

Államfők elleni eljárások a nemzetközi bíróságok előtt – az államfői immunitás múltja, jelene, jövője

© Papp Nikolett

Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

papp.nikolett@law.unideb.hu

Bevezető gondolatok

A modern nemzetközi kapcsolatok története során a szuverének feletti hatalom hiánya volt a nemzetközi közjog egyik meghatározó jelensége. A XX. századot megelőzően az államfők abszolút immunitása magától értetődő volt.

Az egyén nemzetközi büntetőjogi felelőssége a nemzetközi jog XX. századi fejlődésének az eredménye. A Nürnbergi Törvényszék felállítását követően elfogadottá vált, hogy a nemzetközi közösség egészét sértő legsúlyosabb bűncselekményekért az abban részt vevő egyéneket büntetőjogi felelősség terheli. A nemzetközi bíróságok statútumaiban az is kifejezésre került, hogy a hivatalos minőség nem mentesíthet a felelősségre vonás alól. Tulajdonképpen ez az elv vált a kérdés alapkövévé, mely az egyik (politikai) indoka annak a ténynek is, hogy Magyarország bár nemzetközi jogi értelemben részese a Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútumának, a magyar belső jogban nem került sor a Statútum kihirdetésére. Ez ugyanis szükségképpen annak kimondását jelentené, hogy a mentelmi joggal rendelkező állami vezetők mentelmi joga nem abszolút jellegű.

A tanulmányban a nemzetközi bíróságok előtti XX. századi és jelenleg is folyó eljárásokon keresztül vázolom fel az államfői immunitás jelenkori változásait és világítok rá a problematikus kérdésekre.

A felelősségre vonás fejlődése

A korai abszolút immunitás doktrínája értelmében az állami vezetők, így az államfők felelősségre vonása fel sem merülhetett. Az abszolút immunitás teljes, kivételt nem ismerő. Az immunitás léte a XVI. Századi Jean Bodin nevéhez köthető, a szuverenitás elméletének kidolgozása kapcsán. Ez az elmélet az uralkodót magával az állammal azonosítja, miután a szuverén állam a maga cselekvőképtelensége által képtelen kötelességei és jogosultságai teljesítésére, illetve behajtására. A szuverenitás attribútumait átruházza a helyette eljáró tisztviselőkre, a velük járó sérthetetlenséggel együtt. Az uralkodók szuverenitása Istentől származtatott ezen időszakban, tehát nincs olyan felettes profán hatalom, amelyet fölé lehetne helyezni, így tehát mind az uralkodók, mind az államok sérthetetlensége abszolút és megkérdőjelezhetetlen (Paczolay, 1997). Ennek az analógiának a továbbgondolása folytán jutunk el oda, hogy ha bezárul az államok szintjén a normapiramis, akkor az államok a nemzetközi kapcsolatokban egymással egyenlők, nincs alá-fölrendeltségi viszony közöttük (Valki, 1996). Ebből levezetve az uralkodók is mellérendeltek, a köztük létrejövő jogi viszonyokat kizárólag horizontális síkon lehet értelmezni.

A törekvés, hogy bizonyos - leginkább háborús - bűncselekmények miatt az államok legmagasabb rangú tisztviselőit is felelősségre vonják elsőként az I. világháborút követően II. Vilmos német császárt illetően mutatkozott meg. Állandó intézmény kialakításáról a békeszerződésben nem volt szó – a Németországgal kötött Versailles-i békeszerződés „Megtorlások” címet viselő VII. részének 227-230. cikkei szabályozták ugyan II. Vilmos császár felelősségre vonására tett lépéseket, de ő akkor már Hollandia által biztosított menedékjogát élvezte, amely sikerrel gátolta meg a speciális nemzetközi büntetőtörvényszék létrehozását (Ádány, 2014:21). A felelősségre vonás eredményes és intézményesített formát először a II. világháborút követően felállított Nürnbergi Törvényszék (IMT) Statútumának 7. cikkelyén alapuló gyakorlatban öltött. A német háborús bűnösök nürnbergi pere 1945. október 18-tól 1946. október 1-ig tartott. A nemzetközi bűncselekmény-kategóriák (béke elleni, emberiség elleni és háborús bűncselekmények) meghatározása, és a jövő nemzetközi büntetőbíráskodására is irányadó alapelvek (mint például, hogy nem mentesít a felelősség alól a kormányzati pozíció, vagy a parancsra cselekvés) kinyilvánítása mellett (Bassiouni, 1999:368-395) számtalan olyan konklúzió született a nürnbergi ítélezés kapcsán, melyek alapvetően meghatározó tapasztalatot jelentettek a jövőre nézve (Kirs, 2009:25).

A Svájci Szövetségi Bíróság Marcos volt Fülöp-szigeti diktátor ellen indított büntetőügyben arra a következtetésre jutott, hogy az eljárás csak akkor folytatható le, ha az érintett állam az immunitásról kifejezetten lemond.

A volt chilei diktátor Pinochet kiadatása ügyében a House of Lords ítéletei kapcsán ellenérvek fogalmazódtak meg és a szakirodalomban élénk vita alakult ki. Egyesek azt a határozott álláspontot fogalmazták meg, hogy a nemzetközi jog által védett kiemelt normák, mint a béke és az emberiség elleni bűntettek vagy a háborús bűncselekmények miatt, ma már eljutott a nemzetközi jog abba a fejlődési stádiumba, hogy ezekben az ügyekben az államfőket és kormányfőket sem illeti meg az immunitás.

Ezt a véleményt alátámasztandó elsősorban az USA-bíróságok joggyakorlatára hivatkoztak, amelyek több polgári peres ügyben a volt dél-amerikai diktátorokat kártérítésre ítélték. A bíróságok az amerikai immunitási törvény (FSIA) és a kínzás elleni nemzetközi jogi normákat végrehajtó amerikai törvény kombinálásával arra a következtetésre jutottak, hogy perbe vont volt államfőket tulajdonképpen funkcionális immunitást illeti meg és az államilag intézményesített kínzás, és terror nem tartozik az államfői funkcióhoz. Ez a motívum visszatért a House of Lords bíráinak különvéleményében is, akik viszont ezt a funkcionális immunitást a nemzetközi jogból vezették le. Az ügy három legfontosabb tanulsága Phillipe Sands szerint, hogy léteznek bűncselekmények, amelyek olyan súlyosak, hogy azokat a nemzetközi közösség nemzetközi bűncselekménynek tekinti, és így elméletileg bármely állam üldözheti őket. Másodsor, e bűncselekmények üldözése nem csak a nemzetközi bíróságok feladata, erre az állami hatóságoknak is van lehetősége, sőt olykor erre egyenesen kötelezettek. Harmadszor, nem lehet arra számítani a jövőben, hogy e bűncselekmények esetében az állami vezetők mentességet fognak élvezni. A Pinochet ügy tényleges kimenetele azonban ez utóbbi kijelentést némileg árnyalni látszik.

Az ENSZ Közgyűlésének határozatával, valamint a Nemzetközi Jogi Bizottság a nemzetközi jog IMT Statútumában és ítélezési gyakorlatában kifejezésre jutó elveit összefoglaló, 1950-ben a Közgyűlés elé terjesztett elkészített dokumentuma újra megerősítette az immunitási jog irrelevanciáját a nemzetközi jogi bűncselekmények összefüggésében.

Az 1948-ban kelt Genocídium Egyezmény 4. cikkelye, az apartheid bűncselekmények leküzdéséről és megbüntetéséről szóló, 1973-ban elfogadott Egyezmény 3. cikkelye, valamint az 1984-ben kidolgozott Kínzás elleni Egyezmény 4. és 12. cikkelyei a tárgyakat képező bűncselekmények tekintetében szintén eltörölték a hivatalos minőséggel járó mentesség érvényesíthetőségének lehetőségét.

Az IMT és az IMTFE nyomán az Jugoszláv Ad Hoc Törvényszék (ICTY) Statútumának 7. cikkelye, valamint a Ruandai Ad Hoc Törvényszék Statútumának (ICTR) 6. cikkelye is rögzítette az immunitási jog irrelevanciáját: *„a terheltet hivatalos tisztsége, még állam- kormányfői, vagy felelős kormányzati tisztsége sem menti fel a büntetőjogi felelősség alól, és nem szolgálhat a büntetést enyhítő körülményeként.”* Erre alapozva az ICTY eljárást indított az egykori Jugoszlávia köztársasági elnöke, Slobodan Milosevic ellen, míg az ICTR Jean Kambandát, Ruanda volt államfőjét vonta eljárás alá.

A Nemzetközi Büntetőbíróság előtti eljárások

A Nemzetközi Büntetőbíróság (ICC) 1998-ban elfogadott Statútuma 2002. július 1-jén lépett hatályba. A Bíróság joghatóságába olyan ügyek tartoznak, melyek „megrázzák az emberiség lelkiismeretét. A Statútum szerint ilyen bűncselekmények a népirtás, a háborús bűncselekmények, az emberiség elleni bűncselekmények és az agresszió. A Nemzetközi Büntetőbíróság felállítása óta számos államfővel szemben kezdeményezett eljárást.

Az ICC Statútumának 27. cikkelye az uralkodó értelmezés szerint mindenképpen további mérföldkövet jelent az immunitási jog korlátozásában: a hivatalos minőség figyelmen kívül hagyására alapozott büntetőeljárás indítható a hivatali idejét töltő személlyel szemben is, s így a mentesség jogának időbeli tartalma is szertefoszlni látszik az államok feletti büntetőbíráskodás kontextusában.

Szudán *Darfur* tartományában történt események nemzetközi büntetőjogi szempontú kivizsgálását az ENSZ BT kezdeményezte a Nemzetközi Büntetőbíróságnál.

Az ICC 2009 márciusában rendelte el a hivatalban lévő szudáni elnök, Omar al-Bashír letartóztatását háborús, emberiség elleni bűncselekmények és népirtás vádjával. Ez az eljárás az első, melyben hivatalban lévő állami vezetővel szemben folyik nemzetközi büntetőeljárás.

Elefántcsontparton a 2002 és 2010 között elkövetett erőszakos cselekmények tömeges előfordulása alapozta meg a háborús bűncselekmények és emberiség elleni bűncselekmények elkövetésének vizsgálatát a Nemzetközi Büntetőbíróság előtt. Jelenleg a volt elnök és felesége áll vád alatt emberiség elleni bűncselekmények közvetett módon történő elkövetése vádjával. Az eset érdekessége, hogy az eljárás Elefántcsontpartnak az ügyre vonatkozó, a Bíróság joghatóságának való alávetésével indulhatott. Ennek oka, hogy az ország már 1998-ban aláírta, de csak 2013. február 15-én ratifikálta a Bíróság Statútumát, amely most májusban lépett hatályba. Így az eljárás a Római Statútum 12. cikk (3) bekezdése szerint a nem részes államnak a Bíróság adott ügyre vonatkozó joghatóságának elismerése folytán került meg-indításra (Zsifkó, 2010).

A Nemzetközi Büntetőbíróság 2011. május 16-án elfogatóparancsot adott ki Moammer Kadhafi líbiai vezető ellen. Egyhangúan döntött az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1973. (2011) határozatában a Moammer Kadhafi líbiai vezető, családtagjai

és bizalmasai elleni szankciók bevezetéséről és emberiesség elleni bűntettek miatt vizsgálatra kérte fel a Nemzetközi Büntetőbíróságot a Líbiában történt vérengzésekkel kapcsolatban. Kadhafi ügye volt az első eset, hogy az Egyesült Államok támogatta egy ügy azonnali továbbítását a Nemzetközi Büntetőbírósághoz. Washington nem tagja az ICC-nek, és tartózkodott, amikor a 2005-ös dárfúri konfliktust a bíróság elé küldték az emberiesség elleni bűntettek gyanúja miatt. A mostani döntést Kína és Oroszország is támogatta, noha általában mindkét ország ellenzi a szuverén országok elleni szankciókat.

2014. októberében Uhuru Kenyatta, Kenya elnöke jelent meg a Nemzetközi Büntetőbíróság előtt. Kenya elnökét a 2007-es választások után kitört erőszakhullámért teszik felelőssé a hágai ügyészek, emberiesség elleni bűncselekményekkel vádolva a politikust. Az állítólagos tömeges választási csalások miatt fellángolt erőszak több mint ezer halálos áldozatot követelt, százezrek menekültek el otthonaikból. Ő az első hivatalban lévő államfő, akit a büntetőbíróság emberiesség elleni bűncselekményekkel vádol. Egyszer már megjelent az ICC előtt, ez azonban még 2013. márciusi államfővé választása előtt történt. Hasonló vádak alapján az ICC eljárást folytat William Ruto kenyai alelnök ellen is.

Záró gondolatok

A fentiekben az államfői, állami vezetői immunitás XX-XXI. századi fejlődését kívántam bemutatni, a legjelentősebb eseteken keresztül. Mára egyértelmű, hogy az évszázadokon át uralkodó nézet, miszerint az államfők nem vonhatóak felelősségre még az általuk elkövetett bűncselekmények miatt sem, meghaladottnak tekinthető.

A tanulmány második részében a Nemzetközi Büntetőbíróság előtti eseteket mutattam be. Mindemellett hangsúlyozandó, hogy a hivatalos minőség irrelevanciájának elve kiterjed az indirekt nemzetközi büntető igazságszolgáltatási rendszerre is, s az univerzális büntető joghatóság segítségül hívásával akár külföldi állam nemzeti bírósága is eljárhat a hivatali tisztséget betöltő személyek nemzetközi jogi bűncselekménye tárgyában. Ezen lehetőségeknek kiemelt jelentőségük, hiszen a legsúlyosabb, nemzetközi jogilag is üldözendő bűncselekmények mögött nagyon gyakran állami vezetők állnak, akik a pozíciójukhoz kötődő immunitási jog mögé bújva igyekeznek mentesülni a felelősség alól. Remélhetően a terület nemzetközi jogi fejlődése nem áll meg, s olyan irányba halad tovább, hogy elkerülhetetlen legyen az államfők felelősségre vonása a nemzetközi jogi bűncselekmények esetén, és talán azon túl is.

Irodalomjegyzék

- ÁDÁNY Tamás Vince (2014). *A Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága. Előzmények, tendenciák és előfeltételek*. Budapest: Pázmány Press.
- BASSIOUNI, Cherif (1999). *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*. Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers.
- KIRS Eszter (2009). *A tényfeltáró és békéltető bizottságok helye a nemzetközi büntetőjogi felelősségre vonás intézményrendszerében*. [PhD dolgozat.] Miskolc: Miskolci Egyetem.
- PACZOLAY Péter (1997). A legfőbb hatalom eredete. Újkori államelméletek. *Rubicon*, 8 (8), 26.
- VALKI László (1996). Mit kezd a szuverenitással a nemzetközi jog? In Gombár, Hankiss, Lengyel, & Várnai (szerk.), *A szuverenitás káprázata* (pp. 47-87). Budapest: Korridor.
- ZSIFKÓ Mariann (2013). Az afrikai biztonsághoz speciálisan kapcsolódó intézmények: a nemzetközi bíróságok. *Hadtudományi Szemle*, 6 (2), 97.

További jogforrások

- A kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmódról és büntetésről szóló 1984. évi nemzetközi egyezmény.
- A népirtás büntetének megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény.
- Az apartheid bűncselekmények leküzdéséről és megbüntetéséről szóló, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Szervezete közgyűlésén, 1973. november 30-án elfogadott nemzetközi egyezmény.
- Ferdinand et Imelda Marcos v. Office fédéral de la police, Federal Tribunal (Switzerland), Judgment of 2 November 1989
- Filartiga v. Pena-Irala. US Court of Appeals. 1980. Juni. 30, Forti v. Suarez-Manson 1987., United States v. Noriega (ILR 99 145)
- International Criminal Tribunal for Rwanda. A Bíróság hivatalos magyar megnevezése: az 1994. január 1. és 1994. december 31. között a Ruanda területén elkövetett népirtásért és a nemzetközi humanitáriusjog egyéb súlyos megsértéséért felelős személyek, valamint a szomszédos államok területén elkövetett népirtásért és egyéb hasonló jogsértésekért felelős ruandai állampolgárok megbüntetésére létrejött Nemzetközi Büntetőtörvényszék. Az ENSZ BT 955. (1994. november 08.) sz. BT határozatában hozta létre.
- International Criminal Tribunal for Yugoslavia. A Bíróság hivatalos magyar megnevezése: a volt Jugoszlávia területén elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények megbüntetésére létrehozott Nemzetközi Törvényszék. Az ENSZ BT 827. (1993. május 25.) sz. BT határozatában hozta létre.
- Regina v Evans and Another and the Commissioner of Police for the Metropolis and Others, ex parte Pinochet Ugarte (No 3) [1999] UKHL 147 [2000] 1 AC 147 [1999] 2 WLR 825 [1999] 2 All ER 97