

AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK LEGFELSŐ BÍRÓSÁGÁNAK DÖNTÉSEIBŐL

BOUMEDIENE KONTRA BUSH*

Az amerikai Legfelső Bíróság 2008. június 12-én hozta meg az eddigi talán legjelentősebb döntését azok közül, amelyek a Bush-kormányzat terrorizmus elleni harccal kapcsolatos intézkedéseit, különösen a guantánamói foglyok *habeas corpus* jogait és a fogva tartásukkal kapcsolatos eljárási szabályokat értelmezték. Míg a 2004-ben elbírált Rasul kontra Bush esetben¹ a *habeas corpus* kongresszusi törvényben foglalt szabályainak alkotmányosságát vizsgálták felül a bírák, addig a Boumediene-ügyben abban döntöttek, hogy az alkotmány *habeas corpus* védelme kiterjed-e a fogvatartottakra. A Legfelső Bíróság alkotmányértelmezését a Kongresszus törvénnyel nem tudja lerontani, ezért a testület végleges döntést hozott a guantánamói foglyok *habeas corpus* jogait illetően. Mivel a korábbi döntések (amelyek egy része ugyanezen kérelmezőkről szól) és az amerikai törvényhozás arra adott reakciói meglehetősen szövevényes jogi helyzetet eredményeztek, érdemes áttekinteni a döntés előtörténetét.

A korábbi ügyek alapjául a 2001. szeptember 11-ei merényleteket követően elfogadott, a katonai erő alkalmazására felhatalmazást adó norma² szolgált, amely többek között felhatalmazta az elnököt, hogy „szükséges és megfelelő erőt használjon azok ellen, akik az elnök megítélése szerint kitervelték, jóváhagyták, elkövették vagy segítették a 2001. szeptember 11-ei terrortámadásokat”. A Hamdi kontra Rumsfeld³ ügyben a bíróság nemcsak az amerikai, hanem azon külföldi állampolgárságú személyek vonatkozásában is, akiket az Egyesült Államok elleni harci cselekmény közben külföldön fogtak el, egyértelművé tette, hogy a fogvatartásnak időbeli korlátai vannak.⁴ A döntést követően a védelmi minisztérium létrehozta az úgynevezett hadviselők jogállását felülvizsgáló törvényszékeket,⁵ amelyek abban döntenek, hogy a Guantánamo-öbölben levő amerikai bázison fogva tartott személyek „ellenséges harcosoknak” számítanak-e.

A Boumediene-ügy Afganisztánban vagy más külföldi területen elfogott, a törvényszék által ellenséges harcosoknak nyilvánított külföldi állam-

polgárságú kérelmezőit mind Guantánamón tartják fogva. Tagadják, hogy az al-Kaida tagjai lennének, és ily módon közük lenne a merényletekhez, ezért már korábban külön-külön *habeas corpus* kérelmeket nyújtottak be. A kérelmek alapján a Legfelső Bíróság a Rasul kontra Bush ügyben⁶ megállapította, hogy a törvény kiterjesztette a bíróságok joghatóságát az Egyesült Államok felségterületén kívül eső Guantánamo területéről származó *habeas corpus* kérelmek elbírálására is.

Ezek után a kérelmezők ügyei két eljárásban folytatódtak. Az egyikben a kerületi bíró megállapította, hogy a fogva tartottaknak nem volt *habeas corpus* kérelemben vindikálható joguk, így a kormánynak adott igazat.⁷ A másik eljárásban hozott döntés szerint a fogvatartottaknak biztosítani kell a megfelelő eljáráshoz (*due process*) való jogokat.⁸ 2005-ben, a fellebbezések elbírálásának ideje alatt a Kongresszus elfogadta a fogvatartottakkal való bánásmódról szóló törvényt,⁹ amely – a Rasul-ügyben kifejtett állásponttal ellentétesen – a *habeas corpus* ügyekben megfosztotta a bíróságokat a joghatóságtól, továbbá kizárólag a District of Columbia Fellebbviteli Bírósága rendelkezett hatáskörrel a törvényszék ellenséges harcos státuszt megállapító döntéseinek felülvizsgálatára. A Hamdan kontra Rumsfeld¹⁰ ügyben a Legfelső Bíróság megállapította, hogy a 2005-ben alkotott törvény nem vonatkozik a meghozatalakor már folyamatban lévő eljárásokra, azaz a kérelmezők ügyében a bíróságok továbbra is hatáskörrel rendelkeznek a *habeas corpus* eljárásokra. A Hamdan-döntést követően, 2006-ban fogadta el a Kongresszus a katonai tanácsokról szóló törvényt,¹¹ amelynek 7. §-a a szeptember 11-ei merényletekkel összefüggésben fogva tartott külföldiek fogvatartásával, a velük való bánásmóddal összefüggő, már folyamatban lévő ügyek elbírálására zárta ki a bíróságoknak a *habeas corpus* kérelmek elbírálására vonatkozó hatáskörét. E törvény alapján a fellebbviteli bíróság megállapította hatásköre hiányát.

A Legfelső Bíróságon – az utóbbi időkben megszokott módon – Kennedy bíró volt képes 5:4-es többséget szerezni, ezúttal Stevens, Souter, Ginsburg és Breyer bíró támogatásával. Elsősorban a kü-

<?> * 553 U. S. ____ (2008).

lönvéleményekre reagáló párhuzamos véleményt írt Souter bíró, amelyhez Ginsburg és Breyer bíró csatlakozott. A kisebbségben maradt bírák közül ketten írtak különvéleményt (Roberts főbíró és Scalia bíró), amelyekhez mindegyik kisebbségben maradt bíró csatlakozott.

Egyetértés volt a bírák között abban a kérdésben, hogy a 2006-os katonai tanácsokról szóló törvény 7. §-a valóban megfosztotta a szövetségi bíróságokat, így a Legfelső Bíróságot is a *habeas corpus* ügyek elbírálásától. Ebből következően ha a kérelmezőkre kiterjed a *habeas corpus* alkotmányos védelme, akkor a katonai tanácsokról szóló törvény ettől a joguktól nem foszthatta meg őket, a szövetségi bíróságok hatáskörét pedig nem zárhatja ki a *habeas corpus* kérelmek elbírálására.

A többségi döntést jegyző Kennedy bíró szerint az alkotmány a guantánamói foglyok számára is biztosítja a *habeas corpus* érvényesülését, ezért törvény ellenkező rendelkezése ellenére is bírósághoz fordulhatnak a foglyok, ha a személyi szabadságot korlátozó állami döntést vitatni kívánják. Annak eldöntéséhez, hogy az alkotmánybeli *habeas corpus* védelem kiterjed-e az ellenséges harcosnak nyilvánított külföldi guantánamói foglyokra, Kennedy bíró először azokat a brit döntéseket tekintette át, amelyek az amerikai alkotmányozók *habeas corpus*ról vallott felfogásának alapjául szolgálhattak. A *common law* bíróságok *habeas corpus* gyakorlatából nem lehet egyértelmű következtetést levonni arra nézve, hogy akár a területi szuverenitás, akár az állampolgárság akadályát jelentette-e a *habeas corpus* adta védelemnek.¹²

A Bush-kormány egyik legfontosabb érve az volt, hogy *de jure* szuverenitás hiányában az alkotmány *habeas corpus* garanciája sem érvényesül, a szövetségi alkotmánynak nem lehet hatása az Egyesült Államok területén kívül. Kennedy bíró nem vitatta, hogy Guantánamo nem az Egyesült Államok szuverén felségterülete, legalább is *de jure* nem az, ugyanakkor a *habeas corpus* érvényesülése szempontjából ez nem minden más következtetést kizáró, konkluzív érv. Az alkotmány, így a *habeas corpus* jogának érvényesülése elsősorban nem attól függ, hogy formálisan milyen fennhatóság alá esik egy adott terület, hanem attól, hogy ki gyakorol teljes ellenőrzést a területen. A korábbi döntések szerint ennek megítélésénél szerepe lehet annak is, hogy az adott területen milyen jog van érvényben. Mivel a guantánamói fogolytá-

bor területén több mint száz éve az amerikai jog érvényesül, amerikai fennhatóság alatt áll, így nem fogadható el a kormány formális szuverenitásfelfogás alapuló érve. Kennedy olvasatában a *habeas corpus* extraterritoriális, az Egyesült Államok határain kívüli alkalmazására vonatkozó esetjog legfőbb jellemzője a rugalmasság és a gyakorlati szempontok érvényesítése: a terület feletti tényleges ellenőrzés megléte az alkotmány érvényesülése mellett szól. A *habeas corpus* jogának felfüggesztésére a Guantánamo-öböl területén is csak a szövetségi alkotmánynak megfelelően kerülhet sor. Vagyis a Kongresszus is csak akkor függesztheti fel ezt a jogot, ha lázadás vagy ellenséges támadás esetén az állam biztonsága azt megkívánja.

Az irányadó esetjog értelmezésében a legnagyobb vitát az váltotta ki, hogy az 1950-es Johnson kontra Eisentrager¹³ ügyet precedensnek lehet-e tekinteni. Ebben az ügyben a háborús bűnök miatt Kínában elítélt német állampolgárokat a németországi Landsberg börtönében tartották fogva, akik *habeas corpus* kérelmükben – többek között – az alkotmány I., III., V. kiegészítésének, valamint a genfi konvenciónak a sérelmét állították. A többségi döntés alapján a szövetségi alkotmány nem biztosít védelmet vagy mentességet a második világháborút követően felállított katonai törvényszékek eljárásaiban hozott döntésekkel szemben olyan külföldiek számára, akik az Egyesült Államokkal háborúban álló állam alkalmazásában állnak. A bírák a fogvatartottak *habeas corpus* kérelmének elutasításakor hangsúlyozták azt is, hogy sem az elkövetés, sem az elfogás helye, de az eljárás és a büntetés helye sem az Egyesült Államok szuverenitása alá tartozó terület, és figyelembe vették azt is, milyen költségvetési kihatása lenne a kérelmek elbírálásának és teljesítésének.

Kennedy szerint azonban az Eisentrager-döntés több okból nem lehet mérvadó. Az okok közül a legfontosabb a két terület (Guantánamo és a landsbergi börtön) fölötti *de facto* amerikai ellenőrzés fokának különbsége. Az esetjog összességével inkább a kontroll meglétének egy funkcionális-praktikus kritériuma, semmint a kormány és az egyik különvéleményt jegyző Scalia bíró által hangsúlyozott formális, *de jure* szuverenitás megkövetelése áll összhangban.

Kennedy szerint nemcsak abban kellett állást foglalni, hogy a korábbi esetjog funkcionális vagy formális felfogását kell-e alkalmazni a guantánamói

foglyokra, hanem a bíróságnak mérlegelnie kell hatalommegosztási szempontokat is: figyelembe kell vennie az alkotmány strukturális egyensúlyát. A formális, *de jure* szuverenitás igényéről az Egyesült Államok mint nemzetközi jogalany lemondhat. Ezekbe az ügyekbe a bírói hatalom nem avatkozik bele, mert „politikai kérdésnek” tekinti őket, amelyek eldöntése a végrehajtó és törvényhozó hatalomra tartozik. A többségi álláspont szerint azonban a *habeas corpus* kérelmek vizsgálatának megtagadása a hatalmi ágak elválasztásának elvét is sértené. Az alkotmány az elnök és a Kongresszus számára a területek megszerzését, az azzal való rendelkezést és a kormányzást biztosítja, nem pedig annak eldöntését, hogy alkalmazható-e az alkotmány az adott területen. Amennyiben ez utóbbi hatáskör is az elnökhöz és a Kongresszushoz lenne telepítve, akkor – a Marbury kontra Madison ügyben¹⁴ kifejtettekkel szemben – végső soron nem a bíróságok, hanem az elnök és a Kongresszus döntene arról, mi az alkotmány jelentése.

Figyelembe véve az Eisentrager-döntésben foglaltakat is, a többségi döntés három tényezőtől tette függővé a *habeas corpus* extraterritoriális alkalmazhatóságát. 1. a fogvatartottak állampolgársága, státusza, valamint a státuszukat megállapító eljárás megfelelő volta; 2. az elfogás és a fogvatartás helye; 3. olyan igazgatási és pénzügyi feltételek, amelyek a *habeas corpus* kérelem elfogadását a gyakorlatban akadályozzák. Azonos a két esetben, hogy a *habeas corpus* kérelmet előterjesztők külföldi állampolgárok, ám a jelen ügy kérelmezői tagadják, hogy ellenséges hadviselő felek lennének. Az Eisentrager-ügyhöz képest Boumediene és társai státuszát olyan eljárásban állapították meg, amely alig tartalmazott valamilyen garanciát. A kérelmezők számára a státuszukat elbíráló eljárásban személyi képviselőjük nem minősült védőnek, korlátozott formában élhettek a kormány által benyújtott bizonyítékok elleni védekezés jogával. A 2. és a 3. kritérium vizsgálata alapján is lényeges eltérnek a Boumediene-ügy körülményei az Eisentrager-döntésétől. Míg a landsbergi börtön, az elfoglalt németországi területekhez hasonlóan, a szövetségesek joghatósága alá tartozott, addig a guantánamói fogolytábor teljes amerikai ellenőrzés alatt áll, továbbá az ellenőrzött terület nagysága és a fogvatartottak száma miatt nincs a *habeas corpus* kérelmek elbírálását lényegesen akadályozó anyagi körülmény.

Mivel a Kongresszus nem függesztette fel tör-

vényben a kérelmezők *habeas corpus* jogát, a bírák azt vizsgálták, hogy a törvényhozó gondoskodott-e megfelelő helyettesítő védelemről. A fogvatartottakkal való bánásmódról szóló törvény által biztosított bírói felülvizsgálati jogkör meglehetősen korlátozott: a fellebbviteli bíróság nem vizsgálhatja a fogvatartás jogszerűségét, hanem pusztán azt, hogy a hadviselők jogállását felülvizsgáló törvényszék a védel-

mi miniszter által előírt szabályoknak megfelelően járt-e el és az eljárások jogszerűek-e. Ezzel szemben az esetjog alapján a *habeas corpus* privilégiuma mindenképpen feljogosítja a fogvatartottat annak bizonyítására, hogy státuszát a jogtéves értelmezése vagy alkalmazása útján állapították meg. A *habeas corpus* kérelmet elbíráló bíróság hatásköre kiterjed arra, hogy a jogtalanul fogva tartott szabadon bocsátását elrendelhesse. Ezek a *ha-*

beas corpus eljárás alapvető elemei, de az egyes esetek körülményei ennél magasabb szintű védelmet is megkövetelhetnek, különösen akkor, ha a fogvatartás elnöki rendeleten alapul, és annak jogszerűségét nem független bíróságok vizsgálják felül.

A hadviselők jogállását felülvizsgáló törvényszékek előtt folyó eljárások hiányosságai jól ismertek: a fogvatartott csak korlátozottan képes bizonyítékokat felhozni ártatlansága mellett, nem vehet igénybe védőt, és a fogvatartásának alapjául szolgáló bizonyítékok közül csak azokat ismerheti meg, amelyek nem titkosak. Nemcsak az egyes állítások titkossága jelent problémát, hanem a közvetett, hallomáson alapuló bizonyítékok (*hearsay*) érdemi korlátozás nélküli figyelembevételének lehetősége, amely a fogvatartott formális tanúkérdézési jogát gyakorlatilag kiüresíti. Így Kennedy bíró arra a következtetésre jut, hogy a hadviselők jogállását felülvizsgáló törvényszékek nem elégítik ki a *habeas corpus* privilégium megkövetelte minimális követelményeket sem. Bár a többségi vélemény nem tér ki arra, vajon a guantánamói fogvatartással kapcsolatos törvényi eljárások sértik-e az alkotmány megfelelő eljáráshoz való jogot garantáló rendelkezését (*due process clause*), de azt kiemeli, hogy az eljárási garanciák hiánya miatt a hadviselők jogállását felülvizsgáló törvényszékek eljárásában túlságosan nagy a hibalehetőség. Mind a fogvatartottakkal való bánásmódról szóló törvény szövege, mind elfogadásának körülményei egyértelművé teszik, hogy a Kongresszus a hagyományos *habeas corpus* védelemnél jóval szűkebb körben kívánta biztosítani a guantánamói „ellenséges hadviselő” fogvatartottak személyi szabad-

ságát korlátozó intézkedések bírói felülvizsgálatát. Az is egyértelmű, hogy a Kongresszus nem megfelelő helyettesítő védelemről kívánt gondoskodni. Mivel a *habeas corpus* kérelem benyújtásának joga nem függ az ellenséges hadviselővé nyilvánított személy állampolgárságától vagy attól a tényről, hogy a kérelmezőt Guantánamón tartják fogva, ezért a Kongresszus a katonai tanácsokról szóló törvény 7. §-ával alkotmányellenesen függesztette fel e jog gyakorlását. A Legfelső Bíróság szokatlan módon egyenesen az első fokon eljáró kerületi bírósághoz utalta vissza a kérelmezők ügyét, mivel egyes kérelmezők esetében már hat év telt el anélkül, hogy a *habeas corpus* vagy az azt helyettesítő kérelmet elbírálták volna.

A párhuzamos véleményt jegyző Souter bíró (akihez Ginsburg és Breyer bíró is csatlakozott) mindkét megjegyzése a különvéleményekre reagál. Souter bíró rámutat, hogy Scalia bíró alaptalanul vádolja a többséget azzal, hogy a precedensek figyelmen kívül hagyásával, mintegy a semmiből teremtetten meg a *habeas corpus* alkotmányos értelmezését. Másik megjegyzésében arra hívja fel a különvéleményen lévők figyelmét, hogy alulbecsülik a guantánamói fogvatartás hosszát. Annak fényében, hogy az egyik kérelmezőt már hat éve tartják fogva, kevésbé hangzik hihetőnek a Roberts-féle különvélemény álláspontja, hogy a bíróság itt olyan ügyekbe szól bele, amelyeket a megfelelő szakértelemmel rendelkező katonai igazgatás – részben bírói felülvizsgálat mellett – ésszerű időn belül el tud dönteni.

A mérsékeltbb különvéleményt jegyző Roberts főbíró szerint a többség egy olyan védelmet nyújtó eljárást minősített alkotmányellenesnek, amelyet a politikai hatalmi ágak háború idején, gondos mérlegelést követően fogadtak el. Roberts szerint ilyen magas szintű védelem soha nem illette meg az ellenséges hadviselő felet, az eljárás megfelel a többségi vélemény szerinti helyettesítő védelem kritériumainak is. A főbírónál markánsabb álláspontot kép-

viselő Scalia bíró szerint teljesen egyértelmű az Eisentrager-döntés abban a kérdésben, hogy a Guantánamón, vagyis „külföldön” fogva tartott külföldieknek az alkotmány egyáltalán nem biztosítja a *habeas corpus*-t. Ezen túlmenően az alkotmányozók számára irányadó *habeas corpus* felfogást meghatározó *common law* döntések alapján egyértelmű, hogy a *habeas corpus* jogosultságnak nem volt extraterritoriális hatása. A Legfelső Bíróság – Scalia szerint – a végrehajtó és törvényhozó hatalom hatáskörébe tartozó olyan katonai- és külpolitikai kérdésekbe avatkozott be, amelyekben eddig a bírói hatalom meglehetősen önmérsékletet tanúsított.

Salát Orsolya

JEGYZETEK

1. 542 U. S. 466 (2004).
2. *Authorization for Use of Military Force*.
3. 542 U. S. 507, 518, 588–589-
4. Erről lásd Ronald DWORKIN: *Miről döntött valójában a bíróság?* Fundamentum, 2004/3. 34–42.
5. *Combatant Status Review Tribunals*.
6. 542 U. S. 466, 473. Az ügyet részletesen elemzi DWORKIN: I. m.
7. *Khalid kontra Bush*, 355 F. Supp. 2d 311, 314 (DC 2005).
8. *In re Guantanamo Detainee Cases*, 355 F. Supp. 2d 443, 464 (DC 2005).
9. *Detainee Treatment Act*.
10. 548 U. S. 557, 576–577.
11. *Military Commissions Act*.
12. *Case of Three Spanish Sailors*, 2 Black. W. 1324, 96 Eng. Rep. 775. (C. P. 1779); *King kontra Schiever*, 2 Burr. 765, 97 Eng. Rep. 551 (K. B. 1759); *Du Castro's Case*, Fort. 195, 92 Eng. Rep. 816 (K. B. 1697).
13. 339 U. S. 763 (1950).
14. 1 Cranch 137, 177 (1803).