



第七十七届会议

第六委员会

议程项目 78

危害人类罪

秘书处的说明

关于国际法委员会在通过防止及惩治危害人类罪条款草案时通过的 建议的简报

1. 继 2023 年 4 月 10 日第六委员会第三十七次会议通过工作方案之后，秘书处在 2023 年 4 月 13 日委员会第四十三次会议上，就国际法委员会第七十一届会议工作报告¹ 第 42 段所载关于由大会或国际全权代表会议在条款草案基础上拟订一项公约的建议，提供了以下信息。

国际法委员会提出建议的权力

2. 大会 1947 年 11 月 21 日第 174 (II) 号决议设立了国际法委员会，作为协助大会执行《联合国宪章》第十三条第一项(子)款规定的职务的附属机构，即发动研究，并作成建议，以提倡国际法之逐渐发展与编纂。大会决定国际法委员会应按照《章程》行使职能。国际法委员会提出建议的权力主要基于大会第 174 (II) 号决议所附的《国际法委员会章程》的规定。²

3. 国际法委员会在逐渐发展与编纂国际法方面的职能在《章程》第 16 条至第 22 条中作了详细说明。为了当前目的，值得回顾的是，在逐渐发展与编纂的范围

¹ A/74/10。

² 大会 1950 年 12 月 12 日第 485 (V) 号决议、1955 年 12 月 3 日第 984 (X) 号和第 985 (X) 号决议以及 1981 年 11 月 18 日第 36/39 号决议对《国际法委员会章程》进行了修正。



内，《章程》设想委员会在结束工作时应编写一份草案最后文本，连同其建议一并提交大会。³

4. 这种授权的理由是，向大会提交最后文本时，应附有行动建议，即：大会可如何处理案文。这一程序并非委员会独有。提出建议的权力是所有附属机构共有，它们通常向各自的上级机构提出建议。第六委员会本身定期向大会全体会议提出建议。也许独特或不太常见的是，国际法委员会的《章程》实际上明确授予该委员会这种权力，《章程》的宗旨还包括规范该委员会可能提出的建议的范围和类型。

5. 《章程》的实际效果是，国际法委员会实际上必须提出建议。从技术上讲，如果没有提出行动建议，国际法委员会关于某一特定案文的工作就不算完成。其他附属机构的情况并非如此，它们通常拥有提出建议的固有权利，但通常实际上并不需要这样做，事实上可能也不这样做。

6. 如上所述，《章程》旨在规范委员会的建议权。根据《章程》第 23 条第 1 款，确定了国际法委员会可向大会提出的四项建议或四类建议。国际法委员会可建议：

- (a) 如果报告已经发布，就不必采取行动；
- (b) 以决议方式表示注意到或通过报告；
- (c) 向会员国推荐该草案，以期缔结一项公约；
- (d) 召开会议缔结一项公约。

7. 应根据国际法委员会的作法，特别是近年来的作法来看待这些备选办法，因为国际法委员会通过了各种建议，有时由多个部分组成，但一直在《国际法委员会章程》第 23 条的大范围内。虽然讨论这种作法超出了本简报的范围，但可以指出的是，一般来说，国际法委员会的作法随着时间的推移而演变。国际法委员会通常根据其向大会将如何收到特定案文的看法，通过针对特定成果的建议。

8. 此外，国际法委员会通过建议并随后向大会转递案文，标志着工作阶段的转变。虽然国际法委员会正在拟订一份案文，但这项工作的性质是实质性的，不仅对委员会如此，对各国也是如此。因此，国际法委员会的工作每年都要接受各国的评论和审查。在多个时间点提供机会，为案文的拟订提供实质性意见建议，包括在一读结束阶段，通常给各国政府整整一年的时间来消化和评论案文。

9. 正式向大会提交案文以及所附的评注和建议，标志着国际法委员会工作的结束，并开启了第六委员会工作的新阶段。严格地说，第六委员会面临的任務，即决定是否接受国际法委员会的建议，是程序性的。因此，当国际法委员会提出的建议受到质疑时，必须考虑第六委员会的惯例。例如，第六委员会的惯例是提议在大会下一届会议的议程中列入一个新项目，正是为了审议国际法委员会的建议。

10. 虽然第六委员会面临的任務是程序性的，即不需要讨论案文的实质内容，但作为就国际法委员会的建议采取行动的决策进程的一部分，第六委员会有时会审

³ 见《章程》第 16 条(j)款和第 22 条。

议实质性问题。事实上，这正是大会第 77/249 号决议核准的第六委员会两次续会的职能，即讨论本议程项目。

11. 在第六委员会续会讨论期间提出了一个问题，即国际法委员会的建议是否对各国具有约束力。就其性质而言，建议不具有约束力。在这方面，附属机构采取的行动通常对上级机构也没有约束力。然而，尽管国际法委员会通过的建议不具有约束力，但非常重要。正是出于这个原因，国际法委员会的建议是为落实《联合国宪章》第十三条第一项(子)款所设想的结果而建立的机制的一个组成部分。换言之，它是国际法逐渐发展与编纂过程中的一个关键程序步骤，这是《国际法委员会章程》明确授予该委员会这种权力的结果。大会根据国际法委员会的某项建议(但又不完全是如此)，按照第十三条第一项(子)款采取并继续采取行动。因此，国际法委员会的建议具有决定性作用，因为它是大会为协助履行《宪章》第十三条规定的任务而设立的一个附属机构提出的权威性建议，因此值得大会审议。国际法委员会数十年来提出的建议在当代国际法体系的发展中发挥了开创性作用。

12. 因此，这种建议职能是赋予国际法委员会的最重要职责之一，国际法委员会非常认真地对待它提出的每一项建议。每一项建议都经过广泛辩论，通常是根据各特别报告员最后报告中的讨论和提议，其中包括评估正在拟订的案文作为缔结一项国际公约的基础是否适宜和可行。在这方面，国际法委员会通常会考虑各国对案文的最后形式提出的意见。此外，由于国际法委员会通常以协商一致方式，即不经表决通过其建议，因此这些建议反映了该委员会所有 34 个成员的集体意见。

13. 然而，是否接受国际法委员会的建议仍由会员国决定。

国际法委员会关于防止及惩治危害人类罪条款草案的建议

14. 国际法委员会于 2014 年就危害人类罪专题展开工作，并决定将该专题列入工作方案。从将这一专题列入国际法委员会工作方案一开始就表明目标是拟订一套条款草案，作为一项国际公约的基础。因此，长期工作方案工作组 2013 年通过的关于这一专题的提纲明确指出，目标是拟订一项条约，具体如下：

“……一项全球性的《危害人类罪公约》似乎是目前国际人道主义法律、国际刑事法律和国际人权法律框架所缺乏的一个重要构件。因此国际法委员会在此专题上的目标便是起草一套条款草案，使之成为一项《防止及惩治危害人类罪公约》……”。⁴

15. 特别报告员的四份报告和国际法委员会的整个辩论也表明，正在拟订的案文最终将被建议作为条约通过。⁵ 此外，国际法委员会 2017 年一读通过的条款草案案文所附评注再次明确确认：

⁴ 2013 年《国际法委员会年鉴》，第二卷，第二部分(联合国出版物，出售品编号 C. 16.V.6)，国际法委员会第六十五届会议工作报告(2013 年)，附件二，第 3 段。

⁵ A/CN.4/680 和 Corr.1、A/CN.4/690、A/CN.4/704 和 A/CN.4/725 和 Add.1 号文件。

“……关于防止和惩治危害人类罪的一项全球性公约可能是对现有的国际法框架，特别是国际人道法、国际刑法和国际人权法的重要补充”。⁶

因此，国际法委员会，包括其起草委员会，在此基础上开展工作，并铭记这一目标。

16. 国际法委员会在 2019 年第七十一届会议上通过了防止及惩治危害人类罪条款草案：

“决定按照其《章程》第 23 条，将条款草案……推荐给大会。特别是，国际法委员会建议大会或一次国际全权代表会议根据本条款草案详细拟订一项公约。”

17. 换言之，正式而言，现在摆在大会、特别是第六委员会面前的问题是：

- (a) 是否接受国际法委员会的建议；
- (b) 如果接受，应遵循哪种程序，即：
 - (一) 由大会拟订一项公约；
 - (二) 或由国际全权代表会议拟订一项公约。

18. 还值得回顾的是，国际法委员会建议“在条款草案的基础上”谈判未来的公约。换言之，国际法委员会的意图是，条款草案本身作为今后谈判的基础案文。虽有例外，但传统作法是将国际法委员会拟订的案文作为随后进行的条约谈判的基础案文。

与国际法委员会建议有关的惯例概览

19. 对于国际法委员会关于防止及惩治危害人类罪的条款草案的建议，应根据委员会关于建议的一般惯例，以及大会、特别是第六委员会关于国际法委员会过去所提建议的一般惯例加以审议。

20. 国际法委员会自成立以来已经完成对工作方案中 47 个项目(包括项目阶段)的审议。在少数情况下，国际法委员会没有提出行动建议，而是仅仅提请大会注意其年度报告的内容。

21. 对国际法委员会成立 74 年来工作的分析表明，国际法委员会通过了大约 44 项建议。在某些情况下，国际法委员会通过了多项建议甚至是综合性建议，涉及几个可能的步骤，有时还包括可能的替代行动。在几乎所有情况下，建议大会采取一项或多项明确行动。国际法委员会提出的建议并非都与案文的通过有关，这通常是因为所编写文件的性质，例如关于某一专题的报告，或者是最近的“软法”文书，例如准则草案、结论草案和原则草案，这些文书并不打算由大会通过。

⁶ 2017 年《国际法委员会年鉴》，第二卷(第二部分)(联合国出版物，出售品编号 C.22.V.6)，国际法委员会第六十九届会议工作报告(2017 年)，第四章，第 46 段，对危害人类罪条款草案案文的一般性评注，第 2 段。

22. 在所提 44 项建议中，国际法委员会 27 次提议立即或作为今后可能的成果缔结一项国际公约。其中 14 项建议得到采纳，并根据国际法委员会的提议直接或间接地通过了 17 项条约，包括议定书。⁷ 大会有四次没有采纳国际法委员会关于通过或可能通过一项公约的建议，特别是在以下情况下：

- (a) 1953 年仲裁程序草案⁸ (后来变成示范规则)；
- (b) 1978 年关于最惠国条款的条文草案；⁹
- (c) 1989 年外交信使和没有信使护送的外交邮袋的地位条款草案；¹⁰
- (d) 2011 年武装冲突对条约的影响条款。¹¹

23. 有一次，国际法委员会建议通过两项不同的公约，但只有一项获得通过，即 1961 年《减少无国籍状态公约》。¹² 还有一次，国际法委员会全部交由大会

⁷ 1958 年《领海及毗连区公约》(联合国,《条约汇编》,第 516 卷,第 7477 号); 1958 年《捕鱼及养护公海生物资源公约》(联合国,《条约汇编》,第 559 卷,第 8164 号); 1958 年《公海公约》(联合国,《条约汇编》,第 450 卷,第 6465 号); 1958 年《大陆架公约》(联合国,《条约汇编》,第 499 卷,第 7302 号); 1961 年《减少无国籍状态公约》(联合国,《条约汇编》,第 989 卷,第 14458 号); 1961 年《维也纳外交关系公约》(联合国,《条约汇编》,第 500 卷,第 7310 号); 1963 年《维也纳领事关系公约》(联合国,《条约汇编》,第 596 卷,第 8638 号); 1969 年《特别使团公约》(联合国,《条约汇编》,第 1400 卷,第 23431 号); 1969 年《维也纳条约法公约》(联合国,《条约汇编》,第 1155 卷,第 18232 号); 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》(联合国,《条约汇编》,第 1035 卷,第 15410 号); 1975 年《维也纳关于国家在其对普遍性国际组织关系上的代表权公约》(《联合国关于国家在其对国际组织关系上的代表权问题会议正式记录》,第二卷(联合国出版物,出售品编号: C.75.V.12)); 1978 年《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》(联合国,《条约汇编》,第 1946 卷,第 33356 号); 1983 年《关于国家对国家财产、档案和债务的继承的维也纳公约》(《联合国关于国家在国家财产、档案和债务方面的继承的会议正式记录》,第二卷, (联合国出版物,出售品编号: C.94.V.6)); 1986 年《关于国家和国际组织间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》(《联合国关于国家和国际组织间或国际组织间的条约法会议正式记录》,第二卷(联合国出版物,出售品编号: C.94.V.5)); 1997 年《国际水道非航行使用法公约》, (联合国,《条约汇编》,第 2999 卷,第 52106 号); 1998 年《国际刑事法院罗马规约》(联合国,《条约汇编》,第 2187 卷,第 38544 号); 2004 年《联合国国家及其财产管辖豁免公约》(大会第 59/38 号决议,附件)。

⁸ 1952 年《国际法委员会年鉴》,第二卷(联合国出版物,出售品编号: 58.V.5),国际法委员会提交大会的报告,第二章,第 24 段。

⁹ 同上,1978 年,第二卷,第二部分(联合国出版物,出售品编号: C.79.V.6(Part 2)),第二章,第 74 段。

¹⁰ 同上,1989 年,第二卷(第二部分)(联合国出版物,出售品编号: C.91.V.5(Part 2)),第二章,第 72 段。

¹¹ 同上,2011 年,第二卷(第二部分)(联合国出版物,出售品编号: C.16.V.3(Part 2)),第六章,第 100 段。

¹² 同上,1954 年,第二卷(联合国出版物,出售品编号: 59.V.7, Vol. II),国际法委员会提交大会的报告,第 25 段。

定夺。然而，在国际法委员会提到的备选办法中，其中一种可能性是通过一项国际公约。¹³

24. 第六国际法委员会目前正在审议国际法委员会关于通过或今后可能通过另外八项国际公约的建议，涉及：

- (a) 2001 年国家国际不法行为的责任条款草案；¹⁴
- (b) 2001 年关于预防危险活动所致跨界损害的条款草案；¹⁵
- (c) 2006 年外交保护条款草案；¹⁶
- (d) 2008 年跨界含水层法条款草案；¹⁷
- (e) 2011 年国际组织的责任条款草案；¹⁸
- (f) 2014 年关于驱逐外国人的条款草案；¹⁹
- (g) 2016 年关于发生灾害时的人员保护的条款草案；²⁰
- (h) 2019 年防止及惩治危害人类罪条款草案。²¹

25. 还可考虑国际法委员会最近采取的一个具体做法，即建议在国际法委员会拟订的案文基础上缔结一项公约。如上所述，国际法委员会根据其《章程》所赋予的提出建议的权力，应根据多年来的做法加以考虑，而做法各不相同，有时还包括采纳综合性建议。这方面的一个显著实例是国际法委员会 2001 年就国家对国际不法行为的责任条款草案通过的建议。²²

¹³ 同上，1996 年，第二卷(第二部分)(联合国出版物，出售品编号：C.98.V.9(Part 2))，第二.D 章，《危害人类和平及安全治罪法草案》，第 50 段。

¹⁴ 同上，2001 年，第二卷，第二部分(联合国出版物，出售品编号：C.04.V.17(Part 2))，第四章，第 76 段。

¹⁵ 同上，第五章，第 97 段。

¹⁶ 同上，2006 年，第二卷(第二部分)(联合国出版物，出售品编号：12.V.13(Part 2))，第四章，第 49 段。

¹⁷ 同上，2008 年，第二卷(第二部分)(联合国出版物，出售品编号：C.13.V.11(Part 2))，第四章，第 53 段。

¹⁸ 同上，2011 年，第二卷(第二部分)(联合国出版物，出售品编号：C.16.V.3(Part 2))，第五章，第 87 段。

¹⁹ 同上，2014 年，第二卷(第二部分)(联合国出版物，出售品编号：C.19.V.1)，第四章，第 44 段。

²⁰ 同上，2016 年，第二卷(第二部分)(联合国出版物，出售品编号：C.20.V.7)，第四章，第 48 段。

²¹ 《大会正式记录，第七十四届会议，补编第 10 号》(A/74/10)，2019 年，第四章，第 44 段。

²² 2001 年《国际法委员会年鉴》，第二卷(第二部分)(联合国出版物，出售品编号：C.04.V.7(Part 2))，第四章，第 72-73 段。

26. 国际法委员会的作法与过去的建议不同，没有提议立即采取行动拟订一项国际公约。相反，国际法委员会通过了一项分两步走的建议，即请大会首先注意到条款草案，并将其作为一项决议的附件。此外，国际法委员会建议大会：

“稍后阶段鉴于该专题的重要性，考虑能否召开一次全权代表国际会议，审查《国家对国际不法行为的责任条款草案》，以期通过一项关于这个专题的公约”。

因此，虽然国际法委员会认为条款草案确实可以作为一项国际公约的基础，但倾向于让会员国政府在稍后阶段根据随后的事态发展来决定这种结果的可行性。

27. 此后，国际法委员会四次通过了关于缔结一项国际公约的相同或类似的、更为“间接”的建议，涉及：

- (a) 2008 年跨界含水层法条款草案；²³
- (b) 2011 年武装冲突对条约的影响条款草案；²⁴
- (c) 2011 年国际组织的责任条款草案；²⁵
- (d) 2014 年关于驱逐外国人的条款草案。²⁶

28. 然而，国际法委员会这样做并不一定标志着国际法委员会作法本身的变化，而只是出现了一种变化。自 2001 年以来，国际法委员会继续提出较传统的建议，直接提议结合国际法委员会拟订的其他案文拟订国际公约，例如：

- (a) 2006 年外交保护条款草案；²⁷
- (b) 2016 年关于发生灾害时的人员保护的条款草案；²⁸
- (c) 2019 年防止及惩治危害人类罪条款草案。²⁹

29. 因此，国际法委员会虽然本可选择对这些案文采取两步走的办法，但感到有足够理由认为，宜提出较为肯定的传统性建议，即建议采取迅速行动缔结条约。

²³ 同上，2008 年，第二卷(第二部分)(联合国出版物，出售品编号：C.13.V.11 (Part 2))，第四章，第 49 段。

²⁴ 同上，2011 年，第二卷(第二部分)(联合国出版物，出售品编号：C.16.V.3(Part 2))，第六章，第 97 段。

²⁵ 同上，第五章，第 85 段。

²⁶ 同上，2014 年，第二卷(第二部分)(联合国出版物，出售品编号：C.19.V.1)，第四章，第 42 段。

²⁷ 同上，2006 年，第二卷(第二部分)(联合国出版物，出售品编号：12.V.13 (Part 2))，第四章，第 46 段。

²⁸ 同上，2016 年，第二卷(第二部分)(联合国出版物，出售品编号：C.20.V.7)，第四章，第 46 段。

²⁹ 《大会正式记录，第七十四届会议，补编第 10 号》(A/74/10)，2019 年，第四章，第 42 段。

结论

30. 总之，国际法委员会作为大会的一个附属机构，具有提出建议的固有权力。国际法委员会的《章程》也明确承认这种权力，因此构成《联合国宪章》第十三条第一项(子)款所设想的国际法逐渐发展与编纂过程中的一个关键程序步骤。

31. 国际法委员会自成立以来一直行使这一权力，就其制定的案文提出一系列成果建议，包括多次建议在这些案文的基础上缔结一项国际公约。大会则就国际法委员会的大多数建议采取了行动，包括根据国际法委员会的提议缔结一项国际公约的建议。尽管如此，大会继续保留其在这一问题上的酌处权，事实上有时并没有接受每一项此类建议，而是选择了其他成果。

32. 大会通过的决议应明确无误地反映关于积极寻求国际法委员会建议的决定。在作出这一决定之前，最好先对各种程序性选择以及力求实现有关成果的实际和财政后果进行思考，即，是缔结一项公约还是召开一次国际会议。³⁰

³⁰ 秘书处即将为大会第八十届会议编写关于“基于就国际法委员会其他产品采取的行动先例的所有程序备选方案”的报告将讨论一些相同的程序细节，执行大会关于国家对国际不法行为的责任的第 77/97 号决议第 6 段的要求。