

**A legsúlyosabb jogsértések miatti
felelősségre vonhatóság nemzetközi
jogi tendenciái, különös tekintettel a
Nemzetközi Büntetőbíróság
joghatóságának előfeltételeire**

Ádány Tamás Vince
doktori értekezésének tézisei

Témavezető:
Prof. Dr. habil. Kovács Péter

PPKE JÁK
Jog-és Államtudományi Doktori Iskola

2011.
Budapest

I. A kutatás célja és indokoltsága

A nemzetközi jogot hatékonyságának, kikényszeríthetőségének hiányosságai miatt gyakran érik szakmai és laikus kritikák. Az „emberiség lelkiismeretét” leginkább megrázó cselekmények miatti büntetlenség egy valóban létező jelenség volt és részben maradt, amelynek okai elsősorban a nemzetközi jog szankciórendszerének és tényleges hatalmi viszonyainak sajátosságai között keresendők. A modern nemzetközi jog azonban egyre hatékonyabb válaszokat dolgozott ki e hézagok kitöltésére: kialakult egy alapvető tendencia, amelyet legfrappánsabban a „*to put an end to impunity*” jelszava testesít meg. A kutatás központi kérdése az volt, hogyan lehet a büntetlenség kultúráját felszámolni, valamint az, hogy milyen viszonyban állnak egymással az ennek érdekében alkalmazott jogi megoldások.

A második világháború utáni évtizedekben a nemzetközi jog normatív expanziója számos területen eredményezett látványos előretörést – ugyanakkor a túlzás nélkül legsúlyosabb jogsértésekért való felelősségre vonás gyakran elmaradt. Történt mindez úgy, hogy az *államok nemzetközi felelősségét* több esetben sikerült érvényesíteni, az *egyetemes joghatóság*on keresztül egyéneket vontak felelősségre területi illetve személyi alapon nem érintett országok, és az első *nemzetközi büntető törvényszékek* is megjelentek. Mivel a nemzetközi büntetőjog körében tárgyalt bűncselekmények elkövetése szoros összefüggésben áll a fegyveres erőszak alkalmazásával, amelynek az utóbbi években egyre gyakoribb módja volt a nemzetközi szervezetek égisze alatt végrehaj-

tott katonai művelet, az államok és az egyének mellett a felelősség potenciális címzettje lehet nemzetközi szervezet.

Büntetlenség tehát nem azért létezik, mert ne lennének felelősségi szabályok, felelősségre vonható jogalanyok vagy a felelősségre vonást ténylegesen végrehajtó intézmények: ellenkezőleg, talán a rendszer sokrétűsége okolható emiatt. A fenti felelősségi rendszerek egymáshoz való viszonya rejtette hipotézisem szerint mind a büntetlenség okát, mind esetleges lezárási lehetőségeit.

Kutatásom célja ezért e három lényegesen eltérő logikájú felelősségi rendszer egymáshoz való viszonyának feltárása volt, a Nemzetközi Büntetőbíróság komplementaritásra építő joghatóságának szempontjából. A komplementaritás ugyanis annyira újszerűnek tűnik, hogy beilleszkedése az államok felelőssége és az egyetemes joghatóság alkotta rendszerbe önmagában is számos nemzetközi jogi kérdést vet fel, nem is beszélve a nemzetközi szervezetekhez fűződő viszony néhány nyitott eleméről.

Ezek a kérdések kimondva-kimondatlanul két alapvető érték – *béke és igazság* – egymáshoz való viszonyához vezetnek. Igaz-e, hogy az igazság által elérhető a béke, vagy igazság nélkül nincs is béke? A hatályos szabályok több esetben inkább afelé mutatnak, hogy a két érték közül választani kell, míg a hagyományos nemzetközi jog egyértelműen a béke, az egyéni felelősség inkább az igazság mellett áll ki.

II. A kutatás módszere

A büntetlenség okai részben politikai, részben jogi természetűek. A kutatás során elsősorban a felelősségre vonás jogi természetű akadályaira koncentráltam, ugyanakkor a kutatás meghatározó szemlélete voluntarista hagyományokat követ – így az állami akarat, és az azt meghatározó politika is fontos szerephez jut.

A felelősségi rendszerek egymáshoz való viszonyának feltárása ugyanakkor már az állami akarat jogi formában történő megjelenése utáni állapotok vizsgálatát igényli: a kutatás módszere ennek megfelelően egyfajta érték alapú pozitívizmus, amely a béke és igazság viszonyát a jog szabályainak jogászai elemzésén keresztül törekszik bemutatni.

A nemzetközi büntetőjog sajátosságaiból ered, hogy e témát nem lehet csak kontinentális, vagy csak *common law* hagyományok alapján vizsgálni. A téma nemzetközi jogi jellege miatt azonban az összehasonlító módszer nem volt központi része a kutatásnak, inkább egyes részkérdések (például a *subpoena* fogalmának) feltárása során, kiegészítő jelleggel alkalmaztam.

A kutatás elsősorban írásos forrásokra épült. Jelentős mennyiségű elsődleges forrás vált elérhetővé az utóbbi években, egyes online adatbázisok már-már levéltári alaposságú kutatást tettek lehetővé. A teljesség igénye nélkül említhető e tekintetben a Nemzetközi Büntetőbíróság előkészítő anyagai 1994 és 1998 között, a nürnbergi per teljes iratanyaga, vagy a Yale Egyetem Avalon Projektjének diplomáciatörténeti dokumentumgyűjteménye. Különösen hasznosnak bizonyul-

tak az egyes bíróságok esetjogát összefoglaló teljes egészében hozzáférhető és önállóan kereshető gyűjtemények.

A hazai könyvtárak közül a Közép-Európai Egyetem és az Országgyűlés könyvtárai mellett egyedülálló kutatási lehetőséget nyújtott Herczegh Géza gazdag könyvadománya Tanszékünk számára. Kiapadhatatlan forrásnak bizonyult – bizonyos korlátok között – a Heinonline adatbázis, amely Magyarországon papíron nem elérhető bőségben biztosított hozzáférést számos vezető nemzetközi szakfolyóirathoz.

Az írott források mellett jelentősen befolyásolták a kutatás menetét és szemléletét azok a konferenciák, amelyekben volt szerencsém részt venni az utóbbi években. Kiemelkedik ezek közül is a William Schabas vezetésével Galway-ben rendezett nyári egyetem és az azt követő konferencia, amely elsősorban a *common law* minták megértését segítette, az *International Criminal Law Network* hágai konferencia sorozata, a komplementaritás iránti érdeklődésem egyik meghatározó forrása és a firenzei *European University Institute* rendezvénye, amely leginkább a nemzetközi jog és a nemzetközi büntetőjog kapcsolatáról alkotott nézeteimet helyezte új megvilágításba.

III. A kutatás eredményeinek rövid összefoglalása

1. A komplementaritás rendszere nem légtüres térben keletkezett: a már létező nemzetközi jogi intézmények közzé illeszkedik. Az *ad hoc* nemzetközi törvényszékek alakították

ki a mai rendszer elvi szintű és részletes szabályait. Dolgozatomban nem célja a törvényszékek részletes bemutatása: ezért a világháború utáni és az ENSZ *ad hoc* törvényszékeivel kapcsolatban is elsősorban azok későbbi jogfejlődésre gyakorolt hatására és az eljárások megindításának feltételeire szorítkozik az elemzés.

A kutatás kezdetén az *ad hoc* törvényszékek elsődleges joghatóságával kapcsolatban felállított egyik munkahipotézis a dolgozat írása során részben megdőlt, részben meghaladottá vált. Bár az ENSZ *ad hoc* törvényszékei elsődleges joghatósággal rendelkeznek, az utóbbi években itt is egyre nagyobb szerepet kapnak a nemzeti eljárások, illetve általában a nemzeti hatóságokkal való együttműködés. Az eljárásban vizsgált *prima facie* ügy vizsgálata a komplementaritás egyik előfutáraként is értékelhető lehet, míg a Blaskic ügyben kibontakozó polémia az állam együttműködésre kényszerítésének határait jelöli ki. Az *ad hoc* törvényszékek egyúttal megmutatták, hogy milyen nehézségeket okoz a gyakorlatban ha egy állam hatóságai nem akarnak vagy nem képesek eljárni a nemzetközi jog alapvető normáit megsértő személyekkel szemben.

Az *ad hoc* törvényszékek egyik legnagyobb jogfejlesztési eredménye az egyes bűncselekmények tényállásának tisztázása. A nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék munkája utánra tehető szinte a teljes nemzetközi emberi jogi szabályozás, és a humanitárius nemzetközi jog is jelentősen átalakult. A nemzetközi büntetőjog nürnbergi elveit az ENSZ törvényszékei adaptálták a kilencvenes évekre gyökeresen átalakult szabályozási környezethez.

2. Legtágabb értelemben a felelősség megállapításának első kérdése az, hogy a személyek milyen körét érinti az alapvető normák megsértése miatti felelősség. A nemzetközi bűncselekményeket mai felfogásunk szerint az egyének követik el, ugyanakkor a klasszikus nemzetközi jog elsődleges alanyai az államok. Az állam által elkövetett bűncselekmény fogalma a szokásjogi kodifikációból végül kikerült, de más néven a legsúlyosabb jogsértések miatti elkülönült felelősség fennmaradt. A nemzetközi jog alapvető normájának megsértése bizonyos esetekben egyéni és állami felelősséget egyszerre eredményezhet. Amennyiben egy jogsértő cselekmény az államnak betudható, és egyúttal egy nemzetközi bűncselekmény tényállását is megvalósítja, vagyis az elkövető hivatalos állami funkcióban járt el, látszólag több megoldás kínálkozik. Az egyének és államok együttes felelőssége értelemszerűen felveti a kétféle felelősségre vonás egymásra gyakorolt hatását. Bizonyítható, hogy az egyént elmarasztaló bírói ítélet még nem váltja ki az ítélt dolog joghatását az állam felelősségével kapcsolatban, még a történeti tényállás bizonyítottága tekintetében sem döntő, csak „igen meggyőző” bizonyítékként értékelhető. Nem vezethető le viszont a jelenleg hatályos szabályokból, hogy az egyéni felelősség megállapítása jelenleg érdemben enyhítené, vagy kizárná az állam felelősségét – még akkor sem, ha az állam saját bírósága lép fel az állam tisztviselőivel szemben. Egy ilyen nemzeti ítélet viszont nem csak a betudhatóság, de a jogsértés bizonyítéka is lehet más (nemzetközi) fórum előtt. Így az államok felelősségének jelenlegi szabályozása az elkövető saját országában, nemzeti szinten történő felelősségre vonása ellen hat. A nemzetközi szervezetek égisze alatt végrehajtott katonai műveletek során elkövetett esetleges jogsértések miatti felelősségre vonhatóság lehetőségeit nagyban leronthatja rész-

ben a betudhatóság kérdésének nehézsége, részben az egyén felett joghatósággal rendelkező nemzetközi fórum hiánya.

A területi és személyi joghatóság mellett a nemzetközi kapcsolatokban nagy hagyományokkal rendelkezik az egyetemes joghatóság szabályozása, de nem feltétlenül annak gyakorlása. A nemzetközi jog alapvető normáinak megsértése miatti felelősségre vonás rendszerében a kalózkodásra visszavezethető egyetemes joghatóság viszonylag sikeresnek volt nevezhető. Nem vetett fel komoly, a nemzetközi jogrendszer sarkalatos elveit megkérdőjelező problémákat az egyetemes joghatóság alkalmazása az állami támogatást már nem élvező személyekkel szemben, mint amilyen a náci háborús bűnösök többsége volt.

Az egyetemes joghatósággal kapcsolatos egyik probléma épp alkalmazásának hiánya: az állami hatóságok saját, már létező ügyterhüket vonakodtak növelni olyan ügyekkel, amelyekben csak komoly többletmunkával érhetnek el bármilyen eredményt – ha ez egyáltalán lehetséges.

Másrészt az egyetemes joghatóság alkalmazása magas állami tisztséget betöltő személyekkel szemben az ezredfordulón megbukott, a Yerodia és a Pinochet ügyek legalábbis ezt mutatták. Alkalmazási köre tehát a magánjellegű elkövetőkre és az immunitással nem rendelkező állami tisztviselőkre terjed ki.

Az államok felelőssége, különösen a nemzetközi szervezetek égisze alatt végrehajtott katonai műveletek során elkövetett jogsértésekre tekintettel, az egyetemes joghatóságra épülő egyéni felelősséggel kibővülve még mindig nem jelent megoldást a büntetlenség visszaszorítására: szükség van tehát az ezt a rendszert kiegészítő nemzetközi törvényszékekre.

3. Mivel a dolgozat elsősorban nemzetközi jogi szempontból vizsgálja a törvényszékeket, ezért az anyagi jogba tartozó egyes bűncselekmények részletes büntetőjogi elemzése helyett csak a tényállások Nemzetközi Büntetőbírószágon alkalmazott állapotának rövid ismertetése szerepel. Ez azonban feltétlenül szükséges, hiszen az anyagi jogban szereplő tényállások kimerítése a joghatóság gyakorlásának *conditio sine qua non*-ja. A hatályos magyar büntetőjogi szabályok nem tükrözik a fent említett, kilencvenes években végbe ment változásokat, és ez a helyzet számos dogmatikai és gyakorlati kérdést is felvet. A jelenlegi magyar szabályozási környezet mindenképpen változtatásra szorul, mert az anyagi jog hézagai miatt ma magyar bíró gyakorlatilag nem képes eljárni a Nemzetközi Büntetőbírószágot joghatóságába tartozó cselekmények többsége miatt.

A kitűzött célokhoz képest a magyar jogi vonatkozásokban a kutatás nem tekinthető teljesen sikeresnek. Sikerült bemutatni a magyar szabályozási környezetet, és az összehasonlító módszer illusztratív alkalmazásával igazolni, hogy a magyar Btk. és az 1945. évi VII. tc. még hatályban lévő rendelkezései ritkán állnak összhangban a Római statútum tényállásaival. A Római statútum magyar jogba ültetésének elmaradását eredményező okok feltárására tett kísérlet azonban részben kudarcot vallott: a törvényjavaslat visszavonásáról szóló döntést nem sikerült megtalálni, a szóba jöhető országgyűlési bizottsági ülés jegyzőkönyvének feldolgozását az ülés időpontjának meghatározhatatlansága mindaddig megakadályozta.

4. A joghatóság gyakorlásának feltételei a Nemzetközi Büntetőbírószágon, legszűkebb értelemben az eljárásjogi előfeltételeket jelentik. Az erre vonatkozó szabályok még akkor is

újdonstágot jelentettek a korábbi megoldásokhoz képest, ha bizonyos elemeit az *ad hoc* törvényszékek előrevetítették. A szuverenitás tiszteletén alapuló szabályozási koncepció azonban épp hogy visszatérést jelez a nemzetközi jog hagyományos értékeihez, a kivételes történelmi helyzetekben létrejött *ad hoc* törvényszékekhez képest. A Nemzetközi Büntetőbíróság előtti eljárás egyfajta *ultima ratio* – csak akkor kerül rá sor, ha az érintett nemzeti hatóságok nem képesek, vagy nem akarnak érdemi eljárást lefolytatni a Római státútum bűncselekményeiben védett alapvető nemzetközi jogi normák megsértőivel szemben. Az ICC elleni támadások rendszerint az eljárást indító mechanizmusok félreértésén – félreértelmezésén alapulnak. A dolgozat ezért kitér e mechanizmusok szabályozásának nemzetközi jogi vetületeire is: annál is inkább, mert a Római státútum szóhasználatában ezek jelentik a joghatóság gyakorlásának előfeltételeit.

A komplementaritás lényegét jelentő kérdés, hogyan, milyen szempontok alapján minősítheti egy kiegészítő jellegű nemzetközi törvényszék egy szuverén állam bíróságának eljárását. Az állami képesség és akarat hiányára vonatkozó keret-szabályokat a Római státútum ugyan tartalmazza, de az előkészítő dokumentumok is hallgatnak arról, hogy milyen feltételekkel lehet egy eljárást érdeminek nevezni. Szinte az egyetlen ismert ellenpélda az ún. *shielding*, vagyis ha az eljárást azért folytatja le az állam, hogy az elkövetőt megóvja a nemzetközi büntetőeljárástól, de hogy ez mikor állapítható meg, az szintén nem szerepel a tételes joganyagban.

A kutatás során, mivel a komplementaritás kérdéseit azok általános nemzetközi jogi összefüggéseiben vizsgáltam, a nemzeti eljárások minősítésének problémája az emberi jogi bíróságok ítélezési gyakorlatának alkalmazásához vezetett.

Az élethez való jog és a hatékony jogorvoslathoz való jog együttes alkalmazása során az Emberi Jogok Európai és Amerikaközi Bírósága is felvázolta azokat az elvárásokat, amelyeket az élethez való jog államnak betudható megsértése esetén végrehajtandó vizsgálatnál szembeni minőségi követelményként értékelhetünk. Az ítélkezési gyakorlat alapján felállított követelményrendszer hiánypótló jellegű, véleményem szerint adaptálható lehet az ICC érdemi eljárás vizsgálatába, de legalábbis előrevetíti azokat a szempontokat, amelyek mentén az Tárgyalás Előkészítő Kamara megítélheti, hogy érdemi eljárást folytatott-e le az érintett állam.

5. A szuverenitás védelme az ICC eljárásában nem merül ki az eljárás megindítását megelőző vizsgálatban. A részes felek célja ugyanis nem egy hatalmas ügyteherrel rendelkező, minden ügyet magához vonzó bíróság létrehozása volt, hanem a büntetlenség felszámolása – az ICC tehát egy erre szolgáló eszköz, amely képes ugyan büntetőeljárás lefolytatására, de a célját hatékonyabban éri el, ha rábírja az érintett államok hatóságait ugyanerre.

Az ICC igazságszolgáltatási szerepe szoros összefüggésben áll a nemzetközi békével és biztonsággal, amelynek megőrzése, az ENSZ Alapokmánya szerint, a Biztonsági Tanács fő felelőssége. Ezért amellett, hogy a Biztonsági Tanács természetesen jogot szerzett az eljárás megindítására az ICC előtt, más esetekben akár úgy is dönthet, hogy a nemzetközi béke biztosítására tett biztonsági tanácsi lépéseket az ICC eljárása veszélyezteti. Ezek a kérdések különös fontosságot nyernek a békeműveletek során elkövetett esetleges jogsértések elleni fellépésben, kiegészülve a nemzetközi szervezetek felelősségének kérdéseivel.

Az tárgyalás előkészítő eljárási szakban ezért számos szelep biztosítja az eljárás nemzeti szintre történő visszautalásának lehetőségét. Az állam megtámadhatja az ICC eljárását a tárgyalás kitűzése előtt, ha időközben képessé vált az érdemi eljárás lefolytatására, vagy azt most már akarja. Az ICC ilyenkor egy alapos vizsgálat után visszautalja az ügyet az állami bíróságokhoz. A Biztonsági Tanács VII. fejezet szerinti eljárásban hozott határozatával egy évre felfüggesztheti az ICC eljárását – amely döntése meghosszabbítható. A Biztonsági Tanács azonban mára kiterjesztette ezt a hatáskörét a libériai békefenntartó misszióról szóló határozatában. Továbbá az állami együttműködés szabályai között is találhatunk olyan elemeket, amelyek lehetővé teszik, hogy egy állam érdemben akadályozza az ICC eljárását: az *ad hoc* törvényszékek tapasztalataiból okulva az ilyen technikáknak a státútum, és az Eljárási és bizonyítási szabályzat is próbálja elejét venni.

IV. A szerző témában közölt egyéb publikációi

- *A fegyveres összeütközések joga*, eds: Ádány, Tamás Vince– Bartha, Orsolya–Törő, Csaba. ISBN 978-963-7060-59-5, 462 p.
- *International Relations and the Introduction of an International Criminal Court*; in: Crossroads, No. 2/2001, Milano
- *Humanitarian Intervention against States Supporting Terrorism*; in: Terrorisme et droit international /

- Hyperterrorism and International Law; ed: Kovács Péter, Miskolci Egyetemi Kiadó – European Integration Studies, Vol 1. No 1. 2002. Miskolc
- *A terrorizmussal szembeni fegyveres harc*; in: Emlékkönyv Flachbarth Ernő tiszteletére, ed: Szabó Marcel, PPKE JÁK, 2003, Budapest
 - *Rebellion or War of Independence? The Case of the Martyrs of Arad*; in: L'histoire en droit international / History in International Law; ed: Kovács Péter, Bíbor Kiadó, 2004, Miskolc
 - *A joghatóság gyakorlásának előfeltételei a Nemzetközi Büntetőbíróságon*; in: Placet Experiri – Ünnepi tanulmányok Bánrévy Gábor 75. születésnapjára; ed.: Raffai Katalin, PPCU, 2004, Budapest
 - *Schabas on genocide - Review of William A. Schabas: Genocide in International Law*; in: Miskolc Journal of International Law, 2005. Vol 2. No. 1
 - *Individual Criminal Liability for the Crimes Committed in 1956*; in: Miskolc Journal of International Law, 2006. Vol 3. No. 3
 - *Collective Rights as Reflected by the Jurisprudence of the ICTY*; in: Miskolc Journal of International Law, 2008. Vol 5 No. 2
 - *Érdemi eljárás: a komplementaritás Achilles-sarka*; in: Egységesedés és széttagolódás a nemzetközi büntetőjogban, ed.: Kirs Eszter, Bíbor Kiadó, 2009
 - *A nemzetközi humanitárius jog szankciói* (társszerző: Baller, Barbara) in: Ádány-Bartha-Törő: A fegyveres összeütközések joga
 - *Szemelvények: Afrika*; in: Ádány-Bartha-Törő: A fegyveres összeütközések joga
 - *A nemzetközi törvényszékek és a Nemzetközi*

Büntetőbíróság szerepe az egyén felelősségre vonásában; in: Földrész, Nemzetközi és Európai Jogi Szemle, III. évf. 2010. No. 1-2.

- *Genuine Test of Genuine Prosecutions – A Human Rights Model for Complementarity*
in: State Responsibility and the Law of Treaties, Eleven Publisher, Hága, 2010
- *A nemzetközi büntetőjog elhatárolása az államok felelősségétől,* in: Emlékkönyv Apáthy István tiszteletére, Szabó Marcel (ed.), Budapest, Europa Nostra, 2010.

Alkalmazott kutatások:

- *Records of the International Court of Justice from the Gabčíkovo-Nagymaros Case - CR 97/8, CR 97/10 CR 97/14*
Fordítások, 1999, Miniszterelnöki Hivatal, Dunai Kormánybiztos Titkársága
- *A hátrányos megkülönböztetés tilalma a nemzetközi jogban,* Igazságügyi Minisztérium 2002

Egyetemi dolgozatok:

- *A Bős-Nagymarosi Vízlépcsőrendszerről szóló szerződés értelmezésének stádiumai*
(Szakdolgozat, 2000, PPKE JÁK)
- *Contemporary Legal Changes in the International Legal System of Peace and Security;* Master's Thesis, 2001, Alta Scuola Economia e Relazioni Internazionali,

Milano,

Előadások:

- *State Co-operation with International Criminal Tribunals*; Magyar Bíróképző Akadémia, Budapest, 2009. november
- *A nemzetközi törvényszékek és a Nemzetközi Büntetőbíróság szerepe az egyén felelősségre vonásában*; Külügyminisztérium, Budapest, 2009. szeptember
- *A humanitárius jog szankciói – a nemzetközi büntetőbíráskodás*; Katonai Jogászok Éves Konferenciája, Balatonkenese, 2009. szeptember
- *Genuine Prosecution of Individuals, and its Possible Impacts on State Responsibility*; Lauterpacht Institute of International Law - PPKE JÁK, Budapest, 2009. május
- *Emberi jogi minták a komplementaritásban*; Miskolci Egyetem 2009. május
- *Personal Responsibility for Violations of International Humanitarian Law*, Varsó, 2007. november
- *Az EU részvétele nemzetközi szervezetekben – Működő CFSP és a Nemzetközi Büntetőbíróság* OCIPE, PPKE JÁK 2003. április
- *Individual Criminal Liability for the Crimes Committed in the 1956 Revolution* Miskolci Egyetem, 2007.
- *Nemzetközi büntetőjogi válaszok a kisebbségeket érő legsúlyosabb atrocitásokra*; EÖKIK, Budapest, 2004