



第六十六届会议

议程项目 75

国际刑事法院的报告

2012 年 2 月 21 日列支敦士登常驻联合国代表团临时代办给秘书长的信

谨向你转递 2011 年 10 月 16 日至 18 日在列支敦士登 Triesenberg 举行的关于国际刑事法院的未来的务虚会的报告(见附件)。会议由列支敦士登政府在普林斯顿大学列支敦士登自决问题研究所的协助下主办。

请将本函及其附件作为大会第六十六届会议议程项目 75 的文件分发为荷。

临时代办

斯特凡·巴里加(签名)



2012年2月21日列支敦士登常驻联合国代表团临时代办给秘书长的信的附件

关于国际刑事法院的未来的务虚会，2011年10月16日至18日，列支敦士登

摘要

2011年10月16日至18日，30多名高级决策者(见附表)参加了列支敦士登政府在普林斯顿大学列支敦士登自决问题研究所的协助下在列支敦士登 Triesenberg 主办的一次关于国际刑事法院的未来的务虚会。务虚会按照查塔姆大厦规则举行，与会者审议了法院和缔约国大会在今后几年里面面临的主要政治挑战：对缔约国大会的挑战、《罗马规约》的实施与响应法院请求的合作、法院在国际体系中的作用以及增进《罗马规约》的普遍性。

经过非正式互动讨论，与会者开列了拟议行动要点，需要所指明的行为体予以审议，并采取后续行动。

对缔约国大会的挑战

以下是关于缔约国大会今后面临的挑战的讨论中提出的要点：

- 《罗马规约》仍然是迄今国际法最重要的成果之一。在相对较短的时间内，法院已称为一个主要的全球性机构。大会和法院都与民间社会合作(例如与普遍性有关的工作)。
- 在可预见的未来，一些大国将仍不参与《罗马规约》体系，这继续构成重大挑战，另一重大挑战是非洲各国对法院的支持态度不一。
- 大会的性质在发生变化，尤其因为参加罗马会议的代表已所剩无几。大会应继续作为受价值观激发的团体运作，而不是仅仅关注预算事项。大会主席仍应尽可能积极主动。主席团成员应更加积极行动，包括在大使一级开展工作。
- 坎帕拉会议之后，主要挑战是依照《罗马规约》第一百十二条的规定拨正大会与法院的关系。司法独立和行政问责制都是必要的，都不应受到质疑。要从实际上作出区分，需要进行透彻的法律分析。
- 目前尚无明确的预算政策。关于预算的讨论结束后，这一点需要得到纠正。预算可以需求驱动或资源驱动，但不能同时兼顾两者。预算和财政委员会在这方面提出的问题(例如关于法律援助和外联)应予以适当注意。国际司法是国际社会应对暴力冲突的花钱最少、效力最佳的途径之一。法院活动已大大增加，如能精简《程序和证据规则》，活动效率就

能更高。在这方面，两年期预算也会有帮助，并使大会有机会在非预算年重点注意政策问题。法院应重点注意核心职能，更好地处理与人们的期望有关的事项，因为法院不可能负责处理世界上所有有罪不罚问题。

- 由安全理事会提交的案件所产生的费用问题尽管有困难，但需要予以处理。这个问题最终需要由联合国大会决定，因为依照《联合国宪章》联合国大会是预算事项的主管机关。
- 缔约国大会在确保高效率诉讼方面能发挥重要作用。这个问题需要与法院展开公开讨论，可请法院提供关于其主要机关工作的统计数据，包括法官工作的数据。使用时间和资源的业绩标准将不损害司法独立性。适当法律程序和证人保护会很花时间，但冗长的诉讼程序也会影响被告的权利，并会严重有损于法院的声誉。
- 大会必须确保法院官员和大会任务执行人具有最高水准。遴选委员会遴选下一任检察官的工作十分专业，受到广泛赞赏。大会应拟订使其得以挑选最佳法官的程序，在这方面应考虑到任命的时刻十分关键。法官应具有广泛的审案经验。
- 为法院提供外交支持的工作协调不够，在大会的正式框架之外特别如此。在联合国大会第六十六届会议的一般性辩论期间曾启动了部长级网络的举措，这一举措应予进一步展开。

建议缔约国采取的行动：

1. 鉴于在缔约国大会框架外开展的活动十分有限，创造性地考虑从外交和政治上支持这种活动。通过创立部长级网络等途径，为加强和协调在大会正式框架外对法院的外交支持设立机制。
2. 更好利用治理问题研究小组或另设平台，改进大会与法院的对话。
3. 通过对相关问题进行适当法律研究等途径，考虑到法院的独特性质，继续改善大会与法院的关系，在司法独立与行政问责制之间实现适当平衡。
4. 增进包括主要不处理法院关注的事项的国家(例如安全理事会代表)在内的各国以及其他利益攸关方对法院及其任务的理解。
5. 超越眼前需求，超越谈判具体年度预算的框架，拟订战略性预算政策，讨论政策问题(包括根据大会以前关于法律援助、赔偿、外联等事项的决定进行讨论)，商定改进预算进程的实际措施(例如改为两年预算的可能性)，讨论安全理事会提交的案件所产生的费用问题。
6. 确保主席团成员积极参与工作，加强主席团对缔约国大会主席的支持；考虑在主席团主持大会每届会议时选举主席团全体成员。

7. 分析遴选委员会遴选下一任检察官的进程的经验教训，在今后加以借鉴。
8. 关于法官的选举，通过借鉴支持国际刑事法院联盟提名事项独立小组的经验等途径，考虑以新的方式鼓励提名可能的最佳候选人；审查《罗马规约》准则，例如名单 A/B 以及“具有……最高司法职位的任命资格”。
9. 探讨各种奖励措施，包括开设为在国际司法机构工作做准备的培训班，鼓励国内法官考虑国际职业。
10. 更好地利用总括决议，包括精简和调整其案文，将其作为从政治上支持法院工作的一个工具。
11. 考虑审查关于工作人员征聘和免费提供的人员的借调的繁琐规则，以期推动最佳专业人员的征聘工作。
12. 重新审议大会届会的次数、会期、召开时间以及内容(例如专题讨论，邀请高级代表或联合国相关官员等等)。
13. 考虑到缔约国大会每年届会次数有限，审议允许大会在紧急的特殊情况下在闭会期间决策的程序。

建议法院和缔约国采取的行动：

14. 继续且深化关于确保高效率诉讼的对话，同时保护基本程序平衡(目前由治理问题研究小组讨论)。这将通过采取切实可行的实施措施，改善工作，但也可修订《程序和证据规则》，或在稍后阶段甚至可修订《罗马规约》。拟订修改建议时应参考法院本身的意见(可能时与订约专家协作)，但不一定需要法院达成协商一致的结果。
15. 通过继续努力在亚的斯亚贝巴设立联络办事处等途径，努力推动与非洲联盟发展更好的关系。
16. 改善在纽约与海牙两地的法院官员和代表的信息交流；为代表进行培训。
17. 考虑为潜在的新法官和法院官员以及处理法院关注的事项的政府官员和相关组织工作人员创造新的培训机会(例如鼓励著名大学和研究机构设立国际刑事司法继续教育学院)。

建议法院采取的行动：

18. 确保法院各分庭和其他机关以一致的方式适用《罗马规约》、《程序和证据规则》和其他可适用的法律的规定。
19. 第一次审判结束时即总结经验教训。

20. 采取措施使缔约国更加确信法院认真处理涉及经费问题的决定并努力提高这方面的透明度。

21. 鼓励包括高级官员和选举产生的官员在内的所有官员继续提高专业水平，其方式可以是组织“法律学习”或设立类似的同行辅导机制等，可与提议设立的“学院”（见上文第 17 段）协调进行。

实施与合作

以下是讨论《罗马规约》的实施及与法院的合作问题时提出的要点：

- 通过国内法实施《罗马规约》和与法院合作这两方面问题密切相关。订有关于合作的国内法的缔约国不到半数，已将犯罪定义纳入刑法的国家也仅略多几个。通过国内立法，可让司法部门参与合作，可使合作非政治化，在执行逮捕令时尤其如此。
- 合作极其重要，影响到法院程序关键方面（证人保护、被告移送、逮捕和移交等等）。总体而言，缔约国能很好地回应法院的司法合作请求，在一些情况下，缔约国在执行一些逮捕令时给予极好的合作（例如比利时在让-皮埃尔·本巴案中给予的合作）。
- 同时，其他一些逮捕令（例如奥马尔·巴希尔）发出后，仍然没有得到合作，使法院的公信力受到损害。检察官办公室关于逮捕的导则可帮助缔约国拟订并实施关于与受法院通缉的逃犯的关键接触和非关键接触的适当政策。
- 尽管法院一再要求缔约国报告合作情况，而且 ASP/6/Res. 2 号决议中的多数建议也是针对缔约国的，但各缔约国并没有这样做。缔约国大会尚未充分注意这些问题。
- 合作包括司法合作（通过法院的请求）和外交及政治合作。外交及政治合作难度特别大，因为法院在不断冲突的环境中运作，会与其他政治目标形成矛盾。缔约国需要更好地处理这种矛盾，因为如果法院不能得到始终如一的支持，其合法性和公信力就会受到损害。这种外交及政治支持必须也在缔约国大会之外予以提供，包括在非正式场合以及在其他组织内予以提供。
- 另应在缔约国范围之外寻求合作。安全理事会成员应希望看到其提交的案件得到有效处理。非缔约国也承诺打击有罪不罚现象，至少在原则上是如此，因此也可作出贡献，在受到民间社会压力时特别如此。
- 如果得不到合作，法院就面临很大风险，其效力就受到威胁。应对不予合作的情况（通过大会关于不合作问题的新的程序草案）仍应是大会的

一个优先事项。大会的作用取决于法院的作用，因为只有法院才具备处理不予合作的缔约国可能提出的法律问题的权限。

- 尤其鉴于阿拉伯之春的事态，非洲联盟与法院的关系在慢慢发生变化，需要进一步予以发展。尽管非洲联盟通过了关于法院的各项决定，但法院仍能与非洲各国开展合作。同时，一些非洲国家继续认为某些做法具有选择性，对此感到不满，并对在根据第十六条提出请求后安全理事会没有行动感到不满。

建议缔约国采取的行动：

22. 考虑到在合作与不合作方面需要尊重法院的司法特权，设立同行审查机制，根据缔约国的报告，评估执行方面立法情况和合作的总体情况(参考比较禁止化学武器组织、《联合国反腐败公约》的审查进程)。
23. 拟订关于限制与受法院起诉的人接触的导则，使这类人丧失合法地位(例如见检察官办公室和联合国秘书处的导则)，在双边和多边接触中使逃犯边缘化。
24. 将“实施与合作”长期列为大会议程项目，定期讨论。
25. 考虑设立实施与合作问题工作组，重点是交流经验。
26. 正式通过主席团商定的不合作程序。
27. 改进且合理安排对法院的政治及外交支持，包括在外交部和司法部将国际刑事司法专题作为优先事项对待(法院处理的问题应酌情作为部长在会议上讲话的最重要的三大要点之一)。在出现损害法院的情况时，例如被起诉者访问缔约国或联合国官员有不当接触时，即作出更加有力、更系统性的反应。
28. 系统地利用所有相关论坛支持法院工作，特别是在安全理事会或大会相关专题工作的范围内或在区域组织的范围内支持法院工作；考虑采取行动对各个组织加以进一步鼓励。
29. 促进通过关于与法院合作的实施性法律，使国内司法当局在合作方面能发挥更大作用，从而最终使逮捕令的执行非政治化。
30. 考虑与法院缔结自愿合作协议，包括关于证人异地安置和临时释放的协议。
31. 利用最近的事态发展，强化非洲支持法院工作的人的声音，改善与非洲联盟的关系，特别是政治关系。
32. 仿效欧洲联盟国际公法工作组与法院有关的会议的做法，考虑在各个区域组织召开专门讨论与法院有关的问题的专家会议。
33. 考虑到《罗马规约》生效十周年的到来，利用联合国大会 2012 年法治问题高级别会议，宣传法院的工作。

国际体系中的法院

以下是讨论法院在国际体系中的地位和作用时提出的要点：

- 法院是作为最后手段惩治国际罪行的司法工具，是法治的象征。必须仔细审查法院是否履行了职责并避免了偏见。
- 安全理事会可根据如下标准衡量是否移交案件：(1) 有可信证据证明当事方实施了《罗马规约》所述罪行；(2) 国内一级或区域一级(含混合法庭)可能不愿或不能提供司法服务；(3) 对国际和平与安全构成威胁。正式确认这些标准可以提高安全理事会决策的可预见性。在作出此类决定之前，应当开展独立、公正的评估。
- 安全理事会移交案件所产生的调查经费问题须予处理，因为当前情况不符合《罗马规约》和《关系协定》。
- 作为《罗马规约》缔约国的安全理事会成员的数目预计在2012年减少(从10个减至6或7个)，这可能会对安全理事会支持法院处理现已转交的案件的意愿产生不利影响。目前，安理会已经是在勉强跟进(2008年6月安理会主席关于苏丹的声明除外)。
- 第十六条所述关于推迟的准则也需予以进一步澄清。
- 熟悉和支持法院工作的人仅为少数。在这个圈子之外，人们对法院有误解，与法院体系在和平与司法等问题上的观点也有实质性分歧，所有这些问题都必须予以处理。如能将法院事宜纳入国际组织工作主流，则可在某种程度上消除这种误解，而要做到这一点，一个先决条件是将法院事宜纳入国家当局工作的主流。缔约国大会可以作为互相交流的论坛，例如可邀请联合国系统有关部门的高层人员来讲话。
- 需调整期望，特别是关于法院对持续冲突的影响及其威慑作用的期望。关于威慑作用的经验证据仍然极少(不过，见最近 Kathryn Sikkink 所著名为“The Justice Cascade”的研究报告)。同时，缺乏司法内容的常规和平谈判失败率很高。在某些情况下，由于法院进行了调查，谈判才得以启动。法院还对其他领域产生了积极影响(如导致尼泊尔数千名儿童兵复员的原因之一是Lubanga审判的影响)。
- 缔约国不愿在坎帕拉会议上增加关于和平与司法的辩论，但最终这一辩论非常有用。关于这一问题的传统观念至今尚未受到适当挑战，因此，必须讨论这一问题。
- 实现互补是各国的核心责任，对于法院的长期成功至关重要，但必须承认，缔约国大会不是一个发展机构。《2011年世界发展报告》证明，发展界正在越来越多地关注司法问题。

建议缔约国采取的行动：

34. 确保在提出合作请求时，考虑到国家程序、要求和能力。
35. 参与讨论法院与安全理事会的关系，着重讨论安理会转交法院处理的案件。为此，应当制定一份清单，列举有关决策过程应考虑的因素。
36. 鼓励有关方面从经验角度研究法院调查的影响，特别是其威慑作用。
37. 将法院相关事宜纳入本国政府所有相关部门的工作主流，从而帮助将其纳入国际一级的工作主流。
38. 加大努力促进国内司法机构的能力建设，强化互补原则，包括在大会范围内这样做(如举行关于互补问题的专题辩论，而非一般性辩论；将“互补性”作为常设议程项目)；借鉴最近发表的将过渡时期司法与安全和发展挂钩的《世界发展报告》。
39. 加大宣传力度，进一步鼓励联合国系统内外的机构(如世界银行、联合国开发计划署、经济合作与发展组织等)参与其中。
40. 继续讨论和平与司法的兼容性，起初采取较为非正式的框架。

建议法院采取的行动：

41. 向外界更好地介绍关于法院的信息，包括建设更加内容翔实、方便使用的网站，并提供更有针对性的信息(如针对冲突调解人、实况调查委员会等的概况介绍)。

建议安全理事会采取的行动：

42. 考虑通过关于案件转交和推迟的一般准则，使人们进一步认识到决策具有一致性和可预见性。
43. 采取适当行动，就转交案件的决定开展后续工作，促进与法院合作，促进执行逮捕令。

普遍性

以下是讨论促进普遍批准《罗马规约》时提出的要点：

- 自 2002 年以来，缔约国的数目或多或少在稳步增加(缔约国数目在 2002 年为 60 个；2005 年为 100 个；2010 年 114 个；2011 年 10 月达 119 个)。过去两年中增加了 9 个缔约国。亚洲地区缔约国仍然最少，49 个国家中只有 17 个缔约国。所获进展在很大程度上应归功于法院本身(特别是院长)、缔约国大会主席、区域组织(欧洲联盟、英联邦、美洲国家组织、法语国家组织)和民间社会(支持国际刑事法院联盟、议员全球行动联盟)的广泛努力。最近的突发事件(阿拉伯之春)也有帮助。应加强协调，改

善获取关于各局势信息的渠道，从而增强这些努力的成效。缔约国大会新的全职主席也将在这方面发挥积极作用。

- 约 74 个国家仍未加入《罗马规约》体系，这是一个很大的数目。关于实现《罗马规约》普遍性和全面实施的 2006 年行动计划，缔约国大会采取的后续行动相当有限。
- 宣传《罗马规约》体系起到了一定作用，但在一些国家，长期存在着障碍和反对意见，而非误解。在鼓励各国予以批准时，应着重传递有说服力的政治信息，包括关于《罗马规约》体系对国家平民和领土的保护的信息。同时，不得赋予虚假期望(如关于不溯及既往和核心罪行范围)。应尊重长期反对者的决定，但应鼓励其参与对话。
- 一些国家实际能力有限，难以批准(和实施)《罗马规约》。缔约国大会没有资源来帮助解决这一问题，而禁止化学武器组织设有一个部门专门负责推动批准工作。如能提供以目标国家的语言编写的信息资料，将特别有用。

建议法院、缔约国和民间社会采取的行动：

44. 为实现普遍性，制订全面战略，加强大会的作用，制定明确重点，采取符合实际情况的积极方法，以应对当前的政治发展，特别强调加入的好处(如预防、保护领土、声援受害者)。
45. 阐述各方的不同作用，如法院官员、大会主席、区域组织、议员全球行动联盟以及支持国际刑院联盟的不同作用，并通过由大会主席和法院院长共同领导的，利用中央信息交换中心加强各方的协调。
46. 建立关于普遍性的联合数据库，其中包含关于各国内部讨论情况的最新信息。
47. 在相关双边接触中，不断提及关于批准《罗马规约》(及其修正案)的事项。
48. 考虑到将缺乏政治意愿与缺乏技术能力的情况加以区分的必要性，分析阻碍批准的因素以及克服这些障碍的方式，尤其是在国内利益攸关方的支持下进行这种分析。
49. 以目标国家语言编制出版物(特别是阿拉伯文、西班牙文、俄文、葡萄牙文)。
50. 继续与所有非缔约国对话，特别是与对《罗马规约》体系持强烈保留意见的国家对话。
51. 考虑为增进普遍性委任亲善大使或特使。

建议联合国秘书长采取的行动：

52. 考虑在联合国设立关于《罗马规约》普遍性问题的协调中心(如联合国人权事务高级专员办事处)。

参与者名单

Silvana Arbia 女士阁下
国际刑事法院书记官长

Stefan Barriga 先生
列支敦士登常驻联合国副代表

Fatou Bensouda 女士
国际刑事法院副检察官

Wolfgang Danspeckgruber 教授
普林斯顿大学列支敦士登自决问题研
究所所长

Pieter de Baan 先生
国际刑事法院受害人信托基金执行主任

Richard Dicker 先生
人权观察国际司法项目主任

David Donat Cattin 博士
议员全球行动联盟国际法与人权方案
主任

Martin Frick 先生阁下
列支敦士登外交办公室主任

Mr. Phakiso Mochochoko 先生
国际刑事法院检察官办公室司法、互
补与合作司司长

Luis Moreno-Ocampo 博士阁下
国际刑事法院检察官

Zénon Mukongo Ngay 先生
刚果民主共和国常驻联合国代表团公
使衔参赞

Patricia O'Brien 女士阁下
联合国主管法律事务副秘书长

James Goldston 先生
开放社会司法倡议执行主任

Tiina Intelmann 女士阁下
《罗马规约》缔约国大会候任主席

Steve Lamony 先生
支持国际刑事法院联盟非洲联络与局势
顾问

Anne-Marie La Rosa 女士
红十字国际委员会法律顾问

Jorge Lomonaco 先生阁下
《罗马规约》缔约国大会副主席

Tsuneo Nishida 先生阁下
日本常驻联合国代表

Iain Macleod 先生
联合王国外交和联邦事务部法律顾问

Nicolas Michel 先生
科菲·安南基金

Andre Stemmet 先生
南非国际关系与合作部国家法律高级顾
问

David Tolbert 先生
过渡时期司法国际中心主任

Renan Villacis 先生
《罗马规约》缔约国大会秘书处主任

Susanne Wasum-Rainer 博士
德国联邦外交部法律事务主任、法律顾
问

William R. Pace 先生
支持国际刑事法院联盟召集人

Christian Wenaweser 先生阁下
《罗马规约》缔约国大会主席

Lyn Parker 先生
国际刑事法院院长办公厅主任

Elizabeth Wilmshurst 女士
查塔姆大厦国际法副研究员

Navi Pillay 女士阁下
联合国人权事务高级专员

Valentin Zellweger 先生
瑞士外交部法律顾问

David Scheffer 教授阁下
西北大学国际人权中心主任

宋相现先生阁下
国际刑事法院院长

Bruno Stagno Ugarte 先生阁下
《罗马规约》缔约国大会前任主席

提供帮助的是

Peter Bär 先生
列支敦士登外交办公室

Isabel Frommelt 女士
列支敦士登外交办公室

René Holbach
《罗马规约》缔约国大会秘书处
