

Venczl László

A NATO SOFA 60. évfordulójára. A büntető joghatóság¹

A NATO SOFA mint a küldő állam perszonális és a fogadó állam territoriális joghatósága közötti kompromisszum. A küldő és fogadó állam együttműködési kötelezettsége. A NATO SOFA előnyei a katonai büntetőeljárásokban. Az 1997-ben megkötött magyar–amerikai ún. Omnibus egyezmény.

A fegyveres erők jogállásáról szóló, 1951-ben, Londonban megkötött a NATO SOFA megállapodás egy pusztán technikai szabályokat tartalmazó, többoldalú nemzetközi szerződés. Célja, hogy minél több, az adott szövetségi körbe tartozó szuverén állam részére elfogadható legyen, függetlenül attól, hogy az illető ország kicsi vagy nagy, illetve milyen katonai képességekkel rendelkezik. Mindez érvényes a megállapodásnak a büntető joghatósággal foglalkozók VII. cikkelyére is.

Jogi nyelvre lefordítva a NATO SOFA a küldő állam perszonális és a fogadó állam territoriális joghatósága közötti kompromisszumot tükrözi. Rendkívül plasztikus megfogalmazása szerint megkülönbözteti a katonát küldő és fogadó államok kizárólagos és párhuzamos joghatóságát, ez utóbbin belül pedig az elsődleges joghatóság gyakorlásának feltételeit:

- Kizárólagos (*exclusive*) egy joghatóság akkor, ha csak a küldő vagy csak a fogadó állam joga szerint bűncselekmény a feljelentett cselekmény. Ilyenek tipikusan a katonai bűncselekmények. (Például a magyar büntető törvénykönyv XX. fejezetében írt katonai bűncselekmények miatt a szövetséges fegyveres erő tagja még akkor sem vonható felelősségre, ha a tényállásszerű magatartás magyar katona sérelmére, közös szolgálat során valósult meg.) A NATO-tagállamok tehát a saját állampolgáraik által elkövetett katonai bűncselekményeket saját belső joguk szerint tartoznak elbírálni.

1 2011. május 24-én, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen, *A külföldön tartózkodó csapatok jogállását meghatározó NATO-megállapodás (a NATO SOFA) 60. évfordulója* című szakmai-tudományos konferencián, *A büntető joghatóság gyakorlása Magyarországon a SOFA-megállapodás alapján* címmel elhangzott előadás szerkesztett változata.

- Kölcsönös büntetendőség esetén (ilyenek például a közúti baleset okozása lopás, rongálás, rablás, emberölés stb.) párhuzamos (concurrent) joghatóság létezik, s a konfliktust egy elsőbbségi szabály beiktatásával rendezi a nemzetközi szerződés:
 - i) ha a küldő állam katonája kizárólag a küldő állam tulajdona vagy biztonsága ellen, vagy a szolgálati kötelezettség teljesítése közben (ilyen volt például az olaszországi sífelvonót elszakító harci gép esete) követi el. Mindez azt jelenti, hogy a fogadó állam kizárólag a küldő állam katonájának magánéleti, „szabadidős” bűncselekményének elbírálására jogosult.
 - ii) A jogok és kötelezettségek egyensúlya sohasem teremthető meg teljesen. Ezért még a kiegészítő szabálynak is kell tartalmaznia egy további szabályt, hogy a jogérvényesítésben gyengébb fél se maradjon eszköz nélkül, vagy a jelentéktelen ügyek ne terheljék meg az államok közötti jó kapcsolatokat. Azaz elsődleges joghatósággal rendelkező állam lemondhat elsődlegességről, illetve ezt a lemondást a másik állam kérheti. (Miután ez már a diplomácia nyelve, itt csupán annyi kötelezettség terheli az elsődleges joghatósággal rendelkező államot, hogy „megértő hozzáállást” kell tanúsítania.)

Mindezek előrebocsátása után talán nem is meglepő a jogászok vélekedése, miszerint ami egy, a sokféle értelmezésnek teret adó nemzetközi szerződés számára előny, az a nemzeti büntető jogszabály számára rendszerint, a jogalkalmazó büntetőjogász számára pedig mindig hátrány. A nemzetközi szerződéseket ugyanis nem az adott állam belső joggyakorlatában általában megszokott jogászai szaknyelven és az adott jogághoz tartozó fogalmak használatával írják meg. Ráadásul a NATO-tagállamok tipikusan különböző (ti. az angolszász és a kontinentális) jogi kultúrákhoz tartoznak, anyagi büntetőjogukban és büntető-eljárásjogukban sok felfogásbeli eltérés tapasztalható.

A magyar jogi sajátosságok

A katonai szövetséghez tartozás természetes velejárójaként a szövetség magyar felségterületen tartózkodó külföldi állampolgár katonái (e minőségükben) a magyar Büntető Törvénykönyv (Btk.) általános területi és személyi hatálya alá is tartoznak.² E személyek feljelenített cselekményeit 2000. március 1-jétől a magyar katonai büntető eljárás keretében kell elbírálni. A törvényhozó nyilvánvaló szándéka az, hogy ezekben a büntető eljárásokban is ugyanazok az időszerűségi és szakszerűségi követelmények érvényesüljenek, amelyek miatt a katonai büntető eljárás kompetenciáját a polgári büntető eljárással szemben más területeken (börtönőrök, rendőrök) is bővítették.

A Btk. 368. §-a tartalmazza, hogy a szövetséges fegyveres erő fogalmán „... a kölcsönös katonai segítségnyújtás kötelezettségét tartalmazó hatályos nemzetközi szerződés szerint a Magyar Köztársasággal szövetséges államok fegyveres erői, valamint az e szerződés alapján létrehozott katonai szervezetek és parancsnokságok” értendők. Vagyis ezen szervezetek tagjai lehetnek Magyarországon elkövetett bűncselekmények alanyai.

² Be. 331. § (1) bek. c) pontja.

Látható, hogy a katona, mint személy fogalmát a törvényszöveg nem határozta meg, csak azt a szervezetet, amelyhez e katonának tartoznia kell. A büntetőeljárásjog (Be.) magyarázata szerint ennek az a jelentősége, hogy a katona fogalmát a NATO alapidokumentumai tartalmazzák. Ezzel tehát két dolgot is állít: nevezetesen, hogy a szövetséges fegyveres erő alatt valójában a NATO-t érti, illetve azt, hogy a Btk. 122. §-ában írt *katona* fogalom (amely jelenleg a magyar katona, rendőr, börtönőr, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja kört tartalmazza) a szövetséges katonával kapcsolatban nem alkalmazható.

További lényeges rendelkezése a NATO SOFA-nak, hogy a küldő és a fogadó államot egy általános, de részleteiben ki nem fejtett „együtműködési kötelezettség” terheli, különösen a szükséges nyomozati cselekmények elvégzésében és a bizonyítékok átadásában. A NATO SOFA ugyanis – azon kívül, hogy előírja az együtműködési kötelezettséget – nem mondja meg, hogy azt hogyan, mely eljáró hatóságok mely szintjein kell megvalósítani.³

Kérdésként vetődhet fel, hogy a belső joggá transzformált NATO SOFA *sui generis*, vagyis önálló és teljes körű felhatalmazással bír-e a NATO-tagállamok közötti bűnügyi együtműködés körében, avagy a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló törvény⁴ rendelkezéseit segítségül felhasználva kell a gyakorlatban eljárni. Miután az 1996. évi jogsegélytörvényünk maga mondja ki, hogy attól nemzetközi szerződéssel el lehet térni, a NATO SOFA-hoz való csatlakozásunk miatt annak speciális szabályai elsőbbséget élveznek.

Ezek eldöntése után akár nyugodtan hátra is dőlhetne képzeletbeli büntetőjogász kollégánk, de mint minden megoldás, ez is számos további kérdést vet fel. Ha a NATO SOFA-ban nem szabályozott kérdésekben a nemzetközi jogsegélyről szóló törvényt kell értelemszerűen alkalmazni, akkor annak vajon minden rendelkezését vagy csak egyeseket kell-e alkalmaznunk. Tehát „mazzolázzuk ki” a nekünk tetsző megoldásokat? Az 1996. évi jogsegélytörvény ugyanis eleve kizárja a jogsegély nyújtását katonai bűncselekmények esetén, rendkívül részletesen szabályozza a büntetőeljárás átadása vagy az elkövető kiadatása tárgykoröket, de a büntetőeljárás költségek viselése és a jogsegély központi hatóságokon keresztül történő intézése és például a nyelvhasználat körében is rigorózus.

Együtműködés az USA-val

Magyarország még a NATO csatlakozását megelőzően, a békepartnerségi program keretében vállalt törvényi kötelezettséget arra, hogy a NATO SOFA szerződést a békepartneri viszonyrendszerben is alkalmazza.

A békepartnerségi NATO SOFA alapján történő tényleges együtműködésre első alkalommal az USA-val került sor a gyakorlatban. Velük még 1997-ben került

3 Megjegyzem, Magyarország jogtörténetében már előfordult ilyen technikai jogállási egyezmény: az eljárási rendet a jogsegély formáit igen részletesen szabályozó 1957-es bilaterális, magyar–szovjet szerződés. (Ld. 1957. évi 54. tvr. és 1958. évi 22. tvr.)

4 1996. évi XXXVIII. törvény.

aztán sor a magyar–amerikai kormányközi megállapodás, az ún. *Omnibus* egyezmény aláírására. Az amerikaiakkal kötött ezen külön-megállapodás a joghatóság szabályozását a NATO SOFA idézett rendelkezéseihez képest jelentősen szűkítette egy fordított szabály bevezetésével: a Magyar Köztársaság általános hatállyal lemondott az esetekben is joghatósága gyakorlásáról, amikor a NATO SOFA elsődlegességi szabályai szerint erre lehetősége lenne. Ezen általános hatályú lemondás azonban magyar részről visszavonható valamely, különösen súlyos esetben. (Itt is visszaköszön a nemzetközi szerződésekre jellemző homályos fogalmazás, hiszen az, hogy mi a különösen fontos vagy súlyos eset, a jogszabály nem mondja meg, a szerződő felek eltérő értelmezése pedig az esetleges vitát parttalanná teheti – más szóval a büntetőjogi kérdéseket a diplomatáknak kellene eldönteniük.)

Kicsit fontosabb azonban, hogy a joghatóságról való lemondás visszavonása vajon kötelező erővel rendelkezik-e vagy vitatható. Hasonlóan problematikus, hogy a szolgálattal összefüggő „hivatalos tevékenység” során történő elkövetés, amely a küldő állam elsődleges joghatóságát megalapozó körülmény, a Magyarországon lévő legmagasabb illetékes amerikai katonai hatóság tanúsításától függ. Még az amerikai partnerek sem tudják megmondani ugyanis, hogy ki lenne ez a legmagasabb katonai hatóság, illetve nem tudok arról, hogy ezt valaha is hivatalosan az illetékes minisztériumoknál bejelentették volna.

Sajnos a kör itt az együttműködés szándéka esetén is könnyedén bezárulhat. Még az is felmerült amerikai katonai jogászokkal történt szakértői tárgyalásaink során, hogy a joghatóság, mint fogalom eltérő értelmezése miatt máshol húzzuk meg az eljárásjogi határokat. Egyes nézetek szerint a joghatóság hiánya eljárási akadály a nyomozás során, mások szerint pedig csak a bíróság előtti vádemelés és bírósági eljárás tilalma következik belőle.

S most álljon itt egy megtörtént jogeset, melynek kezelése talán jól példázza a gyakorlati szakember problémáit:

2001-ben három amerikai katona szabadidejében egy magyarországi helybéli szórakozóhelyen berendezési tárgyakat rongált meg; a helyszínrre kihívott rendőrszolgálatral vitába keveredtek, s a rendőrautóban is kárt okoztak. Az illetékes katonai ügyész helyszíni szemlét fogatosított, majd gyanúsítottként is kihallgatta a katonákat, mégpedig hivatalos személy elleni erőszak bűntette és rongálás vétsége miatt. Miatán a nyomozás feltárta a tényállást, a katonai ügyész megállapította, hogy a szövetséges katonák nem voltak szolgálatban, így magánéleti jellegű bűncselekmények elkövetésével gyanúsíthatók, tehát magyar joghatóság alá tartoznak a NATO SOFA alapján. Ugyanakkor, mert USA-katonák, az Omnibus-egyezményben e joghatóság gyakorlásáról Magyarország lemondott, és – különös fontosság hiányában – e lemondás visszavonására adott esetben nincs szükség. A nálunk folyamatban lévő büntetőeljárás átadásáról már az 1996. évi jogsegélyegyezmény alapján a legfőbb ügyész volt jogosult dönten. Az iratokat – ezen intézkedéssel – az USA nagykövetségének kellett megküldeni, mert katonai hatóságról (bár minden lehetséges fórumon érdeklődtünk) nem volt tudomásunk. A büntetőeljárás átadása azonban olyan speciális jogintézmény, ahol az átadó fél értesítést vár az elbírálás eredményéről. Ilyenre azonban eddig, az elmúlt 10 év alatt sajnálatos módon nem került sor.

Kedvezőbb tapasztalataink voltak azonban például Belgiummal, ahol több, köz-törvényes vámbűncselekményt elkövető katonával szemben került sor hasonló intézkedésre. Bár a belga igazságszolgáltatás lassú volt, végül küldtek értesítést az ügy elbírálásáról, amelynek eredményeként a magyar vámraktárban igen régóta őrzött csempészáru megsemmisítéséről lehetett végre intézkedni.

Különösen érdekes terület lehet még a harmadik országok területén, közös NATO missziókban történő szolgálat és a NATO SOFA együttműködési klauzula működtetése. Ilyenre azonban eddig még nem akadt konkrét példa.

* * *

Az ügyészség, a maga portáján megpróbált eleget tenni az ezzel járó kihívásnak. 1/2002 LÜ utasítás a katonai büntetőeljárás során, külföldön szükségessé váló bűnüldözési és más ügyészi feladatok kiküldetés útján történő teljesítése érdekében hat havi váltással háromfős, mobil katonai ügyészi csoport felállítását rendelte el. Az intézkedés nem old meg minden problémát, hisz sem bíró, sem ügyvéd nem utazik a helyszínre, de mégis valamilyen módon reagálni próbált a növekvő külföldi szerepvállalásból fakadó feladatokra.

Magam részéről tehát abban reméltem meglelni a NATO SOFA előnyeit, hogy a katonai büntetőeljárásokban a központi igazságügyi hatóságokon keresztül folytatott kommunikáció nem lassítja majd az eljárásokat, és lehetőség nyílik az együttműködésre kizárólag katonai bűncselekmények nyomozása során is, amelyekre pedig a jogsegélyegyezmények nem vonatkoznak.

A NATO SOFA bizonyította működőképességét, és számunkra legnagyobb előnye, hogy részesei vagyunk.