

A NEMZETI BÍRÓSÁGOK ÉS BÍRÁIK SZEREPE A NEMZETKÖZI HUMANITÁRIUS JOG ALKALMAZÁSÁBAN

Nyilvánvaló, hogy a nemzeti bíróságok és bíráik központi szerepet játszanak a nemzetközi humanitárius jog alkalmazásában és végrehajtásában.* Az 1949-ben elfogadott négy genfi egyezmény és az 1977-es első kiegészítő jegyzőkönyv előírásai arra kötelezik a részes feleket, hogy folytassák le a büntetőeljárást a szerződések rendelkezéseit súlyosan sértő cselekmények elkövetőivel szemben, vagy adják ki őket. Alapvetően hasonló végrehajtási rendszert tartalmaz a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni 1984-es egyezmény is. Az az alapvető elképzelés húzódik meg amögött, hogy a nemzetközi jog tilalmazza a népiirtást és az emberiség elleni bűncselekményeket, hogy e cselekmények egyéni felelősséget alapoznak meg, tehát az ezekért felelős személyeket meg kell büntetni.

Mindazonáltal nem éppen egyszerű feladat a nemzeti bíróságok szerepének jellemzése a nemzetközi humanitárius jog alkalmazásában és végrehajtásában. Egyfelől nem kizárólag a nemzeti bíróságok feladata a nemzetközi humanitárius jognak a büntetőeljárásban való alkalmazása. A második világháború után, csakúgy, mint az elmúlt évtizedben, nemzetközi bíróságokat állítottak fel, hogy lefolytassák a büntetőeljárást a szörnyűséges bűncselekmények feltételezett elkövetőivel szemben, a közeljövőben pedig feláll egy állandó nemzetközi büntetőbíróság (a továbbiakban NBB). A büntető jogalkalmazás merőben új formája van kialakulóban, amit „hibrid bíróságnak” nevezhetnénk, mivel ezeket a nemzeti jog alapján állítják föl, de működésük alapvetően nemzetközi elemeken alapul. Az ENSZ koszovói és kelet-timori működése során állított fel és működtetett bíróságokat: ezek ideiglenes felhatalmazás alapján, a helyi és a nemzetközi elemek kombinációját alapul véve működnek.

* Nemzetközi humanitárius jog alatt hagyományosan azokat a nemzetközi szabályokat értik, amelyek fegyveres konfliktusokat szabályoznak. A fogalom mára azonban magába foglalja a nemzetközi jognak azt a részét is, amely tiltja a népiirtást, a háborús és az emberiség elleni bűncselekmények elkövetését. E tágabb értelmezés, amelyet e munkában is követünk, a volt Jugoszlávia és a Ruanda területén működő Nemzetközi Törvényszékek alapokmányaiból ered, ugyanis mindkét alapokmány a „nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények” kifejezéssel határozza meg a bíróságok hatáskörét és joghatóságát a népiirtás, a háborús és az emberiség elleni bűncselekmények elbírálására.

A kép hasonlóan összetett, ha kifejezetten csak a nemzeti bíróságokat vizsgáljuk. A háborús bűncselekmények üldözésében a rendes nemzeti bíróságokon kívül mindig is fontos szerepet játszottak az általános bíróságok katonai tanácsai, valamint az egyéb nemzeti katonai bíróságok is. A nemzetközi humanitárius jogot sértő egyes cselekmények gyakran több országban is büntetendők. A nemzetközi jog elismeri az államoknak azon jogát, hogy joghatóságukat nemcsak a saját területükön elkövetett bűncselekmények tekintetében gyakorolhatják, hanem olyan esetekben is, ha a bűncselekmény és az eljáró állam között valamilyen kapcsolat áll fenn. Ezenfelül vannak olyan, a nemzetközi jogot súlyosan sértő bűncselekmények (ezek közé tartozik a nemzetközi humanitárius jog megsértése is), amelyek elkövetőt bármelyik állam bíróság elé állíthatja, még ha a szóban forgó bűncselekmény és az eljáró állam között nincs is semmiféle kapcsolat. Mindez azt jelenti, hogy bármilyen vitában, amely a nemzeti bíróságoknak a nemzetközi humanitárius jog alkalmazásában játszott szerepéről folyik, tekintetbe kell venni, hogy egyre több és több olyan bíróság van, amely jogosult az emberiség alapvető törvényeit alkalmazni, és ezek között kell megtalálni a nemzeti bíróságok helyét.

A nemzetközi humanitárius jog nemzeti bíróságok általi alkalmazásával kapcsolatban a legizgalmasabb kérdések olyan ügyekben merülnek fel, amelyekben a büntetőeljárást más országban elkövetett bűncselekmények miatt indítják meg. Az utóbbi években a legfontosabb ezek közül az univerzális joghatóság minden előzmény nélküli alkalmazása. Habár a jogtudományban régóta létezik, az univerzális joghatóság elvének egészen az utóbbi időig csekély hatása volt az államok gyakorlatára. Nemrégiben már hivatkoztak rá, hogy ezzel is elősegítsék egy volt chilei ál-

lamfő spanyol bíróság elé állítását főképp Chilében elkövetett bűncselekményekért, valamint egy korábbi csádi elnök szenegáli bíróság elé állítását Csád területén elkövetett fosztogatások miatt. Nemrég kezdeményezték ugyanilyen alapon a hivatalban lévő izraeli miniszterelnök belga bíróság előtti felelősségre vonását Libanonban történt bűncselekmények miatt.

Az ezekkel az ügyekkel és az univerzális joghatóságon alapuló egyéb esetekkel kapcsolatos vélemények világszerte nagyon eltérők. Az emberi jog-szaktörvények nagy része helyesli az univerzális joghatóság elvének elterjedését. Véleményük szerint jelenleg a legfontosabb feladat megszüntetni az útjában álló akadályokat, például arra ösztönözni az államokat, hogy olyan jogszabályokat hozzanak, amelyek feljogosítják bíróságaikat az univerzális joghatóság gyakorlására, illetve arra, hogy hajtsák végre a már létező törvényeket. Léteznek civil szervezetek, amelyek segítenek az emberi jogjaikban sértett áldozatoknak, hogy büntetőeljárást kezdeményezhessenek olyan országokban, amelyeknek a bíróságai jogosultak az univerzális joghatóság alkalmazására. Az ellenvélemények szerint az univerzális joghatóság alkalmazása megsérti azon állam szuverén jogait, ahol a bűncselekmény történt, sőt, akár alá is aknázhatja a demokratikus átmenet folyamatát a diktatúrából nagy nehézségek árán kilépő országokban. Másokat az aggaszt, hogy a kívülálló államok bíróságainak megvan-e egyáltalán az ismeretei és a forrásai ahhoz, hogy tisztességes ítéletet hozzanak olyan bűncselekményekben, amelyek a világ másik végén történtek.

Ez a megosztottság nagyjából tükrözi azt az általánosabb vitát, amely arról szól, mit is jelent korunkban az az elv, hogy a nemzetközi jog garantálja az államok szuverenitását. Az összes ellenvetés, amely az univerzális joghatóság gyakorlására irányuló utóbbi kísérletekkel kapcsolatos, jelzi, micsoda nyugtalanságot váltott ki az a mód, ahogyan ez a gyakorlat kifejlődött. Ezek az univerzális joghatósággal kapcsolatos, úttörő jelentőségű esetek nem az államok megfontolt mérlegelésén alapulnak, amelynek során kijelölték volna annak alkalmazási körét, hiszen – legalábbis látszólag – a jog fejlődése teljesen esetlegesen zajlott. Úgy tűnik, ennek az a következménye, hogy egy-egy kócska ország vagy tisztviselője határozza meg a globális igazságszolgáltatás hatókörét, túllépve azon, amit a nemzetközi konszenzus e körbe utal.

E keretek között a jelen tanulmányban jó néhányat megvizsgálunk az univerzális joghatóság gyakorlásával kapcsolatos szempontok közül, így azokat az akadályokat is, amelyek a nemzetközi humanitárius jog nemzeti bíróságok általi alkalmazásának útjában állnak. Bevezetendő ezt az elemzést, a következő rész áttekintést ad az univerzális joghatóságról.

I. A NEMZETI TÖRVÉNYHOZÁS ÉS A NEMZETI BÍRÓSÁGOK JOGHATÓSÁGA. ÁTTEKINTÉS

A nemzetközi jog alapja az államok szuverenitása, és ez az elv tükröződik azokban a szabályokban is, amelyek feljogosítják az államokat, hogy területükön magatartás-szabályokat állapítsanak meg és ezek betartását kikényszerítsék (például a gyanúsított bűnözők letartóztatásával), valamint hogy az embereket bíróságaik joghatósága alá helyezték. A magatartás-szabályozás két legáltalánosabb jogalapja a területi és a személyi alapú joghatóság. A területi elv szerint az államok olyan cselekményekre alkalmazhatják törvényeiket, amelyek részben vagy egészben a területükön történtek. A személyi joghatóság alapján pedig állampolgáraik magatartását szabályozhatják, még akkor is, ha az állampolgár külföldön tartózkodik.

E két bevett joghatósági alapelven kívül a nemzetközi jog elismer három másik, viszonylag szűkebb körben alkalmazható alapelvet is. A passzív személyiségi elv alapján az államok jogosultak alkalmazni és végrehajtani törvényeiket olyan esetekben, ha valamely cselekmény állampolgáraikat érinti. Általánosan elfogadott például az, hogy az államok büntetendővé tehetnek olyan terrorcselekményeket, amelyek határain kívül történtek, ha az áldozatok a szabályozó állam állampolgárai voltak. A védelmi elv alapján az államok szabályozhatnak olyan cselekményeket, amelyeket nem saját állampolgáraik követtek el az állam területén kívül, ha e cselekmények a nemzet bizonyos érdekeit sértik. Erre példa lehet az állam pénzének hamisítása.

Végül pedig az univerzalitás elve alapján az államok elfogadhatnak és végre is hajthatnak olyan törvényeket, amelyek a bűncselekmények behatárolt csoportjára vonatkoznak, még akkor is, ha e bűncselekményeket külföldiek követik el külföldiek sérelmére, a szabályozó állam határain kívül. Az Egyesült Államok külkapcsolatokról szóló törvényének harmadik megerősítése szerint az univerzális joghatóság a következő bűncselekményekkel kapcsolatban gyakorolható: kalózkodás, rabszolgakereskedelem, repülőgép eltérítése vagy megtámadása, népiirtás, háborús bűncselekmények és bizonyos terrorcselekmények. A nemzetközi és más bíróságok gyakorlata szerint az univerzális joghatóság az emberiség elleni bűncselekmények és a kínzás esetében is fennáll, más vélemények szerint pedig a béke elleni bűncselekmények esetében is ugyanez a helyzet. Az univerzális joghatóság mögötti alapelképzelés az, hogy bizonyos bűncselekményeket a nemzetek közössége közérdekűnek tart, amelyek így inkább tartoznak az összes állam közös érdekelttségébe, mint egyes államok külön

érdekeltségébe. A többi joghatósági alapelvvel ellentétben, amelyek az állam és a cselekmény vagy az elkövető közötti kapcsolaton alapulnak, az univerzális joghatóság a bűncselekmény természetén alapszik. Az egyik szakíró szerint „az univerzalizitás elve feltételezi, hogy minden államnak érdeke gyakorolni joghatóságát, hogy küzdjön azok ellen a szörnyűséges bűncselekmények ellen, amelyeket az államok egyetemesen elítélnek”.

Az idézett, kissé körülményes megállapítások lényegében azt mondják ki, hogy az univerzális joghatóság olyan cselekmények esetében áll fenn, amelyeknek elegendő nemzetközi vonatkozásuk van ahhoz, hogy az indokolja az univerzális joghatóság alkalmazását. Az eddigieknél hasznosabb megállapításokat nyerhetünk az univerzális joghatóság alapjairól, ha röviden áttekintjük fejlődésének történetét.

A kalózkodás volt az első olyan bűncselekmény, amelyet a nemzetközi jog minden állam által büntethetőnek ismert el. Habár meghatározása körül vannak viták a nemzetközi szokásjogban, a kalózkodást általában úgy határozhatjuk meg, mint nyílt tengeren elkövetett rablást és esetleg más törvénytelen, erőszakos cselekményt. A 20. században elfogadott két egyezmény ezen kívül azt is megköveteli, hogy a kalózkodást képező cselekményeket haszonszerzés végett kövessék el. Időnként felmerül az az elképzelés, hogy a kalózkodás azért tartozik az univerzális joghatóság alá, mert az, aki kalózkodni kezd, ezzel elveszti állampolgárságát, tehát mint állampolgárság nélküli személy, bármely állam által üldözhető, anélkül, hogy ezzel egy másik állam szuverenitása vagy érdekei sérüljenek. Ez azonban félrevezető gondolat, hiszen arra épül, hogy a kalózkodás (és hajóik) állampolgárság nélküliek, holott senki nem veszti el állampolgárságát azért, mert kalózkodásba fog.

Ennél meggyőzőbb az az érvelés, mely szerint a kalózkodás azért nemzetközi érdekű, mert „elsődlegesen és mindenekelőtt a tenger nemzetközi országútjain zajló kereskedelem és utazás biztonsága elleni támadás”. Tekintetbe véve a fenyegetést, amit a kalózkodás valamennyi tengeri állam érdekeire jelentett, mindegyikük érdeke volt, hogy a kalózkodás letartóztatását és megbüntetését biztosítsák. A későbbiekben, ahogy a kalózkodás letartóztatása nehézségekbe ütközött, minden államnak érdekében állt, hogy általános joghatósága legyen a letartóztatásukra, tekintet nélkül akár a kalózkodók, akár áldozataik állampolgárságára. Így amíg az államok erkölcsi érveket sorakoztattak fel, elítélendő a kalózkodást, eközben főképpen

gyakorlati okaik voltak az univerzális joghatóság megalapozására. A kalózkodókra vonatkozó különleges joghatóság lényegében „tengerpolitikai ügy” volt.

Ezzel szemben, amikor az univerzális joghatóságot kiterjesztették az emberiség alapvető törvényeit sértő bűncselekményekre, ennek deklarált igazolása főképpen az egyetemes értékeken alapult. Az elkövetett szörnyűséges bűncselekmények nem az államok olyasfajta közös érdekeit támadták, mint a tengeri útvonalak biztonsága, hanem magát az emberiséget. A háború utáni bírósági ítéletek, mint például az Egyesült Államok katonai bíróságának az Einsatzgruppen-ügyben hozott döntése, ismételten utaltak erre. A bíróság elé állított vádlottakat nem „egy adott ország ellen, hanem az egész emberiség ellen elkövetett bűncselekményekkel” vádolták. Ebből következik, hogy az emberiség az univerzális joghatóság alapján idézhette maga elé az elkövetőket.

Mikor 1961-ben egy izraeli bíróság ítéletet hozott Adolf Eichmann ellen, szintén felidézte az emberiség metaforáját, hogy igazolja különleges joghatóságát: „Ezek a borzalmas tettek, melyeket az izraeli törvények is büntetni rendelnek, nem kizárólag az izraeli törvények szerint bűncselekmények. E bűncselekmények, melyek az egész emberiséget támadják és elborzasztják a nemzetek lelkiismeretét, maguknak a nemzeteknek a törvényeit sértő bűncselekmények...”

TEKINTETBE VÉVE A FENYEGETÉST, AMIT A KALÓZKODÁS VALAMENNYI TENGERI ÁLLAM ÉRDEKEIRE JELENTETT, MINDEGYIKÜK ÉRDEKE VOLT, HOGY A KALÓZOK LETARTÓZTATÁSÁT ÉS MEGBÜNTETÉSÉT BIZTOSÍTSÁK.

Hasonlóan a kalózkodásra vonatkozó univerzális joghatóságot megalapozó okokhoz, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményeken fennálló univerzális joghatóságot megalapozó okoknak is megvan a gyakorlati vetületük: ha nincsen minden egyes államnak joga ahhoz, hogy lefolytassa a büntető-eljárást az elkövetők ellen, akkor e szörnyűséges bűncselekmények el-

követői esetleg elmenekülhetnek az igazságszolgáltatás elől. Ennek az érvelésnek nagy hatása volt Hitler bűneinek utóéletére: nem lehetett bízni abban, hogy a német bíróságok üldözni fogják a náci háborús bűnösöket. Egy Németországban működő amerikai katonai bíróság például így fogalmazott: a náci vádlottakat a büntetőeljárás lefolytatása céljából a német hatóságoknak átadni annyi, mint „útlevelet adni nekik a szabadsághoz”.

Az utóbbi években egy eltérő, ám az eddigiekhez kapcsolódó szempont is felmerült, amely újabb alapot teremt az univerzális joghatóság alkalmazásához a nemzetközi humanitárius jogot sértő cselekményekre. Sok olyan országban, ahol nemrégiben atrocitások történtek, a jogrendszer teljesen összeomlott. Példá-

ul Kambodzsában, ahol a Vörös Khmer már több mint húsz éve elveszítette hatalmát, még mindig nincsen elegendő tapasztalt bíró és ügyvéd, mivel az 1970-es években megpróbálták kiirtani őket. Ilyen körülmények között az az állam, ahol az atrocitások történtek, valószínűleg *képtelen* elszámoltatni az elkövetőket.

Mindezek együtt adják az univerzális joghatóság büntetlenségi alapját: ha a kívülálló államok nem folytatják le a büntetőeljárást e szörnyűséges büntetekért felelős személyekkel szemben, várható, hogy azok általában mindenféle igazságszolgáltatás elől elmenekülnek. Sőt, a zsarnokok kifejezetten hasznot húznak gazzetteikből. Az irtózatos büntettekért felelős politikai vezetők országukban biztosak lehetnek büntetlenségükben, vagy azért, mert megfélemlített nemzetüket a saját érdekeiket szolgáló amnesztia elfogadására kényszerítik, vagy azért, mert országuk igazságszolgáltatása összeomlott a rendszeres visszaélések hatására.

A későbbiekben meg fogjuk vizsgálni, hogy az univerzális joghatóság nyilvánvaló indokai ellenére az államok miért viszonyulnak ambivalensen alkalmazásához. A következő két részben azonban feltételezzük, hogy az univerzális joghatóságnak megvan a megfelelő hatóköre és megvizsgáljuk, hogy milyen akadályai vannak a nemzetközi humanitárius jog alkalmazásának.

II. A VÉGREHAJTÁS JOGI AKADÁLYAI

A nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményekkel kapcsolatos büntetőeljárások lefolytatásának jogi akadályai két fő kategóriába sorolhatók: nem megfelelő nemzeti jogszabályok és a nemzetközi jog szűkítő értelmezése a nemzeti bíróságokon. Ezekon kívül még egy akadály merülhet fel a területen kívüli joghatóság alkalmazásában, nevezetesen az államok jogrendszerének különbözősége.

A) *Nem megfelelő jogszabályok*

Annak ellenére, hogy nemzetközi szerződésekben erre kötelezték magukat, számos állam nem hozta meg azokat a törvényeket, amelyek büntetnék az olyan nemzetközi bűncselekményeket, mint a népirtás, a kínzás és a súlyos háborús bűncselekmények. Más államok pedig azért bírálhatók, mert jogszabályaik nem felelnek meg az olyan szerződésekben vállalt kötelezettségeiknek, mint a kínzás elleni egyezmény.

Az utóbbi tizenöt évben azonban bizonyos fejlemények több államot arra ösztönöztek, hogy jogsza-

bályaikban büntetni rendeljék a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményeket. Először is néhány állam olyan törvényeket fogadott el, amelyek lehetővé teszik a holokauszt áldozatai számára az igazságszolgáltatás igénybevételét. Ilyen törvényeket elsősorban azokban az országokban fogadtak el, amelyekről feltehető volt, hogy területükön idős náci háborús bűnösök élnek. 1987-ben például Kanadában fogadtak el olyan törvényeket, amelyek lehetővé tették a kanadai bíróságoknak, hogy lefolytassák a büntetőeljárást az ország területén kívül elkövetett háborús és emberiség elleni bűncselekmények ügyében, feltéve, hogy „a cselekmény vagy mulasztás időpontjában a nemzetközi jognak megfelelően Kanadának megvolt a joghatósága az adott személy és cselekménye vagy mulasztása tekintetében”, és az adott személy Kanadában tartózkodott. 1991-ben az Egyesült Királyság fogadott el olyan törvényeket, amelyek lehetővé tették a büntetőeljárás lefolytatását mind brit állampolgárok, mind pedig az Egyesült Királyság területén tartózkodó külföldiekkel szemben, a második világháború során a németek által elfoglalt területeken elkövetett háborús bűncselekmények miatt.

További ösztönzést jelentettek az 1990-es évek elején a volt Jugoszlávia területén történt etnikai tisztogatások, valamint az 1994-es ruandai népirtás is. E tragédiák jó néhány országot arra készítettek, hogy nemzeti jogrendszerükben büntetni rendeljenek olyan bűncselekményeket, mint a népirtás, és hogy bíróságaik joghatóságát kiterjesszék ezekre a bűncselekményekre, még abban az esetben is, ha külföldön követték el őket. A média a két országban lezajlott tragédiákat a maguk borzalmasságában mutatta be, aminek köszönhetően a háborús bűncselekmények kérdése a közérdeklődés középpontjába került. Az ebből következő cselekvési vágyat megerősítette azoknak az eseti nemzetközi bíróságoknak a felállítása, amelyek joghatósága a Ruandában, valamint a volt Jugoszlávia területén elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények elbírálására terjedt ki. Amellett Ruandából és a volt Jugoszlávia területéről menekültek egyre növekvő tömege áradt európai országokba is, köztük bűncselekmények feltételezett elkövetői és azok áldozatai. E körülményekre tekintettel több befogadó ország is biztosítani akarta, hogy ne nyújtson olyan személyeknek menedéket, akik súlyos bűncselekményeket követtek el, amelyekért nem vonták őket felelősségre az ENSZ bíróságai.

Ez utóbbi elképzelés fontos tényező volt például annak az 1993-as belga jogszabálynak az elfogadásában, amely a nemzeti jogban kriminalizálta az 1949-es genfi jegyzőkönyvek és 1977-es kiegészítő jegyzőkönyveinek előírásait súlyosan sértő cselekményeket,

valamint ezeket univerzális joghatóság alá helyezte. A törvény hatályát Belgium később kiterjesztette a népirtásra és a háborús bűncselekményekre is. Ahogy két belga tudós kifejti, „néhány szenátor... attól félt, hogy [Belgium] menedéket fog nyújtani a ruandai népirtás tetteseinek, ha nem fogad el olyan törvényeket, amelyek alapján olyan ügyekben is el lehet járni, amelyekben belga állampolgárok nem érintettek”.

Végül pedig az a felmerülő lehetőség, hogy feláll egy állandó nemzetközi büntetőbíróság (NBB), arra készített bizonyos országokat, hogy törvényeikbe beiktassák azokat a nemzetközi bűncselekményeket, amelyekre természetüknél fogva az NBB-nek lesz joghatósága. A bíróság alapokmánya, amelyet Rómában, az 1998. júliusi konferencián fogadtak el (Római egyezmény), alárendeli az NBB hatáskörét a nemzeti bíróságok hatáskörének. Az NBB ügyésze nem nyomozhat és nem emelhet vádat olyan ügyben, amelyben egy joghatósággal rendelkező állam már eljárást folytat, kivéve, ha az állam nem hajlandó vagy nem képes hitelesen lefolytatni a büntetőeljárást. Több állam igyekszik olyan helyzetbe kerülni, hogy megelőzze az NBB joghatóságát (vagy más nézőpontból nézve, a bíróság partnerévé próbál válni) oly módon, hogy törvényeiben büntetni rendeli az összes olyan bűncselekményt, amely az NBB joghatósága alá tartozik majd.

Annak ellenére, hogy a nemzetközi humanitárius jog soha nem látott mértékben épül bele a nemzeti jogrendszerekbe, egyes törvényhozó testületek, miközben feljogosítják országuk bíróságait, hogy bizonyos bűncselekmények – mint például a népirtás – esetében akkor is gyakorolják joghatóságukat, ha a kérdéses cselekmény az ország területén kívül történt, megszorító feltételeket állapítanak meg ennek alkalmazására. Erre példa, hogy bizonyos országokban a törvényhozás csak olyan esetekben engedélyezi a bíróságok számára eljárás indítását népirtás és más, nemzetközileg elismert bűncselekmények ügyében, ha egy másik állam kérte a gyanúsított kiadását, de a befogadó állam elutasítja ezt a kérelmet. Több országban pedig olyan jogszabályokat fogadtak el, amelyek nem biztosítanak kellő jogalapot a nemzeti bíróságok számára ahhoz, hogy eljárásukban végrehajtsák azokat a kötelezettségeket, amelyeket országuk mondjuk a kínzás elleni egyezményben vállalt. Olaszországban például 1988-ban elfogadtak egy olyan törvényt, amely bizonyos feltételekkel joghatóságot biztosít az olasz bíróságoknak külföldön elkövetett cselekményekre, még akkor is, ha a gyanúsított nem olasz állampolgár, feltéve, hogy Olaszországban tartózkodik, és nem kell kiadni más országnak. A törvény ugyanakkor semmilyen büntetést nem tartalmaz a kínzásra. Éppen ezért az ENSZ kínzás elleni bizott-

sága és kárpótlási bizottsága is aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy az olasz szabályozás megfelel-e Olaszország kötelezettségeinek, amelyeket a kínzás elleni egyezményben vállalt. A volt csádi diktátor, Hissene Habré ellen kínzás miatt Szenegálban indított büntetőeljárást megszüntették, azzal az állítólagos indokkal, hogy bár Szenegál törvényei – összhangban az országnak a kínzás elleni egyezmény 4. cikkelyében megfogalmazott kötelezettségével – büntetni rendelik a kínzást, nem hoztak olyan jogszabályt, amely az egyezmény által kötelezően előírt univerzális joghatóságot megalapozná.

Más országok, noha az általuk elfogadott egyezmények kötelező jelleggel előírják az univerzális joghatóság bevezetését, meg sem próbálták azt bizonyos bűncselekményekre kiterjeszteni. A francia Cour de Cassation 1996-os határozata szerint a francia bíróságok nem gyakorolhatják az univerzális joghatóságot az 1949-es genfi egyezmények megsértése esetén, mivel Franciaország, bár szerződő fél volt, saját jogába nem iktatta be e szabályokat. E joghézagot később részlegesen megszüntették. 1995. január 2-án Franciaországban elfogadták a 95-1. törvényt, amely a francia jognak a volt Jugoszlávia területén működő Nemzetközi Törvényszék alapokmányához való alkalmazásáról szól. A törvény, amelyet azért fogadtak el, hogy Franciaország meg tudjon felelni a Nemzetközi Törvényszéket megalakító biztonsági tanácsi határozat által megállapított kötelezettségeinek, feljogosítja a francia bíróságokat, hogy eljárjanak a Nemzetközi Törvényszék alapokmányában meghatározott bűncselekmények elkövetőinek és bűntársaiknak ügyében, ha „Franciaországban található”. Hasonló tartalmú törvényt fogadtak el 1996. május 22-én a Ruanda területén elkövetett bűnököt vizsgáló bíróság eljárására. A Cour de Cassation 1998. január 6-i határozata nyilvánvalóvá tette, hogy ez utóbbi törvény lehetővé teszi a francia bíróságoknak, hogy univerzális joghatóságot gyakoroljanak a Ruanda területén elkövetett népirtással vádolt személyek felett, de nyitva hagyta azt a kérdést, hogy fennáll-e a francia bíróságok univerzális joghatósága olyan bűncselekmények esetében, amelyek nemzetközi bíróság által nem büntethetők, francia állampolgárokkal nem kapcsolatosak, és amelyekre külön jogszabályok sem vonatkoznak.

Az Egyesült Államok, bár 1955-ben aláírta a négy genfi egyezményt, egészen 1996-ig nem hozott olyan jogszabályokat, amelyek ezen egyezmények súlyos megsértését a hazai jogba kifejezetten beiktatták volna, és még ez utóbbi szabályozás sem felel meg teljesen az Egyesült Államok szerződésben vállalt kötelezettségeinek. Amint korábban említettük, az 1949-es egyezmények kötelezően előírják az uni-

verzális joghatóság alkalmazását olyan személyek ügyében, akik a szerződést súlyosan sértő cselekményt követtek el, vagy ilyen cselekmény elkövetésére utasítást adtak. Ezzel szemben az 1996-os War Crimes Act csak olyan esetben írja elő a joghatóság alkalmazását az Egyesült Államok területén kívül és belül elkövetett súlyos cselekményekre, ha az elkövető vagy a cselekmény áldozata az Egyesült Államok állampolgára vagy fegyveres erejének a tagja. Mind a külügy-, mind a védelmi minisztérium javasolta, hogy a törvény írja elő az univerzális joghatóság alkalmazását, de a képviselőház jogi bizottsága ezt „jelenleg nem megalapozottnak” minősítette, a következő érvelés alapján.

Az univerzális joghatóságon alapuló belföldi büntetőeljárás bevezetése olyan konfliktusokba sodorhatná az Egyesült Államokat, amelyekben nemzeti érdekei csekélyek, és amelyekben az országnak semmi keresnivalója. Ezenkívül a tanúkkal és a bizonyítékokkal kapcsolatos problémák valószínűleg nagyon jelentősek lennének. Ez nem jelenti azt, hogy a háborús bűnösök büntetlenül maradhatnak. Számos más bíróság van ugyanis, amely sokkal alkalmasabb erre a feladatra. A büntetőeljárást lefolyathatják az érintett országok vagy egy nemzetközi bíróság. Ha egy háborús bűnös az Egyesült Államokban található, akkor a szövetségi kormányzat kérésre kiadhatja más országnak, hogy megkönnyítse az ottani eljárást. A bizottság úgy véli, hogy ezek a bíróságok megfelelőek a kívánt célra.

Végül pedig az univerzális joghatóság, még ha el is fogadnák, minden valószínűség szerint teljesen szimbolikus lenne. A bizottság úgy értesült, hogy a genfi egyezményeket aláíró országok egyikében sem volt még olyan eset, melyben az ország saját joghatóságát az univerzális joghatóságra alapította volna egy állítólagos háborús bűnösrel szemben.

Az Egyesült Államok törvényei feljogosítják bíróságait az univerzális joghatóság gyakorlására a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés elleni egyezményben meghatározott kínzás esetében. Ezt az egyezményt az Egyesült Államok 1994-ben ratifikálta. A törvény szerint a büntető joghatóságot olyan esetben kell alkalmazni, ha a kínzás feltételezett elkövetője az Egyesült Államok állampolgára vagy az ország területén tartózkodik, tekintet nélkül akár az ő, akár az áldozat állampolgárságára. Mindazonáltal, mint azt fentebb kifejtettük, az Egyesült Államok csalódást keltően kis mértékben építette jogrendszerébe a nemzetközi normákat.

B) A nemzeti bíróságok szerepe

A jogértelmezés szintén emelhet jogi akadályokat az univerzális joghatóság gyakorlásának útjába. Néhány

esetben a nemzeti bíróságok oly módon határoztak meg nemzetközi bűncselekményeket, hogy az teljesen eltért a nemzetközi jog kötelező definícióitól. Ez a tendencia különösen korábbi esetekben nyilvánult meg.

E korábbi trendre ismert példa az az eset, amely során Kanada próbált büntetőeljárást lefolytatni Finta Imre ellen. Az eljárás azon az 1987-es kanadai törvényen alapult, amely lehetővé tette a háborús bűnösök üldözését. A vád szerint Finta hivatalos személyként kulcsszerepet játszott a szegedi zsidók 1944-es összegyűjtésében és deportálásában. A deportálás során Auschwitzba és egy másik koncentrációs táborba szállították az áldozatokat. Fintát az esküdtszék felmentette, és ezt a döntést megerősítette az ontariói Fellebbviteli Bíróság, valamint a kanadai Legfelsőbb Bíróság is. Az eljárás során a kanadai bíróságok megszorítóan értelmezték a Nürnbergben kialakult jogot. Maga a kanadai kormányzat is úgy jellemezte ezeket az ítéleteket, hogy azok ellentétesek a nemzetközi joggal. A vonatkozó szabályokat később a volt Jugoszlávia területén működő Nemzetközi Törvényszék is értelmezte, és ennek során nyilvánvalóvá tette, hogy a kanadai Legfelsőbb Bíróság téves ítéletet hozott. A Finta-ügy kapcsán kialakult joggyakorlat nyomán a kanadai kormány kijelentette, hogy a Kanadában élő nácikkal szemben elsősorban a kiutasítás és az állampolgárságtól való megfosztás merülhet fel szankcióként. A kanadai hatóságok addig közismerten vonakodtak ezek alkalmazásától.

A kanadai kormányzat nemrégiben olyan jogszabályokat fogadott el, amelyek többek között tartalmazzák az emberiség elleni bűncselekmények meghatározását, ami talán hatálytalaníthatja a Legfelsőbb Bíróságnak a Finta-ügyben kifejtett téves jogértelmezését. A háborús és emberiség elleni bűncselekményekről szóló törvény 2000. október 23-án lépett hatályba: a jogszabály arra jogosítja fel a kanadai bíróságokat, hogy az univerzális joghatóság alapján büntessék meg a népiítés, a háborús és az emberiség elleni bűncselekmények elkövetőit.

Néhány francia bíróság túlságosan szűken értelmezte a nürnbergi szabályokat, amikor azokat a náci időszakban elkövetett bűncselekményekre alkalmazta. Ezzel kapcsolatban a legismertebb francia ügyek a Klaus Barbie és a Paul Touvier ügyében hozott ítéletek (egyik esetben sem merült fel az univerzális joghatóság alkalmazása). Barbie és Touvier ellen egy 1964-es francia törvény alapján folyt eljárás, amely kimondja, hogy az ENSZ 1946-os határozatában meghatározott emberiség elleni bűncselekmények nem évülnek el, „tekintetbe véve a nürnbergi Statútum meghatározását az emberiség elleni bűncselekményekről”. A francia Cour de Cassation a Barbie-ügy-

ben úgy értelmezte a nürnbergi szabályokat, hogy az emberiség elleni bűncselekmények elkövetőinek „egy elnyomó politikai ideológia alapján álló állam” nevében kell elkövetniük a bűncselekményt.

Az „elnyomó állam” követelménye alapvető fontosságúnak bizonyult a Touvier elleni eljárásban, aki a Vichy-kormány katonai rendőrségének volt a tagja. Egy francia fellebbviteli bíróság azt állapította meg, hogy a Vichy-féle állam nem felel meg az „elnyomó állam” kritériumainak. Anélkül, hogy hatályon kívül helyezte volna ezt a döntést, a Cour de Cassation megállapította, hogy az „elnyomó állam” követelménye az egyik vádpont tekintetében teljesült, mivel ebben az esetben Touvier a Gestapo ösztönzésére járt el. Meg kell még jegyeznünk, hogy az 1990-es évek elején elfogadott francia szabályozás megszüntette az „elnyomó állam” követelményét.

Ezek az esetek azt mutatják, hogy a nemzeti bíróságok könnyebben képesek alkalmazni a nemzetközi humanitárius jogot, ha az félreérthetetlenül a belső jog része. Ha ezzel szemben a bíróságoknak olyan nyitott szerkezetű jogszabályokat kell értelmezniük, mint például az az 1987-es rendelkezés, amely szerint a Kanadán kívül elkövetett emberiség elleni és háborús bűncselekmények esetében a kanadai joghatóságot akkor kell megállapítani, ha „a cselekmény vagy mulasztás időpontjában Kanada a nemzetközi jog szabályaival összhangban joghatóságot gyakorolhatott volna a cselekmény vagy mulasztás tekintetében”, akkor a bírók hajlamosak szűken értelmezni hatáskörüket.

A bizonytalan jogszabályok csak megerősítik a bírók ösztönös óvatosságát a helyi törvények külföldi vádlottak külföldi cselekményeire való alkalmazásával szemben. Ahogy Michael Kirby, az ausztrál Legfelsőbb Bíróság tagja mondja, a bírók természetesen kétkednek annak törvényességében, amikor „súlyos bűncselekmények tényállásaiba erőszakolnak olyasvalamit, ami számukra más hatóságok és bíróságok joghatósága alá tartozónak tűnik”. Ezért aztán „világos törvények hiányában” a nemzeti bíróságok saját hatáskörükben is kétkednek, ha az univerzális joghatóságot kellene alkalmazni. A feltehetően univerzális joghatóság alá eső bűncselekmények homályos meghatározásai csak megerősítik a bírók óvatosságát. Ahogy Kirby bíró fogalmaz, „a jelzett bűncselekmények egy része rosszul van meghatározva, mind anyagi jogi, mind eljárásjogi szempontból”.

Habár Kirby bíró megjegyzései kétségtelenül sok – ha nem a legtöbb – nemzeti bíró véleményét tükrözik, több ország bírósága mégis magabiztosan értelmezte a nemzetközi humanitárius jog bonyolult kérdéseit, különösen az utóbbi években. Például még mielőtt a volt Jugoszlávia területén működő Nemzet-

közi Törvényszék fellebbviteli tanácsa megállapította volna, hogy a nemzetközi hadijog megsértése nem nemzetközi fegyveres konfliktusok során is nemzetközi bűncselekmény, német és svéd bíróságok ugyanezzel az úttörő következtetésre jutottak.

C) A nemzeti jogok eltérései

A nemzetközi humanitárius jog alkalmazását gátló másik tényező, hogy a nemzeti jogok nagyon eltérően határozzák meg a nemzetközi jogból származó bűncselekményeket. Egyes államok a nemzetközi bűncselekményeknek azokat a meghatározásait fogadták el, amelyeket az általuk aláírt nemzetközi szerződések vagy a nemzetközi jog más forrásai tartalmaznak, mások viszont nemzeti törvényeikben részletesen meghatározták e bűncselekményeket. Amint azt az előző részben kifejtettük, ha a hazai jog e bűncselekményekre csak úgy utal, mint a nemzetközi jog által meghatározott emberiség elleni bűncselekményekre, akkor a nemzeti bíróságok egyedi jogértelmezése csak súlyosítani fogja az államok közti eltéréseket az adott nemzetközi bűncselekmény értelmezésében.

Ezeknek az eltéréseknek az egyik hatása az, hogy az államok esetleg nem lesznek képesek elérni olyan személyek kiadatását, akiket ügyészeik vagy vizsgálóbíróik a nemzetközi humanitárius jogot alkalmazó nemzeti törvény szerinti bűncselekmények elkövetésével vádolnak. Sok állam a kettős inkrimináció elvét követi: a területükön tartózkodó személyek közül csak azokat adják ki, akiket olyan bűncselekmény elkövetésével vádolnak, amely mind a saját, mind pedig a kiadást kérő állam törvényei szerint bűncselekmény. Ez azt jelenti, hogy ha egy állam például a népiártást egyedi módon értelmezi, akkor képtelen lesz elérni azt, hogy egy másik állam kiadja neki azt a személyt, akit népiártással vádol.

Ez a probléma merült fel 1998-ban, amikor a nemzetközi humanitárius jog Chilében történt megsértéseinek ügyében nyomozó Baltazar Garzón spanyol vizsgálóbíró Augusto Pinochet volt chilei államfő kiadását kérte az Egyesült Királyságtól, ahol ez utóbbi éppen tartózkodott. Habár Jack Straw, az Egyesült Királyság belügyminisztere engedélyezte a kiadási eljárás lefolytatását Pinochet ellen, az nem vonatkozott a népiártás és a terrorizmus vádjára. Straw nyilvánvalóvá tette, hogy az a cselekmény, amely miatt Garzón népiártással vádolta Pinochetet, nem képez kiadással járó bűncselekményt, mivel az nem felel meg a népiártás brit jog szerinti meghatározásának.

A Pinochet-ügy e részlete rávilágít egy súlyosabb problémára. Ha az államok kizárólag az univerzális joghatóság alapján kívánnak eljárni egy külföldi ál-

lampolgárságú személy ellen, hatáskörük csak a nemzetközi jog által meghatározott bűncselekményekre terjed ki. Saját jogukban az államok természetesen a népirtásnak és más bűncselekményeknek szélesebb meghatározásait is elfogadhatják, ez azonban csak a saját területükön vagy saját állampolgáraik által elkövetett bűncselekményekre vonatkozik. Abban az esetben viszont, ha az államok olyan bűncselekmények elkövetését kívánják megbüntetni, amelyeket külföldiek követtek el külföldiek sérelmére egy másik országban, törekvésük csak annyiban törvényes, amennyiben a nemzeti joguk szerinti vádak megfelelnek a nemzetközi jognak.

Ez a szabály szigorúan értelmezve arra korlátozza a nemzeti jogalkotást és a nemzeti bíróságok tevékenységét, hogy az univerzális joghatóság fejlődéséhez csak annyival járuljanak hozzá, amennyivel a nemzetközi szokásjog más területeinek fejlődéséhez szoktak. Éppen az államok gyakorlatában szoktak feltűnni az első jelei annak, hogy a nemzetközi szokásjog bevett szabályaiból egy új norma fejlődik ki. Az utóbbi idők fejleményeinek fényében nem tűnhet bölcs dolognak a nemzeti jogalkotás és a nemzeti bíróságok lehetőségeit erre korlátozni: amikor a bajor és a svájci bíróságok úgy döntöttek, hogy a hadijog szabályainak súlyos megsértése nem nemzetközi fegyveres konfliktusban megalapozza az univerzális joghatóság alkalmazását országukban, és amikor a belga törvényhozás elrendelte az univerzális joghatóság alkalmazását ugyanezekre a bűncselekményekre, akkor ez vitatható eltéréseket jelentett a bevett jogtól. Más fejleményekkel együtt azonban ezeknek az országoknak a jogfejlődése elősegítheti a nemzetközi humanitárius jog megújulását, amit más államok is széleskörűen támogatnak. 1995 végén a volt Jugoszlávia területén működő Nemzetközi Törvényszék fellebbviteli tanácsa is megállapította, hogy a hadijog súlyos megsértése nem nemzetközi fegyveres konfliktus során nemzetközi bűncselekmény. Ezt a döntést aztán megerősítették azok a diplomaták is, akik a Római szerződés tervezetét készítették, amely tervezet a hadijog nem nemzetközi fegyveres konfliktus során történő súlyos megsértését a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatóságának keretében szabályozná.

Azonban még nincs valódi konszenzus a tekintetben, hogy egy adott bűncselekmény univerzális joghatóság alá tartozik-e. Ezért a nemzetközi bűncselekménynek még nem minősülő büntettek univerzális joghatóság alá vonása helyett az államok számára előnyösebb lehet más módon kifejezni a jelenlegi jog kiterjesztésére irányuló szándékukat. Számos módon elősegítheti egy állam az univerzális joghatóságra vonatkozó nemzetközi szokásjog fejlődését, például úgy, hogy olyan szerződéseket ír alá, amelyek kifeje-

zetten rendelkeznek az univerzális joghatóságról.

Visszatérve a nemzetközi humanitárius jogot adó nemzeti jogok különbségeire, a korábban kifejtett okok miatt kívánatos lenne, ha az államok igyekeznének elérni meghatározásaik összehangolását. Egyéb előnyei mellett ez megkönnyítené a kiadatási eljárások lefolytatását azok között az országok között, amelyek a kettős inkrimináció elvét követik.

Az Európai Közösségek Bizottsága 2001. szeptember 19-én hasonló megfontolásokból tett javaslatot a tanácsnak egy terrorizmus elleni irányelv meghozatalára. Az irányelv, amely elfogadása esetén kötelező az EU-tagállamokra, felsorolja a terrorista jellegű bűncselekményeket, és kötelezi a tagállamokat, hogy jogukban büntessék ezek elkövetését. Az ugyanazon a napon elfogadott másik javaslat európai elfogatóparancs bevezetését irányozza elő, amely az Európai Unión belül a kiadatás helyébe lép, ezzel elősegítve a feltételezett elkövetők tagállamok közötti átadását.

Vajon lehetséges és szükséges-e valami hasonló megoldás a nemzetközi humanitárius jogot sértő cselekmények esetében? A nemzetközi egyezmények jelenleg is meghatározzák a népirtást, a kínzást és a háborús bűncselekményeket, továbbá a nemzetközi fegyveres konfliktus során elkövetett háborús bűncselekmények és a népirtás kivételével kötelezően előírják az univerzális joghatóság alkalmazását. Habár e definíciók eléggé homályosak, a Ruanda és a volt Jugoszlávia területén elkövetett bűnöket vizsgáló Nemzetközi Törvényszékek joggyakorlata hasznos, bár nem elégséges tisztázást nyújt. Noha az 1948-as egyezmény népirtás-meghatározását sokan bírálják, az általánosan elfogadott, és módosítások nélkül épült be mindkét Nemzetközi Törvényszék, valamint a Nemzetközi Büntetőbíróság alapokmányába.

A legnyilvánvalóbb joghézag az emberiség elleni bűncselekmények meghatározásával kapcsolatos. Habár az emberiség elleni bűncselekményekkel számos nemzetközi egyezmény foglalkozik, egyik sem nyilvánítja azokat olyan nemzetközi bűncselekményekké, amelyek gyanúsítottjaival szemben az államok kötelesek eljárni vagy azokat kiadni, továbbá az egyezmények meghatározásai is eltérők. Ennek következtében az államok különösen vonakodnak olyan törvényeket elfogadni, amelyek feljogosítanák bíróságait, hogy büntessék az emberiség elleni bűncselekményeket. Az említett kanadai és francia jogesetekkel kapcsolatos vita pedig azt mutatja, hogy ha az államok büntetik is az emberiség elleni bűncselekményeket, bíróságaiknak nagy nehézséget okoz, hogy megállapítsák ezek tényállási elemeit. Ezért ha a nemzetközi humanitárius jogot sértő cselekményekről szóló új szerződés megkötésére kerül sor, annak

mindenképpen tartalmaznia kell az emberiség elleni bűncselekményekről szóló megállapodást.

Azonban a belátható jövőben az államok erőfeszítései minden bizonnyal a jogharmonizációnak a Nemzetközi Büntetőbíróság keretében való erősítésére fognak irányulni. Mint azt már említettük, az utóbbi időben sok állam fogadott el olyan jogszabályokat, amelyekkel végrehajtják a Római szerződésben foglalt kötelezettségeiket, más országokban pedig éppen most zajlik a jogalkotás. Néhány állam szinte beépítette a Római szerződés meghatározásait saját jogába, mások viszont csak hivatkoznak e meghatározásokra. További tisztázásra kerül sor az Előkészítő Bizottság ülésein. Az Előkészítő Bizottságot a Római szerződést elfogadó 1998-as konferencia után alapították. Egyéb teendői mellett az Előkészítő Bizottság dolgozza ki a Római szerződésben meghatározott bűncselekmények tényállási elemeit.

Eközben kialakult a különböző joghatóságú bíróságok egymás közötti kommunikációja is, ami nagyban segíti a jogharmonizációt. A nemzetközi humanitárius jogot alkalmazó nemzeti bíróságok nemzetközi, regionális és más országban működő bíróságok joggyakorlatára támaszkodnak. Az a nevezetes brit döntés például, mely szerint a kínzással kapcsolatos egyes vádpontok alapján Pinochet kiadható Spanyolországnak, hivatkozott a balkáni bűnököt vizsgáló Nemzetközi Törvényszék és az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseire, valamint olyan országok bíróságainak határozataira, mint az Egyesült Államok, Németország és Izrael.

Ezzel együtt is kívánatos volna azoknak a nemzeti szabályozásoknak a nagyobb fokú harmonizációja, amelyek az univerzális joghatóság alkalmazását rendelik el a nemzetközi humanitárius jogot sértő cselekményekre. Kiegészítendő a Nemzetközi Büntetőbíróság Előkészítő Bizottságának ülésein kialakuló folyamatokat, az államoknak közös felfogást kellene kialakítaniuk az emberiség elleni bűncselekményekkel kapcsolatban, hasonlóan az Európai Unió terrorizmussal kapcsolatos erőfeszítéseéhez. Ezek az erőfeszítések ölthetnék egy szerződés formáját is, de akár nem kötelező jellegű alapelvek széles körű elfogadása is növelné az összhangot.

A Nemzetközi Büntetőbíróság felállítása után az aláíró államok fontolóra vehetnék egy olyan kiegészítő jegyzőkönyv csatolását a Római szerződéshez, amely felállítana egy kiegészítő tanácsot a bíróság mellett. E testület véleményeivel segíthetné azoknak a nemzeti hatóságoknak a munkáját, amelyek megpróbálják tisztázni a népiirtás vagy a háborús és emberiség elleni bűncselekmények elemeit. E törekvéseket nagyban segítené olyan nemzetközi konferenciák szervezése, amelyekre azon országok jogalkotóit és

jogászeit hívnák meg, ahol már léteznek a nemzetközi humanitárius jog előírásait alkalmazó jogszabályok. Az ő tapasztalataik és véleményük hatékonyabbá tehetné a nemzeti jogok összehangolására irányuló nemzetközi erőfeszítéseket.

D) Mentességek

A nemzetközi humanitárius jog megsértése miatt potenciálisan büntetőeljárás alá vonható személyek közül sokan hivatalos tisztségükből eredően mentesülnek az eljárás alól, vagy legalábbis ezt feltételezik róluk. Egy az érvényes mentességekről szóló – nyilvánvalóan téves – bírói ítélet arra készítette az Egyesült Államokat, hogy lemondjon a büntetőeljárás lefolytatásáról egy olyan személy esetében, akivel szemben a kínzás elleni egyezmény szerint az eljárás lefolytatásának vagy kiadatásnak lett volna helye.

2000 márciusában két amerikai emberi jogi szervezet értesítette az Egyesült Államok hatóságait, hogy a közismert kínvallató, Ricardo Tomás Anderson Kohatsu perui őrnagy Washingtonban tartózkodik. Az egyik szervezet írta le a történeteket: „2000. március 9-én [...] az FBI őrizetbe vette Anderson Kohatsut a houstoni repülőtéren, amikor éppen fel akart szállni a repülőgépre, hogy visszatérjen Peruba. A Külügyminisztérium véleménye szerint azonban diplomáciai mentesség alatt állt, ezért szabadon bocsátották, ő pedig gyorsan elhagyta az országot.”

Kohatsu G-2 vízummal érkezett az Egyesült Államokba mint Peru különleges céllal az Amerikai Államok Szervezetéhez (OAS) akkreditált képviselője, hogy Peru javára tanúskodjék az OAS egyik szerve, az Emberi Jogok Amerika-közi Bizottsága előtt. Sem az Egyesült Államok törvényei, sem az OAS központjának befogadásával kapcsolatos szerződéses kötelezettségei nem biztosítottak mentességet Kohatsu őrnagynak.

Noha a Kohatsu-ügyben egy viszonylag világos szabály hibás alkalmazásáról volt szó, a nemzetközi humanitárius jogot sértő cselekmények tekintetében általában bizonytalan a hivatalos mentességek köre. A Lordok Háza fellebbviteli bizottságának a Pinochet-ügyben hozott 1999. március 24-i döntése (Pinochet III) kulcsfontosságú volt a korábbi szabályozás megbolydításában, hiszen megállapította, hogy Augusto Pinochet, a korábbi chilei államfő az Egyesült Királyság területén nem teljes mértékben mentesül a büntetőeljárás alól. Lord Browne-Wilkinson, a Pinochet-ügy irányadó véleményének szerzője így foglalta össze a döntés lényegét:

„Ha Pinochet szenátor nem jogosult mentességre a kínzásokkal kapcsolatban, [...] akkor ez lesz az első alkalom, [...] hogy egy nemzeti bíróság nem fogadja el egy jelenlegi vagy volt államfő mentességét azon az alapon, hogy bizonyos nemzetközi bűncselekmé-

nyek esetében nem létezik mentesség.” Bár a döntés az addigi szabályozástól radikálisan eltért, a lényegyet illetően meglehetősen szűkre szabott volt: Pinochetet csak a vádpontok egy kis része, mégpedig az 1988. december 8-a után történt kínzások elkövetése tekintetében vonták ki a mentesség alól, ugyanis Spanyolország, Chile és az Egyesült Királyság azon a napon ratifikálta a kínzás elleni egyezményt. A lordok döntésében, miszerint Pinochet e vádpontokkal kapcsolatban nem hivatkozhat mentességre, az volt a döntő, hogy a kínzás elleni egyezmény első cikkelye úgy definiálja a kínzást, mint „olyan cselekményt, amellyel különböző okokból szándékosan éles testi vagy lelki fájdalmat vagy szenvedést okoznak, ha az ilyen fájdalmat vagy szenvedést közfeladatot ellátó személy, hivatalos minőségben eljáró más személy, vagy ilyen személy kifejezett vagy hallgatóságos ösztönzésére, vagy ennek hozzájárulásával bárki más okozza”. Ennek alapján a lordok többsége úgy gondolta, hogy a kínzás elleni konvencionak semmi értelme nem volna, ha az államfők hivatalos tisztségük mögé rejtőzve elkerülhetnék a büntetőeljárást.

Valószínűnek tűnik, hogy a kínzás tekintetében a többi állam is követni fogja a londoni döntést, legalábbis azok az államok, amelyek elfogadták a kínzás elleni egyezményt. Egyes államok feltehetően azt is meg fogják vizsgálni, hogy más nemzetközi bűncselekményekkel kapcsolatban hivatkozhatnak-e a volt tisztségviselők mentességükre.

Manapság a legvitatottabb kérdés azonban az, hogy vajon *jelenlegi* államfők, diplomaták és más hivatalos személyek hivatkozhatnak-e hivatalukból eredő mentességükre a büntetőeljárás alól, ha őket más államok bíróságai előtt a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményekkel vádolják. Emberi jogi szervezetek, jogtudósok, és láthatólag az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága (ILC) is azon az állásponton vannak, hogy a nemzetközi bűncselekmények esetében nincsen mentesség, még a nemzetközi jogban egyébként számos mentességet élvező jelenlegi államfőknek, diplomatáknak és más hivatalos személyeknek sem. Véleményük alátámasztására idézik a nürnbergi és tokiói megállapodásokat, melyek szerint a vádlott hivatalos tisztsége (ideértve az államfői tisztséget is) nem menti fel őt a büntetőjogi felelősség alól. Mások, köztük az összes olyan brit bíró, akitől szakvéleményt kértek Pinochet kiadatási ügyében, úgy vélik, hogy a hivatalukban lévő államfők mentesülnek az eljárás alól, kivéve, ha államuk lemondott a mentességről, és az eljárást nemzetközi bíróság előtt folytatják. Sokak szerint a diplomaták ugyanilyen mentességet élveznek, miközben e tevékenységüket gyakorolják.

A nemzetközi jog terminológiájában kulcsfontosságú az a különbség, amely a materiális mentesség

(ami egy bizonyos cselekményre vonatkozik) és a személyes mentesség (ami a személy hivatalos pozíciójából ered) között fennáll. Még ha nem is létezik materiális mentesség olyan nemzetközi bűncselekményekre, mint a kínzás, a hivatalos személy akkor is hivatkozhat személyes mentességére, ameddig a tisztségét viseli. E különbségtétel teszi lehetővé, hogy az államfőknek, diplomatáknak és egyéb kormányzati tisztségviselőknek feladataik teljesítése közben ne kelljen tartaniuk a külföldi büntetőeljárásoktól. Ezzel szemben hivataluk megszűnésével az embertelen bűncselekményekre vonatkozó mentességük is megszűnik. E felfogás szerint a személyi alapú nemzetközi mentesség csak úgy törhető át, ha az egyetemes nemzetközi közösség nemzetközi bíróságot állít fel, vagy az arra jogosult állam lemond a mentességről.

Pontosan ezt a kérdést érintette az a nemzetközi elfogatóparancs, amelyet 2000. április 11-én egy belga vizsgálóbíró bocsátott ki Abdulaye Yerodia Ndombasi, a Kongói Demokratikus Köztársaság akkori külügyminisztere ellen, mégpedig „a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények” miatt. 2000. október 17-én a Kongói Demokratikus Köztársaság eljárást indított a Nemzetközi Bíróságon Belgium ellen, többek között arra hivatkozva, hogy Belgium megsértette „egy szuverén állam külügyminiszterének diplomáciai mentességét”. Habár a Nemzetközi Bíróság elutasította az ideiglenes intézkedésre irányuló kongói kérelmet, az ügy törlesztésére vonatkozó belga indítványt sem fogadta el. Időközben a belga kormány jelezte a Nemzetközi Bíróságnak, hogy az ügyre vonatkozó szabályozást felül fogja vizsgálni.

IV. POLITIKAI AKADÁLYOK

A) Területi és a passzív személyiségi elven alapuló joghatóság

Nem meglepő, hogy a nemzetközi humanitárius jog területi elvű alkalmazásával (amikor tehát annak az országnak a bíróságai ítélik meg, ahol a cselekmény történt) kapcsolatos politikai akadályok leginkább azokban az országokban merültek fel, ahol maga a kormányzat is felelős az atrocitásokért, és tisztviselőit is képes megvédeni a büntetőeljárástól; illetve azokban az országokban, ahol a kormányzat nem elég erős ahhoz, hogy az elkövetőket bíróság elé állítsa. Ezek azok a körülmények, amelyek fennállása igazolja a kivülálló államok által lefolytatott büntetőeljárásokat.

A legtöbb állam nem szívesen jár el olyan bűncselekmények ügyében, amelyek határain kívül történtek, kivéve, ha az áldozatok vagy az elkövetők állampolgárai. Amint Gary Brass megjegyezte, a törté-

nelem folyamán az államok hajlandósága háborús bűncselekményekkel foglalkozó bíróságok felállítására, illetve az ezek előtti vádemelésre egyenesen arányos az áldozatok között található saját állampolgárok számával. Ehhez hasonlóan, az államok egészen az utóbbi időkig főképp akkor kívántak területen kívüli joghatóság alapján eljárni a nemzetközi humanitárius jogot sértő cselekmények ügyében, ha az áldozatok vagy az elkövetők saját állampolgáraik voltak. Ilyenkor a joghatóság ugyanúgy alapulhatott az univerzalizáción, mint más jogalapon. Az univerzális joghatóság tehát sokkal inkább egy kiegészítő jogalapot jelentett, mint a büntetőeljárás egészének központi elemét.

B) Univerzális joghatóság

Az államok gyakran több veszélyét látják annak, ha bíróságaik alkalmazják az univerzális joghatóságot, mint előnyét. Ezzel kapcsolatban hasznos, ha összehasonlítjuk az univerzális joghatóság alkalmazását megalapozó okokat a nemzetközi humanitárius jogot sértő cselekményekre, illetve a kalózkodásra.

Abban az időben, amikor a kalózkodás a tengeri útvonalak biztonságát veszélyeztette, az államoknak jó okuk volt biztosítani azt, hogy bármelyik állam le tudja tartóztatni és meg tudja büntetni a gonosztevőket. Legkésőbb a 18. század végére ez már semmiféle ellenintézkedést nem váltott ki. Habár téves az az elképzelés, hogy a kalózkodás elveszítették volna jogukat az államok által nyújtott védelemre, ez a közkeletű tévhit mégis rávilágít egy fontos politikai tényre: az államok nemigen tiltakoztak, ha egy másik ország megbüntette kalózkodó állampolgáraikat. Ezenfelül a kalózkodó általában nem voltak hivatalos személyek. Így hát, ha egy állam az univerzális joghatóság alapján megbüntetett egy kalózt, azt más államok ritkán vagy egyáltalán nem tekintették szuverenitásuk megsértésének. Ezzel szemben ha egy állam a nemzetközi humanitárius jogot sértő cselekményekre nézve gyakorolja az univerzális joghatóságot, az szinte természetesen ingerli a másik államot. Habár a háborús és emberiség elleni bűncselekményeket, valamint a népiártást nem csak hivatalos személyek követhetik el, mindazonáltal e bűncselekmények legtöbbször állami tevékenységet is magukban foglalnak.

A kínzásnak mint nemzetközi bűncselekménynek kifejezetten tényállási eleme az állami tevé-

kenység. A nemzetközi humanitárius jogot sértő cselekményekkel kapcsolatos, az univerzális joghatóságon alapuló eljárásokban gyakori, hogy egy ország bírósága egy másik szuverén állam hivatalos személyeinek tettei felett ítélkezik. Akármilyen hangzatosan is bizonygatják a diplomaták a nemzet elkötelezettségét a globális igazságszolgáltatás mellett, ha saját tisztviselőik kerülnek egy másik állam bírósága elé, a kormányok nem üdvözlik a büntetlenség végét, hanem inkább a szuverén immunitásra hivatkoznak. A Pinochet utáni Chile Eduardo Frei vezette kormánya is határozottan tiltakozott, amikor 1998-ban a brit hatóságok letartóztatták Augusto Pinochetet, annak ellenére, hogy Chile elfogadott egy olyan egyezményt, amely minden államot feljogosított arra, hogy büntetőeljárást indítson a kínzással gyanúsított személyekkel szemben, és Pinochettel szemben is a kínzás volt az egyik fő vád.

Ezenfelül sok kormány attól is tart, hogy ha bíróságaik büntetőeljárást folytatnak külföldi hivatalos személyek ellen, az saját vezetőiket is kiteszi a büntetőeljárás veszélyeinek, ha külföldre utaznak.

A tartózkodás e szokásos okai mellett az államoknak újabb okai is vannak az óvatosságra, mégpedig a diktatúrából a demokrácia felé tartó országokban tapasztalható fejlemények. Ezek fényében az univerzális joghatóságot megalapozó indokok túlságosan leegyszer-

A PINOCHET UTÁNI CHILE EDUARDO FREI VEZETTE KORMÁNYA IS HATÁROZOTTAN TILTAKOZOTT, AMIKOR 1998-BAN A BRIT HATÓSÁGOK LETARTÓZTATTÁK AUGUSTO PINOCHETET, ANNAK ELLENÉRE, HOGY CHILE ELFOGADOTT EGY OLYAN EGYEZMÉNYT, AMELY MINDEN ÁLLAMOT FELJOGOSÍTOTTA ARRRA, HOGY BÜNTETŐELJÁRÁST INDÍTSON A KÍNZÁSSAL GYANUSÍTOTT SZEMÉLYEKEL SZEMBEN, ÉS PINOCHETTEL SZEMBEN IS A KÍNZÁS VOLT AZ EGYIK FŐ VÁD.

rűsítőnek tűnnek. Amint azt már említettük, a kegyetlen bűncselekmények univerzális joghatóság alá helyezésének egyik fő indoka, hogy a külső igazságszolgáltatás ellensúlyozhatja azt a büntetlenséget, amit egy sikeres zsarnok élvez abban az országban, amely elszenvetde büntetteit. A büntetlenség megszüntetésének elve azonban nehezen egyeztethető össze az átmenet igazságszolgáltatásának olyan kifinomult programjaival, mint amelyet például az apartheid utáni Dél-Afrikában dolgoztak ki. Az általános amnesztia helyett Dél-Afrikában létrehozták az Igazság és Megbékélés Bizottságát, amelynek több feladata is van. Egyik bizottsága jogosult egyénileg megkegyelmezni a politikai bűncselekmények elkövetőinek, de csak abban az esetben, ha meggyőződött arról, hogy az elkövető teljes mértékben beismerte bűnét. A bizottságnak ezenkívül készítenie kellett egy teljes körű jelentést az apartheid évtizedei alatt elkövetett emberi jog-sértésekről, valamint javaslatokat kellett tennie az áldozatok kárpótlására. Közismert, hogy a bizottságnak

sikerült áttörnie a tagadásnak azt a falát, amellyel sok dél-afrikai fehér vette körül magát az apartheid brutalitásában kapcsolatban. Habár a Dél-Afrikában évtizedeken át zajló jogsértések teljes körűen bizonyítottak, sok fehér dél-afrikai megbízhatatlannak tekintette a beszámolókat, amíg meg nem látta az elkövetőket, amint bevallják bűneiket az amnesztiabizottság előtt.

A dél-afrikai politika sikere ugyan nem teljes, jelzi azonban a büntetlenség elkerülése elvének határait, amely elv indokolja az univerzális joghatóság fennállását a nemzetközi humanitárius jogot sértő cselekményekre. Az alapelv mögött az az elképzelés áll, hogy az univerzális joghatóság létezése olyan esetekben szükséges, amikor az az állam, amelynek eredetileg fel kellene lépnie a bűncselekményekkel szemben, erre saját tehetetlensége vagy bűnössége miatt nem képes. Hibái ellenére a dél-afrikai kísérlet dicséretes próbálkozás volt arra, hogy elszámoljanak az országban történt bűncselekményekkel és helyreállítsák az apartheid áldozatainak méltóságát. Szintén nagyon fontos, hogy az átmenet igazságszolgáltatásának dél-afrikai programja széles körű nyilvános vitában született. Nem egy távozó kormányzat önérdékű rendeletét tükrözi, hanem egy új demokratikus állam alapos megfontolását.

Azok, akik az „átmenet igazságszolgáltatását” tanulmányozzák, azonnal látni fogják ennek jelentőségét. A tömeges kegyetlenségek másnapján a „mi legyen a bűnösökkel?” kérdés meghatározó jelentőségű abban a társadalomban, ahol a bűncselekmények történtek. Az elnyomó rezsimet követő kormányzatok úgy tekinthetnek a büntetőtárgyalásokat, igazságtételi bizottságokat és az átmenet igazságszolgáltatásának egyéb formáit, mint eszközöket „egy olyan állandó és félreérthetetlen jelentőségű fal építésére, amely elválasztja az új rendszert és a régi zsarnokságot”. Az átmeneti igazságszolgáltatás programját rendszerint az új kormányzatot megalapozó aktusnak is szánják.

C) Amnesztia

Mindezekkel kapcsolatban az egyik legnehezebb kérdés, ami az univerzális vagy más, területen kívüli joghatóság gyakorlásával kapcsolatban felmerülhet, hogy a bíró (vagy más illetékes hatóság) megtagadja-e a joghatóság alkalmazását arra az amnesztiára tekintettel, amelyet annak az államnak a kormánya fogadott el, ahol a bűncselekmény történt.

A nemzetközi jogban az államok általában nem kötelesek elismerni más államok amnesztiatörvényeinek területen kívüli hatályát. Az amnesztiát nyújtó állam csak saját joghatóságát gyakorolja, tehát nem alkot nemzetközi jogot. Ha az amnesztia univerzális joghatóság alá eső bűncselekményekre is kiterjed, a

többi állam ettől még szabadon alkalmazhatja saját jogát a szóban forgó cselekményekre.

Ennél fontosabb, hogy bizonyos amnesztiák elmentésesek a nemzetközi joggal. Ez nyilvánvalóan áll az olyan általános amnesztiára, amely a kegyetlen bűncselekményekre vonatkozik, ha olyan állam nyújtja, amely tagja bizonyos emberi jogi szerződésnek, továbbá az amnesztia az államok nemzetközi szokásjogból eredő kötelezettségeivel is ellentétes lehet. Arról az elképzelt esetről, amelyben egy állam amnesztiájával mentesíti a kínzást elkövetőket, a volt Jugoszlávia területén elkövetett bűnöket vizsgáló Nemzetközi Törvényszék a következőket állapította meg: „Ha ilyen helyzet állna elő, akkor az általános elvet (amely tiltja a kínzást) és a vonatkozó szerződések előírásait sértő nemzeti szabályokat [...] a nemzetközi jog nem ismerheti el. A perlési joggal rendelkező esetleges áldozatok eljárását kezdeményezhetnek illetékes nemzeti vagy nemzetközi bíróság előtt, kérve, hogy a nemzeti szabályt nyilvánítsák ellentétesnek a nemzetközi joggal, illetve az áldozat indíthat kártérítésre irányuló polgári eljárást is külföldi bíróság előtt, indítványozva többek között, hogy a bíróság hagyja figyelmen kívül a nemzeti engedélyező szabályt. Ami azonban még ennél is fontosabb, hogy azok a kínzást elkövető személyek, akik a nemzeti szabály alapján jártak el vagy abból hasznot húznak, ennek ellenére nem mentesülnek a büntetőjogi felelősség alól, sem külföldi államokban, sem saját államuk későbbi rendszerében.” Hasonló megfontolásokból az univerzális joghatóságról szóló Princetoni alapelvek 7. cikke is kimondja: „Az amnesztia általában összeegyeztethetetlen az államok azon kötelezettségével, hogy biztosítják a [...] súlyos nemzetközi bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonását.”

Ha mégis feltételezzük, hogy egy állam bíróságának joga van eldönteni, hogy egy másik ország kínzásra vonatkozó amnesztiájának van-e területen kívüli hatálya, akkor vajon miként kell kezelnie ezt a problémát a külföldi bíróságnak? Az univerzális joghatóság klasszikus alapelveinek, a büntetlenség elkerülésének alapján a kívülálló bíróságnak a nemzeti amnesztia ellenére – sőt *annak következtében* – gyakorolnia kell joghatóságát. Az átmenet igazságszolgáltatásának programjait kidolgozó országokban összegyűlt tapasztalatok azonban arra utalnak, hogy ez a felfogás talán túl merev – a kívülálló országoknak akár még alkalmazkodniuk is kellene a nemzeti megbékélés politikájához.

Mindazonáltal jó okaink vannak arra, hogy megőrizzük azt az elvet, mely szerint a kegyetlen bűncselekményekre vonatkozó általános amnesztia nem hatályos külföldön, még akkor is, ha el lehet képzelni olyan különleges eseteket, amikor helyeselhetjük, ha

a vádló lemond a büntetőeljárásról. E tekintetben a Pinochet-ügy tanulsága az, hogy ha a spanyol és brit hatóságok a chilei amnesztia miatt nem járnak el a kínzási ügyekben, a chilei civil társadalom jelentős támogatástól esett volna el. Ezzel szemben a Chilén kívüli eljárások támogatták azt a kezdeményezést, hogy Chile jövőjét a múltjával való szembenézés által kell biztosítani.

Pinochet letartóztatása az Egyesült Királyságban mindenféleképpen megnövelte a hivatali ideje alatt elkövetett bűncselekmények elbírálásának lehetőségeit Chilén belül is. Természetesen a chilei társadalom már Pinochet angliai letartóztatása előtt jelentős előrelépést tett a bűncselekményekkel kapcsolatos elszámolásban. Ennek ellenére a Pinochet ellen Spanyolországban, Angliában és más országokban indult eljárások ténye felbolydította Chilét. Az a számos chilei, aki azt hitte, hogy a felelősség kérdésének további feszegetését a chilei politikai környezet nem viselné el, kénytelen volt felülvizsgálni álláspontját. Néhányan amiatt szégyenkeztek, hogy a Pinochet-éra áldozatai csak egy másik kontinensen reménykedhettek az igazságszolgáltatásban, ha egyáltalán reménykedhetnek. A chilei vezetők nemzeti büszkeségükben érezték sértve magukat, és bár korábban elfogadták Pinochet érinthetlenségét, megígérték, hogy a chilei bíróságok igazságot fognak szolgáltatni. Valóban, miután visszatért Chilébe, Pinochet ellen több mint kétszáz büntetővádat emeltek a chilei bíróságok előtt, bár egy 2001. júliusi ítélet azt állapította meg, hogy a nyolcvanöt éves volt elnök szellemileg alkalmatlan arra, hogy bíróság elé álljon, ami szinte biztosan kizárja az eljárások lefolytatását.

V. A JOGHATÓSÁGOK ÖSSZEÜTKÖZÉSE

Ha ugyanazokkal a bűncselekményekkel kapcsolatban világszerte több bíróság is eljárhat, akkor hogyan lehet közöttük dönteni? Tegyük fel, hogy a brit hatóságok Pinochetet egészségi állapota miatt nem minősítették volna alkalmatlannak a tárgyalások lefolytatására. Ebben az ellentmondásos helyzetben a brit hatóságoknak ki kellett volna adniuk Spanyolországban, amely ezt elsőként kérte? Vagy más európai országoknak, akik később kérték a kiadatását? Vagy esetleg Chilének, ha ott megkezdődtek a volt elnök elleni eljárások?

A) Az érdekek egyensúlya

Mivel a nemzetközi jog által elismert joghatósági alapok többsége egy meghatározott ország és a cselek-

mény közötti kapcsolatokon alapul, leginkább úgy lehet feloldani az összeütköző igényeket, ha meghatározzuk a joghatóság gyakorlására egyébként jogosult államok mindegyikének ehhez fűződő érdekeit. Általánosságban ezt az elvet követi az Egyesült Államok külkapcsolatokról szóló törvényének harmadik kiegészítése is.

Az univerzális joghatóság gyakorlása azonban kivételes eset a harmadik kiegészítés szerint. A kiegészítés ugyan nem indokolja meg ezt a felfogást, de feltehetően a nürnbergi jog alapelve húzódik mögötte: az emberiség alapvető törvényeit sértő bűncselekmények minden állam közös ügyei.

Habár az ebben az alapelvben megfogalmazott értékek érdekében néha kívülálló államoknak kell igazságot szolgáltatniuk a szörnyű bűncselekmények áldozatainak, a szóban forgó bűncselekményekkel lényegi kapcsolatban álló közösségek (ideértve az elkövetés helyének államszervezetét is) érdekei továbbra is fontosak. Az emberi méltóság alapértékét az szolgálja a legjobban, ha a tisztességes eljárást abban az országban folytatják le, amely elsődlegesen felelős a szörnyű bűncselekményekért, tehát általában az elkövetés helyének államában. A büntetlenség kultúrájának elutasításával vagy megszüntetésével az országon belüli igazságszolgáltatás képes a leginkább biztosítani, hogy az emberi jogokat a jövőben is tiszteletben tartják, *feltéve, hogy megvannak a tisztességes eljárás megfelelő garanciái.*

Az országban belüli igazságszolgáltatás emellett jobban elősegítheti a nemzet „felgyógyulását” a tömeges atrocitások után, mint a külföldi bíróságok által nyújtott. Ha törvényesen zajlanak, az országban belüli tárgyalások arra is inkább alkalmasak, mint a máshol lefolytatottak, hogy a tömeges atrocitásokat átélt társadalomban felkeltsék a „tulajdon” érzését. Ezért – ha csak nem kérdőjelezhető meg bíróságainak tisztessége – nyomatékosan támogatni kell az elkövetési hely szerinti állam igényeit.

Tegyük fel azonban, hogy a hiteles (és biztonságos) eljárás nem lehetséges az elkövetés helyének államában, valamint azt is tegyük fel, hogy több más állam is el kíván járni az elkövető ellen. Hogyan lehet az igényeknek ezt az összeütközését feloldani? Ha mindegyik állam jogrendszere megfelel a tisztességes eljárás nemzetközi követelményeinek, akkor a leghevesebb annak az államnak az igényét elfogadni, amelynek a legerősebb a kapcsolata a szóban forgó bűncselekménnyel. Mivel e megközelítés alapján rendszerint a vádlott és/vagy az áldozat állampolgársága szerinti állam lesz jogosult eljárni, ezért ez lényegében véve egy univerzalitáson túli elem figyelembevételét jelenti a kizárólag az univerzalitásra alapozott joghatósággal szemben. A bűncselekménnyel lényeg-

gi kapcsolatban álló államok igényeinek előnyben részesítése enyhítheti az univerzális joghatósághoz kapcsolódó „gőgöt”, ezáltal növelheti a más államokban zajló eljárások legitimitását. Ha tiszteletben tartjuk az állami szuverenitás örök érzékenységét, az univerzalizáción túli elem elősegítheti a kizárólag az univerzalizáció elvére alapozott joghatóság elfogadását. A gyakorlatban a feltételezett elkövetőt őrizetben tartó államra fog hárulni annak eldöntése, hogy gyakorolja-e joghatóságát vagy teljesíti-e annak az egy vagy több államnak a kérését, amelyek le kívánják folytatni a büntetőeljárást. Azonban nagyrészt hiányoznak azok a széles körben elfogadott elvek, amelyek irányíthatnák a fogva tartó állam döntését.

Az univerzális joghatóságról szóló Princetoni alapelvek a fent vázolt megközelítés egyik változatát tartalmazzák, jobban kidolgozva azokat a szempontokat, amelyek alapján dönteni lehet az államok versengő joghatósági igényei között. A 8. cikk szerint abban az esetben, ha egy személy felett egynél több államnak van joghatósága, vagy joghatóságát egynél több állam állítja, és annak az államnak a joghatóságát, ahol az adott személy őrizetben van, csak az univerzalizáció elve alapozza meg, ez utóbbi állam és igazságügyi szervei azon döntésüket, hogy az adott személy ellen lefolytassák-e a büntetőeljárást vagy kiadják őt, a következő szempontok együttes mérlegelése alapján kötelesek meghozni:

- (a) két- vagy többoldalú szerződéses kötelezettségek;
- (b) a bűncselekmény elkövetésének helye;
- (c) a kiadatást kérő állam és a feltételezett elkövető között fennálló állampolgársági kötelék;
- (d) a kiadatást kérő állam és az áldozat között fennálló állampolgársági kötelék;
- (e) bármilyen egyéb kapcsolat a kiadatást kérő állam és a feltételezett elkövető, a bűncselekmény vagy az áldozat között;
- (f) a kiadatást kérő állam büntetőeljárásának valószínűsége, jóhiszeműsége és hatékonysága;
- (g) a kiadatást kérő állam eljárásának tisztességesége és pártatlansága;
- (h) a felek, a tanúk, valamint a bizonyítékok hozzáférhetősége a kiadatást kérő államban;
- (i) az igazság érdekei.

Ahhoz, hogy igazán hatékony lehessen, ezt a felfogást az államoknak széleskörűen támogatniuk kell. Ezért kívánatos lenne, hogy az államok olyan döntést hozzanak (akár nemzetközi egyezmény formájában), amely hasonló elvek alapján szabályozná az univerzális joghatóság gyakorlását. Egy másik megoldás lehet kiegészítő jegyzőkönyvekkel ellátni az olyan nemzetközi humanitárius jogi egyezményeket, mint például a népiirtás elleni egyezmény, meghatározandó azokat a szempontokat, amelyek alapján az aláíró államok el-

dönthetik, hogy az eredeti egyezményt sértő bűncselekményekkel gyanúsított személyek ellen eljárjanak, vagy pedig kiadják őket. A Római szerződés, amint az majd a következő részből kitűnik, másfajta kereteket is adhat e tekintetben.

B) A nemzeti és a nemzetközi bíróságok közötti összeütközés

Egy olyan korban, amelyben a nemzeti bíróságok mellett nemzetközi és vegyes bíróságok is működnek, az ütköző igényeket rendezni kívánó alapelveknek figyelembe kell venniük a különböző *fajtájú* joghatóságok előnyeit. Mikor legyen például elsőbbsége egy nemzetközi bíróságnak egy nemzeti bírósággal szemben? Azon múlik, hogy *melyik* nemzeti bíróság kíván eljárni?

Mint azt említettük, a Nemzetközi Büntetőbíróság nem járhat el olyan vádlottal szemben, akinek ügyében egy joghatósággal rendelkező állam eljárása már folyamatban van, kivéve, ha az állam nem hajlandó vagy nem képes hitelesen lefolytatni a nyomozást vagy a bírósági eljárást. E megszorításnak hasznos hatása lehet: határozottan arra fogja ösztönözni az államokat, hogy üldözzenek olyan bűncselekményeket, amelyeket egyébként esetleg a tagadás és a hallgatás falával vettek volna körül. A nemzetközi eljárást megakadályozó nemzeti elbírálás ezenkívül biztosíthatja a szükséges politikai háttérrel a vezetőknek, hogy eljárjanak az ismert bűnök fő felelősei ellen.

Ilyen módon a Római szerződés megteremti a kellő egyensúlyt, legalábbis annyiban, hogy feloldja a Nemzetközi Büntetőbíróság és a bűncselekménnyel lényeges kapcsolatban álló államok igényei közötti összeütközést. Az NBB felállítása – bár nem gyengíti az állami felelősséget – megerősíti az áldozatoknak nyújtandó jogorvoslatra irányuló kormányzati erőfeszítéseket. Ugyanakkor a Nemzetközi Büntetőbírósághoz lehet fordulni, ha a nemzeti bíróságok nem járnak el.

Kevésbé egyértelműen szabályozza a Római szerződés azokat a helyzeteket, amikor egynél több állam kíván eljárni ugyanazon személy ellen. Úgy tűnik, az NBB nem járhat el, ha egy kívülálló állam indított büntetőeljárást valaki ellen, *kizárólag* az univerzális joghatóság elvére alapozva. Ez általában véve nem kívánatos. Általános vélemény, hogy az univerzális joghatóság mögött meghúzódó értékeket jobban szolgálja, ha egy nemzetközi bíróság jár el a nemzetközi közösség nevében, mint ha egy nemzeti bíróság járna el a saját nevében. Ezzel nem szeretnénk tagadni annak az értékét, amikor a nemzeti szervek szükség esetén felvállalják a felelősséget az emberiség alapvető törvényeinek érvényesítéséért. Azok az országok, ahol

már jelenleg is gyakorolják az univerzális joghatóságot a rettenetes bűncselekmények ügyében, mindenképpen jelentősen mélyítették a nemzetközi közösség elkötelezettségét a humanitárius jog iránt. A nemzeti bíróságok azonban egy adott politikai közösség keretein belül működnek, ezáltal a nemzetközi bíróságoknál esetleg kevésbé alkalmasak arra, hogy a *nemzetközi közösség nevében ítélkezzenek*.

Mindezek következtében tehát jó lenne, ha a Római szerződésben részes államok elfogadnának egy kiegészítő jegyzőkönyvet vagy legalább olyan irányelveket, amelyekben meghatároznák, melyik igényt kell előnyben részesíteni, ha egynél több állam kíván olyan személy ellen eljárni, aki egyébként a Nemzetközi Büntetőbíróság eljárása alá esne.

VI. A GYANÚSÍTOTTAK AZONOSÍTÁSA

Az utóbbi időben több kormányzat fokozott erőfeszítést tett, hogy azonosítsa azokat a külföldieket, akik feltehetően a nemzetközi humanitárius jogot sértő cselekményeket követtek el. Így tettek az emberi jogokkal foglalkozó civil szervezetek is. Közben a civil szervezetek igyekeztek elérni az elkövetők bíróság elé állítását, illetve az áldozatok polgári jogorvoslatát, a kormányzat a súlyos bűncselekményekért felelős külföldiek kiutasítására helyezte a hangsúlyt. Egy 1987-es kanadai jogszabály például kizárja mindazok befogadását, akik háborús vagy emberiség elleni bűncselekményeket követtek el, 1996-ban pedig a kanadai Állampolgársági és Bevándorlási Hivatalban létrehozta egy jelen kori háborús bűncselekményekkel foglalkozó részleget, hogy felderítse korunk emberi jogokat sértő cselekményeinek elkövetőit. Egy új törvény azt is lehetővé teszi, hogy a kanadai bíróságok eljárjanak a háborús vagy emberiség elleni bűncselekmény elkövetésével gyanúsított személyekkel szemben, jelenleg azonban csak bizonytalan kezdeményezések irányulnak arra, hogy megfelelő tárcaközi szervezet és pénzügyi fedezet álljon rendelkezésre a 2000. évi háborús és emberiség elleni bűncselekményekről szóló törvény végrehajtására, valamint a vonatkozó jogalkotás is késik.

Mint az már említettük, az Egyesült Államok nem szívesen jogosítja fel bíróságait az univerzális joghatóság gyakorlására a nemzetközi humanitárius jogot sértő bűncselekményekkel szemben. A katonai igazságszolgáltatásról szóló törvényen kívül a kongresszus csak a kínzással kapcsolatban szabályozta a szövetségi bíróságok ilyen típusú joghatóságát. A 18/1994 U. S. C 2340 §-ának elfogadása megteremtette a jogalapját annak, hogy az Igazságügyi Minisztérium az uni-

verzális joghatóság alapján járjon el a kínzást elkövetőkkel szemben. A szövetségi törvények ennél szélesebb körben rendelkeznek a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények elkövetésével gyanúsított külföldiek és honosított állampolgárok kiutasításáról. A jelenlegi törvények azonban csak az emberi jogsértések néhány kategóriáját érintik. Az 1952-es bevándorlási és állampolgársági törvény 1978-as kiegészítése megtagadja a bevándorlási engedélyt mindazoktól, akik náci bűncselekményekben vettek részt. 1990-ben a kongresszus kiterjesztette ezt a rendelkezést a népirtásban való részvétellel gyanúsított személyekre. Az 1998-as nemzetközi vallásszabadságról szóló törvény szerint azok a külföldi kormánytisztviselők, akik az előző huszonnégy hónapban „a vallásszabadság különösen súlyos megsértésében” vettek részt, nem kaphatnak sem vízumot, sem pedig bevándorlási engedélyt az Egyesült Államokba. Az utóbbi években több jogalkotási kezdeményezés próbálta ezeket a szabályokat kiterjeszteni, és ezzel a más típusú emberi jogsértéseket elkövetők részére is megtiltani a bevándorlási engedély megadását, ám e kezdeményezéseknek nem sikerült átjutniuk a jogalkotási eljáráson.

A jogalkalmazás területén a náciizmussal kapcsolatos bűncselekmények elkövetőinek azonosítására irányuló erőfeszítések bizonyultak a legtartósabbaknak. 1979-ben az igazságügyminiszter megalapította a Különleges Nyomozó Irodát (OSI), amelynek „elsődleges feladata, hogy felderítsen, kinyomozzon, és szükség esetén kiutasítsa, állampolgárságtól való megfosztási vagy büntetőbírósági eljárást kezdeményezzen azon személyek ellen, akiket az Egyesült Államokba külföldiként befogadtak vagy akik ott állampolgárságot nyertek, ha ezek a személyek segítettek a náciikat bárki fajon, valláson, nemzetiségen vagy politikai véleményen alapuló üldözésében”. Habár ez a rendelkezés lehetővé teszi az Egyesült Államoknak, hogy eljárjon a náciizmussal kapcsolatos bűncselekményekkel vádolt külföldiekkel és honosított állampolgárokkal szemben, az Egyesült Államok törvényei nem rendelkeznek az e bűncselekményekkel kapcsolatos vádemelésről. Ezért az OSI fő tevékenysége a kiutasítási és az állampolgársági eljárások kezdeményezése.

1997 végén a Bevándorlási és Állampolgársági Szolgálat (INS) nemzetbiztonsági egységet alapított (NSU), amelynek feladata az INS olyan nyomozásainak koordinálása, amelyeket a bevándorlási és állampolgársági törvény üldözésről, terrorizmusról és kémkedésről szóló rendelkezéseinek feltehetően megsértése ügyében folytatnak. Az NSU 1998-ban kezdte el áttekinteni az emberi jogokat feltehetően megsértő személyek ügyeit, és azóta

nyilatkozatuk szerint „majdnem három tucat ember távozott”.

Az Egyesült Államokban működő civil szervezetek bírálják az amerikai törvényhozást, hogy nem tagadja meg a bevándorlási engedélyt a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények elkövetőitől, kivéve, ha nácizmussal kapcsolatos bűncselekményekről, népirtásról vagy vallási üldözésről van szó, és bírálják a jogalkalmazást is a létező törvények nem megfelelő végrehajtásáért. Az utóbbival kapcsolatban azonban egy mélyebb probléma is van: ha az Egyesült Államok politikája csak arra koncentrálódik, hogy megtagadja a bevándorlási engedélyt az elkövetőtől, anélkül, hogy ugyanakkora hangsúlyt fektetne a büntetőeljárás lefolytatásának biztosítására, akkor ezzel csökkentheti annak az esélyét, hogy a kegyetlen bűncselekmények elkövetéséért felelős személyeket valaha bíróság elé állítsák.

A nemzetközi humanitárius jogot rendkívül súlyosan sértő cselekmények ügyében tehát az Egyesült Államoknak vagy le kellene folytatnia az eljárást, vagy meg kellene próbálnia kiadni a gyanúsítottakat, ahelyett, hogy egyszerűen csak kiutasítja őket egy olyan országba, ahol valószínűleg nem járnak el velük szemben. Ha egyetlen más ország sem kérte a kiadást, akkor az amerikai hatóságoknak kapcsolatba kellene lépniük a bűncselekmény elkövetési államának, vagy adott esetben a joghatósággal rendelkező egyéb államnak az illetékes tisztségviselőivel és értesíteni őket, hogy a gyanúsított letartóztatásban van és kiadható. Végül pedig az Egyesült Államoknak összehangolt erőfeszítéseket kellene tennie, hogy azonosítsa és bíróság elé állítsa a kínzással gyanúsított személyeket, megfelelően a kínzás elleni egyezmény tagjaként

vállalt kötelezettségeinek, és hasonlóképpen kellene eljárnia az egyéb olyan bűncselekmények esetében is, amelyekkel kapcsolatban kötelessége a gyanúsítottakkal szembeni büntetőeljárás lefolytatása, vagy azok kiadása.

BEFEJEZÉS

E munkában számos olyan tényezőt azonosítottunk, amely megmagyarázza az államok elzárkózását a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények üldözése elől, különösen, ha azok egy másik állam területén történtek. Habár külön tárgyaltuk az eljárások lefolytatásának jogi, politikai és gyakorlati akadályait, megpróbáltuk nyilvánvalóvá tenni, hogy szétválaszthatatlanul összefonódnak: számos kormány gyanakvással tekint a jelenleg kialakulóban lévő, nemzetek feletti jogalkalmazásra, és a jogi és gyakorlati akadályok jó része e gyanakvás eredménye.

Olyan szabályokra lenne szükség, amelyek pontosan meghatározzák, hogy mikor kell nemzeti alapon alkalmazni az emberiség alapvető törvényeit. Rendkívül fontos lenne, hogy széles és mély konszenzus jöjjön létre ebben a kérdésben, és pedig nem kizárólag az emberi jogok szakértői, hanem az államok között. Addig pedig, ha nyilvánvalóan fennáll az elkövetők bíróság elé állításának kötelezettsége, az államoknak összehangoltabb erőfeszítéseket kellene tenniük, hogy azonosítsák az elkövetőket és biztosítsák ügyük pártatlan bíróság előtti tényleges elbírálását.

(Fordította: Müller Ákos)