
缔约国大会

Distr.: General
17 November 2006
CHINESE
Original: English

第五届会议

海牙

2006年11月23日至12月1日

主席团关于缔约国拖欠摊款的报告

秘书处的说明

根据2005年12月3日ICC-ASP/4/Res.4号决议第40和48执行段落，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组举行的非正式磋商的结果以及预算和财务委员会第七届会议工作报告中关于这一问题的建议。

主席团关于缔约国拖欠摊款的报告

1. 根据大会在其第三届会议上通过的 ICC-ASP/3/Res.8 号决议，国际刑事法院（下称“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。主席团最初关于拖欠摊款问题的报告（ICC-ASP/4/14）在缔约国大会（下称“大会”）第四届会议上通过。
2. 大会在其第四届会议上通过的 ICC-ASP/4/Res.4 号决议请主席团向缔约国大会第五届会议报告拖欠摊款的状况，如果必要包括如何促进及时、全额和无条件缴纳摊款和法院费用的预缴款措施的建议（第 40 段）。决议进一步要求主席团通过向大会提交文件的准则（关于依照《罗马规约》第 112 条第 8 款提出免除的请求）并将其转交法院（第 48 段）。
3. 2006 年 4 月，纽约工作组协调员 Allioaiga Feturi Elisaia 大使阁下（萨摩亚）为分配给该工作组的问题任命了一名召集人 Marko Rakovec 先生（斯洛文尼亚）。本报告反映的是召集人主持的关于上述两个问题进行的磋商的结果。
4. 在 2006 年 6 月和 8 月之间，召集人就财务和摊款问题与法院书记官处、大会秘书处及预算和财务委员会（下称“委员会”）的专家进行了多次非正式磋商。他还与《罗马规约》的具体缔约国进行了联系，并会见了促进设立国际刑事法院联盟的代表。另外，他还有机会与联合国会费委员会的秘书进行交谈，并讨论联合国在处理拖欠摊款方面的经验。
5. 召集人于 2006 年 7 月 27 日和 8 月 3 日在纽约与有关缔约国举行了两次会议。然后向所有缔约国常驻纽约联合国代表团发去最新的报告草案，要求他们在 2006 年 8 月 9 日之前提出意见。

I. 截至 2006 年 8 月 7 日的摊款缴纳状况

6. 到 2006 年 8 月初起草本报告时，法院已完成了三个财政期间（2002/2003 年、2004 年和 2005 年），并进入第四个财政期间（2006 年）的中期。截至 2006 年 8 月 7 日，未缴纳的摊款总额为 2,487.1 万欧元，是批准的 2006 年预算 8,246 万欧元的 30%。截至 2006 年 7 月 31 日，有六个缔约国尚未缴纳前两整年的摊款，这意味着将有高至 6% 的成员国可能被排除在表决之外。¹ 2007 年初没有资格进行表决的缔约国可能更多，因为到那时 2005 年和 2006 年未缴纳的摊

¹ 摊款和周转基金的预缴款根据缔约国大会通过的预算和决定的周转基金数额计算。随后，书记官长通知各缔约国每年应缴纳的摊款和周转基金的预缴款（*国际刑事法院罗马规约缔约国大会正式记录，第一届会议，2002年9月3日至10日，纽约*（联合国出版物，销售编号C.03.V.2和更正），ICC-ASP/1/3，第II部分D，《财务条例和细则》条例5.5）。根据《法院财务条例和细则》条例5.6，摊款和预缴款应在收到法院关于确定的该有关政府的摊款的最初通知之日起30天内缴清（每年1月）。自下一日历年1月1日起，尚未缴纳的摊款和预缴款余额，应被视为已拖欠一年。

款将被视为拖欠摊款。各财政年度未缴纳摊款的分配情况如下²：2002/2003 财政期间，未缴纳摊款为 11,066 欧元（占当年预算的 0.04%）；2004 财政期间为 147.6 万欧元（占当年预算的 2.8%）；2005 财政期间为 452.8 万欧元（占当年预算的 6.7%）以及 2006 财政期间为 1,841.7 万欧元（占这一年预算的 22.5%）。³ 上述法院的财务形势（到 2006 年 8 月初已收到 2006 年摊款的 77.5%）显示与前几年的财务形势相比略有改进。⁴ 预算和财务委员会第六届会议工作报告⁵ 表示了更大的关切，但如上所述在接下来的三个月中情况有了改进。最大的改进在 2005 年底和 2006 年初——就在 2006 年 1 月在纽约召开的大会第四届会议的复会选举法院的新法官之前。

7. 许多代表团在磋商中对法院未缴纳摊款的形势表示了严重的关切。他们强调了这样的事实，即根据法院书记官处的说法，当前的未缴纳摊款迄今尚未造成对法院工作的任何障碍（引发了现金流危机）只是因为法院前几年的支出不足。但这一形势很可能就在下一年初有所改变。因此，代表团建议应采取新的措施鼓励缔约国按时缴纳其摊款。

8. 一些代表团还重申，在法院预算拨款的各科之间进行被称作“相互借款”（联合国的一种普遍做法）的可能性是非常有限的。⁶ 因此，不缴纳或推迟缴纳摊款在将来可能为法院造成财政困难，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，缔约国积累的拖欠摊款越多，他们就越不能和越不愿意全部缴清，这将对法院产生严重的长期影响。

9. 当召集人询问不缴或迟缴摊款的原因时，缔约国反复地做出下列其中一种解释。⁷

(a) 不缴是属技术性质的，主要是负责与法院联系的各国家机构之间缺乏内部协调的结果；

(b) 不缴是财政资源有限的结果，有限的财政资源使政府不能履行向国际组织全额缴纳拖欠摊款的义务；

(c) 未及时缴纳摊款是由于某些缔约国预算计划不周造成的——它们在每年年底而不是年初预留资金。

10. 然而，参加这些磋商的缔约国表示了对法院的有力支持，其中几个拖欠摊款的缔约国承诺在可能的尽早时间缴付其拖欠的摊款。

² 法院 2002-2003 年的预算为 30,893,500 欧元；2004 年的预算为 53,071,846 欧元；2005 年的预算为 66,784,200 欧元以及 2006 年的预算为 82,464,400 欧元。

³ 只是摊款；不包括周转基金的预缴款。

⁴ “到 2005 年 6 月底，只收到了 69% 的摊款，而 2004 年同期收到了 65%”，主席团关于缔约国拖欠摊款的报告（ICC-ASP/4/14），第 5 段。

⁵ ICC-ASP/5/1 号文件第 12 段。

⁶ *国际刑事法院罗马规约缔约国大会正式记录，第一届会议，2002 年 9 月 3 日至 10 日，纽约*（联合国出版物，销售编号 C.03.V.2 及更正文件），第 II 部分 D，《财务条例和细则》，条例 4.8。

⁷ 所提出的理由与向前协调员所述理由有所不同（ICC-ASP/4/14），第 6 段。

II. 建议

促进及时、全额和无条件缴纳摊款

11. 在 ICC-ASP/4/Res.4 号决议第 40 段中，大会请主席团提出关于促进及时缴纳摊款的措施。另外，在召集人举行的磋商过程中，缔约国的代表强调应尽一切努力鼓励及时、全额和无条件缴纳摊款。许多代表团认为，法院应采取新的措施鼓励缔约国及时缴纳其摊款。

12. 《国际刑事法院罗马规约》已对及时缴纳摊款提供了鼓励，即拖欠摊款的缔约国可能会丧失其表决权（第 112 条第 8 款）。另外，关于向缔约国分配盈余的问题，ICC-ASP/3/Res.4 号决议修改的《法院财务条例和细则》条例 4.7 规定，财政期间结束时的预算如有现金盈余将根据与该盈余有关的财政期间适用的分摊比额表分给缔约国，并将其交还给已缴清其该财政期间摊款的缔约国。自然，尚未缴付其摊款的缔约国将不参加任何现金分配，其（未缴）摊款的余额将予以抵消。然而，由于其未缴摊款，实际的盈余将少于计算出的预算和执行之间的差额（原预算额减去该财政期间结束时已支出的数额）。⁸因此，在出现现金盈余的情况下，已缴付其摊款的缔约国所收到的款额将少于他们应得的款额。⁹

13. 联合国系统的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摊款。¹⁰同时，迟缴或不缴各类摊款仍是许多国际和区域组织面临的重大挑战。有必要强调，对《罗马规约》的大多数缔约国来说，给法院的摊款相对是很低的数额。¹¹

14. 促进设立国际刑事法院联盟起草了一份其他国际组织为及时付款所提供的鼓励措施的研究文件。与会者还听取了会费委员会秘书 Mark Gilpin 先生对联合国做法的介绍。

15. 工作组讨论了所提及的许多可能促进及时向法院预算缴款的鼓励措施。然而，与会者在关于法院可能采取哪个措施方面存在分歧。某些人认为，法院应当认真考虑采取某些新的措施（例如，在线公布拖欠摊款的状况、收取拖欠摊款的利息、对早缴款给予折扣、提交缴款计划），而其他人则对这些措施表示关切并怀疑它们的实际价值。他们认为，这样的鼓励措施将会对书记官处和/或秘书处造成额外的负担和费用，但可能对及时缴款产生很小的效果。这些代表团宁愿在这方面的行动限于书记官长和/或秘书处与拖欠摊款的缔约国双边提出这一问题，以确保缴纳拖欠摊款。

⁸同上，条例 4.6。

⁹例如，在 2004 财政期间，未支付余额达到 9,876,000 欧元。某一缔约国在此财政期间已全额缴纳了其摊款，并且根据其摊款比额，达到 2.5%，应收到 246,900 欧元。然而，由于其他缔约国的未缴付摊款为 4,450,000 欧元，那个缔约国将只能收到 135,650 欧元。

¹⁰例如，见联合国系统各组织及其他多边区域组织实施的一些缴款计划的鼓励措施和惩罚措施的资料（联合国文件 A/56/11/Add.1），或会费委员会关于鼓励缴纳拖欠摊款措施的近期报告文件（联合国文件 A/59/11）。

¹¹一些缔约国的拖欠摊款不足 10,000 欧元，这不应对那些要汇款的缔约国造成很大负担。

16. 工作组特别详细地讨论了关于拖欠摊款的信息是否也应该向公众公开。例如通过在法院的网站上公布拖欠摊款的缔约国名单。一些代表团反对做这种公布。他们对这种做法的实际价值表示怀疑，因为这可能无意中使本来就敏感的拖欠摊款的问题政治化。其他人支持这一想法，觉得这种关于法院财务状况的信息没有理由不应该向公众公开。他们认为公布这样的信息是重要的，因为这实际上是支持保证按时缴款的努力。在线公布这种信息的想法与在有关法院的一切事务上提高透明度的总的努力是一致的。他们还指出，定期发布关于法院财务状况的信息，包括从缔约国收到的缴款情况是许多国际组织的惯常做法，更不用说联合国。最后，他们忆及，这种信息在大会每年的届会上还是要以官方文件的形式予以公布的。一个代表团建议，如果在法院网站上公布拖欠摊款的信息是更加非正式的性质，例如作为一种情况介绍，而且只限于说明应缴数额和实际收到的数额，而不是尚未缴纳的数额，这种做法在政治上就更容易被接受。

17. 因此，在这一阶段，召集人只将辩论集中在某些鼓励措施方面，即那些对所有代表团大体上都能接受的措施。然而，根据拖欠摊款总额的变化及法院的财务状况，缔约国不妨在提议将来应采取的新措施之前反复思考一番。

18. 工作组认为可以考虑在大会第五届会议的综合决议中通过下列建议：

建议 1

- 如适用，**法院书记官处（下称“书记官处”）每季度应向缔约国提供自《罗马规约》对每个缔约国生效以来关于从缔约国收到的摊款的最新情况**，以便提高法院管理的透明度，并使缔约国了解关于法院财务状况的最新信息。这一通知应该发往各国首都，以及在海牙和纽约的有关使馆和常驻代表团。为了确保相关的人收到必要的信息并就此采取行动，也许有必要与任何一个缔约国的几位代表进行接触。

建议 2

- **主席团以及各缔约国在与其他缔约国的双边接触中应当酌情继续商讨法院的财务状况问题，并且强调及时缴纳摊款对法院有效运作的重要性**。重要的是要使拖欠摊款的缔约国的代表了解事实真相，及不缴或迟缴摊款可能对法院造成的影响，并鼓励他们向其自己政府的有关当局做工作。

建议 3

- 为了有助于法院和缔约国之间在摊款问题上进行更好的沟通，缔约国应当**每年及在法院提出要求时，向秘书处提供实际负责向法院缴款的个人的资料（姓名和详细的联系方式）**。提供这一资料的同时可自愿地说明该缔约国预计何时将其摊款汇至法院。

建议4

- **法院应当继续尽早向缔约国提供关于其财政维持能力及为下一个财政期间的预算进行规划的信息**。在不影响预算和财务委员会相关建议以及缔约国大会决定的情况下，及时地提供这种信息应当使缔约国能够预先采取必要的措施使他们能够按时缴纳摊款。

建议5

- 缔约国大会主席团应在法院整个财政年度定期审议已收到的缴款状况，并酌情考虑促进缔约国缴款的新措施。

要求免除丧失表决权

19. 《罗马规约》第 112 条第 8 款规定，任何缔约国如果拖欠摊款，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。¹²根据由 ICC-ASP/4/Res.10 号决议修改的法院《财务条例和细则》条例 5.5 和 5.6，“缴款”包括摊款和周转基金或应急基金的预缴款。

20. ICC-ASP/4/14 号文件第 19 段指出，丧失表决权依照规定生效。¹³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。

21. 关于要求免除的问题，《罗马规约》第 112 条第 8 款和 ICC-ASP/4/Res.4 号决议第 42 执行段落敦促所有要求免除的拖欠摊款的缔约国尽可能提供最全面的支持性资料，包括关于经济总产值、政府收支、外汇资源、债务、履行国内和国际财政义务方面的困难的资料，以及任何其他可支持其未缴款是由于这些缔约国不可控制的情况所致的说法的资料。¹⁴

22. ICC-ASP/4/Res.4 号决议第 43 执行段落进一步谈到，上述资料至少在预算和财务委员会会议前一个月提交给大会秘书处，然后预算和财务委员会在大会就免除丧失表决权的任何要求做出决定之前向缔约国大会提出建议（第 44 段）。这一程序从缔约国大会第五届会议起适用（第 45 段）。

23. 预算和财务委员会在其第六届会议工作报告（ICC-ASP/5/1）第 16 段中制定了审议免除要求的程序。委员会同意由主席责成三位委员会成员在第七届会议前提前一至两天举行会议，审议按照大会的决定适用豁免的问题。这三位委员会成员将举行非正式会议，并向整个委员会提出他们的结论。然后，委员会

¹²《罗马规约》第 112 条第 8 款规定，“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。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。”

¹³ Tomuschat “Art. 19 N 15-25”, B. Simma (ed.), *联合国宪章*（2002 年第二版）。

¹⁴这些与联合国大会在其 1999 年 12 月 23 日的 54/237 C 号决议中通过的准则是相同的。

将通过对大会的建议。这项安排将于 2006 年开始实施，然后接受委员会审查。委员会在报告第 17 段中进一步谈到，上述负责研究免除申请问题的三名委员会成员也应当在委员会第七届会议前预先审议这一问题。¹⁵

24. 在其 ICC-ASP/4/Res.4 号决议第 48 执行段落中，大会要求主席团通过向大会提交文件的准则。¹⁶因此，工作组讨论了在可能免除丧失表决权方面还可以制定什么新的准则。

25. 这一问题在 2005 年已经讨论过（见 ICC-ASP/4/14 号文件中的报告）。大会注意到，缔约国向法院缴纳的摊款比联合国成员国向联合国缴纳的要少很多。因此，要求为免除丧失在罗马规约缔约国大会上的表决权提供同样的支持性材料，也许不现实或过于苛刻。

26. 有人指出，对丧失表决权可以做出不同的解释。一方面，它确实可以鼓励有关缔约国按时缴纳其摊款，而另一方面将缔约国排除在大会表决，包括选举之外，可以误解为预示该国对法院的工作缺乏政治承诺，而实际上不支付的原因更多的是财务性质的。

27. 然而，某些代表团极力告诫，不能够通过轻易地同意不履行每一个缔约国在加入《规约》时知晓所承担的约定义务而削弱《罗马规约》规定的唯一防止不缴款的措施。

28. 会上进一步强调，缔约国应当提供全面的理由支持他们关于未能缴纳必要的费用是他们无法控制的情况所致的说法。

29. 由于提出支持免除申请的必要证据可能有困难，秘书处应当提早事先（例如 1 月中旬和 6 月中旬）通知面临在大会丧失表决权的缔约国，以便他们有足够的时间做准备。应当要求缔约国在预算和财务委员会会议一个月前提交免除请求。委员会每年举行两次会议，一次在 4 月，一次在 10 月，因此，缔约国最迟也需要在每年的 3 月或 9 月开始之前提交免除请求，以便进行适当的审议，并保证大会及时做出决定。

30. 然而，仍然没能解决如何处理自 1 月 1 日起成为拖欠摊款的并在那一个月将要丧失表决权的国家的问题，因为看来这些国家可能没有办法要求委员会（仅在 4 月和 10 月举行会议）给予免除。如果在 1 月至 4 月期间的复会上出现要进行选举或任何表决的情况（如 2006 年 1 月进行的第二次法官选举），那么这个问题将特别重要。显然，在这种情况下，缔约国就必须在前一年委员会 10

¹⁵在其第六届会议工作报告（ICC-ASP/5/1）的第 15 段中，委员会强调，它不可能在委员会于每年 10 月举行的五天会议上充分完成大会委托的任务。委员会担心，审议预算、办公用房、财务账目和一系列其他预算与行政问题已占据委员会太多精力，使委员会无法按照其职责范围向大会提供高质量的建议。不过，委员会还是希望尽可能避免延长 10 月份的会议。

¹⁶也见预算和财务委员会第六届会议工作报告第 17 段（ICC-ASP/5/1）。

月会议前的一个月提出免除丧失表决权的请求。委员会应当在 6 月中旬的通知信函中提请有可能在下一年的 1 月 1 日成为拖欠摊款的国家注意这一问题。¹⁷

31. 工作组认为，大会可审议以下免除申请的准则，以便在其第五届会议上在综合决议中予以通过：

建议 6

- **依照《罗马规约》第 112 条第 8 款请求免除丧失表决权的缔约国，应（根据 ICC/4/Res.4 号决议第 42 执行段落）提交正式和全面支持关于未能做出必要支付是该缔约国所无法控制的情况所致的主张的资料和/或文件。**

建议 7

- **缔约国可提交以前曾为同样目的而向其他组织提交过的文件。大会应充分考虑到另外一个组织因其未缴纳摊款而做出的关于丧失表决权的决定，但不应影响大会本身做出决定。**

建议 8

- **如有可能，请求应当附有请求国的支付计划，或将此问题作为紧迫事项处理并为尽快支付采取具体步骤的其他形式的政治承诺。虽然是由每个国家自己决定是否制定一项具体的支付计划，但是提供汇寄拖欠摊款的支付计划将极大地增加允许参加表决的可能性。**

建议 9

- **秘书处每年应当两次通知可能丧失表决权的缔约国（1 月中旬和 6 月中旬），以便缔约国有足够的时间为预算和财务委员会 4 月和 10 月召开的两届会议中的一届会议准备免除请求。**

建议 10

- **对于在某一年的 1 月 1 日丧失表决权的缔约国，如果将召开要举行重大选举的大会的复会，大会可以在没有预算和财务委员会建议的情况下审议在上述情况下提出的免除申请。因此，缔约国将没有机会为 1 月 1 日至预算和财务委员会每年的第一届会议期间举行的大会其他会议或主席团的会议提交申请。**

--- 0 ---

¹⁷也见预算和财务委员会第七届会议工作报告（ICC-ASP/5/23 和 Add.1）第 16 至 19 段。