



大会

第六十七届会议

正式记录

Distr.: General
12 February 2013
Chinese
Original: English

第六委员会

第 13 次会议简要记录

2012 年 10 月 18 日星期四上午 10 时在纽约总部举行

主席： 博尼法斯先生(副主席) (秘鲁)

目录

议程项目 84：普遍管辖权原则的范围和适用(续)

本记录可以更正。更正请在有关记录的印本上作出，由代表团成员一人署名，在印发之日
后一星期内送交正式记录编辑科科长(DC2-750, 2 United Nations Plaza)。

更正将按委员会分别汇编成册，在届会结束后印发。

12-55537 X (C)



请回收



因谢尔盖耶夫先生(乌克兰)缺席,副主席博尼法斯先生(秘鲁)代行主席职务。

上午 10 时 15 分宣布开会。

议程项目 84: 普遍管辖权原则的范围和适用(续)
(A/65/181、A/66/93 和 Add.1 及 A/67/116)

1. **Gaspar Martins 先生**(安哥拉)说,安哥拉代表团欢迎秘书长关于普遍管辖权原则的范围和适用的报告(A/67/116),并且与该报告有同样的关切。非洲联盟在打击有罪不罚方面有清楚明确的任务授权,安哥拉代表团强烈支持非洲联盟大会于 2012 年 7 月通过的关于对国际犯罪行使普遍管辖权的示范法,非洲各国可凭借该法克服普遍管辖权适用方面的限制。

2. 安哥拉代表团认为,普遍管辖权原则的范围和适用应受限于对国家主权和国家司法管辖机构的绝对尊重。不得出于降低对一国的国家司法管辖机构的尊重的目的或为了助长除正义以外的其他利益而任意适用普遍管辖权原则。在因行使普遍管辖权而引起的司法诉讼过程中,必须严格遵守《联合国宪章》确立的各项原则,普遍管辖权只能是对国家一级采取的行动的补充,只有在没有其他方式防止有罪不罚现象时才能予以实行。普遍管辖权不得侵犯国际法授予国家元首、外交人员和其他在职高级官员享有的豁免,也不得与国际刑事司法管辖权相混淆,后者由依据条约成立或安全理事会建立的国际刑事法庭行使。在这方面,他提到目前有 33 个非洲国家是《国际刑事法院罗马规约》的缔约国,因而构成了最大的区域缔约国群体。他希望委员会能够在大会第六十八届会议上解决与普遍管辖权有关的更为具体的问题。

3. **Steenkamp 女士**(南非)说,普遍管辖权原则的有效性并不存在问题,有问题的是其范围和适用。南非代表团支持秘书长报告(A/67/116)所载各项建议,并且同意该原则的适用在本质上应当属于特例,具有补充性,仅适用于出现受指控暴行的国家和/或受指控行凶者的国籍国不能或不愿开展调查和起诉的情况,而

且仅针对国际社会商定的少数罪行,例如奴隶贩卖、灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪。

4. 委员会和工作组要考虑的一个关键问题是,什么程度的豁免可构成普遍管辖权原则的适用例外,国际刑事法院的一些法官在 2000 年 4 月 11 日的逮捕证案(刚果民主共和国诉比利时)中表达了这样的观点。在这方面,或许有必要审查相关豁免的范围,探究是谁依据国际法享有豁免,所涉罪行的性质是否对这些豁免产生了影响,如果产生了影响,影响的程度如何。回答这些问题将极大地帮助解决会员国对滥用普遍管辖权原则的可能性所表达的关切。南非代表团愿考虑所有可能的方案,以加快有关这一议题的工作,包括请国际法委员会讨论该议题的某些方面或所有方面。

5. **Gumende 先生**(莫桑比克)说,非洲国家尤为关注这一议程项目,因为这些国家一直是个别法官,特别是某些欧洲国家的法官试图适用普遍管辖权原则的主要目标。莫桑比克代表团对明显违反国际法法规的准则起诉一些非洲领导人的单边举动感到担忧。所有会员国均应反思这种行为的政治和法律影响。

6. 为获得合法性并得到普遍接受,普遍管辖权的适用应在国际层面受到规范,并且应当符合相关的国际法律文书和《联合国宪章》,特别是《宪章》中与所有国家主权平等、不干涉国家内政以及国家官员特别是国家元首享有豁免权有关的不可协商的规定。国际社会必须制定普遍管辖权的适用标准,并确定可对其适用普遍管辖权的罪行和导致适用普遍管辖权的情形。

7. 莫桑比克代表团虽然强烈谴责出于政治动机适用普遍管辖权原则,但承认该原则是起诉国际条约规定的某些严重罪行犯罪人的重要工具,而且适当运用该原则可加强国家和国际层面的法治;不应容忍或接受有罪不罚现象。莫桑比克代表团仍然会与其他会员国分享信息和实践。

8. **Petrosyan 先生**(俄罗斯联邦)说,俄罗斯联邦代表团承认普遍管辖权对于打击有罪不罚现象十分重要。

不过，除非建立明确的法律框架，否则在实行时就应格外谨慎；在很多情况下，国家司法当局适用或滥用普遍管辖权对国与国之间的关系造成严重影响。在打击大多数严重的国际罪行不受惩罚的现象时，还可以采用其他争议较小的工具。我们应当谨记，国际刑事司法体系的工作，特别是国际刑事法院的工作，与普遍管辖权这一议题无关，在行使普遍管辖权时必须遵守与豁免国家官员有关的习惯国际法规则。许多试图在国家层面扩大普遍管辖权的行为，包括在外国法院而不是在国际法院限制官员豁免权的行为，已造成严重的政治紧张局势，也不符合司法利益。

9. 委员会近年来的讨论有助于澄清普遍管辖权适用方面出现的多个重要的理论和实践问题，秘书处编写的报告也阐明了不同国家的各种做法。国际法委员会也在豁免国家官员不受外国司法管辖以及“或引渡或起诉”义务的议题项下审议普遍管辖权原则。所有这些发展都值得欢迎；不过，意见分歧仍然存在，即便是对于委员会是否应继续就该议题开展细致的工作这个问题，也未能形成共识，更不用说制定统一的普遍管辖权适用标准和准则。过去一年的辩论并未取得明显进展，也不太可能基于委员会目前掌握的材料取得更多进展。尽管如此，还是存在调和立场的可能性，俄罗斯联邦代表团期待工作组进一步讨论该议题。

10. **任晓霞女士**(中国)说，从几年来的辩论和一些国家提交的书面评论看，各国在普遍管辖权立法和司法方面存在不同实践，国际社会对普遍管辖权的定义、法律地位、范围和适用条件等方面存在不同看法。各国继续就该议题交换意见将有助于减少分歧。普遍管辖权与“或引渡或起诉”规则是两个不同的概念。普遍管辖权是指在缺乏犯罪行为地、犯罪嫌疑人、犯罪受害人或犯罪行为损害国家安全和重大利益等联系因素的情形下可行使的一种管辖权，它是对国家属地、属人和保护性管辖权的补充。基于现行国际法，各国对公海上发生的海盗行为行使普遍管辖权；

除此之外，各国对其他情形下是否可行使普遍管辖权存在明显分歧和争议。

11. 各国在行使普遍管辖权时，应遵守以下条件：一是管辖对象应限于国际条约规定的和公认的习惯国际法规则确认的针对国际社会共同利益的犯罪行为；二是必须尊重其他国家依据属地、属人和保护性原则享有的优先管辖权；三是应尊重国际法上的豁免规则，包括国家、国家元首和官员、外交和领事人员享有的豁免；四是应尊重国家主权平等和不干涉内政等国际法基本原则。

12. 普遍管辖权是一个涉及法律、政治和外交的综合性问题，也是一个存在重大争议、远未达成共识的问题。厘清普遍管辖权的含义，明确其适用范围和条件，对于防止出于政治目的滥用普遍管辖权，维护国际关系稳定和健康发展具有重要意义。中国代表团赞同设立工作组继续讨论普遍管辖权的范围和适用问题，并愿积极参与。

13. **Mogami 女士**(博茨瓦纳)说，虽然普遍管辖权原则在国际层面已得到普遍认可，但秘书长的报告(A/67/116)指出，尚未对该原则的定义、范围和适用达成共识。对这一相关事项缺乏共识破坏了国际一级的法治，产生对滥用普遍管辖权的关切；必须避免有选择性、前后不一致或任意的适用。博茨瓦纳代表团正在研究报告中体现的各国提交的信息，以确定趋同领域和那些需要更深入的领域。

14. 博茨瓦纳代表团强烈反对选择性地适用普遍管辖权。在商定定义之前，必须把重点放在避免前后不一致地适用该原则方面。普遍管辖权的理论基础在于有必要确保包括危害人类罪在内的严重罪行不会得不到惩处；因此，她敦促所有国家充分调查战争罪和其他被指控在其领土内或由其国民实施的严重罪行，这样一来就可以使普遍管辖权原则成为解决问题的最后手段。

15. **Quidenus 女士**(奥地利)说，考虑到打击有罪不罚现象的共同努力，奥地利政府支持普遍管辖权的基本

观点，但这个概念已经在国际社会引起了关切，有时还带来紧张局势，围绕它产生了相当大的混乱。奥地利代表团赞扬工作组付出的努力，但认为委员会并非适于讨论此类复杂法律问题的论坛；为避免讨论中普遍存在的某些误解，有必要进行详细的分析。因此奥地利政府支持关于请求国际法委员会审议该议题的想法。

16. **Mahmood 先生**(孟加拉国)说，普遍管辖权原则是起诉国际条约规定的滔天大罪的有用工具；不过应当谨慎实施，以确保该原则不会被滥用于政治或其他目的。委员会关于该议题的讨论正沿着正确的方向进行，孟加拉国代表团支持成立该工作组。

17. 在适用普遍管辖权原则时，必须尊重《联合国宪章》所载的各项原则，特别是主权平等、国家政治独立和不干涉国家内政的原则。此外，必须非常注意不得违反国际法授予国家元首、外交人员和其他现职高级官员享有的豁免权。

18. **Kohona 先生**(斯里兰卡)说，普遍管辖权是一个仍在不断演变的国际司法领域，其复杂的法律、政治和外交影响至今尚未澄清。由于一些国家的法院越来越多地适用普遍管辖权，导致其他国家颁布立法以期限制其使用。鉴于该领域已逐步形成立法，重要的是倾听所有关于这一问题的看法。非但不得为了实现政治目的而有选择性地任意适用普遍管辖权，而且应适当考虑既定的国际法原则，包括国家主权平等、属地管辖权、不干涉国家内政以及官员豁免等原则。

19. 必须尊重各国通过自身机制处理有罪不罚事件的主权。国家官员和外交人员享有豁免权具有充分理由，历来得到承认；针对他们的做法已被证明有碍于外交对话，是一种令人不安的试探外交特权和豁免权范围的尝试。不应把普遍管辖权作为削弱合法性的工具，合法性是民选政府在寻求建立民主机制解决违法问题或制定和解进程的基石，历史上的许多混乱情形需要时间来抚平，而不是对司法惩罚如救世主般敬奉。

20. 如果一国的司法机制已经在处理案件，就不得在另一个管辖区行使普遍管辖权。由于在犯罪发生地国能更方便地获得证据而且也能更接近受害方，因此最适于在犯罪发生国来调查和起诉罪行。令人不安的是，少数管辖区和一些法官无视大多数国家的重要意见，试图适用普遍管辖权原则。此外令人沮丧的是，在一些案件中，国家司法官员不与所涉国家合作，单方面展开调查，并且忽视国家法院做出的裁决。任何选择缺席适用普遍管辖权的国家都必须采取保障措施防止滥用该原则。

21. 正如亨利·基辛格在 2001 年 7/8 月版的《外交事务》上发表的一篇题为“普遍管辖权的圈套：司法暴政风险”的文章所述，这种制度“将赋予世界任何地方的任何法官以强令引渡的权力，用裁判官自己的判断取代[其他国家]的和解程序，[将]使被告屈从于裁判官所在国的刑事程序，该国的法律制度也许不为被告所熟悉，而且会迫使被告千里迢迢带来证据和证人。这样的制度远远超出了[安全理事会为战争罪法庭]确立的明确且有限的任务授权。”

22. 为确保普遍管辖权仍可作为各国努力打击对最恶劣的国际罪行有罪不罚现象的一项工具，必须进行核对和加以平衡。斯里兰卡政府欣见若干国家强化了与普遍管辖权所涵盖罪行有关的逮捕证方面的立法。普遍管辖权原则的发展和适用必须遵从国际共识，而不是听从那些眼光短浅、目标狭隘的鼓吹群体的指挥，这也是国际法委员会可开展有益审查的一个议题。

23. **Hill 先生**(美利坚合众国)说，尽管普遍管辖权原则具有重要意义，而且该原则长期以来一直是涉及海盗行为的国际法的一部分，但对于普遍性罪行，其适用方面的基本问题仍然存在。这些问题涉及该原则的定义和范围、其与条约义务和豁免法的关系以及确保以适当方式行使普遍管辖权的必要性，包括其他国家要求行使管辖权的情况。还需要进一步审查普遍管辖权的实际适用情况，包括其行使时的环境和频率；是否可以同时依赖替代性管辖权依据的问题；以及可用于防止不适当起诉的保障措施。美国代表团欢迎关于

这一做法的信息以及更多国家的意见，并期待尽可能以切实的方式审议该问题。

24. **Ramirez-Gaston 先生**(秘鲁)说，从包括秘鲁在内的各国提供的信息可以看出，在过去三年里，所有国家都承认普遍管辖权是打击有罪不罚现象的重要工具；是在无法适用其他管辖权依据，例如属地管辖权以及主动或被动属人管辖权的情况下作为最后手段予以适用的一种补充制度；被告必须在法院地国出庭；国际法规定的豁免权必须得到尊重。不过，在以下方面还是存在意见分歧：普遍管辖权适用于哪些罪行以及这些罪行的法源问题；一国是否可在国内法未做出规定的情况下行使该管辖权的问题；哪些官员依据国际法对该管辖权享有豁免权；缺少促进行使普遍管辖权的合作与援助机制。

25. 秘鲁《刑法》确立了惩处国际条约规定的犯罪行为的义务；因此，对于《1949 年日内瓦四公约》、及其《1977 年第一附加议定书》以及《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》等秘鲁已缔结且其中规定了普遍管辖权的条约所确认的罪行，秘鲁可以行使普遍管辖权。

26. 委员会是适于审议普遍管辖权的范围和适用问题的论坛。不过，为合理推进这项任务，需要国际法委员会提供投入。国际法委员会第六十四届会议报告(A/67/10)指出，考虑到普遍管辖权与国家官员对外国刑事司法管辖享有豁免及“或引渡或起诉”义务等议题的关系，委员会的一些成员都赞同委员会有必要对普遍管辖权进行审议，目前已将该问题列入委员会的议程。

27. **Baghaei Hamaneh 先生**(伊朗伊斯兰共和国)说，从各国收到的与普遍管辖权概念有关的信息表明，有关普遍管辖权的范围和适用的共识尚有待发展；需要采取渐进办法。工作组将为讨论委员会是否以及能在哪种程度上参与编撰和发展该议题这一关键问题提供有用平台。

28. 伊朗授权国家法院管辖在伊朗领土、领海或领空犯下的任何罪行。伊朗《刑法》也确立了国家法院有权管辖在伊朗境内部分实施的罪行；无论犯罪发生地如何，但犯罪结果在伊朗境内出现的罪行；在伊朗境外实施但受指控的犯罪人在伊朗境内或被引渡到伊朗的罪行；以及在伊朗领土之外的伊朗航空器上实施且受指控的犯罪人未被引渡到另一国接受起诉的罪行。国内法并未对普遍管辖权做出具体规定，伊朗法院也从未援引过该管辖权。不过，《刑法》承认国家法院对伊朗缔结的国际条约规定应受惩处的罪行享有管辖权，无论犯罪发生地在何处，也无论被告的国籍如何，但条件是被告在伊朗境内。

29. 伊朗伊斯兰共和国是许多国际反恐法律文书、《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》以及《联合国反腐败公约》的缔约国，几乎所有这些法律文书都确立了“或引渡或起诉”原则。不过，该原则不应与普遍管辖权概念相混淆。

30. 与普遍管辖权概念有关的重大关切是，其适用可能有悖于国际法的某些基本原则，特别是国家官员对外国刑事管辖权享有豁免权的原则，该原则源于国家的主权平等。还有人指出普遍管辖权理论被选择性地采用。对于普遍管辖权可适用于哪些性质的罪行、其适用条件和限制、嫌疑人与起诉国之间是否必须存在联系以及被指控的犯罪人是否必须在法院地国的问题，仍然存在争论。

31. 对外国国民行使刑事管辖权时应当秉承善意，不带偏见。不得任意适用，或者违反国际法授予国家元首和政府首脑、外交人员以及其他现职高级官员享有的豁免权。普遍管辖权的范围及其适用条件应依据相关的国际条约予以确定，同时顾及国际法的各项基本原则。在逮捕证案中，国际法院的几位法官指出，国际法并未规定缺席适用普遍管辖权。他们认为，国际条约规定只有在受指控的违法者位于所涉领土内的情况下才能特别适用普遍管辖权。

32. **Silva 先生**(巴西)说,普遍管辖权旨在打击对那些被指控犯下国际法规定的滔天大罪的个人有罪不罚的现象,那些罪行的严重程度令全人类的良知为之震惊,并且违反了必要的国际法准则。对于作为管辖权基础的更为统一的属地原则以及主动和被动属人原则,普遍管辖权属于例外。尽管按照国家主权平等原则,行使管辖权主要是领土所属国的责任,但打击对最严重罪行有罪不罚现象是一项载于多个国际条约的义务。普遍管辖权只能依据国际法和国际原则行使;它只能是国内法的补充,并且仅适用于特定罪行;不得任意行使或者为满足除正义之外的其他利益而行使。

33. 巴西代表团支持采取渐进方式讨论这一问题,并支持工作组尝试达成可接受的定义,与对普遍管辖权的范围和适用达成共同理解一样,普遍管辖权的定义也是避免不适当或选择性适用所必需的。工作组随后应审议普遍管辖权可适用的各种罪行及其对作为管辖权依据的属地和属人原则的从属性。如果时机适合,工作组还应审议是否需要取得犯罪地国的正式同意以及被指控的犯罪人是否必须在希望行使管辖权的国家境内。建议避免在多个法院地国起诉,因为这可能侵犯被告的权利。最有争议的问题之一是,如何才能协调普遍管辖权与国家官员享有的管辖权豁免。巴西代表团希望各会员国在适当时间商定一些核心要素时能够表现出灵活性。在讨论的现阶段,考虑就该问题通过一项统一国际标准为时尚早。

34. 巴西的立法承认作为刑事管辖权基础的属地原则以及主动和被动属人原则。巴西法院可对灭绝种族罪和巴西负有条约义务应予以制止的酷刑等其他罪行行使普遍管辖权。普遍管辖权必须由一国的国内法做出规定;不能仅基于不违反合法性原则的习惯国际法行使。

35. 巴西目前正在修订其刑法,以确保与《国际刑事法院罗马规约》规定的各项义务相容。尽管普遍管辖权不同于国际法庭行使的刑事管辖权,但这两个机制

都有一个共同的目标,那就是打击对严重国际罪行的实施者有罪不罚的现象。

36. **Schonmann 女士**(以色列)说,关于普遍管辖权的定义和范围,大家的意见不一,这表明有必要进一步研究该议题。以色列代表团也认为,普遍管辖权明显不同于“或引渡或起诉”条约义务。此外,普遍管辖权是最后的手段;应优先考虑具有基本管辖权联系的国家。

37. 根据国际法,各国对行使普遍管辖权采取保障措施,以防止其被滥用。这种保障措施已在多个国家施行,其中包括限制对公诉机关提起刑事诉讼的权利,或者在基于普遍管辖权开展调查之前要求取得高级法律官员的授权。工作组获得关于更多国家在这方面的做法的信息将会有所帮助。

38. **Jafarov 先生**(阿塞拜疆)说,包括发展国际法理学在内,近年来在国家和国际层面已经采取了重大措施防止有罪不罚现象。对于国际社会关注的最严重的罪行,任何官方或政治地位都不能赋予豁免,这一点是毋庸置疑的。普遍管辖权原则是确保对违反国际法基本规范和原则的行为问责的重要工具,其适用有助于加强国家和国际一级的法治。

39. 阿塞拜疆将普遍管辖权的适用纳入了国内法,并批准了多项补充这些规定的国际法律文书。依据《刑法》,国家法院对在境外实施的一些罪行拥有管辖权,包括严重违反国际人道主义法和人权法的罪行以及阿塞拜疆缔结的国际条约所确定的罪行,无论犯罪人的国籍如何。

40. 调查和起诉严重违反国际法行为的主要责任由各国自己承担;普遍管辖权应被视为一项补充工具,仅在犯罪发生地国或受指控的犯罪人或受害人的国籍国不能或不愿起诉的情况下才能行使。

41. **Mokhtar 先生**(马来西亚)说,普遍管辖权原则是一个敏感的问题;对适用该原则的监管也许会被视为

限制行使国家主权，但不这样做就会使另一国的领土主权因适用该原则而受到侵犯。虽然马来西亚代表团不赞成进行国际监管，但还是认为各国在适用这一管辖权或颁布相关立法时应谨慎行事。

42. 断言所有国际条约都规定了普遍管辖权，这是一种误导；例如，依据反恐和打击贩毒的相关条约，缔约国承担的义务是确立基于国籍和领土的刑事管辖权。在马来西亚，为了使包括普遍管辖权相关义务在内的条约义务生效，必须通过实施立法。普遍管辖权原则不得与或引渡或起诉义务相混淆。此外，行使这一管辖权与豁免问题密切相关，在某些情况下仅适用于现职部长；因此，它仅适用于以官方身份实施的行为。

43. 普遍管辖权不是打击有罪不罚现象的唯一手段。属地主义和属人主义也是主要的管辖权依据；例如，各国必须调查和起诉据称在其境内实施或由其国民实施的战争罪。适用普遍管辖权或诉诸国际刑事法庭应当是最后的手段，只有在所涉国家未能采取行动的情况下才能使用。与国际人道主义法规定的义务相符的适当国家法律框架一定要到位，而且要为其提供必要资源。

44. 普遍管辖权问题应谨慎处理，因为有关其范围和适用的意见仍存在分歧。只有在商定这一概念的明确定义之后才能取得进一步的进展。

45. **Elyahou 女士**(红十字国际委员会观察员)说，各国提供的信息揭示了承认有义务对最严重的国际罪行行使普遍管辖权的趋势。这一趋势意味着，2010年10月由红十字国际委员会(红十字委员会)在日内瓦主办的第三次促进执行国际人道主义法国家委员会国际会议的结论意见以及这方面后来的发展情况得到了热烈的赞同。

46. 普遍管辖权是国际人道主义法主要文献所阐述的制度的核心。《1949年日内瓦四公约》及其《1977

年第一附加议定书》都规定各国负有法律义务，应搜寻被控严重违反这些法律文书的人，并将其带到各自的法庭受审，无论其国籍如何，也无论犯罪行为在哪里发生；各缔约国有义务在知晓此类犯罪行为的实施者入境之后尽快采取行动。其他国际法律文书也载有类似的义务。

47. 国家的实践有助于统一习惯法，各国依据习惯法有权对战争罪，包括严重违反《日内瓦公约》和《第二附加议定书》共同第3条规定的行为，以及《国际刑事法院罗马规约》规定的其他罪行行使普遍管辖权，无论这些罪行是否在国际或非国际武装冲突中发生。红十字国际委员会代表团高兴地注意到，当各国将《罗马规约》所述罪行纳入国内法以便能够起诉这些罪行时，通常并不会在各种可适用的管辖权依据之间做出区分。还有一点也令人感到鼓舞，那就是出现了克服与执行普遍管辖权有关的一些障碍的积极做法；例如，若干国家选择在该过程各个阶段把自己掌握的实际知识集中化和专门化。改进对国际罪行的调查和起诉的国家战略，包括以适用普遍管辖权原则的方式加以改进，必须包含保护证人和受害人的综合性办法。

48. 普遍管辖权不是解决有罪不罚现象的唯一途径；它是旨在加强惩罚措施的威慑作用的更广泛制度的一部分，只能在可以依据属地原则或者主动或被动属人原则行使管辖权的法院不能或不愿这样做时才能行使。为国家能力建设提供投资对于使最接近犯罪发生地的法院能够在完全符合国际法相关规定的情况下审理案件至关重要。

49. 红十字委员会将继续促进委员会讨论普遍管辖权原则的范围和适用问题，并为通过红十字委员会的国际人道主义法咨询事务处提出请求的国家提供支助。

上午 11 时 40 分散会。