

附件四

对国际刑事司法的现状总结

补充管辖

模板¹²

1. 辩论的形式

专题小组讨论：补充管辖原则的现状总结：消除有罪不罚的漏洞

2. 基调演讲人、专题讨论小组成员和主持人暂定名单

开幕讲话：联络人

专题讨论小组成员

人权事务高级专员Navanethem Pillay女士（待确认）

国际刑事法院检察官Luis Moreno-Ocampo先生

前南斯拉夫问题国际刑事法庭检察官Serge Brammertz先生

其他人员（待定）

3. 暂定工作日程

2010年6月3日，星期四

15:00-15:15 联络人开幕讲话

15:15-16:45 专题小组讨论

补充管辖原则的详尽阐述

补充管辖的实际应用与《罗马规约》制度

积极的补充管辖：它是什么以及为什么有必要

积极补充管辖的实际执行/为国家司法管辖提供支持

16:45-17:45 公开讨论

17:45-18:00 总结和闭幕讲话

4. 预期成果

决议¹³

¹² 本模板的更新版本可在<http://www.icc-cpi.int/Menu/ASP/ReviewConference>处找到。

5. 背景材料

题为“补充管辖原则的现状总结：消除有罪不罚的漏洞”的主席团关于补充管辖的报告（见附录）

6. 其他信息

- 关于实践中的补充管辖的会间活动
- 参加发表誓言的活动

¹³ 国际刑事法院罗马规约缔约国大会正式记录，第八届会议复会，2010年3月22日至25日，纽约（国际刑事法院出版物，ICC-ASP/8/20/Add.1），ICC-ASP/8/Res.9号决议，附件七。

附录

主席团关于现状总结工作的报告：补充管辖

对补充管辖原则的总结：消除有罪不罚的漏洞

“申明对于整个国际社会关注的最严重犯罪，绝不能听之任之不予处罚，为有效惩治罪犯，必须通过国家一级采取措施并加强国际合作。”——《罗马规约》。¹⁴

“冲突之前、期间和之后发生的严重罪行和暴行不受惩罚的现象，包括性暴力和基于性别的暴力不受惩罚的现象，会严重损害这一早期阶段建设和平的努力。”——联合国秘书长。¹⁵

“我们还打算视需要酌情做出承诺，帮助各国建设保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的能力，并在危机和冲突爆发前协助处于紧张状态的国家。”——联合国大会。¹⁶

A. 引言

1. 自从《罗马规约》通过以来，国际刑事法律取得了显著的发展。国际刑事法院（“法院”）诞生并走向成熟，成为了一个充分发挥职能和运转的法院。第一批案件正在由法官进行审理。法院的判例正在迅速发展。对最严重犯罪负有最大责任的人正被绳之以法。有罪不罚的文化正在消退。

2. 这些发展使我们有理由思索和评价过去十年国际刑事司法的演进，并探讨国际社会可以在哪些方面加强努力，以进一步推动反对有罪不罚现象的斗争。

3. 国际刑事法院是一个别无选择方才动用的终极法院。因此，《罗马规约》创建的国际刑事司法制度在很大程度上有赖于国家一级的行动和活动。根据《罗马规约》，只有当国家当局没有能力或不愿意对大规模暴行进行调查和起诉时法院才会介入。补充管辖原则是《罗马规约》制度运作和长期有效性的不可分割的组成部分。缔约国大会（“大会”）同意在审查会议上专门讨论补充管辖问题，因为推动在国际和国家两个层面反对有罪不罚现象的斗争以确保消除任何有罪不罚的漏洞，是当务之急。与此同时，必须强调法院的司法和检察独立性，并且要强调指出，与案件可受理性有关的任何事项都应由法院的法官做出决定。

4. 本文件的目的是为审查会议期间关于补充管辖的讨论提供背景。文件首先将审视迄今为止在补充管辖原则方面的经验，然后探讨通过哪些途径有可能进一步加强《罗马规约》制度。在此方面，必须指出，法院的核心任务和职能是司法，并且必须强调，法院不是一个发展机构。本文件中的任何提议都绝对无意增加法院的职能或从根本上改变法院与国内司法管辖之间的互动方式。本文件阐述的旨在加强国家司法管辖的活动应由各国在国际和区域组织以及民间团体的合作下自行开展，同时应探索与《罗马规约》制度的衔接及协同效应。由此，本文件试图创建一个平台，以进一步讨论如何发现并在现有的发展合作架构和机构内利

¹⁴ 《罗马规约》序言，第4段。

¹⁵ 秘书长关于冲突后立即建设和平的报告，S/2009/304。

¹⁶ 2005年联合国世界首脑会议成果，A/RES/60/1。

用这种协同效应。这样一来，在帮助国家司法管辖机构做好更加充分的准备时，不会给法院带来任何预算影响。

5. 应当强调指出，每一个缔约国都有责任履行根据《罗马规约》承担的义务。本文件的任何提议和建议不应减轻这些责任，也不能使《罗马规约》义务的履行建筑在补充管辖努力的基础之上。此外，所有旨在加强《罗马规约》制度的活动都不是强制性的，而是要力求获得缔约国的自愿援助。

B. 对补充管辖与法院的总结

1. 补充管辖原则

6. 《罗马规约》制度建立在补充管辖的原则基础之上。《规约》的序言及第17条规定，法院对国内刑事管辖权起补充作用。所以法院不取代国家诉讼程序，是一个别无选择方才动用的终极法院。

7. 法院通过司法评估过程裁定案件的可受理性。只有当缔约国不能或不愿意真正对其司法管辖范围内的犯罪进行调查和起诉时，法院才可以采取行动。因此，即使发生了严重的国际犯罪案件，如果有关国家正在切实进行国内诉讼，该案件也不可受理。但是，关于可受理性的任何裁定，最终只能由法院的法官做出。¹⁷

2. 实践中的补充管辖

8. 法院目前处理着四个情势，分别是刚果民主共和国情势、中非共和国情势、乌干达情势和苏丹/达尔富尔情势。四个情势中，有三个是有关国家自己提交的，在所有案件中，法院都已裁定不存在相关的诉讼程序。

9. 不采取行动在国内切实提出起诉的原因有很多，可能会是因为**没有能力**提出起诉。这里尤其涉及到以下方面的一些技术或能力问题：履约的立法框架不存在或缺乏效力；调查的专业知识和经验不足；不能确定严重案件的优先次序；司法体系内缺乏资源；没有有效的国内证人保护计划，或法院和检察官的人身安全得不到保障；以及判决得不到执行，或总体上缺乏能力和手段。

10. 对于一些有终止有罪不罚现象的意愿和打算、但缺乏资源、专业知识和能力以及有效运转的独立司法机构的国家来说，这些挑战尤为现实。

11. 不愿意开展切实的国内诉讼程序，是一种特别的挑战。出现这种情况的原因是存在对司法机构的政治干预或政府共谋参与了犯罪的实施，其可以表现为不愿意确保对犯罪嫌疑人的逮捕。本文件没有对这种没有意愿的情况进行详细的分析，但是必须铭记的是，仅靠援助和合作是无法解决有罪不罚现象所涉的所有问题的。

12. 在一个情势中，法院永远不可能对其管辖下的犯罪的所有犯罪人提出起诉。虽然《规约》没有做出这样的规定，但是检察官做出了一项政策性决定，只集中对那些对最严重的犯罪负有最大责任的人提出起诉。此外，检察官还持续不断地为需要专注于哪些案件制定战略和标准。但是，这并不意味着较轻犯罪的犯罪人就可以逍遥法外了。同样，没有达到一定严重程度犯罪也不能逃脱惩罚。正如《罗马规约》所确定，要想有效率地实现终止有罪不罚现象的最终目标，要靠缔约国自己，它们必须与法院和其他利益相关方合作，尽其所能对这一进程承担责任，将其当作自己的事业。因此，各利益相关方，特别是缔约国及国际和

¹⁷ 2009年9月25日ICC-01/04-01/07 OA 8号裁决中采用的分两步走的作法值得注意。

区域组织，以及民间团体，可以在积极加强国家司法管辖和促进对引起国际社会关注的最严重犯罪的国内调查和起诉的过程中发挥作用。值得回忆的是，《罗马规约》在序言中指出，对于整个国际社会关注的最严重犯罪，绝不能听之任之不予处罚，为有效惩治罪犯，必须通过国家一级采取措施并加强国际合作。

3. 有罪不罚的漏洞

13. 正如已经指出的那样，缔约国对调查和起诉大规模犯罪负有首要责任。法院对于国家制度没有优先权，只有当法院认定国内司法管辖机构无力或不愿意行动时它才会采取行动。此外，当国家无力或不愿意采取行动时，检察官选择了这样一种政策，即集中对那些对最严重犯罪负有最大责任的人提出起诉。因此，法院不取代国家司法管辖机构对其他犯罪人提出起诉。除此以外，如上所述，在一些情形中，缔约国出于各种原因，无力或不愿意对这些严重的犯罪提出起诉。

14. 这些问题的后果有很多，但首先是会出现有罪不罚的漏洞。**横向上**，法院调查的情势与出于法律或司法管辖原因没有调查的情势之间会出现差别；**纵向上**，在提交法院审判的对犯罪负有最大责任的人与没有提交法院审判的其他犯罪行为之间也会出现差别。¹⁸

15. 还应当强调指出，由于法院的资源和能力有限，而且出于检察官采取的策略，法院目前只集中精力处理那些对犯罪负有最大责任的人。所以，缔约国有必要采取措施，以确保将所有战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪的犯罪人绳之以法，并且对没有达到严重性门槛的犯罪也不会不予惩罚。通过国内的努力以及相互之间自愿的国际援助，反对有罪不罚现象的斗争可以在国家司法管辖制度内取得进一步的进展。

C. 通过积极的补充管辖帮助国家司法机构做好更加充分的准备

1. 积极的补充管辖

16. 积极的补充管辖可以有多种形式，但在本文件中，积极的补充管辖指能够加强国家司法管辖机构的力量并使之能够对《罗马规约》涵盖的犯罪开展切实的调查和审判、但同时无需法院参与能力建设和提供财政支持与技术援助、而是由缔约国相互之间自愿提供援助的一切活动和行动。

17. 因此，实际的援助应尽可能通过缔约国之间的合作方案以及通过国际和区域组织及民间团体来提供。在积极的补充管辖框架内提供的这种援助可以大致分为以下三类：

- a) 首先是立法援助，包括草拟适当的立法框架，为消除这些立法的批准所面临的国内障碍提供援助。此外，还可以通过批准特权与豁免协定以及其他与最严重犯罪的调查和起诉有关的法律文书来提供援助。附件A给出了此种援助的一个例子。
- b) 其次是涉及国家司法制度的**技术援助和能力建设**。此种援助包括但不限于：培训警察、调查员和检察员；在保护证人和受害人方面的能力建设；法医专业知识；培训法官和培训辩护律师；官员的安全和独立性。这些援助可以采取选派法官和检察员协助国家法院开展工作的形式，也可以采取为国家机构和混合法庭的特别战争罪分庭提供支持等其他形式。此外，还可以提供援助，在刑事

¹⁸ 有消息来源显示，仅在波斯尼亚，直接犯罪行为人的数量就在15,000至20,000之间，而前南刑庭在所有前南斯拉夫中也只控告了161人。就法院处理的情势而言，没有这方面的数字，但似乎有可能存在类似的情况。

犯罪领域的相互法律援助方面加强能力建设，以支持在实际起诉过程中的合作。附件B至D提供了在《罗马规约》框架内开展技术援助和能力建设的例子。

- c) 第三，援助建设**实物基础设施**，包括法院大楼和监狱设施，以及这些机构的可持续运行。但是，需要加强能力建设，以确保这些机构的运行达到国际接受的标准，同时，在机构的运行中加入培训会大有好处。附件E和F提供了这类援助的例子。

18. 总的来说，经验表明必须采取全面的作法来加强国家能力，其间应考虑到从启动调查到执行徒刑判决的整个司法周期。如果司法部门中有一个部分不能发挥效力，向其他部分提供的援助就无法达到期望的效果。为了确保可持续性，更加例行的事务，如提供电力和办公文具，或者在监狱提供食物等，也必须考虑在内。此外，援助的许多方面是同时涉及三个类别的。例如，证人保护可能同时需要立法援助和能力建设。

2. 假设情形

19. 国际社会利益相关方之间的合作可以采取不同的形式，也可以有不同的作法，这取决于涉及的情势以及在哪些领域存在需要。如上所述，法院的作用是非常有限的，在多数情形中，主要的活动要由缔约国、国际组织和民间团体开展。可以预见到以下情形：

a) 未发生法院管辖范围内的犯罪

20. 这是多数缔约国经历的情形。但是，这种情形并不减轻对任何未来的犯罪进行调查和起诉的义务，以及对保护平民人口不受此种犯罪伤害所做的承诺。

21. 在这些情形中，一般来讲法院可以发挥的作用十分有限，但是缔约国之间以及缔约国与有关的区域和国际组织之间却存在相当大的双边合作空间，这些合作的目的是为国内司法管辖机构在上述不同领域做好更加充分的准备，并加强预防效果。这将纯粹是一项预防性的努力，其目的是确保未来不会出现有罪不罚的漏洞，同时对未来的犯罪实施起到威慑作用。除此以外，这样的援助还可以帮助有关缔约国打击在其领土上实施的非法活动，或由其国民从事的与在国外实施的最严重犯罪有联系的活动。可以探讨如何实现与现有发展合作方案，特别是在法治领域的此种方案的协同效应。

b) 可能发生了法院管辖范围内的犯罪

22. 这些情形可以出现在正在经历冲突或刚刚经历过冲突的缔约国中，也可以出现在见证了某些其他形式暴力的缔约国中。启动调查的决定尚未做出。

23. 这些情形为推动国内诉讼提供了早期的机会，并要求国际社会与有关缔约国及法院合作，立即采取行动。确保司法制度有能力处理在冲突中可能出现的战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪，以防止有罪不罚现象，对于支持缔造和平的努力起着至关重要的作用。合作应着重于协助国内司法制度立即获得处理最严重犯罪的能力，而不论未来是否会做出任何可受理性裁定。这可以而且也应当成为任何正在进行的缔造和平以及为争取尽早恢复所做的稳定局势努力的一部分。

c) 法院正在调查和起诉其管辖范围内的犯罪

24. 这些情形与(b)段的情形相似，唯一的区别是法院已经根据表面证据裁定了有关情势中案件的可受理性，并因此还认定了犯罪确已实施。这些情形包括这样的案例：法院已经发布了逮捕令，而逮捕令可能已经执行，也可能尚未执行，因此从补充管辖的角度来看案件更

为复杂，因为任何主动行动都不得损害法官做出的裁定。但是，在法院与国家法院之间分担负担的机会是存在的。

25. 在这些情形中，法院正在调查和起诉那些对最严重犯罪负有最大责任的人，有必要为国家司法管辖机构提供支持，以使它们能够处理其他犯罪人和受害人的事宜，根据实际情况，提供支持的方式包括提高国家司法制度的能力，考察为混合法庭及真相与和解委员会等提供支持的各种选择，以及采取传统司法形式。在所有情形中，必须特别考虑到需要保持法院的司法和检察独立性。不得滥用积极补充管辖框架下的行动，以之作为逃避正义的手段。此外，开展的活动还应考虑到如何为法院留下长久的遗产。如前所述，应当探讨如何与正在进行的缔造和平以及为争取尽早恢复所做的稳定局势努力实现协同效应。

d) 法院已经结束了对那些负有最大责任的人的调查和起诉

26. 法院已经结束了它的调查，可能也完成了起诉，或者起诉正在进行之中。那些负有最大责任的人已经受到了法律的制裁。但是，仍然有必要处理其他犯罪人并确保司法制度有能力处理未来的犯罪。法院和国际社会在实际的诉讼程序以及预防未来的犯罪方面都可以发挥作用。在局势稳定下来之后，这可以成为平时的发展合作努力的一部分，而局势尚未稳定时，则可以作为对过渡司法活动以及稳定局势努力的支持。

3. 行动各方

27. 在不同的情形中，缔约国、法院、国际社会和民间团体发挥着不同的作用，并且可以通过不同的机制采取行动。

a) 缔约国的作用

28. 法院可以开展的活动将极大地帮助推动国内诉讼程序的进行并使法治得到加强，但是存在着一些明显的约束。在此方面，通过**国与国的合作**，而法院则在适当的情况下介入，国际社会可以取得更多的成果。

29. 根据《罗马规约》的规定，缔约国有义务与法院合作。而正如《罗马规约》序言中所强调的，对于整个国际社会关注的最严重犯罪，绝不能听之任之不予处罚，为确保起诉，必须在国家一级采取措施。缔约国之间为此目的增强合作是可取的。

30. 在某种程度上，以上所述的许多活动正在由捐助国与合作伙伴共同开展。许多发展合作组织正在实施广泛的法治项目，同时应当进一步探讨如何在《罗马规约》制度与这些活动之间实现协同效应。此外，通过在政府的各个部门以及其他有关组织的工作中将国际和国内法治及刑事司法问题纳入主流并使之成为其工作的一部分，各方可以获得越来越多的好处。

31. 同样，在缔约国刚刚走出冲突的情形下，必须确保有罪不罚的现象无法占据上风。为了缔造和平和稳定局势所做的努力可以包括旨在帮助国家司法制度获得打击最严重犯罪能力的努力，其目的在于防止出现有罪不罚的漏洞，因为这样的漏洞会对有关国家的恢复产生不良的影响。

32. 总体上讲，将《罗马规约》制度纳入现有发展合作和援助努力的主流，有助于加强《规约》以及法院的影响。此外，这还能避免出现该领域的行动各方为不同的目标而奋斗的情形。

33. 受假设情形的种类以及其他一些情形的左右，不同的缔约国对援助的需要不尽相同。但是，在不同的情形中，上面提到的许多活动经常都会有必要。捐助缔约国和伙伴关系缔约国应当充分注意到具体的情形给司法制度带来的具体需要，并努力满足这些需要。

34. 已经为一些缔约国提供了履约立法援助，而且可以进一步扩展这种援助。正在做出努力，在愿意实施证人保护的缔约国与有能力为此提供资金支持的缔约国之间建立三方关系。在为国家司法管辖机构提供支持的其他方面，也可以探讨建立这种关系，而法院正在寻求签订协议，以获得必要的合作。

35. 总的来讲，通过审查现有活动，制定新的方案，努力找出可以探寻协同效应和为加强《罗马规约》制度做出更多努力的领域，缔约国可以取得更大的成就。对于缔约国与国际组织和民间团体之间现有的伙伴关系而言，情况亦是如此。

36. 为了适当推动这种自愿援助，大会应责成缔约国大会秘书处（“秘书处”）推动法院、缔约国、签约国、国际组织、民间团体以及其他利益相关方之间为加强国内司法管辖而开展的信息交流。这一职能将在现有资源范围内设立，并且其作用将受到限制。应当强调指出，这一职能将不会以任何方式参与实际提供援助或能力建设的工作。这一职能如果建立起来的话，应对其形式做进一步的讨论。秘书处应向缔约国大会第十届会议报告在此方面取得的进展。总的来讲，对补充管辖的这些方面应在大会及其附属机构中持续不断地进行进一步的讨论。

b) 国际组织和民间团体

37. 经验表明，只有通过整个国际社会的协同努力，反对有罪不罚现象的斗争才能取得进步。缔约国所能发挥的作用受到一些实际因素的限制，包括它们并非身处实地，或者缺乏开展活动的实际能力。对许多缔约国而言，其遵循的指导方针是尽可能减轻行政和官僚负担。此外，不同的国家拥有的专门知识和能力也各不相同。

38. 同样在此背景下，与国际组织和非政府组织建立伙伴关系以及通过它们实施积极的补充管辖已被证明可以在反对有罪不罚现象的斗争中发挥极其宝贵的作用。这些组织不仅拥有必要的技术专长，而且还具备执行能力。

39. 许多专门化的国际和区域组织开展多种多样的法治活动。其中一些组织为这样的活动提供专门的经费，其他组织则依靠自愿资助以及实施专门的方案或项目。这些组织可以与缔约国一起探讨如何通过积极的补充管辖进一步加强《罗马规约》制度。附件A至F就如何开展这方面工作提供了一些例子。

40. 此外，民间团体和非政府组织拥有丰富的实地经验，并且深知国内管辖的重要性。它们已经在许多不同的领域开展了项目，可以在通过积极的补充管辖消除有罪不罚漏洞的努力中发挥至关重要的作用。

41. 此外，在普遍性方面，非政府组织通过增进非缔约国对《罗马规约》好处的了解和推动批约进程，可以对非缔约国起到至关重要的作用。

c) 法院的作用

42. 法院各机关的作用是有限的。在此阐述的活动不会要求法院提供额外的资源，法院也不应当成为一个发展机构或执行机构。法院的角色是对国与国之间的直接援助以及通过有关国际和区域组织及民间团体提供的间接援助起到促进的作用，由此帮助加强国内司法管辖。附件H介绍了法院在现有的设置下开展的一部分活动。

43. 法院及其不同的机关目前参与了一些可提高国家司法管辖机构起诉严重犯罪能力的有效性的活动。各个机关在不同的情形中可发挥不同的作用。对国家当局做出响应并与它们开展合作，正日益成为检察官战略的一部分。这些努力还可以减轻法院的长期总体财务负担和工作负荷，因为向国家当局提供援助可对法院的案件负荷产生影响。

44. 虽然法院的核心司法任务给法院能够适当提供的实际援助的种类带来了限制，但是检察官办公室仍有可能在现有资源限度内、在不影响其司法任务的情况下参与某些能力建设活动。《检察机关战略》要求检察官办公室尽可能吸引国家执法专家参与它的活动。可以与国家当局交流信息，并且有关的各利益相关方需要做出努力，以确保这不会损害证人和受害人的安全，也不会妨碍法院正在开展的活动。此外，如果可能的话，可在实地开展诉讼程序，这样做可以为加强国内司法管辖和提高对补充性国内调查和起诉的兴趣提供机会。书记官处可以帮助缔约国确定在哪些领域可以为加强国内司法制度开展活动，由此为缔约国提供援助。这些努力也不会影响法院司法任务的独立性。

45. 法院的有关机关可以在其各自任务权限的范围内推动援助的实施，帮助将捐助方与潜在的伙伴国连接起来。这样，《罗马规约》设想的司法制度，也就是由缔约国和法院合作参与的制度，便能够让补充管辖原则发挥效力。

D. 更广泛的影响：普遍性和法治

46. 《罗马规约》的创立旨在确保对引起人类关注的最严重犯罪负有最大责任的人无法逃脱惩罚。只有当《规约》得到普遍遵守，这一制度才能发挥出它的全部潜力。

47. 是否签署和批准《规约》，完全要由主权国家自己来决定。但是，有了在积极的补充管辖下提供援助的可能性，可以消除人们对缔约国是否已为承担《规约》规定的义务和承诺做好了准备所持的一些担忧。国内司法管辖可因此得到加强的可能性也会使批约具有更大的吸引力。

48. 此外，为国家司法管辖机构消除战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪有罪不罚现象的努力提供援助的经验表明，这些援助可以对受援国的整个司法制度产生显著的、大量的连带影响。而且，在反对最严重的国际犯罪方面开展国际合作可以带动在反对其他形式的跨国犯罪活动领域的合作。

E. 结论

49. 《罗马规约》的补充管辖司法制度必须得到加强和保持，法院与缔约国必须相互支持，共同加强消除有罪不罚现象的努力。

50. 在通过积极的补充管辖来加强消除有罪不罚现象的努力方面，存在着许许多多、各种各样的可能性。正如《罗马规约》的序言所述，这包括在国家一级采取进一步的措施。积极的补充管辖显然是采取这些措施时可供使用的一种工具。将这一工具打造得更加锋利有助于消除有罪不罚的漏洞，并对未来犯罪的实施直到阻止和威慑的作用。

51. 考虑到这一问题的许多方面，通过积极的补充管辖来消除有罪不罚的漏洞似乎应当在缔约国之间以及大会之内得到进一步的讨论。其目的不是为法院创建新的职能，也不是创造新的援助框架或为缔约国增添新的财务或其他义务。这样做的目的在于确定采取哪些途径，缔约国可以通过与法院的对话更好、更有针对性和更有效率地相互援助，以加强国内司法管辖机构，使它们能够开展国内调查和起诉。

52. 这样做的基础已经存在，那就是目前缔约国、国际和区域组织以及民间团体正在进行的活动。目的就是要通过提高捐助方的意识，特别是改进与《罗马规约》国际刑事司法制度的协调，使国家司法管辖得到加强。为此目的，应当责成秘书处推动法院、缔约国、签约国、国际组织、民间团体以及其他利益相关方之间的信息交流，从而加强国内司法管辖机构的力量。应当指出，由秘书处在协调以及活动的实施方面亲自承担主要的角色既不可取，也不合适。

53. 本文件中详细阐述的一些活动已经在例行开展。但是，如本文件所述，进一步推动积极的补充管辖，可以通过在国家和国际一级采取的有效措施提升《罗马规约》制度的影响。这些措施会有助于消除有罪不罚的漏洞、加强对犯罪的预防以及促进法治，从而对国际和平与安全起到潜在的积极作用。

F. 建议

54. 在以上所述基础之上，可以提出下列建议，以便通过在国家一级开展积极的补充管辖来进一步发展补充管辖原则：

- a) 缔约国应重申，国家司法管辖机构对调查和起诉最严重的犯罪负有首要责任，同时应承认，反对有罪不罚现象的斗争有赖于整个国际社会的努力。
- b) 缔约国、法院和其他行动方应鼓励尽可能进行国内诉讼，以之作为消除有罪不罚漏洞的手段，同时应考虑到法院的检察和司法独立性，由此加强补充管辖的原则。
- c) 缔约国应考虑进一步采取国家一级措施反对有罪不罚的必要性，并且适当时，与法院合作探讨通过哪些方式进一步加强国家司法管辖机构处理最严重犯罪的能力。这些措施首先将成为在积极的补充管辖议题下正在进行的发展合作活动和其他形式援助的一部分。
- d) 法院应拟定一份关于积极的补充管辖的报告，并将此报告提交缔约国大会。
- e) 大会应在现有的资源范围内在缔约国大会秘书处内设立一个专门的职能，其任务是推动法院、缔约国、签约国、国际组织、民间团体和其他利益相关方之间的信息交流，以便加强国家司法管辖机构。秘书处应向缔约国大会报告在此方面取得的最新进展。
- f) 大会及大会主席团应继续与法院、缔约国、国际组织和民间团体就如何通过积极的补充管辖在国家一级努力消除有罪不罚现象开展对话。