

Dr. Kaszás Dóra (ORCID azonosító: 0009-0008-1024-0856)

ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Kajtár Gábor egyetemi tanár

DOI: <https://doi.org/10.55052/themis.2025.2.84>

A Nemzetközi Büntetőbíróság Közgyűlésének hatáskörei és azok kapcsolata a Bíróság függetlenségével

(The Powers of the Assembly of State Parties of the International Criminal Court and its relation with the independence of the Court)

Absztrakt

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság részes államok közgyűlésének hatáskörei milyen mértékben avatkozhatnak bele a Bíróság függetlenségébe. Az igazgatás felépítésének és hatásköreinek vizsgálatával bemutatható a hatalmi egyensúly. A tanulmány először az ASP végrehajtó szerepeit (kötségvetés, bírák megválasztása, irányítási felügyelet), majd a jogalkotó hatásköröket (Statútum, Eljárási és Bizonyítási szabályzat, bírósági szabályzat) tekinti át.

Kulcsszavak

nemzetközi büntetőbíróság, nemzetközi szervezetek, nemzetközi jog, nemzetközi intézményes jog, kormányzás, ENSZ

Abstract

This article aims to examine the extent to what the powers of the Assembly of States Parties of the International Criminal Court may interfere with the independence of the Court. By the examination of the structure of the administration and its powers, the balance of power can be shown. The paper first considers executive roles of the ASP (budget, election of judges, management oversight) then the legislative roles (Statute, Rules of Procedure and Evidence, regulations of the Court).

Keywords

international criminal court, international organizations, international law, international institutional law, governance, UNO

Bevezetés

A Római Statútum létrehozta a Nemzetközi Büntetőbíróságot (ICC) mint független nemzetközi igazságszolgáltatási intézményt. Az ICC különleges helyet foglal el a nemzetközi szervezetek, s a nemzetközi igazságszolgáltatás rendszerében. Feladata az egyének feletti büntetőjogi joghatóság gyakorlása, de az ad hoc bíróságokkal ellentétében ez nemzetközi szerződésen alapuló, állandó nemzetközi büntetőbíróság, amelyben aktív irányító szerepet tölt be a részes államok közgyűlése (a továbbiakban: ASP). Az államok által az ASP-n keresztül a bíróság nem igazságszolgáltatási tevékenységei felett gyakorolt ellenőrzés mértéke hatással lehet az egyének jogaira és esetlegesen a bíróság független működésre is.

Az igazgatás struktúrájának és hatásköreinek vizsgálatával megmutatható a hatalmi egyensúly. A tanulmány azt vizsgálja, hogy a részes államok közgyűlésének hatáskörei milyen mértékben befolyásolhatják a bíróság függetlenségét. Elkülönítem a jogalkotási, illetve a költségvetési jogkörök, valamint a politikai nyomás eszközeit. A harmadik elem, amihez a nem-együttműködésről, illetve vitatott vizsgálatokról szóló átpolitizált viták és közgyűlési határozatok tartoznak – amelyek "sugallhatják", mely ügyek vagy vádlottak tekinthetők elfogadható célpontnak –, terjedelmi okokból nem képezik a jelen tanulmány tárgyát, ez a jogalkotói, illetve a költségvetési jogosítványokra fókuszál. Ez az elemzés nem foglalja magában a béke és igazság közötti vita tágabb kérdéseivel, sem a Bíróság neokolonialista kritikájával, hanem a részes államok közgyűlésének a bíróság igazságszolgáltatási funkciójába való lehetséges beavatkozására összpontosít.

A kérdés kutatásához elsődleges forrásként az ICC Statútumát és alapító dokumentumait, az ASP által elfogadott határozatokat, valamint a dokumentumok kommentárjait, illetve elérhető *travaux préparatoires* dokumentumait vizsgáltam meg, a releváns szakirodalom feldolgozása mellett.

Az első fejezet a téma elméleti aspektusaira összpontosít, illetve érinti nemzetközi szervezetek és nemzetközi igazságszolgáltatási testületek elterjedését.

A második fejezet a részes államok közgyűlésével foglalkozik, annak létrehozásával és funkcióival, a két alfejezetben pedig a végrehajtó és a jogalkotó felhatalmazásáról lesz szó.

Az összehasonlító szempontok figyelembevétele során két referenciapontot használok: a Nemzetközi Tengerjogi Bíróságot (ITLOS) és a volt Jugoszláviával foglalkozó nemzetközi törvényszéket (ICTY). Az ICTY mint egyének felett büntető joghatóságot gyakorló nemzetközi büntetőtörvényszék egyértelmű referenciapontnak tűnik. Az ITLOS emellett a bíróság létrehozása szempontjából szolgálhat referenciapontként, mivel azt szintén multilaterális szerződés (az ENSZ Tengerjogi egyezménye) hozta létre.

1. fejezet: Bevezető elméleti kérdések

1. Nemzetközi szervezetek elterjedése

A Nemzetközi Büntetőbíróság nemzetközi szervezet. Az ILC a nemzetközi szervezetet olyan szervezatként határozta meg, amelyet nemzetközi jog által szabályozott szerződés vagy más jogi eszköz hozott létre, és amely saját jogi személyiséggel rendelkezik.¹ Schermers és Blokker három elemet azonosítottak a nemzetközi szervezeteknél: nemzetközi megállapodás, legalább egy *önálló akaratú* szerv és a nemzetközi jogra alapozott létrehozatal.² A modern nemzetközi közösséget a nemzetközi szervezetek proliferációja jellemzi.³ A nemzetközi jog kiterjesztésével olyan területeken is megjelennek, amelyek korábban kizárólag nemzeti joghatóság alá tartoztak, így a nemzetközi igazságszolgáltatási szervezetek száma is növekedett.⁴

Emellett a nemzetközi kapcsolatok átalakulása és a hidegháború vége is hatással volt a nemzetközi büntetőbíróságok elterjedésére, mivel a kétpólusú világrendben az azok létrehozásáról szóló ENSZ Biztonsági Tanácsi határozatok elfogadása elképzelhetetlen lett volna.

¹ Article 2 (a) of Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, 2011.

² H. G. Schermers N. M. Blokker, *International Institutional Law* at 36-47.

³ N. M. Blokker, *Proliferation of International Organizations: An Exploratory Introduction*, in *Proliferation of International Organizations – Legal Issues* ed. By N.M. Blokker and H. G. Schermers, 2001.

⁴ C.P.R. Romano, *The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle*, 31 N.Y.U. Journal of International Law & Politics 709.

2. Nemzetközi igazságszolgáltatási szervek

A Max Planck Nemzetközi Jogi Enciklopédia a nemzetközi bíróságokat és törvényszékeket "független bírákból álló bírói testületeknek" definiálja, amelyek feladata, hogy előre meghatározott eljárási szabályok alapján döntsenek nemzetközi vitákban és a felekre nézve kötelező erejű döntéseket hozzanak.⁵ Tomuschat meghatározása alapján Romano öt alapvető kritériumot különböztet meg a nemzetközi igazságszolgáltatási szervek azonosításához.⁶ Az ilyen szervnek állandónak kell lennie, nemzetközi jogi eszközzel kell létrehozni, és az ügyek elbírálásakor a nemzetközi jogot kell alkalmaznia. Az eljárási szabályoknak már az ügy előtt létezniük kell, és általában a felek nem módosíthatják őket. Ezen felül az eredménynek jogi kötőerővel kell bírnia. A Római Statútummal létrehozott Nemzetközi Büntetőbíróság nemzetközi bíróság, ami megfelel a nemzetközi igazságszolgáltatási szerv öt kritériumának, mint az első univerzális állandó nemzetközi szervezet, amely büntetőjogi joghatóságot gyakorol magánszemélyek felett. Ez a kutatás nem az igazságszolgáltatási funkciókra, hanem a bírói testület igazgatására összpontosít. A részes államok közgyűlése mint adminisztratív szerv irányítja a bíróság működését.

A nemzetközi igazságszolgáltatási intézmények proliferációját nyomon követte a nemzetközi szakirodalom, azonban Niels Blokker felhívja a figyelmet, hogy e bíróságok igazgatását ellátó szervek vizsgálata továbbra is hiányos.⁷ A Blokker által *injugovins* névre keresztelt (*international judicial governance institutions*) intézmények vizsgálata az utóbbi évtizedben került előtérbe, többek között az ICC működésével kapcsolatos anomáliák révén.

3. Hatalmi ágak szétválasztása és az ICC rendszere

A legtöbb demokratikus nemzeti jogrendszer elismeri a hatalommegosztás elvét, mint az egyes hatalmi ágak túlzott összpontosításának megelőzésére szolgáló eszközt. Ezért a törvényhozó, a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalmat külön ágakba sorolják. Mivel a nemzetközi rendszer az együttműködésen és a konszenzusos joghatóságon alapul, a belső állami

⁵ C. Tomuschat, *International Courts and Tribunals*, Max Planck Dictionary of Public International Law, A. Definition of the Topic, February 2011.

⁶ C.P.R. Romano, *The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle*, 31 N.Y.U. Journal of International Law & Politics 709 at 713.

⁷ Niels Blokker, *The Governance of International Courts and Tribunals: Organizing and Guaranteeing Independence and Accountability*, 2018 OUP, p33.

modellek nem alkalmazhatók automatikusan a nemzetközi szervezetekre. Raab és Bevers azonban azt javasolják, hogy a hatalommegosztás elve hivatkozási alapként szolgáljon egy nemzetközi bírói intézmény hatékony működésének megfontolásakor.⁸

A hatalommegosztás a Nemzetközi Büntetőbíróság rendszerében különösen releváns, mivel az egyének feletti büntető joghatóságot gyakorol. A cél a „*nemzetközi közösséget fenyegető legsúlyosabb bűncselekményeket*”⁹ elkövetők büntetlenségének megszüntetése, ezáltal magas rangú katonai és kormányzati vezetők felelősségre vonhatósága, ami jelentős hatással van a béke megvalósulására.

A fékek és ellensúlyok rendszere a Nemzetközi Büntetőbíróság struktúrájában a következő analógiával járható körül: a Római Statútumot a Bíróság Alkotmányaként, a Részes Felek Közgyűlését jogalkotóként, az ügyészi feladatokat végrehajtóként, a Tanácsokat pedig igazságszolgáltatási szervként lehet értelmezni. Természetesen nem hasonlítható pontosan a nemzeti jogrendszerekhez, ahogyan Raab és Bevers rámutat, az ICC bírói és végrehajtói ága is „*jelentős jogalkotói és policymaking hatásköröket gyakorolnak*”.¹⁰

Ügyészi mérlegelési jogkör

Az általános ügyészi tevékenység meghatározása az Ügyészség kezében van. Meg kell hozni a legfontosabb stratégiai döntéseket arról, mely helyzeteket és ügyeket kell kivizsgálni, ami hatalmas ügyészi mérlegelési jogkört jelent. A tárgyalás-előkészítő kollégium azonban a nyomozás engedélyezése révén magas szintű felülvizsgálatot gyakorol.¹¹

Az ügyész és az ügyészhelyettes titkos szavazással, a részes államok közgyűlése által eltávolítható hivatalából¹², ez biztosítja az ügyész felelősségre vonhatóságát a közgyűlés előtt. Meg kell azonban jegyezni, hogy az ügyész leváltásához a részes államok abszolút többsége elegendő, míg egy bíró eltávolításához a többi bíró kétharmados többségének ajánlása után a részes államok kétharmados többsége szükséges.

⁸ D. Raab and H. Bevers, *The International Criminal Court and the Separation of Powers*, 3 International Organizations Law Review (2006) at 99.

⁹ Római Statútum preambuluma.

¹⁰ D. Raab and H. Bevers, *The International Criminal Court and the Separation of Powers*, 3 International Organizations Law Review (2006) at 131.

¹¹ Article 15 (3), (4) and (5) of the Rome Statute.

¹² Article 46 (2) of the Rome Statute.

Az ügyész leváltásának alacsonyabb küszöbe nagyobb kockázatot jelenthet az adminisztráció beavatkozására az ügyészi munkába. Ugyanakkor az OTP-nek biztosított széleskörű ügyészi mérlegelési jogkör és az ICC rendszerén kívülről érkező kritika az ügyészi munkával szemben oda vezethet, hogy az ASP ezt a jogkörét politikai nyomásgyakorlás céljára használja.

2. fejezet: A Nemzetközi Büntetőbíróság részes államai közgyűlése (ASP)

A Nemzetközi Büntetőbíróság irányító és felügyelő testületeként a részes államok közgyűlése felügyeli a bíróság tevékenységét.

Az ICC szerveinek felsorolásakor a 34. cikk nem említi a részes államok közgyűlését az intézmény szerveként. Az ASP szerepét figyelembe véve azonban érzékelhető, hogy a közgyűlés fontos funkciókat lát el az ICC-n belül. A Római Statútum 112. cikke tartalmazza az ASP funkcióit.¹³ Ez a nem kimerítő felsorolás a közgyűlés irányítási, végrehajtó funkcióira összpontosít (Bíróság költségvetésének meghatározása, irányítási felügyelet – *management oversight* biztosítása), míg a jogalkotási hatásköröket az egyes vonatkozó cikkek (a bűncselekmények elemeiről szóló 9. cikk, az eljárási és bizonyítási szabályokról szóló 51. cikk és az alapokmány módosításáról szóló 121. cikk) tartalmazzák. Mindkét típusú feladatkör kapcsolódik a bíróság igazságszolgáltatási funkcióihoz.

1. ASP – a kezdetek

Az ENSZ Közgyűlése elfogadta a 44/39. számú határozatot, amelyben felkérte a Nemzetközi Jogi Bizottságot (ILC), hogy foglalkozzon a nemzetközi büntetőbíróság létrehozásának kérdésével.¹⁴ A Római konferenciához vezető 9 éves folyamat az ILC által készített első tervezet,

¹³ The Assembly shall: (a) Consider and adopt, as appropriate, recommendations of the Preparatory Commission; (b) Provide management oversight to the Presidency, the Prosecutor and the Registrar regarding the administration of the Court; (c) Consider the reports and activities of the Bureau established under paragraph 3 and take appropriate action in regard thereto; (d) Consider and decide the budget for the Court; (e) Decide whether to alter, in accordance with article 36, the number of judges; (f) Consider pursuant to article 87, paragraphs 5 and 7, any question relating to non-cooperation; (g) Perform any other function consistent with this Statute or the Rules of Procedure and Evidence.

¹⁴ A/RES/44/39, 72nd plenary meeting, 4 December 1989.

az ENSZ Közgyűlés 6. bizottságának megbeszélései és egy ad hoc bizottság létrehozásával kezdődött.¹⁵

Az ILC által készített tervezet (a továbbiakban ILC-tervezet) nem említette a részes államok közgyűlését. Ez az ad hoc bizottság ülésein sem merült fel. 1996-ban Franciaország javasolta, először, hogy új javaslatként hozzák létre a „részes államok közgyűlését”.¹⁶ A francia javaslat 2. cikke a közgyűlésen való részvétellel, annak funkcióival, döntéshozatalával és összetételével foglalkozott. Amint azt a Triffterer kommentár is kiemeli, az előkészítő bizottság munkacsoportja Zutphenben kidolgozott egy szövegtervezetet, amelyet továbbítottak a római konferenciának.¹⁷ A tervezet tükrözte a nyitott kérdéseket, a vitatott részeket zárójelbe tették, a tisztázásra szoruló elemeket pedig lábjegyzetben jelölték meg.¹⁸

2. Előkészítő Bizottság (*Preparatory Commission, PrepCom*)

A római diplomáciai konferencia záróokmánya kifejezte, hogy előkészítő bizottságot kell létrehozni a „*Nemzetközi Büntetőbíróság indokolatlan késedelem nélküli működésének biztosítását*” szolgáló dokumentumok kidolgozása érdekében.¹⁹

Az ASP-vel szemben a PrepCom nem döntéshozó testület, csak ajánlásokat és javaslatokat tett az ASP-nek elfogadásra. A PrepCom átmeneti jellegét²⁰ alátámasztja, hogy mandátumát a záróokmány és nem a Statútum határozta meg. Ezt a módszert alkalmazták az ENSZ tengerjogi Egyezménye esetében is²¹ A Vegyifegyver-tilalmi Egyezmény Előkészítő Bizottsága ideiglenes technikai titkárságot hozott létre a bizottság munkájának a befejezésére.²² Az Átfogó Atomcsend Szerződés szintén

¹⁵ B. K. Woodward, *Global Civil Society in International Lawmaking and Global Governance – Theory and Practice*, 2010, Chapter 6 NGOs and Multilateral Diplomatic Conferences at 233.

¹⁶ Draft Statute of the International Criminal Court: Working Paper Submitted by France, UN doc. A/AC.249/L.3, 6 August 1996, Article 2.

¹⁷ Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article ed. by Triffterer.

¹⁸ R. S. K. Lee, *The ICC: The making of the Rome Statute – issues, negotiations, results 1999* at 41.1

¹⁹ Final Act of the United Nations Diplomatic Conference on Plenipotentiaries on the Establishment of the International Criminal Court, U.N. Doc. A/CONF.183/10 (July 17, 1998), Resolution F, Preamble para 2.

²⁰ Final Act Resolution F (v) it shall remain in existence until the conclusion of the first meeting of the Assembly of States Parties.

²¹ Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Resolution I on the establishment of the Preparatory Commission for the International Sea-Bed Authority and for the International Tribunal for the Law of the Sea, adopted on 30 April 1982.

²² PREPCOM I/ 4, 12 February 1993 para. 10.

ideiglenes technikai titkárságot hozott létre az Előkészítő Bizottság segítségével.²³

A PrepCom nem rendelkezett jogi személyiséggel, ami a bíróság létrehozásakor okozott némi gyakorlati diplomáciai problémát, mint a tagok szerződéses alkalmazása vagy a bankszámla-nyitás körüli nehézségek.²⁴

Az F határozat felsorolta a bíróság megfelelő működéséhez szükséges 8 dokumentumot: eljárási és bizonyítási szabályzat, bűncselekmények tényállási elemei, a bíróság és az ENSZ közötti kapcsolatokról szóló megállapodás, a bíróság és a fogadó állam között megtárgyalandó, székhely-megállapodásra vonatkozó alapelvek, pénzügyi szabályok és irányelvek, a bíróság kiváltságairól és mentességeiről szóló megállapodás, az első pénzügyi év költségvetése, az ASP eljárási szabályzata.²⁵

A záróokmányban foglalt megbízatás alapján a PrepCom meghatározta a bíróság alapjait és elkészítette a legfontosabb dokumentumokat. Két külön munkacsoportot hoztak létre az eljárási és bizonyítási szabályok, valamint a bűncselekmények tényállási elemeinek kidolgozására.²⁶

3. Az ASP feladatai

I. Végrehajtó szerep

1. Döntés a bíróság költségvetéséről

a) A költségvetés kialakítása

A pénzügyek minden szervezet működésének elengedhetetlen alapját képezik. A szervezet költségvetése hatalmas hatással van a szervezet érdemi munkájára. A szervezetek költségvetése fordítja le a bíróság céljait pénzügyi kifejezésre, és biztosítja a szervek és az ASP számára a megbízatásuk teljesítéséhez szükséges forrásokat.²⁷ Mivel az ICC a tagállamok tagdíj befizetésétől függ, igaz marad a mondás *„aki fizet, az diktálja a zenét”*²⁸ A tagállamok hozzájárulásai és a Közgyűlés költségvetési hatáskörei jelentős ellenőrzést biztosítanak a bíróság tevékenysége fölött.

²³ Article 8 c) of the Resolution establishing the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty Organization, Adopted on 19 November 1996.

²⁴ A.S. Muller, *Setting Up the International Criminal Court Not One Moment But a Series of Moments*, 1 *International Organizations Law Review*, 189 at 191-192.

²⁵ Final Act of the United Nations Diplomatic Conference on Plenipotentiaries on the Establishment of the International Criminal Court, U.N. Doc. A/CONF.183/10 (July 17, 1998), Resolution F, Art 5.

²⁶ R.S.K. Lee, *The ICC: The making of the Rome Statute – issues, negotiations, results* at 416.

²⁷ R. E. Fife, *The Draft Budget for the First Financial Period of the Court*, 25 *Fordham International Law Journal* 606 at 606.

²⁸ H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law 2011, Financing*, §1133.

A költségvetési döntéshozatal az ASP fontos hatásköre, amelyet a Római Statútum vonatkozó cikkei, valamint az ASP által elfogadott pénzügyi szabályzat határoznak meg.²⁹

Az ENSZ Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozásáról szóló diplomáciai konferencia záróokmányának F határozata felhatalmazta az Előkészítő Bizottságot, hogy készítsen előterjesztést a pénzügyi szabályokról és előírásokról.³⁰ Az Előkészítő Bizottság pénzügyi szabályokkal foglalkozó munkacsoportot hozott létre, amely előterjesztéseket készített a pénzügyi szabályról és előírásokról, a költségvetési bizottság létrehozásáról és az önkéntes hozzájárulások értékeléséről.

b) Mit lehetett tanulni más igazságszolgáltatási szervektől?

A pénzügyi szabályok és előírások kidolgozása során figyelembe vettek korábbi példákat. A munkacsoport az ENSZ pénzügyi szabályzatát és az ITLOS pénzügyi szabályait vette alapul.³¹

Az ICTY és ICTR pénzügyi keretei nem használhatók további referenciapontként, mert ezek az ad hoc bíróságok az ENSZ pénzügyi szabályzatát alkalmazzák. Fontos szerepet játszottak azonban a Bíróság első költségvetésének megvitatásában az ENSZ Nemzetközi Büntetőbíróság Előkészítő Bizottságában 2011. szeptember 24. és október 5. közötti nyolcadik ülésén.³² Az ICTY tapasztalatainak tanulmányozása hasznos volt, mivel az ad hoc bíróság és az ICC funkciói hasonlóak, mindazonáltal a két bíróság közötti különbségeket figyelembe kellett venni az ICC első költségvetésének elkészítésekor. Fontos tényező az ICC kiegészítő jellege, valamint az, hogy a bíróság számos földrajzi területet lefedhet. Meg kell jegyezni továbbá azt is, hogy az ICTY és ICTR az ENSZ BT alárendelt szervei, és mint ilyenek, adminisztratív funkcióikat a New York-i ENSZ titkárság látja el, költségvetésüket pedig az ENSZ Közgyűlése fogadja el.

Az ICC, mint nemzetközi szerződésen alapuló bírói testület, az ENSZ-től független. Ebben az értelemben az ITLOS szolgálhat referenciapontként, figyelemmel arra, hogy azt az ENSZ tengerjogi egyezménye hozta létre, így igazgatási és költségvetési funkcióit nem az ENSZ titkársága látja el. Az ENSZ titkárság óceánügyi és tengerjogi osztálya azonban adminisztratív

²⁹ Article 112 (2) d. and 113 of the Rome Statute.

³⁰ Final Act of the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, U.N. Doc. A/CONF.183/10 (1998), Resolution F, para 5(e).

³¹ G. Witschel, *Financial Regulations and Rules of the Court*, 25 *Fordham International Law Journal* 665 at 667.

³² see Fife ld. 22. sz. lábjegyzet 607 referring to the substantive addresses by the registrars of the ICTY and the ICTR to the plenary of the PrepCom on 1 October 2001, valamint informális megjegyzések az első éves költségvetésről szóló munkacsoport ülésén.

támogatást nyújt, amit az ICC saját maga lát el.³³ A konferencia-szolgáltatások, a személyzeti adminisztráció, a pénzügyek, az auditálás stb. számára forrásokat kell biztosítani, még akkor is, ha az ENSZ konferencia-szolgáltatásokat nyújt az ASP New York-i üléseihez.

c) Bevont kiegészítő szervek

Az ASP első ülésén elfogadta a pénzügyi szabályokat és előírásokat. A hivatalvezető költségvetési javaslatokat kér az ügyészségtől (OTP) és a szervezeti egységek vezetőitől, és összeállítja az egységes program- és költségvetési tervezetet.³⁴ Létrehozták a költségvetési és pénzügyi bizottságot, ami 12 „*pénzügyi ügyekben elismert szakértőből*” áll, és megbízatása három évre szól.³⁵ A bizottság megvizsgálja a költségvetési javaslatot és ajánlásokat tesz az ASP-nek. Az ASP megvizsgálja az ajánlásokat és az éves ülésén hoz döntést.³⁶ A részes államok költségvetési hozzájárulása az ENSZ skálán alapul a Statútum 117. cikke alapján. A belső pénzügyi ellenőrzés lebonyolítására belső ellenőrzési hivatalt hoztak létre, és az ASP külső könyvvizsgálót nevez ki az ICC éves auditálására.³⁷

d) A költségvetést meghatározó tényezők

A 2025. évi költségvetést a részes államok közgyűlésének 23. plenáris ülése konszenzussal fogadta el 2024. december 6-án.³⁸ A költségvetés a szabályzat 3. pontjának megfelelően a főbb programok szerint különíti el a kiadásokat. A programtervezési költségvetési rendszer meghatározza a tevékenység céljait, elemzi a tevékenység eredményeit a célok fényében, és becsüli a jövőbeli költségeket.³⁹

A kétezres évek pénzügyi válságát követően a legmagasabb fizetési kötelezettségű államok a nulla növekedés álláspontját alakították ki, melynek értelmében nem támogatják az előző évre elkülönített

³³ A/RES/49/28 Law of the Sea, 78th plenary meeting, 6 December 1994 és A/RES/52/26 Oceans and the law of the sea, 2 March 1998 .

³⁴ Financial Regulations and Rules, Rule 103.2.

³⁵ Assembly of States Parties, Establishment of the Committee on Budget and Finance (ICC-ASP/1/Res.4) para 2.

³⁶ Financial Regulations and Rules, Regulations 3.5.

³⁷ Financial Regulations and Rules 110.1 and 12.

³⁸ Programme Budget for 2025 of the International Criminal Court, ICC-ASP/23/Res.6, adopted on 6 December 2024 (The Hague, 2-7 December 2024).

³⁹ R. E. Fife ld. 22. sz. lábjegyzet at 614 és Proposed Programme Budget for 2025 of the International Criminal Court, ICC-ASP/23/Res.6, submitted on 26 July 2024 by the Registrar for the Twenty-third session of the ASP and adopted on 6 December 2024 (The Hague, 2-7 December 2024).

költségvetés növelését.⁴⁰ Ezt az álláspontot az NGO-k irreálisnak és elégtelennek tartották.⁴¹ Más államok támogatták a költségvetés növelését, hogy az igazságszolgáltatás növekvő munkaterhét fedezni tudják. Megjegyezhető, hogy a részes államok eltérő megközelítése különböző hatással van a bíróság működésére.

Jonathan O'Donohue, az Amnesty International London jogtanácsosa négy különálló költségvetést meghatározó megközelítést különböztet meg.

– Az erőforrás-vezényelt megközelítés – mint a fent említett nulla növekedés álláspont – arra kényszeríti az ICC-t, hogy munkaterhelését a rendelkezésre álló erőforrásokhoz igazítsa. Noha ez elősegítheti a rendelkezésre álló erőforrások leghatékonyabb felhasználását, ugyanakkor a Bíróság alulfinanszírozásának kockázatával jár. Ez a megközelítés visszatarthatja az OTP-t attól, hogy megfelelően reagáljon a helyzetekre, vagy megakadályozhatja a nyomozások folytatását.

– A kapacitásalapú megközelítés szintén határt szab, mivel a Statútumban szereplő kapacitáskorlátozásokra támaszkodik. A bírák száma határozza meg az egyidejűleg folyó ügyek maximális számát.⁴² Lehet érvelni azonban amellett, hogy ez a korlátozás nem volt végleges, amint azt a bírák számának megváltoztatására vonatkozó rendelkezések is mutatják.⁴³

– A keresletalapú megközelítés azonban azt várja el a bíróságtól, hogy reagáljon és rugalmas legyen. O'Donohue rámutat, hogy kérdéses, ki teremti a keresletet. Nyilvánvaló, hogy létezik külső kereslet, amit az ENSZ BT két utalása és az OTP proprio motu kezdeményezései mellett számos önutalás is bizonyít.⁴⁴

– O'Donohue szerint a büntetlenség alapú megközelítés áll leginkább összhangban a Római Statútum céljával és rendeltetésével.⁴⁵ Ez a megközelítés biztosítja ugyanis a legnagyobb rugalmasságot, mivel az ICC joghatósága alá tartozó bűncselekmények elkövetésére reagál. A részes államok azonban egyensúlyt kívánnak teremteni a Bíróság célja és költségvetési korlátjai között. Figyelemmel arra, hogy a nemzetközi bűncselekmények elkövetésére adott nemzeti válaszok nagyrészt az ASP

⁴⁰ France, Germany, Italy, Japan and UK ld. J. O'Donohue, *Financing the International Criminal Court*, 13 *International Criminal Law Review* 269 at 280.

⁴¹ Coalition for the International Criminal Court Budget and Finance Team, *Comments and recommendations to the tenth session of the Assembly of States Parties*, 29 November 2011.

⁴² Article 36 (1) of the Rome Statute.

⁴³ Article 36 (2) of the Rome Statute.

⁴⁴ Önutalások: Uganda, Kongói Demokratikus Köztársaság, Kongó, Közép-Afrikai Köztársaság, Mali, illetve elutasított önutalások Comore-szigetek és Gabon részéről. Csoportos utalások Ukrajna és Venezuela ügyében.

⁴⁵ Article 31 (1) of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties.

ellenőrzésén kívül esnek, ez a megközelítés veszélyeztetheti a tagállamok által elfogadott költségvetési korlátokat.

A szerződéses jog szempontjából a Római Statútum részes államai kötelesek a rendelkezéseket jóhiszeműen végrehajtani.⁴⁶ Ez vonatkozik a költségvetés-megállapítási folyamatra is – az ICC-t a Római Statútum végrehajtásában akadályozó döntések ellentétesek lennének a részes államok kötelezettségeivel. Ezért O’Donohue azzal érvel, hogy csak a büntetlenségre épülő megközelítés tartja tiszteletben a Statútum szellemét, rámutatva, hogy az erőforrás-, a kapacitás- és az igényalapú megközelítések esetében nagy a beavatkozás kockázata.⁴⁷

2. Bírák megválasztása

A Római Statútum 36. cikke szabályozza a bírák képesítését, jelölését és választását. A bírákat titkos szavazással választják meg a részes államok közgyűlésének ülésén.⁴⁸ Az ICTY esetében a Biztonsági Tanács javasolja a jelölteket, és az ENSZ Közgyűlése választja meg őket.⁴⁹

Az alapokmány lehetővé tette egy tanácsadó bizottság létrehozását.⁵⁰ A civil szervezetek 2002-ben hevesen bírálták a bírói jelölések *”nemek közötti egyensúlytalanságát”* és *”jelölésekre vonatkozó megállapított eljárások be nem tartását”*, ezért a Coalition for the ICC (CICC) egy tanácsadó bizottság létrehozását javasolta.⁵¹ Megjegyzendő, hogy a tagállami gyakorlat, amelynek értelmében kölcsönös megállapodásokat kötnek jelöltjeik támogatására, nem szolgálja a legjobban az igazságszolgáltatás érdekeit, mivel a betöltendő pozíciók nem diplomáciai vagy politikai, hanem bírói posztok.

Az ASP által 2010. december 10-én elfogadott ICC-ASP/9/Res.3. határozat 25. operatív bekezdése felkérte a *”Bureau-t, hogy készítse el egy jelentést a Közgyűlés tizedik ülészakára a Statútum 36. Cikk (4) bekezdésének c) pontjának lehetséges végrehajtásáról”*, azaz a tanácsadó bizottság létrehozásáról. A bírák kinevezésével foglalkozó tanácsadó bizottságot az ASP 10. ülészakán hozták létre a *bureau* jelentése alapján.⁵²

⁴⁶ Article 26 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties.

⁴⁷ O’Donohue ld. 40. sz. lábjegyzet 289. oldal.

⁴⁸ Article 36 (6) a, of the Rome Statute.

⁴⁹ Article 12-13 of the ICTY Statute.

⁵⁰ Article 36 (4) c of the Rome Statute.

⁵¹ H.N. Haddad, *After the norm cascade: NGO mission expansion and the coalition for the International Criminal Court*, 19 Global Governance, 187.

⁵² 10th session resolution.

A tanácsadó bizottság feladata, hogy elősegítse a legmagasabb képzettségű személyek bírói kinevezését.⁵³ Az ACN a statútumban meghatározott kritériumokat alkalmazza, és elemzéseket készít a jelöltek alkalmasságáról, amelyeket a *bureau*-nak benyújtva a részes államok és megfigyelők rendelkezésére bocsát, kellő időben ahhoz, hogy a részes államok közgyűlése alaposan megvizsgálhassa azokat.⁵⁴ Az ACN az ASP alárendelt szerve, és mint ilyen az ASP finanszírozza a tevékenységét, hogy biztosítsa a tanácsadók függetlenségét.⁵⁵

Az ASP 18. ülészsaka 2019-ben felülvizsgálta az ACN mandátumát és tovább erősítette azt. Így az már négy különböző kategóriába sorolja a jelölteket: nem kvalifikált; csak formálisan kvalifikált; kvalifikált és magasan kvalifikált), emellett információt gyűjt a nemzeti jelölési eljárásokról, valamint a jelöltek elérhető egyéb jellemzőiről.

Ezenkívül közös kérdőívet és személyes nyilatkozatot is kidolgozott a jelöltek minősítésének további vizsgálatára. A 2023-as bíróválasztási eljárás volt az első, ahol a független felügyeleti mechanizmus által kidolgozott átvilágítási eljárásnak vetették alá a jelölteket.⁵⁶

Megállapítható, hogy az ACN jelentései és megállapításai bizonyos mértékben korlátozzák a tagállamok jogát a bírói testület összetételének ellenőrzésére. Az ACN munkája növeli a bíróság függetlenségét azáltal, hogy kiemeli a jelöltek kvalifikációit, és ebben az értelemben csökkenti a szavazatokkal kapcsolatos kölcsönös megállapodások mozgásterét. Azt is feltételezhetjük, hogy az ACN megállapításai hatással lehetnek a jelöltek visszalépési szándékára, mivel arra motiválja őket, hogy reflektáljanak saját képesítéseikre a többi jelölthöz viszonyítva.

3. Vezetői felügyelet (management oversight)

A Római Statútum 112. Cikk (2) bekezdésének b) pontja a Bíróság igazgatásával kapcsolatos vezetői felügyelettel foglalkozik. Ahogy Cassese kommentárja hangsúlyozza, a vezetés igazságszolgáltatási és igazgatási részének elhatárolása alapvető kérdés volt. *„A tervezet egyik javaslatában szereplő ‘a Bíróság szervezete’ kifejezés kikerült a végleges változathól,*

⁵³ Report of the Bureau on the establishment of an Advisory Committee on nominations of judges of the International Criminal Court (ICC –ASP/10/36), Annex, B. 5.

⁵⁴ Report of the Bureau on the establishment of an Advisory Committee on nominations of judges of the International Criminal Court (ICC –ASP/10/36), Annex, C 11.

⁵⁵ First Report of the ACN, see note X D. 16.

⁵⁶ <https://www.icc-cpi.int/news/election-six-judges-court-assembly-states-parties-establishes-due-diligence-process> hozzáférés: 2025. december 5.

mert a Közgyűlés beavatkozását jelentette volna a Bíróság igazgatási funkcióiba".⁵⁷ Rama Rao szerint az "adminisztráció" kifejezést azért választották, hogy elkerüljék a tágabb értelmezés lehetőségét, mivel a főügyész és a bírák függetlensége központi jelentőségű.⁵⁸ Ahogy R.S.K. Lee említi, az előkészítő bizottságban komoly nézeteltérések voltak ebben a kérdésben.⁵⁹

Az ASP felvette, hogy a Hivatalnak pénzügyi információkat kellene szolgáltatni a bírának.⁶⁰ Tekintettel arra, hogy a Költségvetési és Pénzügyi Bizottság elismeri azt, hogy a bírósági döntések jelentős költségtényezők, amelyek felett a Közgyűlésnek alig van ellenőrzése, azt javasolta, hogy az ICC készítsen jelentést a "költségvetésre jelentős hatással lévő bírósági döntésekről".⁶¹ Bár a bírósági döntéseknek költségvetési vonzatai vannak, a túlzott költségvetési felügyelet úgy értelmezhető, hogy nyomást gyakorol a bírákra a költségek figyelembevétele érdekében, és beavatkozik a függetlenségükbe.⁶²

a) Független felügyeleti mechanizmus (Independent Oversight Mechanism, IOM)

A Római Statútum 112. Cikk (4) bekezdéssel összhangban a részes államok közgyűlésének 8. ülészsaka határozatot fogadott el a bíróság ellenőrzésére, értékelésére és vizsgálatára szolgáló független felügyeleti mechanizmus létrehozásáról.⁶³ A mechanizmus az ASP alárendelt szervekként a részes államoknak tartozik elszámolással. Feladata a választott tisztviselőkkel szemben benyújtott, súlyos kötelességszegés gyanújával kapcsolatos panaszok kezelése. Működési megbízatásának megfelelően a független felügyeleti mechanizmusnak "bármely program, projekt vagy policy értékelését" el kell végeznie a Közgyűlés vagy a Bureau kérésére, ellenőrzési, értékelési és vizsgálati tevékenységei keretében.⁶⁴ A

⁵⁷ The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary Vol I, ed by Cassese (2002) page 305, Section 2.

⁵⁸ S. Rama Rao 'Article 112: Assembly of States Parties' in Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article ed. by Triffterer at 1691.

⁵⁹ R.S.K. Lee, The ICC: the making of the Rome Statute – Issues, negotiations, results, 1999, at 409.

⁶⁰ Official Records of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, Seventh Session, The Hague 14-22 November 2008 (ICC-ASP/7/20), Part II: External Audit, internal audit, programme budget for 2009 and related documents, para 13.

⁶¹ Report of the Committee on Budget and Finance on the work of its eighteenth session (ICC-ASP/11/5) para 50

⁶² Article 40 (1) of the Rome Statute.

⁶³ Resolution on the Establishment of an Independent Oversight Mechanism, ICC-ASP/8/Res.1, 26 November 2009.

⁶⁴ Operational Mandate of the Independent Oversight Mechanism Annexed to Resolution ICC-ASP/12/Res.6 adopted by consensus, II. B. 1. 27 November 2013.

Statútumban megfogalmazott mandátum sok teret hagy az IOM funkcióinak értelmezésére,⁶⁵ a 2013-ban elfogadott⁶⁶, majd 2020-ban felülvizsgált operatív mandátum konkretizálja a feladatszabást.

A tanulmány vizsgálódási köréhez kapcsolódnak a létrehozás körül felvetett ügyészségi aggályok a bíróság függetlenségére való hatásról. A 2010-ben az ügyészség aggályának adott hangot, miszerint az IOM azon képessége, hogy *„az ügyész előzetes engedélye nélkül vizsgálatot indítson az ügyészség munkatársainak kötelezettségszegései ügyében”*, túllépi az Statútum 112. Cikk (4) bekezdésben meghatározott ASP által gyakorolt adminisztratív felügyeletet.⁶⁷ Érvelésük szerint elfogadhatatlan kockázatot jelent, ha az ASP alárendelt szerve indokolatlanul beavatkozna az ügyészség függetlenségébe. Megjegyezzük emellett, hogy a 2015 óta működő IOM az elmúlt tíz év alatt az ügyészségi alkalmazottak egyéni kötelezettségszegési ügyeinek vizsgálata⁶⁸ mellett az intézményi értelemben vett ügyészi magatartással kapcsolatos megállapításokat is tett a vezetésről, a tervezésről és a teljesítményről. Az OTP 2019-2021-es stratégiai tervének értékelése során az IOM kiemelte a stratégiai tervezés és végrehajtás közötti eltérést, valamint a felsővezetésben tapasztalható megoldatlan interperszonális feszültségeket, amelyek befolyásolhatják a munkahelyi kultúrát. A Karim Khan főügyész ellen felhozott, nagy nyilvánosságot kapott súlyos szexuális zaklatási vádak ügyében a kezdeti IOM vizsgálatokat követően⁶⁹ az ASP elnöke a bureau-val történt konzultációt követően külső nyomozást kezdeményezett az ügyben.⁷⁰

Alapvető fontosságú az, hogyan lehet egyensúlyt teremteni a Bíróság függetlensége és olyan felügyeleti mechanizmus között, amely megfelelően növeli az ICC hatékonyságát és gazdaságosságát. Bár a széles körű felügyeleti mechanizmus hozzájárul a Bíróság legitimitásának növeléséhez és fenntartásához, tiszteletben kell tartani az ügyészi mérlegelési jogkör és Bíróság bírói függetlenségének határait, mert az ASP túlzott beavatkozása

⁶⁵ Article 112 (4) of the Rome Statute ‘inspection, evaluation and investigation of the Court, in order to enhance its efficiency and economy’.

⁶⁶ Assembly of States Parties Resolution on Independent Oversight Mechanism (Assembly of States Parties [ICC-ASP]) ICC-ASP/12/Res.6.

⁶⁷ Legal memorandum on the IOM mandate, The Office of the Prosecutor, submitted to the Bureau of the ASP, 19 November 2010.

⁶⁸ Többek között szolgálatra alkalmatlan megjelenés alkoholproblémák miatt, munkahelyi zaklatás, hivatali összeférhetetlenség ld. Annual report of the Head of the Independent Oversight Mechanism, ICC-ASP/23/18*.

⁶⁹ Ezequiel Jimenez: The Independent Oversight Mechanism: Procedural questions into the External investigation of the Prosecutor, *Opinio Juris* 2025.01.06 .<https://opiniojuris.org/2025/01/06/the-independent-oversight-mechanism-procedural-questions-into-the-external-investigation-of-the-prosecutor/> Hozzáférés: 2025.december 5.

⁷⁰ <https://www.icc-cpi.int/news/statement-president-assembly-states-parties-investigation-alleged-misconduct-icc-elected> Hozzáférés: 2025. december 5.

a Bíróság bírói munkájába veszélyeztetheti a függetlenséget, ezáltal az ICC legitimitását.

b) Független szakértői felülvizsgálat (Independent Expert Review)

Az ASP a 18. ülészakán adott mandátumot⁷¹ a független szakértői felülvizsgálatnak, amely 9 független szakértőt bízott meg az ICC rendszer átfogó felülvizsgálatával. A felülvizsgálat zárójelentése⁷² 384 ajánlást fogalmazott meg. A három rétegű kormányzási modell, amelyet a jelentés felvázolt, elkülönítve kezeli az igazságszolgáltatási és ügyészségi tevékenységet, a bíróság adminisztrációját és az ICC mint nemzetközi szervezet adminisztrációját. Az ASP tere ez a harmadik réteg, és semmiképp nem szabad annak az első, az igazságszolgáltatási és ügyészségi tevékenységre kiterjednie. Az ASP fókuszának eltolása javasolt a konkrét ügyektől a szerkezeti, strukturális kérdések felé, az eseti, politikailag érzékeny ügyek helyett a részes államok közgyűlésének a hosszútávú kormányzási kérdésekre szükséges fókuszálnia, mint a költségvetési folyamat minősége, a jelölési-választási eljárások, együttműködési keretek. Az értékelés szerint az ASP-nek a saját kormányzási funkciói megerősítése mellett (átláthatóbb munkamódszerek, jobb választási és költségvetési gyakorlat) tudatosan korlátoznia szükséges magát ott, ahol az általa gyakorolt ellenőrzés könnyen átcsaphat a bírói és ügyészi függetlenség területére. A következő ülészakon az ASP üdvözölte az ajánlásokat⁷³, és életre hívta a felülvizsgálati mechanizmust (*review mechanism*) az ajánlások feldolgozására és végrehajtására, amely 2024-ben zárult le⁷⁴.

II. Jogalkotó szerep

A következő alfejezetben az ASP jogalkotási hatásköreit a Bíróság függetlenségének szempontjából vizsgáljuk. Tekintettel arra, hogy a szakirodalom szerint egy nemzetközi bíróság legitimitása szorosan

⁷¹ ICC-ASP/18/Res.7.

⁷² Independent Expert Review of the International Criminal Court and the Rome Statute System Final Report, 30 September 2020.

⁷³ ICC-ASP/19/Res.7.

⁷⁴ ICC-ASP/23/Res.4.

összefügg a tisztességes tárgyaláshoz való jog tiszteletben tartásával⁷⁵, érdemes megvizsgálni, hogy az ASP jogalkotói funkciói révén milyen mértékben képes befolyásolni a Bíróság független működését.

1. Statútum

A Római Statútum módosítására vonatkozó eljárást a 121. cikk határozza meg, amely konszenzust, vagy a részes államok kétharmados többségét, valamint azt követően minden részes állam ratifikálását vagy elfogadását írja elő. Az eljárási és bizonyítási szabályzat módosítása egyszerűbb eljárás, amelynek nagyobb esélye van arra, hogy a politikai nyomás hatására ez megtörténjen – ahogyan az az ASP 12. ülészakán történt a Kenya ügyben.

2. Eljárási és bizonyítási szabályzat (Rules of Procedure and Evidence, RPE)

A Római Statútum 51. cikke az eljárási és bizonyítási szabályokról kimondja, hogy azok *„a részes államok közgyűlése tagjainak kétharmados többségével történő elfogadást követően lépnek hatályba”*. Az eljárási és bizonyítási szabályzatot (RPE) az előkészítő bizottság 2000. június 30-án hagyta jóvá, és az első részes államok közgyűlése 2002. szeptember 3-án konszenzussal fogadta el.⁷⁶ A tárgyalások korai szakaszában felmerült, hogy a szabályzatot be kellene-e építeni a Statútumba, hogy nagyobb súlyt kapjon a jogszerűség, de más államok nem akarták, hogy a Statútum kimerítő büntető törvénykönyv legyen. A bírák szerepe az eljárási és bizonyítási szabályzat kidolgozásában és módosításában szintén vita tárgyát képezte.⁷⁷

Az ILC Statútum-tervezete előírta, hogy a bírák fogalmazzák meg az RPE-t, amit végül a részes államok közgyűlése hagy jóvá.⁷⁸ Az ILC-tervezet 19. cikke szerint a bírák által megfogalmazott eredeti szabályokat benyújtják jóváhagyásra a részes államok közgyűlésének, és a módosításokat csak

⁷⁵ Fichtelberg, ‘Democratic Legitimacy and the International Criminal Court: A Liberal Defence’, *Journal of International Criminal Justice* 2006-4, pp. 765–785 és H. Takemura, *Reconsidering the Meaning and Actuality of the Legitimacy of the International Criminal Court*, Amsterdam Law Forum Spring Issue, 2012.

⁷⁶ Official Records of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC-ASP/1/3 and Corr.1) <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/603/35/PDF/N0260335.pdf?OpenElement>.

⁷⁷ G. Boas, *Comparing the ICTY and the ICC: Some Procedural and Substantive Issues*, XLVII Netherlands International Law Review 267 at 270-272.

⁷⁸ G. Boas, ld. 77 sz. lábjegyzet 271. o.

passzív jóváhagyás alá vetik, amelynek során a bureau hat hónappal később megerősíti a módosítást, hacsak a részes államok többsége nem emel ellene kifogást.⁷⁹

Ahogy Donat-Cattin emlékeztet rá, az államok "az *ad hoc* bíróságok gyakorlatára tekintettel nagyon óvatosan közelítették meg a bírák másodlagos eszközökre vonatkozó szabályalkotási jogkörének kérdését".⁸⁰ Egyes államok a Bíróság létrehozása előtt "egyértelműen meg akarták érteni az eljárási kötelezettségeiket", és szorgalmazták az államok részvételét a szabályzat kidolgozásában.⁸¹

Míg a nürnbergi és tokiói bíróságok az eljárási kérdéseket eseti alapon, 11 szabályból álló eljárási szabályzat alapján határozták meg,⁸² az egykori Jugoszláviával foglalkozó nemzetközi büntetőtörvényszék (ICTY) volt az első nemzetközi bíróság, amely a bírák által elfogadott átfogó eljárási szabályzatot hozott létre.⁸³ Bár a nürnbergi eljárási szabályzat rövid volt, a bírácoknak kellett az alapokmánnyal összhangban kialakítani az eljárási keretet.⁸⁴ A Nemzetközi Bíróság (ICJ) és a Nemzetközi Tengerjogi Bíróság (ITLOS) esetében a bírák írták meg az eljárási szabályzatot.⁸⁵

Az ENSZ BT 827. számú határozata és az ICTY alapokmányának 15. Cikke felhatalmazta az ICTY bírácit az eljárási szabályzat elfogadására és módosítására.⁸⁶ Az eljárás az ICTY szabályzatának 6. Pontjában található. Mivel az ICTY bírácái "folyamatos alkalmazkodási igényt" éreztek,⁸⁷ az eljárási szabályzatot a törvényszék működése során összesen 50 alkalommal módosították.⁸⁸ Már a római konferencia idejére (tehát 5 év alatt) is 13 alkalommal módosították az ICTY eljárási és bizonyítási szabályzatát, ami már tendenciaként értelmezhető. Az előkészítő bizottság és a római konferencia hivatalos *travaux préparatoires* dokumentumai hiányában azonban nem megállapítható, hogy az ICTY gyakorlatából levont tanulságokat milyen mértékben vették figyelembe. Cassese megállapította,

⁷⁹ Article 19 on the Rules of the Court, Draft Statute for an International Criminal Court (ILC Draft) ILC Report 1994 p 35.

⁸⁰ David Donat-Cattin, *Decision-making in the ICC Functions of the Assembly of States Parties and Independence of the Judicial Organs*, in *Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court* (ed. by F. Lattanzi, W. A. Schabas) Volume 2, 69 at 79 (2003).

⁸¹ P. Kirsch, V. Oosterveld, *The Preparatory Commission for the International Criminal Court*, 25 *Fordham International Law Journal* 563 at 573.

⁸² *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary Vol II*, ed by Cassese (2002).

⁸³ Article 15, Statute of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia.

⁸⁴ Article 13, Charter of the International Military Tribunal Nuremberg and Article 7, Charter of the International Military Tribunal for the Far East.

⁸⁵ Article 30 of the Statute of the International Court of Justice, Article 16 of ITLOS Statute.

⁸⁶ S/Res/827 (1993) 25 May 1993.

⁸⁷ H. Ascensio, *Les Tribunaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie and pour le Rwanda* in *Droit International Pénal*, ed. by H. Ascensio, E. Decaux et A. Pellet at 717 (2000) "un constant besoin d'adaptation face aux problèmes juridiques apparaissent au fur et a mesure du développement des activités du Tribunal".

⁸⁸ <http://www.icty.org/sid/136> hozzáférés: 2025. December 4.

hogy az ICC rendelkezései valószínűleg "az ICTY és ICTR precedensre adott reakció, ahol a bírák bizonyos értelemben egyszerre voltak szabályalkotók és döntéshozók."⁸⁹ Ez a megoldás a lehető legkevesebb teret hagyta az eljárási szabályok bírósági fejlesztésére. Ausztrália és Hollandia javasolta, hogy az RPE-t a Statútummal egyidejűleg fogadják el.⁹⁰ Amikor azonban nyilvánvalóvá vált, hogy Rómában nincs elég idő a Statútum és a szabályzat véglegesítésére, a konferencia munkadokumentumaiba lábjegyzeteket illesztettek be, amelyeket az RPE kidolgozásakor figyelembe kellett venni.⁹¹

A fent említett nemzetközi bíróságok korábbi gyakorlata ellentmond számos nemzeti jogrendszer gyakorlatának, ahol általában a törvényhozó hatalom fogadja el a büntetőeljárások szabályait (vö. *Büntetőeljárásról szóló törvény* Magyarországon, *Code de procédure pénale* Franciaországban, vagy a *Strafprozessordnung* Németországban).

A Statútum 51. cikk (2) bekezdése szerint az eljárási és bizonyítási szabályok módosításait bármely részes állam, a bírák abszolút többsége vagy az ügyész javasolhatja, és azokat a részes államok közgyűlése kétharmados többséggel fogadhatja el, további ratifikálás vagy jóváhagyás nélkül.

Sürgős esetekben, különleges helyzetekben a bírák kétharmados többséggel ideiglenes szabályokat fogadhatnak el, "amelyeket a részes államok közgyűlésének következő rendes vagy rendkívüli ülésén történő elfogadásukig, módosításukig vagy elutasításukig kell alkalmazni".⁹² Így tehát a jogalkotás továbbra is az ASP hatáskörébe tartozik. A szakértők rámutattak az ideiglenes szabályok potenciálisan problémás jellegére, hangsúlyozva, hogy semmi sem tisztázza az ideiglenes szabályok alkalmazhatóságát, amelyeket a részes államok később elutasítanak.⁹³

A Statútum és az eljárási szabályzat közötti hierarchiát illetően a Statútum 51. cikk (4) és (5) bekezdése kimondja, hogy az eljárási szabályzatnak összhangban kell lennie a statútummal, és ütközés esetén a Statútum az irányadó.⁹⁴ Ennek értelmében a bírácoknak jogában áll nem alkalmazni az eljárási szabályzat módosítását, ha az ütközik a statútummal,

⁸⁹ A. Cassese, *The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections*, 10 *European Journal of International Law* 144 at 163.

⁹⁰ Draft Set of Rules of Procedure and Evidence for the International Criminal Court, Working Paper Submitted by Australia and the Netherlands, U.N. Doc. A/AC.249/L.2 (July 26, 1996).

⁹¹ P. Kirsch, V. Oosterveld, *The Preparatory Commission for the International Criminal Court*, 25 *Fordham International Law Journal* 563, at 573.

⁹² Article 51(3) of the Rome Statute.

⁹³ Gabrielle Kirk McDonald bíró, az ICTY elnökének nyilatkozata az ICC előkészítő Bizottságán, New York, 30 July 1999, <http://www.icty.org/sid/7745> hozzáférés: 2025. December 4., Cassese *Gaeta Commentary* at 1064.

⁹⁴ Ezt a véglegesített szövegtervezethez fűzött magyarázó jegyzék is kiemelte.

amint az az Al Bashir letartóztatási parancs ügyében is megerősítették.⁹⁵ Donat-Cattin a bírácnak ezt a jogkörét a nemzeti jogokban szereplő alkotmánybíróságok jogköréhez hasonlónak minősítette, anélkül, hogy a rendelkezéseket semmisnek vagy érvénytelennek nyilvánították volna.⁹⁶

A bíróságnak az ellentmondó módosítások megtagadására vonatkozó jogköre következményekkel jár a bíróság függetlensége nézve. Mivel a bírák ilyen módon bizonyos ellenőrzést gyakorolnak az ASP törvényhozói jogköre felett, ez lehetőséget nyújt a Közgyűlés befolyásolásának kiegyensúlyozására.

Összességében az 51. cikk (4) és (5) bekezdése hatékony korlátozást jelent a részes államok közgyűlése számára a módosítások elfogadásakor, mivel előírja, hogy minden módosításnak összhangban kell lennie a Római Statútummal. Ilyen záradék szerepelt a nürnbergi törvényszék alapokmányában, de nem szerepelt az ICTY Statútumában – a joggyakorlat azonban így értelmezte.⁹⁷

3. A bíróság szabályzata

A Statútum 52. cikke szerint a bíróság szabályzata határozza meg, mi *„szükséges a bíróság rutin működéséhez”*.⁹⁸ Behrens úgy véli, hogy *„a 'belső' szó valószínűleg a legjobb mutató a szabályzat és az RPE közötti határvonal megállapításához: a rendes működés magában foglalja a bíróság belső szervezetét és igazgatását, de nem érinti a bíróság előtt álló felekkel való kapcsolatait”*.⁹⁹

Bár a bírák fogadják el a Bíróság szabályzatát és annak módosításait, a részes államok közgyűlése is fontos szerepet játszik benne. A Római Statútum 52. cikk (3) bekezdése szerint a szabályzatot és módosításait az elfogadás után haladéktalanul meg kell küldeni a részes államoknak

⁹⁵ The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Decision on the Prosecution's Application for a Warrant of Arrest against Omar Hassan Ahmad Al Bashir, para 128. 'The Majority considers that the Elements of Crimes and the Rules must be applied unless the competent Chamber finds an irreconcilable contradiction between these documents on the one hand, and the Statute on the other hand. If such irreconcilable contradiction is found, the provisions contained in the Statute must prevail.'

⁹⁶ David Donat-Cattin, *Decision-making in the ICC Functions of the Assembly of States Parties and Independence of the Judicial Organs*, in *Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court* ed. by F. Lattanzi, W. A. Schabas, Volume 2, 69 at 76 (2003).

⁹⁷ Prosecutor v. Tadic, Decision on Appellant's Motion for the Extension of the Time-limit and Admission of Additional Evidence, Case No. IT-94-1-A, 15 October 1998 para 44 'Rule 115 is to be read in the light of the Statute; it is therefore subject to requirements of the Statute which have the effect of imposing a duty to be reasonably diligent.'

⁹⁸ Article 52 (1) of the Rome Statute.

⁹⁹ Behrens in Triffterer Commentary 697.

véleményezésre, és "ha 6 hónapon belül a részes államok többsége nem emel kifogást, azok hatályban maradnak".¹⁰⁰ Ezzel a hallgatóságos eljárással a részes államok gyakorlatilag ellenőrzést gyakorolnak a bírácoknak a szabályzatra vonatkozó jogalkotási funkciói felett. Ha a részes államok többsége kifogást emel, a módosítás nem marad hatályban. Broomhall ezt a módszert "passzív jóváhagyásnak" nevezi.¹⁰¹

A Lubanga-ügyben az elsőfokú kollégium ezt az eljárást az ASP általi "elfogadásnak" nevezte, ami a Statútum 52. cikk (3) bekezdésének meglehetősen kiterjesztő értelmezése.¹⁰² Ahogyan Bacle Taylor III fogalmazott, "szinte töréspontig feszíti a kifejezést".¹⁰³ A szerző emellett arra is rámutatott, hogy a szabályzat hatálya messze túlmutat a Bíróság "rutinszerű működésén", és az 55. szabályra hivatkozva, ami az elsőfokú kollégium a tények jogi minősítésének módosítására vonatkozó jogkörét szabályozza, példaként hozta fel a bírák jelentős hatáskörét az eljárásrend kialakításában.¹⁰⁴ A szabályzat módosításai ugyanazon eljárás szerint történnek mint a szabályzat elfogadása.¹⁰⁵

4. A részes államok közgyűlésének eljárási szabályzata

A záróokmány a PrepComot bízta meg az ASP eljárási szabályzatának kidolgozásával, ami munkacsoportot hozott létre a tervezet elkészítésére. Az ENSZ Közgyűlés eljárási szabályzata, valamint az ENSZ tengerjogi egyezménye részes államai ülésének eljárási szabályzata szolgáltak referenciapontként.¹⁰⁶ Az ASP eljárási szabályzatának tárgyalása során vita alakult ki arról, hogy a felülvizsgálati konferenciáknak az ASP-től eltérő eljárási szabályzatot kell-e alkalmazniuk vagy ugyanazt. A kompromisszumos megoldást az ASP eljárási szabályzat 2. cikk (2) bekezdése tartalmazza: a szabályzat minden felülvizsgálati konferencia

¹⁰⁰ Article 52 (3) of the Rome Statute.

¹⁰¹ B. Broomhall in Triffterer (ed) 680.

¹⁰² Trial Chamber I, Prosecutor v Thomas Lubanga Dylo, Decision on the status before the Trial Chamber of the evidence heard by the Pre-Trial Chamber and the decisions of the Pre-Trial Chamber in Trial Proceedings, and the manner in which evidence shall be submitted, 13 December 2007, ICC-01/04-01/06 para 47.

¹⁰³ Bacle Don Taylor III, *Demystifying the procedural framework of the International Criminal Court: A modest proposal for radical revision*, in *The emerging Practice of the International Criminal Court* ed. by Carsten Stahn and Göran Sluiter, p 761.

¹⁰⁴ Bacle Don Taylor III see note 98 above p 764.

¹⁰⁵ Article 52 (2) of the Rome Statute.

¹⁰⁶ S. M. Yengejeh, *Rules of Procedure of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court*, 25 *Fordham International Law Journal*, 674 at 677-678.

munkájára alkalmazandó, kivéve, ha a felülvizsgálati konferencia másként határoz.¹⁰⁷

Az ASP jogalkotási jogköreivel kapcsolatban megállapítható, hogy egyértelmű döntés született a RPE bírósági módosításának elkerüléséről. A bírósági szabályalkotás lehetővé tétele vagy annak hiánya normatív döntés, amiről a római konferencia rendelkezett.

4. Következtetések

Megállapítható, hogy a részes államok közgyűlése széles körű funkciókat lát el. Ezeket a hatásköröket az ad hoc bíróságok esetében az ENSZ BT és Közgyűlés gyakorolja, úgy, mint a magas rangú tisztviselők megválasztása, a bírák számának módosítása, a költségvetés jóváhagyása, a dokumentumok jóváhagyása és módosítása. Az ASP-nek az ICTY adminisztrációjához képest további hatáskörei vannak, mint az irányítási felügyelet, az RPE és a bűncselekmények tényállási elemeinek jóváhagyása és módosítása, valamint általános engedélyt kapott *“bármely más, az statútumnak vagy az eljárási és bizonyítási szabályoknak megfelelő funkció”* ellátására.¹⁰⁸

Az ENSZ nem avatkozott be az ICTY és ICTR igazságszolgáltatási funkcióiba, az eljárási és bizonyítási szabályokat a bírák fogadták el és módosították, míg az ASP szorosabb ellenőrzést gyakorol a bíróság tevékenysége fölött.

Ez a szorosabb ellenőrzés mind az ASP jogalkotói, mind végrehajtói hatáskörében megmutatkozik. Fontos különbség az ad hoc bíróságokhoz képest, hogy az ASP-nek, és nem a bíráknak, van joga módosítani az eljárási és bizonyítási szabályzatot. Ez a hatáskör azonban az 51. cikk (4) bekezdésben meghatározott, a Statútum és az REP közötti hierarchiából levezetett bírósági ellenőrzés alatt áll. Másrészt az ASP passzív jóváhagyási eljárásával ellensúlyozza a bíráknak a bíróság szabályzatának módosítására vonatkozó hatáskörét.

A Hivatal, az Ügyészség és a Bíróság szervei szintén kiegyensúlyozzák az ASP végrehajtói hatásköreit, amikor a költségvetési javaslatokat előkészítik, így becsatornázza érdekeiket a költségvetési folyamatban. Az ASP másik fontos végrehajtói hatásköre a bírák megválasztása, amelyet szintén korlátoz az ACN létrehozása, figyelemmel arra, hogy a független

¹⁰⁷ Rule 2 (2) of the Rules of Procedure of the Assembly of States Parties to the Rome Statute.

¹⁰⁸ Statútum 112. cikk (2), Statútum 46. cikk (2).

szakértőkből álló testület a jelöltek képesítésére összpontosít, háttérbe szorítva a tagállamok politikai szavazását és kölcsönös keresztámogatási megállapodásait.

Konklúzió

A tanulmány szerint az ICC az ICTY és ITLOS tapasztalataiból merített, hogy biztosítsa a bíróság leghatékonyabb működését. A tanulmány bemutatta, hogy a részes államok közgyűlése a nemzetközi bíróságok történetében példátlan hatásköröket kapott, amelyeket a bíróság függetlensége szempontjából vizsgált. A befolyásmentes működés biztosítása érdekében az ICC rendszerébe beépítették az ellenőrző és kiegyensúlyozó mechanizmusokat.

Meghatározó végrehajtó feladatkör az ICC költségvetésének elfogadása, a bírák megválasztása és az irányítási felügyelet gyakorlása. A tanulmány rámutatott, hogy a költségvetés elfogadása hogyan befolyásolja a bíróság működését, és hogy a részes államok milyen mértékben gyakorolnak ellenőrzést a bíróság tevékenysége felett a költségvetési hatáskörök révén. A költségvetés elfogadásával a részes államok közgyűlése nyilvánvalóan közvetett ellenőrzést gyakorol az ügyészség tevékenységével szemben is, mivel az ügyésznek juttatott költségvetés korlátozza a nyomozásokkal és szituációkkal kapcsolatos döntéseit. A részes államok közgyűlésének a költségvetéssel kapcsolatos különböző megközelítései szintén drasztikus változásokhoz vezetnek a bíróság érdemi igazságszolgáltatási munkájában. A bíróság szerveinek a Hivatallal való együttműködése biztosítja, hogy érdekeiket beépítsék a költségvetési tervezetbe, ami némiképp ellensúlyozza az ASP-nek a költségvetés tényleges elfogadására vonatkozó jogkörét.

A bírák megválasztása szintén olyan jogosítvány, ahol a Bíróság adminisztratív funkciói és tényleges igazságszolgáltatási tevékenységei kölcsönhatásba lépnek egymással. Az ICC tisztességes, hatékony és független igazságszolgáltatási működését a bírák objektív megválasztási folyamata kell, hogy garantálja. Az ACN bevezetésének célja az volt, hogy elősegítse a legmagasabb képzettségű bírák megválasztását. Azáltal, hogy a jelöltek képzettségét független szakértői csoport értékeli, gyengül a tagállamok ellenőrzése a bírói testület összetétele felett, és csökken a szavazatokkal kapcsolatos kölcsönös keresztámogatási megállapodások lehetősége, ami elősegíti a Bíróság független működését.

Az ASP széleskörű jogalkotási hatásköröket kapott, így a Statútum, az eljárási és bizonyítási szabályzat, valamint az ASP szabályzatának elfogadása és módosítása terén, a bíróság szabályzatának elfogadásában betöltött passzív szerepe mellett.

Felhasznált irodalom

Tanulmányok

H. Abtahi, Odo Ogwuma and Rebecca Young, *The Composition of Judicial Benches, Disqualification and Excusal of Judges at the International Criminal Court - A Survey*, *J Int Criminal Justice* (2013) 11 (2): 379-398. DOI: <https://doi.org/10.1093/jicj/mqt005>

G. Boas, *Comparing the ICTY and the ICC: Some Procedural and Substantive Issues*, *XLVII Netherlands International Law Review* 267. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0165070X00000991>

A. Cassese, *The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections*, *10 European Journal of International Law* 144. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199232918.003.0025>

D. Donat-Cattin, *Decision-making in the ICC Functions of the Assembly of States Parties and Independence of the Judicial Organs*, *Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court, Volume 2* (ed. by Flavia Lattanzi, W. A. Schabas, William Schabas)

A. Fichtelberg, 'Democratic Legitimacy and the International Criminal Court: A Liberal Defence', *Journal of International Criminal Justice* 2006-4, pp. 765–785. DOI: <https://doi.org/10.1093/jicj/mqk002>

R. E. Fife, *The Draft Budget for the First Financial Period of the Court*, *25 Fordham International Law Journal* 606

K. S. Gallant, *The International Criminal Court in the System of States and International Organizations*, *LJIL* 16 (2003). DOI: <https://doi.org/10.1017/S0922156503001298>

A.S. Muller, *Setting Up the International Criminal Court Not One Moment But a Series of Moments*, *1 International Organizations Law Review*, 189. DOI: <https://doi.org/10.1163/1572374043242439>

J. O'Donohue, *Financing the International Criminal Court*, *13 International Criminal Law Review* 269. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718123-01301009>

Raab and Bevers, *The International Criminal Court and the Separation of Powers*, 3 *International Organizations Law Review* (2006) DOI: <https://doi.org/10.1163/157237406777880332>

C.P.R. Romano, *The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle*, 31 *N.Y.U. Journal of International Law & Politics* 709

B. D. Taylor III, *Demystifying the procedural framework of the International Criminal Court: A modest proposal for radical revision*, in *The emerging Practice of the International Criminal Court* ed. by Carsten Stahn and Göran Sluiter

C. Tomuschat, *International Courts and Tribunals*, Max Planck Dictionary of Public International Law, A. Definition of the Topic, February 2011

G. Witschel, *Financial Regulations and Rules of the Court*, 25 *Fordham International Law Journal* 665

S. M. Yengejeh, *Rules of Procedure of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court*, 25 *Fordham International Law Journal*, 674

Kommentárok, kötetek

The Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary ed. Cassese (2002). DOI: <https://doi.org/10.1093/law/9780198298625.001.0001>

Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court* (2011) Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511975035>

The International Criminal Court: a commentary on the Rome Statute ed. Schabas, 2nd ed, Oxford University Press, Oxford, 2016

Commentary on Rome Statute of the International Court: observer's notes, article by article ed. Triffterer, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999. ISBN 3-7890-6173-5

The Emerging Practice of the International Criminal Court ed. by Carsten Stahn and Göran Sluiter, Martinus Nijhoff Publishers, 2009

H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law* 2011. DOI: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004187962.i-1273>

Elsődleges források

Final Act of the United Nations Diplomatic Conference on Plenipotentiaries on the Establishment of the International Criminal Court, U.N. Doc. A/CONF.183/10 (July 17, 1998), Resolution F

Statute of the International Criminal Court

Rules of Procedure and Evidence

Rules of Procedure of the Assembly of States Parties

Financial Regulations and Rules

ICC-ASP/4/Res.4 Strengthening the International Criminal Court and the Assembly of States Parties

ICC-ASP/18/Res.7 Review of the International Criminal Court and the Rome Statute system

Independent Expert Review of the International Criminal Court and the Rome Statute System Final Report 30 September 2020

Resolution on the Establishment of an Independent Oversight Mechanism, ICC-ASP/8/Res.1, 26 November 2009

Operational Mandate of the Independent Oversight Mechanism Annexed to Resolution ICC-ASP/12/Res.6 adopted by consensus, II. B. 1. 27 November 2013

Official Records of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC-ASP/1/3 and Corr.1)

Proposed Programme Budget for 2025 of the International Criminal Court, ICC-ASP/23/Res.6, submitted on 26 July 2024 by the Registrar for the Twenty-third session of the ASP and adopted on 6 December 2024 (The Hague, 2-7 December 2024)

Programme Budget for 2025 of the International Criminal Court, ICC-ASP/23/Res.6, adopted on 6 December 2024 (The Hague, 2-7 December 2024)