

CSAPÓ ZSUZSANNA*

AZ ÁLLAM- ÉS KORMÁNYFŐI IMMUNITÁS VERSUS A HIVATALI MINŐSÉG IRRELEVANCIÁJÁNAK ELVE A FELELŐSSÉGRE VONÁSKOR. AZ AFRIKAI UNIÓ KEZDEMÉNYEZÉSE TANÁCSADÓ VÉLEMÉNY KÉRÉSÉRE A NEMZETKÖZI BÍRÓSÁGTÓL

Amikor 2016 őszén a Dél-afrikai Köztársaság bejelentette, hogy kilép a Nemzetközi Büntetőbíróságot felállító Római Statútumból, egyik legfőbb érvük a szerződés felmondása mellett az volt, hogy ha az országnak teljesítenie kellene – a területén megforduló – Omar al-Bashir vonatkozásában a statútumból eredő kötelezettségét, és letartóztatnák a regnáló szudáni államfőt, azzal megsértenék az állam- és kormányfőket megillető mentesség nemzetközi szokásjogi szabályát. Dél-Afrika azóta visszakozott, visszavonta felmondó nyilatkozatát, de az ellenvetés tovább él: az Afrikai Unió 2018-ban világossá tette, kezdeményezni fogják, hogy az ősszel meginduló ENSZ Közgyűlés szavazza meg tanácsadó vélemény kérését a Nemzetközi Bíróságtól. Arra kérnék az ENSZ fő bírói szervét, foglaljon állást arról, miként kell értelmezni a Római Statútum két cikkének viszonyát, a 27. cikk és a 98. cikk relációját: az előbbi cikk kimondja, hogy nemzetközi bűncselekmény esetén bárki felelősségre vonható, állam- és kormányfők egyaránt, azaz a hivatalos minőség nem mentesít, az utóbbi paragrafus szerint pedig a Nemzetközi Büntetőbíróság, ha egy személy átadását kéri, köteles figyelemmel lenni a diplomáciai mentesség szabályából eredő állami kötelezettségekre. A tanulmány egyrészt az esetleges tanácsadó vélemény központi kérdését igyekszik megválaszolni, azaz hogy valóban megsérti-e szokásjogon alapuló nemzetközi kötelezettségét az a Római Statútumban részes állam, amely hivatalban lévő külföldi államfőt tartóztat le s ad át a Nemzetközi Büntetőbíróságnak. Másrészt a tanácsadó vélemény kérése ellen és mellett szóló érvek, a vele kapcsolatos aggályok és várakozások is felsorakoztatnak.

1. BEVEZETÉS

Épp akkortájt, amikor 2018 nyarán lehetőség kínálkozott a nemzetközi büntető igazságszolgáltatás aktuális kihívásaira fókuszáló közelgő hazai konferenciára előadástervvel jelentkezni, láttak napvilágot azok a hírek, amelyek szerint az Afrikai Unió (AU) tanácsadó vélemény kérését fontolgatja (az ENSZ Közgyűlésén keresztül) a Nemzetközi Bíróságtól.

* Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, 1083 Budapest, Ludovika tér 2.; Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1042 Budapest, Viola u. 2–4. E-mail: csapo.zsuzsanna@uni-nke.hu; csapo.zsuzsanna@kre.hu.

A beszámolók arról tájékoztattak, hogy az AU szándékai alapján a véleményező eljárás tárgya a hivatali minőség irrelevanciája elvének és az állam- és kormányfői immunitásnak a relációját érintené, mégpedig a nemzetközi bűncselekményekkel kapcsolatos felelősségre vonási eljárások kontextusában.

A hivatali minőség irrelevanciájának elve (mely szerint posztjától függetlenül bárki felelősségre vonható, illetve vonandó *delictum iuris gentium*¹ elkövetése esetén) és a diplomáciai kapcsolatok egyik alaptételének számító állam- és kormányfői mentesség kapcsolata tehát egyrészt aktuális kérdés, másrészt egyúttal régi viták tárgya is, így reméltem, hasznosnak bizonyulhat e kérdésről néhány szót ejteni a 2018 októberében megrendezett konferencián.

Lássuk az előzményeket, milyen út vezetett a tanácsadó vélemény kezdeményezéséig.

2. AZ ELŐZMÉNYEK

Érdemes a számos releváns történés közül egyet kiemelni, mégpedig az Afrikai Unió 2015 júniusában, Johannesburgban rendezett kongresszusát.² Ez az éves konferencia, amelynek tehát a Dél-afrikai Köztársaság adott otthont, nagy port kavart, ugyanis részt vett rajta Omar al-Bashir szudáni elnök is, aki annak ellenére gondtalanul, háborítatlanul vissza is térhetett hazájába, hogy a vendéglátó ország bármi érdemi akadályt állított volna szabad távozása elé, holott letartóztatására és a Nemzetközi Büntetőbíróság (*International Criminal Court*, ICC) számára történő átadására a Római Statútum³ alapján – mint részes állam – kötelesek lettek volna. Al-Bashirral szemben ugyanis már 2009-ben letartóztatási parancsot bocsátott ki az ICC, háborús és emberiség elleni bűncselekmények elkövetésével vádolva őt, majd 2010-ben újabb letartóztatási parancs is napvilágot látott, immár a népirtás büntetével is kiegészítve az előző évben felállított bűnlajstromot.⁴ A szudáni elnököt a 2003–2008 között Dárfúrban történtek miatt kívánja az ICC a vádlottak padjára ültetni, felelősségét kivizsgálni. A Római Statútumhoz 2000-ben csatlakozó Dél-

¹ *Delictum*: bűncselekmény, *ius gentium*: nemzetközi jog. Bűncselekmény, amelynek esetében a büntetőjogi felelősség közvetlenül a nemzetközi jogból ered. БРУНАС Я́нош: *Nemzetközi jog II. Különös rész* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2010) 202–212.

² *bit.ly/2YSsXS6*.

³ Az 1998-ban elfogadott, 2002-ben hatályba lépett Római Statútum állította fel a Nemzetközi Büntetőbíróságot.

⁴ *Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, 4 March 2009, ICC-02/05-01/09-1, *bit.ly/2OYYEoi*; *Second Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, 12 July 2010, ICC-02/05-01/09-95, *bit.ly/2WWotrV*. Megjegyzendő, hogy a szudáni elnök után más (volt vagy hivatalban lévő) államfők is az ICC látókörébe kerültek: Uhuru Kenyatta (Kenya), Moammer Kadhafi (Líbia), Laurent Gbagbo (Elefántcsontpart). Kenyattát 2011-ben idézték meg (*bit.ly/2FZaB9w*), Kadhafi ellen ugyancsak 2011-ben adtak ki letartóztatási parancsot (*bit.ly/2GaOs9A*); Gbagbo letartóztatási parancsa szintén 2011-ben kelt (*bit.ly/2FUHCDy*). Lásd a velük szembeni eljárásokról röviden CSAPÓ Zsuzsanna: „II. Vilmos (nemzetközi) büntetőbíróság elé állításának meghiúsult terve az I. világháborút követően” *Jogelméleti Szemle* 2019/1, 213–214, *bit.ly/2GUrHqP*.

afrikai Köztársaság⁵ márpedig (szerződésben vállalt kötelezettségei alapján) köteles az ICC munkáját segíteni, adott esetben úgy, hogy a területén tartózkodó gyanúsítottak kézre kerítésében s Hágába szállításában közreműködik. (Ne feledjük, végrehajtó apparátus híján az ICC nemhogy félkarú, de kartalan, lábtalan, végtagtalan óriásként⁶ az államok együttműködésére van utalva.)

A johannesburgi csúcs után Dél-Afrikát sok támadás érte nem cselekvése okán.⁷ E kritikák is közrejátszottak abban, hogy az ország a következő évben bejelentette, kilép a Római Statútumból. Egyik legfőbb érvük a szerződés felmondása mellett az volt, hogy ha részes államként teljesíteniük kellett volna Omar al-Bashir vonatkozásában a statútumból eredő kötelezettségüket és letartóztatták volna a regnáló szudáni államfőt, azzal megsértik az állam- és kormányfőket megillető mentesség nemzetközi szokásjogi szabályát. A dél-afrikaiak pedig méltatlannak tartották, hogy ilyen helyzetbe kerültek, ezért (is) kívántak kihátrálni a vállalt megállapodásból, az ICC alapítószerződéséből.

A Dél-afrikai Köztársaság azóta visszavonta visszavonását, azaz továbbra is az ICC részes államainak táborát erősíti.⁸ Ám ellenvetésük tovább él, mégpedig az

⁵ A Dél-afrikai Köztársaság már 1998-ban, azaz megszületése évében aláírta a Római Statútumot, amelyet az ezredfordulón ratifikált, *bit.ly/2Vts14B*.

⁶ Antonio CASSESE: „On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law” *European Journal of International Law* 1998/1, 13 (Cassese-nek az Exjugoszláv Nemzetközi Büntetőtörvényszékre alkalmazott hasonlata minden további nélkül megáll az ICC vonatkozásában is); Jackson Nyamuya MAOGORO: „A Giant Without Limbs: The International Criminal Court’s State-Centric Cooperation Regime” *The University of Queensland Law Journal* 2004, 102–133.

⁷ A fentiekhez hozzáteendő, hogy Omar al-Bashir szudáni elnököt külföldi tartózkodásai során nem csak Dél-Afrika nem tartóztatta fel. Ellátogatott a Római Statútum más részes államaiba is (Csád, Dzsibuti, Jordánia, Kenya, Kongói Demokratikus Köztársaság, Malawi, Nigéria, Uganda), és gond nélkül visszatért hazájába ezekből az országokból is. Lásd *Amicus Curiae Observations by the Southern Africa Litigation Centre (SALC) submitted Pursuant to Rule 103 (1) of the Rules of Procedure and Evidence*, 10 March 2017, ICC-02/05-01/09, 2 (5. bek.), *bit.ly/2U6KeeQ*; *Prosecution Response to the Hashemite Kingdom of Jordan’s Appeal against the „Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Jordan with the request by the Court for arrest and surrender [of] Omar Al-Bashir”*, 3 April 2018, ICC-02/05-01/09, 44, 262. lj., *bit.ly/2U38w1n*.

⁸ A 2016 őszi kilépési hullám eredményeként eddig csak Burundi felmondási nyilatkozata vált hatályossá, Dél-Afrika mellett ugyanis már Gambia is visszatáncolt, így a részes államok száma, amely már elérte a 124-et, csak eggyel csökkent, 123-ra. Azóta tudjuk, már más ország (így a Fülöp-szigetek) is bejelentette kilépési szándékát. (Nem mellékesen megjegyezném, azt követően, hogy az ő elnökük is az ICC látókörébe került. Szintén nem kevésbé fontos azt is jelezni, hogy pusztán a felmondás bejelentésével nem mentesülhet rögtön egyetlen addig részes állam sem a vállalt kötelezettségei alól, nyilatkozatuk hatálybalépése csak egy év elteltével köszönthet be.) CSAPÓ Zsuzsanna: „Univerzális emberi jogi bíróság: illuzórikus utópia vagy megvalósítható, megvalósítandó realitás?” in CSAPÓ Zsuzsanna (szerk.): *Jubileumi tanulmánykötet az 1966. évi emberi jogi egyezségokmányok elfogadásának 50. évfordulóján* (Budapest: Dialóg Campus – Wolters Kluwer, 2019, megjelenés alatt) 87–89, lábjegyzetek és a hozzájuk tartozó főszöveg; *UN chief Guterres welcomes the Gambia’s rescission of its withdrawal from International Criminal Court*, UN News Centre, 16 February 2017, *bit.ly/2VxKcWL*; *President of the Assembly regrets withdrawal of any State Party from the Rome Statute and reaffirms the Court’s fight against impunity*, ICC Press Release, 22 October 2016, ICC-CPI-20161021-PR1248, *bit.ly/2G2vpNq*; *Withdrawal of countries from international court sends „wrong message”*, 28 October 2016, *bit.ly/2WZL2vF*; *ICC Statement on The Philippines’ notice of withdrawal: State participation in Rome Statute system essential*

Afrikai Unió által felkarolva. Az AU ugyanis a 2018 őszen éves rendes ülészakát megkezdő ENSZ Közgyűlés napirendjére kérte tűzni,⁹ szavazzanak arról a világszervezet tagállamai, támogatják-e az AU kezdeményezését, hogy tanácsadó véleményt kérjenek a Nemzetközi Bíróságtól a fent jelzett dilemma feloldására. (Az ENSZ Alapokmánya szerint tanácsadó véleményt közvetlenül nem tud kérni az AU, csak indirekt módon, az arra feljogosított ENSZ-szervek közbenjárásával.¹⁰)

Hogy végül mögé áll-e az afrikai kezdeményezésnek az ENSZ-tagállamok szükséges többsége,¹¹ s ha igen, pontosan milyen tartalommal fogalmazzák meg a Nemzetközi Bíróság által kérésükre megválaszolendő kérdést, az sem a 2018 októberében tartott konferenciáig, de a kézirat lezárásáig, 2019 márciusáig sem dőlt még el.¹² Kiindulni így egyelőre csak az AU előterjesztéséből tudunk,¹³ mely a netán majdan megszülető tanácsadó vélemény alapján szolgálhat.

Mely kérdésben kérne állásfoglalást az Afrikai Unió¹⁴ a Nemzetközi Bíróságtól?

3. A MEGVÁLASZOLNI VÁRT KÉRDÉS

Ha az afrikai részes államok kezdeményezését támogatja az ENSZ Közgyűlés többsége, a Nemzetközi Bíróság a következő kérdés megválaszolásának feladatával

to international rule of law, ICC Press Release, 20 March 2018, ICC-CPI-20180320-PR1371, *bit.ly/2Ins7Hc*; Asad G. KIYANI: „Al-Bashir & the ICC: The Problem of Head of State Immunity” *Chinese Journal of International Law* 2013/3, 470, 501–502, 506.

⁹ *Provisional agenda of the seventy-third regular session of the General Assembly*, U.N. Doc. A/73/150, 20 July 2018, para. 89, *bit.ly/2GargZ0*.

¹⁰ ENSZ Alapokmány 96. cikk: „1. A Közgyűlés vagy a Biztonsági Tanács a Nemzetközi Bíróságtól bármely jogi kérdésben tanácsadó véleményt kérhet. 2. A Szervezet minden más szerve és a szakosított intézmények a Közgyűlés által bármikor megadható felhatalmazás alapján a tevékenységük körében felmerülő jogi kérdésekben szintén tanácsadó véleményt kérhetnek a Bíróságtól.” *1956. évi I. tv. az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról*.

¹¹ Hacsak nem minősítik fontos kérdésnek, elegendő a jelen lévő és szavazó tagok egyszerű többsége is, s nem szükséges az ENSZ Alapokmány 18. cikk 2. bek. szerint a kétharmad elérése. Nagendra SINGH: *The Role and Record of the International Court of Justice* (Dordrecht–Boston–London: Martinus Nijhoff 1989) 85.

¹² A Közgyűlés 2018 őszen indult rendes ülészakán 2019 márciusáig sem szavaztak még e kérdérről, a szeptemberben meghatározott agenda 178 pontjából ugyanis a tanácsadó vélemény kérésére vonatkozó 89. pont még nem került sorra ez idáig sem. Lásd a 73. ülészakáig eddig elfogadott határozatait (2019. március 1-ig bezárólag): *bit.ly/2WWtmBg*; lásd továbbá a 73. ülészakáig eddig elfogadott meghatározott agendát: U.N. General Assembly Resolution, U.N. Doc. A/73/251. Agenda of the seventy-third session of the General Assembly. Adopted by the General Assembly at its 3rd plenary meeting, on 21 September 2018.

¹³ *Request for the inclusion of an item in the provisional agenda of the seventy-third session. Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the consequences of legal obligations of States under different sources of international law with respect to immunities of Heads of State and Government and other senior officials. Letter dated 9 July 2018 from the Permanent Representative of Kenya to the United Nations addressed to the Secretary-General*, U.N. Doc. A/73/144, 18 July 2018 (tanácsadó vélemény iránti kezdeményezés), *bit.ly/2InOSej*.

¹⁴ Egészen pontosan az ENSZ afrikai részes államainak nevében kezdeményezte az Afrika Csoport soros elnöke, Kenya a tanácsadó vélemény kéréséről való vitát a Közgyűlésben. Lásd a tanácsadó vélemény iránti kezdeményezés (13. lj.), a dokumentum és melléklete első egy-egy mondata.

fog szembesülni: miként kell értelmezni a Római Statútum két cikkének viszonyát, a 27. cikk és a 98. cikk relációját?

A 27. cikk szerint nemzetközi bűncselekmény esetén bárki felelősségre vonható, bármilyen pozíciót tölt is be, állam- és kormányfők egyaránt, azaz a magas állami tisztség nem mentesít.¹⁵ A 98. cikk értelmében pedig ha az ICC egy – a joghatóságába tartozó nemzetközi bűncselekmény¹⁶ elkövetésével vádolt – személy átadását kérné, a testület köteles figyelemmel lenni a diplomáciai mentesség szabályából eredő állami kötelezettségekre.¹⁷ A Nemzetközi Bíróság által megválaszolandó kérdés lényege tehát az lenne, visszatérve a tanulmány elején jelzett dilemmára, hogy a hivatali minőség irrelevanciájának elve és az állam- és kormányfői immunitás szabályai miként viszonyulnak egymáshoz. Van-e ellentmondás a Római Statútum két passzusa, a 27. és a 98. cikk között? Megsérti-e a – más forrásból fakadó – nemzetközi kötelezettségét a Római Statútum részes állama, ha hivatalban lévő államfőt tartóztat le s ad át a Nemzetközi Büntetőbíróságnak?

4. A NEMZETKÖZI BÍRÓSÁG RELEVÁNS ÍTÉLETE AZ ÚN. LETARTÓZTATÁSI PARANCS ÜGYBEN

Érdemes visszakanyarodnunk kiindulópontunkhoz, Dél-Afrika aggályaihoz. Abban természetesen a Dél-afrikai Köztársaság kormányának igaza van, hogy a magas rangú állami hivatalnokokat a nemzetközi szokásjog és egyes szerződések alapján immunitás illeti meg külföldi tartózkodásuk idején. Azaz őket más államok,

¹⁵ Római Statútum 27. cikk: „A hivatalos minőség figyelmen kívül hagyása a büntetőjogi felelősség szempontjából. 1. 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 kormányhivatalnokai tisztséggel járó hivatalos minőség, és mint olyan, nem indokolja a büntetés mérséklését. 2. A nemzeti vagy a nemzetközi szabályok szerint a hivatalos minőséggel járó mentességek, vagy különleges eljárási szabályok nem akadályozzák a Bíróságot az adott személy fölött joghatóságának gyakorlásában.” A Magyarország által 1999-ben aláírt, 2001-ben ratifikált, ám mind a mai napig ki nem hirdetett nemzetközi szerződés idézett cikke magyar fordításának forrása: T/4490. számú törvényjavaslat az Egyesült Nemzetek Diplomáciai Konferenciája által, a Nemzetközi Büntetőbíróság Rómában, 1998. július 17-én elfogadott Statútumának kihirdetéséről, *bit.ly/2P256eq*.

¹⁶ Háborús bűncselekmény, emberiesség elleni bűntett, népirtás, agresszió. *Rome Statute of the International Criminal Court*, 2187 U.N.T.S. 90, Rome, 17 July 1998. Article 5.

¹⁷ Római Statútum 98. cikk: „A mentességről való lemondással és az átadáshoz való hozzájárulással kapcsolatos együttműködés. 1. A Bíróság nem terjeszthet elő olyan átadás vagy jogsegély iránti kérelmet, amely a Megkeresett Államot olyan cselekményekre kényszerítené, amelyek ellentétesek lennének nemzetközi jogi kötelezettségeivel az államok mentessége, vagy egy harmadik államhoz tartozó személy diplomáciai mentessége, illetve egy harmadik állam tulajdona tekintetében, kivéve ha a Bíróság előzetesen megszerzi a harmadik Állam együttműködését a mentességről való lemondáshoz. 2. Bíróság nem terjeszthet elő olyan átadás iránti megkeresést, amely a Megkeresett Államot arra kényszerítené, hogy olyan fennálló nemzetközi szerződéses kötelezettségével ellentétesen cselekedjen, amely szerint a küldő Állam hozzájárulása szükséges ahhoz, hogy az adott Államhoz tartozó személyt átadhassa a Bíróságnak, kivéve, ha a Bíróság előzetesen megszerzi a küldő Állam együttműködését az átadáshoz szükséges hozzájáruláshoz.” T/4490. számú törvényjavaslat (15. lj.).

hogy aztán hatóságaik felelősségre vonják, nem tartóztathatják le, még akkor sem, ha nemzetközi bűncselekménnyel gyanúsítják őket. Ezt mondta ki 2002-ben a Nemzetközi Bíróság is a Kongói Demokratikus Köztársaság és Belgium jogvitájában hozott ítéletében,¹⁸ az ún. letartóztatási parancs ügyben.¹⁹

Belgiumot ekkor elmarasztalta a hágai testület, mivel az a hivatalban lévő kongói külügyminiszterrel, Yerodiával (Abdoulaye Yerodia Ndombasi) szemben – akit háborús és emberiesség elleni bűntettek elkövetése miatt akartak felelősségre vonni²⁰ – nemzetközi elfogatóparancsot adott ki.²¹ A Nemzetközi Bíróság úgy ítélte meg, hogy a belga állam megsértette a hivatalban lévő külügyminisztereket megillető kiváltságokat és mentességeket azzal, hogy letartóztatási parancsot bocsátott ki egy másik állam diplomáciájának feje ellen.²²

Tegyük hozzá a fentiekhez, hisz jelentősége nem lebecsülhető, hogy a Nemzetközi Bíróság 2002-es ítéletében nem pusztán azt mondta ki, hogy Belgium a regnáló külügyérrel szemben nem adhatott volna ki letartóztatási parancsot, mert ezzel sértette a Kongói Demokratikus Köztársaság külügyminiszterének immunitását. A hágai bírák azt is rögzítették egyrészt, hogy az (államfőt, kormányfőt, külügyminisztert megillető²³) immunitás csak eljárási mentességet jelent, nem pedig büntetlenséget.²⁴ Azaz természetesen az állami vezetők sem állnak a jogi normák felett, azokat nekik is tiszteletben kell tartaniuk, vagyis anyagi értelemben nincs mentességük, de eljárási mentességük akadályozza felelősségre vonásukat, ha megsértenék e normákat. Másrészt az államfői, kormányfői, külügyminiszteri immunitás nem lehet akadály annak,²⁵ hogy nemzetközi bíróság járjon el.²⁶

A Nemzetközi Bíróság ítéletében kifejezetten utalt is – az Exjugoszláv Nemzetközi Büntetőtörvényszék (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*,

¹⁸ Dapo AKANDE: „South African Withdrawal from the International Criminal Court – Does the ICC Statute Lead to Violations of Other International Obligations?”, *bit.ly/2UDSKOR*.

¹⁹ *Arrest warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, Judgment, 14 February 2002, I.C.J. Reports 2002, 3.

²⁰ *Arrest warrant of 11 April 2000* (judgment) (19. lj.) para. 13.

²¹ PAPP Nikolett: „Az államfők nemzetközi büntetőjogi felelősségre vonásának mai keretei” *Debreceni Jogi Műhely* 2016/3–4, *bit.ly/2U2cY0f*.

²² *Arrest warrant of 11 April 2000* (judgment) (19. lj.) para. 78 (2).

²³ A Nemzetközi Bíróság a fent ismertetett pontokban a külügyminiszter vonatkozásában fejtette ki álláspontját, de másutt egyértelművé tette, hogy e posztot azonosan kezeli – a vizsgált kérdést illetően – az állam- vagy kormányfői tisztséggel. *Arrest warrant of 11 April 2000* (judgment) (19. lj.) para. 53.

²⁴ Vagyis *immunity* (mentesség) és *impunity* (büntetlenség) közé nem tehetünk egyenlőségjelet.

²⁵ Bár jelen tanulmány vizsgált témája okán a Nemzetközi Bíróság fenti megállapítását volt szükséges kiemelni, a teljes kép kedvéért hozzáteendő, hogy a hágai ítélet szerint annak sincs akadály, hogy a fő közjogi méltóságokat nemzeti (akár hazai, akár külföldi) bíróság elé állítsák, mégpedig a következők szerint: 1. Természetesen regnáló államfő, kormányfő, külügyminiszter felelősségre vonható hazájában. 2. Elvesztik immunitásukat másik állam hatóságai vonatkozásában, ha államuk lemond mentességükről. 3. Ha már nincs hivatalban, más állam is felelősségre vonhatja a volt államfőt stb., olyan cselekedetekért, amelyeket hivatali ideje előtt vagy után követett el, illetve hivatali ideje alatt, de nem hivatali minőségében. *Arrest warrant of 11 April 2000* (judgment) (19. lj.) para. 61.

²⁶ *Arrest warrant of 11 April 2000* (judgment) (19. lj.) para. 60–61.

ICTY) és a Ruandai Nemzetközi Büntetőtörvényszék (*International Criminal Tribunal for Rwanda*, ICTR) mellett – a(z) akkor még csak leendő) Nemzetközi Büntetőbíróságra, idézve a Római Statútum 27. cikkét:²⁷ „A nemzeti vagy a nemzetközi szabályok szerint a hivatalos minőséggel járó mentességek, vagy különleges eljárási szabályok nem akadályozzák a Bíróságot az adott személy fölött joghatóságának gyakorlásában.”²⁸ A Nemzetközi Bíróság tehát 2002-ben maga is leszögezte, hogy az ICC statútuma szerint eljárhat akár hivatalban lévő külügyminiszterekkel (államfőkkel, kormányfőkkel) szemben is, és vizsgálhatja büntetőjogi felelősségüket.

Az előttünk álló (jelen pillanatban még csak kikérni tervezett) tanácsadó véleményben a kérdés az lenne: ha valóban eljárhat az ICC regnáló állami vezetőkkal szemben (márpedig ez így van), megsérti-e a nemzetközi szokásjogból fakadó kötelezettségét az a Római Statútumban részes állam, amely letartóztatja a területén tartózkodó, hivatalban lévő államfőt vagy kormányfőt, hogy átadja őt a Nemzetközi Büntetőbíróságnak?

5. A NEMZETKÖZI BÍRÓSÁG LEHETSÉGES VÁLASZA

Érdemes átgondolni, miként dönthetne, feltételezhetően miként válaszolna a Nemzetközi Bíróság, ha az AU által tervezett tanácsadó vélemény kérése célba érne (azaz megszavazná az ENSZ Közgyűlés, s valóban feltennék a kérdést, mégpedig a most kezdeményezett tartalommal a testületnek). Úgy gondolom, a Nemzetközi Bíróság nagy eséllyel három szituációt különböztetne meg.²⁹ Vizsgálná egyrészt, hogy: 1. a Római Statútumban nem részes állam³⁰ államfőjét³¹ köteles-e egy részes állam letartóztatni, ha nincs az ENSZ Biztonsági Tanács (BT) részéről utalás;³² 2. részes állam államfőjét köteles-e egy másik részes állam letartóztatni; 3. nem részes állam államfőjét köteles-e egy részes állam letartóztatni, ha van BT-utalás:

²⁷ *Arrest warrant of 11 April 2000* (judgment) (19. lj.) para. 61.

²⁸ A fordítás forrása: T/4490. számú törvényjavaslat.

²⁹ Az itt kifejtett gondolatok legfőbb inspirációs forrása AKANDE (18. lj.).

³⁰ A „részes” és „nem részes állam” kifejezést e helyütt a Római Statútum viszonylatában használom, azaz részes állam, amelyik ratifikálta e szerződést, s nem részes állam, amelyik eddig ezt nem tette meg.

³¹ A továbbiakban az egyszerűség kedvéért néhol csak az államfői pozíció lesz nevesítve a vezető állami tisztségviselők közül.

³² Az ICC előtt három esetben indulhat eljárás: vagy 1. a Római Statútumban részes valamelyik állam kezdeményezi, hogy vizsgálódjék a bíróság, vagy 2. az ICC főügyésze teszi ezt, vagy 3. az ENSZ Biztonsági Tanácsa. Utóbbi esetben akkor is eljárhat az ICC, ha az a helyzet, amelyet a BT eléje utalt – mégpedig az ENSZ Alapokmányának a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáról szóló VII. fejezete alapján –, olyan állam területén és olyan állam polgára által elkövetett nemzetközi bűncselekményekkel kapcsolat, amely állam nem fogadta el a Római Statútum kötelező hatályát. Az első két esetben csak részes állam területén és/vagy részes állam állampolgára által elkövetett bűntettek esetében van joghatóság az ICC-nek. Római Statútum 12–15. cikk.

	<i>A Római Statútumban részes vagy nem részes állam államfőjét lenne-e szükséges letartóztatni?</i>	<i>Ki lenne köteles letartóztatni az államfőt?</i>	<i>Van vagy nincs ENSZ BT általi utalás?</i>
<i>Első szituáció</i>	nem részes állam államfője	másik részes állam	nincs
<i>Második szituáció</i>	részes állam államfője	másik részes állam	nem releváns
<i>Harmadik szituáció</i>	nem részes állam államfője	másik részes állam	van

5.1. AZ ELSŐ SZITUÁCIÓ

Az egyik forgatókönyv szerint tehát egy olyan állam hivatalnokát, amely állam nem tagja a Római Statútumnak, a vádlottak padjára kívánják ültetni Hágában vagy az ICC főügyésze, vagy valamelyik részes állam kezdeményezésére (azaz nem az ENSZ BT utalása alapozza meg a bíróság joghatóságát).³³ Ez a szituáció akkor fordulhat elő, ha nem részes állam polgára részes állam területén követné el a terhére rótt bűncselekményt. Vajon ekkor köteles lenne a Római Statútum részes állama e másik (nem részes) állam államfőjét letartóztatni, ha az a területén tartózkodik?

A válaszom: nem. Így értelemszerűen nem sérül az immunitás szokásjogi szabálya, de nem is tud az adott részes állam segítségére lenni az ICC-nek.

A kérdésre adott fenti felelet megfogalmazásakor kiindulópontként természetesen a Római Statútum 27. cikkének kell szolgálnia számunkra, amely valóban azt mondja, nem lehet államfői immunitásra hivatkozni nemzetközi bűncselekmények elkövetését követő felelősségre vonáskor. Ám – ahogy azt Dapo Akande hangsúlyozza – a Római Statútumban nincs olyan rendelkezés, amely megszüntetné a harmadik államhoz kapcsolódó immunitást. Vagyis az immunitáshoz való jogosultság megilleti a harmadik, nem részes államot, és e jog nem vehető el, nem szüntethető meg olyan nemzetközi szerződés által, amelynek kötelező hatályát nem fogadta el önként ez az állam.³⁴

Lehetne persze *lex posterior* szabályra hivatkozni a Római Statútum és az immunitást elismerő nemzetközi szokásjog viszonylatában, s az utóbb született szerződés kerülne ki győztesen a kollízióból. Azaz a Római Statútum részes államának a később, a statútum elfogadásával keletkezett kötelezettségének kellene eleget tennie. A harmadik államot megillető immunitást azonban ez nem érinti, őt továbbra is megilleti ez a jogosultság, hisz nem lépett be olyan szerződésbe, amellyel lemondott volna immunitásáról. Így a részes állam megsértené e harmadik állam immunitását, ha letartóztatná a területén tartózkodó államfőjét. Választania kellene az ICC részes államának, melyik nemzetközi kötelezettségét teljesíti s melyiket hagyja figyelmen kívül.

Mondhatnánk, a Római Statútumban nem részes államot szokásjogi alapon kötelezi, hogy államfőket és kormányfőket is felelősségre kell vonni, hisz Nürnberg óta tudjuk,³⁵ szokásjogi szabály, hogy nemzetközi bűncselekmények elkövetőinek elszámol-

³³ AKANDE (18. lj.).

³⁴ AKANDE (18. lj.).

³⁵ Lásd az 1945–1946-ban a nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszéken folyó pereket.

tatása esetén irreleváns a hivatali minőségük.³⁶ Ne feledjük azonban, a Nemzetközi Bíróság azt is rögzítette – a fentebb hivatkozott „letartóztatási parancs” ügyben –, hogy egy állam egy másiknak az állami vezetőit még nemzetközi bűncselekmény esetén sem kérheti számon immunitásuk miatt. Csak nemzetközi bíróság teheti ezt meg, de a „harmadik állam” nem fogadta el magára nézve kötelezőnek az ICC-t felállító Római Statútumot, azaz nem vállalta, hogy együttműködik ezzel a bírósággal, számára ez egy nem létező bíróság. Létezővé csak akkor válik, ha az ENSZ Biztonsági Tanácsa felszólítja az adott államot, hogy működjön együtt a testülettel.

A Római Statútum részes államainak mindazonáltal nem kell szembesülniük a fent jelzett dilemmával, azaz nem kell különböző forrásokból eredő nemzetközi kötelezettségeik közül választaniuk, hogy melyiket teljesítsék (tartózkodás-e le az ICC által kézre keríteni kívánt külföldi államfőt) és melyiket hagyják figyelmen kívül (a náluk tartózkodó állami vezető letartóztatásával semmibe véve az őt megillető immunitási szabályokat). A Római Statútum maga rendelkezett ugyanis arról, hogy a részes államoknak ne kelljen megsérteniük más forrásból eredő nemzetközi kötelezettségeiket. A statútum 98. cikke (azaz az ICC átadás iránti kérelmével kapcsolatos, korábban idézett passzus) feloldja a dilemmát.

Pontosan ezt a forgatókönyvet kívánja tehát kezelni a 98. cikk. E rendelkezés értelmében az ICC egyetlen részes államának sem kell letartóztatnia nem részes állam vezető tisztségviselőjét. (Kivéve, ha az ENSZ BT kezdeményezésére indulna eljárás az ICC előtt, mert a BT határozata az immunitást eltünteti, lásd erről részletesen az 5.3. alfejezetben alább írtakat.³⁷)

Felhívnom még arra a figyelmet, hogy a Római Statútum 98. cikke is „harmadik államról” rendelkezik.³⁸ Ez a szóhasználat álláspontom szerint egyértelműen azt mutatja, hogy e cikket kifejezetten a nem részes államokat továbbra is megillető immunitás kezelése miatt fogalmazták.

5.2. A MÁSODIK SZITUÁCIÓ

Ami a második forgatókönyvet illeti, a kérdés itt az, vajon köteles-e a Római Statútum részes állama a területén tartózkodó olyan állam vezetőjét letartóztatni és az ICC-nek átadni, amely állam szintén részes fél a Római Statútumban.

³⁶ III. nürnbergi elv: „az államfői vagy felelős kormányzati poszt betöltése nem mentesíti a nemzetközi bűncselekmény alóli felelősség alól az illető egyént” (ford. Kovács Péter). Kovács Péter: *Nemzetközi közjog* (Budapest: Osiris 2011) para. 736. bit.ly/2Ik153o; *Affirmation of the Principles of International Law recognized by the Charter of the Nürnberg Tribunal*, 11 December 1946, U.N. General Assembly Resolution, U.N. Doc. A/RES/95 (I); „Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal” *Yearbook of the International Law Commission* 1950/II. para. 97.

³⁷ AKANDE (18. lj.).

³⁸ Római Statútum 98. cikk: „A Bíróság nem terjeszthet elő olyan átadás vagy jogsegély iránti kérelmet, amely a Megkeresett Államot olyan cselekményekre kényszerítené, amelyek ellentétesek lennének nemzetközi jogi kötelezettségeivel [...] egy harmadik államhoz tartozó személy diplomáciai mentessége [...] tekintetében [...]”

A válasz: igen. S ezzel ugyancsak nem sérül az immunitás szokásjogi szabálya. A részes állam ugyanis azzal, hogy belépett a statútumba, elfogadta, vállalta, hogy a nemzetközi szokásjog alapján őt megillető immunitásnak nem lehet érvényt szerezni. Vagyis ez esetben sem beszélhetünk a nemzetközi szokásjog megsértéséről.³⁹

A részes államok tehát azzal, hogy a Római Statútumot ratifikálták, állami vezetőik vonatkozásában lemondtak az immunitásról, illetve akceptálták, hogy ők nem rendelkezhetnek immunitással. Azaz a részes államok vonatkozásában a 98. cikk nem alkalmazandó (ismételten hangsúlyoznám, e cikk harmadik államokról szól), és az ICC előtt nem lehet immunitásra hivatkozni ezen államok állam- vagy kormányfői esetében, akiknek a más (szintén részes) állam általi letartóztatásának nincs tehát akadálya.⁴⁰

5.3. A HARMADIK SZITUÁCIÓ

Ez a helyzet azt a kérdést veti fel, hogy vajon a Római Statútumban nem részes állam államfőjét, kormányfőjét köteles-e egy részes állam letartóztatni, ha az ICC előtti eljárás a Biztonsági Tanács utalása révén indult meg.

A (megítélésem szerint helyes) válasz: igen (vagy legalábbis több érv sorakoztatható fel emellett⁴¹), s ezzel sem sérül az immunitás szokásjogi szabálya. A Biztonsági Tanács határozata révén ugyanis a Római Statútum (így annak a hivatali poszt irreleváns mivoltát rögzítő 27. cikke is) alkalmazhatóvá válik a nem részes államra is. A BT utalása tehát eltörli az immunitást. Vagyis a Dél-afrikai Köztársaság nem sértette volna meg az államfői immunitás szokásjogi szabályát Szudán vonatkozásában, ha – a Római Statútumból eredő kötelezettségét teljesítve – letartóztatna volna a szudáni elnököt, al-Bashirt, amikor az a területén tartózkodott.⁴² Szudán – mint a Római Statútumban nem részes állam – esetében ugyanis az ICC eljárását az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozata alapozta meg.⁴³ A hivatalban lévő szudáni elnököt célzó felelősségre vonás tekintetében tehát irreleváns, hogy Szudán nem fogadta el – önszántából – a Római Statútum kötelező hatályát, mivel a dárfüri szituációt az ENSZ BT utalta az ICC elé, a BT határozata pedig kötelez⁴⁴ minden ENSZ-tagállamot.⁴⁵

³⁹ AKANDE (18. lj.).

⁴⁰ MAX DU PLESSIS – TIYANJANA MALUWA – ANNIE O'REILLY: „Africa and the International Criminal Court” *Chatham House International Law* 2013/1, 5, bit.ly/2POgrLG.

⁴¹ A zárójeles megjegyzés Hoffmann Tamásnak a 2018 októberében rendezett konferencián tett hozzászólását tükrözi.

⁴² AKANDE (18. lj.).

⁴³ U.N. Security Council Resolution, U.N. Doc. S/RES/1593 (2005) 31 March 2005 (1593. sz. BT határozat).

⁴⁴ Lásd az ENSZ Alapokmány 25. cikkét: „A Szervezet tagjai megegyeznek abban, hogy a Biztonsági Tanács határozatait a jelen Alapokmánynak megfelelően elfogadják és végrehajtják” (1956. évi I. törvény).

⁴⁵ DU PLESSIS – MALUWA – O'REILLY (40. lj.) 5.

Amikor 2017-ben két részes állam, Dél-Afrika⁴⁶ és Jordánia⁴⁷ mulasztásai kapcsán – mivel egyik állam sem tartóztatta fel al-Bashirt, holott a területükön tartózkodott – döntések születtek az ICC-n, az eljáró bírák többsége úgy érvelt a kamarában, hogy Szudánnak épp olyan jogai és kötelezettségei vannak az (ICC joghatóságát BT-utalás révén megalapozó) 1593. számú BT határozat értelmében, mint egy Római Statútumban részes államnak. Így esetükben a 98. cikk – amely, mint fentebb jeleztük, „harmadik államok” vonatkozásában rendelkezik – nem alkalmazandó.⁴⁸

A fentiek kiegészítéseként megjegyzendő, hogy Szudán természetesen nem tud szavazni a részes államok gyűlésén, vagy nem kell az ICC költségeihez hozzájárulnia, azaz a jogai és a kötelezettségei nem teljesen azonosak a részes államokéval.⁴⁹

Az ICC bírái Dél-Afrika mulasztása kapcsán hozott döntésükben kifejtették: azzal, hogy az ENSZ BT 1593. számú határozata arra kötelezte Szudánt, hogy működjön együtt a Nemzetközi Büntetőbírósággal,⁵⁰ az is együtt jár, hogy Szudán nem hivatkozhat államfője immunitására.⁵¹

Jordánia nem cselekvése kapcsán pedig az ICC tárgyalás-előkészítő kamarája leszögezte: a BT általi utalás révén a Római Statútum a maga teljességében alkalmazandó arra a helyzetre nézve, amelyet a Biztonsági Tanács kivizsgálni kért az ICC-től. A bírák szerint az ENSZ BT határozata révén egy olyan egyezmény (ez esetben a Római Statútum) is alkalmazandó lesz egy államra, amely szerződésben rögzített kötelezettségeket az állam maga önkéntesen nem akarta vállalni. Mindez az ENSZ Alapokmányon alapul,⁵² amely szerint az ENSZ BT kötelezettségeket ruházhat az államokra.⁵³

5.4. ÖSSZEGEZVE

Summázva a fentieket, a magam részéről úgy érvelnék, a Római Statútum nem követeli meg az államoktól, hogy az állam- vagy kormányfői immunitás nemzetközi szokásjogi szabályát megsértsék.

⁴⁶ *Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by South Africa with the request by the Court for the arrest and surrender of Omar Al-Bashir*, ICC Pre-Trial Chamber II. ICC-02/05-01/09, 6 July 2017 bit.ly/2U9LISQ (ICC-döntés Dél-Afrika mulasztása kapcsán).

⁴⁷ *Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Jordan with the request by the Court for the arrest and surrender of Omar Al-Bashir*, ICC Pre-Trial Chamber II. ICC-02/05-01/09, 11 December 2017 bit.ly/2FZDJgW (ICC-döntés Jordánia mulasztása kapcsán).

⁴⁸ Nabil M. ORINA: „Should the ICJ render an advisory opinion on the immunity question re Articles 27 & 98 of the Rome Statute?” 24 March 2018, bit.ly/2P0hH1m.

⁴⁹ ICC-döntés Dél-Afrika mulasztása kapcsán (46. lj.) para. 90.

⁵⁰ „Szudán kormánya és a dárfúri konfliktus minden más résztvevője teljes mértékben köteles együttműködni a [Nemzetközi]B[üntetőb]írósággal és a Főügyésszel és bármely szükséges segítséget számukra megadni [...]” 1593. sz. BT határozat (43. lj.) 2. pont.

⁵¹ ICC-döntés Dél-Afrika mulasztása kapcsán (46. lj.) para. 84–97.

⁵² Lásd a korábban idézett 25. cikket az ENSZ alapító szerződéséből (44. lj.).

⁵³ ICC-döntés Jordánia mulasztása kapcsán (47. lj.) para. 37.

6. A MALABO JEGYZŐKÖNYV ÉS EGY AFRIKAI BÜNTETŐBÍRÓSÁG FELÁLLÍTÁSÁNAK GONDOLATA

Az előzőekkel összefüggésben megjegyzendő, hogy ha hatályba lépne az Afrikai Unió kezdeményezésére 2014-ben született, egy afrikai regionális büntetőbíróságot⁵⁴ felállítani kívánó Malabo jegyzőkönyv,⁵⁵ e szerződés szerint a tervezett bíróság nem járhatna el hivatalban lévő afrikai államfőkkel, kormányfőkkel (és más, egzaktul meg sem határozott, egyéb AU-tagállambeli vezető állami tisztségviselőkkel) szemben.⁵⁶

Az államfői, illetve kormányfői immunitás ugyanis, a jegyzőkönyvben rögzítettek szerint, hivatali idejük alatt végig megilletné az afrikai állami vezetőket (akik közül nem egy, ne feledjük, hosszú évtizedekig hatalmon volt képes maradni az elmúlt időkben, s e rendelkezés csak még inkább arra sarkallná őket, hogy foggal-körömmel ragaszkodjanak pozíciójukhoz, ha netán nemzetközi bűncselekmények elkövetésével lennének vádolhatók). Aggasztónak tűnik ez az AU által preferált alternatíva, bár azt nem tudjuk, hatályba lép-e valaha e pár éve elfogadott szerződés.

Kenya egyébként ugyanabban az évben, amikor a Malabo jegyzőkönyvet is megfogalmazták, javaslatot nyújtott be a Római Statútum 27. cikkének módosítására.⁵⁷ A kezdeményezés szerint az államfőket, a hivatalban lévőket immunitás illetné hivatali idejük alatt. A szükséges támogatást nem kapta meg az előterjesztés.⁵⁸

7. KÉRDÉSEK, KÉTELYEK A TANÁCSADÓ VÉLEMÉNNYEL KAPCSOLATBAN

A tanácsadó vélemény kérésével összefüggésben számos evidens kérdés felmerül, így az, miként szövegezik meg pontosan a feltett kérdést, válaszol-e rá, s ha igen, hogyan a Nemzetközi Bíróság, ám e kérdésekre a feleletek még váratnak magukra. Az alábbiakat azonban már most érdemes átgondolni: 1. Nem okozhat-e súrlódást a két nemzetközi bíróság között a tanácsadó vélemény kérése? 2. Nem elegendő-e, ha az ICC foglal állást e kérdésben? 3. Milyen érvek szólhatnak a Nemzetközi Bíróság véleményező eljárása mellett? 4. Milyen súllyal eshetne latba a tanácsadó vélemény?

⁵⁴ Pontosabban nem jönne létre egy önálló regionális büntetőbíróság, hanem a 2004 óta működő arushai Ember és Népek Jogainak Afrikai Bíróságát tervezik felruházni nemzetközi büntetőjogi szekcióval is.

⁵⁵ *Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights* (Malabo, 2014), *bit.ly/2Upihfm*. Lásd a jegyzőkönyv mellékletét: *Statute of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights*.

⁵⁶ Lásd e kérdésről CSAPÓ Zsuzsanna: „Afrikai nemzetközi büntetőbíróság versus ICC? Egy esetleges regionális nemzetközi büntetőbíróság felállításának gondolata” in BÉLI Gábor – KIS KELEMEN Bence – MOHAY Ágoston – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (szerk.): *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulója alkalmából* (Pécs: Publikon 2018) 129–146.

⁵⁷ *Report of the Working Group on Amendments*, ICC-ASP/13/31, 7 December 2014, Annex I. para. VI.B, *bit.ly/2VyHgJB*.

⁵⁸ Dapo AKANDE: „An International Court of Justice Advisory Opinion on the ICC Head of State Immunity Issue” 31 March 2016, *bit.ly/2YXnzNz*.

7.1. OKOZHAT-E SÚRLÓDÁST A KÉT NEMZETKÖZI BÍRÓSÁG KÖZÖTT A TANÁCSADÓ VÉLEMÉNY KÉRÉSE?

Kérdés tehát, nem okozhat-e a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleménye súrlódást két olyan nemzetközi bíróság között, amelyek eltérő feladatokkal, más kérdések kezelésével vannak megbízva, és amelyek joghatósága különbözik.⁵⁹

Megfontolandó vélemény, mely szerint feszültséget eredményezhetne az ICC és a Nemzetközi Bíróság között, ha az AU élne a „forum shopping” lehetőségével, s így, azaz a tanácsadó vélemény kérésével kijátszaná az ICC autoritását. Úgy tűnhet, a Nemzetközi Bíróság véleményező eljárásának kezdeményezése kísérlet arra, hogy kontrollt gyakorolhassanak az ICC felett, mintha oldalvonalra küldenék a testületet, amíg egy másik fórum megítéli a vele kapcsolatos kérdést. Ráadásul azt se felejtjük, nagy eséllyel mindkét bíróság tekintélyét kikezdené, ha ugyanazt a kérdést netán ellenkezőleg ítélnék meg.⁶⁰ (Az is igaz azonban, előfordult már, hogy az egyik nemzetközi bíróság nem osztotta a másik álláspontját, így például amikor az ICTY nem fogadta el a Tadić-ügyben a Nemzetközi Bíróságnak a Nicaragua-ügyben kifejtett effektív kontroll tesztjét.⁶¹)

7.2. NEM ELEGENDŐ, HA AZ ICC FOGLAL ÁLLÁST A KÉRDÉSBEN?

Akik amellet kardoskodnak, hogy felesleges, nem szükséges, akár értalmas is a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt kérni az ICC-t illető kérdésben, egyúttal azt is hangsúlyozzák, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság Fellebbviteli Kamarájánál nem lehet jobb fórum, amely megítélhetné a saját eljárásával kapcsolatban felmerült kétségeket.

Az ICC tárgyalás-előkészítő kamarái többször is állást is foglaltak már a nem cselekvő államok,⁶² legutóbb egyrészt Jordánia, másrészt Dél-Afrika mulasztása kapcsán, azt követően tehát, hogy ezek az országok, nem téve eleget a Római Statútumból eredő kötelezettségüknek, a területükön megforduló al-Bashir szabad távozása elé nem állítottak akadályt. A 2015. júniusi dél-afrikai mulasztás kapcsán

⁵⁹ Angela MUDUKUTI: „Immunity, Accountability and Politics – the AU’s bid for an ICJ Advisory Opinion” 25 June 2018, bit.ly/2VxeN73.

⁶⁰ ORINA (48. lj.).

⁶¹ ORINA (48. lj.); Gábor KAJTÁR: „An overall critique of the overall control test” in CSAPÓ Zsuzsanna (szerk.): *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 85. évfordulójára. A ius in bello fejlődése és mai problémái* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2013) 82–98.

⁶² Csád esetében: *Decision pursuant to article 87(7) of the Rome Statute on the refusal of the Republic of Chad to comply with the cooperation requests issued by the Court with respect to the arrest and surrender of Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, Pre-Trial Chamber I. ICC-02/05-01/09, 13 December 2011, bit.ly/2P2ZUHe. Malawi esetében: *Corrigendum to the Decision Pursuant to Article 87(7) of the Rome Statute on the Failure by the Republic of Malawi to Comply with the Cooperation Requests Issued by the Court with Respect to the Arrest and Surrender of Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, Pre-Trial Chamber I. ICC-02/05-01/09, 13 December 2011, bit.ly/2UL9t2A.

(2017 júliusában) nem,⁶³ de amikor 2017 márciusában Jordán földön járt a szudáni elnök, az ICC második tárgyalás-előkészítő kamarája immár úgy döntött (2017 decemberében),⁶⁴ hogy a részes állam együttműködési kötelezettsége megsértésének kérdését az ENSZ Biztonsági Tanácsa és a Római Statútum részes államainak gyűlése elé terjeszti. E határozat ellen Jordánia fellebbezéssel élt. Itt a lehetőség tehát, hogy az ICC Fellebbviteli Kamarája maga is állást foglaljon az államfői immunitás és az ICC parancsára végrehajtandó letartóztatás kérdéséről.⁶⁵

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy kritikusaik szerint az ICC tárgyalás-előkészítő kamaráinak legutóbbi releváns döntései meglehetősen következetlenek voltak. Egyrészt ugyanis deklarálták, hogy a nemzetközi szokásjog alapján az államföket nem illeti meg immunitás, ha nemzetközi bíróság járna el ügyükben vagy ha nemzeti hatóság teljesítené a nemzetközi bírósággal való együttműködési kötelezettségből fakadó feladatokat. Máskor meg amellet foglaltak állást, hogy a Dárfúrban történetek kivizsgálását, a felelősök számonkérését az ICC-nél kezdeményező BT határozat hallgatólagosan, beleértően megszüntette a szudáni elnök mentességét. Nem is létezik tehát (nemzetközi bíróság vonatkozásában), vagy épp megszüntették az immunitást? Jordánia fellebbezése kapcsán meglesz a lehetőség, hogy az ICC fellebbviteli részlege e korábbi döntések ellentmondásain túllépve egyértelmű képet vázoljon fel.⁶⁶

7.3. MILYEN ÉRVEK SZÓLHATNAK A NEMZETKÖZI BÍRÓSÁG VÉLEMÉNYEZŐ ELJÁRÁSA MELLETT?

Tartja a mondás, minden ember az ő maga fazeka mellé szít.⁶⁷ Talán igazság lehet abban is, hogy helyesebb lenne, ha épp érintettségének hiánya okán a Nemzetközi Bíróság mondana verdiktet⁶⁸ az ICC helyett a Római Statútum gyakorlati érvényesülése és más nemzetközi jogi normák összhangját vagy épp diszkrepanciáját illetően.

Az Afrikai Unió is nagy eséllyel jobban meggyőzhető lenne a Nemzetközi Bíróság által döntésének korrektségét illetően, hiszen az utóbbi időszakban erősen megropant az AU bizalma az ICC irányában, ezért feltételezhető, az afrikai államok komoly fenntartásokkal vennék, s meglehet, akár el sem fogadnák az ICC állásfoglalását az immunitás kérdésében.⁶⁹

⁶³ *Al-Bashir case: ICC Pre-Trial Chamber II decides not to refer South Africa's non-cooperation to the ASP or the UNSC*, ICC Press Release, 6 July 2017, ICC-CPI-20170706-PR1320, bit.ly/2UxaKv6.

⁶⁴ *Al-Bashir case: ICC Pre-Trial Chamber II decides to refer Jordan's non-cooperation to the ASP and UNSC*, ICC Press Release, 11 December 2017, ICC-CPI-20171211-PR1349, bit.ly/2YXC9Vm.

⁶⁵ MUDUKUTI (59. l.).

⁶⁶ AKANDE (58. l.).

⁶⁷ PACZOLAY Gyula: „Baranyai Decsi János és régi közmondásaink” *Kortárs* 2002/4, 77–80, bit.ly/2VxNVnt.

⁶⁸ A „verdikt” kifejezést ehelyütt természetesen nem az „ítélet”, hanem a generálisabb „bíróági döntés” szinonimájaként kívántam használni. A Nemzetközi Bíróság ugyanis államok közötti peres eljárásokban hoz – kötelező – ítéletet, s a véleményező eljárásokban – kötőerővel (általában) nem bírő – tanácsadó véleményt.

⁶⁹ AKANDE (58. l.).

Az pedig tény, hogy az ENSZ fő bírói szerve foglalkozott már hasonló problémákkal:⁷⁰ mind immunitási kérdéssel,⁷¹ mind a BT határozatainak természetével.⁷² Itt az alkalom, hogy e korábbi döntések összeérjenek, s ha netán maradt bennük pontatlanság,⁷³ az most kiküszöbölést nyerjen.

Ne feledjük végül azt sem, hogy amikor az ENSZ Biztonsági Tanácsa által életre hívott ICTY legitimitását vitatták munkája kezdetén, akkor is felmerült, hogy nem az Exjugoszláv Nemzetközi Büntetőtörvényszéknek kellett volna saját jogszersűségéről döntenie (mint ahogy azt megtette az elsőként elé került Tadić-ügyben),⁷⁴ hanem az lett volna hasznos, ha a Nemzetközi Bíróságtól kérnek (mégpedig az ENSZ Biztonsági Tanácsa) ez ügyben állásfoglalást véleményezési eljárás keretében.⁷⁵ Akkor ez elmaradt, most pedig egyelőre még kérdés, olvashatunk-e a közeljövőben egy nemzetközi bíróságtól egy másik nemzetközi bíróság státútumának értelmezésével kapcsolatos döntést. (Ahogy az is kérdés, ha valóban megszületne ez a tanácsadó vélemény, nem sugallná-e azt a – státútumának rendelkezéseiből nem s más bíróságok státútumaiból sem eredő – látszatot, hogy a Nemzetközi Bíróság hierarchikusan felette állna más nemzetközi bíróságoknak.⁷⁶)

⁷⁰ ORINA (48. l.).

⁷¹ Lásd a korábbi utalásokat jelen tanulmányban a Yerodia-ügyre.

⁷² Lásd a Lockerbie- vagy a Namibia-ügyben hozott ítéletet, illetve tanácsadó véleményt. *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1998, 9; *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1998, 115; *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, 16. HÁRS András: „Nemzetközi szervezetek határozatai” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SULLYOK Gábor) *bit.ly/2I7b-HU9* (2018).

⁷³ Hoffmann Tamás szolt ekként hozzá a 2018. októberi konferencián a jelen tanulmány alapjául szolgáló előadáshoz, amely szerint a Nemzetközi Bíróság leendő esetleges tanácsadó véleményében tisztázhatná a Yerodia-döntés korábbi pontatlanságait.

⁷⁴ *Decision on the Defence Motion on Jurisdiction*, ICTY, Prosecutor v. Dusko Tadić, 10 August 1995, *bit.ly/2D4ABzJ*; *Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, ICTY, Prosecutor v. Dusko Tadić, 2 October 1995, *bit.ly/1nOtOQw*.

⁷⁵ Erre egyik – a közelgő konferenciával kapcsolatos – beszélgetésünk során Lattmann Tamás tanárszéki kollégám emlékeztetett. Lásd még *The Proliferation of International Judicial Bodies: The Outlook for the International Legal Order. Speech by his Excellency Judge Gilbert Guillaume, President of the International Court of Justice, to the Sixth Committee of the General Assembly of the United Nations*, 27 October 2000, 4, *bit.ly/2Kn0qAQ*; LATTMANN Tamás: „A nemzetközi büntetőbírói fórumok működésének rendszere, különös tekintettel a Nemzetközi Büntetőbíróságra – politika, parancs vagy jog?” in KIRS Eszter (szerk.): *Egységesség és széttagolódás a nemzetközi büntetőjogban* (Miskolc: Bíbor 2009) 3, *bit.ly/2KnxclH*.

⁷⁶ ORINA (48. l.).

7.4. MILYEN SÚLLYAL ESHETNE LATBA A TANÁCSADÓ VÉLEMÉNY?

Az Afrikai Unió által kért tervezett tanácsadó vélemény nem bírna jogi kötőerővel, ez vitathatatlan. Az viszont még egyelőre a spekuláció világa, hogy vajon az AU – függetlenül a jogi kötelezettség hiányától – figyelembe venné-e az épp általa (az ENSZ Közgyűlésen keresztül) kezdeményezett eljárás végkimenetelét. Természetesen van esély rá, hogy csak akkor, ha az ő eddig kifejtett álláspontjukat osztaná a bíróság, akkor viszont nem, ha ellenkező véleménnyel lennének kénytelenek szembesülni. Angela Mudukuti arra figyelmeztet, ne feledjük Johannesburg példáját. Amikor al-Bashir látogatást tett az országban, a hatályban lévő nemzeti „nemzetközi büntetőbíróság törvény” világosan fogalmazott arról, hogy le kell tartóztatni az ICC által kiadni kért személyeket. Született is helyi elfogatóparancs a szudáni elnökkel szemben, egy bíróság elrendelte, hogy nem hagyhatja el a Dél-afrikai Köztársaság területét, egy másik pedig a letartóztatását kezdeményezte, végül mégis a politikai megfontolások győzedelmeskedtek a *rule of law* felett, s a politikai szempontok felülírták – ekkor – a szörnyű bűncselekményekért járó igazságszolgáltatás igényét, elvárását, követelményét. Ha lesz tanácsadó vélemény, meglátjuk majd azt is, vajon lendít-e bármit előre az immunitással kapcsolatos kérdéseken, akár konkrétan a szudáni elnök felelősségre vonásának processzusán, akkor is, ha netán nincs összhangban az afrikai államok politikai önérdekeivel.⁷⁷

Érdekes persze abba is belegondolnunk s továbbvinnünk e gondolatot, hogy az ICC maga sem lenne köteles követni a Nemzetközi Bíróság érvelését, ha az a sajátjával ellentétes lenne.⁷⁸

8. BRICHAMBAUT BÍRÓ KISEBBSÉGI VÉLEMÉNYE

Megjegyzendő, hogy amikor 2017-ben az ICC tárgyalás-előkészítő kamarája döntést hozott a Dél-afrikai Köztársaság mulasztásával kapcsolatban (arról, hogy a területükön járt ugyan al-Bashir, de nem tartóztatták le), a három bíróból álló testület egyik bírója, Marc Perrin de Brichambaut kisebbségi véleményt terjesztett elő,⁷⁹ felvetve, hogy a vitában felmerült kérdéseket akár érdemes lenne (áttételesen, hiszen nekik erre nincs hatáskörük) a Nemzetközi Bíróság elé is terjeszteni, s a (másik) hágai testülettől tanácsadó véleményt kérni.

Nem mindenki fogadta lelkesen e kezdeményezést, mondván, nem szerencsés épp az ICC egyik bírója által azt sugallni, mintha testületük képtelen lenne a vele kapcsolatos minden kérdést maga megítélni. Az ICC talárját viselők között ugyan vannak, akiket elsősorban a büntető anyagi és eljárásjogi szaktudásuk miatt választottak a testületbe, mások esetében azonban a nemzetközi jog területein való kiemelkedő jár-

⁷⁷ MUDUKUTI (59. lj.).

⁷⁸ ORINA (48. lj.).

⁷⁹ *Minority Opinion of Judge Marc Perrin de Brichambaut*, ICC-02/05-01/09-302-Anx 06-07-2017, 6 July 2017, para. 97, *bit.ly/2YZwJsZ*.

tasság megléte volt az elsődleges szempont megválasztásukkor,⁸⁰ azaz nem okozhat gondot a bírák számára,⁸¹ hogy akár az immunitás kérdésének minden felmerülő aspektusában is megalapozott tudás birtokában nyilatkozzanak meg.⁸²

Mindazonáltal az afrikai államok, amelyek kezdeményezték, hogy az ENSZ Közgyűlés fontolja meg a tanácsadó vélemény kérését, most előszeretettel hivatkoznak e bíró kisebbségi állásfoglalására. Brichambaut véleményét⁸³ a következőképp foglalja össze az afrikai államoknak az ENSZ Közgyűlése előtti kezdeményezéséhez fűzött magyarázó memorandum: A nemzetközi jog jelen állapota szerint nem világos, hogy 1. ha a Biztonsági Tanács utal egy helyzetet az ICC elé, a Római Statútumban nem részes fél egy részes állammal analóg helyzetbe kerül-e, s így a Római Statútum 98. cikke sem alkalmazható, azaz figyelmen kívül hagyandó; 2. al-Bashir immunitását eltörölte-e az ENSZ BT 1593 (2005) számú határozata; 3. nemzetközi bíróságok hatással lehetnek-e a személyes immunitás szokásjogi szabályának államok közötti alkalmazására (azaz ha nemzetközi bíróság is képbe kerül, ez lehet-e befolyással az immunitás megítélésére).⁸⁴

9. ZÁRÓ GONDOLATOK

Véleményem szerint arról nem lehet vita, hogy feltehető-e a Nemzetközi Bíróságnak az AU által tanácsadó véleményben megválaszoltatni tervezett kérdés. Hiszen ahogy a hágai testület statútuma fogalmaz: „A Közgyűlés vagy a Biztonsági Tanács a Nemzetközi Bíróságtól bármely jogi kérdésben tanácsadó véleményt kérhet.”⁸⁵ Várnunk kell még azonban arra, hogy az ENSZ plenáris konzultatív szervének többsége beáll-e e kezdeményezés mögé, s ha igen, milyen tartalomban sikerül megegyezniük, azaz pontosan mely kérdésre kérnek majd feleletet a Nemzetközi Bíróságtól. Különösen izgalmasnak ígérkezik,⁸⁶ hogy ha a hágai bírák nekiülnek e feladatnak, vajon kikérik-e a szintén hágai, a Nemzetközi Büntetőbíróságon dolgozó bírótársaik állásfoglalását, ahogy államokét is szokás e véleményezési eljárásokban.

⁸⁰ Római Statútum 36. cikk 3. (b) i)–ii).

⁸¹ Hozzáteendő, hogy a Római Statútum szerint a nemzetközi közjog két ágában szükséges igazán otthonosan mozognia a választásra jelölt bírácoknak: a humanitárius nemzetközi jog és az emberi jogok védelme területén.

⁸² ORINA (48. lj.).

⁸³ Voltaképpen a kisebbségi vélemény 99. cikkét emelik ki.

⁸⁴ Tanácsadó vélemény iránti kezdeményezés (13. lj.) Annex, Explanatory memorandum.

⁸⁵ Az ENSZ Alapokmányának mellékletét képező Nemzetközi Bíróság Statútuma, 96. cikk 1. bek.

⁸⁶ E kérdést Kovács Péter, az ICC bírója vetette fel a konferencia-előadáshoz fűzött hozzászólásában.