



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1994/39
15 June 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
防止歧视及保护少数小组委员会
第四十六届会议
临时议程项目20

审查与小组委员会有关的各领域内新的事态发展

人道主义活动对享有人权的影响

克莱尔·帕利女士结合不干涉原则提出的关于联合国
在国际人道主义活动和援助以及实行人权方面的
作用问题的进一步准备性文件

导 言

1. 本文件是根据人权委员会第1994/23号决议编写的,决议要求小组委员会适当考虑到人权领域新的发展情况和第1994/103号决定,其中要求小组委员会就其需要进行的研究和有关工作向委员会提出建议,“其中要适当考虑到专家们可能希望在不需拨款的情况下编写的任何工作文件”。本文在早些时候关于这一问题的准备性文件(E/CN.4/Sub.2/1993/39)的基础上作了进一步论证,该文件和小组委员会的几次辩论促使小组委员会于1993年8月26日通过了第1993/38号决议,其中它建议进行该文件中所建议的研究。应当提一下关于1993年中以前的问题和事态的上述早些时候的准备性文件,这些问题和事态表明需要对联合国在人道主义活动和援助以及实行人权方面的作用进行一次全面研究。

2. 鉴于联合国会员国对这些领域的许多事态发展负有主要责任,而大会在人道主义援助和促进人道主义领域的国际合作方面起着积极的倡导作用(见,如,第43/131和45/102号决议),联系各种明显不同的活动提供关于联合国和会员国最新作法的科学资料对会员国将是有益的。另外,对联合国各机关和联合国授权的各机构在这些领域不断演变的职能的影响作一全面审查也是必要的,因为人们争论说这些职能的行使影响到联合国的基本性质和能力,联合国作为一个世界性组织同时负责维持国际和平,在遵守各民族权利平等和自决原则的基础上发展友好关系,在解决具有人道主义性质的国际问题以及促进和鼓励尊重人权方面实行国际合作。这项研究将补充大会有关委员会已经在进行的工作(见第48/36号决议)。小组委员会的一个单独研究报告将为所有会员国--不仅是那些拥有大型法律和研究部门的国家--介绍广泛流行的学术理论,某些国家很可能将这些理论付诸实践,而其影响是整个国际社会难以估量的。这样一个研究报告的另一个优点是可以脱离联合国官僚机构独立编写,这种官僚机构本身对联合国行动的影响很可能会成为一个问题,因为人道主义和执行领域的大部分演变都是一个能力很大、面向人权的秘书处促成的。随时具备相左的论据用以表示赞成或反对对《宪章》所规定权利的具体解释或建议的具体行动对会员国就重大问题阐明立场将是有益的,在联大会议上有可能需要对诸如联合国人道主义活动和援助以及实行人权情况的变化影响,联合国各机关和机构的性质和有关权力等重大问题表明立场。正如小组委员会成员所经常说的,信息就是力量。

3. 小组委员会是创始和发展这种研究的适当机构,这种研究需要人权理论与

实践、人道主义法律、难民法律、联合国法律以及国际法等方面的专门知识。《联合国宪章》第1条和第2条(联合国的宗旨和原则)以及第55和56条(联合国及其会员国促进普遍尊重和实行人权的责任)所涉及的各种问题以及自1945年6月联合国成立以来联合国和会员国作法的变化等问题特别需要提出来进行评估。小组委员会参与了对侵犯人权原因的审查、防止其升级、预防行动(特别是和种族少数、禁止非自愿人口转移和人口流动有关的活动)以及实现经济、社会和文化权利,与安全有关的问题(不论是对武器供应控制不当,还是和使用大规模毁灭性武器有关),在国内动乱形势下的起码人权标准(见E/CN.4/Sub.2/1991/55)以及武装冲突时期的人权和人道主义法律问题。实际上,人权委员会早在1990年就要求小组委员会进一步研究最后这些问题以便向委员会提出关于为促进更好地遵守这些准则采取进一步行动的建议(见委员会第1990/66号决议)。另外,早在1982年小组委员会就在研究严重侵犯人权和国际和平与安全的关系(见E/CN.4/Sub.2/1992/18)。

4. 人权委员会在讨论过程中还表示关注安全问题,同时提出有关无论是国际还是国内武装冲突情况的建议,并引用了人道主义法律。¹很明显,严重侵犯人权可影响国际和平,破坏和平则会造成对人权的严重侵犯,而且,往往会违反人道主义法律。因此,安全理事会除按照联合国的宗旨和原则履行《宪章》第24.2条为其规定的职责以外,还必须关注人权和人道主义法律问题。人权委员会在其关于卢旺达问题的第三届特别会议期间于1994年5月25日未经表决通过的最新决议中表示欢迎安全理事会的一项决定,该项决定要求扩大第912(1994)号决议规定的卢旺达维持和平行动的任务范围,使其包括协助保证流离失所者的安全和对他们的保护,包括建立“安全人道主义地区”和保证人道主义救济行动的安全。委员会还宣布,国际社会将尽一切努力对侵犯人权或违反国际人道主义法律者给予法律制裁。另外,委员会还要求人权事务高级专员确保联合国在解决卢旺达的武装冲突问题和建立和平的过程中充分考虑到人权问题。小组委员会的一项载有人权和人道主义问题的资料和分析,包括反映联合国各机关的行动及其作用的研究报告绝不会妨碍联合国执行机构行使职能,只是这种反映可能影响会员国将来对具体政策的看法。

5. 根据《宪章》建立的联合国各机关或机构在处理侵犯人权的原因和采取预防措施的时候所关注的问题必然重叠。例如,难民署的任务范围就已经非正式扩大,它不仅要处理难民问题,而且要考虑作为其原因的侵犯人权问题和解决冲突²,大会对高级专员报告及其斡旋工作的认可实际上就是承认了其任务范围的扩大。另外,大会第47/105号决议还对有关流离失所者和在其原籍国内保护他们的活动表示欢迎。这种机构重叠在秘书长代表关于和内部流离失所者有关的人权问题的全面研究

报告中表现的尤其明显(E/CN.4/1993/35,附件)。

6. 安全理事会就延长维持和平任务期限作出决定或在一项和平日程中规定维持和平、缔造和平、建立和平和人道主义任务等多种责任这些能力的实现也表现出类似的重叠³。安全理事会本身也承认各种相互关系,它在1992年1月31日的高峰宣言中说,经济、社会、人道主义和生态领域等非军事的不稳定根源也会造成对国际和平的威胁。安理会在人道主义方面承担的一个重要作用是它接掌了下达执行“和平化”任务的权力。这种权力可以被看作安理会解决争端权力的一部分。在冷战后的时代,在解决各种长期冲突,如柬埔寨、纳米比亚和萨尔瓦多的冲突的过程中,安理会在有关国家或有关方面的同意下下达了各种不同的混合任务,涉及安全问题和人道主义行动,其作用远远超过传统上所解释的“安全”问题的范围。其他机构,如开发计划署和儿童基金会以及难民署都参与了这一领域的工作。这些混合任务要求联合国军队、观察员和行政人员协助向新的民主制度过渡,监督或举行选举,管理,执行法律秩序(但尚不包括建立司法机构),处理遣返难民和流离失所者重新安置的大量问题。在这种情况下,非常可能发生各种任务的政治方面和人道主义方面的矛盾以及长期和短期目标的矛盾。例如,在没有对立的情况下迅速向民主过渡,推行人权而又对侵犯人权的现象视而不见,这是对联合国驻柬埔寨权力机构提出的一种指责。⁴

7. 将传统的维持和平任务(通过经东道国同意进驻的中立部队的核查和干预)扩大至授权使用武力,(第一次表现为1989年4月在纳米比亚对西南非人民组织渗透分子的行动),扩大至在伊拉克入侵科威特以后授权对伊拉克进行的全面战争,然后又扩大至在索马里以及波斯尼亚和黑塞哥维那的内部和国际武装冲突中较小,但仍然相当多的对武装力量的使用,这一情况要求修改联合国的行动准则并引起了下列问题:人道主义法律对联合国军队是否适用,⁵特别是允许的武力使用程度,比例要求,⁶禁止随意使用影响平民的武力问题,人道主义法律是否适用于保护处于冲突中或被俘的联合国人员,以及联合国部队或任何联合国权力机构的成员尊重人权的问题。⁷

8. 很明显,这些问题将给协调联合国安全理事会解决安全和政治争议的任务及其根据《宪章》第24.2条按照联合国的宗旨的原则履行职责造成困难。人们争论说,《宪章》第1条和第2条要求安理会尊重人权,按照国际法行动(包括人道主义习惯法),⁸并合作解决带有人道主义性质的问题。在实践中,当安全理事会授权执行其本身就是一种人道主义行动的维持和平任务时,总是有一个在各种价值观及其各自重要性之间作出选择的困难,因为武装冲突造成对人权的侵犯以及流离失所者和

难民流动。使用武力会造成与有关行动的人道主义目标相反的政治影响。例如,为保护人员或联合国部队为自卫使用武力必然会造成与其他武装力量或派别的直接对抗,这种保护性作用就否定了联合国军队是中立和公平的概念。为保护“安全区”和被包围的城镇威胁使用或使用武力也同样意味着联合国军队将不被认为是中立的。

9. 同样,联合国报告所谓危害人类罪行、战争罪行和灭绝种族罪行意味着它的通过谈判解决问题的政治职能变得更加困难。如果联合国要争取解决问题,而不是任凭暴力现象继续下去或升级,它的谈判人员实际上就要和那些被指控对这种罪行负有责任的人打交道,他们就会被诱使忽视侵犯人权行为,实际上容忍不受惩罚,这本身就是违反人权。作为维持和平的一部分,安全理事会经常同时鼓励进行谈判——通常是通过秘书长的斡旋(这种斡旋本身往往具有很大的人道主义成分,并经过有关各方同意)。

10. 一旦被有关各方接受的秘书长或谈判人员为结束具体冲突提出妥协办法,就可能需要在恢复和平和长期尊重人权之间作出选择。使“种族清洗”、种族歧视、严重侵犯人权以及任何邻国变相侵略的成果合法化的波斯尼亚和黑塞哥维那或克罗地亚问题的一项解决办法,如果得到安全理事会批准,就会违反联合国的宗旨和原则以及第56条所保证的通过国家的单独或共同与联合国合作实现的目标。⁹事实上,安理会在其第820(1993)号决议中赞扬了波斯尼亚和黑塞哥维那的和平计划,并呼吁波斯尼亚的塞尔维亚人一方全面接受该项和平计划。同时,上述决议(第7段)还确认了所有流离失所者均有权和平返回自己的家园并应得到援助的原则。

11. 将这项决议和不执行这类决议的现实进行对照令人失望,关于塞浦路斯问题的大会1974年11月1日的第3212(XXIX)号决议和安全理事会第365(1974)号决议要求采取紧急措施使希望返回的难民能安全返回家园。

12. 根据《宪章》,各国有权保留自己的主权及其所附带的一般权力(如对各种国内事件的司法权),除非按照《宪章》所规定程序进行了修改,例如进行了修订或达成了一项协议;在安全理事会的安全和人道主义任务与这种权利相关的领域也发生了重大变化。安理会确认,在前南斯拉夫所发生的暴行构成了对和平的威胁,因而确立了一种机制,以便在国际刑事法庭上对被指控在武装冲突中犯有危害人类罪行的个人进行起诉和审判。安理会认为,该法庭的设立有助于恢复和平,但有争议的是,《宪章》是否已授权安理会设立法庭,¹⁰它是否有权处理个人责任问题。¹¹

13. 为恢复或维持和平所采取的预先行动、威慑行动、对应措施和补救措施可能会和联合国的其它责任发生矛盾,特别是保证国家主权平等、(其人民的)自决

权和《宪章》第1.2、2.1和2.7条所保护、而且至今仍然规定不受第2.7条之例外的限制。根据第24.2条,安全理事会在履行其职责时必须按照这些规定行事,因为这些是联合国宗旨和原则的一部分。有争议的是,伊拉克和科威特边界的划分(根据安理会第773(1991)号决议)违反有关国际法准则,其中规定:边界由有关国家按照条约或根据协议作出的仲裁决定划分。从人权角度来看更重要的问题是,伊拉克被迫接受(根据第687(1991)号决议)一项赔偿办法和负责执行这种办法的由15个安理会成员国组成的赔偿委员会,以及扣押伊拉克重要自然资源以作为赔偿分配给不是由伊拉克决定的各方。有人争论说,这侵犯了伊拉克人民自由处置其自然财富的权利。另外,《经济、社会和文化权利国际盟约》第1.2条还规定,“在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段”。

14. 在同一机构的任务或职能和职责之间也有矛盾。根据第41条,安全理事会有权采取中断经济关系的措施(制裁或禁运),¹²但《宪章》第1条还规定,安理会有责任促进尊重人权(包括社会和经济权利),解决人道主义性质的问题,按照国际法这一最后的综合人道主义法律解决国际争端。安理会实行的制裁同样也殃及平民。小组委员会在1990年和1991年就这一问题作出了一些决定,小组委员会长期以来一直在关注“得到食物的权利”,呼吁参与制裁伊拉克的所有各方不要阻止提供必要的食物和药品(第1990/109号决定),并采取紧急措施防止成千上万的无辜者,特别是儿童死亡(第1991/108号决定)。虽然制裁条例中规定了人道主义的例外,允许在一个制裁委员会监督下提供食品、药品、炊事和取暖燃料以及满足平民所必要的各种物资,但一些人道主义组织仍然报告说有些人受到不利影响,例如造成了易受损害的人(儿童和老年人)的饥饿、营养不良和死亡。人们争论说,制裁委员会不能充分了解情况,因此,在禁运一些具体商品造成不应有的痛苦时不能立刻终止制裁行动。¹³另一个不太严重、但也相当大的后果是,制裁影响到没有参与冲突的第三国居民。

15. 这就突出地表明了《宪章》第50条作为一种保护程序不能充分保证不受安理会行动的影响。事实上,“人们发现了联合国行动的某种不一致性:一方面实行禁运,而另一方面则设法援助这种措施的受害者”。¹⁴

16. 联合国没有制定在职责、职能、权利和价值观发生矛盾的情况下指导决策和进行选择的标准。具有难民问题和国际关系专门知识的实际工作者以及人权和道德领域专家提出了有助于作出困难决策的实际指导方针。很早以前,红十字委员会就按照其规约为此目的和确保其中立性制定了一些原则。参照这些原则,1992年制订了作为国际人道主义机构和实际工作者应当努力实行的准则的《武装冲突中人道主义行动的神圣原则》。¹⁵1994年制订了类似的原则,即《在复杂紧急状态中人道

主义援助的马洪克标准》，其中在以前提出的“人道、公正、中立和独立”等标准之外又增加了一项标准，即“使具有能力”。¹⁶为帮助联合国进行决策，需要阐明和这些谨慎标准类似的法律原则。这类原则隐含在人道主义法律和一般国际法中，特别是人道主义原则，人权和人道主义法律都包含这一原则。¹⁷其他隐含的法律原则是均衡性和必要性。¹⁸

17. 在联合国行动准则中早就承认最低限度地使用武力是一项原则。其他原则包括在实行人权标准方面的普遍性、公正性和无选择性--在1993年《维也纳宣言》和《行动纲领》中重申了这些原则。不歧视、中立和独立(各有不同含义)、一致性、不追溯、程序公正合理是国际法中所隐含的法律原则。需要强调的是，法律原则并不能决定决策结果：其作用只是提醒负责有关事务的人注意一致性和可预测性。从适当考虑的意义来说，与原则一致还有一个好处，即保持合法形象。从合法的意义来说，当决策机关被认为按照公认的程序和标准行事的时候，其决定就更可能被接受和有效。另一方面，原则、指导方针、标准等不能起的作用是提供一种关于人道主义干预的必然适用的一致法律和学说，也不能作为一种简单检验方法据以决定什么时候和如何进行干预或在哪些具体情况下采取仔细安排的行动。

18. 还应当指出，关于采取人道主义行动的职责，在法律上也没有依据。法律职责是按照法律原则考虑这种行动是否恰当，是否可能有效。如果这样做了，就可根据情况作出或不作出采取行动的決定，但这样就比较难以批评说：很明显没有完全按照公认标准而任意行使决定权。

19. 在以澳大利亚外交部长为首的一个澳大利亚官员小组编写的一项有益的研究报告中提出了一种广泛类似的办法以及关于干预的指导原则，在这项办法中说明了在“人道主义干预权利”可以适用之前必须满足的一些条件。¹⁹在国际人道主义法律研究所理事会通过的“人道主义援助权力的指导原则，1992年”中采取了一种以习惯法和当代提供人道主义援助的原则的发展情况为依据的类似办法。

20. 安全理事会在授权维持和平部队确保安全提供援助和保护受威胁的平民从而满足紧迫的人道主义需要方面所起的作用迅速演变，甚至使这种行动最终升级为集体采用武力，这是一个最有争议的问题。这种情况开始于1991年，当时安理会通过的第688号决议确认，伊拉克对属于该国国民的库尔德人的镇压威胁到该地区的国际和平与安全。当时，库尔德难民在向土耳其边境移动，这就使上述定性象真的一样。但是，在未经伊拉克同意的情况下，在该地区建立了避难所，²⁰这一情况对该地区后来实现自治起了推动作用。该项决议还坚持要求伊拉克允许国际人道主义组织立刻接触伊拉克各地所有需要援助的人。

21. 另一个不经有关国家同意而采取行动的情况是,根据安理会第743(1992)号决议继续在克罗地亚驻扎联合国保护部队,而最初的同意没有续期。自那时以后,根据《宪章》第七章通过了许多强制性决议,这些决议影响到脱离前南斯拉夫而独立、并在其以前的领土上相互冲突的各新国家--但是,这些情况都在传统概念范围之内,因为各邻国都在隐蔽或公开地威胁和平。

22. 最后,对政府由于各武装派别不断进行内战而垮台的索马里,安理会第794(1992)号决议对广泛违反人道主义法律表示严重震惊,对阻碍运送人道主义援助物资表示沮丧,授权部署美国军队以保证救济行动有一个安全环境。索马里的先例对可能的未来人道主义干预行动而言是一个不那么重要的先例,因为没有有一个起作用的政府。的确,有人争辩说,这是一个不能表示同意或不同意的“瘫痪的国家”。

23. 在一项和平纲领的评论中突出地总结了这些情况:这类行动“迄今都是在有关各方同意下采取的”。

24. 安全理事会最近的作法取消了关于经安理会授权由联合国采取集体干预行动要事先得到有关国家同意或默许的要求,这种情况再次引起了有关第2.7条范围的各种问题(《宪章》规定,除在根据第七章所采取行动的情况以外,各国可保留独立处理在其国家管辖范围之内各种事务的权力)。

25. 有很多人就集体人道主义干预的合法性撰写文章,²¹而且,又再次出现了一种论点:个别国家或几个国家不仅有权根据《宪章》第51条在通知安理会的条件下为进行自卫而采取强制性行动,而且作为国家还有单独进行人道主义干预的权力。²²

26. 美国法学家提出了最激进的人道主义干预办法(或在发生大规模侵犯人权事件之后进行干预)。²³《宪章》第2.4条禁止使用威胁或武力侵害领土完整或政治独立;赖斯曼教授对此作了重新解释以说明不能排除为实现自决(和以前为推翻殖民主义政权进行的援助一致的一种解释),这在就《宪章》达成协议时理论上尚未设想到的一种情况,但后来得到发展)或维持世界秩序进行强制性援助。通过政治思想概念推理,他还得出结论认为,在正在发展的自决概念的范围内,“主权”是“人民的”主权,不是“国家的”主权。根据这一观点,假设从海地岛流出的难民不构成对和平的威胁,进行干预就是合法的,因为海地人民的自决权受到军事政变的践踏。²⁴

27. 相反,自决概念的扩大可能会产生排除干预或使干预无效的作用。有争议的是,自决权包括一个民族在其目前的国家和领土上生存的权利,这就要求该民族和国家有自卫的权利。可以肯定,这种权利超出了第51条的范围,该条允许在安理会采取“必要办法以维持国际和平”以前进行自卫,这是一种客观措词,意味着如果所采

取措施不恰当,就仍然有自卫权利。安全理事会(根据第713(1991)号决议)对前南斯拉夫连续实行的武器禁运,现已失效,可以说是侵犯波斯尼亚和黑塞哥维那的自决权。这一问题虽然提出,但在波斯尼亚申请采取临时措施以后在国际法院作出的裁决中没有提到,因为国际法院的权力范围只限于审查措施,而采取这些措施的理由属于《防止及惩治灭绝种族罪公约》的范围。²⁵

28. 秘书长的内部流离失所者问题代表邓先生意向性地提出了另一种办法,他建议采取一种国际标准,规定:“任何国家政府如果没有为其相当部分人口规定最基本的权利,即可以说放弃了主权,而国际法在这种情况下有责任重新确立这种主权”。²⁶ 由于政府不能防止严重侵权行为,主权就会“瓦解”。如果世界社会要进行干预以恢复民主自治,问题是可以做到何种程度。可以成立一个临时政府,还是可以制定一部宪法?对索马里,安全理事会认为可以采取这些步骤,鼓励各派自己就这些问题达成协议。如果不能达成协议,安理会是否应满足于暂时恢复秩序,然后撤出它所授权的部队,在此阶段,侵犯人权和人们遭受痛苦的现象将会重新开始?²⁷

29. 法国人道主义思想家提出了一种同样激进、但排除使用武力的关于人道主义干预权的观点。²⁸ 他们宣称各国无条件自由接触受害者以挽救生命的权力。联合国大会在一系列决议(从第43/131(1988)号决议开始)中明确表示关注自然灾害和紧急情况受害者的遭遇,并强调了人道主义援助的重要性。它建议邻近国家为这种援助提供便利,并号召实行合作(第45/102号决议)。这并不表明大会承认这种权力。²⁹ 然而,大会欢迎采取一致行动开辟临时救济渠道以分配紧急援助(第45/100号决议),随后又表示,提供援助只需有关国家的默许,而不认为提供这种援助应当由有关国家提出正式要求。(第46/182号决议)。

30. 从更长远来看,所有会员国合作解决人道主义问题的义务(《宪章》第1.3条),促进解决经济、社会、卫生和有关问题(第55和56条)以及实现普遍尊重人权(包括经济和社会权利)的义务可能会被看作要求各会员国承担一项责任,即起码要尊重人的生命权,同时被看作要求各国在一种世界宪法制度中确定一项相关的权力,并确立一种在生命受到大规模威胁的情况下进行干预的人权制度。到了那一时期,现在流行的对普遍适用的义务、巴塞罗纳 Traction 案件³⁰、绝对法以及南罗得西亚和南非的强制性裁决先例(部分理由是没有尊重基本人权)的提法将逐渐发展成一种关于实行人权的国际责任的法律学说。从较长期来看这种学说的另一个基础将是国家责任以及承认人权和人道主义准则为习惯法。³¹ 这种学说可能最终将纳入《宪章》的一个修订案。

31. 便于各国行使提供援助的权力的另一种办法是承认个人有权寻求人道主

义援助和保护。这种权利是生命权必然涉及的一个问题。一种平行的概念是寻求庇护的权利,这种权利是提供庇护国可以认为,其行动不是对寻求庇护者原籍国的不友好行动。然而,最大的概念性飞跃是从在另一个国家领土管辖范围之外的行动(在收容寻求庇护者的情况下)到在另一国领土范围内的行动(提供人道主义援助)的飞跃。

32. 还有另外两种情况需要考虑,即:安全理事会越来越多地引用人道主义法律以及人人道主义法律和人权法律的迅速趋同,人们越来越强调这两种法律的共同原则和相互影响,而不是其各自的历史来源。³² 如果这些要合并成为一项制度,不论将其总称为人权法律还是人道主义法律(二者均可),³³ 就必须弥补一个空白,即在内部进入紧急状态、但有关国家不承认动乱程度可称为武装冲突的时候许多人权被中止实行。在这种间断时期,人道主义法律不能实行。³⁴ 小组委员会在其关于社会紧急状态的研究中已经多少涉及这一领域。

法律问题的性质

33. 上面所涉及的所有法律问题只能在《联合国宪章》的范围内理解。³⁵ 关于《宪章》机关或联合国所建立机构的职权,其来源可分为两种:一种是《宪章》直接授予的职权,另一种是《宪章》机构本身在其职能范围内授予的职权。在任何情况下,被授权单位都有责任遵守其授权条件,并对授权机构负责。对职权范围内的行动进行司法审查以证明其正确性,还是只需要一种政治程序以确保和职权范围一致,这是一个激烈争论的问题。即使设想国际法院有审查权,³⁶ 拥有职权的机构也有作为行动的必要先决条件的对其职权范围进行解释的临时权力。而且,国际法院也很难以自己的解释代替这些机构的职权范围,特别是在与世界安全有关的执行机构受到挑战的情况下。

34. 不论司法审查是否可能,对职权,即一项法律文书或机构的授权必须分析。《联合国宪章》的具体授权条款对根据《宪章》设立的权力和职能机构的权力作了限定,并使所有权力服从于第1条和第2条所阐明的宗旨和原则,这两条使用了强制性语言。关于安全理事会,第24.2条明确要求理事会按照联合国的宗旨和原则行事。联合国及其会员国为实现其各项宗旨必须诚心诚意地按照原则行事(第2条)。另外,第56条还要求联合国各会员国“采取共同及个别行动”与联合国合作以实现“第55条所载之宗旨”。概括而言,这些宗旨都是人道主义性质的,要求尊重人权,包括现在发展出来的各民族的平等自决权利。这里不适合深入分析联合国的宗旨

(第1条),但可以概括地说,这些宗旨要求合作解决人道主义性质的各种问题;尊重人权(在《宪章》生效以后的49年中有很大发展的一个领域)以及各民族的平等权利和自决权;遵守正义和国际法原则。相对于安全理事会采取禁运措施的行动而言,这些条款的意义是明显的。问题是,安理会是否必须经常考虑到国际人道主义法律基本原则和人权法律,后者在有限程度上是一种绝对法,不允许有任何克减。考虑到《宪章》的宗旨,相对于具体条约义务而言,看来《宪章》第103条不能解释为允许忽视这些原则和规则。

35. 《宪章》不仅授权给根据它设立的机构(这种机构则可设立附属机构--第7.2条),但有争议的是,《宪章》也给予会员国权利。虽然《宪章》是一项条约,但它也是联合国各会员国人民通过其政府代表制订的一部宪法(序言部分)。《宪章》确认各会员国主权平等(第2.1条),要求不得使用武力或武力威胁损害会员国的领土完整或政治独立(第2.4条),保证会员国在本质上属国内管辖的事务方面不受联合国干涉(第2.7条),实际上,就是授予各会员国上述权力(并确认这些权力)。无论会员国主权的歷史依据如何,其现在的依据是《宪章》。简而言之,它授予会员国权力(不论是确认性还是保留性的)。

36. 《宪章》作为构成世界政治制度的法律文书之一还为国家权力(即主权)规定了可行使范围和条件。可商榷的是,有关条件,除其他外,特别包括要符合联合国的宗旨和原则,会员国承担《宪章》规定的义务就是保证遵守这些宗旨和原则(第2.2条)。因此,要求会员国诚心诚意地尊重各国人民的自决权,包括本国人民的自决权,实行国际合作鼓励尊重人权(包括在本国管辖范围之内)。简而言之,《宪章》为国家规定了责任(义务)。

《宪章》的解释

37. 在所有各级,都需要对法律准则作出解释,以便直接设立的机构或被授权机构在行使具体权力时按照这些准则采取行动。为了提出反对采取拟议中行动的意见,这种解释也是必要的。如果权力的实际行使受到质疑,所产生的问题是:有关机构所采取的解释是否只是临时的,并且要受司法监督,或者,这种解释是否是最后的,并且在法律上不容置疑,是否因为超越了权限或管辖范围,因为法律上的错误(包括错误解释和错误适用)或因为滥用权利。

38. 最近国际法院作出的一系列裁决引出了大量文章,这些文章讨论了联合国宪法,即《宪章》,特别是它授予安全理事会的权力是否应接受国际法院的司法审查

的问题。³⁸ 如果不存在这种审查权,安全理事会的合法性就可能因为在大会上代之以而起的政治性质疑而降低。在任何情况下,《宪章》都会由有关政治机构作出解释,也很可能由就其咨询管辖权或附带诉讼管辖权而言作为主要司法机构的国际法院作出解释。

39. 需要对不同形式的解释进行探索,特别是作为人权法律发展的一种结果。条约的解释可以有多种形式。不论是《维也纳条约法公约》,还是为数有限的国际法院意见,甚至国际法委员会的观点,都不能是最后的解释。是否以“奠基人”(起草者)的意图为解释的主要依据,或者,是否以对案文的分析为主,或者,是否采取一种目的论办法,所有这些都是未确定答案的问题。解释机构总是倾向于选择最便于达到眼前目的的解释办法。看来,《宪章》虽然是一项条约,但也可以有不同的解释,因为它是一个准备随着时间的推移不断系统发展的国际组织的章程。承认这一方向,就意味着承认国际法院对联合国的某些权力,虽然这些权力没有明确授予,但与其宗旨是一致的。³⁹ 对比来说,从国际法院的某些裁决来看,分析案文的办法被认为属于既定法律,⁴⁰ 虽然允许援引补充材料(如国际法委员会和《维也纳公约》第32条所设想),如准备性工作,包括关于是否在《宪章》中增加一些模式或权力的辩论和决定。如果采取按目的论进行的解释办法,《宪章》机构后来的作法就是恰当的,但这会因为其政治性质和组成成为问题。

40. 总而言之,解释《宪章》的方法很多,如:按文字解释、有限的解释、自由解释或有目的的解释,或按照起草者当时表示的意见进行解释,或按照由于他们当时意识到后来的发展情况和作法而产生的意图进行解释?就《宪章》在人道主义援助和活动以及实行人权方面的授权程度而言,不同的解释方法会产生不同的结论。如果认为具体机构没有被授权,那么,就可以确定任何所谓或不公开行使这种权力的“非法性”。对比而言,如果通过解释授予联合国机构在1945年它成立时没有设想的权力,甚至在20世纪最后十年也没有设想的权力,行使这种权力的合法性就值得怀疑。在上述任何一种情况下,都可能产生更大的压力要求有关机构的决策具有更大的透明度,要求采取一种更适合其新获得的、可能影响所有会员国的职责的不同结构。⁴¹

建 议

41. 为了能全面和系统阐述联合国机构以及关注或影响人权和人道主义领域的被授权机构不断演变的职能和活动的意义,建议对人道主义援助和活动以及在整

个联合国范围内人权的实行进行一次研究。前面各段和1993年的准备性文件(E/CN.4/Sub.2/1993/39)可证明这一研究的切合实际、及时性,并为其明确了纲要和范围。

42. 首先,将审查联合国机构和这些领域被授权机构的活动。这些材料具备以后,应提供给会员国和小组委员会以征求意见。

43. 在这一阶段,还应当对会员国在国际人道主义援助和活动以及实行人权方面的作法进行审查。(这一工作只能在委员会确认小组委员会关于进行一项研究的建议以后才能进行)会员国关于这种问题和联合国在这些领域的活动的意见,特别是会员国关于《宪章》的解释的法律性意见将是进一步分析的基础。除会员国关于联合国在这些领域的集体活动的意见以外,还需要征求它们对这些领域的单方行动或几个国家的联合行动的合法性的意见。通过这种审查,应当能对各会员国与联合国和会员国根据《宪章》在这些领域所采取的行动有关的作法和意见有所了解。

44. 下一个阶段将是收集关于联合国机关、机构和联合国授权的机构如何影响经济、社会和文化权利的资料,以及在确有这种影响的情况下,如何影响公民和政治权利的资料,例如,通过有条件限制的行动。

45. 还将根据国家主权平等和不干涉的原则审查会员国为实现这些目标采取的强制性作法。根据人权委员会第1994/47号决议,秘书长将向委员会第五十一届会议提交一个关于人权和单方面强制性措施的报告,预期在这个报告中将提供有关资料。

46. 最后一个阶段将是,在参考会员国和小组委员会对在上述两个阶段所作工作的意见以后,对目前联合国的体制结构以及为实现《宪章》第一条中的宗旨所采取作法进行估价,第1.3条所述宗旨是:促成国际合作,以解决国际间属于经济、社会、文化或人道主义性质的国际问题,并促进和鼓励没有任何歧视地尊重人权。

时间表

47. 初步报告的重点将是审查联合国机构和要研究领域的被授权机构的作法。这一报告将提交小组委员会第47届会议,在这届会议期间,小组委员会专家和各会员国观察员将协助制定这一研究的进一步工作的指导方针。在第四十八届会议期间,将以分析形式提出各会员国关于在上面第43和44段中所提到问题的意见,从而为估价各会员国的共同意见提供一个基础。最后一个报告将提交第49届会议,其中将载有对联合国各机关和机构和所研究领域以及《宪章》第1.3条有关的效用的评估。

注

¹ 在瓦尔特·凯林先生为委员会编写的关于被占领的科威特的人权情况的报告(E/CN.4/1992/26)中所依据的是人道主义法律。还有许多报告参照了人道主义法律,例如,强迫或非自愿失踪问题工作组报告(E/CN.4/1993/25,第508至510段)和法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员的报告(E/CN.4/1993/46,第60、61、664和684段)。

² 难民署在其1993年4月关于代表流离失所者进行的活动的指导原则中说,难民署可能考虑通过人道主义行动参与减少造成内部流离失所的原因和促进冲突的解决。这种行动通常对联合国的全面政治或人道主义工作起辅助作用。“和平纲领:预防性外交,建立和平与维持和平”,秘书长的报告,联合国文件第S/24111(1992),应安全理事会的要求编写。

³ 另见Gareth Evans:“为和平而合作,九十年代和以后的全球日程”,Allen 和 Unwin,1993年。

⁴ 见《人权观察》:“未实现的日程--人权和联合国的实地行动”,纽约,1993年。

⁵ 见国际大赦:《维持和平与人权》,伦敦,1994年,第32至33页,注解88至94。

⁶ 见J.G.Gardam:“国际法的比例和效力”(1993年),《美国国际法期刊》,391,第401页和以后。

⁷ 见国际大赦,前引书。索马里的情况表明,联合国行政当局不理解人权对法律保障的需要,被捕人员得到法律咨询和适当程序审判的权力。

⁸ 见 Gardam, 前引书, 第410页, 其中建议, 整个武装冲突法适用于联合国行动。但是, 1949年的《日内瓦公约》和1977年的《附加议定书》, 除了其中反映或已成为习惯法的条款以外, 作为条约对联合国并没有约束力。这两项条约对之有约束力的是签字国, 它们必须确保自己的军队遵守其规定。目前, 红十字会正在制订一种可接受的办法使联合国接受《公约》和《议定书》的本质部分: Caratsch, “人道主义计划 and 政治干预: 红十字会在后冷战时期的工作”(1993年), 《国际关系》, 301, 第312页。大会时常宣称, 它是在1949年8月12日的《日内瓦公约》和1977年的《附加议定书》所阐明的共同接受的人道主义规则”的指导下进行工作的: 见, 例如, 关于保护所有人不被迫失踪的第46/133号决议。

⁹ 小组委员会在其第1993/17号决议中否定了使大规模侵犯人权、歧视或种族灭

绝合法化的任何解决办法。在安全理事会核准的秘书长关于解决塞浦路斯问题的“一套设想”中回避了这些问题。这些设想大体上承认在1974年土耳其入侵后希腊族塞浦路斯人最终可行使的返回家园和对其财产的权利。设想避而不谈在土耳其大陆定居者的任何权利，因为将土耳其部分平民迁移到被占领的塞浦路斯违反《日内瓦第四公约》第48条。见秘书长1992年8月21日的报告(S/24472)，第6-7页和第18和19页；安理会1974年12月13日的第365(1974)号决议确认的大会1974年11月1日的第3212(XXIX)号决议，第5段。

¹⁰ J.C. O'Brien 在“审理在前南斯拉夫违反国际人道主义法律问题的国际法庭”((1993年) 87 《美国国际法期刊》 639, 692-4)中基于一些实际理由否定了关于为设立法庭需采取一些商定措施(一项条约或一项大会决定)的建议。作者认为，有关暴行构成了对和平的威胁，而且，替代补救办法已经用尽。如果暴行已经停止而且秩序已经恢复，是否会有所不同？这种法庭是否只能在事情进行的过程中成立？安理会是否可为维持和平在任何时候设立临时刑事法庭，这种法庭在恢复和平之后可在多长时间内继续行使对所发生事件的管辖权？安理会是否可以成立常设法庭？关于人道主义法律法庭的意义，另见 T. Meron: “南斯拉夫的战争罪行和国际法的发展”((1994年) 88 《美国国际法期刊》 78)。D. Weissbrodt 和 P.L. Hicks在“在武装冲突情况下实行人权和人道主义法律”(《红十字会国际评论》1993年3月至4月，第120--138页)一文中讨论了联合国利用人道主义法律的问题。

¹¹ 见 V. Gowlland-Debbas: “安理会的执法行动和国家责任问题”((1994) 43 《国际法和比较法季刊》 55, 第68页)。

¹² 关于实行制裁和安理会根据关于国家责任的法律规定行使《宪章》所规定权力的其它行动，以及关于对安理会为形势定性以决定安理会是否应超越国家法定权力的权力，是否有任何限制，有关讨论见前引书，第55页和以后。关于制裁的典型著作是 Gowlland-Debbas 的《对违反国际法的非法行为的集体反应。联合国针对南罗得西亚问题采取的行动》，1990年。

¹³ 必须设想，安理会没有意识到或不承认存在这种缺陷。如果情况相反，安理会就是在无视联合国的一项准则，即1974年在罗马举行的世界粮食会议通过的《消灭饥饿和营养不良世界宣言》(大会1974年12月17日的第3348(XXIX)号决议批准)第1条，其中宣布，不遭受饥饿和营养不良是每个男人、女人和儿童不可剥夺的权利。《宣言》最后确认，与会国将充分利用联合国系统执行这一宣言。

¹⁴ 见国际人道主义法律研究所(圣雷莫): “当前的国际人道主义法律问题”，1993年，第21页。关于禁运所涉及的人道主义问题，见第19-24页，以及 H.-P.

Gasser的同一著作,“保护禁运措施下的国家的平民”,第41-43页。

¹⁵ 主要起草人是 L. Minear 和 T.G. Weiss, 其起草依据是在布朗大学 Thomas J. Watson Jr. 国际研究所和难民政策小组中进行的讨论。在 Minear 和 Weiss 所著《战争时期的人道主义行动》(Boulder, 1993年, 第20页)中转载了这些原则。

¹⁶ 世界宗教与和平会议, 1994年, 纽约。使具有能力反映了自治的人权价值以及难民问题领域的专业人员的思想, 他们认为, 救济是救济、重新建设、恢复正常生活和可持久发展这一连续过程的第一步。

¹⁷ Cp. F. P. Feliciano: 《国际人道主义法律和人民的被迫跨国界迁移》(国际人道主义法律研究所, 1983年, 圣雷莫, 第6页)。Feliciano 写到: “人道原则是一系列人类价值的概括, 所有这些价值都或多或少与人的身心完整和幸福相联系。如果这样理解, 人道主义法律就不仅包括有关武装冲突的进行的国际法, 而且包括关于难民和流离失所者的国际法以及很大部分, 也许是绝大部分的人权国际法”。

¹⁸ 芬兰图尔库/奥布 ÅBO Akademi 大学人权研究所举行的专家会议通过的最低限度人道主义标准宣言第5.2条规定: “遇使用武力不可避免时, 武力的使用程度应与罪行的严重性或拟达到的目的相称”。

¹⁹ 见 Evans: 前引书, 第156-158页。这项可贵的研究详细论述了联合国和国际社会在保证和平方面的作用。特别是, 其中还提出了改进联合国系统结构和程序的具体建议。

²⁰ 此后不久, 一项与伊拉克政府达成的谅解备忘录确定了难民署在伊拉克的行动。

²¹ R.Y. Jennings 和 A. Watts 在《奥本海姆氏国际法》(第一卷, 第9编, 伦敦, 1992年, 第443页)中以谨慎的措词正面阐述了集体人道主义干预权。荷兰人权和外交政策咨询委员会和荷兰国际公法咨询委员会采取了一种激进态度, 见“为人道主义目的使用武力”(第15号报告, 1992年, 海牙)。C. Greenwood 在“是否存在人道主义干预权”(1993年) 49 《今日世界》, 皇家国际事务研究所, 第33-40页)一文中简短概括了人道主义法律。关于最近进行的干预和大量当代文献, 见 M.R. Hutchinson: “恢复希望: 联合国安全理事会关于索马里的决议和扩大的人道主义干预理论”, ((1993年) 34 《哈佛国际法期刊》 624); T.J. Farer: “关于人道主义干预合法性的探索”; L.F. Damrosch 和 D.J. Scheffer (编辑): 《国际新秩序中的法律和武力》(Boulder, Westview, 1991年, 第185页); 关于对立的法律和咨询论点, 见 S.A.

Rumage: “巴拿马和美国对外政策中的人道主义干预的神话:即不合法也不道德,即非正义也非正确”(1993年) 10 《亚利桑那国际法和比较法期刊》 1)

²² 例如,荷兰人权和外交政策咨询委员会及荷兰国际法问题咨询委员会在“为人道主义目的使用武力”(同上,第13页)一文中主张说,在发生大规模严重侵犯人权事件的情况下,如果联合国本身不论由于什么原因不能作出决定,由一些国家进行人道主义干预不是不能允许的。这两个委员会还有力地争辩说,为避免混乱,应将联合国的行动称为“为人道主义目的采取的执法行动”。

²³ W.M.Reisman:“强制和自决:解释《宪章》第2(4)条”(1984年) 78 《美国国际法期刊》 624)和“现代国际法中的主权和人权”(1990年) 84 《美国国际法期刊》 866,和A)。D'Amato:“入侵巴拿马是对暴政的合法反应”(1990年) 24 《美国国际法期刊》 516)。O.Schachter在“亲民主入侵的合法性”(1984年) 78 《美国国际法期刊》 645)一文中对Reisman的观点作了强烈批评。

²⁴ 联合国根据大会1990年10月10日的第45/2号决议对海地进行了干预。后来的安全理事会决议(第841(1993)号)反映了这样的理由,即:为能恢复Aristide总统的合法政府,而且,使人担心遭受迫害的恐怖气氛使人口大规模流离失所(“气氛”这一谨慎措词突出地表明了人们是否能证明有理由担心受到迫害,因而使他们在离开海地以后到达另一国境内(或管辖范围内)有资格要求难民地位。)早些时候的以阻挠自决为理由进行干预的国家作法的一个例子是1971年印度对东巴基斯坦的行动。关于进一步的观点和可能的发展情况,见T.M.Franck:“新生的民主治理权”(1992年) 86 《美国国际法期刊》 1)。

²⁵ 关于《防止及惩治灭绝种族罪公约》的适用的案例。“请求明示临时措施”,1993年4月8日命令(转载于(1993年) 87 《美国国际法期刊》 505和516)。

²⁶ F.M. Deng:《保护被驱逐者》(Brookings Institution,华盛顿,1993年,第140页)。Deng指出,国际社会的一项新义务正在产生,即:重新确立主权;他认为,保护和援助内部流离失所者的任务使主权必须服从责任(第14 - 20页)。在第119页,他强调说,一个国家的政府不能借口行使主权而故意使其人民挨饿或剥夺对他们的生存和幸福至关重要的保护和资源。他提出,如果一国政府不能提供保护和援助,就可以推定,国际社会应当应邀或根据国际协商一致意见采取行动。Deng认为,这种推定和传统的主权观点是一致的。Reisman的修正观点认为,没有必要作这种推定或假设。

²⁷ 看来,和联合国在索马里的行动相比,西非国家经济共同体对利比里亚问题采取了一种较长远观点。区域组织更倾向于采取干涉行动,因为临近国家的动乱对

他们的影响更严重。大国很难有参与“远方国家”事务的政治意愿,除非涉及重大战略或经济利益。

²⁸ 见M.Bettati:“人道主义干预权或自由接触受害者的权力”(1992年)42《国际法学家委员会评论》1)其中修正了M.Bettati和B. Kouchner在“干预权”(巴黎Denoel,1987年)一文和M.Bettati在“一种干预权”(《国际法一般评论》,发行编号3/1991,639 - 670)一文中的论点。

²⁹ 不能创造一种权力。最好的情况是,一项商定决议将证明承认这种权力为国际习惯法的一部分。还必须有被承认为法律的这种普遍作法。

³⁰ 关于Barcelona Traction Light and Power co.ltd.的案件(比利时诉西班牙),国际法院,1970年。

³¹ 见T.Meron的重要研究报告;《作为习惯法的人权和人道主义准则》(牛津,Clarendon 出版社,1989年)。

³² 见L.Doswald-Beck和S.Viha:“人道主义法和人权法”(《红十字会国际评论》,1993年3月至4月,第94页)和J.Meurant;“人道主义法和人权法,相象而又不同”(同上,第89页)。

³³ 见J.Pictet:《国际人道主义法原则》,红十字会,1966年,日内瓦,第10页。Pictet认为,国际人道主义法律包括所有确保尊重个人及其康乐的所有法律规定。因此,人道主义法律包括战争法和人权法。

³⁴ T.Meron:“关于人道主义和人权法的不全面性和拟定新的法律文书的必要性”(1983年)《美国国际法期刊》589-606)。

³⁵ 见V.Gowlland-Debbas:“安全理事会的执行行动和国家责任问题”(1994年)43《国际法和比较法期刊》55);G.R.Watson:“宪法主义、司法审查和世界法院”,(1993年)34《哈佛国际法期刊》1-45);W.M.Reisman:“联合国的宪法危机”(1993年)87《美国国际法期刊》83-100)。

³⁶ 在洛克比案件的判决中包含了这一点:有洛克比空难事件引起的《1971年蒙特利尔公约》的解释和适用问题(利比亚诉美国),1992年 国际法院 114(4月14日的临时措施命令)。见T.M.Franck:“‘鉴定权’:谁是联合国合法性的最终监护者?”(1992)86《美国国际法期刊》519)。在洛克比案件中,国际法院拒绝命令采取临时措施。仍然需要根据是非曲直决定是否应坚持阿拉伯利比亚民众国的下述立场:以未执行安全理事会关于交出被指控参与在洛克比上空炸毁一架泛美航空公司喷气式客机的两名利比亚国民以接受审判的强制性要求为由实行经济制裁是非法超越利

比亚审判本国国民所犯罪行的主权;或者决定利比亚没有交出有关人员是否使安理会有理由认为这是对和平的威胁,有理由要求利比亚服从并执行安理会根据《宪章》第41条作出的决定。

³⁷ 经济及社会理事会为促进人权根据第68条设立的人权委员会及附属它的防止歧视及保护少数小组委员会负责发展人权概念和标准、监督、报告和程序以最终通过在人权委员会中进行的公开外交审查鼓励尊重人权。国际权利法案以及大量的专门人权条约和负责监督的条约机构使人权标准得到广泛接受和一定程度的执行。

³⁸ 见T.M.Franck:“‘鉴定权’:谁是联合国合法性的最终监护者?”(前引书);Gowlland-Debbas:“安全理事会的执行行动和国家责任问题”(前引书);Reisman:“联合国的宪法危机”(1993年)87《美国国际法期刊》83),他把赞成的意见看作“司法浪漫主义”;O.Schachter:“联合国法”(1994年)88《美国国际法期刊》1,第13页和以后;G.R. Watson:“宪法主义,司法审查和世界法院”(1993年)34《哈佛国际法研究期刊》1-45。

³⁹ 见“在为联合国工作过程中所受伤害的补救办法,咨询意见”,国际法院报告(1949年)174;“联合国的某些费用”,国际法院报告(1962年)151;“西南非的案件”,(第二阶段),国际法院报告(1966年)6。

⁴⁰ 国际法委员会得出了这一结论:《国际法委员会年鉴》1966年,第二卷,第220页。

⁴¹ 关于变革的意见和某些建议,见D.D.Caron:“安全理事会及其权力的合法性”(1993年)《美国国际法期刊》552-588;Reisman:“联合国的宪法危机”(前引书)。