

论国际刑事法院对非缔约国的管辖问题

郭翼飞

天津大学, 天津

收稿日期: 2022年7月27日; 录用日期: 2022年9月5日; 发布日期: 2022年9月14日

摘要

国际社会上危害国际和平与安宁以及全人类共同利益的犯罪行为时有发生, 但基于国家主权平等原则, 相关犯罪行为很难得到管辖和有效惩治, 在有罪不罚的现实背景下, 国际刑事法院应运而生。国际刑事法院的管辖权历来是极具争议性的问题, 虽采属地原则和属人原则作为自身管辖权的基础, 但难免涉及到对非缔约国的管辖问题, 而且实践中这样的问题也的确发生。因此, 本文正是以国际刑事法院对非缔约国的管辖问题为主题, 在对国际刑事法院的管辖权的性质进行分析的前提下, 对国际刑事法院对非缔约国行使管辖权的具体情形以及其中存在的问题进行具体分析, 并对国际刑事法院对非缔约国的管辖问题进行总体上的展望!

关键词

国际刑事法院, 管辖权, 非缔约国

On the Jurisdiction of the International Criminal Court over Non-Contracting States

Yifei Guo

Tianjin University, Tianjin

Received: Jul. 27th, 2022; accepted: Sep. 5th, 2022; published: Sep. 14th, 2022

Abstract

In the international community, crimes that endanger international peace and tranquility and the common interests of all mankind occur from time to time. However, based on the principle of sovereign equality of States, it is difficult for relevant crimes to be subject to jurisdiction and effectively punished. Under the realistic background of impunity, the international criminal court should be born. The jurisdiction of the International Criminal Court has always been a controversial issue. Although it adopts the principle of territoriality and the principle of personhood as the

basis of its jurisdiction, it inevitably involves the jurisdiction of non Contracting States, and such problems do occur in practice. Therefore, this paper focuses on the jurisdiction of the International Criminal Court over the non-Contracting States. On the premise of analyzing the nature of the jurisdiction of the International Criminal Court, this paper makes a concrete analysis of the specific circumstances of the jurisdiction of the International Criminal Court over the non-Contracting States and the existing problems, and the International Criminal Court on the jurisdiction of non Contracting States on the overall outlook!

Keywords

International Criminal Court, Jurisdiction, Non-Contracting States

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

历史上威胁国际和平与安宁以及全人类共同利益的罪行不一而足，但因为国家主权平等原则的存在导致罪行国不愿管辖和相关国不能管辖的困境产生。在这样的困境下，建立国际性质的司法机构来统一管辖国家的不法行为成为人类的共同期望，国际刑事法院也因此孕育而生。

国际刑事法院是根据 1998 年 7 月 17 日正式通过并于 2002 年 7 月 1 日开始生效的《国际刑事法院罗马规约》(以下简称《罗马规约》)成立的，对涉嫌犯有种族屠杀罪、危害人类罪、战争罪和侵略罪[1]的个人进行起诉和审判的国际司法组织，其宗旨即在于将犯有国际社会最严重罪行的个人绳之以法，在保障人权的同时惩罚和吓止犯罪，使国际和平与正义在种族屠杀、战争侵略等国际不法行为面前依然能够得到坚决的维护和伸张。国际刑事法院以《罗马规约》为依据具体设立和实际运行，但因《罗马规约》多为原则性的规定，面对法院规制范围内的纷繁复杂的国际不法行为，法院实际运行过程中难免遇到实体或者程序上的诸多问题，其中颇具争议和备受关注的便是法院的管辖权问题，尤其是法院对非缔约国的管辖权问题[2]。

2. 国际刑事法院对非缔约国管辖的具体情形

属地原则、属人原则、保护原则和普遍原则是国际法上国家行使管辖权的基本原则。鉴于属地原则和属人原则是国际层面和国家层面通行的行使管辖权的依据，加之调和不同国家对立的观点和保证对法院的广泛支持，《罗马规约》第 12 条第 2 款采纳了属地管辖和属人管辖两种方式作为法院管辖权的行使依据，也即只要犯罪行为地发生在缔约国境内或者犯罪行为人国籍属于缔约国国籍二者满足其一，法院即可对相关个人行使管辖权[3]。该规定一方面限定了国际刑事法院管辖权的范围，另一方面允许法院当非缔约国国民在缔约国境内犯有核心罪行时或者缔约国国民在非缔约国境内犯有核心罪行时可对涉及非缔约国的案件行使管辖权，从而为法院对非缔约国行使管辖权提供了法律依据。为防止犯罪行为地既没有发生在缔约国境内，犯罪行为人的国籍也不属于缔约国国籍情况下造成的国际刑事法院管辖权空白以致国际社会最严重的罪行得不到有效惩治，《罗马规约》第 12 条第 3 款规定有关缔约国可以提交声明表示接受法院的管辖权，法院因此可依非缔约国国家同意对非缔约国行使管辖权[4]，从而使法院管辖权涵盖范围得到扩展和完善。此外，《罗马规约》第 13 条第 2 款还规定联合国安理会可依《联合国宪章》第 7 章将有关犯罪情势提交给国际刑事法院，法院可因安理会提交的决议获得相关犯罪情势的管辖权。2004

年苏丹达尔富尔情势便是国际刑事法院依安理会决议获得管辖权的首例和典型事例。由此可知，法院对非缔约国行使管辖权其实是一个笼统、抽象的表述，具体表现为四种形式：一是管辖在缔约国境内实施犯罪的非缔约国国民；二是管辖在非缔约国境内实施犯罪的缔约国国民；三是非缔约国自愿接受法院对其国民的管辖；四是提交涉及非缔约国的犯罪情势。但值得注意的是，国际刑事法院管辖权的补充性是其最鲜明的特征[5]，依据《罗马规约》所确立的补充性管辖原则，不论具体犯罪情势为何，只有在非缔约国对有关罪行“不愿意”或者“不能够”进行切实管辖的前提下，国际刑事法院才可以对非缔约国行使管辖权，也即国际刑事法院的管辖权是对非缔约国刑事管辖权的补充[6]。

3. 国际刑事法院管辖权的认识与理解

3.1. 国际刑事法院管辖权是否等同于普遍管辖权？

国际刑事法院在特定情况下可对涉及非缔约国的危害国际和平与安全以及全人类利益的犯罪行为人进行管辖和审判，在某种程度上与国际法上的普遍管辖权有异曲同工之处，那么国际刑事法院的管辖权又是否等同于国际法上的普遍管辖权。国际刑事法院不同于作为国际社会基本组成单位的国家，其是依据国际条约而成立的国际组织，是缔约国赋予了国际刑事法院生命和存在的基础，包括其管辖权。国家是国际法上的主体，享有国际法确认的、不容侵犯和剥夺的基本权利，包括独立权、平等权、自卫权和管辖权这些由国家主权衍生而来的权利。国家通过国际司法合作建立国际刑事法院来管辖那些国际社会最严重的罪行，必然要赋予国际刑事法院以相应的管辖权，所以国家就将其基本权利之一的管辖权让渡给法院行使，且这种让渡完全处于国家自愿，也即国际刑事法院的管辖权是建立在所有缔约国国家同意原则之上的[7]。因此，国际刑事法院的管辖权既是缔约国从本国利益以及国际共同利益出发对本国主权进行的自我限制，又是其行使主权权利的特殊方式。缔约国基于国家同意原则让渡给国际刑事法院的管辖权应当是完整的管辖权，即对于法院来说，属地管辖权意味着对在缔约国境内发生的核心罪行，不管是缔约国国民实施的还是非缔约国国民实施的，法院均享有管辖权；属人管辖权则意味着只要是缔约国国民实施的核心罪行，不管发生在缔约国境内还是发生在非缔约国境内，法院同样享有管辖权，只不过法院要管辖在缔约国境内实施犯罪的非缔约国国民时，可能需要得到非缔约国接受法院管辖的声明。

由此可知，国际刑事法院的管辖权不同于普遍管辖权[8]。普遍管辖权是指根据国际法的规定，对于某些特定的危害国际和平与安全以及全人类的利益的国际罪行，因罪行极其严重，所以各国均有权对其实行管辖和审判，不容许有管辖权投机。而国际刑事法院并不是对发生在任何国家的核心罪行都有管辖权，也不是对任何国家的国民都有管辖权，法院管辖权的行使需要满足上述所及的一定条件。因此，国际刑事法院的管辖权并不等同于普遍管辖权，《罗马规约》并没有建立普遍管辖制度。在实践中，曾有国家以普遍管辖权为基础制定普遍管辖法，其中尤以比利时1993年颁布的《万国管辖权法》最为知名，但终因各种原因没有达到预定目标以至无疾而终。但国际刑事法院的诞生在很大程度上减少了制定普遍管辖权的迫切需要，只是国际刑事法院无权管辖2002年以前所犯下的核心罪行。

3.2. 国际刑事法院管辖权是否违背条约相对效力原则？

《维也纳条约法公约》第34条规定：“条约未经第三国同意对第三国既不创设义务，亦不创设权利。”据此，条约的效力是有限的，其效力范围只限于条约缔约国，只有条约缔约国享有条约权利并承担条约义务，非条约缔约国未经其同意条约对其无效。但《罗马规约》第12条第2款规定国际刑事法院在特定情况下可对非缔约国行使管辖权，无论非缔约国同意与否。《维也纳条约法公约》第34条确立的条约相对效力原则作为习惯国际法在国际法领域普遍适用，而《罗马规约》第12条第2款的规定单从字面意义来看明显超出条约相对效力原则，因此，国际刑事法院的管辖权是否违背条约相对效力原则。首先，一

项条约对非缔约国产生影响，并不等同于非经第三国同意而为其创设义务。其次，在《罗马规约》第12条第2款的语境下，国际刑事法院对发生在非缔约国的核心罪行行使管辖权，其管辖对象是缔约国国民，法院并未将其管辖权延伸至非缔约国国民；国际刑事法院对在缔约国境内实施核心罪行的非缔约国国民行使管辖权，其管辖范围仅限于缔约国境内，法院同样并未将其管辖权延伸至非缔约国领土范围之内。再次，就《罗马规约》的缔约国而言，其承担的条约义务主要是法院在对核心罪行进行调查起诉时予以充分合作，而当法院对在缔约国境内实施犯罪的非缔约国国民行使管辖权时，非缔约国并未承担相同的充分合作的义务。最后，当今国际社会，各国之间的联系日益密切，很少有条约能够做到完全不对第三国产生任何影响，这种影响可能是直接的，也可能是间接的、可能是表面的，也可能是潜在的。因此，国际刑事法院行使管辖权对非缔约国产生影响并不等同于非经其同意为其创设义务，也不同于对其进行管辖，《罗马规约》第12条第2款的规定并没有违反条约相对效力原则。

3.3. 国际刑事法院管辖权是否否定国家主权原则？

同样的，国际刑事法院依据《罗马规约》第12条第2款对非缔约国行使管辖权的确对非缔约国的司法主权产生了影响，但并不等同于否定了非缔约国的国家主权^[9]。首先，法院可以依据规约对非缔约国国民在缔约国境内犯罪和缔约国国民在非缔约国境内犯罪行使管辖权，但并不排除非缔约国依据属人管辖权和属地管辖权对在缔约国境内犯罪的本国国民和缔约国国民在本国境内所犯罪行的管辖权，此时发生国际刑事法院与非缔约国的管辖权冲突依据《罗马规约》确立的国际刑事法院补充性管辖原则，国际刑事法院只有在非缔约国对相关罪行“不愿意”或者“不能够”行使管辖权时才可以行使管辖权，对非缔约国的国家主权予以了充分尊重。其次，国际刑事法院的管辖权本身便是国家主权自我限制和权力让渡的结果^[10]，其存在本身便意味着对国家主权的限缩性影响，但对国家主权有影响不代表对国家主权的完全否定。再次，国际刑事法院的运作需要相关国家的支持和配合。当法院依据《罗马规约》第12条第2款对非缔约国行使管辖权时，需要相关国家予以合作，这种合作出于非缔约国自身的自愿，非缔约国完全可以非条约缔约国为由予以拒绝，法院并没有强迫非缔约国进行合作。最后，考虑到国际刑事法院惩治国际社会最为严重罪行的宗旨，法院适当扩大其管辖权是出于维护人类社会共同利益的考量，而非对于某些政治目的的追求，也不是刻意扩大法院的影响、削弱某些国家的主权。因此，《罗马规约》第12条第2款赋予特定情况下法院对非缔约国的管辖权并不是对相关非缔约国国家主权的断然否定。

4. 国际刑事法院对非缔约国管辖的具体分析

根据前文所述，法院在四种情况下可以对非缔约国行使管辖权，分别是：非缔约国国民在缔约国境内实施犯罪、缔约国国民在非缔约国境内实施犯罪、非缔约国提交声明自愿接受法院管辖和联合国安理会提交涉及非缔约国的犯罪情势。上述四种情况虽然都关乎国际刑事法院对非缔约国的管辖权问题，但管辖事由并不相同，需要进行具体分析。对于非缔约国国民在缔约国境内实施犯罪的情况，法院管辖非缔约国国民其实质上是行使缔约国依据国家同意原则让渡给法院的属地管辖权；而对于缔约国国民在非缔约国境内实施犯罪的情况，法院对案件享有管辖权的依据在于犯罪行为人的国籍属于缔约国国籍，法院在此实际行使的是缔约国的属人管辖权。因此，虽然上述所及两种情形都涉及非缔约国，但其本质仍是对缔约国行使管辖权，体现了管辖权的属地原则和属人原则，并不涉及法院对非缔约国的管辖问题。由此可知，从严格意义上来说，法院对非缔约国行使管辖权的情形仅限于两种情况，即非缔约国提交声明自愿接受法院管辖和联合国安理会提交涉及非缔约国的犯罪情势。对于非缔约国提交声明自愿接受法院管辖，法院管辖权来源于非缔约国的同意，该国自愿接受法院管辖并承担与法院积极合作的义务，并没有违反一国主权，也没有干涉一国内政，符合国际法的相关要求。而对于联合国安理会提交涉及非缔

约国的犯罪情势，法院享有管辖权的依据来源于安理会的决议，而安理会的决议是依据《联合国宪章》第7章作出的，《罗马规约》第13条第2款对此也明确进行了确认。现如今世界上大多数国家均为联合国会员国，安理会作为联合国法定机构依据《联合国宪章》第7章做出的决议对联合国会员国具有约束力。当联合国安理会依据《联合国宪章》第7章作出决议将涉及规约非缔约国的犯罪情势提交国际刑事法院进行调查处理并要求规约缔约国予以切实配合时，规约非缔约国依据安理会决议对法院进行相关调查处理负有配合义务。因此，国际刑事法院依《罗马规约》第13条第2款对非缔约国行使管辖权，非缔约国依据安理会决议予以配合，两者各守其则，各司其职，同样符合国际法的基本要求^[11]。

5. 国际刑事法院对非缔约国管辖的实践问题

非缔约国提交声明自愿接受法院管辖和联合国安理会提交涉及非缔约国犯罪情势情况下国际刑事法院享有管辖权并不违反条约相对效力原则和国家主权原则，具有合法性和正当性，但限于《罗马规约》第12条第3款和第13条第2款仅对此作出原则性规定，因此，在实践中难免遇到诸多复杂问题。

5.1. 非缔约国自愿接受管辖的实践问题

就非缔约国提交声明自愿接受法院管辖而言，实践过程中产生诸多法律问题需要予以解决，既包括实体方面的，也包括程序方面的。

首先是，提交声明的主体不明确。一般情况下，是非缔约国的政府代表向法院提交接受管辖的声明，当该国境内只存在一个政权的情况下自然没有疑问，但当该国出于武装冲突时期且存在多个政权的情况下，哪个政权有权代表该国向法院提交接受管辖的声明。实践中，主要认可提交声明的国家仅限于该国的合法政权，即在该国控制大部分领土且得到大部分人民拥护的政权。

其次，声明的效力不明确。声明使法院获得临时管辖权自不待言，但法院临时管辖权所覆盖的时间范围并不明确，需要结合非缔约国提交的声明内容进行具体解释。《罗马规约》第11条明确法院仅可对规约生效后或者成为规约缔约国后的核心罪行行使管辖权，即法院的管辖权不具有溯及力。但非缔约国提交接受管辖的声明的意旨往往都是将已经发生的而自身无法妥善处理的罪行交由法院处理，若坚持法院管辖权不具有溯及力的原则，则与非缔约国提交声明接受法院管辖的初衷相悖，因此，该声明具有溯及既往的效力，法院可以且只能够对声明做出之前发生的犯罪行为进行管辖。

最后，声明的处理程序不适当。根据《罗马规约》第13条的规定，国际刑事法院的程序启动机制有三，分别是缔约国提交情势、安理会提交情势和检察官自行调查。在国际刑事法院的司法实践中，法院对非缔约国行使管辖权均由检察官自行调查。《罗马规约》的确赋予检察官自行调查权，在很大程度上保障了法院的独立高效，但完全由检察官自行调查赋予了检察官较大的自由裁量权，案件能否快速进入实质审理阶段安全取决于检察官的个人意愿和能力，且缺乏必要的司法监督机制。因此，声明的处理程序在实践中还存在不适当的问题，可以将接受法院管辖的声明与提交情势结合起来，提高效率、增强对检察官权力的监督。

5.2. 联合国安理会主动提交管辖的实践问题

就联合国安理会提交涉及非缔约国的犯罪情势而言，法院面临的难题主要是国家与法院的合作问题^[12]，在实践中集中体现为国际刑事法院签发逮捕令的执行问题，而逮捕令的执行问题不仅关系到国际刑事法院管辖权的实现问题，还关系到国际刑事法院作为国际司法机构的权威问题^[13]。

导致国家与法院合作困难的原因有两个：一是国家官员的豁免问题，二是可受理性问题，主要是“不愿意、不能够”的判断。对于国家官员的豁免问题，《罗马规约》第27条规定了官方身份无关性原则，其意在说明规约对任何人平等适用，不因身份不同而有所区别，且任何人不得以身份为由主张

对其违法行为不承担刑事责任[14]。可以说官方身份无关性排除了外交豁免权的适用，但它排除的范围是有限的，即法院与规约缔约国之间、规约缔约国相互之间排除外交豁免权，但规约缔约国与非缔约国之间仍然适用外交豁免权这一习惯国际法规则。不同国家适用不同的法律规则往往会陷入义务的冲突之中。实践中法院要求相关国家逮捕移交犯罪行为人，往往会使相关国家因冲突的国际义务而陷入两难境地，一方面相关国家依据安理会决议负有对法院管辖予以配合的义务，但另一方面相关国家对非缔约国依据外交豁免负有不得逮捕犯罪行为人的义务。法院面对如此两难境地提出的解决方案也并没有能够收到完美的效果。

而对于可受理性问题，主要考量“不愿意”和“不能够”两个因素，“不愿意”主要表现为虚假调查或起诉、包庇个人、不独立和不公正，而“不能够”则主要表现为国内司法体系整体上或实质上崩溃、国内司法体系无法获取。实践中“不愿意”的判断虽然受到一定主观因素的影响[15]，但相对来说有客观的标准予以评断，而难以判断的则是“不能够”的情况。在评价“不能够”时，应当考虑有效的国内法律机制是否存在，国家是否能够保证被告人或必要证据的安全，犯罪的程度与范围以及国家能否充分地尊重被告人的权利等。而具体案件中国家是否有能力公平公正地处理相关案件往往并不会因为任何一方的单纯说辞而予以论断，非缔约国完全可以采取措施掩盖自己没有能力的客观情况而拒绝配合国际刑事法院，从而给国际刑事法院管辖权的充分实现带来实践上的困难。

6. 结语

国际刑事法院的诞生在很大程度上解决了国际司法领域，尤其是极为敏感的国际刑事司法领域管辖权空白问题，使有罪不罚现象和有罪之人逍遥法外的问题得到极大改善。国际刑事法院成立至今，虽然短短 20 载，但在国际刑事司法领域所取得的成就不可谓不引人注目，向世人昭示了一个再清楚不过的道理，国际社会虽然以国家主权平等原则为基石，但国际社会从来都不是法外空间，不是屠杀成千上万人的刽子手的避风港湾，只要危及国际和平与安全以及全人类的共同利益，不管其身份高低贵贱都应当为其行为负责并承担相应的法律责任。可以说，国际刑事法院的司法实践不仅起到了保障人权和维护国际和平与正义的作用，对任何尝试挑战国际法律秩序的人也起到了极具效果的震慑作用。

但国际刑事法院的司法实践在卓著成就的背后却是荆棘载途，法院被指责每年耗资巨大但审理的案件数量却屈指可数，而且时有面对缔约国退出《罗马规约》机制的情况发生。可以说，法院对非缔约国管辖问题只是法院在司法实践中所面临的诸多难题的一个缩影。国际刑事法院在司法实践中实现其管辖权困难重重，其根源在于国家主权与国际刑事司法秩序之间存在冲突，这种冲突是在以主权国家为主的国际社会建立统一管辖的国际司法机构所不可避免的，但困难的不在于冲突本身，而在于如何妥善解决冲突，使法院的管辖权得以顺利实现。国际刑事法院管辖权问题其实不仅存在于对非缔约国管辖的情况中，即使是规约缔约国同样存在不配合法院进行管辖的情况。国际刑事法院并非政治组织，其本身也在竭力避免带有任何政治色彩，以保障法院的独立性和公正性，因此，法院应该充分发挥司法智慧力求通过法律途径灵活妥善地解决法院对非缔约国的管辖问题。

参考文献

- [1] 强音. 关于国际刑事法院管辖权局限性的思考[J]. 南阳理工学院学报, 2013, 5(1): 22-25, 34.
- [2] 徐俊俊. 论国际刑事法院管辖权: 运作与现实挑战[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2020, 17(1): 80-82.
- [3] 赵宇, 王戴超. 论国际刑事法院的属地管辖权——以对《罗马规约》第十二条第二款第 1 项的解释分析为角度[J]. 法制博览, 2016(20): 9-12.
- [4] 李珠琳. 国际刑事法院对非缔约国行使管辖权之问题研析[D]: [硕士学位论文]. 北京: 外交学院, 2020: 15.
- [5] 周星越. 浅谈国际刑事法院的管辖权问题[J]. 唐山学院学报, 2022, 35(1): 63-72.

-
- [6] 汤玲. 国际刑事法院管辖权启动与非缔约国[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南师范大学, 2014: 5.
- [7] 陈帅. 论国际刑事法院行使管辖权的条件[J]. 法制与社会, 2011(20): 120-121.
- [8] 徐淑茜. 国际刑事法院管辖权的性质及行使[J]. 法制博览, 2015(32): 12-14.
- [9] 张贵玲. 国际刑事法院管辖权分析[J]. 兰州商学院学报, 2008, 24(4): 121-126.
- [10] 徐培利. 国际刑事法院管辖权问题研究——以苏丹达尔富尔情势切入[D]: [硕士学位论文]. 北京: 外交学院, 2019: 2.
- [11] 伍俐斌. 联合国安理会对国际刑事法院管辖权的制约[J]. 政法论坛, 2017, 35(1): 88-97.
- [12] 王紫枫. 国际刑事法院管辖权中的安理会提交情势研究[D]: [硕士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2015: 5.
- [13] 孙坤. 国际刑事法院逮捕令的执行问题研究——基于巴希尔案的南非实践[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 浙江工商大学, 2019: 10.
- [14] 李一行. 论国际刑事法院的官方身份无关性原则[J]. 昆明理工大学学报(社会科学版), 2015(2): 41-45.
- [15] 李悦. “不愿意”进行管辖的解释及探讨[J]. 西安政治学院学报, 2012, 25(2): 86-88.