



安全理事会

Distr.: General
1 October 2012
Chinese
Original: English and Spanish

2012 年 10 月 1 日危地马拉常驻联合国代表给秘书长的信

谨通知你，安全理事会在危地马拉担任主席期间，将就“和平与公正，特别注重国际刑事法院的作用”专题举行一次公开辩论。该辩论订于 2012 年 10 月 17 日星期三举行。为帮助指导关于该专题的讨论，危地马拉编写了所附概念说明（见附件）。

请将本函及其附件作为安全理事会与题为“在维护国际和平与安全过程中增进和加强法治”议程项目有关的文件分发为荷。

常驻代表

大使

格特·罗森塔尔（签名）

* 由于技术原因于 2012 年 12 月 19 日重新印发。



2012 年 10 月 1 日危地马拉常驻联合国代表给秘书长信的附件

安全理事会关于“和平与公正，特别注重国际刑事法院的作用”的公开辩论

2012 年 10 月 17 日

概念说明

[原件：英文和西班牙文]

导言

1. “没有公正就没有和平”，这句话在世界各地引起共鸣，在经历冲突的地区尤其如此。尽管必须同时追求和平与公正两方面的进展，并且二者应当相辅相成，但现实情况是，在不同情形下，至少在短期内，实现和平的目标在地位上优先于实现公正的目标。实际上，联合国已就需要平衡和平与公正的问题进行了长期辩论。伴随安全理事会试图制定预防和解决冲突的整体办法的努力，其在日常工作中越来越多地面临平衡和平与公正的挑战。事实强烈表明，对过去犯下的错误不加惩治而且不予承认，将在引发新冲突和犯下新罪行方面起到关键作用。在这种背景下，尤其是在面临大规模暴行的情势中，《国际刑事法院罗马规约》为安理会提供了重要备选方案。安全理事会和国际刑事法院职能互补，因为这两个机构都力求保护面临危险的人群。根据《罗马规约》构成犯罪的规模暴行通常会威胁国际和平与安全。因此，防止大规模暴行并坚持国际问责制，有助于维护国际和平与安全。

2. 为发挥安全理事会和国际刑事法院的作用，两个机构各自的组成条约，即 1945 年《联合国宪章》与 1998 年《罗马规约》，都为其赋予了明确任务。《宪章》在其第二十四条第一项中规定，安理会在履行维持国际和平与安全之主要责任的职务时，系代表各会员国和联合国采取行动。就其自身而言，《罗马规约》的 121 个缔约国根据《规约》选择接受该法院的管辖。《罗马规约》第七段序言重申《宪章》的宗旨及原则，规定其缔约国的行动应遵循《宪章》。安全理事会与国际刑事法院的关系能够依照国际法和《宪章》的宗旨及原则来促进法治、鼓励尊重人权并有助于实现可持续的和平，这个事实应当得到更广泛的承认。在更广泛意义上，由于国际刑事法院力求在国际一级解决有罪不罚的问题，该法院的存在本身就应当发挥遏制大规模暴行的作用。这种预防性功能在精神和字面上完全符合安全理事会的作用。

背景

3. 和平与公正还与和解及问责的愿望紧密相关。六十年前在纽伦堡审判中，犯下大规模罪行之人第一次在国际社会面前被追究责任。几乎半个世纪之后，全世界目睹了两次屠杀，第一次是在前南斯拉夫，然后是在卢旺达。这促使安理会再

次正式将和平与国际司法联系起来，创设了前南斯拉夫问题和卢旺达问题国际刑事法庭。这两个法庭也为 1998 年设立国际刑事法院提供了主要的灵感来源。国际刑事法院的设立是基于需要用公正来维护持久和平的理念，改变了追求和平的参数。安理会还通过联合国支持下的黎巴嫩问题特别法庭和塞拉利昂问题特别法庭等其他法庭来处理其他局势，以此方式为推动和平与公正做贡献。这些特设和混合法庭发展了国际法，起诉了一些最恶劣的犯罪人，有助于在冲突肆虐的区域恢复持久和平。

4. 这种广泛做法也提出了关于和平与公正的次序问题。当不管出于什么动机的政治考虑优先于无保留的坚持问责原则时，会发生短期的利益权衡。例如，利比里亚前总统查尔斯·泰勒的命运就说明了这一点。为换取泰勒放弃其在利比里亚的权力，尼日利亚曾为其提供庇护，直到尼日利亚当局批准利比里亚关于将泰勒移交给塞拉利昂问题特别法庭的请求。安全理事会赞扬尼日利亚当初为和平目的愿意为泰勒提供庇护，后来又为公正目的将泰勒移交给法庭。^a 在安理会 2012 年 4 月 27 日的新闻声明(SC/10630)中，安理会成员欢迎塞拉利昂问题特别法庭作出认定查尔斯·泰勒因在塞拉利昂内战期间协助、煽动并策划反人类罪、战争罪和其他严重违反国际人权法行为而被判有罪的判决，这进一步表达了安理会的决心。从广义上，安理会成员重申了决心终止严重违反国际人道主义法行为有罪不罚的现象。

目标

5. 早在 2002 年 7 月，即国际刑事法院生效之后仅两周时，安全理事会因为通过一项推迟调查或起诉联合国维持和平部队的决议，成为就法院开展重要辩论的背景。^b 近年来，法院大多参与安理会议事日程上的国别局势，即 2005 年 3 月的达尔富尔局势^c 和 2011 年 2 月的利比亚局势。^d 在保护平民、妇女与和平与安全以及法治^e 等相关专题方面也是这样。安理会在工作中对国际刑事法院的几项授权表明，其对待法院的办法发生了明显演变。然而，迄今为止，安全理事会与国际刑事法院之间的关系问题尚未在安理会进行过全面讨论，尽管这两个机构在共同追求和平与公正的过程中不断积累着丰富的互动经验。

^a 见第 1688(2006)号决议。

^b 见第 1422(2002)和第 1487(2003)号决议。又见安理会下列会议的新闻稿：SC/7450(第 4572 次会议)、SC/7437(第 4563 次会议)、SC/7438(第 4564 次会议)、SC/7441(第 4566 次会议)和 SC/7445/Rev. 1(第 4568 次会议)以及文件 S/2002/754 载列的给安理会主席的信。

^c 见第 1593(2005)号决议。又见 S/PRST/2008/21。

^d 见第 1970(2011)号决议。

^e 见第 1960(2010)号、第 1888(2009)号、第 1894(2009)号和第 1820(2008)号决议；也见 S/PRST/2012/3；S/PRST/2012/1；S/PRST/2011/20；S/PRST/2010/25；S/PRST/2010/11；S/PRST/2010/22。

6. 出于以上原因，危地马拉总统提议就打击有罪不罚的相关法律和政治理念的交互作用开展公开辩论，因为这对于安全理事会和国际刑事法院这两个机构来说都有潜在益处。现在进行辩论正当其时且具有相关性。辩论的目的有两方面：第一，探究国际刑事法院作为预防外交工具，如何协助安全理事会执行其维护法治、维持和平与安全、打击有罪不罚且同时确保对大规模暴行追究责任的任务；第二，审视两个机构之间的关系在过去十年中如何逐步发展，更重要的是，考虑今后如何加强它们之间的联系。在这方面值得注意的是，2012 年法院庆祝其成立十周年，宣布了第一项判决，迎来一位新检察官，并且《罗马规约》继续吸纳更多缔约国。^f

主要联系和讨论要点

7. 打击有罪不罚。国际刑事法院正在开展一些防止并制止大规模暴行的新努力。《罗马规约》第四段序言申明，对于整个国际社会关注的最严重犯罪，绝不能听之任之不予处罚，必须确保有效惩治罪犯。安全理事会主席 2012 年 1 月 19 日发表的声明(S/PRST/2012/1)回顾了国际刑事法院、特设法庭和混合法庭以及国内法庭的分庭为打击国际社会关注的最严重犯罪有罪不罚现象所做的贡献。^g今年，法院在卢班加案件上做出了该法院的首次判决，^h 这可以被视为打击有罪不罚的胜利以及在利用儿童兵方面的标志性案件。该案件突出表明，14 年前通过的《罗马规约》体系已经开始全面运作。如果没有安全理事会与国际刑事法院之间的合作，一些最严重的国际犯罪不可能受到审判。

8. 在一些局势中，安全理事会在其自身职权范围内力求实现重建安全、维护法治、保护平民、开展安全部门改革、解除武装、复原和重返社会、提供人道主义援助、促进冲突各方开展政治对话并为重建和发展做准备等相互平行的各项目标，此时国际刑事法院会面临复杂的任务。当武装冲突仍在进行时，法院就开始运作，这使得关于和平与公正的辩论更加激烈。国际刑事法院起诉了一些应对在安理会议程上最严重的冲突期间实施的暴行承担责任之人。安理会最近的决定和行动，如关于马里问题的第 2056(2012)号决议、关于刚果民主共和国问题的第 2053(2012)号决议、ⁱ 关于科特迪瓦问题的第 2062(2012)号决议，以及 2012 年 6 月 29 日主席关于中部非洲区域(上帝抵抗军)的声明(S/PRST/2012/18)，证明安理会在国别局势中越来越将国际刑事法院的规定纳入主流。

^f 目前共有 121 个缔约国，2012 年 4 月 2 日，危地马拉成为最新加入的缔约国。

^g 安理会 2012 年 7 月 5 日关于各法院和法庭对打击有罪不罚所做贡献的新闻声明(SC/10700)进一步强调了这一点。

^h 安全理事会在 2012 年 3 月 12 日的新闻声明(SC/10580)中赞赏地注意到国际刑事法院发布的第一份判决，安理会成员重申强烈反对国际关注的最严重犯罪有罪不罚的现象。他们还认为，这对因卢班加案的行为而遭受痛苦的受害人来说是重要一刻。

ⁱ 又见安全理事会 2012 年 5 月 3 日关于刚果民主共和国问题的新闻声明。

9. 世界正从有罪不罚的文化过渡到法治和问责文化。各国可以做更多工作，让终止有罪不罚和确保问责的工具更锐利。此外，各会员国应当审议安全理事会怎样才能最好地利用国际刑事法院作为维护法治和问责制的工具。这需要在安理会与法院之间有效地交换证据和情报。《罗马规约》第八十七条第(六)款允许法院请求任何政府间组织提供资料 and 文件。本法院也可以请求……提供其他形式的合作和协助。为此目的，联合国人权事务高级专员可以履行职能，促进为早期预警目的使用各种手段，包括应安理会请求向其报告相关局势和特别关注的事项。此外，事实证明，调查委员会和实况调查团也能对关于特定局势的性质和严重性的情报加以证实。

10. 提交和推迟的权力。安全理事会提交或推迟的权力是其与国际刑事法院之间主要正式联系的重心。众所周知，提交行为的依据是《罗马规约》第十三条第 2 项和《联合国宪章》第七章。有可能推迟审议具体案件的决定则根据《罗马规约》第十六条和《联合国宪章》第七章作出。各方认为，安理会应当有效且负责任地行使其提交和推迟的权力。安理会对其提交给法院的案件进行跟踪，对于确保安理会的公信力和国际刑事司法的合法性十分重要。这也是为什么应当将安理会向法院提交一项情势视作安理会致力于确保法院能实现成功起诉的原因，因为在法治受到公开蔑视的情形下，如果安理会不采取行动予以遏制，法治则会遭到破坏。如果安理会在接收检察官关于每项情势的定期报告之外不采取进一步措施或督促法院取得进展，可能会被国际社会视为安理会缺乏维护总体法治、尤其是问责制的必要决心。

11. 在国际刑事法院存续的第一个十年中，安全理事会通过第 1593 (2005) 号决议和第 1970 (2011) 号决议向该法院提交了两项情势。值得强调的是，安理会的提交行为目的是作为遏制力量，防止进一步发生犯罪。然而，只有在特殊情形下才能进行提交，而且一般来说只能作为其他非强制性措施显然不足时的最后手段。选择值得法院开展调查的情势还必须满足可预见性和一致性要求。由于安理会必须根据哪些局势对和平威胁最严重来决定提交给法院的情势，因此应当宣布并遵循一些可识别的标准，表明安理会不是完全随意地提交案件，并且应当规定在提交之前应当穷尽哪些途径以并对提交做出限定(即适用于提交的条件)。

12. 关键是，法治的基础是稳定而且不具有任意性的规则，并且，当安理会利用法律工具来促进法治时，如果想成功实现目标，自己也应当表现为遵守法治。这并不妨碍安理会在通过关于提交的决定同时还决定采取其他措施，特别是因为提交的决定只是授予法院以管辖权，因此检察官和法官都不受其约束。^j 安理会还有责任确保法院就提交的具体情势所作的决定得到尊重。在这方面，应当注意近

^j 检察官负有实现正确平衡的重大职责，将根据个案情况决定是开始正式调查(《罗马规约》第五十三条)还是因为正式调查将损害广义上的更高公正而不进行调查。检察官必须自行评估事实和未来可能的事态发展，自主决定各种利益之间的平衡。

期安全理事会 2012 年 6 月 15 日关于法院工作人员在利比亚被扣留的新闻声明 (SC/10674)，安理会敦促利比亚当局努力促成这些人员的立即释放。更重要的是，安理会成员强调，根据安理会第 1970 (2011) 号决议的规定，按照该决议与法院充分合作并提供一切必要协助，是利比亚的法律义务。

13. 至于推迟，则是《罗马规约》最独特的规定之一。第十六条允许安全理事会当其认定为维持国际和平与安全之目的，需要推迟调查或起诉一项具体的情势或案件时，可以推迟。通过第十六条，安理会将法院从法律理想推向了和平与公正有时会相互冲突的政治现实。因此，必须恰当地解释并执行第十六条。在两三个案件中，安理会曾考虑过适用该条款的可能性，但安理会成员从未就这一事项达成过共识。应当强调，第十六条既未剥夺法院的管辖权，也没有赦免受到调查之人。其实，该条只是提供了一个寻求解决方案的暂时机会，以应对国际和平面临的更广泛威胁。还应仔细考虑推迟一项情势会对证据保存、被羁押人地位、受害人和证人的生命和安全产生的实际影响。

14. 合作与强制执行。根据《联合国和国际刑事法院间关系协定》第三条，两个机构应“酌情在彼此之间密切合作，并就共同关心的事项咨询对方意见”。《罗马规约》第八十六条规定，在与法院的诉讼程序有关的所有事项上以及在完成法院任务方面，缔约国负有与法院进行合作的一般性义务。在与安理会的关系方面，不管是安理会向法院提交的情势，还是法院调查缔约国提交的情势或检察官自行启动的法院调查，合作问题都更加关键。如前所述，特别是在缺乏配合的情况下，安理会必须为自己的决定提供支持，即跟踪提交的案件。在法院通知安理会相关国家不予配合且未能执行法院针对安理会的提交而发出的逮捕令时，安理会的支持尤其重要。^k 至少，安理会应当要求联合国全体会员国就安理会提交案件的调查，与法院充分合作。

15. 如何执行逮捕令的问题依然是一个主要挑战。国际刑事法院由于执行资源有限，需要依靠各国的合作与协助，而安全理事会的行动可以加强这种合作与协助。安理会与法院之间的合作可以采取多种形式，有些合作无需援引《宪章》第七章。正如法院一直敦促的那样，联合国系统总体上、特别是秘书处和维持和平行动人员可以做更多工作，从行动上落实取消与被起诉人进行不必要接触的理念。安理会也应当对参与和平与司法有关事务的各种区域和次区域组织的现有和潜在能力加以利用。安理会应当继续邀请法院和相关区域性组织讨论为检察官和法院的工作提供便利的各种实际安排，包括是否有可能在区域或次区域背景下进行诉讼程序，这将促进打击有罪不罚的区域性努力。¹

^k 见 S/2012/9、S/2012/8、S/2011/318 和 S/2010/456 号文件。也见《罗马规约》第八十七条第(五)款和第(七)款。

¹ 见第 1593 (2005) 号决议，第 3 段。

16. 可以通过几种方式来培养安理会与国际刑事法院之间的关系。一种方式是，每年邀请法院院长和检察官向安理会进行通报并讨论共同关心的事务，寻求加强相互合作的方式和手段。还可以考虑举行非正式互动对话来应对当前挑战。还有的想法提出，通过安理会的附属机构设立一个论坛，推动安理会与国际刑事法院之间的合作问题。

17. 补充性和加强国内制度以确保问责。《罗马规约》的一个核心特点是补充性原则，根据该原则，国家负有调查或起诉应对国际关注的最严重犯罪负责之人的首要义务。在具体局势中，安理会也可以根据该原则请国家当局调查并起诉案件。各国执行这项义务的具体方式可能各不相同。《罗马规约》第十七条第一款第 1 项规定，如果“对案件具有管辖权的国家正在对该案件进行调查或起诉，除非该国不愿意或不能够切实进行调查或起诉”，否则该案件不可受理。如果一国能表明其拥有可靠形式的刑事司法，则其管辖权优先于法院的管辖权。这项原则也适用于安理会提交的案件。安理会可能会选择明确要求国家当局进行调查和起诉，而不是立即将相关情势提交给法院。实际上，在某些情形下，将情势提交给法院的可能性会更有效地鼓励国家进行起诉。

18. 根据《罗马规约》的补充性原则，国家司法程序是防止有罪不罚的第一道防线。因此，对国际关注的最严重犯罪的行为人进行有效调查、起诉和惩治的首要义务由国内法院承担。应当进一步加强这项原则，原因既包括尊重国家主权，而且也因为受到有限资源的实际限制。此外，该原则还加强了安全理事会确保问责制的作用。成功的调查和起诉可能会起到一些阻遏作用，至少会提高人们关于哪些类型的行为有可能构成应受惩治罪行的认识。成功的调查和起诉还通过承认受害人遭受的痛苦，帮助恢复他们的尊严，并且有助于建立历史档案，防止有人试图否认已发生的暴行。国际刑事法院可以推动国内一级的刑事司法机制，同时促进法治和长期稳定。在追求更广泛公正的过程中，不仅需要国内起诉，而且还需要查明真相机制、补偿方案、机构改革和重建工作，作为社会以可持续方式向前发展的进程的组成部分。

19. 侵略罪。《联合国宪章》第三十九条提及的侵略行为是国家之间非法使用武力的最严重和最危险形式。由于其严重性，侵略行为的发生通常伴随者《罗马规约》规定的其他犯罪行为。安全理事会在这个事项上发挥重要作用，根据在坎帕拉举行的 2010 年审议《罗马规约》会议，国际刑事法院也将在这方面发挥重要作用。缔约国一致决定修订《罗马规约》，增加对侵略罪的定义以及法院行使管辖权的条件，完成了自 1998 年举行的联合国设立国际刑事法院全权代表外交会议以来最重要的一项未完事项。法院对侵略罪的管辖权尚需激活，而且需要至少 30 个缔约国给予批准并由各缔约国不迟于 2017 年做出进一步决定。很少有人质疑，法院对侵略罪的管辖权将会增强安理会在维持国际和平与安全方面的可用手段，因为将来法院也会被授权根据安理会的提交而调查和起诉侵略罪。

最后的考虑

20. 国际刑事法院不仅是一个以条约为基础的国际法院，它是事关整个全球社会的世界范围国际刑事司法体系的中心，安全理事会则是这个司法体系不可或缺的有机组成部分。任何时候，当安理会运用《罗马规约》赋予的提交权将一项事务委托给法院，政治稳定、法治和问责制就得到了推进。因此，安理会和法院都必须继续有效履行其各自的职责。

21. 安全理事会有促进和平与公正的切实意愿。各国同意，一些犯罪太十恶不赦，不能不受惩治。此外，人们认识到，起诉这些犯罪对于防止今后违反国际法十分必要。法治和问责能有力地遏制冲突。通过坚持用法治对付国际犯罪，各国可以帮助削弱首先滋生了主要侵犯人权暴行的有罪不罚环境。在任何情况下，安理会审议的冲突解决举措都应当符合《罗马规约》内含的价值观，从而让和平与公正能一同发挥效力。

22. 最后有一点想法超出了和平与公正的范畴，包含更广泛的发展目标。为产生和平红利，必须努力将全面的公正目标以及发展目标融入安全理事会的工作中，因为安理会可以协助打破暴力循环，为可持续和平奠定基础并建立法治。

23. 安全理事会与国际刑事法院的关系不仅重要，而且独特。尽管和平与公正表面上的张力仍会继续普遍存在，但安理会应当以同时实现和平与公正为目标，而法院则能推动这两个目标。
