

第七届会议（第二次复会）

纽约

2009年2月9日至13日

**设立国际刑事法院独立监督机制问题协调员
提交缔约国大会主席团的临时报告****A. 引言**

1. 本临时报告是在2008年12月4日缔约国大会（以下称“大会”）主席团第五次会议任命 Akbar Khan 先生（大不列颠及北爱尔兰联合王国）为设立国际刑事法院独立监督机制问题协调员之后，根据交给他的任务授权提交的。

2. 在缔约国大会第七届会议（2008年11月14日至22日）上，约旦代表 Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini 大使亲王殿下就主席团关于设立国际刑事法院（以下称“法院”）独立监督机制的报告¹主持了非正式磋商。

3. 虽然注意到纽约工作组已经取得了相当大的进展，但是多数国家表示需要进一步地审议该问题，而且在大会第七届会议上就独立监督机制的设立达成一致的时机尚不成熟。特别是，如预算和财务委员会在其第十一届会议工作报告²中所说，必须首先对现有的不当行为调查机制进行审查，以便确定是否需要设立一个新的机制以及设立新的机制对预算产生的影响。

4. 在非正式磋商中，代表们忆及法院已经建议在内部审计办公室内设立一个具有调查能力的独立单位，以行使监督职能，但一些国家对这种作法缺乏独立性表示了关切。在非正式磋商中，还提出了与联合国内部监督事务厅签署一项谅解备忘录以便在尽可能减少大会预算支出的情况下获得独立调查能力的可能性。在答复中，法院指出，联合国内部监督事务厅表示由于其目前工作繁重，因此它无法将法院纳入它的活动之中，但是它愿意在审议该问题的过程中提供指导和帮助。

¹主席团关于独立监督机制的报告（ICC-ASP/7/28）。

²国际刑事法院罗马规约缔约国大会正式记录，第七届会议，2008年11月14日至22日，海牙（国际刑事法院出版物，ICC-ASP/7/20），第二卷，第B.2部分，第35至第40段。

5. 虽然注意到纽约工作组已经讨论了所有问题，但是主席团已责成海牙工作组继续进行讨论³。为了（尽早）准备好一项决定，由第七届会议的复会做出，海牙工作组将特别就主席团报告⁴的建议 2 以及预算和财务委员会第十一届会议工作报告⁵所载的建议举行磋商。工作组将通过与法院磋商，确定设立独立监督机制估计对预算产生的影响。然后，预算和财务委员会将能够在 2009 年 4 月的会议上讨论这一问题，以便将其对预算的影响写入建议的 2010 年方案预算。它还建议法院与联合国内部监督事务厅磋商，并除其他外，报告内部监督事务厅可以怎样的方式提供帮助和指导。

6. 在 2009 年 1 月 8 日和 27 日举行的海牙工作组第一次和第二次会议上，协调员根据他提交的讨论文件主持了讨论。此外，协调员与法院官员还在工作组之外就此问题举行了一些讨论。

B. 关于设立独立监督机制问题的处理方法

7. 在处理有关设立独立监督机制问题时，协调员和工作组采取的基本方法是在缔约国早先在主席团报告第 20 段中所表示的观点的范围内审议和推进这一问题，该观点是：“*缔约国强调，应当建立一个小型的监督机制，其规模应与法院的需要相称，并且不能大量增加法院的财务负担*”。在此方面，工作组与法院进行了讨论，以便确保能够为完成大会交给的任务而取得进展，并使大会能够在掌握有关这一问题的最全面和最完整的信息基础上做出决定。为此，实质性的讨论主要集中于下面几组问题：

第一组问题：独立监督机制的性质和范围

- (a) 由法院介绍现有调查和处理法院工作人员和当选官员不当行为的法律框架和组织机制，同时指明存在哪些空白或不足需要通过设立独立监督机制来解决；
- (b) 由法院说明自 2002 年法院成立以来对法院官员提出的不当行为指控的频繁程度和性质，以及迄今为止对这些指控是如何处理的，将来如果在内部审计办公室内创建一个专门的调查小组后，对这些指控的处理方式会有什么不同；
- (c) 建立独立监督机制的法律依据是什么？
- (d) 独立监督机制应涵盖哪些工作人员（法院工作人员、当选官员、承包商）？
- (e) 独立监督机制应涵盖哪些类别的不当行为（纪律不当行为和/或刑事犯罪行为）？

³ 议程和决定，2008 年 9 月 9 日举行的主席团第十一次会议。

⁴ 主席团关于独立监督机制的报告（ICC-ASP/7/28）中的建议 2 内容如下：“建议在关于设立监督机制的决定中，应规定招聘两名监督机制工作人员。他们应在监督机制正式启用前六个月开始工作，以拟定该机制的职能、条例和程序，并将此提交大会。为此，必须聘请一名经验丰富、资格完备并且在调查方面有深厚背景的监督机制主任。招聘过程，包括雇用机关、职务级别以及合同期限和续签的可能性等都应由大会决定。在此初期阶段过后，监督机制可以在投入运行至少一年以后，在适当时并根据它的工作负荷情况向大会申请增加职位。”

⁵ 国际刑事法院罗马规约缔约国大会正式记录，第七届会议，2008 年 11 月 14 日至 22 日，海牙（国际刑事法院出版物，ICC-ASP/7/20），第二卷，第 B.2 部分，第 35 至第 40 段。

第二组问题：独立监督机制的独立性和对该机制的监督

- (a) 如果在内部审计办公室内设立专门的调查职能，怎样才能证明它符合“业务独立”的客观要求，怎样才能做到在别人眼中它是“独立于”法院的？
- (b) 能否以法院与联合国内部监督事务厅或其他国际司法/调查机关签署谅解备忘录从而使法院能够使用专业和独立调查员的方式建立“独立监督机制”呢？这一作法将比试图为法院建立新的机制节省费用，因为新机器的缺点是即使在没有开展调查时，仍要为其提供财力和人力的支持。
- (c) 为保证独立监督机制的业务独立性，还可以进一步采取哪些措施（即：规定任务权限、选拔工作人员、确定报告的责任关系）呢？

对预算的影响

- (a) 以下事项对预算有哪些影响：
 - i) 主席团报告的建议 2，以及
 - ii) 法院关于在内部审计办公室内创建调查能力的替代建议

C. 工作安排

8. 根据缔约国大会主席在第七届会议上提出的要求，主席团需要就建立独立监督机制的问题向缔约国大会第七届会议第二次复会提交建议。由协调员起草的本临时报告阐述了工作组迄今为止取得的进展、得出的结论以及向大会第七届会议第二次复会提出的建议。

D. 海牙工作组的临时看法*独立监督机制的性质和范围*

9. 关于独立监督机制的性质和范围，工作组听取了法院根据其 2008 年 7 月 15 日（法院关于独立监督机制的非文件）和 2009 年 1 月 7 日（法院关于独立监督机制的讨论大纲）的两份文件发表的观点。

10. 在审议主席团关于独立监督机制的报告和法院的建议时，工作组表示倾向采用于一种“更加小型”的机制，而不是主席团建议的结构，并建议在主席团的建议和法院的“小型”机制建议之间找到一种平衡，从两个建议中提取有关内容，然后找到一条中间路线，以便同等地照顾到法院和缔约国的需要。在此问题上，协调员表示，按照其认为适当的结构建立独立监督机制，这属于大会的职权。

11. 大家一致认为，在法院现有的内部纪律构架内建立一种强化的专业调查能力是有好处的，因为如果由没有经过职业调查培训的工作人员从事调查的话，将会削弱这一过程的合法性，尤其是考虑到他们的建议有可能导致立即解雇。不过，有人提出，这一构架不能完全满足《规约》第 112 条第 4 款的要求，因为它唯一的关注焦点是法院的调查能力，而不是监督。因此有人建议，其任务权限中还应包括监督职能，而该机制可以经过演变，在晚些阶段将评估与调查包括进来。

12. 会上强烈表示希望建立一种精简、成本有效并且可以根据需要扩充的机制。在此方面，有人建议对于选择外包调查职能，例如外包给联合国内部监督事务厅或其他类似机构的作法，应更仔细地进行研究，这种作法比主席团建议的方案规模更小、费用更少。法院最初曾告知出席大会第七届会议期间就此问题举行的非正式磋商的缔约国，由于对联合国内部监督事务厅的服务需求很大，因此它不大可能通过签署谅解备忘录的方式向法院提供协助。但是，后来又向工作组提出了其他原因，例如费用昂贵，以及法院需要发展自己的能力而不是依赖于联合国等，以此作为不采用这种方案的主要理由。尽管法院提出了这些显然矛盾的理由，但工作组还是认为重新并且更加深入地审查这一备选方案是可取的。

13. 关于当调查导致发现有刑事犯罪行为时法院的管辖权问题，工作组指出，法院将没有管辖权，而且有必要建立一种机制，以确保法院与有关工作人员的国籍所属国之间开展合作。

14. 关于独立监督机制应涵盖哪些工作人员，大家普遍支持它应适用于工作人员和当选官员，但对于是否应延伸至承包商，存在不同的观点。在此方面，有人建议可以用行为守则或最佳实践手册来规范承包商，但有人指出，法院尚未制定出这样的行为守则。另一方面，有人提请注意，将承包商排除在外有可能削弱法院的权威，因为这类人员也是代表法院行事的。

独立监督机制的独立性和对该机制的监督

15. 人们普遍同意，监督机制在业务上必须独立，而且要让人们看到它的独立性。公众看法的重要性，以及内部工作人员对拥有真正独立的纪律程序的信心，加上保护法院形象的必要性，都被专门列出，作为监督职能的关键特点。

16. 有人建议，可以通过确立监督机制的任务权限、规定其应通过主席团向大会报告、授予调查员自动调查权以及保证大会参与招聘调查员等方法来保障监督机制的独立性。后者可以避免出现纪律上诉委员会和调查员的人选都由法院来决定的局面，从而使监督机制获得更大程度的透明度和信任。在此方面，有人指出，如果调查由法院自己进行的话，将很难做到在别人眼中具有独立性。

17. 有人建议，应规定向主席团做出报告，这与该机制的监督性质是吻合的，而且也可以如《罗马规约》第 112 条第 4 款所规定的，确保将其作为大会的一个附属机构。

18. 关于将独立监督机制设在哪里的问题，有人建议，应将其设在已经确立了自身独立性的现有机关内，例如内部审计办公室或缔约国大会秘书处。它既可以在上述任何一个机关内独立挂牌，也可以采取在内部审计办公室内加设一名专业调查员的形式。工作组认为，需要考虑的头等大事是该机制的独立性，而不是应将其设在哪里。

E. 结论

19. 工作组根据主席团交给的任务授权举行了两次会议。虽然在此问题上取得了显著的进展，例如就可能的独立监督机制的性质和范围取得了广泛的协商一致，并就如何保障其独立性提出了建议，但是需要开展进一步的审议，以便完善和充实临时协议的各个方面，与有关的民间团体利益攸关方进行磋商，并考虑拟向大会提出的最终建议对方案预算的影响。因此，协商员请大会注意到已经取得的显著进展，并延长主席

团的任务授权，由其继续审议这一事项，以便向定于 2009 年 11 月召开的大会第八届会议提交一份完整的报告。

附件

决定草案

*注意到*主席团关于独立监督机制的报告和协调员提交大会第七届会议第二次复会的报告，并

*请*主席团继续审议该事项，特别是该机制的性质和范围以及对方案预算的影响，并向缔约国大会第八届会议提出报告。