



第七十五届会议

暂定项目表\* 项目 87

普遍管辖权原则的范围和适用

普遍管辖权原则的范围和适用

秘书长的报告

摘要

本报告系根据大会第 [74/192](#) 号决议编写，大会在该决议中请秘书长酌情以会员国和相关大会观察员提交的关于普遍管辖权范围和适用的资料和意见，视情况纳入关于适用的相关国际条约、国内法律规则和司法惯例的资料，以此为基础编写一份报告。

\* [A/75/100](#)。



## 一. 引言

1. 本报告系根据大会第 74/192 号决议并以各国政府和观察员提交的评论和意见为基础编写而成。报告载有自 2019 年报告(A/74/144)发布以来收到的评论和意见摘要，应参照 2019 年报告及以往报告(A/65/181、A/66/93 和 A/66/93/Add.1、A/67/116、A/68/113、A/69/174、A/70/125、A/71/111、A/72/112、A/73/123 和 A/73/123/Add.1)一并阅读。
2. 根据第 74/192 号决议，本报告第二节及表 1 至表 3 以相关国内法律规则、适用的国际条约和司法惯例为依据，重点介绍普遍管辖权范围和适用的具体资料。第三节提供来自观察员的资料。第四节概述各国政府提出的可供讨论的问题。
3. 已收到加拿大、萨尔瓦多、希腊、马来西亚、葡萄牙、塞内加尔、斯洛文尼亚、瑞士、土耳其、土库曼斯坦、大不列颠及北爱尔兰联合王国和津巴布韦的答复。
4. 非洲联盟、欧洲委员会、红十字国际委员会和联合国环境规划署也提交了答复。
5. 完整的呈件可查阅大会第六委员会网站([www.un.org/en/ga/sixth/](http://www.un.org/en/ga/sixth/))。

## 二. 在相关国内法律规则、适用的国际条约和司法惯例基础上普遍管辖权的范围和适用：各国政府的评论

### A. 基本法律规则

#### 1. 相关国内法律规则<sup>1</sup>

##### 加拿大

6. 加拿大报告，普遍管辖权原则已融入该国立法，加拿大法院因此可以起诉某些并非发生在加拿大境内的罪行。

7. 加拿大进一步报告，2000 年颁布了《危害人类罪和战争罪法》，将《罗马规约》规定应追究个人刑事责任的违反国际刑法和国际人道法的行为作为国内法禁止的行为。加拿大澄清，该国《刑法典》根据普遍管辖权对某些罪行追究刑事责任，大多数情况下与被指控罪行发生后犯罪人位于加拿大有关。

##### 萨尔瓦多<sup>2</sup>

8. 萨尔瓦多重申，普遍管辖权作为一项独立原则规定在该国《刑法典》第 10 条项下(见下文第二.B 节)。

<sup>1</sup> 表 1 载有各国政府评论中提及的由各法典规定适用普遍管辖权的罪行清单。表 2 载有根据各国政府提交的资料列出的与本专题有关的具体立法。

<sup>2</sup> 萨尔瓦多以往所作评论见 A/65/181、A/66/93、A/67/116、A/69/174、A/72/112、A/73/123 和 A/74/144。

### 希腊<sup>3</sup>

9. 希腊报告，经第 4623/2019 号法律修订(《政府公报》，卷 A 134/9.8.2019)的新《希腊刑法典》(第 4619/2019 号法律，《政府公报》，卷 A 95/11.6.2019)规定，对于在国外实施的某些行为，刑法既适用于国民，也适用于外国人，而不考虑行为发生地的法律(见下文表 1 和表 2)。

### 马来西亚<sup>4</sup>

10. 马来西亚报告，该国立法规定的某些犯罪可能受到普遍管辖和域外管辖(见下文表 1 和表 2)。

11. 虽然马来西亚法律没有将海盗行为定为刑事犯罪，但高等法院根据 1964 年《法院法》(第 91 号法)拥有审判海盗行为的管辖权。因此，马来西亚审判海盗行为的管辖权基础是普遍管辖权还是其他的刑事管辖权原则，这一点不明确。关于类似奴隶制的做法和酷刑，马来西亚认为，其国内立法或该国作为缔约国的国际公约都没有规定适用普遍管辖权。

### 葡萄牙<sup>5</sup>

12. 葡萄牙报告，根据该国《刑法典》第 4 条，刑事立法适用于在葡萄牙境内实施的所有行为。根据《刑法典》第 5.1 条，刑事立法也适用于在葡萄牙境外实施的以下行为(另见下文表 1 和表 2)：

(a) 葡萄牙公民对居住在葡萄牙的其他葡萄牙公民实施的行为；

(b) 葡萄牙公民或外国人对葡萄牙公民实施的行为，限于犯罪行为人在葡萄牙境内，并且该行为在其发生地国应受惩处但未被起诉，且不能引渡或者已决定不依据对葡萄牙具有约束力的欧洲逮捕状或其他国际协定移交犯罪行为人的情形；

(c) 外国人实施的行为，无论受害人的国籍如何，限于犯罪行为人在葡萄牙境内，并且不能引渡或者已决定不依据对葡萄牙具有约束力的欧洲逮捕状或其他国际协定移交犯罪行为人的情形；

(d) 任何人实施的与以下犯罪有关的行为：计算机和通讯诈骗罪，伪造货币罪，伪造信用证明和签章的有价物犯罪，以及假造模具、砵码和等价物罪；危害国家独立和完整的罪行类别；危害法治罪和选举罪的罪行类别；恐怖主义犯罪；恐怖主义组织实施的某些罪行。

13. 葡萄牙澄清表示，上文第 12(d)段所列犯罪是法律规定行使绝对普遍管辖权的犯罪，即司法当局可以追究任何个人的责任，而不论该人的国籍、居住地或所在地。葡萄牙强调指出，葡萄牙法律还规定了有条件的普遍管辖权(见下文第二.B 节)。

<sup>3</sup> 希腊以往所作评论见 [A/68/113](#) 和 [A/70/125](#)。

<sup>4</sup> 马来西亚以往所作评论见 [A/65/181](#)。

<sup>5</sup> 葡萄牙以往所作评论见 [A/65/181](#)。

## 塞内加尔

14. 塞内加尔报告，该国的刑事管辖权一直基于国籍和属地主义标准。2007年2月12日第2007-05号法令修订了《刑事诉讼法》，目的是实施《罗马规约》，在该国刑法中引入了普遍管辖权原则。因此，塞内加尔法院对灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪以及恐怖主义行为拥有管辖权。该法还设立了非洲特别分庭(见下文第二.A.3节)。

15. 塞内加尔立法设想的是准普遍管辖权，规定在2018年2月23日关于打击洗钱和资助恐怖主义行为的第2018-03号法令中。当该法所涵盖的罪行发生在《西非货币联盟条约》或《西非经济货币联盟条约》缔约国或第三国境内时，该法允许塞内加尔法院审判因实施罪行而被通缉的自然人和法人。在后一种情况下，如果有适用的国际公约，则塞内加尔法院有管辖权。

## 斯洛文尼亚<sup>6</sup>

16. 斯洛文尼亚报告，该国《刑法典》第13条规定适用普遍管辖权原则。根据第13.2条，普遍管辖权原则适用于外国国民在国外实施刑事犯罪、在斯洛文尼亚境内被捕且未被引渡到外国的案件。依照辅助性原则和双重犯罪原则适用该条规定。斯洛文尼亚注意到该原则的适用受到各种限制，例如在起诉某些案件时须取得司法部长的准许。

17. 斯洛文尼亚表示，依照《罗马规约》的坎帕拉修正案管理在普遍管辖权之下审判的刑事犯罪，同时指出对侵略罪行使普遍管辖权并不违反国际法。斯洛文尼亚还表示，该国《刑法典》中海盗行为的定义与《联合国海洋法公约》中的定义相符。

18. 此外，《刑法典》第13.3条为行使普遍管辖权提供了法律依据，因为它适用于外国人在国外实施的犯罪，而根据国际条约法、习惯国际法或国际社会承认的国际法一般原则，可在所有国家起诉该罪行而无论罪行发生在何处。根据该规定进行起诉取决于司法部长给予批准。刑事诉讼规则同样适用于根据普遍管辖权原则审理的案件，从而确保公认的正当程序标准。

## 瑞士<sup>7</sup>

19. 瑞士重申其以往评论，即根据瑞士法律，普遍管辖权原则被视为次位管辖权，当不存在具有更强管辖联结的其他法院时，可以审判被指控犯罪的人。2011年瑞士为实施《罗马规约》而修订立法后，取消了与瑞士存在“密切联系”的要求。

20. 瑞士《刑法典》总则部分界定了普遍管辖权的范围，并且，瑞士承认普遍管辖权原则并将其适用于具体罪行(见下文表1和表2)。

<sup>6</sup> 斯洛文尼亚以往所作评论见 [A/65/181](#)。

<sup>7</sup> 瑞士以往所作评论见 [A/65/181](#) 和 [A/73/123](#)。

## 土耳其<sup>8</sup>

21. 土耳其重申其以往关于该国《刑法典》第 13 条的评论。土耳其报告，起诉某些罪行，如灭绝种族罪和危害人类罪，须司法部长提出请求，而其他罪行，如危害国家安全罪，则可依法起诉(见下文表 1 和表 2)。

22. 土耳其还重申对其作为缔约国且包含“起诉或引渡”条款的条约所作的评论(见下文表 3)。

## 土库曼斯坦

23. 土库曼斯坦报告，该国《刑法典》确立了对一系列罪行的普遍管辖权(见下文表 1 和表 2)。《刑法典》第 21 章规定了一系列危害人类和平与安全的犯罪，特别是策划、准备、发动或进行侵略战争(第 167-1 条)；使用被禁止的战争手段和方法(第 167-4 条)；违反战争法规和惯例(第 167-5 条)；武装冲突期间违反国际人道法的犯罪行为(第 167-6 条)；武装冲突期间不作为或签发构成刑事犯罪的命令(第 167-7 条)；灭绝种族罪(第 168 条)；参与外国武装冲突或敌对行动(第 169-2 条)；攻击应受国际保护人员(第 170 条)。根据土库曼斯坦法律，大赦和赦免不适用于最严重侵犯人权或违反国际人道法准则的行为。

## 大不列颠及北爱尔兰联合王国

24. 联合王国指出，该国法院审判犯罪的管辖权是以属地主义推定为前提，除非明确的成文法做出相反规定。联合王国报告，有些犯罪行为即使与联合王国没有明显联系，该国法院也可以行使管辖权(见下文表 1 和表 2)。联合王国已决定在其国内法中规定普遍管辖权，但这并不意味着该国认为这些罪行引致普遍管辖权，属于国际法事项(见下文第二.B 节)。

## 津巴布韦

25. 津巴布韦报告，该国没有关于普遍管辖权的国家法律。津巴布韦并不反对就该原则所适用的犯罪，依照其作为缔约方的引渡条约推动司法合作。

## 2. 适用的国际条约

26. 根据各国政府提交的资料，下文表 3 列出了各国政府提及的条约。

## 3. 司法惯例

### 加拿大

27. 加拿大报告了两起案件，这些案件中有人因 1994 年在卢旺达实施灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪而在加拿大被起诉(2009 QCCS 2201 号案件和 2011 CSON 1254 号案件)。

<sup>8</sup> 土耳其以往所作评论见 A/73/123 和 A/74/144。

### 萨尔瓦多<sup>9</sup>

28. 萨尔瓦多重申该国之前对 2016 年 7 月 13 日第 44-2013/145-2013 号判决、2016 年 8 月 24 日第 26-S-2016 号判决、2016 年 11 月 11 日第 558-2010 号判决以及 2016 年 8 月 24 日第 24-S-2016 号裁定所作的评论。

29. 如果犯罪发生地国或根据刑法其他原则拥有管辖权的国家不愿意或不能调查、起诉和惩处犯罪，则萨尔瓦多确认适用普遍管辖权是合法的。

30. 对萨尔瓦多武装冲突期间发生的战争罪和危害人类罪行为进行刑事起诉的政策第 7 条确认各国有权根据普遍管辖权行使域外刑事管辖权，并规定被指控犯有严重侵犯人权罪、危害人类罪、灭绝种族罪或战争罪的行为人所在的国家必须起诉或引渡该人。

### 马来西亚

31. 马来西亚报告，在亚丁湾事件中，马来西亚以海盗罪以外的其他罪行对海盗进行起诉和定罪，因为该国国内法没有界定海盗罪，也没有规定刑罚。

### 塞内加尔

32. 塞内加尔报告，设立非洲特别分庭的第 2007-05 号法令让该国有可能审判侯赛因·哈布雷，此前该案件被认为不在塞内加尔法院的管辖范围内。

### 斯洛文尼亚

33. 斯洛文尼亚报告，该国从未有过基于普遍管辖权起诉的刑事案件。

### 瑞士<sup>10</sup>

34. 瑞士重申该国就瑞士法院审理危害人类罪和战争罪案件的评论。瑞士提供了一个案例，2019 年 3 月 26 日，邦联公务部首次基于普遍管辖权向联邦刑事法院发送起诉书。该案涉及起诉一名利比里亚国民犯有战争罪。

35. 瑞士还表示，国际司法合作在为上述诉讼收集证据提供便利方面发挥了关键作用。瑞士重申该国致力于促进司法合作，并呼吁所有国家协作促进相关诉讼取得成功。

### 大不列颠及北爱尔兰联合王国

36. 联合王国报告，2019 年 11 月 13 日，最高法院就 R 诉 TRA[2019]UKSC 51 号案作出判决，该案涉及根据 1988 年《刑事司法法》对“以官方身份行事的人”作出解释。这部法令在联合王国国内法中履行了该国根据 1984 年《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》承担的某些义务。最高法院在解释该公约过程中审议了普遍管辖权的影响问题。

<sup>9</sup> 萨尔瓦多以往所作评论见 [A/65/181](#)、[A/66/93](#)、[A/67/116](#)、[A/69/174](#)、[A/72/112](#)、[A/73/123](#) 和 [A/74/144](#)。

<sup>10</sup> 瑞士以往所作评论见 [A/65/181](#) 和 [A/73/123](#)。

## B. 行使管辖权的条件、制约或限制

### 宪法和国内法律框架

#### 加拿大

37. 加拿大认为，对于某些罪行，普遍管辖权取决于被控施害者在实施犯罪后是否位于加拿大境内；实践中，位于加拿大境内界定为停留时间长于短暂访问的时间。这类罪行除其他外包括危害人类罪、灭绝种族罪和酷刑。对于其他罪行，如海盗行为，适用完全的普遍管辖权。

38. 档案审查委员会根据既定标准决定如何根据《危害人类罪和战争罪法》进行犯罪指控；这些标准除其他外包括犯罪类型、成功起诉的可能性以及被控施害者位于加拿大境内。

39. 加拿大报告，如果一个人以前曾因同一行为在另一个国家受审，该人可以抗辩称自己曾就同一罪行获裁定无罪、被定罪或赦免，即可视为在加拿大受过同样的审判和处理。然而，如果发现以下任一情形，则不得认为将该人已根据《危害人类罪和战争罪法》受过审判和处理：(a) 另一个国家的法院诉讼程序是为了包庇该人，使其免于刑事责任，或者(b) 另一个国家的法院诉讼程序没有依照国际法确认的正当程序规范以独立或公正的方式进行，并且，根据实际情况，采用的方式不符合将该人绳之以法的目的。

40. 《危害人类罪和战争罪法》、《刑法典》和《日内瓦四公约法》规定，对罪行行使普遍管辖权应征求总检察长或副总检察长的同意，从而能够审议行使普遍管辖权对外交政策的影响、并存的管辖权主张和其他影响。在加拿大，检察机关对所有罪行都有自由裁量权。

#### 萨尔瓦多

41. 根据萨尔瓦多《刑法典》第 10 条，普遍管辖权原则的适用不取决于犯罪实施地或所涉及的个人。萨尔瓦多法律没有以清单方式列举普遍管辖权适用范围内的罪行。相反，该国规定，有关犯罪必须影响到受具体协定或国际法规则保护的财产，或者必须严重破坏普遍公认的人权。

#### 葡萄牙

42. 葡萄牙法律除了规定对一些罪行行使绝对普遍管辖权(见上文第二.A 节)之外，还确立了对其他犯罪的有条件普遍管辖权。这种有条件的普遍管辖权适用于犯罪人位于葡萄牙境内且不能引渡或移交，或者已决定不引渡或移交犯罪人的情况(例如，根据 2004 年 7 月 22 日第 31/2004 号法律，涉及灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪、招募雇佣军或侵略罪的案件)。

#### 塞内加尔

43. 除了关于第 2007-05 号法令和第 2018-03 号法令的意见外(见上文第二.A 节)，塞内加尔还报告，该国签署的多项国际文书鼓励缔约方在犯罪人位于其境内且国家不引渡犯罪人的情况下对某些罪行确立管辖权。

### 斯洛文尼亚

44. 斯洛文尼亚认为，适用普遍管辖权应依照关于国家元首和政府首脑豁免的现行国际法规则。

### 瑞士<sup>11</sup>

45. 瑞士重申，瑞士的法令奉行普遍管辖原则“附条件”或“有限制”理念。

### 土耳其<sup>12</sup>

46. 根据《土耳其刑法典》第 13 条，土耳其可以在国内起诉某些罪行，如灭绝种族罪和危害人类罪，即使另一个国家对同一罪行已作出定罪或无罪释放的裁判。此类案件将适用法律保障措施，包括扣除已被关押或拘禁的期间。

47. 2003 年颁布了第 4912 号法律，目的是让土耳其法院对前南斯拉夫问题国际刑事法庭管辖范围内的罪行拥有管辖权。该法律要求被告实际位于土耳其境内，同时优先考虑前南斯拉夫问题国际法庭的管辖权，这可以被视作编纂有条件普遍管辖权的一个例子。

### 大不列颠及北爱尔兰联合王国

48. 联合王国认为，拥有普遍管辖权并不意味着应该始终行使这种管辖权，而是应当负责任地行使普遍管辖权。国内检察机关通常不会寻求对不在其司法管辖区内的嫌疑人提起诉讼，而且可能需要事先获得许可才能进行。例如，在英格兰和威尔士，只有获得总检察长同意，才能对严重违反日内瓦四公约的行为提起国家法律程序。

## 三. 普遍管辖权的范围和适用：观察员的评论

### 非洲联盟<sup>13</sup>

49. 非洲联盟表示，根据《非洲联盟组织法》第 4(h)条，普遍管辖权原则是各国打击战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪等犯罪不受惩罚的法律工具。

50. 非洲联盟重申其先前对《非洲联盟关于国际罪行普遍管辖权的国家示范法》的评论意见，同时强调该原则范围和适用的两个方面：属地国优先和辅助性，以及现任国家元首和国家官员的豁免。<sup>14</sup> 非洲联盟指出，普遍管辖权原则有时会被一些国家滥用于非洲领导人，采取选择性和政治性方式加以适用。非洲联盟指出，这有可能破坏非洲大陆的和平努力和稳定，并会损害现行的其他国际法原则，如国家主权平等原则。

<sup>11</sup> 瑞士以往所作评论见 [A/65/181](#) 和 [A/73/123](#)。

<sup>12</sup> 土耳其以往所作评论见 [A/73/123](#) 和 [A/74/144](#)。

<sup>13</sup> 非洲联盟以往所作评论见 [A/66/93](#)、[A/68/113](#) 和 [A/71/111](#)。

<sup>14</sup> 示范法已在秘书处法律事务厅编纂司存档。

51. 非洲联盟报告了侯赛因·哈布雷案件中，普遍管辖权在非洲的实际适用情况。

52. 确定该原则的范围和适用时，应平等考虑到构成国际关系基础的所有其他法律义务。确定该原则的范围和适用的进程应由国家主导，继续在第六委员会范围内讨论，而不应移交给国际法委员会。

#### 欧洲委员会<sup>15</sup>

53. 欧洲委员会提到有关条约，例如：1957年《欧洲引渡公约》(ETS第24号)，其中包含引渡或起诉原则，并已得到欧洲委员会所有47个成员国的批准；1959年《欧洲刑事事项互助公约》(ETS第30号)，该公约也得到欧洲委员会所有47个成员国和3个非成员国的批准；1974年《危害人类罪和战争罪不适用法定时效欧洲公约》(ETS第82号)；1970年《关于刑事判决国际效力的欧洲公约》(ETS第70号)。欧洲委员会指出，后两项条约没有得到广泛批准。

54. 2011年，部长理事会通过了关于消除严重侵犯人权行为有罪不罚现象的准则。准则十二规定了司法互助、起诉和引渡以及合作防止和消除有罪不罚现象的重要性。

55. 关于欧洲人权法院的判例法，报告称大审判庭已宣布对奈特-利曼诉瑞士案的判决。<sup>16</sup> 欧洲人权法院认定，瑞士法院就原告据称在突尼斯遭受酷刑造成的非金钱损害提出的赔偿主张作出拒绝行使普遍管辖权的判决，并没有侵犯原告根据《欧洲人权公约》第6条第1款享有的诉诸法院的权利。欧洲人权法院认为，成员国没有对酷刑提供普遍民事管辖的国际法义务，同时强调指出，就刑事事项而言，普遍管辖权相对得到各国的广泛接受。欧洲人权法院强调，其结论并不质疑“国际社会关于酷刑行为受害人有权获得适当和有效补救的广泛共识，也不质疑事实上鼓励各国通过赋予本国法院司法管辖权来审查这类赔偿诉求，其中包括基于本国地理边界之外所发生事实的赔偿诉求”。<sup>17</sup>

#### 红十字国际委员会<sup>18</sup>

56. 红十字国际委员会(红十字委员会)重申其关于国际人道法所涉普遍管辖权若干方面的评论意见。

57. 红十字委员会重申，各国日益认识到普遍管辖权原则是结束实施严重违反国际人道法行为和其他国际罪行而不受惩罚现象的重要手段。在这方面，红十字委员会提到日内瓦四公约得到普遍接受(196个缔约国)，且各国继续批准或加入第一附加议定书(174个缔约国)，但指出自2019年起没有新缔约方加入这些公约。

<sup>15</sup> 欧洲委员会以往所作评论见 [A/66/93](#)、[A/68/113](#)、[A/69/174](#) 和 [A/72/112](#)。

<sup>16</sup> European Court of Human Rights, *Nait-Liman v. Switzerland*, No. 51357/07, judgment of 15 March 2018. 另见 [A/72/112](#)。

<sup>17</sup> European Court of Human Rights, *Nait-Liman v. Switzerland*, No. 51357/07, judgment of 15 March 2018, para. 218。

<sup>18</sup> 红十字国际委员会以往所作评论见 [A/66/93](#)、[A/68/113](#)、[A/69/174](#)、[A/70/125](#)、[A/71/111](#)、[A/72/112](#)、[A/73/123](#) 和 [A/74/144](#)。

红十字委员会强调，有国家加入与该主题有关的其他条约，如日内瓦四公约《第二附加议定书》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》和《罗马规约》。

58. 红十字委员会重申其先前关于各国设立特别机构专门处理国际罪行的实质性和程序性特殊问题的评论意见。该委员会还重申关于在国家框架内就严重违反国际人道法行为确立某种形式普遍管辖权的评论意见，同时指出，最近没有通过与普遍管辖权直接相关的新立法。

59. 红十字委员会注意到，基于对严重违反国际人道法行为行使普遍管辖权而进行的国内起诉有所增加。该委员会提供了在阿根廷、法国和荷兰，国家检察机关针对据称在武装冲突局势中实施的国际罪行启动域外调查的例子。红十字委员会提到在芬兰、法国、德国、意大利、荷兰、西班牙、瑞士和美利坚合众国(民事案件)已采取程序步骤的国内案件，以及在比利时、法国和联合王国根据普遍管辖权审结的其他案件。

60. 红十字委员会重申支持各国落实国际人道法，包括但不限于履行义务，通过行使普遍管辖权制止严重违反国际人道法的行为。在这方面，红十字委员会重申，该委员会国际人道法咨询服务处就国际人道法在国内执行事宜向政府专家提供法律咨询和技术援助。该委员会继续向国家司法当局提供国际人道法方面的专门知识，因此了解各国正在作出的努力以及在起诉严重违反国际人道法行为过程中面临的挑战。红十字委员会还重申，它正在进行专门面向司法当局的国际人道法手册草案的定稿工作。该委员会还运用数据库、报告和技术文件等其他工具，协助各国理解并履行国际人道法规定的义务。

61. 红十字委员会还重申支持各国以普遍管辖权等所有管辖依据为基础，为应对严重违反国际人道法行为确定适当的国家立法，同时认识到各国面临着与这项原则相关的司法、程序和实际挑战。

#### 联合国环境规划署<sup>19</sup>

62. 联合国环境规划署(环境署)重申，普遍管辖权可以在弥合国际环境法执行工作差距方面发挥重要作用。环境署重申有关环境犯罪及其与跨国组织犯罪存在联系的评论。环境署强调，国际社会需要认识到并处理与环境有关的犯罪，将其视为对和平与可持续发展的严重威胁。

63. 环境署强调环境法治的重要性，指出环境法治不局限于环境部门，因其更为广泛地加强了法治，支持可持续的经济和社会发展，保护公共健康，促进和平与安全，并保护人民的基本权利。环境法治应该是各国的优先事项。

64. 环境署提请注意民间社会组织和一些学者关于设立国际灭绝生态罪的呼吁，特别是为此修改《罗马规约》的呼吁。

<sup>19</sup> 关于联合国环境规划署以往所作评论，见 [A/72/112](#)。

#### 四. 所讨论问题的性质：各国的具体评论

##### 加拿大

65. 加拿大承认，普遍管辖权是针对最严重国际罪行的一项既定国际法原则。由于此类犯罪侵害所有国家的利益，因此确保制止这些犯罪并起诉犯罪人符合所有国家的利益。习惯国际法已经确定了这些罪名，如海盗、奴役、酷刑，其中一些被写入国际法律文书，如《罗马规约》，不依赖国内刑法而存在。

66. 加拿大表示，调查和起诉国际罪行的首要责任属于犯罪发生地和犯罪人的国籍国。普遍管辖权是一种重要补充机制，可在属地国不愿意或不能够行使管辖权时填补管辖空白。此外，所有国家都应依照其国际义务和国内法，通过合作协助国家法院和国际性法庭起诉严重国际罪行。

##### 萨尔瓦多<sup>20</sup>

67. 萨尔瓦多重申，普遍管辖权在打击酷刑、灭绝种族罪和危害人类罪等国际社会关切的最严重罪行有罪不罚方面发挥着重要作用。普遍管辖权还有助于确保受害人获得正义、真相和充分赔偿。萨尔瓦多进一步表示，该国仍将致力于推动在第六委员会继续审议这一专题。

##### 马来西亚<sup>21</sup>

68. 马来西亚表示，有必要对普遍管辖权进行深入的法律分析，以达成所有会员国的共同共识和谅解。虽然普遍管辖权有助于确保问责、结束有罪不罚现象并保护受害人的权利，但有必要在结束有罪不罚现象和不滥用普遍管辖权原则之间找到适当平衡。

##### 塞内加尔

69. 塞内加尔认为，普遍管辖权的好处是打击有罪不罚现象并起到威慑作用。一些国家将这一原则载入本国法律，而另一些国家则保留经典的管辖权标准，这一事实可能导致不同刑事制度之间产生重大差异。为了纠正这种情况，塞内加尔认为，国际社会宜在全球范围内处理这一问题，特别是通过具体案文引领各国法律协调一致或至少更为趋同。

##### 斯洛文尼亚

70. 斯洛文尼亚认为，普遍管辖权是习惯国际法的一项原则，应根据辅助性原则例外适用。斯洛文尼亚表示，普遍管辖原则与或引渡或起诉原则可能存在重叠，但有区别。普遍管辖权旨在打击有罪不罚现象，确保问责和保护受害人的权利。该原则使任何国家都有权仅根据最严重的国际罪行的性质起诉和审判这些罪行，但起诉此类罪行犯罪人的首要责任应当属于罪行实施地所在国。国际社会承认的

<sup>20</sup> 萨尔瓦多以往所作评论见 [A/73/123](#) 和 [A/74/144](#)。

<sup>21</sup> 马来西亚以往所作评论见 [A/65/181](#)。

条约法、习惯国际法和国际法一般原则是指导界定此类罪名的渊源，普遍管辖权覆盖的罪行清单不应详尽无遗。

71. 斯洛文尼亚强调，为了改进普遍管辖权的适用，有必要就最严重的国际罪行制定可比较的国家立法。在这方面，斯洛文尼亚吁请各国根据《罗马规约》制定法律，建立有效的合作和互助机制，起诉最严重的国际罪行。

72. 澄清普遍管辖权有助于有效运用这种管辖权，并防止潜在的滥用或误用。虽然在保护基本人权和维护适当水平的国家主权之间找到适当平衡具有挑战性，但有必要就普遍管辖权的范围和适用达成政治共识。

#### 瑞士<sup>22</sup>

73. 瑞士回顾其观点，即普遍管辖权原则是一项习惯原则，是打击有罪不罚现象的有效工具。

74. 瑞士再次要求国际法委员会参与审议这一问题，因为国际社会未能就普遍管辖权的定义和范围达成共识。瑞士认为国际法委员会的工作有助于在第六委员会和工作组内就该专题进行更知情的讨论。

#### 土耳其<sup>23</sup>

75. 土耳其重申其之前的评论，并强调必须保持以下两方面的微妙平衡：一方面确保普遍管辖权的合法性和可靠性，另一方面防止具体罪行有罪不罚。

#### 土库曼斯坦

76. 土库曼斯坦提出，根据普遍管辖权原则，各国权利和义务仅根据犯罪的性质行使管辖权，无论犯罪发生在哪里、犯罪人的国籍、受害人的国籍或任何其他因素。由于普遍管辖权主要基于罪行的性质(如灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪、酷刑和国际恐怖主义行为)，起诉符合整个国际社会的“普遍”利益。

77. 普遍管辖权是域外刑事管辖权的几种类型之一，应仅在特殊情况下适用，作为国家管辖权的辅助。土库曼斯坦强调，该原则的适用不得侵犯国家主权或国际法规定给予国家元首或政府首脑、外交人员和其他官员的豁免；对上述人员提出指控和发出逮捕令不仅违反既定的国际规则，而且还破坏各国主权平等和独立的原则。

78. 土库曼斯坦认为，普遍管辖权是打击有罪不罚现象的有用法律工具，但有必要全面比较研究关于这一事项的国家国际规范，因为除其他外，各国尚未就此问题制定统一办法，普遍管辖权的概念，包括其适用条件，仍有待界定。

---

<sup>22</sup> 瑞士以往所作评论见 [A/65/181](#) 和 [A/73/123](#)。

<sup>23</sup> 土耳其以往所作评论见 [A/73/123](#) 和 [A/74/144](#)。

## 大不列颠及北爱尔兰联合王国

79. 联合王国认为，“普遍管辖权”用语指的是对犯罪确立国家管辖权，不考虑被控罪行的地点、被控犯罪人的国籍、受害人国籍或与起诉国的其他联结。普遍管辖权不同于条约建立的国际司法机制管辖权，也不同于其他既定类别的域外管辖权。它也有别于条约规定的“引渡或起诉”制度，后者通常至少要求被告在缔约国境内才能行使管辖权。在国际一级，“引渡或起诉”制度是否适用于并非相关条约缔约国的国家之国民，可能取决于该制度作为习惯国际法事项的地位。

80. 联合王国着重指出，在普遍管辖权的性质、范围和适用方面缺乏国际共识，该国认为原因可能是行使普遍管辖权受到实际限制，并且，对一系列犯罪采取“一刀切”办法也存在困难。因此，明确表述普遍管辖权应适用的罪行或确定此类罪行的方法，尚为时过早；采用确定的清单或方法有可能会限制各国在管辖权方面的选择，从而损害各国就如何最好地处理某一特定犯罪达成一致的能力。

## 津巴布韦

81. 津巴布韦认为，普遍管辖权是一项国际法原则，将刑事管辖权完全基于犯罪性质，而不管犯罪发生在哪里、犯罪人的国籍、受害人的国籍或与行使管辖权的国家存在任何其他联系。普遍管辖权所依据的原则是，所犯罪行被视为对所有人犯罪，任何国家都有权进行惩处。

82. 普遍管辖权是打击有罪不罚现象和追究严重罪行施害者责任的有用手段。津巴布韦回顾，该国关于普遍管辖权的立场借鉴了《非洲联盟组织法》第4(h)条的规定，并且，非洲人权和民族权委员会将普遍管辖权的基本原则付诸实施。

83. 津巴布韦澄清说，该原则是最后机制，应真诚行使，不应为政治目的而滥用，应补充而不是取代国家管辖权。行使这项权利时应妥当尊重各项国际法原则，如国家主权平等。此外，普遍管辖权的范围和适用应符合国家属地管辖以及根据习惯国际法给予国家元首和政府首脑及其他高级官员的豁免权。

表 1

各国政府评论中提及在本国法典中已建立普遍管辖权(包括其他管辖权依据)的所涉罪名清单

类别	罪名	国家
灭绝种族罪及相关罪行	灭绝种族罪	加拿大、萨尔瓦多、马来西亚、葡萄牙、塞内加尔、瑞士、土耳其、土库曼斯坦
	共谋和意图灭绝种族	加拿大
	组建实施灭绝种族行为的犯罪组织	土耳其
危害人类罪和相关罪行	危害人类罪	加拿大、萨尔瓦多、葡萄牙、塞内加尔、瑞士、土耳其、土库曼斯坦

类别	罪名	国家
战争罪及相关罪行	共谋、意图实施危害人类罪	加拿大
	为实施危害人类罪组建犯罪组织	土耳其
	战争罪	加拿大、萨尔瓦多、马来西亚、葡萄牙、塞内加尔、斯洛文尼亚、瑞士、土库曼斯坦
	共谋、意图实施战争罪	加拿大
酷刑	煽动战争	葡萄牙
	招募雇佣军	葡萄牙
	严重违反日内瓦四公约	联合王国
		加拿大、萨尔瓦多、马来西亚、 <sup>a</sup> 土耳其、土库曼斯坦、联合王国
侵略罪		加拿大、葡萄牙、斯洛文尼亚
海盗行为及相关罪行	海盗行为	加拿大、希腊、马来西亚、斯洛文尼亚
	有谋杀意图的海盗行为	联合王国
恐怖主义及相关罪行	恐怖主义	马来西亚、葡萄牙、斯洛文尼亚、土库曼斯坦
	在政府或交通基础设施上使用爆炸装置或其他致死装置	加拿大
	为恐怖主义活动提供财产	加拿大
	恐怖主义行为	希腊、塞内加尔
与交通和通信有关的罪行	资助恐怖主义行为	塞内加尔、土库曼斯坦
	劫持航空器、危害航空器或者机场安全的行为	加拿大、马来西亚、联合王国
	夺取对船舶或附在大陆架上的固定平台的控制	加拿大
	夺取对船舶或未附着于大陆架的固定平台的控制	加拿大
	航空罪行	马来西亚
	计算机犯罪	马来西亚
	通信及多媒体罪行	马来西亚
	计算机和通信欺诈	葡萄牙

类别	罪名	国家
	夺取控制或劫持空中、海上或铁路交通工具以及损坏此类工具的有关罪行	土耳其
	危害机场安全	联合王国
	劫持船只	联合王国
贩运人口及有关罪行	贩运人口	希腊、马来西亚、斯洛文尼亚、土耳其、土库曼斯坦
	偷运移民	土耳其
与毒品有关的犯罪	贩运麻醉药品	希腊
	走私麻醉品	斯洛文尼亚
	生产和交易麻醉品或精神药物	土耳其
	协助使用麻醉品或精神药物	土耳其
与核有关的罪行	在加拿大境外持有或使用核材料，为获取核材料而实施可被起诉的罪行，或威胁用核材料犯罪	加拿大
	与核材料有关的罪行	联合王国
与国家有关的罪行	反对希腊国家的叛国罪或损害希腊国际地位的罪行	希腊
	反对国家罪	马来西亚
	危害国家独立和完整罪	葡萄牙
	危害法治罪	葡萄牙
	选举罪行	葡萄牙
	危害国家主权标志和国家机构尊严罪	土耳其
	危害国家安全罪	土耳其
	危害宪法秩序和破坏宪法秩序运作罪	土耳其
	危害国防罪	土耳其
	涉及国家机密和间谍活动罪	土耳其
	危害与外国关系罪	土耳其
	危害宪政制度基础和国家安全罪行	土库曼斯坦
	危害公共安全和公共秩序罪	土库曼斯坦
	危害公共卫生的罪行	土库曼斯坦
经济罪	危害货币罪	希腊
	伪造货币罪	葡萄牙、土耳其

类别	罪名	国家
	伪造信用证明书和签章的有价物	葡萄牙
	洗钱	马来西亚、塞内加尔、斯洛文尼亚
	伪造印章	土耳其
	制造和交易用于生产货币和贵重印章的工具	土耳其
与受保护人员和联合国人员有关的罪行	危害受保护人员罪	加拿大
	危害联合国人员和有关人员的罪行	加拿大
	袭击享有外交保护的人员	土库曼斯坦
	袭击和威胁袭击受保护人员	联合王国
	袭击联合国人员	联合王国
类似奴隶制的罪行		加拿大、马来西亚 <sup>a</sup>
劫持人质		加拿大、联合王国
军事指挥官和/或上级责任相关罪行	军事指挥官违反责任	加拿大
	上级违反责任	加拿大
	共谋、意图违反责任	加拿大
希腊的兵役和兵役义务相关犯罪		希腊
以希腊国家官员身份或在希腊设有办公地点的欧洲联盟机关或组织的官员身份实施的应受惩处的行为		希腊
危害或针对希腊国家官员或在欧洲联盟机构或组织任职的希腊官员的行为,前提是该行为是在上述官员履行职责或与履行职责有关的情况下实施的		希腊
在希腊主管机构尚未审结的程序中作伪证		希腊
因希腊签署和批准具体条款或国际公约而适用希腊刑法的任何其他罪行		希腊
交易战略物品		马来西亚

类别	罪名	国家
伪造模具、砵码和等价物		葡萄牙
有组织犯罪		斯洛文尼亚
腐败		斯洛文尼亚
走私武器		斯洛文尼亚
违反国际组织采取的限制性措施(制裁措施)		斯洛文尼亚
危害未成年人的罪行		瑞士
根据国际协定条款起诉的犯罪或罪行		瑞士
故意污染环境		土耳其
卖淫		土耳其

<sup>a</sup> 马来西亚澄清，关于酷刑和类似奴隶制的罪行，其国内立法或该国作为缔约国的国际公约都没有规定适用普遍管辖权。

表 2

根据各国政府提交的资料列出的与本专题有关的具体立法

类别	立法	国家
灭绝种族罪	CAHWCA，第 6.1 和 6.1.1 节	加拿大
	2004 年 7 月 22 日第 31/2004 号法律	葡萄牙
	《刑法典》，第 431-1 至 431-5 条	塞内加尔
	《刑法典》，第 264 条	瑞士
	《刑法典》，第 13 条	土耳其
	《刑法典》，第 168 条	土库曼斯坦
危害人类罪	CAHWCA，第 6.1 和 6.1.1 节	加拿大
	2004 年 7 月 22 日第 31/2004 号法律	葡萄牙
	《刑法典》，第 431-1 至 431-5 条	塞内加尔
	《刑法典》，第 264a 条	瑞士
	《刑法典》，第 13 条	土耳其
战争罪及相关罪行	CAHWCA，第 6.1 和 6.1.1 节	加拿大
	《日内瓦四公约法》，第 3.1 节	
	1962 年《日内瓦四公约法》(第 512 号法令)，第 3.1 和 3.2 节	马来西亚
	2004 年 7 月 22 日第 31/2004 号法律	葡萄牙

类别	立法	国家
酷刑	《刑法典》，第 431-1 至 431-5 条	塞内加尔
	《刑法典》，第 102 条	斯洛文尼亚
	《刑法典》，第 264b 至 264j 条	瑞士
	1957 年《日内瓦四公约法》，第 1 节	联合王国
	《刑法典》，第 7.3.7 节	加拿大
	《联邦宪法》，第 5.1 条	马来西亚 <sup>a</sup>
	《刑法典》(第 574 号法令)，第 40、43、44、319、331、503 节	
侵略罪	《刑法典》，第 13 条	土耳其
	《刑法典》，第 182-1 条	土库曼斯坦
	1988 年《刑事司法法》，第 134 节	联合王国
	2004 年 7 月 22 日第 31/2004 号法律	葡萄牙
	《刑法典》，第 103 条	斯洛文尼亚
海盗行为及相关罪行	《刑法典》，第 74 节	加拿大
	《刑法典》，第 8 条	希腊
	1964 年《法院法》(第 91 号法)，第 22(a)(iv)款	马来西亚
	2004 年《海事执法机构法》(第 633 号法令)，第 6.3(C)节	
恐怖主义及相关罪行	《刑法典》(第 574 号法令)，第 3 节	
	《刑法典》，第 374 条	斯洛文尼亚
	1837 年《海盗法》，第 2 节	联合王国
	《刑法典》，第 7(3.72)和 7(3.73)节	加拿大
	《刑法典》，第 8 条	希腊
	《刑法典》，第 4 条	马来西亚
	2003 年 8 月 22 日第 52/2003 号法律，第 2 和 4 条	葡萄牙
与交通和通信有关的罪行	《刑法典》，第 279-1 至 279-3 条和第 279-5 条	塞内加尔
	《刑法典》，第 271 条	土库曼斯坦
	《刑法典》，第 7.2、7.2.1 和 7.2.2 节	加拿大
	1984 年《航空罪行法》	马来西亚
	1997 年《计算机犯罪法》，第 9 节	
	1998 年《通信和多媒体法》，第 4 节	

类别	立法	国家
	《刑法典》，第 13 条	土耳其
	1982 年《航空安全法》，第 1、2 和 6 节	联合王国
	1990 年《航空和海事安全法》，第 1、9 至 14 节	联合王国
贩运人口及相关罪行	《刑法典》，第 8 条	希腊
	2007 年《打击贩运人口和打击偷运移民法》，第 4 节	马来西亚
	《刑法典》，第 221 条	葡萄牙
	《刑法典》，第 129-1 和第 271-1 条	土库曼斯坦
	《刑法典》，第 13 条	土耳其
与毒品有关的犯罪	《刑法典》，第 8 条	希腊
	《刑法典》，第 13 条	土耳其
与核有关的罪行	《刑法典》，第 7.2.21 节	加拿大
	1983 年《核材料(罪行)法》，第 1 至 2(A)节	联合王国
与国家有关的罪行	《刑法典》，第 8 条	希腊
	《刑法典》，第 4 节	马来西亚
	《刑法典》，第 308 至 321、325 至 345 条	葡萄牙
	《刑法典》，第 13 条	土耳其
	《刑法典》，第 22 章，第 171 至 180 条，第 29 章，第 271 至 291 条，第 30 章，第 292 至 310 条	土库曼斯坦
经济罪	《刑法典》，第 8 条	希腊
	2001 年《反洗钱、反资助恐怖主义和反非法活动所得法》	马来西亚
	《刑法典》，第 262 至 271 条	葡萄牙
	《刑法典》，第 13 条	土耳其
类似奴隶制的做法	《联邦宪法》，第 6 条	马来西亚
	2007 年《打击贩运人口和打击偷运移民法》(第 670 号法)，第 2 节	
	2003 年《国家服务培训法》(第 628 号法)，第 6 条	
劫持人质	《刑法典》，第 7(3.1)节	加拿大
	1982 年《劫持人质法》，第 1 节	联合王国

类别	立法	国家
与受保护人员和联合国人员有关的罪行	《刑法典》，第 7(3)和 7(3.71)节	加拿大
	1978 年《应受国际保护人员法》，第 1 节	联合王国
	1997 年《联合国人员法》，第 1 至 3 节	联合王国
军事指挥官和/或上级责任相关罪行	CAHWCA，第 7.1、7.2 和 7.2.1 节	加拿大
希腊的兵役和兵役义务相关犯罪	《刑法典》，第 8 条	希腊
以希腊国家官员身份或在希腊设有办公地点的欧洲联盟机关或组织的官员身份实施的应受惩处的行为	《刑法典》，第 8 条	希腊
危害或针对希腊国家官员或在欧洲联盟机构或组织任职的希腊籍官员的行为，前提是该行为是在上述官员履行职责或与其履行职责有关的情况下实施的	《刑法典》，第 8 条	希腊
因希腊签署和批准具体条款或国际公约而适用希腊刑法的任何其他罪行	《刑法典》，第 8 条	希腊
交易战略物品	2010 年《战略贸易法》，第 4 节	马来西亚
假造模具、砵码和等价物	《刑法典》，第 262 至 271 条	葡萄牙
违反国际组织采取的限制性措施(制裁措施)	《刑法典》，第 374(a)条	斯洛文尼亚
危害未成年人的罪行	《刑法典》，第 5 条	瑞士
根据国际协定条款起诉的犯罪或罪行	《刑法典》，第 6 条	瑞士
故意污染环境	《刑法典》，第 13 条	土耳其
卖淫	《刑法典》，第 13 条	土耳其

缩写：CAHWCA，《危害人类罪和战争罪法》。

<sup>a</sup> 马来西亚澄清，关于酷刑和类似奴隶制的罪行，其国内立法或该国作为缔约国的国际公约都没有规定适用普遍管辖权。

表 3  
各国政府提及的相关条约，包括载有引渡或起诉条款的条约

## A. 全球文书

类别	文书	国家
人权	1930 年国际劳工组织《强迫或强制劳动公约》(第 29 号)	马来西亚
	1948 年《防止及惩治灭绝种族罪公约》	加拿大、马来西亚
	1956 年《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》	马来西亚
	1957 年国际劳工组织《废除强迫劳动公约》(第 105 号)	马来西亚
	1966 年《经济社会文化权利国际公约》	萨尔瓦多
	1966 年《公民及政治权利国际公约》	萨尔瓦多
	1984 年《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》	加拿大、联合王国
	1989 年《儿童权利公约》	马来西亚
	2006 年《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》	塞内加尔
	2006 年《残疾人权利公约》	马来西亚
武装冲突法	1949 年日内瓦四公约	加拿大、马来西亚、土库曼斯坦、联合王国、津巴布韦
海洋法	1982 年《联合国海洋法公约》	加拿大、马来西亚、斯洛文尼亚
海上航行安全	1988 年《制止危及海上航行安全非法行为公约》	加拿大、联合王国
	1988 年《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》	加拿大
航空器或民航安全	1963 年《关于在航空内进行犯罪和某些其他行为的东京公约》	马来西亚、土耳其
	1970 年《关于制止非法劫持航空器的公约》	加拿大、马来西亚、土耳其
	1971 年《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》	加拿大、马来西亚、土耳其、联合王国
	1988 年《补充〈关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约〉的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》	加拿大
麻醉药品和精神药物	1961 年《麻醉品单一公约》	土耳其
	1971 年《精神药物公约》	土耳其

类别	文书	国家
刑事事项	1973 年《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》	加拿大、土耳其、联合王国
	1979 年《反对劫持人质国际公约》	加拿大、联合王国
	1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》	加拿大、联合王国
	1998 年《国际刑事法院罗马规约》	加拿大、塞内加尔、斯洛文尼亚、瑞士
	2000 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约》	塞内加尔
	2000 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》	塞内加尔
	2000 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》	塞内加尔
	2001 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》	塞内加尔
	2003 年《联合国反腐败公约》	塞内加尔
核物质	1979 年《核材料和核设施实物保护公约》	加拿大、联合王国
	2005 年《〈核材料实物保护公约〉修正案》	加拿大
恐怖主义	1997 年《制止恐怖主义爆炸的国际公约》	加拿大
	1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》	加拿大、塞内加尔
	2005 年《制止核恐怖主义行为国际公约》	加拿大

## B. 区域文书

类别	文书	国家
人权	1969 年《美洲人权公约》	萨尔瓦多
恐怖主义	1977 年《欧洲制止恐怖主义公约》	土耳其
组织性文书	2000 年《非洲联盟组织法》	津巴布韦