



第六十九届会议

议程项目 132

2014-2015 两年期方案预算

申请为柬埔寨法院特别法庭提供补助金

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长的报告(A/69/536)，其中详细介绍了柬埔寨法院特别法庭所取得的进展，说明了特别法庭国际和本国部分面临的最新财务状况，列出案件完成计划以及预计的时间表，并寻求大会核准采取若干行动，以应对自愿供资的缺口，确保特别法庭连续运作至 2015 年 12 月 31 日。在审议该报告期间，行预咨委会会晤了秘书长的代表，后者提供了补充信息和说明以及最后于 2014 年 11 月 26 日收到的书面答复。

二. 背景

2. 大会关于审判红色高棉的第 57/228 A 号决议欢迎秘书长和柬埔寨政府作出努力，在国际协助下在柬埔寨现有法院结构内设立特别法庭，起诉民主柬埔寨时期所实施的罪行。后来，大会第 57/228 B 号决议核准了关于联合国和柬埔寨政府合作审判民主柬埔寨高级领导人和对在 1975 年 4 月 17 日至 1979 年 1 月 6 日期间实施的罪行和严重违反柬埔寨刑法、国际人道主义法规和习惯以及柬埔寨承认的国际公约的行为负最大责任的人的协定。大会该决议第 3 段还决定特别法庭费用由联合国按照协定的相关规定承担，由国际社会自愿捐助支付。

3. 2005 年，秘书长向大会报告，收到的捐款和认捐足以支付特别法庭国际工作人员和长期运作的费用(见 A/60/565，第 3 段)。联合国和柬埔寨政府之间的上述



协定遂于 2005 年 4 月 29 日生效。此后，秘书长发布了三份关于审判红色高棉的报告，其中介绍了设立和运行特别法庭方面的最新进展([A/62/304](#)、[A/67/380](#) 和 [A/68/532](#))。

4. 特别法庭有本国和国际两个组成部分，经费来源相互独立。根据上述协定第 15 和 16 条，柬埔寨政府承担柬埔寨法官和当地人员的薪金。联合国承担国际法官和国际人员的薪金。

5. 在其 2012 年关于红色高棉审判的报告([A/67/380](#))第 66 段中，秘书长首次就特别法庭的不利现金状况和不断恶化的财务状况向会员国发出警示。当时，他指出，法庭国际部分面临着严峻的资金短缺，可能危及法庭今后的运作。2013 年，秘书长告知大会，本国部分在该年面临严重的认捐短缺，导致比国际部分更加严重的供资危机([A/68/532](#)，第 31 段)。他表示，重大和持续的财务无保障状况损害了特别法庭的有效运作，造成两次本国工作人员罢工和多人辞职，进而威胁到司法业务，延长了这些业务的时间表(同上，第 3 段)。他进一步指出，鉴于被告年事已高，心智不断恶化，财政资源的缺乏可能会影响正义的伸张(同上，第 37 段)。

6. 随后，经审议秘书长的报告和行预咨委会的有关结论和建议(见 [A/68/7/Add.12](#))，大会在其第 68/247 B 号决议中授权秘书长作为一项例外措施，承付数额不超过 1 554 万美元的款项，补充国际部分 2014 年 1 月 1 日至 2014 年 12 月 31 日期间的自愿资源。在其最近的报告中，秘书长回顾，大会核准的承付权数额系国际部分截至 2013 年 12 月 16 日同一数额的认捐缺口(见 [A/69/536](#)，第 32 段)。

7. 在同一报告中，秘书长指出，大会核准承付款项有助于使秘书处能够对国际部分的工作人员签发延期合同至 2014 年底，并为长期空缺职位征聘人员(同上，第 33 段)。他还指出，直至 2014 年 8 月，国际部分将一直有偿付能力。秘书长在其报告中指出，如果没有更多的自愿捐款到位，可能需要动用承付权中的大约 697 万美元，以支付国际部分的费用。行预咨委会询问后获悉，自该报告定稿以来，捐助者作出的两笔认捐没有按预期兑现，秘书处不得不动用承付权中的 300 万美元，用于弥补国际部分 9 月的赤字和支付 10 月的支出。行预咨委会还获悉，没有为 2014 年剩余期间宣布任何认捐。

8. 就本国部分而言，秘书长的报告指出，在 2013 年末，根据联合国和柬埔寨政府代表之间的高层协商，政府同意作出捐款共计 290 万美元，以支付 2013 年的薪金欠款和 2014 年第一季度的工作人员和薪金费用(同上，第 34 段)。秘书长指出，本国部分没有收到用于支付其 2014 年工作人员费用的自愿捐款。为了避免另一次工作人员罢工，在主要捐助者小组的指导下，一个捐助者同意将其 100 万美元的认捐款调给本国部分，以支付其 2014 年 4 月起的薪金费用。此外，后

来还商定从给国际部分的捐款中提供两笔总额为 780 000 美元的额外贷款，用于支付至 2014 年 9 月的本国薪金(同上，第 37 段及附件)。在秘书长的报告印发后，行预咨委会获悉，继秘书长和柬埔寨政府首相在 2014 年 11 月举行会议后，政府已同意提供一笔新的 115 万美元捐款，以支付直至 2014 年底的本国薪金。政府还表示，它将准备预付 2015 年六个月的薪金。

当前财务状况

9. 特别法庭财务状况以及按构成部分和资金到位情况开列的国际和本国部分指示性所需资源载于秘书长的报告(A/69/536)附件。秘书长预测国际部分 2014 年的现金缺口为 697 万美元，这也相当于上文第 7 段所述核准承付款的估计动用额(同上，第 53 段)。在减除 353 万美元尚未兑现的认捐后，2015 年的供资缺口估计为 2 396 万美元(同上，第 54 段)。

10. 关于本国部分，报告附件表明，在扣除一笔尚未兑现的捐助者认捐款 25 000 美元以及柬埔寨政府根据其与联合国协定的条款作出的一笔用于支付特别法庭运作费用的 160 万美元捐款后，2014 年剩余时间的预计现金缺口为 115 万美元，2015 年的预测供资缺口为 503 万美元(同上，第 37 和 55 段)。行预咨委会指出，这些数字没有反映上文第 8 段所述柬埔寨政府最近作出的承诺。

11. 秘书长在其报告中说明了负责为联合国援助审判红色高棉提供咨询的特别专家按照大会的建议加紧为两个部分开展筹资工作的努力(同上，第 35 段)。在具体谈及本国部分时，报告还指出，特别专家与柬埔寨政府高级代表密切合作，与潜在的捐助者进行接触(同上，第 36 段)。

12. 针对关于迄今开展的支持法庭的筹款活动的询问，行预咨委会获悉，这些活动包括：2 次认捐会议(2010 年和 2013 年举行)；秘书长向所有会员国发出的书面呼吁；联合国高级官员向捐助国发出的双边请求；办公厅主任与主要捐助者小组常驻代表和副常驻代表之间的频繁会晤；对潜在的新捐助国首都的访问；特别专家和法庭其他官员的演讲活动。

13. 关于两次认捐会议，行预咨委会获悉，在秘书长看来，会议没有取得积极成果，获得的新认捐寥寥无几。不过，计划在 2015 年举行另一次认捐会议，以向会员国通报法庭的成就、寻求供资并鼓励新捐助者作出捐助。此外，行预咨委会获悉，特别专家职责的一个主要部分是为法庭的两个部分筹款，250 000 美元已被指定用于支持特别专家在这方面的费用，包括相关的差旅费用。

14. 鉴于特别法庭的两个部分面临持续的供资挑战，行预咨委会强调，继续需要加紧有关两个部分的筹款活动，包括为此扩大特别法庭的捐助群体(另见下文关于今后经费筹措安排的第 34-39 段)。

三. 所需资源和申请为柬埔寨法院特别法庭提供补助金

15. 秘书长在其报告第 47 段中表示,有关国家小组核可了特别法庭 2014-2015 年初步预算,数额为 5 710 万美元,不含应急资金,细分为国际部分 4 470 万美元,本国部分 1 240 万美元。惯例是,特别法庭考虑到司法工作方案和更新的所需资源,在两年期第一年第四季度提交第二年的订正估计数。在这方面,法庭提交了 2015 年订正拟议数,其中国际部分的数额共计 2 750 万美元,本国部分共计 670 万美元。行预咨委会询问后获悉,预计有关国家小组将在 2014 年 12 月中旬前核准这一订正数。

16. 在请大会采取的经费筹措行动方面,秘书长目前寻求大会核准:(a) 为 2014 年批款 697 万美元,预计从大会第 68/247 B 号决议已核准的 1 554 万美元承付权中调拨;(b) 批款至多 2 898 万美元,系特别法庭国际和本国部分 2015 年认捐款的缺口;(c) 核准在 2015 年从补助金中向柬埔寨政府提供至多 503 万美元的应偿贷款,以支付本国工作人员费用(A/69/536, 第 53-55 段)。

17. 关于国际部分,秘书长指出,拟议补助金的数额为 2015 年预算全额减去 353 万美元的现有认捐款,¹ 它将被视为一个信贷额度,以确保工作人员合同,并使特别法庭能迅速完成其剩余任务(同上,第 46 段)。如前所述,行预咨委会注意到,秘书长关于本国部分的建议未纳入秘书长的报告印发后柬埔寨政府最近作出的承诺(见上文第 8 段)。

所需人员配置

18. 秘书长报告(A/69/536)附件载有特别法庭国际部分和本国部分的拟议人员配置数。国际部分的人员配置预计从 2014 年的 159 人增至 2015 年的 165 人。同样,本国部分的人员配置总数预计从 2014 年的 181 人增至 2015 年的 185 人。虽然 2015 年的拟议人员配置数略有增加,但是行预咨委会注意到两个部分的人员配置数目自 2012 年以来有所减少,预计自那时以来国际部分和本国部分分别减少 11%和 37%。

19. 关于人员配置在国际部分和本国部分间的分配,特别是司法人员的分配,行预咨委会询问后获悉,相当多的法律职能已经本国化。不过,行预咨委会获悉,在国际法官和本国法官的组合方面,目前的均衡状况是联合国与柬埔寨政府仔细谈判的结果,以确保在国家自主权与遵守国际正当程序和公平审判标准之间达到适当平衡。

20. 鉴于特别法庭 2005 年至 2013 年的运作由自愿来源供资,行预咨委会迄今为止从未就法庭拟议预算或相关人员配置水平提出任何意见或建议。2013 年,秘书

¹ 截至 2014 年 9 月 30 日(见 A/69/536, 附件)。

长首次寻求大会核准从经常预算提供补助金，以补充自愿捐款。今年是秘书长连续第二年提出补助金请求而不是正式的拟议预算，因为各法庭将继续主要由自愿捐款供资。

21. 在此方面，行预咨委会索要后得到一份核定员额和拟议员额清单，其中按照组织单位列示了员额数目、职等和职衔。行预咨委会强调，它没有详细审查特别法庭的所需资源，也没有审查拟议人员配置水平，因为自愿供资的基础依然存在。但是行预咨委会注意到，拟议为国际部分增设的新员额中有 3 个(FS-6 职等)是为了在行政科实施“团结”项目。行预咨委会质疑为实施“团结”项目而设立新员额的必要性，因为可就此培训特别法庭现有工作人员。行预咨委会认为，实施“团结”项目所需的任何追加资源应该是临时性的。行预咨委会还期望，一旦特别法庭充分实施“团结”项目后，行政支助系统得到加强和业务流程再造的结果是实现效率。

22. 行预咨委会再次强调，它没有详细审查特别法庭的所需人员配置和预算。鉴于法庭持续存在财政困难状况，并考虑到法庭日益依赖联合国经常预算提供的补助金，行预咨委会期望特别法庭将尽一切努力厉行预算纪律，查明可提高业务效率之处。

四. 案件进展与案件管理

23. 秘书长定期报告详细说明了特别法庭审理案件取得的进展。² 秘书长最近一份报告第二节提供了单个案件进展情况的最新细节，其中包括审判分庭于 2014 年 8 月对 002/1 号案件发布的判决，并指出法庭认为这些罪行的严重性属于涉及国际罪行的所有已决案件中最高之列，认定大量受害者遭受了无法估量的伤害，作为国际刑事实践的一次新的创新，分庭同意执行 11 个特别赔偿项目。辩护小组随后提交了上诉通知，目前当事人正在编写他们的上诉陈述(A/69/536, 第 11-13 段)。002/2 号案件的证据听证会于 2014 年 10 月下旬启动。其余两起案件(003 号和 004 号)都处于调查阶段，报告称，两起案件的调查将分别于 2015 年 3 月底和 2015 年 6 月完成(同上，第 21 段)。

24. 大会第 68/247 B 号决议第 10 段回顾了行预咨委会的相关建议，请特别法庭编制附带清晰路线图的案件完成战略，并迟于大会第六十九届会议主要会期向大会报告有关情况。在此方面，秘书长报告第三节说明了案件完成计划，其中包括在司法上完成法庭任务的预计时间表和相关里程碑。秘书长指出，预计各法庭将于 2014 年在完成案件方面达到 5 个不同的里程碑(见 A/69/536, 第 24 段)。行预咨委会索要后获得了案件完成计划的全部详情，并获悉该计划每季度更新，并提交给主要捐助者小组和有关国家小组。

² 见 A/58/617、A/59/432 和 Add.1、A/60/565、A/62/304、A/67/380 和 A/68/532。

25. 行预咨委会注意到，案件完成计划中所载时限依据的基础是所有法庭和办公室人员配置充足，并且司法程序不会因财政上无保障而进一步受干扰。行预咨委会还在该计划中注意到，已采取了若干可能有助于迅速结案的措施，其中包括同时开展涉及不同案件的活动，提议修改司法调查规则和加强法庭调查能力。行预咨委会欢迎拟订定期予以更新的全面结案计划，并注意到该计划的实现取决于持续供资。行预咨委会鼓励充分执行加快结案所需的一切措施。行预咨委会注意到，该计划预计司法活动将持续至本财政期之后数年。下文第六节载有关于法院司法程序今后经费筹措的进一步评论。

五. 联合国与柬埔寨政府之间的协定

26. 按照联合国与柬埔寨政府签署的《协定》，³ 政府完全承担柬埔寨法官和柬埔寨人员的薪金，以及提供和运行法庭房舍的所有相关费用。政府认为，只有利用国家预算拨款和捐助界自愿供资相结合的供资安排，它才能全面履行协定为其规定的义务(见 A/69/536，第 40 段)。

27. 秘书长在其关于特别法庭的前一份报告中解释说，本国部分出现严重的认捐短缺。在秘书处与一些捐助方商量将其用于国际部分的认捐转给本国部分后，2013 年全年提供了两笔共计 325 万美元的应偿贷款(见 A/68/532，第 32-34 段)。行预咨委会在审议前一份报告期间获悉，转移这些自愿捐款的指导原则是征得捐助方同意，并由它们决定转移资金，以确保特别法庭的工作不中断。

28. 如上文第 8 段所述，2013 年下半年，柬埔寨政府同意捐款共计 290 万美元，以便支付 2013 年的拖欠薪金以及直至 2014 年第一季度的工作人员和薪金费用。但由于 2014 年对本国部分的捐款持续不足，后来又从国际部分所获捐款中提供了 780 000 美元贷款，以支付截至 2014 年 9 月的薪金，以免扰乱司法程序。

29. 在审议秘书长最新报告期间，行预咨委会索要后得到有关上述贷款条款和条件的资料。行预咨委会获悉，贷款是在主要捐助者小组指导下提供的。每笔贷款通过办公厅主任和柬埔寨副首相之间的换文正式办理。贷款条件中的一项条款规定，此项转移并不减损政府在上述协定中的义务，以及希望尽早全额偿还贷款。

30. 秘书长的报告指出，政府请求联合国核销 2013 年发放的贷款，因为没有筹到足够的资金来偿还贷款(A/69/536，第 43 段)。行预咨委会询问后获悉，这一请求是 2014 年 2 月收到的，此前政府向本国部分做了两次补充捐款，而且当时无人认捐自愿捐款用以支付本国部分的费用。行预咨委会还获悉，联合国秘书处同意这一核销请求，在本组织账目中将这些贷款记为给特别法庭的赠款。

³ 《联合国和柬埔寨政府关于按照柬埔寨法律起诉在民主柬埔寨时期实施的罪行的协定》，第 15 条(见第 57/228 B 号决议，附件)。

31. 行预咨委会注意到，大会在其 2014 年核准承付权的决定中，并未授权秘书长动用这一承付权为本国部分提供支助(见第 68/247 B 号决议，第 7 段)。行预咨委会还注意到秘书长在其报告中的评论意见，即给本国部分的贷款越来越频繁，给国际部分的资源造成大量消耗和负担(A/69/536，第 43 段)。此外，他指出，迄今为止，捐助者更倾向于为国际部分捐款(A/69/536，第 49 段)。

32. 行预咨委会认为，继续或频繁将原打算用于国际部分的自愿资金调作他用可能会对用于该部分的总体供资水平以及两部分的有关筹资活动产生有害的影响。行预咨委会确认，上述贷款的条款和条件及其核销问题主要是所捐助资金被从原预定用途挪作他用的有关捐助方关切的问题，但对发放贷款后不久就核销贷款余额表示质疑，特别是考虑到这些贷款并非意在克减柬埔寨政府和联合国间最初协定的明确期望。

33. 与此同时，行预咨委会注意到，柬埔寨政府最近就支付本国部分工作人员费用所做承诺。行预咨委会相信，秘书长将继续与负责本国部分适当运作的有关主管部门开展最高层接触，确保上述协定的条款得到遵守。

六. 特别法庭司法程序今后的经费筹措

34. 大会在第 68/257 B 号决议中，根据行预咨委会的建议，请秘书长提交资料，说明对特别法庭 2015 年及之后的今后经费筹措问题的全面审查情况。这一资料载于秘书长最近的报告第五节。

35. 如秘书长自其关于审判红色高棉的第一次报告以来所述，秘书长仍认为，作为一个总体原则，不应让特别法庭这种性质的业务依赖无法预测的自愿捐款。他指出，特别法庭的业务运作证实了一个重要教训，即涉及联合国支助的刑事法庭应由摊款供资(A/69/536，第 44 段)。

36. 秘书长在其报告中认为，难以从根本上改变特别法庭已存在 10 年的资源基础，因为还特别需要根据有关协定实施过程中获得的经验，审查对本国部分是否适用任何新的机制。秘书长还指出，尽管大会核准了承付权，国际部分在 2014 年可以稳定运作，但本国部分的供资仍是一个主要关切，特别是因为工作人员的任何罢工都可能使司法业务陷于停顿(同上，第 45 段)。因为大会没有授权利用核准的承付权作有偿贷款，因此，秘书长再次请求大会核准利用补助金提供这种贷款，以保全国际部分的自愿供资(同上，第 49 段)。

37. 关于有无可能改变本国部分的供资安排，行预咨委会询问后获悉，修订与柬埔寨政府的《协定》作为一个法律问题在理论上是可能的。但是，秘书长认为，在修订这些供资模式前，除了有关各方的意见外，还应征求大会的意见。

38. 秘书长在其报告结论中重申了关切问题，即自愿资金不足，而且是在有限和零星的基础上认捐。关于本国部分，秘书长指出，尽管根据有关协定，柬埔寨政府有义务兑现其财政承诺，但需要设立一个业务准备金机制，以便在收到资金之前保住本国工作人员的合同和确保支付薪金(同上，第 52 段)。

39. 鉴于特别法庭面临的供资挑战，并为了提高政府间监督和审查水平，行预咨委会建议大会考虑能否请秘书长向大会提交一份完整的拟议预算，与拟议方案预算分开，以供其审议和核准。这将使大会能够审查特别法庭所需资源和拟议人员配置表。提交特别法庭拟议预算将不损害目前的供资安排的自愿性质。

七. 结论和建议

40. 行预咨委会确认特别法庭的财政状况去年在总体上有所改善，这是因为大会在 2013 年底核准了承付权，以补充国际部分的自愿财政资源，以及柬埔寨政府对本国部分作出捐助。然而，行预咨委会还注意到秘书长持续关切的是，这两部分的自愿资金仍不足，而且仍是在有限和零星的基础上认捐，并注意这对司法程序的连续性造成的持续风险。

41. 在秘书长的报告印发之时，国际部分 2014 年预计短缺 6 974 861 美元(假定该年年底之前不会收到额外自愿捐款)。为反映任何此种捐款，应对这一期间动用核定承付权的任何批款做出调整(A/69/536, 附件)。假设 2015 年自愿捐款相当于 2014 年头 9 个月收到的 15 396 112 美元(同上)，则行预咨委会估计，国际部分 2015 年预计短缺约 1 210 万美元。

42. 鉴于预计国际部分 2014 年剩余时间和 2015 年继续出现供资短缺，以及需要资源确保特别法庭继续运作，行预咨委会建议大会：

(a) 核准从 2014-2015 两年期方案预算第 29 B 款(方案规划、预算和账户厅)下核定承付权中批款至多 6 974 900 美元，用于应付国际部分 2014 年的短缺。若 2014 年 10 月后收到额外自愿捐款，则批款数额应相应减少；

(b) 授权秘书长为 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间承付不超过 1 210 万美元的款项，作为一个过渡筹资机制，并请秘书长在大会第七十届会议主要会期期间在 2014-2015 两年期方案预算第二次执行情况报告中向大会报告动用承付权的情况。

43. 这一承付权将视收到的捐助方自愿捐款的情况，以便法庭能够在完成其工作方面取得进展。

44. 行预咨委会继续强调，其建议所依据的基础是：

- (a) 如收到的自愿捐款超过特别法庭 2015 年余下的所需资源，就该期间提供给特别法庭的任何经常预算资金将退还联合国；
 - (b) 特别法庭为实现业务费用节减和增效制定适当措施(见上文第 22 段)；
 - (c) 法庭继续努力寻求自愿捐款(见上文第 14 段)；
 - (d) 建立适当监测和报告安排，确保根据特别法庭每月的现金状况逐步增加向特别法庭拨付的资金；
 - (e) 秘书长继续努力确保柬埔寨政府和联合国间协定的各项条款得到遵守，包括须偿还从预定用于国际部分的捐款中提供的任何贷款的规定。
-