



第七十届会议

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 69/124 号决议编写,其中大会请秘书长根据会员国和有关观察员国提供的资料和意见酌情编写一份报告,说明普遍管辖权的范围和适用,酌情包括有关适用的国际条约及其国内法律规则和司法实践的资料。

* A/70/50。



一. 引言

1. 本报告是依照大会 69/124 号决议编写的。报告反映了自 2014 年报告(A/69/174) 印发以来收到的评论和意见,并结合该报告及以往的报告(A/65/181(2010)、A/66/93 和 Add.1(2011), A/67/116(2012)和 A/68/113(2013))阅读。
2. 根据第 69/124 号决议的规定,本报告第二节,连同表 1 至表 3,侧重于具体资料,根据相关国内法律规则、适用的国际条约以及司法实践,说明普遍管辖权的范围和适用问题。观察员提交的资料载于第三节,第四节载有各国政府提出的可供讨论的问题概述。
3. 已收到以下国家的答复:奥地利、阿塞拜疆、白俄罗斯、克罗地亚、古巴、捷克共和国、希腊、约旦、科威特、阿曼和秘鲁。
4. 还收到了欧洲联盟、国际民用航空组织、国际海事组织、禁止化学武器组织和红十字国际委员会的答复。¹
5. 全部呈件可查阅大会第六委员会网站。

二. 根据相关国内法律规则、适用的国际条约以及司法实践说明普遍管辖权的范围和适用问题: 各国政府的评论意见

A. 基本法律规则

1. 宪法框架和其他国内法律框架²

奥地利³

6. 根据奥地利《刑法》第 64 节,对在奥地利境外犯下的某些罪行(如绑架勒索、贩卖奴隶、贩运人口、有组织犯罪、毒品犯罪、空中强盗行为、与恐怖主义有关的行为),若奥地利某些利益受到影响,则无论当地适用的法律如何,奥地利法院均有权予以管辖。根据这一规定,对在奥地利境外犯下的其他罪行,若奥地利根据国际条约负有起诉义务,则无论当地适用的法律如何,奥地利法院也有权予以管辖。

7. 在过去几年中,第 64 节所列罪行数目已有增加,包含了其他罪行,如强奸、性胁迫和酷刑。

¹ 国际民用航空组织提交了无内容答复。

² 表 1 载有各国政府的评论意见中所提及、各种法典中所载的罪行清单。

³ 奥地利先前提交的评论意见,见 A/65/181 和 A/69/174。

8. 2015年1月1日,《刑法》修正案生效。该国提出了新的第25章,其中将《国际刑事法院罗马规约》所规定的一些特定的国际罪行,特别是《罗马规约》规定的危害人类罪(第7条)和战争罪(第8条)纳入了奥地利法律,从而规定了奥地利法院对这些罪行的充分补充管辖权。⁴在这方面,《刑法》新增的一节,即第64(1)(4c)节规定,在下列所有情况下,奥地利法院可以对新增第25章所涵盖的各项罪行(具体而言,灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪)行使管辖权:

- (a) 行为人或受害人是奥地利公民;
- (b) 奥地利的其他国家利益受到有关行为的侵犯;
- (c) 行为人为惯常居所在奥地利或身处奥地利并且不能引渡的外国人。

9. 奥地利还重申,根据第65节,对在奥地利境外犯下的罪行,若按当地适用的法律应予惩罚且若犯罪人在奥地利境内被捕,但出于其行为性质或特征以外的原因而不能被引渡,则奥地利法院也有权予以管辖。

阿塞拜疆⁵

10. 1999年12月30日通过的《阿塞拜疆刑法》规定了普遍管辖权原则。第2条确保人类和平与安全是该国刑事立法的主要目标之一。

11. 根据《刑法》第12.3条,阿塞拜疆公民、外国公民或无国籍人士,若犯有以下罪行,不论这些罪行的发生地,都将根据《刑法》予以追究和惩处;危害和平与人类罪、战争罪、人口贩运、恐怖主义、资助恐怖主义、劫持飞机、劫持人质、酷刑、海盗、非法贩运麻醉药品和精神药物、伪造、攻击受到国际保护的机构和与放射性材料有关的罪行,以及阿塞拜疆已加入的国际条约所述罪行。

12. 此外,第13.3条规定,如果某人在阿塞拜疆境外犯罪而且没有移交给外国,且所犯罪行根据《刑法》被视为罪行,则此人可在阿塞拜疆受到刑事起诉。

克罗地亚

13. 《克罗地亚宪法》没有关于行使普遍管辖权问题的规定,该国是根据国内立法,即《克罗地亚刑法》行使普遍管辖权。适用克罗地亚刑法的基本原则依据的是属地原则。在这方面,《刑法》第10条(《克罗地亚共和国政府公报》,第125/11,144/12号)规定,刑法可适用于在克罗地亚共和国领土犯有刑事罪的任何人。

14. 为确保克罗地亚立法适用于在克罗地亚境外犯下的刑事犯罪,《克罗地亚刑法》确认了国际法承认的一些管辖权依据,如主动和被动属人原则和保护原则,包括普遍管辖权原则。

⁴ 以前所报告的罪行清单,见 A/69/174,表1。

⁵ 奥地利先前提交的评论意见,见 A/65/181 和 A/66/93。

15. 《克罗地亚刑法》所述普遍管辖权原则是基于以下假设：

(a) 它赋予每个国家仅仅由于刑事罪行的性质而具有刑事管辖权，即使该罪行不在其领土上实施，其公民既不是行为人也不是受害者；

(b) 它体现了国际团结精神，根据这一精神，一些国家承诺惩治他们没有任何直接利益的犯罪者；

(c) 在条例中，应当考虑到一些先决条件，确保条例本着诚意并依据国际法权利和义务得到执行。

16. 在《克罗地亚刑法》中，普遍管辖权原则采取两种形式：在全球形式下(第16条)，《刑法》适用于在克罗地亚共和国境外犯下以下罪行的任何人：种族灭绝罪、危害人类罪、战争罪、恐怖主义、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚、奴役和贩运人口，以及克罗地亚共和国根据国际条约有义务惩处的任何罪行。

17. 在第二种形式下，特别域外管辖权(第17条)规定了《克罗地亚刑事法典》适用于符合以下条件的外国人：在克罗地亚共和国境外实施针对外国或外国国民的犯罪、根据克罗地亚共和国的法律可被判处五年或五年以上的监禁、但未被其他原则涵盖，条件是有关罪行在发生地国也可依法惩处(两国共认犯罪)，如果根据法律或条约允许引渡被告，但尚未进行。它还规定了对于逃到克罗地亚、并未实施克罗地亚必须按照国际法予以惩处的犯罪，即“普通”犯罪(例如，谋杀、抢劫、交通违规等等)的惩罚办法。

古巴⁶

18. 《古巴刑法》总则部分列出的各种条款强调，对于危害人类和人的尊严的一切行为，必须进行起诉或实行最严厉的刑罚。“危害人类”一词的概念定义和需要保护的合法权利的存在可以从对这种行为定罪推断出来；此类罪行定义载于《刑法》特别部分。虽然《刑法》总则部分提到危害人类罪清单所列各种罪行，但是没有明确提及“危害人类罪”。

19. 《刑法》第5条第3款阐明了在司法部的要求下起诉和审判危害人类和人的尊严罪行为人的意志，不论此类行为发生在何处或由何人实施，这些因素不影响古巴适用刑法，因为，鉴于这类罪行的性质，全球正义的原则优先于属地原则和人格或国籍原则。该条规定：“《古巴刑法》适用于在外国犯罪的外国人和非古巴公民、不住在古巴的人，只要行为人目前在古巴而且未被引渡，不管他们住在作案的国家境内或任何其他国家境内，只要罪行在犯罪发生地也应受到惩罚。要是这项行为侵犯共和国的基本、政治或经济利益，或者危害人类、人类尊严和集体健康，或者根据国际条约应予起诉的犯罪，则当别论。”

⁶ 古巴先前提交的评论意见，见 [A/65/181](#)、[A/66/93/Add.1](#)、[A/67/116](#) 和 [A/68/113](#) 和 [A/69/174](#)。

20. 同样,《刑法》第 18 条第 4 款列出了对责任的广义理解,内称,所有参与实施危害人类罪或侵犯人类尊严罪的人,都应被视为行为人,因此,不论其参与的性质,都应领受更严厉的刑罚。它规定:“就危害人类、人类尊严和公共卫生罪行和国际条约规定的罪行而言,所有应承担刑事责任的人,无论其参与的性质,均被视为犯罪者。”

捷克共和国⁷

21. 捷克共和国重申,其国内刑法(第 40/2009 号法,法律汇编,《刑法》)确认了保护和普遍性原则及其在这方面根据国际条约义务拥有的管辖权。

22. 《捷克刑法》第 8 节进行了修正,现规定如下:

第 8 节

附属普遍性原则

(1) 捷克法律应用于确定对于外国国民或在捷克共和国境内无长期居留证的无国籍人士在国外实施的行为的惩罚,如果:

(a) 该行为按照犯罪发生地现行法律也应受惩处;

(b) 罪犯在捷克共和国境内被捕,进行了引渡或移交程序,为将罪犯引渡或移交给外国或其他经过授权的主体进行刑事起诉或服刑;

(c) 曾要求引渡或移交罪犯进行刑事起诉或执行判决的外国或其他受权主体要求在捷克共和国进行刑事起诉。

[……]

(3) 但是,对有关罪犯的惩罚不得超过犯罪发生地国法律所规定的惩罚办法。

希腊⁸

23. 普遍管辖权原则是希腊刑法所承认的传统管辖原则之一,尽管其范围比较有限。

24. 《希腊刑法》第 8 条确立了对以下几类犯罪的普遍管辖权,因为希腊刑法同时适用于希腊国民和非国民,而不论行为发生地国的法律:

(a) 叛国罪、背叛希腊国的行为和恐怖主义行为;

(b) 涉及兵役和服兵役义务的罪行;

(c) 作为希腊国家公务员/官员或在希腊设有机构的欧洲联盟的一个机关或组织的官员所实施的应予处罚的行为;

⁷ 捷克共和国先前提交的评论意见,见 A/65/181。

⁸ 捷克共和国先前提交的评论意见,见 A/68/113。

(d) 对正在履行公务或从事与公务有关活动的希腊公务员/官员或欧洲联盟的一个机关或组织的希腊籍官员所实施的行为；

(e) 在希腊当局审理的诉讼程序中作伪证；

(f) 海盗行为；

(g) 货币犯罪；

(h) 奴隶贸易、贩卖人口、儿童色情旅游业(为进行性交或其他针对未成年人的淫荡行为而进行的旅行)、对未成年人的强奸或虐待或淫荡行为、诱奸儿童、构成重罪的虐待或针对未成年人的淫荡行为、儿童色情、未成年人色情表演、为盈利强迫未成年人卖淫或对其进行性虐待或强迫失踪；

(i) 非法贩运麻醉药品；

(j) 非法流通和贩运淫秽出版物；

(k) 希腊刑法依据具体规定或希腊签署并批准的国际公约适用的任何其他罪行。

25. 国家管辖权的行使不受犯罪地点或涉嫌被害人或犯罪人的国籍的限制，并与其他国家的司法管辖权并行。此外，对有关行为提起公诉不需要外国机构或被害人提出申请。

26. 关于“保护文化财产和其他规定”的《第 3028/2002 号法》(《官方公报，A70/22.4.2008 卷》)第 13 条第 4 款规定，《第 3658/2008 号法》关于“保护古物和一般文化遗产”的第 9 章中规定的罪行(《官方公报，A153/28.6.2002 卷》)应根据希腊刑法予以起诉和惩罚，即使犯罪行为在国外实施。

27. 还应当指出的是，《第 3948/2011 号法》(《官方公报，A71/5.4.2011 卷》)关于“根据《第 3003/2002 号法(A75)》批准的《国际刑事法院规约》的规定调整国内法规定”的第 2 条规定，该法适用于国民和非国民所犯第 7 至 15 条所列所有行为(即灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪、违反监督职责、疏于报告犯罪)，只要它们是在如下情况下实施的：

(a) 在希腊国境内或在希腊船只或飞机上，而不论这些船只或飞机所处何地，除非根据国际法它们受外国法律管辖；

(b) 由希腊国民或在实施该行为后获得希腊国籍的外国人在国外实施；

(c) 在国外对希腊国或希腊国民实施。

约旦

28. 约旦提交了一份与普遍管辖权原则有关的罪行清单，见下文表 1。

阿曼

29. 阿曼对普遍管辖权的重要性深信不疑，通过国家立法来规范与其他国家的司法合作。

30. 2000年1月22日，阿曼通过了关于引渡罪犯的法律。该法律处理并规定逮捕国际通缉犯并将其引渡给请求国的事项，但不影响阿曼与其他国家之间已经生效的协定。

秘鲁⁹

31. 经第 635 号立法法令批准的《秘鲁刑法典》考虑了适用普遍管辖权的可能性，该法第 2 条第 5 款规定：

第 2 条 — 治外法权原则；保护原则；主动和被动属人管辖原则

发生下列情形时，秘鲁刑法将适用于在境外实施的罪行：

[.....]

5. 根据国际条约的要求，秘鲁应制止该罪行。

32. 根据秘鲁《政治宪法》第 55 条，条约通常构成国内法的组成部分。《宪法》第 200 条还规定，原则上条约具有规章的效力级别。

第 200 条 — 宪法保障

[.....]对具有规章效力级别的规范——规章、立法法令、紧急法令、条约、议会颁布的条例、一般性区域规范和市政条例在形式上或实质内容违反《宪法》时，提起合宪性质疑。

33. 但是，就人权条约的层级而言，负责审查合宪性质疑的独立自主的秘鲁宪法法院在其 2006 年 4 月 24 日由全体法官签发的第 047-2004-AI/TC 号判决书中陈述如下：

还应当指出，虽然《宪法》第 55 条是关于所有条约的一般性规则，《宪法》还就人权条约在渊源体系内的地位规定了一条特殊规则。《宪法》第四次最后过渡条款规定[.....]可见，本国的规范渊源体系承认人权条约可被用于解释《宪法》所认可的权利和自由。因此，此类条约构成在权利和自由方面的合宪性标准。这些条约不仅依照《宪法》第 55 条被纳入本国国内法，而且还根据《宪法》，通过整合或解释性接受的方式被纳入国内法。

⁹ 秘鲁先前提交的评论意见，见 A/65/181。

34. 此外，宪法法院还在 2006 年 4 月 25 日由全体法官签发的第 0025-2005-P1 号判决书中明确表示，“国际人权条约不仅与本国法律秩序相符，而且还具有宪法的效力级别。”

35. 在这方面，人权条约在秘鲁具有宪法的效力级别，也是国内法律秩序的组成部分；《刑法典》第 2 条第 5 款所述之条约也包含在这类条约内。

2. 可适用的国际条约

36. 各国政府提供的资料所提及的条约清单载于下文表 3。

37. 科威特认为，下列国际文书，除其他外，符合更普遍地适用普遍管辖权原则的提议：(a) 1982 年联合国海洋法公约；(b) 《联合国反腐败公约》；(c) 《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其关于制止贩运人口、偷运移民和打击非法制造和贩运枪支的三项议定书；(d) 《关于制止一切形式的恐怖主义国际公约》。还提及了安全理事会的相关决议。

3. 司法实践和其他实践

克罗地亚

38. 克罗地亚法院从来没有审查以第一种形式行使普遍管辖权的任何刑事案件(如上文第 16 段所述)，国内不存在这方面的实践。

捷克共和国

39. 在国际法规定的罪行方面没有判例法。

希腊

40. 希腊法院主要在涉及到麻醉药品贩运的案件中适用了《希腊刑法》第 8 条。

秘鲁

41. 秘鲁法院迄今尚未审理过任何有关普遍管辖权适用的案件，秘鲁相关主管部门也没有收到过任何涉及适用普遍管辖权的主动或被动引渡请求。

B. 行使管辖权的条件、约束或限制

宪法框架和国内法律框架

阿塞拜疆

42. 按照 2000 年 7 月 14 日通过的《阿塞拜疆共和国刑事诉讼法》第 502 条的规定，阿塞拜疆检察机关有权应外国主管当局的正式请求，按照阿塞拜疆立法对涉嫌在外国犯下罪行的阿塞拜疆公民提出刑事起诉。

43. 根据《刑法》第 755 条，根据诉讼时效免除刑事责任的情况不适用于犯有危害和平与人类罪、恐怖主义、资助恐怖主义和战争罪的人。因此，对于涉及普遍管辖权的犯罪者加以起诉和惩处，无论在实施公开危险的行为(或不行为)后过去多长时间。

44. 《刑法》第 80.4 条规定了对犯下以下罪行的人员的惩罚办法：危害和平与人类罪、恐怖主义、资助恐怖主义和战争罪，而不论法院裁决的执行时限。

克罗地亚

45. 《克罗地亚刑法》第 16 条的规定将克罗地亚共和国行使普遍管辖权的义务限制在行为人“其管辖之下”的情形，意即犯罪人不能被缺席审判(《克罗地亚刑法》第 18 条第 4 款)。

46. 此外，如遇以下情形不能启动法律程序：

(a) 国际刑事法院或另一国法院正在执行法律程序；

(b) 预计犯罪发生地国、犯罪人为其国民的国家的法院或有权审理此案另一个法院将进行公平审判；

(c) 另一国已在进行刑事诉讼，除非诉讼违反了国际公认的公平审判标准，在此种情况下只有经过总检察长批准才可提起刑事诉讼。

三. 普遍管辖权的范围和适用：观察员的评论

欧洲联盟

47. 欧洲联盟在国际舞台上的行动遵循人权和基本自由的普遍性和不可分割性、尊重人类尊严和国际法等原则。欧洲联盟主张以多边方式，特别是在联合国框架内解决共同问题。¹⁰ 此外，根据《欧洲联盟条约》第 21 条第 2 款，欧洲联盟将制订和推行共同政策和行动，在国际关系的所有领域努力实现高度合作，以巩固和支持法治、人权和国际法原则。应当指出的是，《欧洲联盟运作条约》赋予欧洲联盟在自由、安全和正义方面，特别是关于刑事事项司法合作方面某些权力。¹¹

48. 长期以来，欧洲联盟强烈支持整个国际社会关注的最严重犯罪不能不受处罚的原则。必须强调指出，进行刑事审判不仅本身具有重要价值，而且还给受害者提供救济，会降低他们报复的欲望。因此，促进打击有罪不罚真的有可能防止未来的潜在冲突。

¹⁰ 《欧洲联盟条约》第 21 条第 1 款。

¹¹ 《欧洲联盟运作条约》第 82-86 条。

49. 欧洲联盟注意到有一种观点认为,《国际刑事法院罗马规约》目前涵盖的犯罪,即灭绝种族罪、危害人类罪和某些战争罪,也在习惯国际法规定的普遍管辖权原则范围内。但是,在普遍管辖权原则的范围和适用方面,每个国家的看法和做法大相径庭。因此,欧盟提交的文件未必能视作反映了所有会员国的意见。

50. 在打击有罪不罚现象方面,普遍管辖权原则可以作为行使国家管辖权的补充工具。¹² 国际刑事法院和各国国内法院的运作,包括它们在适用时依据普遍管辖权原则采取行动,在打击有罪不罚现象过程中是相互补充的工具。

51. 一般而言,行使管辖权要求在罪行与行使管辖权的国家之间存在确实的联系。在国家实践中,行使管辖权的依据是属地以及被动或主动国籍。法律原则和国家实践似乎也承认将保护原则作为管辖权的依据。这项原则允许国家对针对其本身实施的或危害国家基本职能的某些罪行,包括伪造货币行为行使管辖权,不论有关犯罪行为的发生地在何处。

52. 在打击有罪不罚和最令人发指的犯罪框架内,以条约法和习惯法为基础的普遍管辖权原则¹³ 意义尤其重大,根据该原则,起诉国际犯罪的实施者成为可能。此外,灭绝种族罪、反人类罪和酷刑等国际犯罪通常被视为违反国际法强制性规范的罪行。¹⁴

53. 欧洲联盟还强调条约法下引渡或起诉原则(引渡或起诉被控犯下国际罪行者的义务)的重要性。最近,国际法院关于比利时诉塞内加尔案的 2012 年判决书基于条约法确认了这一原则。¹⁵

54. 就条约和习惯法规定的普遍管辖权而言,欧洲联盟强调,调查犯罪和起诉犯罪行为人的主要义务属于与犯罪行为有联系的国家。¹⁶ 然而,普遍刑事管辖权使得一国能够起诉受到普遍谴责的国际罪行,即使该罪行是由外国人在另一国领土或本国管辖范围以外地区针对外国人实施的。

¹² 欧盟反灭绝种族网络在 2014 年打击有罪不罚战略中提到:“会员国应当确保各自的立法依照国际标准规定核心国际犯罪的定义并规定对这些罪行行使域外管辖权,包括普遍管辖权。”(第 41 页)。

¹³ 例见,欧洲人权法院在 Jorgić 诉德国案(2007 年)的判决书。目前,有些人认为该判决仅涉及海盗罪。

¹⁴ 国际法委员会 2014 年报告关于引渡或起诉义务的章节阐释了上述犯罪,《大会正式记录,第六十九届会议,补编第 10 号》(A/69/10),第六章。

¹⁵ 与起诉或引渡义务有关的问题(比利时诉塞内加尔),2012 年 7 月 20 日判决书。

¹⁶ 欧洲联盟刑法方面的现行立法总是要求有关犯罪行为与进行调查和起诉的成员国存在关联。最近通过的 2014 年 5 月 15 日欧洲议会和欧洲理事会 2014/62/EU 号指令最能说明问题,该指令的内容是利用刑法保护欧元和其他货币免遭伪造,与理事会第 2000/383/JHA 号框架决定相反,后者规定了没有任何联系的普遍管辖权,但被上述指令所取代。指令第 8(2)条现在规定了这种联系。

55. 传统上，普遍刑事管辖权适用于海盗罪。对这类犯罪的普遍管辖权有助于确保此种犯罪的实施者不会逃脱惩罚。最近，国际实践显示各国采取行动针对令人发指的行为，因为制止和处罚这些行为符合每个国家的合法利益。但现在，对于一些国家来说，此类行为似乎只包括酷刑罪。

56. 针对更多类别的行为确立普遍管辖权可能有助于执行最基本的国际法规范，并确保这些犯罪不会不受惩罚。但是，可以看到在国际一级缺乏关于此类普遍管辖权原则的定义和适用范围的共识。在专家一级开展进一步分析有益于本专题。

57. 为确保严重犯罪不会不受惩罚，并且考虑到在国家一级有效调查和起诉此类犯罪的成功结果很大程度上依赖有关国家部门之间的密切合作，欧洲联盟成立了一个欧洲联络点网络，负责处理灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪责任人。¹⁷

58. 第 2002/494/JHA 号理事会决定的全文可查阅《欧洲联盟公报》，其中一些规定摘录如下，供参考：

第 1 条

联络点的指定和通知

1. 每个成员国应指定一个联络点负责交换对 1998 年 7 月 17 日《国际刑事法院罗马规约》第六、七和八条所定义的灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪进行调查的有关情报。
2. 各成员国应将本决定意义内的联络点书面通知理事会总秘书处。总秘书处应确保将该通知转发给成员国，并向成员国通报此类通知所含的任何变更。

第二条

收集和交换信息

1. 各联络点的任务是根据请求，依照成员国之间的相关安排和适用的国内法，提供第 1 条第 1 款所述之与调查灭绝种族罪，危害人类罪和战争罪有关的任何现有信息，或者协助与国家主管部门进行合作。
2. 在适用的国内法范围内，联络点可以在不提出请求的情况下交换信息。

59. 此外，可以注意到，根据关于调查和起诉灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪的 2003 年 5 月 8 日理事会决定第 2003/335/JHA 号，成员国应采取必要措施将犯罪嫌疑人的踪迹通知执法部门，并确保国家执法部门和移民部门之间交流信息，以加

¹⁷ 2002 年 6 月 13 日的理事会决定设立了欧洲联络点网络，负责处理灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪的人员组成责任人(2002/494/JHA, Official Journal L 167, 26.06.2002, 第 1 页)。

强欧洲联盟成员国国家主管部门之间的合作,从而最大限度地提高不同成员国的执法部门在调查和起诉实施严重国际犯罪的嫌疑人领域有效开展合作的能力。¹⁸

国际海事组织

60. 国际海事组织重申其以往关于普遍管辖权依据的评论意见(载于 A/66/93, 第 116 段和 A/69/174, 第 52 段)。

61. 2015 年 4 月 29 日, 1988 年《制止危及海上航行安全非法行为公约》有 165 个缔约国; 公约的 2005 年议定书(2010 年 7 月 28 日生效)有 33 个缔约国; 1988 年《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》有 152 个缔约国; 1988 年议定书的 2005 年议定书(2010 年 7 月 28 日生效)有 29 个缔约国。

禁止化学武器组织

62. 禁止化学武器组织重申其以往关于普遍管辖权依据的评论意见(载于 A/66/93, 第 117 至 120 段; A/67/116, 第 29 至 32 段; A/69/174, 第 54 至 61 段)。该组织强调指出, 已颁布实施性法律, 把《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》所禁止的活动列为犯罪行为的缔约国数目已从 136 个增至 140 个, 其法律中包含治外法权条款的缔约国已从 121 个增至 124 个。

红十字国际委员会

63. 红十字国际委员会(红十字委员会)重申其以往关于普遍管辖权依据的评论意见(载于 A/66/93, 第 121 段至 140 段; A/68/113, 第 37 段; A/69/174, 第 62 段)。

64. 关于国家实践, 红十字委员会回顾, 各国已通过批准相关国际文书承认, 行使普遍管辖权是结束对实施战争罪、危害人类罪、灭绝种族罪和酷刑罪不予惩罚的重要手段。该委员会强调指出, 例如, 通过加入 1949 年日内瓦四公约, 已有 196 个国家同意起诉或引渡据称实施或者下令实施了上述公约所规定之严重违反情形的所有人员, 而无论其国籍为何。这一义务还适用于《1977 年第一附加议定书》所界定的严重违反情形, 已有 174 个国家批准了该议定书。

65. 此外, 红十字委员会已查明, 有 100 多个国家¹⁹ 在其国内法律秩序中以某种形式确立了对战争罪的普遍管辖权。2014 年, 当一些国家限制在其境内行使普遍管辖权时, 另一些国家却通过立法将这类罪行定为刑事犯罪, 并对在其境外犯下的罪行规定了普遍管辖权(例如奥地利、布基纳法索、哥伦比亚、厄瓜多尔和瑞典)。

¹⁸ Official Journal L 118, 14.5.2003, p.12.

¹⁹ “预防和遏制国际犯罪: 基于国内实践探索综合方法——执行国际人道主义法各国家委员会第三次世界会议的报告”, 第一卷(日内瓦, 红十字委员会国际人道主义法咨询服务处, 2013 年)。

66. 此外,根据红十字委员会获得的资料,2014年就普遍管辖权依据问题开展了值得注意的调查,各种国内司法裁决中也采用并提及普遍管辖权(例如加拿大、德国、法国、南非和西班牙的案件)。

67. 红十字委员会还强调,促进预防严重违反国际人道主义法行为以及在此类违法行为发生时实施适当的制裁机制,长期以来一直是委员会努力促进尊重国际人道主义法的重要要素。在这方面,红十字委员会继续通过其国际人道主义法咨询服务处,根据政府专家的请求,向其提供国家执行国际人道主义法方面的法律咨询和技术援助,内容包括把战争罪和其他国际犯罪纳入刑法和刑事诉讼法并促进普遍管辖权的适用。红十字委员会还协助各国和其他行为体之间交流国际人道主义法执行措施方面的信息,协调专家会议和大会,举办专业培训课程,开发可提供给国家和广大公众的专门工具,如数据库、报告、技术文件。

68. 此外,红十字委员会采取各种举措,目的是支持各国努力执行高效率的制度,包括确认普遍管辖权,以打击严重违反国际人道主义法行为。这遵循了第三十一届红十字和红新月国际会议(2011年)的决议1,其中提到实施四年行动计划,以执行国际人道主义法,特别是实现改进整合以及打击严重违反国际人道主义法行为的目标。²⁰ 例如,红十字委员会继续就个人刑事制裁的成效问题听取专家磋商,重点是普遍管辖权。委员会还继续宣传其编写的国内执行国际人道主义法手册,²¹ 该手册是一个实用工具,旨在协助决策者、立法者和其他利益攸关方执行国际人道主义法,包括打击严重违反国际人道主义法行为和运用普遍管辖权。

69. 红十字委员会在世界各地参与国际人道主义法方面的各种国家、区域和多边活动时,继续讨论关于预防和打击严重违反国际人道主义法行为的问题并且推动对战争罪适用普遍管辖权。

70. 红十字委员会还正在更新其对1949年日内瓦四公约的评论意见。委员会打算在2015年年底推出更新后的《日内瓦第一公约评注》,其中将包含从法律角度对《公约》第四十九和五十条框架内的普遍管辖权所作的有价值的评析。

71. 红十字委员会认为,普遍管辖权原则也是加强预防和制止武装冲突中的性暴力和武装冲突局势中攻击伤员和病人、保健人员和设施及医疗运送行为的重要手段。红十字委员会认为,普遍管辖权是一项有效工具,除其他外,各国可将其用于预防和应对此类犯罪。

²⁰ 第三十一届国际红十字和红新月会议,日内瓦,2011年11月28日至12月1日,决议2,执行国际人道主义法四年行动计划,目标4。

²¹ International Committee of the Red Cross Advisory Service on International Humanitarian Law, *The Domestic Implementation of International Humanitarian Law: A Manual* (Geneva, International Committee of the Red Cross, 2011)(2013年6月更新)。

72. 根据国际法，国家在调查和起诉据称严重违反国际人道主义法的行为人方面担负主要职责。如果国家基于比较传统的管辖权依据(属地管辖权原则、主动或被动属人原则和保护原则)，不对涉嫌实施此类犯罪的嫌疑人采取法律行动，则执行普遍管辖权可以作为确保问责制和限制有罪不罚的有效机制。

73. 虽然红十字委员会认识到，出于司法、诉讼程序和实际原因，有效行使普遍管辖权原则面临各种挑战，但它重申支持各国确立适当的国内立法，基于包括普遍管辖权在内的所有管辖权原则，应对违反国际人道主义法行为。

四. 供讨论问题的性质：各国的具体评论意见

白俄罗斯²²

74. 白俄罗斯一贯主张必须处理有罪不罚现象，确保犯罪一定会受到惩处。该国认为，真正意义上的普遍管辖权只能以条约(通过在普遍性多边条约中规定刑事犯罪的方式)和习惯法所含的国际法规范为依据。

75. 普遍管辖权的标准应当是所涉犯罪是否有损于国际社会每一个成员的利益。在这方面，白俄罗斯提议认定以下犯罪满足上述标准：危害和平罪、战争罪、危害人类罪、海盗罪、贩运人口罪和跨国界有组织贩运麻醉品和毒品罪。

76. 白俄罗斯支持就适用普遍管辖权的罪行清单以及执行条件达成共同谅解的意愿。此外，关于普遍管辖权的范围和适用于此类犯罪的共同谅解应以国家间的共识为基础。达成这种谅解将避免在缺乏根据的情况下创造条件，扩大国家治外法权并滥用普遍管辖权原则以干涉他国内政和扰乱其社会政治事务。

克罗地亚

77. 克罗地亚刑法在对普遍管辖权原则的规范性规制中确保对最严重违反国际法的行为适用克罗地亚共和国刑事管辖权，无论犯罪地点和犯罪人的国籍或被受害人的国籍为何，但同时也设定一些限制，旨在确保本着诚意并依照国际法执行这项原则。因此，克罗地亚坚信，普遍管辖权及其执行应依据公认原则和规范，包括遵循国际刑事事务合作的有关原则和规范。与此同时，应当负责任地行使普遍管辖权，将其作为非常规的最后措施，以防止缺乏根据或出于政治动机使用该原则。此外，普遍管辖权必须与国际法庭的管辖权(国际刑事管辖)明确区分，而争夺管辖权问题应进一步深入讨论。最后，克罗地亚认为，讨论补充性原则(国际刑事法院进行干预的基础)和立足基层原则之间的比较将有助于进一步澄清这个重要问题。

²² 白俄罗斯先前提交的评论意见，见 A/65/181。

78. 克罗地亚还认为，普遍管辖权的执行应遵循若干原则和前提条件，如其普遍性、遵守国际正当程序规范、尊重一罪不二审原则、不适用法定时效、尊重从属原则(大体是指实施犯罪之人所属的国家相对于犯罪对象所属的国家或犯罪行为地国而言，处于起诉上述犯罪的首要地位)，防止采取单方面、选择性和出于政治动机的方式滥用或不当使用普遍管辖权，从而对国际一级的法治和国际关系造成严重负面后果，并将按照国际法各分支的相关规则和指导原则以及国际礼让，以合理、负责任、明智和可预测的方式实施普遍管辖权。

古巴

79. 古巴重申其关于普遍管辖权原则的具体评论意见(载于 A/69/174, 第 79 至 87 段)。

科威特²³

80. 科威特指出，它已请国际社会所有成员国延伸其国家司法职权，以包括对国际犯罪进行调查，而不考虑犯罪的国际性，并在国内法院追究行为人的责任。

81. 采用普遍管辖权原则以及该原则在有关机构之外的适用问题仍不明确，且缺乏确定其范围和适用所需的有关参数、基础和机制。因此，在没有国际文书对准许各国合法使用的措施和机制作出规定从而对普遍管辖权的适用进行规制时，很难对实际适用作出概括。适用该原则而缺乏关于范围和措施的具体细节，将引起很多国际法律问题。

82. 国际社会应考虑到不可或缺的若干因素，包括需要对根据国际现实适用这项原则的机制进行详尽调查。应研究和理解普遍管辖权可能的渊源、范围和性质，应在何种情形下适用以及在没有这些机制的情况下可能适用该原则的程度。还必须考虑以往的相关法律和国际适用可能造成的影响。

83. 科威特还注意到，采纳普遍管辖权原则本身没有明显缺陷。主要问题在于确定能得到普遍认可的适用范围、方式和程序。仍有很多人担心，特别是在普遍管辖权被选择性或任意使用，没有根据国际公正和平等原则适当考虑到对普遍性的要求和标准以及需要进行国际协调的情况下，最终可能会导致什么样的适用。

84. 可以适用普遍管辖权原则的罪行，包括灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪，主要载于《国际刑事法院罗马规约》所载列的犯罪类别中。于是，普遍管辖权的概念与《规约》之间存在着明确的因果关系和联系，因此必须指出，《规约》缔约国有义务加强合作，启动和适用普遍管辖权原则。

85. 科威特认为，原则上没有什么能阻止将普遍管辖权原则纳入《罗马规约》框架或上文第 30 段提到的任何国际文书或任何其他类似文书，但该原则的有效性

²³ 科威特先前提交的评论意见，见 A/65/181 和 A/67/116。

和相关措施的适用在范围上仅限于缔约国或这些文书的成员。不应向尚未批准所有这些国际文书的其他国家强加司法义务。

86. 同样重要的是区分双边管辖权和区域管辖权，这两种管辖权是在两个国家或区域国家集团缔结提供法律和司法互助或双边刑事合作的协定时确定的，通过这种方式商定对双边或区域管辖权适用特定范围。

87. 国际社会也适于通过联合国坚定确立普遍管辖权并通过国际公约或文书加以推广，以期让规则、措施、程序和国际一级的执行手段制度化。然后才有可能敦促并鼓励各国实现全球全面批准，从而保证这种管辖权的普遍性。对于提供必要的国际法律和司法保障以防止滥用该原则或背离其目标，并且为确保牢固建立正义和平等，消除在执行现有国际文书过程中可能发生的选择性做法而言，上述建议可能最为恰当和切合实际。

88. 应当指出，如果普遍管辖权成为法律，各国必须修改其国内立法，以满足该原则的普遍性提出的管辖权要求。

阿曼

89. 阿曼强调指出必须在所有国家维护普遍管辖权原则，认为该原则对于逮捕和起诉嫌疑人至关重要。阿曼还表示，该国认为设立一个小组来审查管辖权的适用范围将有效促进打击国际犯罪。

秘鲁

90. 鉴于各国对普遍管辖权的适用仍取决于国内有关刑事诉讼程序的类型，秘鲁重申，该国认为必须决定目标是让每个国家遵循其自己的刑事诉讼程序还是制定单一程序，由所有国家在行使普遍管辖权时强制适用。

91. 秘鲁进一步指出，由于可引致普遍管辖权适用的犯罪清单实际上尚不能穷尽，也就是说，犯罪清单还是取决于条约所体现的国家意志，因此，应当继续就适用普遍管辖权的国际犯罪进行辩论。同样，即便适用普遍管辖权的犯罪已经确定，仍要继续努力就这些犯罪的定义达成一致。

92. 秘鲁还认为，考虑到有可能发生不同国家同时请求适用普遍管辖权的情形，确定处理这种情形的标准似乎有益。

表 1
各国政府评论意见中提及的、其法典中规定的普遍管辖权(包括其他管辖权依据)
所针对的犯罪一览表

罪名	国家
贩运人口	阿塞拜疆, 克罗地亚, 希腊
绑架勒索, 贩卖奴隶	克罗地亚, 希腊
对儿童的性犯罪	希腊, 约旦
非法发行和贩运淫秽出版物	希腊
强迫人员失踪	希腊
有关兵役和征兵义务的犯罪	希腊
个人以希腊国家公务员/官员身份或驻希腊的欧洲联盟机关或组织的官员身份实施的应受处罚的行为	希腊
针对或指向正在行使职责的希腊国家公务员/官员或欧洲联盟机关或组织中的希腊官员或与其职责相关的行为	希腊
在希腊当局尚未审结的诉讼程序中作伪证	希腊
有组织犯罪	约旦
海盗活动	阿塞拜疆, 希腊, 约旦
与恐怖主义有关的行为	阿塞拜疆, 捷克共和国, 希腊, 约旦
谋杀和严重身体伤害	约旦
非法拘禁或劫持人质	阿塞拜疆, 约旦(经法律第 41 号修订)
放射性材料有关犯罪	阿塞拜疆
袭击民用航空和海上交通	阿塞拜疆
利用国际保护袭击个人或机构	阿塞拜疆
非法贩运麻醉品和危险毒品	阿塞拜疆, 希腊
非法贩运被盗和其他商品	约旦
经济罪	捷克共和国, 希腊, 约旦
抢劫和偷窃	约旦
伪造	阿塞拜疆, 捷克共和国, 约旦
贪污贿赂行为	约旦(经法律第 11 号和 62 号修正)

罪名	国家
欺诈	约旦
危害环境罪	约旦(经法律第 52 号修正)
灭绝种族罪	奥地利, 克罗地亚, 捷克共和国, 希腊
叛国罪	捷克共和国, 希腊
危害人类罪	奥地利, 阿塞拜疆, 克罗地亚, 古巴, 捷克共和国, 希腊
战争罪	奥地利, 阿塞拜疆, 克罗地亚, 捷克共和国, 希腊
筹备侵略战争	捷克共和国
滥用国际公认的象征和标志及国徽	捷克共和国
滥用旗帜和停火	捷克共和国
强奸, 性胁迫	希腊, 约旦
酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚	阿塞拜疆, 克罗地亚, 捷克共和国
违反国际法的罪行(即基于犯罪性质的刑事管辖权, 而不论犯罪地点以及被指控的犯罪人或被害人国籍如何)	阿塞拜疆, 克罗地亚, 古巴, 希腊

表 2
根据各国政府所提交信息列出的与该专题有关的具体法律

类别	立法	国家
贩运人口和偷运移民	关于贩运人口的法律第 9(2009)号, 第三条第 (一), (二)和(三)款; 第八至十一条	约旦
非法贩运毒品和精神药物	关于毒品和精神药物的法律第 11(1988)号(经修订), 第 3、4、6 至 10 和 12 条。	约旦
非法贩运武器	关于火器和弹药的法律第 34(1952)号(经修订)	约旦
恐怖主义	关于打击洗钱和资助恐怖主义行为的法律第 46 号	约旦
假造和盗用知识产权	关于保护著作权的法律第 22(1992)号(经修订); 关于商标的法律第 33(1952)号(经修订); 关于版权的法律第 32(1999)号	约旦
走私	关于海关的法律第 20(1998)号(经修订); 关于古董的法律第 21(1998)号(经修订)	约旦
税务犯罪	关于所得税的法律第 34(2014)号; 关于一般销售税的法律第 6(1994)号(经修订)	约旦
保护文化财产和其他规定	法律第 3658/2002 号(政府公报, A 卷 70/22.4.2008)	希腊
根据经第 3003/2002 号法律批准的《国际刑事法院罗马规约》的规定修改国内法规定	法律第 3948/2011 号, 第 2 条(政府公报, A 卷 71/5.4.2011)	希腊

表 3
各国政府提及的有关条约，包括载有“引渡或起诉”条款的条约

A. 普遍性文书

灭绝种族罪	1948 年《防止及惩治灭绝种族罪公约》	克罗地亚
国际刑法	1998 年《国际刑事法院罗马规约》	奥地利，克罗地亚
伪造罪	1929 年《取缔伪造货币国际公约》	捷克共和国
麻醉品	1961 年《麻醉品单一公约》	捷克共和国
	1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》	捷克共和国
腐败	2003 年《联合国反腐败公约》	捷克共和国，阿曼
	1999 年《反腐败刑法公约》	捷克共和国
有组织犯罪	2001 年《网络犯罪公约》	捷克共和国
	2000 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约》	捷克共和国，约旦
海盗活动	1982 年《联合国海洋法公约》	捷克共和国
国际人道主义法	1949 年日内瓦四公约及其各项附加议定书	克罗地亚，秘鲁
	1954 年《关于发生武装冲突时保护文化财产的公约》及其 1954 年和 1999 年议定书	克罗地亚
强迫失踪	《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》	秘鲁
酷刑	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》	克罗地亚，秘鲁
恐怖主义	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》	克罗地亚，捷克共和国
	1988 年《制止危及海上航行安全非法行为公约》	克罗地亚，捷克共和国
	《制止危及海上航行安全非法行为公约的 2005 年议定书》	希腊
	《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书 2005 年议定书》	克罗地亚，希腊
	1991 年《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》	克罗地亚

1963年《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》	克罗地亚
1970年《关于制止非法劫持航空器的公约》	克罗地亚, 捷克共和国
1971年《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》	克罗地亚, 捷克共和国
《1988年制止危害民用航空安全非法行为公约的制止国际民用航空机场非法暴力行为补充议定书》	克罗地亚
1997年《制止恐怖主义爆炸的国际公约》	克罗地亚, 捷克共和国
1999年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》	克罗地亚, 捷克共和国
2005年《制止核恐怖主义行为国际公约》	克罗地亚, 捷克共和国
1980年《核材料实物保护公约》	克罗地亚, 捷克共和国
2010年《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》	捷克共和国
1979年《反对劫持人质国际公约》	克罗地亚, 捷克共和国

B. 区域性文书

腐败	1997年经济合作与发展组织(经合组织)《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》	捷克共和国
有组织犯罪	2010年《阿拉伯国家打击跨国有组织犯罪公约》	约旦, 阿曼
司法合作	《利雅得司法合作公约》	阿曼
	《与海湾阿拉伯国家关于引渡被判刑人的协定》	阿曼
强迫失踪	《美洲被迫失踪人士公约》	秘鲁
恐怖主义	2010年《阿拉伯国家打击洗钱和资助恐怖主义行为公约》	约旦
	1977年《欧洲制止恐怖主义公约》	捷克共和国
	2010年《阿拉伯国家打击信息技术犯罪公约》	约旦, 阿曼

C. 双边文书

引渡	与印度的双边协定	阿曼
互助	与印度的双边协定	阿曼
恐怖主义和有组织犯罪	与土耳其之间关于打击国际恐怖主义、有组织犯罪和非法贩运毒品和精神药物的双边协定；与也门之间关于打击和防止犯罪行为，特别是与恐怖主义有关犯罪行为的双边协定	阿曼
