



大会

第七十四届会议

Distr.: General
7 January 2020
Chinese
Original: English

正式记录

第六委员会

第 15 次会议简要记录

2019 年 10 月 16 日星期三中午在纽约总部举行

主席： 贾伊特先生(副主席).....(冈比亚)

目录

议程项目 75： 国家对国际不法行为的责任

议程项目 80： 外交保护(续)

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。

更正请在记录文本上作出，由代表团成员一人署名，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。

19-17915 (C)



请回收



因姆利纳日先生(斯洛伐克)缺席, 副主席贾伊特先生(冈比亚)代行主席职务。

下午 12 时 10 分宣布开会。

议程项目 75: 国家对国际不法行为的责任(续) (A/74/83 和 A/74/156)

1. **Molefe 先生**(南非)说, 关于在国家对国际不法行为的责任条款基础上制定国际公约的问题, 各国仍然存在分歧, 尽管国际性和国家法院和法庭在许多裁决中都提到了上述条款。南非代表团支持制定一项公约, 但认为第六委员会的审议重点应从制定公约是否适当转移到这一事项的实质性内容上。讨论条款的实质内容可能会最终消除持保留意见的国家对制定公约一事的关切。

议程项目 80: 外交保护(续)(A/74/143)

2. **Molefe 先生**(南非)说, 由于外交保护是履行国家责任的一种手段, 关于外交保护的议程项目和国家对国际不法行为的责任的议程项目是相互关联的。特别是, 占优势的意见是, 应当先解决制定国家责任公约的问题, 然后再就制定外交保护公约作出决定。

3. 南非代表团支持国际法委员会通过的关于外交保护的条款, 但对其中一些条款的范围持保留意见, 特别是第 19 条(建议做法), 该条规定各国应适当考虑行使外交保护的可能性。这样的规定可能会为各国设定提供外交保护的一般性义务。这与南非法院的结论发生冲突, 南非法院认为, 南非国家的义务仅限于宪法规定的合理考虑外交保护请求的义务。南非支持制定一项关于外交保护的公约, 因为这一进程将考虑到各成员国的意见并产生法律确定性。在没有公约的情况下, 现有的外交保护条款有可能被视为习惯国际法。

议程项目 84: 普遍管辖权原则的范围和适用(续) (A/74/144)

4. **Košuth 先生**(斯洛伐克)说, 几个世纪以来, 普遍管辖权一直是国际法的坚实组成部分, 首先是对于海盗行为, 随后是针对危害人类罪、战争罪、灭绝种族罪、酷刑和其他犯罪。普遍管辖权概念被纳入《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 5 条以及国际法委员会通过的关于防止和惩治

危害人类罪的条款草案第 7 条, 有力地证明这一概念存在并且已被接受。

5. 斯洛伐克代表团欢迎第六委员会决定设立普遍管辖权专题工作组, 希望法律辩论有助于减轻伴随该原则的政治敏感性。“普遍刑事管辖权”专题目前列于国际法委员会的长期工作方案, 该委员会的审议将促进对该专题进行客观、非政治化的研究。

6. 适用普遍管辖权, 无论如何不是在质疑基于属地或属人主义的传统管辖权联系。然而, 普遍管辖权可以补充上述管辖办法, 并有助于防止有罪不罚现象, 特别是在被指控的行为人避开拥有属地或属人管辖权的国家情况下。在缺乏真正普遍的司法协助框架且《国际刑事法院罗马规约》尚未被普遍接受的情况下, 普遍管辖权仍然是防止此类行为人有罪不罚的保障。制定一项司法协助条约或一项关于防止和惩治危害人类罪的公约, 不会让普遍管辖权原则失去意义, 也不会缩小其适用范围。制定这类协定的努力, 再加上普遍管辖权的适用和加强国际刑事法院, 可以相辅相成, 建立一个旨在确保问责制的强有力的法律框架。

7. **徐驰先生**(中国)说, 普遍管辖权原则的范围和适用已列入第六委员会议程, 目的是确保会员国以谨慎方式界定普遍管辖权, 防止滥用, 以避免破坏国际关系的稳定性。关于普遍管辖权的适用性以及将其适用于海盗以外的其他犯罪所应遵循的条件, 会员国的意见大相径庭, 这方面的国家实践和法律确信也存在重大差异。作为行使普遍管辖权的例子而援引的多数情况都涉及条约规定的引渡或起诉义务, 或者涉及域外管辖权的行使。然而, 在所有这些案件中, 行使管辖权的国家要么与犯罪人或罪行有联系, 要么所涉管辖权是国际司法机构的管辖权。因此, 不涉及真正的普遍管辖权, 不应被视为行使普遍管辖权的支持性证据。

8. 某些国家以普遍管辖权名义行使域外管辖权, 这与现行国际法相抵触, 也没有得到广泛接受。他们还出于政治目的对外国国家官员提起无理取闹的诉讼, 侵犯了这些官员的豁免权。这些滥用普遍管辖权和国际法的行为危害了国际关系的稳定。确立和行使普遍管辖权的国家必须遵守《联合国宪章》的宗旨和原则以及国家主权平等、不干涉国家内政等国际法基本原则, 尊重国际法确认的豁免原则。

9. **Zukal 先生**(捷克)说, 普遍管辖权是根据国际法将犯有严重罪行的施害者绳之以法的重要工具。起诉和惩罚这些人符合所有国家的利益, 无论犯罪发生在哪里, 因为所涉罪行违反了普遍价值观。行使普遍管辖权不仅确保追究犯罪人的责任, 而且还为受害者伸张正义, 并加强对国际法的尊重。普遍管辖权原则已被纳入捷克的国内法。

10. 普遍管辖权是公认的国际法原则, 其范围和适用问题纯粹是一个法律问题, 不应将第六委员会辩论中无法避免的政治考虑强加于关于这个问题的讨论。捷克代表团赞扬第六委员会工作组在这一专题方面的工作, 但认为其辩论可能会无休止地继续下去, 因为各国在关键问题上的意见大相径庭, 并且, 专用于工作组讨论的时间太少, 很难取得实质性进展。实现法律确定性所需的全面法律分析最好由国际法委员会这样的独立专家机构进行。因此, 捷克代表团希望再次提议将这一专题提交给国际法委员会, 该委员会可以为这一事项分配适当时间, 并借鉴该委员会的其他相关工作。国际法委员会曾在其第七十届会议上注意到第六委员会的工作缺乏有意义的进展, 并决定将“普遍刑事管辖权”专题列入其长期方案工作。将该专题移交给国际法委员会不仅会推进就该专题有争议的方面展开辩论, 而且还将表明第六委员会致力于加强其与国际法委员会的互动。

11. **Verdier 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。各国负有义务对此类罪行的责任人行使刑事管辖。罪行实施地所在国或者因为犯罪人或受害人的国籍而与罪行发生联系的其他国家负有主要的调查和起诉责任。尽管如此, 当这些国家不能或不愿行使管辖权时, 与罪行不存在直接关联的其他国家可以通过行使普遍管辖权来填补这一空白。但这是一个特殊和补充性工具, 必须依照国际法的有关条约和规则加以使用。虽然普遍管辖权原则和引渡或起诉原则在一些案件中有重合之处, 但二者是相互区别的概念, 不能混为一谈。

12. 普遍管辖权是国际刑事司法制度的重要组成部分。然而, 不加限制地适用普遍管辖权可能会造成国家之间的管辖权冲突, 使个人可能遭到滥用程序情况, 或引起出于政治动机的起诉。因此, 制定明确的规则

来指导普遍管辖权的行使将是有益的。阿根廷代表团支持国际法委员会决定将该专题纳入其长期工作方案, 因为该委员会对这一专题的研究将让问题的各个重要方面变得清晰。

13. **Weiss Ma'udi 女士**(以色列)说, 打击有罪不罚现象并确保将国际社会关注的最严重犯罪的行为人绳之以法至关重要。为此, 各国必须就普遍管辖权的定义达成一致, 并就其范围和适用达成共识。鉴于各国之间存在广泛的不同意见, 第六委员会审议这一专题比国际法委员会更合适, 因为第六委员会依照协商一致方式运作。以色列代表团重申其观点, 即国际法委员会将普遍刑事管辖权专题纳入其长期工作方案的决定操之过急, 适得其反。在目前这个时候这样做尤其欠考虑, 因为国际法委员会关于一般国际法强制性规范(强行法)和国家官员的外国刑事管辖豁免等紧密相关专题的工作可能与其关于普遍管辖权的工作有所重合并对后者产生影响。只有当国际法委员会这些相关专题的工作已经结束, 并且各国完成对普遍管辖权范围和适用的透彻研究之后, 才适合考虑将普遍管辖权专题提交给国际法委员会。

14. 此外, 确定普遍管辖权方面的国家实践是一个重大挑战, 因为多数案件从未进入正式审理阶段, 因此, 绝大多数相关法律数据, 包括在管辖联系更密切的国家里是否也提出了申诉、申诉的状况和结果等信息, 仍然是机密。因此, 一个显著风险是, 国际法委员会依赖其唯一可获得的公开材料, 呈现出的是经过扭曲的国家实践, 而且无法为适当法律分析提供良好基础。因此, 关于该专题的审议应保留在第六委员会的职权范围内。

15. 在关于普遍管辖权的辩论中必须牢记某些关键原则。为了司法利益和起诉成效, 应由与犯罪有最密切管辖联系的国家主张刑事管辖权。应尊重辅助性原则, 只有在具有更密切管辖联系的国家拒绝采取行动时, 才应将普遍管辖机制作为最后手段。应采取保障措施, 防止普遍管辖权在政治上被滥用。保障措施可以包含一项要求, 即只能由与犯罪有着最密切管辖联系的国家的相关当局提起诉讼, 或者要求在调查的初步阶段进行查询, 以确定同样的申诉是否已在另一个司法管辖区内提出, 如果是, 结果如何。

16. **Dixon 先生**(联合王国)说, 联合王国代表团的理解是, 普遍管辖权指的是已确立对一项犯罪具有国家管辖权, 而不考虑被指称的犯罪地点、被指称的犯罪人的国籍、受害人国籍或者罪行与起诉国之间的其他联系。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。它似乎也不同于根据载有“引渡或起诉”制度条款的条约确立的管辖权, 后者通常要求被告在缔约国领土内才能行使管辖权。

17. 优先按属地确定管辖权反映了真实的实践, 即罪行实施地的国家当局通常最适合起诉该罪行, 因为更容易确保取得成功起诉所需的证据和证人。因此, 只对于少数犯罪, 联合王国法院可以在罪行与联合王国没有明显联系的情形下行使管辖权。联合王国代表团向法律事务厅提供了一份关于上述犯罪的非详尽清单, 并且更详细地阐述了该国的立场。

18. 对普遍管辖权的性质、范围和适用缺乏共识, 表明现在就采取明确立场, 确定应对哪些罪行行使普遍管辖权以及采取什么方法来确定, 尚为时过早。采用一份清单或一种方法, 有可能对各国可资利用的备选办法产生限制, 从而削弱各国就某一特定犯罪的最佳处理方式达成一致的能力。普遍管辖权或另一种形式的域外管辖权是否应适用于特定犯罪的问题应由各国合作处理, 正如各国迄今为止通过条约所做的那样, 重点应是确定如何最好地促进打击有关犯罪的工作。考虑到各国在普遍管辖权方面必须解决的问题以及就其范围和适用持有的多种看法, 联合王国代表团对该专题最好由国际法委员会来处理的说法存有疑虑。

19. **Elsadig Ali Sayed Ahmed 先生**(苏丹)说, 第六委员会是最适于讨论普遍管辖权和寻求调和各国特别是关于普遍管辖权范围的不同意见的场所。缺乏关于普遍管辖权的共识将继续造成危机, 特别是在这种管辖权适用于国家元首和政府首脑、外交部长和受益于属人豁免的高级官员情况下。应该客观地分析和讨论秘书长的有关报告, 以确定最佳的前进方向。鉴于普遍缺乏法律确定性, 应进行全面和透明的辩论, 以期提供明确性并确保普遍管辖权不被任意或为政治目的而适用。普遍管辖权的适用必须符合国际法和《联

合国宪章》中确立的原则, 特别是国家主权、主权平等和政治独立原则以及不干涉各国内政原则。大会关于这个主题的工作应侧重于确保这些原则获得尊重, 确保普遍管辖权始终是一个补充机制, 而不是取代国家管辖权。

20. 苏丹代表团将普遍管辖权视为次位管辖权, 当没有其他法院具有更强的管辖联结(例如地域或国籍)时, 可以审判被指控犯罪的人员。根据苏丹法律, 可以在两种情况下行使普遍管辖权: 对该国具有约束力的条约规定了这种管辖权, 对该国具有约束力的条约规定了引渡或起诉的义务。其行使取决于若干条件: 被指控的罪犯必须身处苏丹领土, 未被引渡到另一个有管辖权的司法管辖区, 没有被罪行实施地所在国最后判刑, 并且不得处于引渡到请求国的过程中。所犯罪行在苏丹和罪行实施地所在国都被定为刑事犯罪。一般来说, 犯罪发生地所在国(领土国)和犯罪人的国籍国(国籍国)对犯罪人负有主要管辖权和责任。尽管如此, 每个国家都应根据其本国法律禁止严重犯罪, 并对在其本国领土上或由其本国国民实施的严重犯罪行为行使有效管辖权。

21. 某些国家的国内法院单方面且选择性地适用普遍管辖权, 可能导致国际冲突。普遍管辖权不能取代基于属地主义或国籍的管辖权, 应仅限于最严重和最令人发指的罪行: 绝不应将其范围扩大到涵盖较轻的罪行, 也不应脱离其他相关国际法原则而援引普遍管辖权, 这些相关原则包括主权、领土完整和国家官员的刑事诉讼豁免。苏丹代表团回顾说, 国际法院认为, 根据国际法给予国家元首和政府首脑以及其他政府官员的豁免权是毋庸置疑的。非洲联盟在其大会常会和特别会议的成果文件中一再重申这一观点。

22. 重要的是在第六委员会内继续讨论普遍管辖权问题, 以期就这一概念达成共同理解, 并确保其适用方式符合最初目的, 而不是为政治议程服务或作为干涉各国内政的借口。苏丹代表团仍然认为, 请国际法委员会就普遍管辖权原则的各个方面进行研究, 为时过早。只有负责任地依照国际法被援引时, 该原则才会被视为正当、可信。

23. **Al Arsan 先生**(阿拉伯叙利亚共和国)说,在适用普遍管辖权原则方面存在的差异对全球体系的稳定构成了迫在眉睫的威胁,使得普遍管辖权实现正义和打击有罪不罚的目标无法实现。此外,无论是在联合国,还是在更广泛的双边或多边关系中,没有在各国之间建立信任或透明度的进程。

24. 从秘书长的报告(A/74/144)中可以清楚地看出,一些国家政府倾向于扩大普遍管辖权的范围,以服务于其国家利益或推进其狭隘的政治议程,而几乎不考虑推动所谓的“国际刑事司法”。大会在其第 73/208 号决议中对滥用或误用普遍管辖权原则表示关切,承认有必要在第六委员会继续讨论该原则的范围和适用问题。因此,阿拉伯叙利亚共和国代表团仍然认为,国际法委员会不应参与讨论这样一个有争议的专题,不应编写任何有关报告或研究报告,无论是作为其当前还是长期工作方案的一部分。

25. 赋予第六委员会的核心任务是捍卫正义概念和保护法律原则不受政治妄念的影响,而这种妄念体现在一切政府行为中,无一例外。因此,阿拉伯叙利亚共和国继续反对某些会员国的可疑或不当倾向,这些国家以政治化方式扩大普遍管辖权范围并引入保护责任等有争议的新概念,其目的是为便利国家政府在打击有罪不罚现象的幌子下损害他国主权和污蔑其他国家司法机构的声誉。

26. 关于德国提交并载于秘书长报告中的评论意见,叙利亚政府加以驳斥并拒绝承认德国法院向叙利亚官员送达的逮捕令。这种逮捕令构成了对普遍管辖权概念的滥用。其目的仅仅是为了推行令人困惑且不合理的政策。叙利亚代表团敦促德国政府以及采取这种不负责任行动的任何其他政府承担责任,遣返外国恐怖主义作战人员及其家属,这些人是在其国家情报机构的注视之下前往叙利亚,以便实施恐怖主义行为。应当追究战斗人员及其家属的责任并起诉他们,然后再重新安置并让他们重新融入自己的社会。根据德国政府自己的估算,有 480 至 1 050 名德国公民(不包括家庭成员)前往叙利亚或伊拉克加入恐怖主义团体。德国政府一贯拒绝以认真和负责任的方式解决这一问题。

27. 一些代表团继续推动被称为“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”,将其视为可能会有助于打击有罪不罚、实现正义和支持国家司法机构寻求适用普遍管辖权的机制。叙利亚代表团请第六委员会的法律专家审查该国常驻代表团给秘书长或大会主席的几封信(A/71/799、A/72/106、A/73/562 和 A/74/108),所有这些信都提供了可靠的法律评估,揭示了设立该机制的大会第 71/248 号决议存在的严重法律缺陷。由于这些缺陷,所谓的国际公正独立机制不能被视为大会设立的附属机构。因此,秘书长无法决定该机制主席或副主席的任命,也不能为其分配秘书处。

28. 此外,该机制未被赋予任何法律地位或法律人格。该机制没有能力与会员国和其他实体缔结协议,联合国不能接受自愿捐助,也不能分配预算以支持该机制的设立和运作。因此,该机制收集、合并、保存和分析的任何信息或证据都不适合用于未来的刑事诉讼,特别是考虑到该机制的任务规定没有在地点和时间方面做出界定,也不受制于符合《联合国宪章》或联合国既定行为规则的任何限制或标准。该机制只不过是根据普遍管辖权和保护责任等有争议的原则,对国际法和《联合国宪章》进行操纵性解释的结果。

29. 因此,阿拉伯叙利亚共和国代表团痛惜、拒绝并将抵制任何打算让该机制从联合国经常预算获得供资的企图。联合国目前正面临自其成立以来最严重的财务危机,但这一残酷的现实并没有阻止某些代表团不负责任地试图将资助一个畸形、非法、没有未来的机构的负担强加给会员国。

30. 尽管存在种种障碍和挑战,阿拉伯叙利亚共和国的政治进程仍将继续。这一进程由叙利亚人独自拥有和主导,不受外国干涉,处理过渡期正义和问责将依靠国家司法和法律机构来完成,而不依赖一个设在日内瓦、收集所谓证据却不尊重甚至不承认证据保管链相关标准的异常实体。

下午 1 时 10 分散会。