

SZEMESI SÁNDOR*

A területi joghatóság gyakorlásának egyes kérdései az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában

I. Bevezető gondolatok

A legtöbb olyan emberi jogi tárgyú nemzetközi egyezmény, mely valamilyen igényérvényesítési mechanizmus megteremtését is célul tűzi ki a benne foglalt emberi jogok és alapvető szabadságok kikényszeríthetőségének biztosítására, tartalmazza valamilyen formában annak rögzítését is, hogy az adott egyezmény rendelkezéseit milyen joghatósági keretek között lehet gyakorolni¹ – mely főszabály alóli ritka kivételnek tekinthető csupán az Ember és Népek Jogainak Afrikai Egyezménye. Maga az Emberi Jogok Európai Egyezménye is úgy fogalmaz az 1. cikkben, hogy „*A Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat.*”

Valamennyi említett emberi jogi tárgyú szerződés esetében kérdésként merült fel ugyanakkor az elmúlt évtizedekben, hogy lehetséges-e alkalmazni őket a részes államok területén kívül (illetőleg megfordítva: melyek azok az esetek, amikor egy részes állam területén bekövetkező jogsértés esetében sem alkalmazhatóak). A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikk (1) bekezdése értelmezése kapcsán az Egyesült Államok úgy érvelt, hogy az Egyezségokmány rendelkezéseit a részes államok területén és egyben joghatóságuk alatt álló személyekre kell csupán alkalmazni,² azonban ezt a megszorító értelmezést mind az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága,³ mind pedig a

* Habilitált egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Európa-jogi és Nemzetközi Jogi Tanszék. A kutatás az Európai Unió és Magyarország támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program” című kiemelt projekt keretei között valósult meg.

¹ Lásd például Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikk (1) bekezdés, Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. cikk, Emberi Jogok Amerika-közi Egyezménye 1. cikk (1) bekezdés.

² Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant, 109–112. pontok.

³ HRC, General Comment No. 31. 10. pont.

hági Nemzetközi Bíróság elvetette.⁴ Az Emberi Jogi Bizottság, illetőleg a hágai Nemzetközi Bíróság álláspontja nem csupán a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 31. cikk (1) bekezdésével támasztható alá, mely szerint a szerződéseket „jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamilyen tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni”, hanem az Egyezségokmány esetében például annak 12. cikk (4) bekezdésével is, miszerint „Senkit nem lehet önkényesen megfosztani attól a jogától, hogy saját országába beléphessen.” Nyilvánvaló módon csak azon személyek foszthatóak meg attól a joguktól, hogy beléphessenek a saját államuk területére, akik az adott pillanatban az állam területén kívül tartózkodnak,⁵ márpedig amennyiben az Egyezségokmány rendelkezéseit ezen személyekre is alkalmazzuk, azt szükségszerűen az érintett állam területén kívül kell megtennünk.

Álláspontom szerint téves ugyanakkor az a megközelítés, mely az 1969. évi bécsi egyezmény 29. cikkéből kívánja levezetni az extraterritorialitás lehetőségét. A 29. cikk értelmében „Amennyiben a szerződésből eltérő szándék nem tűnik ki és ilyen szándék más módon sem állapítható meg, a szerződés mindegyik részes felet teljes területére nézve kötelezi.” Ugyan kétségtelen, hogy a vonatkozó cikket akár oly módon is lehetne értelmezni, hogy a részes felek az Egyezségokmány (és más emberi jogi tárgyú szerződések) esetében legalábbis hallgatólagosan beleegyeztek az adott szerződés államterületükön kívüli alkalmazásába. Ám a konkrét rendelkezés valójában nem ezzel a kérdéssel, hanem például a föderális berendezkedésű államokban a nemzetközi szerződések alkalmazásának egyes kérdéseivel foglalkozik. Egyértelműen ezt támasztja alá a Nemzetközi Jogi Bizottságnak a szerződések jogáról szóló tervezet 25. cikkéhez fűzött kommentárja is (mely cikk lényegi hasonlóságot mutat a később elfogadott 1969. évi bécsi szerződés 29. cikkével).⁶ Az 1969. évi bécsi egyezmény kommentárja is megjegyzi, hogy a 29. cikk azt a területet jelöli ki, melyre vonatkozóan az adott szerződés kötelező erővel bír, amit meg kell különböztetni attól a területtől, melyre vonatkozóan a szerződést teljesíteniük kell a részes feleknek.⁷

Kétségtelen ugyanakkor, hogy egyetlen államtól sem várható el annak biztosítása, hogy korlátlanul a Föld egészén (vagy esetleg, gondolva a jövő évtizedek és évszázadok lehetőségeire, azon túl is) biztosítani tudja az adott nemzetközi szerződésben rögzített alapvető emberi jogokat. Elvárható ugyanakkor az államoktól, hogy azon esetekben is garantálják ezen jogosultságokat, amikor ugyan a részes állam területén kívüli térségről van szó, azonban nemzetközi jogi értelemben az érintett állam képes gyakorolni a joghatóságát. Ezen extraterritoriális joghatóság azonban szükségszerűen csak kivételes lehet az államok szuverén egyenlőségének elvéből fakadó területi főhatalom elsődlegessége miatt.⁸ Ugyanakkor ez nem azt jelenti, hogy az extraterritorialitás elve teljes mér-

⁴ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004. 136. 107–111. pontok.

⁵ Részletesen lásd HRC, General Comment No. 27., 19–21. pontok.

⁶ ILC, *Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries*, 214. pont.

⁷ VILLIGER, MARK E.: *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2009. 391. p.

⁸ Lásd például Max Huber választottbíró elhíresült megállapítását a *Palmas sziget* ügyében hozott választottbírói döntésében. *Island of Palmas Case (Netherlands v. the United States of America)*, Reports of International Arbitral Awards, 4 April 1928, Volume II. 838. p. „the principle of the exclusive competence

tékben kizárható volna a nemzetközi jogban, azt akár a másik érintett állam beleegyezése, akár valamely nemzetközi egyezmény vagy szokásjog megengedő szabálya lehetővé teheti,⁹ amennyiben szoros és tényleges kapcsolat mutatható ki a joghatóságot gyakorló állam és a kérdéses személy vagy esemény között.¹⁰ Ezen tényleges kapcsolat azonban értelemszerűen másként és másként értelmezendő a nemzetközi jog egyes részterületein: másképpen alapozható meg a joghatóság a büntetőjogban (ahol elsődlegesen az állampolgárság lehet a joghatóság megállapításának alapja), mint adott esetben a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogában (ahol pedig akár egy egyoldalú intézkedés is meg alapozhatja azt, például egy embargó elrendelésekor). Az emberi jogok nemzetközi védelme tekintetében az extraterritorialitás mindösszesen annyit jelent, hogy a sérelmet szenvedett magánszemély a sérelem elszenvedésének pillanatában nem tartózkodik a sérelmet okozó állam területén,¹¹ ám maga a sérelem valamilyen módon visszavezethető a jogsértő állam magatartására.

Jelen tanulmány keretében a joghatóság gyakorlásának ezen eseteit kívánom áttekinteni, az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata alapján.

II. Joghatóság eseti gyakorlása a saját államterületen kívül – a Bankovic ügy példája

Az extraterritoriális joghatóság gyakorlása vizsgálatának talán legismertebb strasbourgi bírósági esete (egyben a kérdés feldolgozásának szükségképpen kiindulópontja) a NATO által 1999-ben az akkori Kis-Jugoszlávia területén végrehajtott légitámadásokhoz kötődik. Miután a többségi szerbek (ideértve különösen a szerb politikai vezetést) és a koszovói albánok közötti konfliktus békés úton történő rendezése a nemzetközi közösség erőfeszítései ellenére kudarcot vallott, 1999. március 23-án a NATO elhatározta Jugoszlávia területének bombázását annak érdekében, hogy a szerb kormányzatot rábírja a koszovói albánokkal szembeni erőszak beszüntetésére.¹² A légitámadások keretében 1999. április 23-án a hajnali órákban rakétatámadás érte a belgrádi rádió és televízió székházát is, a támadásnak 16 halálos és 16 súlyosan sérült áldozata volt. Négy elhunyt és egy súlyosan sérült áldozat hozzátartozói fordultak a támadást követően a strasbourgi bírósághoz azon NATO tagállamokkal szemben, melyek egyben az Emberi Jogok Európai Egyezményének is részesei voltak (azaz az Egyesült Államok és Kanada kivételével, valamennyivel szemben),¹³ azt állítván, hogy a támadások az élethez való jog, a vé-

of the State in regard to its own territory” is the „point of departure in settling most questions that concern international relations”.

⁹ *The Case of the S.S. „Lotus”, PCIJ (1927) Series A. No. 10., 18-19. pontok.*

¹⁰ MILLER, SARAH: *Revisiting Extraterritorial Jurisdiction: A Territorial Justification for Extraterritorial Jurisdiction under the European Convention*. European Journal of International Law, 2009. (Vol. 20.) No. 4. 1231. p.

¹¹ MILANOVIC, MARKO: *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties. Law, Principles and Policy*. Oxford University Press, 2011, 8. p.

¹² Nemzetközi jogi értékelésére lásd például SÜLYÖK GÁBOR: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Gondolat, Budapest, 2004, 307–316. p.

¹³ *Bankovic and others v. Belgium and others* (Application no. 52207/99), ECtHR, Grand Chamber, Admissibility decision of 19 December 2001, Reports of Judgments and Decisions 2001–XII.

leménynyilvánítás szabadsága és a hatékony jogorvoslathoz való jog sérelmét is jelentették. Az ügy további érdekessége (melynek a strasbourgi bíróság érvelése szempontjából lesz később jelentősége), hogy Jugoszlávia a kérdéses időben nem volt az Emberi Jogok Európai Egyezménye részes állama.

A kérelmezők álláspontja szerint a támadás áldozatai a támadás során a NATO tagállamok joghatósága alatt álltak. Álláspontjuk szerint az Egyezmény már idézett 1. cikke alapján az államokat pozitív kötelezettség is terheli a joghatóság gyakorlása során, legalábbis abban a mértékben, amilyen az ellenőrzésük gyakorlásának foka az adott, saját területükön kívüli szituációban. Mindezekből következő módon bár az kétségtelenül igaz, hogy a NATO tagállamok nem felelősek a Jugoszlávia területén történő valamennyi emberi jogi jogsértésért, azonban a felelősségük egyértelműen megállapítható azokért a jogsértésekért, melyek a joghatóságuk gyakorlása során következtek be. A bepanaszolt kormányok érvelése szerint az áldozatok nem álltak a NATO tagállamok joghatósága alatt, éppen ezért a kérelmet a strasbourgi bíróságnak személyi okból (*ratione personae*) elfogadhatatlanná kell nyilvánítania.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága nem osztotta a kérelmezők álláspontját. A strasbourgi bíróság megítélése szerint, ha az Egyezmény szövegezői a joghatóság fogalmát a kérelmezők által használt tág értelemben próbálták volna meghatározni, akkor azt egy olyan, az Emberi Jogok Európai Egyezménye joghatósági klauzulájánál nyilvánvalóan tágabban értelmezendő megfogalmazással tették volna meg, mint például az 1949. évi genfi egyezmények közös 1. cikke, melynek értelmében „*A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat, hogy minden körülmények között tiszteletben tartják és tiszteletben tartatják a jelen Egyezményt.*” A Bíróság érvelése során hivatkozott az Egyezmény előkészítő munkálataira (*travaux préparatoires*) is, hangsúlyozván, hogy az Egyezmény 1. cikke eredeti szövegváltozata még a „*minden személyre a területükön*” („*all persons residing within their territories*”) fordulatot tartalmazta, és azt csak utóbb váltotta fel a „*joghatóságuk alatt álló minden személy*” („*within the jurisdiction*”) fordulat. Helyesen tartom Lawson azon megállapítását, miszerint amennyiben az Egyezmény szövegezői a két fordulatnak teljesen azonos értelmet tulajdonítottak volna, nem tartották volna szükségesnek a kifejezés megváltoztatását.¹⁴ Amennyiben viszont a két kifejezés értelme nem azonos, a végül kodifikált szövegváltozatot nehezen lehet másképp értelmezni a teljesen egyértelmű eredeti változathoz képest, mint ami lehetővé teszi az Emberi Jogok Európai Egyezménye felhívhatóságát olyan esetekben is, amikor a kérdéses cselekmény egy részes állam területén kívül zajlik. Miként arra már korábban is utaltam, meglátásom szerint az emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződések tárgyával és céljával egyébként is ez a megközelítés egyeztethető össze, hiszen csak így módon biztosítható az alapvető emberi jogok hatékony érvényesülése.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága elfogadhatósági határozatában azonban más indokolást választott, és ekként más eredményre is jutott. A strasbourgi bíróság ugyanis úgy ítélte meg, hogy az Egyezményt eredendően a részes államok területén kell alkalmazni, és Jugoszlávia az elfogadhatósági határozat meghozatalának időpontjában két-

¹⁴ LAWSON, RICK: *Life after Bankovic: on the Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights*. In: COOMANS, FONS – KAMMINGA, MENNO T. (eds.): *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*. Intersentia, 2004. 88. p.

ségekívül nem tartozott a részes államok sorába. Ugyanakkor az Egyezmény 56. cikke lehetővé teszi az Egyezmény alkalmazását minden olyan területre, melyek nemzetközi kapcsolataikért az Egyezmény valamely részes állama felelősséget visel,¹⁵ mely rendelkezéstől eltekintve azonban az Egyezmény eredendően regionális jellegű, amit a részes állam jogi terében (*espace juridique*) kell alkalmazni. Márpedig a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság területe, tekintettel arra, hogy az nem tekinthető az Egyezményben részes állam területének, nem tartozik ide.¹⁶ A Bíróság szerint továbbá az a tény, hogy a bepanaszolt államok a közelmúltban is számos fegyveres konfliktusban vettek részt (így például az Öböl-háborúban, Bosznia-Hercegovinában vagy éppen Koszovóban), és egyetlen esetben sem éltek azzal a lehetőséggel, hogy háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot esetén az Egyezmény 15. cikkére hivatkozással eltérjenek az Egyezmény előírásaitól, azt mutatja, hogy az érintett államok megítélése szerint ezen akciók nem jártak a joghatóságuknak a fegyveres erők által uralt területre történő kiterjesztésével.¹⁷

A strasbourgi bíróság *Bankovic ügyben* hozott döntését (és különösen a döntés indokolását) számos kritika érte az elkövetkező években, melyek között egyaránt szerepelt az az érv, hogy a Bíróság nem akart állást foglalni egy politikailag rendkívül érzékeny kérdésben,¹⁸ miként a Bíróság akkori elnöke, *Luzius Wildhaber* azon elhíresült kijelentése is, miszerint az Emberi Jogok Európai Egyezményét nem lehet alkalmazni oly módon, hogy az megakadályozza a részes államok azon ésszerű és arányos válaszlépéseit, melyet 2001. szeptember 11-ét követően a demokrácia és a jogállamiság védelme érdekében alkalmaznak.¹⁹ Kétségtelen, az elfogadhatósági határozatot maga nyersességében olvasva nehezen juthatunk más következtetésre, mint arra, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményét kizárólag a részes államok saját területén lehet alkalmazni. Amennyiben elfogadjuk ezt az álláspontot, akkor szükségképpen arra az abszurd következtetésre kellene jutnunk, hogy az Egyezményben részes állam felelőssége megállapítható például abban az esetben, ha egy terrorizmussal gyanúsítható személy „célzott likvidálásában” közreműködik, azonban mentesülne a felelősség alól, ha ezt „kellő körültekintéssel” eljárva egy Európán kívüli térségben teszi meg. Hasonló következtetésre jutott az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága is a *Lopez Burgos* ügyben, kimondva, hogy nyilvánvalóan téves az a megközelítés, mely engedélyezné a részes államok számára egy másik állam területén olyan jogsértések elkövetését, melyet a saját területükön tilalmaz az

¹⁵ 1953-ban például az Egyesült Királyság 45 további területre terjesztette ki az Egyezmény alkalmazhatóságát az Európa Tanács Főtitkárhoz intézett nyilatkozattal, így például a Falkland-szigetek, Jamaica, Kenya, Nigéria vagy éppen Sierra Leone (mint brit gyarmati területek) vonatkozásában. Hasonló nyilatkozatot tett Hollandia Suriname és a Holland Antillák vonatkozásában is. LOUCAIDES, LOUKIS G.: *Determining the Extra-territorial Effect of the European Convention: Facts, Jurisprudence and the Bankovic Case*. In: LOUCAIDES, LOUKIS G.: *The European Convention on Human Rights. Collected Essays*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2007. 83. p.

¹⁶ *Bankovic and others*, 80. pont.

¹⁷ Lásd ehhez kapcsolódóan BÀN TAMÁS: *Az Emberi Jogok Európai Bírósága határozataiból*. Fundamentum 2002. 2. sz. 105. p.

¹⁸ LOUCAIDES 2007, 74. p.

¹⁹ LAWSON 2004, 83. p.

Egyezségokmány.²⁰ Lényegében ezt a megállapítást ismétli meg *Loukaides* bíró is az *Assanidze* ügyben tett különvéleményében.²¹

III. A *Bankovic* ügyben hozott döntés (át)értelmezése

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. cikkében szereplő „joghatóságuk alatt álló” fordulat álláspontom szerint egyértelműen kijelöli az Egyezmény alkalmazhatóságát: a részes államok felelősek az Egyezmény megsértésért minden olyan esetben, amikor a jogsértésért az ő felelősségük megállapítható, függetlenül a jogsértés elkövetésének helyétől,²² amennyiben igazolható az adott eseménysor feletti teljeskörű vagy legalábbis az adott esetben kétségtelenül érdeminek minősíthető joghatóság-gyakorlásuk.

A *Bankovic* ügyet (figyelemmel a strasbourgi bíróság más, hasonló tárgyban született határozataira is) meglátásom szerint sokkal inkább ebben az olvasatban kell értelmeznünk. Egyet tudok érteni *Loukaides* azon megállapításával, miszerint a szerződés kidolgozóinak szándékának vizsgálata során nem elsősorban a joghatóság kifejezés fogalmi kérdéseiből kellett volna a Bíróságnak kiindulnia, hanem azokból a történelmi körülményekből, melyek között az Egyezmény megszületett. Nevezetesen, hogy az Egyezmény megalkotásának fő célja valójában az volt, hogy hatékony választ adjon azokra a súlyos emberi jogi jogsértésekre, melyek a második világháború előtt és alatt Európában egyes államok magatartása miatt történtek, függetlenül azok bekövetkezési helyétől.²³ Megítélésem szerint ugyanis az Emberi Jogok Európai Egyezménye államterületen kívüli alkalmazhatóságának központi kérdése nem a jogsértés bekövetkezésének helye (még akkor sem, ha a *Bankovic* ügyben született határozat ezt sugallja), hanem sokkal inkább az, hogy megállapítható-e az államok nemzetközi felelősségéről szóló 2001. évi tervezet II. fejezete szerinti betudhatóság valamely esete. Egyértelműen ez a megközelítés köszön vissza a *Behrami és Behrami* ügyben született elfogadhatósági határozatban is.²⁴ Az ügyben irányadó tényállás szerint 2000 márciusában egy fiú a barátjaival játszott Kosovska Mitrovicában, egy ma már Koszovóhoz, de a kérdéses időben még Jugoszláviához tartozó városban, melyet a francia parancsnokság alatt álló KFOR csapatok ellenőriztek. A fiú játék közben véletlenül felrobbantott egy, az 1999-es NATO légitámadások során ledobott és fel nem robbant bombát, mely egy gyermeket megölt, egy másikat pedig súlyosan megsebesített. A kérelmezők álláspontja szerint a gyermekek sérüléséért és haláláért a KFOR csapatok tehetőek felelőssé, merthogy elmulasztották megjelölni, illetőleg megsemmisíteni a bombákat, jöllehet azok hollétéről

²⁰ *Sergio Euben Lopez Burgos v. Uruguay*, Communication No. R.12/52, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/36/40) at 176 (1981).

²¹ *Assanidze v. Georgia* (Application no. 71503/01), ECtHR, Grand Chamber, Judgment of 8 April 2004, Reports of Judgments and Decisions 2004-II.

²² OVEY, CLARE – WHITE, ROBIN C.A.: *Jacobs and White: The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2006, 33. p.

²³ LOUCAIDES 2007, 76–77. pp.

²⁴ *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway* (Application no. 71412/01 and 78166/01), ECtHR, Grand Chamber, Admissibility decision of 31 May 2007.

tudniuk kellett. Az Emberi Jogok Európai Bírósága elfogadhatósági határozatában azonban úgy érvelt, hogy a bomba- és aknamentesítés az UNMIK, illetőleg a KFOR feladata volt az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1244. számú határozata értelmében, azonban az ENSZ mint önálló jogi személyiséggel rendelkező nemzetközi szervezet feladatait értelemszerűen csak az ENSZ tagállamai segítségével képes ellátni. Ekként a konkrét esetben is, bár formálisan francia nemzetiségű katonák felelősségének felhívására került sor, ők azonban nem a francia hadsereg tagjaként, hanem a KFOR tagjaként voltak jelen a térségben, ekként nem beszélhetünk Franciaország által gyakorolt extraterritoriális joghatóságról sem.

A külföldön jelen levő katonai erők nemzetközi jogi értelemben vett jogállása ebben a megközelítésben szemlátomást központi kérdésnek tekinthető, melyre az *Al-Skeini* ügy²⁵ tényállása is egyértelműen rávilágít. Az ügyben irányadó tényállás szerint öt iraki civil áldozata volt a különböző, brit csapatok közreműködésével zajló fegyveres műveleteknek az iraki katonai megszállás során: hárman halálos lövést kaptak brit katonáktól, egyikőjük egy brit katonával vívott tűzpárbaj során veszítette életét, egy személyt megvertek a brit katonák és egy folyóba kényszerítettek, ahol megfulladt, egy további iraki civil pedig brit őrizetben, egy katonai börtönben halt meg, úgy, hogy az orvosszakértő 93 különböző sérülést azonosított az áldozat testén. A kérelmezők (az áldozatok közeli hozzátartozói) álláspontját a brit kormány a *Bankovic* döntésre hivatkozással igyekezett cáfolni. Eszerint az Emberi Jogok Európai Egyezménye egy olyan szerződés, mely lényegét tekintve regionális jellegű, és alkalmazására nem az egész világon, hanem csak a szerződő államok jogi terén (*legal space*) kerül sor, márpedig ha Jugoszlávia a NATO légitámadások idején nem tartozott bele ebbe a jogi területbe,²⁶ akkor teljesen nyilvánvaló, hogy egy Európán kívüli terület, nevezetesen Irak sem tartozhat ebbe bele. Az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapítása szerint azonban megállapítható, hogy az iraki térségben 2003. május 1-től 2004. június 28-ig az Egyesült Királyság gyakorolt joghatóságot, míg ebben az időszakban az ENSZ szerepe csupán a humanitárius segítségnyújtásban, az újjáépítés támogatásában és az iraki átmeneti kormány támogatásában merült ki, a térség biztonságának fenntartásában (a Biztonsági Tanács határozatának hiányában) az ENSZ közvetlenül nem vett részt. Ebből következő módon a civil áldozatokkal járó biztonsági intézkedésekért megállapítható Nagy-Britannia felelőssége (miként azért is, mert nem folytattak hatékony vizsgálatot az események teljes körű felderítése érdekében), miként ugyancsak ebből következik, hogy a Basrah-ban levő fegyintézet, amennyiben azt a brit katonai erők ellenőrzik, az Egyesült Királyság joghatósága alá tartozónak tekinthető.²⁷ Ez a megközelítés egyáltalán nem idegen az emberi jogok érvényesítésében: így például az amerikai Legfelsőbb Bíróság is megállapította, hogy a Guantanamo szigetén fogságban tartott személyek az Egyesült Államok joghatósága alá tartozónak minősülnek, többek között azért, mert az Egyesült Államok és Kuba között 1903. február 23-án megkötött nemzetközi szerződés III. cikke is kifejezetten rögzíti, hogy az Egyesült Államok a sziget felett teljes joghatóságot és el-

²⁵ *Al-Skeini and others v. the United Kingdom* (Application no. 55721/07), ECtHR, Grand Chamber, Judgment of 7 July 2011, Reports of Judgments and Decisions 2011.

²⁶ *Bankovic and others*, 80. pont.

²⁷ *Al Jeddá v. the United Kingdom* (Application no. 27021/08), ECtHR, Grand Chamber, Judgment of 7 July 2011, Reports of Judgments and Decisions 2011.

lenőrzést gyakorol, függetlenül attól, hogy a terület formálisan Kuba szuverenitása alá tartozik.²⁸

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye Európán kívüli eseti alkalmazhatóságára számos példa hozható a strasbourgi bíróság esetjogából is. 2004. júniusában például *Saddam Hussein*, Irak korábbi elnöke fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához, azt állítván, hogy Irak 2003. március 20-át követő, az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság vezette koalíciós erők általi megszállását követően Irak több európai állam joghatósága alatt állt, beleértve azt az esetet is, amikor 2003. december 13-án őt magát amerikai katonák letartóztatták Tikrit közelében az ún. Vörös Hajnal Hadművelet (*Operation Red Dawn*) keretében, majd jogellenesen fogva tartották, és végül átadták az iraki különleges törvényszéknek.²⁹ Amennyiben helytállónak tételeznénk fel a *Bankovic* ügyben az „európai jogi tere” vonatkozó kitélt, akkor a strasbourgi bíróságnak *Hussein* beadványát egész egyszerűen azért kellett volna elutasítania, mert a kérdéses cselekmények Európán kívül, konkrétan Irakban zajlottak. Ezzel szemben a strasbourgi bíróság, bár valóban elfogadhatatlannak nyilvánította a kérelmet, ezt azért tette, mert a *Hussein* által megjelölt cselekmények mindegyikét az Egyesült Államok hadserege hajtotta végre, márpedig az Egyesült Államok nem részese az Emberi Jogok Európai Egyezményének. Megítélésem szerint helytálló az elfogadhatósági határozat oly módon történő értelmezése, hogy amennyiben *Hussein* elfogásában valamelyik európai állam hadereje tevékenyen közreműködött volna, úgy az ügy Emberi Jogok Európai Bírósága általi érdemi vizsgálatának aligha lett volna akadályá.

Hasonló módon foglalt állást a strasbourgi bíróság az *Issa* ügyben,³⁰ melynek központi kérdése az volt, hogy felelőssé tehető-e Törökország az Irak területén végrehajtott, hat iraki áldozat halálával járó katonai beavatkozásért. Az ügyben irányadó tényállás szerint 1995. április 1-jén a kérelmezők tudomására jutott, hogy a török hadsereg katonai műveletet hajt végre Irak területén. A következő napon, amikor az áldozatok a bírkaikat vitték legelni, török katonákba ütköztek, akik a nőket visszaküldték a faluba, a férfiakat pedig visszatartották. Néhány nappal később a kérelmezők megtalálták az áldozatok (férjeik és rokonaik) holttestét. Kétségtelen tény volt, hogy a török hatóságok 1994 és 1998 között összesen 14 alkalommal hajtottak végre katonai akciót Irak területén (ezt a bepanaszolt török állam is elismerte), azonban a török kormányzat szerint a kérelmezők falujának közelében katonai műveleteket a kérdéses időben nem hajtottak végre. Törökország érvelésében arra is hivatkozott (a *Bankovic* határozat nyomán), hogy nem tehető felelőssé az Irak területén történt emberi jogi jogsértésekért, merthogy az a terület nem tartozik az Egyezmény 1. cikke értelmében Törökország joghatósága alá. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ebben az ügyben pontosította a *Bankovic* ügy formuláját, kimondva, hogy az Egyezményben részes állam felelőssége megállapítható akkor, ha akár jogszerű, akár jogellenes katonai fellépés következményeként egy, az állam területén kívül eső terület felett ténylegesen effektív irányítást gyakorol. A strasbourgi

²⁸ *Rasul v. Bush*, 542 US 466 (2004), különösen 480-4. pontok.

²⁹ *Saddam Hussein v. Albania, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Denmark, Estonia, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, The Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Turkey, Ukraine and the United Kingdom* (Application no. 23276/04), ECtHR, Admissibility decision of 14 March 2006.

³⁰ *Issa and others v. Turkey* (Application no. 31821/96), ECtHR, Judgment of 16 November 2004.

bíróság végül azért nyilvánította elfogadhatatlanná a kérelmet, mert nem sikerült hitelt érdemlően bizonyítani azt, hogy az áldozatok lakóhelyének közelében Törökország katonai műveletet hajtott volna végre, ekként a kérdéses terület akár csak ideiglenesen is török joghatóság alatt állt volna.

Ez a megközelítés azonban nem csupán katonai fellépés esetén, és nem csupán egy másik állam szárazföldi területe esetében állja meg a helyét. Ekként, ha egy másik állam területén a helyi hatóságok közreműködésével tartóztatnak le egy személyt, majd még külföldön átadják egy, az Emberi Jogok Európai Egyezményében részes állam hatóságai számára, az átvétel pillanatától az érintett személyt a részes állam joghatósága alá tartozónak kell tekinteni. Erre a következtetésre jutott a strasbourgi bíróság a híres terrorista, *Carlos*, a sakál ügyében³¹, akit 1994-ben szudáni rendőrsztek fogtak el Szudán területén, majd átadták francia kollégáiknak, akik aztán egy francia katonai repülőgéppel Franciaországba szállították, ahol is hosszú börtönbüntetésre ítélték egy még 1982-ben Párizsban elkövetett robbantásos merénylet miatt. De ugyanezt a megközelítést erősítette meg a strasbourgi bíróság *Abdullah Öcalan*, a kurdok jogaiért küzdő kurd munkáspárt (PKK) török feltételezések szerint terrorizmussal vádolható vezetője ügyében is.³² A török állampolgárságú *Öcalan* hosszas hajtóvadászatot követően végül Nairobi (Kenya) repülőterén, a repülőter nemzetközi zónájában fogták el a török hatóságok 1999. február 15-én, majd ezt követően szállították Törökországba, ahol aztán előbb halálra, végül életfogytig tartó szabadságvesztés büntetésre ítélték. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint *Öcalan* onnantól kezdve, hogy a török hatóságok fennhatósága alá került, egyben az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. cikke értelmében véve is török joghatóság alatt állt, ekként az ellene folyó eljárás jogszerűségének vizsgálata már ettől az időponttól kezdődően lehetséges volt.

Nem változtat érdemben a joghatóság területen kívüli gyakorlásának megítélésén az sem, ha mindezt nem egy másik állam szárazföldi területén, hanem kvázi államterületen (konkrétan egy hajón), adott esetben akár a nyílt tengeren kerül sor. Ekként, a Líbiából líbiai lobogó alatt a nyílt tengeren hajózó hajón levő szomáliai és eritreai menekültek is az Emberi Jogok Európai Egyezménye valamely részes állama (a konkrét esetben Olaszország) joghatósága alá kerülhetnek, ha annak fegyveres katonái a hajó fedélzetére lépnek.³³ Ellenkező megközelítés ugyanis azt eredményezné, hogy a még a szárazföldre el nem jutó menedékkérőktől oly módon lehetne „megszabadulni”, hogy a kérelmezők egy pillanatig sem kerülnek az érintett állam joghatósága alá, és ekként a visszafordításukkal kapcsolatosan semmiféle jogorvoslati lehetőség sem nyílna meg számukra, legalábbis az Emberi Jogok Európai Egyezménye alkalmazhatósága szempontjából.

A fentiekre tekintettel az Emberi Jogok Európai Bírósága vonatkozó ítélezési gyakorlata bár látszólag ellentmondásosnak tűnik, valójában egyetlen, a *Bankovic* ügyben tett és a Bíróság által a későbbiekben egyáltalán nem követett kijelentéstől eltekintve mégiscsak következetesnek tekinthető. Eszerint nincs akadálya az Emberi Jogok Euró-

³¹ *Ramirez Sanchez v. France* (Application no. 28780/95), ECommHR, Admissibility decision of 24 June 1986, D.R. no. 86-B, 155.

³² *Öcalan v. Turkey* (Application no. 46221/99), ECtHR, Grand Chamber, Judgment of 12 May 2005, Reports of Judgments and Decisions 2005-IV.

³³ *Hirsi Jamaa and others v. Italy* (Application no. 27765/09), ECtHR, Grand Chamber, Judgment of 23 February 2012, Reports of Judgments and Decisions 2012.

pai Egyezménye valamely részes állam területén kívüli alkalmazásának abban az esetben, ha az hitelt érdemlően igazolható, hogy az érintett részes állam hatóságai legalább időlegesen ténylegesen joghatóságot gyakoroltak az adott területen, és a kérelmező által állított jogsértés ezen joghatóság-gyakorlással hozható összefüggésbe. A joghatóság gyakorlása ugyanakkor kizárólag abban az esetben állapítható meg, ha az adott állam hatóságai (ideértve a fegyveres erőket is) fizikailag is kapcsolatba kerültek a kérdéses időben a sértettel, pusztán légitámadások végrehajtása még nem tekinthető a joghatóság gyakorlásának. Ez utóbbi alól csupán abban az esetben tehető kivétel, ha az érintett állam kifejezetten elismeri, hogy egy légitámadás végrehajtása során joghatóság gyakorlására került sor, melyre ugyancsak találhatunk példát a strasbourgi esetjogból. A *Pad és mások* ügy³⁴ tényállása szerint török katonák egy helikopteres támadás során 1999. májusában hét iráni férfit öltek meg Észak-Nyugat Iránban, mely térség a török hatóságok szerint terroristák bűvőhelye volt. Tekintettel arra, hogy a török állam az áldozatok számára összesen 175 ezer USD kártérítést fizetett meg közvetlenül az iráni állam számára, így a Bíróság elfogadhatatlannak nyilvánította a kérelmet, hiszen a sértettek megfelelő kompenzációban részesültek. A strasbourgi bíróság elfogadhatósági határozatának megfogalmazásából ugyanakkor meglátásom szerint egyértelműen levezethető, hogy a Bíróság megítélése szerint az Emberi Jogok Európai Egyezménye egyébiránt alkalmazható volt a konkrét iráni hadművelet vonatkozásában.

IV. Joghatóság tartós gyakorlása az államterületen kívül - a megszálló hatalom kötelezettségei

Az előzőekben tárgyalt esetek közös vonása, hogy a másik állam területén történő joghatóság-gyakorlásra csak ideiglenes jelleggel, egy konkrét (katonai) művelettel összefüggésben került sor, azonban természetesen az sem zárható ki, hogy az adott területen a joghatóság gyakorlása tartós jelleggel történik, és ezen időszak alatt történnek olyan cselekmények, melyek felvethetik az emberi jogok megsértésének és ekként az Emberi Jogok Európai Egyezménye alkalmazhatóságának lehetőségét. Amennyiben ezt a magatartást közvetlenül a megszálló hatalom apparátusa követi el, úgy a helyzet lényegileg azonos az előzőekben már ismertetett esetkörrel. Egy további kérdés lehet azonban annak a vizsgálata, ha a katonai megszállás időtartama alatt egy vagy több, nem a megszálló hatalom hivatali apparátusához tartozó személy követ el jogsértést.

Ilyen esetekben a felelősség megállapításának két lehetséges értelmezése is van. Az első, a hágai Nemzetközi Bíróság *Nicaragua* ügyből levezethető megközelítése, miszerint amennyiben ugyan formálisan nem egy állami szerv követte el a jogsértést, azonban igazolható, hogy a jogsértés elkövető nem állami szerv valójában az érintett állam befolyása alatt cselekedett,³⁵ mely megközelítés esetén lényegében az államok nemzetközi

³⁴ *Pad and others v. Turkey* (Application no. 60167/00), ECtHR, Admissibility decision of 28 June 2007.

³⁵ *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, Merits, I.C.J. Reports 1986, 115. pont.

felelőségéről szóló 2001. évi tervezet 8. cikke szerint az érintett állam utasítása, irányítása vagy ellenőrzése alatt végrehajtott cselekedetről beszélhetünk.

Ez a megközelítés azonban álláspontom szerint legalábbis problematikusnak tűnik, elsősorban a bizonyítás nehézségeire tekintettel. Ugyanakkor az állam felelősége nem csupán közvetlenül az adott magatartásért állapítható meg, hanem adott esetben azért is, mert nem tett eleget azon kötelezettségének, hogy a jogsértést megelőzze,³⁶ így például ha egy megszálló hatalom nem akadályozza meg azt, hogy lázadó csoportok saját kényük-kedvük szerint cselekedjenek egy adott térségben.³⁷ Ez utóbbi megközelítésben (mely egyaránt fellelhető az Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága,³⁸ vagy éppen az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága³⁹ gyakorlatában is), már nem azt kell esetenként vizsgálni, hogy a konkrét jogsértés betudható-e a megszálló hatalomnak, hanem „csupán” azt, hogy a megszálló hatalom valóban ellenőrzése alatt tartotta-e az adott területet, ahol a jogsértés bekövetkezett. Lényegében ez utóbbi értelmezés mellett foglalt állást maga a Bíróság is, amikor rögzítette a *Loizidou* ügyben, hogy az egyes államok azon kötelezettsége, hogy biztosítsák az Egyezményből fakadó alapvető jogokat és szabadságokat, abból az ellenőrzésből fakad, melyet a fegyveres erők útján közvetlenül, vagy a nekik alárendelt helyi közigazgatási szervek útján közvetett módon gyakorolnak,⁴⁰ és ekként szükségtelen az egyes konkrét cselekmények részletes vizsgálata. A *Loizidou* ügyben született ítélet szerint ugyanis Ciprus északi részének török katonai megszállása és az Észak-Ciprusi Török Köztársaság kikiáltása miatt Törökország érdemi ellenőrzést gyakorolt a kérdéses területen a katonai jelenléte jóvoltából, hiszen (miként azt a *Ciprus kontra Törökország* ügyben is rögzítette a Bíróság)⁴¹ a helyi adminisztráció létezésének záloga a török katonai és egyéb támogatás, ekként Törökország felelősége megállapítható az Észak-Ciprusi Török Köztársaság hatóságai magatartásaiért. A nemzetközi jog alapján ugyanis egy terület katonai megszállása esetén (függetlenül attól, hogy ez jogszerűen vagy jogellenesen történt-e) a megszálló hatalom felelős a kérdéses területért, és egyben joghatóságot is gyakorol a terület felett. Az állam nemzetközi felelőségét (legyen az akár a 2001. évi államfelelőségi tervezet szerinti *lex generalis*, vagy éppen az Emberi Jogok Európai Egyezménye szerinti *lex specialis* felelőségi alakzat) pedig egy terület feletti fizikai főhatalom-gyakorlás alapozza meg, nem pedig annak jogcíme.⁴²

Abban az esetben azonban, ha egy területen a megszálló hatalom gyakorol joghatóságot, fogalmilag kizárt, hogy a területi állam felelősége is felhívható legyen, miként azt az Emberi Jogok Európai Bírósága több, a gyakorlatilag egyetlen állam által sem elismert Dnyeszter menti köztársasághoz kapcsolódó ügyben is megerősítette. Így például az Emberi Jogok Európai Bírósága több esetben is megállapította Oroszország felelős-

³⁶ MILANOVIC 2011, 46. p.

³⁷ *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of Congo v. Uganda)*, Merits, I.C.J. Reports 2005, 168, 179. pont.

³⁸ *Velasquez Rodríguez Case*, Judgment of 29 July 1988, Inter-Am.Ct.H.R. (Ser. C) No. 4 (1988), 172. pont.

³⁹ HRC, General Comment No. 31., 8. pont.

⁴⁰ *Loizidou v. Turkey* (Application no. 15318/89), ECtHR, Grand Chamber, Judgment of 23 February 1995, ECtHR Series A. No. 310, 62. pont.

⁴¹ *Ciprus v. Turkey* (Application no. 25781/94), ECtHR, Grand Chamber, Judgment of 10 May 2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-IV.

⁴² *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa), notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, 118. pont.

ségét, mert miközben a térségben a korábbi Szovjetunió 14. hadseregének katonái állomásoztak és vettek részt a szeptatisták oldalán a fegyveres konfliktusban, az 1992. július 21-i tűzszünetet követően is katonai, politikai és gazdasági támogatást nyújtottak a hivatalos moldáv kormánnyal szemben álló szeptatista felkelőknek. A konkrét esetben ez azt eredményezte, hogy a kérelmezőt orosz katonák fogták el és adták át a felkelőknek, akik aztán „Transzdnyesztria állam legitim kormánya elleni illegális harccal” vádolták meg és ezért halálra, illetőleg hosszú tartamú szabadságvesztésre és teljes vagyonelkobzásra ítélték őket.⁴³ De még ennél általánosabban is megállapította Oroszország felelősségét a Bíróság Nagy Kamarája azért, mert a szakadárak 1992 és 1994 között meghozott intézkedéseikkel megtiltották a latin betűs írásmód alkalmazását az iskolákban, illetőleg a moldáv-román nyelvű iskolák bezárását is kikényszerítették, megsértve ezzel az oda járó gyerekek oktatáshoz való jogát. Miként a Bíróság ítéletében rögzítette, a szeptatista rezsim nem tudna fennmaradni Oroszország folyamatos katonai, gazdasági és politikai támogatása nélkül, éppen ezért Oroszország joghatósága egyértelműen megállapítható – miközben Moldova felelősségének megállapítását a Bíróság mellőzte, hiszen minden lehetséges eszközzel támogatta a kérelmezőket, ideértve például az albérlőtük fizetését, vagy éppen a közlekedési költségek fizetését.⁴⁴

V. Következtetések

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. cikke értelmében „*A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat, hogy minden körülmények között tiszteletben tartják és tiszteletben tartatják a jelen Egyezményt.*” A cikk első szövegváltozata azonban még a „*minden személyre a területükön*” fordulatot tartalmazta („*all persons residing within their territories*”), és azt csak utóbb váltotta fel a „*joghatóságuk alatt álló minden személy*” fordulat („*within the jurisdiction*”). Kétségtelen, hogy az 1. cikk végül elfogadott változata nem utal kifejezetten az Egyezmény részes államainak területére, sokkal inkább egyfajta, a sértett személy(ek) oldaláról tekintett személyi kritériumhoz köti az Egyezmény felhívhatóságát. Ez utóbbi megközelítés ugyanakkor lehetővé teszi annak vizsgálatát is, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményét adott esetben az Egyezményben részes államok területén kívül alkalmazzuk, mely megközelítés egyértelműen összhangban áll más nemzetközi fórumok, így különösen az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága és a Hágai Nemzetközi Bíróság gyakorlatával is. Az Emberi Jogok Európai Bírósága az elhíresült *Bankovic* ügyben még úgy foglalt állást, hogy nem alkalmazható az Egyezmény a részes államok jogi terén (*espace juridique*) kívüli (katonai) műveletek esetén, függetlenül attól, hogy a kérdéses terület adott esetben Európában vagy éppen Európán kívül található. A *Bankovic* ügyet követő ítélkezési gyakorlatból azonban már sokkal inkább az a megközelítés olvasható ki, hogy egy, az Emberi Jogok Európai Egyezményében ré-

⁴³ *Ilaşcu and others v. Moldova and Russia* (Application no. 48787/99), ECtHR, Grand Chamber, Judgment of 8 July 2004, Reports of Judgments and Decisions 2004-VII.

⁴⁴ *Catan and others v. Moldova and Russia* (Application no. 43370/04, 8252/05 and 18454/06), ECtHR, Grand Chamber, Judgment of 19 October 2012, Reports of Judgments and Decisions 2012.

szes állam felelőssége minden esetben felhívható a jogsértés elkövetésének helyétől függetlenül, amennyiben igazolható az adott eseménysor feletti teljeskörű, vagy legalábbis az adott esetben kétségtől érdeminek minősíthető joghatóság-gyakorlás az állam szervei részéről. Ugyanakkor az állam felelőssége nem csupán közvetlenül az adott konkrét jogsértésért állapítható meg, hanem adott esetben akkor is, ha a kérdéses jogsértést formálisan nem az állam szervei követték el, ám egy megszálló (vagy más jogcímen az adott térségben folyamatosan és effektíven jelen levő) hatalom katonai, gazdasági és politikai támogatást nyújt a tőle formálisan független személyeknek és szervezeteknek. Álláspontom szerint csak ilyen, az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatával egyébként is összeegyeztethető kiterjesztő szerződésértelmezéssel biztosítható az Emberi Jogok Európai Egyezménye valódi célja, azaz egy hatékonyan működő nemzetközi emberi jogi jogvédelmi rendszer biztosítása.