



大会

第七十二届会议

正式记录

Distr.: General
13 November 2017
Chinese
Original: English

第六委员会

第 14 次会议简要记录

2017 年 10 月 12 日星期四上午 10 时在纽约总部举行

主席： 加福尔先生.....(新加坡)

目录

议程项目 85： 普遍管辖权原则的范围和适用(续)

项目 82： 驱逐外国人

本记录可以更正。

更正请在一份备忘录内，以一种工作语文提出，并反映在记录文本上。更正请尽快送交文件管理科科长(dms@un.org)。

更正后的记录将以电子文本方式在联合国正式文件系统(<http://documents.un.org/>)上重发。

17-18014 (C)



请回收 



上午 10 时 10 分开会。

议程项目 85：普遍管辖权原则的范围和适用(续)
(A/72/112)

1. **Stephen Smith 先生**(联合国)说, 联合国代表团的^{理解是}, 普遍管辖权是指不论受害人国籍、行为地点或者罪行与起诉国之间的其他联系, 对一项罪行确立的国家管辖权。普遍管辖权应有别于条约所建立的国际司法机制(包括国际刑事法院)的管辖权, 也应有别于一国法院起诉其国民在海外犯下的罪行时行使的域外管辖权。普遍管辖权还应有别于规定“引渡或起诉”制度的条约所确立的管辖权, 虽然包括联合国在内的一些国家有可能为了执行此类条约而在国内法中确立普遍管辖权。
2. 目前只对少数具体罪行确立了普遍管辖权, 包括如严重违反《日内瓦四公约》的行为等最严重的国际罪行, 以及像海盗行为这种罪行。如果后一类罪行不受普遍管辖权的管辖, 犯罪者就很有可能逃脱任何国家的管辖。对于普遍管辖权是否适用于少数其他罪行^{的问题}, 还缺乏国际共识。属地管辖反映了一个一般规则, 即罪行实施地的国家当局最适合起诉这一罪行, 因为证据和证人都在。但并非总可能行使或适合行使属地管辖权。在这种情况下, 普遍管辖权可以是一个重要而且必要的工具。但应当制定程序保障措施, 确保负责任地行使普遍管辖权。
3. 在联合国法院确立普遍管辖权在法律上并不复杂, 因为议会已立法授权法院对某些罪行行使普遍管辖权。在决定起诉前, 当局评估被告人是否享有国际法规定的豁免, 也会进行实际考量, 例如取证方面的困难。如果同样的事实曾在另一个司法管辖区的刑事诉讼中审理过, 即使是用于较轻的罪名, 也会因原已定罪和原已开释原则是否能阻止在联合国进行刑事诉讼的问题而产生困难。
4. **Pierce 女士**(美利坚合众国)欢迎第六委员会继续审议这一议题。她说, 尽管普遍管辖权原则具有重要意义, 且长期以来一直是关于海盗行为的国际法的组成部分, 但在对万国公罪行使该原则的基本问题仍然存在。以往关于这个问题的讨论和报告有助于确定已

达成共识之处以及意见分歧。为进一步就这一议题开展工作可采取哪些新的务实做法, 美国代表团期待听取其他代表团的意见。

5. **Habib 先生**(印度尼西亚)说, 要杜绝有罪不罚现象和保护被害人的权利, 填补法律空白至关重要。如果不明确普遍管辖权的范围和适用情况并对此缺乏共识, 就可能在对外国国民适用国内法律时出现不一致、不恰当甚至滥用的问题, 还可能损害国际法的基本原则, 如国家官员免受外国刑事管辖的原则。因此, 需要谨慎行事。必须阐明所有概念上的含糊之处, 确定属于普遍管辖范围的罪行, 并确立适用普遍管辖权的条件。
6. 普遍管辖权应补充国家管辖权和属地管辖权, 并应只在没有国家能够或愿意行使其管辖权的特殊情况下行使。此外, 普遍管辖权的行使应充分尊重《联合国宪章》所载的各项原则, 包括诚信、各国主权平等和领土完整等原则。
7. 对这一事项达成国际共识将促进在涉及两个或更多管辖区的法律诉讼中开展合作。为确保正当法律程序和公平审判, 行使普遍管辖权的国家官员必须能够从其他管辖区的当局那里获得证据和证词。他们在处理其他实际考量时也将需要得到协助, 而且他们可能希望要求被指控的犯罪人出席, 虽然这只有在罪行发生国或犯罪人国籍国同意的情况下才行。印度尼西亚代表团支持大会继续讨论该专题。
8. **Rugwabiza 女士**(卢旺达)说, 国际刑事司法目前面临公信力危机, 第六委员会不应忽视这个问题。普遍管辖权原则包含政治和法律两个层面, 这两个层面都值得考虑。人们常说, 普遍管辖权对打击有罪不罚至关重要。在这方面, 她希望指出, 1994 年卢旺达境内灭绝种族行为的许多主谋不仅仍然在逃, 而且安全理事会中的常任理事国还给他们安全庇护。
9. 虽然卢旺达代表团并不质疑这一原则的合法性, 但拒绝将其用于政治原因。必须妥当兼顾终止有罪不罚文化的需要和防止滥用普遍管辖权原则的需要。世界上任何地方的法官都不应有权出于政治原因对一个独立的主权国家使用该原则。为了避免政治操纵, 应只有在征询国际刑事警察组织(国际刑警组织)对现有证据的意见后才签发国际逮捕令。任何国家都不应

感到有义务遵守另一国法官签发的逮捕证，如果该逮捕证的签发没有得到国际刑警组织的认可。此外，应当建立一个审查制度。根据这一制度，可以向其他法官或法院上诉一名法官作出的签发国际逮捕证或起诉另一国领导人的决定。在该审查程序结束之前，应允许个人和国家正常活动或运作。

10. 国际司法体系应基于共同的价值观以及国家间的相互尊重，在运用普遍管辖权这一崇高原则时不应存在双重标准或滥用。

11. **Eiermann 先生**(列支敦士登)指出几乎三分之二的会员国已批准《国际刑事法院罗马规约》。他说，打击不惩罚国际法规定的最严重罪行的斗争已取得重大进展。然而，许多犯罪人继续在国际刑事法院的管辖范围之外活动。因此，尽管不易实现，普及《罗马规约》仍然是一个重要目标。因为安全理事会发现自己在很大程度上无法将大规模暴行的情况移交国际刑事法院，特别是由于有成员国使用否决权或威胁使用否决权，所以有罪不罚这一漏洞更加严重。

12. 国家对调查和起诉国际法规定的最严重罪行负主要责任。但是，如果一国不愿或不能这样做，且国际努力都失败，则其他国家可行使普遍管辖权，防止有罪不罚现象。根据普遍管辖权原则进行起诉是追究暴行实施者责任的国际努力日益重要的一部分，而且表明各国广泛认同普遍管辖权原则的重要性及其目标：为受害人伸张正义，遏制今后的犯罪行为，并消除侵犯人权者的避风港。虽然已就这一原则达成共识，但正如秘书长的报告(A/72/112)所示，各国对其执行方式仍持有不同意见。例如，一国可能只在其拘押了被指控的犯罪人的情况下才愿意行使管辖权，或不管犯罪人身在何处都选择这样做。以前，如此行使普遍管辖权曾导致争端，但也取得过成功，如最近结束的起诉侯赛因·哈布雷一案。

13. 鉴于叙利亚武装冲突中犯下的罪行，普遍管辖权的重要性最近变得明显。叙利亚国家司法部门对调查和起诉其境内所犯罪行负主要责任，但正如人权理事会设立的独立国际调查委员会的报告(A/HRC/28/69)所指出，叙利亚国家司法部门不愿意和无法这样做。此外，将这一情况移交国际刑事法院的安全理事会一项决议在 2014 年被否决。因此，行使普遍管辖权是

各国至少可用来打击有罪不罚现象的少数方法之一。列支敦士登代表团欢迎为此所作的一切努力，包括在各欧洲法院对叙利亚犯罪人的起诉越来越多。

14. 他还想强调协助调查和起诉自 2011 年 3 月以来在阿拉伯叙利亚共和国境内犯下国际法所规定最严重罪行者的国际公正独立机制的重要作用，并鼓励各国配合该机制，而且提供政治和资金方面的支持。关于正在讨论的专题，值得指出的是该机制通常不会在可能根据普遍管辖权进行缺席审判的情况下分享信息。虽然普遍管辖权原则的范围依然有限，但仍应鼓励各国继续在所有其他国家和国际努力都失败的暴行案件中利用这一原则。

15. **Horňáčková 女士**(捷克)说，普遍管辖权是打击最严重罪行不受惩罚现象的一个重要工具。但其范围和适用的问题主要是法律性质的问题，应进行透彻的法律分析。第六委员会就该专题开展工作的现有形式潜力已尽，因此捷克代表团依然认为应将专题提交国际法委员会研究。国际法委员会是专家机构，可以给这个专题分配充足的时间，还可以利用其研究密切相关的其他专题时获得的知识处理这个问题。此外，将此专题转交国际法委员会也将表明第六委员会决心加强同国际法委员会的互动。

16. **Umasankar 先生**(印度)说，必须将犯罪人绳之以法，不能让犯罪人因为缺乏管辖权等程序性技术问题而逍遥法外。刑事管辖权的行使一般基于属地、国籍或保护原则，其共同特征是主张管辖权的国家和所犯罪行之间的联系。但在普遍管辖权情况下，主张管辖权的国家与罪行或犯罪者之间没有联系。行使普遍管辖权的理由是因为某些罪行具有影响所有国家利益的性质。

17. 对公海上的海盗行为的普遍管辖权已纳入《联合国海洋法公约》。因此，公海上的海盗行为是主张对其行使普遍管辖权而无争议的唯一罪行。各种国际条约对某些其他罪行规定了普遍管辖权，如灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪和酷刑，但仍不清楚的是，这些条约所规定的管辖权是否可以转换成能够共同行使的管辖权，不论其他有关国家是否是条约缔约国。以下方面也仍然存在问题：延伸普遍管辖权的依据；普

遍管辖权与豁免、赦免和特赦法律之间的关系；与国内法的协调一致。

18. 因为普遍管辖权概念没有商定的定义，所以必须注意确保不会在任何刑事或民事案件中滥用。此外，普遍管辖权原则绝不能与广泛承认的“或引渡或审判”义务相混淆。

19. **Piiskop 女士**(爱沙尼亚)说，进行开放、透明和建设性的讨论是使审议普遍管辖权的范围和适用工作取得进展的关键。虽然爱沙尼亚代表团承认在涉及国家主权原则、国家官员豁免原则和属人原则时会产生难题，但认为普遍管辖权是打击有罪不罚现象的重要工具。尽管如此，普遍管辖权应当作为最后手段，并应仅用于最恶劣的国际罪行。试图制定一份详尽的适用普遍管辖权原则的罪行清单尚为时过早；但有必要规定适用条件或指导方针。在这方面，交流关于各国经验的信息极为重要。请国际法委员会编写关于该专题的研究报告或许也是明智之举。

20. 根据爱沙尼亚法律，其《刑法》适用于在境外实施按照爱沙尼亚必须履行的国际义务应予惩罚的任何行为。预防和起诉严重违反国际法的行为是所有国家的道德义务。

21. **Ahamad 女士**(马来西亚)回顾马来西亚提交了关于普遍管辖权原则的大量评论意见，并分享了关于可适用的马来西亚国内立法的信息。她说，必须对普遍管辖权原则达成共同的认识，不仅是为了缩小会员国对其范围和适用的不同意见之间的差距，而且也是为了确保充分尊重各国的主权和领土完整。令人关切的是，第六委员会中对普遍管辖权所适用的罪行清单缺少建设性讨论。尽管为更清楚地了解普遍管辖权的范围和适用继续努力开展真相调查很重要，但第六委员会应当考虑采取更具体的行动，如开始对会员国和相关观察员提供的评论意见和信息进行深入分析，或将这个专题移交国际法委员会。然而，在采取任何此类步骤之前，第六委员会必须商定界定普遍管辖权概念的明确标准。此外，应当适当考虑实际问题，如物证的处理和不同管辖区的证人所提供的证词。

22. **Mukongo Ngay 先生**(刚果民主共和国)说，毫无疑问，普遍管辖权有助于打击有罪不罚现象。国际刑

事法院和各种特设法庭的管辖权有其局限，而且行使普遍管辖权的各国国内法院收到的投诉越来越多，说明普遍管辖权在打击有罪不罚现象中发挥着核心作用。然而，以随意的方式适用该原则已导致滥用和违法行为。最近，另一个行使普遍管辖权的国家的法官对约 30 位现任或前任国家高级官员发起刑事调查——奇怪的是其中大部分官员来自南半球国家。如果所有 193 个联合国会员国都行使普遍管辖权，就会产生混乱；在一个全球化世界中，比以往任何时候都更需要确保国家间的有序关系。

23. 因此，刚果代表团欢迎第六委员会继续审议普遍管辖权的范围和适用问题。然而，第六委员会关于该专题的工作应当与联合国其他机构的工作协调，以免造成各自为政，从而有可能使力求正确认识这一概念的努力进一步复杂化。虽然审议工作已进行八年多，但进展甚微。因此，刚果代表团呼吁该专题工作组加倍努力，使讨论最终能制定一套一致商定和普遍适用的规则，甚或更理想地，产生一项不具约束力的国际法律文书。这项文书必须客观，并在适用普遍管辖权时尊重非选择性原则，以便消除适用普遍管辖权时的双重标准和政治化倾向。在适用普遍管辖权时必须尊重国家主权平等原则、不干涉他国内政原则和国家官员(特别是国家元首和政府首脑)免受外国刑事管辖的原则。

24. **Nguyen Nam Duong 先生**(越南)说，普遍管辖权的界定和适用应符合《联合国宪章》和国际法所载的原则，包括国家主权平等、不干涉他国内政和豁免国家官员等原则。只有最严重的国际罪行才应普遍管辖，而且只应作为最后手段使用，补充与罪行关系较紧密的国家行使的国家管辖权或属地管辖权。此外，只有被指控的犯罪者在其境内，且根据双重犯罪原则与罪行发生国和被指控犯罪者的国籍国讨论过引渡可能性后，这个国家才可行使普遍管辖权。

25. 越南政府认为，普遍管辖权是打击最严重罪行并防止有罪不罚现象的重要工具。越南政府遵循其作为缔约方的国际条约，在其 2015 年修正的《刑法》中对某些罪行确立了普遍管辖权。越南借此表明决心确保将犯有最严重国际罪行绳之以法，并确保在国家 and 国际层面维持法治。

26. 为确保一秉诚意并以公正方式行使普遍管辖权，越南代表团支持制定关于普遍管辖权范围和适用的共同标准。越南代表团还认为，第六委员会将从审查国际法院的裁决和判决以及国际法委员会的有关工作中获益，从而有助于解决普遍管辖权原则的范围和适用、定义、适用普遍管辖权的严重国际罪行清单及普遍管辖权的适用条件方面的未决问题。

27. **Hitti 先生**(黎巴嫩)说，当前国际社会正面临暴行和其他严重违反国际法的行为。在这个时候，必须力求实现问责、维护国际正义和防止有罪不罚这些共同目标。普遍管辖权原则是实现这些目标的关键。然而，必须商定一份应适用普遍管辖权原则的罪行通用清单，并商定这些罪行的定义。选择性适用或滥用该原则将会使其沦为一个政治工具。根据补充性原则，各国依据属地管辖权或国家管辖权，负有起诉被指控犯罪者的主要责任。只有当国家无法或不愿这样做时，才应适用普遍管辖权。

28. **Bagherpour Ardekani 先生**(伊朗伊斯兰共和国)说，普遍管辖权的理由似乎是：必须将某些特别严重的罪行视为是对整个国际社会而不是对某个国家实施的罪行；为了避免有罪不罚，无论罪行在何地实施，被告应在逮捕国被起诉。但是，会员国对普遍管辖权及其可适用的罪行并无法律和概念上的共识。如果普遍管辖权的解释和适用仍由国家司法当局酌处，则普遍管辖权的适用条件将变得更加支离破碎和五花八门。事实上，正如国际法院一名法官在 2000 年 4 月 11 日逮捕证(刚果民主共和国诉比利时)一案中所指出的，如果不管被指控的犯罪者身在何处，将起诉此类罪行的管辖权授予全世界每个国家，就会导致司法方面的彻底混乱。此外，国际法院院长和大部分法官指出，缺席适用普遍管辖权是国际协定法闻所未闻的。

29. 在伊朗存在行使普遍管辖权的法律依据。新的《伊朗刑法典》规定审判和惩罚国际条约或特别法(即规定无论被告或受害者为何国籍或罪行在何地实施，都要对罪行实施者进行起诉的国内成文法)认定为国际罪行的犯罪者。然而，为了进行这种起诉，被指控的犯罪者必须在伊朗。《伊朗民法典》规定，伊朗和其他国家缔结的符合《宪法》的条约具有国内法效力。因此，条约中所有涉及行使普遍管辖权的条款，如伊

朗为缔约方的《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》第五条，一旦通过并纳入国家法律体系，就被认为是伊朗法律的一部分。

30. 伊朗政府将普遍管辖权视为行使刑事管辖权时基于条约的一种特殊情况。普遍管辖权不应取代属地管辖权这一国家主权平等原则的核心，并且只应对最令人发指的罪行主张普遍管辖权。如果将其用于不太严重的罪行，就会使其合法性遭到质疑。此外，不应有选择性地或以不符合国际法相关原则(包括国家主权、领土完整和国家官员免受外国刑事管辖等原则)的方式行使普遍管辖权。

31. **Atlassi 先生**(摩洛哥)说，普遍管辖权的目的是打击有罪不罚现象。但那些适用者必须遵守国际法和《联合国宪章》所载的原则，包括各国主权平等和领土完整原则。摩洛哥法律载有若干属于普遍管辖权原则范围的规定。例如，《宪法》和《刑法》修订草案承认一系列普遍管辖权所涵盖的罪行，包括灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪和强迫失踪，同时《刑事诉讼法》修订草案规定，法定时效不适用于严重罪行。

32. 摩洛哥立法对引发普遍管辖权的行为和罪行作了规定，但并未对任何阻止适用普遍管辖权或可能造成的有罪不罚作出规定。在摩洛哥，普遍管辖权被视为一项任择原则，而不是具有约束力的规则；国家法院虽被认为优先拥有这种管辖权，但并没有行使义务。普遍管辖权也被视为一种预防性原则，因为可用于弥补国家司法体系在起诉严重罪行方面的不足。摩洛哥是 1949 年日内瓦四公约及其第一和第二任择议定书的缔约国，且撤回了对《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》第 20 条的保留意见。摩洛哥认为，管辖权的依据除了《罗马规约》规定的普遍管辖权原则所衍生的以外，还有“或引渡或起诉”义务。

33. **Maope 先生**(莱索托)说，普遍管辖权原则是国际法的组成部分，使原本无法实现正义的地方可以实现正义。但是该项原则的定义本身并不是第六委员会所面临的问题。该专题列入议程的唯一目的是在普遍管辖权屡遭滥用后对其范围和适用作出定义。莱索托代表团希望该专题的审议重点重新回到第六委员会所面对的真正问题上。

34. 如果适用得当, 普遍管辖权是在全球打击有罪不罚现象的一种有效方式, 但如果出于政治操纵或利用的目的滥用普遍管辖权, 就可能危及国际法律、秩序和安全。莱索托代表团坚决反对这种滥用行为。这种行为违反国家主权平等和独立的原则。必须避免任意或选择性地适用普遍管辖权原则。在这方面, 莱索托代表团指出对普遍管辖权经常出现的批评, 即可被国家滥用, 篡夺他国(特别是非洲国家)的主权完整。莱索托代表团还指出, 非洲联盟的各项决议对滥用普遍管辖权原则侵犯国家官员的豁免权深表关切。

35. **Fernández Valoni** 先生(阿根廷)说, 影响整个国际社会的最严重罪行必须受到惩罚。各国对这种罪行的责任人行使刑事管辖权。调查和起诉的主要责任在于罪行实施地国家或因为犯罪者或受害者的国籍而与罪行有联系的其他国家。尽管如此, 在这些国家不能或不愿行使管辖权的情况下, 与罪行不存在直接关系的其他国家可通过行使普遍管辖权填补这一空白, 对此条约和习惯法规则都作出了具体规定。但这是一个特殊和补充性工具, 其使用必须符合国际法的有关规则。

36. 无限制地适用普遍管辖权可导致国家之间的管辖权冲突, 并可能对个人滥用程序, 或导致出于政治动机的起诉。因此, 制定明确规则指导普遍管辖权的行使, 会有裨益。阿根廷代表团支持迄今为止工作组为澄清各种问题和对普遍管辖权原则达成更好的理解而采取的循序渐进办法。然而, 阿根廷代表团也赞成请国际法委员会研究这一专题。

37. **Fernández Juárez** 女士(委内瑞拉玻利瓦尔共和国)说, 普遍管辖权是防止有罪不罚和加强司法的国际法制度。因此, 是国际法规定普遍管辖权的适用范围, 使各国能行使普遍管辖权补充依据属地或国籍原则确立的主权管辖权。普遍管辖权是一个特殊措施, 不应与国际刑事管辖权或引渡或起诉义务混为一谈。委内瑞拉代表团认为, 有必要继续研究可适用普遍管辖权的罪行类别, 以避免可能导致不公正的不当解释。委内瑞拉代表团认为, 在国际一级将该原则制度化的最佳办法是达成一项融合其适用所需各要素的条约。

38. 尽管联合国过去开展过关于普遍管辖权的辩论, 但对其定义和范围仍缺乏法律上的明确性。为了确保

以公正和客观的方式适用该原则, 必须有清晰透明的定义和机制。在明确哪些行为可视为普遍管辖权范围内的罪行之前, 任何检察官都应无权适用该管辖权, 也不应认为其适用防止了有罪不罚现象, 从而证明施加处罚是正当的。特别令人关切的是, 有政治动机的检察官出于与寻求正义根本无关的理由, 肆意对他国公职人员行使普遍管辖权。这种行为违反对维护国际和平与安全至关重要的既定原则, 如国家主权平等、不干涉他国内政和尊重国家主权等, 因此削弱了国际一级的法治。

39. 为了防止普遍管辖权原则的政治化, 适用时不应无视国际法给予国家官员的豁免。在这方面, 委内瑞拉代表团认为, 不应按照指导国际刑事法院工作的概念框架处理普遍管辖权的范围和适用问题。上述概念框架不承认赋予国家高级官员的豁免。在任何情况下, 都应始终将普遍管辖权的适用视为对国家法院管辖权的补充。因此, 只有在具有国籍或属地管辖权的国家法院不能或不愿行使管辖权的情况下, 才能行使普遍管辖权。

40. 一国只能依据国际法规则援引普遍管辖权原则; 在这种情况下, 光援引国内法规是不够的。同样, 国内法院可以援引普遍管辖权的罪行必须在国际一级充分认定, 而且只应限于整个国际社会都严重关切的罪行。

41. 最后, 委内瑞拉代表团认为, 请国际法委员会对普遍管辖权的特点进行研究还为时过早。应首先在大会内部达成一致意见。

42. **Sabga** 先生(红十字国际委员会(红十字委员会)观察员)说, 普遍管辖权原则仍是一个确保预防严重违反国际人道主义法的行为或在一旦发生时予以惩罚的重要工具。1949年日内瓦四公约及其第一附加议定书规定, 缔约国有法律义务搜寻被控犯下其中界定为严重违反行为的人, 并不论国籍, 或将他们提交本国法院审判, 或将他们交给另一缔约国审判。其他国际文书也给缔约国规定了类似的义务, 要求缔约国对严重违反文书所载规则的行为, 授予本国法院某种形式的普遍管辖权。此外, 国家惯例和法律意见帮助巩固了下述习惯规则, 即各国有权对严重违反国际人道主义法的行为(尤其是战争罪)行使普遍管辖权。

43. 各国对调查和起诉被控严重违反国际人道主义法的行为人负有主要责任。但如果他们未能这样做，其他国家宣示普遍管辖权可以成为确保问责和防止有罪不罚的一个有效机制。红十字委员会已查明有 110 多个国家对严重违反国际人道主义法的行为确立了某种形式的普遍管辖权，其他国家则通过国家法院的裁决或其他手段实施普遍管辖权原则，如设立专门的司法部门调查和起诉指称的战争罪以及制定司法互助机制。这类起诉的数目已在稳步增长，表明各国正在有效行使普遍管辖权，堵住有罪不罚的漏洞。

44. 红十字委员会通过支持各国加强国内刑事立法和确立对此类违反行为的普遍管辖权——方法包括制作实用工具和编写如 1949 年日内瓦四公约的评注等技术文件，继续促进预防和惩治严重违反国际人道主义法行为的工作。红十字委员会鼓励各国确保它们给行使普遍管辖权附加的任何条件都旨在提高其有效性和可预测性，并确保这些条件不会毫无必要地限制将犯罪嫌疑人绳之以法的可能性。

45. **Grysa 主教**(教廷观察员)说，教廷代表团感谢第六委员会为在全世界进一步推动正义和防止有罪不罚所做的重要工作，。遭受有罪不罚后果的主要是生活在社会边缘的人，如穷人、少数族裔或宗教少数群体。建立普遍认同的管辖权规范以确保能够起诉最严重的侵犯基本人权的行进而达到威慑目的，是一个值得赞赏的目标。此外，也需要制定这种规范，以解决一方面各国确立已久的保护和捍卫其主权的权利而另一方面又需要追究民事和军事当局对各种暴行的责任来这两者之间复杂的矛盾关系。

46. 制定的任何一套规范都应当符合习惯国际法和刑事司法的基本原则，包括法无明文不为罪、法无明文者不罚、正当程序、无罪推定和不驱回等原则。这些规范还应坚定地扎根于属人原则：只要各国愿意并且能够进行起诉，国际社会就应交由它们处理。应当特别注意公共官员享有的管辖豁免以及搁置此类豁免必须满足的程序性条件。此外，应建立防止滥用普遍管辖权的机制。

47. 教廷代表团支持就这一专题展开进一步的工作，包括通过工作组展开工作，为普遍管辖权的适用建立一个基于规则的制度。国际法委员会关于危害人类罪

条款草案和关于国家官员免受外国刑事管辖的工作可对制定有关普遍管辖权的法律作出有益的贡献。

48. 最后，教廷代表团希望强调，鉴于当前的移民和难民危机，越来越有必要考虑扩大普遍管辖权的适用。必须谴责和制止威胁对民众实施暴行或果真实施暴行以此战略强迫民众流离失所的行为。

49. **Al Arsan 先生**(阿拉伯叙利亚共和国)在行使答辩权时说，列支敦士登代表受众所周知的另一国鼓动，出席第六委员会会议的唯一目的似乎就是鼓吹所谓的阿拉伯叙利亚共和国问题国际公正独立机制。叙利亚代表团将继续反对这种企图推动一个非法机制的拙劣行为，还将继续提请注意各种非法行动和导致这一机制得以建立的幕后金融利益。列支敦士登代表正在利用第六委员会发动诽谤阿拉伯叙利亚共和国合法政府的宣传运动。叙利亚代表团可以向该代表保证，尽管由于恐怖主义，叙利亚司法系统面临许多挑战，但将继续透明和廉正地运作下去。

50. 但列支敦士登的非法金融和银行系统却无法这样形容。这些系统协助清洗了来自石油和天然气行业的数百万美元；这些美元被用来购买武器，随后交给在阿拉伯叙利亚共和国境内活动的恐怖主义团体。这些恐怖主义团体使用这些武器摧毁叙利亚的基础设施，杀害叙利亚的公民。最近的一部纪录片揭示，列支敦士登银行也参与了毒品贸易所得的洗钱活动。列支敦士登这一坚定支持打击有罪不罚现象的国家，最终将因其公民的洗钱和武器采购活动而被追究责任。那些假装捍卫真理和正义的国家同时又与无视安全理事会反恐决议的国家结成伙伴关系，既有政治虚伪性，又有政治欺骗性。这种做法与创建联合国以求维护的那些原则毫不相干。

项目 82：驱逐外国人

51. **主席**回顾，根据第六委员会在讨论国际法委员会关于驱逐外国人的条款草案(国际法委员会于 2014 年通过条款草案)的报告(A/69/10, 第四章)后通过的大会第 69/119 号决议，将驱逐外国人的专题列入本届会议议程。没有关于此事项的预发文件。

52. **Jensen 先生**(丹麦)代表北欧国家(丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)发言。他说，这些国家仍不认为驱逐

外国人的专题适合于起草一项公约。虽然条款草案不无助益地描述了驱逐外国人方面的挑战，但许多方面的意见存在分歧，此外，关于此事已有重要和详尽的区域性规则。鉴于目前与移民有关的全球和区域进程，包括促进安全、有序和正常移民的全球契约方面的工作，北欧国家认为，最好的办法是让大会注意到国际法委员会已做的工作，若干年后再审议这一专题。

53. 更广泛而言，且在不影响条款草案未来地位的情况下，北欧国家希望强调，今后可能制订的关于驱逐外国人的公约或任何其他类型的文书都应明确规定，根据国际法，各国义务重新接纳在另一国没有合法住所的本国国民，这一义务适用于自愿和强制遣返两种情况。

54. **Arrocha Olabuenaga 先生**(墨西哥)说，自国际法委员会结束其关于驱逐外国人条款草案的工作这三年以来，与处理移民和难民有关的全球挑战大幅增加。一些国家最近采取的政策影响到墨西哥和许多其他国家的国民，完全违背国际人权标准。事实上，联合国人权事务高级专员强调指出了他的关切，即与 2016 年相比，2017 年拘留和驱逐的移民增加。在这一背景下，驱逐外国人的专题尤其具有现实意义；加强国际法律制度，在国家政策带有民族或族裔歧视色彩的情况下为移民提供有效的基本人权保护这种需要也具有特别的现实意义。

55. 条款草案所载的规定在几方面与当前面临的挑战有关。所有这些规定都有国际条约以及国际法院和各种区域人权法院判例方面的充实依据。这些规定包括如下要求：只有根据国家主管当局按照法律和国际法所规定的义务作出的合理裁决才能进行驱逐；除非出于国家安全或公共秩序的考量，否则禁止国家驱逐在其境内合法居住的难民，并禁止集体驱逐；要求在驱逐外国人时遵守国际人权标准，不因种族、民族、族裔或社会出身而有所歧视；有义务尊重家庭生活权，不应任意或非法干涉这一权利的行使；禁止为驱逐某一外国人而对其实施任意或惩罚性拘留；拟被驱逐的外国人享有程序权利。

56. 墨西哥代表团认为，大会不妨注意这些条款草案，且为了加强关于此事的国际标准，认真考虑这些条款草案最终可采取的形式。大会还不妨重新考虑条款草

案第 22 条第 2 款，内容是将外国人驱逐回他或她进入驱逐国之前的国家。墨西哥代表团认为，没有足够的国家惯例或法律确信认定存在这方面的习惯国际法。

57. 最后，墨西哥代表团希望指出，2011 年修订了《墨西哥宪法》，以保证可能被驱逐的外国人享有听证和正当程序的权利，并使《宪法》条款与规定这些权利的国际条约保持一致。

58. **Elsadig Ali Sayed Ahmed 先生**(苏丹)说，在当前全球化的世界里，驱逐外国人的专题仍然十分具有现实意义。这些条款草案旨在兼顾一国驱逐外国人的主权权利和保护拟被驱逐外国人的人权的需要。毫无疑问，各国有权驱逐外国人，但这样做时必须遵守国际公约和国际习惯法以及本国立法的规定。然而，在某些情况下，条款草案似乎超出了有关多边公约的规定和国际法的一般原则。例如，第 6 条草案(禁止驱逐难民)、第 11 条草案(禁止以没收财产为目的驱逐外国人)和第 13 条草案(尊重拟被驱逐外国人的人格尊严和人权的义务)扩大了所设想的保护范围和覆盖面，但削弱了施加限制的理由。

59. 在另一些情况下，条款草案似乎不平衡。例如，第 19 条草案(为驱逐目的实施的拘留)第 2(b)款指出，拘留外国人的时间长短仅可由法院或受制于司法审查的另一主管当局作出。这似乎对所有国家一律强加单一模式。第 23 条草案(不将外国人驱逐至其生命会受到威胁的国家的义务)第 2 款提出了类似的关切，因为还没有对废除死刑达成国际共识。与此同时，目前的条款草案明确区分了驱逐外国人和引渡罪犯，从而消除了早先版本中含糊不清的地方。

60. 苏丹代表团认为，国际法委员会在确定规则时往往过分重视条约机构的做法，但其中有些与条约中的规定并不一致。驱逐外国人的规则应由国家立法者在国家立法中确立。国家立法应规定自愿或非自愿进入该国领土、在该国逗留和离开的条件。然而，国家立法还应承认，外国人享有某些按照国际法原则必须维护的起码人权。在行使驱逐外国人的权利时，一国家不能任意而为，必须本着诚意行使这一权利。永远不应将驱逐作为一种惩罚手段，而只作为旨在确保外国人的存在不对国家安全构成威胁的一种手段。

61. **Tang 先生**(新加坡)说,驱逐外国人专题具有挑战性,因为该专题既涉及一国从其领土驱逐外国人的主权权利,又涉及遵守适用国际人权法的义务。虽然新加坡代表团赞扬委员会处理这一专题的努力,但仍认为必须谨慎对待适用于驱逐外国人的法律和惯例的逐步发展。过去,新加坡代表团曾对条款草案表示过关切,也对国际法委员会力求通过条款草案实现逐步发展的程度表示过关切,并一贯反对第 23 条草案(不将外国人驱逐至其生命会受到威胁的国家的义务)所述的扩大化的不驱回原则。没有任何习惯国际法义务要求已废除死刑的一国便自动不得将一人驱逐到另一可能判处死刑的国家。新加坡代表团还表示关切的是,条款草案及其评注都没有区分编纂和逐渐发展。因此,新加坡代表团不支持将它们看作条款草案,并提议大会应只注意到这些条款草案以及各代表团提出的关切和保留意见。

62. **Celarie Landaverde 先生**(萨尔瓦多)说,在当前人们大规模流离失所的情况下,驱逐外国人专题特别具有现实意义。萨尔瓦多代表团感到遗憾的是,国际法委员会决定结束关于条款草案的工作,但还有若干实质性问题尚未解决。萨尔瓦多代表团认为,各国义务按照国际人权法的规则保护拟被驱逐者的权利。因此,条款草案忽视这些基本规则令人关切。

63. 美洲人权委员会一再指出,为履行《美洲关于人的权利和义务宣言》第一条和第二十五条及《美洲人权公约》第 7 条所规定的义务,各国必须基于移民程序未决时移民有权保持自由的推定而不是拘留推定制移民政策、法律、规程和做法。特别重要的是,在移民问题上,必须将拘留视为一项特殊措施,因为移民罪行不能视为刑事罪行。但第 19 条草案不加区别地对所有移民保留拘留推定。在这方面,他指出,美洲人权法院在其咨询意见 **OC-21/14** 中指出,各国不应将剥夺儿童的自由作为移民诉讼中的一种预防性措施,不论这些儿童与父母分离与否。

64. 条款草案也没有适当考虑拟被驱逐者的程序权利。第 26 条草案(拟被驱逐的外国人的程序权利)对非法在一国境内短暂停留的外国人规定了不同待遇。萨尔瓦多代表团认为这种做法特别成问题。程序性保障措施旨在保护人的尊严,不应取决于一个人的移民身

份或在一国境内停留的时间长短。此外,虽然条款草案承认外国人有权寻求领事协助,但却不承认根据《维也纳领事关系公约》实施拘留的国家有义务告知外国人他们享有这项权利。

65. 萨尔瓦多代表团认为,某些条款草案对于已载入国际人权法的权利来说是一种倒退,而且有些条款还可能与联合国最近的决议(如《关于难民和移民的纽约宣言》(A/RES/71/1)和《2030 年可持续发展议程》(A/RES/70/1)相左。因此,不宜将条款草案列入决议附件或在解决这些仍然存在的问题前传播这些条款草案。

66. **Horňáčková 女士**(捷克)说,条款草案概述了相关做法,并在评注中对目前的发展提供了详细一致的解释,为各国提供指导,是一大贡献。然而,捷克代表团仍然认为,现有的国际法渊源已充分涵盖驱逐外国人的问题,因此没有必要拟定一项以这些条款草案为基础的公约。捷克代表团倾向于将这些条款草案作为一套不具法律约束力的指导方针。

67. **Simonoff 先生**(美利坚合众国)说,他不认为应当努力拟定一项以这些条款草案为基础的公约。广泛批准的人权和难民公约中已有既定的法律规则,为实现这些条款草案的目标提供了法律基础。此外,美国代表团认为,条款草案的主要方面可能产生混淆,因为同一规定将现有法律规则的内容与反映那些促进法律逐渐发展的提案的内容混为一谈。

68. **AlSharif 先生**(沙特阿拉伯)说,各国拥有主权权利采取必要措施保护自己,包括依照国家立法驱逐某些外国人。沙特阿拉伯已颁布法律,保护外国人的权利,禁止残忍对待外国人。沙特阿拉伯的立法将伊斯兰教法确立为保护人权的依据。沙特阿拉伯政府在驱逐外国人方面尊重国际法和国际惯例,并认为只有在某些紧急情况下,而且只有在他们对国家安全构成威胁的时候,才应当驱逐外国人。沙特阿拉伯政府正在努力制定法律,尽量保障外国人的权利和程序性保障措施。现行法律保障所有沙特阿拉伯的居民诉诸司法制度的权利,并规定只有依据司法裁决才能没收外国人的财产。

69. 沙特阿拉伯代表团认为,条款草案应成为会员国的指导方针。

70. **Stephen Smith 先生**(联合王国)指出,联合王国的国内法律框架表明联合王国致力于保护面临驱逐的外国人的权利。他说,联合王国代表团仍然认为,驱逐外国人的专题是一个困难和复杂的议题,直接涉及各国的国内领域,且目前不适合拟定公约。联合王国代表团并不认为条款草案反映了习惯国际法,也不同意那些声称代表国际法逐步发展的条款草案内容。此外,联合王国代表团认为此专题不够完善和一致,不足以进行编纂。

71. 每个国家在驱逐外国人方面都应享有相当的自由裁量权,特别是在当前的全球移民背景下。各国必须能够出于自身的利益管理移民问题,并确保各自的边界安全,打击那些企图破坏有效移民管制的人。移民应遵守东道国的法律。如果他们不这样做,那么东道国就应能够采取适当合理的措施,促使其守法。

72. 联合王国代表团还有更多详细的评论意见代表联合王国对条款草案的正式立场;这些评论意见载于他的书面声明附件。该文件可在第六委员会 PaperSmart 门户网站查阅。

73. **Bagherpour Ardekani 先生**(伊朗伊斯兰共和国)说,特别报告员为驱逐外国人这一专题编写的九份报告清楚地反映了这一问题的挑战性。关于这个专题工作的最后结果,伊朗代表团认为,出于若干原因,召开一次外交会议制定一项基于这些条款草案的公约还为时尚早。特别报告员认识到,不是所有条款草案的规定都有习惯国际法或条约法为基础,而且在某些方面,关于驱逐外国人的国家惯例仍然有限。出于这一原因,这些条款草案反映的是国际法的编纂和逐步发展两者。然而,国际现实情况以及该问题的敏感性和重要性要求这些规定以现行法而不是拟议法为基础。为此,所有条款草案都应该考虑这方面已体现为习惯国际法的主导性国家惯例。

74. 联合王国代表团赞赏条款草案认真考虑了难民问题,但是,评注(尤其是第 6 条草案(禁止驱逐难民)的评论)所述的方法没有足够国家惯例的支持。根据评注,在理解“难民”一词时,不仅应参照 1951 年《关于难民地位的公约》第一条所载的一般性定义,同时还应参照后来在此问题上的发展,包括联合国难民事务高级专员办事处的实践。但是,难民署的实践不一

定反映国家惯例,而且许多国家认为,难民地位的确定应严格遵守 1951 年《公约》规定的参数。

75. 国际法委员会在概括区域或次区域条约或机制所规定的规则时应谨慎,因为这些条约或机制不一定代表国家惯例或法律确信。此外,国际法委员会在认定规则时往往过度重视条约机构(如人权事务委员会)的惯例,有时甚至凌驾于该条约旨在建立的规则之上。

76. 目前的条款草案似乎没有很好地平衡个人权利和国家在国家安全方面的权利。一国不仅有权驱逐其领土上威胁国家安全或公共秩序的外国人,而且有权根据其国家法律和普遍情况确定这两个概念的组成部分。因此,没有必要拟定一份详尽无遗、可用来作为驱逐外国人理由的清单,也没有必要要求各国在所有情况下说明驱逐理由。尽管如此,进行驱逐时必须适当尊重被驱逐者的基本人权,保护他们免遭任何不人道或有辱人格的待遇,这是一项既定的法律事实。此外也必须尊重所有拟被驱逐者的产权。

77. 第 6 条草案对合法存在和非法存在的难民一视同仁。这种做法是否可取不无疑问。虽然联合王国代表团不质疑对集体驱逐的普遍禁止,但不同意国际法委员会的方法。这种方法也用于认定其他规则,如第 26 条草案(拟被驱逐的外国人的程序权利)所规定的规则。相反,国际法委员会应当根据尤其体现在国际条约规定中的国家惯例进行编纂,那是无法被随后的发展所取代的。

78. 联合王国代表团认为,条款草案可作为国家间合作和制订关于驱逐外国人的国家立法措施的指导方针。但因为关于驱逐外国人的国家和区域判例仍在演变发展,所以这些条款草案似乎不够成熟,不足以让大会开展编纂工作。

79. **Guardia González 女士**(古巴)说,古巴代表团认为,编纂工作若是出于全面保护外国人的人权这一原则而且不侵犯国家主权,那么编纂拟被驱逐的外国人的权利是有益的。保护拟被驱逐的外国人人权不能限制一国出于国家安全原因驱逐外国人的权利。总的来说,古巴认为,驱逐国在驱逐之前应通知目的地国,以明确保护拟被驱逐者与其本国领事代表进行沟通的权利。

80. 有必要从属事管辖和属人管辖的角度澄清哪些国际权威有权确定是否存在第 5 条草案(驱逐的理由)所载的驱逐理由。对于驱逐国在进行非法驱逐后重新接纳外国人的情况,应说明撤销驱逐决定的必须是驱逐国的主管当局。

81. 古巴刑法规定,驱逐外国人是其中一个辅助性制裁措施。如果主管法庭认定罪行的性质、实施罪行的情形或被告的个人特征显示他或她继续留在该国将是有害的,那么法院就可对个人实行这种制裁措施。古巴刑法还规定,一旦实行了主要制裁措施,就可实行驱逐外国人这一辅助措施,并赋予司法部酌处在主要制裁措施实行完毕之前下令驱逐一名已定罪的外国人的权力。在这种情况下,个人刑事责任将不复存在。

82. **Bawazir 先生**(印度尼西亚)说,条款草案体现了国际法委员会在国际法的编纂和逐渐发展方面的重要作用。印度尼西亚代表团赞扬委员会努力兼顾维护各国对其领土上的外国人所拥有的特权以及保护外国人的权利和尊严这两方面。印度尼西亚代表团也看到条款草案的优点,特别是鉴于人道主义危机最近导致的大规模移民潮,同时也鉴于各国因恐怖主义和国家安全方面的其他关切问题而更有保护主义倾向的趋势。

83. 印度尼西亚代表团支持条款草案中的许多要素,包括禁止为规避正在进行的引渡程序而实施驱逐,以及遵守某些程序性规则的义务。不过,他指出,有些要素扩展了其他文书中已商定概念的范围,如 1951 年《关于难民地位的公约》中的不驱回原则和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》中禁止集体驱逐的原则。印度尼西亚代表团理解国际法委员会的用意是适应近期的发展,但并不认为条款草案会得

到各国的广泛接受,因为它们所依据的法律文书规定并未得到普遍接受或适用。

84. 关于第 1 条草案中所述的条款草案的领土范围,印度尼西亚代表团认为需要作进一步的澄清,特别是“在其境内”这一短语和由海路抵达的外国人的情况——最近多批移民由海路抵达。目前尚不清楚这些条款草案是否适用于一国领水之外的弱势外国人。如果驱逐他们,就会使他们马上陷入身处海洋之中所面临的危险;也不清楚是否将这种情况视为不接纳,那就不属于这些条款草案的范围了。第 2 条草案的评注指出,一国的不作为可能导致外国人离开其领土。关于这一点,印度尼西亚代表团要求澄清私人当事方开展的行动如何可产生国家责任。

85. 关于禁止将外国人驱逐至已判处其死刑的国家,目前没有禁止死刑的国际法。因此,这一禁止规定不适当地限制了各国的合法主权。第 26 条草案(拟被驱逐的外国人的程序权利)可被看作是给各国规定了不仅要确保外国人有权寻求律师或协助而且要通知国籍国即将进行驱逐的义务。在这方面,应该铭记,许多外国人并不很了解其领事权利,而且有时甚至不知道他们的国家在驱逐国有外交代表。第 26 条草案第 4 款规定,拟被驱逐的外国人的程序权利不影响驱逐国适用有关驱逐外国人的任何法律。这就使人质疑在根据国际法给予外国人保护的同时允许各国在适用国内法方面有很大灵活性的内在理由。国内法可能对外国人不那么有利。

86. 印度尼西亚代表团认为,这些条款草案可以作为谈判一项公约的良好基础。尽管如此,还需要开展大量工作,以确保外国人的权利得到适当保护,同时确保各国的特权得到尊重。

下午 12 时 50 分散会。