Valki László
A szeptember 11-i terrortámadás és a nemzetközi jog

Nem sokkal a szeptember 11-i terrortámadások után néhány neves nyugat-európai nemzetközi jogász papírra vagy honlapra[1] vetette első véleményét a helyzet megítélésével kapcsolatban. Arra igyekeztek inteni az amerikaiakat, hogy óvatosan járjanak el és nehogy véletlenül egy államközi konfliktus nyitányának tekintsék mindazt, ami szeptember 11-én történt.

„Nem, ez nem háború" – írta például október első napjaiban a világhálón megjelent cikkében Alain Pellet, az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának francia tagja.[2] Politikailag ugyan ki lehet jelenteni – folytatta –, hogy „Amerika háborúban áll", nemzetközi jogi értelemben azonban szó sincs államok közötti összecsapásról, következésképpen senki sem követett el agressziót az Egyesült Államok ellen. Pellet szerint ugyanis a végrehajtók magánszemélyek voltak, akik nem képviseltek semmiféle államot. Legfeljebb emberiesség elleni[3] bűntettekről eshet szó, amelyekért az elkövetők közönséges büntetőjogi felelősséggel tartoznak. Azzal egyetértett a francia professzor, hogy a Biztonsági Tanács több határozatában a „nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztető" cselekményeknek nevezte a terrorista akciókat, azzal azonban nem, hogy a terrortámadás másnapján hozott 1368. számú határozatában „az egyéni vagy kollektív önvédelem természetes jogára" is utalt. Erre ugyanis szerinte ebben a viszonylatban nem lehet hivatkozni. „Terrorra nem lehet terrorral válaszolni", jegyezte meg, és kifejtette, hogy Kabul vagy Kandahar bombázása „emberek ezreinek életét fogja követelni, akik már eddig is a Talibán áldozatai voltak". Azt sem tartotta helyesnek, hogy a készülő katonai ellenlépések során minden bizonyíték nélkül meg fogják gyilkolni azokat, akik amerikai feltételezések szerint közreműködtek a terrortámadás előkészítésében. Az ilyen akciók azonban csak mártírokat teremtenek és elindítják a gyűlölet diktálta cselekedetek ördögi körét – állapította meg.

Ugyanezen a weboldalon közzétett írásában hasonló következtetésre jutott Antonio Cassese, a hágai törvényszék első elnöke, mostani bírája is.[4] Tévedés háborúnak nevezni azt, ami most kezdődött – írta –, hiszen Amerikát egy nem állami szervezet részéről érte támadás, kettőjük között pedig a szó nemzetközi jogi értelmében nem keletkezhet háború. A terroristák szerinte is emberiesség elleni bűncselekményt követtek el, amelyért nemzeti bíróságok előtt vonhatók felelősségre. Sajnálatos, tette hozzá, amikor a felállítandó Nemzetközi Büntető Törvényszék statútumának szövegét

[1] Lásd a European Journal of International Law vitafórumát (www.ejil.org/forum).

[2] Alain Pellet: No, This is not War. www.ejil.org/forum, 2001. október 3. Az írás első változata szeptember 21-én jelent meg a Le Monde-ban.

[3] A magyar jogforrásokban a *crime against humanity* kifejezést tévesen emberiség elleni bűntettnek fordítják.

[4] Antonio Cassese: Terrorism is also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law. www.ejil.org/forum (2001. október 1-9. között).

1998-ban elfogadták,[5] a terrorizmust számos résztvevő – köztük az Egyesült Államok – ellenzése miatt nem nyilvánították nemzetközi bűntettnek.[6]

Ami az önvédelemre való jogot illeti, Pierre-Marie Dupuy francia professzor osztotta kollégái álláspontját és hozzátette: ha az önvédelem BT-határozatban is rögzített jogát korlátlan értelemben fogjuk fel, akkor valójában kitöltetlen csekket adunk Washingtonnak – tegye azt, amit és amikor jónak lát.[7] Dupuy szívesebben látta volna, ha az Egyesült Államok az ENSZ keretei között, a Biztonsági Tanács felügyelete mellett hajtotta volna végre önvédelmi válaszlépéseit. Hasonló véleményt fogalmazott meg a hazai nemzetközi jogászok közül Nagy Boldizsár is az egyik hetilapban megjelent cikkében.[8]

„Privát" agresszió?

Valóban felmerül a kérdés: minősíthető-e agressziónak egy „privát" terrorista-szervezet által végrehajtott támadás? A válasz természetesen nemleges. Egy magánszemély vagy magánhadsereg jogi értelemben nem követhet el agressziót, annak cselekményeit ugyanis nem a nemzetközi jog, hanem a büntetőjog alapján lehet megítélni. Az ilyen támadás ellen a sértett állam csak a rendelkezésére álló „nemzeti" eszközökkel védekezhet, azaz növelheti a légi forgalom biztonságát, szigoríthat határátlépési szabályain, az elfogott elkövetőket büntetőjogilag felelősségre vonhatja stb.

Az irányadó nemzetközi jogi alapnormából ugyanerre a következtetésre lehet jutni. Az ENSZ-alapokmány 2. cikkének 4. bekezdése értelmében „a szervezet összes tagjainak tartózkodniuk kell más államok területi épsége vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az ENSZ céljaival össze nem férő, bármely más módon nyilvánuló… erőszak alkalmazásától". Ez a cikk az *államok* által végrehajtott agressziót tiltja és nem tér ki a magánszemélyek cselekedeteire. Az alapokmányt azonban a második világháború utolsó esztendejében fogalmazták meg, akkor, amikor az alapítók szeme előtt érthető módon még a klasszikus agresszió képe lebegett. Azt a magatartást tiltották meg az ENSZ megalapítói, amely 1939-ben lángba borította a világot, amely tehát reguláris hadseregek nemzetközi határokat átlépő inváziójában nyilvánult meg. Hamarosan kiderült azonban, hogy az államok más módon is elkövethetnek agressziót. A gyorsan kibontakozó hidegháborúban a szemben álló felek közvetett módon kezdtek fegyvert alkalmazni egymás ellen. Forradalmakat és szabadságharcokat támogattak, felkelőket vagy éppen repülőgép-eltérítőket képeztek ki és merényleteket szerveztek egy másik ország területén. Sokan ezért arra a következtetésre jutottak, hogy az agresszió fogalmát ki kell terjeszteni ezekre a cselekményekre is, mivel ugyanúgy sértik vagy veszélyeztetik a nemzetközi békét is biztonságot, mint egy hagyományos

[5] A Rómában elfogadott statútum még nem lépett hatályba, így a bíróság sem jött létre.

[6] Az amerikai Frederick L. Kirgis, Gregory H. Fox, Jordan Paust és mások világhálón közzétett írásait lásd www.asil.org/insights.

[7] Pierre-Marie Dupuy: The Law after the Destruction of the Towers. www.ejil.org/forum (2001. október 1-9. között).

[8] Nagy Boldizsár: Önvédelem, háború, jog. Élet és Irodalom, 2001. szeptember 28. 3. old.

agresszió. A világszervezetben ezért 1952-ben egy bizottságot hoztak létre, amelynek az volt a feladata, hogy tényállásszerűen rögzítse azokat a magatartásokat, amelyek az agresszió fogalmi körébe vonhatók.

Ennek a bizottságnak csak több mint egy évtizeddel később sikerült tető alá hoznia egy használható dokumentumot, amelyet az ENSZ Közgyűlése 1974 decemberében határozatba foglalt. E határozat felsorolta mindazokat a tényállásokat, amelyek megvalósítása agressziónak minősül. Az egyik tényállás értelmében azt is agressziónak kell tekinteni, „ha egy állam fegyveres bandákat, csoportokat, önkénteseket vagy zsoldosokat küld… egy másik állam ellen fegyveres cselekmények végrehajtása céljából,… illetve, ha *egy államnak komoly része van ebben*."[9] Az idézett szöveg szerint egy ilyen esetben csak a „súlyos" cselekmények jöhetnek számításba, például egy másik állam területének „bombázása" vagy ellene „bármiféle fegyver" használata, illetve szárazföldi, tengeri vagy légierőinek megtámadása.[10]

A magánszemélyek cselekedetei már az általános nemzetközi (szokás)jog értelmében is csak akkor kerülnek a nemzetközi jog látókörébe, ha azok – nemzetközi jogi zsargonban – „betudhatók" egy adott államnak. Az idézett határozat értelmében egy magánszervezet fegyveres cselekményei akkor is „betudhatók" valamely államnak, ha az utóbbinak „ebben komoly része van". A kérdés tehát szeptember 11-én úgy merült fel, hogy az afgán államnak, illetve az Afganisztán területét 90-95 százalékban uralma alatt tartó tálib rezsimnek volt-e komoly része a terrortámadás előkészítésében és végrehajtásában. Mint láttuk, az idézett nyugat-európai nemzetközi jogászok a terrortámadást követő első hetekben úgy látták, hogy a „betudhatóság" nem áll fenn.

Ezen sajátos módon az sem változtatott, hogy a NATO állandó tanácsa a támadás másnapján, szeptember 12-én tartott ülésén Robertson főtitkár javaslatára – tehát nem amerikai kérésre – úgy foglalt állást, amennyiben beigazolódik a „külső támadás"[11] ténye, a helyzetre a washingtoni szerződés 5. cikke alkalmazandó. Más szóval agresszió történt, amely kiváltja a tagállamok kölcsönös védelmi kötelezettségét.[12] Nem változtatott az idézett nemzetközi jogászok nézetén az sem, hogy szeptember 21-én hasonló álláspontot fogalmazott meg az EU legmagasabb szintű testülete, az Európai Tanács is. Az utóbbi nyilatkozatában „legitimnek" nevezte készülődő amerikai választ,[13] amennyiben az olyan államok ellen irányul, amelyek „közreműködnek terrorista akciókban, terroristákat támogatnak és menedéket nyújtanak számukra". Az EU állam- és kormányfői kijelentették: a tagállamok maguk is készek arra, hogy a lehetőségeikhez képest együttműködjenek az Egyesült Államokkal a megfelelő intézkedések megtételében. Ezt követően elfogadták a terrorizmus leküzdése érdekében hozandó EU-intézkedésekről szóló akciótervet.[14]

Kétségtelen, hogy szeptember 11-én és az azt követő első napokban a közvéleménynek még nem volt és nem is lehetett fogalma arról, hogy kik lehetnek az elkövetők, és azok

[9] Az ENSZ Közgyűlésének 1994. december 14-én hozott 3314. (XXIX) sz. határozata az agresszió meghatározásáról. 3. cikk g) pont (a szerző kiemelése).

[10] A 3. cikk b) és d) pontja.

[11] „Attack from abroad."

[12] Statement by the North Atlantic Council. Press Release (2001) 124, 2001. szeptember 12.

[13] „Reposte."

[14] Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001.

mögött áll-e valamilyen állam. Az amerikai terrorelhárítás azonban viszonylag gyorsan eljutott az al-Kaida terrorszervezethez és az azt irányító Oszama bin Ladenhez, és ezt a tényt az amerikai kormányzat nyilvánosságra is hozta. A nyugat-európai nemzetközi jogászok az erről szóló első hírek után is figyelmen kívül hagyták azt a tényt, hogy az al-Kaida vagy bin Laden neve korántsem ismeretlen az amerikai kormányzat előtt. Nem csak azért, mert a Világkereskedelmi Központ ellen 1993-ban elkövetett robbantási kísérlet már összefüggésbe volt hozható szélsőséges moszlim terrorszervezetekkel, hanem azért is, mert a Biztonsági Tanácsban képviselt hatalmak már hosszabb ideje tudtak az al-Kaidáról. Mi több, a Biztonsági Tanács már *közel három esztendővel a szeptember 11-i terrortámadást megelőzően* hozott határozataiban foglalkozott az afganisztáni illetőségű terrorszervezettel és azzal a viszonnyal, amely közte és a tálib rezsim között fennállt. Ezek a határozatok nemcsak a mostani sértett fél – az Egyesült Államok – feltételezéseit, hanem a BT további négy állandó tagjának, valamint a nem állandó tagoknak az amerikaiakéval azonos helyzetértékelését is tartalmazták.

Az első, 1193. számú határozatot azt követően hozták meg, hogy a tálibok 1998 augusztusában elfoglalták Mazari-Sarifot, megszállták Irán afganisztáni konzulátusát, majd ott meggyilkoltak tizenegy diplomatát és egy újságírót. Ugyancsak kioltották az életét Dzsalálábádban az ENSZ menekültügyi főbiztosa, valamint világélelmezési programja egy-egy afgán munkatársának, továbbá az ENSZ kabuli misszió katonai tanácsadójának. A BT 1998. augusztus 28-án hozott határozatában aggodalmát fejezte ki a tálibok cselekedetei miatt és elítélte az atrocitásokat, egyben felszólítva a Talibánt az 1949-es genfi humanitárius jogi konvenciók előírásainak betartására, különösen a civil lakosság ellen elkövetett tömeggyilkosságok beszüntetésére. További intézkedéseket azonban ekkor még nem rendelt el.[15]

A második, 1214. számú határozatot a BT 1998. december 8-i ülésén fogadták el. Ez a határozat már a tálibok által ellenőrzött területeken létesített terrorista kiképzőközpontokról, valamint újabb terrortámadások tervezéséről szólt. A BT kötelező erejű határozatot ugyan nem hozott, de felszólította az államokat, hogy ne szállítsanak fegyvert és lőszert Afganisztánba.

A harmadik, 1267. számú határozatot akkor fogadták el, amikor az Egyesült Államok a kenyai és a tanzániai nagykövetségeit ért támadásokat követően Oszama bin Laden kiadatását kérték Afganisztántól, amit a tálibok elutasítottak.[16] A BT 1999. október 15-én hozott határozatában először nevezte néven a terrorszervezet vezetőjét. A dokumentum megállapította, hogy a tálibok az előző BT-határozat felszólítása ellenére továbbra is támogatást nyújtanak bin Ladennek és társainak, és ez a magatartásuk „veszélyt jelent a nemzetközi békére és biztonságra". Az ENSZ alapokmánya VII. fejezete alapján – amely jogilag kötelező döntések meghozatalát is lehetővé teszi – kötelezte a tálibokat, hogy ne adjanak többé menedéket a „nemzetközi terroristáknak és szervezeteiknek", adják ki bin Ladent az Egyesült Államoknak vagy olyan harmadik

[15] Ez a határozat különös figyelmet érdemel abból a szempontból, hogy ugyanebben az időben a két állandó BT-tag, Oroszország és Kína több ízben is vétót helyezett kilátásba arra az esetre, ha a NATO katonai beavatkozásra kérne felhatalmazást a koszovói albánok védelmében. Emlékezetes, hogy emiatt a NATO 1999 márciusában BT-hozzájárulás nélkül indított légitámadásokat Jugoszlávia ellen.

[16] A támadásokat még 1998-ban hajtották végre, és a széles körű nyomozás során kiderült, hogy annak kitervelője Oszama bin Laden, végrehajtója pedig az al-Kaida volt.

országnak, amelyben őt felelősségre vonják. A továbbiakban a BT betiltotta a tálib légijárat repülőgépeinek a fogadását és kiszolgálását, valamint elrendelte a külföldi bankokban levő tálib számlák és pénzügyi alapok befagyasztását.

A negyedik, 1333. számú határozat előzményei különös figyelmet érdemelnek. A kilencvenes évek végén az oroszok azt észlelték, hogy a csecsen háborúhoz olyan „afgán" mudzsahedek is csatlakoztak, akik annak idején a szovjet megszállók ellen harcoltak. Az orosz felderítés feltűnően sok arab anyanyelvű személyt talált az afgánok között, és hamar eljutott bin Laden szervezetéhez. Egyes hírszerzési források szerint maga bin Laden is több alkalommal járt Csecsenföldön. Moszkva emellett azt is észrevette, hogy a tálibok ismét fenyegetik az orosz csapatok által védett tádzsik határt. Ekkor Moszkva Washingtonhoz fordult. Az első megbeszélések után mindkét országban úgy találták, hogy szigorítani kellene a legutóbbi BT-határozaton.

2000 májusának második hetében különböző források szerint Mazari-Sarifban tovább szélesedett az együttműködés az al-Kaida és a csecsenek között. Aszlan Maszhadov csecsen elnök, Djuma Namangani szélsőséges üzbég muzulmán vezető és Oszama bin Laden találkozót tartottak az afgán városban, amelyen megállapodtak csecsenföldi akcióik koordinálásában. Erre válaszul Szergej Jasztrezsembszkij, az orosz kormány csecsenföldi különmegbízottja 2000. május 22-én nyilvánosan légitámadásokat helyezett kilátásba az afganisztáni tálib állások ellen, tehát ugyanazzal fenyegette meg a Talibánt, mint amivel a szeptember 11-i terrortámadás után az Egyesült Államok. A fenyegetést másnap az észak-kaukázusi régió elnöki különmegbízottja, Viktor Kazancev tábornok megismételte. Kijelentette: Oroszország kész légicsapásokat mérni azokra az afganisztáni terroristaközpontokra, amelyekről továbbra is fegyvert és embert küldenek Csecsenföldre. Ezekben a napokban állítólag hasonlóan nyilatkozott Szergej Ivanov, az orosz nemzetbiztonsági tanács akkori vezetője és Igor Ivanov külügyminiszter is. Szergej Ivanov később is kitartott amellett, hogy amennyiben a diplomáciai erőfeszítések nem vezetnek eredményre, elkerülhetetlen lesz a fegyveres erők bevetése.[17] 2000 tavaszán tehát úgy festett a helyzet, mintha Oroszország ismét háborúra készülne Afganisztánnal szemben. Az orosz fenyegetések mögött azonban nem állt valódi szándék. Június 5-én mindenesetre Oroszország és az Egyesült Államok formálisan is megbeszéléseket kezdett a BT tagjaival egy, a tálib rezsim ellen hozandó, a korábbinál szigorúbb határozat megszövegezéséről. Az orosz és az amerikai kezdeményezést Kína ekkor még nem támogatta.

Ezt követően tovább folyt az oroszok és az amerikaiak közötti egyeztetés. 2000. október 18-án Thomas Pickering amerikai külügyminiszter-helyettes Moszkvában tárgyalásokat folytatott partnerével, Vjacseszlav Trubnyikovval. Ennek eredményeként az Egyesült Államok és Oroszország ENSZ-képviselői ritkán tapasztalható módon közös határozati javaslatot terjesztettek elő New Yorkban. Ezúttal megnyerték Peking támogatását is, amelynek a hírek szerint szintén gondjai támadtak a Dél-Kínában egyre aktívabbá álló moszlimokkal.

Ezek után a Biztonsági Tanács 2000. december 19-én fogadta el negyedik, 1333. számú határozatát, amely részben megismételte az 1267. számú határozatban foglaltakat. Leszögezte, hogy a tálibok nem hajtották végre a korábbi BT-előírásokat és az ennek nyomán kialakult helyzet „veszélyezteti a nemzetközi békét és biztonságot". Elítélte,

[17] Forrás: az RFE/FR (Szabad Európa Rádió/ Szabadság Rádió) kutatóintézetének sajtójelentései.

hogy Afganisztán területén a tálibok terroristáknak nyújtanak menedéket, ott kiképzik őket és onnan kiindulva terrorista támadásokat szerveznek más államok ellen. A BT megjegyezte, hogy a tálibok megadóztatják az ópiumtermelést és -eladást, és az ebből folyó jövedelemből támogatják a terroristák befogadását. Sajnálatosnak tartotta, hogy a tálibok menedéket nyújtanak Oszama bin Ladennek és terrorista-szervezetének, felidézte, hogy Irán főkonzulátusát a tálibok elfoglalták és több diplomatát, valamint egy újságírót meggyilkoltak Mazari-Sarifban. Ezt követően – az alapokmány VII. fejezete alapján eljárva – arra kötelezte a tálibokat, hogy hajtsák végre a BT 1267. számú határozatát, ne nyújtsanak menedéket a terroristáknak és ne finanszírozzák tevékenységüket, adják ki Oszama bin Ladent azoknak a hatóságoknak, amelyek elfogatási parancsot adtak ki ellene vagy harmadik államnak, amelyben őt felelősségre vonják. Zárják be továbbá a terroristák kiképző-táborait, hagyják abba az ópiumtermelést és -eladást. Egyidejűleg minden más államot arra kötelezett a BT, hogy teljes fegyverembargót vezessenek be a tálibokkal szemben, csökkentsék a diplomáciai képviseletük létszámát, zárják be valamennyi tálib hivatalt és az afgán légitársaság, az Ariana irodáit saját országuk területén, minden légiforgalmat állítsanak le Afganisztánnal és fagyasszák be Oszama bin Laden és az el Kaida valamennyi számláját és gazdasági erőforrását. A tálib vezetés másnap válaszul kijelentette, hogy a jövőben bojkottálja az Amerikában és Oroszországban gyártott termékeket, bezáratja az Afganisztánban még meglevő ENSZ-hivatalokat és személyzetüket kiutasítja az országból. Ami pedig Oszama bin Ladent illeti, őt sem az Egyesült Államoknak, sem más országnak nem adják ki.

Az említett határozatok arra mutatnak, a Biztonsági Tanács tagjai már jóval szeptember 11-e előtt is meg voltak győződve arról, hogy a tálib kormánynak „komoly része van" Oszama bin Laden és az el-Kaida tevékenységének a támogatásában, következésképpen a Talibán felel azért, ami Afganisztán területén történt és történik.

Ilyen előzmények után nem meglepő, hogy az amerikai kormányzat szeptember 11-én azonnal bin Ladenékra gyanakodott. Egyértelmű bizonyíték azonban az első huszonnégy órában még nem állhatott a rendelkezésére. Az elnök ezért egyrészt utasítást adott egy példátlanul széles körű nyomozás elkezdésére, másrészt a Biztonsági Tanács összehívását kérte. A BT másnap, szeptember 12-én vitatta meg a helyzetet és 1368. számú határozatában – egyelőre a felelős állam megnevezése nélkül – néhány alapvető megállapítást tett. Először is leszögezte, hogy a terrorizmus a nemzetközi békét és biztonságot fenyegeti, majd elismerte „az egyéni és kollektív önvédelem jogát". Nem mondotta ugyan ki, hogy ezt a jogot az Egyesült Államokat gyakorolhatja, de ez nem is volt szükséges, hiszen a határozat kizárólag az előző napon történtekkel foglalkozott. A szövegösszefüggésből nyilvánvaló volt, hogy a BT a terrorizmussal szembeni önvédelem jogára utalt, és nem valami másra. A továbbiakban a határozat hangsúlyozta, hogy „mindazok az államok, amelyek az ilyen cselekmények előkészítőit, szervezőit, finanszírozóit támogatják vagy menedéket nyújtanak számukra… *felelni fognak magatartásukért*".[18] Ebben az időpontban egyébként valóban nem lehetett még tudni, hogy az al-Kaidát befogadó Talibánon kívül más szervezet, illetőleg állam nyújtott-e még segítséget a támadás végrehajtásához.

[18] A szerző kiemelése.

Egy hét múlva, szeptember 28-án a BT újabb ülést tartott, amelyen elfogadta az 1373. számú határozatát. A dokumentum ismét utalt az önvédelem jogára, valamint arra, hogy a terrorizmus fenyegeti a nemzetközi békét és biztonságot. Ezt megtoldotta azzal a megállapítással, hogy a terrorizmus és annak támogatása ellentétben áll az ENSZ céljaival és elveivel.[19] Ezt követően a BT – ismét a VII. fejezet alapján eljárva – minden államot arra kötelezett, hogy akadályozzák meg a terrorizmus pénzügyi támogatását, fagyasszák be a terrorizmust szolgáló pénzügyi alapokat és egyéb gazdasági erőforrásokat, szűntessék meg a terroristáknak nyújtott menedéket, ne támogassanak olyan szervezeteket vagy egyéneket, akik, illetve amelyek terrorista cselekményeket követnek el, ne adjanak menedéket olyan személyeknek, akik finanszírozzák, kitervelik, támogatják a terrorista cselekmények elfogadását és gondoskodjanak az elkövetők felelősségre vonásáról.

A fentiekből kitűnik, hogy a BT igen széles körű, átfogó és jogilag kötelező programot írt elő a terrorizmus leküzdésére. Jóllehet ezúttal sem hatalmazta fel az államokat a fegyveres ellenlépésekre, az a tény azonban, hogy a BT állandó tagjai közül három (Franciaország és Nagy-Britannia, majd pedig Oroszország) átengedte a légterét katonai akciók végrehajtására, a negyedik (Kína) pedig támogatásáról biztosította az Egyesült Államokat a terrorizmus elleni küzdelemben, jogilag igencsak releváns aktus volt. Azt az értelmezést támasztotta ugyanis alá, amelyet az Egyesült Államok is magáénak vallott. Nevezetesen, hogy *Amerika szeptember 11-e óta folyamatosan az önvédelem állapotában van azokkal az államokkal szemben, amelyek a terrorcselekmények szervezőit és elkövetőit befogadja és támogatja.*

A NATO legfelső szerve, az Észak-atlanti Tanács október 2-án tartott ülésén tért vissza ahhoz a kérdéshez, hogy ténylegesen kik állnak a terrortámadás mögött. Ezen a napon az Egyesült Államok különmegbízottja tájékoztatta a tanácsot a nyomozás első eredményeiről. A tájékoztatás alapján a Robertson főtitkár az ülést követő sajtókonferencián kijelentette: a tanács meggyőződött arról, hogy „a terrortámadás végrehajtói az Oszama bin Laden által vezetett és a tálib rezsim védelme alatt álló afganisztáni terrorszervezethez tartoznak". Ennek alapján a terrorakciót valóban az 5. cikk körébe tartozó „külső támadásnak" kell tekinteni, és a NATO-nak majd ennek alapján kell további döntéseit meghoznia.[20] Az 5. cikkre történt hivatkozás azt jelentette, hogy szövetség valamennyi tagállama nemzetközi jogi értelemben valóban agressziónak minősítette mindazt, ami szeptember 11-én New Yorkban és Washingtonban történt, és hogy az agresszióért közvetve az afganisztáni tálib rezsim felelős. Két nappal később a szervezet állandó tanácsa amerikai kérésre közös intézkedéseket határozott el a terrorizmus visszaszorítása érdekében (így például az Egyesült Államok számára lehetővé teszik a szabad légtérhasználatot, hatékonyabban osztják meg egymással a nemzeti hírszerző apparátusok által szerzett információkat, fokozott védelmet biztosítanak a területükön lévő, az amerikai és más szövetséges

[19] Ez a megállapítás az alapokmány 2. cikke 4. bekezdésének fényében értelmezhető, amely a más államok területei épsége és politikai függetlensége ellen irányuló erőszak mellett azokat az erőszakos cselekményeket is ide tartozónak tekintette, amelyek ellentétben állnak az ENSZ céljaival és elveivel.

[20] Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson. NATO Update, 2001. október 2.

államok érdekeltségeinek stb.).[21] Arról azonban nem esett szó, hogy a terroristákkal, illetőleg a tálib rezsimmel szemben maga a NATO fegyveres erői vennék fel a harcot. Az Egyesült Államok erről egyedül kívánt dönteni, és csak azokkal a szövetségeseivel szándékozott konzultálni, amelyek – a szervezet keretein kívül – ténylegesen is részt vesznek majd a hadműveletekben. Washington nem akarta, hogy ismét egy bizottság irányítsa a hadviselést („war by committee"), amely a Jugoszlávia elleni légitámadásokat jellemezte, s amelynek során a célpontok kijelöléséről a NATO 19 tagú állandó tanácsa naponta döntött.

Mire terjed ki az önvédelem joga?

Az alapokmány 51. cikke értelmében fegyveres támadás esetén minden államnak „természetes joga van az egyéni vagy kollektív önvédelemre",[22] és azt addig lehet foganatosítani, „amíg a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette".

Alain Pellet és Nagy Boldizsár ebből – valamint a nemzetközi szokásjog más normáiból – arra következtettek, hogy

a) az Egyesült Államok magatartását nem lehet önvédelemnek tekinteni, hiszen Washington az ellentámadást nem azonnal, hanem közel egy hónap múlva, egy több ezer kilométeres távolságban levő állam ellen indította;

b) az Egyesült Államok a terroristák, illetve az azokat befogadó állam elleni válaszlépések végrehajtására csak akkor alkalmazhatott volna fegyveres erőt, ha erre őt a Biztonsági Tanács előzetesen felhatalmazta volna.

„Az önvédelem természetes joga – írta Nagy Boldizsár – nem korlátlan. Éppen – folytatta – az Egyesült Államok külügyminisztere, Webster fogalmazta meg 1841-ben azokat a halhatatlanná vált szavakat, amelyek ma is irányadóak." Webster annak idején rosszallotta, hogy a britek 1837-ben az önvédelem jogára hivatkozva amerikai területre lépve elfoglalták, felgyújtották és a Niagara-vízesésen lelökték a brit birodalom ellen lázadó, kanadaiakat támogató amerikai Caroline hajót, ezzel több ártatlan ember halálát okozva. Ennek folytán – idézi fel Webster tételét a szerző – „az önvédelemre hivatkozónak bizonyítania kell, hogy az önvédelmi tett szükségessége azonnali, ellentmondást nem tűrő, megfontolásra időt nem engedő, a tett pedig nem túlzott és nincs helyette más megoldás".[23] Cassese szerint a megtámadott állam fegyveres ellenlépései „kizárólag az agresszor visszaverésére" irányulhatnak, és arányosaknak kell lenniük magának a jogsértésnek a mértékével.[24] Eszerint tehát nincs mód arra, hogy a fegyveres cselekményre a sértett fél csak később és támadó jellegű akcióval válaszoljon. E tétel értelmében a sértett fél a közvetlen fegyveres védekezésen és az

[21] Statement to the Press by NATO Secretary General Lord Robertson on Implementation Of Article t of the Washington Treaty following the 11 September Attacks against the United States. NATO HQ, 2001. október 4.

[22] A alapokmány angol nyelvű szövege „inherent right"-ot említ.

[23] Nagy: i. m.

[24] Cassese: i. m.

azonnali ellentámadáson túl szinte semmit sem tehet, egy adott ponton meg kell állnia. (Hogy hol, arra sem Nagy, sem Cassese nem adnak választ.)

A több mint másfél évszázaddal ezelőtt megfogalmazott, „halhatatlan" websteri szavak azonban csak a hagyományos agressziók elleni védekezésre voltak alkalmazhatók, bár azokra sem minden esetben. A websteri tételből kiindulva ugyanis jogszerűtlennek kellett volna nevezni egy sor ellentámadást, így például Nagy-Britanniának azt a fegyveres akcióját, amelynek eredményeként 1982-ben Argentínától visszafoglalta a Falkland-szigeteket. Az argentin haderők ugyanis április 2-án szálltak partra a szigetcsoporton, míg a masszív brit ellentámadás csak több hét múlva, május 21-én indult el. A briteknek némi időre volt szükségük az expedíciós haditengerészeti erők összeállításához és mellesleg még sok ezer tengeri mérföldet is meg kellett tenniük, hogy a tett helyszínére érjenek. Ilyen megfontolások alapján jogszerűtlennek kellene tekintenünk minden „késleltetett" önvédelmet, ami aligha felelne meg a katonai és politikai realitásoknak.

Ami pedig a nem hagyományos fegyveres konfliktusokat illeti, azokra a websteri tétel végképp nem alkalmazható. Mi több, a gyakorlatban éppen a terroristáknak kedvez. Egy-egy terrorakció esetében ugyanis a támadók és a mögöttük álló személyek vagy ismeretlenek maradnak, vagy ismertté válnak ugyan, de egyesek közülük a támadás során elpusztulnak, mások pedig eltűnnek és olyan búvóhelyet találnak távoli államokban, ahonnan Nagy és Cassese szerint már nem lenne szabad kifüstölni őket. Ha az ő interpretációjukat vennénk alapul, bin Ladenék ellen csak szeptember 11-én és csupán akkor lehetett volna fegyveres erővel fellépni, ha mondjuk egy New York-i öbölben horgonyzó jachtról mobiltelefonon irányították volna az általuk kitervelt akciót. Ellenkező esetben Bush elnöknek egyetlen jogi lehetősége maradt volna csupán: a Biztonsági Tanács összehívása végett az ENSZ-hez fordulnia. Amely aztán vagy megadta volna a felhatalmazást a koalíciós hadviselésre (mint az öbölháború során), vagy nem (mint Koszovó esetében).

Az idézett szerzők véleménye a BT-felhatalmazás tekintetében is eltér az enyémtől. Nagy Boldizsár szerint „az 1945 utáni világrend jogi alapja az, hogy az erőszak alkalmazása felett a végső ellenőrzést az ENSZ-nek, ezen belül az ENSZ Biztonsági Tanácsának kell gyakorolnia. Éppen ezért az egyéni és a kollektív önvédelemnek is a BT tudtával és jóváhagyásával kell megvalósulnia, optimális esetben pedig át kell adnia a helyét a kollektív biztonság jegyében elhatározandó ENSZ fellépésnek."[25] Ugyanezen az álláspontón van Cassese és Pellet is. Pellet szerint ha az önvédelem gyakorlása során fegyveres erőszakot kell alkalmazni, akkor arra „a Biztonsági Tanácsnak kell felhatalmazást adnia, ami (még) nem történt meg".[26] A nyugat-európai nemzetközi jogászok az 1991-ben Kuvait szuverenitásának védelmében Irak ellen indított támadást hozták fel példának, amely a BT kifejezett felhatalmazásával történt.

Félreérti azonban az alapokmány 51. cikkének szövegét az, aki szerint fegyveres intézkedések önvédelmi célból egy rövid idő elteltét követően csak a BT felhatalmazásával foganatosíthatók. Éppen ellenkezőleg, az 51. cikk úgy rendelkezik, hogy *amíg* a BT napirendjére nem tűzi az ügyet és határozatot nem hoz, *addig* az önvédelem szabadon gyakorolható. Ugyanígy fogalmaz egyébként a NATO alapító

[25] Nagy: i. m.
[26] Pellet: i. m.

szerződésének nevezetes 5. cikke is, amelyre a szervezet állandó tanácsa már idézett állásfoglalásában hivatkozott. Az 5. cikk értelmében a NATO kollektív védelmi intézkedései „akkor zárulnak le, ha a Biztonsági Tanács meghozta a nemzetközi béke és biztonság helyreállítására és fenntartására szükséges rendszabályokat". Washington tehát a BT ellenkező tartalmú határozatáig maga döntheti el, hogy mikor, ki ellen és milyen eszközökkel lép fel, nem kell tehát az ENSZ további felhatalmazására várnia. Kuvait felszabadításának az esete nem volt azonos a mostanival, hiszen hogy az iraki hadsereget nem a kuvaiti fegyveres erők, hanem az Egyesült Államok vezette koalíció erői verték vissza.

Nagy Boldizsár erre azt válaszolja, hogy a szeptember 11-e után a BT két alkalommal már *cselekedett* is (úgy döntött, hogy a Talibán ne adjon menedéket a terroristáknak, az államok akadályozzák meg a terrorista szervezetek finanszírozását stb.), és ennek során nem adott felhatalmazást az Egyesült Államoknak az egyéni vagy kollektív önvédelem jogának gyakorlására.

Nagy Boldizsár és nyugat-európai kollégái azonban úgy beszélnek a BT-ről, mintha annak nem lenne tagja maga az Egyesült Államok. Mintha a BT a konfliktusban érintett Washingtontól független testület lenne, amely *sine ira et studio* képes lenne arról dönteni, hogy mi az, ami összeegyeztethető a nemzetközi joggal, tehát hogy az Egyesült Államok gyakorolhatja-e önvédelmi jogát. A jelenlegi nemzetközi jogrend valóban arra épül, hogy az erőszak alkalmazása felett a végső ellenőrzést az ENSZ-BT-nek kell gyakorolnia. 1945-ben azonban ennek a testületnek az összetételét is meghatározták, legalábbis, ami a vétójoggal felruházott állandó tagokat illeti. Sokan, sokszor leírták már, hogy milyen következményekkel jár mindez a BT működésére nézve.[27]

Az egyik ilyen következmény az, hogy a vétójoggal rendelkező nagyhatalmaknak mérlegelési lehetőségük van abban a tekintetben, hogy saját ügyeiket a BT elé terjesztik-e vagy sem. Ezt követően pedig azt is mérlegelhetik, hogy megszavazzák-e a határozati javaslatot. Ha az előbbi lehetőséggel élnek, aligha teszik azt azzal a céllal, hogy későbbi cselekvési lehetőségeiket korlátozzák. Az Egyesült Államok képviselője a terrortámadás másnapján terjesztette az ügyet első ízben a BT elé. Feltehetően nem azzal a szándékkal tette, hogy ezzel mindjárt búcsút is mondjon az önvédelem jogának. Az is valószínűtlen, hogy az amerikaiak szerettek volna ugyan felhatalmazást kapni fegyveres ellenintézkedésekre, de más nagyhatalmak kilátásba helyezett vétója miatt visszavonták ilyen értelmű határozati javaslatukat. Ilyen tartalmú hír nem látott napvilágot, márpedig bizonyára kiszivárgott volna. Az amerikaiak számára politikailag tehát csak az volt fontos, hogy valamilyen formában maguk mögött tudják a BT terrorizmust elítélő és az önvédelem jogát elismerő állásfoglalását. Arra nem volt szükségük, hogy felhatalmazást kapjanak az önvédelemre, tekintve, hogy azt e nélkül is gyakorolhatták.

Ami végül azt a kérdést illeti, hogy a terrortámadással szemben végrehajtott ellenintézkedések – a túlnyomórészt amerikai légitámadások és az Északi Szövetség külső támogatása – arányosak voltak-e magával a jogsértéssel, Nagy Boldizsár válasza nemleges. „Olyan önvédelmi jogot nem ismer a mai nemzetközi jog – állítja –, amely a

[27] Saját álláspontomat lásd Juhász József – Magyar István – Tálas Péter – Valki László: Koszovó – egy válság anatómiája. Osiris, Budapest, 2000. 252-292. o.

BT felhatalmazása nélkül egy állam területe feletti ellenőrzés fegyveres megszerzését is az arányos önvédelem alá sorolja."[28] Valójában azonban az amerikaiak nem szereztek ellenőrzést Afganisztán teljes területe felett, hanem csupán hozzásegítették a tálibellenes és az al-Kaidával is szemben álló erőket a hatalom átvételéhez. Az amerikai ellentámadás egyetlen célt szolgált csupán, mégpedig azt, hogy elejét vegye a felségterületét – és általában a nyugati világot – fenyegető újabb terrortámadásoknak. Ezt kizárólag azzal érhették el, ha elfogják Oszama bin Ladent és megsemmisítik terrorista-hálózatát. Ma már jól látható, hogy az elmúlt években a terrorszervezet oly mélyen beágyazódott a tálib rendszerbe, hogy a kettő gyakorlatilag megkülönböztethetetlenné vált egymástól. Szeptember 11-e után végképp világossá vált, hogy a tálib rezsim felszámolása nélkül az al-Kaida tevékenysége sem szűntethető meg. Mivel sem a BT korábbi határozatainak, sem az Egyesült Államok ultimátumának nem volt foganatja, az amerikaiaknak és szövetségeseiknek nem volt más választásuk, mint az, hogy magát a rezsimet is felszámolják. Az első négy hónapban végrehajtott bevetések és a különböző célpontokra ledobott, illetve irányított robbanóeszközök mennyisége kétségtelenül meglehetősen nagy volt. A napvilágra került információk szerint azonban ezek a támadások kevésbé érintettek polgári létesítményeket, mint a Jugoszlávia ellen 1999-ben indított NATO-hadművelet, és a polgári áldozatok száma is kisebb volt. Tisztában vagyok azzal, hogy a nemzetközi és hazai közvélemény jelentős része meglehetősen vegyes érzelmekkel figyelte a támadásokról szóló híreket, és sokan akár egyetlen polgári áldozatot vagy menekültet is elfogadhatatlannak tartottak. Mindazonáltal nem hiszem, hogy a közvetlen és közvetett veszteségek meghaladták volna azokat, amelyek szeptember 11-én és azóta az Egyesült Államokban keletkeztek.

(Első közlés: In: Tálas Péter (szerk.): Válaszok a terorrizmusra. SVKH – Chartapress, Budapest, 2002. 107–122.)

[28] Lásd e cikk szerzőjének Nagy Boldizsárral és Kardos Gáborral folytatott beszélgetését: Fundamentum, 2001. 4. sz. 44. o.