

国际刑事法院和国内法院 在刑事司法管辖权上的关系

黄 宏

(国际关系学院 研究生部, 北京 100091)

[摘要] 国际刑事法院和国内法院在刑事司法管辖权上的关系日益引起人们重视。国际刑法的管辖可以分为直接管辖模式和间接管辖模式。国际刑事法院采用了前者。这样,国际刑事法院和国内法院在刑事司法上对人的管辖权和对事的管辖权上的关系就成为一种相互限制、相互合作和促进、相互竞争的关系。

[关键词] 国际刑事法院;国内法院;刑事司法管辖权;关系

[中图分类号] D997.9 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-3489(2002)06-0024-06

1998年7月17日,在罗马召开的联合国外交会议通过了两个文件,一个是关于建立国际刑事法院的《国际刑事法院规约》,另一个是《会议最后文件》。《国际刑事法院规约》规定设立一个常设性的国际刑事法院,以对“整个国际社会关注的最严重犯罪”^{[1](P.386)}行使直接司法管辖。2002年7月1日,国际刑事法院正式成立,这表明了国际社会决心改变以往对国际罪行采取间接管辖的做法,标志着国际人道主义法和国际人权法上的一个重大的突破。同时,这也带来了一个问题,即国际刑事法院对国际罪行行使的直接管辖权和一国的司法管辖主权处于何种关系。

对这个问题,国内学者有着不同的观点。第一种观点认为,国际刑事法院的建立是对国家主权的侵犯,在现在以国家主权体制为主的国际社会,实现国际刑法的直接执行模式是不现实的。第二种观点认为,国际刑事法院的建立虽然是对国家主权的侵犯,但是合乎了时代发展的潮流,是十分必要的。

第三种观点认为,国际刑事法院的建立并没有对国家主权产生侵犯,因为本来就不存在什么绝对的国家主权。

我们认为,国际刑事法院和国内法院之间并不是彼消此长的零和关系,而是一种相互限制、相互合作和促进、相互竞争的关系。国际刑事法院的建立固然对国内法院的司法管辖权有一定的限制,但从更加有效地对国际罪行进行惩处的角度来看,是必要的。

一、国际刑法中的直接管辖 和间接管辖

现代国际刑法对国际罪行有两种管辖模式:一种是直接管辖模式,一种是间接管辖模式。直接管辖模式是国际社会通过一个国际公约,建立一个国际司法机构以对公约规定的有关罪行进行直接管辖;间接管辖模式即“国际社会通过多边公约规定国

际犯罪,并由该公约的缔约国的国内系统来实施国际刑法和进行国际制裁”^[2]。

在现代国际法发展过程中,由于国家主权的存在,国家通常对国际司法机构对某些国际罪行进行直接管辖心存疑虑。除了二战后分别在纽伦堡和东京建立的欧洲国际军事法庭和远东国际军事法庭,以及根据联合国安理会决议设立的前南国际法庭和卢旺达国际法庭是采取直接管辖模式以外,通常都是通过间接模式来进行司法管辖。国际刑事法院的建立正是由于其规约宣布对某些“国际核心罪行”有直接强制管辖权而被一些国内学者视为对一国司法管辖权,特别是国内法院审判权的侵犯^[3]。

二、国际刑事法院对人和对事的管辖权

国际司法机构的管辖权主要可以分为两种:一种是对人管辖权,另一种是对事管辖权。

对人的管辖权是国际司法机构对之具有管辖权的法律主体范围。《国际刑事法院规约》第4条第2款规定:“本法院根据本规约规定,可以在任何缔约国境内,或以特别协定在任何其它国家境内,行使其职能和权力。”可见国际刑事法院的司法管辖权建立在国家间协议的基础上,条约只能对其缔约国或者是在某个时候同意接受其管辖的国家产生效力,这就意味着国际刑事法院的建立必然在某种程度上限制了某些国家国内法院的司法管辖权。国际刑事法院主要是对犯有国际罪行的个人进行惩罚,享有对个人的管辖权。因此国际刑事法院对人管辖权的主体包括接受其管辖的国家和个人。

在制订国际刑事法院规约时,对法院对人管辖权的性质有六种预期:(1)排它性管辖权(强制管辖权)。即国际刑事法院对规约规定的罪行有绝对管辖权,国家对此没有任何权力。国际刑事法院的对人管辖权可以延伸到任何国家。(2)平行管辖权(任择管辖权)。国内法院和国际刑事法院具有同等的管辖权。在这种情况下,国内法院和国际刑事法院的管辖权必然有冲突。(3)优先管辖权。即承认国

际刑事法院对有关罪行有优先管辖权,如果它不对某些罪行进行管辖,国内法院可以进行管辖。但是这样就产生了一个疑问:任何一个机构一般不愿意放弃其管辖权,这样一来,优先管辖权和排它性管辖权又会有什么区别呢?(4)补充管辖权。国内法院对国际罪行有优先管辖权,它不愿或不能采取管辖的某些罪行可以交给国际刑事法院来管辖,这种做法照顾了国家主权原则,得到较多赞同。(5)复审管辖权。国际刑事法院可以对国内法院的审判结果进行复审,这在实践上可能使一国的司法主权受到侵犯,但国际性的司法机构对一国的审判结果进行复审可能有利于保护犯罪嫌疑人的权利。(6)刑事诉论转移管辖权,即一国自愿向国际刑事法院移交原本应属于它的案件。《国际刑事法院规约》“强调根据本公约设立的国际刑事法院对国内刑事法院管辖权起补充作用”,看来似乎是采用了补充管辖权,但是同时又强调“对整个国际社会关注的最严重犯罪有管辖权”。在对检察官职责的规定中有规定利益相关方可以对某些审判向检察官提请注意,国际刑事法院可以进行审判而无须有关国家同意,这又表明了国际刑事法院具有复审管辖权。这表明了国际刑事法院对人的管辖权是一种混合管辖权,这会对国内法院的管辖权产生一定的限制作用。

对事管辖权是国际司法机构管辖的事项范围。《国际刑事法院规约》第5条规定,法院的管辖范围“限于整个国际社会关注的最严重的犯罪”,“对下列犯罪有管辖权:1. 灭绝种族罪,2. 危害人类罪,3. 战争罪,4. 侵略罪”。另外《规约》在第121条规定可以对规约提出修正案,不过“对第五条的任何修正案,在接受该修正案的缔约国交存批准书或接受书一年以后对其生效”。这就意味着犯罪种类可以添加,法院的管辖范围有可能扩大。以下将就此逐一作分析。

1948年12月9日通过的《防止及惩办灭绝种族罪公约》第1条对灭绝种族罪作了详细规定,第6条又规定被诉犯有种族灭绝罪的嫌疑人应“交行为发生地国家之主管法院,或缔约国接受其管辖权之国际刑事法庭审理之”^{[4] (P.204)}。二战以后,在一国之外开展

种族灭绝活动的可能性愈来愈小,而在一国内部国内进行种族灭绝可能性却较大。虽然公约规定行为发生地的国内法院可以对种族灭绝进行审判,但是出于对公正性的考虑,一国很可能会将这类案件交给国际刑事法院审判。正如卢旺达将其国内发生的种族屠杀案件交给联合国安理会决议成立的卢旺达国际法庭审判就是一个例子。另外,国际社会还在呼吁柬埔寨将在红色高棉统治时期发生的种族灭绝罪行交给国际司法机构审判。这么做并不一定和国内法院的司法管辖权发生冲突,因为《防止及惩办灭种罪公约》明确规定了种族灭绝罪是必须予以制裁的罪行,对其只能采取“或起诉或引渡”的原则,这在国际司法实践中已经成为国际强行法的规范。因此,《规约》第17条在对“可受理性”的规定中认为国际刑事法院对国内法院有一定的监督权,如果国际刑事法院认为有关国家国内法院审判的公正性值得怀疑,检察官可以向法院提出上诉。在对种族灭绝罪的管辖上国内法院的司法管辖权受到一定的限制,甚至国际刑事法院在认为一国法院的审判有不公正的情况下对该罪行有强制管辖权,考虑到将罪犯绳之以法的目的以及种族灭绝罪的巨大危害性,这种限制是必要的。

《规约》规定的第二种罪行是危害人类罪。危害人类罪是指对“在广泛或有系统地针对任何平民人口进行的攻击中,在明知这一攻击的情况下,作为攻击的一部分而实施的下列任何一种行为。”危害人类罪的范围较宽,也较复杂。因而对一国国内法院司法管辖权的限制也较大。《规约》第7条第1款第八部分规定危害人类罪包括“基于政治、种族、民族、族裔、文化、宗教、第3款所界定的性别,或根据公认为国际法不容的其它理由,对任何可以识别的团体或集体进行迫害”。对这一条,许多国家有很大担忧,认为这可能成为西方国家干涉它们内政的借口,因为关于这一条的界定十分模糊。这些国家的担忧不无道理,这种可能性的确存在,而且某些西方国家正在利用这一条为借口来干涉一些国家的内政。

这样,有关国家就处于两难境地:一方面,它们希望通过这一条使犯有危害人类罪的罪犯得到有效

的惩处。在另一方面,它们又对外国干涉其国内司法主权范围的可能性的存在而忧心忡忡。在外交会议上,有关国家对这一问题达成妥协,《规约》第7条第2款的第七部分规定“迫害”为“违反国际法规定,针对某一团体或集体的特性,故意和严重地剥夺基本权利”以减少其被滥用的可能性。这样在《规约》实施的时候,其任意性就会大大地减小,既可以保证有关罪行得到惩处,又可以利用这一定义来使其它国家的干涉受到一定的限制。

一国国内法院可以对危害人类的罪行进行管辖。智利前领导人皮诺切特就曾经因为其在位期间对持不同政治见解的人进行迫害、强迫其失踪、谋杀而受到国内司法程序的调查。但是,国内法院管辖权的公正性在以下几个方面受到质疑:第一,有能力进行危害人类罪的嫌疑人往往是一个国家的前政府机构人员,有一些还是国家的重要官员,甚至是国家元首,在一国法院中对前政府人员的审判往往要受到现实政治的干预。第二,如果这种罪行发生在国家之间,不同的国家可以根据属地管辖权,属人管辖权,保护性管辖权甚至是普遍性管辖原则,对同一罪行提出管辖的要求。另外,由于世界各国的司法制度和法律体系差异性很大,审判结果被有着不同背景的人认为是公正的。对洛克比空难案的管辖权之争就反映了在对国际罪行进行惩处上要被有着不同的司法体系和政治制度的国家公认为公正是何等困难,这种对管辖权之争可能危及国际社会的和平与稳定。第三,不同国家对同一罪行进行管辖的主张可能会导致“一罪多审”的结果。所以,在对危害人类罪的审判中,采取国际刑事法院对有关国际罪行进行直接管辖可以有效地减少国际争端、保证审判的公正性、维护世界和平与稳定。未来的国际刑事法院在处理危害人类罪时在理论上尽管会使国内法院的管辖权受到一定的限制,但考虑到国际刑事法院的组织结构比较适合处理发生在一国范围内大规模地侵犯人权的现象,由于在实践中一国的法院处理这种问题的能力有限。因此未来的国际刑事法院实际上在这方面对国内法院的管辖权是一种有益补充甚至是补缺。

战争罪是《规约》规定法院对其有管辖权的第三种国际罪行。这种罪行由 1928 年《巴黎非战公约》宣布为非法,在纽伦堡审判中体现的“纽伦堡原则”得到重申^{[5] (P. 451)}。“战争犯罪的特性决定了国家不能全面有效惩治战争罪犯”^[6]。一国国内法院是很难对战争罪犯进行有效和公正地审判。原因有:第一,现代世界仍然是主权国家体制,虽然在理论上可以,实际上一国很难对其它国家的战争罪犯加以审判;第二,对发生在国家之间的战争罪行进行审判时,任何一国国内法院或单方组成的法庭的判决都很难为其它国家或其它方所接受;第三,因为对战争罪进行审判可能会影响一国的国家利益,一国国内法院有可能不愿意或不能对犯有战争罪行的在位领导人进行有效审判。国际刑事法院为对战争罪犯进行审判提供了一个较好的场所,可以防止一国国内法院或战胜一方的法院在对战争罪犯进行审判时因为法理依据不足而处于尴尬境地。

需要指出的是,一国国内法院对在国内战争中犯有战争罪行的人进行审判往往有对政治上的反对派进行惩罚的意味,其中的政治意义往往大于将罪犯绳之以法的目的,国际刑事法院很难管辖这种滥用司法权力的现象。所以国际刑事法院应该加强它对战争罪的管辖权,甚至使它成为对该种犯罪唯一有管辖权的机构,以使一国内战失败者的人权不受侵害,同时使在国内战争中犯有战争罪行的人得到应有的惩罚。

《规约》规定的对之有管辖权的第 4 种国际罪行是侵略罪,但是《规约》并没有具体规定侵略罪的定义、种类及要件。国际社会对侵略的定义开始于 1920 年,但是始终没有达成一致意见,国际社会有两次对侵略进行定义的重大行动:1933 年苏联在国联主持下召开的国际裁军会议中提出了一项关于侵略定义的宣言草案,但是没有得到通过^{[7] (P. 291)};联合国建立以后,从 1951 年起国际社会又开始了侵略进行定义的工作。在其后的 24 年中,联合国总共成立了 4 个特别委员会来研究这个问题,终于在 1974 年 12 月 14 日以协商一致的方式通过了侵略定义特别委员会拟定的《关于侵略的定义》。它明确规定侵

略为国际罪行,指出了侵略的 7 种表现形式,但是实际意义不大,很少被援引。《规约》中没有对侵略罪下一个明确定义,原因有二:第一,国际社会对侵略罪一直未有明确有效的定义,这样导致法院会在处理有关案件中有很大的任意性,不利于判决的公正和公平。由于《关于侵略的定义》是在国际社会有着重大的意见分歧的条件下以协商一致的方式来取得的,因而内容上就不能不受到各个政治力量的影响。东西方在“非武力的侵略行为”、“首先使用武力”、“间接侵略”、“自卫权的行使”、“民族自觉权中武力的使用”上有着重大的分歧,国际社会上从来就没有一个普遍的、公认的关于侵略的定义;第二,按照《联合国宪章》第 24 条的规定“各会员国将维持国际和平及安全的主要责任,授予安全理事会”。以及《联合国宪章》的第 39 条“安理会应断定任何和平之威胁、和平之破坏、或侵略行为之是否存在”的规定,可见安理会对侵略罪有着判断的权力。这就带来了一个问题,即国际刑事法院对侵略罪的审判是否会因此会受到政治因素的影响。即常任理事国是否因为其手中有着否决权而使国际社会无法对其所作的侵略行为进行惩罚,或者由于《联合国宪章》规定安理会可以代表联合国的各个会员国来作出裁决,一旦安理会认为一个国家犯有侵略罪,那么这个国家在国际刑事法院中为自己辩护的可能性就大大缩小了。但是这种可能性在现存的世界组织架构中是无法避免的。所以应该将判断是否属于侵略罪的权力交给安理会,法院只负责进行相关审判。

在《规约》中,国际刑事法院应在其根据第 121 条和第 123 条制定条款,在“界定侵略的定义,及规定本法院对这一犯罪行使管辖权的条件以后”,才可以对侵略罪行使管辖权。第 121 条还规定,缔约国应在《规约》生效以后的 7 年内才可以对《规约》提出修正案,意即在 7 年后才可以对侵略罪有管辖权。因为侵略罪的特殊性,只有国际性的刑事法院才应该对侵略罪有审判权。在实践中,二战后分别在纽伦堡和东京建立的欧洲国际军事法庭和远东国际军事法庭都是国际性刑事法院,但它们并没有明确规定侵略是一种国际罪行。在这一罪行上面,国内法

院和国际刑事法院之间并没有管辖权上的限制和被限制的关系,因为国内法院很难对侵略罪进行管辖。

由此可见,《规约》规定的四种法院有管辖权的国际罪行基本上都是有着巨大的危害性,并且由国际刑事法院管辖是可以合乎公正的。

有的学者主张国际刑事法院应当对国际公约明确规定为国际罪行的“条约犯罪”如酷刑罪、海盗罪、破坏海底电缆管道罪、邮递恐怖罪、非法人体试验罪、贩运淫秽出版物罪、非法使用方法禁用武器罪、破坏环境罪、毒品犯罪等罪行有管辖权。但是另外一些学者对此持有不同意见,认为不能将公约规定的犯罪交给国际刑事法院,理由如下:1、这是公约规定,不是国际习惯法,所规定的国际犯罪只为公约的缔约国所接受,而非缔约国并不一定承认它们是国际犯罪。2、这些犯罪会增加国际刑事法院的负担并削弱其作用。3、一些大国(如美国)希望维持现状,即对国际条约规定的国际犯罪采用或起诉或引渡的原则。笔者认为在这两种的观点中,后一种是较为合理的,原因有二:1、考虑到世界上还存在着不同的刑事法律制度和司法体系,如果过早地强调地对各种各样的国际罪行进行直接管辖是不现实的,这样反而会妨碍国际刑事法院对“国际核心罪行”的管辖。2、国际刑事法院在组织机构上还没有对管辖多种国际罪行做好准备,法院目前只有一个有权提出起诉的检察官,难以接受管辖如此多的国际罪行,其它的机构对此也没有做好准备。所以国际刑事法院目前的工作应当集中在国际社会普遍关注的“核心罪行”上,这样才有利于对最严重的国际罪行进行有效地惩处,也有利于减少一些国家的顾虑。只有在这一阶段的工作做好以后才应该考虑进一步扩大其对事管辖权的范围。

三、国际刑事法院和国内法院在对国际罪行的管辖上面的合作

国际刑事法院和国内法院在对有关国际罪行进行管辖上不但会有相互限制的一面,同样也会有相互合作的一面,原因有以下几点:1、这是由国际刑法

两种执行模式的特点决定的。国际刑法有两种管辖权:直接管辖权和间接管辖权。两者都有缺点:直接执行模式面临着世界上还存在着不同的法系及刑事审判制度、管辖罪行不确定、国家主权的挑战、没有一个统一的国际刑事法典等众多的问题;间接执行模式同样也有着困难,各国执行差异性大,没有为各国发生的冲突提供解决办法,没有统一的标准,罪犯的权利没有保证、容易受到国际政治因素的影响。所以两种国际刑法的执行模式只有相互合作,才能扬长避短,反映在国际刑事法院和国内法院的关系上就是两者之间应该加强合作。2、法院的一系列机构在执行其职务的时候,往往需要得到特定有关国家的国内司法机构协助,在其国内法院的协助就是不可缺少的。3、国际刑事法院和国内法院在判例和经验上可以相互借鉴,相互交流。这样做有助于促进审判的公正性和有效性。4、国内法院可以将一些它所“不愿意或不能”审判的案件移交给国际刑事法院,通过合作来达到将任何一个罪犯绳之以法的目的,现有的先例就是卢旺达将其内战中发生的一系列罪行交给由联合国安理会决定成立的国际司法机构来审判。5、相较于其它的国际法院,国际刑事法院的法官要具备比较特殊的经验和资格,这种资格往往要只有一国的国内法院的高级法官才能具备,在未来法院成立以后,双方在人力资源上必然会有一些交流。6、国际刑事法院的建立有助于防止和减少不同国家的国内法院因彼此主张管辖权而发生争执。

四、国际刑事法院和国内法院之间在刑事司法管辖权上的竞争和促进关系

《规约》规定了国际刑事法院对国内法院的管辖权起着补充作用;同时又规定了国际刑事法院对国内法院的司法管辖权有着一种监督的权利。这就让国内法院面临着这么一种前景:如果它没有公正而且有效地对国际社会公认的“核心罪行”进行管辖,

国际刑事法院将根据自己的判断对这些案件采取强制的管辖权,这样该国的司法机构在国际上的声誉就会受到影响;在另一方面,国际刑事法院如果没有对这些罪行进行公正和有效地审判,国家就不会向它提交案件,这样其存在的意义就有可能受到质疑。现在一些其它的国际性法律机构如国际海洋法庭、国际法院、国际常设仲裁法院等都为这种质疑存在的可能性而忧心忡忡。从这个意义上讲,国际刑事法院和国内法院之间存在着一种相互竞争的关系。

国际性法院已建立的现实也使一些国家对一些国际罪行采取主动惩处的态度。南非总统曼德拉在拒绝国际社会提出的对前种族隔离政府进行审判的建议以后,建立了真相与和解委员会对前政府的罪行进行调查,由国内司法机构对某些犯罪嫌疑人进行了审判。塞内加尔的司法机构逮捕了被认为在统治时期犯下反人道罪和战争罪的乍得前总统候塞因·哈贝拉。在塞拉利昂、多哥、柬埔寨、东帝汶,国内

法院都正在或者准备对在其境内发生的国际罪行进行审判。南美洲的智利也在对其前总统皮诺切特进行审判,因为其在执政期间有可能犯下了包括强迫失踪和种族灭绝等一系列罪行。

五、对前景的展望

国际刑事法院的建立使国际社会对某些国际罪行进行惩处的可能性大大增加。国际刑事法院和国内法院将会根据具体情况来决定由谁对某些国际罪行进行司法管辖。

国际刑事法院建立在这么一种理想之上:对任何一种危害人类的国际罪行进行惩处。现在这种理想即将成为现实。有理由相信,相互限制、相互合作和促进、相互竞争的国内法院和国际刑事法院将会在新的世纪中将会使一些在20世纪没有或无法得到惩处的犯有极端危害人类的国际罪行的人得到公正合理的审判。

[参考文献]

- [1] 国际刑事法院规约[A].高燕平.国际刑事法院[M].北京:世界知识出版社,1999.
- [2] 喻贵英.国际刑法执行模式探析[J].法律科学,1998(6).
- [3] 徐杰.国际刑事法院规约与条约相对效力原则[J].法学评论,1999(2).
- [4] 王铁崖,田如萱.国际法资料汇编[M].北京:法律出版社,1982.

- [5] 慕亚平等.现代国际法论[M].北京:法律出版社,1999.
- [6] 徐安军.国际惩治战争罪犯历史的研究—从日内瓦到国际刑事法院及未来趋势[J].西安政治学院学报,1999(3).
- [7] 许光建.联合国宪章诠释[M].太原:山西教育出版社,1999.
- [8] Jonathan I. Charney, International criminal law and role of the domestic courts[J]. American journal of international law, 2000(2).

(责任编辑 匡四)