

KOVÁCS PÉTER\*

## MIÉRT NINCS MÉG KIHIRDETVE A RÓMAI STATÚTUM? GONDOLATOK A RÓMAI STATÚTUM ÉS AZ ALAPTÖRVÉNY ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGÉNEK EGYSZERŰSÉGÉRŐL

*A tanulmány azt a kérdést járja körül, hogy van-e észszerű magyarázata annak, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság alapító okmányát, a Magyarország által is aláírt, majd ratifikált Római Statútumot nem sikerült a magyar jogrendszerbe formálisan beépíteni, azaz törvénnyel kihirdetni. Ez immáron minimum tizenhét éves elmaradást jelent, és bár három kormányzati próbálkozás is történt, azok rendre megakadtak, anélkül, hogy a kihirdetés ellenében szóló érveket, indokokat nyilvánosságra hozták volna.*

*A tanulmány megkísérli áttekinteni, hogy mégis mik lehetnek az esetleges érvek a kihirdetés ellenében, és ennek keretei között összeveti az egykori Alkotmánynak és a jelenlegi Alaptörvénynek a köztársasági elnök immunitásáról szóló szabályait, valamint az ún. impeachment eljárás hazai szabályait. Felidézi, hogy milyen cselekményekre terjed is ki a Római Statútum, bemutatja a Nemzetközi Büntetőbíróság eljárásának ütemeit és az ún. kiegészítő joghatóság, a komplementaritás elvének érvényesítési szabályait, és hangsúlyozza, hogy az impeachment eljárás alkalmazásával a hazai alkotmányos/alaptörvényi szabályok megfelelően alkalmazhatók és összeegyeztethetők a Római Statútum követelményeivel.*

*A tanulmány rámutat arra, hogy a Római Statútum kihirdetésének akadályozása és halogatása nyomán olyan jogrendszerbeli koherenciazavarok álltak elő, amelyek a Nemzetközi Büntetőbírósággal való napi, jogsegélyügyi természetű együttműködést veszélyeztethetik, különös tekintettel arra, hogy a büntető törvénykönyvnek és a büntetőeljárásról szóló törvénynek számos olyan cikke van, amely „a nemzetközi büntetőbíróság alapokmányát kihirdető, illetve alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról szóló törvény” előírásaitól tesz függővé bizonyos intézményeket, bizonyos lépéseket.*

\* A Nemzetközi Büntetőbíróság bírója, egyetemi tanár, kutatóprofesszor, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30. E-mail: [profpeterkovacs@hotmail.com](mailto:profpeterkovacs@hotmail.com).

A tanulmányt a szerző kutatói minőségében készítette, és az nem tekinthető a Nemzetközi Büntetőbíróság hivatalos álláspontjának.

## 1. TIZENHÉT ÉVE...

*Huszonegy évvel ezelőtt*, 1998. július 17-én fogadták el a Nemzetközi Büntető-bíróságot (ICC) alapító Római Statútumot az államok képviselői, köztük az erre felhatalmazó *2014/1998. (V. 6.) Korm. határozat* alapján Magyarországi is. *Húsz évvel ezelőtt*, 1999. január 15-én írta alá a magyar kormány képviselője a Római Statútumot, a *2296/1998. (XII. 30.) Korm. határozatban* foglalt felhatalmazás alapján. *Tizennyolc éve* erősítette meg az Országgyűlés a Római Statútumot a *72/2001. (XI. 7.) OGY határozattal*, és ennek nyomán a megerősítő okirat letétbe helyezése 2001. november 30-án megtörtént. *Tizenhét évvel ezelőtt*, 2002. július 1-jén a Római Statútum hatályba lépett.

*Tizenhét éve* nem tudták elérni a hol egymást váltó, hol a korábbi tevékenységüket folytató magyar kormányok, hogy a Római Statútumot kihirdessék, azaz törvényi formában beléptessék a magyar jogrendszerbe.

*Tizenhét éve* hivatkoznak a magyar külügyminisztérium és az igazságügy-minisztérium szakértői, köztisztviselői és különböző rangú vezetői a Köztársasági Elnöki Hivatal (KEH) tisztviselőire, hogy ott akad el mindig alkotmányossági aggályok miatt a kihirdetési kezdeményezés vagy éppen már a formális előterjesztés.

*Tizenhét éve* nem hozzák nyilvánosságra, hogy tulajdonképpen mit is tekintenek alkotmányellenesnek.

*Tizenhét éve* próbálja a magyar egyetemi világ nemzetközi jogász és alkotmányjogász közössége kitalálni, hogy mi lehet a gond és mi lehet a megoldás útja, jelezve, hogy ha van megalapozott alkotmányossági aggály, akkor az Alkotmány vagy immár az Alaptörvény kiegészítésével azt azért orvosolni lehetne.

*Tizenhét éve* nem került az alkotmányozó elé ilyen tartalmú előterjesztés, jöllehet az egykori Alkotmány, illetve a jelenlegi Alaptörvény nem kevés módosításon ment azóta keresztül.

*Sokkal több, mint tizenhét éve* próbálja a magyar egyetemi világ nemzetközi jogász közössége<sup>1</sup> tudatosítani, hogy a Magyarország által is elfogadott, aláírt és ratifikált nemzetközi szerződési kötelezettség kihirdetésének elmaradása nem játék, nem bocsánatos bűn, és nem intézhető el azzal, hogy „úgysem tűnik fel senkinek”,

<sup>1</sup> A jelen tanulmány tudatosan eltekint a nemzetközi jog és a belső jog bonyolult kapcsolatának, tudományos iskoláinak és a magyar gyakorlat ellentmondásainak elemzésétől, és csak utal az ezeket bemutató megkerülhetetlen régebbi és újabb tudományos feldolgozásokra, mint pl. BODNÁR László: *A nemzetközi szerződések és az állam* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1987); BLUTMAN László: *A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogban: fogalmi keretek* (MTA doktori értekezés, 2016) [bit.ly/213R23o](http://bit.ly/213R23o); BLUTMAN László – CSATLÓS Erzsébet – SCHIFFNER Imola: *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra* (Budapest: HVG-ORAC 2014); MOLNÁR Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus – Dóm 2013); MOLNÁR Tamás: „A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) [bit.ly/2KbxxFM](http://bit.ly/2KbxxFM) (2018); SÜLYÖK Gábor: „A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása” *Jog – Állam – Politika* 2012/1, 17–60, [bit.ly/2Un73aX](http://bit.ly/2Un73aX); SZÉNÁSI György: „A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos döntéshozatalra és eljárásra vonatkozó hatályos magyar jogi szabályozás és a napi valóság, ahogy azt a hivatásos jogalkalmazó látja és tapasztalja” *Magyar Jog* 2002/7, 397–405.

és „attól még tudnak nyugodtan aludni a magyar emberek...”, hanem sok érv szól amellett, hogy itt tulajdonképpen komoly következményekkel járó mulasztásban, sőt alkotmányos mulasztásban van a törvényhozó.

*Tizenhét éve* próbálja a magyar egyetemi világ nemzetközi jogász<sup>2</sup> és alkotmányjogász<sup>3</sup> közössége meggyőzni az érintetteket, hogy sem nemzetközi jogi, sem alkotmányjogi érvekkel nem támasztható alá a Római Statútum kihirdetésének akadályozása.

## 2. MITŐL TART(HAT) A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI HIVATAL?

Mint említettük, tudomásunk szerint sem a tágabb magyar közvéleményt, sem az érdeklődő tudományos közösséget nem tájékoztatta a KEH arról, hogy tulajdonképpen mi is az, amit alkotmányossági problémának tekint. Ugyanakkor a parlamenti vitákban elhangzott utalások,<sup>4</sup> parlamenti képviselői dokumentumok<sup>5</sup> vagy eseti beszélgetések félmondatai, tudományos írások<sup>6</sup> egyaránt arra utalnak, hogy egy elemet tart igazán aggályosnak a KEH, és ez a mentességi klauzula és annak is az államfőkre vonatkozó fordulata. Ez a Római Statútumot kihirdetésre 2016-ban beterjesztő törvényjavaslathoz (Trócsányi-javaslat<sup>7</sup>) csatolt magyar fordítás szerint a következő:

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 sze-

<sup>2</sup> Lásd pl. ÁDÁNY Tamás Vince: „A Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága és a magyar jog” *Pázmány Law Working Papers* 2010/2, [bit.ly/2D1ht5w](http://bit.ly/2D1ht5w); BÉRES Nóra: „A Nemzetközi Büntetőbíróság államokkal történő együttműködésének problémája, különös tekintettel az államfői immunitás kérdésére” in SZABÓ Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma Miskolc, 2016. november 17.* (Miskolc: Miskolci Egyetem 2017) 43–48; HOFFMANN Tamás: „Az emberiség elleni bűncselekmények nemzetközi és magyar jogi szabályozása” *Állam- és Jogtudomány* 2017/1, 29–55, [bit.ly/2Kjgfsq](http://bit.ly/2Kjgfsq); KOVÁCS Péter: „Kátyúba ragadt-e a szekér? (Avagy menthető-e a Nemzetközi Büntetőbíróság római statútuma kihirdetésének elmaradása és magyarázható-e annak hazai hányattatása? Alternatív javaslatok a megoldás irányába...)” *Iustum Aequum Salutare* 2015/2, 61–81, [bit.ly/2D1UMOJ](http://bit.ly/2D1UMOJ); LATTMANN Tamás: „A nemzetközi büntetőbírói fórumokkal való együttműködés lehetősége vagy lehetetlensége a magyar jogi előírások alapján – különös tekintettel a Nemzetközi Büntetőbíróságra” *Kül-Világ* 2011/1–2, 40–54, [bit.ly/2Ddixn9](http://bit.ly/2Ddixn9); PAPP Nikolett: „Az államfők nemzetközi büntetőjogi felelősségre vonásának mai keretei” *Debreceni Jogi Műhely* 2016/3–4, 117–132, [bit.ly/2U2cY0f](http://bit.ly/2U2cY0f); SZTANCS Edit: „A Nemzetközi Büntetőbíróság és a magyar jog viszonya” *Debreceni Jogi Műhely* 2016/3–4, [bit.ly/2G7wGnx](http://bit.ly/2G7wGnx); VARGA Réka: „A Római Statútum végrehajtása nemzeti szinten, különös tekintettel a magyar büntetőjogi rendszerre” *Kül-Világ* 2012/4, 76–86, [bit.ly/2I5ipdn](http://bit.ly/2I5ipdn).

<sup>3</sup> CSÉRFAI Attila: „A Római Statútum, avagy egy ki nem hirdetett szerződés Magyarországon” *Magyar Jog* 2013/5, 281–288.

<sup>4</sup> Lásd alább, a kihirdetési törvénytervezet parlamenti vitájának érintésekor.

<sup>5</sup> Lásd alább, a kihirdetési törvénytervezet parlamenti vitájának érintésekor.

<sup>6</sup> Lásd árnyalt megfogalmazásokkal pl. VARGA (2. lj.) 80 és PAPP (2. lj.) 125.

<sup>7</sup> T/10722. sz. törvényjavaslat a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának és a Statútum 8. cikkére vonatkozó kempalmai módosításának kihirdetéséről, [bit.ly/2G5glj5](http://bit.ly/2G5glj5). A 2018-ban megválasztott parlament T/383. szám alatt tartja nyilván, [bit.ly/2UmK5Rj](http://bit.ly/2UmK5Rj).

mélyt 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.

(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.

Hogy ez az, amit egyes döntés-előkészítő tisztviselők nem tudnak tudomásul venni, az is alátámasztja, hogy közben különösebb gond nélkül kihirdetésre került az ICC kiváltságairól és mentességeiről szóló megállapodás,<sup>8</sup> és nem okozott problémát a Római Statútum a régi Btk. módosításakor, valamint az új Btk. és a büntetőeljárás törvény elfogadása során, jóllehet mindezekben több explicit és implicit utalás van az ICC-re vagy egy „nemzetközi büntetőbíróságra”, és a Btk.-ban egyrészt felismerhetők a Római Statútum tényállásai, másrészt erre az adott törvény miniszteri indokolása<sup>9</sup> is felhívta a figyelmet.

A Trócsányi-javaslat – amelyet a korábbi kormányok idején a kapcsolódó technikai szempontú szabályok tekintetében ezzel sok hasonlóságot mutató ún. Szénási-előterjesztés,<sup>10</sup> valamint a számos ponton szövegszerűen azonos Bárándy-javaslat<sup>11</sup> előzött meg<sup>12</sup> – egyébként ritkán tapasztalhatóan szép összhangban, úgy a kormánypárt(ok), mint az ellenzéki pártok támogató hozzászólásával övezett, 2016. május 25-én lezajlott általános vitájában minden képviselő érintette és helyeselte a javaslatnak azt a megoldását, hogy a képviselői és egyéb mentességek tekintetében úgy módosítja az odavágó törvények<sup>13</sup> szövegét, hogy az abban „foglalt mentelmi jog nem jelenti akadályát a [...] felelősségre vonásának a Magyarország által elismert

<sup>8</sup> 2006. évi XXXI. tv. a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútuma Résztes Államainak Első Közgyűlése által, 2002. szeptember 10-én, New Yorkban elfogadott, a Nemzetközi Büntetőbíróság kiváltságairól és mentességeiről szóló Megállapodás kihirdetéséről.

<sup>9</sup> T/6958. sz. törvényjavaslat a Büntető Törvénykönyvről, *bit.ly/2UDupfY*, IV. Az új Btk. Különös Részeinek újításai, 198, 275, 391.

<sup>10</sup> Szénási György (1946–2014) diplomata, 1990–2000 között a külügyminisztérium nemzetközi jogi főosztályvezetője volt, majd 2005-ben rövid ideig *ad litem* bírósági elnök az ICTY-on. Az ő nevéhez kapcsolódó, az ICC-t érintő külügyminisztériumi előterjesztést 2002-ben tárcaközi egyeztetésre bocsátották, majd a dokumentum Csipkerózsika-álomba merült. Mivel ez ún. döntés-előkészítő dokumentum volt, ezért az egyeztetésben érintettek körén kívüliek számára nem volt elérhető, és utóbb sem tették hozzáférhetővé. Figyelemmel az ezzel egy időben publikált tanulmányára, az állítható, hogy az előterjesztés kiindulópontja az aláírás és a ratifikáció előtt megejtett gondos ellenőrzés ténye és az Alkotmánnyal való összeegyeztethető értelmezés premisszája volt. SZÉNÁSI (1. lj.) 402 és 404 alapján.

<sup>11</sup> T/4490 sz. törvényjavaslat az Egyesült Nemzetek Diplomáciai Konferenciája által, a Nemzetközi Büntetőbíróság Rómában, 1998. július 17-én elfogadott Statútumának kihirdetéséről, *bit.ly/2UocLJK*.

<sup>12</sup> Ezek ismertetését lásd SZTANCS (2. lj.); KOVÁCS (2. lj.) 67–70.

<sup>13</sup> 2011. évi CLI. tv. az Alkotmánybíróságról (Abtv.); a Költségvetési Tanács elnökének mentességei miatt a 2011. évi CXCV. tv. Magyarország gazdasági stabilitásáról; 2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről.

joghatósággal rendelkező nemzetközi bíróság joghatósága alá tartozó büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt”. Az MSZP képviselője is támogatta ezt a megoldást, majd érintette a köztársasági elnök helyzetét, azonban tulajdonképpen tévesen<sup>14</sup> azt hangsúlyozta, hogy „[a] köztársasági elnök lesz az egyetlen közjogi tisztséget betöltő, akivel szemben hivatali ideje alatt nem indítható büntetőeljárás, figyelemmel arra, hogy az ő immunitását a korábbi szabályokkal egyezően az Alaptörvény biztosítja, amelynek bolygatása e kihirdető törvény kapcsán nem indokolt”. A Jobbik is támogatta az előterjesztést, és csak azt kifogásolta, hogy a Trócsányi-javaslat a kapcsolódó törvények között a Btk.-ban a 333. § (A nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása) után beiktatni javasolt egy újabb bűncselekményi tényállást (333/A. § Népiirtás, emberiesség elleni vagy háborús bűncselekmény nyilvános tagadása), és ebben felvezető fordulatként betett egy utalást ezeknek a bűncselekményeknek a Római Statútumban foglalt meghatározására.<sup>15</sup>

Az ülést vezető elnök megköszönte a kormány képviselőjének és az országgyűlési képviselőknek a hozzászólásaikat. Azóta – azaz három éven át – nem történt a parlamentben e tárgyban semmi, az általános vitát lezárták, a részletes vitát viszont nem kezdték meg. Ennek okáról találgatások vannak, amelyek lényegét azonban egy képviselői honlapon közölték megerősítik.<sup>16</sup> Ugyanakkor tény, hogy T/383. számmal átiktatták a Trócsányi-javaslatot a következő parlamenti ciklusra, azaz elvben „talpon maradt”...

<sup>14</sup> Mint a későbbiekben kifejtésre kerül, végül is védhető az a tétel, hogy „az Alaptörvény [...] bolygatása e kihirdető törvény kapcsán nem indokolt”, azonban téves az a megállapítás, hogy „[a] köztársasági elnök lesz az egyetlen közjogi tisztséget betöltő, akivel szemben hivatali ideje alatt nem indítható büntetőeljárás”. A vonatkozó koordinátákat alább, a Római Statútumnak a komplementaritási szabályait és a magyar Alaptörvény *impeachment* eljárása szabályait tárgyaló részekben mutatjuk be.

<sup>15</sup> A benyújtott módosító indítvány azonban valójában nem is a referenciát vette volna ki, hanem kiegészítette volna azzal, hogy „amennyiben az adott cselekmény oly módon valósul meg, hogy az nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport, vagy annak valamely tagja elleni erőszakra vagy gyűlöletre uszításra alkalmas”.

<sup>16</sup> Egy országgyűlési képviselő honlapján „Az egyes irományok összefoglalója 2016. június 6. – 2016. június 10.” című dokumentum az alábbi rövid megjegyzést tartalmazza: „Iromány: T/10722. A Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának és a Statútum 8. cikkére vonatkozó kampalmai módosításának kihirdetéséről [...] »A törvényjavaslat a tavaszi ülészakban megállításra került, mert a KEH nem teljesen ért egyet a módosítással.«” *bit.ly/2U7sg40*, 42–43.

Ez csak még homályosabbá teszi a képet, ugyanis a kampalmai „nagy módosítást” (az agresszió definícióját) a magyar állam még nem erősítette meg, ezért azt a miniszteri előterjesztést a kihirdetési törvényjavaslatba bele sem vette. Igaz, a kampalmai „kis módosításokat” sem, amelyek azt irányozzák elő, hogy nem nemzetközi fegyveres konfliktusban is legyen bűncselekmény a mérgező fegyverek, a fojtó- és mérgezgázok és folyadékok, valamint az emberi testben ellapuló, kiterjedő vagy bemetesztett végű lövedékek alkalmazása, de a kihirdető törvényjavaslat ennek a ratifikálására is felhatalmazást kért – „3. § Az Országgyűlés e törvénnyel felhatalmazást ad a Statútum 2010. június 10-én Kampalában elfogadott, a Statútum 8. cikkére vonatkozó módosítása (a továbbiakban: Módosítás) kötelező hatályának elismerésére” –, hogy egységes szerkezetben legyen kihirdethető a Statútum. A hivatkozott dokumentum rövid mondatából viszont nem derül ki, hogy a KEH ezzel a jogtechnikai megoldással nem ért egyet, vagy magával azzal, hogy büntetendő legyen ilyen fegyverek használata polgárháborúban is, vagy pedig a mentességi kérdés kezelésével.

Mi lehetett a kétségkívül sikeres és az összes parlamenti párt egyetértését tükröző általános vita után a részletes vita lefolytatását megakadályozó üzenet jogi érrendszere? *Hiteles*, pontos információ híján talán a „mire gondolhatott a költő?” jellegű rekonstrukció a járható út, annak minden bizonytalanságával.

### 3. AZ ALKOTMÁNY ÉS AZ ALAPTÖRVÉNY A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK IMMUNITÁSÁRÓL ÉS AZ *IMPEACHMENT* ELJÁRÁS

Az Alkotmányban<sup>17</sup> és az Alaptörvényben<sup>18</sup> egyaránt volt és van a köztársasági elnök mentességéről szóló szabály. Ezek szövege viszonylag hasonló, az előbbit az Alkotmánybíróság értelmezte is.<sup>19</sup> Ennek a jelen tanulmány szempontjából legfontosabb mondata a következő volt: „Tehát a köztársasági elnök teljes sérthetetlenséget csak a hivatali ideje alatti, de tisztségétől független cselekményével kapcsolatos büntető eljárástól való mentességgént élvez.”

Az alkotmányi és az alaptörvényi rendelkezések eltérő szórendje és az „illetve” kötőszó kétértelmősége miatt ugyan felvethető a kérdés, hogy a korábbi alkotmánybíróági tétel alkalmazható-e az új szövegkörnyezetben is – és tekintsünk el a Záró és egyes rendelkezések 5. pontjában foglaltaktól<sup>20</sup> és az azzal összefüggésben kialakított alkotmánybíróági gyakorlat<sup>21</sup> elemzésétől –, de amennyiben még mindig irányadó a fent hivatkozott alkotmánybíróági tézis, akkor is az ún. *impeachment* eljárás lehetőségére figyelemmel és annak keretei között értelmezendő.

<sup>17</sup> Alkotmány 31/A. § (1)–(6) bek., 32. § (1)–(3) bek.

<sup>18</sup> Alaptörvény 13. cikk (1)–(6) bek.

<sup>19</sup> 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217. „Az Alkotmány a köztársasági elnök személyének sérthetetlenségét nemcsak deklarálja [31/A. § (1) bek.], hanem felelőtlenségének határait – a kortársi parlamentáris rendszerekben szokásos mértékkel összhangban – meg is határozza. Az Alkotmány értelmében a köztársasági elnök politikai felelősségre nem vonható. Jogi felelőssége hivatali ideje alatt csakis azért áll fenn, ha tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt szándékosan megsérti [31. § (4) bek., 31/A. §, 32. §]. Hivatali tevékenységével össze nem függő cselekménye miatt az elnök ellen csak megbízatásának lejárta után indítható büntető eljárás. Tehát a köztársasági elnök teljes sérthetetlenséget csak a hivatali ideje alatti, de tisztségétől független cselekményével kapcsolatos büntető eljárástól való mentességgént élvez. A politikai és a jogi felelősség más természetű, és egymástól független. A köztársasági elnök mentessége a politikai felelősségtől nem mentesíti őt a jogi felelősségtől, ha annak feltételei fennállnak. A köztársasági elnök jogi felelőssége semmilyen tekintetben nem pótolja hiányzó politikai felelősségét.”

<sup>20</sup> Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések „5. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”

<sup>21</sup> „[A]z újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.” 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32].

A megfosztási vagy *impeachment* eljárás alaptörvényi szabálya<sup>22</sup> és annak az Alkotmánybíróságról szóló törvényben való leképeződése<sup>23</sup> arra a következtetésre ösztönöz, hogy annak nem csak a hivatali hatáskörben elkövetett cselekmények tekintetében van relevanciája. Ez a nyelvtani és logikai értelmezésen<sup>24</sup> túl az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosításának parlamenti vitájában elhangzott kormányparti képviselői véleményekkel,<sup>25</sup> valamint bizonyos mértékben a jelenlegi köztársasági elnök elődjének nem önálló, saját tudományos munkát nem igazán tartalmazó doktori disszertációja kínos ügyéhez kapcsolódó ellenzéki képviselői megnyilatkozásokkal<sup>26</sup> is alátámasztható.

Eszerint az *impeachment* eljárás – amelynek nincs tényleges magyarországi gyakorlata – a méltatlanság, a méltatlanná válás gondolatköre körül forog, ami a legfőbb közjogi méltóságot viselő személy hivatali ideje alatti vagy előtti, de a közbizalom szempontjából releváns, azt megrendítő cselekményéhez kötődik.

<sup>22</sup> Alaptörvény 13. cikk (1)–(6) bek.

<sup>23</sup> Abtv. 13. A köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása 35. § (1)–(5) bek.

<sup>24</sup> Mivel „a szándékos bűncselekmény” elkövetése a Btk. szándékos megsértését jelenti, ezért feltételezhetjük, hogy az alkotmányozó (az Alaptörvény tekintetében) nem redundáns megfogalmazást alkalmazott, hanem azt a „tiszttsége gyakorlásával összefüggésben” fordulatot elkülönítve használja, azaz vagy a hivatali idő alatt, de nem „tiszttsége gyakorlásával összefüggésben” (azaz magánmunkában), vagy pedig a hivatalba lépés előtti időben elkövetett cselekményre vonatkozik.

<sup>25</sup> Az új. Abtv. szövegét tartalmazó T/4424. sz. indítvány az alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság önálló indítványának indokolása a bizottság nevében, Salamon László aláírásával a következőt tartalmazta: „A 35.§-hoz. Az Alaptörvény – a hatályos Alkotmánynál is szűkszavúban – kizárólag a megfosztási eljárás megindításának kérdését szabályozza részletesen. Az Abtv. néhány alapvető eljárási kérdést rendel azzal a megfontolással ugyanakkor, hogy a közjogi felelősség megállapításában, alapvetően célszerűnek tűnik az impeachment eljárás alapján (pl USA) büntető felelősség megállapítása, illetve a cselekmény elkövetésének megállapítása nélkül, pusztán a *közjogi tiszttségre való – bizalomvesztés és feddhetetlenség elvesztése miatti – méltatlanság okán* történő tiszttségvesztés, mely után adott esetben rendes büntetőbíróság el ott felelhet a továbbiakban.” (Kiem. – K. P.) *bit.ly/2YXnauv*.

A parlamenti vitában Mátrai Márta a Fidesz képviselőcsoportja részéről az alábbiakat mondta: „A javaslat az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárások és jogkövetkezmények között rendelkezik a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására vonatkozó szabályokról is. Az alaptörvény a hatályos alkotmánynál is szűkszavúban, kizárólag a megfosztási eljárás megindításának kérdését szabályozza részletesen. A közjogi felelősség megállapításában célszerű az úgynevezett impeachment eljárás alkalmazása, azaz a büntetőfelelősség megállapítása a cselekmény elkövetésének kimondása nélkül, *pusztán a bizalomvesztés, a feddhetetlenség elvesztése miatt, a közjogi tiszttségre való méltatlanság okán történő tiszttségvesztés* lehetősége, amely után a tisztségétől megfosztott személy a továbbiakban adott esetben rendes büntetőbíróság előtt felelhet.” (Kiem. – K. P.) *bit.ly/2G8zzU7*.

<sup>26</sup> „Az MSZP frakcióigazgatója szerint a Fidesznek egy lehetősége van: »nem kiállni Schmitt Pál mellett, hanem a parlament keretei között elmozdítani a köztársasági elnököt.« Többias azt mondta: támogatják az LMP korábbi javaslatát, hogy az Országgyűlés fossa meg a tisztségétől az államfőt, de hozzátette a Fidesz képviselőinek szavazatán múlik az eljárás sikere. A megfosztási eljárást 78 képviselő kezdeményezheti, de kétharmados többség kell ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság elé kerüljön az ügy.» „Schmitt Pál nem érzékeli a valóságot – ellenzéki reakciók”, *Origo* 2012. március 31., *bit.ly/2l2CXDb*.

„Far-right Jobbik spokeswoman Dora Duro said that if the ruling Fidesz party did not get rid of Mr Schmitt »the anger in the street« would, while Gergely Karacsony, a deputy of the environmental left-wing LMP party, called for the president’s impeachment.” „Hungarian president stripped of PhD” *Daily Telegraph* 29 March 2012, *bit.ly/2DOQEPI*.

#### 4. MILYEN CSELEKMÉNYEKRE TERJED KI A RÓMAI STATÚTUM, ÉS AZOKAT EGY KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK KÖZ- VAGY MAGÁNMINŐSÉGÉBEN KÖVETHETI-E EL? ELKÖVETHETI-E HIVATALBA LÉPÉSE ELŐTT?

A Római Statútum<sup>27</sup> – a Trócsányi-javaslat fordításában – az alábbi cselekményekre terjed ki: (a) népirtás,<sup>28</sup> (b) emberiesség elleni bűncselekmények, (c) háborús bűncselekmények, (d) agresszió.<sup>29</sup> Ugyanakkor ehhez hozzá kell tenni a súlyossági kritérium visszatérő hangsúlyozását a Római Statútumban. Egyrészt a már hivatkozott 5. cikk 1. §-ának felvezető mondatában („A Bíróság joghatósága a nemzetközi közösség egészét érintő legsúlyosabb bűncselekményekre korlátozódik”), valamint az egyes bűncselekménykategóriák alapváltozatait a 7. cikkben<sup>30</sup> és a 8. cikkben<sup>31</sup> tételesen felsoroló cikkek felvezetésében. Másrészt pedig az agresszió esetében (8 bis cikk, valamint 15 bis és 15 ter cikk) – amely cikkeket elfogadó országoként külön meg kellene erősíteni, amit egyébként Magyarország mindmostanáig nem tett meg – a tényállási variánsokat felvezetően szintén látunk egy súlyossági

<sup>27</sup> Római Statútum 5. cikk 1.

<sup>28</sup> A népirtás tényállási variánsait a Római Statútum 6. cikke a népirtás tilalmáról és megbüntetéséről szóló 1948. évi egyezményvel szöveg szerinti azonosságban sorolja fel: „A jelen Statútum alkalmazásában a népirtás alatt bármelyik következő cselekmény értendő, amelyet valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport, mint olyan, teljes vagy részleges megsemmisítésének szándékával követnek el: (a) csoport tagjainak megölése; (b) csoport tagjainak súlyos testi vagy lelki sérelem okozása; (c) a csoport szándékosan olyan életfeltételek közé kényszerítése, amelyek a csoport teljes vagy részleges fizikai megsemmisülését okozhatják; (d) olyan intézkedések foganatosítása, amelyek célja a csoporton belüli születések meggátolása; (e) csoport gyermekeinek más csoporthoz való elhurcolása.”

<sup>29</sup> Az agresszió (a definícióját megadó kampalai határozat 2018. július 17-i hatálybalépése után) tényállási variánsai azonosak a 3314(XXIX). sz. ENSZ közgyűlési határozat tényállási variánsaival.

<sup>30</sup> Római Statútum 7. cikk „(1) A jelen Statútum alkalmazásában az emberiesség elleni bűncselekmények alatt az alábbi cselekmények bármelyike értendő, amelyet *a polgári lakosság elleni átfogó vagy módszeres támadás* részeként, a támadásról tudva követnek el: [...]” Itt a Római Statútum az alábbi tizenegy bűncselekményt sorolja fel: „(a) szándékos emberölés; (b) kiirtás; (c) rabszolgaságba taszítás; (d) a lakosság áttelepítése vagy erőszakos elhurcolása; (e) a nemzetközi jog alapvető rendelkezéseinek megsértésével elkövetett bebörtönzés vagy a fizikai szabadság elvonásának más súlyos formája; (f) kínzás; (g) erőszakos közösülés, szexuális rabszolgaságban tartás, prostitúcióra kényszerítés, kényszerterhesség, kényszer-sterilizálás, vagy a nemi erőszak bármely más, hasonlóan súlyos formája; (h) bármely meghatározható csoport vagy közösség üldözése politikai, faji, nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, a 3. bekezdésben meghatározott nemi, vagy más, a nemzetközi jog által egyetemesen tiltott egyéb ismérv alapján, a jelen bekezdésben írt bármely cselekménnyel, vagy a Bíróság joghatósága alá tartozó bármely más bűncselekménnyel kapcsolatban; (i) személyek erőszakos eltüntetése; (j) az apartheid; (k) más, hasonló jellegű, szándékosan jelentős szenvedést, vagy a testi épség vagy a testi vagy a lelki egészség elleni súlyos sérelmet okozó embertelen cselekmények.”

<sup>31</sup> Római Statútum 8. cikk „(1) A Bíróság joghatósággal rendelkezik a háborús bűncselekmények vonatkozásában, különösen akkor, amikor ezeket a bűncselekményeket *tervszerűen vagy politika részeként követik el*, vagy ilyen bűncselekmények tömeges elkövetésének részei.” Itt a Római Statútum nemzetközi és nem nemzetközi fegyveres összeütközés szerinti bontásban, jelentős részben a genfi és hágai humanitárius, illetve hadijogi egyezményekre alapozva 34, illetve 16 bűncselekményt nevesít.



kritériumot,<sup>32</sup> továbbá egy utalást arra, hogy nem segédraktárosi, főtörzsőrmesteri vagy zászlósi szinten gondolják beazonosítani az elkövetőt: „*a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State.*”

A Köztársasági Elnöki Hivatal vélelmezett aggodalmainak megalapozottsága után kutatva nézzük meg, hogy egy bármikori magyar köztársasági elnök célkeresztbe kerülésének van-e realitása.

Tény, hogy voltak, illetve vannak a Nemzetközi Büntetőbíróság gyakorlatában példák államfők elleni eljárásra, bár ezek eufemisztikusan szólva nem tartoznak a leg-sikeresebbek közé. Moammer Kadhafi libiai vezetőt a polgárháború során a felkelők elfogták, és a sebesült államfőt megölték, így a Biztonsági Tanács kezdeményezésére indult eljárás az ő vonatkozásában megszűnt. Al-Bashir szudáni államelnök ellen a dárfúri tartományban történtek miatt szintén a Biztonsági Tanács kezdeményezett eljárást, mindenekelőtt népirtás miatt. Ez egyelőre egy, ám sem a hazájában, sem meglátogatott részes vagy nem részes államokban végre nem hajtott letartóztatási parancsot, valamint a mulasztó államokat elmarasztaló határozatot eredményezett. Kenyában egy választási kampány során elkövetett elképesztő méretű brutalitásokért a főügyész által felelősnek tekintett rivalizáló politikusok (Uhuru Kenyatta és William Ruto) utóbb kerültek államelnöki, illetve alelnöki pozícióba. Jelenleg folyamatban van a korábbi elefántcsontparti elnök, Laurent Gbagbo elleni büntetőper hivatali ideje alatt, szintén választási kampány során és után, a vád szerint általa és „kapcsolódó körei” által elrendelt, részben az állami fegyveres, rendészeti erők, részben mozgósított futballszurkolók és ifjúsági mozgalmak révén történt brutális fel-lépés miatt (amelynek következtében sok volt a halott, a lőtt és szürt sebesült, valamint sokan estek áldozatul az „aktivisták” által elkövetett, szervezettnek tűnő nemi erőszaknak is). Megjegyzendő, hogy a felsoroltak alkotmányjogilag mind erős, prezidenciális rendszerek államfői.

Túl azon, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság eleve csak a Római Statútum hatálybalépése (azaz 2002. július 1.) után elkövetett cselekmények tekintetében kompetens<sup>33</sup> – és az agresszió esetében ez a dátum 2018. július 17., és az is csak az azt megerősítő államokat illetően –, és figyelemmel az összehasonlító alkotmányjog-tu-

<sup>32</sup> Római Statútum 8 bis cikk: „For the purpose of this Statute, »crime of aggression« means the planning, preparation, initiation or execution, *by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State*, of an act of aggression which, *by its character, gravity and scale*, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations.” (Kiem. – K. P.) E fordulatnak nincs magyar fordítása a Trócsányi-javaslatban, mivel annak benyújtásakor a kampalmai módosításokat Magyarország még nem erősítette meg, a javaslat viszont felhatalmazást kért a megerősítésre. A tényállási variánsok a mintaként szolgáló angol változatban szó szerint azonosak a 3314(XXIX) ENSZ közgyűlési határozatban foglaltakkal. Megjegyzendő, hogy a két francia szöveg viszont kb. 25 eltérést mutat. Igaz, ezek az eltérések mindenekelőtt stilisztikai jellegűek.

<sup>33</sup> Római Statútum 11. cikk: „Időbeli hatály 1. A Bíróság joghatósága csak a jelen Statútum hatálybalépése után elkövetett bűncselekményekre terjed ki. 2. Ha egy Állam a jelen Statútum hatálybalépése után válik annak Részesévé, a Bíróság joghatósága csak a Statútumnak az Állam vonatkozásában történő hatálybalépése után elkövetett bűncselekményekre terjed ki, kivéve, ha az adott Állam a Statútum 12. cikkének 3. bekezdése szerinti nyilatkozatot tett.”

dományban az ún. gyenge típusú köztársasági elnök kategóriájáról kifejtettekre, érdemes megnézni, hogy az Alkotmánybíróság hogyan is értelmezte a magyar államfő akciószabadságát, hatásköreit katonai ügyekben. A katonai hatáskörök szem előtt tartása azért is fontos, mivel az ICC hatáskörébe tartozó bűncselekmények – meghatározó jelleggel – azok, amelyek az egyenruhás erőszakapparátusok magukról megfélemedezett tagjai által elkövetett egyedi cselekmények tömegével szembeni nemtörődömségből, a parancsnoki fegyelmi jog tudatos vagy megmagyarázhatatlan nem érvényesítéséből vagy természetesen a bűnös parancsok kiadásából állnak össze.

Mint emlékeztet, az ún. taxisblokádk kapcsán az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy „[a] köztársasági elnök főparancsnoki funkciója az elnök alkotmányjogi jogállásának része, és nem a Magyar Honvédségben illetve a Határőrségben viselt rang vagy beosztás. A fegyveres erők főparancsnoka a fegyveres erőkön kívül áll, azoknak irányítója és nem vezetője.”<sup>34</sup> [Csak emlékeztetünk arra, hogy az Alkotmány itt értelmezett 29. § (2) bekezdése szó szerint azonos az Alaptörvény 9. cikk (2) bekezdésével.]

Tekintsünk el az Alaptörvénynek a „különleges jogrendre” vonatkozó szabályai vizsgálatától és ott a köztársasági elnöknek a hadiállapot kinyilvánításában, a rendkívüli állapot kihirdetésében, a Honvédelmi Tanács létrehozásában és elnöklésében játszott szerepének<sup>35</sup> az elemzésétől, amelyhez tényleges gyakorlat híján csak a nyelvtani értelmezést és összehasonlító jogi példákat lehet segítségül hívni. Ráadásul a magyar jogtörténeti hagyományok sem tudnak segíteni.<sup>36</sup> Mindenesetre szorítkozunk arra, hogy a különleges jogrendre vonatkozó alaptörvényi szabályok nyelvtani értelmezésükben *prima facie* (és logikus összhangban az ún. kancellári demokrácia 1989/90-ben átvett, majd 2011-ben és azt követően méginkább kibontakoztatott jellemzőivel) sokkal inkább a kormány alkotmányjogi pozíciójának ideiglenes további erősítését jelentik, mintsem a köztársasági elnök operatív katonai döntéseinek alkotmányos alapjait.

Így viszont továbbra sem világos, hogy a Római Statútumban felsorolt bűncselekmények és a mindenkori magyar köztársasági elnök milyen logikai kapcsolatba hozhatók egymással. Azaz a hivatali hatáskörben vagy a magánminőségben (vagy hivatali idejében, vagy a hivatali idejét megelőzően) elkövetett cselekmények lehetnek-e – elvben – olyanok, amelyek miatt a felelősségre vonás elvi lehetősége annyira aggasztónak tűnhet? Nézetünk szerint az alkotmányjogilag „gyenge”, azaz a nem prezidenciális vagy éppen csak félprezidenciális köztársasági elnökök esetében meglehetősen nehéz elképzelni olyan helyzetet, amikor a köztársasági elnök lépése a Római Statútum szerinti bűncselekményeket valósítana meg. Magyarországon pedig

<sup>34</sup> 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, A/3. a) pont.

<sup>35</sup> Alaptörvény 48. cikk (3), (5) és (8) bek., 49. cikk (1), (2) és (3) bek.

<sup>36</sup> Háborús összefüggésekben Ferenc József és IV. Károly uralkodói és 1920 után Horthy Miklós kormányzó jogosítványai kevés támpontot nyújtanak, hiszen főhadúri minőségük (és több más, többek között külügyi jogosítványaik) a közjogilag „erős államfő” prerogatíváival jártak együtt. Nem nyújt segítséget a *Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. tv.* sem, amelynek – a vizsgált tárgykörben – nem volt tényleges gyakorlata.

még az Alaptörvény szerinti ún. különleges jogrend keretei között sem valószínű, hogy az államfő a Honvédelmi Tanács tagjaként a Római Statútum szempontjából releváns bűnös döntés (ti. már egy operatív döntés) meghozatalában venne részt.<sup>37</sup>

Hátra van azonban az az elméleti eset, amelyet még meg kell vizsgálnunk, hogy a köztársasági elnök hivatali ideje alatt, de magánminőségében követne el olyan cselekményt, amely a Római Statútum hatálya alá esik. Ám lássuk be, hogy ez – figyelemmel a Római Statútum fentebb hivatkozott szabályaira – tulajdonképpen fogalmilag képtelenség. Hivatali időben, de magánminőségben (?) népirtásra utasítani vagy azt tevőlegesen elkövetni...? Magánminőségben apartheidet gyakorolni, magánminőségben emberek ellen fegyveres összeütközésben bűnös hadviselési módot gyakorolni, tiltott fegyvereket használni...? Az államfő esetében fogalmilag kizárt, hogy erre sor kerülhetne. (Az államfő magánminőségében lényegében családi, baráti látogatásokat, természetbeni túrákat vagy múzeum- és képtárlátogatást tehet, vadászati, horgászati, evezési, esetleg borászati, képzőművészi, szépírói, kutatói vagy éppen állatbaráti szenvedélyeinek hódolhat.) Ha mégis bekövetkezne az, hogy magánminőségében vett volna részt a Római Statútum által büntetni rendelt cselekmény elkövetésében – bár kételkedünk abban, hogy bárki tudna erre racionális példát kitalálni –, úgy az *impeachment* eljárás, éppen annak szövegezése miatt, erre megfelelő szankcionálási lehetőséget nyújt.

Mi a helyzet az illetőnek a köztársasági elnöki tisztségbe emelés előtt elkövetett cselekményeivel? Elképzelhető-e, hogy korábban a Római Statútum hatálya alá eső cselekményt hajtott volna végre, és mindez rejtve maradhatott az adott személy kiválasztásában és jelölésében döntő szerepet játszó politikusok vagy az éppen adott ellenzék előtt? Nyilvánvalóan nem.

Mennyi valószínűsége van annak, hogy az illető tevőleges közreműködése elérte azt a szintet, amely a Római Statútum alkalmazását involválja: azaz a bűnös tevékenységet (ne feledjük: népirtás, emberiség elleni bűncselekmények, háborús bűncselekmények, agresszió) a *parancsnoki ranglétra igen magas fokán állva* hajtotta volna végre? Meggyőződésünk, hogy ennek a valószínűsége: zéró.

De ha egyszer valamikor mégis ilyen személyt választanának meg, ugyan milyen jogi akadálya lenne az *impeachment* eljárás megindításának a parlamentben, figyelemmel arra, ahogyan azt az elfogadásakor értelmezték az országgyűlési képviselők? Akikhez a magyar legfőbb ügyész közvetítésével eljut az ICC főügyésze által összeállított részletes dokumentáció, amely szakmai szempontú részletességgel írja le, hogy szerinte hol és mi történt, és milyen bizonyítékok alapján jutott ő arra a következtetésre, hogy a Római Statútum szerint az adott személy tekintetében az ő intézménye is eljárásra jogosult.

<sup>37</sup> Az Alaptörvény 49. cikk (3) bek. szerint „[a] Honvédelmi Tanács dönt [...] a Magyar Honvédség külföldi [...] alkalmazásáról”. E szemérmes fordulatnak a realitások talaján maradván a tényleges értelme egy NATO védelmi akcióban való konkrét részvétel alaptörvényi háttérének megteremtésével azonosítható, és eleve a 48. cikkel összhangban értelmezendő.

## 5. A NEMZETKÖZI BÜNTETŐBÍRÓSÁG ELJÁRÁSÁNAK ÜTEMEI ÉS A KOMPLEMENTARITÁS ELVÉNEK ÉRVÉNYESÍTÉSI SZABÁLYA

Mindeddig már többször hivatkoztunk az *impeachment* eljárás fontosságára és idevágó jellegére. Az olvasó számára – ha nem nemzetközi jogász – talán azonban nem világos, miért is kapcsolódik vagy miért kapcsolható ez az alkotmányos intézmény a Római Statútumhoz.

Az egykori Bárándy-javaslat és a 2016-os Trócsányi-javaslat egyaránt nagy hangsúlyt fektetett annak bemutatására, hogy az ICC nem a nemzeti büntető joghatóság helyébe, hanem melléje lép.<sup>38</sup> A szakirodalom<sup>39</sup> ezt mint a Római Statútum egyik legfőbb sajátosságát méltatja és elemzi a gyakorlat tapasztalatai alapján.

A komplementaritás azt jelenti, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság akkor jár el, ha az állam nem tudja vagy nem akarja a felelősségre vonást elvégezni: ha megtörtént vagy ha folyamatban van a kivizsgálás és annak eredményei alapján a felelősségre vonás, amely a jogállamiság elveit betartva az elkövetett cselekménnyel adekvát szankció kiszabására vezet (vagy pedig ha ezen elvek betartásával, de jogszerű felmentésre, az eljárás megszüntetésére került sor), akkor az ICC nem jár el, hiszen érvényes a kétszeres eljárás tilalma, az ún. *ne bis in idem* elve. Ha azonban az állam tudatosan nem jár el (vagy az eljárás ugyan megállapította a bűnösséget, de indokolatlanul enyhe büntetést szabott ki) vagy pedig nem is képes eljárni (például az elhúzódozó polgárháború szétverte a hazai bírósági rendszert vagy egyéb olyan körülményeket teremtett, hogy a bíróságok nem tudnak pártatlanul, függetlenül eljárni ezekben az ügyekben), akkor az ICC joghatósága megáll.

Az ICC elé mindenekelőtt akkor kerülhetnek ügyek, ha a Római Statútum részes államának területén vagy azok állampolgárai közreműködésével valósultak meg az említett bűncselekmények. Ilyenre bármely részes állam felhívhatja az ICC figyelmét, akár területi, akár személyi alapon érintett benne, de akár közvetlen kapcsolat nélkül is. Az államok azonban nem egy konkrét ügyet vihetnek a Nemzetközi Büntetőbíróság elé, hanem egy több vagy éppen sok-sok ügyből összeálló *helyzetet*, amelyből a főügyész határozza meg a cselekmények jellegét, súlyát, az áldozatok számát és a cselekmények kihatását, figyelembe véve a feldolgozandó ügyeket. Arra is lehetőség van, hogy a főügyész saját hatáskörben (*proprio motu*) – figyelemmel a Római Statútum hatálya alá eső bűncselekmények súlyára, volumenére, kihatásaira és az áldozatok számára – válasszon ki részes államokbeli helyzetet. Ez

<sup>38</sup> „A Bíróság nemzeti intézményeket kiegészítő jellegéből (komplementaritás) következően a fenti feltételek teljesülése esetén is csak akkor járhat el, ha az erre egyébként jogosult állam nem kívánja vagy nem képes gyakorolni büntető joghatóságát.” T/10722. sz. törvényjavaslat (7. lj.) 200. (Ez a mondat szó szerint azonos a Bárándy-javaslat megfelelő mondatával.)

<sup>39</sup> ÁDÁNY Tamás Vince: „A komplementaritás elve a gyakorlatban” *Kül-Világ* 2012/4, 60–75, *bit.ly/2I2LwOI*; BÉRES Nóra: „Gondolatok a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatóságának vitás kérdéseiről” *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 2015, 203–212, *bit.ly/2G60DUY*; Kovács Péter: „Nemzetközi büntetőbíráskodás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SÜLYOK Gábor), *bit.ly/2OYqI4* (2018).

a hatáskör az adatgyűjtés tekintetében eleve adott, azonban a *proprio motu* eljárás nyomozati fázisba csak akkor léphet át, ha arra az ICC ún. tárgyalás-előkészítő kamarája engedélyt ad, amennyiben elégségesnek találja az eljárás folytatásának megalapozottságát alátámasztó főügyési bizonyítékokat. A Biztonsági Tanács is utalhat *helyzeteket* a Nemzetközi Büntetőbíróság elé, függetlenül attól, hogy a területi vagy állampolgári alapon érintett állam részese-e a Római Statútumnak.

Az ICC előtt a „helyzet” általánosabb köréből úgy kerül kiválasztásra a konkrét „eset”, hogy az sokban emlékeztet az államok nemzeti büntetőeljárására. Az államok gyakorlatában, 1. ha bűncselekmény elkövetésének tényét vagy gyanúját észleli a hazai bűnüldöző szerv, akkor – hacsak nem egyértelmű „tetterés” történt – 2. az adatgyűjtés és az adatok elemzése alapján nyomozás indítása mellett dönt, de 3. egyelőre gyakran csak ismeretlen tettes ellen. 4. Utóbb, ha a nyomozás során konkrét személyek kerülnek látótérbe, akkor dönt a nyomozó hatóság arról, hogy van-e közöttük egy (vagy több) olyan, aki eleve vagy a nyomozás folytatása eredményeként az elkövetéssel alaposan gyanúsítható.

Az ICC főügyésze lényegében ugyanezen logika mentén halad az elemzés, az előzetes vizsgálódás, a nyomozás, a vádemelés szakaszaiban. A vádemelés megalapozottságát az ICC tárgyalás-előkészítő kamarája ellenőrzi, amikor dönt a vád befogadásáról. Ez a szerep itt már a nyomozati bírói/vizsgálóbírói funkcióra emlékeztet. E vizsgálati lépéssorozatban a komplementaritást folyamatosan vizsgálja a főügyész,<sup>40</sup> valamint – amikor az ügy adott fázisa előtte van – a tárgyalás-előkészítő kamara. Ha az állam lebonyolította, beindította vagy – menet közben – beindítja a hazai eljárást, feltéve, hogy az a jogállamisági kritériumoknak megfelel, akkor a kiegészítő joghatóság elve értelmében az ICC nem rendelkezik joghatósággal. Ennek tényét hivatalból és az érintett kormányok együttműködése alapján vizsgálja.<sup>41</sup> A komplementaritást – ha van ténybeli alapja – kifogásként az egyén vagy a kormány is felvetheti. (A főügyész a gázai tengeri blokádtörési kísérlettel szembeni izraeli fellépés ügyében hozott döntésében azt is hangsúlyozta, hogy a maga részéről kötelességének tekinti az indokolatlan, zaklató nyomozati eljárások – „*unwarranted*” or „*frivolous*” investigations – megakadályozását.<sup>42</sup>)

Mindebből viszont az következik, hogy abban a fentiek szerint igen-igen valószínű esetben, ha a köztársasági elnök – akárki legyen is az – a vizsgálatban egy-

<sup>40</sup> „47. As confirmed by the Appeals Chamber, the first question in assessing complementarity is an empirical question: whether there are or have been any relevant national investigations or prosecutions. [...] this assessment cannot be undertaken on the basis of hypothetical national proceedings that may or may not take place in the future: it must be based on the concrete facts as they exist at the time. [...] 58. [...] The complementarity assessment is made on the basis of the underlying facts as they exist at the time of the determination and is subject to revision based on change in circumstances.” The Office of the Prosecutor: „Policy Paper on Preliminary Examinations” November 2013, 12, 14–15, §§ 47, 58, [bit.ly/24HzhZw](http://bit.ly/24HzhZw).

<sup>41</sup> The Office of the Prosecutor: „Policy Paper on Case Selection and Prioritisation” 15 September 2016, 11, § 31, [bit.ly/2czlDny](http://bit.ly/2czlDny).

<sup>42</sup> Preliminary examination of the situation on registered vessels of the Union of the Comoros, the Hellenic Republic of Greece, and the Kingdom of Cambodia Final decision of the Prosecution concerning the „Article 53(1) Report” (ICC-01/13-6-AnxA), dated 6 November 2014 (29 November 2017), 19, § 31, [bit.ly/2OUEzss](http://bit.ly/2OUEzss).

általán előtérbe kerülne, a magyar jogalkalmazónak kellő ideje van arra, hogy az *impeachment* eljárást beindítsa, figyelemmel mindazokra az anyagokra, amelyekkel a főügyész ellátja magyar kapcsolattartóját.<sup>43</sup> A *rule of law* szabályait nyilván szigorúan betartó *impeachment* eljárás, amelynek során az Alkotmánybíróság vagy kimondja a megfosztást (és a bűncselekmény miatti felelősségre vonás megy tovább a maga hazai útján), vagy pedig alaptalannak nyilvánítja a kezdeményezést, olyan, mint amilyen megoldást számos állam elegendőnek tartott ahhoz, hogy csatlakozzon a Római Statútumhoz. Mivel az alkotmánybírói eljárás aprólékosan mérlegelte a bizonyítékokat,<sup>44</sup> a magyar állam a komplementaritás elvére ebben az esetben magától értetődően hivatkozhat.

Egykori alkotmánybíróként a „cseppformájú asztal” feletti viták során gyakran hallottam – döntően az *actio popularis*ok keretei között felvetett, esetenként megalapozott, de igen gyakran erőszakolt iskolahipotézisekben előálló alkotmányellenesség mesterkéltségére – azt az érvet, hogy „nem állhat elő az a helyzet...” Itt is éppen erről van szó. Egyszerűen „nem állhat elő az a helyzet”, amitől tartanak azok, akik a Római Statútum kihirdetésének folyamatát visszatérően megakasztják, mint az 2014 novemberében vagy 2016 júniusában is történt.

## 6. A RÓMAI STATÚTUM KIHIRDETÉSÉNEK AKADÁLYOZÁSA ÉS HALOGATÁSA NYOMÁN BEÁLLT JOGRENDSZERI KOHERENCIAZAVAROK

A Római Statútum kihirdetésének tizenhat éve tartó halogatása egyáltalán nem következmények nélküli dolog.

Blutman László professzor nagydoktori értékezése védésének eljárásában opponensként a bírálóiban egy példával próbáltam alátámasztani, hogy a disszertáns elvont tételei nemcsak olümposzi magaslatokban relevánsak, hanem gyakorlati értékűek. E példát abban az összefüggésben állítottam össze, ahogyan egy egyszerű jogalkalmazó egyik napról a másikra kínos helyzetbe kerülhet, ha egy ICC letartóztatási parancs kerül elé egy ilyen-olyan okból éppen Magyarországon tartózkodó külföldit vagy éppen magyar állampolgárt, esetleg kettős – de részben magyar – állampolgárt érintve, és el kell döntenie, hogy az egymáshoz nem problémamentesen illeszkedő alkotmánybírói határozatokból akkor mi is vonatkozik a ki nem hirdetett Római Statútumra, és főleg hogy az ő számára ebből mi is következik.<sup>45</sup>

Azóta újabb példák hozhatók arra, hogy mit eredményezett a különböző büntetőjogi jogszabályokban – amelyekben hol „*kihirdetett* nemzetközi szerződésre” utalnak, hol a „kihirdetett” jelző nélkül csak „nemzetközi szerződésre” – a Római Statútum kihirdetésének elmaradása: ezt finomkodva koherenciazavarnak lehet nevezni. Lássuk ezeket közelebbről, kérdésekként!

<sup>43</sup> Ti. a legfőbb ügyészt.

<sup>44</sup> Abtv. 35. § (4) bek.

<sup>45</sup> Kovács Péter: „Értékelés Blutman László A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogban: fogalmi keretek c. értekezéséről”, kül. 9–11, *bit.ly/2UDSIGu*.

1. Alkalmazható-e a Btk. 289. §-a (nemzetközi bíróság előtt elkövetett igazságszolgáltatás elleni bűncselekmény<sup>46</sup>) az ICC-vel összefüggésben, amíg a Római Statútum – amelynek 70. cikke írja le ezt a bűncselekményt – nincs kihirdetve? (Az alkalmazás jelenti a büntetést és a jogsegélyi természetű együttműködést, például a szökésben levő és itthon megtalált gyanúsítottal szemben.)

2. Alkalmazható-e a Btk. 295. §-a (vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban<sup>47</sup>) és 296. §-a (vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban<sup>48</sup>) az ICC-vel összefüggésben, amíg a Római Statútum nincs kihirdetve, de amelynek 70. cikke már köti Magyarországot mint részes államot?

3. Alkalmazható-e a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló törvénynek a külföldi ítélet elismerésére vonatkozó szabálya<sup>49</sup> az ICC-vel összefüggésben, amíg a Római Statútum nincs kihirdetve?

4. Alkalmazható-e a büntetőeljárásról szóló törvény 30. § g) pontja<sup>50</sup> az ICC-vel összefüggésben, amíg a Római Statútum nincs kihirdetve? (Hogyan kapcsolódik ez ahhoz a válaszhoz, amelyet a fenti 1., 2. és 3. kérdésre adunk?)

5. Alkalmazható-e a büntetőeljárásról szóló törvény 101. § (2) pontja<sup>51</sup> az ICC-vel összefüggésben, amíg a Római Statútum nincs kihirdetve?

6. Alkalmazható-e a büntetőeljárásról szóló törvény 136. § (8) pontja<sup>52</sup> az ICC-vel összefüggésben, amíg a Római Statútum nincs kihirdetve?

<sup>46</sup> Nemzetközi bíróság előtt elkövetett igazságszolgáltatás elleni bűncselekmény, Btk. 289. § „A 268–282. § szerint büntetendő, aki az ott meghatározott bűncselekményt *törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződéssel* vagy az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa kötelező határozatával *létrehozott nemzetközi büntető bíróság*, illetve az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő eljárás során vagy azzal kapcsolatban követi el.” (Kiem. – K. P.)

<sup>47</sup> Vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban, Btk. 295. § (2) „Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki az ott meghatározott bűncselekményt *törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződéssel* vagy az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa kötelező határozatával *létrehozott nemzetközi büntető bíróság*, illetve az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő eljárás során vagy azzal kapcsolatban követi el.” (Kiem. – K. P.)

<sup>48</sup> Vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban, Btk. 296. § (2) „Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki az ott meghatározott bűncselekményt *törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződéssel* vagy az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa kötelező határozatával *létrehozott nemzetközi büntető bíróság*, illetve az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő eljárás során vagy azzal kapcsolatban követi el.” (Kiem. – K. P.)

<sup>49</sup> 1996. évi XXXVIII. tv. a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről 1. cím, Külföldi ítélet elismerése 47. § (5) „Külföldi ítéleten *törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződéssel*, továbbá az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa kötelező határozatával *létrehozott nemzetközi büntetőbíróság* jogerős ítéletét is érteni kell.” (Kiem. – K. P.)

<sup>50</sup> A kizárólagos ügyészszégi nyomozás, 2017. évi XC. tv. a büntetőeljárásról (Be.) 30. § „Kizárólag az ügyészszég végzi a nyomozást a következő bűncselekmények miatt: [...] g) a nemzetközi bíróság előtt elkövetett igazságszolgáltatás elleni bűncselekmény.”

<sup>51</sup> Be. 101. § (2) „*Törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződéssel* vagy európai uniós jogi aktussal *létrehozott szerv*, a szerv ilyen jogforrásban meghatározott feladatainak ellátásához szükséges mértékben és időtartamban az (1) bekezdésben foglaltak szerint ismerheti meg az eljárás ügyiratait.” (Kiem. – K. P.)

<sup>52</sup> A kézbesítési megbízott, Be. 136. § (8) „A kézbesítési megbízottra vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók olyan államban lakóhellyel, tartózkodási hellyel vagy székhellyel rendelkező terhelt, sértett, vagyoni érdekelt és egyéb érdekelt részére történő kézbesítés esetében, amely állam vonatkozásában *nemzetközi szerződés* vagy az Európai Unió kötelező jogi aktausa e *rendelkezéssel eltérő, meghatározott kézbesítési módokat tesz csak lehetővé*.” (Kiem. – K. P.)

7. Alkalmazható-e a büntetőeljárásról szóló törvénynek a büntetőeljárás felfüggesztésének és újrakezdésének különböző eseteit rögzítő 394. § (1) bekezdés *e*) pontja,<sup>53</sup> 396. § (1) bekezdés *b*) és *c*) pontja,<sup>54</sup> 488. § (1) bekezdés *g*) pontja<sup>55</sup> és 491. § (1) bekezdés *b*) pontja<sup>56</sup> az ICC-vel összefüggésben, amíg a Római Statútum nincs kihirdetve? Ez az utóbbi kérdéssor annak függvényében érdekes gondolatki-sérletekre ad alkalmat, hogy a nyelvtani értelmezés szerint a felfüggesztésre már ma is sor kerülhet (ti. a vonatkozó törvénypontok csak nemzetközi büntetőbíró-ságra utalnak, csupa kisbetűvel), míg az újrakezdésről szóló törvénypontok már a törvényben *kihirdetett* nemzetközi büntetőbíró-ságra utalnak. Azaz ha szó szerint értelmezzük, akkor fel kell függesztenünk, de tilos újrakezdenünk...

8. Alkalmazhatók-e a büntetőeljárásról szóló törvénynek a nemzetközi elfogatópa-rancsra vonatkozó szabályai, amíg a Római Statútum nincs kihirdetve? (Nemzetközi elfogatóparancsot ugyanis az ICC is kibocsáthat, a büntetőeljárásról szóló törvény pedig a nemzetközi elfogatóparancsot érintő rendelkezéseiben nem utal nemzetközi büntetőbíró-ságra, sem kisbetűvel, sem másként, sem „törvényben kihirdetett” elő-taggal, sem másként.<sup>57</sup>)

A fenti kérdéseket annak függvényében szemléljük, hogy a Római Statútum hatálybalépése óta – a magyar ratifikációból következő részesi mivolt miatt – a Nemzetközi Büntetőbíró-ság irányából értelemszerűen az együttműködési kötelezett-ségre vonatkozó szabályok teljesítése a joggal elvárt magatartás. A Római Statútum 93. cikke több olyan alpontot tartalmaz, amelyekkel éppen a fenti kérdések függ-nek össze.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Az eljárás felfüggesztésének okai, Be. 394. § (1) „Az ügyészség és a nyomozó hatóság felfüggesz-ti az eljárást, ha [...] *d*) nemzetközi elfogatóparancs, illetve európai elfogatóparancs alapján más állam hatósága az elkövető átadását vagy kiadatását elhalasztotta, vagy [...] *e*) nemzetközi bünte-tőbíró-ság a joghatósága alá tartozó ügyben a magyar hatóságot a büntetőeljárás átadása érdeké-ben megkeresi.” (Kiem. – K. P.)

<sup>54</sup> A felfüggesztett eljárás folytatása, Be. 396. § (1) „Az ügyészség és a nyomozó hatóság – ha e tör-vény kivételt nem tesz – az eljárás folytatását rendeli el, ha *b*) a 394. § (4) bekezdés *e*) pontja ese-tén a nemzetközi büntető bíró-ság alapokmányát kihirdetve, illetve alapokmányából fakadó kötele-zettségek végrehajtásáról szóló törvény az eljárás folytatását előírja.” (Kiem. – K. P.)

<sup>55</sup> Be. 88. § (1) „A bíróság felfüggesztheti az eljárást, ha [...] *g*) nemzetközi büntetőbíró-ság a jogható-sága alá tartozó ügyben a magyar hatóságot a büntetőeljárás átadása érdekében megkeresi.” (Kiem. – K. P.)

<sup>56</sup> Be. 491. § (1) „A bíróság az eljárást folytatja, ha *a*) az eljárás felfüggesztésének oka megszűnt, *b*) a 488. § (1) bekezdés *g*) pontja alapján történt felfüggesztés esetén azt a nemzetközi büntető bíró-ság alapokmányát kihirdetve, illetve alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról szóló törvény előírja.” (Kiem. – K. P.)

<sup>57</sup> E tekintetben hallatlanul érdekes és a technikai részeket illetően igen informatív az Interpol és az Europol magyar összekötőjének tanulmánya. A szerző (az ORFK Nemzetközi Büntügyi Együttműködési Központ ezredese) bemutatja, hogy az ICC letartóztatási parancsait, amennyiben az ICC kérte *in concreto* az Interpol segítségét (az ICC és az Interpol közötti megállapodás alapján), a magyar hatóságok – az Interpol irányában fennálló kötelezettségük alapján – mint az Interpol által kiadott letartóztatási parancsot végre tudják hajtani. HEGYALJAI Máttyás: „A nemzetközi bűnügyi együttműködés” *Kül-Világ* 2012/4, 1–14, kül. 10–14, *bit.ly/2G7sKDu*.

<sup>58</sup> Római Statútum 93. cikk (Az együttműködés más formái). Lásd ezek közül pl. (rövidítve): (a) szem-lyek azonosítása, és tartózkodási hely, illetve dolgok feltalálási helyének megállapítása; (b) bizo-nyításfelvétel, szakvélemények; (c) kihallgatás; (d) iratkézbesítés; (e) tanúkenti vagy szakértőkenti



Tekintettel arra, hogy a főügyész a grúziai helyzet<sup>59</sup> tekintetében a nyomozás fázisában, míg az ukrán helyzet<sup>60</sup> esetében az előzetes vizsgálódás fázisában van, egyik napról a másikra előállhat az, hogy egy olyan hazai ügy iránt, mint amilyen az ún. donyeccki harcosé<sup>61</sup> volt, hirtelen hágai érdeklődés mutatkozik, hátha az érintett tud vagy mondott olyat a magyar eljárás során, ami alkalmas lehet a kirakós különböző darabkáinak összeillesztésére. Nyilvánvalóan mindenekelőtt a bírák és az ügyészek, valamint a rendőrség/határőrség személyzete lesz érintve az ilyen konfliktushelyzetekben.

A bírót munkájában az Alaptörvény 28. cikke talán segíti, bár az már nem biztos, hogy az ottani hivatkozások is. Ott ugyanis rátalál a Q) cikkre,<sup>62</sup> de nem tudja, hogy azon belül a (2) bekezdésre vagy a (3) bekezdés második mondatára figyeljen-e inkább. Az külön kérdés számára, hogy a 26. cikk (1) bekezdés második tagmondatát<sup>63</sup> hogyan egyeztesse a Q) cikk (3) bekezdésének második mondatával,<sup>64</sup> a törvényileg ki nem hirdetett Római Statútumra való törvényi hivatkozások fényében. Az egykori Alkotmány és a mai Alaptörvény struktúráját összevetve az sem világos számára, hogy a római számmal, a betűvel és az arab számmal jelölt cikkek egymás között hierarchikus viszonyban vannak-e vagy sem, és ebben az alkotmánybírói gyakorlat sem nyújt biztos eligazítást.

Az adott ügyben eljáró bíró vagy ügyész azt is kérdezheti magától, hogy lehet az, hogy a ratifikált Római Statútum alkotmányos illeszkedésének megítélésekor problémás lehet az a szövegrész, amely szinte szó szerint azonosan szerepel a több mint hatvan évvel ezelőtt ratifikált, majd kihirdetett genocidiumegyezményben,<sup>65</sup> és bár kicsit másként, de a több mint negyven éve kihirdetett apartheidegyezményben<sup>66</sup>

megjelenés elősegítése; (f) személyek ideiglenes átadása; (g) exhumálás, (h) házkutatások és lefoglalások; (i) jegyzőkönyvek, dokumentumok megküldése.

<sup>59</sup> *bit.ly/2OSsOck*.

<sup>60</sup> *bit.ly/2Kh3df6*.

<sup>61</sup> SZEMÁN László János: „Donyeccki harcosoktól kapott kiképzést L. Krisztián” *Magyar Idők* 2017. szeptember 28., *bit.ly/2U3tSf0*; ALBERT Ákos: „Csalódott Magyarországon, elment harcolni Donyeckbe a magyar rendőr” *444.hu* 2017. december 5., *bit.ly/2YV3ZBJ*; SZEMÁN László János: „Vitatják a donyeccki zsoldos elmeállapotát” *Magyar Idők* 2018. február 16., *bit.ly/2uU5pyk*; Joób Sándor: „Két év felfüggesztettet kapott az orosz szakadárknál Donyeckben harcoló magyar” *Index.hu* 2018. április 3., *bit.ly/2Uff3DM*.

<sup>62</sup> Alaptörvény Q. cikk: „(1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával. (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

<sup>63</sup> Alaptörvény 26. cikk „(1) A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak.”

<sup>64</sup> Alaptörvény Q) cikk „(3) A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

<sup>65</sup> *1955. évi 16. tvr. a népirtás büntetvény megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről* V. cikk „A népirtást vagy a III. Cikkben felsorolt más cselekmények bármelyikét elkövető személyek büntetés alá esnek függetlenül attól, hogy államvezetők, hivatalos vagy magánszemélyek.”

<sup>66</sup> *1976. évi 27. tvr. az apartheid bűncselekmények leküzdéséről és megbüntetéséről szóló, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésén, 1973. november 30-án elfogadott nem-*

is, ám egyiknél sem élt akkor fenntartással Magyarország. Aligha érti, miért kerü-  
 hetett közben aggályok nélkül törvénykénti kihirdetésre olyan (ti. az Európai Unió  
 és partnerállamai közötti) szerződések sorozata, amelyek egyik cikke éppen az –  
 itthon alkotmányellenesség gyanújával terhelt – Római Statútum teljes körű végre-  
 hajtásának fontosságát hangsúlyozza.<sup>67</sup>

De mer-e ma egy ki nem hirdetett szerződést alkalmazni egy jogalkalmazó? Mer-e  
*contra legem* dönteni? Mer-e ma alkalmazni olyan hatályos jogszabályt, amelyik  
 kihirdetett szerződésre utal tovább, ha az adott szerződésről köztudott, hogy nincs  
 kihirdetve?

## 7. ZÁRSZÓ ÉS KÖVETKEZTETÉSEK GYANÁNT

Minden tematikus folyóiratszámra szánt írásmű szerzője szembesül azzal, hogy még  
 sok mondanivalója lenne, de tudja, hogy a szerkesztők türelmének is van határa.<sup>68</sup>  
 Így azzal zárjuk e tanulmányt, hogy hangsúlyozzuk:

1. Nincs semmilyen alkotmányos akadálya a Római Statútum és a magyar Alap-  
 törvény összeilleszthetőségének.

*zethközi egyezmény kihirdetéséről* IV. cikk „Az Egyezményben részes államok vállalják: a) hogy  
 megteszik mindazokat a törvényhozási, vagy egyéb intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz,  
 hogy leküzdjék és megelőzzék az *apartheid* bűncselekményeket és az ahhoz hasonló elkülönítési  
 politikának, vagy ezek kinyilvánításának bármiféle bátorítását és megbüntetik azokat a személyeket,  
 akik az ilyen bűncselekményekben bűnösök, b) olyan törvényhozási, igazságszolgáltatási és állam-  
 igazgatási intézkedéseket tesznek, amelyek alapján üldözik, bíróság elé állítják és – törvényeiknek  
 megfelelően – megbüntetik azokat a személyeket, akik a jelen Egyezmény II. cikkében meghatá-  
 rozott cselekményekért felelősek, vagy ilyen vád terheli őket, tekintet nélkül arra, hogy ezek a sze-  
 mélyek annak az államnak a területén laknak-e, ahol a cselekményt elkövették, vagy hogy ennek az  
 államnak, vagy valamely más államnak állampolgárai, vagy hontalan személyek-e.”

V. cikk „Az Egyezmény II. cikkében felsorolt cselekményekkel vádolt személyekkel szemben az  
 Egyezményben részes bármely olyan állam illetékes bírósága eljárhat, amelynek a vádlottal szembe-  
 ni eljárásra joghatósága van, vagy eljárhat nemzetközi büntető bíróság is az Egyezményben részes  
 azoknak az államoknak a tekintetében, amelyek e bíróság joghatóságát elfogadják.”

<sup>67</sup> Lásd pl. 2015. évi III. tv. az egyezséről az Európai Unió és tagállamai, másrésről Mongólia közöt-  
 ti partnerségi és együttműködési Keretmegállapodás kihirdetéséről, [bit.ly/215WFxM](http://bit.ly/215WFxM), valamint  
 2017. évi LXXX. tv. egyezséről az Európai Unió és tagállamai, másrésről Új-Zéland közötti kap-  
 csolatokról és együttműködésről szóló partnerségi megállapodás kihirdetéséről, [bit.ly/2YXwz5h](http://bit.ly/2YXwz5h).  
 Az előbbiben a Nemzetközi Büntetőbíróság alcímet viselő 5. cikk, utóbbiban a 10. cikk az alábbi-  
 akat tartalmazza: „1. A Felek megerősítik, hogy az egész nemzetközi közösséget érintő legsúlyo-  
 sabb bűncselekmények nem maradhatnak büntetlenül, a vádemlést nemzeti és nemzetközi szinten  
 hozott intézkedésekkel kell biztosítani, adott esetben a Nemzetközi Büntetőbíróságon keresztül is.  
 2. A béke és a nemzetközi igazságügy megerősítésének előmozdítása kapcsán a Felek újolag megerő-  
 sítik az alábbiakra vonatkozó elhatározásukat: (a) lépéseket tesznek a *Nemzetközi Büntetőbíróság  
 Római Statútumának* (a továbbiakban: a Római Statútum), valamint adott esetben a kapcsoló-  
 dó eszközök *végrehajtása érdekében*; (b) megosztják tapasztalataikat a regionális partnerekkel a  
 Római Statútum ratifikálásához és végrehajtásához szükséges jogi módosítások elfogadását illető-  
 en; és (c) együttműködést folytatnak a Római Statútum egyetemessége és integritása céljának elő-  
 mozdítása érdekében.” (Kiem. – K. P.)

<sup>68</sup> E határ tudomásulvétele a lábjegyzetekben szereplő jogszabályi idézetek drasztikus rövidítését  
 eredményezte. Bízunk abban, hogy az olvasónak – ha további bizonyítékokat keres – lesz türelme  
 az egyes jogszabályok csak számmal jelzett cikkeinek megkereséséhez és tanulmányozásához.

2. Az összeillesztheséget megkönnyíti, ha látjuk és értjük a Római Statútum intézményeinek és eljárási szabályainak összekapcsolódását. Ezt segíti, ha tanulmányozzuk a Római Statútum egymástól távol levő klauzuláinak összefüggéseit, az ICC ezek megértését segítő összefoglaló kiadványait, valamint a kérdésben releváns hivatalos főügyési jelentéseket, állásfoglalásokat és bírói tanácsi döntéseket, vagy legalább a hazai szakirodalmat.

3. A nemzetközi szerződések és a hazai alkotmányossági szabályok összeegyeztethetőségi vizsgálatának a modern államok alkotmánybírói gyakorlatában első lépése a szövegek egymásra tekintettel történő értelmezése, azaz annak vizsgálata, hogy van-e olyan *lege artis* korrekt értelmezés, amely a kettő együttélését lehetővé teszi.<sup>69</sup> Itt is ez a megoldás kulcsa.

4. Nem érhető sem itthon, sem külföldön, hogy ha egyszer már elvállalta az állam a nemzetközi jogi kötelezettséget a ratifikációval, és intézményei utólag észlelnek alkotmányos problémát, akkor kormánya miért nem kezdeményezi és miért nem tudja keresztülvinni az alkotmánymódosítást, miközben többnyire alkotmányozó többsége is van, és ezzel több mint féltucatszor élt is.

5. Bár a Római Statútum – vagy mindenestre rendelkezéseinek jelentős része – tulajdonképpen tudna önmagában is érvényesülni,<sup>70</sup> mégis célszerű kihirdetni a Római Statútumot mint szerződést, egységes egészként, mivel a) annyira hozzászokott a magyar jogalkalmazó a kihirdetéshez, hogy nem tudná kezelni ennek el-

<sup>69</sup> Ezt a szakirodalomban különbözőképpen nevezik, a leggyakoribb a Matter-doktrina, a *favor conventionis* elv, a *völkerrechtsfreundliche Auslegung*, az együttműködő alkotmányosság elve stb. elnevezés.

<sup>70</sup> Ezt azért állítjuk, mivel a Római Statútum számos eleme a magyar jogalkotó helyes lépése alapján gyakorlatilag szó szerint azonosan bekerült a Btk. különböző bűncselekményi tényállásokat felsoroló cikkeibe. Ezentúl meg kell említeni, hogy a Római Statútum egyes cikkei szó szerint azonosak más, Magyarország által ratifikált, majd törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződés bizonyos cikkeivel. Ezek közül az 1948-as genocídiumegyezményről és az 1973. évi apartheidegyezményről fentebb már esett szó, de az 1899., 1907. és 1954. évi egyezmények, az 1949. évi genfi egyezmények és 1977. évi kiegészítő jegyzőkönyvei, bizonyos fegyverfajtákat betiltó egyéb nemzetközi egyezmények, mivel kihirdették azokat, a magyar jog részét képezik. Részben ezekkel egybeesően állíthatjuk, hogy számos római statútumbeli norma tulajdonképpen szokásjogi természetű szabály írásbeli megismétlése. A normák egy bizonyos csoportja pedig a szokásjogi vagy szerződési normákra vonatkozó nemzetközi bírói gyakorlat tömörített összefoglalása. Értelemszerűen döntően az egyes bűncselekmények leírásában köszön vissza mindez (azaz a Római Statútum 5., 6., 7., 8. és 8 bis cikkeiben), de egyértelmű egybeesések találhatók a bírói eljárási garanciák vonatkozásában a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával, az Emberi Jogok Európai Egyezményével, a háborús és az emberiség elleni bűntettek elvülésének kizárásáról szóló 1968. évi egyezményével, a felelősségi formációk tekintetében az egykori nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék joggyakorlatával stb. Ráadásul a Római Statútumnak azon elemei, amelyek nem normatív, hanem konstitutív jellegűek (pl. a pozíciók betöltésének szabályai, az egyes intézmények funkcióit és az intézmények egymás közötti együttműködésének technikáját leíró szabályok), természetüknél fogva nem is tudnak az államok belső jogával kapcsolatba kerülni. A kérdés elméleti hátteréhez, egyéb példákat is bemutatva lásd Kovács Péter: *Nemzetközi közjog 3.* (Budapest: Osiris 2016) 69, § 139, valamint Kovács Péter: „A nemzetközi jog és a belső jog szimbiózisa az új Büntető Törvénykönyvben?” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica* 2014, 337–356, bit.ly/2YZGiZ9. De reális-e elvárni a magyar jogalkalmazótól, hogy a döntéséhez rendelkezésére álló rövid idő alatt szálazza szét, mi az a Római Statútumban, ami más, itthon kihirdetett egyezményben ugyanígy van, és mi az, ami szokásjogi természetű miatt az Alaptörvény értelmében is eleve része a magyar jognak?

maradását, dacára a dualista rendszerekben még létező kivételeknek, és b) annyi kereszthivatkozás van a különböző büntetőjogi vonatkozású törvényekben a *nemzetközi büntetőbíróság alapokmányát kihirdető, illetve alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról szóló törvényre*, hogy a kihirdetés elmaradása a koherenciazavar szélesedését vagy számos törvény módosításának szükségességét implikálná. (Utóbbi valójában szintén több újabb problémát eredményezne.<sup>71)</sup>

6. Bár védhető – és az eddigi parlamenti törvényhozási-kihirdetési gyakorlat-hoz jól illeszkedik – a Trócsányi-javaslatnak az megoldása, hogy ameddig az ún. agressziós klauzulának a kampalai elfogadását a magyar állam formálisan nem erősíti meg, addig a tekintetben még nincs is mit kihirdetni, de megfontolható egy olyan kodifikációs megoldás is, hogy figyelemmel arra, hogy a részes államok közgyűlése immár aktiválta<sup>72</sup> a kampalai módosításokat, kihirdetik a teljes szöveget, azzal, hogy a 8 bis, 15 bis és 15 ter cikk akkor lép Magyarország vonatkozásában hatályba, amikor ezeknél megtörtént a külön kötelezettségvállalás<sup>73</sup> és az hatályba is lépett, amiről a külügyminisztérium a formális tájékoztatást majd megadja a *Magyar Közlönyön* keresztül.<sup>74</sup>

7. A miniszteri indokolásban a jelenlegi szöveget<sup>75</sup> – az immunitást érintő részben – esetleg lehetne csiszolni, hogy ne azt sugallja, hogy a Római Statútum jogal-

<sup>71</sup> Így pl. a „törvénnyel kihirdetett” előtag törlése a „törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződéssel létrehozott nemzetközi büntető bíróság” fordulatból azt eredményezné, hogy a magyar Btk. és a többi említett büntetőjogi vonatkozású törvény automatikusan kimutatna olyan nemzetközi törvényszékekre, amelyek létrehozásában, működtetésében Magyarország nem vett, illetve nem vesz részt, amelyek adott esetben regionális, szubregionális igazságszolgáltatási testületek más földrészekben. Védhető az az álláspont is, amely védelemben kívánja részesíteni ezek büntetőjogi értékeit, de védhető az is, amelyik e téren nagyobb óvatosságot tanácsol.

<sup>72</sup> ICC-ASP/16/Res.5 Resolution on amendments to article 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court: „*The Assembly of the States Parties [...] 1. Decides to activate the Court’s jurisdiction over the crime of aggression as of 17 July 2018; 2. Confirms that, in accordance with the Rome Statute, the amendments to the Statute regarding the crime of aggression adopted at the Kampala Review Conference enter into force for those States Parties which have accepted the amendments one year after the deposit of their instruments of ratification or acceptance and that in the case of a State referral or proprio motu investigation the Court shall not exercise its jurisdiction regarding a crime of aggression when committed by a national or on the territory of a State Party that has not ratified or accepted these amendments; [...]” bit.ly/2KjEJSm.*

<sup>73</sup> Az agressziódefiníciót tartalmazó kampalai módosítást 2018. július 1-ig 35 állam erősítette meg, a NATO-tagok közül 15 (Belgium, Csehország, Észtország, Hollandia, Horvátország, Izland, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Németország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia), bit.ly/2tR5Zuw.

<sup>74</sup> Ezt jelen sorok írója azért javasolja, mivel az ICC honlapját tanulmányozó parlamenti képviselő azzal szembesülhet, hogy a Római Statútum ottani szövegéhez képest a kihirdetési törvényjavaslatból hiányzik három, fontosnak tekinthető cikk, úgy a hivatalos nyelven, mint magyar fordításban. Amennyiben az előterjesztő kitart a 2016-ban benyújtott megoldás mellett, ezt a problémát viszont érthetően, részletesen kell megjeleníteni az indokolásban.

<sup>75</sup> „Általános indokolás [...] 6. A Statútum belső jogrendbe illesztéséhez szükséges a mentelmi joggal kapcsolatos, kétharmados szavazattöbbséget igénylő sarkalatos törvények és a végrehajtással kapcsolatos törvények módosítása is. A Statútum 27. cikke úgy rendelkezik, hogy a Statútum »a hivatalos minőségre való tekintet nélkül egyaránt vonatkozik minden személyre«. A Statútum 27. cikke alapján a hatályos belső jogot úgy kell módosítani, hogy az érintett személyi kör jogállását szabályozó törvényekben biztosított mentelmi jog, illetve a büntetőjogi felelősségre vonást feltételelesen

kotási lépést vár el (ilyet ti. nem vár el, és ez szövegszerűen sem támasztható alá), hanem azt várja el, hogy ez ne jelentsen az együttműködést akadályozó problémát.<sup>76</sup>

8. A Római Statútum kihirdetésének ütemezésétől függetlenül mihamarabb meg kell erősítenie Magyarországnak a kampalai agressziós kiegészítéseket, azaz a 8 bis, 15 bis és 15 ter cikket, valamint a 8. cikket érintő apróbb kampalai módosítást.<sup>77</sup>

9. A fentiekből következően az lenne a helyes, ha folytatná a kormány az Országgyűlésben a 2016-ban összpárti egyetértéssel övezett kihirdetési törvényjavaslat vitáját, és a kihirdető törvényszöveget aláírásra terjesztené a köztársasági elnök elé, aki eldönti, aláírja-e, visszaküldi-e újratárgyalásra vagy alkotmánybíróvási kontrollt kér.<sup>78</sup>

10. Mint jelen tanulmány azt bizonyítani törekedett, nem hozható racionális érv arra, hogy a köztársasági elnök miért ne írhatná alá a Római Statútum kihirdetésére irányuló törvényt. Az apparátusi aggályok – amennyire azt kívülről, logikai következtetésekkel és képviselői megjegyzések alapján rekonstruálni lehet – láthatóan megalapozatlanok,<sup>79</sup> sem nemzetközi jogi, sem alkotmányjogi<sup>80</sup> alapon nem védhetők.

elhalasztó egyéb mentesség ne akadályozza a Bíróságot a joghatósága alá tartozó cselekmények szerinti eljárásában.”

<sup>76</sup> Azaz az államra bizza, hogy alkotmánymódosítással, jogalkotással vagy jogértelmezéssel biztosítja-e a koherenciát.

<sup>77</sup> A kampalai felülvizsgálati konferenciára küldött magyar küldöttség mandátuma eleve az agresszió definíciójának meghatározására irányult. Lásd *35/2010. (V. 21.) ME határozat* melléklet, 3. pont, *Magyar Közlöny* 2010/84, 19720, bit.ly/2G7v79m.

<sup>78</sup> Mint ismeretes, a már megerősített nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály előzetes vagy utólagos alkotmányossági kontrolljára eleve kevés példa van [4/1997. (I. 22.) AB határozat, 143/2010. (VII. 14.) AB határozat], és mindig vita tárgyát képezte, hogy annak mi is a valódi célja: a nemzetközi szerződéses kötelezettséggel össze nem függő, esetleg salátatörvényszerű, alkotmányellenes elemek kigyomlálása a kihirdető jogszabályból, vagy az alkotmánymódosítás szükségességének kimondása? Mindkettő önmagában járható út ugyan, az azonban már nem, hogy a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség végrehajtása alól keressen magának ily módon kibívót az állam.

<sup>79</sup> Egy külső szemlélő csak arra tud következtetni, hogy az aggályok döntően arra mutatnak vissza, hogy a Római Statútum egyetlen cikkét vizsgálták, összefüggéseiből kiragadva, azt is csak magyar nyelven, figyelmen kívül hagyva a nemzetközi szerződésekről szóló bécsi egyezménynek a vonatkozó, azaz a nyelvtani, történeti, rendszertani, gyakorlati és teleologikus értelmezési szabályait. *1987. évi 12. tvr. a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről* (lásd kül. 31. cikk).

<sup>80</sup> Meggyőződésünk, hogy az európai uniós együttműködés keretei között elfogadott, az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodás összefüggéseiben az igazságügyi miniszter által kért, az E) és a Q) cikk értelmezésére irányuló indítvány ügyében hozott 9/2018. (VII. 9.) AB határozat sem cáfolja a fentieket. Erre azért hívjuk fel a figyelmet, mivel itt tulajdonképpen az *előzetes normakontroll* (hiszen Magyarország már aláírta, de még nem ratifikálta ezt a bizonyos ún. Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodást) indítványozására emlékeztető, azt pótló alkotmányértelmezési indítványra válaszul megszületett határozat olyan szerződési konstrukciót vizsgált, amely „uniós jog keretében létrehozott megerősített együttműködés” keretei között „egy olyan nemzetközi bírósági szervezetet hoz létre, amely [...] egy adott – részben uniós jog, részben annak közvetítésével más nemzetközi megállapodás által körülhatárolt – ügycsoportban *kizárólagos hatáskörrel* rendelkezik”. (Kiem. – K. P.) Ezzel szemben a Római Statútum – mint már annyiszor elhangzott e tanulmányban is – a *komplementaritás* talaján áll. A 9/2018. (VII. 9.) AB határozat tehát más összefüggésben, más jogtechnikai megoldások kapcsán, magánszemélyek egymás közti jogvitájára figyelemmel, előzetes normakontroll keretében született.

11. A kihirdetést nem kell annak függvényévé tenni, hogy az Alaptörvény generális felülvizsgálata sikerre vezet-e, vagy ha igen, úgy milyen és mikortól hatályos módosításokra vezet.

12. Ne várjuk meg, amíg egy konkrét hágai ügy kapcsán derül ki, milyen volumenű és az akkor rendelkezésre álló idő alatt hirtelen már feloldhatatlan ellentmondások közé manőverezte be magát a végrehajtó és a törvényhozó azzal, hogy nem a racionális, pragmatikus, a szerződési fordulatokat összefüggéseikben elemző megközelítés útján haladt.