

论国际刑事法院的管辖权

彭锡华, 王孔祥

(1. 中南财经政法大学 法学院, 湖北 武汉 430073;
2. 武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 彭锡华(1965-)男,湖北嘉鱼人,中南财经政法大学法学院副教授,法学博士,主要从事国际人权法研究;王孔祥(1973-)男,湖北荆门人,武汉大学政治与公共管理学院政治学与国际关系学系讲师,法学博士,主要从事国际关系研究。

[摘要] 国际刑事法院的成立是国际法发展史上具有重要历史性意义的事件,意味着人类历史上首次出现了以个人为审判对象的常设性国际刑事司法机构。国际刑事法院引起国际社会广泛关注的主要原因是其管辖权的特殊性。这种管辖权的特殊性主要表现为其管辖的对象是构成国际犯罪的个人。为了在追求全球正义和维护国家主权这两个价值目标之间达成平衡,国际刑事法院管辖权的性质被定位为补充性、有限的自动性和有限的普遍性。

[关键词] 国际刑事法院;管辖权;补充性;有限性

[中图分类号] DF21 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)04-0506-05

一、国际刑事管辖原则

国际法管辖原则是深入理解国际刑事法院管辖权的必要理论背景。属地管辖原则、属人管辖原则、保护性管辖原则和普遍性管辖原则是现代国际法管辖的一般原则^[1](第 114-124 页)。国际刑事法院的建立进一步促进了国际法管辖原则的发展。

属地管辖原则和属人管辖原则是传统国际法主要的管辖原则。属地管辖原则建立在国家对领域内一切人和事务的管辖之上。属人管辖原则又分为“主动国籍原则”和“被动国籍原则”。前者主要是指罪犯的国籍国对该案件拥有管辖权,后者主要是指受害人的国籍国对案件拥有管辖权。虽然属地管辖原则和属人管辖原则主要体现的是国家对内的效力,在国际法上它们也具有一定的域外效力^[2](第 277-282 页)。

保护性管辖原则和普遍性管辖原则涉及对在外国犯罪的外国人的管辖问题。保护性管辖原则以每个国家有权维护本国利益的一般国际法原则为基础,对侵犯本国国家安全和重大利益的严重罪行拥有管辖权;普遍性管辖原则针对的是国际犯罪行为,即以国际公约和的形式明确予以禁止的或国际习惯法承认的、危及国际社会根本利益的犯罪行为为管辖对象。对于这些犯罪行为,任何国家都可以对在任何地方和由任何人实施的行为进行管辖^[2](第 284-293 页)。

在国际刑事法院建立之前,国际社会先后设立过纽伦堡国际军事法庭、远东国际军事法庭、前南斯拉夫国际刑事法庭和卢旺达国际刑事法庭^[3](第 11-34 页)。根据历史需要,上述国际刑事审判机构分别确立了不同的刑事管辖权原则。纽伦堡国际军事法庭和远东国际军事法庭对反和平罪、战争罪和反人道罪具有排他性的优先管辖权,其主要理由是这些国际犯罪行为的发生地国或罪犯的国籍国在二战结束以后均沦为战败国,其崩溃的司法体系根本无力有效地审判承担战犯。因此,有效和公正地审判这些战犯必须借助国际社会的共同力量。

前南斯拉夫国际刑事法庭和卢旺达国际刑事法庭享有和国家并行的刑事管辖权,并且具有优先性。联合国秘书长安南在一份报告中指出:“在设立一个国际法庭来起诉对 1991 年以来前南斯拉夫境内发生的严重违法行为负责的个人时,安理会的目的并不是排除或阻碍国内法庭对这类行为行使管辖权。实际上,应该鼓励国内法庭根据有关的国内法和诉讼程序行使管辖权。”可见,虽然前南斯拉夫国际刑事法庭确立了法庭管辖权的优先性,但是设立国际法庭的意图是为了在前南斯拉夫地区各国国内法庭不愿承担其国际义务时,对国内法庭的管辖进行补充^[4](第 185 页)。1994 年 11 月 8 日,安理会通过第 955 号决议,决定根据《联合国宪章》第 7 章的有关规定建立卢旺达国际刑事法庭,基本上沿用了前南斯拉夫国际刑事法庭对管辖权的规定。

国际刑事法院在其基础文件《罗马规约》的序言中开宗明义地强调法院的管辖权的基本原则是对缔约国国内刑事管辖权的补充。针对特别规定的最严重的国际犯罪行为,只有在缔约国法院未能进行有效的管辖和审判时,国际刑事法院才会行使管辖权。

二、国际刑事法院管辖权的基础

从国家层面上来看,管辖权意味着国家可以在一定的时间和空间范围内合法地采取行动管制人和物。国际刑事管辖权涉及的是与国家刑事管辖权相对应的时间、空间和对象,即国际刑事司法机构在什么时间、什么地方、和对哪些人员实施的何种犯罪行为可以进行调查和起诉。这也决定了国际刑事司法机构适用的实体规范和程序规范的效力范围,及其职能范围和作用。因此,研究国际刑事法院的管辖权应该首先明确其管辖权的时间效力、空间效力和所管辖的罪行^[3](第 164-174 页)。

国际刑事法院管辖权的时间效力涉及两个方面的问题,一方面,国际刑事法院行使管辖权的起始和终止时间,这与规约的生效和终止时间息息相关。2002 年 7 月 1 日规约生效,国际刑事法院正式建立,标志着法院从即日起可以行使管辖权。但对于在法院建立以后加入规约的缔约国来说,法院管辖权的时间效力取决于缔约国的加入和退出时间;另一方面,国际刑事法院对何时发生的国际犯罪行为可以进行管辖。这涉及国际刑事法院的“属时管辖权”和规约的溯及力的问题。规约明确规定“法无明文规定不为罪”、“法无明文规定不罚”、“不溯及既往”等一般法律原则,并在第 11 条明确规定法院仅对规约生效以后实施的犯罪行为具有管辖权。

国际刑事法院管辖权的空间效力包括对地域效力和对人效力。对地域效力是指法院能够对一定地域范围内发生的犯罪行为行使管辖权。根据有关规定,国际刑事法院对四种最严重的国际罪行行使排他性管辖权,不受任何地域的限制。对人效力,即法院的属人管辖权,根据规约的规定,国际刑事法院的管辖对象仅限于自然人,不论其身份和国籍为何。

国际刑事法院所管辖的罪行是“整个国际社会关注的最严重犯罪”。规约第 5 条规定的这种“整个国际社会关注的最严重犯罪”包括灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪、侵略罪。但是,规约有对侵略罪和战争罪的管辖规定了例外情况。对于侵略罪,在根据规约规定的修正和审查程序界定该罪行的定义和行使管辖的条件确定以前,法院不得对侵略罪进行管辖;对于战争罪,根据规约第 124 条过渡条款的规定,国家可以声明在规约对其生效后的 7 年内,对于其国民实施或在其境内实施的战争罪,不接受法院的管辖。

三、国际刑事法院管辖权的行使

管辖权的行使,主要包括管辖权行使的先决条件、管辖权的启动机制问题和案件的可受理性等问题。

国际刑事法院行使管辖权的先决条件是指国家对法院管辖权的接受。规约第 12 条第 1 款规定,“一国成为本规约缔约国即接受本法院对第 5 条所述犯罪的管辖权。”因此,国家一旦成为规约的缔约国,即视为接受法院的管辖,而不再需要任何形式的国家同意。同时,规约还规定在缔约国提交情势和检察官开始调查的情况下,只要犯罪行为发生地国或罪犯国籍国有一个是规约的缔约国或以声明的方式接受法院的管辖,即使这二者中任何一个国家或罪犯的羁押国,以及受害人国籍国未接受法院的管辖,法院也可以行使管辖权。而在安理会提交情势时,法院行使管辖权并不以是否是规约的缔约国或是否声明接受法院管辖权为前提条件。从管辖权的行使来看,国际刑事法院管辖权的规定体现了维护国家主权和追求国际正义之间的最佳平衡。

法院行使管辖权的启动机制是指哪些实体有权向国际刑事法院提交显示一项或多项犯罪已经发生的情势,从而开

始法院的调查或诉讼程序。从规约的规定来看,法院的启动机制包括以下三种渠道:缔约国提交情势、安理会提交情势和检察官的自行调查。其中法院管辖的启动机制与安理会的关系,即安理会的角色是引起诸多争议的问题。根据规约规定,安理会在法院行使管辖权的启动机制方面拥有三种权利,即情势提交权、侵略罪的认定权和推迟调查、起诉程序的权利。一方面,安理会合理、适当地关注和参与法院的活动是符合《联合国宪章》宗旨及原则和第七章有关规定的,然而,另一方面,安理会作为国际社会最强有力的政治组织可能对法院带来严重的负面影响,例如,安理会通过的第 1422 号和第 1487 号决议就构成对法院的严重干预。同时,对检察官的自行调查权国际社会也存在着较多争议。一方面,检察官的地位对于国际刑事法院能否发挥作用至关重要。因此,赋予检察官自行调查的职权,并以此启动法院管辖机制,将极大地促进检察官的独立与自治,并加强法院整体的独立与可信度。但是,倘若检察官滥用权力则会构成对国家主权的干涉。因此,规约详细规定对检察官权力的控制和制约机制是十分必要的。

案件的可受理性主要是指在法院审查是否开始调查或起诉时,不仅要考虑是否满足启动管辖权的形式条件,更为重要的是审查相关的情势是否正在或已经由有关国家调查或起诉,以及情势是否具有足以引起整个国际社会关注的严重性。因此,规约规定,除非国家不愿意或不能有效地进行调查或起诉,对于拥有管辖权的国家已经或正在进行调查或起诉的案件,法院应断定其不具有“可受理性”。

四、国际刑事法院管辖权的性质

国际刑事法院管辖权的性质体现的是法院的管辖权与国家刑事管辖权之间的关系问题,即法院管辖权如何与各主权国家的刑事管辖权之间保持平衡。法院行使管辖权既要充分有效地发挥国际刑事法院独立、公正审判的作用,又要尊重各个缔约国的主权和司法独立。从国际社会的现实出发,国际刑事法院的管辖权可以定性为补充性、有限的自动性和有限的普遍性。

(一) 补充性

补充性是国际刑事法院管辖权的基本特征。这种基本特征不仅明确地体现在规约的序言中,而且规约其他有关条款也反复重申了法院管辖权的补充性。例如,规约序言规定,国际刑事法院是作为对国家刑事管辖权的补充而存在的,国家处于优先地位,国际刑事法院处于补充地位。同时,规约在案件的可受理性、“一罪不二审”原则和案件的质疑等方面的规定,也体现了国际刑事法院的补充地位,以确保法院不得干涉国家主权,尤其是司法主权。

1. 案件的可受理性

根据规约第 17 条关于案件“可受理性”的规定,结合规约序言第十段和第 1 条,国际刑事法院在下列情况下裁定案件不可受理,(1)对案件具有管辖权的国家正在对该案件进行调查或起诉,除非该国不愿意或不能有效地进行调查或起诉;(2)对案件具有管辖权的国家已经对该案进行调查且该国已决定不对有关人员进行起诉,除非做出这项决定是由于该国不愿意或不能有效地进行调查或起诉;(3)有关人员已经根据控告的行为受到审判;(4)案件缺乏足够的严重性。

由于国际刑事法院管辖的只能是整个国际社会关注的最严重的国际犯罪行为,即规约第 5 条规定的四种罪行。因此,任何尚未达到其严重程度案件,自然不在法院的管辖范围。而上述第一和第二种案件不可受理的理由可以说明国际刑事法院的管辖权具有补充性。

根据规约第 17 条第 1 款(1)和(2)的规定,任何对案件具有管辖权的国家如果正在对案件进行调查或起诉,或已经对该案进行了调查而决定不起诉有关人员时,国际刑事法院应裁定案件是不可受理的,即国家的刑事管辖权优先。这充分体现了国际刑事法院对国家主权的尊重。同时,规约第 17 条也规定了例外情况,即“除非该国不愿意或不能有效进行调查或起诉”。规定这种例外情况说明仅由国家司法机构来调查或起诉那些最严重的国际罪行是不足够的,而且,各国管辖权相对独立而产生冲突,以及国家的意愿可能使犯罪分子逃脱法律的制裁。国际刑事法院存在的价值是,当国家司法机构不能有效地调查或起诉那些国际社会关注的最严重的国际犯罪行为时,可以通过国际刑事法院来调查和起诉那些最严重的国际罪行。因此,规约第 17 条的规定体现了维护国家主权和维护全球正义两种价值目标。

同时,为了有效制止旨在保护犯罪者的虚假调查或审判,国际刑事法院面临的问题是如何确定国家不愿意或并没有对有关的国际罪行进行有效的调查或起诉。

根据规约有关规定,国际刑事法院确定国家“不愿意”对有关的国际罪行进行有效的调查或起诉的标准为,“根据国际法承认的正当程序原则,酌情考虑是否存在下列一种或多种情况:(1)已经或正在进行的诉讼程序,或一国所做出的决定,是为了包庇有关人员,使其免受规约第 5 条所述本法院管辖权内的犯罪的刑事责任;(2)诉讼程序发生不当延误,而根据实际情况,这种延误不符合将有关人员绳之以法的目的;(3)已经或正在进行的诉讼程序,没有以独立或公正的

审判方式进行,而根据实际情况,采取的审判方式不符合将有关的人绳之以法的目的。”国际刑事法院认定国家“不能够”对有关的国际罪行进行有效的调查或起诉的标准必须满足原因和结果两个方面的要求,即一国是否由于本国司法系统完全瓦解,或并不存在,因而无法拘捕被告人或取得必要的证据和证言,或基于其他方面原因不能启动诉讼程序等。

综上所述,在案件的可受理性问题上,规约第 17 条的规定充分体现了序言第十段和规约第 1 条所阐明的国际刑事法院与国家法院之间的关系,即国际刑事法院的管辖权是对国家刑事管辖权的补充。因此,任何对案件具有管辖权的国家正在或已经对该案件进行,或决定不进行调查或起诉时,国际刑事法院都应裁定该案件是不可受理的。同时,规约赋予法院一定的判断权力,制订了较为客观的判断标准,如果认定国家不愿意或不能有效地开展调查或起诉,即使存在前述情况,国际刑事法院可以对有关案进行管辖。

2. “一罪不二审”原则

规约第 20 条规定的“一罪不二审”原则也体现了国际刑事法院管辖权与国家刑事管辖权之间的平衡。根据该条规定,“一罪不二审”原则包含以下三个方面的内容:(1)除规约另有规定外,国际刑事法院不得就本法院已经据以判定某人无罪或无罪的犯罪行为审判该人。这是针对国际刑事法院本身适用的“一罪不二审”原则,也是该原则最基本的含义;(2)对于规约第 5 条所述犯罪,已经被国际刑事法院判定有罪或无罪的人,不得因该行为再由另一法院审判。如前所述,国际刑事法院管辖权是建立在国家刑事管辖权缺失基础上的,是将国际犯罪绳之以法的最后防线,并不是国家法院的上诉法院。同时,国际刑事法院设有上诉分庭,任何对法院判决的异议都可以通过正当程序上诉,而不能由另一法院重新审判;(3)对于其管辖范围内的犯罪行为,如已经由另一法院审判,国际刑事法院不得再次进行审判,除非该另一法院的诉讼程序有下列情形之一:存在包庇行为,使其免负本法院管辖权内的犯罪的刑事责任;或者没有依照国际法承认的正当程序独立或公正进行审判,而且根据实际情况,采取的审判方式不符合将有关犯罪人员绳之以法的目的。

3. 对国际刑事法院的管辖权或案件可受理性的质疑

根据规约第 19 条的规定,有权对国际刑事管辖权或案件可受理性提出质疑的主体有三类:(1)被告人或根据规约第 58 条已对其发出逮捕证或出庭传票的人;(2)对案件拥有管辖权和正在或已经调查或起诉该案件的国家,(3)检察官可以提请国际刑事法院就管辖权或案件可受理性问题重新做出裁定。

如果说规约第 17 条规定的“案件可受理性”条件和第 20 条规定的“一罪不二审”原则,直接体现了国际刑事法院管辖权的“补充性”性质,那么规约第 19 条规定的“质疑法院管辖权或案件可受理性”则可以间接地排除国际刑事法院对国家刑事管辖权的不适当干预。

总之,国际刑事法院管辖权的“补充性”性质源于对国家主权原则的尊重,从而确保国家刑事管辖权正当行使而不受侵犯。同时,国际刑事法院行使管辖也是打击最严重国际犯罪行为,维护全球正义的最有力的保障。对于灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪及侵略罪,任何国家司法机构出现的疏漏,都将得到国际刑事法院的管辖权补充,真正“保证永远尊重国际正义的执行”。而且,国际刑事法院管辖权的“补充性”性质对于消除主权国家对国际刑事法院这样一个最具强制性的国际刑事司法机构的疑虑,起到了决定性的作用,过去,它促成了规约的通过和国际刑事法院的建立,将来,它也将法院开展审判工作,特别是取得国家的支持与合作方面发挥更大作用。

(二) 有限的自动性

有限的自动性是国际刑事法院管辖权的另一个性质。为了最大限度地发挥国际刑事法院打击最严重国际犯罪的力度和效果,规约规定法院的管辖权为“自动管辖权”,即国际刑事法院管辖权的享有不需要国家另外的声明或协议,只要国家成为规约缔约国,就意味接受了法院的管辖权。但是,国际刑事法院的“自动管辖权”是有限的,规约第 124 条规定了这种“自动管辖权”的例外,即对战争罪,缔约国时可以声明在规约对该国生效以后 7 年内,不接受法院对战争罪的管辖权。有限的自动管辖权一方面尽可能赋予法院足够广泛或充分的权力,实现打击最严重的国际犯罪,维护国际社会和平与安全的目标,另一方面也顾及了国家对法院管辖权的承受能力。

(三) 有限的普遍性

国际刑事法院行使普遍性管辖权存在两种情况:一种情况是行使有限的普遍管辖权。根据《罗马规约》第 12 条第 2 款的规定,当缔约国向检察官提交情势或检察官自行开始调查一项犯罪时,国际刑事法院行使管辖权必须得到犯罪行为发生地国或被告人国籍国的同意。在这种情况下,国际刑事法院的管辖权是有限的。

在另一种情况下,国际刑事法院则可以行使绝对普遍性管辖权,即当安理会根据《联合国宪章》第七章向检察官提交情势时,法院可直接对有关案件进行管辖,无须得到任何国家的同意。在这种情况下,国际刑事法院行使普遍性管辖权的依据是犯罪行为的性质,即是否属于规约规定的最严重的国际罪行来判断是否行使管辖权。

国际刑事法院行使普遍性管辖权是否构成对国家主权的侵害,笔者认为,结合规约的具体规定,这种普遍性管辖权

并不会对国家主权构成侵害,理由是,一方面,国际刑事法院只是在比较特殊的情况下才行使普遍性管辖权,而在大多数情况下行使管辖权应该以行为发生地国或犯罪人国籍国的同意为前提条件。换言之,只有在安理会提交情势时,法院才可能行使普遍性管辖权。另一方面,国际刑事法院所管辖的四种国际犯罪都是对国际社会的和平与安全构成威胁并且受到国际社会关注的犯罪行为。因此,当安理会向国际刑事法院提交显示一项或多项国际犯罪已经发生的情势时,根据《联合国宪章》第七章的有关规定,所有联合国会员国,不论是否国际刑事法院的缔约国,都有义务对该案件的调查或起诉提供合作与协助,以达到维护国际和平与安全的目的。基于这种国际合作的义务,国际刑事法院在这种情况下行使普遍性管辖权对国家主权的侵害的可能性是很小的。而且,即使在安理会提交情势的情况下,国际刑事法院行使普遍性管辖权的前提仍然必须符合规约第 17 条规定的案件“可受理性”的前提条件。只要拥有管辖权的国家对有关案件进行了有效的调查和起诉,国际刑事法院就不得对该案行使管辖。

国际刑事法院管辖权的最基本特征是“补充性”。只要有关案件能在拥有管辖权的国家得到有效的调查或审判,国际刑事法院就不得行使管辖。我国政府在考虑批准《罗马规约》时,应该对《罗马规约》规定的国际刑事法院享有的管辖权进行深入细致的研究,并结合规约的规定,对我国刑法进行适当地修改,使国际条约规定的国际犯罪“国内法化”,并有效地对这种国际犯罪进行调查或审判。只有这样,我国既可以维护国家刑事司法主权不受侵害,有可以通过本国的力量和国际合作打击国际社会关注的严重国际犯罪行为,维护国际社会的和平与安全。

[参 考 文 献]

- [1] 韩德培. 现代国际法 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1992.
- [2] Cassese Antonio. International Criminal Law [M]. London: Oxford University Press, 2000.
- [3] 王秀梅. 国际刑事法院研究 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [4] 凌 岩. 跨世纪的海牙审判——记联合国前南国际法庭 [M]. 北京: 法律出版社, 2002.

(责任编辑 车 英)

On Jurisdiction of International Criminal Court

PENG X ihua, WANG Kongxiang

- (1. Law School, Zhongnan University of Economics & Law, Wuhan 430073, Hubei, China;
2. School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: PENG X ihua (1965-), male, Associate professor, Law School, Zhongnan University of Economics & Law, majoring in international law and international human rights law; WANG Kongxiang (1973-), male, Lecturer, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in international relation.

Abstract: The establishment of International Criminal Court is the most significant event in the history of the development of international law. It means that in the history of human being the emerging of the permanent international criminal judiciary institution based on individuals. The main reason that International Criminal Court (ICC) arouse the concern of international society is its speciality of jurisdiction. The speciality of jurisdiction is the criminal jurisdiction for the individuals and the criminal jurisdiction for the individuals the part of national sovereignty before. In order to pursue the double values of keeping international justice and guarding national sovereignty, the characteristics of the criminal jurisdiction of ICC are defined as supplement, limited automat and limited universality.

Key words: international criminal court; jurisdiction; supplement; limitation