan-evacuation-come-into-focus/> (2024.06.30.)

⁹ Tarján M. Tamás: Véget ér a szezi válság. <https://Rubicon.Hu/Kalendarium/1957-Aprilis-24-Veget-Er-A-Szezi-Valsag> (2024.06.30.)

védelmével indokolta katonai műveletei végrehajtását, ugyanakkor ez az érvelés nem elfogadott, így ez az eset jó példa az állampolgárok külföldi védelmére való hivatkozással történő visszaélésre.¹⁰ A fent ismertetett logika alapján ez az eset az egyéb kategóriába tartozik.

Hosszú politikai viharok után 1965-ben a Dominikai Köztársaság polgárháborúba sülyedt. Amíg a különböző oldalak harcoltak egymással és az utcákon eluralkodott a káosz, az Egyesült Államok, korlátozott eszközökkel, evakuálni kezdte a területen tartózkodó állampolgárait. Miután a felkelők ellen harcoló lojalista csoportok kijelentették, hogy nem tudják biztosítani az amerikai állampolgárok biztonságát, az Egyesült Államok állampolgárai védelmére hivatkozva komoly katonai erővel bevonult Dominikába. Ugyanakkor ez az érvelés idővel változott, mivel a kommunizmus térnyerésének korlátozásával is indokolta az Egyesült Államok a katonai bevetést, később pedig tovább növelte a szigeten való jelenlétét az Amerikai Államok Szervezetének döntésére hivatkozva. Ennek következtében több szerző is azon az állásponton van, hogy az amerikaiak védelmére való hivatkozás csak ürügye volt a teljes invázióknak.¹¹ Jelen tanulmány szempontjából ezt az esetet is az egyéb kategóriába sorolom.

Habár a harcoló alakulatai 1973-ban végleg elhagyták Vietnámot, 1975-re az Egyesült Államok – Észak-Vietnám gyors előretörése következtében – kimenekítési műveletek végrehajtásába kezdett. Először 2600 vietnámi árvát szállítottak az Egyesült Államokba az „*Operaton Babylift*” (Babaszállító hadművelet) keretében. Ezzel párhuzamosan megkezdődött az amerikai állampolgárok és helyi születésű hozzátartozóik evakuációja is. Ahogy a helyzet tovább romlott, az Egyesült Államok elnöke döntése alapján a veszélyeztetett vietnámiakat is evakuálni kezdték. Április 29. után, az „*Frequent Wind*” (Sűrű Szél) fedőnevű művelet keretében már csak helikopterekkel lehetett végrehajtani a műveletet. Végül összesen 50 ezer embert, köztük több ezer amerikai és vietnámiak tízezreit menekítették ki.¹²

A híres entebbei incidensre 1976-ban került sort. Terroristák eltérítettek egy francia repülőgépet, aminek a fedélzetén izraeli állampolgárok is tartózkodtak. A gép Ugandában szállt le, ahol a helyi kormány menedéket nyújtott a terroristáknak. Attól tartva, hogy a túszoikat kivégzik, Izrael kormánya Uganda jóváhagyása nélkül, kommandós akcióban kiszabadította a túszoikat.¹³ Ahogy már említettük, ez az eset túszzabadítási akciónak tekinthető a fent ismertetett osztályozásban.

Csak nagyon kevés hasonló túszzabadítási akciót ismert. Például hasonló műveletet hajtott végre 1978-ban Egyiptom Larnacában, ugyanakkor ez a művelet kudarcba fulladt.¹⁴ A teheráni túsdráma során 1980-ban az Egyesült Államok is megkísérelt „*Operation Eagle Claw*” (Saskarom Hadművelet) néven végrehajtani egy túszzabadítási akciót. A rossz időjárás és technikai hibák következtében ez a bevetés még az előtt katasztrófába fulladt, hogy az amerikai

¹⁰ Tomas C. Wingfield – James E. Meyen: Lillich on the Forcible Protection of Nationals Abroad. *International Law Studies* vol. 77. (2002) 98.

¹¹ Ruys 2008. 242-243. és Wingfield – Meyen 2002. 58-63.

¹² Gregory Bal: Operation Babylift and Frequent Wind In: <https://www.afhistory.af.mil/FAQs/Fact-Sheets/Article/458955/1975-operation-babylift-and-frequent-wind/> (2024.06.30.)

¹³ Ruys 2008. 248.

¹⁴ The Larnaca Incident. In <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1978/02/24/the-larnaca-incident/7193e2e0-62d9-4031-9206-dfb812fabb8e/> (2024.06.30)

csapatok megrohamozhatták volna a túsok fogvatartási helyét.¹⁵ Szükséges még megemlíteni az 1975-ös Mayaguez incidenst is. E műveletben egy kereskedelmi hajó Kambodzsában fogvatartott legénységét próbálták kiszabadítani az Egyesült Államok tengerészgyalogosai. Az akció rendkívül nagy véráldozatokat követelt, és kishíján kudarcba fulladt, habár a túsok végül biztonságba jutottak.¹⁶

Az ősi zsidó közösség, amelyet "Béta Izrael"-nek neveznek, az etiópai polgárháború idején veszélybe került, és sok tagja Szudánba menekült. Itt az etióp zsidóknak menekülttáborokban szörnyű körülményekkel kellett szembenézniük. Izrael 1979-től titokban evakuálta ezeket a menekülteket, és 1984-ben döntés született a művelet méretének növeléséről. Ehhez az Egyesült Államok segítségére és a szudáni kormány beleegyezésére volt szükség. 1985-ben – miután légiúton 7800 embert biztonságba helyeztek – politikai feszültségek miatt Szudán leállította a művelet végrehajtását. Később ugyanebben az évben, némi tárgyalás után, az Egyesült Államok katonai eszközeivel mintegy 500 megmaradt zsidót szállított Izraelbe.¹⁷ 1991-ben az izraeli légielő 48 óra alatt több mint 14 000 zsidót menekített ki közvetlenül Etiópiából. Ez a művelet az Egyesült Államok támogatását élvezte, akik meggyőzték Etiópiát, hogy engedélyezze az akció végrehajtását.¹⁸ Ezek az akciók kimenekítési műveletnek tekinthetők.

1983 októberében Grenadában puccsal megdöntötték az addigi kormányt, az elharapódzó erőszak közepette pedig az állam főkormányzója felhívásában kérte más államok beavatkozását. Az Egyesült Államok gyorsan reagált a kialakult helyzetre, és az „Urgent Fury” (Sürgős Düh) hadművelet keretében katonáival megszállta Grenadát.¹⁹ Az Egyesült Államok a főkormányzó felhívására, a Kelet-karibi Államok Szervezetének döntésére, valamint az állampolgárai védelmére alapozta az akcióját. Ugyanakkor minhárom indokot erősen megkérdőjelezte mind a többi állam, mind pedig a szakirodalom.²⁰ Ez a hadművelet is invázióknak tekinthető, így pedig az egyéb kategóriába tartozik.

1994-ben a ruandai polgárháború során számos nyugati állam (pl. Franciaország, Belgium, Olaszország, Németország, Kanada) többnemzetiségű kimenekítési műveletet hajtott végre a káoszba süllyedt államban tartózkodó külföldi személyek kimenekítésére. A művelet során több ezer külföldit menekítettek ki.²¹

2011 elején, amikor Líbia polgárháborúba süllyedt, az Egyesült Királyság hadserege veszélyben lévő civilek kimenekítésébe kezdett. A művelet egy részét titokban hajtották végre,

¹⁵ Laura Lambert: Operation Eagle Claw. In: <https://www.britannica.com/event/Operation-Eagle-Claw> (2024.06.30.)

¹⁶ Final Combat: The Mayaguez Incident at Koh Tang. In <https://www.nationalmuseum.af.mil/Visit/Museum-Exhibits/Fact-Sheets/Display/Article/196018/final-combat-the-mayaguez-incident-at-koh-tang/> (2024.06.30.)

¹⁷ Mitchell Bard – Howard Lenhoff: Ethiopian Jewry: America’s Role in the Rescue of Ethiopian Jewry. In <https://www.jewishvirtuallibrary.org/america-s-role-in-the-rescue-of-ethiopian-jewry> (2024.06.30.)

¹⁸ This Week in Jewish History Operation Solomon: Israel airlifts 14,000 Ethiopian Jews to safety in unparalleled mission. In <https://www.worldjewishcongress.org/en/news/this-week-in-jewish-history--operation-solomon-israel-airlifts-14000-ethiopian-jews-to-safety-in-unparalleled-mission-5-3-2020> (2024.06.30.)

¹⁹ U.S. invasion of Grenada. In <https://www.britannica.com/event/U-S-invasion-of-Grenada> (2024.06.30.)

²⁰ Ruys 2008. 243-245.

²¹ Wingfield – Meyen 2002. 107.

az SAS²² és az SBS²³ tagjai beutazták az országot, hogy brit és külföldi állampolgárokat helyezzenek biztonságba.²⁴ A művelet során a Királyi Haditengerészet egyik fregattját is bevetették további civilek evakuálására. Végül több száz embert mentettek ki, többségük valójában nem az Egyesült Királyság állampolgára volt.²⁵ Hivatalosan nem vitatták a műveletek jogszerűségét, és mind Líbia, mind a nemzetközi közösség tolerálta a britek tevékenységét.²⁶

Líbiában Kanada is végrehajtott egy kimenekítési műveletet 2011-ben, amikor is 61 kanadai mellett 130 egyéb állampolgárságú személyt evakuáltak a kanadai légierő repülőgépei. Ez az akció azért is érdekes, mert miután az ENSZ Biztonsági Tanácsa repüléstilalmi zónát hirdetett Líbia fölé, a *Mobile* hadművelet tényleges harci bevetéssé alakult át.²⁷

Kína első kimenekítési műveletét 2015-ben Jemenben hajtotta végre. Az akcióra a hűti lázadók és a kormány közötti harcok miatt volt szükség. A kínai csapatok 600 kínai állampolgár mellett 225 külföldi személyt is biztonságba helyeztek.²⁸

Az Egyesült Államok közel 20 éves afganisztáni szerepvállalása 2021 augusztusában kaotikus véget ért. A tálibok gyorsan és sikeresen törtek előre az országban, az afgán állam pedig a biztonsági erőivel együtt összeomlott.²⁹ Kétségbeesett afgánok tízezrei próbáltak biztonságba kerülni, és számos állam kimenekítési műveletek végrehajtásába kezdett. Néhány állam (például Svájc, Törökország, Írország és India) elsősorban a saját állampolgárait evakuálta. Azonban főként azok az államok, amelyek korábban katonailag részt vettek a konfliktusban, többnyire külföldi (konkrétan afgán) állampolgárokat evakuáltak. Néhány példa erre az USA, Olaszország, Franciaország vagy Magyarország.³⁰

Az Egyesült Államok „*Operation Allies Refuge*” (Szövetségesek Menedéke Hadművelet) fedőnevű evakuációja több mint 120 ezer afgánt érintett. Így ez az Egyesült Államok eddigi legnagyobb kimenekítési művelete.³¹ Ennek során a kimenekítettek főként olyan személyek voltak, akik valamilyen minőségben az amerikai kormánynak dolgoztak. Ezek a személyek lehetnek például tolmácsok, nagykövetségi alkalmazottak, sőt a hírszerzés munkatársai is, valamint e személyek családtagjait is ki kellett menekíteni. A káoszban azonban rengeteg olyan

²² Special Air Service

²³ Special Boat Service

²⁴ Grimal – Melling 2012. 541 és 544.

²⁵ Prime Minister praises military effort in Libyan evacuations In:

<https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-praises-military-effort-in-libyan-evacuations> (2024.06.30)

²⁶ Grimal – Melling 2012. 545.

²⁷ Operation MOBILE In: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/military-operations/recently-completed/operation-mobile.html> (2024.06.30.)

²⁸ Yemen crisis: China evacuates citizens and foreigners from Aden In: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-32173811> (2024.06.30.)

²⁹ Jennifer Brick Murtazashvili: The Collapse of Afghanistan In: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-collapse-of-afghanistan/> (2024.06.30.)

³⁰ Evacuations from Afghanistan by country In: <https://www.reuters.com/world/evacuations-afghanistan-by-country-2021-08-26/> (2024.06.30.)

³¹ In reflection: A look back at Operation Allies Refuge In: <https://www.af.mil/News/Article-Display/Article/3139085/in-reflection-a-look-back-at-operation-allies-refuge/> (2024.07.01)

afgánnak is sikerült felszállnia a repülőgépekre, akik nem tartoztak egyik kategóriába sem, semmilyen korábbi kapcsolatuk nem volt az USA-val.³²

A Magyarország által végrehajtott kabuli kimenekítés a *Sámán* hadművelet fedőnevet kapta. Az akció során Magyarország többségében külföldi személyeket menekített ki, köztük olyan afgán állampolgárokat, akik korábban például tolmácsként vagy őrként a Honvédség segítségére voltak. Ezen túl, a művelet során hazánk amerikai és osztrák állampolgárok hazajutásáról is gondoskodott.³³

A kabuli evakuációban Oroszország is érintett volt, hiszen repülőgépei több mint 500 személyt menekítettek ki. Köztük orosz állampolgárok mellett fehérorosz, kirgiz, tadzsik, üzbec, még ukrán személyeket is.³⁴ Sőt, 2021-ben Kabulból az Európa Unió is kimenekített embereket. Egyrészt az EU Kabulban dolgozó diplomáciai személyzetéről kellett ilyen módon gondoskodni, de 400 olyan afgán állampolgár is kihoztak, akik az EU-nak dolgoztak.³⁵

Az egyik legfrissebb példa, az "*Operation Sagittarius*" (Nyilas Hadművelet) fedőnevű kimenekítési művelet. Ezt az akciót 2023-ban a francia hadsereg hajtotta végre a szudáni polgárháború idején. Amikor áprilisban kitört az erőszak, sok külföldi nem tudott elmenekülni Szudánból. Ebben a helyzetben Franciaország a konfliktus két oldalának tudtával biztosította a Wadi Seidna repülőteret, és légi úton szállította ki a civileket az országból. Franciaország állampolgárságra való tekintet nélkül segítette a civileken. Így sok különböző afrikai és európai országból származó embert evakuáltak a francia repülőgépek, sőt a leszállópályát több ország (például Spanyolország, Nagy-Britannia, Törökország stb.) használta a saját kimenekítési műveletéhez. Az akció során Franciaország összesen 538 embert evakuált, akik közül csak 209 volt francia állampolgár.³⁶

Szudánból a Sivatagi Karaván fedőnevű műveletben Magyarország is menekített ki embereket. Így a Magyar Honvédség repülőgépei összesen 32 személyt szállítottak biztonságba, akik közülük mindössze 7-en voltak magyar állampolgárok.³⁷

³² Glenn Kessler: Numbers behind Afghanistan evacuation come into focus In: <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/05/25/numbers-behind-afghan-evacuation-come-into-focus/> (2024.06.30.)

³³ Szórád Tamás: Várd a váratlant! In: https://airbase.blog.hu/2021/11/30/vard_a_varatlant_128 (2024.06.30.)

³⁴ Russia flies nationals out of Afghanistan on Putin's orders In: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/russia-evacuate-more-than-500-citizens-afghanistan-interfax-2021-08-25/> (2024.06.30.)

³⁵ EU completes evacuation of diplomatic staff from Kabul but keeps 'core team' on the ground In: <https://www.euronews.com/my-europe/2021/08/26/eu-completes-evacuation-of-diplomatic-staff-from-kabul-but-keeps-core-team-on-the-ground> (2024.06.30.)

³⁶ How France led the evacuation of foreigners from Khartoum In: <https://www.economist.com/sudanrescue> (2024.06.30.)

³⁷ Szórád Tamás: Sivatagi Karaván – Kimenekítő művelet Szudánban In: https://airbase.blog.hu/2023/11/20/sivatagi_karavan_kimenekito_muvelet_szudanban (2024.06.30.)

1. táblázat: Ismertetett akciók összegzése

Eset	Végrehajtó állam	Típus
Szuezi válság (1956)	Egyesült Királyság (Franciaország és Izrael)	Egyéb
Dominikai Köztársaság (1965)	Egyesült Államok	Egyéb
Vietnám (1973)	Egyesült Államok	Kimenekítési művelet
Mayaguez incidenst (1975)	Egyesült Államok	Túszszabadítási akció
Entebbei incidens (1976)	Izrael	Túszszabadítási akció
Larnacai incidens (1978)	Egyiptom	Túszszabadítási akció
Szudán (1979-1985)	Izrael, Egyesült Államok	Kimenekítési művelet
Saskarom Hadművelet (1980)	Egyesült Államok	Túszszabadítási akció
Grenada (1983)	Egyesült Államok	Egyéb
Etiópia (1991)	Izrael	Kimenekítési művelet
Ruandai polgárháború (1994)	Franciaország, Belgium, Olaszország, Németország, Kanada (stb.)	Kimenekítési művelet
Líbia (2011)	Egyesült Királyság	Kimenekítési művelet
Mobil hadművelet (2011)	Kanada	Kimenekítési művelet
Jemen (2015)	Kína	Kimenekítési művelet
Afganisztán (2021)	Számos állam (pl. NATO tagállamok, India, Svájc, Oroszország) és az EU	Kimenekítési művelet
Szudán (2023)	Franciaország, Magyarország, Spanyolország, Nagy-Britannia, Törökország (stb.)	Kimenekítési művelet

Saját szerkesztés

Természetesen a fenti felsorolás nem tartalmaz minden releváns akciót, sőt számos említett művelettel párhuzamosan további államok is végeztek kimenekítési műveleteket. Ugyanakkor már az előbb leírtakat összefoglaló táblázatból is világosan leszűrhető, hogy a kimenekítési műveletek jóval gyakoribbak, mint a túszszabadítási akciók. Ezt külön megerősíti az is, hogy a kimenekítési műveletek az Egyesült Királyság leggyakoribb külföldi katonai műveletei, hiszen ez az állam több mint 20 ilyen akciót hajtott végre 1945 óta.³⁸ De az Egyesült Államok esetében is számtalan más műveletet lehetne még példaként hozni³⁹, sőt Magyarország is három ilyen akciót hajtott már végre.⁴⁰

A túszszabadítási akciók tehát rendkívül ritkák, és az összes ismert eset relatíve szűk időintervallumra koncentrálódik. Azt a szempontot sem szabad elfelejteni, hogy ezen akciók közül igazából csak egyetlen (az entebbei incidens) volt teljesen sikeres, a Mayaguez incidens hatalmas véráldozatokat követelt, a másik két példa pedig teljes kudarcba fulladt. Rendkívül

³⁸ Sam Dudin: The historical characteristics of non-combatant evacuation operations [In: http://www.dstl.gov.uk/downloads/04-05_Sam_Dudin.pdf, (2021.11.13.) 1. A tanulmányt 2011-ben a 28. International Symposium on Military Operational Research-ön mutatták be, a dolgozat szerzője rendelkezik egy online verzióval.

³⁹ Gidget Fuentes: Afghanistan Exit Latest in Long History of U.S. Noncombatant Evacuation Missions In: <https://news.usni.org/2021/08/17/afghanistan-exit-latest-in-long-history-of-u-s-noncombatant-evacuation-missions> (2024.06.30.)

⁴⁰ Az áttekintésben említettekén túl még Izraelben is. Ld. Szijjártó: Eddig összesen 325 embert mentettek ki Izraelből a Magyar Honvédség repülőgépei. In: https://hvg.hu/itthon/20231009_Szijjarto_kulugyminiszterium_Izrael_honvedseg_haboru_kimenekites_magyar_allampolgarok (2024.06.30.)

kockázatosak tehát az ilyen akciók, ami indokolhatja, hogy miért csak ilyen kis számban próbálkoztak ezekkel.

Az is fontos megállapítás, hogy számos konkrét művelet során menekítettek ki az akciót végrehajtó államok idegen állampolgárságú személyeket. Sőt, több esetben az ilyen személyek képezték a kimenekítettek többségét. A következő részben azt vizsgálom, mit írnak erről a kérdéstről az államok katonai doktrínái vagy más hivatalos dokumentumai.

3. Idegen állampolgárok védelme

Egyesült Államok

Talán az Egyesült Államok rendelkezik a legrészletesebb szabályokkal kimenekítési műveletek végrehajtására. A 3025.14-es védelmi minisztériumi rendelet szabályai részletesen leírják, milyen személyekre vonatkoznak alapvetően az ilyen akciók. Egyrészt kötelező jelleggel elrendelhető az evakuációja az USA kormánya civil munkavállalóinak és hozzátartozóinak (kivéve, ha azok az érintett állam polgárai), az Egyesült Államok hadereje meghatározott tagjainak és a haderő tagjai hozzátartozóinak. Ezeken túl jóváhagyható vagy segíthető a távozása a területi állam olyan polgárának és hozzátartozóinak, akik az USA kormány alkalmazásában vannak, továbbá egyszerű amerikai állampolgároknak és a hozzátartozóiknak.⁴¹

Ezt még annyival szükséges kiegészíteni, hogy a kimenekítési műveletekkel foglalkozó JP 3-68-as doktrína szerint az USA kormánya dönt arról, hogy a fogadó vagy harmadik állam polgárát kimenekítsék-e. Ezt a döntés esetről esetre, a szabad helyek függvényében hozzák meg, és a kimenekítés költségeit vissza kell téríteni.⁴²

Az előbbieket úgy foglalhatóak össze, hogy kimenekítési művelet esetén egyrészt vannak előre meghatározott nem amerikai állampolgárok, akiknek a kimenekítéséről, ha azt kéri, gondoskodni kell. Ezek leginkább olyan személyek, akiket vagy az Egyesült Államok kormánya foglalkoztat valamilyen minőségben, vagy amerikai állampolgárnak a hozzátartozói. Ugyanakkor politikai vagy diplomácia döntés eredményeképpen ezen túl is sor kerülhet idegen állampolgárok (például szövetséges államok polgárai) kimenekítésére.

Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyság evakuációs műveletekre vonatkozó doktrínája szerint a kimenekítésre jogosult személyek között olyan külföldiek is lehetnek, akikért a brit kormány vagy a nagykövet felelősséget vállalt. A konkrét személyek jogosultságát az Egyesült Királyság Határügynöksége és a Külügyi- és Nemzetközösségi Minisztérium fogja megítélni.⁴³ Tehát alapvetően politikai döntés annak a megállapítása, mely külföldiek kimentésére kerül sor. Ezen túl a doktrína még

⁴¹ Department of Defense Directive 3025.14, Evacuation of U.S. Citizens and Designated Aliens from Threatened Areas Abroad, 2013, 2017. 11. 30-tól hatályos verzió, 13.

⁴² Joint Publication 3-68, Non-combatant Evacuation Operations, 2015, I-1. a.

⁴³ Joint Doctrine Publication 3-51: Non-Combatant Evacuation Operations, 2021. 1.2.

külön értekeznek a szövetséges államokból származó kimenekítendőök által okozott logisztikai és politikai nehézségekről.⁴⁴

Brazília

Brazília is rendelkezik egy részletes, nyilvánosan elérhető doktrínával a témában. A dokumentum a kimenekítendő személyek meghatározásáról úgy rendelkezik, hogy ezek a személyek lehetnek nem létfontosságú brazil katonák, brazil állampolgárok, valamint előre meghatározott külföldi személyek.⁴⁵ A konkrét jogállásokat részletesen kategorizálja is a doktrína. Így a kimenekítendő személyek sorrendje ez:

1. Brazil állampolgárok
2. Olyan külföldiek, akiknek közeli hozzátartozói brazil állampolgárok
3. Nem brazilok, akik a brazil kormánynak dolgoznak
4. Nem brazilok, akik súlyos betegek vagy sérültek, illetve akiknek az élete közvetlen veszélynek van kitéve
5. Mások (akiket a nagykövet vagy az összefegyvernemi parancsnokság parancsnoka meghatároz)⁴⁶

Tehát Brazília kész egyrésztől meghatározott jogállású külföldi személyek megmentésére, másrészt viszont eseti döntés alapján vagy súlyos veszélyeztettség esetén is kimenekíthetnek idegen állampolgárt.

Spanyolország

A már említett államokhoz hasonlóan Spanyolország kimenekítési műveletekre vonatkozó doktrínája is különbséget tesz a spanyol állampolgárok, az Európai Unió állampolgárai és a diplomáciai személyzet által meghatározott egyéb személyek között.⁴⁷ A spanyol doktrína foglalkozik a menedékkérők kérdésével, amikor a nemzetközi jogra és szokásokra hivatkozva kifejezetten kimondja, hogy a menedékkérők is Spanyolországba szállíthatóak. Az erről történő döntésig pedig segítséget kell nyújtani nekik, és nem engedhetők át más államba.⁴⁸

NATO

Arról explicit módon nem nyilatkozik a NATO releváns doktrínája, mi történik, ha nem NATO tagállam állampolgárát kell kimenekíteni a művelet során. Ugyanakkor a fogalommeghatározásoknál a vészhelyzeti kimenekítési tervre vonatkozó bekezdés kifejezetten említi, hogy a diplomáciai képviselő feladata a saját állampolgárok és a külföldiek evakuációját szolgáló terv elkészítése.⁴⁹ Ezzel szemben később azt hangsúlyozza a terv, hogy a kimenekítettek

⁴⁴ JDP 3-51. 4.11.

⁴⁵ MD33-M-08, Manual de operações de evacuação de não combatentes, 2020, (továbbiakban: MD33-M-08), 64.o.

⁴⁶ MD33-M-08 5.5.1.

⁴⁷ PDC-3.4.2 Doctrina Conjunta NEO, 2016, (továbbiakban: PDC-3.4.2) 0102

⁴⁸ PDC-3.4.2 0519-0521.

⁴⁹ AJP-3.4.2, Allied Joint Doctrine for Non-combatant Evacuation Operations, 2013, (továbbiakban: AJP-3.4.2.) II rész, fogalmak és definíciók 1. oldal a.

a saját államukba térnek haza.⁵⁰ A doktrína tartalmazza továbbá azt is, y hogyan kell felkészülni arra, ha az evakuációban részt nem vevő személyek folyamodnak menekültként vagy oltalmazotti státuszért a végrehajtást végző csapatoknál.⁵¹

2. táblázat: Külföldiek védelme

Szervezetek, államok	Más országok állampolgárai
EU	Igen, gyakorlat alapján
NATO	Eseti döntés
USA	Konkrét jogállások és eseti döntés
Kína	Igen, gyakorlat
Oroszország	Igen, gyakorlat
UK	Eseti döntés
Kanada	Igen, gyakorlat
Brazília	Konkrét jogállások és eseti döntés
Spanyolország	EU és eseti döntés
Magyarország	Igen, gyakorlat
Izrael	Igen, gyakorlat
Franciaország	Igen, gyakorlat

Saját szerkesztés, kiegészítve a történelmi részben ismertetett államokkal.

Az összes vizsgált szereplő kész tehát a vele kapcsolatban álló külföldi állampolgárok biztonságba helyezéséről gondoskodni. Ez a megállapítás még általánosabbá tehető, ha hozzászámoljuk ehhez az előző részben ismertetett akciók közül azokat, ahol további államok menekítettek ki külföldi személyeket.

A külföldi személyek kimenekítése jellemzően történhet előre meghatározott jogállásokba tartozás, illetve egyedi politikai vagy diplomáciai döntés alapján. A vizsgált információk szerint három jellemző csoport azonosítható a külföldi kimenekítendőkhöz. Egyrészt jellemző a végrehajtó állam számára munkát végző, vagy amúgy segítséget nyújtó külföldiek biztonságba helyezése. Legalább ennyire fontos a saját állampolgárok hozzátartozóiról való gondoskodás is. Legvégül pedig nagyon jellemző a szövetséges államok polgárainak való segítségnyújtás.

4. Következtetések

Az előző két részben megállapítottam tehát, hogy egyrészt a kimenekítési műveletek jóval gyakoribbak, mint a túszzabadítási akciók, másrészt pedig rendkívül jellemző, hogy egy állam külföldi személyeket is evakuáljon a sajátjai mellett. Miként hat ez a két megállapítás az állampolgárok külföldi védelméről szóló vitára?

Véleményem szerint e két körülmény következtében erősen megkérdőjelezhető, hogy az állampolgárok külföldi védelmének elmélete továbbra is releváns a gyakorlat szempontjából.

⁵⁰ AJP-3.4.2. 0504. c.

⁵¹ AJP-3.4.2., 0504. l.

Ez pedig nemcsak az elmélet jogszerűségéről szóló vitában hozható fel érvként, hanem arra is rávilágít, hogy milyen új irányokba kellene inkább elindulnia a szakirodalomnak.

Az a körülmény, hogy a kimenekítési műveletek gyakoribbak a túszzabadítási akcióknál azért fontos, mert az állampolgárok védelméről szóló vitát leginkább az utóbbi szituációról való gondolkodás határozza meg. Ezt támasztja alá az is, hogy az entebbei incidenst tartják sokan az állampolgárok külföldi védelme legjobb példájának.

A kimenekítési műveletek jellemzői alapvetően eltérnek a túszzabadítási akciók ismertett tulajdonságaitól. Végrehajtásukat adott államban uralkodó általános biztonsági helyzet indokolja, nem pedig állampolgárokat ért közvetlen támadás.⁵² Ráadásul az sem elképzelhetetlen, hogy egy állam beleegyezzen abba, hogy ilyen akciót hajtsanak végre a területén. Ezeket a megállapításokat a tanulmányban bemutatott műveletek jól alátámasztják.

Az előbbiek következtében pedig erősen megkérdőjelezhető, hogy valóban szükség van-e egy rendkívül vitatott és kockázatos⁵³ elméletre, hiszen a gyakorlat nem igazolja vissza a szükségességét.

Legalább ennyire fontos az a körülmény, hogy a külföldi állampolgárok jellemző, sőt gyakorta meghatározó szereplői egy-egy kimenekítési műveletnek. Az állampolgárok külföldi védelmének elmélete logikusan arra a speciális szituációra van kialakítva, hogy egy állam a saját polgárait védi meg. Szerzők elvétve foglalkoznak ebben a kontextusban a külföldi állampolgárok kérdéskörével.⁵⁴ Ezek a megközelítések ugyanakkor nem tudnak olyan helyzetre reagálni, amikor a kimenekítés többségében külföldi személyeket érint, holott erre is számtalan gyakorlati példa található.

Azon túlmenően, hogy a fenti megállapítások új érvként szolgálnak az állampolgárok külföldi védelmének elmélete ellen, arra is rávilágítanak, hogy bizonyos szempontból szükséges ennek a vitának a meghaladása. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a témával egyáltalán nem szükséges többet foglalkozni.

Egyrészt a *jus ad bellum* szempontjából érdemes lehet különösen a fogadó állam beleegyezése vagy épp az ENSZ Biztonsági Tanácsa által adott felhatalmazás esetleges kérdéseivel foglalkozni.⁵⁵ Egészen pontosan az itt felhozott érvek alátámasztják azt, hogy a jelenlegi normák felülírása helyett sokkal biztosabb kiindulópont a jelenleg hatályos jogon belül keresni a megoldásokat. Ahogyan a gyakorlati példákból láttuk, az államok már többször is beleegyeztek vagy toleráltak a területükön végrehajtott kimenekítési műveleteket. Ez egyébként az akció végrehajtását jóval biztonságosabbá és könnyebbé teszi.⁵⁶

Ha a beleegyezés megszerzése nem lehetséges, az állampolgárok külföldi védelméről szóló vita meghaladása – különösen a külföldi személyek kimenekítését tekintve –, eltörébe hozhatja az ENSZ Biztonsági Tanácsához fordulás lehetőségét. Habár ez a szerv még nem adott

⁵² Ruys 2008. 264.

⁵³ John R. Dugard: Diplomatic Protection. Document A/CN.4/506 and Add. 1, (2000) https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_506.pdf (2024.06.30.) 220.

⁵⁴ Ruys 2008. 268. Dugard 2000. 220. Eichensehr 2008. 462., Natalino Ronzitti: Rescuing Nationals Abroad Revisited In: Journal Of Conflict & Security Law, vol. 24., no. 3. (2019) 432.

⁵⁵ Ruys 2008. 267.

⁵⁶ Ruys 2008. 268.

felhatalmazást kimenekítési műveletek végrehajtására⁵⁷, az ENSZ Alapokmány VII. fejezet 42. cikke alapján már rendelkezik ezzel a joggal.

Másrésről viszont az itt felhozott érvek arra is rávilágítanak, hogy nem csak a *jus ad bellum* keretein belül szükséges ezzel a témával foglalkozni. A kimenekítési műveleteknek lehetnek például humanitárius jogi szempontból releváns kérdései. Ugyanígy érdekfeszítő problémákat vethet fel a külföldi állampolgárok evakuációja, akár menekültjogi vagy emberi jogi szempontból is.

Felhasznált irodalom

Gregory Bal: Operation Babylift and Frequent Wind In: <https://www.afhistory.af.mil/FAQs/Fact-Sheets/Article/458955/1975-operation-babylift-and-frequent-wind/> (2024.06.30.)

Mitchell Bard – Howard Lenhoff: Ethiopian Jewry: America’s Role in the Rescue of Ethiopian Jewry In <https://www.jewishvirtuallibrary.org/america-s-role-in-the-rescue-of-ethiopian-jewry> (2024.06.30.)

Sam Dudin: The historical characteristics of non-combatant evacuation operations In: http://www.dstl.gov.uk/downloads/04-05_Sam_Dudin.pdf (2021.11.13.) A tanulmányt a 2011. évi 28. International Symposium on Military Operational Research-ön mutatták be, a dolgozat szerzője rendelkezik egy online verzióval.

John R. Dugard: Diplomatic Protection. Document A/CN.4/506 and Add. 1, (2000) https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_506.pdf (2024.06.30.)

Kristen E. Eichensehr: Defending Nationals Abroad: Assessing the Lawfulness of Focible Hostage Rescues. Virginia Journal Of International Law, vol. 48. no 2. (2008)

Gidget Fuentes: Afghanistan Exit Latest in Long History of U.S. Noncombatant Evacuation Missions In: <https://news.usni.org/2021/08/17/afghanistan-exit-latest-in-long-history-of-u-s-noncombatant-evacuation-missions> (2024.06.30.)

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)

Francis Grimal – Graham Melling: The Protection of Nationals Abroad: Lawfulness or Toleration? A Commentary. Journal of Conflict & Security Law, vol. 16., No. 3. (2012). DOI: <https://doi.org/10.1093/jcs/lkrr021>

Cindy Hurst: Compelling Reasons for the Expansion of Chinese Military Forces In: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/November-December-2017/Compelling-Reasons-for-the-Expansion-of-Chinese-Military-Forces/> (2024.07.01.)

⁵⁷ Ronzitti 2019. 445.

Glenn Kessler: Numbers behind Afghanistan evacuation come into focus In: <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/05/25/numbers-behind-afghan-evacuation-come-into-focus/> (2024.06.30.)

Laura Lambert: Operation Eagle Claw In: <https://www.britannica.com/event/Operation-Eagle-Claw> (2024.06.30.)

Jennifer Brick Murtazashvili: The Collapse of Afghanistan In: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-collapse-of-afghanistan/> (2024.06.30.)

Natalino Ronzitti: Rescuing Nationals Abroad Revisited. In: Journal Of Conflict & Security Law, vol. 24., no. 3. (2019). DOI: <https://doi.org/10.1093/jcsl/krz030>

Tom Ruys: The ‘Protection of nationals’ doctrine revisited. Journal of Conflict & Security Law, vol. 13., no. 2. (2008). DOI: <https://doi.org/10.1093/jcsl/krn025>

Solomon E. Salako: Forcible Protection of Nationals Abroad and Humnitarian Intervention: Might or Right? International Law Research, vol. 5, no. 1 (2016). DOI: <https://doi.org/10.5539/ilr.v5n1p152>

Szórád Tamás: Várd a váratlant! In: https://airbase.blog.hu/2021/11/30/var_d_a_varatlant_128 (2024.06.30.)

Szórád Tamás: Sivatagi Karaván – Kimenekítő Művelet Szudánban. In: https://airbase.blog.hu/2023/11/20/sivatagi_karavan_kimenekito_muvelet_szudanban (2024.06.30.)

Tarján M. Tamás: Véget ér a szuezi válság. In: <https://rubicon.hu/kalendarium/1957-aprilis-24-veget-er-a-szuezi-valsag> (2024.06.30.)

Tomas C. Wingfield – James E. Meyen: Lillich on the Forcible Protection of Nationals Abroad. International Law Studies vol. 77. (2002)

The Larnaca Incident. <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1978/02/24/the-larnaca-incident/7193e2e0-62d9-4031-9206-dfb812fab8e/> (2024.06.30)

Final Combat: The Mayaguez Incident at Koh Tang In <https://www.nationalmuseum.af.mil/Visit/Museum-Exhibits/Fact-Sheets/Display/Article/196018/final-combat-the-mayaguez-incident-at-koh-tang/> (2024.06.30.)

This Week in Jewish History Operation Solomon: Israel airlifts 14,000 Ethiopian Jews to safety in unparalleled mission. In <https://www.worldjewishcongress.org/en/news/this-week-in-jewish-history--operation-solomon-israel-airlifts-14000-ethiopian-jews-to-safety-in-unparalleled-mission-5-3-2020> (2024.06.30.)

Prime Minister praises military effort in Libyan evacuations. In: <https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-praises-military-effort-in-libyan-evacuations> (2024.06.30)

Operation MOBILE. In: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/military-operations/recently-completed/operation-mobile.html> (2024.06.30.)

Yemen crisis: China evacuates citizens and foreigners from Aden. In: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-32173811> (2024.06.30.)

Russia flies nationals out of Afghanistan on Putin's orders. In: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/russia-evacuate-more-than-500-citizens-afghanistan-interfax-2021-08-25/> (2024.06.30.)

How France led the evacuation of foreigners from Khartoum. In: <https://www.economist.com/sudanrescue> (2024.06.30.)

Eddig összesen 325 embert mentettek ki Izraelből a Magyar Honvédség repülőgépei. https://hvg.hu/itthon/20231009_Szijjarto_kulugyminiszterium_Izrael_honvedseg_haboru_kim_enekites_magyar_allampolgarok (2024.06.30.)

U.S. invasion of Grenada. In <https://www.britannica.com/event/U-S-invasion-of-Grenada> (2024.06.30.)

EU completes evacuation of diplomatic staff from Kabul but keeps 'core team' on the ground. In: <https://www.euronews.com/my-europe/2021/08/26/eu-completes-evacuation-of-diplomatic-staff-from-kabul-but-keeps-core-team-on-the-ground> (2024.06.30.)

Katonai doktrínák

AJP-3.4.2, Allied Joint Doctrine for Non-combatant Evacuation Operations, 2013.

Joint Publication 3-68, Non-combatant Evacuation Operations, 2015.

Joint Doctrine Publication 3-51: Non-Combatant Evacuation Operations, 2021.

MD33-M-08, Manual de operações de evacuação de não combatentes, 2020. 64.

PDC-3.4.2 Doctrina Conjunta NEO, 2016.

REVISION OF THE DEBATE ON THE PROTECTION OF NATIONALS ABROAD

The question of how a state can protect its citizens in danger abroad is the subject of intense debate in international law literature. The subject of this paper is not the legality of this theory, but the extent to which its terms and characteristics are consistent with the various operations carried out in practice. In order to achieve this aim, the paper first provides a historical overview of relevant operations, noting that, to date, the majority of operations have been evacuations, as opposed to hostage rescue operations, which form the basis of the theory. Secondly, it will establish, through an examination of the relevant doctrines of individual states, that in these operations states do not only seek to protect their own citizens, but foreigners too. These foreigners are mostly persons who are somehow connected to the evacuating state. In the end the paper concludes that current debate on the protection of nationals abroad does not reflect to

the operations carried out in state practice, therefore new arguments and areas of research should be established.