



刑事法庭余留事项国际处理机制的方法和工作评价

内部监督事务厅的报告

摘要

刑事法庭余留事项国际处理机制由安全理事会第 1966(2010)号决议设立，旨在延续卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际刑事法庭的管辖权、权利和义务并履行两法庭的基本职能。

在本评价报告中，内部监督事务厅(监督厅)对余留机制与会员国合作履行余留职能所取得成果的相关性、有效性和一致性作出评估。评价的目的是提供关于余留职能成果的独立证据，为安全理事会 2024 年对余留机制的下一次审查提供参考，并为管理层关于方案编制和执行的决定提供参考。评价采用了半结构化访谈、个案研究、第三方利益攸关方调查、直接观察、案头审查和文献审查等方法。

余留机制为卢旺达和前南斯拉夫各国调整并提供了一系列服务，以支持这些司法机构开展国家战争罪诉讼程序。2021 年 1 月至 2023 年 8 月期间，余留机制在 15 个国家协助开展了 400 多项与卢旺达和前南斯拉夫各国严重违反国际人道法行为有关的调查和司法程序。

此外，余留机制有效地利用与会员国和国际组织的合作，履行其在追踪逃犯、监督判决执行情况和协助查阅余留机制档案资料方面的职责。在重新安置无罪释放人员和刑满释放人员方面面临的挑战最为突出，这影响到余留机制与会员国之间的合作以及余留机制各机构之间的内部协调。

监督厅向余留机制提出四项重要建议：

(a) 明确余留机制负责人在重新安置无罪释放人员和刑满释放人员方面各自的作用和责任；



(b) 进一步加强余留机制利用与联合国系统的伙伴关系的方式，以找到长期解决办法，应对余留机制在与会员国合作方面面临的挑战；

(c) 将关闭萨拉热窝外地办事处的经验教训和最佳做法应用于即将关闭的基加利外地办事处；

(d) 采取措施进一步加强客户本位，包括改进协助活动的统计工作，并征求请求协助和接受能力建设方的反馈意见。

一. 引言

1. 内部监督事务厅(监督厅)本次评价的总体目标是对刑事法庭余留事项国际处理机制与会员国合作履行余留职能所取得成果的相关性、有效性和一致性作出尽可能系统而客观的评价。评价专题是在系统的范围界定过程中产生的。¹ 评价的目的是提供关于余留职能成果的独立证据，为安全理事会 2024 年对余留机制的下一次审查提供参考，并为管理层关于方案编制和执行的决定提供参考。²
2. 评价工作按照联合国系统的评价规范和标准进行。³ 2022 年对余留机制的最新评价就监督厅 2018 年和 2020 年进行的前两次评估(见 S/2020/236 和 S/2022/148)所提建议的执行情况作出了评估。
3. 监督厅征求了余留机制管理层对报告草稿的意见，并在编写最后报告时考虑到了这些意见。余留机制的答复载于本文件附件。

二. 背景

A. 任务、作用和利益攸关方

4. 余留机制由安全理事会第 1966(2010)号决议设立，旨在履行卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际刑事法庭的余留职能。这些职能包括对从两法庭继承的核心罪行的诉讼程序行使管辖权，以及一系列其他余留职能。
5. 其他留守职能包括但不限于追踪、逮捕和起诉涉嫌对犯罪行为负有首要责任的最高级别领导人中的在逃人员；监测两法庭移送国家法院的案件；保护受害者和证人；监督判决执行情况；向国家司法管辖机构提供协助；管理记录和档案。
6. 在评价期间，与前南斯拉夫问题国际法庭有关的最后一个核心罪行案件于 2023 年 5 月结案，与卢旺达问题国际刑事法庭有关的最后一个核心罪行案件的诉讼程序于 2023 年 9 月被下令无限期中止，从而使余留机制集中精力于实现其已获授权的剩余目标。
7. 余留机制在履行余留职能方面与各利益攸关方密切合作，包括与会员国、国际组织和民间社会组织密切合作。会员国包括卢旺达、前南斯拉夫各国以及作为协助请求国、逃犯追踪伙伴、执行国和转移国、移交案件国和东道国的其他国家。

¹ 法庭即将发布的题为“刑事法庭余留事项国际处理机制的方法和工作评价”的启动文件(IED-23-014 号报告)对此作了说明。

² 同上。

³ 联合国评价小组，“评价规范和标准”，2016 年。

B. 领导结构

8. 余留机制下设两个分支机构，一个设在坦桑尼亚联合共和国的阿鲁沙，另一个设在荷兰王国的海牙，由庭长领导，下设三个机构：

(a) 分庭，其中每个分支机构有一个审判分庭，两个分支机构共有一个上诉分庭；根据《余留机制规约》第 8 条，余留机制的名册上有 25 名独立法官，其中来自同一国家的法官不得超过 2 人；

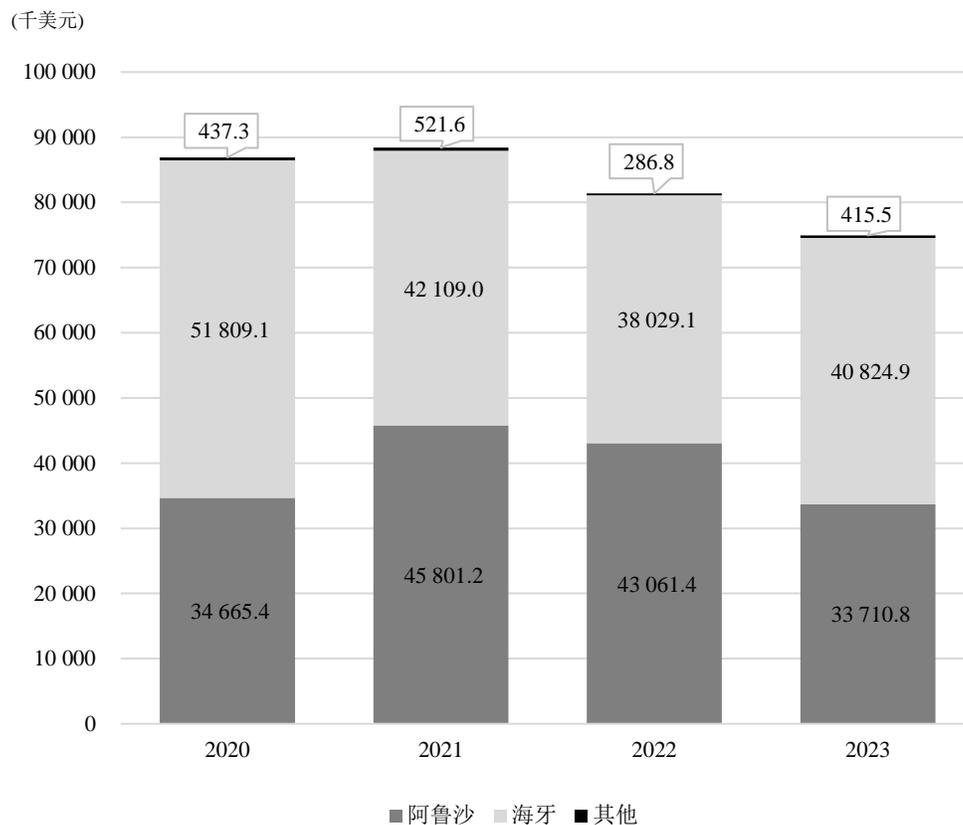
(b) 检察官办公室是两个分支机构的共同机构，作为单独和独立的机关行事。检察官办公室负责调查和起诉 1991 年以来在前南斯拉夫境内以及 1994 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间在卢旺达及其邻国境内犯下严重违反国际人道主义法行为的人；

(c) 两个分支机构共有的书记官处，为余留机制(包括分庭和检察官办公室)提供行政服务。

C. 资源

9. 余留机制主要由摊款供资。余留机制收到预算外捐款，这些捐款是对分摊资源的补充，2023 年占总业务预算的 1.2%。图一列出了 2020 年至 2023 年期间的年度预算批款。余留机制 2023 年核定批款总额为 74 951 200 美元(扣除工作人员薪金税后)。自 2020 年以来，这一数额下降了 13.8%。

图一
刑事法庭余留事项国际处理机制 2020-2023 年财政资源

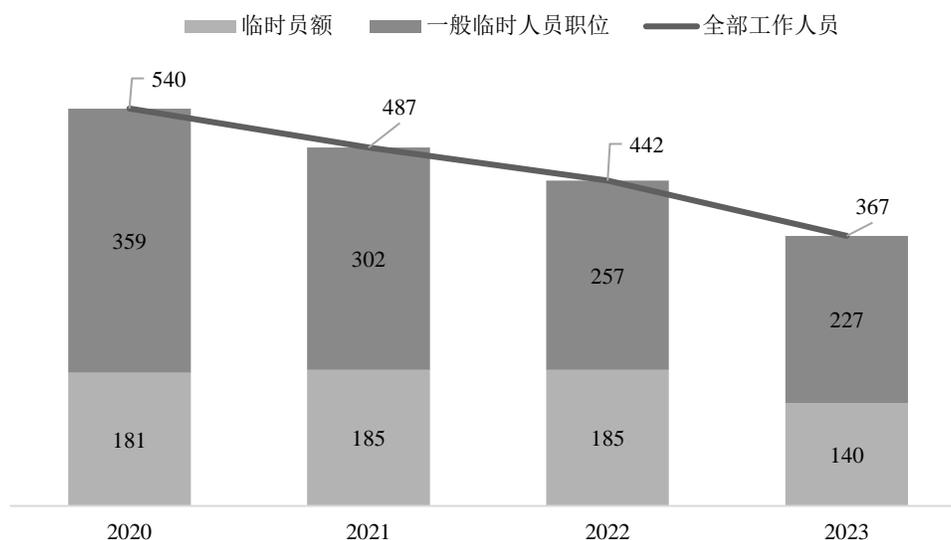


资料来源：S/2020/416、S/2021/487、S/2022/404 和 S/2023/357。

10. 图二概述了余留机制 2020 年至 2023 年的人员配置资源。图中显示，人员配置资源包括临时员额和一般临时人员职位。根据余留机制的临时性质并考虑到其余留职能，余留机制主要依靠一般临时人员职位来执行任务。2023 年，一般临时人员职位占余留机制工作人员的 62%。总体而言，随着余留机制缩编和职能整合，2020 年至 2023 年人员配置资源减少了 32%。⁴

⁴ 随着 2024 年核定预算中的进一步削减，自 2020 年以来的人员削减将达到 54%。

图二
2020-2023 年余留机制人员配置资源分配情况



资料来源：S/2020/416、S/2021/487、S/2022/404 和 S/2023/357。

三. 范围和方法

11. 评价涵盖 2021 年 1 月至 2023 年 12 月期间，重点关注余留机制与会员国合作开展的以下余留活动：

- (a) 向国家司法管辖机构提供协助；
- (b) 保护受害者和证人；
- (c) 追踪逃犯；
- (d) 监督判决执行情况；
- (e) 重新安置无罪释放和刑满释放人员；
- (f) 开展外联活动，协助查阅档案资料。

12. 本次评价采用混合方法，综合了定性和定量来源。通过以下方法对证据进行三角互证，验证调查结果：

(a) 半结构式访谈：共进行了 71 次访谈，包括与会员国代表的 29 次访谈，与余留机制两个分支机构工作人员的 22 次访谈，与余留机制合作伙伴和其他利益攸关方(包括国际组织、民间社会组织、受害者协会和证人)的 20 次访谈；

(b) 对受影响国家，即卢旺达和前南斯拉夫各国(波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、黑山和塞尔维亚)的个案研究分析，余留机制一直与这些国家保持评价范围内的协作；

(c) 对第三方利益攸关方进行调查，包括卢旺达和前南斯拉夫各国以外请求余留机制在调查或司法程序方面提供协助的司法和国家当局，以及与余留机制合作执行对被定罪人的判决的利益攸关方，即执行国和执行伙伴。接受调查的 46 个利益攸关方中有 27 个(回答率为 58.6%)提供了反馈意见，其中 13 个就协助活动提供了反馈意见，17 个就与执行判决有关的活动提供了反馈意见；

(d) 对 2023 年 9 月在萨拉热窝举行的关于战争罪合作的检察官年度区域会议进行直接观察；

(e) 对请求审议机制提供的主要相关文件和数据进行案头审查，包括政策、程序、准则、任务授权、预算、进度报告、内部会议记录、内部备忘录、内部通信和其他正式或非正式文件；

(f) 对有关卢旺达和前南斯拉夫各国战争罪诉讼程序的国家背景和进展情况的现有文件和资料进行灰色文献审查，包括战争罪起诉和案件的数量、余留机制收到和处理的请求的数量和类型，以及各司法管辖区利用协助的方式。

13. 评价工作面临以下限制因素：

(a) 鉴于余留机制作为国际司法机构的性质，该机制编制和处理的是与其司法和检察活动有关的机密和敏感资料。余留机制作出了重大努力，为评估目的获取相关资料和合作伙伴情况提供便利，同时尊重和保护材料的机密性和与其协作的利益攸关方的机密性；

(b) 考虑到从调查到审判的整套司法程序林林总总，考虑到余留机制可能对所有有助于司法进程的各式各样决定产生影响，在利用客观指标衡量余留机制协助对国家调查和司法程序的影响方面遭遇了一些难题；

(c) 评估两个或两个以上当事方之间的协作并不总是那么简单，因为协作可能会因各种原因而遇到挑战，其中一些原因可能超出了余留机制的控制范围。

14. 鉴于这些挑战，评价重点关注以下六项直接成果，并酌情确定了余留机制外部的挑战：

(a) 追踪逃犯：起诉卢旺达问题国际刑事法庭起诉的其余逃犯或查明其下落；

(b) 协助国家司法管辖机构：根据国际正当程序和公平审判标准，协助各国调查、起诉和审判在卢旺达和前南斯拉夫各国境内严重违反国际人道法行为的责任人；

(c) 保护受害人和证人：确保受保护的受害人和证人的安全和保障；

(d) 执行判决：根据国际标准执行判决；

(e) 重新安置无罪释放人员：结束余留机制对无罪释放人员和刑满释放人员的责任；

(f) 外联和便利查阅档案资料：提高透明度，加强查阅余留机制资料的渠道。

四. 评价结果

A. 余留机制对会员国的需求作出了回应，并有效调整了其活动，以更好地为会员国服务

余留机制提供了一系列协助，对卢旺达和前南斯拉夫各国的需求作出回应

15. 卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际法庭的《完成工作战略》(见 S/2015/884 和 S/2017/1001)鼓励国家司法管辖机构自主调查、起诉和判决战争罪。两法庭的活动和工作重点是那些身居最高权力职位的被告和那些被指控犯有最严重罪行的人。两法庭的关闭并不是问责的终结，而是根据补充性原则和国家自主权原则，开始过渡到主要由国家当局负责开展和完成对被告的诉讼程序。两法庭《完成工作战略》的一个关键组成部分，是将已确认起诉但不属于涉嫌对罪行负有最大责任的最高级别领导人的被告人移交国家司法管辖机构审判，余留机制将负责监测。⁵ 在评价期间，余留机制对 5 宗此类案件行使了监测职能(S/2021/487, 第 143 至 148 段)，预计将对同时被捕的卢旺达问题国际刑事法庭逃犯行使监测职能。

16. 在前南斯拉夫各国和卢旺达，有大量积压案件有待处理，这说明了处理战争罪所面临的挑战。虽然在追究在卢旺达和前南斯拉夫各国所犯罪行的个人责任方面取得了进展，但在处理其余此类案件方面仍面临挑战。卢旺达对据信居住在卢旺达境外的个人发出了 1 100 多份起诉书。在前南斯拉夫各国，监测战争罪诉讼程序的国际组织和民间社会组织提供的现有数据显示，截至 2022 年底，波斯尼亚和黑塞哥维那、⁶ 克罗地亚、⁷ 塞尔维亚⁸ 和黑山⁹ 等国正在审理的战争罪案件(起诉后)超过 300 宗，还有更多案件处于调查前或调查阶段。

17. 余留机制开展了一系列活动，以满足卢旺达和前南斯拉夫各国的需求。余留机制的任务是支持国家当局调查和起诉战争罪。这包括根据《余留机制规约》第 28 条以及《程序和证据规则》第 86 条和第 87 条对国家当局提出的协助请求作出回应，这两条规则分别规定了在变更与被害人或证人有关的保护措施时以

⁵ 《刑事法庭余留事项国际处理机制规约》第 6 条第 5 款(安全理事会第 1966(2010)号决议)。

⁶ 欧洲安全与合作组织(欧安组织)，“波斯尼亚和黑塞哥维那战争罪案件处理(2004-2022 年)”，实况报道，2023 年。

⁷ Documenta, “2022 年战争罪审判监测报告”，2023 年(克罗地亚文)。

⁸ Marina Kljaić, *Report on War Crimes Trials in Serbia During 2022* (Belgrade, Humanitarian Law Centre Foundation, 2023).

⁹ Human Rights Action, “Implementation of the war crimes investigation strategy of the State Prosecutor’s Office of Montenegro 2021-2022”, 2023.

及在请求余留机制协助获取证词时应遵循的程序。这三个机构都参与了向国家当局提供此类协助的工作。

18. 接受访谈的会员国对余留机制在支持国家战争罪诉讼程序方面的作用给予了积极反馈，指出余留机制通过分享国家司法行为体无法获得的证据以及提供起诉复杂案件的的经验作出了实际贡献。多个消息来源指出，前南斯拉夫各国开展的区域合作并未对打击有罪不罚现象产生预期影响，因为被起诉的嫌疑人中有很大一部分无法在国内法院系统受审，原因往往是他们身处另一个国家，无法从该国引渡。还有一些情况下，由于近年来政治化的加剧，如否认战争罪、美化嫌疑人和刑满释放人员等，起诉工作无法继续进行。¹⁰ 接受访谈的会员国和合作伙伴强调，鉴于《联合国宪章》第七章授权余留机制强制执行，在处理政府最高层的这种不合作行为方面，余留机制具有政治影响力。检察官办公室与欧洲联盟和联合国开发计划署(开发署)等伙伴合作，在促进区域合作方面发挥了积极作用，包括倡导合作、请求国际司法协助以及酌情在各司法管辖区之间移交案件。

余留机制在协助和跟踪活动中应对不断变化的情况

19. 余留机制努力优先支持国家司法管辖机构。尽管检察官办公室几年来随着核心司法活动的减少而不得不缩编，但与两法庭相比，检察官办公室的协助请求大幅增加(S/2022/866，附件二，第 100 段)。请求数量增加的原因是国家司法管辖机构必须对战争罪展开调查和司法程序，但资源并没有因此而相应增加。因此，检察官办公室在现有资源范围内处理了这些请求，导致积压案件在 2022 年 5 月达到最高峰，有 352 宗案件在 6 个月期限之前未得到答复(同上)。为限制积压案件对国家司法管辖机构处理战争罪的影响，检察官办公室积极与请求方合作，通过优先处理紧急请求，避免国家案件的拖延。此外，检察官办公室阿鲁沙分支机构实施了一个文件共享软件平台，以加快文件的传输。

20. 为进一步便利查阅相关资料，检察官办公室向前南斯拉夫的司法和国家当局提供了直接查阅其收集的证据的渠道，并提供了关于使用证据的相关培训课程。此外，检察官办公室还采取措施，积极主动地与各国互动协作，以满足其需求。这包括以专门知识和咨询意见的形式向国内调查和起诉提供直接案件协助，以及编制和移交前南斯拉夫问题国际法庭和余留机制起诉中出现的潜在战争罪案件的证据档案。¹¹ 这两项活动都优先支持性犯罪和基于性别的犯罪案件。

¹⁰ 欧安组织，与时间赛跑：《波斯尼亚和黑塞哥维那战争罪国家起诉战略执行工作的成功与挑战》(萨拉热窝，2022 年)；2023 年 9 月 18 日至 19 日举行的关于战争罪合作的检察官区域会议的说明；S/2023/357；欧安组织，《塞尔维亚的战争罪诉讼程序(2020-2021 年)，欧安组织驻塞尔维亚特派团监测结果摘要》，2022 年 6 月。

¹¹ 刑事法庭余留事项国际处理机制，“战争罪问责”(IPA/2020/420-784)——附件一：行动说明。

21. 检察官办公室收集的证据还用于支持国际组织的工作，主要是红十字国际委员会(红十字委员会)、科索沃专门分庭和专门检察官办公室。2018年10月，检察官办公室与红十字国际委员会签署了一份谅解备忘录，使其能够利用检察官办公室收集的证据，协助查明与前南斯拉夫各国冲突有关的失踪人员的命运和下落。预计余留机制对红十字国际委员会项目的支持将持续至2024年。此外，余留机制还为查阅余留机制广泛收集的证据中的资料和记录提供便利，处理专门检察官办公室根据规则第86条提出的申请，从而为专门检察官办公室提供协助。

22. 在卢旺达问题上，余留机制对检察官办公室追踪队进行了调整，以解决前几年进展缓慢的问题。2021年初，卢旺达问题国际刑事法庭起诉的其余逃犯中仍有6人在逃。因此，检察官任命了追踪队的新共同队长。征聘了更多具有复杂调查工作和先进分析工具相关技能的工作人员，以确保追踪队拥有与其调查需求相匹配的技能组合。根据内部文件，还更新了方法，以制定多来源调查计划。卢旺达当局表示有兴趣接受余留机制提供的在跟踪技术和方法方面的培训，以帮助自己在这一领域开展活动。

B. 协助活动受到好评，为不同司法管辖区的调查和司法程序做出了贡献

余留机制对会员国和其他利益攸关方提出的许多请求作出了回应，请求方对接受的协助作出了积极反馈

23. 余留机制收到并回应了大量的协助请求。检察官办公室收到并答复了调查和起诉战争罪、危害人类罪或灭绝种族罪的司法当局和国家当局提出的协助请求，并提供了前南斯拉夫问题国际法庭、卢旺达问题国际刑事法庭和/或余留机制检察官收集的资料。在前南斯拉夫各国，检察官办公室与8个实体签署了国家协助谅解备忘录，涵盖波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、塞尔维亚和黑山的司法管辖区。¹² 书记官处处理了被拘留者、暂时释放的被告和/或被定罪者提出的要求提供经核证的公开法庭文件和陈述或证词副本的请求。此外，在证人支助和保护股的支持下，各分庭裁定了根据规则第86条提出的关于识别、确认或变更受害人或证人保护措施的请求以及关于提供保密司法记录的请求。下表概述了自2021年1月以来处理的协助请求，包括两个分支机构和三种不同类型的请求。

自2021年1月以来处理的协助请求数量

	阿鲁沙	海牙	共计
截至2023年4月26日向检察官办公室提出的协助请求 ^a	—	—	696
截至2023年8月31日向书记官处提出的公开协助请求	5	70	75
截至2023年8月24日与第86条有关的请求	6	70	76

资料来源：余留机制内部数据。

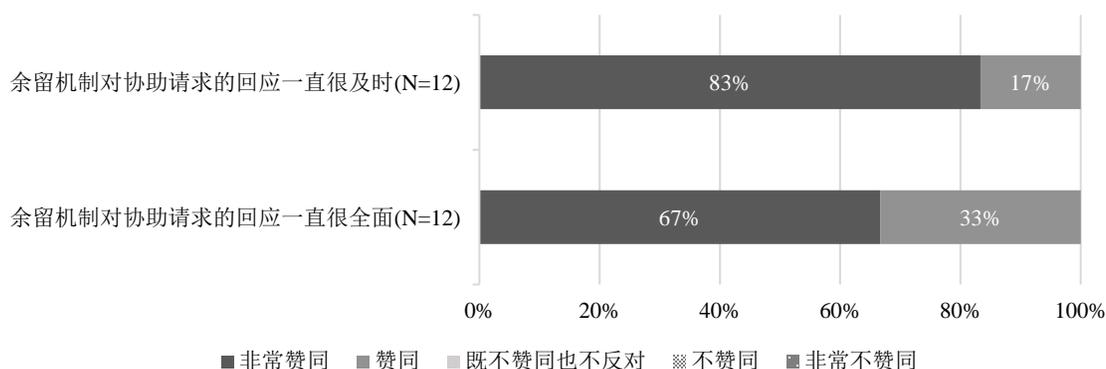
^a 向检察官办公室提出的协助请求包括红十字委员会等国际组织提交的请求，由于检察官办公室提供的数据集和来源不一致，未按部门分类。

¹² 与波斯尼亚和黑塞哥维那的不同司法管辖区签署了五份谅解备忘录。

24. 各利益攸关方对余留机制提供的协助给予了积极反馈。接受访谈的会员国、合作伙伴和利益攸关方代表明确称赞余留机制提供了及时、广泛和高质量的支持。他们特别对以下几点提出表扬：对检察官办公室电子披露系统的利用具有实用性；余留机制对国家法律制度十分熟悉；以区域语言提供服务。第三方利益攸关方调查的答复者也表示赞同，他们都同意或非常同意余留机制对协助请求的回应既及时又全面，如图三所示。

图三

第三方利益攸关方对余留机制回应协助请求的看法



资料来源：第三方利益攸关方调查。

25. 余留机制的能力发展活动也获得了积极反馈。这些活动是在现有资源范围内或利用捐助者提供的资金实施的。2023年9月，余留机制主席在萨拉热窝为波斯尼亚和黑塞哥维那法院的法官和法律工作人员主办了一次圆桌会议，讨论国家司法机构面临的挑战，并分享了前南斯拉夫问题国际法庭和余留机制制定的最佳做法。继这一举措之后，分庭法律支助科于2023年12月在萨拉热窝举办了一次讲习班，帮助波斯尼亚和黑塞哥维那法院的法律工作人员熟悉余留机制的判例法数据库，¹³并分享向法官提供法律支助的最佳做法。书记官处就证人支助和保护(向前南斯拉夫和第三方国家的司法和国家当局)提供培训和/或分享最佳做法；保存、管理、检索和提供司法档案和记录(与各司法当局和国家当局合作)；根据国际标准进行羁押管理(与坦桑尼亚狱警和其他执法人员合作)。2021年1月至2023年11月，检察官办公室举办了16期培训班，涵盖4个不同主题，约有250人参加；如图四所示，其中5期培训班包括卢旺达和前南斯拉夫各国。会员国代表认为，为检察官举办的培训班是相关、有益和令人满意的，有助于下级法院处理大量案件。会员国和余留机制工作人员都肯定了让国家司法管辖机构从两法庭和余留机制处理的具体案件中学习的有效性，并指出这是

¹³ 判例法数据库为法律从业人员和研究人员提供了直接查阅前南斯拉夫问题国际法庭、卢旺达问题国际刑事法庭和余留机制上诉分庭所作主要判决和裁决的2500多份摘录和相应全文的途径。

余留机制与该区域其他能力建设提供方相比的独特贡献。然而，余留机制并未持续收集关于能力发展举措的反馈意见。

图四

检察官办公室能力建设工作概览

就检察官办公室电子披露系统的使用举办五次培训班

- 参与者：波斯尼亚和黑塞哥维那以及第三方国家的司法和国家当局

检察官办公室就向国家司法管辖机构提供协助举办了三期培训班

- 参与者：第三方国家的司法和国家当局

就国际刑法和起诉与冲突有关的性暴力行为的关键概念举办 7 次培训班

- 参加者：卢旺达和前南斯拉夫各国的司法和国家当局；第三国的司法和国家当局

一次关于案件管理和辩诉交易协议的培训

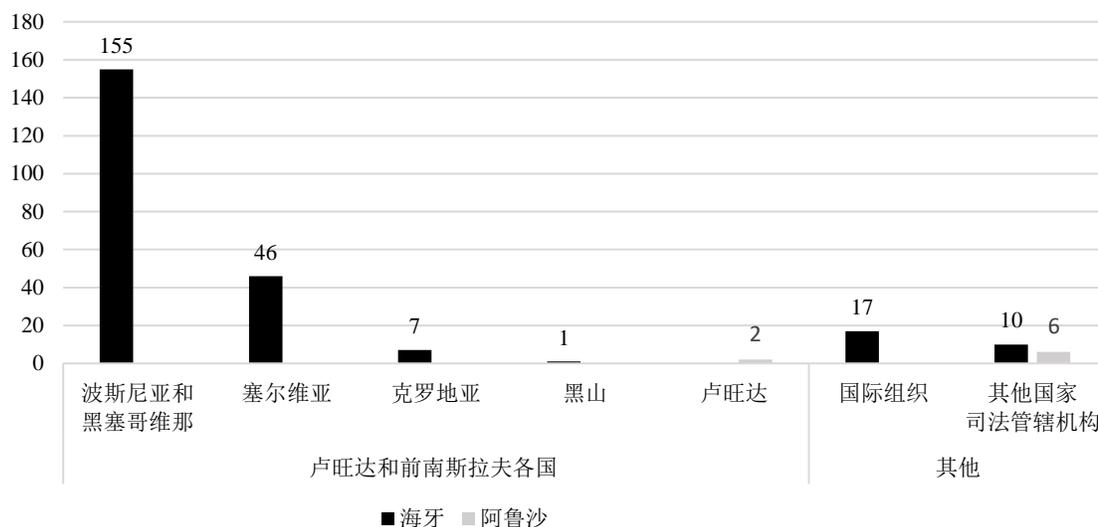
- 卢旺达司法和国家当局

余留机制的协助活动有效支持了一系列司法管辖区的调查和司法程序

26. 在评价所述期间，余留机制根据协助请求，为 200 多项调查或司法程序提供了支助。各分庭、检察官办公室和书记官处提出的协助请求数据显示，至少为各司法管辖区的 244 项调查和司法程序提供了支助。¹⁴ 如图五所示，海牙分支机构为与前南斯拉夫有关的大多数调查和司法程序提供了支助。相比之下，阿鲁沙分支机构为涉及在卢旺达境内所犯罪行的诉讼提供支助的总体数量相对较少，其部分原因在于：余留机制对许多下落不明但被怀疑居住在卢旺达境外的人提出了公开起诉。

¹⁴ 这一数字包括有唯一案件编号或参考编号的协助请求，很可能少计了余留机制提供的支助，因为向余留机制提出的协助请求中有很大一部分不包含这一信息。这一数字也不包括本报告第 21 段强调的检察官办公室对红十字委员会的支助。

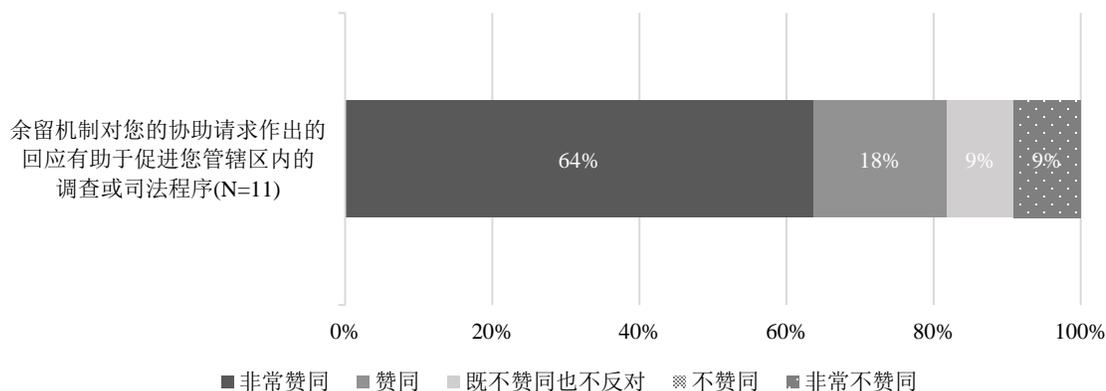
图五
获得支助的调查或司法程序数目



资料来源：余留机制内部数据。

27. 在受影响地区接受访谈的会员国代表和利益攸关方对余留机制支助国家诉讼程序的工作给予了积极反馈。具体而言，他们赞扬余留机制在提供关键证据和修订战争罪处理战略方面作出贡献，从而提高了起诉的质量，改善了对案件量的管理，最终实现了过渡期正义。在一个具体案例中，检察官办公室提供的一本笔记本被证明是某特定案件的关键证据，这也导致在更高级别启动更多案件。值得注意的是，检察官办公室掌握关于犯罪人指挥结构的数据，这有助于确定个人案例以外的指挥责任，凸显了余留机制协助的独特作用。此外，在对第三方利益攸关方的调查中，82%的答卷人非常同意或同意所获得的协助有助于促进其管辖区内的调查和司法程序(见图六)。

图六
第三方利益攸关方对余留机制促进各国调查、起诉和判决国家战争罪工作的看法



资料来源：第三方利益攸关方调查。

28. 各利益攸关方对关闭萨拉热窝外地办事处的影响看法不一。由于余留机制在海牙的审判和上诉工作即将结束，萨拉热窝外地办事处于 2023 年 4 月 1 日停止运作。虽然检察官办公室在该区域的对口单位表示，关闭萨拉热窝外地办事处并未严重影响其参与协作和获得支助的能力，但有人对处理根据规则第 86 条提出的请求表示关切，因为该办事处在接收和加快传送机密记录方面发挥着关键作用。在关闭之前，司法记录股会把记录和资料送交萨拉热窝外地办事处，由其亲自送交预定的收件人。根据余留机制的内部通信，自关闭以来，司法记录股一直依靠信使服务或挂号邮件直接传送相关材料。该区域一个国家的司法和国家当局表示，关闭造成了处理根据规则第 86 条提出的请求的延误，并对其当地活动产生了不利影响。同样，有人对即将关闭的基加利外地办事处也提出了一些关切，但尚未制定明确的计划或作出详细的安排，也未向有关的利益攸关方通报。其中一个关切问题涉及继续向在卢旺达问题国际刑事法庭和余留机制案件中作证的受害者和证人提供医疗和心理社会服务。虽然余留机制预计不会再进行核心审判，但卢旺达正在进行的战争罪诉讼可能需要这些证人和受害者的证词，预计在可预见的将来，这些诉讼将继续进行，因此余留机制必须探索其他方式，继续向受影响者提供服务。

C. 余留机制与会员国有效合作，基本履行了余留职能

与会员国的合作有助于成功履行多项余留职能

29. 2021 年 1 月至 2023 年 11 月期间，在卢旺达问题国际刑事法庭起诉的剩余 6 名逃犯中，有 4 人被检察官办公室抓获，这证明了其追踪职能的有效性。检察官办公室还分别于 2020 年 5 月 16 日和 22 日逮捕菲利西安·卡布加和确认奥古斯丁·比齐马纳死亡，这些成就表明，检察官办公室的成功率高于以往各期。¹⁵ 这一成功既是检察官办公室实施改革的结果，也是认识到与相关会员国进行外交协作和建立伙伴关系的迫切需要的结果。其中一个实例是，2022 年 4 月，余留机制与南非各执法机构成立了联合调查小组，以开展与追踪菲尔让斯·卡伊谢马有关的调查和情报收集活动，他被怀疑住在南非。此外，余留机制还与卢旺达检察长协调，在其追踪活动中与卢旺达各机构广泛协作，收集有关相关人员的信息和情报。卢旺达和南非的受访利益攸关方都证实，这种合作方式对近年来的活动获得成功至关重要。负责跟踪活动的余留机制工作人员也表示赞同。

30. 通过与会员国合作，监督余留机制和两法庭定罪人员判决执行情况的长期职能得到了有效履行。截至 2023 年 11 月，被卢旺达问题国际刑事法庭、前南斯拉夫问题国际法庭和余留机制定罪并由余留机制负责的人员名单包括 50 人，其中 42 人在欧洲 10 个执行国和非洲 2 个执行国服刑。¹⁶ 余留机制的监督作用包括与执行国、红十字国际委员会和欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会联络，并对提请其注意的任何问题作出回应。第三方利益攸关方调查的答复者非常同意或同意余留机制对其各个实体在支持执行判决方面的需求作

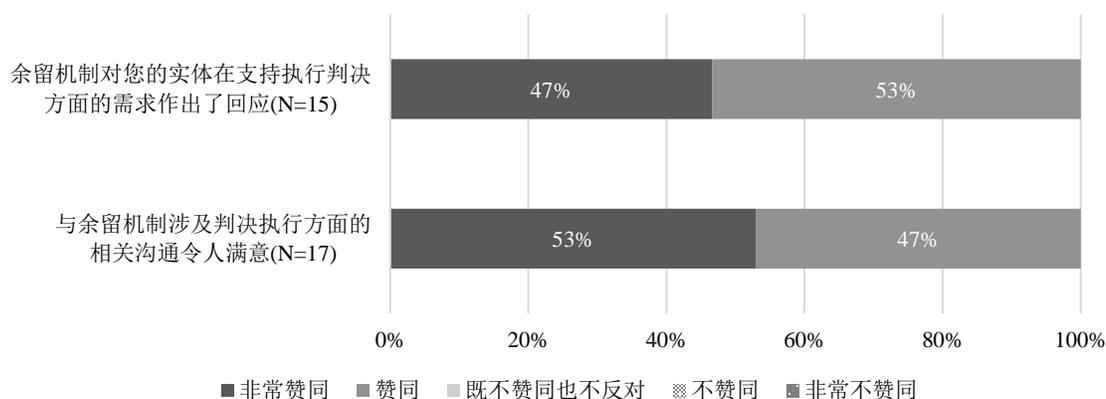
¹⁵ 相比之下，2016 年至 2019 年期间，当时剩余的 8 名逃犯无一落网。

¹⁶ 刑事法庭余留事项国际处理机制，“完成职能的业务框架草案”，2023 年。

出了回应，与余留机制的相关沟通令人满意(见图七)。答复者包括欧洲 10 个执行国中的 6 个国家和 3 个非洲国家，¹⁷ 以及就与执行有关的采购和财务问题与余留机制密切合作的开发署在非洲国家的对口单位。余留机制的工作人员证实了这些调查结果，他们对与会员国在执行判决方面的合作表示赞扬。

图七

第三方利益攸关方对余留机制在执行判决方面的回应的看法



资料来源：第三方利益攸关方调查。

31. 余留机制为解决一些无罪释放和刑满释放人员的处境问题所做的努力取得了短期成功，并促成了他们的重新安置。卢旺达问题国际刑事法庭于 2015 年 12 月 31 日关闭后，余留机制继承了协助重新安置法庭释放和宣告无罪的人员的责任，这些人出于各种原因不愿返回来源国。2021 年，有 9 人在无罪释放或获释后被安置在阿鲁沙的一处安全住所，接受余留机制的照顾。这些人员获准暂时留在坦桑尼亚联合共和国，直到可以安排他们搬迁至另一个国家。因此，他们没有获得正式承认的移民身份、旅行证件以及工作和旅行能力，这对他们的基本人权产生了负面影响。至少有一名无罪释放人员和刑满释放人员自 2004 年以来一直处于这种不确定状态。余留机制向安全理事会提交的多份报告以及安全理事会第 2529(2020)号决议和安理会以往的决议都反映了这一情况。

32. 书记官处以前曾确定了一个三方面兼顾的方法来解决这个问题，包括：(a) 与刑满释放人员和无罪释放人员表示愿意前往安置的国家开展合作；(b) 与余留机制确定为可能的重新安置国的其他国家开展合作；(c) 在某些条件下寻求重返卢旺达。书记官长和庭长开展了广泛努力，进一步提高对这一问题的认识，并就可能重新安置有关人员的问题与会员国进行双边接触。书记官长的新战略最终促成联合国与尼日尔政府于 2021 年底签署了一项关于重新安置无罪释放人员和刑满释放人员的协议。签署协议之后，9 名刑满释放人员或无罪释放人员中的 8 人于 2021 年 12

¹⁷ 2021 年 1 月，有 50 人在欧洲 10 个执行国和非洲 3 个执行国服刑。其中一个国家的最后一名被定罪者于 2023 年 10 月去世。

月 6 日从阿鲁沙迁出重新安置。下文第 35 段进一步介绍了与此次重新安置有关的最新情况。

余留机制在执行判决以及重新安置无罪释放人员和刑满释放人员方面继续面临挑战

33. 在与会员国合作方面面临一些挑战，阻碍了对一些被定罪人的判决的有效执行。余留机制在与各国合作执行判决方面面临两个相关挑战。第一个挑战是各国不愿同意担任执行国。余留机制与 22 个国家订有执行协定；然而，如上文第 30 段所述，截至评价期结束时，只有 12 个国家在执行判决。此外，各国的负担不尽相同，特别是在非洲，一些国家收容了多名被定罪人。截至 2023 年 11 月，有两名被定罪人被关押在海牙联合国拘留所，等待首次指定执行国并予以移交。

34. 与执行判决有关的第二个挑战，是执行国将一些被定罪人过早地送回余留机制。倘若对这些人的判决不符合执行国的国内法，就会出现这种情况。在评价期间，有 4 名被定罪人被服刑国送回，因为他们的刑期已经达到了各自国内法规定的最长服刑期限。截至 2023 年 11 月，有两名此类人员被临时安置在联合国拘留所，等待指定一个新的执行国并随后移交。他们的返回给余留机制带来了额外的工作，需要协助将他们送回联合国拘留所，这对指定工作和拘留所的运作能力产生了影响，因为拘留所实际上已被用作监狱。此外，将这些人送回拘留所也给余留机制带来了经费问题，例如需要提供食品、安保和医疗服务，特别是考虑到余留机制正在缩编。鉴于余留机制负责的被定罪者人数众多，而且其中一些人的刑期很长，预计这一挑战今后将继续存在或加剧。

35. 在与会员国合作方面的挑战，还使余留机制无法履行对尼日尔无罪释放人员和刑满释放人员的责任。出乎意料的是，2021 年 12 月 27 日，在 8 名无罪释放人员和刑满释放人员被重新安置 3 周后，尼日尔政府发布命令，将重新安置的人员驱逐出境。受影响的个人的身份证件遭到没收，实际上处于软禁状态。余留机制与尼日尔政府和重新安置人员的律师进行了接触，并通过与各利益攸关方，如联合国尼日尔驻地协调员、红十字国际委员会、条件安全且愿意接纳第二次重新安置的可能第三国定期接触，继续寻求可行的解决方案，但未果。卢旺达当局在接受访谈时表示，这些人可以自由返回来源国生活，因为其他一些人已经安全返回。然而，这些人不愿意返回来源国。在重新安置者提起诉讼后，一名独任法官裁定，在这种情况下，看来并未按照重新安置协议的全部条款进行安置，特别是没有让重新安置者有机会找到谋生的机会，因此余留机制的关照义务继续存在，并认为这种关照义务应包括资金援助。因此，他指示书记官处向重新安置者每人再支付一笔总付款项，以确保他们的基本权利得到尊重。¹⁸然而，这种旷日持久的局面尚未找到长期解决办法。余留机制没有设在国家内部的机构，在寻找第三个重新安置国方面面临挑战，与尼日尔政府的关系有限，在这个问题上与卢旺达的互动有限，所有这些因素都被认为对余留机制履行这

¹⁸ 刑事法庭余留事项国际处理机制，《关于请求下令提供实质资金的裁决》，案件编号 MICT-22-124，2023 年 1 月 12 日。

方面的职责构成障碍。除非与会员国的合作有所改善，否则余留机制在履行对无罪释放人员和刑满释放人员的关照义务方面预计将继续面临挑战。

D. 余留机制有效地利用了与外部利益攸关方的伙伴关系；然而，各机构之间的内部合作仍然不平衡。

一些正面实例表明，余留机制利用与外部利益攸关方的伙伴关系来扩大覆盖面和影响力

36. 余留机制有效利用与国际组织和民间社会组织的伙伴关系，开展涉及与会员国合作的余留活动。图八按职能列出了余留机制的一些主要合作伙伴。

图八

余留机制的主要合作伙伴

协助国家司法机构

- 开发署-区域合作
- 欧盟委员会-项目资助
- 国际法学家委员会肯尼亚分会-监测移交国家司法管辖机构的案件
- 红十字国际委员会-追查失踪人员下落

监督判决执行情况

- 欧洲防止酷刑委员会-独立视察
- 红十字国际委员会-独立视察
- 开发署-支付和后勤支助

无罪释放人员和获释人员的重新安置

- 红十字国际委员会-在尼日尔提供协助和进行访问

外联活动和为获取档案信息提供便利

- 萨拉热窝市-前南斯拉夫问题国际法庭新闻中心
- 欧盟委员会-项目资助

37. 一个值得一提的实例是欧洲联盟委员会资助的“加强西巴尔干国家战争罪问责”项目。该项目有两个不同的构成部分。第一个构成部分寻求通过检察官办公室加强国内一级对战争罪的起诉，¹⁹ 检察官办公室的活动重点是通过提供直接案件协助、编写和移交涉及西巴尔干国家罪行和嫌疑人的复杂战争罪案件卷宗(如上文第 20 段所述)，并设立一项余留机制和国内检察官之间的同行指导计划，以此补充其对协助请求的回应。第二个构成部分利用余留机制的档案，力求通过书记官处提高公众对前南斯拉夫问题国际法庭和余留机制案件所确立事实的认识和了解。这一构成部分是通过余留机制受影响社区宣传方案和设在萨拉热窝的前南斯拉夫问题国际法庭新闻中心提供的，前者包括三个主要的互动协作领域，即通过培训中学教师和提供大学视频讲座开展青年外联活动、社

¹⁹ 刑事法庭余留事项国际处理机制，“战争罪问责”。

交媒体宣传活动和媒体外联、为当地利益攸关方提供支助。余留机制受影响社区宣传方案的主要产出概述如下：

(a) 自 2021 年起，为大约 400 名法律研究生举办了两个周期和 26 次讲座；²⁰

(b) 自 2019 年以来，发布了 200 多个短视频和其他媒体内容，受众超过 550 万人(S/2023/881，第 124 段)；

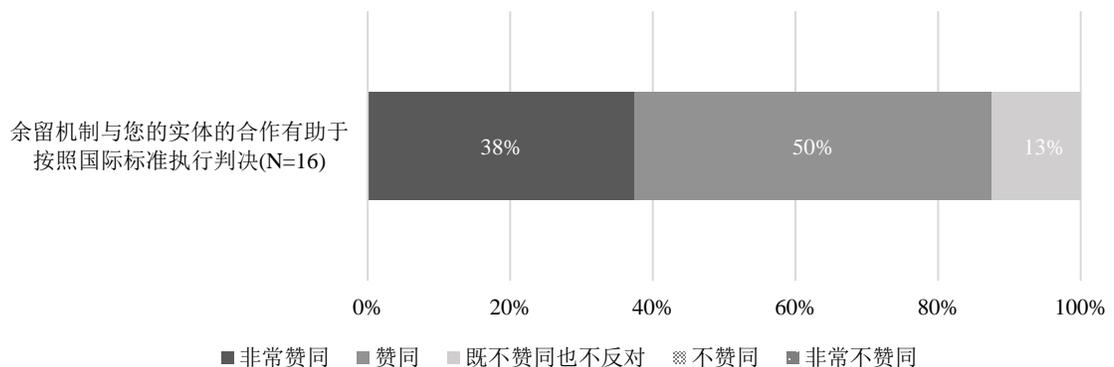
(c) 战争罪审判数据库项目：第一个全球性数据库，旨在收录所有审判战争罪的国内和国际法庭对所有战争罪案件作出的所有审判和上诉判决。²¹

38. 新闻中心成功地为查阅余留机制档案中的信息和内容提供了便利。自萨拉热窝新闻中心 2018 年成立以来，余留机制提供了前南斯拉夫问题国际法庭和余留机制发布的所有公开判决书的核证副本、法庭外联方案先前制作的公共信息材料集以及 700 多本相关书籍和出版物。余留机制受影响社区宣传方案通过提供有关检索档案材料的培训、协助筹资工作、帮助举办展览以及为公众组织一系列活动，为新闻中心提供支持。此外，余留机制还设法在其他受影响国家复制这一模式，关于在该区域其他国家建立类似新闻中心的讨论已进入后期阶段。

39. 红十字国际委员会和欧洲防止酷刑委员会是执行判决的重要伙伴。这两个组织作为独立的检查机构，定期监测监禁条件，以确保国际标准得到遵守。余留机制与国家当局协调，审议并处理这些视察机构的建议。根据第三方利益攸关方调查结果，88%的答复者同意或非常同意余留机制与答复者实体的合作有助于按照国际标准执行判决(见图九)。红十字国际委员会还在尼日尔重新安置人员方面发挥了关键作用，它是余留机制在当地的主要联络对口单位，负责探访重新安置人员并定期向余留机制报告他们的情况。此外，红十字国际委员会在一段时间内支付了重新安置人员的医疗费用。

图九

三方利益攸关方对余留机制在执行判决方面的协作的看法



资料来源：第三方利益攸关方调查。

²⁰ 余留机制受影响社区宣传方案报告，2023 年 10 月 30 日。

²¹ 同上。

不同机构在不同职能上的相互合作并不均衡

40. 余留机制工作人员对各机构之间正在进行的合作给予了总体上积极的反馈，并强调指出了一些良好的合作范例。值得一提的是，书记官处和庭长办公室协同工作，审查和批准余留机制受影响社区宣传方案的产品，庭长办公室确保产品中所载信息反映司法调查结果并可予以披露，从而对提高产品质量作出了贡献。此外，工作人员也肯定，书记官处和检察官办公室在协助活动方面的合作运作良好。这两个机构合作回应国家司法管辖机构的请求，并将请求转交余留机制内的相关机构。这两个机构还经常就证人问题进行沟通。有效内部协调的另一个实例涉及书记官处和各分庭，它们在司法程序中密切合作，书记官处无缝执行与证人和机密材料保护措施有关的司法命令和裁定。此外，在评价期间，书记官处和各分庭成功地纠正了在书记官处就变更保护措施的请求作出裁定时向法官提供相关信息的过程中各处之间存在的不一致。

41. 然而，一些工作人员对内部一致性总体水平不高以及合作问题，特别是在重新安置无罪释放人员和刑满获释人员方面的合作问题表示失望。庭长办公室和书记官处都参与了无罪释放人员和刑满释放人员的重新安置工作。经审查的内部通信表明，在商定和分配这一职能的作用和责任方面存在挑战，因为《余留机制规约》或两法庭的规约都没有明确规定这一职能。余留机制和两法庭的《程序和证据规则》也未提及重新安置问题。因此，庭长、书记官长及其各自办公室的现有作用和职责是从前任负责人的惯例演变而来的，但尚未正式确定，因此有作出多种解读的空间。2023 年尼日尔的政治动荡加剧了该国境内重新安置人员所面临的严峻形势，这为改善两个机构相关工作人员之间的协调提供了机遇。

五. 建议

42. 鉴于余留机制正处于成为真正的余留事项处理机制的关头，监督厅检查和评价司向余留机制提出了四项重要建议，以加强其为会员国服务的效用，并对其目前在履行余留职能方面面临的挑战。余留机制接受了所有这些建议。

建议 1(见第四节，成果 D)

43. 书记官长和庭长应在以往努力的基础上，澄清并记录各自在安置无罪释放人员和刑满释放人员方面的作用和责任，以简化与相关利益攸关方的互动协作，提高他们在这一问题上的工作效率。

绩效指标： 界定主管在重新安置职能方面的作用和责任的文件；在相关工作人员中传播证据，以建立共识。

建议 2(见第四节，成果 C 和 D)

44. 在向真正的余留事项处理机构过渡的过程中，余留机制应进一步加强如何利用与联合国系统的伙伴关系，以找到长期解决办法，应对其在与会员国合作方面面临的挑战。

绩效指标：由余留机制制定宣传计划，让更广泛的联合国系统参与进来，包括人权负责人和驻地协调员等实地派驻人员。

建议 3(见第四节，成果 B)

45. 在大会核准关闭基加利外地办事处后，借鉴关闭萨拉热窝外地办事处的经验教训和最佳做法，包括即将关闭的基加利外地办事处的经验和最佳做法。这应包括：

(a) 进一步制定关闭基加利外地办事处的规划，其中包括与卢旺达相关利益攸关方进行沟通和磋商明确战略；

(b) 为以往由外地办事处履行的职能制定替代程序，以减少服务中断，包括解决向卢旺达的证人和受害人提供适当支助的问题。

绩效指标：基加利外地办事处关闭计划；关于萨拉热窝和基加利外地办事处履行职能的替代程序的文件，包括缓解措施。

建议 4(见第四节，成果 B)

46. 在过渡到下一阶段的过程中，余留机制各机构应采取措施进一步加强客户本位，包括：

(a) 继续改进其收集的关于向国家司法管辖机构和其他机构提供的各类协助的统计数据；

(b) 通过调查等方式，定期征求提交协助请求者的反馈意见；

(c) 通过调查等方式系统地征求能力建设活动接受方的反馈意见。

绩效指标：收集到的最新统计数据的证据；针对服务用户开展调查的证据。

附件¹

从刑事法庭余留事项国际处理机制收到的评论意见

1. 刑事法庭余留事项国际处理机制感谢内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司在对余留机制的方法和工作进行评价的整个过程中所采用的协作方法。余留机制重视评价小组的合作和支持,评价小组对余留机制业务提出的重要和敏锐的意见,有助于实现其完成任务的总体目标。

2. 此外,余留机制对此次评价的总体结果感到满意,此次评价对余留机制余留活动的相关性、有效性和一致性进行了评估。值得注意的是,评价报告确认余留机制向国家司法管辖机构提供了强有力的协助,同时有效利用了与会员国和国际组织在余留职能方面的合作。同时,评价小组向余留机制提出了四项重要建议。

建议 1

3. 建议 1 敦促书记官长和庭长在既往努力的基础上,澄清并记录各自在重新安置无罪释放人员和刑满释放人员作用和责任,以简化与相关利益攸关方的互动协作,提高他们在这一问题上的工作效率。

4. 余留机制认识到,关于重新安置被宣告无罪人员和被释放人员问题的做法是随着时间的推移而发展起来的,将责任分工记录在案,可使参与寻求这一问题的持久解决办法的各方更具明确性。

5. 余留机制接受这项建议,庭长和书记官长将采取措施,将各自在重新安置人员方面的明确作用和责任记录在案。

建议 2

6. 建议 2 提议在向真正的余留事项处理机构过渡的过程中,余留机制应继续利用和探索与联合国系统的伙伴关系,以找到长期解决办法,应对其在与会员国合作方面面临的挑战。

7. 余留机制对监督厅重视改善会员国与余留机制的合作表示欢迎。鉴于已确定的挑战涉及判决的执行以及无罪释放人员和刑满释放人员的重新安置,庭长和书记官长将联合制定一项计划,争取更广泛的支持,以应对余留机制在这些领域面临的挑战。不过,余留机制指出,虽然与联合国系统其他实体的外联和伙伴关系可以提高对这些挑战的认识,但这些问题的圆满解决将完全取决于会员国的合作。

¹ 在本附件中,内部监督事务厅列出了刑事法庭余留事项国际处理机制的意见全文。这一做法是根据大会第 64/263 号决议并按照独立审计咨询委员会的建议实施的。

8. 余留机制接受这项建议，并将制定一项支助计划，使更广泛的联合国系统参与其中，包括人权负责人和驻地协调员等实地派驻人员，以改善会员国与余留机制在执行判决和重新安置无罪释放人员和刑满释放人员方面的合作。

建议 3

9. 建议 3 敦促余留机制在 2024 年关闭基加利外地办事处时借鉴 2023 年关闭萨拉热窝外地办事处的经验教训和最佳做法。

10. 余留机制认识到，关闭外地办事处可能会影响到利益攸关方，并引发对相关服务将中断的担忧。书记官长正特别与检察官开展协调，并适当考虑到卢旺达当局和受害人协会表示的关切，积极拟订关闭计划。当然，从以往关闭外地办事处中吸取的经验教训和最佳做法也将为这一进程提供指导。

11. 余留机制接受这项建议，书记官长将起草和执行相关的关闭计划，其中将酌情考虑到提供服务的替代办法。

建议 4

12. 建议 4 提出，余留机制各机构在过渡到下一阶段的过程中，应采取措施进一步加强客户本位，包括继续改进其收集的关于向国家司法管辖机构和其他机构提供的各类协助的统计数据；定期征求协助请求者的反馈意见，包括通过调查；通过调查等方式系统地征求能力建设活动接受方的反馈意见。

13. 余留机制认识到，在其生命周期的这一阶段，向国家司法管辖机构提供协助的重要性将与日俱增。虽然由作为司法机关的分庭征求与司法决定有关的反馈意见并不合适，但其他两个机构将采取建议的行动，加强客户本位。不过，各分庭将采取必要行动，举办讲习班和培训。在统计方面，所有机构都将继续改进这方面的统计工作。

14. 余留机制接受这项建议。

内部监督事务厅以往评价中提出的两项尚未落实的建议

15. 监督厅在 2018 年和 2020 年的前两次评价中提出的两项建议仍未落实。余留机制正处于向监督厅提交文件以寻求正式了结这两项建议的最后阶段。余留机制希望监督厅肯定其在这方面的努力，以便在安全理事会 2024 年 6 月对余留机制工作进展情况进行第五次审查之前，这些长期未结的建议可以被视为已及时得到落实。