



论国际刑事法院的管辖权与国家刑事管辖权的关系

张智辉

国际刑事法院的管辖权必然涉及到其与国家的刑事管辖权的关系问题。这对于历来把刑事管辖权视为国家主权重要组成部分的世界各国来说，无疑是一个十分重要的问题。因此在创设国际刑事法院的过程中，如何确定国际刑事法院的管辖权，一直是世界各国激烈争论的热点之一。《国际刑事法院规约》的起草者们在这个问题上进行了慎重地选择。这种选择的结果，使国际刑事法院在行使管辖权的时候，不致构成对国家的刑事管辖权的侵犯，同时又对国家消极行使刑事管辖权的行为作了必要的限制。本文试图从《国际刑事法院规约》关于管辖权的规定出发，对国际刑事法院的管辖权与国家刑事管辖权的关系作以探讨。

一、国际刑事法院管辖范围的有限性

关于国际刑事法院的管辖权，联合国《国际刑事法院规约》起草委员会主席、国际刑法学协会主席巴西奥尼在其最初起草的《国际刑事法庭规约草案》中，主张国际刑事法院可以对当时已有的国际刑法公约中规定的24种国际犯罪行使管辖权（其中包括对某些国际犯罪的原始管辖即直接管辖、并存管辖即有关当事国将自己管辖的国际犯罪移交国际刑事法院管辖、特别管辖即应有关当事国的要求对某些国际犯罪进行管辖），并且有权解决有关当事国之间就国际刑法公约中规定的犯罪在行使管辖权时出现的争端。

国际法委员会1994年提出的《国际刑事法院规约草案》，也规定国际刑事法院可以对以下5个方面的犯罪行使管辖权：（1）灭绝种族罪；（2）侵略罪；（3）严重违犯可适用于武装冲突的法律和惯例的犯罪；（4）反人类罪；（5）依据附录列举的条约条款确认的、所控行为构成国际社会关注的严重罪行的犯罪，即恐怖活动罪、危害联合国及其职员的犯罪、非法贩运麻醉药品和精神药物罪。

但是，1998年在罗马会议上正式通过的《国际刑事法院规约》则规定：国际刑事法院只能对以下四种国际犯罪行使管辖权：（1）灭绝种族罪；（2）危害人类罪；（3）战争罪；（4）侵略罪。（除这四种国际犯罪之外，国际刑事法院还可以对《国际刑事法院规约》第70条规定的妨害国际刑事法院司法活动罪行使管辖权。）并且必须在国际刑事法院成立7年以后，依照该规约第121、122条制定条款界定侵略罪的定义以及国际刑事法院对这一罪行行使管辖权的条件以后，国际刑事法院才能对侵略罪行使管辖权。这就意味着，国际刑事法院在其正式成立后相当一段时间内只能对灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪行使管辖权。并且这些犯罪的构成要件受到严格的限制。

《国际刑事法院规约》关于国际刑事法院管辖权的规定，意味着国际刑事法院所能管辖的犯罪是非常有限的。国际刑事法院既不能对各国国内刑法中规定的一般刑事犯罪行使管辖权，也不能对国际刑法公约中规定的其他国际犯罪（这类犯罪目前已有28种）行使管辖权。这表明国际刑事法院管辖的范围是极为有限的，它所管辖的犯罪与国家刑事管辖权所管辖的犯罪相互重叠的概率非常小，因而不可能构成对各个主权国家刑事管辖权的威胁。

国际刑事法院管辖范围的有限性，同时意味着主权国家刑事管辖范围的广泛性。就绝大多数国际犯罪而言，主要的还是要靠各个主权国家的刑事管辖权的有效行使来打击和制裁，而不是依靠国际刑事法院来管辖国际犯罪。

二、国际刑事法院行使管辖权的条件限制

即使是国际刑事法院管辖范围内的犯罪，国际刑事法院对其行使管辖权，按照《国际刑事法院规约》的规定，也要受到严格的条件限制。这些条件包括：

1、国际刑事法院行使管辖权的先决条件：主权国家的自愿接受。

一个主权国家，只有当其自愿接受国际刑事法院的管辖权时，国际刑事法院才能对在其境内（包括发生在在其国内注册的船舶或飞行器内）发生的国际刑事法院管辖范围内的犯罪行使管辖权，或者对犯罪被告人是其国民的这类犯罪行使管辖权。任何国家，如果不接受国际刑事法院的管辖权，国际刑事法院就不能自行对在其境内发生的或者犯罪被告人是其国民的犯罪行使管辖权，即使该犯罪是国际刑事法院管辖范围内的犯罪。

接受国际刑事法院的管辖权，有两种情况：（1）成为《国际刑事法院规约》的缔约国。一个国家可以在《国际刑事法院规约》正式生效前通过签署和批准该规约的方式成为规约的缔约国，也可以在规约正式生效之后通过加入规约的方式，成为规约的缔约国。一个国家一旦成为《国际刑事法院规约》的缔约国，即意味着该国接受了国际刑事法院的管辖权。但是，一个主权国家是否成为《国际刑事法院规约》的缔约国，完全取决于该国的意志。任何国家都有自行行使国家主权的权利。无论是联合国还是某一个国家，都没有强迫他国成为《国际刑事法院规约》缔约国的权力。（2）声明接受国际刑事法院的管辖。如果国际刑事法院管辖范围内的犯罪发生在某个国家的领域内或者发生在在其国内注册的船舶或飞行器上，或者该犯罪的被告人是其国民，而该国并不是《国际刑事法院规约》的缔约国，该国可以向国际刑事法院的书记官提交声明，表示愿意接受国际刑事法院的管辖权。在这种情况下，国际刑事法院也可以对其境内发生的或被告人是其国民的国际刑事法院管辖范围内的犯罪行使管辖权。但是如果有关国家按照自己的选择不提交愿意接受管辖的声明，国际刑事法院就不能对有关的犯罪行使管辖权。

对此，有人认为，《国际刑事法院规约》规定了强制管辖原则。这种观点应该说是国际刑事法院管辖权的一种误解。因为，第一，国际刑事法院只有在上述两种情况下对其管辖范围内的犯罪行使管辖权，而这两种情况都是以主权国家的自愿接受为前提的。有关国家如果不通过上述两种方式接受国际刑事法院的管辖权，国际刑事法院就没有权力对其管辖范围内的犯罪行使管辖权。这种以自愿接受为先决条件的管辖权并不是对国家主权的侵犯，而是对国家主权的尊重。第二，《国际刑事法院规约》虽然规定“一国成为本规约缔约国，即接受本法院对第五条所述犯罪的管辖权”，这似乎是强制缔约国全面接受国际刑事法院的管辖权而没有对国际刑事法院所管辖的犯罪进行选择和保留的余地。但是实际上，这种规定，一方面是以已有的国际刑法公约为基础的，国际刑事法院管辖范围内的犯罪并不是在已有的国际公约之外新增设的犯罪，不存在需要一个重新认识以便选择接受的过程；另一方面是以一国成为《国际刑事法院规约》的缔约国为前提的，是否成为《国际刑事法院规约》的缔约国是各个主权国家自由选择的权力，不存在强迫任何国家接受国际刑事法院管辖权的问题。当然，一个国家一旦自愿接受国际刑事法院的管辖权，就意味着国际刑事法院在对其管辖范围内的犯罪行使管辖权时，缔约国必须接受管辖的结果，而不能对之进行保留。这种“一揽子接受”的方式，其实早已是一些国际组织所采用的方式（如世界贸易组织的决议都是采取“一揽子”方式通过的）。

2、国际刑事法院行使管辖权的实质条件：具有管辖权的国家不愿意或者不能够有效地行使管辖权。

按照《国际刑事法院规约》的规定，即使对于国际刑事法院管辖范围内的犯罪，在下列四种情况下，国际刑事法院不得行使管辖权：

- （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；
- （2）对案件具有管辖权的国家已经对该案件进行调查，而且该国已决定不对有关的人进行起诉；
- （3）有关的人已经由于作为控告理由的行为受到审判；
- （4）案件缺乏足够的严重程度，无采取进一步行动的充分理由。

在前三种情况下，作为例外，只有当对案件具有管辖权的国家不愿意或者不能够切实进行调查或起诉，或者有关国家作出不起诉的决定是由于该国不愿意或者不能够切实进行起诉，或者有关国家所进行的审判是为了包庇有关的人使其免负刑事责任或者没有依照国际法承认的正当程序原则以独立或公正的方式进行，而且根据实际情况，采用的方式不符合将有关的人绳之以法的目的时，国际刑事法院才有权对其管辖范围内的犯罪行使管辖权。

《国际刑事法院规约》的这个规定，贯彻了确立国际刑事法院管辖权的原则，即国际刑事法院管辖权的确立是以尊重国家对国际犯罪的刑事管辖权为前提的，国际刑事法院的管辖权是作为国家的刑事管辖权的补

充而存在的，并对国内刑事管辖权起补充作用。因此，对于国际犯罪，即使是国际刑事法院管辖范围内的犯罪，主要是由有关国家进行管辖。在具有管辖权的国家已经或者正在对国际刑事法院管辖范围内的犯罪行使管辖权的时候，国际刑事法院就不应当介入。只有在有关国家不愿意或者不能够进行管辖的时候，为了保证对这些最严重的犯罪进行惩罚，国际刑事法院才可以作为对国家刑事管辖权的补充，对其行使管辖权。

这里涉及到一个问题，即如何看待《国际刑事法院规约》关于有关国家“不愿意或不能够切实进行调查或起诉”以及有关国家的法院所进行的诉讼程序是“为了包庇有关的人”或者“没有依照国际法承认的正当程序原则”、“不符合将有关的人绳之以法的目的”的规定。

有人认为，这些规定，实际上就赋予国际刑事法院对有关国家的刑事司法进行最后裁判的权力，从而可能构成对国家的刑事管辖权的侵犯。

笔者认为，对此可以从三个方面来理解：

第一，这些规定的目的是为了保障对国际刑事法院管辖范围内的犯罪进行有效地追究。设立国际刑事法院的目的以及国际刑事法院存在的价值就在于保障对危害国际社会共同利益的最严重犯罪的有效追究，即在有管辖权的国家不愿意对最严重的国际犯罪行使管辖权甚至通过行使管辖权来包庇这类犯罪分子的情况下，由一个常设的权威的法院行使管辖权以使这类犯罪分子绳之以法。如果不赋予国际刑事法院在有关国家不愿意或者不能够切实有效地对最严重的国际犯罪行使管辖权的情况下进行管辖的权力，国际刑事法院也就没有存在的必要了。因此这些规定赋予国际刑事法院的管辖权是作为国际刑事法院的存在所必需的。这里也涉及到一个管辖权争端的解决机制问题，即在有管辖权的国家之间以及有管辖权的国家与国际刑事法院之间就管辖权问题发生争议时，如何解决争议并保证对最严重的国际犯罪进行有效的制裁。在争议出现的时候，首选的途径当然是协商的方式。通过平等自愿基础上的协商来解决相互之间的争议，是解决国际关系问题的理想方式。但是在协商不能解决的情况下，为了有效地制裁最严重的国际犯罪，就需要有一种裁判限制的解决办法。而这种裁判解决的权力，就只能由国际刑事法院来行使。

第二，国际刑事法院行使这些权力的行为要受到一定的限制。规约在作出这些规定时，对哪些情况属于“不愿意”、哪些情况属于“不能够”作了明确的界定。按照《国际刑事法院规约》第17条的规定，所谓“不意愿”是指已经或正在进行的诉讼程序或有关国家所作出的决定是为了包庇有关的人，使其免于对第5条规定的国际刑事法院管辖范围内的犯罪的刑事责任；或者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的人绳之以法的目的；或者已经或正在进行的诉讼程序没有以独立或公正的方式进行，而根据实际情况采用的方式不符合将有关的人绳之以法的目的。一个国家对国际刑事法院管辖范围内的犯罪已经或者正在行使管辖权的，如果不具有这三种情况中的任何一种，就不能认定该国是不愿意对该犯罪进行管辖。而国际刑事法院对这种情况的认定，必须遵循“国际法承认的正当程序原则”，而不能随意认定。至于“不能够”的情形，必须是一国“由于本国司法系统完全瓦解或实际上瓦解或并不存在，因而无法拘捕被告人或获取必要的证据和证言，或在其他方面不能进行本国的诉讼程序”。不具有这种情形，国际刑事法院就不能认定该国“不能够”切实行使管辖权。

第三，这些规定的滥用确实可能构成对国家刑事管辖权的侵犯。但是国际刑事法院的《程序和证据规则》在一定程度上可以防止审查权的滥用。国际刑事法院的《程序和证据规则》是根据国际社会公认的正当程序标准制定的，并且必须经过缔约国大会成员三分之二多数通过后才能生效。按照国际刑事法院的《程序和证据规则》来认定一国是否不愿意或者不能够切实行使管辖权，应该说是以正当程序作保障的。对于国际刑事法院就有关国家是否不愿意或者不能够切实行使管辖权的认定，《国际刑事法院规约》还规定了必要的救济程序，即有关国家和个人可以对国际刑事法院的管辖权提出质疑。按照《国际刑事法院规约》第19条的规定，有权对国际刑事法院的管辖权提出质疑的主体包括：（1）被告人或国际刑事法院预审法庭已对其发出逮捕证或出庭传票的人；（2）对案件具有管辖权并且正在或已经行使管辖权的国家；（3）需要接受国际刑事法院管辖权的国家。上述任何个人或国家，在国际刑事法院审判开始之前、之中、之后，都可以提出质疑。对于质疑的裁定，上述任何个人或国家还可以提出上诉。这类规定在一定程度上可以防止国际刑事法院认定有关国家“不愿意”或者“不能够”切实进行管辖的权力的滥用。

三、缔约国的义务

《国际刑事法院规约》在規定国际刑事法院管辖权的同时，规定了缔约国在国际刑事法院行使管辖权时提供合作的义务。这种义务包括：（1）向国际刑事法院移交有关的人。国际刑事法院在依据规约行使管辖权过程中，如果认为需要逮捕有关的人，而向该人可能在其境内的缔约国提出逮捕并移交该人的请求时，该人可能在其境内的缔约国有义务依照《国际刑事法院规约》的规定和本国国内法所规定的程序，执行逮捕

并将该人移交给国际刑事法院。(2)应国际刑事法院的请求提供其他形式的协助。国际刑事法院在调查和起诉其管辖范围内的犯罪时,可以请求有关缔约国提供某些形式的协助。有关缔约国应当依照《国际刑事法院规约》的规定和本国国内法的规定提供协助。这类协助包括:查明某人的身份和下落或物品的所在地;取证包括宣誓证言及国际刑事法院需要的鉴定意见、报告等证据;讯问任何被调查人或被起诉人;送达文书;为有关人员作为证人或鉴定人自愿到国际刑事法院出庭提供便利;勘验有关地点或场所;执行搜查和扣押;提供记录和文件;保护被害人和证人以及保全证据;查明、追寻和冻结或扣押犯罪收益、财产和资产及犯罪工具;调查和起诉国际刑事法院管辖范围内的犯罪所需要的、缔约国法律不禁止的其他形式的协助。

缔约国对国际刑事法院进行合作的义务,源自国际公约的规定。按照《维也纳条约法》的规定,《国际刑事法院规约》所规定的合作义务是对本规约的缔约国提出的。一国成为《国际刑事法院规约》的缔约国,就意味着它承认依据该规约的规定成立的国际刑事法院存在的必要性、合法性和正当性,同时也意味着它愿意为国际刑事法院行使管辖权提供协助。

国际刑事法院请求缔约国提供合作时应该充分尊重缔约国的主权。《国际刑事法院规约》明确规定,国际刑事法院向有关的缔约国提出请求时,请求书“应以被请求国的一种法定语文制作,或附上这种语文的译本”,“应通过外交途径或各缔约国在批准、接受、核准或加入时可能指定的任何其他适当途径转递”。尽管有国际刑事法院提出的请求,但是如果基于一项普遍适用的现行基本法律原则,被请求国认为不能提供协助,它可以与国际刑事法院进行协商,考虑能否以其他方式或有条件的提供协助。如果这种问题通过协商无法解决,国际刑事法院就应“视需要修改请求”(第93条第3款),而不能强迫被请求国提供协助。这类规定都体现了对缔约国主权的尊重。

缔约国在进行合作的时候,有运用国家主权进行选择的权力。按照《国际刑事法院规约》的规定,在国际刑事法院向一个缔约国提出请求时,如果该国另外接到任何其他国家就同一个人或同一个事项提出的请求,被请求国有进行选择并独立自主地作出决定的权力。尽管规约要求被请求国优先考虑国际刑事法院的请求,并尽可能地与国际刑事法院和请求国进行协商,但是《国际刑事法院规约》并没有剥夺缔约国进行选择的权力,没有强制规定缔约国的协助义务,而是规定“被请求国应决定向本法院移交该人,还是向请求国引渡该人”(第90条第6、7款),并按照该原则解决其他事项的协助请求竞合问题(第93条第9款)。此外,当协助请求中要求提供的文件或披露的证据涉及到被请求国的国家安全时,缔约国可以全部或部分拒绝协助请求(第93条第4款)。这些规定也表明,《国际刑事法院规约》关于缔约国协助国际刑事法院行使管辖权的义务性规定,并不构成对缔约国主权的侵犯。

四、缔约国行使刑事管辖权的主动性

国际刑事法院的管辖权并不排除缔约国对国际刑事法院管辖范围内的犯罪所具有的刑事管辖权。在国际刑事法院规约草案的讨论过程中,各国代表公认的原则是国际刑事法院不排除国内法院管辖权的存在,也不取代现存的引渡和国际司法协助。有关当事国在自己的管辖范围内根据国际刑法公约和国内刑法的有关规定,已经受理并正在进行侦查或起诉的有关国际犯罪的案件,即使其他当事国向国际刑事法院提出控诉,国际刑事法院也不能对其进行管辖。只有当有关当事国放弃管辖,或者认为自己无力完成或继续对该犯罪进行管辖而申请将其移交国际刑事法院时,国际刑事法院才可以对其进行管辖。为此,规约专门规定了一个条款(即第20条),确认一事不再理原则。规约规定的这一原则主要是为了确认国际刑事法院管辖权的有效性,即强调国际刑事法院不得就其“已经据以判定某人有罪或无罪的行为审判该人”、“对于第五条所述犯罪,已经被本法院判定有罪或无罪的人,不得因该犯罪再由另一个法院审判”,但是该条同时也规定,“对于第六条、第七条或第八条所列的行为,已经由另一法院审判的人,不得因同一行为受本法院审判,除非该另一法院的诉讼程序有下列情形之一:1、是为了包庇有关的人,使其免负本法院管辖范围内的犯罪的刑事责任;或2、没有依照国际法承认的正当程序原则,以独立或公正的方式进行,而且根据实际情况,采用的方法不符合将有关的人绳之以法的目的”。这一规定意味着,对于国际刑事法院管辖范围内的犯罪,每个《国际刑事法院规约》的缔约国,都有依据本国的刑事管辖权进行管辖的权力。有关当事国依据其本国的刑事管辖权,已经或者正在对国际刑事法院管辖范围内的犯罪所进行的管辖,只要不是通过非正当程序故意使有关人员逃避应当承担的刑事责任,国际刑事法院就不能对其行使管辖权。因此,对于国际刑事法院管辖范围内的犯罪,缔约国可以根据《国际刑事法院规约》第13、14条的规定,提请国际刑事法院检察官启动国际刑事法院的管辖权来审判这类犯罪,也可以自行通过其国内的刑事司法系统依照国内法的规定审判这类犯罪。

从国际实践中看,当犯罪被告人属于本国国民时,几乎每个国家都希望由本国根据其国内法来审判,而不

愿意交给其他国家或国际刑事法院来审判。但是一个国家要对国际刑事法院管辖范围内的犯罪行使管辖权，至少需要具备两个条件：一是本国国内刑法中对国际刑事法院管辖范围内的犯罪具有明确的规定，从而可以为行使管辖权找到法律上的依据。没有国内刑法上的依据，国内的刑事司法系统就无法依照国内刑法的规定来对国际刑事法院管辖范围内的犯罪行使管辖权。一旦本国国民所实施的行为构成国际刑事法院管辖范围内的犯罪，就只能任由其他国家或国际刑事法院去管辖。二是国内的刑事司法制度符合国际法承认的正当程序原则。即使具有国内刑法上的依据，但是按照《国际刑事法院规约》第17条的规定，国际刑事法院可以以该国的诉讼程序不符合国际法承认的正当程序原则为由认定该国“不愿意”进行管辖，从而对该国已经或正在进行管辖的犯罪进行管辖。

在具备上述两个条件的情况下，一个国家如果不想让其他国家或者国际刑事法院对本国国民所实施的国际刑事法院管辖范围内的犯罪进行管辖，它就可以利用本国刑事管辖的优势，首先对本国国民进行管辖。一旦一个国家对本国国民依据本国刑法进行管辖并按照符合国际法承认的正当程序原则进行管辖，在一定程度上，就排除了其他国家和国际刑事法院对本国国民进行刑事管辖的机会。这实际上是主权国家的刑事管辖优先于国际刑事法院的刑事管辖、国际刑事法院的刑事管辖是对国家刑事管辖的补充这样一个管辖原则的具体运用。



过去，我们国家签署、批准、加入了一些国际刑法公约，并且在国内刑法中规定：“对于中华人民共和国缔结或者参加的国际条约所规定的罪行，中华人民共和国在所承担的条约义务的范围内行使刑事管辖权的，适用本法”（第9条）。但是对于中国缔结或者参加的国际条约中所规定的大多数罪行，我国刑法中并没有作出任何具体规定，一旦遇到这类犯罪，国内刑事司法系统将无法依照国内刑法对其行使管辖权。因此，中国在考虑加入《国际刑事法院规约》的问题时，应当仔细研究国际刑事法院管辖范围内的犯罪及其构成要件，在国内刑法中对其作出明确的规定，以便中国能够对国际刑事法院管辖范围内的犯罪依照国内刑法行使管辖权。同时我们也需要研究国际法承认的正当程序原则，以使我国的诉讼程序符合国际标准，保障我国刑事管辖权行使的有效性。

更新日期：2006-2-15

阅读次数：546

上篇文章：[关于加强中国刑法与国际刑法的协调与衔接的建议](#)

下篇文章：[国际刑事法院管辖罪行及其适用原则研究](#)

 打印 |  关闭

 TOP