

Diplomáciai védelem a nemzetközi kapcsolatokban

NEMZETKÖZI TANULMÁNYOK SZAK

Schiffner Imola

Projekt azonosító: EFOP-3.6.2-16-2017-00007

11. DIPLOMÁCIAI VÉDELEM AZ ÁLLAMOK GYAKORLATÁBAN

Olvasólecke

Tanulási útmutató

Tartalom: A lecke bemutatja néhány kiemelt, jellegzetes elemeket mutató államok gyakorlatát a diplomáciai védelem kapcsán.

Áttekintésre szánt javasolt minimum időtartam: 15 perc

Tanulásra szánt javasolt minimum időtartam: 25 perc

Kapcsolódó tanulmány: Schiffner Imola: Jog vagy kötelezettség - avagy diplomáciai védelem az államok gyakorlatában, DE IURISPRUDENTIA ET IURE PUBLICO: JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT 4 : 2 pp. 1-29. , 29 p. (2010)

A témakör vázlata

1. Általános megközelítés
2. Franciaország gyakorlata
3. Nagy Britannia gyakorlata
4. Németország gyakorlata
5. Egyéb (Magyarország)

A témakör általános áttekintése

1. Általános megközelítés

Az államok általános gyakorlata a tradicionális nézetet követi, miszerint az állam diszkrecionális joga, és nem kötelezettsége a diplomáciai védelem nyújtása. Mindazonáltal vannak olyan országok, ahol alkotmányban rögzítik az állampolgár jogát államának védelmére. Így tehát beszélhetünk olyan államokról, ahol a diplomáciai védelem az állam joga, illetve olyan államokról ahol a diplomáciai védelem az állam kötelezettsége. Azonban az államok gyakorlatának tüzetesebb átvizsgálását követően meg kell állapítanunk, hogy a helyzet ennél sokkal differenciáltabb, nem lehet csak olyan államokról beszélni, ahol jog, és olyanokról ahol kötelezettség. Sőt meg is fordíthatjuk; nem lehet azt mondani, hogy ahol az államnak kötelezettsége van a diplomáciai védelemre, az ténylegesen alanyi jogot biztosít az állampolgárnak a védelem igénybevételére, illetve ahol az állampolgárnak valamiféle joga van a diplomáciai védelemmel kapcsolatban, az a védelem nyújtásának kötelezettségét róná az állam kormányára.

Nyugat-európai államok alkotmányaiban az állampolgárok diplomáciai védelmére vonatkozó alapjog néhány kivételtől eltekintve **nem alkotmányozási tárgy**.

Mivel azonban a kérdés ténylegesen az állam és állampolgárai közötti viszony lényeges aspektusaira is rávilágít, a kérdés megválaszolása bár a nemzetközi jog keretei között, de a szuverenitásból fakadóan mégiscsak belső jogi szinten történik, így az állam szabályozása nemzetközi szinten is relevánssá vált. Így miközben továbbra sem állítható, hogy a nemzetközi jogból levezethetően az állampolgároknak(egyének) joga lenne a diplomáciai védelemre, az államok belső jogi rendelkezései ezt az egyéni igényt mégis megalapozhatják.

A vizsgált állami gyakorlatok esetében árulkodó lehet a jog vagy kötelesség kérdésében kifejezett alkotmányos rendelkezés hiányában, hogy az állam mennyire hagyja kontrollálni a diplomáciai védelem nyújtásához kapcsolódó diszkrecionális jogát, és mennyiben élhetnek igénnyel az állampolgárok egy minden szempontot figyelembe vevő mérlegelés iránt.

Az adott állam gyakorlatáról, amennyiben létezik, a kormány állásfoglalásaiból, illetve adott esetben az állam bíróságainak gyakorlatából tájékozódhatunk. Ezen források - elég gyakori -

hiánya esetén a kérdéses állam a Nemzetközi Jogi Bizottsághoz megküldött állami állásfoglalásából szerezhetünk információkat illetve következtethetünk az állam nézőpontjára.

2. A francia gyakorlat-avagy az abszolút diszkrecionális jog gyakorlata

Franciaországban a diplomáciai védelem gyakorlásáról való döntés a kormány joga, és a döntés nem lehet tárgya a közigazgatási szervek felülvizsgálatának. Ez a dilemma a francia jogirodalomban az ún. *acte de gouvernement* illetve *acte diplomatique* kérdésköréhez tartozik. A jogirodalom a kategória alá azokat a kormányzati aktusokat sorolja, melyek a végrehajtó hatalom kapcsolatait érintik más állami szervekhez.

A diplomáciai védelem nyújtásáról való döntés mindig is **acte de gouvernement-nek** minősült Franciaországban, melynek bírói felülvizsgálatát az állampolgárok nem kezdeményezhették.¹ Így nem ellenőrizhették, és nem befolyásolhatták az állam abszolút „hatalmát” és döntési kompetenciáit ezen a területen. Az állam, ha úgy gondolja, diplomáciai védelmet nyújt, de ez a döntése **abszolút a külügyi hatalom monopóliumába** tartozik, és a bíróságoknak a hatalommegosztás elvének figyelembe vétele mellett nincs is semmi keresnivalójuk ezen a területen. Ennek a jogtudományi koncepciónak megvolt az a hátránya, hogy gyakorlatilag a kormány célmeghatározása alapján minden állami aktust ilyen politikai mozgástérnek tekintett és a bírói kontroll alól kivett területként kezelte.

Ezt az álláspontot a további hasonló kérdéseket felvető bírói döntések² is változatlanul hagyták, mai napig fennmaradt a francia jogtudományban is.

Ez a fajta felfogás azonban sem a dogmatika, sem az állam alkotmányos felépítésére visszavezethetően nem igazolható megfelelően, hiszen az abszolutista uralkodók felségjogának maradványává teszi azt az eszközt, amivel az állam állampolgárát védhetné.

Bár az utóbbi évtizedekben a Conseil d'Etat egyértelműen csökkentette a bírói felülvizsgálat alól kivett állami területeket, ez nem hozott jelentős változást

Hiszen aszerint differencializált, hogy az adott cselekvés a külügyi hatalom gyakorlásával összekötődik (*actes rattachables*) vagy elválasztható tőle (*actes détachables*), melyek ezentúl bírói kontroll alá vethetők.

Ennek megfelelően csak azok a kormányzati döntések vannak ma már kivéve a bírói felülvizsgálat alól, melyek közvetlenül egy külföldi állammal való kapcsolatot érintenek.

¹ Georg Ress: Mangelhafte diplomatische Protektion und Staatshaftung. ZaöRV, Volume 32 (1972)p.431.

² Olszenski ügy 1911, Moninot ügy (1916), Bastide ügy (1918), Arnaudon ügy (1927), Rousset ügy (1934) Comby ügy (1937)

Meg kell azonban jegyezni, hogy az ilyen formán átalakuló joggyakorlat nem hoz jelentős változást azon a területen, mikor az állam vagy képviselője fellépése külföldön az „idegen” államot érinti, vagy azzal kapcsolatos. A diplomáciai védelem nyújtásának kérdése pedig jellemzően olyan probléma, mely nem választható el a nemzetközi kapcsolatok területétől. Hiszen a diplomáciai védelem kérdése épp egy olyan jogterület, mely egy másik állammal kapcsolatos kormányzati cselekvést igényel, tehát közvetlen fellépést jelent a jogsértő külföldi állammal szemben, így a kormányzati politikának ez a szelete még az új koncepció alapján is kimarad a bírói felülvizsgálat köréből.

Mindezek alapján kijelenthetjük, hogy francia területen a diplomáciai védelemmel kapcsolatban még mindig az acte de gouvernement elve érvényesül, és az állam diszkrecionális joga marad a védelem nyújtásáról való döntés, a bíróságok nem vizsgálhatják ezeket a kérdéseket.

Hasonló gyakorlat érvényesül a belga, a görög és a luxemburgi jogban is, így az ilyen irányú kérelmek már a megengedhetőség szintjén is az állam külpolitikai érdekei által képzett eljárási akadályba ütköznek.

2. A brit joggyakorlat-avagy a korlátozott diszkrecionális jog felé

A brit joggyakorlatban a diplomáciai védelem nyújtása hagyományosan bírói felülvizsgálat alól kivett kormányzati döntésnek minősült,(Act of State) mivel a brit bíróságok döntéseikben többször is megerősítették, hogy a külpolitika vitele rendszerint uralkodói felségjognak minősül, így nem bírálható felül. Viszont a **kormány egy sor politikai állásfoglalásban** rögzítette, hogy milyen körülmények között jöhet szóba diplomáciai védelem.

Már 1985-ben, tehát jóval a Nemzetközi Jogi Bizottság tervezetét megelőzően összefoglalta „*Rules Applying to International Claims*”-ben³, hogy milyen szabályokat érvényesít a diplomáciai védelemmel kapcsolatban, amely szabályok megfelelnek a nemzetközi jog elvárásainak, és ha különböznek is a Nemzetközi Jogi Bizottság tervezetének javaslataitól, akkor abban, hogy jóval szűkebben, szigorúbban határozzák meg a diplomáciai védelem nyújtásának feltételeit. Így a kettős állampolgárok vonatkozásában jóval szűkebb álláspontot fogad el, mint a Nemzetközi Jogi Bizottság.

„Ha a kérelmező kettős állampolgár a Kormány foglalkozhat a kérelmével. Abban az esetben, ha az alperes állam a másik állampolgárságot adó állam, a Kormány nem úgy kezeli a kérelmet,

³ Redress: The protection of british nationals detained abroad;,
www.redress.org/publications/DiplomaticProtectionFeb2005.pdf.,

mint egy brit állampolgárét, de ettől eltérően is dönthet, ha az alperes állam a jogsértés körülményeiből kifolyólag úgy tekintett a kérelmezőre, mint brit állampolgárra.”⁴

Összességében megállapítható, hogy a diplomáciai védelem a brit álláspont szerint nem az állam jogi kötelezettsége, a diplomáciai védelem nyújtása adott esetben legfeljebb **politikai kötelezettségként** értékelhető.

Mindazonáltal, ha áttekintjük a brit bíróságok gyakorlatát, kétségeink támadhatnak, vajon a kormány állásfoglalása valóban megfelel-e a brit jogi helyzetnek a diplomáciai védelem intézményével kapcsolatban.

A legismertebb ügy az Abbasi ügy⁵, az itt hozott döntést így a diplomáciai védelemmel kapcsolatos új brit álláspontként üdvözölhetjük.

Az ügy tényállásáról röviden annyit érdemes tudni, hogy 2002 januárjában amerikai katonai erők elfogták *Feroz Ali Abbasit*, egy brit állampolgárt Afganisztánban és az amerikai katonai bázisra vitték Guantánamóra, ahol hónapokon keresztül minden bírósági eljárás nélkül, illetve ügyvédhez jutás lehetősége nélkül fogvatartották. Abbasi édesanyja szerint ez alapvető megsértését jelentette fia emberi jogainak, így a szabadsághoz való jogának. Az anya ezek után a brit külügyminisztériumhoz fordult azzal a kéréssel, hogy tegyenek meg minden lehetséges diplomáciai lépést az amerikai kormánnyal szemben, hasztalan, az akkori politikai szituációra tekintettel.⁶

A külügyminisztérium döntése ellen a kérelmező a Felsőbírósághoz (High Court) fordult, aki bár egyetértett azzal, hogy az Abbasival szembeni bánásmód nem volt összhangban a nemzetközi joggal, nem állapított meg jogorvoslati lehetőséget a kormány magatartásával kapcsolatban. A bíróság véleménye szerint az Egyesült Királyság joga nem ismeri el a bírói kontroll lehetőségét az állam külpolitikai intézkedéseinek vonatkozásában és így nem dönthet afelől, hogy a brit Külügyminisztérium megfelelően gyakorolta –e a diplomáciai védelmet.

Ez a korábbi brit álláspont tekintetében nem meglepő, viszont annál inkább a Court of Appeal döntése, aki befogadta a fellebbezést, és elbírálnak minősítette. A Fellebbviteli Bíróság (Court of Appeal) az ügyet arra használta fel, hogy megvizsgálja a külpolitikai döntések bírói kontrolljának lehetőségeit. Ugyanis miközben a bíróság megállapította, hogy a nemzetközi jog nem ismeri el a diplomáciai védelem gyakorlásának kötelezettségét, ezzel párhuzamosan mégis elutasította azt az álláspontot, hogy nincs helye a diplomáciai védelem nyújtásának

⁴ Rules applying to international claims, Rule III.; in *The protection of british nationals detained abroad*; p. 26.

⁵ Application of *Abbasi & Anor v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs & the Secretary of State for the Home Department*, 2002 EWCA Civ 1598, 2002, All ER (D) 70 (Nov) (CA, Civ Div), vagy 125 ILR pp. 685-726.

⁶ Christian Storost: *Der Fall Abbasi*; Archiv des Völkerrechts, Dez. 2004. Band 42 Haft 4. p. 411.

elutasításával kapcsolatban bírósági felülvizsgálatnak annak a brit állampolgárnak a vonatkozásában, akit alapvető emberi jogaiban ért sérelem.⁷

A válasz a jogos elvárás (legitimate expectation) elvében keresendő, miszerint minden polgárnak normális elvárása lehet az, hogy alapjogainak külföldön történő megsértése esetén a kormány ne hagyja őt cserben, de legalább abban bízhat, hogy fontolóra, és figyelembe veszik a védelem iránti kérelmét és érveit.

Ez az állásfoglalás, illetve a jogos elvárás kategóriája az utóbbi években további pontosításra került a brit joggyakorlatban, így az *Al-Rawi and Others* ügyben⁸, ahol a bíróság kimondta, hogy *“Az államnak még a kínzás és más súlyos emberi jogi jogsértés lehetősége esetén sincs kötelezettsége a diplomáciai védelem nyújtására. A brit kormány már a kérés, és az érdekek megfontolásával is eleget tesz kötelezettségének, mely a jogos elvárások elvéből fakad.”*

A *Zaghari-Ratcliffe*-ügyben⁹ pedig még tovább ment mikor kimondta, hogy *“annak ellenére, hogy a britek nem kötelesek diplomáciai védelmet nyújtani kettős állampolgároknak a másik állampolgárságot adó állammal szemben, a nemzetközi jogban nem tiltja ezt semmi sem. Amennyiben a diplomáciai védelem feltételei teljesülnek a kormány megfontolja a diplomáciai védelem nyújtását, az állampolgár jogos elvárása pedig az lehet, hogy kérését figyelembe veszik és minden releváns szempontot mérlegelnek.”*

3. A német gyakorlat-avagy az objektív jogi kötelezettség megteremtése

A német gyakorlat még tovább ment és a hagyományosan erős alapjogi védelemmel rendelkező állam a kormány korlátozott diszkrecionális jogához jogi-alkotmányjogi alapokat biztosított.

A német alkotmányos dogmatika szerint az állampolgárság speciális jogviszony, így az állam és az állampolgár között még az állampolgár külföldön való tartózkodásának ideje alatt is speciális jogi helyzet áll fenn. Az Alkotmány 1. cikkének (1) bekezdése szerint „Az emberi méltóság sérthetetlen. Ezt tisztelni és védeni minden állami hatalom kötelezettsége.

Ennek alapján és az alkotmányos hagyományoknak megfelelően kijelenthető, hogy amennyiben az állampolgárokat emberi jogaiban éri sérelem külföldön, a védelem lehetősége akár még az alkotmányból is levezethetően megilleti az állampolgárt, tehát az állam objektív jogi védelmi kötelezettségének létrejöttét eredményezi.¹⁰

⁷ Abbasi case (R. v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and another (2002) EWCA Civ 1598. 63. para. 83.

⁸ R (Al Rawi and others) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and another [2006] EWCA Civ 1279.

⁹ <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-affords-nazanin-zaghari-ratcliffe-diplomatic-protection>

¹⁰ Eckart Klein: Anspruch auf diplomatischen Schutz? in: Der diplomatische Schutz im Völker und Europarecht p.128.

Az alkotmányjogilag megalapozott igények érvényesíthetősége, illetve bírói kontrollja azonban sokáig kérdéses volt a német joggyakorlatban többek között azzal az indokkal, hogy nem jelentene -e kivitelezhetetlen, és megengedhetetlen korlátozást a külügyek vitelében hatáskörrel rendelkező állami szervek mozgási szabadságának és tevékenységének, ha az általa meghozott döntések bíróságilag felülvizsgálhatók lennének.

Amennyiben a hatályos jogszabályokat megvizsgáljuk a következő rendelkezéseket találjuk. Az Alkotmány 19. cikke szerint a kormány emberi jogot sértő döntései bíróságon támadhatók, míg a BGB 839.cikke alapján kártérítés jár, amennyiben bizonyított, hogy a mérlegelés során nem megfelelően vették figyelembe az egyén érdekeit.

Ennek megfelelően amennyiben a bíróság úgy találja, hogy a nemzetközi jog alapján az állam jogosult volt diplomáciai védelmet nyújtani, megvizsgálja a hatóságok milyen szempontokat érvényesítettek a döntés során és ezáltal dönt arról, hogy a mérlegelési kötelezettségét megsértette –e az állam. Más kérdés, hogy ebben az esetben is legfeljebb a döntés újonnan való mérlegelésére kötelezheti az államot a bíróság. A legtöbb esetben az állam képviselői azzal védekeznek egyébként is, hogy minden szempont figyelembe vételével jártak el, figyelembe vették a nemzetközi jog szabályait, vizsgálva, hogy teljesülnek –e a diplomáciai védelem nyújtásának feltételei, illetve a védelem érdekében alkalmazott intézkedések megfelelnek –e az általános nemzetközi elvárásoknak, mégis bizonyos külpolitikai érdekeket előbbre valónak tekintettek.¹¹

A német gyakorlat így akként foglalható össze, hogy bár a német alkotmányjogi dogmatika elismeri az állam objektív jogi kötelezettségét a diplomáciai védelem tekintetében, mégsem tekinthető a diplomáciai védelem az állampolgárok alanyi jogának, mert joguk csak arra terjed ki, hogy érdekeik mérlegelésére kötelezzék a kormányt.

4.A diplomáciai védelem, mint az állampolgárok jogosultsága? - A magyar gyakorlat

A Nemzetközi Jogi Bizottság tervezete néhány államot akként határozott meg, mint államok, amelyek elismerik az egyének jogát a diplomáciai védelemre, amennyiben azok külföldön sérelmet szenvedtek. A tervezet ide sorolja többek között Albánia, Belorusszia, Bosznia és Hercegovina, Bulgária, Kambodzsa, Kína, Horvátország, Észtország, Grúzia, **Magyarország**, Olaszország, Kazahsztán, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Portugália, Koreai Köztársaság,

¹¹ Wilhelm Karl Geck: Der Anspruch des Staatsbürgers auf Schutz gegenüber dem Ausland nach deutschem Recht; *zaoerv* vol.17.1956/57, p. 479.

A német gyakorlat tekintetében a leghitelesebb forrásul a sokat emlegetett Rudolf Hess ügy szolgál-BverfG, Beschl. V. 16.12.1980-2bvR 419/80, 28 NJW (1981) p.1499.

Románia, Oroszország, Spanyolország, Macedónia, Törökország, Ukrajna, Vietnam, Jugoszlávia példáját.¹²

Magyarországon alaptörvényi szinten, alanyi jogként rögzített az állampolgárok konzuli védelemhez való jogát rögzítik. Az Alaptörvény XXVII. cikk (2) bekezdése szerint a konzuli védelem minden magyar állampolgárt megillet, aki külföldön tartózkodik.¹³ Ugyan egyes szakirodalmi források a magyar alkotmányos megfogalmazást diplomáciai védelemként is említik, a magyar szakirodalom és gyakorlat szerint azonban itt „csupán” konzuli védelemről van szó. Mivel a rendelkezés szerint a védelem kizárólag a külföldi tartózkodás idején áll fenn, ezért szükségképpen nem beszélhetünk diplomáciai védelemről, hiszen az akkor is elképzelhető, ha egy belföldön tartózkodó állampolgár külföldi vagyonát éri sérelem.

Ezt a megközelítést teljesen egyértelművé teszi az Alaptörvény indokolása, mely szerint az Alaptörvény „alapvetően a konzuli védelemre való jogot biztosítja és a nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban értelmezendő.”

Pontosabb rendelkezések illetve állásfoglalások hiányában így abból kell kiindulnunk, hogy a diplomáciai védelem nyújtása az állam abszolút diszkrécionális joga, gyakorlása a nemzetközi jog releváns szabályai alapján történik Magyarországon.¹⁴

Felhasznált irodalom:

Schiffner Imola: Diplomáciai védelem a nemzetközi jogban, PhD Disszertáció, 2010.

Schiffner Imola: Jog vagy kötelezettség - avagy diplomáciai védelem az államok gyakorlatában, DE IURISPRUDENTIA ET IURE PUBLICO: JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT 4 : 2 pp. 1-29. , 29 p. (2010)

Nota bene!-Fontos fogalmak

Jogos várakozások elve, abszolút diszkrécionális jog

¹² A/CN.4/506 First Report on diplomatic protection; 80.pont, p.30.

¹³ Becánics Adrienn: „Konzuli kapcsolatok” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SÜLYOK Gábor) <http://ijoten.hu/szocikk/konzuli-kapcsolatok> (2018).

¹⁴ A diplomácia és konzuli védelemhez való jog a magyar Alkotmányban In: Ambrus, István; Köblös, Adél; Strihó, Krisztina; Sulyok, Márton; Szalai, Anikó; Trócsányi, László (szerk.) Dikaiosz logosz : Tanulmányok Kovács István emlékére Szeged, Magyarország : Pólay Elemér Alapítvány, (2012) pp. 361-367. , 7 p.

Önellenőrző kérdések:

Honnan lehet tájékozódni az államok gyakorlatát illetően?

Hogy foglalná össze az Abbasi-ügy jelentőségét?

Mit jelent az objektív jogi kötelezettség a diplomáciai védelem vonatkozásában?

Jelen tananyag a Szegedi Tudományegyetemen készült az Európai Unió támogatásával. A tananyag elkészítését az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE