

A NEMZETKÖZI BÜNTETŐBÍRÓSÁG TERÜLETI JOGHATÓSÁGA A PALESZTINA-ESET KAPCSÁN

A részes állami jogállás felülírhatja-e a nemzetközi jogi realitást?

PESCI Marco
PhD-hallgató (DE ÁJK)

1. Bevezető gondolatok

Ahogy a közel-keleti kérdés nemzetközi kezelésének egyik legismertebb alakja, Dennis Ross fogalmazott: „a biztonság megteremtése Izrael és Palesztina érdekét szolgálja. A közös fenyegetéssel és közös ellenséggel partnerként kell megküzdenniük.” Az izraeli–palesztin konfliktus azonban közel sem ennyire egyszerű. Jelen írás kereteit jelentős mértékben meghaladná annak teljes terjedelmében történő áttekintése, azonban a területi konfliktusok megértése érdekében elengedhetetlen a fontosabb események ismertetése.

A Nemzetek Szövetségének 1920. évi április 25-én született döntése értelmében a palesztin területek az első világháborút követően Nagy-Britannia igazgatása alá kerültek mandátum területként.¹ A hidegháború kiéleződő fegyverkezési versenyéből, valamint a mandátum területen fokozódó arab–zsidó ellentétekből adódó bepolitikai viszályok elkerülése érdekében² 1947-ben az Egyesült Nemzetek (a továbbiakban: ENSZ) Főtitkárához fordulva kérelmezte a Közgyűlés állásfoglalását Palesztina jövőjével kapcsolatban, egyúttal javasolva egy vizsgáló bizottság felállítását.³ A Palesztinával Foglalkozó Speciális Bizottságot 1947. május 15-én állította fel a Közgyűlés.⁴ Munkájának eredményeként fogadta el 1947. november 29-én a 181. számú határo-

¹ Gregory HARMS – Todd M. FERRY: *The Palestine-Israel Conflict: A Basic Introduction*. London, Pluto Press, 2017. 90.

² Avital GINAT: British Mandate for Palestine. *International Encyclopedia of the First World War*, 7 December 2018.; https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/british_mandate_for_palestine

³ Question of Palestine, Partition recommendation, UN Special Committee on Palestine, <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-186346/>

⁴ Special Committee on Palestine (A/RES/106) 15 May 1947.

zatot, amely a történelmi Palesztina területét három részre osztotta: zsidó állam, arab állam és a nemzetközi felügyelet alatt álló Jeruzsálem.⁵ Az ENSZ felosztási tervét az arab államok nem fogadták el, Izrael kikiáltásának másnapján, 1948. május 15-én pedig kirobbant az első arabizraeli háború.⁶ A háborút követően Izrael területe a történelmi Palesztina 78%-ára terjedt ki, Jeruzsálem nyugati része izraeli, keleti része Jordán fennhatóság alá került.⁷ Izrael és a szomszédos országok, Egyiptom, Libanon, Jordánia és Szíria 1949 során kétoldalú béke megállapodásokban formálisan is véget vetettek a háborúnak. Ennek keretében Izrael további területeket szerzett, Egyiptom és Jordánia megtartotta Ciszjordánia feletti kontrollját.⁸

A területi kérdéseket rendező megállapodásoktól függetlenül az Arab Liga elégedetlen volt az eltolódott erőviszonyokból adódóan. Az első, 1964-es kairói csúcstalálkozón javasolták a Palesztin Felszabadítási Szervezet (a továbbiakban: PFSZ) felállítását, amely a meglévő ellenállási mozgalmak, politikai pártok, civil szervezetek és közszereplők egységes szervezet alá kovácsolt mozgalmaként jött létre 1964. június 2-án⁹ Palesztina felszabadítása és az önrendelkezés megvalósítása érdekében.¹⁰

A térségben kialakult geopolitikai konfliktusok, elszaporodó gerilla műveletek és a nagyhatalmak dezinformációs tevékenységének következményeként 1967. június 5-én kirobbant a hat napos háború,¹¹ amelynek során Izrael megszállta a Gázai övezetet, Kelet-Jeruzsálemet, Ciszjordániát, a Golán-fennsíkot és a Sínai-félszigetet. A háborút követően az ENSZ Biztonsági Tanácsa (a továbbiakban: BT) által kibocsátott 1967. évi 242. számú határozatának 1. pont (i) bekezdése *expressis verbis* rögzítette, hogy Izrael köteles kivonni fegyveres erőit a konfliktus során elfoglalt területekről.¹² Az úgynevezett megszállt területek, beleértve Kelet-Jeruzsálem státuszát illetően a BT több alkalommal kimondta, hogy az erőszakkal való területszerzés elfogadhatatlan, így e területek feletti izraeli szuverenitást nem ismerte el és követelte az 1967-ben Izrael által szerzett területekről való kivonulást.¹³

⁵ Resolution Adopted on the Report of the Ad Hoc Committee on the Palestinian Question (A/RES/181) 29 November 1947.

⁶ Yoav GELBER: *Palestine 1948: War, Escape, and the Emergence of the Palestinian Refugee Problem*. Portland, Sussex Academic Press, 2001. 138.

⁷ Mark TESSLER: *A History of the Israeli-Palestinian Conflict*. Bloomington, Indiana University Press, 2009. 264.

⁸ *The Arab-Israel War of 1948*. Office of the Historian, <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/arab-israeli-war>

⁹ Helena COBBAN: *The Palestinian Liberation Organization: People, Power and Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1984. 28.

¹⁰ A PFSZ-t az Arab Liga 1974-ben a palesztin nép kizárólagos legitimitással rendelkező képviselőjeként ismerte el. Permanent Observer Mission of The State of Palestine to the United Nations, Palestine Liberation Organization; <https://palestineun.org/about-palestine/palestine-liberation-organization/>

¹¹ Tarun Chandra BOSE: *The Superpowers and the Middle East*. New York, Asia Publishing House, 1972. 92.

¹² S/RES/242 (1967).

¹³ Ld. S/RES/446 (1979), S/RES/452 (1979), S/RES/466 (1980), S/RES/2334 (2016).

Az izraeli–palesztin konfliktusban hosszú évtizedekig nem történt változás egészen 1987. december 9-ig, amikor Ciszjordániában, Gázában és Izrael egyes területein palesztin tüntetéshullám és erőszakos felkelés tört ki a hat napos háború során megszállt területek feletti Izraeli kontroll miatt.¹⁴ A folyamat tetőfokát 1988. november 15-én érte el, amikor a PFSZ az ENSZ Főtitkárának címzett levelében kikiáltotta függetlenségét.¹⁵ Fontos kiemelni, hogy a PFSZ által a palesztin állam elismeréseként sokszor hivatkozott függetlenségi nyilatkozatot Magyarország a palesztin nép önrendelkezési jogának részeként ismerte el és nem, mint a palesztin állam tényleges létrejöttét.¹⁶

1993-ban a folyamatos nemzetközi nyomásgyakorlás eredményeként a PFSZ és Izrael a tartós közel-keleti béke megteremtése érdekében aláírta az I. Oslói Megállapodást, amelynek értelmében egy ötéves átmeneti időszak alatt Izrael végleg kivonul Ciszjordániából és a Gázai övezetből és ennek érdekében létrehozta a Palesztin Hatóságot, amely az átmeneti időszak végén Palesztina kormányzataként szolgált volna.¹⁷ Az átmeneti időszak effektív lebonyolítása érdekében 1995-ben aláírták a II. Oslói Megállapodást,¹⁸ amely elsősorban a közigazgatás és az igazságszolgáltatás területén határozta meg a felek közötti hatáskör megosztást. Ennek keretén belül Ciszjordániát három zónára osztották:

- „A” zóna: Ciszjordánia kb. 3%-a, a nagyobb palesztin városok, palesztin polgári és katonai fennhatósággal;
- „B” zóna: Ciszjordánia kb. 25%-a, kisebb palesztin falvak, palesztin polgári, izraeli katonai fennhatósággal;
- „C” zóna: Ciszjordánia kb. 72%-a, izraeli telepek, valamint az ezekhez tartozó polgári és katonai infrastruktúra, izraeli polgári és katonai ellenőrzéssel.

A felek megállapodtak abban, hogy a „C” zónát – a végleges megállapodást nem érintő területek kivételével – Jeruzsálem, izraeli telepek, különleges katonai helyszínek, határok Izrael átadja a palesztinoknak 1999 végéig. A tervezett határidőt nem sikerült tartani, a békefolyamat pedig elakadt, azonban az Oslói Megállapodások továbbra is a felek közötti interakciók alap dokumentumaiként funkcionálnak.¹⁹ A 2000-es években több, a két-állami megoldást támogató és az 1967-es határokon alapuló béketerv is napvilágot látott, mint például a 2002. évi Arab Béketerv²⁰ vagy a 2003. évi Genfi Kezdeményezés,²¹ azonban tényleges eredményre nem vezettek. Palesztina államiságának kérdése nemzetközi jogi és politikai szempontból továbbra is rendkívül megosztó.

¹⁴ Edward SAID: Intifada and Independence. *Social Text*, vol. 22. (1989) 23.

¹⁵ Letter dated 18 November 1988 from the Permanent Representative of Jordan to the United Nations addressed to the Secretary-General (A/43/827) 18 November 1988.

¹⁶ Situation in the State of Palestine (Written Observations by Hungary Pursuant to Rule 103) ICC-01/18-89 16-03-2020 (16 March 2020) 43.

¹⁷ Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements (13 September 1993).

¹⁸ Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip (28 September 1995), a továbbiakban: Oslo II.

¹⁹ Elizabeth SAMSON: Is Gaza Occupied? Redefining the Status of Gaza Under International Law. *The American University International Law Review*, vol. 25. (2010) 996.

²⁰ The Arab Peace Initiative, 2002. <https://bit.ly/3cig387>

²¹ Geneva Initiative, 2003. <https://geneva-accord.org/the-accord/>

Számos kísérlet volt a palesztin fél részéről az izraeli telepek felszámolásának kezdeményezésére, valamint Izrael felelősségre vonására²² azonban érdemi eredményre nem vezettek. 2008 decembere és 2009 januárja között Izrael katonai hadműveletet hajtott végre a Gázai övezetben. A nemzetközi közösség súlyos kritikákat fogalmazott meg az érintett felekkel szemben a humanitárius jog megsértése miatt és az ENSZ egy vizsgáló bizottság felállítását kezdeményezte, azonban annak eredményét Palesztina nem várta meg,²³ annak ellenére, hogy a Goldstone Bizottság 2009. szeptember 15-én közzé tett jelentésében²⁴ az Izraeli Védelmi Erők és palesztin fegyveres csoportok által elkövetett háborús bűncselekmények és emberiség elleni bűncselekmények elkövetésének lehetőségére hívta fel a figyelmet, különös tekintettel a civilek szisztematikus célbavételére.²⁵ A jelentés kapcsán érdekes fordulat, hogy a Bizottság nevét adó dél-afrika bíró, Richard Goldstone 2011. április 11-én megjelent cikkében kiemelte, hogy további vizsgálatok alapján megállapítható, hogy a vizsgálat tárgyát képező időszakban izraeli oldalról nem bizonyítható civilek szisztematikus célbavétele, a felmerült jogsértéseket pedig nemzeti hatáskörben kivizsgálták. Ezzel szemben a Hamasz stratégiájában fontos szerepet kapott a civil célpontok kérdése.

2009. január 22-én a Nemzetközi Büntetőbíróság (a továbbiakban: Bíróság) Rómában, 1998. július 17-én elfogadott Római Statútumának²⁶ (a továbbiakban: Statútum) 12. cikk (3) bekezdése alapján eseti alávetési nyilatkozattal Palesztina elfogadta annak joghatóságát a területén 2002. július 1-től kezdődően elkövetett bűncselekmények elkövetőinek felderítése és felelősségre vonásának vonatkozásában.²⁷ A hivatalos válasz három évet váratott magára. Az akkori főügyész, Luis Moreno Ocampo nem látta lehetőségét az előzetes nyomozati szakasz megkezdésének,²⁸ mivel véleménye alapján a Statútum nem biztosít megfelelő jogalapot arra, hogy meghatározza a 12. cikkben található „állam” kifejezés tényleges tartalmát, a kérdés megválaszolását pedig az ENSZ főtitkárára valamint Közgyűlésére hárította.²⁹ Az ENSZ szervezetén belül az első érdemi előrelépést a Közgyűlés által 2012. november 29-én elfogadott 67/19.

²² Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Advisory Opinion of the International Court of Justice) 9 July 2004. A továbbiakban: ICJ Tanácsadó Vélemény.

²³ Ling YAN: Non-States Parties and the Preliminary Examination of Article 12(3) Declarations. In: Morten BERGSMO – Carsten STAHN (szerk.): *Quality Control in Preliminary Examination*. Vol. 2. Brussels, Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2018. 446.

²⁴ Human Rights in Palestine and Other Occupied Arab Territories. Report of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict (A/HRC/12/48) 15 September 2009.

²⁵ Richard GOLDSTONE Reconsidering the Goldstone Report on Israel and war crimes. *The Washington Post*, 1 April 2011., <https://wapo.st/3HuLASI>

²⁶ Rome Statute of the International Criminal Court (Rome, adopted 17 July 1998, entered into force 1 July 2002). A továbbiakban: Statútum.

²⁷ Declaration recognizing the Jurisdiction of the International Criminal Court by the Palestinian National Authority, 21 January 2009. <https://bit.ly/3wW8ahP>

²⁸ Dapo AKANDE: ICC Prosecutor Decides that He Can't Decide on the Statehood of Palestine. Is He Right? *Blog of the European Journal of International Law*, 1. April 2012. <https://bit.ly/3wRLvDm>

²⁹ Situation in Palestine, 3 April 2012. <https://bit.ly/3Fpah0N>

számú határozat jelentette (a továbbiakban: közgyűlési határozat),³⁰ amely a politikai szolidaritás mentén megerősítette a palesztin nép önrendelkezéshez való jogát, eljárási szempontokból kifolyólag pedig megfigyelői státuszt garantált Palesztina számára,³¹ valamint felruházta azon nemzetközi szerződésekhez való csatlakozás képességével, amely a „minden állam/*all state*” szófordulatot (a továbbiakban: bécsi formula) használja.³² Ennek megfelelően 2015. január 2-án a Statútum 125. cikk 3 bekezdésével³³ összhangban letétbe helyezte csatlakozási okiratát, amelyet az ENSZ Főtitkára, mint a Statútum letéteményese, a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény³⁴ (a továbbiakban e tanulmányban: bécsi egyezmény) 77. cikkével összhangban megküldte a Részes Államok számára. Érdemi kifogás hiányában csatlakozása 2015. április 1-jén hatályba lépett.

Három év elteltével, 2018. május 22-én Palesztina a főügyészhez utalta a területén elkövetett bűncselekmények kivizsgálását. Kérelmében kiemelte, hogy álláspontjuk alapján Palesztina államterületéhez tartoznak az 1967-es háború során Izrael által megszállt és az 1949-es tűzszüneti vonalak szerinti területek, vagyis a Gázai övezet, Ciszjordánia és Kelet-Jeruzsálem. 2019. december 20-án Fatou Bensouda, a Bíróság leköszönő főügyésze nyilatkozatot tett közzé a Palesztina-esettel kapcsolatban.³⁵ Az előzetes vizsgálatot követően úgy értékelte, hogy valamennyi feltétel adott a hivatalos nyomozás megindításához és kérte a Bíróságot, hogy határozzon a területi joghatóság kérdéséről (a továbbiakban: indítvány).³⁶ A Bíróság I. Tárgyalás-előkészítő Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) 2021. február 5-én született többségi döntéssel (2:1) hozott 60 oldalas határozatában megállapította területi joghatóságát az indítványnak megfelelően (a továbbiakban: határozat).³⁷ A háromtagú Tanács magyar tagja, Kovács Péter ezzel

³⁰ Status of Palestine in the United Nations (A/RES/67/19) 29 November 2012. A továbbiakban: Res 67/19.

³¹ Dapo AKANDE: Palestine as a UN Observer State: Does this Make Palestine a State? *Blog of the European Journal of International Law*, 3 December 2012. <https://bit.ly/3kKLAUG>

³² A bécsi formula azon kitételeket takarja, amikor egy nemzetközi szerződés a csatlakozás tekintetében a „minden állam számára csatlakozásra nyitva áll” fordulatot alkalmazza. Az értelmezési kérdés abban az esetben merül fel, amennyiben az ENSZ Főtitkára nem tud kétséget kizáróan megbizonyosodni arról, hogy az adott entitás államnak minősül-e. Ilyen esetben elsősorban az ENSZ Közgyűlésének az iránymutatására kell támaszkodnia. Lásd bővebben: *Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties, (ST/LEG/7/Rev.)*. United Nations, 1994. 22–23.

³³ Statútum 125. cikk 2. Bekezdés „A jelen Statútum minden Állam számára csatlakozásra nyitva áll. A csatlakozási okiratokat az Egyesült Nemzetek Főtitkáránál helyezik letétbe. / *This Statute shall be open to accession by all States. Instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.*”

³⁴ Vienna Convention on the Law of Treaties (Vienna, adopted 23 May 1969, entered into force 27 January 1980).

³⁵ Statement of ICC Prosecutor, Fatou Bensouda, on the conclusion of the preliminary examination of the Situation in Palestine, and seeking a ruling on the scope of the Court’s territorial jurisdiction. 20 December 2019. <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=20191220-otp-statement-palestine>

³⁶ Situation in the State of Palestine (Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine) ICC-01/18-12 22-01-2020 (22 January 2020). A továbbiakban: Főügyészi indítvány.

³⁷ Situation in the State of Palestine (Decision on the ‘Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine) ICC-01/18-143 05-02-2021 (5 February 2021).

szemben pedig egy 163 oldalas különvéleményben fejtette ki ellentétes álláspontját (a továbbiakban: különvélemény).³⁸

Jelen írásnak nem célja – és annak keretét is jelentősen meghaladná – Palesztina államiságának nemzetközi jogi elemzése, azonban az alábbi okfejtés könnyebb érthetősége érdekében fontos kiemelni, hogy a kortárs nemzetközi jogirodalomban feltehető álláspontok közül azon érveléseket tartom jelenleg meggyőzőnek, amelyek az államiság hiánya mellett foglalnak állást.³⁹ Ennek megfelelően a Palesztina-esetet oly módon vizsgálom, hogy Palesztina még nem éri el az államiság nemzetközi közjog által megkövetelt szintjét, azonban bizonyos kérdések esetében – mint például az államterület/elkövetés helyének meghatározása vagy a szuverenitás korlátozás feltételrendszere – szükségszerűen érintem az általánosan elfogadott nemzetközi jogi normákat. A tanulmányban az eredeti indítványból kiindulva, a Bíróság határozatának főbb tartalmi elemei mentén mutatom be a döntés ellentmondásos és sok esetben erőltetett érvelését rávilágítva azok gyenge pontjaira és a levont következtetések által hordozott veszélyekre.

2. Az alkalmazandó jogforrások hierarchiája a Statútum 21. cikke alapján

A főügyész indítványának alapját a Statútum 12. cikk (2) bekezdés (a) pontja képezte, amelynek értelmében a Bíróság akkor gyakorolhatja joghatóságát, ha az állam, amelynek a területén a kérdéses cselekmény történt, részese a Statútumnak. Annak ellenére, hogy maga a Statútum nem határozza meg az „állam” kifejezés tartalmát, nem tesz tényleges javaslatot az alkalmazandó jogforrások vonatkozásában, azonban helyesen kiemeli azt, hogy a Statútum nem értelmezhető a nemzetközi közjog figyelembevételével.⁴⁰ Az ügyészség az indítvány elkészítése közben figyelembe vette a megszállt palesztin területek egyedi történelmi előzményeit, egyúttal elismerve, hogy a joghatóság kérdésének vizsgálata szükségszerűen rendkívül komplex jogi és tényállási elemeket érint.⁴¹ A határozat azonban arra a megállapításra jutott, hogy az „állam/state” kifejezés definíciójának hiánya a Statútum alapján, egyéb jogforrások nélkül is feloldható. Különösen a csatlakozási eljárásban használt bécsi formula vizsgálatával, amit a bécsi egyezmény értelmezési rendelkezései sem írhatnak felül, továbbá élesen elutasított minden egyéb, az ügy szempontjából relevanciával bíró nemzetközi jogi jogforrást annak ellenére, hogy sok esetben maga a főügyész és a Tanács is másodlagos

A továbbiakban: Határozat.

³⁸ Situation in the State of Palestine (Judge Péter Kovács’ Partly Dissenting Opinion) ICC-01/18-143-Anx1 05-02-2021 (5 February 2021). A továbbiakban: Különvélemény.

³⁹ Az államiság hiánya mellett érvelt: James CRAWFORD: The Creation of the State of Palestine: Too Much Too Soon? *European Journal of International Law*, vol. 1. (1990); Jure VIDMAR: Palestine and the Conceptual Problem of Implicit Statehood. *Chinese Journal of International Law*, vol. 12. (2013); Az államiság megléte mellett érvelt: Alain PELLET: The Palestinian Declaration and the Jurisdiction of the International Criminal Court. *Journal of International Criminal Justice*, vol. 8. (2010).

⁴⁰ Főügyészi indítvány i. m. 42.

⁴¹ Uo. 5.

jogforrásokra támaszkodott. Határozott véleményem, hogy a Tanács téves döntést hozott, amely jelentős mértékben befolyásolta az indítvány kimenetelét.

A Statútum 21. cikke tételes hierarchiát állít fel az eljárás során figyelembe vehető jogforrásokról.⁴² Ennek megfelelően

„a Bíróság [...]

- elsősorban a [...] Statútumot, a Bűncselekmények Tényállási Elemeit, továbbá az Eljárási és Bizonyítási Szabályokat;
- másodsorban, adott esetben, az ügyben alkalmazandó egyezményeket és a nemzetközi jog alapelveit és szabályait, ideértve a nemzetközi jognak a fegyveres konfliktusokra vonatkozó, általánosan elismert alapelveit;
- ha ez nem lehetséges, a Bíróság által a világ jogrendszerének nemzeti szabályaiból levezetett általános jogelveit [alkalmazhatja], ideértve, adott esetben, azoknak az államoknak a nemzeti jogát, amelyek egyébként általában joghatósággal rendelkeznének a büntett tekintetében, ha ezek a jogelvek nem ellentétesek a Statútummal, a nemzetközi joggal, továbbá a nemzetközileg elismert normákkal és követelményekkel.”

A második bekezdésben szereplő „másodsorban” („*in the second place*”) kifejezés a jogforrások közötti hierarchikus viszonyt hangsúlyozza.⁴³ Ahogy arra a Bíróság korábban rámutatott, további jogforrásokra abban az esetben támaszkodhat, amennyiben a Statútumban, a Bűncselekmények Tényállási Elemeiben, valamint az Eljárási és Bizonyítási Szabályokban nem talált választ a kérdésre.⁴⁴ Vagyis két feltételnek kell együttesen teljesülnie: hiányosság van a Statútumban, és ez a hiányosság a Statútum, a bécsi egyezmény rendelkezései és a nemzetközileg elismert emberi jogok mentén sem oldható fel.⁴⁵ A különvélemény ennek megfelelően kifejezetten rávilágít arra, hogy csupán abban az esetben támaszkodhat kizárólagosan a Statútumra, ha az ügy megítélésére oly mértékben egyszerű, hogy nincs szükség további dokumentumok vizsgálatára.⁴⁶

A Bíróság joghatóságát szabályozó 12. cikk a Statútum alapkövének tekintett és a szövegezés során talán a legnagyobb figyelmet kapott rendelkezése,⁴⁷ amelyen egészen a Római Konferencia utolsó napjának utolsó másodpercéig dolgoztak.⁴⁸ A Bíróság joghatósága a következő esetekben állapítható meg:

⁴² Margaret M. DEGUZMAN: Article 21 Applicable law. In: Otto TRIFFTERER – Kai AMBOS (szerk.): *The Rome Statute of the International Criminal Court, A Commentary*. Beck & Hart, 2016. 933.

⁴³ Mikaela HEIKKILÄ: Article 21. *Case Matrix Network*, 16 August 2017. <https://bit.ly/3kJFKB>

⁴⁴ Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang (Decision on the Confirmation of Charges Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute) ICC-01/09-01/11-373 (23 January 2012) 289.

⁴⁵ Prosecutor v. Al Bashir (Decision on the Prosecution’s Application for a Warrant of Arrest against Omar Hassan Ahmad Al Bashir) ICC-02/05-01/09 (4 March 2009) 44.

⁴⁶ Különvélemény i. m. 100.

⁴⁷ Morten BERGSMO: The Jurisdictional Régime of the International Criminal Court (Part II, Articles 11–19). *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 4. (1998) 30.

⁴⁸ David SCHEFFER: The United States and the International Criminal Court, *American Journal of International Law*, vol. 93. (1999) 21.

- a) területi elv: egy Részes Állam területén követték el a bűncselekményt;
- b) személyi elv: egy Részes Állam állampolgára követte el a bűncselekményt az elkövetés helyétől függetlenül;
- c) eseti alávetési nyilatkozat: amely alapján egy nem részes tagállam eseti alapon elfogadhatja a Bíróság joghatóságát;
- d) (+1) a Biztonsági Tanács az Egyesült Nemzetek Alapokmánya VII. Fejezetének megfelelően eljárva a főügyész elé utalja az esetet.

Ugyan a Tanács – a következő pontban részletezett érvelésében – ezt oly módon próbálta meg feloldani, hogy az „állam” szó értelmezését a Statútumban Részes Államokra és nem a nemzetközi jogi értelemben vett definícióra korlátozta, azonban jelen esetben a terület (az elkövetés helye) meghatározása rendkívül komplex kérdéskörnek tekinthető, számos egyéb jogforrás vizsgálata szükséges, így csak a Statútum alapján nem lehetséges annak tényleges meghatározására. A palesztin kérdés összetett és bonyolult voltára való tekintettel maga a főügyész is kérvényezte a Bíróságtól az indítvány terjedelmi korlátainak kiterjesztését.⁴⁹ A Bíróság esetjoga alapján a Statútum mint nemzetközi szerződés elsődleges értelmezési támpontjaként a bécsi egyezmény szolgál.⁵⁰ A 31. cikk 3. bekezdés c) pontja értelmében pedig a nemzetközi szerződések értelmezése során a szövegösszefüggés mellett figyelembe kell venni a nemzetközi jognak a részes felek viszonyában alkalmazható bármely ide vonatkozó szabályát.

Tekintettel a palesztin kérdés rendkívül komplex történelmi előzményeire, a területi kérdések bizonytalan voltára, a felek interakciót szabályozó kiterjedt kétoldalú egyezményekre, valamint a Statútum joghatósági rendelkezéseinek értelmezési kérdéseire, a Tanács elmulasztotta figyelembe venni a releváns nemzetközi jogi jogforrásokat, mint például a bécsi egyezményt, az Oslói Megállapodásokat vagy az ügy megítélése szempontjából releváns nemzetközi szokásjogi normákat.

⁴⁹ Situation in the State of Palestine (Application For Extension Of Pages For Request Under Article 19(3) Of The Statute) Icc-01/18-8 20-12-2019 (20 December 2019).

⁵⁰ Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo (Judgment pursuant to Article 74 of the Statute) ICC-01/04-01/06-2842 (14 March 2012) 601; Situation in the Democratic Republic of the Congo (Judgment on the Prosecutor's Application for Extraordinary Review of Pre-Trial Chamber I's 31 March 2006 Decision Denying Leave to Appeal) ICC-01/04-168 (13 July 2006) 33; Prosecutor v. Katanga and Ngudjolo (Judgment on the appeal of Mr. Germain Katanga against the decision of Pre-Trial Chamber I entitled "Decision on the Defence Request Concerning Languages") ICC-01/04-01/07- 522 (27 May 2008) 38-39; Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo (Judgment on the appeal of the Prosecutor against the decision of Trial Chamber I entitled "Decision on the consequences of non-disclosure of exculpatory materials covered by Article 54(3)(e) agreements and the application to stay the prosecution of the accused, together with certain other issues raised at the Status Conference on 10 June 2008") ICC-01/04-01/06- 1486 (21 October 2008) 40; Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo (Judgment on the appeal of Mr Jean-Pierre Bemba Gombo against the decision of Trial Chamber III of 28 July 2010 entitled "Decision on the review of the detention of Mr Jean-Pierre Bemba Gombo pursuant to Rule 118(2) of the Rules of Procedure and Evidence") ICC-01/05-01/08-1019 (19 November 2010) 49.

3. Palesztina a Statútum Részes Állama

A főügyész érvelése alapján a közgyűlési határozat felruházta Palesztinát azon nemzetközi szerződésekhez való csatlakozás képességével, amelyek a bécsi formulát használják.⁵¹ Ennek megfelelően pedig úgy véli, hogy nem szükséges az államiság feltételeinek vizsgálata, mivel a csatlakozásának hatálybalépésével a Statútum Részes Állama lett, amely a 12. cikk (1) bekezdése alapján automatikusan elfogadta annak joghatóságát és minden joga adott eljárásának kezdeményezésére. Állításának alátámasztására több alkalommal hivatkozott a főtitkár letéteményesi értesítésére és a közgyűlési határozatra, mint Palesztina államiságának bizonyítékára.⁵² A Tanács az indítvánnyal kapcsolatos egyetértésének kifejezése mellett kiemeli, hogy nem foglalhat és nem is kíván állást foglalni egy Részes Állam államiságának kérdésében, amely döntés adott esetben a nemzetközi közösséget is köteleznél.⁵³ Hangsúlyozza továbbá, hogy nincs hatásköre a csatlakozási eljárások felülvizsgálatára és azok érvénytelenné nyilvánítására.⁵⁴ Felhívja a figyelmet egyúttal arra, hogy döntésével nem kíván olyan nemzetközi közjogi kérdésekben állást foglalni, amelyek a Bíróság hatáskörén kívül esnek, így különösen a területi joghatóság meghatározása nincs és nem is lehet hatással az államterülettel kapcsolatos kérdésekre.⁵⁵

Ugyan Palesztina részes állami jogállásának kérdése nem vitatható és a Bíróság helyesen világított rá arra, hogy a Statútum alapján nincs hatásköre az államiságban történő nemzetközi jogi vonatkozású állásfoglalásra, azonban a csatlakozási eljárással, a letéteményesi értesítéssel és a közgyűlési határozatokkal kapcsolatos érvelése megalapozatlan. Jogosan merülhet fel a kérdés, hogy mégis milyen relevanciája lehet ezeknek a dokumentumoknak, miközben a Tanács *expressis verbis* kimondta, hogy a részes állami státuszból adódóan kezdeményezheti az eljárást? A válasz egyszerű: a tartalom megítélése és a belőlük levont következtetés. Mindez pedig azért fontos, mert a – következő pontban kifejtett – területi joghatóság vonatkozásában kiemelkedő relevanciát tulajdonított nekik, miközben önmagával ellentmondva másodlagos jogforrásokra támaszkodott.

3.1. Letéteményesi értesítés, mint a szuverén államiság bizonyítéka

A főtitkár, mint a Statútum letéteményese által köröztetett letéteményesi értesítés nem értelmezhető az államiság bizonyítékaként. A bécsi egyezmény 77. cikke kötelezi a főtitkárt, hogy értesítse a szerződésben részes tagállamokat egy ahhoz kapcsolódó csatlakozás bejelentéséről. Ahogy arra a Nemzetközi Jogi Bizottság is rávilágított, a főtitkárnak nincs illetékessége a lényegi kérdésekben történő végleges állásfoglalás-

⁵¹ Főügyészi indítvány i. m. 8.

⁵² Uo. 108–112., 116., 118.

⁵³ Uo. 108.

⁵⁴ Uo. 102.

⁵⁵ Uo. 130.

ra.⁵⁶ Ezt az álláspontot erősíti az ENSZ Jogügyi Hivatalának közleménye, miszerint a főtitkár nem kíván az erősen átpolitizált, ellentmondásos és tisztázatlan területek államiságának kérdésében határozni.⁵⁷ A palesztin csatlakozásról szóló letéteményesi értesítés pedig kizárólag a nemzetközi szerződésekhez kapcsolódó adminisztratív funkciók teljesítéseként értelmezhető, az abból származó jogi kérdések megítélése a tagállamokra tartozik.⁵⁸

Egyes érvelések alapján a Statútumban alkalmazott „állam” kifejezés kizárólag a nemzetközi közjogi értelemben vett államként értelmezhető.⁵⁹ Azonban a nemzetközi szerződések értelmezésének alapvető szabálya, hogy arra elsősorban a szerződésben Részes Államok jogosultak annak rendelkezéseivel összhangban,⁶⁰ amennyiben az új értelmezéssel nem változik meg oly mértékben azok értelme, hogy egy új kötelezettséget keletkeztet a nemzetközi szerződések módosítására irányuló eljárési szabályok átugrásával.⁶¹ Kétségtelen, hogy a Statútum által alkalmazott bécsi formula nem rendelkezik a nem állami entitások kérdéséről, azonban a tagállamok érdemi ellenvetésének hiányában Palesztina csatlakozása hatályba lépett, azóta is aktívan részt vesz a Bíróság munkájában,⁶² így lényegében a tagállamok a nem állami entitásokra is kiterjesztették a csatlakozás lehetőségét. Ennek megfelelően Palesztina tagállami minősége megkérdőjelezhetetlen, azonban egy nemzetközi szerződéshez való csatlakozás nem jelenti automatikusan a szuverén államiság bizonyítékát.⁶³

3.2. A Közgyűlés 67/19. számú határozatának relevanciája

A Közgyűlés határozatában megerősítette a palesztin nép önrendelkezéshez való jogát⁶⁴ és a közel-keleti békére irányuló célkitűzését, amelynek keretében Izrael mellett létrejöhet egy független, szuverén, demokratikus és az 1967-es határokon alapuló összefüggő területtel rendelkező Palesztin Állam.⁶⁵ Azonban a közgyűlési határozatokra történő hivatkozás nem biztosít kellő jogalapot, hiszen ahogy arra maga a főtitkár is

⁵⁶ *Yearbook of the International Law Commission*. Vol. II. New York, United Nations Publication, 1966. 270.

⁵⁷ Mutaz QAFISHEH: *Palestine Membership in the United Nations: Legal and Practical Implications*. Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2013. 176.

⁵⁸ Note to correspondents – Accession of Palestine to multilateral treaties. *United Nations Secretary-General*, 07 January 2015. <https://bit.ly/3kK5oY6>

⁵⁹ Steven KAY – Joshua KERN: The Statehood of Palestine and Its Effect on the Exercise of ICC Jurisdiction, *Opinio Juris*, 2019. <https://bit.ly/3Cof8NK>

⁶⁰ KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris, 2011. 120.

⁶¹ Georg NOLTE: *Second report on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties*. Geneva, International Law Commission, A/CN.4/671, 2014. 119.

⁶² A Bíróság Közgyűlése Bürojának tagja (2018-2021), Mandátum Vizsgáló Bizottság tagja (2018).

⁶³ Olivier CORTEN – Pierre KLEIN: *The Vienna Conventions on the Law of Treaties, A Commentary*. New York, Oxford University Press, 2011. 308.

⁶⁴ Res 67/19 1.

⁶⁵ Uo. 4.

felhívta a figyelmet, azok elsősorban autonormatív dokumentumoknak minősülnek,⁶⁶ amelyek a szervezet belső működését szabályozzák.⁶⁷ A nemzetközi közösség nem ruházta fel a Közgyűlést kötelező erejű határozatok kibocsátásának képességével.⁶⁸ Ennek megfelelően pedig az általa kibocsátott határozatok legfeljebb *opinio juris*-nak tekinthetők.⁶⁹ Ugyanakkor egy új szokásjogi norma létrejöttének bizonyításához egy részletes vizsgálat lefolytatása szükséges, figyelembe véve egyúttal a *persistens objector*-ok – szokásjogi normát kezdetektől fogva ellenző államok – létét, mivel a megfelelő számú állami gyakorlat hiányában új norma nem keletkezhet.⁷⁰

A főügyész azonban elmulasztotta ennek a vizsgálatát és készpénznek vette a határozat szokásjogi jellegét annak ellenére, hogy annak elfogadása során számos állam külön kiemelte, hogy szavazati magatartása nem értelmezhető Palesztina szuverén államiségának elismeréseként.⁷¹ Ezt nem is tette meg, nyelvezetéből sem vonható le ilyen jellegű következtetés,⁷² csupán megerősíti a két-állami békés megoldás melletti elköteleződést és Palesztina önrendelkezéshez való jogát, továbbá célszerűségi okoknál fogva megfigyelői státuszt biztosít számára az ENSZ-ben.⁷³ A megfigyelői státusznak két esete különíthető el: a nemzetközi jogalanyisággal rendelkező nem-állami entitások, valamint olyan entitások, amelyek az államiség bizonyos fokú jelét mutatják. Az utóbbi kategóriába tartozik a PFSZ is, azonban a megfigyelői státusz nem egyenlő a szuverén államiséggel.⁷⁴ A palesztin kérdéssel kapcsolatos ENSZ dokumentumok megosztott szavazati magatartása is ezt az álláspontot erősíti,⁷⁵ Izrael és az Egyesült Államok pedig jellemzően nem támogatja elfogadásukat.

Ahogy azt a bevezetőben kiemeltem, jelen írásnak nem célja – és annak keretét is jelentősen meghaladná – Palesztina államiségának nemzetközi jogi elemzése, valamint a közgyűlési határozat szokásjogi jellegének vizsgálata. Azonban a fentiek alapján úgy vélem, hogy míg Palesztinát lehetséges „államnak” tekinteni kizárólag a Statútum vonatkozásában, és gyakorolhatja az abból származó jogait, addig a részes állami jogállása nem értelmezhető oly módon, hogy elérte volna a szuverén államiség nemzetközi

⁶⁶ Status of Palestine in the United Nations, Report of the Secretary-General (A/67/738) 8 March 2012. 1.

⁶⁷ HÁRS András: Nemzetközi szervezetek határozatai. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SÜLYOK Gábor) <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-szervezetek-hatarozatai> (2018). 2.

⁶⁸ James R. CRAWFORD: *The Creation of States in International Law*. New York, Oxford University Press, 2006. 441.

⁶⁹ Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Dissenting Opinion of M. Alvarez (Advisory Opinion of the International Court of Justice) 28 May 1951. 52.

⁷⁰ James A GREEN: *The Persistent Objector Rule in International Law*. New York, Oxford University Press, 2016. 269.

⁷¹ John CERONE: Legal Implications of the UN General Assembly Vote to Accord Palestine the Status of Observer State. *American Society of International Law*, 7 December 2012. <https://bit.ly/3DoeGk8>

⁷² Különvélemény i. m. 219.

⁷³ Andrew TUCKER: The ICC's controversial ruling on "Palestine" – pushing the boundaries of law. *Israel and International Law*, <https://bit.ly/30uyYKf>

⁷⁴ CRAWFORD (2006) i. m. 191.

⁷⁵ Különvélemény i. m. 221–227.

jogi szintjét és a területi kérdések rendezését,⁷⁶ ezen pedig a Statútumhoz történő csatlakozása és a közgyűlési határozat sem változtathat. Mindez pedig azért fontos, mert az államiság egyik alapvető feltételének minősülő államterület kiemelkedő fontossággal rendelkezik a Bíróság területi joghatóságának meghatározásában, így egyedi és teljes körű mérlegelést igényel.

4. A Bíróság területi joghatósága

A főügyész érvelése alapján Palesztina kivételes esete az államiság feltételeinek ügy-specifikus alkalmazását teszi szükségessé, aminek vonatkozásában az önrendelkezési joga tekintendő irányadónak.⁷⁷ Véleménye alapján a Bíróság területi joghatósága megállapítható, mivel az érintett területek feletti palesztin önrendelkezési jog megkérdőjelezhetetlen, az azokat érintő határviták pedig irrelevánsak a kérdés megítélésben.⁷⁸ Úgy véli, hogy az Oslói Megállapodások ugyan értelmezhetők oly módon, amelyek kizárják Palesztina joghatóságát egyes állampolgárok és területek felett, azonban ez nem képezheti a Bíróság eljárásnak akadályát, mivel az nincs kihatással a nemzeti joghatóság átruházásnak lehetőségére.⁷⁹ A határozatban a Tanács az indítványnak helyt adva kifejti, hogy a területi joghatóság kérdése szoros összefüggésben áll a részes állami jogállással. Egyrészt az államhatárok vitatott volta soha nem képezte gátját a Statútumhoz való csatlakozásnak. Másrészt, a közgyűlési határozat elismeri Palesztina önrendelkezéshez való jogát az Izrael által 1967 óta megszállt területek felett. Érvelése szerint a számos ENSZ határozat és dokumentum által alátámasztott önrendelkezési joga a Statútum és a nemzetközi jog által elismert alapvető emberi jognak minősül, amelyet a Statútum rendelkezéseinek értelmezése során figyelembe kell venni. Ennek megfelelően területi joghatósága az indítványban kérelmezett területek felett teljes mértékben megállapítható.⁸⁰ A Tanács érvelése alapján az Oslói Megállapodások egyedül a Bíróság joghatóságának és az ügy elfogadhatóságának érdekelt felek általi megtámadása esetében, valamint az átadás és jogsegély iránti kérelmek foganatosításának a nem Részes Államokkal fennálló kapcsolata vonatkozásában bírhat jelentőséggel.⁸¹

Véleményem alapján azonban a Tanács következtetései tévesek: egyrészt az önrendelkezési jog nem jelenti automatikusan a szuverén államiság létrejöttét és egy adott terület feletti tényleges hatalom gyakorlását, másrészt az Oslói Megállapodások, mint nemzetközi szerződések a szuverenitás önkorlátozásának iskolapéldái, amelyek jelentős hatást gyakorolnak a joghatóság delegálásának kérdésére. A vitatott jogállású entitások esetében – így különösen a területi joghatóság vonatkozásában – esetről-esetre

⁷⁶ Jure VIDMAR: Palestine v United States: Why the ICJ does not need to decide whether Palestine is a state. *Blog of the European Journal of International Law*, 22 November 2018. <https://bit.ly/3wVIG5r>

⁷⁷ Főügyési indítvány i. m. 146.

⁷⁸ Uo. 191.

⁷⁹ Uo. 189.

⁸⁰ Határozat i. m. 115–118.

⁸¹ Uo. 129.

két elem együttes vizsgálata szükséges: az adott terület feletti kontroll és a büntető joghatóság gyakorlásának képessége.⁸²

4.1. Az érintett területek feletti szuverenitás és effektív kontroll hiánya

A Tanács érvelése alapján az érintett területek feletti önrendelkezési jog, mint nemzetközileg elismert emberi jog, és a Bíróság területi joghatóságáról rendelkező 12. cikk (2) bekezdés (a) pontjának együttes értelmezése mentén a területi joghatóság a kérelemben foglaltaknak megfelelően megállapítható,⁸³ így elkerülve a Palesztin államisággal kapcsolatos tényleges állásfoglalást. Ugyanakkor az önrendelkezéshez való jogból nem vezethető le közvetlenül az adott területek feletti tényleges szuverenitás, amely a joghatóság gyakorlásának alapvető feltétele.

A Statútum 12. cikkének (2) bekezdés (a) pontja értelmében a Bíróság akkor gyakorolhatja joghatóságát, ha az állam, amelynek területén a kérdéses cselekmény történt részese a Statútumnak.⁸⁴ A területi joghatóság gyakorlása az állami szuverenitás egyik legfontosabb eleme.⁸⁵ Mindez azt jelenti, hogy egy állam elsődleges joghatósággal rendelkezik a területén személyek, ingatlanok, ingóságok és állampolgárságtól függetlenül elkövetett bármilyen cselekmény vonatkozásában, amelyet kizárólag a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek korlátozhatnak.⁸⁶ Ennek megfelelően a Statútum annak nyelvtani értelmezése alapján az „amelynek”, illetve angolul, az „on which” birtokos szerkezet alkalmazásával szuverenitási jogcímet követel meg az érintett területek felett,⁸⁷ s így módon az államközi hagyományokat adaptálja a feltételek közé.⁸⁸ A 12. cikk ennek megfelelően a szuverenitás és a nemzetközi igazságszolgáltatás közötti kompromisszum megtestesülésének tekinthető,⁸⁹ amelyet kizárólag a BT általi eljárás kezdeményezés írhat felül.⁹⁰ A szuverenitás nemzetközi jogi értelemben az adott entitás azon képessége, hogy minden külső behatás nélkül kizárólagos hatalmat képes gyakorolni az érintett területek felett.⁹¹ Ennek megfelelően pedig – a vonatkozó állami gyakorlat

⁸² Situation in Georgia (Separate Opinion of Judge Péter Kovács) ICC-01/15-12-Anx1 (27 January 2016) 65.

⁸³ Határozat i. m. 122–123.

⁸⁴ Angolul: „*The State on the territory of which the conduct in question occurred.*”

⁸⁵ William SCHABAS – Giulia PECORELLA: Article 12 Preconditions to the exercise of jurisdiction. In: TRIFFTERER–AMBOS i. m. 681.; Malcolm N. SHAW: *International Law*. Cambridge University Press, 2008. 579.

⁸⁶ Uo. 682.

⁸⁷ KAY–KERN (2019) i. m.

⁸⁸ Ádány Tamás Vince: *A Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága. Előzmények, tendenciák és előfeltételek*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 158.

⁸⁹ Antonio CASSESE: *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*. Oxford, Oxford University Press, 2002. 560.

⁹⁰ Mark KLAMBERG: *Commentary on the Law of the International Criminal Court*. Brussels, Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2017. 169.

⁹¹ Island of Palmas case (Reports of International Arbitral Awards) 4 April 1928. 838.

alapján⁹² – egy olyan entitást kíván, amely ezt a hatalmat effektíven tudja kifejeíteni.⁹³ A „terület” kifejezés alatt az adott entitás szárazföldi, beltengeri, parti, tengeri területei és a felettük lévő légtér értendő.⁹⁴ A főügyész saját kiegészítése alapján pedig csupán azon területek jöhetnek számításba, amely felett az érintett állam kizárólagos és teljes joghatóságot gyakorol.⁹⁵ Az önrendelkezési jog nem jelenti a tényleges államiság – jelen értelemben szuverenitás – létrejöttét, éles különbség van a kettő között.⁹⁶

A főügyész és a Tanács rendszertani értelmezéssel, a 12. és a 125. cikk együttes olvasatával kívánta feloldani az államterülettel kapcsolatos kérdéskört. Ugyanakkor a bécsi egyezmény 31. cikkének értelmében a nemzetközi szerződéseket elsősorban jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni. További kritériumként jelenik meg az állami gyakorlat mentén kialakított effektív értelmezés elve, amelynek alapján egy rendelkezés sem értelmezhető oly módon, hogy az tartalom nélkül maradjon.⁹⁷ Ennek megfelelően pedig a Statútum vonatkozó rendelkezéseinek kiterjesztő értelmezése – vagyis az önrendelkezési jog előtérbe helyezése a szuverenitással szemben – ellentétes a szavak szokásos értelmével, valamint annak tárgyával és céljával, tekintettel arra, hogy az szuverén jogcímet követel az érintett területek felett.

A teljesség igénye nélkül a PFSZ – ahogy azt a főügyész is elismeri⁹⁸ –nem gyakorol teljes mértékű ellenőrzést az általa vindikált területek felett,⁹⁹ mivel nem rendelkezik azon jogkörökkel – például külső határok ellenőrzése, légtér feletti szuverenitás vagy teljes mértékű büntető joghatóság – amely az effektív kontrollt megalapozná. Ahogy arra az ENSZ Tagfelvételi Bizottsága is rávilágított, Palesztina lakosságának 40%-a felett továbbra is a Hámász gyakorol joghatóságot, így a PFSZ kizárólagos kontrollja az érintett területek felett nem állapítható meg.¹⁰⁰ Szükséges továbbá kiemelni Jeruzsálem kérdését is, amelynek jogállását a Közgyűlés 1947. évi 181. számú határozata rendezi. Ennek értelmében az ENSZ igazgatása alá tartozó Jeruzsálem városa *corpus separatum* jogállással rendelkezik, azaz Izrael *de-facto* kontrollja ellenére egy állam sem terjesztheti ki rá egyoldalúan szuverenitását.¹⁰¹

⁹² Gerard KREIJEN – Marcel BRUS – Jorris DUURSMA – Elizabeth DE VOS – John DUGARD: *State, Sovereignty, and International Governance*. Oxford University Press, 2002. 45.

⁹³ Peter MALANCZUK: *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. Routledge, 1997. 75.

⁹⁴ Anthony AUST: *Treaties, Territorial Application*. *Max Plank Encyclopedia of Public International Law*, 2006. 2.

⁹⁵ Report on Preliminary Examination Activities, 2019. 47. <https://bit.ly/30FTYhj>

⁹⁶ CRAWFORD (2006) i. m. 446.

⁹⁷ Richard GARDINER: *Treaty Interpretation*. Oxford University Press, 2015. 37.

⁹⁸ Főügyészi indítvány i. m. 157.

⁹⁹ SHAW i. m.199.

¹⁰⁰ Report of the Committee on the Admission of New Members concerning the application of Palestine for admission to membership in the United Nations (S/2011/705) 11 November 2011. 12.

¹⁰¹ Antonio CASSESE: *The Human Dimension of International Law, Selected Papers*. New York, Oxford University Press, 2008. 290.

Kétségtelen, hogy Palesztina önrendelkezéshez való joga nemzetközileg elismert emberi jognak minősül,¹⁰² azonban tényleges kivitelezésének vonatkozásában a nemzetközi közösség az érintett felek közötti két-állami megoldást preferálja. Ahogy arra a főtitkár is rávilágított „a két-állami megoldás az egyetlen út annak biztosítására, hogy a palesztinok és az izraeliek egyaránt megvalósítsák legitim törekvéseiket.”¹⁰³ Az erre irányuló célkitűzés szinte valamennyi tárgybeli közgyűlési és BT határozatban szerepel, mint a béke megteremtésének elengedhetetlen feltétele. A hágai Nemzetközi Bíróságnak a palesztin területen épített fal tárgyában 2004-ben született tanácsadó véleményének 22. bekezdése egyaránt rögzíti a két-állami megoldás követelményét.¹⁰⁴ Szükséges egyúttal kiemelnünk azt is, hogy egyik dokumentum sem határozza meg explicit módon a palesztin területeket, így a szuverenitás kérdése a mai napig tisztázatlan.¹⁰⁵ Ezt az álláspontot erősíti a II. Oslói Megállapodás XXI. cikke, amely a területi kérdések rendezését a tárgyalások kimenetelétől teszi függővé. Ennek megfelelően az érintett területek feletti szuverenitás véglegesítése a felek megállapodására vár,¹⁰⁶ mindez pedig az egyszerű határvitán túlmutató komplex megítélést erősíti.¹⁰⁷ Ennek megfelelően BT 2016. évi 2334. számú határozatának 3. pontja kifejezetten rögzíti, hogy az 1967-es háború előtti határok megváltoztatása elfogadható lehet, ha arról az érintett felek tárgyalások útján megállapodnak. Így a fentiek alapján megállapítható, hogy az indítványban foglalt területek felett a szuverenitás és az effektív kontroll kérdése sem rendezhető kétséget kizáróan.

4.2. A joghatóság delegálásának hiánya

A főügyész és a Tanács véleménye alapján az Oslói Megállapodások irrelevánsak a területi joghatóság megállapításának kérdésében, azok nem képezhetik a Bíróság eljárásának akadályát. Mindazonáltal a Tanács – a Bíróság esetjogával szembe helyezkedve – elmulasztotta figyelembe venni a Statútum alapján fennálló joghatóságának forrását, mivel az az államok által átruházott szuverén büntetőjogi joghatóságából származik.¹⁰⁸

Az államok joghatósága két részre különíthető el. Az előíró joghatóság – vagy másnéven: jogalkotási joghatóság – az állam azon képességét jelenti, amelynek keretében közvetlen magatartási normákat írhat elő az állampolgárai valamint a területén

¹⁰² Cindy HOLDER: Self-determination as a Universal Human Right. *Human Rights Review*, vol. 7. (2006) 14.

¹⁰³ Two-State Solution is Only Path for Palestinians, Israelis to Live in Peace, Secretary-General Tells International Media Seminar, 8 December 2020. <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20481.doc.htm>

¹⁰⁴ ICJ Tanácsadó Vélemény.

¹⁰⁵ KAY–KERN (2019) i. m.

¹⁰⁶ Alan BAKER: International humanitarian law, ICRC and Israel's status in the Territories. *International Review of the Red Cross*, vol. 94. (2012) 1515.

¹⁰⁷ Dennis ROSS: Why the ICC Prosecutor Is Wrong on Oslo. *The Washington Institute for New East Policy*, 16 June 2020. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/why-icc-prosecutor-wrong-oslo>

¹⁰⁸ Application Under Regulation 46(3) (Prosecution's Request for a Ruling on Jurisdiction under Article 19(3) of the Statute) ICC-RoC46(3)-01/18-1 (9 April 2019) 49.

tevékenységet kifejtő személyek számára.¹⁰⁹ A végrehajtó joghatóság pedig az előírt magatartási szabályokkal ellentétes cselekményekkel szembeni szankciók alkalmazásának képességét takarja, amely büntetőjogi vonatkozásban a letartóztatást, fogva tartást, nyomozati cselekmények foganatosítását, bűnvádi eljárás lefolytatását és a kiszabott büntetés végrehajtását fogja át.¹¹⁰ Nemzetközi jogi értelemben mindez azt jelenti, hogy a Statútum létrehozása során a Részes Államok előíró joghatóságukat gyakorolták, amelynek kivitelezése érdekében átruházták – a komplementaritás elve mentén – végrehajtási joghatóságukat a Bíróságra. Valamennyi entitás rendelkezik azon képességgel, hogy saját szuverenitását – például a végrehajtási joghatóság átruházásával – korlátozza, azonban a *nemo dat quod non habet* elvének megfelelően egyik állam sem ruházhat át többet, mint amivel ő maga is rendelkezik.¹¹¹

Ilyen önkorlátozásnak tekinthetőek az Oslói Megállapodások. Egyes érvelések alapján azok a Polgári Lakosság Háború Idején Való Védelméről szóló 1949. évi IV. Genfi Egyezmény 7. cikke szerinti speciális megállapodásnak,¹¹² míg más megközelítés mentén klasszikus nemzetközi szerződésnek minősülnek.¹¹³ Minősítésüktől függetlenül azonban másodlagos jogforrásként mindenképpen alkalmazást nyernek az ügy megítélése, így különösen a területi joghatóság meghatározásának kérdésében tekintettel arra, hogy azok a palesztin csatlakozás előtt hatályba léptek és azóta is a felek nemzeti és nemzetközi mozgásterének meghatározó dokumentumai.¹¹⁴

A *rationae loci* joghatóság vonatkozásában a II. Oslói Megállapodás IV. mellékletének 1. cikk (1) bekezdés (a) pontja rögzíti, hogy a PFSZ joghatósága a „C” terület, a katonai területek és a telepek kivételével a palesztinok és nem-izraeliek által Ciszjordániában elkövetett cselekményekre terjed ki.¹¹⁵ Ennek megfelelően az előbbiek vonatkozásában sem előíró, sem végrehajtó joghatósággal sem rendelkezik, amelyet a XVII. cikk Jeruzsálemre is kiterjeszt.¹¹⁶ Ugyan az indítvány jelen fázisban nem részletezi a *rationae personae* joghatóság kérdését, azonban fontos kiemelni, hogy a IV. melléklet 3. cikk (2) bekezdése *expressis verbis* kizárja az izraeli állampolgárokat a palesztin joghatóság alól. A IV. melléklet további speciális esetekre vonatkozó kor-

¹⁰⁹ Roger O’KEEFE: Universal Jurisdiction: Clarifying the Basic Concept. *Journal of International Criminal Justice*, vol. 2. (2004) 736.

¹¹⁰ Steven KAY – Joshua KERN: Method to the Madness? John Bolton and US Objections to ICC Jurisdiction. *Opinio Juris*, 12 September 2018. <https://bit.ly/3DBiNsU>

¹¹¹ Kirsten SCHMALENBACH: International Criminal Jurisdiction. In: Stephen ALLEN – Daniel COSTELLOE – Malgosia FITZMAURICE – Paul GRAGL – Edward GUNTRIP: *The Oxford Handbook of Jurisdiction in International Law*. Oxford University Press, 2019. 507.

¹¹² Valentina AZAROV – Chantal MELONI: Disentangling the Knots: A Comment on Ambos’ ‘Palestine, ‘Non-Member Observer’ Status and ICC Jurisdiction’. *Blog of the European Journal of International Law*, 27 May 2014. <https://bit.ly/3nm2YRg>

¹¹³ John QUIGLEY: The Israel-PLO Interim Agreements: Are They Treaties. *Cornell International Law Journal*, vol. 30. (1997) 740.

¹¹⁴ President Abbas meets Palestinian community in US on sidelines of 74th session of UN General Assembly in New York, 23 September 2019. <http://english.wafa.ps/page.aspx?id=Crv2Xia113546988159aCrv2Xi>

¹¹⁵ Oslo II IV. melléklet.

¹¹⁶ Oslo II.

látozó rendelkezéseket is tartalmaz: Izrael kizárólagos joghatósága (i.) a „B” területen a terrorista szervezetek által elkövetett bűncselekmények és az izraeli állampolgárok védelmének vonatkozásában; (ii.) az Oslói Megállapodások által meghatározott palesztin területeken kívül elkövetett bűncselekmények elkövetőinek letartóztatása és fogva tartása esetében; (iii.) az izraeli állampolgárok által elkövetett bűncselekmények felett; és (iv.) a palesztin területeken izraeli állampolgárokkal vagy Izraellel szemben elkövetett bűncselekményekre tekintettel.

A főügyész ugyan elismerte, hogy a végrehajtó joghatóság hiánya akadályt jelenthet a későbbiekben a Bírósággal való együttműködés – különös tekintettel a letartóztatási parancsok végrehajtásának – vonatkozásában, azonban úgy véli, hogy az előíró joghatósága továbbra is fennáll, így ennek keretében azt a Bíróságra delegálhatja.¹¹⁷ Ugyanakkor elmulasztotta figyelembe venni azt a tényt, hogy a PFSZ előíró joghatóságát az Oslói Megállapodások aláírásával már korlátozta, az teljes mértékben kivonta alóla az izraeli állampolgárokat, explicit módon meghatározott területeket és eseteket, az abban foglalt rendelkezések pedig kizárólag a részes felek együttes akaratelhatározása alapján módosíthatók, külön büntetendő cselekmények előírására és azok egyoldalú megváltoztatására nincs lehetőség. Az Oslói Megállapodásokban pedig egy olyan rendelkezés sem található, amely lehetővé tenné akár a palesztinok vonatkozásában fennálló büntetőjogi joghatóság átruházását egy nemzetközi szervezet számára,¹¹⁸ mivel a Palesztin Hatóság nevében eljáró PFSZ kizárólag azon hatósági jogkörökkel rendelkezik, amelyeket a Megállapodások biztosítanak számára.

5. Értékelés

A fentiek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a Tanács sokszor önmagának ellentmondva, túlbonyolított és megalapozatlan érveléssel határozott területi joghatóságáról, amely – döntése értelmében – kiterjed az Izrael által 1967 óta ellenőrzött Gázai övezetre, Ciszjordániára és Kelet-Jeruzsálemre. Mindezt oly módon tette, hogy a Bíróság korábbi esetjogát félredobva elmulasztotta azon jogforrások és tényállások figyelembevételét, amelyek egyértelműen korlátozzák Palesztina szuverenitását és effektív hatalmát, területi és személyi joghatóságát, valamint azoknak a Bíróságra való átruházásának lehetőségét, ezen pedig a részes állami jogállás sem változtathat. A különvélemény erre fel is hívta a figyelmet, egyúttal kiemelve, hogy a Bíróság területi joghatósága kizárólag korlátozott mértékben állapítható meg.¹¹⁹ Ennek következményeként a Tanács nem volt képes arra, hogy kimerítően rendezni tudja a Palesztina-eset területi implikációit. Ezt támasztja alá, hogy a határozat utolsó pontjában felhívja a figyelmet arra, hogy döntése kizárólag az indítványra és ezáltal a hivatalos nyomozás megkezdésének engedélyezésére irányul, azonban egy idézés vagy letartóztatási parancs kibocsátása esetén az érintett állam kifogás útján megtámadhatja a határozatban

¹¹⁷ Főügyészi indítvány i. m. 185–186.

¹¹⁸ Malcolm N. SHAW: The Article 12 (3) Declaration of the Palestinian Authority, the International Criminal Court and International Law. *Journal of International Criminal Justice*, vol. 9. (2011) 320.

¹¹⁹ Különvélemény i. m. 374.

foglaltakat. Ennek megfelelően a kérdés mélyebb vizsgálatát az eljárás következő szakaszában eljáró II. Tanácsra hárítja, amely a már magasabb bizonyítási teherrel rendelkező¹²⁰ „alapos gyanú/*reasonable basis to believe*” követelményt támasztja a letartóztatási parancsok kibocsátásának vonatkozásában és adott esetben akár az I. Tanács határozatát is megváltoztathatja. Az egyedüli, teljes mértékben kielégítő megoldást a BT általi eljáráskezdeményezés jelenthetné, azonban figyelemmel annak állandó tagjaira, arra feltételezhetően a közeljövőben nem kerül sor.

2021. március 3-án az eljárást indító Fatou Bensouda közzé tett nyilatkozata alapján megnyitotta a Palesztina-eset hivatalos nyomozati szakaszát, amely a Tanács döntésének megfelelően a 2014. június 13-tól kezdődően és az abban meghatározott területeken elkövetett bűncselekmények elkövetőinek felderítésére irányul.¹²¹ A nyomozati szakasz önmagában évekig elhúzódhat és a főügyészi hivatal a határozat értelmében mind az izraeli, mind a palesztin fél által elkövetett bűncselekményeket jogosult vizsgálni. Egy ilyen mértékben átpolitizált és jogilag bizonytalan nemzetközi kérdésben azonban, Izrael és a nemzetközi közösség tényleges együttműködésének hiányában, erősen kétséges, hogy az mekkora hatékonysággal és eredményességgel folytatható le. Mindez pedig azért is kiemelkedő kérdés, mert a Statútum alapján a tagállamok kötelesek a Bírósággal bizonyos kérdésekben – például a letartóztatási parancsok fogantatásában – együttműködni, a gyakorlatban azonban ez nem minden esetben történik meg.¹²² A tényleges vádemelésekre előreláthatólag még jó pár évet várunk kell, amelynek vonatkozásában a 2021. június 16-án hivatalba lépő új főügyész, Karim A. A. Khan szándékai sem nyilvánvalók. Egy dolog azonban bizonyos, az izraeli–palesztin konfliktus két-állami megoldását nem segíti elő egy újabb szereplő belépése. Kovács Péter szavaival élve „a Statútum rendelkezéseinek kreatív értelmezése sem leplezheti a jogi valóságot.”¹²³

¹²⁰ Karel De MEESTER: Article 53. *Case Matrix Network*, 30 June 2016. <https://bit.ly/3oCmtob>

¹²¹ Statement of ICC Prosecutor, Fatou Bensouda, respecting an investigation of the Situation in Palestine, 3 March 2021. <https://bit.ly/3qHjVYA>

¹²² KOVÁCS Péter: *Bevezetés a Nemzetközi Büntetőbíróság joggyakorlatába*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 257.

¹²³ Különvélemény 13.