

ACTA

– TANULMÁNYOK –

KÁTYÚBA RAGADT-E A SZEKÉR?

(Avagy menthető-e a Nemzetközi Büntetőbíróság római statutúma kihirdetésének elmaradása és magyarázható-e annak hazai hányattatása? Alternatív javaslatok a megoldás irányába...)

KOVÁCS Péter¹
egyetemi tanár (PPKE JÁK)

1. A szokásos bevezető tiszteletkörok a dualizmus és a monizmus különbségéről

A magyar nemzetközi jogászok időről időre felhívják a figyelmet arra, ha olyan helyzettel találkozunk, amikor a magyar jogalkotó a megkötött, de nem kihirdetett nemzetközi szerződések jogi problémájának csapdájába kerül: ennek egyik – sajnos – klasszikus példája a Nemzetközi Büntetőbíróság római statutúma.

A nemzetközi jog és a nemzeti jogrendszer kapcsolata a vizsgákra készülő hallgatók által a legkevésbé kedvelt vizsgakérdések közé tartozik. Nem is csoda: önmagában sem egyszerű, ráadásul a magyar joggyakorlat, amit csak lehetett, agyonbonyolított. De a jelen írás célja nem a dualizmus kontra monizmus vitának az újrainyitása, a hazai nemzetközi jogtudományban számos monográfia,² és számtalan szaktanulmány született erről.³ Annak a problematikus helyzetnek a realitására kíván azon-

¹ A szerző a Nemzetközi Büntetőbíróság (ICC) tagja (2015-től), volt alkotmánybíró (2005-2014). Az itt leírtak a szerző saját nézeteit tükrözik, nem tekinthetők sem a Nemzetközi Büntetőbíróság, sem az Alkotmánybíróság hivatalos álláspontjának.

² BODNÁR László: *A nemzetközi szerződések és az állam*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987.; 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*. (Institutiones Juris) Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó–Dóm Kiadó, 2013. 304. [A továbbiakban: MOLNÁR (2013a)]

³ Lásd különösen: BODNÁR László: *A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya az új alkotmányban*. In: BRAGYOVA András: *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest, KJK–MTA Jogtudományi Intézete, 1997. 35–73.; BODNÁR László: *A nemzetközi szerződések államon belüli alkalmazásának fő kérdései*. *Acta Humana*, 5., 1994/15–16. 6–18.; BLUTMAN László: *Az Alkotmánybíróság*

ban emlékeztetni, aminek az elkerülhetőségében az egymást váltó kormányok újra és újra rendületlenül bíznak: amikor tudni illik az állam már kifejezte az adott szerződés általi kötöttségét (azaz ratifikálta az aláírt nemzetközi szerződést), azonban elmulasztja azt a belső jog részévé tenni (azaz nem hirdette ki), ami pedig a dualista államokban *elvben* – vagy főszabályként⁴ – az alkalmazáshoz szükséges előfeltétel.

Ilyenkor ugyanis – ha a szerződés már hatályba lépett – a nemzetközi szinten kegyeg az óra, ugyanakkor a nemzeti jogalkalmazó, a hazai bíró – aki „csak a törvénynek van alávetve” – azt látja, hogy nincs hazai jogszabályba (törvénybe) öltöztetve a saját, nemzetközi jogi szabályai szerint viszont alkalmazandó nemzetközi jogi norma. Ezzel a problémával a monizmus szabályrendszerét magukévá tevő jogrendszerek bírái nem szembesülnek, ott a nemzetközi jog belső jogi alkalmazásához a kihirdetés nem szükséges, ott a jogalkalmazó tulajdonképpen csak annak vizsgálatára szorítkozik, hogy közvetlenül alkalmazható (*self-executing, directement applicable*) normá-

és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle*, 4., 2011/4. 1–11.; BLUTMAN László: A nemzetközi szerződések törvénybe iktatása: homokszemek a gépezetben. *Közjogi Szemle* 3., 2010/1. 7–14.; BLUTMAN László: A jogrendszer nemzetköziesedése alkotmányjogi szempontból: normák kapcsolódásai, konfliktusai a mai alkotmányos rendszerben. In: KOCIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve – Tanulmánykötet*. Pécs, Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, 2009. 351–362.; MOLNÁR Tamás: Az új Alaptörvény rendelkezései a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. II. k.* (A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei – Tanulmányok 14.) Budapest–Pécs, Pázmány Press, 2013. 83–91.; MOLNÁR Tamás: Két kevésbé ismert nemzetközi jogforrás helye a belső jogban: A nemzetközi bíróságok döntései, valamint az egyoldalú állami aktusok esete a magyar jogrendszerrel. *Közjogi Szemle* 5., 2012/3. 1–7.; SÜLYOK Gábor: Incorporation of International Law into Domestic Law under the Fundamental Law of Hungary. In: SMUK Péter (szerk.): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010–2013*. Budapest, Complex Wolters Kluwer – Széchenyi István University, 2013. 31–50.; SÜLYOK Gábor: A nemzetközi együttműködés alaptörvényi szabályozása. In: SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2013. 464–489.; SÜLYOK Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. *Jog, Állam, Politika*, IV., 2012/1. 17–60.; SÜLYOK Gábor: Visszatérés a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozásához. *Jog, Állam, Politika*, IV., 2012/4. 151–156.

⁴ A dualista államok gyakorlatában az is kiderült, hogy vannak, lehetnek olyan esetek, amikor a kihirdetés elmaradása dacára problémamentesen tud érvényesülni a vállalt kötelezettség: így például ha a belső jog adekvát módon megfelel az adott nemzetközi szerződés tartalmának, akkor a nemzetközi szerződés tartalma gyakorlatilag megvalósul az attól jogilag független belső norma alkalmazása révén. (Például eleve nem ismeri a halálbüntetést az adott állam jogrendszere, majd csatlakozik az ezt explicit módon tiltó egyezményhez, amellyel nem tesz semmit. Lényegében erről van szó akkor is, ha egy nemzetközi büntetőjogi együttműködésről szóló egyezmény kihirdetése elmarad, azonban a jogalkotó a nemzeti büntetőtörvénykönyvet a megfelelő pontokon következetesen kiegészíti az adott egyezményből származó klauzulákkal.) Hasonló a helyzet akkor, amikor a dualista állam már vállalt egy – megfelelően kihirdetett – nemzetközi szerződésben bizonyos kötelezettséget, majd gyakorlatilag ugyanazt vállalja egy másik nemzetközi szerződésben, amelyet már nem hirdet ki. (Például regionális és univerzális szerződésben egyaránt elfogadja a halálbüntetésről való lemondást.) Az előbbi szerződés belső jogi végrehajtása a kihirdetés elmaradása dacára szükségképpen végrehajtását jelenti a későbbi szerződésnek is. Ld. Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris, 2011. 63. 139. §.

ról⁵ van-e szó, vagy pedig a rugalmas, puha szerződési klauzula⁶ csak egy pontosító, a konkrét kötelezettséget is kimondó nemzeti jogszabály segítségével tud érdemi joghatást kifejezni. Amit pedig szerencsés esetben korábban már meg is hoztak.

2. A nemzetközi jogi kötelezettség és a nemzeti alkotmány összeegyeztethetősége

Akár monista, akár dualista álláspontot is tesz magáévá egy állam, azt mindenféleképpen meg kell oldania, hogy a nemzeti alkotmány ne akadályozza a vállalt nemzeti kötelezettségek végrehajtását. Mivel a nemzetközi jog is az államok szuverenitásából indul ki, és maguk az államok pedig szuverenitásukat féltőn óvják és annak a korlátozását, vagy a szuverenitás gyakorlása bizonyos elemeinek átruházását csak igen indokolt esetben hajlandók megvalósítani, ezért – ha az állam korrekten akar eljárni – a nemzetközi szerződések és az nemzeti alkotmány összeegyeztethetőségét előre kell, hogy biztosítsa. Azaz mielőtt a ratifikációt megadná, előtte ellenőrzi, hogy az aláírt nemzetközi szerződés megfelel-e az alkotmánynak. Amennyiben igen, úgy semmi gond. Ha azonban ez az ellenőrzés arra az eredményre vezet, hogy ütközik a nemzetközi szerződés az alkotmánnyal, két – alkotmányjogilag és nemzetközi jogilag egyaránt korrekt – megoldás lehetséges.

Az egyik szerint, ha az állam olyan fontosnak tekinti az alkotmány adott cikkelyét, hogy azt érinthetetlennek minősíti (vagy annak kell minősítenie, adott esetben alkotmányának különös rendelkezése – ti. a több alkotmányban is meglevő ún. örökérvényesség klauzula – alapján), akkor lemond a ratifikációról, így a nemzetközi jogi kötelezettség nem áll be. (Az egyszerűség kedvéért itt most eltekintek a ratifikációra nem szoruló, ún. egyszerűsített formában kötött nemzetközi szerződések esetétől.)

A másik lehetőség, hogy az adott nemzetközi szerződés hatályosulásának előnye meghaladják a nemzeti alkotmányos klauzula szépségének elvesztése feletti fájdalmat, és az állam úgy dönt, hogy inkább módosítja, kiegészíti vagy átírja az adott fordulatot.

Azokban az országokban, ahol van alkotmánybíróság, ott ezt a testületet szokták feljogosítani az előzetes normakontroll jogának gyakorlására. A nemzeti alkotmány illetve az alkotmánybírósági törvény és az alkotmánybírósági tradíciók döntik el, hogy mi is a megfelelő szóhasználat: azt mondja-e ki az adott alkotmánybíróság, hogy az elébe terjesztett szöveg alkotmányellenes vagy úgy fogalmazzon, ahogy a francia Conseil Constitutionnel szokott tenni: a szerződés alkotmánymódosítás nélkül nem ratifikálható.⁷ Ezzel mintegy visszaadja a labdát a kormánynak: ha annyira

⁵ Ilyen például „a halálbüntetés minden formája tilos” szabály az emberi jogi egyezményekben.

⁶ Ilyen például a 6. cikk (1) a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában: „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik a munkához való jogot – amely magában foglalja mindenkinek azt a jogát, hogy lehetősége legyen az általa szabadon választott vagy elfogadott munka útján való megélhetésre –, és megfelelő lépéseket tesznek e jog biztosítása érdekében.”

⁷ Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007:

„15. Considérant qu'appellent une *révision constitutionnelle* les clauses du traité qui transfèrent à l'Union européenne des compétences affectant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux prévus par les traités mentionnés à l'article 88-2 ;”

fontos neki az adott egyezménybe való belépés, akkor nézze meg, tudja-e biztosítani előzetesen az alkotmánymódosító többséget, ha igen, akkor az alkotmánymódosítás után szabad az út a ratifikáció előtt.

Mindez akkor tud jól működni, ha az ellenőrzés a nemzetközi kötelezettségvállalás előtt megtörténik. Ha ez elmarad, akkor helyzet nehezen kezelhető, fájdalmas és kínos. Mint egy üszkösödő seb...

A magyar Alkotmánybíróság is találkozott már ezzel a problémával (ti. az előzetes alkotmánybírósági kontroll alá nem bocsátott, anélkül ratifikált nemzetközi szerződések ügyével. Ezek az ügyek az Európai Közösségeknek Magyarországgal kötött 1992-es társulási megállapodásával⁸ illetve az Európai Unió lisszaboni reformszerződésével⁹ függték össze. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll formájában kényszerült foglalkozni ezzel, és mind az előbbi,¹⁰ mind az utóbbi¹¹ esetben megál-

„Article premier: L'autorisation de ratifier le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.” (kiemelés tőlem – KP) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2007/2007-560-dc/decision-n-2007-560-dc-du-20-decembre-2007.1166.html>

⁸ Az EK és Magyarország közötti 1991. december 16-án aláírt társulási megállapodást az 1994. évi I. törvény hirdette ki.

⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződést a 2007. évi CLXVI II. törvény hirdette ki.

¹⁰ „1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § b) pontja alapján utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály.

2. Az alkotmányossági vizsgálat a szerződést kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés alkotmányellenességének a vizsgálatára is kiterjedhet.

3. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg.

4. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozatának a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalására nincs hatása.

5. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak – szükség esetén az Alkotmány módosításával is – meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ennek megtörténteig az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontja tárgyában a határozathozatalt ésszerű határidőre felfüggesztheti. [...]” 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.

¹¹ „Az Alkotmánybíróság az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.” 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698.

„Az indítvány az LSztv., azaz az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító szerződést kihirdető törvénnyel szemben, az Abtv. 1. § b) pontja szerinti eljárásra irányul. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Abtv. 1. § b) pontja szerinti utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet az ilyen törvény. Abban az esetben azonban, ha az Alkotmánybíróság az ilyen – tehát az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító – szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata a Magyar Köztársaság európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalásokra kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul

lapította a hatáskörét, ami azonban tanulmányozásra érdemes különvéleményeket¹² és párhuzamos indoklásokat¹³ váltott ki. A lisszaboni határozatnak tudatos mintája volt (vagy ha úgy tetszik kényszerpályája) az EK társulási megállapodása ügyében hozott határozat, és az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, mennyire kívánatos, hogy az arra jogosultak éljenek jogukkal és időben indítványozzanak előzetes normakontrollt.¹⁴

3. A Nemzetközi Büntetőbíróság római statútuma és az előzetes alkotmánybírósági kontroll elmaradása nyomán kialakult helyzet kuszasága

3.1. *Urbánus legendák egy külügyminisztériumi előterjesztés sorsáról az első Orbán-kormány idején*

A magyar kormány a Nemzetközi Büntetőbíróság római statútumát 1999. január 15-én aláírta, majd az Országgyűlés azt 2001. november 6-án ratifikálta (72/2001. OGY határozat). A ratifikációs okmányt 2001. november 30-án adták át Hágában. Sem a köztársasági elnök, sem a kormány nem kért előzetes normakontrollt. (Mint ismert, eleve nagyon ritkán élt a köztársasági elnök a nemzetközi szerződések vonatkozásában ezzel a jogosítványával.¹⁵)

teljesítse a Magyar Köztársaság.” 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 703.

¹² A 4/1997. (I. 22.) AB határozathoz Vörös Imre fűzött különvéleményt, mivel nem értett egyet azzal, hogy hatályos, pozitív nemzetközi szerződés esetében a kihirdetett jogszabály vizsgálata alkotmánybírósági hatáskörbe tartozhatna.

A 143/2010. (VII. 14.) AB határozathoz Bragyova András csatolt különvéleményt, amelyben hangsúlyozta, hogy a kontrollt csak a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt lett volna érdemben elvégezhető, és az *actio popularis*-on alapuló indítvány ügyében az eljárást okafogyottság miatt meg kellett volna szüntetni.

¹³ A 143/2010. (VII. 14.) AB határozathoz csatolt különvéleményében Paczolay Péter (amelyhez csatlakozott Lévay Miklós) az érdemi összefüggés hiányára alapította volna az elutasítást. (Trócsányi László az alkotmányos identitás alapelemeinek részletezését hiányolta párhuzamos indoklásában.)

¹⁴ „Mód van arra is, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. § a) pontja szerint – a Kormány vagy a Köztársasági Elnök kérésére – bekapcsolódjon ebbe a folyamatba, és az adott nemzetközi szerződés alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát elvégezze. Ebben az esetben azt, hogy a tervezett reform nem megy-e túl azon, ami az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányból eredő hatásköröknek a többi tagállammal közösen, illetve az Európai Unió intézményei révén történő gyakorlása során az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez „szükséges mérték”-nek tekinthető, az Alkotmánybíróság egyedül, más, hazai vagy európai uniós szervtől függetlenül végzi el. Ezért is az ilyen horderejű reformok esetében kívánatos, hogy a megkötött szándékolt szerződés előzetes normakontrolljára sor kerüljön. Az Alkotmánybíróság – figyelembe véve általános alkotmányvédelmi szerepét – rámutat, hogy az LSztv. tekintetében felvetett alkotmányosági problémáknak utólagos normakontroll hatáskörben történő elbírálására az előzetes normakontroll kezdeményezésére irányuló indítvány hiányában került sor.” 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 705.

¹⁵ Tulajdonképpen ehhez legközelebb az ún. EUIN-megállapodás („az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás” kihirdetéséről szóló, az Országgyűlés 2007. június 11-i ülésnapján elfogadott törvény, amelynek 3. §-ában foglalta magában a Megállapodás szövegét) ügyében

2001-ben tehát *csont nélkül* átment a ratifikációs felhatalmazás ügye a parlamenten, amikor azonban a római statútum kihirdetésére irányuló törvény-előterjesztés tervezett szövege járta a „tárcaközi egyeztetés” útját, és eljutott a köztársasági elnöki hivatalba, ott az megakadt, és az államfői szakértői gárda alkotmányossági kifogásokat jelzett. E dokumentum az archívumban vélhetőleg megtalálható, a pontos tartalmat én nem ismerem. A kollektív emlékezet, az ún. urbánus legendák szerint a kihirdetési törvény-előterjesztés szerint valahányszor az alkotmány vagy egy törvény egy-egy közméltóság büntetőjogi mentességre utalt, mindannyiszor egy-egy alkívételt iktatott volna be, hogy ti. ez a mentesség nem jelenti a Nemzetközi Büntetőbíróóság eljárása alóli mentességet, és az akkori köztársasági elnök jelezte, hogy nem hajlandó aláírni egy olyan törvényt, amely szerint a magyar jogász elit az ICC által körözött egyének gyülekezete. Egy, az eseményekre rálátó forrásom emlékezte szerint ennél jóval kevesebbről lehetett szó, mindössze a köztársasági elnök mentességének és a római statútumnak az esetleges ütközését illetően vetettek fel aggodalmakat.

Az államfői immunitás szempontjából a római statútum 27. cikke¹⁶ valóban akadály? E cikk – saját fordításomban – a következőt tartalmazza:

hozott 32/2008. (III. 12.) AB határozat állt, ahol az európai uniós szabályok sajátosságai magyarázták ezt. E sajátosságokat e határozat az alábbiakban foglalta össze:

„2.1. Az EUIN-megállapodás nemzetközi szerződés, melynek szerződő felei az Európai Unió egyfelől, illetve az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság másfelől. Az EUIN-megállapodásra a jogalapot az Európai Unió számára az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: Szerződés) 24. és 38. cikke adja. Ugyanakkor a Szerződés 24. cikkének (5) bekezdése szerint az ilyen megállapodás „nem kötelezi azt a tagállamot, amelynek képviselője a Tanácsban kijelenti, hogy a megállapodásnak meg kell felelnie saját alkotmányos eljárási követelményeinek”. Minthogy a Törvény javaslatának indoklása szerint a Magyar Köztársaság képviselője tett ilyen nyilatkozatot, az EUIN-megállapodás kötelező hatályának elismerése és a belső joggá válása a nemzetközi szerződésekre vonatkozó hazai szabályok szerint történik. Ezért alkotta meg az Országgyűlés a Törvényt, amely egyrészt az EUIN-megállapodás – mint nemzetközi szerződés – kötelező hatályának elismerésére ad felhatalmazást, másrészt kihirdeti azt a magyar jogban.” 32/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 326.

¹⁶ „*Irrelevance of official capacity*

1. This Statute shall apply equally to all persons without any distinction based on official capacity. In particular, official capacity as a Head of State or Government, a member of a Government or parliament, an elected representative or a government official shall in no case exempt a person from criminal responsibility under this Statute, nor shall it, in and of itself, constitute a ground for reduction of sentence.
2. Immunities or special procedural rules which may attach to the official capacity of a person, whether under national or international law, shall not bar the Court from exercising its jurisdiction over such a person.”

„*Défaut de pertinence de la qualité officielle*

1. Le présent Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. En particulier, la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine.
2. Les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne.”

NB: A government official / agent d'un État magában rejt egy potenciális értelmezési kérdést, ti. az

„A hivatalos minőség irrelevanciája

A jelen Statútum mindenkire egyenlően vonatkozik, anélkül, hogy a hivatalos minőségen alapuló bárminemű különbséget tenne. Különösképpen az államfőként, kormányfőként, kormány vagy parlament tagjaként, választott vezetőként, kormányzati tisztségviselőként élvezett hivatalos minőség, semmilyen esetben sem mentesít a jelen Statútum vonatkozásában a büntetőjogi felelősség alól, és mint olyan, nem jelent jogcímet sem a büntetés csökkentésére.

Egy személy hivatalos minőségéhez esetleg – a belső jog vagy a nemzetközi jog alapján – kötődő különleges mentességek vagy eljárási szabályok nem akadályozzák a Bíróságot abban, hogy egy ilyen személy tekintetében joghatóságát gyakorolja.”

Mivel a köztársasági elnökre vonatkozó alkotmányos cikkekből nem volt – és az Alaptörvényben sincs – *expressis verbis* utalás bármiféle nemzetközi büntetőbíróági eljárás miatti, az államfői immunitás terjedelme alóli esetleges kivételre, így az állami intézmények, illetve a kérdésben ilyen-olyan tudományos fórumokon megnyilatkozó szakértők többnyire alkotmányosan szükségesnek találják a kérdéses pontok tekintetében egy azok merevségét oldó, az ICC-re mutató kivétel vagy *lex specialis* beiktatását. Megjegyzem, hogy a hasonló dilemmával szembesülő francia alkotmányozó a kivétel kevésbé elegáns módja miatt inkább egy felhatalmazási szabállyal oldotta meg a kérdést: „A Köztársaság elismerheti a Nemzetközi Büntetőbíróóság joghatóságát, az 1998. július 18-án aláírt szerződés által előírt feltételekkel.”¹⁷ Egy ilyen megoldás különösebb elméleti nehézség nélkül nálunk is átvehető lett volna és lenne, ámde az alkotmánymódosítás, mint tudjuk, legalább annyira politikai, mint jogi kérdés.

3.2. A római statútum kihirdetésére irányuló Bárándy-törvényjavaslat

A Medgyessy-kormány is nekifutott a kihirdetésnek, annyival előbbre jutott elődjénél, hogy egy kihirdető törvényjavaslatot is benyújtott az Országgyűlésnek. A Bárándy Péter igazságügy-miniszter által benyújtott előterjesztés¹⁸ a kihirdető törvény(javaslat) 3. §-ában a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló törvényt akkori formájában az együttműködésre alkalmasnak tekintette,¹⁹ a római statútum által

angol kifejezés megfelelője inkább a *kormányzati tisztségviselő*, míg a franciáé inkább *állami ügynök*. (A francia nyelvben az agent-nak nincs meg az a pejoratív hangzása, mint amit az elmúlt évtizedek magyar szóhasználata eredményezett.)

¹⁷ Article 53-2 „La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998.” Ez a fordulat a francia alkotmány 67-68. cikkétől való eltérésre ad lehetőséget, amely az impeachment eljárást szabályozza, ahol a parlament két házának tagjaiból megalakuló különbíróóság, az Haute Cour de la Justice folytatja le a pert.

¹⁸ T/4490. számú törvényjavaslat az Egyesült Nemzetek Diplomáciai Konferenciája által, a Nemzetközi Büntetőbíróóság Rómában, 1998. július 17-én elfogadott Statútumának kihirdetéséről (Előadó: Dr. Bárándy Péter igazságügy-miniszter), Budapest, 2003. július) <http://www.parlament.hu/irom37/4490/4490.htm> (Kritikai értékelését lásd: MOLNÁR (2013a) i. m. 205–206.)

¹⁹ 3.§ „(1) Ha a Statútumból más nem következik, vagy e törvény másképp nem rendelkezik, a Statú-

megkívánt kapcsolattartónak, ha a megkeresés az ICC főügyészétől érkezne, a legfőbb ügyészt nevezte meg, aki a kormányt az igazságügy-miniszteren keresztül tájékoztatta volna; míg ha a Nemzetközi Büntetőbíróságtól érkezne megkeresés, úgy a kapcsolattartó az igazságügy-miniszter lett volna, aki a legfőbb ügyészt tájékoztatta volna.²⁰ A tanúvédelem területén egy külön törvényben kívánta rendezni a részleteket²¹ és a büntetőtörvénykönyvnek a pénzbüntetésekre, pénzmellékbüntetésekre vonatkozó szabályainak alkalmazhatóságát tisztázta.²² Rendezte a költségviselés kérdéseit,²³ tájékoztatást adott arról, hogy megválasztotta a kapcsolattartás módját és nyelvét.²⁴ Azt az időpontot alapul véve, amikor a római státútum nemzetközi jogi ér-

tum nemzetközi együttműködésről és jogsegélyről szóló rendelkezéseinek alkalmazása során a nemzetközi büntügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nbj.) rendelkezéseit értelemszerűen kell alkalmazni. Ahol az Nbj. külföldi államot, más államot, illetőleg megkereső államot említ, e törvény alkalmazásában a Nemzetközi Büntető Bíróságot (a továbbiakban: Bíróság) kell érteni.” Lásd: <http://www.parlament.hu/irom37/4490/4490.htm>

²⁰ 3.§ „(2) A Státútum 14. cikkében a részes Államot megillető jogosultságot a Magyar Köztársaság legfőbb ügyésze (a továbbiakban: legfőbb ügyész) gyakorolja, a Bíróság mellett működő főügyésztől (a továbbiakban: főügyész) a Státútum 18. cikke és 19. cikkének 11. bekezdése alapján érkező megkereséseket és az e cikke alapján teljesítendő értesítéseket a legfőbb ügyész fogadja és teljesíti.

(3) A Státútum 87., illetőleg 93. cikkei alapján érkező megkereséseket a legfőbb ügyész fogadja és teljesíti.

(4) A (2) és (3) bekezdés alapján fogadott és teljesített megkeresésekről a legfőbb ügyész értesíti az igazságügy-minisztert.

(5) A Státútum 89. cikke szerinti, a Bíróságtól érkezett, személyek átadására és átszállítására vonatkozó megkereséseket az igazságügy-miniszter fogadja. A fogadott és teljesített megkeresésekről az igazságügy-miniszter értesíti a legfőbb ügyészt.

<http://www.parlament.hu/irom37/4490/4490.htm>

²¹ 3.§ „(6) Ha a Státútumból más nem következik, a Státútum 93. cikke (1) bekezdésének j) pontja szerinti, a tanúk védelmével kapcsolatos nemzetközi együttműködésre vonatkozó megkereséseket külön törvényben meghatározott hatóság fogadja és teljesíti, e külön törvény rendelkezéseinek értelemszerű alkalmazásával. Az e bekezdés alapján fogadott és teljesített megkeresésekről a külön törvényben meghatározott hatóság értesíti az igazságügy-minisztert és a legfőbb ügyészt.” <http://www.parlament.hu/irom37/4490/4490.htm>

²² 4. § : „(1) A Bíróság által hozott határozat érvényének elismerésére a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 6. §-ának (6) bekezdését, és az erre vonatkozó büntetőeljárás rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell.

(2) Ha a Státútum 109. cikke alapján a Bíróság által kiszabott pénzbüntetést vagy elkobzást a Magyar Köztársaságnak kell végrehajtania,

a) a Státútum 77. cikk 2. bekezdésének a) pontja alapján kiszabott pénzbüntetést a pénzmellékbüntetésre (Btk. 64–65. §) vonatkozó rendelkezések szerint,

b) a Státútum 77. cikk 2. bekezdés b) pontja alapján kiszabott elkobzást a vagyoneklobzásra (Btk. 77/B–77/C. §) vonatkozó rendelkezések szerint kell végrehajtania.

(3) Ha a Státútum 71. cikke alapján a Bíróság rendzavarás elkövetése miatt rendbírságot szab ki, és ezt a Magyar Köztársaságnak kell végrehajtania, ennek során a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott, a vagyoni jellegű joghátrányok elengedésére vonatkozó rendelkezés alkalmazásának nincs helye.” <http://www.parlament.hu/irom37/4490/4490.htm>

²³ 5. § „Az e törvény alkalmazásával Magyarországon felmerült költséget a megkeresést teljesítő magyar hatóság viseli.” <http://www.parlament.hu/irom37/4490/4490.htm>

²⁴ 6. § „A Magyar Köztársaság Kormánya az Országgyűlés felhatalmazása alapján a Státútum megerő-

telemben már kötelezte Magyarországot, írta elő a visszamenőleges alkalmazhatóság kötelezettségét, és az államháztartásról szóló törvényt, valamint a bírósági végrehajtásról szóló törvényt egy-egy rendelkezéssel egészítette volna ki.²⁵

A törvényjavaslat indoklása röviden érintette a római statútum 27. cikke miatti alkotmánymódosítás és bizonyos más törvények módosításának kérdését,²⁶ amelyet

sítéséről szóló okirat letétbe helyezésekor a következő nyilatkozatot tette:

A 87. cikkhez: „A Bíróság együttműködésre vonatkozó megkereséseit a Magyar Köztársaság Kormányának diplomáciai csatornán kell megküldeni. Az együttműködésre vonatkozó megkereséseket és a megkeresést alátámasztó minden dokumentumot angol nyelven kell megküldeni.” <http://www.parlament.hu/irom37/4490/4490.htm>

²⁵ 7. § „(1) Ez a törvény a kihirdetését követő nyolcadik napon lép hatályba, de rendelkezéseit 2002. július 1. napjától kell alkalmazni.

(2) Felhatalmazást kap a külügyminiszter, hogy a Statútum 51. cikke alapján a Résztes Államok Közgyűlésén elfogadott Eljárási és Bizonyítási Szabályok hivatalos magyar nyelvű szövegét a Magyar Közlönyben közzétegye.

(3) E törvény hatálybalépésével egyidejűleg az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény a következő 109/L. §-sal egészül ki:

„109/L. § Jogerős bírósági ítélettel vagy hatósági határozattal a magyar állam tulajdonába került azon vagyontárgyak esetében, melyekre nemzetközi szerződés alapján más állam, nemzetközi szervezet, vagy külföldi jogi személy (továbbiakban együtt: nemzetközi szervezet) jogosult, e nemzetközi szervezetek vonatkozásában a törvénynek a kincstári vagyon átruházására vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni.”

(4) E törvény hatálybalépésével egyidejűleg a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban Vht.) 163. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki:

„((3) A Nemzetközi Büntetőbíróság által elrendelt vagyonekobzás végrehajtása során a végrehajtó az árverésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával értékesíti az ingatlant.”

(5) A Vht. 165. §-ának d) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

[Ha a befolyt összeg nem fedezi a végrehajtás során behajtani kívánt valamennyi követelést, a kielégítési sorrend – a követelések jogcímét alapul véve – a következő:] „d) a büntető és büntetésvégrehajtási, valamint a szabálysértési eljárásban az adóssal szemben megállapított, az állam javára fizetendő összeg, a vagyonekobzásból eredő követelés (a polgári jogi igény kivételével) továbbá a Nemzetközi Büntetőbíróság határozatából eredő követelés, ...” <http://www.parlament.hu/irom37/4490/4490.htm>

²⁶ Általános indoklás: 5.: „A Statútum belső jogrendbe illesztéséhez szükséges az Alkotmány és több, kétharmados szavazattöbbséget igénylő törvény módosítása. [...] A Statútum 27. Cikke alapján a hatályos belső jogot úgy kell módosítani, hogy az Alkotmányban, valamint az érintett személyi kör állását szabályozó más közjogi törvényekben biztosított mentelmi jog, illetve a büntetőjogi felelősségre vonást feltételelesen elhalasztó egyéb mentesség (a 2003. július 1-jén hatályba lépett Be. XXVII. fejezete szerinti szóhasználatban: közjogi tisztség betöltésén alapuló mentesség) ne akadályozza a Bíróságot a joghatósága alá tartozó cselekmények szerinti eljárásában.

Az Alkotmány, valamint a mentelmi jogot érintő egyes törvények (az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény, az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény, az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény, a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény, valamint az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény) módosítása tárgyában külön törvényjavaslatok készültek.” <http://www.parlament.hu/irom37/4490/4490.htm>

külön csomagban kívánt benyújtani, valamint a büntetőtörvénykönyvnek a római statútummal való összehangolását is feladatul tűzte ki.²⁷

A kérdéses módosító csomagot Bárányi Péter miniszter szintén benyújtotta²⁸ az Országgyűlésnek, ez azonban csak az alkotmány alatti szintet, az ún. jogállási törvényeket igazította volna a római statútum 27. cikkéhez.²⁹

E tervezetek azonban érdemi vitára nem kerültek, és 2006 után le is vették az Országgyűlés napirendjéről.³⁰ A hírek szerint az a tény volt az egyik kritikai kifogás az

²⁷ Általános indoklás: 7. „[...] a Statútum rendelkezéseinek belső jogba történő beépítése során nem mellőzhető az a fogalom-tisztítás, amelyet azért kell elvégezni, mert a magyar törvények által használt »emberiség« elleni bűncselekmények és a nemzetközi jog által használt fogalmak között nincs összhang. A hatályos büntető anyagi jogi szabályok csak részben feleltethetők meg a Statútum rendelkezéseinek. A Statútum és a hazai büntetőjog összhangjának megteremtéséről külön törvényjavaslat készül majd.” <http://www.parlament.hu/irom37/4490/4490.htm>

²⁸ T/4491. számú törvényjavaslat a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának kihirdetésével összefüggésben szükséges egyes közjogi tárgyú törvények módosításáról, <http://www.parlament.hu/irom37/4491/4491.htm>

²⁹ 1. § A Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény 23. §-a a következő (2) bekezdéssel egészül ki, egyidejűleg a § eredeti szövege (1) bekezdésre változik:

„(2) Az (1) bekezdésben foglaltak nem jelentik akadályát az említett személyek felelősségre vonásának a Magyar Köztársaság által elismert joghatósággal rendelkező nemzetközi bíróság előtt, az annak joghatósága alá tartozó büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt.”

2. § Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 9. §-a a következő (2) bekezdéssel egészül ki, egyidejűleg a 9. § jelenlegi szövege (1) bekezdésre változik:

„(2) Az (1) bekezdésben meghatározott mentelmi jog nem jelenti akadályát az Állami Számvevőszék elnöke és elnökhelyettesei felelősségre vonásának a Magyar Köztársaság által elismert joghatósággal rendelkező nemzetközi bíróság előtt, az annak joghatósága alá tartozó büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt.”

3. § Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény a következő 7/A. §-sal egészül ki:

„7/A. § Az e fejezetben szabályozott mentelmi jog nem jelenti akadályát a képviselő felelősségre vonásának a Magyar Köztársaság által elismert joghatósággal rendelkező nemzetközi bíróság előtt, az annak joghatósága alá tartozó büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt.”

4. § Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény a következő 14/A. §-sal egészül ki:

„14/A. § A 12-14. §-ban meghatározott mentelmi jog nem jelenti akadályát az országgyűlési biztos felelősségre vonásának a Magyar Köztársaság által elismert joghatósággal rendelkező nemzetközi bíróság előtt, az annak joghatósága alá tartozó büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt.”

5. § A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény 250. §-a a következő (4) bekezdéssel egészül ki:

„(4) Az (1)-(3) bekezdésben foglaltak nem jelentik akadályát a Honvédelmi Tanács tagja felelősségre vonásának a Magyar Köztársaság által elismert joghatósággal rendelkező nemzetközi bíróság előtt, az annak joghatósága alá tartozó büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt.”

6. § A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 5. §-a a következő (2) bekezdéssel egészül ki, és a § eredeti szövege (1) bekezdésre változik:

„(2) Az (1) bekezdésben meghatározott mentelmi jog nem jelenti akadályát a hivatásos bíró és az ülnök felelősségre vonásának a Magyar Köztársaság által elismert joghatósággal rendelkező nemzetközi bíróság előtt, az annak joghatósága alá tartozó büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt.”

³⁰ SZTANCS Edit: A Nemzetközi Büntetőbíróság és a magyar jog viszonya. *Debreceni Jogi Műhely*, 2006.

akkori ellenzék részéről, hogy az Alkotmány módosítására irányuló szövegjavaslatot nem nyújtották be. Mivel az alkotmánymódosításhoz szükséges többség azonban csak az ellenzék közreműködésével lett volna elérhető, és kezdetben a „mi lesz ennek az ára?“, utóbb pedig az „öszödi beszéd” nyomán kialakult parlamenti politikai hangulatban reménytelennek tűnt a kihirdetési törvényjavaslat vitájának erőltetése. Ezen túl a köztársasági elnöki hivatal illetve a köztársasági elnök magatartása iránt táplált aggodalom is állítólag szerepet játszott, részben azért, mivel a Bárándy-javaslat emlékeztetett arra a koncepcióra, ami az első Orbán-kormány idején kritikát kapott a Sándor palotából, ráadásul a Mádl Ferencet váltó Sólyom László elnöki habitusa és annak a médiában és a politikai osztályban túldimenzionált képe még több aggodalmat gerjesztett.

3.3. Mi történt azóta?

Az ezt követő években a kihirdetés ügye leginkább csak azokat a diplomátákat foglalkoztatta, akik a római státútum részes államainak esedékes közgyűléseire felkészülve törekedtek arra, hogy a nemzeti végrehajtásról szóló esedékes beszámolókbán, felszólalásokban előre lépésről tudjanak számot adni, és kínosan érezték magukat, amikor a kihirdetés elmaradását kellett helyett magyarázgatniuk.

A kihirdetésre irányuló külügyminisztériumi középvezetői szintű előterjesztések és kezdeményezések rendre megakadtak, hol már a Bem-rakparton, hol az Igazságügyi Minisztériumban, és az érv mindig a „vigyázzunk, van itt valami alkotmányellenesség!” volt.

Az Alaptörvény, mint tudjuk, több módosításon és kiegészítésen ment keresztül, ideértve az ún. 4. módosítás egy részének visszavonását az 5. módosításban, ám immár az alkotmányozó többség megléte dacára sem sikerült az ún. alkotmányos akadályt elhárítani.

Így telt el egy bő tíz év, és jutottunk el oda, hogy a harmadik Orbán-kormány 2014 őszén, ezúttal az igazságügyi minisztériumból kiindult próbálkozása, hogy hirdesse ki az első Orbán-kormány idején aláírt és ratifikált a római státútumot, úgy tűnik, szintén megakadt.

3.4. Melyek az irányadó alkotmányos keretek?

Aligha szorul bizonyításra, hogy e tíz év alatt az alkotmányos és a törvényi koordináták megváltoztak: az első Orbán-kormány idején a viszonyítási pont az Alkotmány és az 1982. évi 27. törvényerejű rendelet³¹ volt, majd utóbbi helyébe a 2005. évi L. törvény,³² előbbi helyébe pedig az Alaptörvény lépett. Az Alkotmány 7. paragra-

http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/4_2006/a_nemzetkozi_buntetobirosag_es_a_magyar_jog_viszonya/

³¹ A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásokról szóló 1982. évi 27. törvényerejű rendelet.

³² 2005. évi L. törvény, a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról.

fusa³³ helyett pedig az Alaptörvény Q. cikke³⁴ lett a nemzetközi jogászok legkedveltebb fegyvere. (A két egymásra meglehetősen hasonló rendelkezés elemzésébe nem kívánok belemenni, a tárgyban nemrég több értékes tanulmány³⁵ született, ezek tanulmányozását jó szívvel ajánlom az olvasó figyelmébe.) Ráadásul az Alaptörvény 4. módosítása egy újabb támpontot³⁶ is adott.

Ugyanakkor a köztársasági elnöki mentesség és a méltatlanság, bűncselekmény elkövetése miatti *impeachment* eljárás az Alkotmányban³⁷ illetve az Alaptörvényben³⁸ meglehetősen hasonlóan került szabályozásra, a hatáskört az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság között megosztva.

³³ Az Alkotmány 7. §-a szerint „(1) A Magyar Köztársaság jogrendje elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

³⁴ Az Alaptörvény Q. cikke szerint „(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.”

³⁵ MOLNÁR (2013a) i. m.; SÜLYÖK (2013) i. m.; SÜLYÖK (2012a) i. m.; SÜLYÖK (2012b) i. m.

³⁶ A Záró és vegyes rendelkezések 8. pontja rögzíti azt a vitathatatlanul üdvözlendő szabályt, hogy „Az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és állami irányítás egyéb jogi eszközei, meghozott egyedi döntések, valamint vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát.” (Kiemelés tőlem).

³⁷ Alkotmány:

„31. § (1) Az elnöki megbíztatás megszűnik:

[...]

f) az elnöki tisztségtől való megfosztással.

[...].

(4) A köztársasági elnök a tisztségétől megfosztható, ha annak gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt szándékosan megsérti.

31/A. § (1) A köztársasági elnök személye sérthetetlen; büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja.

(2) A tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a felelősségre vonást.

(3) A felelősségre vonási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos.

(4) Az Országgyűlés határozatának meghozatalától kezdődően a felelősségre vonási eljárás befejezéséig az elnök a hatáskörét nem gyakorolhatja.

(5) A cselekmény elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

(6) Ha az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a törvénysértés tényét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja.

32. § (1) Ha a köztársasági elnök ellen a felelősségre vonási eljárás a hivatali ideje alatt a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett, büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt indult, az Alkotmánybíróság eljárásában a büntető eljárás alapvető rendelkezéseit is alkalmazni kell. A vádat az Országgyűlés által a saját tagjai közül választott vádbiztos képviseli.

(2) A köztársasági elnök ellen egyéb cselekménye miatt büntetőeljárást csak megbíztatásának megszűnése után lehet indítani.

(3) Ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök bűnösségét szándékos bűncselekmény elkövetésében megállapítja, az elnököt a tisztségétől megfoszthatja, s egyidejűleg a Büntető Törvénykönyvben az adott cselekményre meghatározott bármely büntetést és intézkedést alkalmazhatja.”

³⁸ Alaptörvény 13. cikk

Jóllehet fentebb nem véletlenül említettem a meglehetősen egyszerű francia megoldást, meg kell jegyezni, hogy ha pusztán a köztársasági elnöki immunitás problémáját kell megoldani, a korábbi alkotmánynak, illetve a mai alaptörvénynek az *impeachment* szabályait némi avantgarde kreativitással úgy is lehetne értelmezni, ami összeegyeztethető a római státútummal. Ugyanis – játszunk el az iskolahipotézissel –, ha az ICC főügyésze hivatalban levő magyar köztársasági elnök tekintetében jutna olyan megalapozott információhoz, hogy az illető a római státútum értelmében vett népirtást, emberiség elleni bűncselekményeket, háborús bűncselekményeket vagy agressziót követett volna el, úgy az ICC-vel való kapcsolattartásra már eddig is felhatalmazott legfőbb ügyész erről tájékoztatja a házelnököt, aki a képviselők egyötödének támogatása alapján be tudja indítani az *impeachment* eljárást, amelyben az alaptörvényi szabályok szerint az érdemi vizsgálatot az Alkotmánybíróság végéne el arról, hogy a főügyész bizonyítékai alapján indokolt-e a megfosztás kimondása. Ha kimondja, úgy az ICC lefolytathatja az eljárást. Ez a lépéssorozat úgy is lefolytatható, hogy a jelenlegi alaptörvényi kereteken belül maradunk. (Az Alkotmány idején bonyolultabb volt a konstelláció, ott ugyanis egymás mellett szerepelt a sima méltatlansági eljárás³⁹ és a méltatlansági eljárásnak az a változata, amikor az Alkotmánybíróság egyszersmind magát a büntető eljárást is lefolytathatta.⁴⁰) A büntetőjogi természetű felelősségre vonás azonban jelenleg nem az Alaptörvényben, hanem az Alkotmánybíróságról szóló törvényben van elhelyezve.⁴¹

„(1) A köztársasági elnök ellen büntetőeljárást csak megbízásának megszűnése után lehet indítani.

(2) Az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő, illetve a szándékos bűncselekményt elkövető köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a tisztségtől való megfosztást.

(3) A megfosztási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A szavazás titkos.

(4) Az Országgyűlés határozatának meghozatalától kezdődően a megfosztási eljárás befejezéséig a köztársasági elnök nem gyakorolhatja hatásköreit.

(5) A megfosztási eljárás lefolytatása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

(6) Ha az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a köztársasági elnök közjogi felelősségét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségtől megfoszthatja.”

³⁹ Alkotmány 31. §.

⁴⁰ Alkotmány 32. §.

⁴¹ Abtv. 13. A köztársasági elnök tisztségtől való megfosztása

„35. § (1) Az Alaptörvény 13. cikke alapján a köztársasági elnök tisztségtől való megfosztására irányuló eljárásban az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozatában részletesen megindokolt, az Alaptörvény, illetve más törvény köztársasági elnöki tisztség gyakorlásával összefüggésben történő szándékos megsértésére, illetve szándékos bűncselekmény elkövetésére vonatkozó indítvány alapján jár el.

(2) Az Alkotmánybíróság megvizsgálja a megfosztási eljárás indítványozásának és megindításának jogszerűségét. Ha a megfosztási eljárás az Alaptörvény 13. cikk (2), illetve (3) bekezdésében foglaltaknak nem felel meg, az Alkotmánybíróság az eljárást érdemi vizsgálat nélkül megszünteti.

(3) Az Alkotmánybíróság az eljárást soron kívül folytatja le.

(4) Érdemi vizsgálat esetén az Alkotmánybíróság a megfosztási eljárásban az 57. §-ban foglaltakon túl a vizsgált törvénysértés jellegének megfelelően a büntetőeljárásról, illetve a polgári perrendtartásról szóló törvényben foglaltak szerint más bizonyítási eszközöt is alkalmazhat. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnököt meghallgatja.

Korábban elvben egy másik probléma is felmerülhetett, ti. a nemzetközi büntetőjogi együttműködés hagyományos nagy problémája a kettős büntethetőség (*double jeopardy/double incrimination*) kérdésköre. Ha a római státútum – mint ki nem hirdetett nemzetközi szerződés – olyan bűncselekményeket is felsorolna, amelyek a magyar büntetőjog nem ismer, az a kiadatás tekintetében akkor is alkotmányos akadályt vagy nehézségeket eredményezne, ha a római státútum az *extradition* helyett a *surrender*⁴² (átadás) kifejezést használja, leszámítva azokat az eseteket, amelyek a nemzetközi szokásjog szerint is üldözendők.⁴³

Mint fentebb láttuk, a Bárándy-előterjesztés is érintette a római státútum és a Büntető Törvénykönyv harmonizációjának fontosságát.

A 2012. évi C. törvény, azaz az új Büntető Törvénykönyv sok mindent átigazított, kiegészített, pontosított, átpozicionált, de radikális változtatást nem jelent sem közvetlen elődje, az 1978. évi IV. törvény, sem az azt megelőzőek tekintetében. A jelen tanulmány szempontjából azonban az az igazán fontos, hogy az új Büntető Törvénykönyv megalkotói a római státútumra is tekintettel voltak. (Az új Büntető Törvénykönyv egyebekben számos alkalommal a nemzetközi szerződés kihirdettségét nem tartja a bűncselekményi tényállás vagy egyéb szabály *sine qua non* elemének.⁴⁴)

Melyek a római státútumra visszamutató rendelkezések az új Büntető Törvénykönyvben?

Így az *emberiesség elleni bűncselekmény* felismerhetően a római státútum egyes cikkeinek összefoglalása. Ugyanezt tanúsítja az *előljáró vagy hivatali vezető felelőssége* az emberiesség elleni illetve a háborús bűncselekmények vonatkozásában (szintén a római státútum alapján). Bár a háborús bűncselekmények megbüntetése az 1899–1907. évi hágai konferenciák egyezményei és az I. világháború tapasztalatai nyomán régóta szerepel a büntető törvénykönyvben,⁴⁵ ezek mai, precíz megfogal-

(5) Az Alkotmánybíróság e §-ban meghatározott jogkörében a teljes ülés jelenlévő tagjai kétharmadának egyetértésével hozza meg döntését.”

⁴² Lsd. római státútum 89., 91., 102. cikkek.

⁴³ Alaptörvény XXVIII. cikk: „(4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy - nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény. (5) A (4) bekezdés nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt.”

⁴⁴ Részletesebben ld. KOVÁCS Péter: A nemzetközi jog és a belső jog szimbiózisa az új Büntető Törvénykönyvben? In: BLUTMAN László (szerk): *Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. (Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica; Tomus 77.) Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2014. 337–356.

⁴⁵ Önálló magyar jogszabályban a Horthy-korszakban jelentek meg először az 1930. évi II. törvény-cikkkel elfogadott a katonai büntetőtörvénykönyvben, mint a „Fegyelem és rend elleni bűncselekmények”: a jogellenes zsákmányszerzés; a hadizsákmánnyal kapcsolatos szabályellenes magatartások; a harcstéri, illetve háborús fosztogató magatartások; a tiltott harceszköz illetve harcmódor alkalmazása; a vöröskereszt jelvényével ellenségeskedés céljával történő visszaélés; a vöröskereszt oltalma alatt álló személlyel szembeni ellenségeskedés, illetve a vöröskereszt oltalma alatt álló anyagok rongálása; a magát megadó ellenfél megsebesítése, megölése; az ellenség békekövete, illetve kíséretének tagjá-

mazása – a *tiltott toborzás, a fegyverszünet megszegése, a hadikövet elleni erőszak, a védett személyek elleni erőszak, a túlélők megölésére utasítás, élő pajzs használata, a tiltott sorozás, a védett tulajdon elleni támadás, a háborús fosztogatás, a nemzetközi szerződés által tiltott fegyver alkalmazása, a humanitárius szervezet elleni támadás, a visszaélés a nemzetközi jog által védett jelvényvel vagy jelzéssel* – nyilvánvalóan ma már tudatosan a római statútumra⁴⁶ mutat vissza. Igaz, több ICC-háttérű átigazítás viszont már megtörtént az előző büntetőtörvénykönyv utolsó évtizedében.

A hazai büntetőeljárás és a nemzetközi büntetőjogi eljárások területén hozott hatályos törvények már vagy a kihirdetést nem említve utalnak a Nemzetközi Büntetőbírórságra,⁴⁷ vagy esetenként olyan formában, amely a kihirdetés mellett és a kihirdetés mellőzhetősége mellett is szolgáltat érvet, a fordulat ilyenkor ugyanis: „a nemzetközi büntető bíróság alapokmányát kihirdető, illetve alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról szóló törvény”.

nak bántalmazása, szidalmazása, jogtalan visszatartása.

Részletesebben ld. FARKAS Ádám: *Van-e új a nap alatt? Avagy a katonai bűncselekmények törvényi szabályozásának módosulásai a XX. században és egy lehetséges változtatási javaslat.* <http://www.hadjog.hu/wp-content/uploads/2013/04/Farkas-Ádám-Kozma-pályamunka-2011.pdf>

⁴⁶ Vö. a római statútum 8. cikk 2.b. iii., vii., xii. és xxii. alpontjainak szinte szó szerinti átvételét.

⁴⁷ 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról:

188. § „(1) Az ügyész határozattal felfüggeszti a nyomozást, ha

g) nemzetközi büntetőbírórság a joghatóságába tartozó ügyben a magyar hatóságot a büntetőeljárás átadása végett megkeresi,

(2) A nyomozást folytatni kell, ha a felfüggesztés oka megszűnt, illetve az (1) bekezdés g) pontja esetén, ha a nemzetközi büntető bíróság alapokmányát kihirdető, illetve alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról szóló törvény azt előírja.”

266. § „(5) Ha az eljárás felfüggesztésének oka megszűnt, illetve a 188. § (1) bekezdésének g) pontja alapján történt felfüggesztés esetén, ha a nemzetközi büntető bíróság alapokmányát kihirdető, illetve alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról szóló törvény azt előírja, a bíróság az eljárást folytatja. 2002. évi LIV. törvény a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről az európai letartóztatási parancs összefüggéseiben az ott felsorolt 32 bűncselekmény között említi – és szükségképpen említi - a Nemzetközi Büntetőbírórság joghatósága alá tartozó bűncselekményeket.”

2003. évi CXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott bünyügyi együttműködésről:

8. § „(1) Ha ugyanazon személy ellen két vagy több tagállam bocsátott ki európai elfogatóparancsot, az összes körülmény mérlegelésével kell döntenie arról, hogy melyik európai elfogatóparancs kerüljön végrehajtásra, és annak alapján a keresett személy átadására. A döntés meghozatalakor figyelemmel kell lenni különösen a bűncselekmény súlyára és elkövetési helyére, az európai elfogatóparancsok kibocsátásának időpontjára, valamint arra, hogy az európai elfogatóparancsot büntetőeljárás lefolytatása vagy szabadságvesztés büntetés, illetve szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása céljából bocsátották-e ki. [...]

(3) Ha egy európai elfogatóparancs és egy harmadik ország kiadási kérelme ütközik, az eljárásra a nemzetközi bünyügyi jogsegélyről szóló törvény rendelkezései az irányadóak.

(4) E § nem érinti Magyarországnak a Nemzetközi Büntetőbírórság Statútumából eredő kötelezettségeit.”

3.5. Az államfői immunitás és a népirtás tilalmáról szóló 1948-as egyezmény akadálytalan illeszkedése: segítség az értelmezési vitához vagy újabb bonyodalom?

Érdeemes arra is figyelemmel lenni, hogy a római státútum nem *ex nihilo* és nem *deus ex machina* mintájára került megalkotásra: ez az államok nemzetközi közösségének a második világháború lezárása, a nürnbergi és tokiói perek óta vallott célja volt. Amiért a német háborús főbűnösöket megbüntették, azt belefoglalták az ún. genocídium-egyezménybe (a népirtás büntetének megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény, amelyet az 1955. évi 16. törvényerejű rendelet hirdetett ki), és már ott előírányozták egy nemzetközi törvényszék létrehívását.

A genocídium-egyezmény, IV. cikkében úgy rendelkezik, hogy:

„A népirtást [...] elkövető személyek büntetés alá esnek függetlenül attól, hogy államvezetők, hivatalos vagy magánszemélyek.”

A VI. cikk szerint pedig „A népirtással, vagy a III. Cikkben felsorolt egyéb cselekmények bármelyikének elkövetésével vádolt személyek felett azon állam illetékes bírósága ítélik, melynek területén a cselekményt elkövették, vagy a Nemzetközi Büntető Bíróság azon Szerződő Felek viszonylatában, amelyek annak joghatóságát magukra nézve elismerték.”

A genocídium-egyezményhez történő 1952-es csatlakozáskor tett – 2015-ben is hatályos – magyar fenntartás semmilyen összefüggésben sem utal arra, hogy a magyar államvezetők alkotmányos immunitásának terjedelme problémát jelenthetne az együttműködésben. (Ez annál is figyelemre méltóbb, mivel közben az ugyanott említett másik testület, a Nemzetközi Bíróság joghatósága tekintetében éppen hogy egy kemény fenntartást⁴⁸ fogalmazott meg, éspedig ugyanolyan, mint korábban a Szovjetunió, aminek nyomán a Nemzetközi Bíróság híres tanácsadó véleménye és a fenntartások rugalmas rezsimje jelent meg, ahogyan azt joghallgatóként még mindannyian tanultuk.)

Abban bízva, hogy e tanulmányt nem nemzetközi jogászok is olvassák, jegyzem meg, hogy a genocídium-egyezményben tehát két nemzetközi bíróságról történik említés, az akkor már régóta és ma is működő, az államközi viták rendezését végző Nemzetközi Bíróságról (International Court of Justice/Cour internationale de

⁴⁸ A Magyar Népköztársaság az Egyezményhez az alábbi fenntartásokkal csatlakozott:

„A Magyar Népköztársaság fenntartással él az Egyezmény IX. Cikkében foglalt rendelkezésekkel szemben, amelyek a hágai Nemzetközi Bíróság részére biztosítanak széles körű ellenőrző jogkört, valamint az Egyezmény XII. Cikkében foglalt rendelkezésekkel szemben, amelyek nem határozzák meg a gyarmatokkal rendelkező államok kötelezettségeit a gyarmatokon üzött kizsákmányolás és a népirtásnak minősíthető cselekmények tekintetében.”

NB: A IX. cikk szövege a következő: „A Szerződő Felek közötti, a jelen Egyezmény értelmezéséből, alkalmazásából vagy végrehajtásából adódó vitákat, ideértve azokat is, amelyek valamely államnak a népirtásért vagy a III. Cikkben felsorolt egyéb cselekmények bármelyikéért való felelősségére vonatkoznak, a vitában résztvevő bármely Fél kérelmére a Nemzetközi Bíróság elé kell bocsátani.”

Justice), és az ilyen bűncselekményt esetleg mégis elkövetők vonatkozásában pedig a létrehozandó „Nemzetközi Büntető Bíróságról”.

A genocídium-egyezmény VI. cikkében jelzett Nemzetközi Büntető Bíróság (annak angol változatában: *international penal tribunal*, francia változatában *cour criminelle internationale*) létrejötte évtizedekig húzódott, és 1998-ban tudták az államok elfogadni a Nemzetközi Büntetőbíróságot (angolul: *International Criminal Court*, franciául *Cour Pénale Internationale*) létrehozó egyezményt, a római statútumot. Mint láthatjuk, az angol és a francia változatban a „büntető” jelző esetében más szinonimát választottak, de ez tartalmi különbséget nem jelent. A Nemzetközi Büntetőbíróság pedig nemcsak népirtás, de emberiség elleni bűncselekmények, háborús bűncselekmények, és 2016 után az agresszió tekintetében rendelkezik joghatósággal.

Figyelemre méltó, hogy az 1949. évi alkotmány 1955-ben hatályos formája, majd az 1972. évi és az 1989. évi módosításokkal megváltoztatott szövege idején, sem az egykori kollektív államfői testület, sem a rendszerváltozás utáni köztársasági elnökök, sem az egymást váltó kormányfők egyike sem jelzett alkotmányjogi problémát a genocídium-egyezmény IV. cikke és VI. cikke tekintetében, és az Alaptörvény hatálybalépése óta sem.

Nem lenne elegáns – nemzetközi jogilag nem is igazán korrekt – úgy érvelni, és semmilyen jogi relevanciája sincs annak, hogy 1955-től nem jelzett jogi aggályt a magyar állam. „Ej, ráérünk arra még!” – mondta a nagy klasszikus, Pató Pál úr.

Ez jogi érv lenne?

3.6. A nemzetközi szerződések kihirdetésének kérdése az Alkotmánybíróság joggyakorlatában

Az Alkotmánybíróság korábban hozott olyan határozatokat, amelyekben a Magyarországot kötő nemzetközi szerződések tekintetében a kihirdetést az érvényesítés *sine qua non* feltételeként határozta meg,⁴⁹ ugyanakkor van olyan határozata is, amelyben

⁴⁹ „Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében foglalt azon követelmény érvényesülését, amely a nemzetközi szerződés és belső jog összhangját kívánja meg, a nemzetközi szerződés kihirdetése teszi lehetővé. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tartalmilag azt jelenti, hogy az Alkotmány összes további rendelkezésének betartásával kell az államnak azt a jogi környezetet megteremtenie, amely a nemzetközi szerződés szigorú szabályainak megfelelő gyakorlat kialakítására alkalmas. A nemzetközi szerződéseknek az állam általi elfogadása a nemzetközi jog által védett értékek elismerését jelenti. Az államot ezeknek a határain belül illeti meg széles mérlegelési jog a tekintetben, hogy a belőlük fakadó jogok és kötelezettségek megsértésére vonatkozó tilalmakat az alaptörvény szabályainak figyelembevételével jogrendjén belül miként érvényesíti. [...] Az állam számára mindez azt a feladatot szabja, hogy a nemzetközi jog és a belső jog szabályait a jogalanyok számára összetartozó, ellentmondásmentes egységgé kovácsolja. Ebbe a rendszerbe a nemzetközi szerződés szelektív kihirdetése nem illeszthető be. Amennyiben a nemzetközi szerződések teljes tartalma nem válik hozzáférhetővé és kihirdetés folytán kötelező érvényűvé, a jogalkotás és a jogalkalmazás során nincs is mihez mérni a harmónia megletétét. Az összhangra vonatkozó alkotmányi követelményt mindenekelőtt a belső jogalkotás számára előírásokat és korlátokat állító megismerhetőség teszi élővé, az állampolgárok számára pedig ez teszi lehetővé a jogkövető magatartás kialakítását, azaz végső soron ez garantálja a jogbiztonság követelményének megvalósulását.” 54/2004 (XII.13.) AB határozat, ABH 2004, 762–763.

a kihirdetést „főszabályként” jelölte meg.⁵⁰

A *sine qua non* felfogás a korábbi büntető törvénykönyvnek a teljesítményfokozó szerrel való visszaélés bűncselekményének megfogalmazását megsemmisítő 47/2000. (XII. 14.) AB határozatban, valamint a büntető törvénykönyvnek a kábítószerekkel összefüggő rendelkezései és az ENSZ kábítószer-kereskedelem elleni egyezményei-nek (a kábítószerek és pszichotrop anyagok tiltott forgalmazása elleni, 1988. december 20-án, Bécsben kelt Egyezmény és az Egységes Kábítószer Egyezmény) illeszkedési problémáit is érintő 54/2004. (XII. 13.) AB határozatban tükröződik.

E két határozat üzenetét úgy szokták összefoglalni, hogy Magyarországon ki nem hirdetett nemzetközi szerződés nem lehet magyarországi büntető felelősségre vonás alapja.

A „főszabály” felfogás például az egykori ún. magyar–EK társulási szerződés kapcsán lett kimondva: figyelemre méltó azonban az, hogy eltérően az igazságtételi határozatokban a nemzetközi szokásjogot megcsillantó fordulatoktól, ehelyütt egy technikai kötelezettségeket tartalmazó, azaz nem kodifikációs egyezményről volt szó. Az Alkotmánybíróság itt levezetésében visszatért a *ius cogens* példázathoz, mint a csekély számú kivétel egyikéhez.

Az Alaptörvény 4. módosítása az Záró- és vegyes rendelkezések közé 5. pont gyanánt iktatta be az itthon és külföldön sok vitát kiváltott mondatot: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósi határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”

Az Alkotmánybíróság az alábbi panellel szokta bevezetni korábbi határozatainak felidézését:

„Az Alkotmánybírósnak az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően hozott döntései további alkalmazhatóságával kapcsolatos álláspontja, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha »az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.« {22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]}. A korábbi Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtett elvi jellegű megállapítások felhasználása tehát megkívánta az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak tartalmi összevetését és mérlegelését az Alaptörvény értelmezési szabályaira is tekintettel. Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében – a Záró és vegyes rendelkezé-

Lásd továbbá: hogy „[...] ebből következik, hogy egy jogszabályba foglalt nélküli, illetve egy közzé nem tett nemzetközi egyezmény előírásainak megszegése nem alapozhatja meg a büntetőjogi felelősséget.” 47/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000, 380.

⁵⁰ „... rámutat az Alkotmánybíróság arra, hogy az általánosan kötelező tartalmú nemzetközi szerződést belső jogforrásban – általános szabályként – ki kell hirdetni, hogy a szerződésbe foglalt jogi norma a magyar jogalanyok felé is érvényesüljön. [...] az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: önmagában az a körülmény, hogy egy nemzetközi megállapodás megfelelő transzformáció (inkorporáció) hiányában nem válik a belső jog részévé, nem feltétlenül jelenti minden esetben azt, hogy az illető megállapodás rendelkezéseit ne kellene a magyar jog alkalmazásában figyelembe venni.” 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 237.

sek 5. pontja alapján – azonban az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja. A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő 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.⁵¹

Fentiek alapján tehát az Alkotmánybíróságon múlik, hogy a kihirdetés követelményét, mint *sine qua non* feltételt kimondó határozatai mögé áll-e, vagy pedig a megengedőbb, „főszabálykénti” felfogást teszi magáévá. Megjegyzendő, hogy a pusztán törvényi szintű szabályozás, ti. a 2005. évi L. törvény kihirdetés alól kivételt nem jelöl meg,⁵² sőt az eddig ki nem hirdetett szerződések utólagos kihirdetésének kötelezettségére tesz utalást.⁵³ (Ennek gyümölcsként, tizennégy év késéssel ki is hirdették az 1994-es magyar-szentszéki megállapodást a tábori lelkeszségről.⁵⁴ igaz, a

⁵¹ Lásd például 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, 24. §.

⁵² „9. § (1) Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződést – a (2) bekezdésben foglalt eltéréssel – törvényben kell kihirdetni. Egyéb esetben a nemzetközi szerződést kormányrendeletben kell kihirdetni. (2) Kormányrendeletben kell kihirdetni a nemzetközi szerződésnek a 7. § (3) bekezdésében foglaltakat nem szabályozó mellékletét, ha a nemzetközi szerződést kihirdető törvény a Kormány számára felhatalmazást ad arra, hogy a mellékletet rendeletben hirdesse ki.”

⁵³ 15. § „(1) Ez a törvény – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a kihirdetését követő hónap első napján lép hatályba. Rendelkezéseit a hatálybalépésekor folyamatban levő ügyekben a szerződéskötéssel összefüggésben még el nem végzett cselekmények tekintetében is alkalmazni kell. (2) E törvény 14. § (4) bekezdése a kihirdetését követő tizenkettedik hónap első napján lép hatályba. (3) Ha a nemzetközi szerződést az e törvény hatálybalépése előtt hatályos szabályok szerint közzétették, de jogszabályban történő kihirdetésére nem került sor, a szerződést – feltéve, hogy nemzetközi jogi szempontból még hatályos – a 9. és 10. § megfelelő alkalmazásával haladéktalanul ki kell hirdetni.[...]”

⁵⁴ 290/2008. (XII. 9.) Korm. rendelet egyfelől a Magyar Köztársaság, másfelől az Apostoli Szentszék között a Magyar Honvédségnél és a Határőrségnél végzendő lelkipásztori szolgálat tárgyában 1994. január 10-én aláírt megállapodás, valamint az egyfelől a Magyar Köztársaság, másfelől az Apostoli Szentszék között a Magyar Honvédségnél és a Határőrségnél végzendő lelkipásztori szolgálat tárgyában 1994. január 10-én aláírt megállapodás értelmezését célzó memorandum egységes szerkezetbe foglalt kihirdetéséről.

késésnek érdemi jelentősége nem volt, mivel a megállapodásból folyó kötelezettségeket egy kormányrendelet⁵⁵ kezdettől fogva korrekt módon tartalmazta.)

4. Hogyan tovább?

Nézetem szerint a kormány/parlament/köztársasági elnök háromszögében sürgősen el kell dönteni, hogy

1. Kihirdetésre szorul-e a római statútum, vagy anélkül is érvényesülni képes nemzetközi szerződés gyanánt kezelhető a belső jogban?
2. Ha kihirdetésre szorul, úgy alaptörvény-módosítás nélkül lehetséges-e vagy sem a római statútum kihirdetése, ami – tekintettel arra, hogy a római statútum több, mint egy évtizede nemzetközi jogilag kötelez bennünket – ebben az esetben alkotmányos és külpolitikai szempontból kívánatosnak tekinthető, törvényi szempontból pedig kötelezettség?
3. Az államfői immunitás hatályos alaptörvényi szabályozása összeegyeztethető-e a római statútummal (figyelemmel arra, hogy a genocídium-egyezmény IV. cikke, illetve a római statútum 27. cikke egyaránt azt az elvet hordozza, hogy államfői immunitás nem jelent felmentést, azonban a genocídium-egyezményben való részességünk eddigi hatvan éve alatt ez nem jelentett problémát), vagy az a római statútumra tekintettel az Alaptörvény esetleges kiegészítését implikálja?
4. Amennyiben az utóbbira kell esetleg következtetni, úgy ennek a kiegészítésnek a beépítése az Alaptörvénybe szükségképpen meg kell-e, hogy előzze a kihirdetést, vagy az csúsztatva, *egy bizonyos türelmi idővel* is ütemezhető, figyelemmel arra, hogy népirtás, háborús bűncselekmény, emberiség elleni bűncselekmény tekintetében semmilyen olyan előzetes vizsgálat nincs folyamatban az ICC előtt, sem Magyarország tekintetében, sem a volt köztársasági elnökök, sem a jelenlegi köztársasági elnök irányában, amely a római statútum 27. cikkének azonnali alkalmazásának szükségességét vetné fel.⁵⁶

Mindezek azonban olyan kérdések, amelyek megnyugtatóan csak az Alkotmánybíróság bekapcsolásával dönthetők el. Mivel a Magyarország vonatkozásában már hatályos nemzetközi szerződést kihirdető törvény alkotmánybírósági kontrollja – lásd az EK társulási megállapodással összefüggő 4/1997. (I. 22.) AB határozatot és a lisszaboni szerződés 143/2010. (VII. 14.) AB határozatot – a hatáskör megléte és a döntés kihatásai tekintetében mindig is megosztotta úgy az Alkotmánybíróságot, mint a doktrínát –, és a szerződés előzetes normakontrolljáról pedig már nem lehet szó, hiszen a ratifikáció megtörtént, így ezek az utak nem, vagy nem igazán járhatók.

⁵⁵ A Tábori Lelkeszi Szolgálatról szóló 61/1994. (IV. 20.) kormányrendelet.

⁵⁶ Az ICC által vizsgált helyzetekre és ügyekre nézve lásd a Nemzetközi Büntetőbíróság honlapjának vonatkozó alpontját: [http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations and cases/Pages/situations and cases.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/Pages/situations%20and%20cases.aspx).

Így a legcélszerűbb az lenne, ha az arra jogosultak⁵⁷ valamelyike az Alaptörvénynek az államfői immunitást rögzítő szabályainak értelmezését kérné a taláros testülettől, hogy az *Alkotmánybíróság értelmezze egymásra tekintettel az Alaptörvény a Q. cikkét és a 12. cikkét, abban az értelemben, hogy mi az államfői immunitás anyagi jogi és eljárásjogi terjedelme a nemzetközi büntetőjogi együttműködés hatályos és Magyarország által is magára nézve elfogadott rendszerében, különös tekintettel a Nemzetközi Büntetőbíróság római statútumára.*

A konkrét alkotmányjogi probléma *i.* maga a római statútum ratifikáltsága, hatályossága *versus* a kihirdettségének évtizedes elmaradása; *ii.* a genocídium-egyezmény illetve a római statútum tekintetében az államfői immunitás tekintetében elfoglalt, egymással ütköző jogi álláspont; *iii.* a ki nem hirdettségnek a Nemzetközi Büntetőbírósággal való együttműködésre történő esetleges negatív kihatása, ezzel összefüggésben az Alaptörvény Q. cikke sérelmének veszélye.

Az alkotmányértelmezéstől függetlenül – illetve addig is – célszerű áttekinteni a 2003-as törvényjavaslatoknak a jogállási törvények, illetve az ott említett egyéb törvények vonatkozásában felvetett gondolatait és javasolt formuláit, s ahol még szükséges, azokat megfelelően kellene adaptálni e törvényekhez vagy az ezek helyébe lépett törvényekhez, a szükséges kiegészítések elfogadása érdekében.

⁵⁷ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.

16. Az Alaptörvény értelmezése: 38. § „(1) Az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. (2) Ha a konkrét alkotmányjogi probléma állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben merül fel, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését az (1) bekezdés alapján akkor végzi, ha az alkotmányjogi probléma az Alaptörvénnyel összhangban történő működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetleníti, illetve az értelmezési bizonytalanság a jogbiztonságot veszélyezteti.”

