



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

第十五届会议
2011 年 4 月 11 日至 15 日

大 会
正式记录
第六十六届会议
补编第 37 号

大会
正式记录
第六十六届会议
补编第 37 号

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

第十五届会议
2011 年 4 月 11 日至 15 日



联合国 • 2011 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. 主席编写的非正式协商期间意见交流情况非正式摘要.....	5
A. 概述.....	5
B. 关于国际恐怖主义的全面公约草案.....	6
C. 召开高级别会议问题.....	8
二. 关于国际恐怖主义的全面公约草案非正式讨论情况的报告.....	10

一. 引言

1. 根据大会第 65/34 号决议第 24 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 2011 年 4 月 11 日至 15 日在总部召开了第十五届会议。

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全体会员国和专门机构或国际原子能机构成员开放。

3. 在 2011 年 4 月 11 日第 47 次会议上,委员会依照惯例决定,委员会上届会议主席团成员如果可以将继续担任各自职务。委员会选举迪雷·戴维·特拉迪(南非)为副主席,彼得·瓦莱克(捷克共和国)为报告员,分别取代不能再担任各自职务的纳米拉·纳比勒·纳吉姆(埃及)和安迪·焦伊(阿尔巴尼亚)。委员会对纳吉姆女士和焦伊先生对委员会工作做出的宝贵贡献表示赞赏。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)

迪雷·戴维·特拉迪(南非)

报告员:

彼得·瓦莱克(捷克共和国)

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. 在同次会议上,特设委员会通过了以下议程(A/AC.252/L.20):

1. 会议开幕。
2. 选举主席团成员。
3. 通过议程。
4. 工作安排。
5. 审议大会第 65/34 号决议第 23 段所述特设委员会任务中所列问题。
6. 通过报告。

6. 特设委员会收到其第十四届会议的报告和大会第六十五届会议第六委员会工作组的报告，后者载有主席之友编写的全面公约草案序言以及第 1、第 2 和第 4 至第 27 条的案文，其中收入了大会第 51/210 号决议所设特设委员会第六届会议的报告¹ 附件一、二和三载有的若干供讨论的案文，同时考虑到近年来的事态发展；还有一份关于尚待解决的全全面公约草案相关问题的书面提案清单。² 委员会还收到 2005 年 9 月 1 日和 30 日埃及常驻联合国代表团关于就合作反恐问题举行大会高级别特别会议的信。³

¹ A/57/37。

² A/65/37 和 A/C.6/65/L.10。另见特设委员会第六届至第十三届会议的报告(A/57/37 和 Corr. 1、A/58/37、A/59/37、A/60/37、A/61/37、A/62/37、A/63/37 和 A/64/37)。另见大会第五十五届会议至第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)。第六十一届、六十二届、六十三届和六十四届会议所设工作组主席的口头报告摘要分别载于文件 A/C.6/61/SR.21、A/C.6/62/SR.16、A/C.6/63/SR.14 和 A/C.6/64/SR.14。

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)。

二. 会议记录

7. 特设委员会举行了两次全体会议：即 2011 年 4 月 11 日第 47 次会议和 4 月 15 日第 48 次会议。
8. 在 4 月 11 日第 47 次会议上，特设委员会通过了工作方案，决定在 4 月 11 日和 12 日非正式协商和非正式接触时进行讨论。委员会举行了一次一般性意见交流，讨论关于国际恐怖主义的全面公约草案和举行一次高级别会议的问题。关于全面公约草案的进一步非正式协商于 4 月 12 日进行，4 月 12 日和 13 日进行了非正式讨论。主席编写的讨论非正式摘要载于本报告附件一(A 和 B 节)。非正式摘要仅供参考，并非讨论记录。
9. 在 4 月 15 日第 48 次会议上，公约草案协调员玛丽亚·特拉力安(希腊)发了言，向各代表团通报本届会议期间举行的非正式接触情况。该报告的摘要载于本报告附件二，仅供参考，并非讨论记录。
10. 4 月 12 日举行了非正式协商，讨论如何在联合国主持下举行高级别会议以制订办法使国际社会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(C 节)。非正式摘要仅供参考，并非讨论记录。
11. 在第 48 次会议上，协调员就全面公约草案作了发言，之后一些代表团也作了发言(见附件一 A 节、B 节和 C 节)。
12. 在 4 月 15 日第 48 次会议上，特设委员会通过了第十五届会议的报告。

三. 建议

13. 在第 48 次会议上，特设委员会决定建议第六委员会在大会第六十六届会议上设立一个工作组，以敲定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 号决议议程中所列关于在联合国主持下召开一次高级别会议的项目。

附件一

主席编写的非正式协商期间意见交流情况非正式摘要

A. 概述

1. 在 2011 年 4 月 11 日和 12 日非正式协商期间一般意见交流时，以及在 4 月 15 日特设委员会第 48 次会议上的发言中，有些代表团提请注意特别事件，但各代表团都明确谴责一切恐怖行为，恐怖行为不论动机如何，也无论发生在何时何地、由何人所为，都是不可开脱的犯罪行为。有代表着重指出，恐怖主义威胁国际和平与安全，危及国家领土完整和稳定，威胁充分享受人权。代表们同时也强调，为打击恐怖主义所采取的一切措施必须符合国际法，特别是《联合国宪章》、人权法、国际人道主义法和难民法；打击恐怖主义的措施也应尊重法治。有代表指出，不应将恐怖主义与任何宗教、文化、国籍、种族、文明或族裔群体联系起来，不应以这些属性为由实施恐怖行为或采取反恐怖主义措施。

2. 一些代表团强调，不应将恐怖主义与殖民或外国统治和外国占领下的人民争取民族解放和自决的合法斗争等同起来。在这方面，有人提及大会第 46/51 号决议和其他相关的联合国决议。一些代表团回顾了被视为国家恐怖主义的特别事例，有人认为这是最可怕的恐怖主义形式之一。一些代表团还对在打击恐怖主义特别是采取行动时，包括在起诉和引渡被指认的恐怖行为人时适用所谓双重标准问题表示关切。

3. 与会者强调，恐怖主义是一个多层面现象，需要采取多层面和协调一致的办法，以及全面的反恐战略。在这方面，各代表团表示支持《联合国全球反恐战略》，并呼吁成员国加以充分落实和透明执行，有些代表团提请注意支柱 1 和 4，强调必须均衡地执行该战略的四大支柱。一些代表团表示欢迎对该战略的审查。一些代表团还表示支持反恐执行工作队，并欢迎该工作队制度化，强调有必要为其提供充足的资源。

4. 各代表团强调联合国作为协调全球反恐工作最适合的框架所发挥的中心作用以及联合国在全系统发挥的关键作用。各代表团还强调必须充分执行国际反恐主义文书，同时提请注意 2010 年在巴西举行的第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会的建议。各代表团呼吁尚未加入这些文书的国家考虑加入这些文书。一些代表团概述了在各级采取的一系列措施，并强调在打击恐怖主义领域援助有关国家进行能力建设和开展信息共享的重要性。在这方面，各代表团赞扬联合国毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处向各国提供援助，以及联合国区域间犯罪和司法研究所进行的研究和其他活动。

5. 一些代表团指出，资助恐怖主义问题仍然是一个令人严重关切的问题。在这方面，有人提到需要打击其他相关的犯罪，如武器走私、贩毒和洗钱，这些犯罪

活动为一些恐怖团伙提供了资金来源。此外，还有人提请注意自杀爆炸现象带来的挑战和困难。

6. 一些代表团还欢迎安全理事会第 1904(2009)号决议采取的办法，即规定有义务冻结作为支付给恐怖分子的赎金的资金和资产。有一种意见认为，各国应禁止向恐怖团伙支付赎金。还有人提及安理会第 1963(2010)号决议，其中安理会对恐怖团伙为筹资或获取政治利益而实施的绑架和劫持人质事件有所增加表示关切。请大会在这方面采取进一步的适当措施。有人还指出，安理会制裁委员会应处理与简化列名和除名程序方面的适当程序有关的关切问题。

7. 一些代表团表示支持沙特阿拉伯提出的建议，即在联合国主持下设立一个打击恐怖主义的国际中心。它们还提请注意在区域一级设立的以打击恐怖主义为重点的研究中心以及加强合作和援助的必要性。

B. 关于国际恐怖主义的全面公约草案

8. 在 2011 年 4 月 11 日和 12 日举行非正式协商期间，以及在特设委员会第 48 次会议期间，有人对关于国际恐怖主义的全面公约草案提出评论意见。

9. 各代表团重申其重视以协商一致方式完成和通过全面公约草案的原则。各代表团指出，公约草案将填补法律空白并补充现行部门公约，从而有效加强国际反恐法律框架。在此方面，一些代表团遗憾地指出，对有关公约草案的未决问题仍未达成共识，敦促各代表团在谈判中表现出最大程度的灵活性和建设性。有人强调需要早日完成公约草案，同时提到先前发出的其他呼吁，这些呼吁的最后期限后来都被错过，其中包括呼吁大会第六十届会议通过该公约的《2005 年世界首脑会议成果文件》、^a 《联合国全球反恐战略》、^b 大会对该战略的审查^c 以及安全理事会主席 2010 年 9 月 27 日的声明(S/PRST/2010/19)。一些代表团还强调需要进行开放和包容各方的谈判，确保多边进程保持充分透明度，在这方面，有代表团建议重新审议委员会的工作方法。一些代表团认为，将公约条款草案和提案并入第六委员会工作组的报告(A/C.6/65/L.10)反映了谈判现状，构成有利于谈判的积极步骤。

10. 关于尚未解决的公约草案问题，一些代表团重申公约应列入恐怖主义的定义，以便明确区分公约涵盖的恐怖行为和人民行使自决权或在外国占领下进行的合法斗争。一些代表团还重申，公约应处理一切形式和表现的恐怖主义，包括国家恐怖主义，国际人道主义法没有规定的国家武装部队的活动也应属于公约的管辖范围。在提及先前提案时，一些代表团认为，可能有必要重新斟酌第 2 条草案

^a 第 60/1 号决议。

^b 第 60/288 号决议。

^c 第 62/272 号和第 64/297 号决议。

所列的恐怖主义定义，以便妥当处理这些问题(见 A/60/37，附件三和 A/65/37，附件一，B 节，第 11 段)。

11. 一些代表团重申倾向采用 2002 年伊斯兰会议组织提出的有关第 3 条草案(原第 18 条草案)的提案，^d 他们认为这些提案能够更好地解决他们关切的问题，并且至今仍然是有效的，但仍愿意继续审议协调员 2007 年的提案。^e 还有代表团指出，2007 年提案仍未能得到各组认可，有人解释称，这是一个严重的挑战。还有人表示，有关第 3 条草案(原第 18 条草案)的问题属于实质性问题，不能仅通过重新包装现有案文得到解决。

12. 一些代表团还指出，2007 年提案是朝着正确方向迈出的一步，应该予以进一步发展。也有代表团指出，2007 年提案缺乏具体的澄清，因而只是概念性的，并没有具体内涵。在这方面，有代表团建议，高级别会议可以作为很好的论坛，有助于在未决问题上取得实质性进展。

13. 不过，一些代表团重申支持协调员 2007 年的提案，但他们认为，这是因为该提案恰当地维护了其他国际法律制度，包括国际人道主义法的现有规定。他们认为该提案是一个法律上妥当的折衷方案，该提案已经考虑到各代表团提出的各项关切。有代表团强调，2007 年提案值得尽快进行审议，特别是考虑到自该提案提出以来协调员所作的若干解释。此外，一些代表团警告说，不要重新审议业已经过充分讨论并达成普遍一致的条款草案。一些代表团还表示支持在附带决议中处理某些未决问题的构想，以此推动该进程取得进展，并建议拟定决议案文的工作应尽快启动，包括在闭会期间。不过，还有代表团提出，审议一项附带决议的时机仍不成熟。

14. 前协调员 2002 年提出的第 3 条草案(原第 18 条草案)^f 案文的措辞反映在若干现行专题反恐怖主义公约中，包括最近通过的文书，一些代表团尽管更倾向于采用这一案文，但表示如果协调员提出的 2007 年提案可促使谈判取得圆满成功，他们也愿意审议未经改动的这一案文。还有代表团重申，任何折衷案文都必须基于如下原则，即任何原因或不平都不得作为为一切形式恐怖主义开脱的理由，公约草案也不应涵盖其他法律制度已有规定的国家军事力量的活动。

15. 一些代表团敦促那些仍然无法认可协调员 2007 年提案的国家澄清自己关切的问题，以便更好地处理这些问题，并提出变通措辞。在这方面，有人提问如果无法克服目前的僵局，如何在程序性和实质性框架方面推动该进程取得进展，以及各国是否准备重新开始。有一种观点认为，特设委员会和第六委员会工作组的工作不能无限期延长，有可能需要考虑另设论坛，以继续讨论委员会面临的问题。

^d A/57/37，附件四。

^e A/62/37，第 14 段。

^f A/57/37，附件四。

16. 为澄清某些方面问题，协调员玛利亚·泰拉利安(希腊)在2011年4月12日的非正式协商发言中指出，有关公约草案的谈判已持续10多年，过去几年来某些重要方面取得了良好进展，包括在第六委员会工作组上次会议期间汇编公约条款草案合并案文的工作。该案文以及各附件体现了现阶段审议情况，有助于开展讨论和影响有关未决问题的决定，因为该案文反映了整个这些年的谈判进展情况。

17. 协调员还指出，迄今没有任何代表团公开反对2007年提案，她敦促各代表团认真考虑是否可将其作为折衷的基础。她竭力劝阻各代表团不要挑剔取舍提案内容，这么做将影响设法达成的总体平衡以及案文的完整性。2007年提案是在各代表团进行密集谈判和磋商后精心草拟的。

18. 协调员回顾了各代表团在谈判期间提出的主要关切问题：即(a)国际法规定的人民自决权；(b)武装力量在武装冲突中的活动；(c)国家军事力量在和平时期的活动，同时考虑到与国家恐怖主义有关的关切问题。2007年提案妥善处理了这些关切问题，同时考虑到包括国际人道主义法在内的现有国际法律制度；公约草案的目的不应是重写其他领域的国际法，也不是纠正被认为其他法律领域存在的缺陷。2007年提案在法律上是妥当的，在政治上是现实的。

19. 协调员进一步指出，公约应反映这样一项原则，即不应不分青红皂白地使用武力，平民在任何情况下，不管是在武装冲突期间还是在平时时期，都不应成为合法的使用武力目标。协调员强调公约是一个针对个人刑事责任的执法工具，并着重指出公约并非不关心国家在这方面的义务。这些义务沿循《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，国际法院在“刚果境内的武装活动”(刚果民主共和国诉乌干达)一案中指出，这些规定反映了习惯国际法。

20. 最后，协调员重申有必要在一份附带决议中处理这些要素中的一部分。

C. 召开高级别会议问题

21. 在4月11日和12日举行的非正式协商以及在特设委员会第48次会议期间讨论了召开一次高级别会议的问题。

22. 在4月11日和12日的非正式协商期间，提案国埃及代表团重申其1999年的提案，即在联合国主持下召开一次国际会议，以制订办法使国际社会有组织地联合应对一切形式和表现的恐怖主义。提案国代表团指出，尽管国家、区域和国际各级作出了各种努力，但仍亟需在联合国范围内制定一项包含法律和程序两方面内容的行动计划，以保证积极开展国际合作，实现消除恐怖主义的共同愿望。拟议会议的目的是通过一项行动计划，并提供一个论坛，以处理与打击恐怖主义有关的各种问题，包括助长恐怖主义蔓延的条件，并讨论恐怖主义的定义。埃及代表团回顾指出，该提案得到了不结盟运动、伊斯兰会议组织、非洲联盟和阿拉

伯国家联盟的支持。它强调，对这一问题应根据其自身情况加以讨论，而不应与关于全面公约草案的讨论挂钩，尽管两者并不相互排斥。

23. 一些代表团表示支持该提案，他们同意提案国代表团的看法，尤其是不应将对这一问题的审议与正在进行的有关全面公约草案的讨论挂钩。也有人指出，这样一次会议可以提供一个机会，借此评估在打击恐怖主义、包括解决其根源方面作出的各种努力。

24. 不过其他一些代表团认为，应在完成有关全面公约草案的谈判后再审议召开高级别会议的问题，他们认为这种做法将为开展评估、包括确定在执行公约方面的援助需求及可用资源提供一个最佳机会。还有人提请注意关于采取双轨办法的建议，即在肯定会召开拟议会议的谅解基础上敲定公约草案(见 A/C. 6/65/L. 10, 附件三, 第 14 段)。

附件二

关于国际恐怖主义的全面公约草案非正式讨论情况的报告

1. 协调员报告说，2011年4月12日和13日举行了正式双边讨论，在特设委员会会议期间还与各代表团举行了其他非正式讨论。各代表团重申，他们重视完成公约草案。与此同时，他们对这项工作缺乏进展感到失望，特别是似乎没有任何迹象表明，一些重要代表团准备继续推进这项工作。不过，各代表团对于在大会第六十六届会议初期完成这项工作有了新的紧迫感，越来越多的代表团表示愿意在此基础上继续开展工作，协调员因此感到鼓舞。在这方面，一些代表团表示愿意在其区域框架中在最高级别讨论这一问题，以共同对特设委员会的工作给予政治支持。

2. 协调员指出，在与各代表团的讨论中，有两个方面一直是重点问题，一是公约草案作为一个执法工具的增加价值，二是引入2007年提出的一整套案文的要素。

A. 公约草案作为执法工具的增加价值

3. 协调员指出，全面公约草案不仅仅具有象征意义。除了众多预防和合作条款以外，谈判进程成功地在将具有法律约束力的一项文书草案的第2条中阐述了对国际恐怖主义的法律定义的囊括式要素。一旦通过，这将是各国首次在一个普遍性反恐文书中列入作为采取反恐措施的依据的定义。协调员还回顾，在拟订草案第2条的过程中，谈判进程力求澄清公约草案与国际法其他领域之间的关系。因此，第2条草案的要素与第3条[第18条]草案中的排除性要素之间有一定的联系。主席团在提交A/C.6/65/L.10号文件中的条款草案合并案文时，通过将原第18条草案放置在更靠近第2条的位置，使其成为第3条草案，力求突显这一重要关系。

4. 协调员还强调，这些年来特设委员会的工作是渐进式的，这一点不应低估。目前形式的第2条草案体现了一种共识，即力求对什么是恐怖主义进行定义。特设委员会的做法不仅在法律上是合理的，在政治上也是谨慎的。第2条草案载有对恐怖行为的前后一致的定义，这也符合大会的一般惯例。事实上，自其1994年关于消除国际恐怖主义措施的宣言以来，大会就一直谴责“不论在何处发生，也不论何人所为”的恐怖行为，包括在和平时期和在武装冲突情形下的恐怖行为。也有代表团指出，一项罪行如要符合第2条草案的范围，该人必须是“非法和故意”实施该行为。这一措辞经过字斟句酌，用以表明该活动的犯罪性质。

5. 此外，谈判过程基本上力求维护精心搭建起来的现有国际法律框架，同时考虑到其他法律制度的持续适用问题。据回顾，特设委员会在工作中一直强调，将排除式要素列为适用的法律条文，原因是目前的公约将建立在现有法律框架的基

基础上，而在这个框架中，已经有大量适用的规则，并会继续适用。事实上，在联合国通过其第一个反恐文书之前，日内瓦公约早就提及“禁止”“一切恐怖主义措施”。这些规则的相互作用有不同的形式。有人提及 2002 年 6 月 12 日前南斯拉夫问题国际法庭上诉分庭在“检察官诉 Kunarac”一案中的判决、1996 年 7 月 8 日国际法院关于以核武器进行威胁或使用核武器的合法性的咨询意见以及他们在排除式方法上的意思，并指出，恐怖主义行为既可能在和平时期发生，也可能在战争时期发生，有些时候，规范战时情形的法律会使用 Kunarac 测试，“增加在战时提供保护所必要的要素”。可能还有必要确定“在武装冲突期间武装部队的活动”一语的含义，按照关于核武器的合法性的咨询意见的意思，关于什么是“活动”、“武装部队”或“武装冲突”的测试将取决于适用的特别法，即国际人道主义法，其必然包括例如第一议定书第 1 条第 4 款所述情形。第 3 条[第 18 条]草案第 2 款的行文经过精心斟酌和平衡，以解决这些问题。

6. 协调员还回顾，第 3 条[第 18 条]草案中提及的其他排除式要素涉及到“一国军事部队执行公务所进行的活动”。这些活动“凡国际法其他规则已有规定的”，不受公约草案的规范。

7. 在双边讨论中，一些代表团询问“公务”的含义。尽管协调员与其他代表一样，对什么是“公务”有自己的理解，这个问题主要不是定义什么是“公务”，而是提供了一个原则方向，界定了排除式要素的范围，同时铭记依据属人豁免和属事豁免在法律上的区别确定的国家官员的豁免权。在最后分析时，将由法庭在每个案件中决定，该活动是否是在执行公务。协调员还赶紧补充说，同样必须承认，“凡国际法其他规则已有规定的”一语产生了一些可能的模糊地带，反映了不同法律制度规范之间的实际相互作用，而更具决定性的“只要符合国际法”一语似乎就是要避免这一问题。

8. 协调员最后强调，列为适用的法律条文的各项排除规定，应该在第 3 条[第 18 条]草案的大背景下加以理解，该条维护了《联合国宪章》的各项原则和义务，包括大会关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言的第二六二五(二十五)号决议所定义的各国人民的自决权。第 3 条[第 18 条]草案的重要性在于，该条维护了其他这类法律的完整性和效力，不试图因拟订公约草案而改变其范围。

B. 引入 2007 年一整套案文的要素

9. 协调员回顾，2007 年要素是在长期非正式协商之后提出的，在这一过程中，各代表团提出了建议和设想，并告知协调员他们希望反映的原则。正是在这些协商的基础上提交了这些要素，从而达到协调员感到可以提出案文的阶段。这些要素是集体努力的结果。作为协调员，她认为在现阶段切割这些要素已为时过晚，将破坏一直积极参与协商的许多代表团寻求妥协的努力。这一行动不仅会使案文失去平衡，也将意味着各代表团将无法妥协。

10. 协调员最后说，一些代表团，为尽可能在 2011 年最后一个季度完成工作，强调需要在闭会期间继续工作。在这方面，有人强调，应当认真开始将可能列入附带决议中的各要素形成决议式语言(见 A/C. 6/65/L. 10，附件三，第 23-24 段)。与会者还强调，这一进程不应分头进行，而应在主席和协调员的指导下进行。

11-31163 (C) 170511



170511

