

缔约国大会

Distr.: General
20 July 2004
CHINESE
Original: English

第三届会议

海牙

2004年9月6日至10日

成立国际刑事法院和缔约国大会秘书处驻纽约联络办事处

— 依照 ICC-ASP/2/Res.7 号决议第 11 段提交的报告

I. 引言

1. 本报告由书记官长根据缔约国大会（下称“大会”）2003年9月12日 ICC-ASP/2/Res.7 号决议第 11 段提交。¹ 报告是在与国际刑事法院（下称“法院”）的所有机关以及大会秘书处（下称“秘书处”）磋商之后起草的。

2. 报告审议了为法院和秘书处设立一个纽约联络办事处（下称“联络办事处”）的必要性以及办事处可能的构架。

II. 执行概要

3. 报告的结论是，法院和秘书处需要在纽约开设常驻代表处。这一结论得到了法院和秘书处的一致认同。

联络办事处将与下列各方联络并行行使代表职能：

- 联合国
- 《罗马规约》的缔约国和非缔约国
- 国际组织和区域组织
- 非政府组织
- 媒体

4. 它将为支持大会在纽约的活动以及法院和大会官员从海牙访问纽约提供服务。

¹ 在 ICC/ASP/2/Res.7 号决议中，缔约国大会建议“法院考虑在联合国总部设立一个代表法院所有机关的小型代表处的可取性和可行性，并请书记官长就此事项包括它对预算的影响向缔约国大会提出报告。”大会没有为此项请求设定期限，但是过去 18 个月来的国际关系现实以及联合国的突出地位使得这一事项的审议成为一项紧迫的优先事项。因此，书记官长有必要及早提交一份报告，使之可以纳入在 2004 年初启动的 2005 年预算编制过程，从而使提交大会的报告可以在 2004 年 9 月大会第三届会议上得到审议和通过，并作为 2005 年方案预算的一部分得到实施。

5. 建议将联络办事处设立为联合国的一个观察员办事处，拥有与此地位相应的特权与豁免。联络办事处最好设在联合国总部内或其邻近地区。

6. 联络办事处最初的编制可以有一名 P-5 级工作人员和一名一般事务级助理。这样的核心编制在将来可以扩大为增加两名专业类别工作人员。P-5 级联络办事处主任在行政上向书记官长报告，但是在职能上向他（她）在具体问题上所代表的机关报告。

A. 纽约联络办事处的可取性

7. 《罗马规约》设立的机构（法院和大会）在地理上远离在纽约的联合国总部。必须确保这种地理上的距离不会演化成政治上和法律上的距离。

8. 为了防止这种距离的形成，法院需要在纽约设立代表处，这不仅是为了将《罗马规约》及其机构时刻置于国际议程之上，而且也是为了加强《罗马规约》各机构的集体作用，使之成为国际和平与正义拼图上的一支十分重要、充满活力和不断发展的力量。除了这些政治原因以外，在纽约设立代表处还有强有力的实际和后勤理由。

9. 纽约现在和将来都是国际关系和外交谈判的中枢。缔约国常驻纽约的代表很可能将继续负责参与缔约国大会在海牙举行的会议。事实上，几乎所有最不发达国家和发展中国家都在纽约（而不是海牙）派驻了其级别使他们能够密切关注法院工作的代表处。

10. 《法院与联合国的关系协定草案》为法院各机关与联合国及其各机构、基金和计划署开展合作提出了许多种途径。通过分析在法院各机关与联合国系统之间可以建立的许多职能和行政上的联系，可以有力地证明有必要在两个实体之间建立一种工作关系。随着秘书处迁往海牙，毫无疑问，如果法院与联合国之间继续没有正式和有效的联系的话，两个实体之间的工作关系会受到不良的影响。在纽约设立代表处将使联合国各机构、基金和计划署可以为法院提供必要的帮助和合作。

11. 另外，在涉及法院的事项上与联合国的协调要求缔约国之间以及缔约国与联合国其他会员国之间建立积极的联络。尤其是，检察官办公室始终需要随时掌握安全理事会讨论的事态的发展情况，因为如果这些事态发展到对国际和平与安全构成威胁的地步，它们就有可能导致属于法院管辖范围内的犯罪的产生。法院与安全理事会在依照《罗马规约》第 13 条提交案情等问题上的持续和积极的交流，将是十分必要的。

12. 除此以外，大会秘书处将依赖联络办事处为大会在纽约举行的会议做出任何实际的和后勤安排（雇用临时工作人员；印刷设施；与联合国秘书处联络为会议及任何财务事项做出安排）。

B. 据以设立联络办事处的框架

(a) 总体框架

13. 《罗马规约》及其辅助文件建立了一种结构，由法院作为主要机构，在政治上和财务上由缔约国大会提供支持。此外，作为这一结构的组成部分，在海牙成立了大会的常设秘书处，为大会及其附属机构提供独立的实质性的服务，并且为其履行《罗马规约》规定的职责提供行政和技术援助。

14. 在设立纽约代表处的过程中，必须充分考虑到法院所有机关以及大会及其秘书处的需要和活动。

(b) 财务框架

15. 《罗马规约》各机构的预算是采用自上而下的方式编制的，其各项假设以各方的直接期望为基础：首先是检察官、院长会议和书记官长的期望，其次是预算和财务委员会的期望，最后是大会的期望。

16. 尽管这种方法对于法院及其有关机构共同组成的复杂结构而言非常适宜，但是对于旨在为所有这些机构的资源和结构起补充作用的一个小型、便于管理和可行的联络办事处来说，采用一种更加集中化的作法更为合适。

(c) 体制框架

17. 法院和大会需要找到一种结构性的解决办法，将联络办事处纳入整个《罗马规约》的框架，使其以公平和透明的方式为所有机构提供服务，同时尊重现有的权力格局和独立性结构。此外，还要找到一种法律上的解决办法，使联络办事处可以作为一个国际组织的一部分行使其职能，同时享有所有必要的特权、豁免和便利。

(d) 最低限度的要求

18. 尽管有很多需要考虑的事项，但是在纽约设立一个长期的、可以发挥积极作用的代表处，以下一些要求显得尤其重要：

- (i) 充足的财力和人力资源；
- (ii) 可以使用和进出联合国的大楼和设施；
- (iii) 充足的通讯和行政设施；
- (iv) 保守文件和通讯机密的能力；
- (v) 为联络办事处及其官员提供起码的国际特权与豁免，以使联络办事处可以在不受美国当局以及其他外部势力影响的情况下独立行使它的职能。

从这些关键的要求出发，提出了以下一些方案。

C. 联络办事处的作用和职能

(a) 关于联络办事处作用的建议

19. 联络办事处作为总部设在海牙的各机构在纽约的永久性延伸，将发挥一种多功能的作用。

联络办事处将：

- 负责与联合国、《罗马规约》缔约国、《罗马规约》非缔约国、其他国际和区域组织、包括辩护方和被害人团体、辩护方代表和其他专业协会在内的非政府组织、国际和美国媒体以及美国学术机构的联络；
- 代表法院和大会并为它们服务；
- 为常驻海牙的法院官员传递信息；
- 通过传播资料和宣传《罗马规约》制度，发挥外联职能。

20. 联络办事处将会提升法院的形象，发展和保持《罗马规约》机构与联合国之间的密切工作关系，并成为常驻纽约的外交使团与法院/大会之间的联系纽带。

(b) 关于联络办事处职能的建议

(i) 联络职能：

21. 通过与所有这些纽约各方的联络，联络办事处将能够保持与法院和秘书处的积极和定期通讯，以便就其联络和代表职能作出报告，同时协调战略，寻求指示。此外，联络办事处还可以就联合国的相关事态向法院和秘书处提供分析和通报。以下是一些可以预想的职能：

a. 与联合国的联络

- 作为与联合国秘书处以及设在纽约的联合国各机构的直接联系单位；
- 与联合国秘书处的有关部门和机构联络，以便收集资料，关注事态的发展，推动联合国与法院/大会之间的合作和信息共享；
- 与联合国的政治机构联络；

b. 与缔约国的联络

- 与《罗马规约》的缔约国保持密切的联络，这些国家中有许多国家没有在海牙派驻代表；
- 与非缔约国保持和加强关系；
- 收集有关在国家一级的相关发展的资料；
- 推动《罗马规约》的批准和履约以及给予法院和大会的合作和支持；

c. 与国际和区域组织的联络

- 与这些组织保持强有力的关系；
- 协助在合作安排方面的谈判；

d. 与包括辩护方和被害人团体在内的非政府组织的联络

- 与设在纽约的非政府组织保持接触；
- 出席非政府组织的有关会议并收集相关资料；
- 协助非政府组织与法院之间的通讯；

e. 与媒体的联络

- 发展与美国和国际媒体、特别是联合国记者的工作关系；
- 传递有关整个法院的信息资料；
- 组织新闻发布会，印发新闻发布稿。

(ii) 代表职能:

联络办事处在以下机构面前代表法院/秘书处:

- 联合国；《罗马规约》缔约国；
- 非缔约国；
- 国际和区域组织；
- 非政府组织（包括辩护方和受害人群体）；
- 媒体；
- 学术机构。

22. 联络办事处官员只有在征求法院各机关和秘书处的意见并与之协调后才可以传达“法院的信息”。

23. 必须制定明确的政策，规定在哪些情况下联络办事处官员可以代表法院各机关和秘书处行事，在哪些情况下必须由来自海牙的官员作代表。

(iii) 服务职能:

联络办事处将:

- 协助秘书处为大会及其附属机构在纽约举行的会议做出实际的安排；
- 协助院长和大会主席团；
- 组织和推动法院/秘书处官员对纽约和美国的访问，为此提供后勤和实质上的协助。

(iv) 外联职能:

24. 联络办事处的外联职能将作为法院各机关和秘书处更广泛的外联战略的一个组成部分。它包括使用在海牙编制的出版物和材料，提高人们的认识，传播信息资料，从而提高法院/大会的能见性。此外，联络办事处可以通过与各缔约国和民间社会组织的接触，推动《法院特权与豁免协定》的批准和实施。

D. 联络办事处与法院的关系

(a) 权力和报告

25. 作为海牙法院和秘书处的延伸，如何构造联络办事处与海牙结构体系之间的联系是一个重要问题。从法院及其与联合国系统的总体关系（以及潜在的观察员地位）角度来看，联络办事处需要能够将法院当作一个单一的机构和一个单一的国际法律实体

来为其行使代表职能，但与此同时又要尊重各个机关，特别是检察官办公室保持充分独立性的能力。在允许联络办事处保持相对于各机关的自主性的同时，也必须注意资源的共享（特别是在第一年的活动中），从而在不牺牲效率的前提下尽可能实现节约。

26. 因此建议，联络办事处在行政上隶属于书记官处，因为书记官长是负责法院行政管理和服务的非司法方面的事务的。在实际操作的层面，这可能要求设一个办事处主任，在整体上代表法院，在行政上向书记官长报告，而在实质问题上则向要求提供服务的机关报告。鉴于检察官办公室的独立性，应当考虑在将来单独设一个检察官办公室的代表，在检察官的政治和法律全权之下行使职能，在涉及的问题有此必要时，他（她）可以独立于联络办事处其他部分行事。类似的分权作法也可以适用于秘书处和院长会议/书记官处的代表，他们的独立性应当依照对海牙工作人员适用的上下级关系来设定。

27. 尽管联络办事处依照联合国的事态发展而对法院和大会的战略提出的建议将是非常重要的，但是最后的决定权必须由海牙的官员掌握。因此，联络办事处将直接听取来自海牙的指示和通报。为此目的，必须在法院和秘书处与联络办事处之间确定明确的上下级关系。

28. 为了公平和透明地平衡各个机构之间的利益，有必要与海牙保持高度的合作和协调。联络办事处主任在履行其管理责任时，应当与书记官长、检察官、院长和秘书处干事协商，为联络办事处的业务制定规章。

(b) 网络和技术解决方案

29. 只要技术上有可能，联络办事处的工作人员应当可以在遵守保密规则的前提下访问法院的网络和技术基础设施，其访问权限应当与海牙工作人员一样。

(c) 财务、审计和其他一般事务服务

30. 书记官处提供的行政、财务和其他一般事务服务应当尽一切可能提供给联络办事处。

E. 联络办事处的法律地位

31. 在起草本报告的过程中，在联络办事处地位的法律框架问题上考虑了各种各样的可能性。² 在考虑的各种方案中，在联合国大楼内或附近设立一个有观察员地位的办事处，是唯一能够保障联络办事处所需特权、豁免和独立性的方案。这样一种安排，特别是选址在联合国大楼内的话，将使联络办事处可以当然地进出那些大楼并（在付费的基础上）使用联合国的设施和基础设施。它还使得不再有必要与美国政府签订一项东道国协议。这将使联络办事处在联合国取得一种正式的、公认的地位，由此为《关系协定草案》中所阐明的那些类型的合作提供依据。如果联络办事处必须设在联

² 考虑过的可能性包括：在联合国大楼外面设立一个单独的办事处，接受美国的法律和规章的管辖；在联合国大楼外面设立一个单独的办事处，接受与美国当局专门签定的一项协议的管辖；以及设在一个缔约国派驻联合国代表处内的一个非正式办事处。

联合国大楼外面的话，它还是可以赋予法院与联合国观察员地位相应的法律保护和权利。³

F. 联络办事处需要的资源

32. 在附件 1 中载有联络办事处的建议的方案预算，其中阐明了联络办事处的目标、预期成果、主要的业绩指标，以及需要的资源。

(a) 联络办事处的人事结构

33. 可以预计，在联合国活动增加期间（联合国大会、安全理事会辩论以及联合国大会各主要委员会讨论与国际刑事法院有关的事项时）以及活动间歇期之间，联络办事处的工作量会有起伏。考虑到上述情况，建议联络办事处的人员编制在最初时应包括联络办事处主任（P-5）和一名行政与后勤助理（G-7），这是最起码的编制。同时还应提供经费，在工作量临时增加时雇用一般临时协助人员。

联络办事处主任

34. P-5 级的联络办事处主任负责对联络办事处的适当行政管理，并对确保为海牙的机构提供服务承担总体责任。在行政上，联络办事处主任向书记官长报告，而在实质问题上，则向要求提供服务的机关直接报告。

35. 联络办事处主任将与联合国及其有关机构、非政府组织、缔约国以及媒体联络，并作为法院的代表。特别是，联络办事处主任要就安全理事会讨论的事宜向检察官办公室报告并提供咨询，支持缔约国大会主席履行其职责，实施各项决定，并执行法院和书记官处的指示。

行政和技术助理

任职人员将：

- 为联络办事处以及从海牙的来访官员提供行政和后勤支持；
- 组织信息资源；并
- 协助为联络办事处以及法院和大会在纽约举行的会议提供一般的支持。

(b) 联络办事处需要的物质资源

(i) 办公场所、家具和设备

36. 由于联合国总部内有可能无法提供场地，有必要在联合国总部附近租用办公空间。考虑到长期来讲联络办事处可能会有四个人，估计需要的办公空间在 1,000 至 1,500 平方英尺（90 – 135 平方米）之间。

³ 这种安排所基于的假设是，提交大会 2004 年 9 月会议的《国际刑事法院与联合国关系协定》可以不作很大的改动而得到大会的通过。

37. 理想的话，联络办事处应当位于联合国总部附近（第 42 大街和第 1 大道）。这是纽约最贵的地段之一（合理的估价在每年每平方英尺 40 美元左右）。离这里再远一点的办公室会便宜一点（大约每年每平方英尺 30 美元），但是方便程度以及实用性和效用都会差很多。

(ii) 一般业务费用、大楼及物业管理

38. 需要为分隔办公空间所需的施工费用提供经费。

39. 需要为大约六个电脑工作站的连线分配电话和数据系统。此外，这些工作站的系统必须与海牙使用的系统兼容，以便于通讯并确保安全地交换信息，包括可以访问法院在海牙总部的内联网和数据库。

40. 预算中还应包括额外的电力和清洁服务费用。

41. 联络办事处的保险费用可能很高，因为保险公司可能会认为法院办事处有很高的潜在风险责任。

42. 联络办事处将需要一个与海牙总部相当的保安系统。为了保证联络办事处所在地的安全和保卫，联络办事处将配备两道安全门，一套报警和门铃对讲系统，以及一处保密文件存放设施。

43. 理想的作法是，法院所在建筑的大楼入口处应设一名保安，然后在联络办事处所在楼层再设一名保安。在挑选适当办公场所的过程中，将开展一项安全调查。

(iii) 其他费用

(a) 办公室自动化：网络服务器和软件、与海牙的保密连接；

(b) 移动电话和其他各式办公设备。

附件 1

纽约联络办事处的预算

导言

联络办事处旨在为法院在联合国以及国际舞台上提供一个常设的、可见的和有效的代表机构。另一个目的是强化法院作为国际刑事司法公正的传播工具的形象，由此推动对法院作为维护国际和平与安全的一支重要力量的普遍认可。联络办事处将位于联合国内或设在它的附近，以便：缩短《罗马规约》机构与联合国之间的政治和地理距离；将法院与作为国际关系与外交枢纽的纽约连接起来；同时使法院保持与《罗马规约》缔约国和非缔约国之间的密切接触。联络办事处将由一名 P-5 级工作人员担任主任，在行政上他（她）向书记官长报告，但是在代表法院其他机关行事时，他（她）将向该机关报告，从而确保在《罗马规约》的总体框架内的权力分配得到尊重。最后，鉴于联络办事处对大会和法院的重要性，联络办事处将在联合国享有观察员地位，并因此享有其履行职能所需的各项特权与豁免。

目标

联络办事处的目标是：

- 在联合国及其机构、《罗马规约》缔约国和非缔约国、国际和区域组织、非政府组织、辩护方和被害人群体、辩护方代表、媒体机构、专业协会以及学术机构面前代表法院并与它们进行联络；
- 提供服务，支持大会及其秘书处和主席团以及法院官员的活动；
- 履行外联职能，传播关于《罗马规约》和《法院特权与豁免的协定》的资料，并推动它们的批准；
- 为常驻海牙的法院官员与联合国及外交使团之间传递信息。

职能

联络办事处的职能是：

- 就联合国和安全理事会内的有关事件发展向法院和秘书处提供通报和分析；
- 通过与联合国秘书处和政治机构的直接接触与联合国进行联络；
- 保持与《罗马规约》缔约国和非缔约国的密切接触，从而支持《罗马规约》和《法院特权与豁免的协定》的批准；
- 与国际和区域组织保持工作关系；
- 与有关的非政府组织、辩护方和被害人群体、专业协会及学术机构保持有益的工作关系；
- 与美国及国际媒体保持工作关系，传递有关法院的信息，组织新闻发布会，并印发新闻发布稿；
- 在联合国和其他设在纽约的政府间组织面前代表法院和秘书处；
- 为大会及其秘书处、主席和主席团成员提供后勤和行政支持；

- 为法院和秘书处官员访问纽约及美国提供后勤支持；
- 通过传播有关《罗马规约》机构的资料，履行外联职能。

预期成果及业绩指标

预期成果	业绩指标
在联合国、国际和区域组织内以及国际舞台上有效地代表和阐述《罗马规约》机构的观点。	对法院作用的更好理解；友好的关系；对法院的持续支持。
改善与美国及《罗马规约》非缔约国的关系。	与法院的友好关系；对《罗马规约》和《法院特权与豁免的协定》的支持和批准。
改善大会及其主席团会议的协调和组织。	会议的频率和效率。
大会、主席团成员、秘书处以及法院官员在纽约得到出色的接待。	对联络办事处作用感到满意。
对《罗马规约》及其机构的普遍理解。	提高了对《罗马规约》机构作用的认识。
保持与联合国及其机构的密切关系。	与这些机构的良好关系，以及它们愿意向法院提供合作和帮助。 《联合国与法院关系协定》的有效实施。
法院与联合国、缔约国以及国际社会的有高效率的通讯。	信息得到迅速和及时的传播。
对法院的准确报道。	国际社会认可法院是一个令人尊重的独立的司法机构。
与有关非政府组织、被害人和辩护方团体及其他机构之间的杰出的和有益的工作关系。	这些团体对法院及其活动有更好的了解；这些团体与法院之间的相互支持和更多的接触。

最后产出

- 法院在联合国有显而易见的存在。
- 及时和有效地在联合国、国际组织和媒体代表法院。
- 《罗马规约》缔约国和非缔约国可以方便地接近法院。
- 美国与法院之间的有建设性的接触。
- 不断有国家批准《罗马规约》和《法院特权与豁免的协定》。
- 法院在国际上的形象得到提升。

资源需求 (1 个P-5 和1 个GS-PL 职位)

项目	2004 年 职位表	2005 年 职位表			提议的 2005 年预算 (千欧元)		
		核心	有条件的	合计	核心	有条件的	合计
专业人员	0	1		1	147		147
一般事务人员	0	1		1	69		69
人员分项合计	0	2		2	216		216
一般临时协助					20		20
加班费					10		10
其他人员分项合计					30		30
旅行					40		40
招待费					10		10
合同性服务					36		36
一般业务费用					52		52
用品和材料					15		15
家具和设备					39		39
非人员分项合计					192		192
次级方案合计					438		438

资源需求 (1 个D-1 和1 个GS-PL 职位)

项目	2004 年 职位表	2005 年 职位表			提议的 2005 年预算 (千欧元)		
		核心	有条件的	合计	核心	有条件的	合计
专业人员	0	1		1	169		169
一般事务人员	0	1		1	69		69
人员分项合计	0	2		2	238		238
一般临时协助					20		20
加班费					10		10
其他人员分项合计					30		30
旅行					40		40
招待费					10		10
合同性服务					36		36
一般业务费用					52		52
用品和材料					15		15
家具和设备					39		39
非人员分项合计					192		192
次级方案合计					460		460