

终止逍遥法 外现象：

用普遍管辖权来
制定和执行一项
全球行动计划

AMNESTY
INTERNATIONAL



国际特赦组织出版物

国际特赦组织秘书处于 2009 年 10 月首次出版

Peter Benenson House

1 Easton Street

London WC1X 0DW

United Kingdom

www.amnesty.org

国际特赦组织版权所有 © 2009

索引号: IOR 53/005/2009

原文: 英文

国际特赦组织国际秘书处于英国印刷

版权所有。未经出版者事先许可，不得用电子、机械、复印和录制及其它任何形式将本出版物的任何部分进行复制、储存于检索系统或进行传播。

国际特赦组织进行一场全球运动，在 150 多个国家和地区有 220 万人参与，为人权而开展活动。我们的理想是使每个人都享有《世界人权宣言》和其它国际人权文件上刊载的所有权利。我们通过调查、运动、倡导和动员来制止侵犯人权的行为。国际特赦组织独立于任何政府、政治意识形态、经济利益或宗教。我们的资金主要来源于成员会费和捐款。

AMNESTY
INTERNATIONAL



目录

引言	6
I. 全球的逍遥法外现象.....	8
II. 普遍管辖权在处理逍遥法外现象中所起的作用.....	11
A. 普遍管辖权和或引渡或起诉义务之间的区别.....	12
1. 普遍管辖权的定义	12
2. 或引渡或起诉义务的定义	12
B. 普遍管辖权在终止逍遥法外现象方面所起的作用.....	13
C. 国际司法中这个必备手段的关键特征	14
1. 普遍管辖权的某些根本要素	14
a. 在某些情况下各国义务来行使普遍管辖权.....	14
b. 首先开展刑事调查的国家应具有优先权，除非该国无力并不愿进行真正的调查和起诉。	14
c. 当外国的审判是虚假或不公时，各国可以代表国际社会采取行动	15
2. 所有国家都批准了具有普遍管辖权规定的条约，大多数国家在国家际法律中都规定了此类司法管辖权	15
a. 各国都批准了具有普遍管辖权规定的条约.....	15
b. 约三分之二的国家已在本国法律中规定有普遍管辖权	17
c. 各国在扩展而不是在缩小普遍管辖权的范围.....	17
3. 警方和检察官在负责地行使普遍管辖权，以终止逍遥法外现象	20
a. 五大洲的警方和检察官已根据普遍管辖权开展刑事调查或开始起诉.....	20
b. 普遍管辖权被用来调查和起诉在世界所有地区犯下的罪行.....	21
III. 需要有一项用普遍管辖权来终止逍遥法外现象的全球行动计划.....	22
A. 关于国际社会对其它全球犯罪威胁的响应的初步备忘录.....	22
B. 一项用普遍管辖权来终止逍遥法外现象的全面、长期全球行动计划的要素	24

结论	27
----------	----

终止逍遥法外现象：用普遍管辖权来制定和执行一项全球行动计划

引言

“否认正义需求的声音似乎已经消失了。冲突后的处理策略中必须要包含正义的因素，来实现持久的和平，这个观点现在日益得到支持。”

联合国秘书长潘基文在 2009 年 9 月 6 日的讲话¹

联合国大会第六委员会预定在 2009 年 10 月 20 日讨论普遍管辖权问题，这份简短的报告于讨论前夕发表。国际特赦组织在报告中敦促第六委员会开始考虑联合国、国际刑事法院、区域性政府间组织和各国如何以最佳方式，通过与公民社会紧密和透明的协商，开始制定和执行一项终止逍遥法外现象的全球行动计划，其中将普遍管辖权作为实现国际正义的一个必备手段。² 在这方面，国际特赦组织欢迎非洲联盟和欧洲联盟部长在 2009 年 10 月 14 日作出的

¹ 《遵守日内瓦公约，秘书长称辩论“不再是发生于和平与公正之间，而是发生于和平与何种公正之间”》，联合国文件号 SG/SM/12494, L/T/4417, HR/5002, 2009 年 9 月 26 日。

² 讨论是根据坦桑尼亚代表非洲联盟大会在 2009 年 6 月 29 日提出的要求而安排的 (A/63/237/Rev.1)。2009 年 7 月，非盟大会在利比亚的塞特 (Sirte) 举行的会议上要求非盟主席确保据称发生的滥用普遍管辖权问题，“在联合国安理会、联合国大会和欧洲联盟的层次得到详细讨论”。《关于滥用普遍审判权原则的决定》，文件号 Assembly/AU/11(XIII), Assembly/AU/Dec. 243(XIII) Rev.1, 2009 年 7 月 3 日 ([http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/2009/july/summit/decisions/ASSEMBLY%20AU%20DEC%20243%20-%20267%20\(XIII\)%20 E. PDF](http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/2009/july/summit/decisions/ASSEMBLY%20AU%20DEC%20243%20-%20267%20(XIII)%20 E. PDF))。非盟大会在该项决定中称：“普遍管辖权遭到悍然滥用，特别是被一些非洲之外的国家滥用”，并对“一些欧洲国家继续对非洲领导人和要人提出起诉的情况表示严重关注”，因此呼吁“立即终止所有待决的起诉”，重申“其坚信需要有一个具有职权的国际监管机构，来审议并/或处理有关国家滥用普遍管辖权的申诉或上诉”，并呼吁“相关国家在运用普遍管辖权原则时尊重国际法律，特别是尊重国家官员的豁免权”。同上。联合国大会在其第 61 次会议的议程表上包括了普遍管辖权的议题，并将这一法律问题提交给第六委员会处理。

声明，声明称他们“强调其在国家、区域和国际层面打击逍遥法外现象的承诺，以遵守国际法的原则”。³

国际特赦组织在本报告中解释了普遍管辖权作为正在形成的国际司法体系的一部分，在使罪犯丧失藏身之处方面所起的关键作用，这不但针对犯有恐怖主义罪行的人，还针对那些对世界上最为严重的罪行负责的人：种族灭绝罪、危害人类罪、战争罪、酷刑、法外处决和强迫失踪。报告还概述了在用普遍管辖权来制定和执行一项全球行动计划时必须具有的要素。

报告的第一章简要地指明了世界各地逍遥法外现象的严重程度，第二章首先定义了普遍管辖权的概念，和相关但又不相同的或引渡或起诉概念，然后还解释了普遍管辖权在终止逍遥法外现象方面可以发挥的作用，该章的最后部分试图消除和改正公众、一些报刊、少数学者和一些政府之中对普遍管辖权的各种误解。

在报告的第三章，国际特赦组织呼吁联合国、国际刑事法院、区域性政府间组织和所有成员国，在与公民社会一直保持紧密和透明的协商的情况下，制定一项全面与长期的全球行动计划，来终止犯下国际法罪行的人逍遥法外的现象。该计划应包括的要素是，加强现有的普遍管辖权法规或颁布新法规，而且无论此类罪行的发生时间和地点，无论犯罪者的身份，对其都积极运用法规来进行调查，并在掌握足够而可接受的证据时进行起诉。国际社会面对这一犯罪威胁而采取的工作，应得到与国际和国家层面在处理恐怖主义犯罪、有组织犯罪（包括贩毒、贩运人口和非法贩卖武器）和海盗活动等其它全球犯罪问题时所投入相同的资源和承诺。

第六委员会的讨论为各国外交部的法律顾问提供了机会，来考虑国际特赦组织的建议以及落实这些建议的最佳方法。要终止世界上最为恶劣罪行的逍遥法外现象，这一机会仅仅是长期工作的一个起点。

³ 2009年10月14日在亚的斯亚贝巴召开的第13次非洲与欧盟部长会议公告，第14页 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/110576.pdf)。

I. 全球的逍遥法外现象

“对人权的希冀随着冷战的结束而出现，但民族冲突的爆发和国家的崩溃令人道危机如缺堤一样，其特点为大规模的严重侵犯人权行为，人权的希望因而破灭。同时，腐败、劣治和侵犯人权者普遍逍遥法外的现象在世界许多地区仍然猖獗。”

国际特赦组织 2008 年的报告⁴

自第二次世界大战以来，种族灭绝、危害人类罪、战争犯罪、酷刑、法外处决和强迫失踪的受害者，在全球有数以千万。犯下违反国际法罪行的既有政府官员，及在这些官员唆使、同意与默许下行动的人，也有武装反对团体的成员。正如下文所述，60 多年来只有极少数需要对罪行负责的人，在国际法院或罪行发生国及嫌疑人所在国的国家法院被绳之以法。但正如报告第二部分所述，这一免罚问题也受到其它国家的处理，这些国家通过行使普遍管辖权，代表国际社会来执行国际法律。而普遍管辖权的使用，也在领土所属国和嫌犯所在国成为触发因素，鼓励这些国家开始履行其调查和起诉的责任。

非洲的逍遥法外现象。 过去几十年来，有百万计的非洲人成为种族灭绝、危害人类罪、战争犯罪、酷刑、法外处决和强迫失踪的受害者。但逍遥法外的现象却十分严重。只有少数几个发生罪行的国家和犯罪者的国籍所在国，将负责者绳之以法，最为引人注意的是中非共和国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、马里和卢旺达。另外，由于非洲的提议和有力支持而设立的三个国际刑事法院，即卢旺达国际刑事法庭、塞拉利昂特别法庭和国际刑事法院，仅审判了数万名对此类罪行负责者中的极少数人。⁵

⁴ 国际特赦组织的《2008 年报告》
(<http://www.amnesty.org/en/library/asset/POL10/002/2008/en/c7caa9d9-2ca0-11dd-bcd2-ff211e7307f7/pol100022008eng.pdf>).

⁵ 卢旺达国际刑事法庭被提早关闭，其最近发布的信息显示，该法庭自从 1994 年 11 月设立以来，以种族灭绝罪、危害人类罪和战争罪行对胡图族极端分子及他们的支持者提出了起诉，这和 80 多万人被谋杀、强奸和其它罪行有关。截至 2008 年 8 月 4 日，审判庭总共对 36 人作出判决；两起案件根据普遍管辖权被转交到法国审判；有 19 人正在受审；3 人在等待受审；一名潜逃者被捕，并等待被转交给卢旺达国际刑事法庭；上诉庭已对 25 人作出了裁决。卢旺达国际刑事法庭没有对卢旺达爱国阵线的任何成员提出起诉。《卢旺达国际刑事法庭第 13 份年度报告》，联合国文件号 A/63/209, S/2008/514, 2008 年 8 月 4 日。

塞拉利昂特别法庭自 2002 年成立以来，对 1996 年以来发生的战争罪行和危害人类罪负责的数千人中的 13 人进行了起诉，其中的 8 人已受过审判（其中 3 人仍在上诉），1 人正在受审，3 人死亡，1 人仍在逃。《国际刑事法院罗马规约》生效以来的 7 年中，国际刑事法院签发了 13 份逮捕令和 1 份传唤令，其中的 3 个有关情势是由中非共和国、刚果民主共和国和乌干达提交，关于达尔富尔的情势是由安理会提交。1 人目前受审，3 名列在逮捕令上的人关押候审，其余人员仍未归案。1 人出庭接受了传唤。国际刑事法院《情势和案件》(<http://www2.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/>).

美洲的逍遥法外现象。自 1950 年代中期至 1980 年代中期，美洲有数万名法外处决、强迫失踪和酷刑的受害者，这些罪行构成了危害人类罪和战争罪，还可能构成种族灭绝罪。逍遥法外的现象在发生罪行的国家存在了几十年后，阿根廷、玻利维亚、智利、秘鲁和苏里南等一些国家已对数十万名涉嫌犯下此类罪行的人进行了调查和起诉。尽管有这些进展，犯下这些骇人听闻的罪行的人中几乎没有一人被绳之以法。此外，在该区域的一些国家中，对这些罪行的特赦或法定追诉时效仍然存在。

亚太地区的逍遥法外现象。自冷战结束以来，亚太地区某些国家有数百万人遭受谋杀、“失踪”或酷刑。但除了如柬埔寨和东帝汶设立的国际化法庭等少数例外，发生这些罪行的国家没有针对战争罪和危害人类罪进行调查和起诉。尽管如此，柬埔寨法院的特别庭将受审嫌犯数量限制为极少数，而东帝汶帝力的严重罪行特别小组虽然还有 400 份逮捕令未执行，却遭到提早关闭。另外，在过去几周中，一个国家的行政官员在没有任何法律或司法授权的情况下释放了一名嫌犯，在另一个国家，一名涉嫌严重违反《日内瓦公约》并实施酷刑的人获准离开该国，而他当时正受到警方调查。

欧洲的逍遥法外现象。欧洲存在类似的逍遥法外现象，此类罪行发生在欧洲国家，或欧洲国家的国民在国外犯罪，但警察和检察官未能将他们绳之以法，例如将那些对波黑、克罗地亚、黑山、俄罗斯（车臣）和塞尔维亚等欧洲国家发生罪行负责的人绳之以法。但近年来一些国家采取了重要步骤，审判了极少数的嫌犯。遭到过早关闭的前南斯拉夫问题国际刑事法庭，判处超过 58 名犯有此类罪行的人，⁶ 具有严重缺陷的科索沃国际小组就此类罪行审判了一些人，⁷ 但其他数万名对此类罪行负责的人仍然在其本国在逃，完全逍遥法外。⁸

中东地区的逍遥法外现象。在过去几十年中，中东地区有无数的战争罪和危害人类罪的受害者。该地区成立了一个国际化的法庭，即黎巴嫩特别法庭，该法庭只限于审判少数涉嫌犯上普通罪行的人，而且是一次性事件，而不是涉嫌违反国际法罪行的人。而在那些发生罪行的国家和嫌犯本国，几乎没有任何刑事调查和起诉，至少是在尊重公正审判权利并排除死刑情况下的此类行动。最近的例子是，对于联合国使团记录的在加沙和以色列邻近地区发生的此类罪行，当局仍然未能进行迅速、彻底、独立和公正的刑事调查，也没有在掌握充分可采纳的证据的情况下进行起诉。⁹

⁶ 《前南斯拉夫问题特别国际刑事法庭关键数据》，2009 年 9 月 14 日 (<http://www.icty.org/sections/TheCases/KeyFigures>)。

⁷ 国际特赦组织的《塞尔维亚（科索沃）：扭转失败的联合国司法使命的挑战》，国际特赦组织索引号：EUR 70/001/2008，2008 年 1 月 29 日 (<http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR70/001/2008/en/fb7999b8-c298-11dc-ac4a-8d7763206e82/eur700012008eng.pdf>)。

⁸ 例如，参阅国际特赦组织的《何人的公正？波黑的妇女仍在等待》，国际特赦组织索引号：EUR 63/06/2009，2009 年 9 月 30 日 (<http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR63/006/2009/en/6330934f-d46e-4943-b32b-b3962095173a/eur630062009en.pdf>)；Morten Bergsmo, ed., 《国际罪行核心案件优先处理和选择的类别》，《国际刑法和人道法论坛》第 4 期，国际和平研究所，奥斯陆，2009 年 ([http://www.prio.no/upload/FICHL/090326%20FICHL%20Publication%20Series%20No.%204%20\(2009\)%20\(criteria\).pdf](http://www.prio.no/upload/FICHL/090326%20FICHL%20Publication%20Series%20No.%204%20(2009)%20(criteria).pdf))；Morten Bergsmo, Kjetil Helvig, Ilia Utmelidze 和 Gorana Žagovec, 《波黑的国际罪行核心案卷的堆积》，《国际刑法和人道法论坛》第 4 期，国际和平研究所，2009 年 (<http://www.prio.no/Research-and-Publications/Publication/?oid=48595356>)。

⁹ 《联合国关于加沙冲突的事实调查团》，A/HRC/12/48，2009 年 9 月 25 日。

10 终止逍遥法外现象：用普遍管辖权来制定和执行一项全球行动计划

(<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-48.pdf>).

II. 普遍管辖权在处理逍遥法外现象中所起的作用

“根据国际法审理罪行的管辖权是普遍的。”

以色列检察总长诉艾希曼一案, 36 Int'l L. Rep. 5, 26 (耶路撒冷地区法院, 1961年12月12日)

由于国际刑事法院的管辖权和能力有限, 发生罪行的国家和嫌犯本国不愿或无力进行调查, 或在掌握充分而可采纳的证据情况下进行起诉, 造成了逍遥法外现象, 而普遍管辖权是帮助消除该现象的一个重要工具。60年前, 《日内瓦公约》的起草者要求各缔约国搜寻那些对严重违法这些条约的行为负责的人, 并在本国法院将他们绳之以法, 这承认了普遍管辖权在执行国际刑法方面所起的作用。国际特赦组织在2001年9月发表了关于125个国家在国际和国家层面做法的研究报告, 正如报告所记录的, 国际法允许各国对三种罪行行使普遍管辖权:

- 违反国家法律的普通罪行 (例如谋杀、袭击、强奸和绑架);
- 违反国家法律并引起国际关注的罪行 (例如劫持、绑架人质和恐怖炸弹袭击);
- 违反国际法的罪行 (例如种族灭绝、危害人类罪、战争罪、酷刑、法外处决和强迫失踪)¹⁰

第二章的第一部分定义了普遍管辖权的概念, 和相关但又不相同的引渡和起诉原则, 第二部分解释了普遍管辖权在终止逍遥法外现象方面起到的作用。本章的最后部分试图消除和改正公众、一些报刊、少数学者和一些政府对普遍管辖权的各种误解。

¹⁰ 国际特赦组织的《普遍管辖权: 各国颁布和执行法规的责任》, 国际特赦组织索引号: IOR 53/002-018/2001, 2001年9月。参阅: www.amnesty.org 和光盘, 这份722页的研究报告是1935年的《哈佛国际法研究》以来第一份关于普遍管辖权的全球研究报告。该报告目前扩展为包括普遍民事管辖权, 其研究结果发表于有关联合国192成员国各自的《无藏身之地》系列文件上。首先发表的四份文件是: 保加利亚(<http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR15/001/2009/en>); 德国(<http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR23/003/2008/en>); 西班牙(<http://www.amnesty.org/es/library/info/EUR41/017/2008/es>) (仅有西班牙语版本); 瑞典(<http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR42/001/2009/en>)。一本分析扩展结果和更新研究情况的书将在未来出版。

A. 普遍管辖权和或引渡或起诉义务之间的区别

正如国际特赦组织于 2001 年 9 月的全球研究报告所解释的，普遍管辖权和或引渡或起诉的义务是两个相关，但在概念上又不同的国际法规则。¹¹

1. 普遍管辖权的定义

普遍管辖权是指任何国家的法院都有能力就其领土之外发生的罪行进行审判，无论嫌犯或受害人的国籍是否和该国有关，也无论该国的国家利益是否受到损害。¹² 这一规则有时被称为许可性普遍管辖权，目前已无可争议地成为国际惯例法的一部分，而对于有关违反国际法的罪行、引起国际关注的普通罪行和违反国家法律的普通罪行，一些条约、国家的法规、警方调查、起诉和法学也反映了该规则。当一个国家级的法院对发生在国外的，构成违反国际法罪行或引起国际关注的普通罪行的行为，而不是仅仅构成普通罪行的行为行使管辖权时，该法院并非试图执行法院所在国的法律，或强行施加该国自己的文化价值，而是在代表国际社会执行国际法律。

2. 或引渡或起诉义务的定义

与此相反，或引渡或起诉（*aut dedere aut judicare*）的原则是不同但又紧密相关的概念，是指嫌犯所在的国家如果不将此人引渡，就有将案件交给主管当局以进行起诉的义务。该原则的理由是，对于据称对引起国际关注的违反国家法律罪行和违反国际法律罪行负责的人，各国不但必须在其管辖领土上不为他们提供藏身之地，而且为了避免与此类罪行同谋，他们还必须将这些人的案件提交给他们的检察机关进行起诉，而不考虑这些人的国籍，除非这些人被引渡到其他国家或被交给一家国际刑事法院。如果一名外国人被控在国外对另一名外国人犯下罪行，或引渡或起诉的原则必然就包括普遍管辖权。¹³ 当然，或引渡或起诉原则也适用

¹¹ 国际特赦组织的《普遍管辖权：各国颁布和执行法规的责任》第一章（定义）第11页，国际特赦组织索引号：IOR 53/002 – 018/2001，2001年9月。

¹² 国际法律委员会在其对普遍管辖权的业务定义中采用了类似的方法。《或引渡或起诉义务》的初步报告第 19 段，A/CN.4/571，作者为国际法律委员会特别报告员，2006 年 5 月 1 日至 6 月 9 日及 2006 年 7 月 3 日至 8 月 11 日在日内瓦召开的第 58 次会议。另外，国际律师协会在其 2008 年的《治外法权任务组报告》的 151 页采用了同样的定义。
(http://www.ibanet.org/Publications/publications_books.aspx).

¹³ *aut dedere aut judicare* 这个当代词汇的直接含义是“或者移交或者审判”，但通常被描述为或引渡或起诉的义务，这也是本报告的定义。该词的前身是 *aut dedere aut punire*（移交或处罚），由 Hugo Grotius 在 *De Jure Belli ac Pacis*, Bk. II, Ch. XXI, §§ IV-VI 中使用，在他之前该词被 Covarruvias (1512-1574) 使用。该词的现代版本是为了更符合刑法中无罪推定的根本原则。该词的现代表述没有充分反映该原则，因为起诉的责任不同于调查的责任，只产生于检察官掌握充分的可采纳的证据时。像一名著名评论人那样用 *aut dedere aut prosequi*（或引渡或起诉）一词更好，但该词仍没有涵盖该责任的所有微妙方面。参阅 Marc Henzelin 的 *Le Principe de l'Universalité en Droit Pénal International: Droit et Obligation pour les États de Poursuivre et Juger selon le Principe de l'Universalité*, Bâle/Genève/Munich: Helbing & Lichtenhahn et Bruxelles: Bruylant 2000.

该原则被更精确地反映在一些条约条款规定的义务中，如《禁止酷刑和其它残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚公约》第 7 条要求，嫌犯所在的国家如果不将其引渡，就应将案件移交给主管当局起诉。如果不予起诉的理由是不能允许的，不符合检察官的独立性，或采取法律程序的目的是免除嫌犯的刑事责任，引渡的义务就依然存在，除非嫌犯所在国能通过相互法律协助而获得该证据，例如通过视频会议的手段。当然，如果另一个国家掌握了充分可采纳的证据，而被要求进行引渡的嫌犯所在国没有这些证据，引渡的义务也就仍然存在。这些词汇的上述历史和理论基础是部分根据一些资料来源的叙述，包括：M. Cherif Bassiouni 和 Edward M. Wise 的《*Aut Dedere Aut Judicare: 国际法中的或引渡或起诉责任*》3-5, (Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers 1995); M. Cherif Bassiouni 的《国际刑法的来源和内容：一个理论构架》，M. Cherif Bassiouni, ed., 《国际刑法》3, 5, Ardsley, 纽约: Transnational Publishers, Inc. 2nd. ed. 1999; Henri Donnedieu de Vabres 的 *Introduction à l'étude du droit pénal*

于根据其它形式的管辖权处理的案件。

B. 普遍管辖权在终止逍遥法外现象方面所起的作用

普遍管辖权与国际或国际化的刑事法院及领土所属国和嫌犯本国的法院一起，只是新出现的国际司法体系中一个微小组成部分，但也是必不可少的部分。普遍管辖权至少可以对国际司法起到三个主要作用：

- 允许或要求各国起诉那些位于其法院所在境内或其管辖下领土（审判所在国）的嫌犯 — 或那些预计访问的嫌犯 — 那些没有在其它地方正受到调查或起诉，或在其它地方没有受到过真正调查或起诉的嫌犯；
- 允许各国通过将嫌犯从负担过重的国家转移到另外国家，从而分担调查和起诉违反国际法罪行的责任；
- 促使在发生罪行的地方和嫌犯本国的法院进行起诉。

起诉在审判所在国发现的嫌犯或预计来访的嫌犯。 普遍管辖权对国际司法所起最长久和最为人所知的的作用，是对审判所在国发现的在国外犯罪的外国人进行调查，并在充分掌握可采纳的证据时进行起诉。几乎肯定的是，嫌犯在审判所在国的出现，就显示了领土所属国或嫌犯的本国无力或不愿真正地调查或起诉嫌犯。当领土所属国或嫌犯的本国没有争取引渡嫌犯时，通常就能证实这情况。如果审判所在国没有能力调查和起诉，就可能发生逍遥法外的现象。另外，当审判所在国只要求嫌犯在受审前出现足够的时间时，该国可以在收到嫌犯可能计划访问的信息时就开展调查，从而使该国的执法部门更有可能在充分掌握可采纳的证据的情况下，在嫌犯进入该国时就签发逮捕令。

分担调查和起诉的责任。 正如本报告第三章指出的，对于恐怖主义罪行、有组织跨国犯罪和海盗活动等全球性犯罪威胁，各国正开始确立分担责任的执法模式，而普遍管辖权是其中一个手段。国际特赦组织敦促各国，对种族灭绝、危害人类罪、战争罪、酷刑、法外处决和强迫失踪也确立类似的责任分担模式。¹⁴ 普遍管辖权可以成为该责任分担模式的主要组成部分，方式之一是各国接受那些由其它国家逮捕的嫌犯，以开展刑事调查，并在充分掌握可采纳的证据的情况下起诉，而进行逮捕的国家则提供必要的物质和财政资源，各国在海盗案件中正日益采用这种做法。这种方法将鼓励国家级的执法部门针对区域性和全球的犯罪制定区域性和国际回应计划，而不是仅依赖于嫌犯随机到达审判地所在国，从而允许普遍管辖权成为全球打击逍遥法外战略中更为有效得多的组成部分。

普遍管辖权的促进作用。 在过去 60 年中，对于数万名涉嫌犯下违反国际法罪行的人，虽然国民警察和检察官只能用普遍管辖权调查和起诉相对数量较小的人，但这些刑事调查和起诉对罪行发生国或嫌犯本国的调查和起诉起到了促进作用，影响远远超过了这些个案本身。例如，在英国议会上院裁决英国可以将智利前总统皮诺切特引渡到西班牙之后，阿根廷、智利和南美洲南部其它地区对涉嫌酷刑、法外处决和强迫失踪的人的调查和起诉，成为可能或急

international: essai d'histoire et de critique sur la compétence criminelle dans les rapports avec l'étranger 183, Paris: Sirey 1922; Henzelin, *supra*, 98.

¹⁴ 国际特赦组织最近在 2009 年 5 月 18 日至 20 日于奥斯陆召开的国际刑警组织关于种族灭绝问题的第四次国际会议上，提出了该建议。国际特赦组织的《普遍管辖权：在普遍管辖权案件中增强各国合作的有效性》，国际特赦组织索引号：IOR 53/004/2009，2009 年 10 月。

剧增加。在其它发生罪行的国家或嫌犯本国，当国家级的警察开展刑事调查，法官签发逮捕令或检察官根据普遍管辖权开始起诉之后，也出现了类似的结果，例如乍得和危地马拉。

C. 国际司法中这个必备手段的关键特征

对普遍管辖权的几个关键特征的解释，可能会消除和改正近年来出现的某些误解。本部分阐述了五点内容：

- (1) 普遍管辖权的某些根本要素；
- (2) 所有缔约国都批准了规定有普遍管辖权的条约；
- (3) 大多数国家在本国法律中落实了这些条约；
- (4) 五大洲相当数量国家的警方、检察官和法官，对世界各地发生的犯罪负责地行使了普遍管辖权；
- (5) 各国行使普遍民事管辖权的能力及他们对管辖权的使用。

1. 普遍管辖权的某些根本要素

普遍管辖权的三个根本要素尤其重要。

a. 在某些情况下各国义务来行使普遍管辖权

在一些情况下，各国不仅可以，而且必须行使普遍管辖权，以免成为罪犯的藏身之地。如上所述，种族灭绝、危害人类罪、战争罪、酷刑、法外处决、强迫失踪等违反国际法的罪行，和普通犯罪及恐怖主义罪行等引起国际关注的违反国家法律罪行一样，都受到普遍管辖权管辖。在某些情况下，例如严重违反《1949年日内瓦公约》和《1977年议定书》的情况；1984年的《禁止酷刑和其它残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》（《禁止酷刑公约》）定义的酷刑情况；2006年的《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》定义的强迫失踪情况，各条约明确要求各国将案件提交有关部门进行起诉，除非他们将嫌犯引渡到其它司法管辖权之下。尽管如此，越来越多人认为，无论违反国际法的罪行发生在何处，各国不可以再对那些处于其司法管辖权之下的罪案嫌犯提供藏身之处，他们必须对这些人行使司法管辖权，将他们引渡到能够并愿意通过排除死刑的公证程序行使司法管辖权的国家，或者将他们移交给一家国际刑事法院。

b. 首先开展刑事调查的国家应具有优先权，除非该国无力并不愿进行真正的调查和起诉。

对于违反国际法的相同罪行，万一不止一个国家声称有权优先调查和起诉嫌犯，进行关押并首先争取行使普遍管辖权或任何其它治外法权原则的国家，一般比领土所属国或嫌犯本国更有权要求代表国际社会行动。¹⁵ 嫌犯在领土所属国和嫌犯本国之外的出现，可以使人们假定这些国家的当局没有尽职调查和起诉。如果引渡要求没有得到转达，就足以证明领土所属国没有诚意。¹⁶ 但关押嫌犯的审判地所在国的此类优先权须服从的条件是，当该国试图行使主

¹⁵ 到目前为止，国际特赦组织只知道少量此类案件，其中大多数是通过领土所属国同意和首先开展刑事调查的关押国合作而解决。

¹⁶ 例如，当智利科前总统皮诺切特于1998年10月在英国被捕后，智利从未试图引渡他。实际上，智利

权时，其司法体系不可进行虚假的程序或旨在使嫌犯逍遥法外的程序。审判地所在国必须能够并愿意按照国际法律，和排除死刑或其它残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的公正审判准则，来进行调查和起诉。

c. 当外国的审判是虚假或不公时，各国可以代表国际社会采取行动

和其它大多数公共国际法一样，对违反国际刑法罪行的执法和制裁也几乎完全取决于各国当局。在大多数情况下，当罪行发生国和嫌犯本国的执法当局未能进行调查，并在充分掌握可采纳的证据情况下未能进行起诉时，没有任何国际法院具有可以干预的司法管辖权或能力。因此，那些分担调查和起诉责任的其它国家，就必须代表国际社会采取行动，如果初次审判是不公正的、虚假的，或是旨在推卸疑犯根据国际法而负有的刑事责任，这些国家必须能够并愿意进行干预。

这样的行动完全符合“一事不再理”原则（*ne bis in idem*），¹⁷ 该原则仅适用于一个单一的司法管辖权，并不阻止执法当局在其它司法管辖权下的程序是虚假或旨在使嫌犯逍遥法外时进行调查和起诉。¹⁸ 关于该司法管辖权就该原则范围的限制，唯一的例外是关于国际法院的情况。例如，《罗马规约》第 20 (2) 条款禁止审判任何已被国际刑事法院宣判无罪或定罪的人，第 20 (3) 条款禁止该法院审判任何以前已被另一家法院按其管辖权下的罪名而审判过的人，除非以前的审判程序是旨在保护该人或者是不公正的。¹⁹

2. 所有国家都批准了具有普遍管辖权规定的条约，大多数国家在国家际法律中都规定了此类司法管辖权

如下所述，所有国家都批准了具有普遍管辖权要求或规定的条约。大多数国家还授权其法院对一种或多种罪行行使普遍管辖权。

a. 各国都批准了具有普遍管辖权规定的条约

各国都在条约中承认，国家级的法院可以（并在某些情况下必须）对某些罪行行使普遍管辖

无法这样做，因为他被控的罪行已经受到他本人签发的《特赦法》的赦免。（*Decreto Ley 2.191*, Official Gazette 1978 年 4 月 19 日发表）。

¹⁷ 例如，参阅《公民权利和政治权利国际公约》第 14 (7) 条款；《美洲人权公约》第 8 (4) 条款；《第二附加议定书》第 75 (4) (h) 条款；《前南斯拉夫问题国际刑事法庭规约》第 10 (1) 条款；《卢旺达国际刑事法庭规约》第 9 (1) 条款；联合国东帝汶临时行政机构规则 15/2000 第 11 部分；《塞拉利昂特别法庭规约》第 9 条；《非常庭法》第 33 条。

¹⁸ 人权委员会在 20 多年前作出结论，《公民权利和政治权利国际公约》的第 14 (7) 条款“在关于两个或更多国家的司法管辖权方面不保证一事不再理”。委员会认为，只有在关于某一国家的一项罪行时，该条款才禁止对同一罪名进行两次审理。*A.P. v Italy*, No. 204/1986, 1987 年 11 月 2 日，《人权委员会根据第 67 号任择议定书的决定》，联合国文件号 CCPR/C/OP/2, 联合国销售号 E.89.XIV.1。这也在《公民权利和政治权利国际公约》第 14 (7) 的起草过程中得到承认。参阅 Marc J. Bossuyt 的《对公民权利和种族权利国际公约中的“Travaux Préparatoires”指南》，Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1987, 第 316-318 页；Manfred Nowak 的《联合国公民权利和政治权利公约：公民权利和政治权利委员会评论》，Kehl am Rhein: N.P. Engel, 1993, 第 272-273 页；Dominic McGoldrick 的《人权委员会：在制定公民权利和政治权利国际公约中的作用》，Oxford: Clarendon Press, 1991。

¹⁹ 《罗马规约》第 20 (2) 和(3) 条款。

权。截至 2009 年 10 月 1 日，194 个国家是《1949 年日内瓦公约》的缔约国，168 个国家是《1977 年第一附加议定书》的缔约国。这两个条约都要求缔约国对涉嫌严重违约的人，即在国际武装冲突中犯下战争罪行的人，行使普遍管辖权，除非他们将嫌犯引渡到另一个缔约国。²⁰ 截至同一天，146 个国家已批准了 1984 年的《禁止酷刑公约》，该公约要求他们将其管辖的领土上发现的涉嫌使用酷刑的人，进行引渡或转交案件。多数国家还在条约中承认允许在海盗案件²¹和种族隔离案件²²中使用普遍管辖权。另外，2006 年的《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》（尚未生效）已被 81 个国家签署，被 15 个国家批准，该公约包含一项或引渡或起诉的义务。

1970 年的《关于制止非法劫持航空器的公约》，1979 年的《反对劫持人质国际公约》，及其它 20 多个全球性的条约也规定了或引渡或起诉的义务，正如上文所解释的，在一些案件中这必然包括普遍管辖权。²³

在美洲国家条约体系中，至少有四个条约规定了或引渡或起诉的义务，其中包括普遍管辖权，²⁴ 非洲有三项具有此类规定的条约。²⁵

²⁰ Jean-Marie Henckaerts 和 Louise Doswald-Beck 的《国际人道法公约》第 606 页（“各国有权授予其国家级法院对战争罪行行使普遍管辖权，这并不减轻《日内瓦公约》和《附加议定书》的缔约国在本国法律中规定，对被称作‘严重违约行为’的战争罪行刑事普遍管辖权的义务”），日内瓦国际红十字会和剑桥大学出版社，2005 年。加拿大在对国际法律委员会的报告中称：

“**普遍管辖权**。当罪行的严重性和规模可以使其被合理地认为是对国际法律秩序的攻击时，普遍性原则规定可以对世界任何地区的罪行行使管辖权。例如，《1949 年日内瓦公约》和《1977 年附加议定书》规定对严重违约行为强制行使普遍管辖权，要求缔约国或者在其法院审判被控嫌疑犯，或者把他们交给另一缔约国审判。另外，海盗行为、严重违反战争法律和惯例的行为、危害人类罪和种族灭绝罪一般被认为服从普遍性原则。”

国际法律委员会《或引渡或起诉的义务》(aut dedere aut judicare)第 36 段，A/CN.4/612, 2009 年 3 月 6 日)。

²¹ 《联合国海洋法公约》(http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf), 1982 年 12 月 10 日 (1994 年 11 月 16 日生效), 第 101 条 (对海盗活动的定义), 第 105 条 (关于扣押海盗船或飞机) (截至 2009 年 10 月 1 日有 159 个缔约国); 俄罗斯联邦在对国际法律委员会的报告中称: “是《联合国海洋法公约》的缔约国, 公约第 105 条确立了关于海盗活动的普遍刑事管辖权” (国际法律委员会《或引渡或起诉的义务》第 12 页 (aut dedere aut judicare), A/CN.4/599, 2008 年 5 月 30 日)。《公海公约》(http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_1_1958_high_seas.pdf), 1958 年 4 月 29 日 (1962 年 9 月 29 日生效), 第 19 条 (授权在公海扣押海盗船或飞机), 第 15 条 (对海盗活动的定义) (截至 2009 年 10 月 1 日有 63 个缔约国)。

²² 1973 年 11 月 30 日, 联合国大会第 3068 (XXVIII) 号决议颁布、征集签名并批准《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》, 根据第 15 条款, 该公约在 1976 年 7 月 18 日生效, 参阅 <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/11.htm>。截至 2009 年 10 月 1 日, 该公约有 107 个缔约国。俄罗斯在其对国际法律委员会的报告中称: “另外, 俄罗斯联邦是一些包含有普遍管辖权原则的国际条约的缔约国, 但对嫌疑犯的非引渡情况无关, 这包括 1948 年的《防止和惩治种族灭绝罪公约》和 1973 年的《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》。” 同上, 第 36 段。

²³ 参阅国际特赦组织的《国际法律委员会: 或引渡或起诉的义务》(国际特赦组织索引号: IOR 40/001/2009), 2009 年 2 月 3 日 (<http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR40/001/2009/en>)。

²⁴ 1971 年的《防止和惩治采用针对个人的罪行和相关的勒索形式并具有国际影响的恐怖活动公约》第 5

b. 约三分之二的国家已在本国法律中规定有普遍管辖权

国际特赦组织在 2001 年对各大洲国家在国际和国家层面的做法进行研究，结论是下列国家在本国法律中对一项或多项罪行，在一定程度上规定了普遍管辖权，包括：阿尔及利亚、安提瓜和巴布达、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴哈马、巴巴多斯、白俄罗斯、比利时、伯利兹、玻利维亚、波黑、博茨瓦纳、巴西、保加利亚、布隆迪、喀麦隆、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、刚果民主共和国、丹麦、多米尼加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、南斯拉夫联邦共和国、斐济、芬兰、法国、冈比亚、格鲁吉亚、德国、加纳、希腊、格林纳达、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、匈牙利、印度、伊朗、伊拉克、爱尔兰、以色列、意大利、牙买加、日本、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、基里巴斯、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、拉脱维亚、黎巴嫩、莱索托、利比里亚、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马其顿、马拉维、马来西亚、马耳他、毛里求斯、摩尔多瓦、摩纳哥、蒙古、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴拿马、巴布亚新几内亚、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、圣基兹和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、萨摩亚、圣马力诺、塞舌尔、塞拉利昂、新加坡、斯洛伐克共和国、所罗门群岛、南非、西班牙、斯里兰卡、斯威士兰、瑞典、瑞士、叙利亚、塔吉克斯坦、东帝汶、特里纳达和多巴哥、土耳其、土库曼斯坦、图瓦卢、乌干达、乌克兰、英国、坦桑尼亚、美国、乌拉圭、乌兹别克斯坦、瓦努阿图、越南和津巴布韦。²⁶

c. 各国在扩展而不是在缩小普遍管辖权的范围

自从《罗马规约》被颁布及英国议会上院作出关于皮诺切特的裁决以来的 10 年间，相当多国家加强了其法规，对违反国际法的罪行作出了普遍管辖权的规定，它们颁布了规定有此类普遍管辖权的新法规，或者起草了具有针对此类罪行的普遍管辖权的法规。例如，美国在 2007 年和 2008 年颁布的法规中包含针对种族灭绝和征召童兵罪行的普遍管辖权。²⁷ 2003 年，布隆迪授权其法院对种族灭绝罪、危害人类罪和战争罪行使普遍管辖权。²⁸ 巴拿马在 2007 年的新刑法²⁹和韩国国际刑事法院管辖权下的《2008 年惩治犯罪法案》³⁰，规定了针对种族

条，1985 年的《美洲防止和处罚酷刑公约》第 12 条，1994 年的《美洲关于国际贩运未成年人活动的公约》第 9 条，1994 年的《美洲关于强迫失踪人员的公约》第 4 和第 6 条。

²⁵ 1977 年的《消除非洲雇佣军公约》第 8 条，1999 年的《防止和打击恐怖主义公约》第 6(1)(a)条，2003 年的《防止和打击腐败公约》第 13(1)(c)条。

²⁶ 国际特赦组织的《普遍管辖权：各国颁布和执行法规的责任》Ch. 4A，国际特赦组织索引号：IOR 53/006/2001；Ch. 4B，IOR 53/007/2001；Ch. 6，IOR 53/009/2001；Ch. 8，011/2001/2001；Ch. 10，IOR 53/012/2001；Ch. 11，IOR 53/013/2001；Ch. 12，IOR 53/014/2001，2001 年 9 月(参阅：www.amnesty.org)。

²⁷ 《2007 年种族灭绝责任法案》，2007 年 12 月 21 日，Pub. L. No: 110-151 (<http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=s110-888>)；《2008 年童兵责任法案》，2008 年 10 月 3 日，Pub. L. No: 110-340 (<http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=s110-2135>)。

²⁸ *Loi No. 1/004 du 8 mai 2003 portant repression du crime de genocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre*，第 24 条。

²⁹ 《巴拿马刑法》，Ley No.14，2007 年 5 月 18 日，第 19 条。

18 终止逍遥法外现象：用普遍管辖权来制定和执行一项全球行动计划

灭绝罪、危害人类罪和战争罪的普遍管辖权。与此类似，加拿大 2000 年的《危害人类罪和战争罪法案》³¹ 和德国 2001 年的《违反国际法罪刑法典》³² 都规定了针对这三种罪行的普遍管辖权。

另外，阿尔巴尼亚³³、阿根廷³⁴、阿塞拜疆³⁵、波黑³⁶、佛得角³⁷、哥伦比亚³⁸、萨尔瓦多³⁹、爱沙尼亚⁴⁰、芬兰⁴¹、格鲁吉亚⁴²、哈萨克斯坦⁴³、肯尼亚⁴⁴、马其顿⁴⁵、黑山⁴⁶、纳米比亚

³⁰ 《第 8719 号法律》第 3 条，2007 年 12 月 21 日。

³¹ 参阅 <http://www.international.gc.ca/court-cour/war-crimes-guerres.aspx?lang=eng>。

³² 参阅 http://www.bmj.bund.de/files/-/408/Englische_Fassung.pdf。

³³ 经《第 9686 号法律》修订后的《刑法》第 7/a 条，2007 年 2 月 26 日。..

³⁴ *Ley 26.200 (Ley de Implementación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional)*, 2007 年 1 月 5 日，第 4 条(“或引渡或起诉”)。

³⁵ 阿塞拜疆共和国 2005 年《刑法》第 12 (3) 条和第 13(3)条。
(<http://www.legislationline.org/download/action/download/id/1658/file/4b3ff87c005675cfd74058077132.htm>)。

³⁶ 2003 年波黑《刑法》，参阅：www.nottingham.ac.uk/law/hrlc/international-criminal-justice-unit/implementation-database.php。

³⁷ 《刑法》第 4 条。

³⁸ 《刑法》，*Ley 599/2000*, 2000 年 7 月 24 日，第 16(6)条，参阅：
www.ramajudicial.gov.co/csj_portal/Min/I5992000.htm。

³⁹ 《萨尔瓦多刑法》，*Decreto legislativo 1030*, 1997 年 4 月 27 日，第 10 条，参阅：
www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/29961fcd8682863406256d02005a3cd4?OpenDocument。

⁴⁰ 《刑法》，2001 年 6 月 6 日，2004 年 5 月 19 日修订，2004 年 7 月 1 日生效 (RT I 2004, 46, 329)，第 7 (1)条。

⁴¹ 《芬兰刑法》修订本，第 8 部分 (还请参阅第 7 部分)
(www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1889/en18890039.pdf)。

⁴² 《格鲁吉亚刑法》第 6 (2)条和修订本第 6 (2)条(参阅
http://www.nottingham.ac.uk/shared/shared_hrlcicju/Georgia/Law_on_Amendments_to_the_Criminal_Code.pdf)。

⁴³ 哈萨克斯坦共和国 1997 年 7 月 16 日的《第 167 号法律》，《哈萨克斯坦共和国刑法》，参阅：
www.legislationline.org/upload/legislations/25/c8/ca1cfb8a67f8a1c2ffe8de6554a3.htm。

⁴⁴ 《2008 年国际罪刑法案》
(https://sa.amnesty.org/kenyalaw/klr_app/DanaInfo=www.kenyalaw.org+frames.php)，对 2009 年 1 月 1 日起犯下的罪行有效。

47、秘鲁⁴⁸、葡萄牙⁴⁹、塞尔维亚和乌拉圭⁵⁰等国近来都颁布了规定有普遍管辖权的全国性法规，这经常是《罗马公约》落实程序的部分内容。

各国在法律草案内包括普遍管辖权，主要是为了落实《罗马规约》。例如，巴西总统将落实《罗马公约》的议案提交给国会，议案规定，在巴西领土上发现一名涉嫌种族灭绝罪、危害人类罪或战争罪的外国人时，巴西法律具有适用性，除非巴西已同意另一国提出的引渡要求，或已同意将嫌犯交给国际刑事法院。⁵¹ 布基纳法索落实规约的法律草案，将授权国家级法院对其领土上发现的涉嫌种族灭绝罪、危害人类罪和战争罪的人行使普遍管辖权。⁵² 科摩罗正在审议的法律草案，也将规定国家级法院对这三种违反国际法的罪行具有普遍管辖权。⁵³ 刚果共和国正在审议的一份议案，将授权对违反国际法的同类罪行行使普遍管辖权。⁵⁴ 刚果民主共和国的法律草案将把现有的普遍管辖权条款延伸到包含种族灭绝罪、危害人类罪和战争罪。⁵⁵ 菲律宾国会讨论的法案将规定针对这三种罪行的普遍管辖权。⁵⁶ 瑞士联邦委员会已

⁴⁵ 《马其顿共和国刑法》第119条(参阅 www.legislationline.org/legislation.php?tid=1&lid=6272)。

⁴⁶ 《刑法》第137条 (关于黑山刑法对在国外犯罪的外国人的适用性)(黑山共和国第70/2003号政府公报和第13/2004号修订本)，参阅：www.legislationline.org/legislation.php?tid=1&lid=6221。

⁴⁷ 2003年《日内瓦公约法案》第15号法案第2(1)章。

⁴⁸ 1991年4月8日的《秘鲁刑法》第3条(参阅：<http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=default-codpenal.htm&vid=Ciclope:CLPdemo>)。

⁴⁹ *Lei n.º 31/2004 (Adapta a legislação penal portuguesa ao Estatuto do Tribunal Penal Internacional, tipificando as condutas que constituem crimes de violação do direito internacional humanitário)*, 17.ª alteração ao código penal.

⁵⁰ *Ley 18.026 (Ley de cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad)*, 第4(2)条。

⁵¹ *Projeto de Lei, Dispõe sobre o crime de genocídio, define os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra e os crimes contra a administração da justiça do Tribunal Penal Internacional(2008)*, 第128条。 *O art. 7o do Decreto-Lei n.º 2.848, 1940年12月7日(《刑法》总则)*。

⁵² *Modèle de loi type de mise en oeuvre du Statut de Rome au Burkina Faso*, 第15条。

⁵³ *Avant projet de loi de mise en oeuvre du Statut de Rome*, 第15条。

⁵⁴ *Avant projet de loi portant mise en oeuvre du Statut de Rome en République du Congo*, 第14条。

⁵⁵ *Proposition de Loi de mise en œuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 2008年3月*, 第16条；另请参阅 *Proposition de loi modifiant et complétant le Code Penal, le Code de Procedure Pénale, le Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires, le Code Judiciaire Militaire et le Code Pénal Militaire en vue de la mise en œuvre du Statut de Rome de la Cour Penale Internationale, Nyabirungu Mwene Songa et Crispin Mutumbe Mbuya, Exposé des motifs*。

⁵⁶ 2009年10月9日修订的该法案对违反国际人道法律的罪行、种族灭绝罪和其它危害人类罪作出定义并进行处罚，还组织了司法管辖权，设立特别法院。预计总统近期内将签署该议案，使其成为法律。

通过的《刑法》修正案规定，当瑞士境内发现国外犯罪案件嫌犯时，如果此人没有被引渡到另一个国家，也没有被交给一个管辖权受到瑞士承认的国际刑事法院，瑞士的国家级法院就有审判该嫌犯的义务，而不考虑被控嫌疑犯或受害人的国籍。⁵⁷ 乌干达议会待决的一项议案将把现有的普遍管辖权延伸到包含种族灭绝罪、危害人类罪和战争罪。⁵⁸ 美国国会待决的两项议案将授予美国法院对贩运人口罪行和某些危害人类罪的普遍管辖权。⁵⁹ 国际特赦组织还得知，其它一些国家也起草了包含普遍管辖权内容的法案，这些草案目前仍然保密。

3. 警方和检察官在负责地行使普遍管辖权，以终止逍遥法外现象

a. 五大洲的警方和检察官已根据普遍管辖权开展刑事调查或开始起诉

第二次世界大战以来，至少有 18 个国家的警方和检察官根据普遍管辖权而开展了刑事调查，而且几乎所有这些国家都进行了审判：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、芬兰、德国、以色列、荷兰、新西兰、挪威、西班牙、塞内加尔、瑞典、瑞士、英国和美国行使了普遍管辖权。当一些国家的国民成为外国人在国外犯罪的受害者时，这些国家的法院用普遍管辖权条款作为被动属人管辖权的附加理由，例如瑞典。⁶⁰ 此外，非洲联盟在 2006 年授权“塞内加尔共和国进起诉，并确保塞内加尔的一家主管法院在保证公正审判的情况下，代表非洲联盟审判侯赛因·哈布雷（乍得前总统）。”⁶¹ 越来越多国家采取责任分担的模式来执行国际刑法，一个例子是，塞内加尔、非洲联盟和欧洲联盟在协商一项关于对前总统采取刑事程序所需资源的协议。⁶² 这些案件都发生在遥远的国度，没有确凿证据显示，办

⁵⁷ *Projet de Loi fédérale Projet portant modification de lois fédérales en vue de la mise en oeuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, 第 264m 条。
(www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/gesetzgebung/internationaler_strafgerichtshof.Par.0015.File.tmp/entw-f.pdf).

⁵⁸ 有关《国际刑事法院法案》的议案，2006 年，第 7、8、9 条。

⁵⁹ 参议员 Durbin 和 Coburn 在 2007 年 6 月 27 日提出《贩运人口议案》
(<http://durbin.senate.gov/record.cfm?id=277872>); 2009 年 6 月 24 日提交到参议院的《2009 年危害人类罪法案》，S 1346 IS, 第 111 届国会第 1 次会议(<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c111:S.1346.IS>).

⁶⁰ 斯德哥尔摩地区法院的 *检察官诉 Arklov* 一案，2006 年 12 月 18 日，案件号 B 4084-04，第 11 页。

⁶¹ 《关于哈布雷案件和非洲联盟的决定》，文件号 Assembly/AU/3 (vii)，参阅：http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/July/summit/doc/Decisions_and_Declarations/Assembly-AU-Dec.pdf.

⁶² 正如国际刑事法院最近特别指出的：“塞内加尔称其控制了非洲联盟，以获得安排该审判所需的财政支援和司法互助。”国际刑事法院《关于或引渡或起诉义务问题的案件》（*比利时诉塞内加尔*），《关于临时措施指示的请求》，2009 年 5 月 28 日，第 36 页。另请参阅 Africa en Ligne, “[Chadian protest group slams Senegal for not prosecuting ex-president Habre](http://www.africajet.com/news/africa-news/chadian-protest-group-slams-senegal-for-not-prosecuting-ex-president-habre)”, 24 September 2009 (reporting that the European Union “has reportedly proposed to put 2 million euros at the disposal of Senegal to try Habre”). (<http://www.africajet.com/news/africa-news/chadian-protest-group-slams-senegal-for-not-prosecuting-ex-president-habre-2009092535429.html>). 非洲联盟和欧洲联盟的部长最近

“欢迎非洲联盟决定对修订后的审判预算作出象征性的捐献，并鼓励塞内加尔当局和非洲联盟一起，迅速就塞内加尔对削减后的预算的捐献问题达成协议。他们进一步欢迎关于组织捐助方圆桌会议的提议，并邀请各方，尤其是欧洲联盟及其成员国，以及其它伙伴国家和机构，来支持该进程，并参与将于 2009 年最后季度在塞内加尔的达喀尔组织的捐助方圆桌会议。”

案的警方和检察官在进行调查或起诉时草率行事或出于政治动机。与此相反，证据显示 他们是以无利害关系的方式独立和公正行事。他们收到有关国外犯下的违反国际法罪行的信息，但实际上他们没有对多数此类案件进行正式调查或起诉。另外，对于那些由在本国无法得到公正的受害者提交的案件，法院都仔细审议申诉，并经常拒绝允许调查和起诉。

b. 普遍管辖权被用来调查和起诉在世界所有地区犯下的罪行

自第二次世界大战以来，全球对世界各地发生的犯罪进行了刑事调查和起诉。但几乎在所有案件中，罪行发生国和嫌犯本国都没有进行刑事调查或起诉。例如，此类调查或起诉涉及下列国家或其公民犯下的罪行：阿富汗、阿根廷、白俄罗斯、波黑、乍得、智利、中国、萨尔瓦多、加沙地区、德国、危地马拉、伊拉克、以色列、卢旺达、塞尔维亚、斯里兰卡、东帝汶和美国。另外，在大多数情况下，申诉是由受害者本人提出的，他们通常是多次未能在罪行发生地或嫌犯本国讨回公道。当然，并非所有调查都导致审判，许多调查因未能提出充分可采纳的证据以作出起诉而受到终止。在另外的案件中，即使有充分可采纳的证据，也未能进行起诉，这仅仅是因为审判地所在国的法律中存在不恰当的障碍，例如规定涉嫌违反国际法的官员或前官员享有豁免权，以及双重犯罪要求、“一事不再理”条款和政治干预。

特别应注意的是，新闻界甚至是一些政府所称的关于普遍管辖权的案件，实际上是根据被动属人原则，因为这些案件涉及的是审判地所在国的公民在国外受到外国人犯罪伤害。例如，法国的罗萨卡布耶（*Rosa Kabuye*）案件是关于两名在 1994 年被谋杀的法国公民。

2009 年 10 月 14 日于亚的斯亚贝巴召开的非盟和欧盟部长会议，第 14 页
(http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/110576.pdf).

III. 需要有一项用普遍管辖权来终止逍遥法外现象的全球行动计划

“如果我们共同努力，就可能实现很多成就。我们在这里一起承担风险，承担责任，迎接非凡时刻的挑战，来创造历史。这一年的要求并不比其它年份低。

联合国秘书长潘基文，2009年9月23日⁶³

违反国际法的犯罪对整个国际社会构成全球性威胁，对此进行的工作应得到与国际和国家层面在处理恐怖主义犯罪、有组织犯罪（包括贩毒、贩运人口和非法贩卖武器）和海盗活动等其它全球犯罪问题时所投入相同的资源和承诺。正如第三章第一部分所特别提到的，国际社会动用了大量资源，作出很多承诺，来在国际和国家层应对所有这些全球犯罪威胁，这包括范围广泛的实际措施，例如颁布规定由普遍管辖权的条约，其中经常包含或引渡或起诉的义务；成立政府间组织机构或多国工作组；颁布战略计划；促成有关起草执行性法案的建议；培训以及报告需求。

要讨论普遍管辖权，就不能脱离其它国际执法方式或其它全球犯罪问题。因此，国际特赦组织在本报告第三章的第二部分敦促第六委员会，在讨论普遍管辖权时应考虑到制定和执行一项全面和长期的全球行动计划的迫切需要，来终止逍遥法外现象，这涉及到国际、区域和国家层面应采取的行动。国际特赦组织敦促第六委员会开始讨论如何制定最佳的计划，该计划的基础应是关于法治的《联合战略计划》，该战略计划出色而有限，在联合国法治处的支持下，法治资源和协调组刚开始执行该计划。

A. 关于国际社会对其它全球犯罪威胁的回应初步备忘录

国际特赦组织建议开始制定一项全面和长期的行动计划，来终止逍遥法外现象，在研究该建议时，有必要考虑到国际社会对其它全球性严重犯罪威胁的回应。首先，从对这些威胁的回应中可以学到重要的经验教训；其次，这显示了处理这些威胁所需的资源和工作规模。实际上，考虑到二战以来违反国际法的罪行规模，以及犯下此类罪行的人几乎仍完全逍遥法外，

⁶³ 联合国秘书长潘基文向联合国所作的报告《现在是我们行动的时候》，2009年9月23日
http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=587).

就已是很强的理由去说明应投入更多资源把负有罪责的人绳之以法。

恐怖主义罪行。 在过去 20 年中，联合国大会通过颁布《联合国全球反恐战略》⁶⁴，代表整个国际社会对恐怖袭击作出回应。该战略是“一个增强国家、区域和国际反恐工作的独特手段”，是“首次使联合国所有成员国同意采取一项反恐的共同战略和工作构架”。⁶⁵ 该战略有四个行动要点，涉及以下措施：处理有助于恐怖主义形成的条件，防止和打击恐怖主义，增强各国防止和打击恐怖主义的能力，加强联合国在这方面的作用，以确保所有人的人权得到尊重，而且法治成为反恐的根本基础。⁶⁶通过颁布该战略，联合国大会落实了《2005 年世界峰会成果》，该《成果》敦促大会“不予拖延地”制定由联合国秘书长确认的此类战略的要素，“并考虑到颁布和执行一项促进在国家、区域和国际层面进行全面、协调和一致反恐的战略”⁶⁷

该战略包含的许多要素，都可以被一个全面和长期的行动计划所采用，以终止逍遥法外的现象。例如，此类要素包括在联合国的支持下召开高层会议，制定对恐怖主义的国际回应，并将人权纳入战略的各个方面，在三个层面（国家、区域和国际）开展工作，公民社会参与，为恐怖主义的受害者提供支持，“根据或引渡或起诉的原则”，起草一份或多份有关引渡和法律互助，以及避免为某些人提供藏身之地并将其绳之以法的条约，处理融资和洗黑钱问题，建立一个数据库，促进对起草必要法规的协助，在各国进行的能力提升工作，以及与区域性组织分享最佳做法经验。⁶⁸ 此外，安理会还成立了一个反恐委员会和一个反恐工作组来制定对恐怖犯罪的全球回应，这包括将普遍管辖权作为关键的组成部分，还包括顾问机构和一个报告机制，来促进各国间的信息交流，并监控国家层面的回应。

跨国的有组织犯罪，包括贩毒、贩运人口和非法贩卖武器。 联合国除了颁布包含有普遍管辖权条款的一项条约和两项议定书，来处理这些跨国犯罪之外，还采取了一些步骤来在全球处理这些犯罪问题。⁶⁹ 例如，《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其议定书的缔约国会议每年召开，为落实公约及其议定书而成立工作组，还向缔约国发放问卷并公布答复。更为具体的是，对于贩运人口的问题，联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国难民事务高级专员、联合国儿童基金会、联合国妇女发展基金会、国际劳工组织和联合国人权事务高级专员办

⁶⁴ 联合国 G.A. Res. 60/288 和《附录》（《行动计划》），2006 年 9 月 20 日。

⁶⁵ 《联合国反恐行动背景记录》，《联合国反恐战略》，公共信息部和平与安全处，DPI/2439B/Rev.4，2009 年 3 月。

⁶⁶ 同上

⁶⁷ 联合国 G.A. Res. 60/1（《2005 年世界峰会成果》），2005 年 9 月 16 日。

⁶⁸ 联合国 G.A. Res. 60/288 和《附录》（《行动计划》），2006 年 9 月 20 日。

⁶⁹ 《联合国打击跨国组织犯罪公约》，联合国 G.A. Res. 55/25，2000 年 11 月 15 日。
(http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf)；《预防、禁止和打击贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》，作为对《联合国打击跨国组织犯罪公约》的补充，联合国 G.A. Res. 55/25，2000 年 11 月 15 日，《附录 2》；《打击非法制造和贩卖枪支及零部件和弹药议定书》，作为对《联合国打击跨国组织犯罪公约》的补充，联合国 G.A. Res. 55/255，2001 年 6 月 8 日
(http://treaties.un.org/doc/Treaties/2001/05/20010531%2011-11%20AM/Ch_XVIII_12_cp.pdf)。

室，一起颁布了《落实贩运人口问题议定书的国际行动构架》。⁷⁰

海盗行为。2008年6月2日，联合国安理会称其对“针对船只的海盗行为和武装抢劫，对向索马里的迅速、安全和有效输送人道援助以及商业海运线路的安全和国际航行构成的威胁，深感忧虑”，并敦促

“所有国家互相合作及与国际海事组织合作，在适当情况下与相关的区域性组织合作，就索马里领海和附近公海的海盗行为和武装抢劫分享信息，并按照相关国际法，向遭受海盗或武装抢劫者威胁或袭击的船只提供协助”。

安理会还敦促各国采取广泛的其它联合措施。⁷¹自那之后，安理会通过了三项决议回应全球犯罪问题中的这项区域性问题。⁷²新成立的打击索马里海域海盗联络组，在纽约的联合国总部和其它地方开会。

针对世界许多区域船运受到海盗活动威胁日益严重，国际海事组织在国际和国家层面采取了积极行动。⁷³例如，国际海事组织于2009年1月召开的一次高层会议上，各国颁布了关于索马里海域海盗活动的《关于打击西印度洋和亚丁湾海盗和武装抢劫船只行为的吉布提行动准则》。⁷⁴该准则承认了该地区海盗和武装抢劫船只活动问题的严重性，签约国在准则中宣布将以符合国际法的方式，进行最大限度的合作打击海盗和武装抢劫船只，并通过国家的联络点和信息中心系统来分享和报告相关信息，而且禁止涉嫌参与海盗行为和武装抢劫船只的船只，确保逮捕和起诉从事或试图从事海盗和武装抢劫船只的人，并促使此类犯罪的受害者得到适当的照料、待遇和遣返。作为采用责任分担模式工作的一部分，该地区的某些国家，包括肯尼亚、塞舌尔和也门以及索马里的一些实体，已同意接收海盗嫌犯，以进行调查，并在适当的情况下进行起诉，捕获嫌犯的国家则已对接收国提供了有关这些工作的技术援助。

B. 一项用普遍管辖权来终止逍遥法外现象的全面、长期全球行动计划的要素

当然，要制定和执行一项长期的全球行动计划，来终止关于种族灭绝罪、危害人类罪、战争罪、酷刑、法外处决和强迫失踪等违反国际法罪行的逍遥法外现象，这不可能一夜之间实现的。罪行和犯罪者的数量太多。尽管如此，对国际社会及其根本价值的攻击规模是如此之大，这需要有关方面长期致力于调查和起诉此类罪行，并以对其它严重威胁国际社会的回应中学习到的经验和教训为基础。正如下面所解释的，国际特赦组织并非在本报告中提出一项须被立即采纳的详细计划，而仅是敦促第六委员会立即开始讨论如何用普遍管辖权在国际、

⁷⁰ 联合国毒品和犯罪问题办公室，《落实贩运人口问题议定书国际行动构架》(2009)。

⁷¹ 联合国 S.C. Res.1816 (2008)。

⁷² 联合国 S. C. Res. 1838 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008)。

⁷³ 在过去4年中，国际海事组织就海盗活动颁布了许多决议和指令，数量繁多，这里无法全部引述 (http://www.imo.org/home.asp?topic_id=1178)。此外，亚洲16个国家在2004年11月缔结了《亚洲打击海盗行为和武装抢劫船只区域合作协议》(RECAAP)，其中包括RECAAP信息分享中心，来促进分享关于海盗活动的信息。

⁷⁴ 国际海事组织在吉布提的高层会议通过了打击海盗行为和武装抢劫船只行为的《行动准则》，2009年1月30日 (<http://www.reliefweb.int/rwarchive/rwb.nsf/db900sid/EGUA-7NSU4A?OpenDocument>)。

区域和国家层面最好地制定一项此类计划，然后予以执行。

尊重人权。不言而喻的是，从对其它全球犯罪威胁的回应中，得到的最为重要的经验教训是，对任何违反国际法的犯罪回应 — 实际上对任何犯罪的回应 — 都必须牢固建立在法治和尊重人权的基础上才能有效。调查必须是迅速、彻底、独立和公正的，并充分遵循国际法律和准则。起诉必须严格尊重公正审判的权利和受害者的利益。

联合国的促进作用。要制定这样的计划，可以有多种方式。但根据以往的经验，最有可能成功的方式，大概是联合国秘书长和相关的联合国部门与机构及各国一起，通过与世界各地公民社会的透明协商，制定一项全面与长期的全球行动计划，来终止关于种族灭绝罪、危害人类罪、战争罪、酷刑、法外处决和强迫失踪等违反国际法罪行的逍遥法外现象。

以联合国关于法治的《联合战略计划》为基础。旨在终止逍遥法外现象的全球行动计划的提议，可以以最近颁布的关于法治的《联合战略计划》为基础，在联合国法治处的支持下，法治资源和协调组刚开始执行该战略计划。但全球行动计划的规模和概念将很不相同。关于法治的联合国《联合战略计划》主要是关于联合国自身行动的计划，该计划有三个目的：(1) “加强组织内政策和指导的连贯性、质量和协调性”；(2) “在国家层面落实共同策略”，(3) “在国家和国际层面加强关于法治的全球行动”。⁷⁵ 一系列指导性备忘录“概述了一项联合国共同策略的原则和构架，以增加整个体系的有效性”，其中的一份指导性备忘录是关于过渡性司法，但《联合战略计划》主要是旨在指导联合国自身有关法治问题的一般性活动。另外，该战略计划是通过与政府领导人的协商，而不是与区域性政府间组织和公民社会的协商而制定的。

在三个层次终止逍遥法外现象的全球行动计划。与此相反，国际特赦组织敦促制定和实行的全面、长期全球行动计划，将不只限于联合国的行动，而是应该像《联合国全球反恐战略》那样，争取动员联合国、国际刑事法院、区域性政府间组织和各国，以确保颁布关于引渡和法律互助的新条约；这些条约和其它相关条约受到全世界的批准，在法律上得到落实，然后被执行。行动计划将不仅通过与政府领导人的协商，还通过与公民社会和区域性政府间组织的协商而制定。

联合国应采取的行动。这样的一项行动计划应包括以下步骤：

- 召开一次或一系列会议，或开始以其它形式与各国、区域性政府间组织、国际刑事法院和公民社会进行协商。
- 联合国机构要求联合国所有成员国立即和有效地批准与执行：
 - 《国际刑事法院罗马规约》；
 - 《国际刑事法院特权和豁免协定》；
 - 《日内瓦公约第一和第二附加议定书》；
 - 《禁止酷刑和其它残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》及其《任择议定书》；
 - 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》；
 - 《战争罪及危害人类罪不适用法定时效公约》。
- 促进起草一份关于引渡和法律互助的多边条约，来处理目前的多边和双边条约中关于违反国际法罪行的缺陷。

⁷⁵ 联合国副秘书长《对大会的简要报告，阐明加强全球法治联合战略计划的主要目标》，联合国文件号 DSG/SM/472, L/3149, 2009年10月2日。联合国网站尚未登载《联合战略计划》。

- 要求成员国通过与公民社会的透明协商来起草法规，而不是起草模式性的法规，来确保无论违反国际法的罪行发生地点，也无论嫌犯的身份，他们都能调查任何嫌犯，并在充分掌握可采纳的证据时起诉。
- 促进对法规起草的技术援助，并增加国家层面调查和起诉的有效性。
- 要求成员国履行调查和起诉违反国际法罪行的义务。
- 加强国际刑警组织有关对种族灭绝罪、危害人类罪和战争罪负责的人员的工作。⁷⁶
- 在联合国大会、安理会和人权理事会等所有论坛都捍卫普遍管辖权的使用。
- 敦促区域性政府间组织颁布全面和长期的行动计划，来终止逍遥法外现象。⁷⁷

国际刑事法院应采取的行动。除了支持此类法院进行的调查和起诉，旨在终止逍遥法外现象的全球行动计划还将促进积极的补充，特别是通过国际刑事法院，鼓励各国能够并愿意真正调查和起诉违反国际法的罪行。检察官办公室已把积极补充工作——即鼓励各国履行其真正调查和起诉种族灭绝罪、危害人类罪和战争罪的责任——作为其策略的核心。⁷⁸与此类似的是，国际刑事法院的主席和其它法官花费了很多时间在全世界促进国际司法公正。

区域性政府间组织应采取的行动。在区域性层面，非洲联盟、英联邦、葡萄牙语国家共同体、欧洲理事会、东非共同体、欧洲联盟、西非国家经济共同体、法语国际组织、阿拉伯国家联盟、美洲国家组织和南部非洲发展共同体等政府间组织，应通过与公民社会的透明协商，制定全面和长期的区域性行动计划，终止关于种族灭绝罪、危害人类罪、战争罪、酷刑、法外处决和强迫失踪等违反国际法罪行的逍遥法外现象。此类行动计划应包括以下要素：

- 与国际刑事法院和其它任何一家国际或国际化的法院签订一项合作协议（在尚未这样做的情况下）；
- 鼓励各国立即和有效地批准并执行有关违反国际法罪行的区域性条约（在尚未这样做的情况下），包括：
 - 《危害人类罪及战争罪不适用法定时效欧洲公约》；
 - 《美洲国家间防止和处罚酷刑公约》；
 - 《美洲国家间关于国际贩运未成年人问题公约》；

⁷⁶在渥太华向国际刑警组织提交的声明，2007年6月，《普遍管辖权：改进各国合作的有效性》，国际特赦组织索引号：IOR 53/006/2007 (<http://amnesty.org/en/library/asset/IO53/007/2007/en/dom-IO530072007en.html>)；在里昂向国际刑警组织提交的声明，2005年6月16日，《普遍管辖权：警方和检察官使用时面对的挑战》，国际特赦组织索引号：IOR 53/007/2007，2005年6月 (<http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ENGIOR530072007?open&of=ENG-385>)。

⁷⁷国际特赦组织就欧盟在打击逍遥法外现象方面应采取的步骤，向其提出了详细的建议。例如，参阅国际特赦组织2006年11月20日对欧盟的声明，《欧盟：用普遍管辖权作为确保问责的关键机制》，国际特赦组织索引号：IOR 61/013/2007。

⁷⁸例如，参阅检察官办公室最近的声明，声明称：“本办公室对补充工作采取积极方式，即鼓励在可能的情况下真正动用国家级程序，依靠国家和国际网络，并参与国际合作体系。”检察官办公室《关于检控战略的报告》第5页，2009年9月14日，海牙(http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/699AA4B3-E8C2-4E41-9EFA-EBA503BDBF7F/143694/OTP_ProsecutorialStrategy20060914_English.pdf)。

- 《美洲国家间关于强迫失踪问题公约》。
- 起草区域性常规文书来禁止侵犯人权的行为，并规定各国应进行合作和司法互助（在尚未这样做的情况下）；
- 召开区域性会议，或以其它形式开始与各国、区域性政府间组织、国际刑事法院和公民社会进行协商，以制定打击逍遥法外现象的战略。

各国在国家层面应采取的行动。在国家层面，各国应通过与公民社会的透明协商，制定一项全面、长期的国家级行动计划，来终止关于种族灭绝罪、危害人类罪、战争罪、酷刑、法外处决和强迫失踪等违反国际法罪行的逍遥法外现象。此类行动计划应包括以下要素：

- 立即和有效地批准并执行上述相关条约（在尚未这样做的情况下）；
- 通过与公民社会的透明协商起草法规，确保无论违反国际法的罪行发生地点，也无论嫌犯的身份，主管当局都能调查任何嫌犯，并在充分掌握可采纳的证据时提出起诉。
- 对于首先开展调查或起诉的国家的法院，给予优先权，除非第二国能显示第一国无力或不愿进行调查，并在排除酷刑或其它虐待及死刑的情况下，通过公正审判来进行起诉，而第二国则有这样做的能力和意愿。
- 平等对待所有嫌犯和被告，而且不根据他们的身份来设立特殊的传唤、逮捕或审判程序。尤其不应承认的假定是，国家官员或前国家官员免受发生在外国的违反国际法的罪行起诉。
- 在联合国大会、安理会、人权理事会何区域性政府间组织等所有论坛都捍卫普遍管辖权的使用。

结论

国际特赦组织希望，第六委员会讨论会将普遍管辖权作为终止逍遥法外现象工作的必备手段。国际特赦组织尤其敦促第六委员会，开始考虑联合国、国际刑事法院、区域性政府间组织和各国如何通过与公民社会的透明协商，以最佳的方法制定和执行一项全面与长期的行动计划，来加强措施，包括通过使用普遍管辖权，以彻底终止关于种族灭绝罪、危害人类罪、战争罪、酷刑、法外处决和强迫失踪的逍遥法外现象。