

PAPP NIKOLETT

PhD hallgató

Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

AZ ÁLLAMFŐK FELELŐSSÉGRE VONÁSÁNAK EGYES KÉRDÉSEI A NEMZETKÖZI BÜNTETŐBÍRÓSÁG ELJÁRÁSÁBAN*

BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az elmúlt években az államfők és más, magas rangú állami képviselők jogi helyzete kiemelt figyelmet kapott a nemzetközi irodalomban, köszönhetően a nemzeti és nemzetközi bíróságok előtti eljárásoknak. Az államfők, mint államuk legmagasabb rangú képviselői számos vonatkozásban kiemelt szerepet játszanak a nemzetközi jogban, hiszen rendszeresen képviselik államukat nemzetközi szinten, szerződést kötnek, megbízzák a diplomáciai képviselők vezetőit és gyakorta utaznak hivatalos minőségükben.

Kijelenthető azonban, hogy jelenleg az államfők nemzetközi jogállására vonatkozó szabályozás hiányos, miután nem létezik egyetlen nemzetközi jogi megállapodás sem, mely átfogóan rendezné jogi helyzetüket. A szabályozatlanság és az egyértelmű szokásjogi szabályok hiánya különösen a büntetőjogi felelősségre vonás terén jelent problémát, hiszen a nemzeti és nemzetközi bíróságok rendre azzal a problémával szembesülnek, hogy nincs arra vonatkozó egyértelmű szabály, hogy a hivatalban lévő és a már hivatalukat vesztett államfők immunitási joga meddig terjed. Jól

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg. A tanulmány teljes változata a Debreceni Jogi Műhely 2016/3-4. számában jelent meg.

mutatja ugyanakkor, hogy a nemzetközi jog egyik legégetőbb kérdéséről van szó, hogy számos külföldi nemzetközi jogász foglalkozott a témával az elmúlt években, a Nemzetközi Jogi Intézet Vancouverben 2001 augusztusában megrendezett 70. ülészsaka részletesen vizsgálta az államfők joghatóság és végrehajtás alóli mentességét a nemzetközi jogban¹ és az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága szintén évek óta foglalkozik az állami vezetők immunitási jogával és felelősségre vonásával.²

Jelen tanulmány keretein belül arra vállalkozom, hogy az államfőket megillető immunitási jog változásain keresztül az államfők nemzetközi büntetőjogi felelősségre vonásának jelenlegi kereteit vizsgáljam a Nemzetközi Büntetőbíróság eljárására fókuszálva.

1. AZ ÁLLAMFŐK JOGÁLLÁSA A NEMZETKÖZI JOGBAN

A nemzetközi közjog elsődleges alanyai az államok, a nemzetközi jognak pedig feltétlen alkalmazást igénylő szabálya az államok szuverén egyenlősége és jogi egymás mellé rendeltsége, amelyből logikusan következik, hogy az államok nem lehetnek egymás ítélkezési hatalmának alávetve. Az állam, mint differenciált hatalmi és közigazgatási struktúrákkal rendelkező egység azonban nem ilyen egységes minőségében jelenik meg a nemzetközi kapcsolatokban, hanem különféle szervezetein, képviselőin keresztül. A képviseleti jogosultság döntően az államok belső jogában rendezett kérdés. Az államok képviseleti jogát a nemzetközi közjogban általános érvénnyel csak a szerződések jogáról szóló Bécsben kötött egyezmény tartalmazza.³

Az államfők nemzetközi jogállására vonatkozó szabályozás a nemzetközi jogban egy speciális terület, ami a jogalanyok viszonylag szűk körére vonatkozik, azonban annál jelentősebb. Mindenekelőtt szükségesnek tartom annak a kérdésnek a tisztázását, hogy pontosan milyen értelemben használom az *államfő* kifejezést. Ennek a kifejezésnek vagy pozíciónak a jelentése ugyanis történelmi koroktól és alkotmányos berendezkedéstől függ. Hiszen például míg az USA vagy Oroszország

1 Immunities from Jurisdiction and Execution of Heads of State and of Government in International Law, *Justitia et pace*, Institut de Droit International, Session of Vancouver (2001) [Elérhető: http://www.justitiaetpace.org/idiE/resolutionsE/2001_van_02_en.PDF (letöltés dátuma: 2017. május 22.)]

2 Lásd United Nations, General Assembly, International Law Commission. [Elérhető:http://legal.un.org/ilc/guide/4_2.shtml (letöltés dátuma: 2017. május 22.)]

3 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről, 7. cikk.

esetében nem vitás, kit értünk államfő alatt, addig az Egyesült Királyság, Belgium vagy Dánia esetében ez nem annyira egyértelmű. Általánosságban az államfő kifejezés alatt egyetlen személyre asszociálunk, azonban előfordulhat, hogy az államfői jogokat egy testület gyakorolja, mint például Svájcban, ahol a héttagú Szövetségi Tanács gyakorolja azokat vagy Andorrában, ahol társhercegek gyakorolják az államfői hatalmat.⁴ A témában született nemzetközi jogi íráások általában eltekintenek e fogalom pontos meghatározásától. Jelen írásban az *államfő* kifejezés alatt az állam első emberét értem elsősorban, aki a nemzetközi jogi szempontból releváns hatásköröket gyakorolja, a belső jogi elnevezéstől függetlenül.⁵ Az államfői minőség nemzetközi jogi meghatározása kapcsán a kiindulópont az, hogy az államfők az államuk nevében járnak el a nemzetközi a kapcsolatokban. Egyes speciális hatáskörök pedig tipikusan az államfőket illetik meg. Általánosságban ilyennek tekinthetők a hadiállapottal és a hadsereggel kapcsolatos jogköreik, a nemzetközi szerződésalkötési eljáráshoz kapcsolódó jogosítványaik, valamint a diplomáciai képviselők kinevezéséhez és fogadásához való jog. Emellett az államok és a kormányok elismeréséhez való jog, valamint az állampolgársághoz kapcsolódó egyes kérdésekben való döntés joga hagyományosan szintén az államfőket illeti meg.⁶

2. AZ ÁLLAMFŐK BÜNTETŐJOGI FELELŐSÉGRE VONÁSÁNAK ELMÉLETI KÉRDÉSEI ÉS TÖRTÉNETI FEJLŐDÉSE

A magánszemélyek nemzetközi jogon alapuló felelősségre vonása relatíve fiatal területnek tekinthető a nemzetközi jogban. A terület fejlődése a XX. században indult meg, hiszen először a háborús bűncselekményekkel foglalkozó nürnbergi és tokiói törvényszékek keretében került sor államok nevében, magánszemélyek által elkövetett bűncselekmények jogi megítélésére. Ezen perek jelentették a nemzetközi büntetőbíráskodás születését.⁷ A nemzetközi jogilag üldözendő bűncselekmények a nemzetközi jogrend fenntartása szempontjából alapvető fontosságú értékeket sértenek, így a Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozásáról

4 Foakes, Joanne: *The Position of Heads of State and Senior Officials in International Law*, Oxford, Oxford University Press (2014) 29.

5 Ez az értelmezés összecseng például a Nemzetközi Jogi Intézet által alkalmazott jelentéssel, amely külön szekcióban tárgyalta 2001-es Vancouver-i ülésén azoknak a kormányfőknek a helyzetét, akik az államfőkkel megegyező sérthetetlenséggel és immunitással bírnak. Lásd: Fox, Hazel: *The Resolution of the Institute of International Law of the Immunities of Heads of State and Government*, *International & Comparative Law Quarterly*, 51 (2002) 1, 120.

6 Foakes, Joanne: i. m. 36.

7 Diggelman, Oliver: *Az egyéni felelősség alapelve a nemzetközi büntetőjogban*, JURA, 2007/1, 41.

szóló 1998. évi Római Statútum preambuluma is hangsúlyozza, hogy ezek a bűntettek „veszélyeztetik a világ békéjét, biztonságát és jólétét.”⁸ Ilyen nemzetközi jogilag üldözendő bűncselekmények az agresszió,⁹ a háborús bűncselekmények,¹⁰ az emberiesség elleni bűncselekmények¹¹ és a népirtás.¹²

Az egyéni nemzetközi büntetőjogi felelősség megjelenésével szükségszerűen felmerült azon helyzeteknek a megítélése, amikor az elkövető a nemzetközi jogilag üldözendő bűncselekményt a hivatalos minősége „mögé bújva” követi el.

A hivatali kötelességek teljesítése során megvalósított cselekmények ugyanis a történelem tanúsága szerint sokszor kiemelkedő súlyú bűncselekményekben – béke elleni, háborús, emberiesség elleni bűncselekmények – nyilvánultak meg, s ezért felmerült az igény, hogy az ilyen magatartások tekintetében az immunitás joga ne vonja maga után a büntetőjogi felelősség alóli abszolút mentességet is egyben.

Az államfők és más, magas rangú állami tisztviselők felelősségre vonása a 19. századig elképzelhetetlen volt az őket megillető abszolút immunitás jegyében – természetesen a mai nemzetközi jogi értelemben vett felelősségre gondolok –, hiszen az uralkodók szuverenitása – a legtöbb államban – Istentől származtatott volt, nincs, nem is lehetett olyan felettes profán hatalom, amit följük lehetett volna helyezni, így tehát mind az uralkodók, mind az államok sérthetlensége abszolút és megkérdőjelezhetetlen volt.¹³ A változás történelmi eseményekhez köthető: a törekvés, hogy bizonyos – leginkább háborús – bűncselekmények miatt az államok legmagasabb rangú tisztviselőit is felelősségre vonják az I. világháborút követően, II. Vilmos német császárt illetően mutatkozott meg. Az abszolút immunitás doktrínájának áttörése a II. világháborút követően felállított Nürnbergi Törvényszék Statútumának 7. cikkelyében nyert először intézményesített és

8 T/4490. számú törvényjavaslat az Egyesült Nemzetek Diplomáciai Konferenciája által, a Nemzetközi Büntetőbíróság Rómában, 1998. július 17-én elfogadott Statútumának kihirdetéséről, Preambulum (továbbiakban: Római Statútum)

9 A Bíróság a Statútum 5. cikke értelmében joghatóságát az agresszió tekintetében akkor gyakorolja, ha a 121. és 123. cikkeknek megfelelően elfogadásra került az a rendelkezés, amely meghatározza az agresszió fogalmát és azokat a feltételeket, amelyek megléte esetén a Bíróság ítélezhet e bűncselekmény ügyében.

10 Római Statútum 8. cikk

11 Római Statútum 7. cikk

12 Római Statútum 6. cikk

13 Paczolay Péter: A legfőbb hatalom eredete. Újkori államelméletek, *Rubicon*, 1997/8, 26.

eredményes formát.¹⁴ A Statútum alapelvei között – melyek mind a mai napig az alapját adják a nemzetközi büntetőjognak – megjelenik a hivatalos minőség irrelevanciája: „az a tény, hogy a nemzetközi jog szerinti bűncselekményt elkövető személy állam- vagy felelős kormányfóként járt el, nem menti őt ki a nemzetközi jogi felelőssége alól.”¹⁵ Ezzel a korábbi, évszázadokon át fennálló abszolút immunitás doktrínáját törte át a nemzetközi jog, azonban a később kifejtendő esetek tanúsága szerint ezen elv kimondása mégsem nyitotta meg az utat az államfők akadályoktól mentes felelősségre vonása előtt.

A nemzetközi jogtudomány – felszámolni igyekeztén az abszolút immunitás doktrínáját – két elméletet dolgozott ki azon elkövetők megbüntetésére, akik hivatalos minőségükre tekintettel szabadulni akartak a felelősségre vonás alól. Az első, a *korlátozott immunitás elmélete*, mely szakít az állam és az államfő szimbolikus azonosításával, és különbséget tesz a hivatalos és a magánjellegű aktusok között. A korlátozott vagy funkcionális immunitás a cselekmény természete szerint tesz különbséget, és rendel büntetni minden olyan cselekményt, amely nem az állami tisztviselő hivatali feladataival függ össze. A hivatalos minőségben elkövetett cselekmények esetében azonban továbbra is garantálja az immunitást, azonban kizárólag a hivatali idő alatt.

A másik, sokat vitatott elmélet az ún. *normatív hierarchia elmélete*, melynek lényege, hogy a nemzetközi bűncselekményeknek *ius cogens* jellege van, így amikor az az immunitás szabályaival ütközik, akkor elsőbbséget kell adni a *ius cogens* karakterű nemzetközi jogilag üldözendő bűncselekményeknek. Tehát a nemzetközi jogilag üldözendő bűncselekmények hierarchikusan magasabb szinten állnak az immunitás szabályánál.

A XX. században az abszolút immunitás doktrínáját lebontani igyekvő szemlélet folytatódott, és számos nemzetközi jogi dokumentum mondta ki a hivatalos minőség irrelevanciáját,¹⁶ s az 1993-ban felállított jugoszláv *ad hoc* törvényszék eljárást indított az egykori Jugoszlávia köztársasági elnöke, Slobodan Milošević

14 M. Nyitrai Péter: *Nemzetközi és európai büntetőjog*, Budapest, Osiris Kiadó (2006) 134.

15 A Nemzetközi Katonai Törvényszék Statútumának 7. cikke

16 1955. évi 16. törvényerejű rendelet, a népirtás büntetnének megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről, IV. cikk; 1976. évi 27. törvényerejű rendelet az apartheid bűncselekmények leküzdéséről és megbüntetéséről szóló, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésén, 1973. november 30-án elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről, III. cikk; 1988. évi 3. törvényerejű rendelet a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről, 1. cikk, 4. cikk

ellen, míg az 1994-ben felállított ruandai ad hoc törvényszék Jean Kambandat, Ruanda volt államfőjét vonta eljárás alá, miután mindkét bíróság alapokmánya rögzítette a hivatalos minőség irrelevanciáját.

Az elmúlt évek gyakorlata mégis azt mutatja, hogy az államfők és más magas rangú állami vezetők felelősségre vonása akadályokba ütközik. Az elmúlt néhány évben az államfők büntetőjogi felelősségre vonásának területén jelentős változások álltak be. Nemzetközi egyezmény továbbra sem került elfogadásra, azonban a nemzeti és nemzetközi bíróságok előtti eljárások, és az általuk hivatkozott szokásjogi szabályok egyértelműbbé tették az állami vezetők felelősségre vonásának nemzetközi jogi kereteit.

3. A NEMZETKÖZI BÜNTETŐBÍRÓSÁG

1998-ban az Egyesült Nemzetek Szervezetének keretein belül létrehozták a Római Statútumot, mely 2002. július 1-jén lépett hatályba és ezzel megkezdte működését a Nemzetközi Büntetőbíróság (ICC). Úgy vélem a Nemzetközi Büntetőbíróság felállítása az államfők nemzetközi jogi felelősségre vonása terén rés a pajszon, hiszen felállításra került egy olyan fórum, mely előtt felelősségre vonhatóak az államfők a nemzetközi jogilag üldözendő bűncselekmények miatt. Az ENSZ akkori főtitkára, Kofi Annan nyilatkozata szerint „a Nemzetközi Büntetőbíróság célja, hogy biztosítsa, hogy sem vezető, sem állam, sem felkelő kormány vagy katonai testület sehol a világon ne sérthesse meg az emberi jogokat büntetlenül.”¹⁷

A Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának 27. cikkelye¹⁸ az uralkodó értelmezés szerint mindenképpen további mérföldkövet jelent az immunitási jog korlátozásában: a hivatalos minőség figyelmen kívül hagyására alapozott büntetőeljárás indítható a hivatali idejét töltő személlyel szemben is, s így a

17 *„We ask you, as lawyers and tribunes of justice to do yours in our struggle to ensure that no ruler, no State, no junta and no army anywhere can abuse human rights with impunity.”* International Criminal Court Promises Universal Justice, Secretary General Tells International Bar Association, Press Release, SG/SM/6257, [Elérhető: <http://www.un.org/press/en/1997/19970612.sgsm6257.html> (letöltés dátuma: 2017. május 20.)]

18 Római Statútum, 27. cikk: *„A hivatalos minőség figyelmen kívül hagyása a büntetőjogi felelősség szempontjából. A jelen Statútum a hivatalos minőségre való tekintet nélkül egyaránt vonatkozik minden személyre. Semmilyen körülmények között sem mentesíti az adott személyt a jelen Statútum szerinti büntetőjogi felelősség alól különösen az állam- vagy kormányfői tisztséggel, kormány- vagy parlamenti tagsággal, választott képviselői vagy kormányhivatalnoki tisztséggel járó hivatalos minőség, és mint olyan, nem indokolja a büntetés mérséklését.”*

mentesség jogának időbeli tartalma is szertefoszlni látszik az államok feletti büntetőbíráskodás kontextusában.¹⁹

A Bíróságot az elmúlt években több kritika is érte, mindenekelőtt a kevés lefolytatott eljárás miatt, s gyakran merült fel az is kérdésként, hogy mi az oka annak, hogy csak afrikai államok állampolgáraival szemben folyik eljárás. Mára ez a vád azonban kétségtől megdőlni látszik, hiszen az előzetes vizsgálati szakaszban lévő szituációk között európai, ázsiai és dél-amerikai államokat is találunk.²⁰ Azzal a ténnyel is szembe kell néznünk, hogy a nagyhatalmak – a jelenlegi világpolitikában vezető szerepet betöltő államok – egy része nem ismeri el a Büntetőbíróság joghatóságát. A következőkben ezen kritikákra reagálok a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósági rendszerét elemezve.

3.1. Időbeli joghatóság

Az időbeli joghatóság kérdését a Statútum 11. cikke szabályozza, mely értelmében a Bíróság csak a Statútum hatálybalépése – tehát 2002. július 1-je – után elkövetett bűntettek esetén járhat el. Ha egy állam a Statútum hatálybalépése után válik annak részesévé, a Bíróság joghatósága csak a Statútumnak az állam vonatkozásában történő hatálybalépése után elkövetett bűntettekre terjed ki. Lehetőséget biztosít viszont a Statútum, hogy az adott állam külön elismerő nyilatkozatot tegyen egy adott ügyre nézve. Ezen szabályok egyértelműek, a Bíróság gyakorlata is azt mutatja, hogy az időbeli hatály értelmezése és betartása nem okoz problémát. Felmerül azonban a kérdés, hogy hogyan ítéli meg a Bíróság például a folyamatos jogsértések körét – amikor a jogsértés valamely állapot jogellenes fenntartásában nyilvánul meg, mely az adott állam csatlakozása előtt kezdődött, de a jogellenes állapot a csatlakozást követően is fennáll. Véleményem szerint ilyen bűncselekmények esetén is joghatósággal rendelkezik a Bíróság. Ezzel kapcsolatban Schabas megjegyzi, hogy a Bíróság joghatósága ilyen esetekben is csak a 2002 vagy a csatlakozás után történetekre terjed ki, azzal, hogy a Bíróság a körülmények értékelése során figyelembe veheti az előzményeket.²¹

19 M. Nyitrai: i. m. 135.

20 Lásd: <https://www.icc-cpi.int/Pages/Preliminary-Examinations.aspx> (letöltés dátuma: 2016. május 12.).

21 Schabas, William A.: *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, New York, Oxford University Press (2010) 275.

3.2. Anyagi jogi joghatóság

A Bíróság joghatósága a nemzetközi közösség egészét érintő legsúlyosabb bűntettekre korlátozódik. A Bíróság joghatósága a Statútum szerint a következő bűntettekre terjed ki: a népirtás bűntettére, az emberiség elleni bűntettekre, a háborús bűntettekre és az agresszió bűntettére.²² A Statútum 25. cikke deklarálja, hogy amennyiben valaki egy, a bíróság joghatóságába tartozó bűncselekményt követ el egyénileg felelős és a Statútum szerint büntetendő. Ezen bűncselekmények, illetve tényállások pontos meghatározásától jelen írás keretei között eltekintek²³

3.3. Eljárásjogi feltételek

Az ICC csak a Statútum hatályba lépését követően elkövetett bűncselekményekkel szemben²⁴ és csak 12. cikkben meghatározott eljárási feltételek esetén rendelkezik joghatósággal. Főszabály szerint a Bíróság csak részes állam területén elkövetett bűncselekmények esetén rendelkezik joghatósággal, valamint ha a feltételezett elkövető részes állam állampolgára. Tehát viszonylag egyszerű a helyzet, ha részes állammal van dolgunk, hiszen ezen államok elismerik a Bíróság joghatóságát, így a Bíróságnak a későbbiekben kifejtendő komplementaritás elvének figyelembevételével joga van eljárni ezen esetekben. Itt találkozunk egy újabb indokkal, ami a Bíróság hatékonyságát gátolja. Az ICC részes államainak száma jelenleg 124,²⁵ ami – figyelembe véve az ENSZ-tagállamok létszámát – jelentősnek mondható. Problematikus ugyanakkor, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagjai közül az Amerikai Egyesült Államokat, Oroszországot és Kínát sem találjuk az ICC részes államai között. Ez magyarázatul szolgálhat arra a kritikára vonatkozóan, hogy területileg miért (volt) koncentrált a Bíróság által indított vizsgálatok és eljárások köre.

Némileg árnyalja azonban a képet annak vizsgálata, hogy hogyan indulhat eljárás a Bíróság előtt. Az eljárást indító mechanizmusok a 13. cikk tanúsága szerint a következők: vagy részes állam utalja az esetet a főügyész elé, vagy a Biztonsági Tanács utalja az esetet a Bíróság elé, vagy a Főügyész indít nyomozást. Jól látható tehát, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága főszabály szerint a részes államokkal kapcsolatban érvényesül, de lehetőség van a nem részes államok állampolgárai elleni eljárások lefolytatására is.

22 Római Statútum, 5. cikk (1) bekezdés

23 Lásd bővebben: Ádány Tamás Vince: *A Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága. Előzmények, tendenciák és előfeltételek*, Budapest, Pázmány Press (2014) 99-156.

24 Római Statútum, 11. cikk és 24. cikk (1) bekezdés.

25 Lásd: https://asp.iccpci.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx (letöltés dátuma: 2017. május 20.).

Véleményem szerint legalább akkora jelentősége van annak – és ahogyan Varga Réka bizakodóan megjegyzi, talán ebben láthatjuk majd a Bíróság egyik legnagyobb hatását –, hogy „rákényszeríti” az egyes államokat, hogy megfelelően módosítsák nemzeti jogszabályaikat, és ezáltal lehetővé tegyék, hogy ők maguk járjanak el a Római Statútumban foglalt bűncselekmények esetében.²⁶ Amikor azonban a Bíróság átvesz, lefolytat egy eljárást – bármelyik eljárást indító okból kifolyólag – felmerül annak a kérdése, hogy a nem részes államok mennyiben kötelesek és képesek együttműködni a Bírósággal. A kérdésre a következőkben részletesen kitérek.

3.4. Komplementaritás

A komplementaritás az egyik legfontosabb attribútuma a Nemzetközi Büntetőbíróságnak. A komplementaritás elvét utolsóként vizsgálom, mivel az közvetlenül nem a Bíróság joghatóságának tényére vonatkozik, mert annak eldöntése a komplementaritás kérdésének vizsgálata előtt már megtörtént. Amikor a joghatóság feltételei *ratione temporis, materiae, loci és personae* teljesültek, a következő lépés a komplementaritás vizsgálata. Az ügy elfogadhatatlannak nyilvánítása a joghatóság gyakorlását akadályozza meg.²⁷

A Bíróság a komplementaritás alapján akkor fog eljárni egy ügyben, ha az adott állam valamilyen okból nem teszi meg. „A cél tehát nem az, hogy a Bíróság felelősségre vonjon minden elkövetőt, hanem inkább az, hogy mintegy biztosítékként ott legyen: amennyiben az egyes államok nem teljesítik nemzetközi jogi kötelezettségüket – amelyet egyébként a humanitárius jogi egyezmények tisztán megfogalmaznak –, hogy nemzeti szinten büntessék az elkövetőket, vagy gyakorolják az univerzális joghatóságot, akkor a Bíróság fogja elvégezni ezt a feladatot.”²⁸

A Bíróság joghatósága kiegészítő joghatóságát megerősíti a Statútum 17. cikke, melynek értelmében egy ügyet a Bíróság akkor nyilvánít elfogadhatónak, ha

- egy joghatósággal rendelkező állam az ügyben nyomozást vagy büntetőeljárást indított, de nem hajlandó vagy nem képes a nyomozás vagy a büntetőeljárás megfelelő lefolytatására;
- az ügyben a joghatósággal rendelkező állam nyomozást indított és úgy döntött, hogy nem indít büntetőeljárást az érintett személy ellen,

26 Varga Réka: A Római Statútum jelentősége a nemzetközi jogban és a nemzetközi büntetőjogban, *Iustum, Aequum, Salutare II.* 2006/1-2, 96.

27 Ádány: i. m. 187.

28 Varga: i. m. 96.

amennyiben a döntés azért született, mert nem hajlandó vagy nem képes a megfelelő büntetőeljárás lefolytatására;

- az érintett személyt a panasz tárgyául szolgáló cselekmény miatt már felelősségre vonták, de a nemzeti bíróság eljárása azt a célt szolgálta, hogy megvédjék az illetőt a Bíróság joghatósága alá tartozó bűncselekmény miatti nemzetközi büntetőjogi felelősségre vonástól vagy
- az eljárás nem volt a nemzetközi jog által elismert jogszerű eljárás alapelveinek megfelelően független vagy pártatlan és olyan módon folyt le, amely az adott körülmények között nem fér össze az érintett személy felelősségre vonásának szándékával.²⁹

A fentiek ismeretében nem csak problematikus, hanem nehezen is érthető az Amerikai Egyesült Államok, Oroszország vagy Kína álláspontja, hiszen a komplementaritás révén elég tág mozgástere van a részes államoknak, a tekintetben, hogy maguk vonják felelősségre az elkövetőket. Sajnos e körben meg kell említenem hazánkat, hisz Magyarország ugyan 1999-ben aláírta, majd 2001-ben ratifikálta a Római Statútumot, annak kihirdetésére Magyarországon mindeztidáig nem került sor. Kétségtelen, hogy mindezeknek elsősorban politikai indokai vannak.

Mi a probléma a komplementaritással? Túlzás azt állítani, hogy a komplementaritás elve *probléma* lenne, viszont tény, hogy az egyik oka annak, hogy a Bíróság eddig kevés számú ügyben járt el, amely ugyanakkor magában rejtheti a politikailag szuggesztív belső jogi döntések lehetőségét. Ahogyan William A. Schabas nagyon helyesen megjegyzi: „ha nincs semmiféle eljárás egy esettel kapcsolatban, a Bíróságnak egyszerű a helyzete, hiszen nem kell a komplementaritás feltételével foglalkozni.”³⁰ A problémák ott kezdődnek, mikor folyamatban van, vagy már lefolytattak egy nemzeti eljárást. Ugyanis az előbbieken kifejtett feltételek nem pontosan meghatározottak, ezzel kibújási lehetőséget adva az államoknak, teret engedve az átpolitizált döntéseknek, amnesztiának.

A Statútum szövegét részletesen megvizsgálva ugyanis azt látjuk, hogy helyenként olyan általánosan fogalmaz, hogy lehetetlen felállítani az államok számára egy világos feltételrendszert. Mindenekelőtt felmerül a kérdés, hogy milyen mértékben terjed ki az ICC joghatósága az állam fennhatósága alá tartozó cselekményekre,

29 Kussbach, Erich: *Nemzetközi és európai büntetőjog*, Budapest, Szent István Társulat (2005) 287-288.

30 Schabas: i. m. 341.

valamint, hogy a nemzeti eljárások minősítésére vonatkozó bizonyítás kit, mikor és mennyiben terhel?³¹

Nem egyértelmű, hogy mikor folytat le egy állam tényleges, érdemi eljárást és milyen feltételek alapján mondhatja azt a Nemzetközi Büntetőbíróság, hogy színlelt eljárásról van szó? Mit jelent az a gyakorlatban, hogy egy állam *nem képes* vagy *nem akarja* lefolytatni az eljárást? Mikor nem indokolja a Bíróság eljárását az ügy *súlya*? Ezen kérdéseket nyitva hagyja a Statútum, ezzel teret engedve az államoknak, hogy megakadályozzák a Nemzetközi Büntetőbíróság eljárását. Ahogyan Ádány Tamás megjegyzi, talán megoldás lehetne a problémára a történeti értelmezés alkalmazása a Statútum előkészítése körében, mivel a Nemzetközi Jogi Bizottság eredeti javaslata e pilléreket nem az elfogadhatóság követelményei között, hanem a kétszeres eljárás tilalma kapcsán szabályozta.³² Csalódottan állapítja meg azonban Ádány is, hogy valószínűleg ez sem lenne segítség arra az esetre nézve, mikor az elkövetőket kormányzati támogatással igyekeznek megóvni a nemzetközi felelősségre vonástól.³³

3.5. Együttműködés a Nemzetközi Büntetőbírósággal

A Nemzetközi Büntetőbíróság eljárásával kapcsolatos akadályok körében meg kell említeni az államok együttműködési kötelezettségét. Ugyanis abban az esetben, ha ICC jár el egy ügyben, az érintett államok kötelessége a Bírósággal való együttműködés, ebbe beleértve többek között a bizonyítékok felkutatását, tanúk felkutatását és meghallgatását, a vádlott felkutatását és átadását, illetve a büntetések végrehajtását is. „Ezeket jórészt a Római Statútum szabályozza, és sok állam vagy külön jogszabály elfogadásával, vagy meglévő, főként bűnügyi együttműködésről szóló jogszabályokban, az ilyen eljárásokhoz hasonlóan rendezi.”³⁴

A helyzet nem egyszerű: a Nemzetközi Büntetőbíróság csak akkor járhat el a komplementaritás elvének megfelelően, ha az érintett állam nem tud vagy nem akar, az állam nyomozati szerveinek segítségével nélkül viszont képtelen eljárni, saját rendőrség híján.

31 Bleich, Jeffrey L.: Complementarity, *Denver Journal of International Law and Policy*, 25 (1997) 2, 283.

32 Draft report of the International Law Commission on the work of itsfortysixth session: chapter I. (Organization of the session) A/CN.4/L.491/Rev.1 35., 42.

33 Ádány: i. m. 197

34 Varga Réka: A Római Statútum végrehajtása nemzeti szinten, különös tekintettel a magyar büntetőjogi rendszerre, *Kül-Világ*, 2012/4, 76.

Ahhoz, hogy az ICC eljárása hatékony legyen, szükség van arra, hogy a részes államok megtegyék a szükséges jogalkotási lépéseket a Bírósággal való együttműködés érdekében. A Nemzetközi Büntetőbírósággal foglalkozó *Coalition for the ICC* nevű szervezet 2012-ben készített felmérést arra vonatkozóan, hogy hány állam tett valamilyen intézkedést a Római Statútum aláírására és implementációjára. Ezen dokumentum³⁵ tanúsága szerint közel 100 állam tett valamilyen lépést az implementáció érdekében.

Az együttműködési kötelezettség érvényesülése kapcsán a következő példára hívom fel a figyelmet. A Római Statútum 89. cikke ugyan kiköti a személyek kiadására vonatkozó együttműködési kötelezettséget, azonban ez csak a részes államok tekintetében (lehet) megoldás, hiszen a nem részes államoknak erre vonatkozó egyezményes kötelezettségük nincs. Az ICC eljárást folytat a Szudán Darfur tartományában történt nemzetközi jogilag üldözendő bűncselekmények miatt az 1989 óta hatalmon lévő al-Bashir szudáni elnök ellen, aki az ellene kiadott elfogatóparancs miatt rendszerint csak olyan országokba utazik, amelyek nem tagjai az ICC-nek. Jól mutatja azonban az államok hozzáállását, hogy 2015 nyarán al-Bashir a Dél-Afrikai Köztársaságba utazott az Afrikai Unió tanácskozására, miután pedig a Dél-Afrikai Köztársaság a Római Statútum részese, kötelessége lett volna letartóztatnia a szudáni elnököt, ennek ellenére al-Bashir szabadon elhagyhatta az országot.³⁶ A Római Statútum betartása tehát nem zökkenőmentes, politikai, diplomáciai indokokból még a részes államok is megkerülik a rendelkezéseit, s nem könnyíti meg a helyzetet, hogy az ICC kezében nincs semmilyen szankciós eszköz a hasonló esetekre vonatkozólag.

4. ÁLLAMFŐK ELLENI ELJÁRÁSOK

A NEMZETKÖZI BÜNTETŐBÍRÓSÁG ELŐTT

A nemzetközi szokásjog alapján az államfőket hagyományosan immunitás illeti meg, melynek érvényesülését az ICC vonatkozásában a Statútum 27. cikke zárja ki. A hágai Nemzetközi Bíróság a *Democratic Republic of the Congo v. Belgium ügyben*³⁷

35 Coalition for the International Criminal Court: Chart on the Status of Ratification and Implementation of the Rome Statute and the Agreement on Privileges and Immunities (APIC)

36 Lásd: Twenty-first Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council Pursuant to UNSCR 1593 (2005) [Elérhető: https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/21st-report-of-the-Prosecutor-to-the-UNSC-on-Dafur_%20Sudan.pdf (letöltés dátuma: 2017. május 20.)]

37 Lásd Arrest Warrant of 11 April 2000 (*Democratic Republic of the Congo vs. Belgium*), Judgement, [2002] ICJ Reports 3.

állást foglalt az immunitási jog kérdésében. Az eset kapcsán felmerült, hogy a Római Statútum 27. cikk (2) bekezdése és az ad hoc törvényszékek statútumainak vonatkozó szakaszai olyan helyzetet teremtenek, mi szerint támogatják a nemzeti bíróságok előtt ezen szokásjogi szabályok alkalmazhatóságát. A hágai Nemzetközi Bíróság visszautasította ezen érvelést és leszögezte azt is, hogy mind a hivatalban lévő, mind a hivatalukat vesztett államfők ellen folytatható eljárás a nemzetközi bíróságok előtt, ha a joghatóság többi feltétele megáll.³⁸

Nem kétséges, hogy az ICC Statútumának 27. cikke a hivatalos minőségre vonatkozó mindenfajta hivatkozást kizár – legalábbis a részes államok vezetői tekintetében, hiszen ezen államok a Római Statútumhoz való csatlakozásukkal, mintegy lemondanak az államfőket a szokásjog alapján megillető immunitásról.³⁹ Így nem volt akadálya a 2007. évi kenyai elnökválasztás kapcsán kialakult szituáció és az azt követő erőszakos cselekmények sora miatti eljárásnak sem az ICC előtt. A vádlottak között volt Uhuru Kenyatta, Kenya államfője is, akit a 2007-es kenyai választások utáni erőszakhullámmal összefüggésben vádolták emberiség elleni bűncselekményekkel, szándékos emberöléssel, a lakosság áttelepítésével és erőszakos elhurcolásával, erőszakos közöszléléssel, üldözéssel és más embertelen cselekményekkel. Az előzetes vizsgálati szakasz alapján a 2008. január 24 és 28. közötti, a nem Kikuyu lakosságot ért szisztematikus és nagymértékű támadás mögött a Mungiki elnevezésű bűnszervezet állt. A Bíróság szerint 2007 novembere és 2008 januárja között Uhuru Kenyatta államfő és a Mungiki szervezet tagjai közösen állították fel a tervet a nem Kikuyu lakossággal szembeni támadásról. A bűnszervezet vállalta a támadások végrehajtását, ezzel hozzásegítve a regnáló Nemzeti Egység Pártját (PNU) a választási győzelemhez és Uhuru Kenyattát az elnöki szék megszerzéséhez, míg az elnök a bűnszervezet támogatását ígérte. A tárgyalás többszöri elhalasztása után, 2014 decemberében az Ügyészség a vádak visszavonása mellett döntött. Fatou Bensouda, a Nemzetközi Büntetőbíróság főügyésze beadványában úgy fogalmazott, nem áll rendelkezésre megfelelő bizonyíték, hogy Kenyatta büntetőjogi felelősségét kétséget kizáróan bizonyítani lehessen. Az Ügyészség hangsúlyozta ugyanakkor, hogy mindez nem jelenti azt, hogy új bizonyítékok felmerülése esetén ne lehetne új eljárást indítani az államfő ellen.⁴⁰

38 Lásd: uo. 61.

39 Schabas: i. m. 450

40 Lásd *The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta* ICC-01/09-02/11. [Elérhető: <https://www.icc-cpi.int/kenya/kenyatta/Documents/KenyattaEng.pdf> (letöltés dátuma: 2017. május 20.)]

Jelenleg is zajlik az elefántcsontparti államfő, Laurent Gbagbo pere a Nemzetközi Büntetőbíróság előtt. Elefántcsontparton a 2002 és 2010 között elkövetett háborús és emberiség elleni bűncselekmények elkövetése alapozta meg a Bíróság vizsgálatát. Az eset érdekessége, hogy az eljárás Elefántcsontpartnak az ügyre vonatkozó, a Bíróság joghatóságának való alávetésével indulhatott, a Római Statútum 12. cikk (3) bekezdése szerint a nem részes államnak a Bíróság adott ügyre vonatkozó joghatóságának elismerése folytán. Ennek oka, hogy az ország ugyan aláírta, de csak 2013. február 15-én ratifikálta a Bíróság Statútumát.⁴¹

A vád szerint az egykori államfő felelőssé tehető a Római Statútum 7. cikke szerint emberiség elleni bűncselekményekért.⁴² Felelősségét egyrészt ezen bűncselekmények elkövetése alapozza meg,⁴³ másrészt az emberiség elleni bűncselekmények elkövetésére való utasítás,⁴⁴ valamint a vád szerint felelőssé tehető amiatt, hogy hozzájárult ahhoz, hogy az emberiség elleni bűncselekményeket a hozzá közel álló erők elkövessék⁴⁵

Sokkal nehezebb azon államok államfőinek a helyzetét megítélni, akik nem részes felei a Statútumnak. Természetesen bármelyik állam megteheti, hogy lemond az államfőjét megillető immunitási jogról, de ezt kikényszeríteni a Római Statútum szerint álláspontom szerint nem lehet. A nem részes államok esetében azonban a Nemzetközi Büntetőbírósággal való együttműködésre való hajlandóság még csekélyebb, mint a részes államok esetén.

2008. július 14-én Luis Moreno Ocampo, a Nemzetközi Büntetőbíróság akkori

41 Zsifkó Mariann: Az afrikai biztonsághoz speciálisan kapcsolódó intézmények: a nemzetközi büntetőbíróságok, *Hadtudományi Szemle*, 2013/2, 97.

42 *The Prosecutor v. Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé* ICC-02/11-01/15, [Elérhető: <https://www.icc-cpi.int/cdi/gbagbo-goude/Documents/LaurentGbagboandBleGoudeEng.pdf> (letöltés dátuma: 2017. május 23.)]

43 Római Statútum 25. cikk 3. *A jelen Statútum értelmében személyes büntetőjogi felelősséggel tartozik a Bíróság joghatósága alá tartozó büntett miatt és büntethető az, aki: (a) Ilyen büntettet követ el akár egyedül, akár mással együtt, vagy másik személy útján, tekintet nélkül arra, hogy a másik személy büntethető-e*

44 Római Statútum 25. cikk 3. *A jelen Statútum értelmében (...) aki: (b) Utasít, felbújt, vagy ösztönöz ilyen büntett elkövetésére, és a büntett elkövetése vagy kísérlete megvalósul;*

45 Római Statútum 25. cikk 3. *A jelen Statútum (...) aki: (d) Bármilyen más módon hozzájárul ahhoz, hogy ilyen büntettet egy közös cél érdekében tevékenykedő csoporthoz tartozó személyek elkövessenek, vagy azt megkíséreljék. Ilyenkor a hozzájárulás szándékos; és: (i) A csoport bűnöző tevékenysége vagy célja elősegítésének szándékával történik, ha az adott tevékenység vagy cél magában foglalja a Bíróság joghatóságába tartozó büntett elkövetését; vagy (ii) Annak ismeretében történik, hogy a csoport ilyen büntettet szándékozik elkövetni;*

főügyésze bemutatta a hivatalban lévő szudáni elnök, Omar al-Bashir ellen szóló bizonyítékokat, és egyben arra kérte a bírakat, hogy adjanak ki elfogatóparancsot az elnök ellen. A vád a Darfurban 2003 óta elkövetett atrocitásokkal összefüggésben háborús bűnök, emberiség elleni bűnök és népirtás volt. A Bíróság a Szudán Darfur tartományában történt események vizsgálata során azt az álláspontot alakította ki, miszerint nincs hatása az eljárásra annak, hogy a terhelt – a konkrét esetben Omar Hassan Ahmad al-Bashir, szudáni elnök – nem egy részes állam államfője. A Bíróság ezen álláspontját egyrészt a Statútum Preambulumára és a hivatalos minőség irrelevanciáját kimondó 27. cikkére alapozta.⁴⁶ Másrészt, érdekes érveléssel állt elő: a Statútum 21. cikke értelmében „a Bíróság elsősorban a jelen Statútumot, a bűncselekmények tényállási elemeit, továbbá az eljárási és bizonyítási szabályokat alkalmazza”. Ha ezek rendeznek egy kérdést, a Bíróság szerint nem kell más jogforráshoz nyúlnia. Miután pedig a Statútum kitér a hivatalos minőségben elkövetett bűncselekmény megítélésére, a Bíróságnak nem feladata a vonatkozó szokásjogi szabály vizsgálata.⁴⁷

Megjelent a szakirodalomban az a felfogás is, miszerint, amennyiben a Biztonsági Tanács kezdeményezésére indul eljárás – mint az történt a darfuri eseményekkel kapcsolatban –, tulajdonképpen egy beleértett lemondásnak minősül az immunitási jog tekintetében.⁴⁸ Ennek az elméletnek véleményem szerint az a gyenge pontja, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság nem írhatja felül az államok konszenzusa révén létrehozott Római Statútumot, s a fenti következtetésre engedő utalás nem található a szövegben.

A Bíróság által 2009 márciusában, majd 2010 júliusában kiadott elfogatóparancsok ez idáig eredménytelenek maradtak, így az elnök elfogásáig és Hágába szállításáig az ügy a tárgyalás-előkészítési szakaszban marad.⁴⁹

A teljesség kedvéért megemlítem továbbá, hogy a Bíróság 2011 júniusában bocsátott ki elfogatóparancsot Moammer Kadhafi elnök, Saif AlIslam nevű fia és a líbiai hadsereg egy vezetője ellen emberiség elleni bűncselekmények vádjával. Kadhafi 2011. novemberi halálát követően az eljárást megszüntette ellene a Bíróság, így az előbbi két eljárás folyik jelenleg államfők ellen a Bíróság előtt.

46 Lásd: Decision on the Prosecution's Application for a Warrant of Arrest against Omar Hassan Ahmad Al Bashir, 4 March 2009, 42-43.

47 Lásd: uo. 44.

48 Schabas: i. m. 451.

49 Lásd The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir ICC-02/05-01/09, [Elérhető: <https://www.icc-cpi.int/darfur/albashir#> (letöltés dátuma: 2017. május 20.)]

ZÁRÓ GONDOLATOK

A nemzetközi közjog a XX. század második felében emberi jogi központúvá vált, s ennek megfelelően elképzelhetetlen az, hogy az államok legfőbb képviselői hivatalos minőségük mögé bújva mentesüljenek a büntetőjogi felelősségre vonás alól. Látható, hogy a korai abszolút immunitás megítélése mára – az egyetemes joghatóság és a nemzetközi bíróságok megjelenésével – jelentős fejlődésen ment keresztül. A Nemzetközi Büntetőbíróság felállítása új perspektívát adott az államfők nemzetközi büntetőjogi felelősségre vonásának, fórumot adva a nemzetközi közösség azon igényének, hogy ne maradjanak büntetlenül a legfőbb felelős személyek, és vállalják felelősségüket az e célból különböző alapokon felállított nemzetközi büntetőbírósági fórumok előtt. A fentiekben annak bemutatására törekedtem, hogy miért nem hatékony az államfők felelősségre vonásának jelenlegi rendszere. Úgy vélem, hogy a kérdést illetően nemzetközi megoldásokra van szükség, mivel a nemzeti hatóságok eljárásai sokszor a politika süllyesztőjében tűnnek el, ugyanakkor kérdés az, hogy mennyire lehet megfelelő egy ilyen kérdés rendezésére a nemzetközi közjog, mely a szuverén államok együttműködésén alapszik, akkor, ha egyes államok nem törekednek az együttműködésre. Reális és elfogadható kompromisszumnak tűnt a Római Statútum megalkotásakor a komplementaritás elvének alkalmazása a Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti eljárások viszonylatában, ennek ellenére a nagyhatalmak nem csatlakoztak a Bírósághoz. Úgy vélem ez az egyik legjelentősebb probléma a Nemzetközi Büntetőbíróság működésével kapcsolatban, ugyanakkor a nemzetközi közjognak nincsen olyan eszköze, amivel ezen változtathatna. A Nemzetközi Jogi Bizottság munkája mindenképp mérföldkő lehet az állami tisztviselők büntetőjogi felelősségre vonásának kérdésében, hiszen a probléma egyezményi szintű rendezése egyértelművé tenné az állami vezetők nemzetközi büntetőjogi felelősségre vonására vonatkozó szabályokat. Újabb kérdés ugyanakkor, hogy egy ilyen egyezményhez vajon hány állam csatlakozna.