



大会

Distr.
LIMITEDA/AC.244/L.2
20 March 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

设立国际刑事法院问题特设委员会

1995年4月3日至13日, 纽约

国际刑事法院的人员配置、结构
和设立与运作费用的临时估计秘书长的初步报告

目 录

	段 次	页 次
导言	1 - 3	2
一、国际法委员会编制的与该提议设立的法院的运作 和经费筹措有关的规约草案的一般基本前提	4 - 9	2
A. 提议的法院的性质	5 - 7	3
B. 提议的法院的管辖权	8	4
C. 提议的法院与联合国的关系	9	5
二、国际法委员会拟定的《规约草案》中为拟议法院 的每一个机关设想的组织和财务安排	10 - 27	5
A. 院长会议	13 - 15	5
B. 分庭	16 - 20	6
C. 检察处	21 - 23	7
D. 书记处	24 - 27	8
三、拟议法院的设立和业务费用问题	28 - 51	9
四、结论	52	13

导 言

1. 大会1994年12月9日第49/13号决议第5段请秘书长向设立国际刑事法院特设委员会提交一份初步报告,提出国际刑事法院的人员配置、结构和设立与运作费用的临时估计。本初步报告就是应此项请求而编制的。

2. 第49/53号决议第5段大体提到“一个国际刑事法院”,并未提及国际法委员会在这方面的提议。一个国际刑事法院的设计、人员配置、结构和经费筹措的方式当然是各有不同的。考虑到整个第49/53号决议的规定,秘书长将国际法委员会编制的规约草案作为编制本报告的根据,该规约草案对该议设立的法院的结构和人员配置提供了有益的,即使益处不大的指导。

3. 根据以上所述的,本报告有三节。第一节讨论国际法委员会编制的规约草案的一般基本前提,因为这些前提对拟议设立的法院的运作和经费筹措有影响。第二节说明该规约草案为该拟议设立的法院的每个机关设想了各种组织和财政的安排。第三节则讨论该拟议的法院的设立和运作费用的问题。

一、国际法委员会编制的与该提议设立的法院的运作 和经费筹措有关的规约草案的一般基本前提

4. 国际法委员会设想的国际刑事法院的一般性质和特性反映出1992年该委员会按照为审议与这一法院或其他试验性机构有关的问题所设工作组的报告采取的基本办法。¹ 规约草案内对提议的法院的运作和经费筹措有影响的基本前提关系到该法院的性质、其管辖范围和法院与联合国的关系。

¹ 见国际法委员会第四十四届会议的报告(以后称为“1992年报告”)《大会正式记录,第四十七届会议,补编第10号》(A/47/10,第98和104段和附件第396段)。

A. 提议的法院的性质

5. 根据该规约草案第4条第1款,所设想的法院是一个常设机构,它将由条约设立并只在需要时才开庭以审议特殊案件,它不是一个专任的机构。该规约将是一个将在需要时才运作的现有立法机构的组织法,而不是仅仅一项将在该机构可运作以前议定的草案或提议。虽然一些成员将一个专任法院视为促进独立和公正的较好的保证;但是,委员会认为较切合实际的办法是至少在法院成立后的初期阶段设想一个非固定的常设机构,但不排除法庭因承办案件多而需要继续长期开庭的可能性。委员会认为这个办法符合1992年委员会核可的灵活性和节省费用的目标。²

6. 法院基本上将是一个只供规约缔约国和在某些情况下供安全理事会使用的设施。虽然为增加起诉的可能性一些成员赞成允许任何国家以及检察官向法院提出诉讼程序;但是,委员会认为最终将采取的限制性办法将鼓励各国接受规约草案内所规定的各项权利和义务、分担与法院业务费用有关的财政负担和为使起诉有效而提供必要的合作。草案第21和22条涉及各缔约国诉诸法院的问题,这两项条款规定了接受的条件;第25条则规定提出申诉应当尽可能附上有关的文件,以避免在处理不重要而又无根据的并带有政治动机的申诉时在对案件进行调查和起诉方面花费大量费用。³此外,按照第23条第1款的规定,安全理事会作为根据《宪章》第七章设立一个专设法院的替代办法,将能把该案件提交法院,而不须对某一些人提出申诉。虽然有些成员赞成使大会发挥同样的作用,特别是在安全理事会常任会员的一致意见原则

² 见1992年报告(同上),第104段和附件第396(四)和(五)段,和委员会第四十六届会议的报告(以后称为“1994年报告”)(同上,《第四十九届会议,补编第10号》),第49段和第91段(以后称为“规约草案”),第4条第1款及有关的评注。

³ 见1992年报告,附件,第396段和1994年报告第64段和规约草案第22和25条及有关的评注。

妨碍安理会采取行动的情况下发挥同样的作用;但是,其他成员认为由于大会各项决议的法律性质,发挥这一种作用是不适当的。⁴

7. 国际法委员会提议的序言内指出,法院将提供辅助性的国际刑事审判制度以便促进国家刑事审判制度对国际犯罪提出有效的诉讼并予以制止。该法院的目的是要对那些被控告犯下这类罪行而没有希望在本国法院正式受审判的人的案件进行审理,而不致排除现有国家法院的管辖范围或干预在现有各项协定(包括引渡协定)下在司法方面进行的国际合作。⁵按照草案第21条,法院将只有在监护国和领土所属国的同意下才行使管辖权;但对第21和23条关于种族灭绝或安全理事会提交仲裁的两个条件则为例外。按照第35条,法院对轻微罪行或国家当局适当处理的罪行,经其本身动议或根据被告的申请或有关国家的请求可以拒绝行使其管辖权。

B. 提议的法院的管辖权

8. 规约草案内设想的法院的管辖权将是有限的。根据第20条,法院的主要管辖权包含一般国际法下的四种罪行(种族灭绝、战争罪危害人类罪行和侵略罪行)和规约草案附件中载列的条约所规定的或根据此类条约条款确定的,构成国际关注的特别严重罪行的罪行。⁶个人管辖权将扩大包括自然人(因而不包括国家和其他实体)而诉讼程序通常将在被告在场时进行。⁷各缔约国可以限制法院的领土或暂时管辖权,即按照第22条第2款限制它们接受对特定行为或某一特定时期的管辖权。根据第24条法院将有责任确认在对某一案件提出诉讼前管辖权的所有条件业已满足。

⁴ 见1994年报告,第65和66段和规约草案第23条及有关的评注。

⁵ 见1994年报告,规约草案,序言和第21条,第(2)款和对这些条款的评注。

⁶ 委员会指出“列入这四种罪行是委员会内一致意见的共同核心,并且不妨碍为了其他目的确定和适用一般国际法下的罪行概念。”同上,第20条评注第(3)段。

⁷ 同上,见第37条和有关评注。

C. 提议的法院与联合国的关心

9. 使该法院与联合国建立关系的方式是与规约草案附录三关于建立法院所采用的方法联系起来考虑的。委员会指出这种关系将影响到法院经费的筹措和管理。根据第2条,经规约各缔约国的同意,院长将受权达成一项协议,使联合国与法院建立适当的关心,以促进其普遍性、权力和有效性。在制定关于建立这种关系的程序时,委员会认为如果各国完全愿意设立一个法院便将有需要处理各项细节。⁶⁵

二、国际法委员会拟定的《规约草案》中 为拟议法院的每一个机关设想的组织和财务安排

10. 《规约草案》第6条确定拟议的法院设置18名法官。这些法官除了出席审判、上诉和其他分庭之外(见下面第16至20段),将要履行下面第33段列出的其他职务,而院长和副院长还要执行《规约草案》指派给院长会议的职务(见下面第13段)。

11. 法官将只在审判特定案件时任职(第9条),除非各缔约国鉴于法院的工作负担而决定法官应该专任。

12. 《规约草案》第5条规定,法院将由一院长会议、一上诉分庭、若干审判分庭和其他分庭,以及一检察处和一书记处组成。

A. 院长会议

13. 《规约草案》第8条第3款规定,院长和副院长组成院长会议负责法院的适当管理和《规约草案》所设想的其他职务。这些职务包括:

-- 组设上诉分庭(第9条第1款);

⁶⁵ 同上,见第2条和有关评注第8段。

-- 提名法官为审判分庭的成员(第9条5款);
-- 在法院不开庭审理时由院长会议行使一些审判前的职务和其他程序性职务(第8条第4款);

- 发出传票和拘票(第26条第3款);
- 复查检察官不予以调查或起诉的决定(第26条第5款);
- 为暂时逮捕涉嫌者而发出逮捕状(第28条第1款);
- 核可检察官请求的起诉书(第27条);
- 处理关于审判前拘留或释放的请求(第29条第2和3款);
- 处理发出起诉通知的方法(第30条第3款);
- 核可可能提供协助进行起诉工作的人员的条款和条件(第31条第3款);
- 审议修改裁定的请求(第50条);
- 处理有关赦免、假使或减刑的问题(第60条第3款);

14. 如第8条评论第(2)段所示,委员会同意这项规定不妨碍院长在必要情况下成为专任。委员会的一些委员极力主张法院应有一位专任院长,住在法院所在地,依规约为法院的司法职务负责。另一些委员强调需要灵活性和法院作为一个只在必要时才开庭的机关的性质:他们看来,院长应为专任的规定可能不必要地限制了院长职位的候选人范围。

15. 第17条规定,院长领取年度津贴,而副院长在行使院长职务时按日领取特别津贴。

B. 分庭

16. 《规约草案》第9条规定审判分庭将由5名法官组成,而上诉分庭则由院长和6名其他法官组成。

17. 审判分庭将负责进行审判,其职务包括:

- 决定对法院管辖权质疑的问题(第34条);

- 决定受理的问题(第35条);
- 在被告缺席的情况下命令进行审判(第37条);
- 进行审判(第38条);
- 在定罪后,审判分庭再开庭审讯,听取任何有关判刑的证据(第46条);
- 根据上诉分庭的命令进行复审;
- 根据院长会议的命令重新审查裁定(第50条第3款(a)和(b)分款)。

18. 第49条第1款规定,上诉分庭拥有审判分庭的一切权力。此外,它的职权还包括:

- 如上诉是由被定罪者提出,可撤销或修正审判分庭的裁定或必要时可下令重新审判(第49条第2款(a)分款);
- 如检察官对宣告无罪提出上诉,则可下令重新审判(第49条第2款(b)分款);
- 如上诉分庭在审理对判刑提出的上诉时断定判刑与罪行明显不相称,可依照第47条改变该判刑(第49条第3款);
- 根据院长会议的命令重新审查裁定(第50条第3款(c)分款)。

19. 按照《规约草案》第5、9和37条的规定可组设其他分庭。

20. 根据第17条的规定,法官在履行职务期间领取每日津贴。要是各缔约国根据第10条第4款以三分之二多数决定,鉴于法院的工作负担,法官应专职工作,法官将获支付专任薪金而非津贴。

C. 检察处

21. 《规约草案》第12条规定,检察处应由检察官领导,由一位或多位副检察官协助。检察官按照需要可以任命其他必要的合格工作人员。检察处会获委托执行调查和起诉刑事案件的各项职务,其中包括:

- 审查收到的申诉或其他资料并决定是否展开一项调查(第26条第1款);
- 进行调查的方法包括询问涉嫌者、受害者和证人;收集文件和其他证据;进

行现场调查；采取必要措施以确保资料的机密或保护人员；寻求国家或联合国的合作（第26条第2款）；

- 当调查提供对某案件进行起诉的充分基础时拟定起诉书（第26条第4款）；
- 在审判时按照采行的规则准备和提出检控证据；
- 在一旦定罪时，提供协助决定适当刑罚的资料；（第46条第1款）；
- 就审判分庭的判决或定罪向上诉分庭提出上诉或对被告人提出的上诉作出反应（第48条）；

-- 根据新发现的证据提出重新审查定罪的申请或对被告人据此提出的重新审查申请作出反应（第50条）。

22. 《规约草案》第12条第4款容许检察官和副检察官在待命的基础上选出和按要求供职，其基本目的在维持《规约草案》制度的灵活性而同时容许检察官在必要时专职参与。

23. 检察处的工作人员应遵守检察官拟定的工作人员条例。

D. 书记处

24. 《规约草案》第13条规定，书记官长将由法官选出。书记处官长应为法院的主要行政干事，负责执行书记处被设想作为通知书寄存处和各国通信渠道的重要职务，其中包括：

- 收取接受或撤回法院管辖权的声明（第22条）；
- 收取检察官提交的起诉书（第27条）；
- 收取指定用来支付审判费用的罚款（第47条）；
- 向要求合作和司法协助的国家转送逮捕状和移交被告（第51和53条）；
- 收取缔约国提供关于其国家有关当局资料（第57条）。

25. 副书记官长可以用于书记官长相同的方式选出。

26. 书记官长任期5年和应专职工作。副书记官长当选的基础可以是愿意按要

求供职的。

27. 书记处的工作人员应遵守书记官长拟定的工作人员条例。

三、拟议法院的设立和业务费用问题

28. 根据上述国际法委员会的观点,这个问题将会在该机构发展的各个阶段以不同的条件出现。

29. 第一阶段将是由各国按照委员会在章程草案附录一内所提议的办法,通过一项公约,规定建立委员会所设想以及章程所依附的设施。根据1994年委员会的报告第90段内的建议,这样一个公约将列入大会将要召开的国际全权大使会议的框架内。作为缔约国可获得的一个设施的机构的正式建立,因此就包含同召开国际会议有关的一些费用。这些费用将视会议的地点和会期长短、其工作方法以及所需会议事务(摘要书写、口译、文件等)的程度而定。

30. 秘书处根据以往受托最后确定国际法委员会最初开始的草案的全权大使会议的经验,将能够就召开这样一个会议的程序和组织方面的问题提出建议。一旦核准,那些建议就会提供精确估计相关费用的基础。但是,注意到根据大会第49/53号决议第2段召开一次国际全权大使会议的安排,是要由特设委员会根据其对于委员会草案所产生的一些主要实质性和行政问题的审查来加以审议,秘书长认为,要就召开会议的程序和组织方面提出建议,为时尚早。

31. 第二阶段将是上述公约的生效,包含有效地建立国际法委员会所设想的设施。委员会遵守其不对其条文草案起草最后条款的标准做法,对于公约生效所应该需要的批准或加入数目,尚未作任何具体的建议。同时,它已经表示,由于章程草案是打算反映或代表整个国际社会对于起诉国际关切的最严重罪行的利益,公约在生效之前应该需要为数庞大的缔约国。⁹

⁹ 参看章程草案,附录一,第1和2段。

32. 公约的生效也为缔约国根据第6条选举法官和根据第12条选举检查官和副检查官的过程,开启了道路。

33. 法官一旦当选,就必须履行以下职责:

- 选举主席、第一和第二副主席以及候补副主席(第8条);
- 选举书记官以及可能选举副书记官(第13条);
- 在选举的6个月之内起草初步的法院规约并且将其提交缔约国会议(第19条)。

34. 履行以上提到的功能将包括所涉及的行政和经费问题如下:

- 所有法官的日常津贴(主席除外,根据第17条,主席有权领取年度津贴);
- 法官往来会议地点的旅费;
- 专业和秘书支助工作人员;
- 会议事务(译自和译成两种法院工作语文的口译和笔译等);
- 办公室用品;
- 在联合国或其它机构不能提供所需的会议室和办公室空间的情况下的场地租金。

35. 有人建议,法官的每日津贴可能按照国际法院法官的薪资计算,初步的法院规约的起草可能要花费三个月的时间,在联合国总部或者在联合国的一个区域办事处。如果那些建议本身要交托给特设委员会,秘书长就能够提供有关费用的估计数。

36. 国际法委员会设想了筹措经费以支付这类费用的两个可能性:由缔约国直接筹措经费或者由联合国全部或部分筹措经费。¹⁰如上所述,在某种程度上为法院选择的投资方法可能要看它与联合国的关系。

37. 制度发展的第三阶段是法院可能由于一个国家的一件控诉或者安全理事会

¹⁰ 同上,第3(c)段。

提及一个局势而运作起来。委员会建议,可能适当的是要看是否由于一个缔约国提出了控诉或者安全理事会提出了状况而要求法院运作,因而预想了不同的经费筹措方法。

38. 在所审议的阶段,法院的各个机关都开始就一个刑事司法制度的运作,履行上述托付给它们的职能。这就包含每个机关大量增加工作人员编制和物质资源。

39. 将要求检查部门-或许根据章程草案第52条,在任何有关的国家当局以及任何有关的国际机构包括国际警察组织的协助下-调查控诉、编写起诉状、进行起诉并且为审判做好准备。

40. 控诉的调查将需质问嫌犯、受害人和证人、搜集文件和其它法庭证明,确保维持了适当的证据保管连锁,必要时进行大规模的掘坟工作,进行地方调查以及同各种国家当局和其它调查机构相协调。

41. 起诉状的编写将包括评价相关材料以列入起诉状,取得相关证据以建立每一个控诉的每一个部分并且为检查官编写起诉状。

42. 起诉的进行将需法律研究和准备提交有关审判的文件以及在法院面前上诉,审查调查所获得的证据摘要以确定证据是否足以建立一个对受控者的明显案件并且在提交主席确认之前,决定控诉的形式和实质。

43. 审判的准备工作将包括确保所有证人的参加,确保存在着保护证人措施,确保在审判进展时有足够的证人在审判庭面前提出证据,并且确保证人获得适当的居所和食物以及补偿其损失的收入。

44. 检查部门要进行那些工作所需的工作人员包括调查人员、法律顾问、法庭专家、实验室技术员、检察官、口译员、笔译员和秘书。也必须为证人、专家提供旅费,并且向法院所在地或其它地方提供其它的证据材料来源。区域办事处可能必须设立,也必须确认一些拘留设施。¹¹

¹¹ 根据前南斯拉夫问题国际法庭1994-1995年的订正估计数(A/C.5/49/42),检察官办公室的人员编制表包括专业职类和以上的100个员额。

45. 将有相应的需要增加向审判和上诉庭提供的工作人员和物质资源,它们的诉讼将需要5个和7个法官分别在审判地点继续出庭,他们有权领取每日津贴(法院主席除外,主席是要领取年度津贴)。也必须提供法官往来审判地点的旅费,以及在国际法、刑法、人权法、人道主义法等学科方面的顾问和专家的服务费用,以及秘书支助费用。

46. 书记处的工作人员和物质资源也将必须相应增加。¹²

47. 将必须进一步对于所涉经费问题提供经费:(a)国际法委员会草案第26条所规定的嫌疑犯权利(在贫困情况下有权获得免费的法律代表并且需要时有权获得口译和笔译服务),(b)第41条所规定受控者的权力(在贫困情况下有权获得免费法律代表,如同起诉证人的同样条件,有权获得辩护证人的参加和检查,需要时有权获得免费的口译和笔译服务)。

48. 在制度发展的现阶段,法院各机关的准确工作人员编制需要和全部费用,除其它事项外,将依赖:

(a) 案件的性质(例如就嫌疑犯的数目以及调查过程的复杂程度而言);

(b) 将由法院规约所规定的调查和司法诉讼程序;

(c) 法院所在地和东道国合作以提供必要场地(例如法庭、办公室建筑)以及拘留设施的程度;

(d) 各国将愿意合作以提供将由检察部门使用的资源和设备(例如专家、实验室设备)的程度。

49. 在本阶段,看来并不可能由这四个决定性变项而拟订切合实际的一些假设,根据这些假设,可以有意义地编制工作和费用的估计数。

50. 上述说明在甚至更大的程度上适用于拟议制度的第四阶段的发展,在此阶

¹² 根据前南斯拉夫问题国际法庭1994-1995年的订正估计数,书记处的人员编制表包括专业职类和以上的45个员额。

段,章程缔约国将决定法院应该在全时的基础上运作。一个全时法院的工作人员编制和费用估计数,在很大的程度上似乎要看制度在actual上的进展以及缔约国根据第10条所采取的决定而定。

51. 在估计拟议的法院的设立和操作费用时,也必须考虑到章程草案的各项规定,预计各缔约国在不同的阶段履行一些重要的职能,包括除了上面第11、20和32段所提到的那些职能之外,核可按第2条的规定同联合国的关系协定;核可东道国协定以及有关在第2条和第3条所规定的缔约国以外的一个国家的领土上行使法院的权力和职能的任何特别协定;在初步选举之后选举法官(偶然的空缺以及过渡的选举);核可初步的法院规约以及根据第19条所规定的任何附加规约。委员会也注意到,缔约国可能需要定期开会审议财政或行政问题,例如拟议的预算或者法院定期报告,并且应特定数目的缔约国的要求而修正和审查章程。正如关于法院规约的第19条所指出,缔约国有许多方式能够履行有关的职能,例如召开一次缔约国会议或者书面提出它们的意见。委员会确认缔约国能够共同行动的途径将需要在伴随法院章程的条约中加以处理。

四、结 论

52. 如上所述,有关发展拟议机构的第一和第二阶段的初步工作编制和费用估计,已在一些具体假设的基础上提供,秘书长已经准备提出这些估计数,但需特设委员会的同意。另一方面,第三和第四阶段涉及为数庞大的不可知变数,秘书长并不觉得可能编制一套切乎实际的假设,根据这些假设能够编制估计数。当然,秘书长随时准备根据它可能从特设委员会收到的指导来重新审查问题。

- - - - -