

---

**第七届会议**

海牙

2008年11月14日至22日

**主席团关于独立监督机制的报告**

**秘书处的说明**

根据 2007 年 12 月 14 日的 ICC-ASP/6/Res.2 号决议第 24 段，缔约国大会主席团谨此提交关于独立监督机制问题的报告，供大会审议。报告反映了纽约工作组根据 2008 年 2 月 11 日主席团第一次会议上交给它的任务所开展讨论的结果。

## 目录

	段次	页次
第一部分： 总论.....	1-13	3
导言.....	1	3
A. 背景.....	2-4	3
B. 在法院设立独立监督机构应遵循的原则.....	5-13	3
第二部分： 磋商进程.....	14-22	5
C. 协调员的目标.....	14-15	5
D. 方法.....	16-21	5
E. 结论.....	22	6
第三部分： 关于如何实施磋商进程的果的建议.....	23-40	7
附件 非文件： 国际刑事法院的监督机制.....		11

## 第一部分：总论

### 导言

1. 本报告是根据缔约国大会（以下称“大会”）主席团交给设立国际刑事法院独立监督机制协调员的任务而提交的。报告的目的是阐述该事项的范围，使缔约国熟悉其限定因素，详细阐明在设立此监督机制过程中必须予以考虑的一些事项，并给讨论指明方向，以便下一任协调员能够更有针对性地开展工作，以确定必须进行哪些工作以及以怎样的次序和怎样的时间表来完成这些工作，从而使大会能够做出具体的决定并着手将这些决定付诸实施。

### A. 背景

2. 《罗马规约》第 112 条第 4 款规定：“大会还可以视需要设立附属机关，包括设立一个负责检查、评价和调查本法院的独立监督机制，以提高本法院的工作效率和节省开支。”

3. 2005 年（ICC-ASP/4/Res.4<sup>1</sup>），国际刑事法院罗马规约缔约国大会要求提交关于独立监督机制的建议。为此目的，主席团在 2006 年 4 月 5 日举行的第 13 次会议上任命 Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini 大使（约旦）为纽约工作组关于监督问题的协调员，同时考虑到联合国系统内的相应机制以及为填补该机制方面的空白而正在做出的努力。

4. 在 2008 年 2 月 11 日举行的第一次会议上，主席团任命 Andreas D. Mavroyiannis 大使（塞浦路斯）为法院监督机制问题的协调员。2008 年 6 月 2 日，协调员向缔约国散发了一份关于该问题的非文件（见附件）。随着本报告的提交，协调员已经完成了他的任务，并且由于他于 2008 年 7 月 30 日辞去了他的职务，因此主席团必须任命一位新的协调员，以便为大会第七届会议起草一份决定草案。

### B. 在法院设立独立监督机构应遵循的原则

5. 监督机制的主要目的应当是确保：

- (a) 法院工作人员的不当行为不会受到姑息；
- (b) 所有工作人员享有正当程序的权利得到充分尊重；以及
- (c) 所有控诉都得到调查，并且提供有效的救济。

6. 独立监督机制的设立应服务于法院的最高利益。这样的话，当发生不良行为案件时，它才不容易受到批评，而且将可以保障涉案各方享有独立的程序。该机制的设立不是为了僭取目前由法院现有部门行使的权限；之所以寻求建立该机制，纯粹是因为由同一实体既作为监督者又作为被监督者，是不适当的。

7. 监督机制若要行使它的职能，必须得到缔约国的充分合作，因为缔约国作为主权国家，享有司法的权力。因此，重要的是，与监督机制有关的一切问题都应当放在监督机制作为一个国际机构的机关可能拥有的权力范围内予以考虑。

---

<sup>1</sup> 国际刑事法院罗马规约缔约国大会正式记录，第四届会议，2005 年 11 月 28 日至 12 月 3 日，海牙（国际刑事法院出版物，ICC-ASP/4/32），第三部分，ICC-ASP/4/Res.4 号决议，第 24 段。

8. 监督机制不仅要得到缔约国的充分合作，而且也要得到法院的必要援助与合作，这对它的成功是至关重要的。
9. 监督机制应当确保在其覆盖的违法乱纪行为种类或人员类别方面不存在任何真空地带，而不论被指控人从属的司法管辖或持有的国籍和/或所处的地点如何，与此同时，也要充分尊重法院及其官员享有的有关特权与豁免。
10. 必须保证监督机制享有充分的业务独立性，而且其规模、设置以及工作方式应当能够保障它的效率和多功能性，这对它的成功也是至关重要的。不管监督机制的负责人由谁任命，该任命机关对监督机制的业务活动不得行使任何权力或施加任何影响。监督机制应当根据法院的结构、规模和性质而定制，并根据它预计的工作量做出调整，而不是一成不变地采用现有的对其目的可能毫无用处的范例。
11. 监督机制必须有能力和调查内部控诉并且对针对工作人员的指控或合理怀疑案件开展调查。无论如何，监督机制将有义务对所有提交给它的控诉进行调查。
12. 监督机制必须确保对法院工作人员及代表法院行事的人员，凡涉嫌重大行为不当者，均可追究责任。它必须能够处理对法院工作人员在总部和在外执行公务期间的违纪或犯罪（包括经济犯罪）行为提出的举报或指控。该监督机制的属人管辖及属物管辖范围尚有待大会确定，但应当包括不当行为的所有可能的表现形式，而且无论其发生在何地，均应一视同仁。
13. 监督机制需要为提出控诉、收集证据、与东道国和国籍国的合作、向有关司法管辖机构提交证据以及（在不需要提起刑事诉讼时）对工作人员的处罚等事项制定和遵守规章条例。除了对正式的控诉做出响应外，监督机制还应当有权在没有人事先提交书面控诉的情况下主动采取行动，对指称不当行为的资料进行核查。对此，无论调查是基于正式控诉还是主动进行的，以下规定的该机制的结构和职能都同样有效。如果调查是主动进行的，建议应规定监督机制有义务在其自主发起的调查表明确实发生违法或乱纪行为时向书记官处做出通知。

## 第二部分：磋商进程

### C. 协调员的目标

14. 协调员的目标是：

- (a) 从各个角度介绍这一问题，并确定所有相关要素，确保采取全面的对策；
- (b) 确定监督机制的设置应包括哪些内容；
- (c) 建议可能的结构和工作方法，使其能够完成承担的任务；
- (d) 确定它将涵盖的人员数量和种类以及将在哪些情形下适用；
- (e) 借鉴在类似情况中存在的最佳实践和经验教训；以及
- (f) 编制对有关问题的研究报告，以协助缔约国的思考和决策过程。

15. 协调员的首要目标是传递这样一种信息，即：法院如果没有这样的机制，就非常容易受到批评。因此，协调员首先要考虑的是必须最大限度地捍卫法院的形象，并避免陷入任何可能令其被指责未能透明和令人信服地处理不当行为的境地。鉴于法院目前尚无一个独立于法院结构之外的监督机制，它只能（就其自身而言且不论国家司法管辖权如何）在内部处理对不当行为的指控，而这样做缺乏客观的可信度。

### D. 方法

16. 协调员在编写本报告的过程中与法院官员、缔约国、联合国官员以及非政府组织举行了会晤。为了便于缔约国和法院提出它们的意见，他起草了一份全面的非文件（见附件），其内容在本报告中已有大量的反映。协调员还分别于 2008 年 6 月 5 日和 7 月 22 日与缔约国举行了两次非正式磋商。

17. 联合国内部监督事务厅主任强调，任何监督服务若要做到有效和可信，都必须享有充分的业务独立性。她提到了联合国的监督制度，该制度包括了对可能的不当行为的稽核与调查，它提供一条热线，允许匿名举报不当行为，并且目前正在对一些方法进行修订，这将改变联合国的一些监督实践和作法。

18. 法院书记官长强调，法院已经拥有处理不当行为的机制，因此书记官处认为，建立一个独立的监督机制没有必要。协调员一开始就已经澄清，缔约国并不是在试图僭取法院的权限，也不是想妨碍后者行使其职能。他强调，根据《罗马规约》的规定，缔约国必须设立一个独立的监督机制，以保护法院的形象，并协助它不仅在不当行为案件中实现司法公正，而且将这一点在公众面前展现出来。他着重指出，法院若要令人信服地处理不当行为案件，仅在内部处理是不够的。

19. 2008 年 7 月 15 日，法院向纽约工作组转交了一份非文件，阐述了自己在这项事项上的看法。法院建议将它现有的审计机构（内部审计办公室）扩大，从而可在该办公室主任的领导下开展对不当行为的调查。法院还建议大会通过一项决议，呼吁缔约国确保工作人员的刑事不当行为不会逃脱惩罚。

20. 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。它们也提醒应避免修订《罗马规约》（协调员澄清说，并没有因为要设立监督机制而要求或提议修订《规约》，只是在涉及引渡的问题上提到了可能的修约）。有一个缔约国提出，扩大法院现有的审计职能，使其也包括

监督职能，这样便能解决问题。其他缔约国提到法院在此问题上的看法及建议的重要性，这些建议似乎都提出要建立一个小型的机制。协调员同意，监督机制应当规模小、费效高，但对于法院提议的机制是否比他提议的机制规模小、费效高，他持怀疑态度。他补充说，法院提议的最主要的缺陷在于它们都不设立一个独立的机构，同时澄清，这是《罗马规约》交给缔约国的一项任务，因此是不能质疑的。

21. 在协调员的文件散发后，一些非政府组织提出了看法。它们同意有必要设立一个独立的监督机制，并注意到《罗马规约》第 112 条在此方面做出了明确的规定。它们支持设立一个专门为法院设计的机制；它们指出，在监督中也应当关注浪费、欺诈和滥用行为；同意应由大会而不是监督机制来起草关于监督机制的条例；认为监督机制必须对大会负责；强调审计与监督之间的区别；并支持拟定有关处理性暴力和性侵犯案件的工作人员条例。

## **E. 结论**

22. 从与协调员的接触中了解到，现阶段要缔约国详细审议这一事项，时机尚不成熟。虽然可以理解缔约国就如此复杂的问题表明自己的立场需要一些时间，但是在近期内设立监督机制仍然是必要的，因此本报告的着眼点是就需要大会、特别是在其第七届会议期间采取的行动取得一些结果。

## 第三部分

### 关于如何实施磋商进程的果的建议

#### 建议 1:

##### 独立监督机制的设立

23. 大会必须作为一项优先事项，在法院内部设立一个独立监督机制。法院必须能够以一种非内部调查的方式对可能遇到的任何严重指控开展令人信服的调查。强烈建议在大会第七届会议上做出关于设立该机构的决定。

#### 建议 2:

##### 独立监督机制的设置

24. 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。

#### 建议 3:

##### 独立监督机制的结构

25. 由于监督机制将详细拟定其工作细则，因此建议 3 和建议 5 只是提供一种指导。

26. 协调员建议监督机制采纳一种三级结构：

- a) 一级处理无法通过管理部门制定的行政措施来处理的内部不当行为，只涉及工作人员；
- b) 一级处理监督机构为提出控诉而调查的所有内部和外部重大不当行为；以及
- c) 一级处理由代表法院行事的人员在履行职务时发生的不当行为。

在所有情况下，如果在调查中发现确有犯罪活动，监督机制必须通知国家当局，至少是犯罪发生地的国家当局，并始终作为有关司法程序的对口单位。

#### 建议 4:

##### 独立监督机制的职能

27. 监督机制的任务权限应仅限于监督，不得包括工作人员管理。如果提起的控诉有表面证据显示属于管理范畴，则应视为不属于监督机制的范畴，并应提交给管理部门。管理部门则应把提交给它的属于监督机制权限的案件交给后者审理。<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 监督机制可以介入管理方面的错误行为可能构成不当行为的案件并对此案件进行调查，前提是如果其调查发现其处理的案件属于可以通过《工作人员条例》第 10 条第 2 款(a)项规定的行政措施（即非纪律措施）处理的管理问题和/或不当行为，则应将其调查结果提交法院管理部门。该条款见国际刑事法院罗马规约缔约国大会正式记录，第二届会议，2003 年 9 月 8 日至 12 日，纽

28. 监督机制的职能不得影响法院《工作人员条例》第 10.2 条第(a)款叙述的内容，该条款规定：“书记官长或适当时检察官可对行为失当的工作人员采取纪律措施。”由于监督机制的宗旨不是行使任何工作人员管理职能，因此属于行政管理范畴的所有纪律措施将继续由上述条款所管辖，但不妨碍监督机制对以下行为开展调查的能力：

- a) 需要采取纪律措施的内部不当行为；以及
- b) 在外部触犯刑律的不当行为。

29. 但是，就条例 10.2(b) 款而言，其规定的职能<sup>3</sup>必须归入监督机制。如果提交监督机制并由其开展的调查导致立即撤职的可能性，并且至少在表面上属于人事管理范畴，则应交法院行政部门处理。但是，如果属于刑事犯罪性质的不当行为导致需要立即撤职，则应由监督机制根据自身的程序处理。

### **建议 5:**

#### **监督机制的范围和权限**

30. 建议将违法或违规行为划分以下类别，但不妨碍监督机制自己向大会提出建议。<sup>4</sup>

#### *A 类违规行为*

31. 这一类别涉及无法通过纯粹的行政措施处罚但同时可能不需要诉诸司法诉讼的所有内部严重不当行为。它也可以涉及对《条例》第 10.2 条(a)款规定给予处罚的违纪行为开展的调查，同时调查的结果必须提交书记官长或检察官采取纪律措施。它涉及法院在册的所有类别的人员，包括当地录用的人员。提交的控诉可由一个委员会审查，该委员会也可以决定是否需要采取临时措施。监督机制将对控诉进行调查并收集证据，收集证据的方式应确保以后这些证据可被法院采信。然后委员会可以再次开会并决定需要正式采取的措施。对这些措施可以在诸如联合国上诉法庭或国际劳工组织行政法庭这样的司法机构提起上诉，以得到最终判决。如果当事人只经历过二审，则上诉既可基于事实提出，也可基于法律提出。

#### *B 类违规行为*

32. 这一类别包含了所有严重的内部不当行为和所有具有外部特征的针对非法院工作人员的违法乱纪行为，即所有具有刑事牵连的违法乱纪行为。如果有人指控法院工作人员有刑事犯罪行为，无论是工作人员提出，还是非工作人员提出，监督机制都必须发起调查。与此同时，监督机制必须通知东道国和有关人员的国籍所属国。法院应完成自己的调查并根据调查结论采取相关行动。一旦有刑事司法机构认定对指称行为的管辖权，监督机制将提供收集的证据。如果尚未有刑事司法机构认定管辖权，则监督机制应为此做出一切努力。行使司法管辖权的国家有义务向国际刑事法院通报其调查和诉讼的进展和结果。

---

约（联合国出版物，销售号 E.03.V.13），（ICC-ASP/2/10），第三部分，ICC-ASP/2/Res.2 号决议，附件。

<sup>3</sup> 条例 10.2 (b)规定：“书记官长或适当时检察官可将玩忽职守，情节严重，包括违反保密规定的工作人员立即撤职。”

<sup>4</sup> 除了它将详细阐述的其他条例以外，监督机制应考虑调解的可行性，前提是其必须有利于司法的最高利益并且能够确保防止不当行为不受惩罚，同时保证为当事方提供法律援助和/或咨询。



### C 类违规行为

33. 这一类别涉及未列入法院工作人员名册但作为法院代理人行事的个人（双重角色的人）在内部和外部实施的不当行为。这些人是以上两个类别未包含的所有人员，例如，应法院请求执行逮捕任务的国家警察人员。在放弃豁免权的前提下，根据犯罪严重程度和内部或外部性质而进行的调查，可变通适用前两类违规行为适用的程序，但是任何起诉都必须与对这类人员有管辖权的当局进行协调。在这类案件中，监督机制的首要目标是揭露犯罪行为，向对犯罪者拥有管辖权的当局提供证据，并坚决促成起诉。

#### **建议 6： 管辖权**

34. 管辖权是监督机制为确保提出起诉而可以动用的工具。除了遵守强制法关于犯罪所在领土国管辖权优先的基本原则外，监督机制必须集中努力，尤其是在情势国和接待法院外派任务的国家，为东道国行使司法管辖权建设必要的能力。监督机制还必须与作为可替代管辖当局的国籍国进行对话，并探讨是否有可能由一个缔约国行使普世司法管辖权。监督机制还必须审查在犯罪人未拥有缔约国的国籍和/或犯罪是在非缔约国领土上实施的情况下宣称拥有管辖权可能产生的影响。同样，监督机制也应当考虑在这种情况下对引渡会有哪些影响。

#### **建议 7： 豁免**

35. 监督机制不得妨碍法院官员在行使其职务时所享有的特权和豁免，但必须以“特权和豁免不能用于为非法行为开脱罪责”的原则为指导。如果需要对享有豁免的个人行使起诉职能，监督机制必须根据规范化的标准，在其认为适宜和得当时建议放弃豁免权。这样，监督机制必须制定对法院工作人员、包括前工作人员适用的豁免制度，并借鉴现有的条约法，详细阐述在发生刑事犯罪行为时放弃豁免权的细则和程序。以上所述也适用于法院及其材料、包括证据材料所享有的法律程序和任何执行措施方面的特权和豁免。

#### **建议 8： 监督机制的问责制**

36. 大会必须设立一个附属机构，由监督机制定期向其报告并对其负责。这个机构对监督机制没有执行权。这个机构可以是一个监督委员会，它将定期听取报告，以及非定期地召开特别会议。它的权限和职能必须与第一批监督机制工作人员的任命以及其工作人员的任命/选举方法同时确定。监督机制的监督机构本身将进一步详细地就它与大会和主席团之间的联系提出建议。监督机制将需要确定它可以向其监督机构披露哪些与正在进行的调查有关的信息。

#### **建议 9： 对预算的影响**

37. 大会应当要求就监督机构的设立和运行给预算带来的影响提出估算，并请法院将这些估算包括在下一部预算中。

**建议 10:**  
**在设立监督机制方面的延误**

38. 如果在大会第七届会议上不能就设立独立的监督机制做出决定，大会应当考虑有可能为处理不当行为采取的临时措施，并考虑请法院为其官员，特别是执行外派任务的官员以及代表其行事的个人制定进一步的行为守则。

**建议 11:**  
**监督机制工作人员需要完成的任务**

39. 一旦组建完毕，监督机制必须处理一些本报告未曾详尽阐述的问题，例如监督机制法人地位的建立、发起和回应控诉的方法和程序、评估控诉的标准、与国家当局和法院其他部门合作的程序，同时制定有关如何对待举报人的政策，要求所有人员有义务：

- a) 报告他们注意到的与违法乱纪有关的信息；以及
- b) 与监督机制合作。

40. 监督机制还应考虑它是否能够发挥作用，在遇到有要求法院承担责任的判决时，例如在判决为法院工作人员的不法行为提供赔偿时，确保判决得到执行。最后，监督机制应评估情势国是否有能力以及准备好根据适当程序和最低司法标准进行调查和起诉，并且在犯罪人可能受到起诉时设法确保对他们的引渡。

## 附件

### 非文件 国际刑事法院的监督机制

#### I. 原则

1. 《罗马规约》第 112 条第 4 款规定，“大会还可以视需要设立附属机关，包括设立一个负责检查、评价和调查本法院的独立监督机制，以提高本法院的工作效率和节省开支。”

2. 一直以来，为了筹备设立这样一个监督机制做出了大量努力，首先是在 2005 年由缔约国大会主席团指定时任约旦哈希姆王国常驻联合国代表的扎伊德·拉阿德·扎伊德·侯赛因亲王殿下担任这一事项的协调员。这些工作目前由 2008 年 2 月 11 日被任命为法院监督机制协调员的塞浦路斯常驻联合国代表安德烈亚·马夫罗西安尼斯先生阁下继续负责。

3. 大会在 2007 年 12 月 14 日的 ICC-ASP/6/Res.2 号决议中，重申“邀请法院与主席团磋商，继续审议关于设立独立监督机制的具体建议，并提交大会下届会议审议。”

4. 负责这一事项的协调员建议，对该事项应在下述原则的指导下进行审议：

- a) 监督机制必须确保对法院工作人员及代表法院行事的人员，凡涉嫌重大行为不当者，均可追究责任。该机制必须能够处理对法院工作人员在总部和在外执行公务期间的违纪或犯罪（包括经济犯罪）行为提出的举报或指控。该监督机制的属人管辖及属物管辖范围尚有待大会确定，但应当包括不当行为的所有可能的表现形式，而且无论其发生在何地，均应一视同仁。
- b) 还必须铭记的一点是，若使监督机制能够行使其职能，其必须得到缔约国的充分合作，作为主权国家，缔约国均有行使司法的权力。因此，凡与监督机制有关的事项，均应放在监督机制作为国际组织的一个机关所能拥有的权力的范围内来看待。有鉴于此，确保监督机制得到缔约国的充分合作，由缔约国动用国家权力为防止有罪不罚提供充分合作，就变得尤为重要。
- c) 监督机制应在法院的框架内开展活动，但必须保持独立。无论由谁来任命监督机制的负责人，该任命机关不得对监督机制的业务活动行使权力或施加影响。对于监督机制的成功尤为重要，必须保证它在业务上享有高度的独立性，而且它的设置必须保证它能发挥效率并具备多种功能。监督机制的设计应当专门照顾到法院的结构、规模和性质，而不能盲目照搬现成的例子，不做任何必要的调整。
- d) 该监督机制不得参与管理法院的工作人员，也不得介入本质上属于管理范畴而非监督范畴的案件，哪怕有人提出了这类投诉，而且从表面上看有理由相信这些案件属于其职权范围。监督机制可以介入因管理不善而构成不当行为的案件，也可以对任何案件开展调查，但前提是，如果调查发现该

不当行为可通过 ICC-ASP/2/10 第(a)段规定的行政措施来处理，则必须把调查结果提交法院的管理部门。监督机制除调查以外职能的启动，前提是必须要有至少需要采取纪律措施的被指控行为。

- e) 监督机制的职能不得影响《国际刑事法院工作人员条例》（ICC-ASP/2/Res.2 号决议，附件<sup>1</sup>）第 10.2 条第(a)款叙述的内容，该条款规定：“书记官长或适当时检察官可对行为失当的工作人员采取纪律措施。”这就是说，监督机制的宗旨不是取代或代替现有的工作人员管理，因此，属于行政管理范畴的所有纪律措施将继续由上述条款所管辖。但是监督机制对于 a)需要采取纪律措施的内部不当行为以及 b)在外部触犯刑律的不当行为将有资格开展调查。

但是，就条例 10.2(b) 款而言，其规定的职能<sup>2</sup>必须归入监督机制。如果提交监督机制并由其开展的调查导致立即撤职的可能性，并且至少在表面上属于人事管理范畴，则应交法院行政部门处理。但是，如果非属行政管理性质的不当行为导致需要立即撤职，则应由监督机制根据自身的程序处理。

- f) 监督机制应有资格接受和调查内部投诉，并在非工作人员对工作人员提出指控或合理怀疑时发起调查。无论如何，监督机制有义务对所有向其提出的有真凭实据的投诉开展调查。
- g) 监督机制的首要目的应是确保：(i) 对法院工作人员的不当行为决不姑息；(ii) 充分尊重所有工作人员享有正当程序的权利；以及(iii) 对所有投诉都将进行调查并提供有效的补救。
- h) 监督机制应确保在其管辖的违法乱纪行为的种类和人员的类别方面不存在任何真空，且不因被告所属司法管辖区或国籍和/或所在地而受到影响，同时还应充分尊重法院及其官员的有关特权与豁免。
- i) 监督机制必须制定和遵守关于提起控诉、收集证据、与东道国和国籍所属国的合作、向有关司法管辖机构移交证据以及（当不符合刑事诉讼条件时）工作人员应承担的后果等事项的规章条例。除了对正式投诉做出响应之外，监督机制还应有权在书面投诉提交之前主动对指称不当行为的情报进行调查。因此，无论调查是基于正式投诉还是主动为之，以下所述该机制的结构和职能都同样有效。如属后一种情形，建议规定当监督机制自行发起的调查显示确已发生违法乱纪行为时，监督机制有义务向书记官处发出通知。

## II. 监督机制的结构和职能

5. 协调员建议监督机制采纳一种如下所述的三级结构：(i) 第一级处理无法通过管理部门制定的行政措施来处理的内部不当行为（只涉及工作人员）；(ii) 第二级处理监督机构为提出控诉而开展调查的所有内部和外部重大不当行为；以及 (iii) 第三级处理由代表法院行事的人员在履行职务时实施的不当行为。

6. 关于监督机制的工作方法，建议在该机制开始运作前 6 个月录用其工作人员，以便起草所有有可能出现的案件以及该机制其他方面职能的详细规章和程序。由于监督机制的工作人员将负责制定有关其工作的细则，因此以下所述的程序只是提示性

---

<sup>1</sup> 载于 ICC-ASP/2/10。

<sup>2</sup> 条例 10.2 (b)：“书记官长或适当时检察官可将玩忽职守，情节严重，包括违反保密规定的工作人员立即撤职。”

的。有鉴于此，必须选拔经验丰富、高度合格并具备很强的调查背景的官员出任监督机制的负责人（有关招聘工作，包括雇用单位、职务级别以及合同期限和可否续签等事项的决定必须尽快做出）。监督机制通过其工作细则后，应提交大会批准。

7. 在以下所有案例中，如果在调查中发现有犯罪活动，监督机制必须通知（犯罪发生地的）国家当局，并始终作为有关司法程序的对口单位。

#### *A 类违规行为*

8. 这一类别涉及无法通过纯粹的行政措施处罚但又可能不需要诉诸司法诉讼的所有内部严重不当行为。它也可以涉及对《条例》第 10.2 条(a)款<sup>3</sup>规定给予处罚的违纪行为开展的调查，同时调查的结果必须提交书记官长或检察官采取纪律措施。它涉及法院在册的所有类别的人员，包括当地录用的人员。所有控诉必须以书面进行，并且必须对其严格保密。

9. 将成立一个三人委员会，其中两人是监督机制的工作人员，一人是被控诉人所在部门的指定代表，负责对控诉进行审查并决定在对控诉进行处理期间应立即采取的临时行政措施。然后，监督机制将着手对控诉进行调查，并收集所有相关证据，证据的收集应遵守有关标准，以确保以后需要时可被法院采信。调查结束后，三人委员会将再次开会，评估证据，并以协商一致方式决定需要正式采取的行政措施。如果三人委员会认为案件非常适合进行调解<sup>4</sup>，则监督机制将向当事方提出建议并自行实施调解程序。当事方可以获得法院内部除监督机制以外的一个实体的法律咨询，该实体待定。

10. 替代方案 1：如果有关工作人员希望对这些措施提出上诉，将由另一个三人委员会（2+1）对证据进行重新评估，以做出最后的决定。替代方案 2：如果提出上诉的话，可将案件提交一个仲裁庭（例如联合国上诉法庭或国际劳工组织法庭，以做出最后判决）。在这种情况下，事实问题和法律问题都将属于法庭的权限范围。

#### *B 类违规行为*

11. 这一类别包含了所有严重的内部不当行为和所有涉及外部（针对非法院工作人员的）违法乱纪行为，即所有具有刑事牵连的违法乱纪行为。如果有人对法院工作人员提出涉及刑事责任的指控，无论是工作人员提出，还是非工作人员提出，监督机制都必须启动规定对第一类违反规定的行为进行的调查。但与此同时，监督机制必须通知东道国和有关人员的国籍所属国。法院应完成自己的调查并进而根据调查结果采取相关行动。如果尚未对指称的犯罪行为行使司法管辖权，法院应把案件提交有关的司法管辖机关，同时提供收集到的证据。如果已有机关行使了刑事管辖权，法院也应提交收集到的证据。行使司法管辖权的国家有义务向国际刑事法院通报其调查和诉讼的进展和结果。对于严重的内部不当行为，监督机制必须逐案确定进行调解是否可行，是否适宜，以及是否与确保有罪必罚的原则一致。监督机制自身应全面制定关于调解的细则和程序。

---

<sup>3</sup> ICC-ASP/2/10。

<sup>4</sup>只有在符合最大司法利益，所有当事人都书面表示同意，而且规定完成调解程序的最后期限的情况下，调解才是适宜的。

### C 类违规行为

12. 这一类别涉及不在法院工作人员名册上但作为法院代理人行事的个人（双重角色）——即以上两个类别未包含的所有人员（例如，可以是负责对法院提出指控的人实施逮捕的一个安全机构的代理人——在内部或外部）实施的不当行为。此类案件在放弃豁免权的前提下，其根据犯罪严重程度和内部或外部性质而受到的调查，可变通适用前两类违反规定行为适用的程序，但是任何起诉则必须与对这类人员有管辖权的当局进行协调。在这类案件中，监督机制的首要目标是揭露违反规定的行为，向对肇事者拥有管辖权的当局提供证据，并敦促和确保对肇事者拥有管辖权的司法当局对其提出起诉。在所有尚未提出起诉的案件中，监督机制必须坚持做出报告并采取其他后续措施。

### 管辖权

13. 在任何起诉中，管辖权都是一个重要的概念，为了指导监督机制为确保起诉所做的努力，概要阐述了司法管辖权的基本原则。此外，这一问题对于指导监督机制着手能力建设，协助东道国必要时提出管辖权主张，以及使监督机制能够处理案件进入司法程序所需的行政管理事项都是至关重要的。

14. 以上三种情况对东道国和接待法院调查团的国家同等适用，但犯罪发生地所在国始终享有优先管辖权。鉴于需要监督机制介入的案件或者发生在法院总部，或者发生在情势国，法院可考虑为实际的操作和与这些国家的合作制定规范，从而明确在有人提出控诉后各个事件在程序上应遵循的程序。在规范程序的框架内，可以探讨在情势国司法能力方面需要开展的任何能力建设。有关程序可以按以下顺序进行：1) 自动启动东道国的司法管辖权，同时向国籍所属国提供资料；2) 如果东道国不愿意或无力行使管辖权，则由国籍所属国行使司法管辖权；以及 3) 如果上述国家都不行使管辖权，监督机制应探讨是否有可能由任何国家行使普世司法管辖权。

15. 如果被指控有不当行为的法院官员所在司法管辖范围既不属于东道国，又不属于国籍所属国，监督机制的作法将根据该第三国是否缔约国而有所不同。如果被指犯罪人位于一缔约国领土之上，该缔约国有义务根据《罗马规约》规定的合作义务与法院进行合作，将涉案官员引渡至东道国或国籍所属国。为此，需要以《罗马规约》修正案的形式建立相关的制度和法律框架，从而一方面规定缔约国有义务引渡，另一方面使监督机制可以积极鼓励和推动引渡进程并提供任何必要的支持。而且，还应通过修订《规约》，以体现缔约国根据有关引渡要求引渡代理人的义务以及监督机制将要发挥的联络人的作用。

16. 如果第三国不是缔约国，则必须在犯罪人所在领土国与东道国和/或国籍所属国之间启动正式的引渡程序。如果在此类案件中没有关于引渡的双边条约，监督机制应考虑开展斡旋，在一般国际法的有关原则基础上，根据“或引渡或起诉”的原则帮助促成引渡。一般来讲，缔约国大会或法院或监督机制应鼓励缔结双边引渡条约。

### 豁免权

17. 当起诉职能需在国际刑事法院系统外部行使时，法院官员在执行公务时享有的特权与豁免是对所有三类案件都适用的一个问题。这里讨论豁免问题是因为有人提出监督机制应建议指定的负责机构在对该机制调查的案件适宜的情况下，逐案决定放弃豁免权。因此，在编写本报告时，广泛提到了授予法院工作人员（包括前工作人员）的不同类型的豁免权以及在犯罪案件中放弃豁免权可遵循的程序。监督机制在这一程

序中的作用极其重要，并且在评估犯罪的严重性、证据的可信性以及为了可以提出起诉而放弃某一官员的豁免权的可取性方面负有重大责任。

18. 监督机制的行事方法决不能等同于剥夺豁免权，而是必须以“特权与豁免不能用于为非法行为开脱罪责”的原则为指导。

19. 《罗马规约》（第 48 条）、2002 年的《国际刑事法院特权与豁免协定》、《总部协定》以及 2003 年的《工作人员条例》充分规定了法院官员的豁免权制度、放弃豁免权的方法以及为撤销职务而进行的诉讼程序。建议监督机制为法院所有类别的工作人员、他们可能实施的所有行为以及他们可能遇到的所有处境和所在的国家确立适用的豁免权制度，并制定提出放弃豁免权的程序 and 标准。在本报告中，下文从监督机制的角度概括描述了适用豁免权的大致蓝图：

- a) 法官、检察官、副检察官和书记官长，以及担任过这些职务的个人享有与外交使团团长相等的特权与豁免。放弃法官和检察官的特权与豁免须由法官绝对多数决定。书记官长的豁免可由法院院长会议放弃。副检察官的豁免可由检察官放弃。
- b) 副书记官长、检察官办公室工作人员和书记官处工作人员遵照实施 2002 年《国际刑事法院特权与豁免协定》第 16 条。副书记官长和书记官处工作人员的豁免可由书记官长放弃。
- c) 法院本身在缔约国领土上享有实现其宗旨所必需的特权与豁免，其所在建筑、档案和文件不容侵犯，其财产、资金和资产享有法律程序的豁免权。法院还享有一切执行措施的豁免权。监督机制起草的条例必须为法院敏感文件和其他可能受豁免制度保护的证据材料的处理程序 and 标准做出规定。

#### *监督机制的报告*

20. 监督机制将向大会专门设立的监督委员会报告，该委员会将不定期召开会议。委员会可仿照永久办公楼监督委员会<sup>5</sup>的架构，必要时可做适当修改，其工作权限和更具体的程序性职能也可以比照上述委员会的作法来决定和通过。缔约国推荐在委员会任职的个人的任命/选举方法尚待确定，但应寻找在监察领域有专长的人，而且应规定委员会成员应是以个人身份任职的专家。委员会每年接受监督机制的年度活动报告，并通过其主席团将该报告的摘要总结提交大会。其工作权限是详细审查监督机制的工作，但对其没有执行权。监督机制没有义务披露与正在进行的调查有关的实质性资料。

### **III. 向大会提出的建议**

#### *建议 1:*

大会应为监督机制开始正式行使职能设定期限，并以此期限为引导继续开展这方面的工作。启动这项机制要求事先招聘其人员，通过其工作权限和规范其工作方法的条例，并确定它在国际刑事法院系统内的位置。

---

<sup>5</sup> ICC-ASP/6/20, 附件二。

*建议2:*

监督机制应嵌入法院现有的法律框架；应将其写入《罗马规约》，其中阐明它的宗旨、工作权限和职能。

*建议3:*

监督机制的法律架构中还应通过具体的细则来对大会动用这项机制做出规范。这些细则将涉及监督机制工作人员的招聘、启动和响应控诉的方法和程序、评估控诉的标准、与国家当局合作的程序，以及监督机制工作中包括上述建议 2 中提议的《规约》修订在内都没有专门做出规定的所有方面。

*建议4:*

缔约国和法院必须进一步审查审计类监察与涉及不当行为的监督之间有何相互关联。法院和大会可考虑把这两项职能交给同一个部门，以加强监察工作的效力。在评估这一作法时，必须考虑它是否会导致任何复杂的问题，以致加重设立监督机制工作的负担，同时也必须考虑到现有的审计作法。无论采取哪一种作法，调查都有可能是在审计框架中提出的怀疑所引发，而在审计过程中审计员都有义务将疑点揭发出来。

*建议5:*

应当认真考虑提出控诉的可能途径。监督机制可仿照联合国内部监察办公室的作法设立一条举报热线，以及其他提出控诉的可能途径，并由监督机制在其条例中做出详细说明。

*建议6:*

大会还可考虑要求法院为其官员以及为代表其行事的个人，特别是在执行外派任务时的表现制定进一步的行为守则。

*建议7:*

大会应考虑在监督机制设立前为处理不当行为而采取的临时措施。

*建议8:*

大会应请法院与那些更经常接待法院执行外派任务官员的情势国建立正式的对 话，以评估它们以公平的方式、根据适当程序和起码的司法公正标准对任何指控开展调查、行使管辖权和与法院进行合作的能力和准备状态。

*建议9:*

大会必须根据主席团的建议考虑未来在审议这一事项方面需要采取的步骤，设立审议这一事项的工作组，并指定一名新的协调员。同时强调指出，必须加快对未决事项（监督机制的工作人员数量、将它的设置纳入预算、最后确定它的工作权限、与法院其他部门、东道国、缔约国以及外派任务所在国的合作程序和方法）的审议，以及完成对现有事项的明确的详尽阐述，以便监督机制能够及时生效。



*建议 10:*

大会应审查对《罗马规约》可能需要做出的修订，以确保将犯罪人引渡到可以对其提出起诉的国家。或者，法院可请各国批准设立“类普世管辖权”，并请非缔约国在此方面与法院签署引渡协议。

*建议 11:*

大会应认真考虑修订《工作人员条例》，规定所有人员有义务 a) 将他们了解的有关信息只报告给监督机制，并 b) 在有必要时，以任何身份与监督机制进行合作。大会应审议监督机制和法院关于举报人的政策（对举报信息的评价，防止打击报复）。

*建议 12:*

大会必须审议监督机制在保障为法院设定责任各类判决（例如：因法院工作人员的不法行为导致的赔偿判决）的执行方面所应发挥的作用。

*建议 13:*

大会可考虑请法院就监督机制的设立和运作给预算带来的影响做出估算。