



联 合 国

大会 1996 年 12 月 17 日第 51/210 号决议所设特设委员会的报告

第十三届会议

(2009 年 6 月 29 日至 7 月 2 日)

大 会

正式记录

第六十四届会议

补编第 37 号 (A/64/37)

大 会
正式记录
第六十四届会议
补编第 37 号 (A/64/37)

大会 1996 年 12 月 17 日第 51/210 号决议所 设特设委员会的报告

第十三届会议
(2009 年 6 月 29 日至 7 月 2 日)



联合国 • 2009 年，纽约

说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

目录

章次	页次
一. 导言	1
二. 会议记录	3
三. 建议	4
附件	
一. 主席编写的全体会议意见交流和非正式协商结果的非正式摘要	5
A. 概述	5
B. 关于国际恐怖主义的全面公约草案	5
C. 召开高级别会议的问题	6
二. 就关于国际恐怖主义的全面公约草案进行非正式接触的报告	8
A. 闭会期间非正式接触结果简介的摘要	8
B. 本届会议期间非正式接触结果简介的摘要	10

第一章. 导言

1. 根据大会第 63/129 号决议第 23 段的规定,大会 1996 年 12 月 17 日第 51/210 号决议所设特设委员会于 2009 年 6 月 29 日至 7 月 2 日在总部召开了第十三届会议。
2. 根据大会第 51/210 号决议第 9 段的规定,特设委员会对联合国所有会员国和专门机构或国际原子能机构成员开放。
3. 在 2009 年 6 月 29 日第 42 次会议上,委员会决定其上届会议的主席团成员继续担任各自职务。但由于一些成员无法继续担任其职务,委员会决定选举新成员。因此,主席团成员组成如下:

主席:

罗汉·佩雷拉(斯里兰卡)

副主席:

玛丽亚·特拉力安(希腊)

安娜·克里斯蒂娜·罗德里格斯·皮内达(危地马拉)

纳米拉·纳比勒·纳吉姆(埃及)

报告员:

安迪·焦伊(阿尔巴尼亚)

4. 法律事务厅编纂司司长瓦奇拉夫·米库尔卡担任特设委员会秘书,乔治·科龙奇斯担任副秘书长,协助秘书工作。法律事务厅编纂司为委员会提供了实质性服务。
5. 在同一次会议上,特设委员会通过了以下议程(A/AC.252/L.18):
 1. 会议开幕。
 2. 选举主席团成员。
 3. 通过议程。
 4. 工作安排。
 5. 审议大会 2008 年 12 月 11 日第 63/129 号决议第 22 段所述特设委员会任务中所列问题。
 6. 通过报告。

6. 特设委员会收到第十二届会议的报告。¹ 委员会还收到第六届会议的报告，² 其中除其他外，载有主席团编写的关于国际恐怖主义的全面公约草案序言部分和第 1 条的讨论文件；协调员编写的第 2 条和第 2 条之二的非正式案文；主席之友编写的第 3 条至第 17 条之二和第 20 条至第 27 条的案文；与第 18 条有关的案文，一个案文由协调员分发供讨论，另一个案文由伊斯兰会议组织成员国提出；以及非正式协商期间就序言部分和第 1 条提出的提案清单，该清单附在协调员关于特设委员会非正式协商结果的报告之后；以及埃及常驻联合国代表 2005 年关于召开大会反恐合作高级别特别会议的两封信。³

¹ 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 37 号》(A/63/37)。

² 同上，《第五十七届会议，补编第 37 号》(A/57/37 和 Corr. 1)。另见特设委员会第七至十届会议报告（《大会正式记录，第五十八届会议，补编第 37 号》）(A/58/37)；同上，《第五十九届会议，补编第 37 号》(A/59/37)；同上，《第六十届会议，补编第 37 号》(A/60/37)；同上，《第六十一届会议，补编第 37 号》(A/61/37)。另见大会第五十五至六十届会议所设工作组的报告（A/C.6/55/L.2、A/C.6/56/L.9、A/C.6/57/L.9、A/C.6/58/L.10、A/C.6/59/L.10 和 A/C.6/60/L.6）。第六十一、六十二和六十三届会议所设工作组主席的口头报告摘要分别载于 A/C.6/61/SR.21、A/C.6/62/SR.16 和 A/C.6/63/SR.14 号文件。

³ 2005 年 9 月 1 日和 30 日埃及常驻联合国代表分别给秘书长和第六委员会主席的信（A/60/329 和 A/C.6/60/2）。

第二章. 会议记录

7. 特设委员会举行了两次全体会议:即 2009 年 6 月 29 日第 42 次会议和 7 月 2 日第 43 次会议。
8. 在第 42 次会议上,为卢布林·迪利亚先生静默致哀。卢布林·迪利亚先生在 2003 年至 2008 年期间担任报告员,于 2009 年 2 月去世。特设委员会还向迭戈·马尔佩德(阿根廷)和萨贝罗·希武瑶·马昆戈(南非)表示感谢,他们无法再继续担任副主席。委员会并感谢已故的卢布林·迪利亚对委员会工作做出的宝贵贡献。特设委员会还通过了工作方案,决定通过非正式协商和非正式接触进行讨论。在同一次会议上,委员会举行了一次一般性意见交流,讨论全面公约草案以及召开一次高级别会议的问题。主席编写的讨论非正式摘要见本报告附件一。非正式摘要仅供参考,并非讨论记录。
9. 关于国际恐怖主义的全面公约草案的非正式协商于 6 月 29 日进行,6 月 29 日和 30 日进行了非正式接触。在 6 月 29 日和 7 月 2 日的非正式协商中,公约草案协调员玛丽亚·特拉力安(希腊)发了言,汇报在 2009 年 6 月 23 日闭会期间和本届会议期间进行非正式接触的结果。这些报告的摘要见本报告附件二,仅供参考,并非讨论记录。
10. 6 月 30 日举行非正式协商,讨论在联合国主持下召开一次高级别会议以决定国际社会如何有组织地联合应对一切形式和表现的恐怖主义问题。主席编写的讨论非正式摘要见本报告附件一。该非正式摘要仅供参考,并非讨论记录。
11. 在同一次会议上,特设委员会通过了第十三届会议的报告。

第三章. 建议

12. 在第 43 次会议上，特设委员会决定建议，第六委员会应在大会第六十四届会议上成立一个工作组，以期拟订关于国际恐怖主义的全面公约草案，并继续讨论大会第 54/110 号决议在委员会议程中增加的关于由联合国主持召开一次高级别会议问题的项目。

附件一

主席编写的全体会议意见交流和非正式协商结果的非正式摘要

A. 概述

1. 在 2009 年 6 月 29 日特设委员会第 42 次会议的一般意见交流期间，各代表团再次强烈谴责一切形式和表现的恐怖主义，这种行为在任何情况下都不可能有开脱的理由。它们还忆及，恐怖主义祸患是对国际和平与安全的主要威胁之一，也是国家一级社会动荡的一个因素。各代表团强调，国际社会必须协调行动，在区域和国际两级打击恐怖主义，并进一步显示其根除这一全球威胁的坚定决心。一些代表团告诫，在打击恐怖主义时不要使用双重标准，同时也指出“国家恐怖主义”是恐怖主义令人憎恶的一种形式。一些代表团强调，任何反恐措施都应符合《联合国宪章》和国际法，特别是人权、难民和人道主义法。各代表团指出，不应将恐怖主义与任何文化、宗教、种族、族裔或民族相联系，并应鼓励不同文明和宗教间对话。一些代表团还忆及，有必要处理助长恐怖主义的各种状况。

2. 此外，各代表团还强调联合国在制订打击恐怖主义的国际法律框架方面的核心作用以及通过各国更广泛参加各项公约加强该框架的必要性。一些代表团举例说明其在国家和区域两级采取的打击国际恐怖主义的步骤。一些代表团虽然对联合国全球反恐战略和 2008 年 9 月进行的战略执行情况第一次审查表示支持，但指出该战略是一份活的文件，应得到定期更新和检查。有代表团还指出，恐怖主义的受害者在反恐斗争中往往被遗忘，因此联合国于 2008 年 9 月组织的第一次支助恐怖主义受害者国际专题讨论会特别受欢迎。还有代表团提议在公约草案中列入恐怖主义受害者的问题。一些代表团表示支持突尼斯提出的制订反恐斗争全球行为守则的提议以及沙特阿拉伯提出的设立一个联合国主持下的打击国际恐怖主义国际中心的提议。

B. 关于国际恐怖主义的全面公约草案

3. 在 2009 年 6 月 29 日第 42 次会议的一般性意见交流和非正式协商期间，各代表团重申尽早达成关于国际恐怖主义的全面公约草案的重要性。有代表团提到，达成反映所有代表团共同期望和利益的解决办法的时机是有利的，必须抓住这一势头。有代表团进一步提出，全面公约的通过将加强联合国的道义权威。一些代表团呼吁开展建设性对话，同时强调应尽一切努力通过协商一致方式达成一致。

4. 虽然一些代表团强调该文书的执法性质，但若干代表团认为公约草案将通过创造一个有效的额外工具和促进各国在反恐斗争中的协调使现有的法律制度得

到完备和加强。还有代表团提到，一项全面公约将提供一个补充处理恐怖主义问题的现有各项公约的法律框架。

5. 关于围绕公约草案的各项未决问题，若干代表团强调，审议应集中于公约的适用范围，特别是第 18 条草案。因此，一些代表团尽管保持开放态度并赞赏达成一致案文的努力，但重申倾向于前任公约协调员在 2002 年分发的提案，而另一些代表团则倾向于伊斯兰会议组织同年提议的案文。一些代表团表示愿意在协调员 2007 年的整套提案或者可能提出的弥合分歧的任何其他提案的基础上开展工作。有代表团指出，协调员 2007 年提案所保持的国际人道主义法的实质和完整性，是讨论一个重要的参照基准，可成为达成一致的基础。

6. 若干代表团还强调，全面公约有必要列入关于恐怖主义的明确法律定义。在这方面，一些代表团指出，有必要区别恐怖主义行为与外国占领下和殖民或外国统治下的人民行使自决权所开展的合法斗争。另一些代表团强调，没有任何理由可为恐怖主义开脱，并进一步指出，全面公约不应排除基于自决的犯罪行为。一些代表团还指出列入“国家恐怖主义”这一概念的问题。有代表团进一步提议，公约应含括武装部队的活动(见 A/60/37，附件三)。最后，作为达成折衷的可能内容，讨论了为打消一些关切而将“全面”一词从公约标题中删除的可能性。

7. 在 2009 年 7 月 2 日第 43 次会议上，协调员发言介绍了就本届会议期间未决问题进行双边接触和举行非正式会议的结果(见本报告附件二 B 节)，随后各代表团重申它们支持通过公约草案，以加强现有的国际反恐法律框架。

8. 各代表团申明致力于继续参与谈判进程，并致力于通过协商一致的方式就公约草案达成共识，同时强调应尽一切努力解决未决问题。一些代表团着重指出，没有任何理由或冤恨可为任何形式的恐怖主义开脱，并着重指出公约草案作为国际刑法文书的基本特征，以及必须确保公约草案不改变会员国目前根据国际人道主义法应承担的义务或规定新的义务。各代表团在重申所倾向的立场时，表示它们已准备好审议协调员 2007 年整套提案，而一些代表团指出，2007 年整套提案是达成一致的合理依据，任何审议以往提案的可能性都意味着谈判发生倒退。

9. 若干代表团认为，大会第六十四届会议为在第六委员会工作组的框架内结束关于案文的谈判提供了及时的机遇。在这方面，一些代表团呼吁就未决问题展示妥协精神，以期取得积极的结果，而其他代表团则认识到必须推进编写工作，包括可能提交工作文件。有些代表团还建议，不可能解决的任何问题均可成为未来审议的主题。

C. 召开高级别会议的问题

10. 在 2009 年 6 月 30 日举行的非正式协商期间，埃及作为提案国代表团忆及举行高级别会议的重要性，以审议恐怖主义各方面问题，特别是其定义和与教育、人权和法治的任何关联。这项提案得到不结盟国家运动、伊斯兰会议组织、非洲

联盟和阿拉伯国家联盟的支持。有代表团指出，对恐怖主义这样一个多层面的现象，必须分析其所有方面，特别是可能助长恐怖主义的经济和社会状况，以便成功消除恐怖主义。有代表团着重指出，这一会议的举行不应与全面公约的缔结挂钩，但强调，这种会议将有助于这一进程，因为它将帮助阐明和解决公约谈判中涉及的未决问题。

11. 在 2009 年 6 月 29 日第 42 次会议、2009 年 7 月 2 日第 43 次会议和 2009 年 6 月 30 日举行的非正式协商期间，若干代表团表示支持埃及的提议，因为这将显示国际社会就一切形式和表现的恐怖主义制订有组织的联合对策的坚定决心，并赞同提案国代表团表示的意见。另一方面，若干其他代表团虽然原则上支持召开该会议，但质疑其时机。一些代表团重申其意见，即该会议仅应在就关于国际恐怖主义的全面公约达成一致后召开，另一些代表团则持灵活态度。有代表团强调，该会议将提供探讨如何更好执行刚刚通过的公约的机会。有代表团还指出，由于是高级别会议，所讨论的议题必须是一般性的，就适用刑事执法文书而言的恐怖主义定义等问题，将不适合此种规格的会议。

附件二

就关于国际恐怖主义的全面公约草案进行非正式接触的报告

A. 闭会期间非正式接触结果简介的摘要

1. 6月29日,关于国际恐怖主义的全面公约草案协调员在通报闭会期间非正式接触时表示,在2009年6月23日进行了一轮双边接触,其后在6月27日终了一周的其余时间内,与各代表团进行了一系列其他非正式接触。协商的目的是使各代表团再次关注有关全面公约草案的事项,并有机会更好地了解各代表团在2007年提出一套可能案文的要点(见A/62/37)之后所持的立场。

2. 协调员回顾,2007年在提出整套案文时,曾解释其要点的理由及其背景(见A/62/37)。其后又作了进一步阐述(特别见A/C.6/62/SR.16; A/63/37和A/C.6/63/SR.14)。

3. 协调员在报告中感谢各代表团在双边接触期间尽量抽出时间与她协商,交流他们的希望和关切。她表示,继续努力寻求解决未决问题是共同的目标。她指出,所接触的一些代表团有兴趣开始设想本进程应予结束的时限。这种谨慎的乐观态度主要是因为考虑到2009年已是讨论未决问题的第9个年头,更重要的是,迄今为止采取的做法一直是在以往产生具体成果的提案基础上再接再厉。

4. 与此同时,她指出,各代表团似乎认为谈判已进入惰性阶段,为了推动进程,需要以善意为动力,并要有抓紧时间的紧迫感。各代表团重申其十分重视尽早缔结公约草案,表示愿意继续参与其中,但又往往坚持其原有的立场。还有一种倾向是,各代表团把拟议案文与具体情况、事件和情形挂钩。虽然她觉得这是律师的天性,但告诫在制定立法时,应警惕这种心态,因为关键的任务是阐述原则。

5. 为此,协调员回顾她在前几次发言中提到的一些方面,意在总结这些原则和共同点。这些法律原则尤其力求保证继续适用现有法律,后者将与公约草案试图进一步阐述的原则一并使用:

(a) 制定公约草案是为了发挥执法工具的作用,因此强调需要保持其作为确保依据引渡制度或检控制度追究个人刑事责任的法律文书地位。反恐怖主义的其他多边文书也遵循这一做法,包括特设委员会近几年通过的文书;

(b) 公约草案是指导各国处理彼此间关系的现有法律框架中的又一个组成部分,而不是为了脱离国际法的其他规则加以适用。事实上,在公约草案中,尤其是第8条草案中,载列了各国在防止和制止其境内发生的恐怖活动方面相互合作的具体义务。这些义务以精心周密的方式编纂成法,并以反恐怖主义的现有公约中的有关规定为基础。如此取得的成果令人回想起《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》(大会第2625(XXV)号决议)的规定;

(c) 在为公约草案制定特定的适用范围时，谈判进程没有忘记这样一个事实，即公约草案将在其他现行法律制度的范围内，尤其是《联合国宪章》之下的法律、国际人道主义法以及国际和国家“安全法”的范围内运作。这些法律制度，除其他外，在几乎所有管辖范围内在司法时均将民事行政当局与军方的活动加以区分。因此，已尝试将公约草案涉及的内容与受到保障、不受妨碍的问题划分开来。特别是国家武装部队在武装冲突期间的活动，由于应根据国际人道主义法加以理解，因此受该法管辖。这种排除的总体目标是确保国际人道主义法的神圣不可侵犯性及其发展不受公约草案妨碍。同样重要的是认识到公约草案没有打算对将成为公约缔约国但不受国际人道主义标准约束的国家强制实行这些标准，也没有打算取代已经存在的这种义务；

此外，已努力确保这些排除条款不使在这些其他法律之下属于合法的行为变得非法，从而尽可能保障这些法律的适用性，并同时寻求消除任何可能使某些类型的人逍遥法外的漏洞。主要考虑的原则是一国的军事力量如实施可能类似于该公约所禁止的那些犯罪后不会逍遥法外，因为这些人员将根据其他适用法律受到起诉；

(d) 保留排除条款的做法并非没有先例。导致通过《制止恐怖主义爆炸的国际公约》和《制止核恐怖主义行为国际公约》等若干反恐怖主义文书的谈判也遇到了类似的关切并成功解决了这些关切。虽然可以理解“全面公约”的提法有可能抬高某些期望，但应该感到些许满意的是谈判已经走过了漫长的道路，在第 2 条草案中就个人刑事责任制定了一个定义性条款。协调员忆及有代表团曾提议给公约草案一个不同的标题，这可能有助于降低迄今为止因“全面”一词所产生的期望。协调员指出随着这一进程的推进，这是一个需要认真考虑的想法；

(e) 保留排除条款的需要并非没有事实或法律意义。如果没有这种排除条款，公约草案将使在各种情况下不加禁止的行为成为非法行为。因此，举例来说，如果在武装冲突局势中在恐吓某一人口的情况下发生人员死亡，可以想见这种实际情况将属于公约草案试图禁止的行为。这种实际情况反过来又意味着，在法律上来讲，通过缔结公约草案，在目前的谈判框架并非解决这些问题的适当论坛时，一些固定规则可能会受到无意中的牵连或修改。协调员告诫说，制订关于打击国际恐怖主义的“纽约法”不应改变有关武装冲突的“日内瓦法”；

谈判进程没有将可能的排除条款体现在禁止特定行为的条款草案(如第 2 条草案)中，相反在漫长的谈判之后认为宜以“不妨碍”和“适用法律”条款的形式体现这些排除条款，第 18 条草案正试图这样做。这种做法的目的是使界限更为完整，在法律上更为一致。将武装冲突期间武装部队的活动排除在全面公约适用范围之外并没有使其可以有罪不罚。例如，一系列违反国际人道主义法的行为应根据该法受到惩罚，必须被所有国家起诉。事实上，国际刑事法已制定了一些国际刑事管辖权禁止问题。实际上，排除条款保全了业已存在的法律，而不是在

一系列事实情况要求必须适用另一项法律时以任何方式妨碍或预判其适用。通过拟订公约草案，谈判进程只是为各国在处理暴力和犯罪行为时可用的现有法律工具箱增添额外的工具。

6. 协调员重申，她对谈判在正确的轨道上进行这一点毫不怀疑。鉴于所遵循的先例，所采取的做法不应受到法律上的指摘。但是，亟需获得必要的政治意愿。

B. 本届会议期间非正式接触结果简介的摘要

7. 在 7 月 2 日关于本届会议期间与各代表团举行的双边和非正式接触的简介中，全面公约草案协调员指出，6 月 29 日和 30 日与各代表团进行了进一步的双边接触。此外，在联合国总部的不同地点以双边或小组的方式与各代表团进行了非正式的接触。

8. 协调员报告，自 6 月 29 日在一般性意见交流和非正式协商的背景下举行双边和非正式接触以来，各代表团借机根据各自的发言对这场辩论进行评估。虽然有些代表团对辩论的论调表示担忧，不知道是否已经改变立场，也有些代表团认为辩论重复了众所周知的以往立场。协调员指出，她向各代表团表示必须保持乐观的心态，而且她不认为 6 月 29 日的辩论是一个倒退。特设委员会主席和协调员在双边和非正式接触中与众多代表团进行会晤之后，证实了这样的立场；这些代表团重申它们愿意继续参与进程。有些代表团请协调员放心，它们仍在积极审议 2007 年提出的整套提案，还指出，尽管与以往各年份的发言相比辩论中使用了不同的语言，但是无意改变立场或表明改变立场，只不过是重申所倾向的立场；也无意回到 2007 年以前的立场。

9. 为了给谈判提供必要的空间并协助各代表团开展未来的工作，协调员强调了若干考虑因素，她指出她也在双边接触中通过这样或那样的方式再次向各代表团阐述了这些因素：

(a) 在与各代表团进行密集协商之后，介绍了 2007 年的整套提案，目的是打破已形成的僵局。在最终达成总括协定之前，代表团提出的所有提案仍可供讨论，这是特设委员会和第六委员会工作组的一贯做法；

(b) 2007 年所提整套提案的要点是整套案文的一部分；必须根据公约草案的其他规定，特别是协调员编写的全面公约草案第 2 条草案和主席之友编写的第 3、14、15、20 和 22 条草案（A/57/37，附件二和三）对这些要点加以体会和理解；

(c) 任何割裂这些要点的企图都意味着对应实现的整体平衡产生影响。任由代表团选择对其有利的那部分要点并摒弃它们不喜欢的要点，既不符合提案的精神，也不符合其背后的动机；

(d) 公约的解释和适用是公约缔约方的主要职责。一旦相关的权威机构发挥解释和适用的作用，那些可能看似模糊不清、晦涩难懂和不确定的词语或术语就

会结合具体的事实情况而拥有自身的动态和假定的具体性、清晰性和明确性，这是法律在社会上发挥的部分作用，也是法律辩论中普遍存在的现象。

10. 协调员希望，在各代表团努力根据应做出的决定并且为完成公约草案工作而必须做出的决定来进一步思考各个要点时，这些附加的阐述可对它们有所帮助。她指出，若干代表团已重申希望借秋季的大会第六十四届会议之机在第六委员会的工作范围内取得切实的成果。这也是协调员的目标，她表示希望各代表团通过合作取得这样一个积极的结果。为此，她敦促各代表团随着进程的推进继续参与进程，并指出为了实现期待在秋季取得的结果，特设委员会会议结束与大会召开之间的时间非常关键。

11. 协调员感谢所有代表团的协助与合作，并指出它们愿意进行会谈并提出想法是产生灵感的来源，也是取得满意结果的基础。

09-39474 (C) 150709 300709

