# 《国际刑事法院罗马规约》被害人信托基金援助功能探析

曲　涛[1], 王小会[2]
(1. 海南大学 法学院,海南 海口 570228; 2. 海南大学 图书馆,海南 海口 570228)

[摘　要]《国际刑事法院罗马规约》创建了被害人信托基金,具有非司法性的援助功能是该基金的法定使命。信托基金实行独立的理事会管理体制,并与国际刑事法院开展有效合作。援助资金以自愿捐款为主,包括指定用途的捐款。理事会启动援助功能的决定须接受司法审查,以避免违反规约的有关规定。信托基金援助类型涵盖身体康复、心理康复和物质支持,通过"和平建设与和解计划"在个人与社区层面实施援助。中国应创立犯罪被害人援助基金,以促进构建和谐社会。

[关键词] 国际刑事法院;被害人信托基金;援助功能
[中图分类号]DF979　[文献标识码]A　[文章编号] 1673-5595(2012)06-0069-05

《国际刑事法院罗马规约》(Rome Statute of the International Criminal Court,简称《罗马规约》)于 2002 年 7 月 1 日起正式生效,国际刑事法院同时成立。该法院是人类历史上第一个追究个人刑事责任的独立的常设国际刑事司法机构。《罗马规约》体制比较全面地保障犯罪被害人的诉讼参与权、赔偿权、救济权、人身健康权等,体现了均衡保障人权的现代刑事司法理念。"联合国特设国际刑事法庭的实践说明,被判有罪的人往往以自身贫困为借口,法院可能无法通过对这些人施加罚款和没收,获得大量财产以保障赔偿命令的实施。"[1] 因此,《罗马规约》创建了被害人信托基金(Trust Fund for Victims,简称"TFV"),成为国际被害人学新近发展的标志性成果。TFV 具有两项法定使命,即赔偿功能(reparation mandate)与援助功能(assistance mandate)。前者是其使用通过罚金或没收违法所得财物及赔偿金获得的资源,执行法院对被定罪人发出的赔偿令,属于司法裁决的执行范畴;后者则具有司法外被害人救济性质,基金自行决定各类援助项目,包括帮助社区重建长期和解与和平的大规模项目,并直接向缔约国大会报告,充分体现了信托基金的独立性与救济全面性。目前,TFV 绝大多数实践集中在援助功能方面,因此本文拟对此进行探讨。

## 一、TFV 援助功能的基本制度

### (一)独立于法院的管理体制

《罗马规约》没有明确规定 TFV 的管理模式,而是将这个问题交由缔约国大会决定。在制定规约的过程中曾有人建议在联合国秘书长主持下设立信托基金,但罗马外交会议没有给予考虑。2002 年 9 月第一次缔约国大会通过决议,规定 TFV 实行理事会管理体制。理事会由 5 名成员组成,成员经选举产生,任期 3 年,可以连选连任 1 次,成员以个人身份"无偿服务"①。缔约国大会可以根据理事会的建议,酌情任命 1 名执行主任,负责为信托基金的适当、有效运作提供进一步协助,并以信托基金积累的自愿捐款支付费用。理事会下设秘书处,负责基金日常管理,包括:将通过法院命令取得的赔偿金发放给被害人;收集自愿捐款、罚金和没收物;利用上述资源援助法院管辖权内的犯罪的被害人及其家属;与法院之间开展有效合作等。

同样,《罗马规约》以及首次缔约国大会决议也没有明确规定信托基金理事会与法院的关系。然而,从法理角度看,《罗马规约》第 79 条第 3 款已暗示理事会不是法院的附属机构,因为由缔约国大会

[收稿日期] 2012-05-16
[基金项目] 海南省高等学校科学研究项目(Hjsk2012-18)
[作者简介] 曲　涛(1969-),男,山东淄博人,海南大学法学院副研究员,从事司法制度与司法改革研究。

(而不是法院的院长会议)决定信托基金的管理模式,这与法院书记官处的从属地位显著不同。而且,理事会必须向缔约国大会(而不是法院)提交关于被害人信托基金理事会年度工作报告,并由缔约国大会预算和财务委员会负责逐年审查信托基金预算,并对最佳可能的财务管理提出建议。2004 年 9 月,第三次缔约国大会《关于建立被害人信托基金秘书处的决议》最终确立了信托基金理事会的独立地位,要求书记官处"应当考虑到理事会和秘书处的独立性"。并且,《被害人信托基金条例》(以下简称《基金条例》)第 19 条规定:"在铭记秘书处的独立性的同时,秘书处应在接受书记官处协助的所有行政和法律事务上与书记官长协商。"然而,理事会并不认为已经能够充分"展示缔约国所期待的基金独立性",并建议修改为:秘书处应"根据需要"行事,以表明书记官处的咨询作用是应急的,而不是一种义务。该提议至今尚未通过。实践中,基于管理的目的,信托基金秘书处及其工作人员挂靠法院书记官处,享有与法院人员相同的特权、豁免权和其他利益,但是在理事会的全面领导下开展工作。

(二)以自愿捐款为主的资金来源

根据《基金条例》第 21 条的规定,信托基金收入由两部分组成。一是司法资源,按照法院裁定或命令转入的资源,包括法院根据《罗马规约》第 79 条第 2 款命令转入信托基金的、通过罚金或没收所得的财物,通过法院根据《程序和证据规则》(以下简称《规则》)第 98 条下达的赔偿命令所得到的资源;二是其他资源,是指除那些通过赔偿金、罚金和没收所得财物所获得的资源之外的资源,包括缔约国大会可决定分配给信托基金的非摊款资源②,以及各国政府、国际组织、个人、公司和其他实体在遵守缔约国大会通过的有关标准前提下的自愿捐款。其中,司法资源具有"专款专用"性质,通过赔偿金获得的资源只可用于援助受到被定罪人的犯罪影响的被害人。而信托基金的援助功能所依托的有效资源就是自愿捐款等其他资源,援助对象不限于参与司法程序的被害人,而是因《规则》第 85 条所界定的犯罪受到身心、物质伤害的被害人及其家属。基金致力于直接解决冲突所造成的伤害问题,并以最易受害和被边缘化的被害人为目标。

自愿捐款在信托基金中前景广阔且亟待拓展资金来源,在向缔约国大会提交的关于信托基金活动和项目的年度报告中,理事会不断呼吁各方为信托基金踊跃自愿捐款。但是,如果影响信托基金独立性,捐款分配将导致在不同被害人群体之间明显不公平等不符合信托基金的目标和活动的捐款,信托基金应拒绝接受。对于捐款人指定用途的自愿捐款(包括积极的指定和消极的指定,即捐赠者希望/不希望他们的捐款能够使用到一个特定的人或集团,或一个特定的项目),原《基金条例》第 27 条的规定,来自非政府的自愿捐款可由捐助方最多指定捐款的三分之一用于一项信托基金的活动或项目,但必须符合有关标准③。该项条款的本意是防止影响法院的独立性,避免歧视性捐赠。但是,秘书处经调查发现,部分组织(个人)对一些确有特定需要的被害人具有捐助意向,但是囿于上述限制而放弃捐助计划。显然,"对于一些缔约国和其他组织而言,不能将资金指定用于专门的用途,是个引起争议的焦点,因为它们的规章或政策禁止提供不限用途的捐款。如果不能为捐款指定专门用途的话,这些捐款人可能不愿意或不能够认捐资金。"这也成为 2007 年信托基金收到的资源捐款大幅减少④的重要原因。因此,2007 年 12 月,缔约国大会通过了针对上述条款的修正案,规定:"如果资金是在理事会成员和/或执行主任的倡议下筹集的并完全符合以下情况,则应放弃上述限制。"2008 年,理事会倡议为性暴力和基于性别的犯罪被害人(SGBV)筹集资金,该自愿捐助就不受指定用途资金比例的限制,至今捐助总额超过 170 万欧元,已经援助了超过 5000 名刚果民主共和国、乌干达共和国北部地区的性犯罪被害人。[2]通过接受来自非政府组织的专项捐款,基金规模逐年扩大,2010 年信托基金接受的自愿捐款达到 150 万欧元,2011 年则超过了 200 万欧元。

(三)接受法院审查的理事会启动模式

根据《基金条例》第 50 条的规定,理事会具有信托基金援助功能的启动权,但是不得违反《罗马规约》确立的司法基本原则,且需主动提交法院审查。具体来说,当理事会认为有必要为被害人及其家属的利益提供身体或精神康复或物质支持,应当将开展具体活动的决定正式通知法院。如果有关分庭已经做出反应,但未在收到上述通知后的 45 天期限内以书面形式通知理事会如下事宜:"根据《规则》第 98(5)条,某一具体活动或项目将预先确定将由法院确定的任何问题,包括根据《罗马规约》第 19 条确定管辖权,根据第 17 条和 18 条确定可受理性或违反根据第 66 条所做的无罪推定,或妨碍被告人权利及公平和公正的审判",或者,未从分庭得到答复或分庭需要更多的时间,可与理事会协商就延长的时间达成一致意见,在有关期限⑤到期之后,除非该分庭做出相反的表示,理事会即可开始开展援助

活动。2008 年 1 月 24 日,被害人信托基金理事会通知第一预审分庭,计划在刚果民主共和国开展活动。该预审分庭根据《基金条例》第 50 条进行了评估,最后没有提出异议,但是建议理事会优先考虑将基金运用于法院的赔偿命令。理事会随即着手实施了援助计划,并在数年间取得了显著成效。

**二、TFV 援助功能的种类与成效**

信托基金的援助功能具有两个战略目标:为满足特定犯罪被害人的需求而定制计划;帮助社区重建并建立长期和平与和解的大规模计划。为此,《基金条例》第 50 条规定了 TFV 援助功能的三种法定类型。

一是身体康复(physical rehabilitation),对于遭受身体伤害的被害人给予康复治疗,具体包括:整形外科、综合外科(用于烧伤后挛缩、切唇、腭裂、鼻再造等)、取出子弹和炸弹碎片、假肢和矫形器,以及提供艾滋病检测、治疗、护理等。身体康复是信托基金计划的重要内容,理事会已经批准的乌干达共和国北部地区的 18 个项目中,有 5 个涉及被害人医疗康复。自 2007 年 11 月至 2011 年 12 月,该地区估计有 1 200 名遭受酷刑、残害、毁容、截肢、烧伤和其他针对平民的犯罪被害人获得治疗。

二是“心理康复”(psychological rehabilitation),这是一个广泛的类别,包括提供直接咨询、集体治疗、社会和解的服务,向被害人提供心理、社交和其他保健福利,并教育当地民众理解被害人的需要。具体包括:个人与群体创伤辅导;促进社会团结与融合的音乐、舞蹈与戏剧组织;在社区宣传被害人权利(如司法广播、信息共享、大规模社区会议)、针对性暴力和基于性别的犯罪,以及和平、正义、和解、恢复之间的关系,广泛开展社区教育等,促使被害人重新融入曾经抛弃他们的社会。

三是“物质支持”(material support),通过教育经济发展和社会基础设施重建以及创造就业机会的方式改善被害人的经济地位。具体包括:提供安全庇护所,职业训练,提供小额贷款,发放教育补助金以及举办识字速成班,向性暴力被害人、前儿童兵或被绑架者、被截肢或遭受酷刑的被害人以及受害的村庄提供种子、工具和其他供给等。2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日,刚果民主共和国的部分被害人开始获得每人 60 美元的启动资金,学习家庭财务管理。

通过一些和平建设与和解计划,信托基金在社区层面帮助被害幸存者。截至 2011 年 12 月 31 日,信托基金已经批准了 34 个计划,其中 28 个已经付诸实施⑥,有 61 300 位被害人从 2011 年实施的 3 个计划⑦中直接受益。其中,刚果民主共和国的 RHA 计划已经在 Ituri 地区与 20 个社区合作,向最弱势的被害人(妇女与儿童)提供物质援助(包括用于养殖的绵羊),同时提供心理辅导和医疗服务。2011 年第一季度,信托基金支持 1 名医生与 RHA 合作开展被害幸存者的医疗需求调查,涉及遭受刀砍伤、子弹伤与地雷伤的 390 名被害人。为支持针对中非共和国情势中的性暴力和基于性别的暴力的犯罪被害人幸存者康复计划,信托基金理事会向国际社会发出了一个为期 3 个月(2011 年 5 月至 8 月)的参加意向征询,并将邀请有意向的部分组织参加在 2012 年初召开的“建议-发展研讨会”,并考虑于近期启动在中非共和国以及肯尼亚、科特迪瓦等情势的基金援助计划。

**三、思考与借鉴**

鉴于亟待拓展的基金规模与预期庞大的被害人群体及其多元期待(既迫切需要实现正义,又同样迫切需要获得物质帮助)之间的巨大沟壑,“基金援助权与司法权冲突、同类犯罪被害人区别对待”等争议问题[3]尚未得到有效解决,国际社会对于信托基金的援助方式与实际效果仍然普遍持相对保守的态度,并对援助功能的前景充满疑虑。并且由于被害人所在地区通常极度贫困,在实施过程中信托基金可能会混淆社会发展问题与援助功能之间的界限。实践中,刚果民主共和国实施的 004 号援助计划由于实施质量未达到预期要求,并且管理失误导致延误提交最终审查报告,目前已经中止实施。[4]由于信托基金的赔偿功能与法院的司法裁决密切相关,《规则》、《基金条例》等文件对于该功能相关程序做出了比较详细的规定⑧,然而,独立援助功能不具备司法性质,与检察官启动情势调查以及法院审理并不存在必然的因果关系,《罗马规约》制度体系尚未对 TFV 援助功能的实施程序做出明确规定,只能留待缔约国大会在总结实践经验的基础上适时予以规范。然而,正如《罗马规约》序言所指出的:“难以想象的暴行残害了无数儿童、妇女和男子的生命,使全人类的良知深受震动。”因此,“被害化的影响……不能被忘记或低估。国际正义必须向这些被害人以维护和平的名义提供补偿,应当在现在与过去之间划清界线,以便实现社会和解与向前发展。”[5]可以说,TFV 已经开启了国际被害人援助之门,国际社会应当以更加积极的姿态和实际的行动,推动被害人权利保障与国际正义的最终实现。

他山之石,可以攻玉。信托基金为中国健全被

害人权益保障体系提供了一个新的思路。目前中国犯罪被害人救济途径主要包括以下几种:第一,犯罪人赔偿,包括犯罪人主动赔偿,通过刑事附带民事诉讼赔偿,或者就犯罪伤害单独提起民事诉讼;第二,社会捐助,包括普通公众捐助、机关团体捐助以及慈善基金会捐助等;第三,责任单位补偿,包括对于犯罪发生负有一定疏忽责任的单位给付的补偿金;第四,当地政府民政部门抚恤,当有的重大恶性案件发生后,部分当地政府出于人道主义,或者为了息事宁人,主动或被动地向被害人或死亡者家属给付数额不等的抚恤金。在上述救济途径中,犯罪人的赔偿能力通常十分有限,刑事附带民事诉讼裁决的执行困难重重;社会捐助存在很大的或然性;责任单位通常指犯罪人所在单位或者犯罪发生地所属单位,由于管理不善或者未尽应有的注意义务,或者出于人道主义,酌情给付数额不等的金额,但是除非存在法定事由,是否给付补偿金完全取决于该单位的"仁慈度";而政府抚恤金给付缺乏明确的法律依据,决定过程存在很大的随意性,事实上往往成为当地政府与被害人进行"博弈"的产物。因此,中国学术界提出了创建犯罪被害人国家补偿制度的设想,在实践中也取得了一些积极成果。[6] 但是,国家补偿对象仅限于法院裁定的暴力犯罪的被害人,也就是实施信托基金的赔偿功能。而如何开展司法外被害人的援助工作,目前尚未得到中国学者们的足够重视。事实上,后者所涉及的被害人群体非常庞大,他们虽然遭受了犯罪伤害,身心受到摧残,生活陷入困境,但是由于各种因素导致无法获得司法救济,成为被社会遗忘的弱势群体,其愤懑难耐的情绪可想而知,因而具有更大的不稳定性。援助司法外被害人已日益成为当前维稳工作的迫切要求,对于构建社会主义和谐社会具有极其重要的意义。

因此,建议借鉴信托基金模式,结合国家补偿制度设计思路,创立犯罪被害人援助基金,旨在为被害人提供补救,恢复被害人的尊严和促进他们重新融入社会。[7] 不过,考虑到中国公益基金管理混乱的现状,目前不宜采取理事会管理模式,而应当将基金发放的决定机关与基金收取、保值增值的管理机构相分离,以确保基金运作的安全、高效、廉洁。

初步设想是:援助基金实行中央与省级地方两级管理,由政法委员会协调司法部门与有关行政部门(主要是民政部门)成立被害人援助机构。同时,按照投资基金管理公司的模式,根据《公司法》、《证券投资基金法》等法律、法规的相关规定,建立"犯罪被害人援助基金管理公司",负责基金会计核算并编制基金财务会计报告,编制中期和年度基金报告,保存基金财产管理业务活动的记录、账册、报表和其他相关资料。由于援助基金的数额具有变动性,可以设定为类似开放式基金模式,建立类似"认购"、"赎回"等相关操作细则,确保收支两条线。另外,建议在全国范围内发行被害人援助基金彩票。通过这种方式,可以在较短时间内募集到大量资金,迅速开展各类援助计划。有理由相信,这种募集援助资金的方式将成为世界被害人援助史上的创举,可能为国际社会所效仿,进而扩大中国在被害人人权保障领域的影响力。

**注释:**

① 不过,理事会成员开展工作所需的必要开支仍然列入财政预算。例如,2003 年在海牙举行的被害人信托基金理事会为期 3 天的会议,法院预算草案工作组要求"理事会 5 位成员出席这次会议需乘公务仓,并需领取每日生活津贴。费用估计数总额为 2 600 欧元。"——《根据〈罗马规约〉第 79 条设立援助法院管辖权内的犯罪被害人及其家属基金,与该基金有关问题的规定案文》(PCNICC/2002/WGFYB/RT. 149)。

② 2012 年被害人信托基金秘书处的经费预算为 145. 06 万欧元(ICC-ASP/10/Res. 4),该摊款资源不能用于援助计划。

③ 自愿捐助标准如下:能使《规则》第 85 条所界定的被害人(如是自然人,还有他们的家属)受益;不因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍、民族或其他血统、财产、出身或其他状况等因素而造成歧视。——《基金条例》第 27 条。

④ 自愿捐款从 2006 年的 1 135 667 欧元锐减到 2007 年的 578 584 欧元。

⑤ 在没有达成一致意见的情况下,这一延长将是自《基金条例》第 50 条第(a)段(ii)分段所规定的期限到期之日起的 30 天。

⑥ 在已实施的 TFV 援助计划中,刚果民主共和国有 12 个,其余 16 个在乌干达共和国北部地区。

⑦ 3 个计划具体包括:刚果民主共和国的 La Caravan de la Paix(027/RHA)、L'Ecole de la Paix(019/Missionnaires D'Afrique),乌干达共和国北部地区的 040/COOPI。

⑧《规则》第 98 条(信托基金)第 1 至 4 款、《基金条例》第三章至第五章分别对赔偿命令以及赔偿金发放做出了详细规定,但是,除启动程序外,两个文件对援助功能的其他程序没有做出具体说明。

## [参考文献]

[1] William A. Schabas. An Introduction to the International Criminal Court [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2004: 175.

[2] Earmarked Support at the Trust Fund for Victims-Programme Progress Report Winter 2011 [EB/OL].

( 2011-04-05 ) [ 2012-5-7 ]. http://www.trustfundforvictims. org/sites/default/files/imce/TFV _ Programme _ Progress _ Report _ Winter _ 2011 _ USA _ PRINTING. pdf.

[3] 曲涛. 国际刑事法院被害人信托基金的基本特征与争议探析[J]. 燕山大学学报:哲学社会科学版,2011(2):38-42.

[4] Reviewing Rehabilitation Assistance and Preparing for Delivering Reparations-Programme Progress Report Summer 2011 [ EB/OL ]. ( 2011-10-05 ) [ 2012-5-7 ]. http://www. trustfundforvictims. org/sites/default/files/media _ library/documents/word% 20files/TFV% 20Programme% 20Report% 20Summer% 202011. pdf.

[5] David Donat-Cattin. Article 68 Protection of Victims and Witness and their Participation in the Proceedings[ M ]// Otto Triffterer. Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes Article by Article. Baden-Baden: Nomos Beck-Hart, 2008: 1275-1300.

[6] 曲涛. 刑事被害人国家补偿制度研究[M]. 北京:法律出版社,2008:207-248.

[7] 管仁亮. 刑事被害人救助路径探究[J]. 四川理工学院学报:社会科学版,2011,26(5):33-37.

[责任编辑:陈可阔]

# A Study of the Assistance Mandate of the Trust Fund for Victims Before the Rome Statute of the International Criminal Court

QU Tao[1], WANG Xiaohui[2]

(1. *Law School*, *Hainan University*, *Haikou*, *Hainan* 570228, *China*;
2. *Library of Hainan University*, *Haikou*, *Hainan* 570228, *China*)

**Abstract**: The Rome Statute of the International Criminal Court established the trust fund for victims (TFV), which should assume the assistance mandate as non-judicial statutory mission. TFV implements an independent council management system, carrying out effective cooperation with the International Criminal Court. The assistance fund relies mainly on voluntary contributions, including earmarked donations. The Council's decision to trigger assistance mandate should be subject to judicial review in order to avoid violation of the relevant provisions of the Statute. TFV assistance mandate consists of physical rehabilitation, psychosocial rehabilitation and material support, and has effects through several "peace-building and reconciliation projects" at the personal, family and community levels. China should establish the crime victims assistance fund so as to promote the construction of harmonious society.

**Key words**: International Criminal Court; trust fund for victims; assistance mandate