

再论联合国安理会 司法解决达尔富尔问题的困境

李凌志

摘 要：联合国安理会对达尔富尔问题的司法解决,本质是利用国际刑事法院追究达尔富尔问题中国际犯罪行为的责任,符合联合国安理会的共同利益,也符合《联合国宪章》和《罗马规约》的规定。然而,在联合国安理会司法解决达尔富尔问题的过程中,国际刑事法院对国家官员豁免权的立场存在逻辑缺陷,阻碍了达尔富尔问题的司法审判程序与和平进程,导致国际刑事法院没有与联合国安理会、非洲与阿拉伯国家形成良好的合作关系,而是成为联合国安理会解决地区冲突的不可控因素,直接造成联合国安理会司法解决达尔富尔问题出现困境。目前,国际刑事法院正在将达尔富尔问题的法律逻辑适用于其他案件,但过度关注国际犯罪问题不利于地区冲突的和平解决。作为联合国安理会常任理事国和《罗马规约》非缔约国,中国应重视国际刑法的发展导向和规则构建,推动国际刑事法院法律判决的可操作性。

关 键 词：联合国安理会;豁免权;达尔富尔问题;《罗马规约》;国际刑事法院

作者简介：李凌志,中国海洋大学法学院 2020 级博士研究生(青岛 266100)。

文章编号：1673-5161(2025)03-0134-22

中图分类号：D815

文献标识码：A

2003 年以来,由于生存环境不断恶化,苏丹达尔富尔地区的黑人居民相继成立“苏丹解放运动”(Sudan Liberation Movement)和“正义与平等运动”(Justice and Equality Movement)等反政府武装,与苏丹政府支持的阿拉伯部族武装金戈威德(Janjaweed)爆发冲突,造成严重的人道主义危机,威胁数十万人的生命安全。尤其是金戈威德民兵存在攻击平民、强奸、强迫流离失所,以及各种(有族裔性质)的暴力行为,^①这即是达尔富尔问题的由来。

达尔富尔问题不仅关乎非洲地区和平与稳定,更是国际社会理解民族冲突、人权保护及国际法实施的重要窗口。目前,国内外对达尔富尔问题的研究形成了政治和法律两个路径。政治路径主要研究达尔富尔问题的起源、解决和影响,国内学者如刘鸿武、李新烽所著《全球视野下的达尔富尔问题研究》一书详细梳理了达尔富尔问题的发展和解决历程;国外研究集中在达尔富尔问题的表现形式与各方反应方面。^② 法律路径主要研究《国际刑事法院罗马规约》(Rome Statute of the International Criminal Court,以下简称《罗马规约》)等国际法在达尔富尔问题中的适用与解释。^③ 应当指出,政治与法律不是对立关系,而是辩证关系,目前达尔富尔问题仍然缺少将政治与法律结合的研究。同时,虽然联合国早

① 《联合国安理会第 1556(2004)号决议》,联合国网站,2004 年 7 月 30 日,[https://docs.un.org/zh/S/RES/1556\(2004\)](https://docs.un.org/zh/S/RES/1556(2004)),上网时间:2025 年 3 月 28 日。

② Bromwich, B, “Power, Contested Institutions and Land: Repoliticising Analysis of Natural Resources and Conflict in Darfur,” *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 12, No. 1, 2018, pp. 1–21; Co Maxine Nazaree, “China’s Influence in Sudan and Its Effects on UN Peacekeeping Operations in the Darfur Conflict,” *Australasian Review of African Studies*, Vol. 41, No. 2, 2021, pp. 68–86; Gardachew BD, “The Rhetoric and Reality of the AU Peace Operations in Darfur (Sudan): Is the ‘African Solution’ Enough?,” *African Security Review*, Vol. 30, No. 2, 2021, pp. 247–267.

③ 杨力军:《安理会向国际刑事法院移交达尔富尔情势的法律问题》,载《环球法律评论》2005 年第 4 期,第 457–468 页;罗国强:《国际刑事法院的管辖权与执行权问题:评苏丹总统逮捕令事件》,载《华中科技大学学报·社会科学版》2011 年第 2 期,第 39–44 页;喻贵英:《析个人国际豁免权对国际刑事法院逮捕令的制约:以苏丹总统巴希尔个案为考察对象》,载《时代法学》2013 年第 2 期,第 85–93 页;Van Der Vyver and Johan D, “The Al Bashir Debacle,” *African Human Rights Law Journal*, Vol. 15, No. 2, 2015, 559–579; Tladi and Dire, “The Duty on South Africa to Arrest and Surrender President Al-Bashir under South African and International Law A Perspective from International Law,” *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 13, No. 5, 2016, pp. 1027–1047; Mudukuti A, “Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir, Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal,” *American Journal of International Law*, Vol. 114, No. 1, 2020, pp. 103–109.

已介入达尔富尔问题,而且中国一直积极参与解决达尔富尔问题,但是鉴于当前苏丹局势和达尔富尔地区的前景仍不明朗,达尔富尔问题不仅仍有继续追踪和研究的必要,而且需要综合法律与政治视角重新审视联合国安理会(以下简称安理会)解决达尔富尔问题的效果。

总之,达尔富尔问题不仅涉及国际法理论与实践,也涉及安理会和国际司法机构处理地区冲突的方式,在地区安全和国际法层面持续输出影响,甚至影响了俄乌、巴以等地区冲突的解决进程。基于此,本文以安理会对达尔富尔问题的处理为例,从政治与法律结合的视角拓展达尔富尔问题的研究,旨在揭示安理会通过司法途径解决达尔富尔问题的困境,以及找到导致此种困境的关键因素,解决既有研究对达尔富尔问题的法律逻辑和解决效果关注不足的问题,同时为中国应对地区冲突的法律问题提供启示。

一、联合国安理会司法解决达尔富尔问题的背景

2004 年,安理会认为达尔富尔地区的武装冲突危及国际和平与安全,苏丹政府应当立即采取解决措施。然而,安理会的一系列决议和行动没有得到苏丹政府的积极回应。2005 年 3 月,安理会通过 1593(2005)号决议(以下简称 1593 号决议),将达尔富尔问题移交给国际刑事法院(International Criminal Court,以下简称 ICC),由其负责调查 2002 年 7 月 1 日以来在达尔富尔地区犯有战争罪和反人类罪的苏丹官员、亲政府游击队和反政府武装组织成员,^①开启了司法解决达尔富尔问题的进程。

首先,利用国际司法机构打击国际犯罪是安理会工作的一部分,也是其处理地区冲突的一贯做法。国际法认为,国家需要对自己的不法行为承担法律责任。^②在触犯战争罪等严重国际罪行时,国家会受到特定国际司法机构的管辖,国家官员会被追究个人的国际刑事责任,如二战后将轴心国的某些领导人当作首要或主要战争罪犯加以审判。^③历史上,安理会曾多次通过国际司法机构解决

① 《联合国安理会第 1593(2005)号决议》,联合国网站,2005 年 3 月 31 日,[https://undocs.org/zh/S/RES/1593\(2005\)](https://undocs.org/zh/S/RES/1593(2005)),上网时间:2025 年 3 月 28 日。

② 邵津:《国际法学》,北京:北京大学出版社 2014 年版,第 423 页。

③ 梅汝璈:《远东国际军事法庭》,北京:法律出版社 2005 年版,第 3 页。

地区冲突中的国际犯罪问题。这是安理会制止不法行为,停止对国际犯罪行为的有罪不罚的重要方式,^①前南斯拉夫问题国际刑事法庭(International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia,以下简称 ICTY)的设立就是例证。由此可见,安理会对地区冲突的司法解决,就是安理会通过常设或特设国际司法机构追究地区冲突中相关人员国际刑事责任的过程。它既包括安理会设立国际司法机构或者移交国际司法机构等程序,也包括常设或特设国际司法机构审理地区冲突案件的全部进程。

其次,对安理会而言,将达尔富尔问题涉及的国际犯罪问题移交 ICC 处理,程序相对简单,能够减轻安理会工作压力。ICC 是世界上第一个基于条约的常设国际刑事司法机构,可以对犯有战争罪或危害人类罪的个人提起诉讼,在法律和职能上独立于联合国。自此,安理会不需要重复设立国际司法机构,也无需专门制定特设国际司法机构的组织章程和司法规则,以防止像 ICTY 那样“一事设立一个法庭”的情况再现。这是国际刑事司法机制的进步。同时,它将《罗马规约》作为司法解决地区冲突的依据,避开了安理会内部就特设国际司法机构可能产生的争议,简化了司法解决地区冲突的程序。在此基础上,安理会可以将工作重心转移到达尔富尔问题的政治解决上,减少安理会解决地区冲突的制度成本。

最后,达尔富尔问题交由 ICC 解决符合其与安理会的共同利益,也符合达尔富尔问题的实际情况。《罗马规约》于 2002 年 7 月 1 日生效时,也正是 ICC 希望通过审理案件为日后工作树立典范之时。ICC 努力向所有非缔约国展示独立性和有效性,旨在以公正和有效的审判吸引非缔约国加入《罗马规约》。2005 年 1 月 25 日,联合国国际调查委员会向联合国秘书长建议安理会将达尔富尔问题提交 ICC,因为苏丹司法体系没有能力,而苏丹政府又不愿意对发生在达尔富尔地区的犯罪进行审判。^②可见,安理会之所以选择通过司法途径处理达尔富尔问题,是因为苏丹政府的不配合,属于安理会对苏丹制裁和施压的一部分。如果 ICC 对达尔富尔问题处理得当,那么,安理会和 ICC 合作的大门也能打开,甚至能够形成一种处理地区冲突的新模式,即安理会负责解决地区冲突的政治问题,ICC 负责解决地区冲突的法律问题。

① 何志鹏:《国际法哲学导论》,北京:社会科学文献出版社 2013 年版,第 249 页。

② 朱文奇:《国际刑事法院与中国》,北京:中国人民大学出版社 2009 年版,第 411 页。

然而,达尔富尔问题在 2009 年 3 月 4 日迎来转折,ICC 指控苏丹时任总统巴希尔涉嫌犯下《罗马规约》规定的反人类罪和战争罪,向其发出逮捕令;2010 年 ICC 又因巴希尔涉嫌犯下种族灭绝罪再次向其发出逮捕令。巴希尔政府认为,苏丹并非《罗马规约》的缔约国,ICC 对苏丹公民没有管辖权。^① 这是 ICC 首次对一国现任元首发出逮捕令,此后 ICC 又多次要求其他《罗马规约》缔约国逮捕巴希尔。

至此,安理会和 ICC 想要通过司法途径解决达尔富尔问题,就要先解决苏丹官员针对国际司法机构的管辖豁免和针对外国的执行豁免问题。^② 管辖豁免表现为苏丹是否可以根据国家主权豁免和国家同意原则,以不适用《罗马规约》为由主张包括总统巴希尔在内的官员免于 ICC 管辖;执行豁免表现为苏丹官员是否享有免于任何国家逮捕和移交的权利。以上问题正是安理会司法解决达尔富尔问题存在困境的根源。

二、联合国安理会司法解决达尔富尔问题的权力与逻辑

国际法院明确指出:“法院……管辖权始终是以被告的同意为基础,并且仅限于获得同意的范围之内”。^③ 那么,安理会是否有权在未得到苏丹同意的情况下选择 ICC 处理达尔富尔问题? ICC 在接受移交后又是否有权管辖苏丹并对相关涉案人员进行调查和指控? 这些问题需要从安理会根据《联合国宪章》拥有的权力和安理会决议的法律效力进行解释。

(一) 联合国安理会司法解决达尔富尔问题的权力来源

根据《罗马规约》第 13 条和第 27 条第 2 款的规定,^④ICC 可以对安理会移交

① 姜恒昆、纪华溪:《国际刑事法院巴希尔逮捕令的执行困局及变数》,载《非洲研究》2021 年第 1 卷,第 44 页。

② 伍俐斌:《国际刑事管辖与国家官员的豁免问题研究》,北京:中国法制出版社 2017 年版,第 55 页。

③ 叶强:《同意原则在国际法院咨询程序中的地位再考》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2020 年第 2 期,第 125 页。

④ 《罗马规约》第 13 条规定:在下列情况下,本法院可以依照本规约的规定,就第五条所述犯罪行使管辖权;1. 缔约国依照第十四条规定,向检察官提交显示一项或多项犯罪已经发生的情势;2. 安全理事会根据《联合国宪章》第七章行事,向检察官提交显示一项或多项犯罪已经发生的情势;或 3. 检察官依照第十五条开始调查一项犯罪。第 27 条第 2 款规定:根据国内法或国际法可能赋予某人官方身份的豁免或特别程序规则,不妨碍本法院对该人行使管辖权。

的案件行使管辖权,无论该案件所在国或嫌疑人国籍是否为《罗马规约》的缔约国。^①但《罗马规约》所规定的管辖权是在不经国家同意的情况下对非缔约国制定义务,不符合《维也纳条约法公约》的相关规定;^②甚至非洲联盟(以下简称非盟)认为 ICC 对巴希尔的指控违反了主权豁免原则。^③

应当指出,安理会将达尔富尔问题移交给 ICC,并未绝对违反主权豁免原则,这可以参考安理会建立 ICTY 的先例。安理会根据《联合国宪章》第七章有权设立国际刑事法庭,但这并非安理会拥有的明示权力,而是暗含权力。^④ICTY 在审理塔蒂奇案时认为,安理会有权建立一个国际法庭,^⑤因为安理会可以根据《联合国宪章》第 39 条行使非常广泛的酌处权,且根据《联合国宪章》第 24 条第 1 款的规定,^⑥安理会一旦确定某一特定局势对和平构成威胁,或确定存在破坏和平及侵略行为,它在选择行动方面享有很大的自由裁量权。^⑦针对安理会的选择是否限于《联合国宪章》第 41 条和第 42 条所规定的措施,^⑧或是否根据《联合国宪章》第七章“维持和恢复国际和平与安全”拥有更大的酌处权等问题,ICTY 认为,

① 李世光、刘大群、凌岩:《国际刑事法院罗马规约评释》,北京:北京大学出版社 2006 年版,第 190 页。

② 肖永平、黄志雄:《曾令良论国际法》,北京:法律出版社 2017 年版,第 432 页。

③ Christa-Gaye Kerr, “Sovereign Immunity, the AU, and the ICC: Legitimacy Undermined,” *Michigan Journal of International Law*, Vol. 41, No. 1, 2020, pp. 195–225.

④ 饶戈平、蔡文海:《国际组织暗含权力问题初探》,载《中国法学》1993 年第 4 期,第 96–105 页。

⑤ 许楚敬:《设立前南斯拉夫问题国际法庭的法理根据》,载《政法论丛》2002 年第 4 期,第 32 页。

⑥ 《联合国宪章》第 24 条第 1 款规定:为保证联合国行动迅速有效起见,各会员国将维持国际和平及安全之主要责任,授予安全理事会,并同意安全理事会于履行此项责任下之职务时,即系代表各会员国。第 39 条规定:安全理事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,并应作成建议或抉择依第四十一条及第四十二条规定之办法,以维持或恢复国际和平及安全。

⑦ “Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction (IT-94-1-AR72),” *ICTY*, October 2, 1995, <https://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>, 上网时间:2025 年 3 月 28 日。

⑧ 《联合国宪章》第 41 条规定:安全理事会得决定所应采武力以外之办法,以实施其决议,并得促请联合国会员国执行此项办法。此项办法得包括经济关系、铁路、海运、航空、邮、电、无线电及其他交通工具之局部或全部停止,以及外交关系之断绝。第 42 条规定:安全理事会如认第四十一条所规定之办法为不足或已经证明为不足时,得采取必要之空海陆军行动,以维持或恢复国际和平及安全。此项行动得包括联合国会员国之空海陆军示威、封锁及其他军事举动。

不必把安理会根据《联合国宪章》第七章所决定的每一项措施都列入第 41 条和第 42 条,或列入第 40 条的范围内。^① 安理会可通过《联合国宪章》第 41 和第 42 条行使第七章所规定的非常广泛和特别的权力,设立 ICTY 是安理会履行维持和平与安全职能的方式。《联合国宪章》第 41 条规定的措施仅仅是说明性例子,并不排除其他措施,只要不涉及使用武力即可。^②

如果安理会建立 ICTY 符合《联合国宪章》的规定,那么,限制国家的主权豁免,使国家受到特定国际司法机构管辖的行为,也应符合《联合国宪章》的规定,更何况这是国际司法机构追究个人国际刑事责任的必要组成部分。否则,基于国家主权和国家同意原则,国家官员将免于国际刑事司法机构管辖,更遑论追究个人的国际刑事责任了。可见,“暗含权力论”可以作为安理会移交达尔富尔问题和苏丹接受《罗马规约》约束的解释,是安理会应对国家严重违反国际法的解决措施之一,并没有超出《联合国宪章》赋予的权限。它绕开了《罗马规约》可能存在的争议,增强了 ICC 对苏丹行使管辖权的合法性。

总之,安理会有权要求 ICC 审理达尔富尔问题中的国际犯罪案件,而 ICC 接受 1593 号决议必然对苏丹行使管辖权。即 ICC 根据 1593 号决议,将《罗马规约》适用于苏丹,应依照《罗马规约》第 27 条第 2 款排除苏丹涉案人员(包括巴希尔)的管辖豁免,否则无法对苏丹行使管辖权。^③ 因此,只要 ICC 可以对苏丹行使管辖权,就有权对包括巴希尔在内的苏丹官员进行起诉。这不同于《罗马规约》第 13 条第 2 款行使管辖权的法律逻辑,苏丹接受 ICC 管辖不是直接来自《罗马规约》的规定,而是来自安理会的 1593 号决议和《联合国宪章》。^④

① 《联合国宪章》第 40 条规定:为防止情势之恶化,安全理事会在依第三十九条规定作成建议或决定办法以前,得促请关系当事国遵行安全理事会所认为必要或合宜之临时办法。此项临时办法并不妨碍关系当事国之权利、要求或立场。安全理事会对于不遵行此项临时办法之情形,应予适当注意。

② “Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction (IT-94-1-AR72).”

③ 刘宇、李凌志:《〈罗马规约〉非缔约国元首豁免权研究——以巴希尔案为线索》,载《世界海运》2019 年第 11 期,第 38 页。

④ Dapo Akande, “The Legal Nature of Security Council Referrals to the ICC and Its Impact on Al Bashir’s Immunities,” *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 7, No. 2, 2009, pp. 333–352.

（二）联合国安理会司法解决达尔富尔问题的法律逻辑

如前所述,安理会有权要求 ICC 处理达尔富尔问题中的国际犯罪行为,ICC 也有权对苏丹进行管辖。但是,1593 号决议的内容相对简单,导致该决议的法律效力需要通过解释,才能完善安理会司法解决达尔富尔问题的逻辑链条。

首先,安理会通过“创设”国际法规则解决达尔富尔问题。1593 号决议具有“决议造法”的特征,因为它使对非缔约国接受《罗马规约》的约束,这自然不符合《维也纳条约法公约》第 34 条的规定,^①更遑论国家同意和国家主权豁免原则了。所以,尽管 1593 号决议多处使用了软法性措辞条款,没有创设普遍的权利和义务,但将达尔富尔问题移交给 ICC 的国际义务条款,是安理会使用暗含权力的表现。它利用 ICC 的监督与执行机制从司法角度解决达尔富尔问题。之后,ICC 执行了 1593 号决议,并将苏丹纳入管辖,强化了 1593 号决议的法律效力。因此,1593 号决议中的国际义务条款可以视为安理会“创设”了新的国际法规则,使《罗马规约》对非缔约国产生约束力。当然,1593 号决议中的国际义务条款并非全新的国际法规则,而是一项尚未生效或已经生效的国际法规则的具体实践,^②即《罗马规约》第 13 条第 2 款的具体实践。

其次,1593 号决议属于特别决议,部分内容对苏丹具有法律约束力。安理会决议可根据内容分为两类:一是安理会针对危及国际和平及安全的威胁做出的“特别决议”,二是其他一般决议。^③其中特别决议的内容可分为两种不同性质的条款(见表 1),1593 号决议“认定苏丹局势继续对国际和平与安全构成威胁”,属于特别决议,其使用“鼓励”(encourages)、“强调”(emphasizes)、“确认”(recognizes)等词语的内容属于软法性措辞条款。^④但是,1593 号决议的第

① 《维也纳条约法公约》第 34 条规定:条约非经第三国同意,不为该国创设义务或权利。

② 凌冰尧:《联合国安理会决议的定性》,载《国际关系与国际法学刊》2020 年第 9 卷,第 123 页。

③ 王虎华、肖灵敏:《再论联合国安理会决议的国际法性质》,载《政法论丛》2018 年第 6 期,第 43-57 页。

④ 具体内容为:4. 还鼓励该法院根据《罗马规约》酌情支持国际社会配合该国努力在达尔富尔促进法治,保护人权和打击有罪不罚现象;5. 还强调必须促进医治创伤与和解的进程,并在这方面鼓励在非洲联盟和国际社会的必要支持下成立吸收苏丹社会各阶层参与的机构,如真相与(或)和解委员会,以便补充司法过程,加强旨在恢复持久和平的努力;7. 确认:联合国不承担因案件移交而发生的任何费用,包括与案件移交有关的调查费用或起诉费用,此类费用应由《罗马规约》缔约国和愿意自愿捐助的国家承担。

1 条、第 2 条、第 6 条和第 9 条内容使用了“决定”(decides)一词,属于国际义务条款,具有强制性。^① 所以,1593 号决议赋予了苏丹义务:接受达尔富尔问题移交给 ICC。而且移交是强制性的,苏丹不能选择是否接受 ICC 管辖,也不能选择是否接受该决议,导致苏丹受到《罗马规约》约束,巴希尔也无法享有管辖豁免。

表 1 安理会特别决议的条款分类

条款性质	英文	中文
国际义务条款 (有强制力)	Decides that all States shall ...	决定所有国家均应……
软法性措辞条款 (无强制力)	Recognizing、Encouraging、Reaffirming、 Emphasizing、Urge、Call upon	确认、鼓励、重申、强调、敦促、呼吁

资料来源:王虎华、肖灵敏:《再论联合国安理会决议的国际法性质》,第 43-57 页。

最后,安理会通过间接限制苏丹的主权豁免和苏丹官员的管辖豁免解决达尔富尔问题。ICTY 所附《前南斯拉夫问题国际法庭规约》部分条款对管辖权和相关涉案人员的豁免权有具体规定(见表 2),且《前南斯拉夫问题国际法庭规约》与相关决议都是安理会通过的,体现了安理会意图限制前南斯拉夫境内相关人员的豁免权,使其接受 ICTY 管辖。相比较而言,1593 号决议没有直接确认《罗马规约》对苏丹的效力,属于“间接限制”,即安理会没有说明属人、属地和属时管辖权的范围,ICC 自然依据《罗马规约》行使管辖权。换言之,安理会没有明示苏丹需要遵从《罗马规约》的约束,但 1593 号决议使得《罗马规约》对非缔约国产生效力,苏丹及其官员不得不接受 ICC 的管辖,从而间接限制了苏丹的主权豁免和苏丹官员的管辖豁免。

① 具体内容为:1. 决定把 2002 年 7 月 1 日以来达尔富尔局势问题移交国际刑事法院检察官; 2. 决定苏丹政府和达尔富尔冲突其他各方必须根据本决议与该法院和检察官充分合作并提供任何必要援助,并在确认非《罗马规约》缔约国不承担规约义务的同时,敦促所有国家以及相关区域组织和其他国际组织充分合作;6. 决定:没有加入《国际刑事法院罗马规约》的苏丹境外派遣国的国民、现任或前任官员或人员因安理会或非洲联盟在苏丹建立或授权的行动而产生的或与其相关的所有被控行为或不行为皆应由该派遣国对其实施专属管辖权,除非该派遣国已明确放弃此种专属管辖权;9. 决定继续处理此案。

表 2 《前南斯拉夫问题国际法庭规约》对管辖权与豁免权的规定(部分)

条款	标题	管辖与豁免的内容
第 7 条	个人刑事责任	任何被告人的官职,不论是国家元首、政府首脑或政府负责官员,不得免除该被告的刑事责任,也不得减轻刑罚
第 8 条	属地和属时管辖权	属地管辖权涵盖前南斯拉夫领土,属时管辖权开始于 1991 年 1 月 1 日
第 29 条	合作与司法协助	各国应与法庭合作调查和起诉犯有严重违反国际人道主义法罪行者;各国应不做任何不当延迟,遵从要求援助的请求或初审法庭发布的命令

资料来源:《前南斯拉夫问题国际法庭规约》,联合国人权高级官员办事处,<https://www.ohchr.org/zh/instruments-mechanisms/instruments/statute-international-tribunal-prosecution-persons-responsible>,上网时间:2025 年 3 月 28 日。

总而言之,安理会对达尔富尔问题的司法解决,本质是利用暗含权力,通过特别决议间接限制苏丹的主权豁免和苏丹官员的管辖豁免,使《罗马规约》对非缔约国苏丹产生法律效力,符合《联合国宪章》和《罗马规约》的规定。然而,1593 号决议没有提及个人刑事责任及合作与司法协助的有关问题,也无法回答该决议中“任何必要援助”是否包括逮捕一国元首,导致安理会在面对达尔富尔问题的司法进程时陷入极大困境。

三、联合国安理会司法解决达尔富尔问题的政治与法律困境

ICC 是否能够追究达尔富尔问题中的国际犯罪,是判断安理会司法解决达尔富尔问题成效的关键。当前,安理会司法解决达尔富尔问题存在法律和政治两方面的困境,前者在于 ICC 没有解决达尔富尔问题涉及的法律争议,尤其是有关巴希尔是否享有豁免权的争议;后者在于巴希尔是否享有豁免权的法律争议对达尔富尔问题的相关各方产生了不良政治影响。

(一) 联合国安理会司法解决达尔富尔问题的法律困境

ICC 没有自行实施逮捕的能力,如果想要巴希尔的逮捕令被缔约国执行,还涉及《罗马规约》第 98 条第 1 款的规定:被请求国如果执行逮捕令可能违背尊重

巴希尔豁免权的义务。^① 早在刚果(金)诉比利时逮捕令案中,关于“如果犯有战争罪或者反人类罪,一国的外交部长是否享有豁免权”这一问题,2002 年国际法院判决比利时对时任刚果(金)外交部长的诺姆巴西签发逮捕令的行为违反了比利时对刚果(金)负有的法律义务,没有尊重时任刚果(金)外交部长根据国际法所享有的管辖豁免和不可侵犯权。^② 所以自从对巴希尔发出逮捕令以来,ICC 一直试图证明巴希尔不享有豁免权并要求其他缔约国将其逮捕。而根据“暗含权力论”,在采取行动维持或恢复和平与安全时,安理会似乎拥有广泛的权力,包括取消国家元首的豁免权。^③ 当前,针对 1593 号决议是否解除了国家官员豁免权的问题,ICC 并未给出合乎逻辑的解释。

在 2014 年的“刚果(金)案”中,ICC 认为,1593 号决议“放弃了巴希尔本来具有的刑事管辖豁免权”;^④在 2017 年的“南非案”中,ICC 认为,由于 1593 号决议,苏丹具有与《罗马规约》缔约国类似的权利和义务,不能主张巴希尔的刑事管辖豁免,也不需要考虑 1593 号决议是否放弃了巴希尔的刑事管辖豁免。^⑤ 换言之,1593 号决议使苏丹处于《罗马规约》缔约国的地位,因此根据《罗马规约》第 27 条第 2 款的规定,巴希尔不享有豁免权。^⑥ 同样的逻辑也出现在 2019 年的“约旦案”中,ICC 认为,1593 号决议赋予其对达尔富尔问题的管辖权,这包括《罗马规约》第 27 条第 2 款的适用。^⑦ ICC 还认为,1593 号决议是让苏丹适用《罗马规

① 《罗马规约》第 98 条第 1 款规定:如果被请求国执行本法院的一项移交或协助请求,该国将违背对第三国的个人或财产的国家或外交豁免权所承担的国际法义务,则本法院不得提出该项请求,除非本法院能够首先取得该第三国的合作,由该第三国放弃豁免权。

② 边永民:《国际公法案例评选》,北京:对外经济贸易大学出版社 2015 年版,第 268 页。

③ Sophie Papillon, “Has the United Nations Security Council Implicitly Removed Al Bashir’s Immunity?,” *International Criminal Law Review*, Vol. 18, No. 2, 2010, pp. 275–288.

④ 朱利江:《国家官员外国刑事管辖豁免的最新发展——评“巴希尔案”约旦上诉判决》,载《国际法学刊》2019 年第 1 期,第 144 页。

⑤ 同上。

⑥ Xiao Mao, “The Function of Amicus Curiae Participation by Legal Scholars: The Al-Bashir Appeal Case at the International Criminal Court as an Illustration,” *Chinese Journal of International Law*, Vol. 18, No. 2, 2019, p. 415.

⑦ “Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal (ICC-02/05-01/09-397),” ICC, May 6, 2019, https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2019_02856.PDF, 上网时间:2025 年 3 月 28 日。

约》的合作机制,那么巴希尔根据国际法享有的豁免不能阻止 ICC 行使管辖权。^①可见,ICC 并没有直接区分管辖豁免与执行豁免,而是倾向于用身份或职能的概念对国家官员的豁免权进行一般化解释,但核心观点仍是 1593 号决议导致巴希尔不享有执行豁免。

除了 ICC 的裁决外,一些国际法学者作为法庭之友发表了观点,^②但没有达成统一共识。支持 ICC 的法庭之友戴瑞·罗宾逊(Darryl Robinson)认为,1593 号决议取消了巴希尔的豁免权,这一点从“充分合作”的措辞以及安理会先前的实践可以证明。例如在设立 ICTY 的决议中,安理会使用了与 1593 号决议相同的措辞,都要求当事国全面配合,这实际上解除了有关人员的豁免,那么 1593 号决议的效力也应类似。^③反对者如法庭之友欧基夫(O’Keefe)认为,1593 号决议如果要表达取消巴希尔(执行)豁免权的意图,需要后续实践作为证据,但安理会没有后续决议要求剥夺巴希尔的(执行)豁免权。^④

可见,巴希尔没有豁免权的观点存在明显逻辑缺陷。例如 ICC 多次主张的《罗马规约》第 27 条第 2 款的规定仅涉及管辖豁免,不涉及执行豁免(即逮捕和移交),所以应当适用的依然是《罗马规约》第 98 条第 1 款的规定,即尊重第三国元首的豁免权。^⑤因此,仅凭 1593 号决议尚没有足够证据推定安理会意图取消巴希尔的执行豁免,因为国家元首享有豁免权是一般国际法原则,如果根据“对

① “Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal (ICC-02/05-01/09-397),” ICC, May 6, 2019, https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2019_02856. PDF, 上网时间:2025 年 3 月 28 日。

② 法庭之友是指在诉讼案件中,没有直接涉及法律利益的私人或团体,为了向法院说明其对该案件相关法律争议上的意见、澄清立法意旨、理清模糊的法律规定、通知法院关于案件事实的真实情况等等的目的,主动向法院提出书面报告,以协助法院更公正地做出裁决。在巴希尔案的审理过程中,ICC 主动邀请多名法律学者担任法庭之友发表意见。

③ “Amicus Curiae Observations of Professors Robinson, Cryer, de Guzman, Lafontaine, Oosterveld, and Stahn (ICC-02/05-01/09-391),” ICC, September 28, 2018, https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2018_04597. PDF, 上网时间:2025 年 3 月 28 日。

④ Xiao Mao, “The Function of Amicus Curiae Participation by Legal Scholars: The Al-Bashir Appeal Case at the International Criminal Court as an Illustration,” pp. 420–421.

⑤ Rita Guerreiro Teixeira and Hannes Verheyden, “Immunities of State Officials and the ‘Fundamentally Different Nature’ of International Courts: The Appeals Chamber Decision in the Jordan Referral re Al-Bashir,” *Brazilian Journal of International Law*, Vol. 18, No. 1, 2021, pp. 97–119.

于一般原则的例外必须狭义解释”的解释原则,国家元首等官员没有豁免权是例外,应该由安理会决议做出明文规定。^① 所以,如果安理会有此种意图,应通过与《前南斯拉夫问题国际法庭规约》类似的文件或者决议作为依据,更何况《罗马规约》缔约国和安理会都表现出“不愿意”执行逮捕的态度。^②

与此同时,ICC 的观点没有得到相关国家和联合国的支持。阿拉伯国家联盟(以下简称阿盟)认为,1593 号决议的法律效力仅包括 ICC 对达尔富尔问题的管辖权和苏丹进行配合调查的义务,没有赋予苏丹作为缔约国的地位,1593 号决议的后果仅是 ICC 能够对行使苏丹的管辖权。^③ 此外,联合国国际法委员会(International Law Commission of the United Nations,以下简称 ILC)没有直接对巴希尔是否享有执行豁免作出解释,但 ILC 暂时通过的《国家官员的外国刑事管辖豁免条款草案》第 3 条规定,国家元首、政府首脑和外交部部长对外国行使的刑事管辖享有属人豁免;^④ ILC 特别报告员同意“澄清享有属人豁免者的不可侵犯性……不得实施任何形式的逮捕或拘留”,^⑤这足以显示 ILC 并不支持 ICC 的观点。

总之,安理会司法解决达尔富尔问题的法律困境在于,国家官员豁免权的法律争议取代了本该持续推进的司法审判程序,并且这些争议导致 ICC 相关裁决的合法性受到损害。^⑥ 因为国际组织的合法性在很大程度上来源于国际法主体的承认和遵守,“由于合法性判断依赖于已存在的信念,这些信念往往会随着时

① 毛晓:《Al-Bashir 案件梳理及上诉庭判决解读》,知乎网,2019 年 5 月 26 日, <https://zhuanlan.zhihu.com/p/67014911>,上网时间:2025 年 3 月 28 日。

② 于南:《论国际刑事法院的执行限制及其影响——以逮捕令执行为例》,载《刑法论丛》2019 年第 2 期,第 487 页。

③ “The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir (ICC-02/05-01/09-367),” ICC, July 16, 2018, https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2018_03714.PDF, 上网时间:2025 年 3 月 28 日。

④ 《关于国家官员的外国刑事管辖豁免的第七次报告》,联合国国际法委员会报告,A/CN.4/729,2019 年 4 月,第 61 页。

⑤ 《特别报告员克劳迪奥·格罗斯曼·吉洛夫先生关于国家官员的外国刑事管辖豁免的第二次报告》,联合国国际法委员会报告,A/CN.4/780,2025 年 1 月,第 41 页。

⑥ 马呈元、孙文洁:《国际刑事法院合法性赤字问题反思》,载《人民论坛·学术前沿》2023 年第 17 期,第 90-95 页。

间的推移而被复制和强化”,^①国家官员享有免于拘禁和逮捕的豁免权就是这种“信念”,且它“已成为习惯国际法的一部分”。^② ICC 违反了这种“信念”,没有对国家官员豁免权进行逻辑缜密的论证,还将安理会作为论证工具,安理会对此既不能承认(因为法律逻辑存在缺陷)也不能否认(安理会并非司法机关),从而陷入了司法程序和法律理论的双重困境。

(二) 联合国安理会司法解决达尔富尔问题的政治困境

如前所述,安理会将达尔富尔问题移交给 ICC 目的之一是为苏丹政府施加压力,推动这一地区安全问题的和平解决。但是围绕国家官员豁免权的法律争议干扰了达尔富尔问题的解决进程,使得安理会等各参与方政治关系受到不同程度的影响,为安理会制造了不必要的麻烦。

第一,安理会面临 ICC 与非洲、阿拉伯国家关系严重割裂的困境。起初,东盟和阿拉伯国家,非盟和非洲国家都希望达尔富尔问题尽快解决,例如埃及、利比亚、乍得、刚果(金)、乌干达和埃塞俄比亚等国都积极推动达尔富尔问题的各方对话与政治和解;非盟也希望借达尔富尔问题的解决体现其维护非洲和平稳定的能力,特别是维护阿拉伯国家和撒哈拉以南非洲国家的关系。^③ 然而,自 ICC 签发巴希尔的逮捕令以来,其与非洲国家的关系不断恶化,^④非洲国家对 ICC 的态度从原先的支持与加入转变为不满与退出;^⑤阿拉伯国家和非洲国家也反对 ICC 对巴希尔的逮捕令,认为 ICC 将引发不必要的混乱,阻碍达尔富尔地区的和平进程,极大冲击着苏丹政局的稳定。甚至连东盟都认为,ICC 损害了独立国家的安全、稳定和统一。^⑥ 显然,对非洲和阿拉伯国家及其官员而言,其未来可

① Tobias Lenz and Lora Anne Viola, “Legitimacy and Institutional Change in International Organizations: A Cognitive Approach,” *Review of International Studies*, Vol. 43, No. 5, 2017, p. 955.

② 朱文奇:《国际刑事法院与中国》,第 188 页。

③ 刘鸿武、李新烽主编:《全球视野下的达尔富尔问题研究》,北京:世界知识出版社 2008 年版,第 121-124 页。

④ 刘仁文、杨柳:《非洲问题困扰下的国际刑事法院》,载《比较法研究》2013 年第 5 期,第 77-92 页。

⑤ 2016 年 10 月,南非、布隆迪、冈比亚先后宣布将退出《罗马规约》,以抗议长期以来 ICC 以非洲国家为主要审理对象,以及对其本国司法主权的负面影响。

⑥ 刘鸿武、李新烽主编:《全球视野下的达尔富尔问题研究》,第 161 页。

能面临与巴希尔相同的处境,^①所以广大非洲和阿拉伯国家自然不会支持 ICC 的工作,这对达尔富尔问题的解决进程和安理会日后的工作都将产生负面影响。

第二,安理会面临达尔富尔问题的司法进程干扰政治进程的困境。在处理达尔富尔问题时,安理会的优先任务是制止武装冲突,使苏丹政府接受安理会决议,和反政府武装达成停火协议。而对 ICC 而言,制止武装冲突,达成政治和解并不属于其职能范围,导致达尔富尔问题的司法进程不能直接为政治进程提供帮助。而且从时间上看,ICC 对巴希尔发出逮捕令是 2009 年,此时在各方斡旋下,苏丹政府已经与“正义与平等运动”在卡塔尔首都签署停火协议,此时 ICC 对巴希尔的逮捕令无助于和平解决达尔富尔问题,只会使局势变得更加具有挑战性和不确定性。^② 因为 ICC 处理达尔富尔问题本身就是安理会的授意,所以安理会只能缓和 ICC 与各国的关系,即暂缓逮捕令的执行,确保达尔富尔问题在可控范围内解决。可见,安理会通过司法途径解决达尔富尔问题,非但没有促进其政治进程的平稳推进,反而 ICC 的逮捕令为安理会制造了没有必要的干扰因素。

第三,安理会面临司法解决地区冲突的模式困境。安理会选择司法途径解决达尔富尔问题时没有充分考虑到 ICC 的独立性,二者之间没有隶属关系,达尔富尔问题的司法与政治进程很难协调一致。联合国时任秘书长潘基文称,ICC 的司法独立性应受到尊重,但联合国对达尔富尔问题的立场没有改变,希望巴希尔理性对待,保持与联合国的全面合作。^③ 因此,未来一旦安理会选择国际司法机构处理地区冲突,只要不能节制国际司法机构的行为,地区冲突的司法进程随时可能干扰安理会的工作,即 ICC 不再是安理会履行维护地区和平与安全职能的伙伴,而是不可控因素。甚至在解决国家官员豁免权的争议之前,其他国家又会在多大程度上支持安理会通过司法途径解决地区冲突呢?如此一来,安理会维护地区和平与安全的阻力增多,再加上常任理事国的一票否决权,依靠常设国际司法机构解决地区冲突国际犯罪的模式难以推广。

总之,安理会司法解决达尔富尔问题的政治困境在于,国家官员豁免权的法

① 王磊:《非洲国家与国际刑事法院关系恶化的原因》,载《国际研究参考》2014 年第 3 期,第 11,18-21 页。

② 贺文萍:《达尔富尔问题:中国非洲政策的新考验》,载《国际展望》2010 年第 2 期,第 78-92 页。

③ 刘鸿武、李新峰主编:《全球视野下的达尔富尔问题研究》,第 160 页。

律争议对“ICC—安理会—非洲和阿拉伯国家”三者之间的政治关系产生了负面影响。ICC 在安理会推动达尔富尔问题和平解决的关键时刻,对巴希尔发出逮捕令,给达尔富尔问题来之不易的和平进程增加了变数,不仅非洲和阿拉伯国家由原来的积极推动达尔富尔问题的和平解决转变为抵制 ICC,而且导致达尔富尔问题的司法进程与政治进程脱节,安理会与 ICC 之间难以借此形成良好的合作模式。

综上,安理会司法解决达尔富尔问题存在困境的根源在于 ICC 对国家官员豁免权的立场,而非达尔富尔问题本身。实际上,国际社会对国家官员的国际犯罪问题有具体解决措施,^①ICC 可以在遵循豁免规则的前提下追究官员的刑事责任,豁免权与“有罪不罚”没有必然联系。^② ICC 无视国际法对犯下严重国际罪行的国家官员进行起诉的法律框架,不利于维护苏丹局势的稳定和达尔富尔问题的妥善解决。^③ 这也表明安理会利用常设国际司法机构解决地区冲突中的国际犯罪问题没有收到理想的效果,甚至只要国家官员豁免权的争议不解决,安理会再将地区冲突移交 ICC 只会使达尔富尔问题的困境不断重现。

四、联合国安理会司法解决达尔富尔问题的影响与中国立场

尽管达尔富尔问题司法进程尚未结束,但安理会司法解决达尔富尔问题的实践对其他地区冲突涉及的法律问题产生巨大影响。ICC 既是司法程序的执行者,也是法律的解释者。鉴于此,ICC 在达尔富尔问题的基础上开始将国家官员豁免权的解释适用于其他地区冲突的案件。

2014 年,乌克兰根据《罗马规约》第 12 条第 3 款的规定接受 ICC 对在其领土

① 国际社会对此类问题的措施包括:由享有豁免权的官员的本国根据其国内法对其进行起诉;由享有豁免权的官员的本国决定放弃豁免权;在享有豁免权的官员卸任后再对其进行起诉;由具有管辖权的国际刑事法庭进行起诉。参见邓华:《国家官员外国刑事管辖豁免问题最新进展述评》,载《国际法研究》2016 年第 4 期,第 114—128 页。

② 盛红生:《论国际刑法对后冷战国际法律秩序的影响》,载《法学评论》2016 年第 2 期,第 97 页。

③ 盛红生:《国际刑法热点问题研究》,北京:法律出版社 2017 年版,第 43 页。

上发生的国际犯罪的管辖权,^①2024 年乌克兰加入《罗马规约》;2015 年巴勒斯坦政府根据《罗马规约》第 12 条第 3 款的规定提交声明,接受 ICC 对“自 2014 年 6 月 13 日以来在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上”犯下的罪行的管辖权,随后巴勒斯坦加入《罗马规约》。因此,不同于达尔富尔问题,ICC 凭借国家同意在无需安理会介入的情况下获得了巴勒斯坦和乌克兰问题的管辖权,有权追究两国领土上发生的国际犯罪行为,即使涉及非缔约国人员。2022 年以来,针对巴勒斯坦和乌克兰问题,ICC 发布多个涉及俄罗斯和以色列高级官员的逮捕令(见表 3)。

表 3 被 ICC 发出逮捕令的俄罗斯和以色列高级官员(2022 年以来)

案件	姓名	官方身份	罪名
乌克兰问题	弗拉基米尔·弗拉基米罗维奇·普京	俄罗斯总统	战争罪
	玛丽亚·阿列克谢耶夫娜·利沃娃-别洛娃	俄罗斯总统办公室 儿童权利专员	
	谢尔盖·伊万诺维奇·科比拉什	俄罗斯武装部队中将 航空航天军远程航空兵司令	
	维克多·尼古拉耶维奇·索科洛夫	俄罗斯海军上将 黑海舰队司令	
	谢尔盖·库茹盖托维奇·绍伊古	俄罗斯国防部长	
	瓦列里·瓦西里耶维奇·格拉西莫夫	俄罗斯武装部队总参谋长 俄罗斯国防部第一副部长	
巴勒斯坦问题	本雅明·内塔尼亚胡	以色列总理	战争罪、 危害人类罪
	约亚夫·加兰特	以色列国防部长	

资料来源:“Ukraine,” ICC, <https://www.icc-cpi.int/situations/ukraine>, 上网时间:2025 年 3 月 28 日;“State of Palestine,” ICC, <https://www.icc-cpi.int/palestine>, 上网时间:2025 年 3 月 28 日。

可见,ICC 管辖乌克兰和巴勒斯坦问题中的法律逻辑,与达尔富尔问题的“南非案”(2017 年)和“约旦案”(2019 年)裁决有相同之处,即根据《罗马规约》

① 《罗马规约》第 12 条第 3 款规定:如果根据第二款的规定,需要得到一个非本规约缔约国的国家接受本法院的管辖权,该国可以向书记官长提交声明,接受本法院对有关犯罪行使管辖权。该接受国应依照本规约第九编规定,不拖延并无例外地与本法院合作。

第12条第3款和第27条第2款“官方身份无关性”原则的规定,ICC可以对非缔约国行使管辖权,追究非缔约国官员的国际刑事责任。而且由于《罗马规约》第27条第2款“官方身份无关性”原则属于习惯国际法,国家元首级别的被告人在面临国际司法机构对其指控国际罪行时不享有豁免权。^①换言之,无论是出于《罗马规约》的规定,还是“官方身份无关性”原则的习惯国际法地位,俄罗斯和以色列官员不能以非缔约国身份免于追究国际刑事责任。所以,ICC既可以对巴希尔发出逮捕令,也可以对俄罗斯和以色列官员发出逮捕令。

然而,一如达尔富尔问题那样,ICC认为国家官员基于“官方身份无关性”原则不享有豁免权的观点没有区分管辖豁免和执行豁免,该原则侧重的是管辖豁免,国家官员免于外国逮捕属于执行豁免范畴,二者分属不同的法律问题,更何况国家官员免于被外国逮捕的执行豁免也属于习惯国际法。国家元首、外交部长等官员在作为一国中央外交机关的代表,行使对外关系职权时在他国享有完全的外交特权与豁免,这些国家官员享有外国刑事管辖豁免的依据是国际法,尤其是习惯国际法,而不是各国国内法和国际礼让。^②即使根据“官方身份无关性”原则,官方身份不能阻碍ICC行使管辖权,但由于《罗马规约》第98条第1款的存在,ICC的逮捕令无法被执行。^③因此,虽然ICC可以管辖乌克兰和巴勒斯坦问题,但ICC对俄罗斯和以色列官员发出逮捕令,是将达尔富尔问题中的法律争议强行在其他案件中重复适用,因为“官方身份无关性”原则无法从逻辑上推理出国家官员不享有执行豁免的结论。

除了ICC的观点本身具有逻辑缺陷外,中国和非洲国家以及ILC都持有国家官员享有执行豁免的立场。中国历来坚持“非洲问题非洲解决”,“不干预非洲的主权和内政”等原则,中国在推动达尔富尔问题政治解决上所发挥的建设性作用已得到国际主流社会的肯定。^④中国认为,安理会向ICC移交地区冲突案件并

① 刘大群:《〈国际刑事法院罗马规约〉的修正与适用实践述评》,载《武大国际法评论》2023年第6期,第1-22页。

② 程晓霞:《国际法》,北京:中国人民大学出版社1999年版,第168页。

③ 叶强:《国际刑事法院如何避免成为大国博弈工具》,载《世界知识》2023年第8期,第37-39页。

④ 余建华、王震:《中国在解决苏丹达尔富尔问题上的外交努力》,载《阿拉伯世界研究》2008年第2期,第16页。

不自动剥夺一国元首根据一般国际法规则享有的豁免,^①而且《罗马规约》没有相关条款可以消除非缔约国官员依国际法正常享有的豁免权。^② ICC 针对非洲国家的选择性司法已经引起中国关注,中国在 ICC 处理非洲事务的一些问题上持有自己的立场,而且与非盟保持一致,^③中国、非洲国家和非盟的态度也从未改变。在第 74 届联合国大会上,中国代表希望 ICC 严格按照《罗马规约》审慎行使职权,确保其司法活动符合包括《联合国宪章》宗旨和原则在内的国际法基本原则。^④ 据此,中国一直坚持国家官员依其身份与职能享有执行豁免的观点和实践,起到了“规范阻滞”作用,^⑤在理论上削弱了 ICC 对“官方身份无关性”原则的解释效力。

未来,在安理会试图通过司法途径处理地区冲突时,中国可以考虑引导安理会向多边合作的方式解决,取得国家同意,避免国际司法机构与主权国家之间产生纠纷,在必要时亦可如同 2014 年的叙利亚问题一样,以否决权来阻止安理会将特定地区冲突问题移交给 ICC。同时,对国家官员豁免权的立场并不代表中国支持有罪不罚。日后,中国可在取得国家同意的基础上,同有关国家,特别是非洲国家进行合作,提供资金和人员等支持,帮助主权国家审理涉及违反国际人道主义法的案件;或者充当 ICC 与主权国家之间的斡旋方,在维护国家主权的前提下促进双方合作,体现中国惩治国际犯罪,打击有罪不罚和保护人权的正面形象。

总而言之,尽管达尔富尔问题的司法进程尚未完全结束,但 ICC 已经在乌克兰问题和巴勒斯坦问题中推广适用达尔富尔问题的法律逻辑,表明达尔富尔问

① 朱利江:《东亚三国与国际刑事法院关系比较研究》,北京:中国政法大学出版社 2016 年版,第 253-254 页。

② 朱文奇:《国际法追究个人刑事责任与管辖豁免问题》,载《法学》2006 年第 9 期,第 104 页。

③ 王毅:《国际刑事法院选择性司法问题研究与应对》,载《沈阳师范大学学报》2022 年第 4 期,第 56 页。

④ 中国国际法学会主编:《中国国际法年刊(2019)》,北京:法律出版社 2020 年版,第 567 页。

⑤ 在国际规范演进的过程中,有一些行为体并不反对新规范的生成与扩散,但由于各种原因对其发展速度与适用范围存有疑虑或不满,于是通过采取各种说辞及程序性手段,试图对规范化进程的“过度”及“过快”发展加以限制或延缓,同时又不寻求修正或逆转那些正在生成和扩散中的规范理念。陈拯:《规范阻滞及其策略——以中俄等在“保护的责任”演进中的实践为例》,载《世界经济与政治》2019 年第 6 期,第 65 页。

题已经对 ICC 审理的其他案件产生了深远影响。然而,无论是达尔富尔问题,抑或乌克兰问题和巴勒斯坦问题,ICC 针对非缔约国官员发出的逮捕令从未得到任何国家执行,以及从中国等国和 ILC 的立场与实践形成的法律效果来看,ICC 对国家官员豁免权的解释不具有国际强行法的约束力,^①也无法形成法律惯例。

五、结语

如今,安理会司法解决达尔富尔问题的困境可能随着苏丹局势的变动迎来突破。2021 年 8 月,苏丹外交部长表示,苏丹将把巴希尔以及其他达尔富尔问题的涉案人员移交给 ICC,^②但由于巴希尔有大量国内问题需要调查审理,加之苏丹政局不稳,苏丹武装部队(Sudanese Armed Forces)与准军事武装“快速支援部队”(Rapid Support Forces)之间的冲突仍在继续,^③巴希尔何时能被移交还是未知。无论巴希尔结局如何,至少安理会、ICC 和相关国家不会再因巴希尔的豁免权问题产生分歧,而达尔富尔问题也为安理会司法解决地区冲突积累了宝贵经验。

首先,安理会司法解决达尔富尔问题合法且有价值。安理会交由 ICC 处理达尔富尔问题符合《联合国宪章》的规定,ICC 追究达尔富尔问题中相关人员的国际刑事责任符合《罗马规约》的规定,相较于特设国际司法机构,ICC 能够更加专业地处理地区冲突中的国际犯罪问题。而且 ICC 在接受移交后,对多名涉嫌在达尔富尔问题中犯下国际罪行的苏丹官员和反政府武装组织成员发出逮捕令(见表 4),并取得了司法审判的重要进展。2025 年 1 月 27 日,ICC 检察官卡里姆·汗(Karim A. A. Khan KC)就达尔富尔问题向安理会提交了第 40 份报告,其

① Jay Alan Sekulow and Robert Weston Ash, “The Issue of ICC Jurisdiction over Nationals of Non-Consenting, Non-Party States to the Rome Statute: Refuting Professor Dapo Akande’s Arguments,” *South Carolina Journal of International Law and Business*, Vol. 16, No. 2, 2020, pp. 1–65.

② Nima Elbagir, Hamdi Alkhshali and Yassir Abdullah, “Sudan to Hand Ex-President Omar Al-Bashir to ICC,” *CNN*, August 11, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/08/11/africa/sudan-handover-omar-al-bashir-icc-intl/index.html>, 上网时间:2025 年 3 月 28 日。

③ Rosaleen Carroll, “‘Khartoum Is Free,’ Sudan’s Burhan Declares From Presidential Palace as RSF Retreats,” *Al Monitor*, March 26, 2025, <https://www.al-monitor.com/originals/2025/03/khartoum-free-sudans-burhan-declares-presidential-palace-rsf-retreats>, 上网时间:2025 年 3 月 28 日。

中指出苏丹总检察长承诺会与 ICC 进行更多合作,检察官卡里姆·汗肯定了 2024 年 12 月结案的拉赫曼案的价值,并督促安理会对巴希尔、侯赛因和哈伦的逮捕令采取具体行动。^① 这表明 ICC 一直在持续关注和处理达尔富尔问题,致力于追究达尔富尔问题中相关人员的法律责任,履行 1593 号决议和《罗马规约》赋予其的使命。

表 4 达尔富尔问题中被 ICC 发出逮捕令的其他苏丹人员

姓名	官方身份(时任)	涉嫌罪名	现状
阿里·穆罕默德·阿里·阿卜杜勒·拉赫曼	阿拉伯部族武装领导人	战争罪、 危害人类罪	结案 待宣判
艾哈迈德·穆罕默德·哈伦	内政部长		未到案
阿卜杜勒·拉希姆·穆罕默德·侯赛因	国防部长(前内政部长和前苏丹总统驻达尔富尔特别代表)		
巴哈尔·伊德里斯·阿布·加尔达	联合抵抗阵线军事行动 主席兼总协调员	战争罪	驳回指控
阿卜杜拉·班达·阿巴卡尔·努兰	正义和平等运动总司令		因死亡 终止诉讼

资料来源:“Darfur, Sudan,” ICC, <https://www.icc-cpi.int/darfur>, 上网时间:2025 年 3 月 28 日。

其次,安理会司法解决达尔富尔问题的困境源于国家官员豁免权的法律争议。这一争议不仅使得达尔富尔问题的司法进程受阻,将其从地区安全问题扩大成全球性法律问题,还破坏了 ICC 和安理会可能形成的合作模式。尽管将达尔富尔问题移交给 ICC 是安理会利用常设国际司法机构维护地区和平与安全的一种尝试,但如果允许国际司法机构无条件地追究一国官员的国际刑事责任,那么各国主权平等的关系就会恶化为“主权警察”与其他“罪犯”的关系。^② 安理会只要将地区冲突案件移交给 ICC,后者“就可以要求《罗马规约》缔约国对非缔约

① “Statement of ICC Prosecutor Karim A. A. Khan KC to the United Nations Security Council on the Situation in Darfur, Pursuant to Resolution 1593 (2005),” ICC, January 28, 2025, <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-united-nations-security-council-situation-darfur>, 上网时间:2025 年 3 月 28 日。

② 徐太军:《阿甘本对“人权高于主权论”的批判》,载《湖南社会科学》2016 年第 5 期,第 35 页。

国元首进行逮捕”。^① 如此一来,安理会和 ICC 将凌驾于世界各国之上,这是各主权国家和现行国际法制度无法接受的。

最后,安理会通过司法途径解决地区冲突时存在不可控因素。ICC 相继在乌克兰问题和巴勒斯坦问题中对相关人员发出逮捕令,这不仅表明 ICC 在将达尔富尔问题的法律解释继续适用于其他案件,更表明 ICC 在主动打击地区冲突中的国际犯罪,实际承担了安理会维护地区和平与安全的部分职能。但是,这也使得安理会对地区冲突的司法进程失去控制,而且相较于地区冲突如何解决,ICC 更加关注地区冲突中的国际犯罪问题,因而成为安理会维护地区和平与安全时的不可控因素。

应当指出,只是逮捕和起诉犯罪者并不能消除地区冲突和国际犯罪产生的土壤,不解决和平与安全问题,达尔富尔地区的国际犯罪会继续存在。^② 未来,安理会与 ICC 合作时应当充分考虑地区政治现实和国际法律框架,有理、有据、有节地处理地区冲突。作为安理会常任理事国和《罗马规约》非缔约国,中国应加强在国际刑法领域的认识度和参与度,推动促进世界和平与国际刑事正义之间的协调,^③并将非洲国家视为共同推动国际法律秩序变革的重要伙伴,尽量避免 ICC 成为国际政治博弈的法律工具。

(责任编辑:李 意 责任校对:赵 军)

① 朱利江:《国家官员外国刑事管辖豁免的最新发展——评“巴希尔案”约旦上诉判决》,第 146 页。

② 《联合国人权高专对苏丹北达尔富尔市场遇袭事件表示震惊》,联合国网站,2025 年 3 月 26 日,<https://news.un.org/zh/story/2025/03/1137076>,上网时间:2025 年 3 月 28 日。

③ 朱丹:《国际刑事法院对侵略罪行行使管辖权的困境及我国的对策》,载《现代法学》2019 年第 6 期,第 191 页。