

歐盟作為規範性權力： 以國際刑事法秩序之建立為例*

吳建輝

中央研究院歐美研究所
11529 臺北市研究院路二段 128 號
E-mail: wch@sinica.edu.tw

摘要

本文從歐盟條約所揭櫫之歐盟對外行動所應追求之目標以及應遵循之原則，並藉由歐盟係一規範性權力之角度，討論歐盟在國際刑事法秩序建立過程中所扮演之角色。本文回顧歐盟在此議題權限之取得，以及自前南法庭、盧安達法庭及羅馬規約之批准過程中的歐盟角色，並探討歐盟如何藉由共同立場之整合及藉由單一發聲，確保其國際代表之單一性。本文認為歐盟在國際刑事法秩序之形塑過程中，扮演關鍵性角色。由於刑事法秩序之高度規範與倫理色彩，此貢獻具體體現了歐盟對外行動之目標與原則之實踐，並強化「歐盟作為規範性權力」之角色認同。

關鍵詞：羅馬規約、國際刑事法院、規範性權力、傳教原則、不移交協定

投稿日期：101.12.24；接受刊登日期：102.3.15；最後修訂日期：102.6.25

責任校對：陳芳儀、嚴涵如、曾嘉琦

* 本文發表於 2012 年 5 月 25-26 日中央研究院歐美研究所舉行之「歐盟與國際法秩序」學術研討會。

壹、前言

1998年，羅馬會議 (Rome Conference) 之召開，以及其後羅馬規約 (Rome Statute) 之通過，乃至於國際刑事法院 (International Criminal Court; ICC) 之建立，係國際刑事法秩序之重要里程碑。國際刑事正義之追求，或可溯及二次世界大戰後紐倫堡大審 (Nuremberg Tribunal) 以及遠東 (東京) 國際軍事法庭 (The International Military Tribunal for the Far East)，近則可以見諸於前南斯拉夫聯邦刑事法庭 (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia [ICTY]，下稱前南法庭)，或是盧安達刑事法庭 (International Criminal Tribunal for Rwanda [ICTR]，下稱盧安達法庭)。羅馬規約之通過以及國際刑事法院之肇建，乃結合過去近五十年來國際刑事規範之發展，予以條約法化。此外，該法院之常設性質，亦有別於前南法庭與盧安達法庭係非常設 (*ad hoc*) 性質。就此，羅馬規約之通過以及國際刑事法院之建立，對於國際刑事法秩序之發展與國際刑事正義之實踐，有其歷史意義。

羅馬規約第 125 條規定，該規約應開放予主權國家 (States) 簽署，¹ 並得由主權國家加入該規約。² 因而，羅馬規約之締約主體本即限於主權國家，而歐洲聯盟 (European Union [EU]，下稱歐盟) 作為一個區域經濟整合組織 (Regional Economic Integration Organisation; REIO)，既無法於羅馬會議召開時簽署該規約，亦無從事後加入。³ 衡情之常，即應認歐盟對於羅馬規約之制定、國際刑

¹ Rome Statute, Art. 125 (1).

² Rome Statute, Art. 125 (3).

³ 相較於此，歐盟在氣候變化綱要公約之參與上則有些許差異，在協商伊始，歐盟雖非談判方之一員，但於談判過程中歐盟成功說服其他談判方，納入區域經濟整合組織之規範。就此，歐盟乃得以區域經濟整合組織之身分，加入氣候變化綱要公約以

事法院之肇建，乃至於國際刑事法秩序之維護並無任何置喙或插足之處。然而，與此設想相反，歐盟實係上開羅馬規約之簽訂、國際刑事法院之建立，乃至於國際刑事法秩序維護之重要推手。此項原因主要可歸諸於歐盟條約 (Treaty on European Union; TEU) 第 21 條對於歐盟對外行動目標之導引與原則之規範，亦可見諸於歐盟試圖在國際場域創造一個迥異於美國之獨特身分認同 (identity)，從而建立一個有別於美國觀點下之國際秩序。由於刑事法規具有高度規範性色彩及主權意涵，本文試圖藉由分析歐盟在國際刑事法秩序之建立所扮演的角色，分析歐盟如何由經濟整合，外溢至非經濟且具有高度主權意涵之刑事議題，並藉由國際刑事秩序之建立，強化其「歐盟作為規範性權力」(EU as a normative power) 之本質，⁴ 以及其對於歐盟條約第 21 條之實踐。

基於此脈絡，本文擬從「歐盟作為規範性權力」的角度出發，探討歐盟如何藉由雙邊與多邊之場合，促進國際刑事法規之建立，以強化其在國際場域之角色，並建立與美國主導之國際關係迥異之國際法秩序。本文在行文安排上，將於第二節部分，分析歐盟在刑事議題上之權限發展，釐清歐盟對外行動之目標與原則，並進而探討歐盟作為一個規範性權力之論述內涵。在此基礎上，本文進而探討在國際刑事法院成立之前，歐盟在盧安達法庭及前南法庭之角色；其次，探討歐盟在羅馬規約之生效與國際刑事法院之成立所扮演之角色，一一探討歐盟與國際刑事法院之合作，歐盟會員國與國際刑事法院之合作，歐盟在豁免權與移交同意之立場，以及其在羅馬規約審查大會所發揮之功效。最後，則為本文之結論。

及其後之京都議定書，參見吳建輝 (2013: 27-87)。

⁴ 關於「歐盟作為規範性力量」，學者或有譯為「規範性強權」，參見李正通 (2011: 503-514)，本文參照審查人之建議，譯為「規範性力量」。

惟須先予說明者，對於羅馬規約實質內容之形塑，其所涉及之實質議題，仍由歐盟會員國各自表示意見，與羅馬會議中理事會輪值主席國代表歐盟會員國發言有所差別。⁵ 此外，雖然羅馬規約主要延續歐陸法系三階層刑法理論（即構成要件該當性、違法性與有責性）以及職權進行原則之程序，然而仍部分採取英美法系之色彩，諸如抗辯事由（defence）概念之使用（Van Sliedregt, 2012: 215-216）；而同時間，就歐盟之成員而言，其涵蓋歐陸法系，亦涵蓋採英美法系之英國，因而從具體羅馬規約之內容（以三階層理論為主，職權進行為原則，兼採部分英美法之概念），且歐盟之會員國涵蓋歐陸法系與英美法系此二因素觀之，則難以推論羅馬規約之實質內容究否受歐盟之影響而為。且本文之關懷重點在於歐盟對於國際刑事法秩序之角色，而非歐盟個別成員國之角色，因而歐盟個別成員國就羅馬規約實質內容之形塑，究採歐陸法系抑或英美法系，究採職權進行抑或當事人進行，將不在本文之討論範圍內。⁶

貳、國際刑事正義與歐洲作為規範性權力

一、歐盟在國際刑事議題之權限發展

歐盟對於國際刑事正義之權限發展，主要可以就兩個面向加以

⁵ 詳後述註 81 及其本文。

⁶ 關於羅馬規約實質內容受到歐陸法系或英美法系之影響較深此議題，作者感謝研討會評論人楊雲驊教授之評論，此項議題乃係瞭解羅馬規約（乃至於前南法庭）實質內容與國際刑事法院之運作不可或缺之部分，惟因本文之關懷著重於歐盟此一超國家組織之角色，因而暫不處理此議題。就羅馬規約最後之制度選擇而言，在職權進行原則，以及檢察官之角色部分，相較於前南法庭之當事人進行主義色彩，羅馬規約則寓有較高之職權進行主義。就此項爭議，可參見 Fairlie (2004: 243-319)。關於在此英美法系與歐陸法系辯論脈絡下國際刑事法院之檢察官職權，可參見楊雲驊 (2010: 33-48)。

討論，其一係歐盟在國際政治上之參與，其二係歐盟在刑事議題上之角色。前者主要見諸於馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty) 所建構之歐盟三支柱體系中之第二支柱，後者則見諸於第三支柱。第二支柱主要規範共同外交與安全政策 (Common Foreign and Security Policy; CFSP)，第三支柱則規範司法與內政事務 (Justice and Home Affairs; JHA)。司法與內政事務，因簽證、庇護與移民政策在阿姆斯特丹條約 (Amsterdam Treaty) 後共同體化，第三支柱改稱為刑事議題之警政與司法合作 (Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters; PJCC)。里斯本條約 (Lisbon Treaty) 則進一步將三支柱體系予以打破，就原本第三支柱之議題，以「自由、安全與正義之區域」(Area of Freedom, Security and Justice) 為名加以規範。因而，欲瞭解歐盟在國際刑事議題之權限發展，則應先就馬斯垂克條約以來，第二支柱與第三支柱涉及國際刑事正義之權限加以分析，並就現今里斯本條約之後的發展加以探討，方得對於歐盟在國際刑事正義議題上所享有之權限有進一步之瞭解。

在里斯本條約生效之前，歐盟主要以三支柱為其支撐，第一支柱乃係由歐洲經濟共同體 (European Economic Community) 以來之歐洲共同體 (European Community)；第二與第三支柱則分為上述之共同外交與安全政策及司法與內政事務。第一支柱以其超國家主義 (supra-nationalism) 為特色，第二與第三支柱則維持政府間主義 (inter-governmentalism) 之合作關係。就國際刑事正義而言，究係國際政治之一環，而歸屬於共同外交與安全政策，抑或其涉及歐盟之司法與內政事務，而落於第三支柱，就此並非截然二分。同時，國際刑事政策之執行，有時亦有賴於第一支柱權限之配合。因而，就權限來源而言，跨支柱 (cross-pillar) 之法律基礎實為歐盟在國際刑事正義參與之特色。

(一) 馬斯垂克條約關於國際刑事正義之規範

如前所述，跨支柱係歐盟參與國際刑事正義議題之特色，然而此項跨支柱之特色，同時意味著歐盟並沒有一個特別之法律基礎，以支持歐盟在國際刑事正義之參與。詳言之，就第一支柱而言，主要係以經濟整合為核心，逐漸外溢至其他領域，諸如環境、發展等議題；同時，共同體並藉由歐洲法院在歐洲鐵路運輸協定 (*Accord européen sur les transports routiers; AETR*) 以來之案例法，取得對外權限。⁷ 就第二支柱而言，主要規範歐盟在國際關係所涉及之外交與安全問題，就此雖處理歐盟之對外關係，但國際刑事正義並非歐盟對外關係之主軸。就司法與內政事務而言，固然觸及刑事議題之司法合作，但此處之刑事議題主要係針對會員國之內國刑事犯罪而言，並非針對國際刑事犯罪之訴追。然而，國際刑事正義係促進國際安全之重要媒介，國際刑事犯罪在涉及特定人之逮捕、移轉以及資訊之交換與證據之取得，則涉及內國刑事程序；同時，在對於特定恐怖分子之資金予以凍結，或禁止特定涉及國際刑事犯罪之人士入境歐盟，則將涉及第一支柱之權限。因而，造成前述國際刑事正義議題之跨支柱之特色。在此脈絡下，欲探討在馬斯垂克條約規範下，歐盟在國際刑事正義之參與權限，則應分別自第二或第三支柱加以研析，試圖勾勒歐盟在國際刑事正義參與之可能途徑。

馬斯垂克條約第 J.1 條第 1 項首先宣示：聯盟及其會員國應依據本篇之規定，界定並執行共同外交與安全政策。馬斯垂克條約第 J.1 條第 2 項隨即揭櫫聯盟共同外交與安全政策之目標，包含：在各面向強化聯盟與其會員國之安全；維護和平與強化國際安全；促進國際合作；發展並鞏固民主、法治以及人權與基本自由 (fun-

⁷ 關於 AETR 之歐洲法院見解，中文文獻請參見鄧衍森 (1997: 45-61)。

damental freedom) 之尊重。為了達成以上目標，在共同外交與安全政策上，應建立會員國系統性之合作，並在會員國具有重要共同利益之議題上執行共同行動。⁸ 就共同外交與安全政策之目的而言，維護和平與強化國際安全，發展並鞏固民主、法治以及人權與基本自由之尊重，均係聯盟共同外交與安全政策之目標。而國際刑事規範之目的，主要在於將違犯種族屠殺、違反人道與戰爭犯罪之行為人繩之以法，除有助於法治之確保、人權與基本自由之尊重，並有助於和平與國際安全之強化。就此而言，國際刑事正義之追求，實為聯盟共同外交與安全政策之目的之一。

就司法與內政事務部分，馬斯垂克條約在第 K.1 條指出，為求聯盟目標之達成，尤其人員之自由移動，在無礙於歐洲共同體條約規範前提下，會員國應視如下事項具有共同利益，包含庇護政策；⁹ 人員外部邊境之穿越與管制；¹⁰ 移民與第三國國民政策；¹¹ 反藥物濫用；¹² 大規模詐欺之對抗；¹³ 民刑事之司法合作；¹⁴ 關務合作；¹⁵ 警政合作以預防與打擊恐怖主義、毒品走私或其他嚴重國際犯罪。¹⁶ 就犯罪之預防與追訴而言，主要針對具有跨國性質之嚴重國際犯罪。人員外部邊境之穿越與管制，成為日後歐盟管制特定違犯國際刑事犯罪行為人入境歐盟之重要基礎；刑事之司法合作部分，則可為日後會員國司法暨警察機關與國際刑事法院間之合作立下基礎。

⁸ Maastricht Treaty, Art. J.1 (3).

⁹ Maastricht Treaty, Art. K.1 (1).

¹⁰ Maastricht Treaty, Art. K.1 (2).

¹¹ Maastricht Treaty, Art. K.1 (3).

¹² Maastricht Treaty, Art. K.1 (4).

¹³ Maastricht Treaty, Art. K.1 (5).

¹⁴ Maastricht Treaty, Art. K.1 (6) & (7).

¹⁵ Maastricht Treaty, Art. K.1 (8).

¹⁶ Maastricht Treaty, Art. K.1 (9).

為達成上述目的，會員國應藉由理事會之場合相互知會與徵詢，以協調其行動。¹⁷ 就此，理事會並得依據會員國或執委會之提案，採認共同立場，以促進合作。¹⁸ 此外，倘若藉由共同行動，較會員國之個別行動有助於聯盟目標之達成，理事會亦可採取共同行動。¹⁹ 而在不影響共同體權限之情形下，理事會亦得草擬對外條約，並建議會員國簽署。²⁰ 而在國際組織與國際會議中，會員國並應維護依據本篇所採認之共同立場。²¹

(二) 阿姆斯特丹條約就簽證、移民與難民議題之共同體化

阿姆斯特丹條約對於第三支柱做了重要之改革，亦即將庇護、簽證與移民政策乃至於民事之司法合作均移至第一支柱，予以共同體化。在組織上，適用執委會與理事會之決策程序，²² 並於特定條件內，歐洲法院對之具有管轄權。²³ 本篇之主要目的在於建立一個自由、安全與正義之區域，此項用語乃為日後自由、安全與正義區域篇名之由來。而由於庇護、簽證與移民政策之共同體化，原歐盟條約第六篇則改名為刑事議題之警政與司法合作，將原本司法與內政事務，限縮於刑事議題之警政與司法合作。

在此脈絡下，歐盟條約第 34 條規定：聯盟在此領域下可採取之措施，包含共同立場、框架決定、決定或草擬對外條約以供會員國簽署。詳言之，為協調會員國之措施，以達成聯盟目標，理事會

¹⁷ Maastricht Treaty, Art. K.3 (1).

¹⁸ Maastricht Treaty, Art. K.3 (2) (a).

¹⁹ Maastricht Treaty, Art. K.3 (2) (b).

²⁰ Maastricht Treaty, Art. K.3 (2) (c).

²¹ Maastricht Treaty, Art. K.5.

²² TEU, as amended by Amsterdam Treaty, Arts. 63 & 67.

²³ TEU, as amended by Amsterdam Treaty, Art. 68.

得依據執委會或會員國之提案，以一致決之方式，採認共同立場，以決定聯盟在特定議題之取向。²⁴ 其次，理事會並得採認框架決定以調和會員國之法律與規章。此所謂之框架決定就係爭目標之達成，對於會員國具有拘束力，但仍應給予會員國在執行方式與方法之選擇。同時，框架決定不應產生直接效力。²⁵ 除採取框架決定調和會員國之法律與規章之外，理事會並得就聯盟之其他目標之達成，採認決定。此決定對於會員國具有拘束力，但仍不具有直接效力。理事會並得以條件多數決之方式，採取其他措施，以執行此類決定。²⁶ 最後，聯盟並得在共同體架構外，草擬對外協定，並建議會員國依據其內國憲法規範簽署或批准此類協定。²⁷

(三) 里斯本條約下自由、安全與正義區域之建立

里斯本條約生效後，聯盟支柱之分野不復見於歐盟條約中。歐盟運作條約 (Treaty on the Functioning of the European Union; TFEU) 於第五篇部分，規範自由、安全與正義之區域。歐盟運作條約在本篇之一般規定中宣示：聯盟應建構一個尊重基本權與會員國法律體系與傳統之自由、安全與正義之區域；²⁸ 並應藉由預防與打擊犯罪、種族主義、仇外／排外主義以及警察與司法機關之協調合作、刑事判決之相互承認，在必要時更得調和刑事立法，以確保高度之安全。²⁹ 同時，聯盟並應促進接近正義之實現。³⁰ 為求自由、

²⁴ TEU, as amended by Amsterdam Treaty, Art. 34 (2) (a).

²⁵ TEU, as amended by Amsterdam Treaty, Art. 34 (2) (b).

²⁶ TEU, as amended by Amsterdam Treaty, Art. 34 (2) (c).

²⁷ TEU, as amended by Amsterdam Treaty, Art. 34 (2) (d).

²⁸ TFEU, Art. 67 (1).

²⁹ TFEU, Art. 67 (3).

³⁰ TFEU, Art. 67 (4).

安全與正義區域之建立，里斯本條約除了規範為達打擊恐怖主義之目標，得依據一般立法程序訂定凍結資金流動，³¹ 復於既有歐洲司法署 (Eurojust) 與歐洲警政署 (Europol) 之合作上，於歐盟運作條約第 86 條規範歐洲檢察官之設置。³²

就刑事議題之司法合作而言，應以相互承認會員國間之刑事判決及相關決定為基礎，同時並得調和會員國之內國法規。³³ 就相互承認而言，歐洲議會與理事會應依據普通立法程序，制定程序與規範，以確保聯盟內刑事判決與相關決定之承認；³⁴ 同時，並應降低或解決會員國管轄權衝突之爭議；³⁵ 支援司法人員之訓練；³⁶ 最後，並應促進會員國司法機關在刑事程序以及刑事裁判執行之相互合作。³⁷

就會員國內國法規之調和而言，可分為程序與實質兩者。就程序面向而言，若為達刑事裁判之相互承認，以及警政與司法在具有跨境面向之刑事議題上之合作，歐洲議會與理事會得藉由普通立法程序以指令之形式，在充分考量內國之法律制度與傳統之差異後，設立最低度規範 (minimum rules)，以規範會員國證據之相互承認；³⁸ 個人於刑事程序之權利；³⁹ 刑事被害人之權利；⁴⁰ 或其他經由理

³¹ TFEU, Art. 75.

³² TFEU, Art. 86.

³³ TFEU, Art. 82 (1), subpara 1.

³⁴ TFEU, Art. 82 (1), subpara 2 (a).

³⁵ TFEU, Art. 82 (1), subpara 2 (b).

³⁶ TFEU, Art. 82 (1), subpara 2 (c).

³⁷ TFEU, Art. 82 (1), subpara 2 (d).

³⁸ TFEU, Art. 82 (2), subpara 1 (a).

³⁹ TFEU, Art. 82 (2), subpara 1 (b).

⁴⁰ TFEU, Art. 82 (2), subpara 1 (c).

事會事先行以一致決決定之刑事程序議題。⁴¹ 就此最低度規範之設立，若會員國認為係爭指令將影響其內國刑事司法制度之基本面向 (fundamental aspects of its criminal justice system)，即得將此議題提交歐洲高峰會 (European Council) 討論，並暫時擱置上開普通立法程序。⁴² 若歐洲高峰會仍無法達成協議，則經九個會員國以上之同意，得藉由深化合作 (enhanced cooperation) 之方式，執行上開最低度規範之立法。⁴³

就實質面向之調和而言，歐洲議會與理事會得藉由普通立法程序，以指令之形式，就具有跨境面向之嚴重犯罪之定義以及其刑罰，設立最低度規範。⁴⁴ 此類嚴重犯罪包含恐怖主義、人口販運、女性及兒童之性剝削、非法毒品販運、非法武器販運、洗錢、貪污、付款工具之偽造、電腦犯罪及組織犯罪。⁴⁵ 此外，依據犯罪之發展，理事會並得以一致決之方式，增加此類具有跨境意涵之嚴重犯罪。⁴⁶ 除此之外，歐盟業已採取調和措施之領域，若會員國刑事法規之調和係有效達成聯盟政策目標不可或缺之工具，亦得藉由普通或特別立法程序，以調和係爭領域所涉及刑事犯罪之定義與其刑罰。究係採取普通或特別立法程序，則繫諸於該領域之調和措施，究應採取普通或特別立法程序而定。⁴⁷ 最後，上述移交歐洲高峰會討論，以及協議不成得採取深化合作之模式加以執行，在實質面向之調和亦

⁴¹ TFEU, Art. 82 (2), subpara 1 (d).

⁴² TFEU, Art. 82 (3), subpara 1.

⁴³ TFEU, Art. 82 (3), subpara 2.

⁴⁴ TFEU, Art. 83 (1), subpara 1.

⁴⁵ TFEU, Art. 83 (1), subpara 2.

⁴⁶ TFEU, Art. 83 (1), subpara 3.

⁴⁷ TFEU, Art. 82 (2).

有其適用。⁴⁸

而如前所述，就歐盟追求國際刑事正義之實踐，除有賴於司法與內政事務（其後則為刑事議題之警政與司法合作），乃至於自由、安全與正義區域之建立之外，另一個面向即是共同外交與安全政策。此項特徵，在里斯本條約生效後迄未改變。里斯本條約雖然將原第三支柱之刑事議題之警政與司法合作，全部移至歐盟運作條約第五篇：自由、安全與正義區域之建立，然而就共同外交與安全政策部分，仍規範於歐盟條約第五篇。歐盟條約第五篇除規範歐盟對外行動之一般條款外，另對於共同外交與安全政策特別規定，而在共同外交與安全政策內，歐盟條約復對共同安全與防衛政策（common security and defence policy）另予特別規範。歐盟條約在第37條重申，歐盟對外得與一國或數國或國際組織在涉及本共同外交與安全政策章節之議題，締結條約。就共同安全與防衛政策而言，歐盟條約首先強調該政策構成共同外交與安全政策之核心。聯盟應藉由其公民或軍事之資產，強化其執行能力。聯盟並得在聯盟領域外，派駐代表團以執行維和、衝突預防與強化國際安全之任務。⁴⁹ 在此目標之下，聯盟之任務包含：武裝解除之共同行動、人道與救援任務、軍事建議與支援、衝突預防與維和、危機管理之戰鬥任務（其中包含和平之締造與衝突後之穩定維護）。⁵⁰ 由於國際刑事犯罪涉及種族屠殺、違反人道以及戰爭犯罪，與國際安全、衝突預防與維和、危機管理、衝突後之穩定維護，乃至於其中所衍生之人道危機，有高度之關連，因而國際刑事犯罪之訴追乃至於國際刑事正義之實踐，亦與共同外交與安全政策密不可分。

⁴⁸ TFEU, Art. 82 (3).

⁴⁹ TEU, Art. 42 (1).

⁵⁰ TEU, Art. 43 (1).

如前所述，國際刑事犯罪之訴追與國際正義之實踐，具有高度之規範性與倫理價值意涵，歐盟在促進國際刑事規範之建立，並形塑國際刑事法秩序時，須受到聯盟對外行動之目標與原則之導引與規範。就此而言，一方面具體實踐了上開目標與原則，另一方面則強化了「歐盟作為規範性權力」此一形象。以下分別就歐盟對外行動之目標與原則，以及「歐盟作為規範性權力」此二議題加以分析。

二、歐盟對外行動之目標與原則

里斯本條約通過後，歐盟條約與歐盟運作條約分別對於歐盟之對外行動所應追求之目標以及應遵循之原則，做一完整之規範。學者 Morten P. Broberg 對於歐盟條約與歐盟運作條約中課以歐盟在對外行動中，應提倡「歐洲價值」(European values) 之義務，將之稱為歐盟之「傳教原則」(missionary principle) (2011: 183)。依據 Broberg 之主張，傳教原則除規範於歐盟條約第 3 條第 5 項外，同時亦可見諸於歐盟條約第 21 條第 1 項。

歐盟條約第 3 條第 5 項規定：就其與外部世界之關係而言，聯盟應維護並提倡其價值與利益，並促進其人民之保障。聯盟並應促進和平、安全、地球之永續發展、人類之團結與相互尊重、自由與公平之貿易、貧窮之消除及人權之保障（尤其兒童人權），並應促進國際法之嚴格遵守及其發展（尤其對於聯合國憲章所揭櫫原則之尊重）。⁵¹ 就此條文而言，歐盟條約強調人權保障以及國際法之遵守，

⁵¹ TEU, Art. 3 (5): “In its relations with the wider world, the Union shall uphold and promote its values and interests and contribute to the protection of its citizens. It shall contribute to peace, security, the sustainable development of the Earth, solidarity and mutual respect among peoples, free and fair trade, eradication of poverty and the protection of human rights, in particular the rights of the child, as well as to the strict observance and the development of international law, including respect for the

此乃歐盟致力於國際法治實踐之重要表徵。而促進國際法治之重要一環即係國際社會所關注之嚴重犯罪之有效訴追，因而，國際刑事法院之建立以及完善運作乃是落實傳教原則之重要政策目標之一。

傳教原則之第二個表徵則見諸於歐盟條約第 21 條第 1 項。其中第 1 款首先規定：聯盟在國際場域之行動，應由促成聯盟之創建、發展與擴大以及聯盟意圖在國際上提倡之原則所導引，此原則乃係：民主、法治、人權與基本自由之普遍性與不可分割性；人性尊嚴之尊重；平等與團結原則；聯合國憲章與國際法原則之尊重等。第 21 條第 1 項第 2 款則指示聯盟應與認同上開原則之第三國、國際、區域以及全球性組織發展並建立夥伴關係。聯盟應促進共同問題之多邊解決，尤其在聯合國架構下。歐盟條約 21 條第 1 項第 1 款所揭示之民主、法治、人權與基本自由或人性尊嚴，平等與團結等原則，乃係聯盟創建、發展與擴大之基礎，此等原則，亦應適用在聯盟之對外關係上。此項提倡歐洲價值之規範要求，亦係「歐盟作為規範性權力」之主要論據之一。

歐盟條約第 21 條第 2 項則規定：

聯盟應擬定並追求共同政策與行動，且應在所有國際關係領域上高度合作，以茲：

防衛其價值、基本利益、安全、獨立與完整；

鞏固並支持民主、法治、人權、國際法之原則；

依據聯合國憲章之目標與原則，且依據赫爾辛基原則，以及巴黎憲章之宗旨，維護和平、避免衝突並強化國際安全；

促進所有國家整合於全球經濟中，包含藉由國際貿易限制之持續消除；

協助國際措施之發展以保護並改善環境品質，以及全球自然資源之永續管理，進而確保永續發展；

協助遭遇自然或人為災難之人民、國家以及區域；

促進以強化多邊合作以及全球良善治理為基石之國際體系發展。

就上開原則而言，較為吾人所熟知者乃係促進所有國家得以在全球經濟整合受惠，以及強化多邊合作以及全球良善治理，此等原則乃係歐盟對外經貿政策最直接相關者，亦係歐洲整合發軔及其發展之核心。但是，其他原則之重要性亦不可忽視，尤其經貿力量常被歐盟用來作為追求非經貿目的之工具，⁵² 其中最為典型者，乃係鞏固並支持民主、法治、人權、國際法之原則。而在上開歐盟對外共同政策與行動中，亦明確揭示上開規範性價值。其中，厥其要者為防衛其價值、基本利益、安全、獨立與完整；鞏固並支持民主、法治、人權、國際法之原則；依據聯合國憲章等維護和平與強化國際安全；並協助遭遇自然或人為災難之人民、國家以及區域。而為了達成歐盟條約所揭示之目標，藉由國際刑事規範之建立，以追求國際刑事正義，進而在涉及國際刑事犯罪所衍生之人道危機中，予人道協助，並藉由國際刑事正義之實踐，得以維護法治，保障人權，並進而維護和平與強化國際安全。藉由國際刑事法規範之實踐，歐盟得以履行歐盟條約所加諸於歐盟之規範性義務。而除了條約之要求外，在政治以及學說論述上，亦有強調「歐盟作為規範性

⁵² 關於歐盟常藉由經貿力量追求其他非經貿目的，學者 Sophie Meunier 與 Kalypso Nicolaidis 遂以「貿易力量」(power in trade) 以及「藉由貿易取得力量」(power through trade) 來闡述歐盟固然因其內部市場以及貿易總額，在經貿體系具有結構性之力量 (structural power)；同時，歐盟並試圖藉由其在經貿領域之結構性力量，追求其他非經貿議題之重要性，此即為其等所謂之「藉由貿易取得力量」(2006: 910-915)。

權力」，此論述亦強化了歐盟促進國際刑事法規範，以實踐國際刑事正義之動力。

三、歐盟作為規範性權力之論述主軸

「歐盟作為規範性權力」之論述，主要為政治學者 Ian Manners 所主張，其主要對於公民強權 (civilian power)⁵³ 以及 (military power) 之批判，強調歐洲在國際關係所扮演之角色，應著重其理念傳遞與規範散播之角色。就此論述而言，與公民強權較為相近，主要強調非武力手段之使用。

公民強權概念之提出，一般認為可回溯至 1972 年 François Duchêne 之文章。Duchêne 所處之時代正值冷戰期間，美、蘇兩大強權藉由核子武器及其各自陣營維持恐怖平衡，Duchêne 主張即使建立一個歐洲聯邦，基於對核子攻擊的恐懼及內部之多元性，歐洲不可能成為一個軍事強權。因而 Duchêne 在該文章中強調，歐洲在其國際社會之影響力，公民強權已逐漸取代軍事強權 (37-42)。在 1972 年的歐洲，公民強權意指經濟力量。隨著這個概念的發展，公民強權的歐洲逐漸發展出三個相互關連的核心概念：以經濟力量為中心來達成其目標、藉由外交合作來解決國際問題、使用具有法律拘束性的超國家組織來達成國際間之進展 (Manners, 2002: 236)。

這個論述強調非軍事強權之歐洲，也因此招來不少現實主義國際關係學者之批判。學者 Hedley Bull 即從強權政治 (power politics) 的角度出發，對於歐洲在武力上無法自給自足提出批判，認為公民強權的歐洲在國際社會中並非一個行為者，似乎也很難變成一個行為者。Bull 對於 Duchêne 之批判，主要欲回應三個問題：歐洲是否

⁵³ 「公民強權」有學者翻譯為「文明強權」或「柔性強權」，而對於歐洲作為「柔性強權」身分建構，請參見甘逸驊 (2007: 1-25)；李正通 (2011: 503-514)。

需要在軍事上自給自足？若答案為肯定，則具體實踐之措施為何？最後，則係在此過程中歐洲共同體所扮演之角色。Bull 對於之強調，主要著眼於冷戰時期歐盟過度依賴美國，在軍事決策中無任何地位。其認為歐洲共同體之公民強權，無非依賴在強國之軍事強權下，基於這樣的論述，Bull 於是強調軍事強權乃是歐洲再度崛起不可或缺之要素 (1982: 151, 156-157)。

Manners 在上開辯證基礎上，強調「歐盟作為規範性權力」的概念，其認為不論是公民強權或軍事強權，均著重於主權國家之概念，直接可支配之實力，國家利益之追求。詳言之，Duchêne 雖然試圖於國際政治中導入共同責任與契約政治 (common responsibilities and contractual politics) 之概念，但其與 Bull 一樣，所強調仍係主權國家所組成之國際社會，而非公民社會。從而，Duchêne 與 Bull 均強調既存以主權國家為中心之國際關係之維持。其次，即令 Duchêne 強調文明之行動方式與影響力，而 Bull 強調藉由核子武器以發揮嚇阻效果，兩者均強調可直接支配之實力，例如經濟力量。最後，Duchêne 強調避免歐洲再度陷入戰爭，而 Bull 強調歐洲之再度崛起，兩者均以歐洲利益為最大考量。

Manners 所提出之規範性權力則係以理念、價值與規範之散佈為主軸，並建立在非主權國家之基礎上，其目標在於理念、價值與規範之重塑。Manners 主張，歐盟的規範性本質主要源自於其發展之歷史脈絡，混合之政治體制 (hybrid polity) 及政治與法律憲政秩序 (political-legal constitution)。就歷史脈絡而言，歐盟之創設目的的主要在於集合會員國之資源以保存並強化和平與自由，就此而言，乃係基於西歐各國對於戰爭與種族屠殺之省思。其次，就混合之政治體制而言，歐盟係一超越西伐利亞式主權國家 (Westphalian sovereignty state) 之特殊政體，混合了主權國家與超國家主義之政

治形式，而歐盟之憲政秩序主要奠基於民主、法治、社會正義、人權之尊重與保障之上。依據 Manners 的主張，歐盟之規範性基礎可以從既存歐盟法與歐盟政策的基礎上導出，其中五個核心規範：和平、自由、民主、法治，以及對於人權與基本自由的尊重。除了這五個核心規範，還可以歸納出四項小原則：社會連帶 (social solidarity)、反歧視 (anti-discrimination)、永續發展，以及良善治理 (2002: 236, 240-243)。而由於歐盟之規範性本質以及規範性基礎，Manners 因而主張，歐盟在國際場域之作為，必將以規範性方式為之 (act in a normative way)。

關於歐盟必將以規範性方式為之此一主張，學者 Helene Sjursen 進一步依據多邊主義 (multilateralism) 與世界主義 (cosmopolitanism) 加以闡述。Sjursen 主張以規範性方式為之，其中主要方式乃係依據法律原則而為。依據此項見解，即不難理解歐盟何以一再強調多邊主義與國際法。在此前提下，歐盟致力於追求國際社會之強化、國際組織之完善運作以及規則導向 (rule-based) 國際秩序。然而多邊主義之重要基石乃是主權平等原則，因而在部分議題上，國際法仍無法滲入主權國家所捍衛之主權權利中，歐盟所提倡之多邊主義將無法律原則加以支持，此項情形尤以人權法議題為最。同時，在人權法未經實證法化之前，依據人權法所為之主張，可能被質疑為恣意 (arbitrariness)。而多邊主義之另一缺點則係在於國際法上制裁機制之不足，多邊主義之維護多數繫諸於主權國家之仁惠態度 (benevolence)。因而，主權國家違反多邊主義架構下之國際義務時，多數情形僅能透過諮商方式為之 (Sjursen, 2006: 245-246)。

因而，學者則試圖尋求普遍性之價值，以試圖建立世界法 (cosmopolitan law)。對於此項主張，有學者認為基於價值之相對性，欲建立普遍性之價值認同係不可能的，在規範性權力之建構過程

中，無可避免的將是基於歐盟之認同為出發點。歐盟所欲追求的是，試圖說服「他者」(other) 接受或認同歐盟之價值。然而，亦有學者主張基於公民社會之發展，建立並不僅主權國家為限，而係以個人為主，個人亦享有權利之世界法秩序並非不可能。在此概念之下，學者 Sjursen 試圖區別價值與權利，其主張固然價值有其相對性，但是對於平等、自由、社會連帶、自我實現以及人性尊嚴則具有普遍性價值。若主張歐盟是一種良善的力量 (force for good)，此之良善可以因其價值取向而有歐洲價值之局限；然而，若所追求者係權利 (right)、公平 (fair) 與正義 (just)，則無地域之限制。因而，「歐盟作為規範性權力」乃係試圖將既有國際權利政治轉化為國際法秩序，而非僅將歐盟融入於現有之多邊主義架構之國際場域中。在人權議題上，此項轉化過程持續進行中，對於個人權利之保障程度，則視此項轉化程序之進展。為了促進國際法秩序之轉化，歐盟乃致力於國際刑事法院之建立，以及其完善運作。藉由羅馬規約之創設，歐盟不僅使其他主權國家受到羅馬規約之規制，同時歐盟之會員國亦同樣受到羅馬規約之規制 (Sjursen, 2006: 248)。

此項世界法之概念亦為學者 Erik Oddvar Eriksen 所支持，其認為歐盟是否為規範性權力，不能單從歐盟是否使用強制力，或歐盟之行為是否出於高貴之目的加以判斷，該項命題之判別標準在於歐盟是否尊重人道法則。蓋因一項目的在倫理上是否良善，須視各社群之倫理與文化脈絡而定；同時，一個政治個體可能出於自利之目的，而追求所謂高貴之目的。因而歐盟是否為規範性權力，須藉由歐盟是否受到更高層次之法律規範所拘束而定。此所謂之更高層次之法律係康德所稱之人民之世界法 (cosmopolitan law of peoples)，此項世界法具有價值之普遍性。唯有歐盟亦為該高層次之世界法所拘束，尤其是人權保障與正義原則，此時歐盟方得稱之為規範性權

力。而所謂之世界法之要件，需符合世界主義之民主觀，亦即此一世界法之立法者，需同時為該法所規範之對象，此時世界主義之公民除係其國籍國之公民外，同時亦為世界之公民。世界主義所面臨之主要目標，在於藉由人權馴化 (domesticate) 既有以國家與國家間關係為主軸之國際法秩序，並將國際法轉換為一全球公民為基礎之世界法。在此轉換過程中，盧安達法庭、前南法庭及國際刑事法院之建立，見證了國際法秩序轉換之重要里程碑 (Eriksen, 2006: 269)。

在涉及南斯拉夫聯邦或盧安達之暴力衝突此具體案例時，Manners 則強調永續和平 (sustainable peace) 之概念，以及該概念對於歐盟對外行動之影響。亦即，「歐盟作為規範性權力」論述強調衝突之根源，而非其表象。因而，其根本方法在於在衝突產生之前，建立住民本身解決衝突起源之能力，藉由衝突避免以促進永續和平」(2006: 185)。而為確保永續和平，國際刑事犯罪之訴追以及國際刑事正義之實踐，乃係不可或缺之一環。學者 Sibylle Scheipers 與 Daniela Sicurelli 即藉由「自我」與「他者」之分野，探討歐盟與美國在國際刑事法院立場之分歧。一方面，歐盟係多邊體系之一員，強調外交途徑以及其他方式以達成目標，在此，歐盟之主要目標係國際法之建立與尊重。相對於此，美國則強調片面之軍事行動，並認為其居於國際法之上，得以「撤銷」其對於羅馬規約之簽署 (2007: 440-444)。⁵⁴

⁵⁴ Scheipers 與 Sicurelli 並從歐盟如何從自我呈現其作為規範性力量之角度，探討歐盟在促進撒哈拉非洲國家中批准並執行羅馬規約之努力。一方面撒哈拉非洲國家多數均批准羅馬規約，然而部分嚴重違反國際人道法及人權侵害之國家，尚未簽署羅馬規約；其次，雖然為數眾多之撒哈拉非洲國家批准羅馬規約，多數國家不願歐盟之反對，仍與美國簽訂不移交協定 (non-surrender agreement)，歐盟基於其自身作為規範性力量之自我呈現，對外以美國為對照，並在撒哈拉非洲國家鼓吹

最後，學者 Marika Lerch 與 Guido Schweltnus 並從一致性 (coherence) 之角度探討歐盟之規範性本質，其等主張：歐盟對外提倡民主或人權等價值，可能訴諸於效益、價值或權利取向，然而此等不同之論據基礎，需建立在一致性之基礎上，此所謂之一致性包含內部措施之一致性與外部行動之一致性。亦即，就歐盟所追求之目標或所欲提倡之價值，需於歐盟內部取得一致之共識，歐盟內部之措施亦需調和以達到此一目標，就此目標或價值，則盡可能應於普遍性價值中推導而來，並進而強化該目標或價值之正當性基礎。就外部行動而言，不同之對外行動目標應加以調和，且彼此應促進各自目標之達成 (2006: 304-312)。此項一致性論述之重要性，可以英、法兩國在羅馬規約之談判初期持與德國、荷蘭、奧地利等國不同之立場，以及日後捷克遲遲未批准羅馬規約所造成之歐盟立場分歧與價值衝突得到佐證 (Groenleer & Rijks, 2009)。而同時間，歐盟必須面對何以同為追求民主且保障人權之美國，此一「他者」在諸多議題上均與歐盟持不同之立場。倘若歐盟所追求之目標與價值具有普遍性之地位，何以大西洋彼岸的美國無法認同。此項爭議亦具體呈現在美國對於羅馬規約之態度，美國除事後「撤銷」羅馬規約之簽署，拒絕批准羅馬規約之外，並積極與其他國家簽訂不移交協定，就此而言，亦係歐盟成為規範性權力之具體障礙。

在分析完歐盟關於國際刑事正義基於原歐盟第二與第三支柱取得之權限，以及歐盟對外如何受到歐盟對外行動之目標與原則之導引與規範，並輔以學者如何藉由「歐盟作為規範性權力」論述，分析歐盟在推動羅馬規約之簽訂與國際刑事法院之建立之貢獻後，本文以下則進一步討論歐盟在促進國際刑事法秩序之建立以及

羅馬規約之批准，其等因而認為，歐盟對於其作為規範性力量之自我認同之建構，成敗參半 (2008: 611-614)。

國際刑事正義之實踐上，所為之具體措施，其中包含歐盟對於盧安達法庭與前南法庭之支持，歐盟與國際刑事法院之合作，會員國與國際刑事法院之合作，以及在涉及具體議題如豁免權與不移交協定議題上，歐盟之立場。

參、歐盟對於國際刑事法秩序建立之企圖、貢獻與局限

一、國際刑事法秩序之先聲：盧安達法庭與前南法庭之肇建與運作

早在常設性質之國際刑事法院建立之前，歐盟即積極參與並大力支持事後設立非常設之特別刑事法庭，包含盧安達法庭與前南法庭。1994年，歐盟基於馬斯垂克條約第 J.2 條之規定，制定 94/697/CFSP 理事會決定⁵⁵ 以規範歐盟與盧安達間之關係，其中主要目的乃係人道援助以及難民之安排。歐盟並強調應將嚴重違反人道法（包含種族屠殺）之行為人繩之以法。就此而言，歐盟認為建立一個國際法庭係終止任令行為人逍遙法外，且避免日後人權侵害之重要媒介。⁵⁶ 此理事會決定，其後多次修訂。在 1998 年理事會制定 98/252/CFSP 共同立場，⁵⁷ 歐盟強調其持續支持位於阿魯沙之

⁵⁵ Council Decision 94/697/CFSP of 24 October 1994 concerning the common position adopted by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union on the objectives and priorities of the European Union *vis-à-vis* Rwanda, OJ L 283/1, 29 October 1994.

⁵⁶ *Id.* at 2.

⁵⁷ Common Position 98/252/CFSP of 30 March 1998 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union on Rwanda, OJ L 108/1, 7 April 1998.

國際法庭 (International Tribunal in Arusha),⁵⁸ 並確保各國將該法庭所起訴涉及種族屠殺以及其他嚴重違反國際人道法之罪犯，移交予該法庭。

關於盧安達法庭之重要性，並於 2002 年之 2002/830/CFSP 理事會共同立場⁵⁹ 中進一步強化。理事會強調，歐盟將持續支持位於阿魯沙之盧安達法庭，尤其在移交盧安達法庭所起訴之犯罪人議題上，並尋求法庭行政效能之持續提升。同時，並呼籲盧安達履行其對於盧安達法庭所擔負之義務，提供法庭所要求之相關資訊。而隨著羅馬規約之簽訂，歐盟並鼓勵盧安達積極加入羅馬規約。⁶⁰

歐盟對於非常設性國際刑事法庭之介入，在前南法庭中更為明顯。其中，主要原因在於科索沃戰爭之爆發，凸顯歐盟在軍事與維和力量之欠缺，以及巴爾幹半島乃歐盟之近鄰，向來有歐洲火藥庫之稱，更是第一次世界大戰之導火線。於 2013 年 7 月 1 日加入歐盟之克羅埃西亞即係前南斯拉夫聯邦之一員，克羅埃西亞與前南法庭之合作，更是克國加入歐盟之重要條件之一 (Antoniadis & Bekou, 2007: 649)。

2002 年，英國與荷蘭政府即因克羅埃西亞拒絕將 Janko Bobetko 移交予前南法庭，因而取消其等對於歐盟與克羅埃西亞間之穩定與聯繫協定之簽署。Bobetko 係克羅埃西亞獨立戰爭之重要成員，其被控涉及戰爭犯罪，而由於 Bobetko 在審判前死亡，因而替克羅埃西亞解決了一道難題 (Peskin & Boduszynski, 2003: 1134)。其後，

⁵⁸ 阿魯沙為坦尚尼亞之都市，即為盧安達法庭所在地。

⁵⁹ Council Common Position 2002/830/CFSP of 21 October 2002 on Rwanda and repealing Common Position 2001/799/CFSP (hereinafter, Council Common Position 2002/830/CFSP), OJ L 285/3, 23 October 2002.

⁶⁰ Council Common Position 2002/830/CFSP, Art. 4.1 (c).另請參照 Wouters & Basu (2009: 120-121)。

2004 年歐洲高峰會決定與克羅埃西亞於隔年 3 月開啟入盟談判，其中主要之阻礙仍係克羅埃西亞與前南法庭之合作，歐盟堅持克羅埃西亞須協助前南法庭逮捕 Ante Gotovina，Gotovina 同樣亦係克羅埃西亞獨立戰爭中之軍方人士。歐盟與克羅埃西亞間之入盟談判，直至前南法庭檢察官 Carla Del Ponte 於 2005 年 10 月指出：其認為克羅埃西亞確實與前南法庭合作後，方順利展開。在 Del Ponte 做此宣示後不久，Gotovina 隨即於同年 12 月遭前南法庭逮捕。而由於 Gotovina 係於克羅埃西亞境外逮捕，為避免克羅埃西亞須將其引渡予前南法庭之困境，蓋因多數克羅埃西亞人民仍視 Gotovina 為英雄而非國際罪犯 (Schimmelfennig, 2008: 928-929)。依據歐洲安全合作組織駐塞爾維亞與蒙特內哥羅官員之觀察，克羅埃西亞係塞爾維亞—蒙特內哥羅 (業已另行獨立)、波士尼亞—赫塞哥維納等國家中，最積極與前南法庭合作之國家，因而其在與歐盟間之入盟談判上最為順利 (Massari, 2005: 268)。

就前南法庭而言，理事會依據阿姆斯特丹條約修正後之歐盟條約第 15 條，發佈 2003/280/CFSP 理事會共同立場，⁶¹ 以禁止資助前南法庭所起訴者藏匿之人進入歐盟境內。依據阿姆斯特丹條約修正後之歐盟條約第 15 條：理事會應採認共同立場以界定聯盟對於特定地域或事件之取向。同時，會員國應確保其內國政策與共同立場符合。⁶² 2003/280/CFSP 理事會共同立場首先強調發生於前南斯

⁶¹ Council Common Position 2003/280/CFSP of 16 April 2003 in support of the effective implementation of the mandate of ICTY (hereinafter, Council Common Position 2003/280/CFSP), OJ L 101/22, 23 April 2003.

⁶² TEU, Art. 15: "The Council shall adopt common positions. Common positions shall define the approach of the Union to a particular matter of a geographical or thematic nature. Member States shall ensure that their national policies conform to the common positions."

拉夫大規模且嚴重違反國際人道法之行為，對於國際和平與安全構成威脅，並指出應對上開違反國際人道法之行為人予以訴追，並繩之以法，乃是回復並維持和平之要件。⁶³ 藉由上開方法以穩定巴爾幹半島之政治局勢，係共同外交與安全政策之重要目標。⁶⁴ 因此，理事會一再強調尊重前南法庭，並與其合作之重要性。而前南法庭所起訴之行為人，多數仍逍遙法外，並有相當證據足資證明該等行為人之藏匿係受到他人所資助，此項情形為理事會所不能接受，並違反國際秩序與正義之基本要求。⁶⁵ 基於此論據，理事會因而決定資助前南法庭所起訴者藏匿之人，或阻礙前南法庭有效運作者，應禁止其進入歐盟境內。⁶⁶ 僅在例外情形，例如會員國作為國際組織之地主國，舉辦聯合國體系下之國際會議，或基於多邊條約給予其等特權或豁免權時，方得允許其等入境。會員國若欲例外准許 2003/280/CFSP 理事會共同立場所列之特定人進入境內，應事先知會理事會。若理事會未表示反對之意，則視為同意。⁶⁷ 此項理事會決定其後經一再延長，名單也一再更動，最後因前南法庭所起訴之最後一個行為人 **Goran Hadžić** 經逮捕後，此項理事會共同立場乃經 2011/705/CFSP 理事會決定予以廢止。⁶⁸

除了禁止經前南法庭罪犯之資助人進入歐盟境內之外，理事會並於 2004 年依據前述經阿姆斯特丹條約修正後之歐盟條約第 15 條

⁶³ Council Common Position 2003/280/CFSP, recital 1.

⁶⁴ Council Common Position 2003/280/CFSP, recital 2.

⁶⁵ Council Common Position 2003/280/CFSP, recitals 3-6.

⁶⁶ Council Common Position 2003/280/CFSP, Art. 1.1.

⁶⁷ Council Common Position 2003/280/CFSP, Arts. 1.3 & 1.5.

⁶⁸ Council Decision 2011/705/CFSP of 27 October 2011 repealing Decision 2010/145/CFSP renewing measures in support of the effective implementation of the mandate of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), OJ L 281/27, 28 October 2011.

通過 2004/694/CFSP 理事會共同立場，⁶⁹ 決議凍結相關資助人士之資金。依據此理事會共同立場，理事會並依據共同體條約第 60 條、第 301 條以及第 308 條之規定，制定 (EC) No 1763/2004 號理事會規則，⁷⁰ 以執行上開共同決定。歐洲共同體條約第 301 條規定：若基於歐盟條約共同外交與安全政策採認共同立場或共同行動，而基於該共同立場或共同決定須中斷或降低與第三國之經濟關係時，理事會得基於執委會之提案，以加重多數決採取必要之緊急措施。⁷¹ 相對於此規定，共同體條約第 60 條則規定，理事會得採取必要措施以凍結資金或付款之流動。⁷² 同時，授權會員國在理事會未採取措施時，若該會員國認有必要得採取片面措施；並規範理事會如何審查該片面措施之妥適性。⁷³ 而共同體條約第 308 條則係規定，基於共同市場之運作，倘若共同體認為達成共同體目標所必要，而共同體條約未賦予共同體必要權限時，理事會得基於執委

⁶⁹ Council Common Position 2004/694/CFSP of 11 October 2004 on further measures in support of the effective implementation of the mandate of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), OJ L 315/52, 14 October 2004.

⁷⁰ Council Regulation (EC) No 1763/2004 of 11 October 2004 imposing certain restrictive measures in support of effective implementation of the mandate of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) (hereinafter, Council Regulation [EC] No 1763/2004), OJ L 315/14, 14 October 2004.

⁷¹ TEC, as amended by Amsterdam Treaty, Art. 301: "Where it is provided, in a common position or in a joint action adopted according to the provisions of the Treaty on European Union relating to the common foreign and security policy for an action by the Community to interrupt or to reduce, in part or completely, economic relations with one or more third countries, the Council shall take the necessary urgent measures. The Council shall act by a qualified majority on a proposal from the Commission."

⁷² TEC, as amended by Amsterdam Treaty, Art. 60 (1).

⁷³ TEC, as amended by Amsterdam Treaty, Art. 60 (2).

會之提案，經徵詢歐洲議會後，以一致決之方式採取適當措施。⁷⁴

(EC) No 1763/2004 號理事會規則除重申發生於前南斯拉夫之嚴重違反國際人道法之國際刑事犯罪，對於國際和平與安全構成威脅外，並指出對於該犯罪之訴追有助於和平之回復與維護。⁷⁵ 在此基礎上，理事會指出應採取進一步措施，凍結前南法庭相關被告之資金，以維護前南法庭之有效運作。⁷⁶ 基於此論據，(EC) No 1763/2004 號理事會規則乃於第 2 條第 1 項規定，經前南法庭起訴且經列於附件之自然人，其所擁有之資金與經濟資源應予以凍結。⁷⁷ 同時，任何資金或經濟資源均不得為其等之利益，由其等取得。⁷⁸ 此外，更應避免任何人直接或間接規避此資金凍結之規範。⁷⁹

二、羅馬規約之協商、會員國之批准與普遍適用

(一) 羅馬規約之協商與歐盟會員國之批准

羅馬規約之協商伊始，即未曾預見歐盟得以區域整合組織之身分加入，就其談判結果而言，羅馬規約亦未開放予區域經濟整合組織加入。⁸⁰ 因而，歐盟自始即非羅馬規約談判方之一員。然而，此

⁷⁴ TEC, as amended by Amsterdam Treaty, Art. 308: "If action by the Community should prove necessary to attain, in the course of the operation of the common market, one of the objectives of the Community, and this Treaty has not provided the necessary powers, the Council shall, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, take the appropriate measures."

⁷⁵ Council Regulation (EC) No 1763/2004, recital 1.

⁷⁶ Council Regulation (EC) No 1763/2004, recital 3.

⁷⁷ Council Regulation (EC) No 1763/2004, Art. 2 (1).

⁷⁸ Council Regulation (EC) No 1763/2004, Art. 2 (2).

⁷⁹ Council Regulation (EC) No 1763/2004, Art. 2 (3).

⁸⁰ 羅馬規約在請求合作之一般條款中，規範區域組織或國際組織之角色。首先，羅馬規約第 87 條第 1 項第 b 款中規定，合作之請求得透過國際刑事組織或適當之區

項事實並不妨礙理事會得協調會員國之立場，以單一發聲之方式 (speak in a single voice)，促進聯盟之在國際場域之單一代表 (unity in international representation)，即令事實上，聯盟在此議題上之協調相當有限 (Deitelhoff, 2008: 15-16; Groenleer & Rijks, 2009: 169)。而會員國在羅馬規約之談判，立場亦非始終一致。因為英、法均為聯合國安理會常任理事國，在涉及安理會在國際刑事法院中所扮演之角色，英、法之立場亦與其他 13 個會員國分歧 (羅馬規約簽訂時，歐盟仍僅有 15 個會員國)。其次，英國與法國對外均有駐軍，顧慮其海外國民可能因國際刑事犯罪，而遭移交予國際刑事法院。相較於英、法兩國，其餘 13 個會員國對於國際刑事法院之支持顯得較為積極，此 13 個會員國均係同心集團 (Like-Minded Group) 之成員，積極推動國際刑事法院之設立 (Groenleer & Rijks, 2009: 169)。

英、法兩國與其他會員國立場之漸趨一致，首先見諸於布萊爾政府之成立，布萊爾政府強調倫理外交政策 (ethical foreign policy)，遂驅使造成其轉向支持同心集團之立場。其次，主要歸功於人犯移交予國際刑事法院之過渡安排，降低法國之疑慮。易言之，在羅馬規約生效後之七年內，對於締約方海外人員移交予國際刑事法院，須取得其母國之同意。在羅馬規約簽訂時，斯時歐盟 15 個

域組織轉送，此為羅馬規約明文提及區域組織之處 (When appropriate, without prejudice to the provisions of subparagraph [a], requests may also be transmitted through the International Criminal Police Organization or any appropriate regional organization)。同時歐盟作為一個國際組織，亦可能基於同條第 6 項之規定，被請求提供相關資訊或文件 (The Court may ask any intergovernmental organization to provide information or documents. The Court may also ask for other forms of cooperation and assistance which may be agreed upon with such an organization and which are in accordance with its competence or mandate)。

會員國遂均成為同心集團之成員。

英國於 1998 年之羅馬會議中代表歐盟會員國、中東歐之聯繫國家、賽普勒斯、冰島與挪威發言，首先指出世界人權宣言以及防止及懲治危害種族罪公約之歷史意義。其次，英國並指出聯合國在安理會架構下，業已就是否建立常設刑事法庭辯論許久，並業已就盧安達與前南斯拉夫聯邦之犯罪成立事後非常設之特別法庭。鑑於此二特別法庭業已完成諸多困難且無價之任務，無疑地，一個常設刑事法庭之建立，將有助於世界之正義、安全與和平。歐盟之會員國對於羅馬規約之諸多法律原則予以肯定。國際刑事法院須普遍、有效且必須基於適當之法律原則。法院需符合正義之要求，必須具有持續性且需鼓舞人們之信心。法院雖應與聯合國維持一定之關係，但須獨立於聯合國之外。同時，法院並應擁有一定之財務支持。

法院應對於種族屠殺、違反人道、戰爭罪具有管轄權，而戰爭罪之定義應有待於進一步定義，藉以尋求可共同接受之定義。然而，法院具有戰爭罪之管轄權，不應卸卻安理會維護國際和平與安全之義務。同時，戰爭罪應涵蓋內國內部以及國際武裝衝突。與性有關之犯罪以及「娃娃兵」(child soldier) 在武裝衝突中之使用，亦應涵蓋於戰爭罪之範疇內。此外，國際刑事法院須補充於內國程序，僅於會員國體系不願或不能調查或追訴系爭犯罪時，方應介入。英國並強調法官與檢察官之選任係國際刑事法院完善運作之基石，同時，法院欲有效運作有賴於會員國之充分合作。因而，依據內國法之規範而拒絕引渡之請求，應為羅馬規約所不許。同時，法院之判決應即時得以於會員國中執行，執行國不得更改法院之判決。⁸¹

⁸¹ Summary Record of the 2nd Plenary Meeting, United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court,

其後，隨著輪值主席國之更迭，奧地利遂代表歐盟以及波士尼亞和赫塞哥維納、匈牙利、冰島和挪威發言，指出：歐洲聯盟始終承諾建立一個常設性的刑事司法機構，該機構將使世界成為一個更加正義、安全與和平的世界。羅馬規約若欲成為一有效之法律工具，則必須取得普遍承認。本次會議中對於一系列與國家刑事管轄、國際安全和主權有關的敏感問題取得解決方案，此乃歷史性之勝利。準備委員會之工作業已完成，而有待進一步完成者，乃是取得足夠之批准以確保羅馬規約得以生效。歐盟將致力於確保本項任務得以有效完成。⁸²

羅馬規約生效後，歐盟會員國很快地均完成批准程序。然而，此一局勢在歐盟新增 10 個東歐會員國後即有所改變。新會員國中，捷克在加入歐盟後遲未批准羅馬規約，且羅馬規約之批准，並非加入歐盟之條件，亦非共同體法 (*acquis communautaire*) 之一部分，無從強制捷克批准羅馬規約。此一情形將嚴重減損歐盟在推動國際刑事法秩序上之威信，蓋歐盟之內部成員國即有未批准羅馬規約者，歐盟對外如何說服第三國批准羅馬規約。而更為尷尬則係，在捷克成為理事會輪值主席國前夕仍未批准羅馬規約，則更凸顯歐盟在雙邊對話或多邊談判中，將面臨無從強調國際刑事法秩序重要性之窘境。所幸，捷克終於在 2008 年 1 月 23 日成為輪值主席國前批准羅馬規約，乃化解此一尷尬情形 (Groenleer & Rijks, 2009: 170-171; Wouters & Basu, 2009: 135-136)。

Rome, Italy, 15 June to 17 July 1998, A/CONF.183/SR.2, 25 January 1999, paras. 31-39.

⁸² Summary Record of the 9th Plenary Meeting, United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Rome, Italy, 15 June to 17 July 1998, A/CONF.183/SR.9, 25 January 1999, paras. 61-62.

(二) 歐盟促進羅馬規約普遍適用之努力

如前所述，在對外經貿協定中加入非經貿議題，乃係「歐盟作為規範性權力」之論述主軸之一，同時也是歐盟為執行歐盟條約第 21 條所宣示之規範性義務之重要表徵，此項特徵同樣見諸於歐盟在促進羅馬規約普遍支持與有效適用之例子上。詳言之，在歐盟對外之經貿協定，常包含特定條款，要求締約方加入羅馬規約或與國際刑事法院（庭）合作，此即為通稱之 ICC 條款。ICC 條款主要發軔於歐盟與非加太國家（African, Caribbean and Pacific Group of States）所簽訂之柯多努協定（Cotonou Agreement），⁸³ 此項 ICC 條款在歐盟與巴爾幹半島國家簽訂之夥伴與合作協定中，具有特別重要之意涵。同時，此項 ICC 條款之模式亦逐漸延伸至歐盟與東南亞國家簽訂之夥伴與合作協定中（General Secretariat of the Council, 2010: 12-13）。

在 2005 年修正之柯多努協定中，第 9 段與第 10 段前言分別加入：締約方重申國際社會所關注之嚴重犯罪不應逍遙法外，其等之有效訴追應藉由內國以及全球之合作加以達成。締約方並認為國際刑事法院之建立以及完善運作是和平與國際正義之重要發展。⁸⁴ 基於此精神，柯多努協定並於第 11 條第 6 項規定：為促進與強化和平與國際正義，締約方重申其決心，就批准與執行羅馬規約所需之法律調適過程分享經驗；在充分考量羅馬規約之規範下，依據國際

⁸³ Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 (hereinafter, Cotonou Agreement), OJ L 317/3, 15 December 2000. 關於此項條約發展之演變以及對於非加太國家之影響，請參見洪德欽（2006: 375-440）。

⁸⁴ Cotonou Agreement, as amended in 2005, OJ L 209/27, 11 August 2005, recitals 8-9.

法對抗國際刑事犯罪；同時，締約方並應採取適當措施以朝向批准並執行羅馬規約以及相關規範努力。⁸⁵ 如前所述，此項規定被通稱為歐盟對外經貿協定裡之 ICC 條款，其後並逐漸擴大適用於其他歐盟對外經貿協定中。

在歐盟與菲律賓間之夥伴與合作協定⁸⁶ 第 7 條即規定國際刑事犯罪，歐盟與菲律賓重申：國際社會所關注之嚴重國際犯罪（包含違反國際人道法、種族屠殺與違反人道）不應逍遙法外，締約方應盡力經由內國或國際層次之機制，對之予以訴追。此所指之國際機制，包含國際刑事法院。⁸⁷ 締約方並同意依據其內國規範在促進羅馬規約之普遍遵守上共同合作，其中包括能力建置方面之技術協助。⁸⁸ 類似之規範，亦可見於歐盟與印尼、越南間簽訂之夥伴與合作協定中。

除了上開 ICC 條款之外，另有一變形，即 ICTY 條款，此項條款出現在歐盟與巴爾幹半島國家（例如蒙特內哥羅與波士尼亞—赫塞哥維納）間之穩定與聯繫協定中。⁸⁹ 在歐盟與蒙特內哥羅簽訂之

⁸⁵ Cotonou Agreement, as amended in 2005, Art. 11 (6): “In promoting the strengthening of peace and international justice, the Parties reaffirm their determination to: share experience in the adoption of legal adjustments required to allow for the ratification and implementation of the Rome Statute of the International Criminal Court; and fight against international crime in accordance with international law, giving due regard to the Rome Statute. The Parties shall seek to take steps towards ratifying and implementing the Rome Statute and related instruments.”

⁸⁶ Proposal for a Council Decision on the signing of the Framework Agreement on Partnership and Cooperation between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of the Philippines, of the other part (hereinafter, EU-Philippines PCA), COM (2010) 460, Brussels, 6 September 2010.

⁸⁷ EU-Philippines PCA, Art. 7.1.

⁸⁸ EU-Philippines PCA, Art. 7.2.

⁸⁹ Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and

穩定與聯繫協定中，與前南法庭之合作，構成該穩定與聯繫協定之必要要件 (essential element)，遇有必要要件之違反，則締約方得採取必要措施，包含協定之暫時中止。歐盟與波士尼亞—赫塞哥維納間之穩定與聯繫協定之規範模式，與此類似。

三、國際刑事法院之建立與運作

(一) 理事會關於國際刑事法院之共同立場

1. 2001/443/CFSP 理事會共同立場

依據阿姆斯特丹條約修正後之歐盟條約第 15 條，理事會於 2001 年 6 月 11 日以 2001/443/CFSP 理事會共同立場，⁹⁰ 宣示歐盟對於國際刑事法院之立場。就此理事會共同立場而言，主要可區分為兩個部分，第一個部分是理事會宣示羅馬規約揭櫫之價值，以及國際刑事法院所欲追求之法治原則，並進而維護和平與國際安全，係與歐盟價值一致。其次，理事會指出幾個促進羅馬規約廣泛支持與普遍適用之可能途徑，包含：在與第三國談判與政治對話時，強調此一議題之重要性；藉由與其他國家或國際組織以及非政府組織，傳播羅馬規約之價值與精神；並透過會員國與第三國分享執行

their Member States, of the one part, and the Republic of Montenegro, of the other part (2010) OJ L 108/3, Art. 2; Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part, Art. 2 (Council decision pending); Interim Agreement on Trade and Trade-related Matters between the European Community, of the one part, and Bosnia and Herzegovina, of the other part (2008) OJ L 169/13, Art. 1.

⁹⁰ Council Common Position 2001/443/CFSP of 11 June 2001 on the International Criminal Court (hereinafter, Council Common Position 2001/443/CFSP), OJ L 155/19, 12 June 2001, as repealed by Council Common Position 2003/444/CFSP of 16 June 2003 on the International Criminal Court, OJ L 150/67, 18 June 2003.

羅馬規約之經驗。就國際刑事法院之運作而言，聯盟亦應給予充分之協助，以促進法院之提早建立與良善運作，以及締約方大會之完善運作。茲詳述如下。

2001/443/CFSP 理事會共同立場首先強調法治與和平及國際安全之關係，其指出：依據聯合國憲章以及歐盟條約第 11 條之規定，以追求法治與人權之尊重之鞏固，以及和平之維護與國際安全之強化，乃係聯盟重要目標。⁹¹ 羅馬規約之原則，以及規範國際刑事法院運作之相關原則，與聯盟之目標與原則一致。⁹² 同時，2001/443/CFSP 理事會共同立場並強調，國際刑事法院所管轄之犯罪為所有會員國所關注 (of concern for all Member States)，會員國將致力於預防此等犯罪及將該等犯罪之行為人繩之以法。⁹³

2001/443/CFSP 理事會共同立場第 1 條並開宗明義宣示：為達防制國際刑事法院所管轄之重大犯罪之違犯，國際刑事法院之建立乃係依據聯合國憲章之原則促進國際人道法以及人權之尊重，並進而促進自由、安全、正義以及和平之維護與國際安全之強化之重要工具。⁹⁴ 因而，2001/443/CFSP 理事會共同立場之目標乃在於支持國際刑事法院之及早設立以及有效運作，並藉由鼓吹最廣泛之參與而促進對於國際刑事法院之普遍支持。⁹⁵

為達上述目標，歐盟及其會員國在與第三國、國家集團或相關區域組織談判或政治對話時，應強化羅馬規約之批准、接受、同意

⁹¹ Council Common Position 2001/443/CFSP, recital 1.

⁹² Council Common Position 2001/443/CFSP, recital 3.

⁹³ Council Common Position 2001/443/CFSP, recital 4.

⁹⁴ Council Common Position 2001/443/CFSP, Art. 1.1.

⁹⁵ Council Common Position 2001/443/CFSP, as amended by Council Common Position 2002/474/CFSP, Art. 1.2.

以及加入此議題；⁹⁶ 同時，歐盟及其會員國必要時應與其他相關國家、國際機構、非政府組織或其他公民社會代表擴大傳播羅馬規約之價值、原則以及相關條款；⁹⁷ 會員國並應提供其執行羅馬規約之經驗予其他有興趣之第三國分享，其中並包括財政援助。⁹⁸ 而就國際刑事法院之運作而言，歐盟及其會員國應提供國際刑事法院協助，包含法院之及早建立與良好運作之實際協助，⁹⁹ 並應確保締約方大會之完善運作。¹⁰⁰

2. 2011/168/CFSP 理事會決定

里斯本條約生效後，原歐盟條約第 15 條之規定移至為第 29 條，除理事會共同決定之用語改為理事會決定，並作部分文字內容之更動，其條約規範內容並無太大差異。¹⁰¹ 依此法律依據，理事會因考量羅馬規約業已生效且國際法院業已建立，歐盟與國際刑事法院間並簽訂有合作與協助協定，且羅馬規約之審查大會 (Review Conference of the Roman Statute of the International Criminal Court) 於 2010 年舉行，對侵略罪作出修正案，因而乃以 2011/168/CFSP 理事會決定，¹⁰² 取代 2003/444/CFSP 理事會共同決定。

⁹⁶ Council Common Position 2001/443/CFSP, as amended by Council Common Position 2002/474/CFSP, Art. 2.1.

⁹⁷ Council Common Position 2001/443/CFSP, as amended by Council Common Position 2002/474/CFSP, Art. 2.2.

⁹⁸ Council Common Position 2001/443/CFSP, as amended by Council Common Position 2002/474/CFSP, Art. 2.3.

⁹⁹ Council Common Position 2001/443/CFSP, Art. 3.1.

¹⁰⁰ Council Common Position 2001/443/CFSP, Art. 3.2.

¹⁰¹ TEU, Art. 15: “The Council shall adopt decisions which shall define the approach of the Union to a particular matter of a geographical or thematic nature. Member States shall ensure that their national policies conform to the Union positions.”

¹⁰² Council Decision 2011/168/CFSP of 21 March 2011 on the International Criminal

2011/168/CFSP 理事會決定首先宣示歐盟在國際場域之角色，並強調聯合國憲章之精神。在此基礎下，隨即指出國際刑事法院所管轄之犯罪，係國際社會整體所關注 (of concern to the international community as a whole)，同時亦為歐盟及其會員國所關注，因而應強化國際合作以確保該犯罪之行為人受到訴追。就歐盟在國際場域之角色而言，2011/168/CFSP 理事會決定強調：依據歐盟條約第 21 條之規定，歐盟在國際場域之行動，應促進民主原則、法治、人權與基本自由之普遍與不可分割性；人性尊嚴之尊重；平等與團結；聯合國憲章與國際法之尊重。在此基礎上，歐盟並應與認同此原則之國際組織發展合作關係。¹⁰³

其後，2011/168/CFSP 理事會決定則揭示聯盟目標之一乃在於依據聯合國憲章之目標與原則，確保和平、避免衝突以及強化國際安全。¹⁰⁴ 羅馬規約之原則及規範國際刑事法院運作之原則，與聯盟之目標與原則一致。國際刑事法院所管轄之犯罪，係國際社會全體、歐盟及其會員國所關注，因而歐盟及其會員國藉由內國措施以及國際合作，以確保上開犯罪行為人之訴追。¹⁰⁵ 準此，2011/168/CFSP 理事會決定進一步勾勒該聯盟之措施所應達成之目標：除前述盡可能擴大參與以取得羅馬規約之普遍支持外，並應保存羅馬規約之完整 (integrity)，進而確保國際刑事法院之獨立與有效運作，並支持與國際刑事法院之合作以及互補原則 (principle of complementarity) 之執行。¹⁰⁶ 2011/168/CFSP 理事會決定並強調，

Court and repealing Common Position 2003/444/CFSP, OJ L 76/56, 22 March 2011 (hereinafter, Council Decision 2011/168/CFSP).

¹⁰³ Council Decision 2011/168/CFSP, recital 1.

¹⁰⁴ Council Decision 2011/168/CFSP, recital 2.

¹⁰⁵ Council Decision 2011/168/CFSP, recitals 5-6.

¹⁰⁶ Council Decision 2011/168/CFSP, Art. 1.2.

歐盟之內部與外部政策在涉及國際刑事法院所管轄之犯罪時，應確保其政策之一致以及連貫性 (consistency and coherence)。¹⁰⁷

(二) 理事會關於國際刑事法院決定之後續行動方案

在 2001/443/CFSP 理事會共同立場、2003/444/CFSP 理事會共同決定以及 2011/168/CFSP 理事會決定之後，理事會並分別於 2002 年、2004 年以及 2011 年採認行動方案，以執行上開理事會 (共同) 決定。依據最新採認之 2011 年行動方案，理事會依據 2011/168/CFSP 理事會決定之內容勾勒五項目標：協調歐盟行動以執行 2011/168/CFSP 理事會決定之目標；羅馬規約之普遍性與完整性；國際刑事法院之獨立與有效運作；與國際刑事法院之合作；互補原則之執行等。¹⁰⁸

1. 歐盟行動之協調

協調歐盟行動之法律基礎主要來自於 2011/168/CFSP 理事會決定第 6 條規定，要求理事會與最高外交代表協調歐盟之行動，以達成該決定第 2 條至第 5 條所要求之保障羅馬規約之普遍性與完整性、國際刑事法院之獨立與有效運作、與國際刑事法院之合作以及互補原則之執行等目標。同時，該決定第 8 條並要求歐盟確保其內部、外部行動規範及政策與羅馬規約目標與原則之一致與連貫性。基於此要求，歐盟內部涉及國際刑事法院事務之協調，乃由理事會內之國際公法工作小組下所設立之國際刑事法院子委員會 (COJUR ICC) 為之。同時，歐盟層次與會員國層次均應設置聯絡

¹⁰⁷ Council Decision 2011/168/CFSP, Art. 8.

¹⁰⁸ Action Plan to follow-up on the Decision on the International Criminal Court (hereinafter, 2011 Action Plan), 12080/11, Brussels, 12 July 2011, Political and Security Committee, Council of the European Union.

點，以供作資訊交換之主要聯絡途徑。在歐盟對外行動總署 (European External Action Service) 以及歐洲執委會部分，則應確保國際法院之目標與原則，在其所涉及之管轄事務範圍內，予以主流化並加以考量。就會員國層次而言，會員國應依據 2003/335/JHA 理事會決定關於涉及種族屠殺、違反人道以及戰爭犯罪調查、追訴之決定，相互合作，並應在其海牙與紐約之外館配置專人以處理國際法院事務。同時，歐洲議會就國際刑事法院之相關事務，理事會政治與安全委員會 (Political and Security Committee) 之主席以及歐盟對外行動總署應定期知會歐洲議會。¹⁰⁹

2. 羅馬規約之普遍性與完整性

就羅馬規約之普遍性與完整性而言，其法律基礎除見諸於 2011/168/CFSP 理事會決定第 1.2 條楊檠之目標之外，該決定第 2 條並強調歐盟及其會員國應促進羅馬規約之批准、加入與執行。同時該決定第 4.4 條並強調移交人犯予國際刑事法院之執行。就具體之執行措施而言，包含歐盟應在各式之政治對話、外交管道乃至於條約中以 ICC 條款，強調批准或加入羅馬規約之重要性；並應擇定特定國家，作為加強外交遊說之目標。同時，歐盟及其會員國應適時提供第三國技術援助，其中包含執行羅馬規約經驗之分享、專家協助以及財政支援。歐盟及其會員國應以協調之方式，確保羅馬規約之完整。¹¹⁰

3. 國際刑事法院之獨立與有效運作

國際刑事法院之獨立與有效運作，亦係 2011/168/CFSP 理事會

¹⁰⁹ 2011 Action Plan, 3-7.

¹¹⁰ 2001 Action Plan, 7-11.

決定第 1.2 條明示之目標之一；同時，該決定第 3 條並要求歐盟與國際刑事法院合作，以達成此目標。就法院之獨立而言，法官與檢察官之選取與任命應採透明之方式，其選取過程並應定期檢視。此外，會員國應按時繳納會費，以維持法院之正常運作。最後，會員國與第三國應儘快批准國際刑事法院之豁免與特權條約。¹¹¹

4. 與國際刑事法院之合作

在涉及與國際刑事法院合作之議題上，規範在 2011/168/CFSP 理事會決定第 4 條中，同時該決定並提及歐盟與國際刑事法院合作與協助之協定。此外，該決定第 7 條並要求歐盟應與國際刑事法院合作，以促進締約方大會之完善運作。就此而言，2011 行動方案要求會員國依據羅馬規約第 86 條、第 87 條之規定，提供國際刑事法院必要之協助，且應避免與經國際刑事法院發出逮捕令之人為非必要聯繫。此外，歐盟應在相關國際場合，予以國際刑事法院適當之支持。¹¹²

5. 互補原則之執行

就互補原則之執行而言，其法律基礎主要來自於 2011/168/CFSP 理事會決定第 1.2 條，同時第 5 條更特別規範此原則之執行。就此議題而言，歐盟之會員國應儘速完成內國之立法；就對外關係而言，歐盟及其會員國亦應提倡第三國中關於互補原則適用之立法程序，若有必要，歐盟及其會員國亦應提供適當技術援助。在歐盟日後之司法與法治援助措施內，亦應強化互補原則之適用。¹¹³

¹¹¹ 2011 Action Plan, 11-13.

¹¹² 2011 Action Plan, 13-15.

¹¹³ 2011 Action Plan, 15-16.

四、歐盟與國際刑事法院之合作與執行

(一) 國際刑事犯罪聯絡點之設置

理事會在採認上開關於國際刑事法院之共同決定之後，理事會並以兩項理事會決定，分別規範涉及種族屠殺、違反人道與戰爭犯罪行為人資訊之聯絡點，¹¹⁴ 以及上開犯行之調查與追訴。¹¹⁵ 就聯絡點之設置而言，會員國應就上開犯罪之調查，設置聯絡點以交換資訊。¹¹⁶ 聯絡點之主要任務乃在於提供上開犯罪之任何資訊，並促進有權機關之合作。¹¹⁷ 各會員國並應將聯絡點之資訊通知予理事會之總秘書處，並由總秘書處轉知予會員國。¹¹⁸

(二) 國際刑事犯罪之調查與追訴

就理事會關於調查、追訴種族屠殺、違反人道以及戰爭犯罪之調查與追訴而言，2003/335/JHA 理事會決定主要規範會員國執法機關以及移民機關，在處理居留許可之申請時，若該申請人可能涉及違反上開犯罪時，應及時相互提供資訊。藉此資訊之提供，強化會員國在上開犯罪調查與追訴之能力。¹¹⁹

¹¹⁴ Council Decision 2002/494/JHA of 13 June 2002 setting up a European network of contact points in respect of persons responsible for genocide, crimes against humanity and world crimes, OJ L 167/1, 26 June 2002.

¹¹⁵ Council Decision 2003/335/JHA of 8 May 2003 on the investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes (hereinafter, Council Decision 2003/335/JHA), OJ L 118/12, 14 May 2003.

¹¹⁶ Council Decision 2003/335/JHA, Art. 1.1.

¹¹⁷ Council Decision 2003/335/JHA, Art. 2.1.

¹¹⁸ Council Decision 2003/335/JHA, Art. 1.2.

¹¹⁹ Council Decision 2003/335/JHA, Art. 1.

(三) 歐盟與國際刑事法院之合作與協助協定

2006年，理事會以2006/313/CFSP理事會決定，¹²⁰ 通過締結歐盟與國際刑事法院間之合作與協助協定，¹²¹ 該協定之締結，主要奠基於歐盟條約第24條之基礎上。依據該條之規定，在共同外交與安全政策架構下，若有與第三國或國際組織締結條約以執行此支柱之政策，理事會應透過一致決，授權理事會主席，依其適當時，並得由執委會協助締結條約。¹²² 由於此協定之締結，歐盟與國際刑事法院間得以制度化兩者間之合作；該協定主要規範歐盟與國際刑事法院間合作之範圍，常態性之聯繫、資訊交換、歐盟官員之作證義務、保密義務以及豁免特權放棄等。

為達歐盟與國際刑事法院間合作之目的，歐盟與國際刑事法院應依據其各自之相關規範，在具有共同利益之議題上彼此合作，並應建立常態性之聯繫。¹²³ 惟此合作主要限於歐盟層次，並不及於國際刑事法院與個別會員國之合作。因而，若非屬於歐盟之資訊，而屬於來自會員國之資訊，則不在此合作協定適用範圍之內。¹²⁴ 就此資訊之提供而言，羅馬規約第73條之義務，應準用於國際刑事

¹²⁰ Council Decision 2006/313/CFSP of 10 April 2006 concerning the conclusion of the Agreement between the International Criminal Court and the European Union on cooperation and assistance, OJ L 115/49, 28 April 2006.

¹²¹ Agreement between the International Criminal Court and the European Union on cooperation and assistance (hereinafter, EU-ICC Cooperation Agreement), OJ L 115/50, 28 April 2006.

¹²² TEU, as amended by Nice Treaty, Art. 24 (1): "When it is necessary to conclude an agreement with one or more States or international organizations in implementation of this title, the Council may authorize the Presidency, assisted by the Commission as appropriate, to open negotiations to that effect. Such agreements shall be concluded by the Council on a recommendation from the Presidency."

¹²³ EU-ICC Cooperation Agreement, Art. 4.

¹²⁴ EU-ICC Cooperation Agreement, Art. 3.1.

法院與歐盟之間。¹²⁵ 其次，在歐盟架構下所舉辦之會議，若涉及國際刑事法院所管轄之事項者，歐盟應邀請國際刑事法院之相關人員參與；¹²⁶ 兩組織並應進一步合作以傳播國際刑事法院之價值、原則以及羅馬規約之相關規範；¹²⁷ 並應在盡可能之範圍內，相互交換資訊。¹²⁸

再者，就文書提出之義務與證言之取得，以及相關人員之保護措施而言：若所提供之資訊係屬機密，其保密事宜亦應符合附件關於保密事項之規範。¹²⁹ 而資訊之提供若涉及歐盟現任或前任官員時，國際刑事法院在經歐盟請求時，應提供必要之安全或保護措施。¹³⁰ 此外，關於證言之提出，係涉及歐盟之官員時，歐盟應盡可能藉由放棄該官員之保密義務之方式，俾使國際刑事法院得以順利取得證言。此時，若有必要並應採取相關保護措施，歐盟並得委任代理人陪同該官員出庭。¹³¹

最後，若國際刑事法院欲對特定應擔負種族屠殺、違反人道、戰爭犯罪等罪責之行為人行使管轄權，而該特定行為人依據國際法在歐盟內應享有豁免權或外交特權時，歐盟之相關機構應在其權限範圍內，盡可能採取一切措施俾使國際刑事法院得以對該行為人行使管轄權。¹³² 詳言之，本條之規範主要在於藉由特定行為人在歐盟境內得享有豁免權或外交特權之剝奪，俾使國際刑事法院得以對

¹²⁵ EU-ICC Cooperation Agreement, Art. 3.2.

¹²⁶ EU-ICC Cooperation Agreement, Art. 5.

¹²⁷ EU-ICC Cooperation Agreement, Art. 6.

¹²⁸ EU-ICC Cooperation Agreement, Art. 7.

¹²⁹ EU-ICC Cooperation Agreement, Art. 9.

¹³⁰ EU-ICC Cooperation Agreement, Art. 8.

¹³¹ EU-ICC Cooperation Agreement, Art. 10.

¹³² EU-ICC Cooperation Agreement, Art. 12.

該特定行為人行使管轄權，以免豁免權或外交特權得作為國際刑事法院行使管轄權之障礙。

五、國際刑事法院與歐盟會員國之合作

除了歐盟與國際刑事法院之合作，另外一種合作方式存在於歐盟會員國與國際刑事法院之間，主要協助內容係執行國際刑事法院之判決，迄今共有奧地利、英國、丹麥、芬蘭，與國際刑事法院簽訂刑罰執行條約；另有部分歐盟之會員國係以內國立法之方式，規範國際刑事法判決之執行，例如德國與法國即屬此立法例。羅馬規約第 103 條第 1 項規定，國際法院應從同意接受被判刑人之國家名單中，指定一特定國家，並於該國執行徒刑。¹³³ 前述四會員國即與國際刑事法院簽訂協定，以協助國際法院刑罰之執行。刑罰之執行主要依據執行國法律，惟國際法院有權對刑罰之執行予以監督，同時執行國不得變更國際刑事法院之判決。再者，刑罰之執行應受到一事不再理與特定性原則 (rule of speciality) 之拘束。

就刑罰之執行而言，國際法院之判決應拘束執行國，執行國不得予以變更。¹³⁴ 此外，監禁之執行應受國際法院之監督，並應符合受刑人待遇之國際規範。¹³⁵ 在拘禁過程中，若因出庭之需要，國際法院得裁定一定之要件與期間，使該被判刑人暫時自執行國移

¹³³ Rome Statute, Art. 103 (1) (a): “A sentence of imprisonment shall be served in a State designated by the Court from a list of States which have indicated to the Court their willingness to accept sentenced persons.”

¹³⁴ See, e.g., Agreement between the International Criminal Court and the Federal Government of Austria on the enforcement of sentences of the International Criminal Court (hereinafter, ICC-Austria Enforcement Agreement), ICC-PRES/01-01-05, 26 November 2005, Art. 4.1.

¹³⁵ See, e.g., ICC-Austria Enforcement Agreement, Art. 4.2.

至法院所在地，此暫時移出時間並應計入刑罰執行期間。¹³⁶ 為達監督刑罰執行之目的，國際刑事法院之院長必要時，並得向執行國請求相關資訊、報告或專家意見；¹³⁷ 在告知執行國後，並得指派一名法官或法院之官員在無執行國人員在場之前提下，聽取被判刑人之意見；¹³⁸ 在適當情形，並得聽取執行國對於被判刑人所表達之意見之看法。¹³⁹

國際刑事法院判決之執行條件，應依據執行國之法律，並應符合受刑人待遇之國際標準；同時，不得優於或劣於執行國對於類似犯罪之判刑人之待遇。¹⁴⁰ 若被判刑人依據執行國法律得取得監所外之處遇時，執行國應將此資訊通知國際刑事法院，俾利國際刑事法院行使監督職權。¹⁴¹ 被判刑人不得於執行國因其業遭國際刑事法院判決有罪或無罪之行為，重新於執行國法院起訴，¹⁴² 此為一事不再理原則之適用。此外，基於特定性原則，被判刑人移轉至執行國，其主要目的在於執行國際刑事法院之判決，因而，除非在經國際刑事法院院長之同意，其在執行國不得因其先前所為之行為遭追訴、處罰或引渡至第三國。¹⁴³ 上開特定性原則例外排除之請求，應擬具下列資訊，向國際刑事法院為之，包含：案件事實之陳述以及法律定性；法律條文；刑罰判決、逮捕令或其他令狀；以及被判刑人經告知上開追訴、處罰或引渡請求之事實後，被判刑人之意見

¹³⁶ See, e.g., ICC-Austria Enforcement Agreement, Art. 4.3.

¹³⁷ See, e.g., ICC-Austria Enforcement Agreement, Art. 5 (a).

¹³⁸ See, e.g., ICC-Austria Enforcement Agreement, Art. 5 (b).

¹³⁹ See, e.g., ICC-Austria Enforcement Agreement, Art. 5 (c).

¹⁴⁰ See, e.g., ICC-Austria Enforcement Agreement, Art. 6.1.

¹⁴¹ See, e.g., ICC-Austria Enforcement Agreement, Art. 6.3.

¹⁴² See, e.g., ICC-Austria Enforcement Agreement, Art. 9.

¹⁴³ See, e.g., ICC-Austria Enforcement Agreement, Art. 10.1.

陳述。¹⁴⁴ 在涉及引渡之請求時，執行國應將完整引渡之請求以及被判刑人之意見陳述轉送予國際刑事法院，俾使國際刑事法院得取得充分之資訊，以做成決定。¹⁴⁵

六、豁免權與移交同意

國際刑事罪犯之移交有賴於締約方之配合，然而締約方有時依其國際義務，若將罪犯移交予國際刑事法院，將導致違反其所擔負之國際義務，造成締約方國際義務之衝突。締約方所擔負之國際義務，主要可分成豁免權與不移交協定兩種。就此羅馬規約第 98 條做了相關規範，其中第 1 項規定：倘若被請求國在執行國際刑事法院關於移交或協助之請求，將導致該被請求國對於第三國個人或財產關於國家或外交豁免權之國際法義務之違反時，除非國際刑事法院業已取得第三國對於豁免權放棄之同意，否則國際刑事法院不得提出移交或協助之請求。¹⁴⁶ 同條第 2 項則規範，若被請求國在執行國際刑事法院之移交請求，將導致其對於第三國關於人員之移交須取得第三國事先同意之國際義務之違反時，除非國際刑事法院事先取得該第三國之同意得以移交該第三國之人員，國際刑事法院不得提出該移交之請求。¹⁴⁷ 就此二條款之規定而言，前條主要適用

¹⁴⁴ See, e.g., ICC-Austria Enforcement Agreement, Art. 10.2.

¹⁴⁵ See, e.g., ICC-Austria Enforcement Agreement, Art. 10.3.

¹⁴⁶ Rome Statute, Art. 98 (1): “The Court may not proceed with a request for surrender or assistance which would require the requested State to act inconsistently with its obligations under international law with respect to the State or diplomatic immunity of a person or property of a third State, unless the Court can first obtain the cooperation of that third State for the waiver of the immunity.”

¹⁴⁷ Rome Statute, Art. 98 (2): “The Court may not proceed with a request for surrender which would require the requested State to act inconsistently with its obligations under international agreements pursuant to which the consent of a sending State is

於具有國家或外交豁免權之人，後者則常見於駐軍或維和人員。第 98 條第 2 項更為美國所高度關注之議題，蓋因美國海外駐軍甚多，在羅馬規約生效後，美國之外交重點在於，如何避免其海外駐軍因羅馬規約之生效，被移交予國際刑事法院。因而，美國乃積極與第三國洽簽不移交協定，¹⁴⁸ 明文要求第三國不得將其境內之美國駐軍或其他人員，在未經美國之同意下移交予國際刑事法院。

2002 年，斯時為候選會員國之羅馬尼亞與美國簽訂美羅人員移交協定，¹⁴⁹ 該協定第 2 條規定，在未經美國明示同意之前提下，羅馬尼亞不得將處於其境內之美國人員以任何形式移交或移轉予國際刑事法院；同時，亦不得基於移交給國際刑事法院之目的，將該人員移交予第三方或第三國，或驅逐至第三國。¹⁵⁰ 此外，倘若羅馬尼亞引渡、移交或移轉美國人員至第三國時，在美國政府未明示表示同意前，羅馬尼亞不得同意第三國將該人員移交予國際刑事法院。¹⁵¹ 在羅馬尼亞與美國簽訂此一不移交協定之後，美國隨即與英國、法國洽簽不移交協定，此舉被認為是危害羅馬規約完整性與國際刑事法院有效運作之措施。因而，理事會乃於 2002 年 9 月 30 日之理事會中，以理事會結論，規範與美國簽訂不移交協定之指導原則。¹⁵² 此項指導原則，並導致羅馬尼亞最終並未批准該不移

required to surrender a person of that State to the Court, unless the Court can first obtain the cooperation of the sending State for the giving of consent for the surrender.”

¹⁴⁸ 關於不移交協定之討論，參見 Tan (2003: 1115-1180)。

¹⁴⁹ Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Romania regarding the surrender of persons to the International Criminal Court (hereinafter, US-Romania Agreement on Surrender of Persons to ICC).

¹⁵⁰ US-Romania Agreement on Surrender of Persons to ICC, Art. 2.

¹⁵¹ US-Romania Agreement on Surrender of Persons to ICC, Art. 3.

¹⁵² EU Guiding Principles concerning Arrangements between a State Party to the Rome

交協定 (Groenleer & Rijks, 2009: 172)。

理事會指導原則之目的在於依據理事會共同立場之精神，維護羅馬規約之完整性，並確保羅馬規約之締約方遵守其基於羅馬規約之國際義務，並與國際刑事法院充分合作以調查、訴追國際刑事犯罪。具體而言，該指導原則首先指出，羅馬規約之締約方應考量其與美國所締結之駐軍部隊地位協定 (Status of Forces Agreement) 以及其他刑事法律合作協定 (包含引渡) 之規定。其次，該指導原則則對目前美國與締約方 (如羅馬尼亞) 所欲締結之不移交協定，依其現有內容觀之，將與羅馬規約之規範牴觸，亦有可能與其他國際協定之義務牴觸。就有罪不罰 (impunity) 之現象，理事會認為應致力確保違犯國際刑事犯罪之行為人無從處罰窘境之消弭，就此應強化締約方內國之訴追程序。

就不移交之人員而言，僅限於非締約方之國民。此外，亦應考量個人依據國際法所享有之國家或外交豁免權。就不移交協定而言，僅應適用於該人員係經由其母國所派遣至駐在國之情形。同時，羅馬規約第 98 條第 2 項之移交，不得解釋為包含過境之情形。就不移交協定之期限而言，指導原則認為得適度援引日落條款，設定該協定之有效期限，該協定並應依據內國憲法程序完成批准。依此觀之，依據理事會之意見，美國現與其他締約方 (如羅馬尼亞) 所締結之不移交協定，可能違反羅馬尼亞基於羅馬規約之義務，此項立場，導致羅馬尼亞最終並未批准該協定。同時，指導原則重述國家與外交豁免權之適用，然而，指導原則仍強調有罪不罰之情形應

Statute of the International Criminal Court and the United States Regarding the Conditions to Surrender of Persons to the Court, annexed to Council Conclusions on the International Criminal Court (30/09/02).

極力予以避免。為達此項目標，一方面應強化締約方內國程序之適用，另一方面則應探討如何限縮國家或外交豁免權之適用範圍。

七、歐盟對於羅馬規約審查大會之立場

2010年，在烏干達羅馬規約審查大會召開前夕，理事會對於此審查大會亦發表其立場。¹⁵³ 理事會指出，審查大會係鞏固國際刑事法院，以作為國際社會在內國法院不願或不能追訴種族屠殺、違反人道與戰爭犯罪之行為人時，實現正義之重要工具。就此，理事會強調羅馬規約普遍適用及其完整性之重要。¹⁵⁴ 此外，理事會並強調羅馬規約之普遍遵守、合作機制之改善、會員國法院管轄權與國際刑事法院管轄權之互補、正義與和平之連結、羅馬規約對於被害人以相關地區之影響，均應在審查大會中加以討論。¹⁵⁵

歐盟並進而在烏干達舉行之審查大會上，具體提出四項訴求：

- 一、持續促進普遍性並維護羅馬規約之完整性；
- 二、藉由將 ICC 條款或其他與國際正義有關之條款列入歐盟與第三國簽訂之協定中，將國際所關注之嚴重犯罪之有罪不罰此一現象之消弭列為歐盟與其夥伴之共同價值；
- 三、持續其對於國際刑事法院、公民社會以及有意願接受支助以批准或執行羅馬規約之第三國之財政支援；

¹⁵³ Council Conclusions on the Review Conference of the Roman Statute of the International Criminal Court (hereinafter, Council Conclusions on the Review Conference of Roman Statute), 3016th Competitiveness Council Meeting, Brussels, 25 May 2010.

¹⁵⁴ Council Conclusions on the Review Conference of Roman Statute, paras. 2-3.

¹⁵⁵ Council Conclusions on the Review Conference of Roman Statute, para. 5.

四、在審查大會之後，檢討並更新相關措施以支持國際刑事法院。¹⁵⁶

最後，歐洲議會在審查大會結束後，並以「面對挑戰與克服困難」為名，¹⁵⁷ 通過一決議，表達歐盟對於國際刑事法院之支持，其中分成政治與外交行動，以及財政與庶務支援兩個面向。在該決議中，歐洲議會強調羅馬規約通過修正案，將侵略罪列為國際刑事法院管轄權範圍之重要性，¹⁵⁸ 同時並呼籲修改歐盟運作條約第 83 條將國際刑事法院所管轄之犯罪，列為歐盟權限事務，歐盟進而得以調和會員國關於國際刑事犯罪相關之內國立法規範。此外，會員國應將凍結國際刑事法院所起訴被告之資產之權限，移轉予歐盟。¹⁵⁹ 同時，歐洲議會並強調部分國家（包含羅馬規約之締約方）邀請經國際刑事法院起訴之蘇丹總統巴席爾（Omar al-Bashir）入境，卻未予以逮捕，此行為嚴重違反羅馬規約之合作義務。¹⁶⁰ 而就歐盟本身而言，對於歐盟之候選會員國土耳其尚未能加入羅馬規約，亦表示高度之關切。¹⁶¹ 就財政與庶務支援而言，歐洲議會強調歐盟應持續透過歐洲民主與人權倡議（European Instrument for Democracy and Human Rights），支持國際刑事法

¹⁵⁶ International Criminal Court, Review Conference of the Rome Statute (Pledges), RC/9, 15 July 2010, 18.

¹⁵⁷ European Parliament, Report on EU support for the ICC: Facing Challenges and Overcoming Difficulties (hereinafter, Facing Challenges and Overcoming Difficulties), 2011/2109(INI), 20 October 2011.

¹⁵⁸ Facing Challenges and Overcoming Difficulties, para. 6.

¹⁵⁹ Facing Challenges and Overcoming Difficulties, para. 12.

¹⁶⁰ Facing Challenges and Overcoming Difficulties, para. 23.

¹⁶¹ Facing Challenges and Overcoming Difficulties, para. 40.

院、國際刑事法院被害人信託基金，並持續支持鼓吹國際刑事法院之相關公民團體。¹⁶²

肆、結論

本文目的主要在於探討歐盟對於國際刑事法秩序之形塑，以及國際刑事正義之追求，其主要出發點在於：歐盟自其從歐洲經濟共同體發軔，乃係一以經濟整合為中心之區域經濟整合組織，其對於國際刑事犯罪之追訴與懲罰原本應無置喙之處，何以對於羅馬規約之簽訂與其後國際刑事法院之建立具有關鍵性角色。基於此問題意識，本文首先探討歐盟在國際刑事正義議題之實踐，其中包含原歐盟三支柱中之第二支柱共同外交與安全政策及第三支柱司法與內政事務（後改稱為刑事議題之警政與司法合作）。就第二支柱而言，維護和平與強化國際安全，發展並鞏固民主、法治及人權與基本自由之尊重，均係聯盟共同外交與安全政策之目標；而國際刑事規範之目的主要在於將違犯種族屠殺、違反人道與戰爭犯罪之行為人繩之以法。除有助於法治之確保、人權與基本自由之尊重，並有助於和平與國際安全之強化，就此而言，國際刑事正義之追求，實為聯盟共同外交與安全政策之目的之一。就第三支柱而言，其目的在於促進自由、安全與正義區域之建立，歐盟內部作為自由、安全與正義區域，此一目標無可避免地將投射於歐盟對外行動中，乃至於對於其他國家之要求；同時，第三支柱除涉及歐盟成員國間刑事議題之警政與司法合作外，另涉及庇護與難民問題，庇護與難民問題之主要起因乃係國際刑事犯罪，藉由國際刑事犯罪之訴追以消弭衝突之根源，即為第三支柱外溢至國際刑事正義之原由。

¹⁶² Facing Challenges and Overcoming Difficulties, paras. 54, 56 & 58.

同時，在原第二支柱與第三支柱之基礎下，受到歐盟條約第 21 條歐盟對外行動之目標與原則之導引與規範，歐盟為防衛其價值、基本利益、安全、獨立與完整；鞏固並支持民主、法治、人權、國際法之原則；依據聯合國憲章等維護和平與強化國際安全；並協助遭遇自然或人為災難之人民、國家以及區域。而為了達成歐盟條約所揭示之目標，藉由國際刑事規範之建立，以追求國際刑事正義，進而在涉及國際刑事犯罪所衍生之人道危機中，予以人道協助，並藉由國際刑事正義之實踐，得以維護法治，保障人權，而確保和平與強化國際安全。此係歐盟積極參與國際刑事法秩序建立之第二個原因。

第三，在學者論述上，藉由「歐盟作為規範性權力」之論述主軸，亦強化了歐盟在國際刑事正義實踐上之正當性以及必要性。詳言之，上開論述在涉及區域衝突議題時，強調衝突之根源，而非其表象。因而，其根本方法在於在衝突產生之前，建立住民本身解決衝突起源之能力，藉由衝突避免以促進永續和平。而為確保永續和平，國際刑事犯罪之訴追以及國際刑事正義之實踐，乃係不可或缺之一環。由於國際刑事法秩序具有高度之倫理與規範性，對於刑事正義之實踐，實與上開「歐盟作為規範性權力」之論述意旨相符。歐盟對於國際刑事正義之追求與維護，並與歐洲價值相符，歐盟在實踐國際刑事正義過程中所為之諸多努力，乃係歐盟創始條約中所揭櫫之「傳教原則」之具體實踐。

在討論歐盟關於國際刑事正義之權限基礎、目標與原則以及論述主軸後，本文討論歐盟在羅馬規約簽訂與國際刑事法院建立過程中，具體之參與行為。首先，本文討論常設國際刑事法院建立前，歐盟關於盧安達法庭以及前南法庭之參與。就盧安達法庭而言，本文主要分析 2002 年之 2002/830/CFSP 理事會共同立場，理事會關

於其持續支持位於阿魯沙之盧安達法庭，尤其在移交盧安達法庭所起訴之犯罪人議題上，並尋求法庭行政效能之持續提升。同時，除呼籲盧安達履行其對於盧安達法庭所擔負之義務外，並鼓勵盧安達積極加入羅馬規約。就前南法庭而言，本文討論歐盟如何藉入會協商以及其與巴爾幹半島國家間之穩定與聯繫協定，要求候選會員國及巴爾幹半島國家與前南法庭合作。此外，歐盟並透過共同立場之制定，一方面凍結經前南法庭起訴之行為人之資金與付款流動，另一方面禁止資助上開行為人之資助者進入歐盟境內，藉以強化前南法庭之有效運作。

其後，本文並進一步探討歐盟就國際刑事法院成立後，所做出之數個與國際刑事法院有關之理事會共同決定，以及依據此等理事會共同決定所通過之行動方案，其中約略可分為五個面向，亦即：歐盟行動之協調；羅馬規約之普遍性與完整性；國際刑事法院之獨立與有效運作；歐盟與國際刑事法院之合作以及互補原則之執行。就歐盟與國際刑事法院之合作而言，具體可以分為：國際刑事犯罪聯絡點之設置；國際刑事犯罪之追訴與調查；以及歐盟與國際刑事法院間之合作與協助協定等三面向。

就歐盟成員國與國際刑事法院之合作部分，本文主要聚焦於會員國（尤其英、法兩國）之談判立場，會員國對於羅馬規約之批准（捷克），以及會員國與國際刑事法院間之刑罰執行條約。就具體實質面向而言，則討論行為人所享有之國家或外交豁免權，以及美國與第三國（包含羅馬尼亞）簽訂之不移交協定，歐盟之回應。就此，理事會通過一指導原則，此原則最終導致羅馬尼亞未批准其與美國簽訂之不移交協定。最後，本文則分析歐盟對於在烏干達舉行之羅馬規約審查大會之立場，包含理事會之結論以及歐洲議會在審查大會結束後，以「面對挑戰與克服困難」為名之決議。

本文經由上開研究發現經由原歐盟第二支柱與第三支柱權限之取得，以及歐盟條約對外行動之目標與原則之導引與規範，輔以學者關於「歐盟作為規範性權力」之論述，歐盟追求國際刑事法秩序之建立，實有其軌跡可尋。而就歐盟對於國際刑事法秩序之建立以及國際刑事正義之實踐而言，就前南法庭來說，可謂相當成功。而盧安達法庭，歐盟給予之關注則不若前南法庭。至於就常設性之國際刑事法院而言，此一議題在歐盟政策中逐漸具有其重要性，可由眾多之共同立場、共同決定或行動方案得到佐證。而歐盟對於國際刑事法院之支持，相較於美國之排斥，則可以得到鮮明之對比。藉此，歐盟得以強化其獨特之自我認同，並藉由對於盧安達法庭、前南法庭、以及國際刑事法院之支持，藉以爭取外界之認同，試圖形塑、建構一個新的國際法秩序。

在此過程中，歐盟面臨之主要挑戰有內外兩個層面，對內主要來自於會員國立場之歧異，在羅馬規約協商過程中主要係英、法兩國與其他國家之歧見，其後則是捷克遲未批准羅馬規約，最後則視東擴後新會員國羅馬尼亞欲與美國簽訂不移交協定；對外部分則來自於美國之挑戰，主要見諸於美國與第三國（尤其非洲國家）簽訂不移交協定，就此部分實有礙於羅馬規約之普遍性與完整性。因而在此新國際刑事法秩序之形塑過程中，歐盟內部立場之一致乃係面對外在挑戰之基礎，僅有在歐盟立場一致時，方得強化其自我認同，以面對美國在國際場域之挑戰。

參考文獻

- 甘逸驊 (2007)。〈歐盟「柔性強權」身分認同的建構與批判〉，《問題與研究》，46, 4: 1-25。(Kan, Y.-H. [2007]. "Civilian power" as the EU's identity: Construction and criticism. *Wenti Yu Yanjiu*, 46, 4: 1-25.)
- 李正通 (2011)。〈歐盟規範性強權在其對中國大陸和緬甸人權政策上的實踐〉，蘇宏達 (編)，《歐洲聯盟的歷史發展與理論辯論》，頁 499-546。臺北：國立臺灣大學出版中心。(Li, C.-T. [2011]. EU as a normative power: A study on its actions towards China and Myanmar. In H.-D. Su [Ed.], *The European Union and integration theory since 1950* [pp. 499-546]. Taipei: National Taiwan University Press.)
- 吳建輝 (2013)。〈歐盟作為全球環境行為者：以其在氣候變化綱要公約之參與為例〉，《歐美研究》，43, 1: 27-87。(Wu, C.-H. [2013]. The EU as a global environment actor—A case study of its participation in the UNFCCC. *EurAmerica*, 43, 1: 27-87.)
- 洪德欽 (2006)。〈歐盟對外貿易與發展協定人權條款之規定與實踐〉，洪德欽 (編)，《歐洲聯盟人權保障》，頁 375-440。臺北：中央研究院歐美研究所。(Horng, D.-C. [2006]. The human rights clause in the EU's external trade and development agreement—Law and practice. In D.-C. Horng [Ed.], *The European Union human rights* [pp. 375-440]. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)
- 楊雲驊 (2010)。〈國際刑事法院羅馬規約下檢察官的地位與職權〉，《檢察新論》，8: 33-48。(Yang, Y.-H. [2010]. The status and authority of the prosecutor under the Rome Statute of the International Criminal Court. *Taiwan Prosecutor Review*, 8: 33-48.)
- 鄧衍森 (1997)。〈歐洲共同體對外權能〉，《貿易調查專刊》，2: 45-61。(Teng, Y.-S. [1997]. The foreign powers and functions of European Community. *International Trade Commission*, 2: 45-61.)
- Antoniadis, A., & Bekou, O. (2007). The European Union and the International Criminal Court: An awkward symbiosis in interesting

- times. *International Criminal Law Review*, 7, 4: 621-655.
- Broberg, M. P. (2011). Don't mess with the missionary man! On the principle of coherence, the missionary principle and the European Union's development policy. In P. J. Cardwell (Ed.), *EU external relations law and policy in the post-Lisbon era* (pp. 181-196). The Hague, the Netherlands: TMC Asser Press.
- Bull, H. (1982). Civilian power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, 21, 2: 149-170.
- Deitelhoff, N. (2008). *Deliberating CFSP: European foreign policy and the International Criminal Court* (RECON Online Working Paper 2008/10). Retrieved June 25, 2013, from http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_0810.pdf?fileitem=5456226
- Duchêne, F. (1972). Europe's role in world peace. In R. Mayne (Ed.), *Europe tomorrow: Sixteen Europeans look ahead* (pp. 32-47). London: Fontana.
- Eriksen, E. O. (2006). The EU—A cosmopolitan polity? *Journal of European Public Policy*, 13, 2: 252-269.
- Fairlie, M. (2004). The marriage of common and continental law at the ICTY and its progeny, due process deficit. *International Criminal Law Review*, 4, 3: 243-319.
- General Secretariat of the Council. (2010). *The European Union and the International Criminal Court*. Brussels, Belgium: European Union.
- Groenleer, M., & Rijks, D. (2009). The European Union and the International Criminal Court: The politics of international criminal justice. In K. E. Jørgensen (Ed.), *The European Union and international organizations* (pp. 167-187). London: Routledge.
- Lerch, M., & Schweltnus, G. (2006). Normative by nature? The role of coherence in justifying the EU's external human rights policy. *Journal of European Public Policy*, 13, 2: 304-321.
- Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, 40, 2: 235-258.
- Manners, I. (2006). Normative power Europe reconsidered: Beyond the crossroads. *Journal of European Public Policy*, 13, 2: 182-199.

- Massari, M. (2005). Do all roads lead to Brussels? Analysis of the different Trajectories of Croatia, Serbia-Montenegro and Bosnia-Herzegovina. *Cambridge Review of International Affairs*, 18, 2: 259-273.
- Meunier, S., & Nicolaïdis, K. (2006). The European Union as a conflicted trade power. *Journal of European Public Policy*, 13, 6: 906-925.
- Peskin, V., & Boduszyński, M. P. (2003). International justice and domestic politics: Post-Tudjman Croatia and the international criminal tribunal for the former Yugoslavia. *Europe-Asia Studies*, 55, 7: 1117-1142.
- Scheipers, S., & Sicurelli, D. (2007). Normative power Europe: A credible utopia? *Journal of Common Market Studies*, 45, 2: 435-457.
- Scheipers, S., & Sicurelli, D. (2008). Empowering Africa: Normative power in EU-Africa relations. *Journal of European Public Policy*, 15, 4: 607-623.
- Schimmelfennig, F. (2008). EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: Consistency and effectiveness. *Journal of European Public Policy*, 15, 6: 918-937.
- Sjursen, H. (2006). The EU as a “normative” power: How can this be? *Journal of European Public Policy*, 13, 2: 235-251.
- Tan, C. J., Jr. (2003). The proliferation of bilateral non-surrender agreements among non-ratifiers of the Rome Statute of the International Criminal Court. *American University International Law Review*, 19, 5: 1115-1180.
- van Sliedregt, E. (2012). *Individual criminal responsibility in international law*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Wouters, J., & Basu, S. (2009). The creation of a global criminal justice system: The European Union and the International Criminal Court. In C. Ryngaert (Ed.), *The effectiveness of international criminal justice* (pp. 117-142). Antwerp, Belgium: Intersentia.

EU as a Normative Power —Examining Its Contribution to International Criminal Justice

Chien-Huei Wu

Institute of European and American Studies, Academia Sinica
No. 128, Sec. 2, Academia Rd., Taipei 11529, Taiwan
E-mail: wch@sinica.edu.tw

Abstract

In accordance with the objectives and principles of EU external actions as enshrined in the TEU, and from the perspective of “the EU as a normative power,” this article examines the EU’s role in pursuing international criminal justice. This article investigates the evolution of the EU’s judicial practices and home affairs, and police and judicial cooperation in criminal matters. This article then traces the EU’s contributions to the effective functioning of the ICTY and ICTR, and the universality and integrity of the ICC. It then explores the EU’s response to US efforts to conclude non-surrender agreements with third countries. This article concludes that the EU has played a significant role in establishing international criminal justice systems, which underlines the importance of the objectives and principles guiding the EU’s external actions and strengthens the EU’s normative image.

Key Words: Rome Statute, International Criminal Court, normative power, missionary principle, Non-Surrender Agreement