

罗马规约审查会议

Distr.: General
30 May 2010CHINESE
Original: English

坎帕拉

2010年5月31日至6月11日

司法在保障和平中的重要性¹

A. 导言

1. 《罗马规约》承认在正义与和平之间存在着内在联系。《规约》缔约国“认识到[这种]严重犯罪危及世界的和平、安全与福祉”并“决心使上述犯罪的罪犯不再逍遥法外，从而有助于预防这种犯罪”，同意“各国有义务对犯有国际罪行的人行使刑事管辖权”并创立了国际刑事法院，以便在国家不履行该项责任时予以介入。

2. 《规约》体现了法治可以保护个人和国家不受大规模暴行伤害的思想。它提出了一个新的框架来实践这一思想并管理冲突，其基础是确保对大规模犯罪的行为人追究个人责任。在罗马，加拿大外交部长劳埃德·阿克斯沃西（Lloyd Axworthy）是这样描述这一根本性联系的：“通过孤立那些犯下战争罪或灭绝种族罪的人们，给他们打上耻辱的烙印，并将他们从社会中清除出去，[法院]将帮助打破有罪不罚和冤冤相报的怪圈。没有正义，就没有和解；没有和解，就没有和平。”²

3. 但是，奥马尔·巴希尔总统却要鼓吹国际刑事法院阻碍了苏丹的和平进程。而且有些人会真心实意地追随他的主张。但这是错误的。在法院开展活动的国家里，国际社会寻求全面的解决方案，除了试图从政治途径、安全途径和人道主义途径解决问题以外，现在又增加了司法途径。寻求此种解决方案的努力一直都难以把握。只有不到85%的谈判最终达成了协议，而协议得到实施的比例则更要少得多。在苏丹，国际刑事法院介入前，根本不存在和平进程。所有达成协议的尝试都以失败告终。所有安抚巴希尔总统的努力也都以失败告终。所谓国际刑事法院阻止了“正在出现的”和平进程的说法纯粹是凭空臆想。正如我们下面会揭示的那样，事实正好相反。国际刑事法院的干预引发了新一轮结束冲突、制止犯罪的努力。

4. 各国在罗马有意识地做出一项决定，创建一个能够制止或预防暴力的司法体系，而不是一个事后采取行动的临时性机构。它们还把和平与正义联系起来，规定法院应与联合国安全理事会进行互动；这种设计最早在2005年3月随安理会关于达尔富尔问题的第1593号决议而付诸实践。

¹ 作者：Juan E. Méndez，美洲大学华盛顿法学院访问学者；国际刑事法院检察官犯罪预防问题特别顾问。作者感谢华盛顿法学院法学博士研究生Kavita Kapur女士在研究中给予的协助。

² 劳埃德·阿克斯沃西的讲话，1998年6月5日，<http://www.un.org/icc/speeches/615can.htm>。

5. 《规约》创立了新的规则，参与冲突管理的各行动方必须循此做出调整。新的框架和具体条款，例如规定嫌疑人不得因其官方身份而享有豁免权的第27条，在和平努力中已作为一项考虑因素。如下所示，《罗马规约》制度已经投入运转并成为国际舞台上的一份子。

B. 对新框架的接受

1. 缔约国数量日益增加

6. 已批准《规约》的国家数量一直稳步增长。2002年《规约》生效时有60个国家批准了《规约》，而从那以来，又有51个国家加入了国际刑事法院。法院的管辖范围涵盖了整个西欧、南美洲以及60%的非洲国家。

2. 来自非缔约国的支持

7. 在过去的六年里，非《规约》缔约国的变化也十分可观。中国政府把自己称为“法院的非缔约国伙伴”。³ 俄罗斯已被指在格鲁吉亚实施的犯罪向检察官办公室发送了3,000多封信函。检察官办公室定期与卡塔尔、埃及、卢旺达以及阿拉伯国家联盟等区域性组织开展互动。自从2005年以来，美国也执行了类似的与国际刑事法院积极接触的政策。现任政府表现了支持的态度，包括对在肯尼亚启动调查表示了支持。在逮捕像Joseph Kony这样受民兵保护的個人以及孤立巴希尔总统等其他人的努力方面，美国的作用值得关注。⁴

3. 国际刑事法院在联合国内的中心地位

8. 有许多现象可以反映出国际刑事法院的影响，在联合国大会的辩论中提及与之相关的事项便是其中之一。根据缔约国大会的建议，⁵安全理事会成员国中的《规约》缔约国也努力将国际刑事法院有关事项留在安理会的议程之上。国际刑事法院正在改变联合国内的互动态势。联合国秘书长潘基文在2007年曾说道：“法治是联合国赖以建立的一项基本原则。[……]国际刑事司法的概念所基于的假设是，正义的实现可为持久的和平奠定更加坚实的基础，这一概念已成为本组织工作的一大鲜明特征。”他在2009年关于调解的报告中确认，“如果忽视司法，则会形成有罪不罚现象，并损害可持续发展的和平。由于国际刑事法院已经成立，调解人应当向各方说明国际法律立场。各方应当明白，一旦在某一情势中确立了国际刑事法院管辖权，该法院作为独立的司法机关，将进而根据《罗马规约》有关条款对其予以处理，司法程序将开始进行。”⁶

4. 与区域组织的联系

9. 检察官办公室在肯尼亚、达尔富尔和几内亚与非洲联盟的调解人员合作；在哥伦比亚等问题上与美洲国家组织合作。阿拉伯国家联盟于2004年成为第一个向达尔富尔派出使团的组织，并且在解决冲突的努力中发挥着积极的作用。阿盟还向巴勒斯坦民族权力机构调查在该地区实施的犯罪的努力提供支持。所有欧盟国家都已成为缔约国，迄今为止它们始终坚持执行法院的各项决定。

³ 联合国秘书长关于本组织工作的报告，联合国大会正式记录，第六十二届会议，增补1号(A/62/1)，联合国，纽约，2007年，第19页，第81段。

⁴ 美国负责非洲事务的助理国务卿Johnnie Carson说：“我们认为巴希尔总统应当向法院自首以面对指控。”路透社，2010年2月3日。

⁵ 关于合作的报告，2007年，建议54：“身为安全理事会成员国的缔约国应确保法院的利益、对援助的需要以及任务授权均得到考虑。”

⁶ 秘书长关于加强调解和支助活动的报告，S/2009/189，第37段，2009年4月8日。

C. 新法律框架的实施

1. 提交的情势和其他决定

10. 2003年中期，检察官报告，在伊图里发生的犯罪看起来属于法院管辖范围之内。在2002年7月1日后，将近5,000人被杀害，并且刚果民主共和国政府承认它已无力控制该地区。其时并无司法诉讼程序。检察官选定刚果民主共和国情势作为调查的第一个情势，一方面表示他打算在必要时动用他的自行调查权力，另一方面邀请刚果民主共和国提交该情势。后者于2004年3月3日提交了情势。在收到检察官的请求后，乌干达总统穆塞维尼于2003年12月做出类似决定，提交了涉及“圣灵抵抗军”的情势。在肯尼亚，2009年11月，总统和总理强调必须在下一个竞选周期防止重新爆发暴行，并表示如果检察官动用其自行调查权力的话，将全力与法院合作。⁷ 这些决定表明，饱受武装暴力之苦的国家都将司法视为实现稳定的一大要素。联合国安全理事会亦是如此，它于2005年3月31日将达尔富尔情势提交法院，因为它“认定苏丹的情势继续构成对国际和平与安全的威胁。”

2. 在和平进程中杜绝有罪不罚

11. 2007年，在刚果民主共和国，有人谈论有可能对高级指挥官进行赦免，以鼓励解散武装团体。在检察官与调解人接触之后，在2008年1月的“戈马协定”中写入了一项“国际刑事法院条款”，规定不得对《罗马规约》管辖的犯罪进行赦免。⁸ 2008年2月7日，刚果民主共和国当局逮捕了一个民兵组织的前领导人Mathieu Ngudjolo，并将他移送法院。此前，Ngudjolo已同意被编入刚果武装部队，被捕时正在金沙萨接受培训。有些人声称，将他引渡会祸及正在进行的遣散努力。结果并非如此。2008年2月，在中非共和国，在日内瓦人道主义对话中心和联合国的主持下进行了一场政治对话，期间提出了特赦问题。检察官应邀向对话的参与方做了介绍。最后，在2008年6月达成的全面和平协定中，规定不得对战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪进行特赦。⁹

12. 在哥伦比亚，检察官、法院、立法者和行政机关成员都明确提及让国际刑事法院获得管辖权的可能性，并将其视为做出实施《正义与和平法》的政策选择以确保对犯罪的主要行为人提出起诉的一个重要原因。在肯尼亚，前秘书长科菲·安南代表非盟一直坚持认为，必须通过肯尼亚人自己或由国际刑事法院建立的机制对选举后的暴力行为提出起诉，以防止在2012年的下次选举中再次发生暴力事件。¹⁰ 在几内亚，2009年9月科纳克里事件发生后，国际社会一致呼吁对肇事者追究责任。在10月12日发布的一份公报中，几内亚比绍问题国际联络小组¹¹要求“成立国际调查委员会，对2009年9月28日发生的大规模侵犯人权事件，包括屠杀手无寸铁的平民以及强奸等事件进行调查，找出真凶，并在几内亚国内适当的法院或在国际刑事法院对其提出起诉。”

⁷ ICC/OTP: “检察官通知肯尼亚当局，他将于12月要求国际刑事法院法官开启对选举后暴力事件的调查，肯尼亚当局承诺提供合作。” 2009年11月6日，<http://www.icc-cpi.int/Menus/Go?id=05573ae3-6a23-4109-ad10-89f7365dd031&lan=en-GB>。

⁸ 综合区域信息网（IRIN），“刚果民主共和国：对基伍和平协议的审慎欢迎”，<http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=76468>。

⁹ 见联合国建立和平委员会，“中非共和国专题会议：包容性政治对话背景文件”，第13段，<http://www.un.org/peace/peacebuilding/Country-Specific%20Configurations/Inclusive%20Political%20Dialogue.pdf>。

¹⁰ 例如，见路透社，“安南：肯尼亚需要改革，以防止2012年再现暴力。” 2009年3月31日，<http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSLV509691>。

¹¹ 联络小组由西非国家经济共同体、非洲联盟、萨赫勒—撒哈拉国家共同体、欧洲联盟、马诺河联盟、伊斯兰会议组织、法语国际组织、联合国、非盟和平与安全理事会主席，以及联合国安理会中的非洲理事国及常任理事国。

2010年1月12日，达迪斯·卡马拉（Dadis Camara）抵达瓦加杜古之前数小时，布基纳法索总统布莱斯·孔波雷和联络小组派往几内亚的特使与检察官办公室代表团举行了会晤。他确认必须确保对犯罪人追究责任，并证实非洲国家将与国际刑事法院开展合作。

D. 应对短期矛盾，在调解努力中融入“司法途径”

13. 虽然国际刑事法院目前审理的每一个具体案件都有其特殊的矛盾，但现实情况是，《罗马规约》要求的有罪必究已成为任何持久解决方案的组成部分。

14. 在乌干达北部，国际刑事法院签发逮捕令之前和之后，国际社会都热衷于安抚 Joseph Kony。而形成对照的是，Kony关心的却只是如何逍遥法外，并且一再利用和平谈判重新聚集和武装他的部队。由于各国和其他利益相关方实际上并不支持将罪犯绳之以法，因此国际司法的影响力受到削弱。将大规模暴行提交法办，要求必须具备普遍性、一致性和可靠性。

15. 达尔富尔 Ahmed Harun 的案件也表明有必要将司法努力与其他努力结合起来。在长达三年的时间里，调解人和政治领导人一直对 Harun 逮捕令视而不见，与此同时却追寻一条“三路并进”的策略，其中有政治谈判，有维持和平，有人道主义援助，却唯独没有司法正义。他们无视在当地存在的事实，特别是 Harun 在阻碍人道主义援助方面所扮演的角色，以及他身为联合国-非洲联盟驻达尔富尔联合特派团监督委员会成员在阻挠维持和平人员的部署方面所发挥的作用。2007年6月，逮捕令签发一个月后，联合国安全理事会派团访问了喀土穆，但未向政府提出这一事项。2008年，Harun 在南北苏丹交界地带的阿布耶伊实施干预，导致60,000人流离失所。在长达三年的时间里，安全理事会都不曾提醒苏丹，根据《宪章》第七章做出的关于提交情势的决定是对所有会员国均有约束力的。这并非出于疏忽。这是有意做出的决定，其用意在于把和平与正义分出先后，先和平，后正义。而结果却是一无所成。直到2008年6月哥斯达黎加主动采取行动后，才有了联合国安理会主席发表的一项支持法院的声明。

16. 至于巴希尔总统，值得回顾的是，2008年，在检察官申请逮捕令以前，并不存在和平进程。联合国特使 Jan Eliasson 和非盟特使 Salim Salem 均已辞职。国际刑事法院为谈判注入了新的生命。非盟和阿盟加强了实现和平的努力，成立了一个委员会，由卡塔尔担任主席。一位新的联合国 - 非盟调解人获得任命。美国虽然不是《罗马规约》的缔约国，但发挥了领导作用。巴希尔总统被逼入困境，不得不做出通情达理的样子。他的政府与联合国维持和平行动部进行了联系，其积极程度超过了以往任何时候。在之后的六个月时间里，联合国-非洲联盟驻达尔富尔联合特派团65%部署完毕。他刻意表现得富有建设性，进而导致了与叛军重开谈判，并且非盟 - 联合国调解人 Djibril Bassole 得以将各方聚集到谈判桌旁，同时丝毫未对国际刑事法院的独立工作提出挑战。无论这些谈判最终能否成功，为了将巴希尔总统绳之以法的努力并未阻碍和平；相反，这些努力很可能在推动和平的过程中发挥了决定性的作用。

E. 衡量正义对和平与稳定的真正影响

17. 在本文的附件中，我们提供了一些图表，其中包含了关于司法行动对正在发生的冲突所具威慑效应的定量分析数据。以下提供的是定性分析。

1. 预防暴力

18. 检察官办公室在《2009-2012年检控战略》中承诺尽早提供有关其活动的信息，以使各国及组织了解《罗马规约》所辖犯罪的实施情况。这项政策是在取得的教训基

础上制定的。2004年11月，科特迪瓦的冲突发展到大规模暴行的边缘，对象则是巴博政府眼中的“非科特迪瓦”种族或民族。农村的民兵和阿比让的“青年爱国者”团伙威胁袭击非本国公民，哪怕他们是在科特迪瓦出生也不放过。广播中充斥着煽动仇恨的演说。当时担任秘书长特别顾问的我敦促科菲·安南和安全理事会采取行动，并公开指出，由于科特迪瓦于2002年接受了国际刑事法院的管辖权，而且《规约》将煽动灭绝种族确定为其管辖范围内的犯罪，因此煽动暴力的责任人有可能会在海牙受到起诉。我的新闻发布稿在阿比让广泛印发。48小时后，广播和电视上煽动种族仇恨的言论停止了。国家恢复了平静。后来证实，政府中的当权者及其法律顾问对于在国际刑事法院受到起诉的可能性进行了认真的分析。冲突渐渐消退，这一事件证明，面对受到起诉的威胁，肇事人也无法放开手脚为所欲为。

19. 关于格鲁吉亚，在2008年8月暴力发生之后，检察官办公室便立即公开发表声明，确认它对指称的犯罪拥有管辖权。冲突双方都保证与法院合作。应有关政府的邀请，检察官办公室于2008年11月访问了格鲁吉亚，并于2010年2月访问了莫斯科。这两个国家选择通过法律手段来解决2008年冲突的遗留问题，这本身就是一个重要步骤。在几内亚，检察官办公室于2009年10月14日宣布，它正在对有关指控进行监督。六天之后，几内亚外交部长会见检察官办公室代表，并承诺给予合作，检察官办公室于2010年2月访问了科纳克里。在肯尼亚，检察官办公室早在2008年1月就声明，它对指称的犯罪拥有管辖权。之后，所有行动各方都承诺处理选举后暴力问题并通过由国际刑事法院对负有最大责任的人提出起诉、国内对其他犯罪人追究责任和进行诉讼以及动用真相与和解机制查明历史事件的事实真相等方式防止再次发生暴力事件。

20. 秘书长关于武装冲突中的儿童问题特别顾问Radhika Coomaraswamy于2010年初证实，对招募儿童兵提出起诉已促使世界各地的武装团体寻求通过谈判释放儿童兵。她提到在尼泊尔3,000名儿童兵被释放一事时说：“对Lubanga的审判在反对有罪不罚的斗争中创立了一个重要的先例，它将对此种犯罪的犯罪人产生具有决定性的威慑作用。”

2. 孤立被指犯罪人

21. 前南斯拉夫代顿协议谈判之时，前南刑庭曾遭遇层层压力，被要求撤销对卡拉季奇和姆拉迪奇的逮捕令，以便他们能够坐到谈判桌前。有人担心刑事检控会妨碍通过谈判结束冲突。事实上，将这两名嫌疑人排除在谈判之外恰恰是谈判成功的关键。根据这一经验，国际刑事法院检察官办公室呼吁各国“不要与已遭法院签发逮捕令的个人进行不必要的接触，[……]帮助孤立逃犯，并采取步骤防止用于人道主义目的或和平谈判的援助和基金被转用于帮助遭逮捕令通缉的人。”¹²

22. 在乌干达北部，检察官办公室制定了支持逮捕行动及阻止外部向“圣灵抵抗军”供应物资和提供支援的策略。检察官办公室与苏丹政府签署了关于执行对“圣灵抵抗军”逮捕令的协议。由于这些以及其他努力，“圣灵抵抗军”失去了庇护所，并将其总部从苏丹迁到刚果民主共和国。¹³

23. 苏丹总统巴希尔受到了孤立。他无法前往《规约》缔约国。南非告知他，尽管已邀请他出席祖玛总统的就职仪式，但是他一旦进入南非，便会遭到逮捕。乌干达、尼日利亚和委内瑞拉也采取相同的作法。巴西总统卢拉和阿根廷总统费尔南德斯·基

¹² 《2009-2012年检控战略》，第48段。http://www.icc-cpi.int/Menu/Go?id=66a8dcde-3650-4514-aa62-d229d1128f65&lan=en-GB。

¹³ 关于最初三年开展的活动报告（2003年6月至2006年6月），第36段，http://www.icc-cpi.int/Menu/Go?id=d76a5d89-fb64-47a9-9821-725747378ab2&lan=en-GB。

什内尔在2009年3月的阿拉伯 – 南美洲峰会期间拒绝同他接触。萨科齐总统做出了前所未有的之举，宁可决定推迟法非峰会和改换会址也不愿冒在走廊上遇到他的风险。土耳其则迫使他取消了在安卡拉举行的伊斯兰会议组织会议上露面。

24. 在几内亚的案件中，摩洛哥虽然是一个非缔约国，但仍拒绝允许受伤的几内亚总统达迪斯·卡马拉在其领土上逗留。摩洛哥不愿意庇护一名可能受到国际刑事法院通缉的嫌疑人。

F. 结论

25. 正如2002-2003年所强调指出的，“[……]如果当初存在一种机制，能使安全理事会阻扰[前南刑庭] 检察官对米洛舍维奇采取行动的话，一定会有人争取这样做。当时提出的理由一定会与现在为苏丹提出的理由一样：司法会妨碍和平。[……]我和另外一些人则相信，提出起诉不仅不会阻碍谈判，反而会推动谈判取得进展。在乌干达也是一样，提出刑事起诉的前景对和平谈判的态势产生了出乎预料的影响[……]关于司法对冲突的影响的假设再次被证明是错误的。”¹⁴

26. 《罗马规约》的制度已经成为现实；对它的发展壮大而言，现在比以往任何时候都更加需要为其诞生做过贡献的人们给予全力的支持。缔约国和国际组织以及法院本身的坚定态度是确保其长期成功的关键。司法要想发挥效力，最重要的条件是司法应遵循自己的规则，而不能受到干预，不能被政治考虑所左右。只有当司法纯粹是为了正义服务，而不是被当作和平与防范的工具时，司法才能为和平与防范做出贡献。如果仅仅把国际刑事法院当成一种杠杆，有人就会期待着让政治局势来左右它的启动和关闭，从而必将使其受到损害。在谈判前签发逮捕令就会太早，而在谈判结束后签发逮捕令就会太迟。权宜地做出调整，特别是通过“排定次序”的方式，将是致命的。那样一来，国际刑事法院将会变得软弱无力，从而丧失它的合法性，并且变得对和平毫无价值，因为犯罪人也可以玩弄“胡萝卜加大棒”的把戏。恰恰是通过集中发挥自己本身的作用，为受害人谋利，为法治出力，司法才能对和平做出贡献。

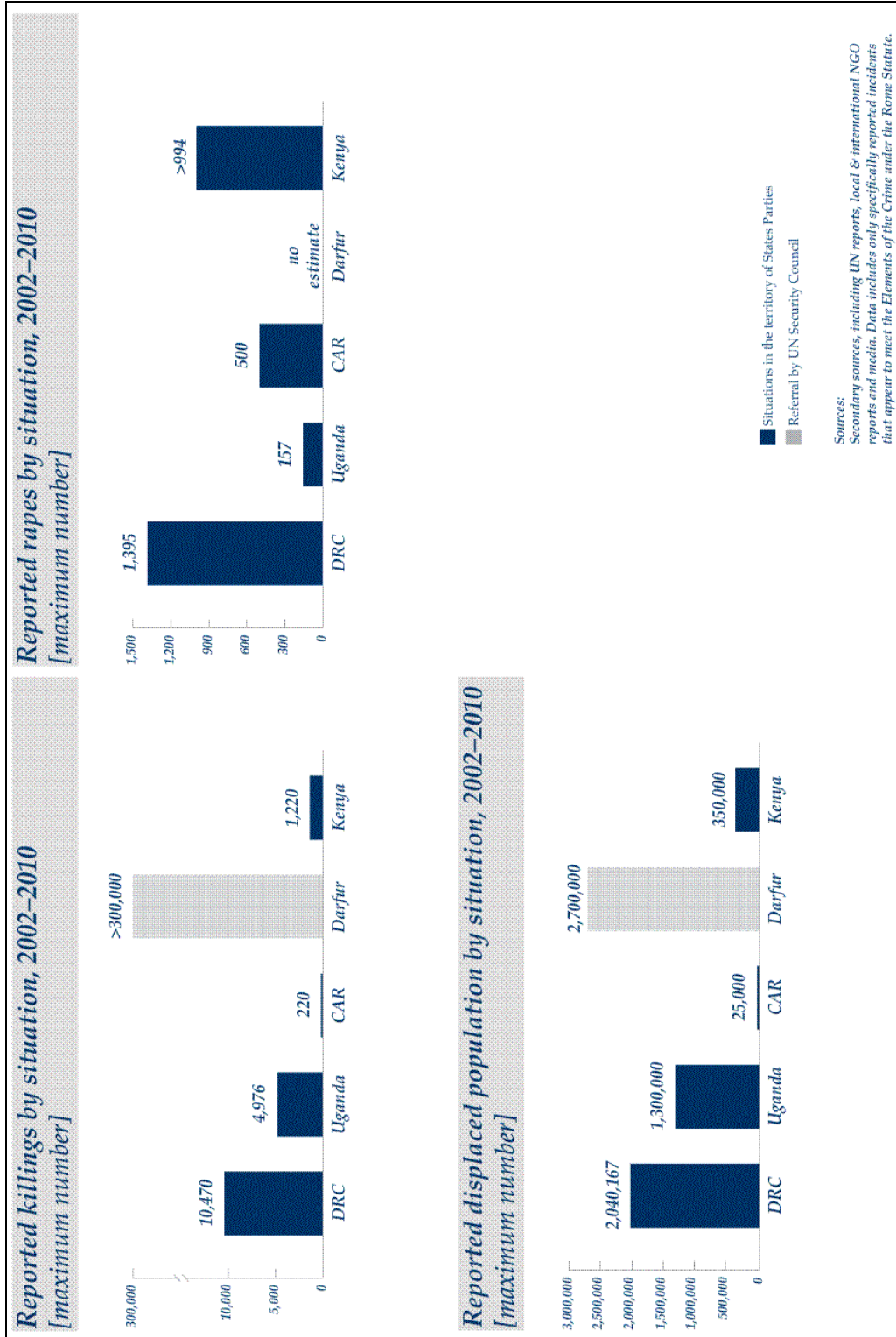
27. 有法必依，违法必究，国际刑事法院才能发挥对暴行的威慑作用。正如评论家们所说：“审判使得国家当权者实施镇压的代价提高，由此对未来的侵犯人权行为产生了威慑作用。”¹⁵ 如果大规模犯罪肯定会受到调查和起诉，领导人在企图诉诸暴力夺取或保护权力时就会三思而行。有法必依，违法必究，是确保持久和平的终极法门。

¹⁴ 劳埃德·阿克斯沃西，“对苏丹的大好消息”，《赫芬顿邮报》，2009年3月4日。

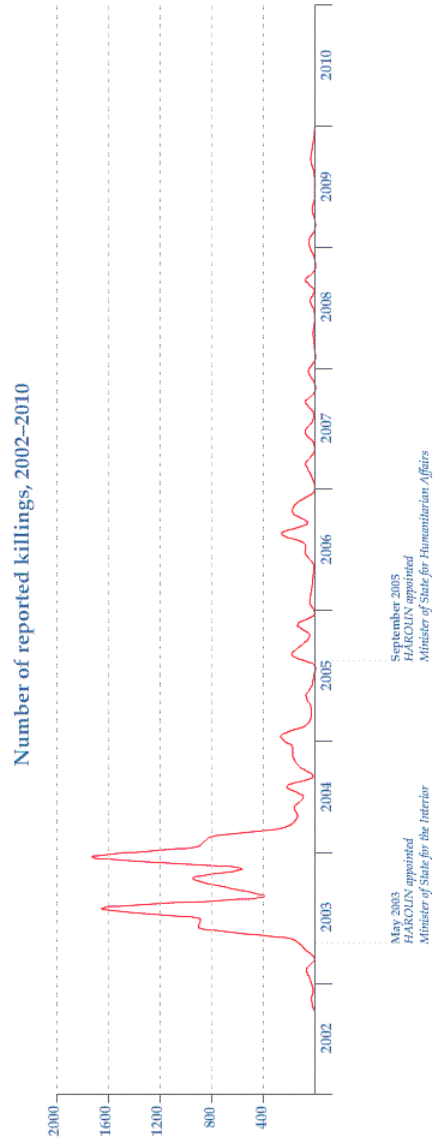
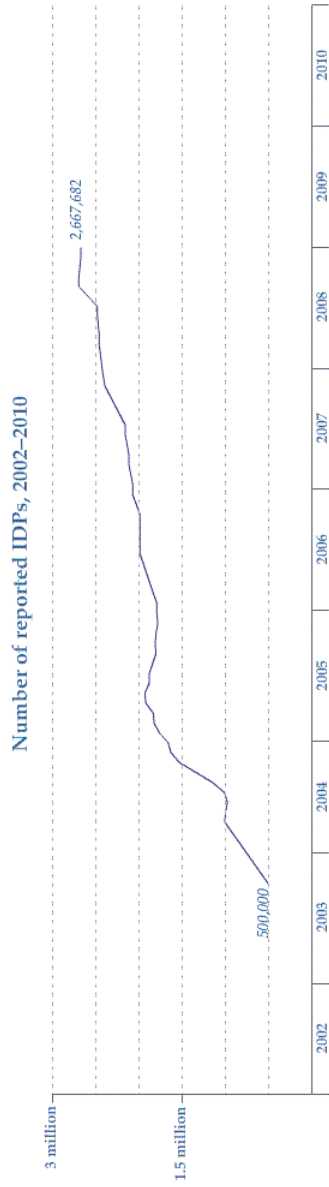
¹⁵ Hunjoon Kim和Kathryn Sikkink，《人权审判会发挥作用吗？》，美国政治学协会年会，第37页（2007年8月）。

附件

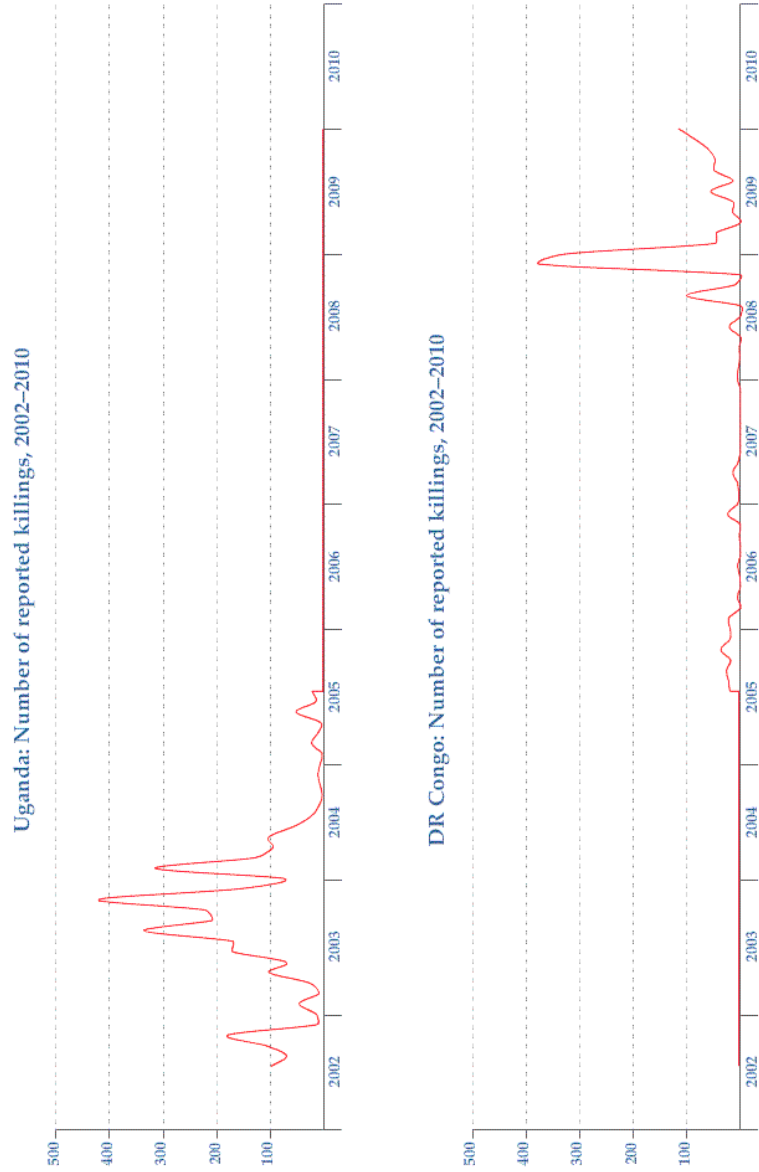
威慑作用定量分析



Darfur: Total Number of Reported Killings and IDPs, 2002-2009



LRA: Total Number of Reported Killings in Northern Uganda and DR Congo, 2002-2010



DR Congo: Total Number of Reported Killings in Ituri and the Kivus, 2002-2010

