

---

缔约国大会

Distr.: General  
29 August 2005  
CHINESE  
Original: English

---

第四届会议

海牙

2005年11月28日至12月3日

主席团关于缔约国拖欠摊款的报告

秘书处的说明

根据 2004 年 9 月 10 日 ICC-ASP/3/Res.8 号决议，缔约国大会主席团现提交关于缔约国拖欠摊款的报告，供大会审议。所附报告反映的是主席团纽约工作小组举行的非正式磋商的结果。

## 主席团关于缔约国拖欠摊款的报告

1. 根据大会在第三届会议上通过的 ICC-ASP/3/Res.8 号决议，国际刑事法院（“法院”）罗马规约缔约国大会主席团于 2004 年 12 月决定成立两个常设工作组，一个在海牙，另一个在纽约。2005 年 2 月，纽约工作组的协调员 Allieu Ibrahim Kanu（塞拉利昂）大使阁下为分配给工作小组的问题任命了三位协理员。这份报告反映的是协理员就“缔约国拖欠摊款”问题举行的磋商的结果。

### I. 磋商

2. 在 2005 年 3 月至 7 月间，协理员与来自法院书记官处、缔约国大会秘书处及预算和财务委员会的专家就财务和摊款问题举行了多次非正式磋商。他还与具体的罗马规约缔约国接触并会见了促进国际刑事法院联盟的代表。此外，他有机会与联合国会费委员会的秘书交谈和讨论联合国在拖欠摊款方面的经验。

3. 协理员于 2005 年 4 月 18 日和 7 月 7 日在纽约与有关的缔约国举行了两次会议。这之后向所有缔约国驻纽约的常驻团发出了一份最新报告草稿，要求他们于 2005 年 7 月 29 日之前提出意见。

### II. 调查结果

#### 截至 2005 年 6 月的摊款缴纳状况

4. 摊款和周转基金的预缴款是以缔约国大会通过的预算和确定的周转基金数额为基础计算的。计算之后，法院的书记官处告知缔约国其年度摊款和周转金预付数额。<sup>1</sup>截至下一日历年 1 月 1 日，这种摊款和预缴款的未付余额被认为是一年的拖欠款。<sup>2</sup>

5. 截至 2005 年 6 月起草这份报告时，法院已完成了两个财政期间（2002/3 和 2004），并已过了其第三个财政期间（2005）的一半时间。2002/03 财政期间的未付摊款达 1,150,000 美元（3.7%）；2004 财政期间达 4,450,000 美元（8.4%）。<sup>3</sup>有 11 个缔约国到现在为止尚未缴纳过任何摊款，而其中四个缔约国就占 2002/3 和 2004 财政期间未付摊款的 89%。关于 2005 财政期间，重要的是，缴款的延误与以前的财政期间相比有所增加。到 2005 年 6 月底，只收到了 69% 的摊款，而 2004 年同期收到了 65%。表面看来有所改进，但在事实上恰恰相反，因为在 2004 年法院最初只要求缴付 75% 的摊款。预算和财务委员会在其 2005 年 4 月的报告中对这一事态表示了关切。<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> 国际刑事法院罗马规约缔约国大会正式记录，第一届会议，纽约，2002 年 9 月 3 日—10 日（联合国出版物，销售编号 C.03.V.2 和更正），ICC-ASP/1/3，第二部分 D，《财务条例和细则》，条例 5.5。

<sup>2</sup> 同上，条例 5.6。

<sup>3</sup> 只是摊款；不包括周转基金预缴款。

<sup>4</sup> 预算和财务委员会关于其第四届会议工作的报告，第 8 段（ICC-ASP/4/2）。

6. 几乎从法院成立以来，不交和迟交摊款一直受到缔约国主席团的关注。有几次，主席团主席亲自写信给一些缔约国的外交部长和首脑，请他们及时全额缴付他们国家的摊款。当协理员询问不交或迟交摊款的原因时，缔约国反复地做出下列其中一种解释：

- 迟交是法院预算出人意料地增长的结果，这使得有必要从政府有关部门要求增加资金以交齐应缴款项。
- 不交是财政资源有限的后果，有限的财政资源使政府不能履行全额缴纳亏欠国际组织的摊款的义务。
- 此外，参加磋商的一部分人认为，就不交或迟交摊款的问题向缔约国发出通知的做法需要改进。

11 个从未在法院任何财政期间缴付过任何款项的缔约国中的三个也拖欠着联合国的摊款；他们要求免除联合国宪章第 19 条关于在 2004 年丧失表决权的规定对他们的制约。另外，这 11 个缔约国中的四个未出席缔约国大会第三届会议。值得指出的是，曾就此问题接触过的纽约常驻团中只有极少数代表知晓他们的国家拖欠法院的摊款。另外，更需要指出的是，协理员接触过的缔约国都没有为不交或迟交说明财务或技术以外的理由，如缺少对法院的政治支持。

### 不交和迟交摊款对法院的影响

7. 根据法院书记官处的说法，目前阶段，不交或迟交摊款尚未给法院造成财务拮据（导致现金流量危机）。这主要是由于法院有未动用的款项。在 2004 财政期间，法院的整体财务执行率为 81.4%，结果有了 9,876,000 欧元的余额。然而，支出不足是任何开始运作的机构的特点，而且预期在今后几年会减少。同时，在联合国很普遍的所谓“交叉借贷”，其可能性在法院拨款科室之间是很有限的。<sup>5</sup>因此，不交或迟交摊款很可能在将来给法院造成财政紧张，必须由法院和缔约国尽早解决。最后，其他国际组织的经验表明，各国累计欠款越多，他们就越不能而且越不愿意全部交清。从长远来看，这将给法院造成严重影响。

8. 经 ICC-ASP/3/Res.4 号决议修改后的《财务条例和细则》条例 4.7 规定，在任何财政期间结束时的任何预算结余应按会费比额表在缔约国之间按比例计算，并退还给在所指财务期间已全额缴纳了会费的那些缔约国。自然，未缴纳摊款的缔约国将不参加任何现金结余的分配。但是，由于他们未缴纳摊款，实际结余小于按预算和执行（原始预算数额减去财务期间结束时有效支出的数额）计算出的差额。<sup>6</sup>因此，如遇有现金结余的情况，已缴纳会费的缔约国所收到的数额少于其应得数额。<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> 国际刑事法院罗马规约缔约国大会正式记录，第一届会议，ICC-ASP/1/3，第二部分 D，《财务条例和细则》，条例 4.8。

<sup>6</sup> 同上，条例 4.6。

<sup>7</sup> 例子：在 2004 财政期间，支出余额为 9,876,000 欧元。在此财政期间已全额缴纳摊款的缔约国，而且根据摊款比额表达 2.5%，应收到 246,900 欧元。然而，由于其他缔约国未缴纳的摊款达 4,450,000 欧元，该缔约国将只能收到 135,650 欧元。

9. 根据《罗马规约》第 112 条第 8 款，拖欠摊款的缔约国可能丧失其表决权。<sup>8</sup> 这一规则在今年早些时候将首次适用，因为将要举行的缔约国大会第四届会议将是两整年（2003 和 2004）后举行的第一届会议。截至 6 月下旬，11 个缔约国从未在任何财政期间缴纳任何摊款，这意味着有多至 10% 的成员国可能在缔约国大会第四届会议上被排除在 投票、包括选举 之外。到 2006 年 1 月选举法官时，没有资格投票的缔约国数目甚至可能会更大，因为到那时 2004 和 2005 年拖欠的摊款将成为拖欠款。尽管由 90% 的成员参加的选举和做出的决定从法律角度讲将是毫无问题的，但是它们的合法性还是有些缺憾。另外，那么多缔约国被排除在投票选举之外，可能在罗马规约缔约国现在对法院的政治支持方面发出错误的信号。

10. 关于可能丧失表决权的问题，法院有关条例和细则没有超出《规约》第 112 条第 8 款指明的准则。特别是，没有关于可能免除丧失表决权的进一步详细规定，如适用的标准和为缔约国大会起草有关决定的合格机构。

### III. 建议

#### 促进及时、全额和无条件缴纳摊款

11. 在协理员举行的磋商过程中，缔约国的代表强调，应做出努力，鼓励及时、全额和无条件缴纳摊款，特别是缔约国希望可以避免由于不缴纳摊款而丧失表决权。

12. 预算和财务委员会在其 2005 年 4 月的报告中对当时只有 21 个缔约国全额缴纳了他们 2005 年的摊款以及 11 个缔约国尚未在任何财政期间交纳过任何摊款表示关切。委员会建议，法院采取任何鼓励缔约国缴纳其摊款的补充措施。

13. 联合国系统各组织及其他多边和区域组织，已反复考虑采取措施鼓励缴纳拖欠款。<sup>9</sup> 同时，迟交或不交各类摊款仍是许多国际和区域组织面临的挑战。对大多数罗马规约缔约国来说，对法院的摊款数额相对是低的。<sup>10</sup> 因此，在这一阶段，不主张制定详细的鼓励计划和进行惩罚，如限制拖欠的缔约国参加招聘和采购招标的机会、让他们支付拖欠摊款的利息或按指数调整欠款、制定多年计划、或追缴以前的拖欠款并对推迟付款进行惩罚。然而，根据拖欠总额的发展趋势和法院的财务状况，缔约国可以在将来考虑这些措施。

14. 在磋商中，讨论了以下建议并得到有关缔约国的广泛支持。

---

<sup>8</sup> 《罗马规约》第 112 条第 8 款：“任何缔约国如果拖欠对本法院费用的摊款，其拖欠数额相当于或超过其以往整两年的应缴纳摊款时，将丧失在大会和主席团的表决权。如果大会认为拖欠是该缔约国所无法控制的情况所致，大会仍可以允许该缔约国参加大会和主席团的表决。”

<sup>9</sup> 例如，参见联合国会费委员会关于“联合国系统各组织及其他多边和区域组织所实施的一些多年缴款计划，鼓励措施和惩罚措施的资料”的报告（联合国文件 A/56/11/Add.1），或最近会费委员会关于鼓励缴纳拖欠摊款的措施的报告。

<sup>10</sup> 这 11 个未在任何财政期间缴纳过任何摊款的缔约国拖欠的总额不到 60,000 欧元。

### 建议1

- **法院应每季度通知缔约国关于摊款的缴纳状况，包括一份拖欠的缔约国名单。这样的通知应发往首都以及在海牙和纽约的有关常驻团。为了确保有关人士收到必要的信息并随之采取行动，可能有必要走出去接触任何一个缔约国的几位代表。**

### 建议2

- **法院应在其网址上公布，并定期更新有关摊款缴纳状况的信息，包括拖欠的缔约国名单。让公众知道哪些国家已经和尚未缴纳摊款，可能会鼓励缔约国按时全额缴纳其摊款。然而，参加磋商的某些成员认为，公布关于摊款缴纳状况的信息（“指名”和“羞辱”）可能引发缔约国的不良反应。**

### 建议3

- **法院应尽早向缔约国提供关于为下一财政期间进行的规划方面的信息。这样的早期信息应该能够使缔约国采取必要的预防措施，使他们能够及时缴纳他们的摊款。**

### 建议4

- **缔约国，特别是缔约国大会主席团的成员，应该利用适当机会提醒拖欠的其他缔约国，他们对法院是有财务承诺的。重要的是要使拖欠的缔约国的代表了解事实真相及不交和迟交摊款对法院可能造成的影响，并鼓励他们与其自己政府有关当局进行斡旋。**

## **《罗马规约》第 112 条第 8 款的适用**

15. 根据《罗马规约》第112条第8款，“任何缔约国如果其拖欠数额相当于或超过其以往两年的应缴摊款时，将丧失在大会和主席团的表决权”。根据法院《财务条例和细则》条例5.5和5.6，“摊款”包括摊款和向周转基金的预缴款。一旦由于应急基金的建立而对《财务条例和细则》所做的修改通过之后，向应急基金的预缴款很可能要加到这一单子中。<sup>11</sup>

16. 尽管缔约国表示希望由于不缴纳摊款而丧失表决权应该避免，他们也认为，《罗马规约》第 112 条第 8 款应该严格执行。关于免除丧失表决权的的可能性，大家要求拖欠的缔约国就此提出的申请应该有充实的内容并得到客观的分析，而且不应该为分析这样的申请成立新的机构。

17. 预算和财务委员会在其2005年4月的报告中指出，大会要求秘书处应致函缔约国，说明根据《罗马规约》第112条第8款，他们可能会丧失表决权。委员会建议，大会要求秘书处在每年1月通知缔约国，并在每届会议开幕时通知大会哪些缔约国没有资格进行表决。委员会还建议，要求秘书处定期向缔约国通报哪些国家在缴纳摊款之后恢复了他们的表决权。

---

<sup>11</sup> 参见 ICC-ASP/3/Res.4 号决议，B。

18. 关于可能丧失表决权，法院的有关条例和细则没有超出第112条第8款的规定的准则。这就引起了对这一条在实践中的适用性的一些问题。鉴于《罗马规约》第112条第8款参照了联合国宪章第19条，联合国的做法则有特殊的意义。

19. *丧失表决权是根据事实自动发生还是需要缔约国大会做一个根本性的决定？*

联合国在其宪章第19条方面的做法，尽管不完全一致，显然是基于这样的前提，即第19条第1款依规定本身生效。<sup>12</sup>当预算和财务委员会建议应定期向缔约国通报哪些缔约国没有资格参加表决和哪些缔约国在缴纳拖欠摊款后恢复了表决权的时候，看来委员会同意《罗马规约》第112条第8款应以同样的方式适用。（见上面第17段）。

20. *在提到免除丧失表决权时应适用哪些标准？*

联大1999年12月23日的54/237 C号决议敦促要求免除宪章第19条对他们适用的拖欠摊款的所有成员国尽可能提供充分支持性资料，包括关于经济总产值、政府收支、外汇资源、债务、履行国内和国际义务方面的困难以及其他可能支持其说法的任何其他资料，即未缴款是由于成员国不可控制的条件造成的。缔约国对法院的摊款比联合国成员国对联合国的摊款少得多。因此，看来要求同样的支持性资料以免除在罗马规约缔约国大会丧失表决权是不切实际的或牵强的。然而，由于不缴纳摊款而可能丧失表决权的威胁不能因为提供一个便当出路而受到削弱。因此建议，在执行《罗马规约》第112条第8款时应遵循联大已为宪章第19条确定的同样的标准。如果缔约国要采纳这一建议，让缔约国有足够的时间汇集和提交必要的报告和说明是重要的。<sup>13</sup>

作为一种另外的标准，有人建议，缴纳部分拖欠摊款可以准许免除丧失表决权，这将显示这一有关缔约国的良好愿望。为了避免滥用这一备选办法，由于部分缴纳拖欠款而免除丧失表决权，在几年的时间内对同一个缔约国适用不能超过一次或两次。

关于涉及相对的小额钱款，参加磋商的某些代表对免除丧失表决权是否从根本上有道理表示疑问。

21. *什么机构来评价缔约国提出的免除丧失表决权的申请？*

可以考虑的机构有——法院书记官处、缔约国大会、大会主席团、大会秘书处、预算和财务委员会——看来只有后者有充分的资格和独立性能承担此项任务。此外，《预算和财务委员会议事规则》规则9<sup>14</sup>规定，“委员会应负责对提交大会涉及财务或预算问题的任何文件或者缔约国大会可能委托的任何其他财务、预算和行政性质的事项进行技术性审查。”因此，建议要求预算和财务委员会就适用《罗马规约》第112条第8款第二句话将采取的行动向缔约国大会提出建议。<sup>15</sup> 缔约国大会决定根据预算和财务委员会的建议以简单多数<sup>16</sup>准许免除丧失表决权。

---

<sup>12</sup> Tomuschat, "Art. 19 N 15-25", 在 B Simma (ed)中, *联合国宪章* (第二版, 2002年)。

<sup>13</sup> 这将需要为 2005 年 11 月举行的缔约国大会第四届会议和 2006 年 1 月的复会采取一种特别做法，因为本报告所建议的标准将还未及时被大会通过而使缔约国能据此准备他们的申请。

<sup>14</sup> *国际刑事法院罗马规约缔约国大会正式记录, 第二届会议, 纽约, 2003 年 9 月 8 日至 12 日* (联合国出版物, 销售编号 C.03.V.13), 附件 III, ICC-ASP/2/10。

<sup>15</sup> 也参见《联合国大会议事规则》规则 160 (联合国文件 A/520/Rev.15)。

<sup>16</sup> *国际刑事法院罗马规约缔约国大会正式记录, 第一届会议, 纽约, 2002 年 9 月 3 日至 10 日* (联合国出版物, 销售编号 C.03.V.2 和更正), ICC-ASP/1/3, 第二部分 C, 《联合国大会议事规则》规则 64。

22. 基于上述情况，参照联合国在宪章第 19 条方面的已有做法对适用《罗马规约》第 112 条第 8 款的问题进行了讨论，并得到了有关缔约国的一致同意。

### **建议 5**

- 关于丧失表决权问题，应适用《罗马规约》第 112 条第 8 款第一句话，理由是该条依规定本身生效。

### **建议 6**

- 关于免除依照《罗马规约》第 112 条第 8 款第二句话丧失表决权的可能性，应适用与联大确定的联合国宪章第 19 条同样的标准。

### **建议 7**

- 应要求预算和财务委员会评价缔约国对免除丧失表决权的申请，并向缔约国大会就适用《罗马规约》第 112 条第 8 款第二句话将采取的行动向缔约国大会提出建议。

### **建议 8**

- 为了澄清《罗马规约》第 112 条第 8 款第二句话在未来的适用，缔约国大会在其下届会议上，应通过一项决议，包括下述段落：

*强调* 赋予法院必要的财务资源的重要性；

*敦促* 所有《罗马规约》缔约国，根据缔约国大会通过的 有关决定，尽快和全额转来他们的摊款；

*忆及* 根据《罗马规约》第 112 条第 8 款，任何缔约国如果拖欠对本法院费用的摊款，其拖欠数额相当于或超过其以往整两年的应缴摊款时，将丧失在大会和主席团的表决权（ICC-ASP/3/Res.3 号决议，第 12 段）；

*决定* 预算和财务委员会就适用《罗马规约》第 112 条第 8 款将采取的行动向缔约国大会提出建议；

*要求* 秘书处根据预算和财务委员会的建议，每年 1 月向缔约国通报，并在每届会议开幕时向主席通报哪些缔约国没有资格参加投票以及哪些缔约国已要求免除丧失表决权；

*进一步请求* 秘书处定期告知缔约国哪些缔约国在缴纳拖欠款之后恢复了表决权；

*敦促* 拖欠摊款且要求免除适用《罗马规约》第 112 条第 8 款的所有缔约国提供尽可能充分的支持性信息，包括经济总产值、政府收支情况、外汇资源、债务、履行国

内和国际义务方面的困难及其他可能支持其未能做出必要付款是由于缔约国不能控制的原因的说法的任何其他信息；

决定 要求免除适用《罗马规约》第112条第8款的缔约国应在预算和财务委员会届会前至少两周将申请递交给大会秘书处，以便确保能全面审议这些申请。

---0---