

大 会

正式记录

第五十三届会议

补编第 33 号(A/53/33)

联合国宪章和加强联合国作用 特别委员会的报告



联合国 • 1998 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。

[1998年2月26日]

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-11	1
二. 特别委员会的建议.....	12	2
三. 维持国际和平与安全.....	13-100	2
A. 执行《宪章》中有关援助因实施制裁而受影响的第三国的规定.....	13-34	2
B. 审议俄罗斯联邦提出的题为“关于实施和执行制裁和其他强制性措施的基本条件和标准的一些想法”的工作文件.....	35-72	4
C. 关于联合国维持和平特派团工作与预防和解决危机与冲突机制的基本工作原则和标准的宣言草案.....	73-83	8
D. 审议古巴在特别委员会1997年届会上提出的题为“加强联合国作用和提高其效率”的订正工作文件和古巴在本届会议上提出的标题相同的补充工作文件.....	84-97	10
E. 审议阿拉伯利比亚民众国为加强联合国维持国际和平与安全的作用而提出的订正提案.....	98-100	14
四. 和平解决国家间争端.....	101-143	15
A. 审议塞拉利昂提出的题为“设立预防争端和早期解决处”的订正提案.....	101-127	15
B. 审议危地马拉提出的题为“可能修正《国际法院规约》使法院对争议事项的管辖权扩大到国家与国际组织之间的争端”的工作文件(A/AC.182/L.95/Rev.1)和哥斯达黎加提出的题为“关于危地马拉所提题为‘可能修正《国际法院规约》使法院管辖权扩大到国家与国际组织之间的争端’的工作文件(A/AC.182/L.95/Rev.1)的备选草案”的工作文件(A/AC.182/L.97).....	128-143	18
五. 关于托管理事会的提议.....	144-152	20
六. 确认新题目,向关于恢复联合国工作的活力的各个工作组提供协助,并在特别委员会与处理联合国改革的其他工作组之间进行协调.....	153-167	21
A. 确定新题目.....	153-156	21
B. 向关于恢复联合国工作的活力的各个工作组提供协助,并在特别委员会与处理联合国改革的其他工作组之间进行协调.....	157-158	21
C. 特别委员会的工作方法.....	159-167	21

第一章

导言

1. 联合国宪章和加强联合国作用特别委员会根据大会 1997 年 12 月 15 日第 52/161 号决议于 1998 年 1 月 26 日至 2 月 6 日在联合国总部召开会议。

2. 按照大会 1995 年 12 月 11 日第 50/52 号决议第 5 段,特别委员会开放任凭联合国所有会员国参加。

3. 法律顾问汉斯·科雷尔先生代表秘书长主持特别委员会本届会的开幕仪式。

4. 法律事务厅编纂司司长罗伊·李先生担任委员会秘书的职务,由 Manuel Rama-Montaldo 先生(副秘书长)协助,并由编纂司的 Mpazi Sinjela 先生、David Hutchinson 先生、Virginia Morris 女士、Vladimir Rudnitsky 先生和 Renan Villacis 先生充任助理秘书。

5. 特别委员会在 1998 年 1 月 26 日第 223 次会议上铭记 1981 年届会上就主席团成员选举达成的协议,¹并考虑到成员国之间会前协商的结果,选出主席团如下:

主席:特雷瓦·帕斯卡尔·奇明巴先生(马拉维)

副主席:耶西姆·巴卡尔女士(土耳其)

盖利·安·拉莫塔尔女士(特立尼达和多巴哥)

马尔基扬·库利克先生(乌克兰)

报告员:川村博司先生(日本)

6. 特别委员会的主席团也充当工作组的主席团。

7. 特别委员会在第 223 次会议上也通过了下列议程项目(A/AC.182/L.98):

1. 会议开幕。
2. 选举主席团成员。
3. 通过议程。
4. 工作安排。
5. 按照大会 1997 年 12 月 15 日第 52/161 号决议规定的特别委员会的任务,审议该决议所提的问题。

6. 通过报告。

8. 特别委员会第 223 次会议还为其工作设立全体工作组和议定工作安排如下:关于维持国际和平与安全的提案(6 次会议);关于和平解决国家间争端的提案(4 次会议);关于托管理事会的提案(1 次会议);有关查明新的题目问题,协助关于恢复联合国工作活力的工作组,以及特别委员会和处理联合国改革的其他工作组之间的协调(1 次会议);审议和通过报告(3 次会议)。考虑到在项目审议方面取得的进展,会议的分配将会有必要的灵活性。还有一项理解,即各代表团如愿意,也可以在工作组内就各个项目作一般性发言。

9. 关于维持国际和平与安全问题,特别委员会收到了俄罗斯联邦在特别委员会 1997 年届会上提出的一份订正工作文件,题目是“关于实行和执行制裁和其他强制性措施的基本条件和标准的一些想法”(A/AC.182/L.94);²俄罗斯联邦在特别委员会本届会议上提出的一份工作文件,题目是“采取制裁和其他胁迫措施及其执行的基本条件和标准”(A/AC.182/L.100);见下文第 45 段;俄罗斯联邦在特别委员会 1996 年届会上提出的一份工作文件,题目是“联合国维持和平特派团和机制预防和解决危机和冲突工作的基本原则和标准宣言草案”(A/AC.182/L.89);³俄罗斯联邦在特别委员会 1997 年届会上提出的一份非正式工作文件,题目是“关于拟订《联合国维持和平特派团和机制预防和解决危机和冲突工作的基本原则和标准宣言》草案的重要性和必要性的一些想法”(A/AC.182/L.89/Add.1);⁴俄罗斯联邦还在特别委员会本届会议上提交的一份工作文件,题目是“联合国维持和平行动在《联合国宪章》第六章范围内的法律依据的基本要素”(A/AC.182/L.89/Add.2 和 Corr.1;见下文第 73 段);古巴代表团在特别委员会 1995 年届会上提交的工作文件订正本,题目是“加强联合国作用和提高其效率”(A/AC.182/L.93);⁵古巴在特别委员会本届会议上提出的标题相同的一份工作文件(A/AC.182/L.93/Add.1;见下文第 84 段);以及阿拉伯利比亚民众国“为加强联合国维持国际和平与安全的作用”在本届会议上提出的一份订正提案(A/AC.182/L.99;见下文第 98 段)。

10. 关于和平解决国家间争端,特别委员会收到了塞拉利昂在特别委员会上届会议上提出的一份订正提案,题目是“设立预防争端和早期解决处”(A/AC.182/L.96);⁶本届会议对它作了口头订正(见下文

第 105 段)。委员会还收到危地马拉 1997 年提出的一份工作文件,题目是:“可能修正《国际法院规约》使国际法院对争议事项的管辖扩大到国家与国际组织之间的争端”(A/AC.182/L.95/Rev.1),⁷ 特别委员会本届会议对它作出了修正(见下文第 129 段);哥斯达黎加在上届会议上提出的标题相同的一份工作文件(A/AC.182/L.97),作为危地马拉提出的工作文件的备选案文;⁸ 以及危地马拉在本届会议上提出的一项提案,题目是“就关于将国际法院对诉讼案件的管辖权扩大到国家和政府间组织之间的争端的提案发交各国的问题单草稿”(A/AC.182/L.101;见下文第 140 段)。

11. 在这届会议期间,应特别委员会的要求,秘书处编写并分发了一些资料文件:(a) 同《宪章》第五十条和各制裁委员会的实际作业方面有关的一些文件;(b) 根据安全理事会有关决议设立的制裁制度;(c) 从可能同设立预防争端和早期解决处(塞拉利昂提案)这一主题有关的文件和资料中抽出的节选;(d) 可能同设立预防争端和早期解决处(塞拉利昂提案)这一主题有关的选定文件清单;和(e) 同处理环境问题有关的机关、方案和组织的资料文件。

第二章

特别委员会的建议

12. 特别委员会向大会提交下列建议:

(a) 关于执行《联合国宪章》中有关向因按照《宪章》第七章实行制裁而受到影响的第三国提供援助的规定的规定的问题,有关建议载于下文第 34 段;

(b) 关于确定新题目,向关于恢复联合国工作活力的各个工作组提供协助,并在特别委员会与处理联合国所长垢工作组之间进行协调的问题,有关建议载于下文第 167 段。

第三章

维持国际和平与安全

A. 执行《宪章》中有关援助因实施制裁而受到影响的第三国的规定

13. 一些代表团就执行《宪章》中有关援助因实施制裁而受到影响的第三国的规定发了言。他们强调对这个

题目的重视。在这方面,一些代表团提到不结盟国家运动在新德里举行的会议上所发表的公报。该公报强调不结盟运动重视向因实施制裁而受到影响的第三国提供援助的问题,并认为必须对这个问题寻求一个永久的解决办法。另一方面,大会近年来特别针对向因实施制裁而受到影响的第三国提供援助的问题通过了一些单独的决议,可见这个题目的重要性。比起以往只就特别委员会的工作通过一个一般性决议,这种做法值得欢迎。

14. 关于制裁的一般执行问题,一些代表团强调,由于制裁办法经集体通过,因此所有国家应当公平分担制裁的后果。鉴于制裁会造成严重后果,因此只有在其他和平措施均告失败之后才应予以实施。此外,诉诸《宪章》第七章的手段只应作为最后的手段,并且只有在国际和平与安全受到威胁时才予以实施。又有人表示,不应将制裁用作解决国际争端的主要手段。既然《宪章》的规定具有同等重要性,因此在实施制裁时应一起考虑到援助因制裁而受到影响的第三国的问题。还有一些代表团对使用制裁代替使用武力的作用发表了意见。

15. 一些代表团表示,在 1990 年代制裁措施大大增加之后,联合国必须寻求各种方法和途径以减轻制裁的不利影响,特别是对第三国的影响。根据这些代表团的意见,必须以更具体的方法来处理制裁对第三国的影响的问题,因为如果不这样做,《宪章》规定下的整个制裁制度就会被削弱。

16. 一些代表团承认,按照《宪章》规定,受影响的国家无疑有权通过安全理事会所设立的委员会或安全理事会所确定的其他方法咨询安全理事会,以求设法解决实施制裁所造成的困难的办法。但是,它们又强调,安理会在维持国际和平与安全方面的基本作用和主要责任不应受到影响。

17. 一些代表团表示,鉴于制裁不加区分地损害人命和破坏财物,因此实施时必须极其谨慎。也有人表示,制裁只是有可能不加区分地损害人命和破坏财物。一些代表团鉴于制裁会造成痛苦而对于是否必须实施制裁感到怀疑。此外,制裁的影响往往超越被针对国家的边界。因此需要检讨整个制裁制度。

18. 一些代表团强调,在实施制裁之前,必须仔细界定制裁的范围和内容并提出一个适用的期限。一旦目标已达应立即予以解除。有代表还强调,在这方面,为了尽量减轻制裁对第三国的影响,安全理事会应当在实施

制裁之前、之中和之后定期同可能受影响的国家进行协商。

19. 也有意见认为,制裁委员会不应扩大制裁的适用范围,因为这样做可能增加对第三国的不利影响。

20. 一些代表团认为,关于在秘书处内设立协调中心以核对资料和监督制裁的实施的构想是令人欢迎的积极事态发展。其他一些代表团强调,这种做法本身并不能解决减轻对第三国的不利影响的整个问题。同样地,一些代表团认为,采取一种方法来评估附带对第三国的影响的做法具有相当的程序性质,不应用来取代寻求解决问题的实际方法和手段。

21. 一些代表团强调国际金融机构在援助因实施制裁而受影响的第三国方面发挥重大的作用。一些代表团表示,虽然这种机构无疑在向受影响的第三国提供援助方面能够发挥一定作用,但寻求问题的一个较持久的解决办法的责任还是在于安全理事会。不过,有代表团注意到,国际金融机构受到本身组成文书所限,不能预期它们在向因实施制裁而受影响的第三国提供援助方面担负全部责任。

22. 一些代表团认为,既然制裁显然对第三国具有不利影响,所以必须建立一种常设机制来补偿由于制裁而受到损害的第三国。在这方面提到了不结盟国家运动提出的关于设立一个信托基金以援助因实施制裁而受影响的第三国的建议。没有这样一项筹资机制,第五十条的规定将不可能充分执行。

23. 其他一些代表团发表的意见是,建立常设机制尚为时过早。这些代表团认为,执行第五十条的规定并不取决于是否存在一个常设机制。它们认为,现有的特别安排已足以处理该问题。

24. 关于获得补偿的权利,一些代表团表示,补偿第三国因实施制裁而实际遭受的损失的权利是存在的。需要进一步研究和澄清的问题是,在由于实施制裁而致第三国可能遭受的潜在损失方面是否也存在此项权利。

25. 一些代表团指出,和平纲领问题工作组制裁问题分组也审议了这一问题,并建议由第六委员会以适当的方式处理这一问题。

26. 其他一些代表团认为,《宪章》关于援助因实施制裁而受影响的第三国的规定的执行问题尚未在其他论坛充分审议。特别委员会更适合于对该问题进行深

人的审议。一些代表团建议特别委员会审议处理因实施制裁而受影响的第三国这一问题的具体途径和办法。

27. 有人提到了 1997 年 8 月 28 日秘书长的报告(A/52/308),秘书长在其中叙述了秘书处内采取的措施,以发展能力和方式,提供关于第三国因实施制裁而受到的实际或潜在影响的更好资料和早期评估。在这方面,有人提到了秘书长在报告中提出的一项建议,即召开一次特设专家组会议,研究一种可评估第三国因实施预防性或强制性措施而实际遭受的结果的办法。大会 1997 年 12 月 15 日第 52/162 号决议第 4 段通过了该项建议。就该问题发言的各国代表团广泛赞同该行动。一些代表团强调指出,该专家组的构成应具有广泛的基础并应反映各国的公平地域代表性。此外,该专家组应当包括来自因实施制裁而受影响的第三国的专家。在这方面,一些代表团强调,必须有发展中国家的专家参加该专家组的工作。一些代表团建议,该专家组在工作中应考虑到宪章特别委员会和第六委员会中发表的意见,并应向该专家组提供秘书长就该问题提交的报告。

28. 在这方面提出了一项建议,即秘书处应编写第六委员会和宪章特别委员会内的讨论情况摘要,提供给专家组。该摘要将向专家组广泛全面地介绍各国就该问题发表的意见。

29. 鉴于该组的专家性质,并考虑到该组是由大会设立但并没有就其工作方法提出明确指示,一些代表团对该建议的体制可行性提出疑问。

30. 但是,有一项获得广泛支持的建议,即秘书处应向专家组非正式地介绍第六委员会和特别委员会内就援助因根据《宪章》第七章实施制裁而受影响的第三国问题表达的意见。一些代表团建议,秘书长为执行大会过去五年通过的有关该问题的决议而采取的措施和提交的报告应编纂成册提供给专家组。

31. 有人建议,工作组的报告应充分提前分发给各国代表团,以便在大会第五十三届会议期间进行建设性讨论。在这方面有一项提议,即特别委员会应建议第六委员会,在大会第五十三届会议期间在第六委员会内设立一个工作组,对专家组的报告进行实质性讨论。

32. 一些代表团认为,由于专家组尚未开会,谨慎的做法是先等专家组提出报告,再就如何处理其报告作出决定。在这些代表团看来,特别委员会向第六委员

会提出关于在其下届会议期间设立一个工作组的建议还为时过早,因为第六委员会在作出如何处理该问题的决定之前必须对专家组的报告进行分析。

33. 一些代表团还表示,虽然没有必要预先代替第六委员会就它如何处理专家组的报告作出决定,但是特别委员会可以在某种范围内就它认为第六委员会应当审议该报告的方式提出自己的意见。

34. 特别委员会在审议后建议大会第五十三届会议以适当的实质性方式审议秘书长关于按照大会 1997 年 12 月 15 日第 52/162 号决议召开的特设专家组会议的结果的报告,并考虑到秘书长关于这个题目的所有报告、大会 1997 年 9 月 15 日第 51/242 号决议附件二所载关于联合国实施制裁问题的文本以及在特别委员会提出的建议和发表的意见,进一步讨论执行《宪章》中关于援助因根据《宪章》第七章实施制裁而受影响的第三国的规定的问题和大会 1995 年 12 月 11 日第 50/51 号、1996 年 12 月 17 日第 51/208 号和第 52/162 号决议的执行情况。

B. 审议俄罗斯联邦提出的题为“关于实施和执行制裁和其他强制性措施的基本条件和标准的一些想法”的工作文件

35. 1998 年 1 月 26 日,在工作组第 2 次会议上,俄罗斯联邦代表提到题为“关于实施和执行制裁和其他强制性措施的基本条件和标准的一些想法”的工作文件”。

36. 提案国代表团认为,有必要制订关于实施、执行和取消制裁的明确标准,从而为就此类情事作决定奠定适当的规范基础。这些标准,除其他外,应包括:安全理事会必须事先确定是否存在对和平的威胁、对和平的破坏、或侵略行为;承认制裁是一种极端措施,只应在事前已用尽其他一切维持或恢复国际和平与安全的外交和平手段之后采用;制定一个清楚而确切的实行制裁办法的时间表;出于人道主义的考虑,对制裁的实施、范围和执行设置限制。

37. 提案国代表团特别强调对制裁的“人道主义限制”。在这方面的最基本考虑是制裁不应使受制裁国的平民蒙受不可接受的痛苦,尤其是制裁不应危及到人民享有的生命权和获得食品及保健的权利。在这方面十分重要的是,应定期审查所实行的制裁办法,如有必

要,应根据受制裁国家境内普遍的人道主义情况加以调整。应当承认,如果只有暂时解除制裁才能避免人道主义灾难,就可以这样做。

38. 提案国代表团也概述了制裁的人道主义限制的若干基本问题。应保证人道主义援助能送达受制裁国家的人民,特别是不稳定的国家或最不发达国家。国际人道主义组织应完全免受制裁的限制,使它们在受制裁国家的工作不受妨碍。药品和基本食品不应属于制裁范围。为了便于向受制裁国家运送最必要的人道主义物资,应停止将计划出口此类物资事宜预先通知安全理事会制裁委员会的要求,转而采取事后通知的做法。关于向受制裁国家的人民运送急需的人道主义物品的批准程序应尽量简单明白。应严格按照公正和没有任何区别对待的方式提供人道主义援助和医疗援助,特别是应使该国各阶层人民以及国内冲突所有当事方都能同样得到援助。为确保正确地适用这些标准,提案国代表团建议在拟订和执行制裁办法时考虑到国际人道主义组织的意见。

39. 提案国代表团提到了最近的若干事态发展阐明了制裁的人道主义限制,他指出,经济、社会和文化权利委员会最近在其一般评论 8(1997)¹⁰中就制裁与社会、经济和文化权利的享受的关系提出了一些看法。该委员会特别指出,在拟订制裁办法时应充分考虑到这些权利,在实行制裁期间应有效地监测保护这些权利的情况,如受制裁国家内易受伤害群体受到太大的痛苦,应立即就此采取步骤。他还指出,大会 1997 年 12 月 12 日第 52/107 号决议特别建议评估和监测制裁对儿童的影响,如有必要,这些制裁办法应专门对儿童实行人道主义豁免。

40. 在后来的讨论中,一些代表团表示,这项提案涉及大会 1997 年 9 月 15 日第 51/242 号决议附件二讨论过的事项,若要特别委员会再次审议,就会不必要地造成工作的重复。另一方面,有人指出,大会该项决议指出,“制裁的人道主义限制”这一概念值得进一步注意,有关的联合国机构应详细制订标准办法。有人说,特别委员会是拟订这些办法的适当机构。这项提案尤其值得仔细研究,以便了解其中的设想是否可以有效地补充大会已经完成的工作。不过,又有人表示,提案内讨论的许多“人道主义”问题不在特别委员会的专业范围之内。

41. 有人表示,秘书处应编写一份非正式文件,说明安全理事会及其附属机关为改进其工作方法、特别是在

制裁的人道主义方面所采取的措施和安排。应这项要求,秘书处为特别委员会编写了两份非正式文件(见上文第11段(a)和(b)分段)。

42. 有人对于制裁对受制裁国平民的负面影响、尤其是对儿童造成的有害影响表示关注。有人指出,这些制裁往往给民众造成极度痛苦,使发展陷于停顿或倒退,甚至导致人丧生。同时,有人认为,目标国民众遭受痛苦即使不是制裁必然的后果,至少也是制裁近乎必要的方面。尽管如此,当然也应该尽可能避免这种痛苦,如果无法避免这种痛苦,则应将这种痛苦保持在最低限度。因此,希望委员会能够制订一套准则供安全理事会使用。

43. 有人提到一些标准,认为应依照这些标准来实施、执行和取消制裁。只有在维持国际和平与安全受到明显威胁的情况下,才能实施制裁。只有在使用了所有其他和平的办法并且都未成功时,才作为最后的手段使用制裁;即便如此,也要经过极其慎重的考虑后才能实施。决定实施制裁不应该是出于政治动机,也不应该是为了在被制裁的国家内部制造痛苦。实施制裁应该仅仅是为了实现议定的具体目标;还应该制订目标国为争取撤销制裁而须采取哪些步骤的明白确切的条件。制裁应该有明确的目标,并应该最大限度地减少目标国民众的痛苦。实施和执行制裁时应考虑到人道主义因素。在这方面,有人表示,应适当注意向人道主义组织提供的资料。一俟导致实施制裁的危及国际和平与安全的因素减缓时,应立即取消制裁。与此同时,有人指出,制裁提供了一个代替使用武力的重要而宝贵的办法。

44. 有人认为,实施制裁应该有一定的期限,在实施制裁时应明确加以规定。在这方面,有人指出,第三国显然十分希望了解制裁办法到底会持续多久。然而,有人指出,由于制裁的目的是改变受制裁国家的行为,因此,不应该规定制裁必须在某一特定日期结束,而不顾该国是否已采取必要的步骤。

45. 在1998年2月2日工作组第8次会议上,俄罗斯联邦代表提出了题为“采取制裁和其他胁迫措施及其执行的基本条件和标准”的工作文件(A/AC.182/L.100),全文如下:

“一

“采取制裁和其他胁迫措施及其执行的基本条件和标准包括以下内容:

“1. 实行制裁是一项激进措施,只有在所有其他解决争端或冲突的和平手段都使用过以后,只有在安全理事会已确定存在对和平的威胁、破坏和平或侵略行径的情况下,才允许实行强制制裁。

“2. 只有存在对国际和平的真正、经客观核查和事实确凿的威胁的情况下,才准许实行制裁,这里特别是指国际和平,而不是社区、部族或集团之间的和平。

“3. 实施制裁必须严格符合《联合国宪章》的各项规定和国际法准则及公正原则,谋求实现明确规定的目标,有一定的时限,接受定期审查,并明确规定解除制裁的条件。解除制裁绝不能与邻国局势挂钩。

“4. 实施制裁之前,必须明确地通知作为制裁对象的国家或一方。

“5. 不允许个别国家在安全理事会进行制裁的同时采取或使用额外制裁办法和其他胁迫措施。

“6. 在出现安全理事会采取制裁办法的需要之前,必须使用和平解决争端的手段,包括根据《宪章》第四十条进行谈判和采取临时措施。

“7. 不允许利用制裁以图推翻或改变作为制裁对象的国家的合法政权或改变现行政治制度。

“8. 不允许造成实行制裁的后果给第三国造成巨大物质和财政损害的局面。

“9. 除非新发现的情势使然,不允许对作为制裁对象的国家停止或中止制裁施加额外条件。

“10. 在制裁的准备阶段和执行阶段都必须客观评估制裁的近期和长期社会经济后果和人道主义后果。

“二

“考虑制裁问题时,应特别注意制裁的‘人道主义限制’。其主要内容可包括以下规定:

“1. 安全理事会考虑有关制裁的问题时,必须考虑到人道主义因素,这在平时比在战争时期更加紧迫。

“2. 有关制裁的决定绝不能造成侵犯即便在紧急情况下也不能中止的基本人权的局面,特别是

生命权利、免受饥饿的权利、预防和治疗流行病和其他疾病并预防这些疾病的权利、创造条件确保所有人享受医疗服务和生病时得到照顾的权利。

“3. 不允许造成制裁给平民人口特别是最易受伤害部分带来过分痛苦的局面。

“4. 应该定期调整制裁办法,考虑到人道主义局势并取决于作为制裁对象的国家对安全理事会要求的执行情况。

“5. 在紧急情况下和出现不可抗力的情况下,应该暂时中止制裁,以防止发生人道主义灾难。

“6. 确保作为制裁对象的国家的人口能够不受阻碍和不受歧视地获得人道主义援助。

“7. 不允许采取可能导致作为制裁对象的国家平民处境严重恶化、基础设施崩溃的措施。

“8. 在拟定和执行制裁制度时,考虑公认权威的国际人道主义组织的意见。

“9. 使国际人道主义组织不受制裁限制的影响,以期便利其在作为制裁对象的国家的工作。

“10. 尽量简化为运送维持人口生活所需的人道主义物资而制定的制度,并把医疗用品和主食食品排除在制裁制度范围之外。

“11. 在为人口所有部分和群体提供人道主义援助和医疗援助及其他形式的人道主义支助方面,严格遵循公正原则,不允许有任何形式的歧视。”

46. 提案国代表团解释说,这份工作文件在编写时参考了委员会本届会议和 1997 年届会对提案国代表团早先有关此问题的提案¹¹的讨论。文件的目的是协助委员会将工作重点放在前一个提案的具体内容上,尤其是与制裁的“人道主义限制”有关的内容。提案国代表团认为,把这些内容的法律方面进一步具体化将对安全理事会大有帮助。这也符合大会第 51/242 号决议的目标,即由联合国有关机构应详细制定对制裁的“人道主义限制”的标准办法。

47. 一些代表团欢迎新的工作文件。文件载有一些重要构想,如果进一步发展,将对《宪章》条款作出有益的补充并使安全理事会在指导其有关制裁的实施、执

行和撤销的决定时有一个明确和客观的标准。有人建议委员会开始逐段宣读文件。

48. 其他代表团对此建议提出保留。它们指出,提案所涉事项已在大会第 51/242 号决议附件二中详细叙述。大会在该项决议中申明,“制裁的人道主义限制”的概念值得联合国有关机构进一步注意。但是,现在还很难说特别委员会是否是进一步研究这一概念的适当场所。而且,“制裁的人道主义限制”的问题也只是提案所涉及的问题之一。提案的第一节完全是关于其他问题。这些问题也是第 51/242 号决议附件二的部分内容,正在联合国内的其他论坛审查,不宜由特别委员会来讨论。关于这点它们还指出,它们不明白第 51/242 号决议附件二与委员会根据这项提案可能制定的文件之间是一种什么关系。特别是还不清楚这样一份文件是否会取代或损害该附件的内容,而该附件是认真而详细谈判的结果。

49. 有人认为,提案中的多数内容不具有法律性质,或者起草得不够精确或法律上不准确,不能作为委员会内部进一步工作的基础。它们还指出,没有充分时间来审议此项提案,而这是将详细逐段宣读的必要一步,特别是考虑到提案涉及到很多具有宪法性质的根本性敏感问题。委员会面前还有其他很多事项需要这样的审议,更应当得到委员会的认真关注。

50. 某些代表团表示,鉴于上述考虑,它们将不参加对此提案的任何逐段审议。

51. 还有一些代表团指出,大会在其第 51/242 号决议的附件二第 20 段中已申明,“制裁的人道主义限制”这一概念值得进一步注意,有关的联合国机构应就所提问题详细制定标准办法。既然如此,由委员会进一步详细审议此项提案就很难说是一项无谓的重复工作。它们还认为,特别委员会是负责处理提案所涉问题的一个适当机构,尤其是因为其中很多内容完全属于法律性质。

52. 委员会开始逐段宣读新的工作文件,但有一项理解,即宣读只是初步讨论性质,不发言并不表示同意。

53. 关于第一节第 1 段,有人认为该段的措辞应与《宪章》第七章的有关规定保持一致。尤其是“解决争端或冲突”等字应改为“维持或恢复国际和平及安全”。为了支持这一观点,有人指出,《宪章》第七章完全没有提到威胁和平、破坏和平或侵略行为背后的争端或冲突。另外还指出,不这样提完全是合理的,因为

当需要实施第七章时,解决以前的任何争端或冲突必须让位于维持或恢复国际和平与安全。此外,事实上,在有关各国事先没有任何争端或冲突时,也可能产生实施第七章的需要。

54. 还有人认为,该段的措辞应与大会第 51/242 号决议附件二保持一致。尤其是“激进”一词应予删除,改为能够反映该附件第 1 段中各项概念的措辞:即,制裁应作为“逐步的反应”的一部分,制裁是“一个最严重和最引起关切的事项”,而且“只有在《宪章》提供的其他和平选择无济于事时,才应以最审慎的态度诉诸制裁。”

55. 有人表示关注的是,拟订该段所采取的绝对方式。有人指出,安全理事会必须以其认为最妥当的方式,不受约束地对每个局势作出反应。该段的文稿内并没有承认安全理事会需要有灵活性。有人表示,为保留必要的灵活性,“允许”一词应改为“应使用”。此外还指出,类似的意见可适用于该提案若干段的案文。

56. 关于“所有其他和平手段”一语,有人建议,应在其后面加插“包括《宪章》第四十条规定的临时办法”等字。这样就可以删除第 6 段,因为该段再没有必要。还有人建议,不妨提到可以提交国际法院审理,以反映《宪章》第三十六条第三项中的规定。又有人建议,应在“和平手段”之前加上“法律许可的”等字,并应提到根据每个问题的具体情况,考虑是否存在“其他和平手段”。

57. 对于这些意见,提案国代表团表示,它将在随后提交一份该提案的订正案文,其中第 1 段措辞将与《宪章》第三十九条的规定保持一致。提案国代表团还赞同,该段的措辞应与大会第 51/242 号决议附件二保持一致,因为该段的总的目的同附件第 1 段一样,是要强调在诉诸制裁之前,应运用所有其他可利用的和平手段。不过,提案国代表团无意约束安全理事会的法定酌处权,或是侵犯其特权。

58. 对于第 2 段首尾两个部分,若干代表团表示同意开头部分的主旨。尤其有看法认为,某一局势是否构成对国际和平与安全的威胁也许取决于安全理事会的判断,但该局势的存在本身也应得到事实的证实,并客观地加以证明,不得存在任何合理疑问。另一方面,有人对于该段措辞与《宪章》第三十九条措辞之间缺少呼应表示关注。有人指出,这种不一致可能给人造成新的借口,质疑安全理事会决定的合法性,也可能妨碍安全理事会

评价局势的能力。还有人表示关注的是,“经客观核查和事实确凿”一语可能被理解为安全理事会应在根据《宪章》第三十九条作出断定之前对局势进行全面正式的调查,而这会妨碍其以有效及时的方式对新出现的危机作出反映的能力。不过,还有看法认为,这种担忧毫无道理。

59. 关于第 2 段的后一部分有各种看法。一方面有人认为,这一部分应全部删除,以“实行制裁”等字作为该段的结尾。一些代表团认为,目前国际关注的大部分冲突在起源和性质上均属内部冲突,而国内冲突日渐受到国际关注,因为国际边界的重要性逐渐减弱。在这方面,还有看法认为,应注意到国际人道主义法的新发展,即国内冲突中拥有一定政治结构和控制一些领土的当事方被认定为国际人道主义法主体,并具有交战方的国际地位。还有人指出,制裁的目的是改变当权者的行为,而当权的并不一定是一国的政府。另一些代表团不同意这种看法。在这方面,有人指出,对这一问题的任何提法均应符合《宪章》、特别是与联合国的宗旨和原则。

60. 在这方面还有人建议,除了删除该段的第二部分,第一部分中“国际”一词应予删除,使该部分措辞与《宪章》第三十九条第一部分的措辞完全一致。但是有人表示反对,因为“国际”一词出现于第三十九条第二部分,用来修饰“和平”一词,而联合国的宗旨之一是“维持国际和平与安全”。

61. 另一方面,一种观点认为,《宪章》没有准许将第七章的规定延伸到纯属内部性质的情况。当然,有时起初为内部性质的情况可能会发展成对国际和平的威胁;不过,那样的话,这一情况就不再纯属内部性质,而是具有了国际影响。因此,应保留该段的第二部分。

62. 针对上述意见,大家对是否保留第 2 段表示了不同意见。一些代表团认为,该段只不过是在重复第 1 段包括的内容,因此应予删除,至少在删除了第 1 段中有问题的地方后可以这样做。另一些代表团认为,该段应该删除,但应保留其中若干内容,将它们并入第 1 段。还有一些代表团则倾向于保留该段。还有人建议将该段所包含的概念分开——发展为独立的段落。

63. 提案国代表团在评论上述各种观点时说,该段第一部分的目的是不是要影响安全理事会根据《宪章》第三十九条作出判断的特权。同样,第二部分从精神到文字都完全符合《宪章》。

64. 关于第 3 段,一种观点认为,其措辞应与大会第 51/242 号决议附件第 2 段保持一致。尤其是应象附件第 2 段那样提到《宪章》第二十四条第二项。

65. 有人支持在第 3 段中:应严格按照《宪章》行使制裁,应明确说明制裁的目的并应明确规定撤消制裁的条件。制裁一旦实施,应进行定期审查,这一提议特别得到支持。还有人表示,该段许多地方反映了正当法律程序方面的考虑,因此,该段也应该规定正当法律程序方面的其他一些程序问题,包括安全理事会应听取受制裁国家的意见。

66. 大家对制裁“必须具有时限”的提法表示了不同意见。一方面,有人认为,事先应对制裁的时限作明确规定,不然的话,制裁本质上的短暂性质将受到损害。另外,确定时限的必要性还在于避免出现下述情况:即由于安全理事会一个常任理事国否决撤消制裁的决定,使得制裁无限期进行。另一方面,有人说,如果在实施制裁的决议中作出限制,规定制裁于某一终止,而不论受制裁的国家是否按要求改正其行为,这将违背制裁的根本作用和目的。在这方面有人提到了大会第 51/242 号决议附件二的第 3 段。还有人提出,如果这一段的目的是保证一旦制裁目的达到就停止制裁,更好的办法是规定经常和定期审查制裁执行情况,而不是对其加以限制,使其在某一特定日期自动终止。针对上述意见,有人提出,这种审查不足以保证不出现不合理地非法拖延制裁的情况。还有人指出,如果受制裁的国家在制裁即将终止时尚未采取安理会所要求的步骤,安全理事会总是可以作出新的决定,延长制裁。

67. 在对上述意见作出答复时,提案国代表团指出,规定制裁应有时限是为了防止制裁无限期地延续下去,确保在决定实施制裁时确定一个遵守这些措施的明确的期限。在提到第 3 段开头的措辞时,他指出,《宪章》第一条第一项也提到要求遵守公正与国际法的原则。

68. 关于第 4 段,有人对其实际意义、以及在受制裁国家的国家结构瓦解的情况下是否可行表示怀疑。还有人提到可能出现下述情况:为维持和平,须不事先通知而立即实施制裁。与此同时,有人对该段承认适当法律程序的重要性表示支持。

69. 由于时间不够,对提案的逐段宣读只涉及第 1 至第 4 段。但在讨论过程中,有人对提案中的一些其他段落也提出了看法。

70. 关于提案的第一节,有人认为,第 5 段提出的建议极为重要。另一方面,有人说,该建议不能反映国际法的现状。有人认为使用“胁迫”一词有欠妥之处。至于第 6 段,有人认为,这个问题不应从解决争端的角度,而应从采取措施维持或恢复国际和平与安全的角度来阐述。还有人表示,该段提出的建议不一定是适用于所有情况的良策。有人建议,删掉这段,把其中某些部分放到第 2 段。至于第 7 段,有人认为,该段不允许采取一项在某些极端但并不是不可想象的情况下,为维持或恢复国际和平所必不可少的措施是没有道理的。有人对第 8 段提出的观点表示同意。有人表示,应对这个观点作进一步发挥和阐述。还有人认为,第 9 段的意思晦涩费解。关于第 10 段,有人建议,联合国秘书长应就安全理事会可能决定实施的任何制裁所产生的人道主义影响问题,定期向安理会提出报告。

71. 至于提案第二节,有人对第 1 段所表达的观点表示支持。还有人对第 2 段所表达的观点表示支持,尽管有一种看法认为,其中提到的“即便在紧急情况下也不能中止的基本人权”的说法显得模糊不清和不明确。至于第 2 段,有人认为,这段的理论根据应导致下述的必然结论:即在尽可能的情况下,制裁应以一个国家的领导人、而不是以平民百姓为目标,尽管同时也应当认识到,这些领导人本身的人权也应受到尊重。就第 3 段而言,有人对采用“过分”一词来修饰“痛苦”一词提出意见。这个措辞的含义是,对受制裁国家的平民百姓造成一些,甚至是很大的痛苦是可以接受的,这一点是值得怀疑的。有人对第 7 段使用“严重”一词提出了类似的想法。还有人建议,该段应与第 3 段合并。至于第 10 段,有人对其第二部分表示支持,因为一国平民百姓忍饥挨饿的情况根本不可能被视作有助于实现制裁目标。至于第 11 段,有人表示,应当删掉这一段,因为它涉及的是提案议题以外的事情。

72. 有人表示,必须在特别委员会下届会议上对提案作逐段审议,以完成一读。也有人表示相反的意见。

C. 关于联合国维持和平特派团工作与预防和解决危机与冲突机制的基本工作原则和标准的宣言草案

73. 在工作组 1998 年 1 月 28 日第 4 次会议上,俄罗斯联邦代表团在上述项目下提出了一份题为“联合国维持和平行动在《联合国宪章》第六章范围内的法律依

据的基本要素”的工作文件(A/AC.182/L.89/Add.2 和 Corr.1),全文如下:

“在《宪章》第六章的范围内,维持和平行动的法律依据主要可包括下列基本要素:

- 目的:按照《联合国宪章》第六章的规定,消除对国际和平与安全的威胁,并创造有利于政治解决的条件;
- 联合国设立维持和平行动的职权的法律基础;
- 联合国方面应有的指挥系统(安全理事会—联合国秘书长—维持和平行动指挥);
- 维持和平行动组成部分:军事、民事、警察、人道主义部分;
- 维持和平行动基本原则:中立、公正、不干涉冲突各方内政;必须获得驻在国(冲突各方)和过境国的同意;除自卫和维持和平行动任务规定的情况外,不得使用武力;
- 维持和平行动的任务规定应包括明确说明什么人有权执行什么任务,考虑到维持和平行动可能具有的多重目的及其现有的多个组成部分。特别是,可提到停火、休战和其他协定等职能;边境管制和巡逻、隔离敌对各方,应驻在国政府请求协助维持法律和秩序;按照维持和平行动的任务规定确保工作人员和其他人员的安全;协助选举;遣散武装部队及解除其武装;提供人道主义援助或协助提供人道主义援助;
- 不容争辩的自卫权;
- 进行维持和平行动的机制:决定维持和平行动预算的法律依据;各国派遣特遣部队的条件;同驻在国和过境国达成的协定;秘书处的作用;
- 与维持和平行动人员有关的规定:1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》;对人员的要求;费用的支付;保险;伤残或死亡赔偿;行为规则,包括按照人道主义法的指令;携带武器规则等;
- 联合国和各国在参加维持和平行动方面的责任:秘书长组织、规划、协调和领导维持和平行动的责任;联合国和部队派遣国对联合国人

员在维持和平行动过程中采取国际法不加禁止的行动造成的损害分担责任;各国对维持和平行动人员中的本国公民具有刑事管辖权。

74. 俄罗斯联邦代表团提到它在委员会 1996 年届会上提出¹²并经 1997 年届会讨论¹³的宣言草案的多面性质,建议在审议时采取渐进的方法。在目前阶段,它建议逐渐地集中注意维持和平行动的法律框架,从根据《宪章》第六章管制维持和平行动开始做起。工作文件不应被认为是宣言草案的备选案文,其主要目的是着重说明联合国一项主题活动——维持和平行动的法律框架;该文件是依照各国代表团在上届会议上所作的建议制订的。

75. 提案国代表团进一步着重说明在新工作文件中制订的上述法律框架的基本要素,例如:维持和平的目的,联合国设立维持和平行动的职权的法律基础;联合国方面维持和平行动指挥的法律方面;行动的组成部分;相关原则对维持和平行动的适用;维持和平行动的任务规定;在自卫情况下使用武力的法律方面(使用武力的其他方面将需要在日后就《宪章》第七章予以特别的审议);进行维持和平行动的机制;与维持和平行动人员有关的规定;联合国和维持和平行动部队派遣国的责任。

76. 在其后的会议上交换意见时,俄罗斯联邦代表团应要求澄清新工作文件同以前关于这个主题的提案的关系。提案国代表团答复说,新的工作文件的目的在于补充和阐释该国在委员会以前一届会议上所提出的提案,并依照其他代表团在该届会议上所作的建议,集中说明问题的规范法律方面以及拟订拟议的宣言草案的主要方法。该文件谋求促进讨论该问题,以便得到进一步的意见和提议,然后可能根据这些意见和提议在日后订正较早时提出的提案。宣言最好以协商一致方式通过;鉴于宣言是以《宪章》和其他国际法律文书的相关规定为基础,因此不但不只是一项建议,而且将具有适当的政治和法律重要性。提案国代表团强调,必须在联合国范围内拟订一项文书,其中载有有关的基本原则、这个领域的示范规则或准则,并将考虑到联合国在维持和平领域的广泛经验以及《宪章》的有关规定、主要机构以及区域和分区域组织及国际协定的决定。这样也会满足在维持和平领域活跃的区域组织的需要,向它们的这种活动提供一个适当的永久性综合规范基础。这方面可以由特别委员会实现;特别委员会曾成功地利用其专门的法律知识在其任务规定范围内拟订了其他领域的各种宣言。

77. 一些代表团认为,没有实际需要依照新工作文件的建议为维持和平行动拟订一套固定的法律原则,因为对于这种活动已有足够的法律基础和实际经验。有代表团指出一套固定的原则可能会限制每个行动因其特点而可能需要的灵活性,引起争议从而损害联合国在这个重要领域的潜力。提案国代表团答复说,联合国在这一领域的宝贵实践需要加以适当的合并和规范性管制,使整个维持和平领域以及具体的维持和平行动更加有效。

78. 一些代表团认为,该文件稍为混淆了《宪章》第六章和第七章范围内的活动,提案国代表团指出,编写文件的原因是委员会以前一届会议上有人发言要求更明确地区分《宪章》不同章次范围内的各种维持和平行动。文件采取了循序渐进的作法,从第六章范围内的行动开始。

79. 一些代表团认为,工作文件论述的事项属于(联合国秘书处维持和平行动部协助的)维持和平行动特别委员会及其他论坛诸如第五委员会和第一委员会的任务范围,宪章特别委员会不应重复它们在这方面的活动。提案国代表团回答说,宪章特别委员会是个专家法律机构,已按照其任务拟定了许多法律方面的文书,特别有资格谈论维持和平的基本法律要素和问题。其他机构,诸如维持和平行动特别委员会,并不集中注意力于相关的法律问题。

80. 一些代表团强调说,拟议的文件是个及时的、有用的、切合实际的提案,有重点、简明且结构妥善,目的是让联合国的维持和平行动在联合国相关的惯例和《宪章》条款的基础上有个适当的综合法律框架。他们认为,宪章特别委员会注重相关的法律问题,由它审议该文件是完全符合其任务范围的,并没有重复其他讨论维持和平其他方面的论坛的活动。这些代表团建议,委员会应开始逐段讨论该文件,以求进而拟订一项这方面的宣言,给这种活动提供一个扎实的规范基础,助长联合国的相关的活动的效能,而且也会成为这个领域的一个重要的研究和教育工具。

81. 一些代表团认为,需要澄清工作文件内各种要素和陈述方式包括其目的(是否也涉及预防性外交)的含义,适用于维持和平的中立与公正原则的含义,特别是在没有国家结构时驻在国同意的概念和自卫的概念,以及联合国和部队派遣国如何分担维持和平行动过程中因国际法不加禁止的行动造成的损害的责任问题(包括在行动是由某一部队派遣国在联合国总指挥官下进行的情

况下如何分担责任问题)。还有人建议,应向联合国维持和平人员介绍有关尊重人权的问题,这些问题也应列入工作文件。

82. 提案国代表团回答说,文件的陈述得非常笼统,用意是要根据各国代表团的建议加以改进。至于中立与公正原则问题,两者之间并无明显区分,而相关的惯例本身便意指两者相辅相成地适用于工作文件所设想的局势,提案国代表团说,它愿意同其他代表团合作改进“驻在国同意”这个复杂的概念的陈述方式。至于“自卫”,文件是联系联合国部队而不是国家部队来考虑这个概念的,参考文书是 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》,但这项《公约》只部分涉及这方面的相关问题。至于其他评论,有人强调指出,文件的目的并不是谈论维持和平领域的具体问题,也不是要提出这些问题的具体和最后的解答。文件提出的是俄罗斯联邦代表团对于相关的法律问题的看法和想法,用意是邀请其他代表团在逐段讨论过程中根据联合国现有的在这方面广泛的实践和文献改进其内容,使其更加具体。

83. 有人就这个提案作出了若干具体建议,诸如:第 5 分段,删去“获得驻在国”等字前面的“必须”二字;第 7 分段,删除表示自卫权特性的“不容争辩的”等字,因为这种表示方式与限制这种权利范围的《联合国宪章》不符;最后一段,增添要求联合国或部队派遣国使维持和平人员对人权问题有思想准备的规定;由维持和平行动特别委员会审议指挥体系、保险和赔偿问题。有人表示,需要在 1999 年委员会下届会议上继续仔细审议宣言草案。不过,也有人表示相反的意见。

D. 审议古巴在特别委员会 1997 年届会上提出的题为“加强联合国作用和提高其效率”的订正工作文件和古巴在本届会议上提出的标题相同的补充工作文件

84. 1998 年 1 月 26 日,古巴代表团在工作组第 2 次会议上提到对其在特别委员会前届会议上提出的订正提案¹⁴的审议并提交了一份补充工作文件(A/AC.182/L.93/Add.1),全文如下:

“加强联合国作用和提高其效率

“古巴代表团认为,联合国宪章和加强联合国作用特别委员会按照其任务规定和职权,承担着

为联合国的改革进程作出积极、有效的贡献的重要工作。

“本工作文件的目的是发展古巴向特别委员会 1997 年届会提出的订正提案内的一个方面,就是安全理事会和大会在维持国际和平与安全方面的职权问题。

“古巴代表团认为,对这一问题的讨论可以促使特别委员会在联合国改革、恢复活力和民主化的进程范围内对安全理事会和大会各自在维持国际和平与安全方面的工作和权限的一些问题作必要的分析,并对联合国的这两个主要机关之间现有关系的根本原因和后果作必要的分析。

“安全理事会和大会在维持国际和平与安全方面的职权

“联合国的民主化进程如今面临着严重的挑战,而其根源是大会与安全理事会的权力和职责的分配以及这两个机关之间的关系。

“联合国绝大多数会员国认为,大会被挤在一边,放弃了其主要作用和职能,无法处理联合国生活和工作中的优先问题。

“人道主义干预、预防性外交、施加经济和政治条件、制裁和世界政府等新的概念反映了这一现实。

“因此,为了联合国大多数会员国的利益,应该分析大会与安全理事会的职能和职权,以确保大会能够有效地行使其广泛的职务,促使安全理事会的工作更加民主、更具代表性。

“可以说,在最近的几年里,安全理事会所承担的职责超越了《宪章》所述的分权办法。

“安全理事会授权并在会员国境内开展了多次军事干预。

“为此,安理会对《宪章》第六、第七和第八章的文字和精神作了广义而单方面的解释。

“不可以说,《宪章》专门赋予安全理事会以制订指导联合国行动的原则和政策的职责。

“《宪章》第十和第十一条明确承认这种职责属于大会,因为它是明文规定负责发展这类原则和一般政策的机关。

“安理会对《宪章》第十三条第一项(子)款作了广义的解释,作为逐渐发展国际法的一部分,担起了建立国际刑事法庭的工作。

“然而,《宪章》第十三条第一项(丑)款明文指定大会负责‘助成人权及基本自由之实现’。

“太多次让安全理事会负责“预防行动”和“预防性干预”,使之成为一种“经济安全理事会”。

“不论怎样读《宪章》都可以看出,第十、第十一、第十四、第五十五和第六十五条将“经济安全”领域明确指定给大会和经济及社会理事会。

“《宪章》内没有任何规定承认安全理事会有权在这一领域采取行动。

“恰恰相反,《宪章》第十条和第十一条第二项规定,大会得决定何时将局势提交安全理事会,并在第六十五条责成经济及社会理事会向安全理事会供给情报,并因安全理事会之邀请,予以协助。

“扩大大会的职权范围

“很多例子表明大会拥有很广的权力和职能,但是该机关的很多重大权力从未使用过,也未充分行使。

- 《宪章》第十条授权大会‘讨论本宪章范围内之任何问题或事项,或关于本宪章所规定任何机关之职权。’

“《宪章》未向其他机关授予这样的权力,因此,不应试图使安全理事会获得同等地位。

- 《宪章》第十一条第一项授权大会‘考虑关于维持国际和平与安全之合作之普遍原则,包括裁军及军备管制之原则’。

- 《宪章》第十三条第一项(子)款建议大会‘促进政治上之国际合作,并提倡国际法之逐渐发展与编纂’。

“《宪章》未授权联合国任何一个其他机关考虑或建立有关国际和平与安全的一般性原则和政策。

- 《宪章》第十二条第一项规定大会当安全理事会对于任何争端或情势,正在执行……职务时……对于该项争端或情势,不得提出任何建议。

“但是,《宪章》并不阻止大会讨论安全理事会所关注的任何问题争端或情势,也不排除大多数会员国对常任理事国提议的行动表示意见的机会。

- 根据《宪章》第十条至第十四条,和平解决争端是大会和安全理事会的共同责任。

“大会甚至被授权派遣事实调查团。1991年12月9日第46/59号决议便说明了这一点。

- 《宪章》第十五条第一项要求安全理事会向大会所送之常年及特别报告,载有其在维持国际和平与安全方面的工作。

“这说明大会根据《宪章》赋予的广泛权力,在任何时候都可要求安理会提供有关该机关就维持国际和平与安全已决定采取的行动的实质性报告。

- 《宪章》第二十四条第一项规定‘各会员国将维持国际和平及安全之主要责任,授予安全理事会,并同意安全理事会可履行此项责任下之职务时,即系代表各会员国。’

“根据《宪章》第二十四条第一项,大会是唯一一个由所有‘会员国’代表的联合国机关。因此,大会是安全理事会所接受基本职权的唯一的一个有组织的多边来源。

- 安全理事会有三分之二的成员国由大会选举产生,这表明安全理事会本身的存在和运作都需依靠大会。
- 《宪章》第二十四条第二项规定,安全理事会在履行其职务时,‘应遵照联合国之宗旨及原则’。

“如果联合国会员国认定或认为安理会未准备根据本组织的宗旨和原则行事,那么这一判断可以使《宪章》第十二条第一项所载程序限制无效,并且能够确保安全理事会的决定真正反映本组织大多数会员国的意志。

- 安全理事会能够决定或授权采取一项维持和平行动或其他军事行动。

“然而,如《宪章》第十七条第二项所规定,只有大会才能为此目的核准经费和预算。

“这表明,例如就财务方面而言,大会能够对安全理事会的决定或决议采取有约束力的措施。

- 安全理事会常任理事国可以否决修正《宪章》的提案。

“尽管如此,只有大会才能通过对《宪章》的修正。

“《宪章》第一百零九条第一项明确赋予大会‘为检讨本《宪章》,得以大会会员国三分之二之表决,经安全理事会任何九理事国之表决,确定日期及地点’举行全体会议的权力。

“大会提出对《宪章》进行必不可少的修正,随后安全理事会一个或几个常任理事国进行否决,这不会损害大会的权威,而只是引人注目地显示权力的傲慢和安全理事会内存在的惰性。

“古巴认为,对安全理事会和大会之间权力和权威的实际关系进行任何分析和审查都能显示出大会所代表的联合国大多数会员国现在正在做的与它们能够做的事情之间存在的全部差距。

“对安全理事会和大会维持国际和平与安全的职责进行任何分析和审查都能显示,由于公然违反本组织《宪章》的文字和精神,大会的职责和权力受到了损害。

“古巴认为,除非促进这样一种改革:使联合国更加民主,在实践中重新确立《宪章》的原则,使安全理事会民主化并恢复大会现在被篡夺或削弱的各项权力,否则就谈不到真正的建设性的改革进程或本组织的振兴。

“特别委员会肩负的重要任务是促进确保联合国及其重要机构的每项行动都反映所有会员国主权平等的改革进程。”

85. 提案国代表团指出,新工作文件阐述了前一份文件的某些方面,特别是阐述了安全理事会和大会各自在维持国际和平和安全方面的权力。该文件包括了对

《联合国宪章》具体条款的分析,以说明安全理事会权力的扩张违反了《宪章》中规定的安全理事会和大会之间的权力平衡。该文件还力图显示,由于安全理事会越权,《宪章》所规定的大会的广泛权力和职能相应地不断削弱。

86. 提案国代表团还指出,对于参与联合国改革进程的其他机构的工作,该工作文件无意越俎代庖。提案国代表团还强调指出,对《宪章》作正确的解释将能够更好地平衡安全理事会和大会的权力。特别委员会可以根据其审议联合国改革进程及其机关的振兴和民主化涉及的法律问题的明确权限,审议同安全理事会有关的提案。由于联合国工作在整体上相互关联,所以有时会发现联合国各论坛的工作明显存在某种重复现象。

87. 针对所提出的关于澄清该工作文件倒数第2段中的一些概念的请求,提案国代表团指出,为了保证在联合国实际运作中执行《宪章》的宗旨和原则,除非联合国民主化,否则它无法想象联合国的建设性改革过程和振兴。提案国代表团认为,联合国内的民主意味着,所有国家不论大小,均享有平等的主权,是国际法的平等管辖对象。为此,提案国在列举联合国内部更大程度的民主化进程的可能领域时指出,安全理事会目前的组成缺乏代表性,在安全理事会中世界各区域并没有获得充分的代表,大会在维持国际和平与安全方面的作用必须恢复。联合国的改革不仅应包括《宪章》的若干方面,而且应包括能够通过真正的民主化过程振兴联合国的所有领域。

88. 在随后的意见交流中,一些代表团表示,该工作文件很有思想内容,是一项重要的贡献,载有值得特别委员会审议的一些令人感兴趣的要点。有人强调,该工作文件提供一个令人感兴趣的法律环境,促请人们注意大会在《联合国宪章》、特别是其中第四章下的职能和权力,对《宪章》的解释应能够更好地平衡安全理事会和大会之间的权力,而《联合国宪章》第十二条的规定值得加以仔细审议。

89. 有人表示,特别委员会可以通过审议各项有关问题的法律方面来在改革进程上发挥重要而有效的作用,可以通过集中审议工作文件内载的一些没有在其他机构中审议的问题,例如安全理事会和大会之间关系和大会在《联合国宪章》第十三条下的作用问题,来避免重复。还有人表示,委员会不应充当改革进程中的法律顾问。

90. 有人又表示,重要的是把特别委员会带进联合国改革的多方面进程,它的法律洞察力将会是宝贵的贡献,足以帮助参与改革工作的其他机构,并有必要确保联合国各机关能够在《宪章》确定的范围内有效地运作。

91. 一些代表团表示,关切对提议的文件的审议可能导致与其他联合国论坛、尤其是与安全理事会改革工作组所进行的工作重复。

92. 有人尽管完全同意联合国和安全理事会民主化的原则,但认为把工作文件中讨论的高度敏感问题的法律和政治方面区分开来是极其困难的,而这种区分对于获得普遍同意的解决办法于事无补,必须避免干扰正在审议一些相同问题的某工作组的授权。

93. 其他一些代表团还表示,特别委员会可以处理《宪章》和联合国各机关的法律方面的问题。但是,必须避免联合国不同机构的工作重复。

94. 在回答关于工作文件最后形式或设想的结果的询问时,提案国代表团指出,它在这方面没有成见。当前阶段的主要目的是说明情况和促使对同一代表团提交特别委员会上届会议的提案的一些具体方面进行更为深入的讨论。提案国代表团鼓励其他代表团也就该提案的这些或其他方面提交工作文件。它表示决心今后提交其他工作文件,详细论述在上届会议上提交的提案的其他章节。

95. 提案国代表团对其工作文件在特别委员会里引起积极反应表示感谢。关于一些代表团对它与联合国其他论坛进行的工作可能重复所表示的关切,提案国代表团强调,该工作文件真正超越了这些论坛审议的议题。例如,它不处理增加安全理事会成员国数目的具体建议,而审议诸如大会和安全理事会之间的关系(《宪章》第十二条)、安全理事会向大会提出的定期报告(《宪章》第十五条)等议题,安全理事会改革问题工作组或其他论坛都没有审议过的这些问题的所有方面。

96. 一些代表团重申,工作文件内提出的问题已在安全理事会改革问题工作组内进行讨论,因此必须避免工作重复。

97. 有人建议,提案国代表团应该拟订一份关于工作文件处理的题目的决议草案,它可以成为特别委员会向大会提出的一项建议。一些代表团表示反对就工作文件所涉及的题目通过一项建议。

E. 审议阿拉伯利比亚民众国为加强联合国维持国际和平与安全的作用而提出的订正提案

98. 1998年1月27日,阿拉伯利比亚民众国代表团在工作组第3次会议上提出标题如上的订正提案(A/AC.182/L.99),全文如下:

“由于国际和平与安全的维持对各国人民的生活和福祉影响深远,因此是联合国成立的宗旨之一。为此,《联合国宪章》的制定者制定了有力的集体措施来防止国际和平与安全受到威胁和违反,并制止侵略行为。《联合国宪章》给予安全理事会实现这一目标的主要责任。

“由于大会是体现联合国的普遍和民主性质的联合国机关,《联合国宪章》申明大会可以审议维持国际和平与安全的合作的普遍原则,并可以就这方面向联合国会员国或安全理事会或同时向联合国会员国和安理会提出建议。

“国际舞台最近的事态发展使联合国有适当机会发挥《宪章》赋予它的作用。如果联合国要在加强国际社会合作促进维持国际和平与安全的努力方面提高其效力,就必须改组和改革联合国,采取必要措施,在公正、民主和会员国主权完全平等的基础上加强其主要机关的作用。这一过程首先必须改进安全理事会的工作方法和机制,以免任何一个国家或一个小圈子的国家有机会援引其常任理事国协商一致意见的规则来妨碍联合国的行动和决议。

“可以说国际舞台最近发生的变化减少了安理会某些常任理事国使用该规则。但是,这一因素的影响有限,还是必须讨论该规则,以便消除许多会员国的忧虑,即少数几个国家支配安全理事会的行动造成它们为确保本身的政治优势而推行双重标准的政策。

“联合国宪章和加强联合国作用特别委员会能够有助于促进目前改革联合国的努力,使联合国能够有力和有效地履行赋予它的任务。在这方面,特别委员会必须探究旨在重新恢复大会活力的各项提议,并突出委员会作为受权讨论《宪章》范围内的任何事项,包括维持国际和平与安全的主要机关的作用。特别委员会还应有助于改革安全理事会,包括安理会的组成,并改进其工作方法。

“阿拉伯利比亚民众国认为,下列构想和倡议将有助于特别委员会加强联合国维持国际和平与安全的作用,并铭记其他会员国将提出补充和制订这些提议的其他意见和构想:

“1. 按照《宪章》第十、第十一和第十四条的规定,审议如何加强大会作为联合国所有会员国的共同责任维持国际和平与安全的作用;

“2. 建议各种方法,在宪章第十五和第二十四条的基础上和在大会和安全理事会加强国际和平与安全的努力的框架内加强这两个机关之间的关系;

“3. 讨论安全理事会在维持国际和平与安全方面的作用;审议安理会常任理事国援引协商一致意见的规则所造成的不利后果;探究限制使用该规则的方法,包括确定哪些问题不容许使用这种规则;

“4. 确定《宪章》第二十七条第二项所述的程序事项;

“5. 拟定各种准则以确保安全理事会的组成反映出联合国国籍的普遍情况;安理会成员的公平地域分配原则;和进行定期审查,以改进安理会的工作方法;

“6. 精确界定哪些事项对国际和平与安全构成威胁,以确保在没有构成这种威胁的情况下不得援引《宪章》第七章采取行动;

“7. 探讨如何有效执行《宪章》第三十一条,该条确保在安全理事会提出的任何问题,经其认为对于联合国任何会员国的利益有特别关系时,该会员国得参加讨论,但无投票权。”

99. 提案国代表团在介绍该提案时强调说,目前的苦难和问题源于不遵守《联合国宪章》的规定,和由于对安全理事会采取霸权主义手段以及对其各项功能的解释方法而令安理会无法履行其维持国际和平与安全的主要责任。

100. 提案国代表团促请注意提案的五个要素:

- 首先,提案的一个目的是突出需要扩大大会的责任和管辖权,大会应该在维持国际和平与安全上发挥有效的作用;
- 其次,提案国代表团强调有必要取消在安全理事会内的否决权和因应否决权使用的扩大

而限制其使用，在处理这些问题上不认真和由于一些国家利用该项特权来为自己的狭隘利益和临时政治目的服务而出现自私自利的情况；

- 第三，提案国代表团认为，重要的是在考虑联合国制裁的经验时不要忽视这类国家对南非种族主义采取的立场的历史。有必要矫正安全理事会目前采取的办法，让某些国家利用制裁来保护自己的利益，尤其是利用《联合国宪章》第五十一条的解释；
- 第四，提案国代表团强调对于向安全理事会提出问题和该会处理问题的方式需要制定一个公平和平等的解决办法。例如，可能出现某常任理事国为冲突的当事国而其他当事国却并非安全理事会成员的情况。因此，就象在许多场合中见到的那样，该常任理事国可以垄断情况和违抗《联合国宪章》的条款；
- 第五，提案国代表团认为，按照安全理事会暂行议事规则第二十八条设立的委员会的参加成员范围应该予以扩大。尽管成员国被要求执行安全理事会通过的各项决议，不仅在安全理事会而且也在设立来执行决议的各委员会中存在垄断性的支配性，因此造成不平衡。不公正的本质在于同一个机关通过和执行各项决议。国际社会应该在客观标准的基础上决定需要做些什么。

第四章

和平解决国家间争端

A. 审议塞拉利昂提出的题为“设立预防争端和早期解决处”的订正提案¹⁵

101. 1998年1月30日，塞拉利昂代表团在工作组第7次会议上指出，该代表团的提案首次在特别委员会提出已有一段时间，该代表团后来对提案的修订考虑到了对提案的初步反应，迄今为止特别委员会尚未对提案采取具体行动。

102. 鉴于上述情况，塞拉利昂代表团建议，特别委员会应首先确定是否在原则上存在一种一致意见，认为该提案是一个值得进一步考虑的有用提案。如果情况

是这样，特别委员会应制订适当的方法，确保就该提案迅速取得结果。如果不存在这样一种一致意见，较妥善的做法可能是撤回提案。

103. 提案国代表团的这种方式因其坦率和务实精神而得到普遍赞扬。一些代表团对提案是否持保留态度，认为提案或者重复秘书长在预防性外交领域正在进行的努力，或者在涉及它可能适用的争端类型或性质方面并不充分令人信服。有一项意见是，该提案应提交给其权限同该文件所涉事项相符合的另外一个机构处理。

104. 不过，一些代表团认为，提案是有用的，值得进一步审议，特别委员会是进行此项工作的适当机关。提案基本上是合理的，尽管其中构想的机制可能会被认为过分沉重。有代表团建议，应审查提案，将其缩减至比较基本的内容和现有其他机制没有包括的内容。因此决定特别委员会本届会议继续审议该提案。

105. 1998年2月3日，工作组在第11次会议上开始逐段审议该提案，由于时间不够未能完成审议。提案国代表团首先重新安排了订正提案的段落顺序，增加了新的第1段。新第1段说明了该机制的名称。前第1至第4段构成提案的导言。提案国还建议删除提案最后一段。增加了新第1段并重新排序的订正提案全文如下：

“导言

“把联合国的力量集中用来处理可能危及国际和平与安全的一触即发的争端，这个想法大家现在已经接受，但是联合国还没有设立一种处理目前这么多危机的特别机制，上任秘书长虽然将秘书处改组，现在可以收集即将发生的危机的资料，但秘书处正在缩编，不可能为处理纷至沓来的新问题而扩充人手。

“进行预防性活动需要一个新的但费用不高的机制。塞拉利昂希望，它的建议能满足这种需要。秘书长在提交大会第四十九届会议的年度报告¹¹中指出，预防性措施具有高度的成本效益，

“战争总是带来人民痛苦和物质损失两方面的巨大牺牲，在战争爆发后部署维持和平行动的费用虽然比较小，但仍然十分巨大；同这两者比较，预防性外交和建立和平所需的费用实在微不足道。”

“这项建议不需要建立新的行政机构,只是根据《宪章》第二十二條设立一个小型的大会附属机关,比大会过去设立的许多特别委员会和工作组要小得多。

“拟议的机制也许可以更准确地称为“预防争端和早期解决处”,而不是“争端解决处”,因为有人反对后一个名称。该处的主要职能是,为防止局势恶化而需要加以监测时,在争端发生前或争端初期阶段协调联合国和有关区域组织的活动。

“机制

“1. 该机制应称为:‘预防争端和早期解决处’。

“2. 这个机制由行政官员委员会或董事会组成,大会第六委员会的5个区域集团每个推选两名最适合从事预防争端和早期解决处工作的人选,第六委员会再从推选的10名候选人中选出它的5名成员。落选的5名候选人作为候补成员,替代因健康或其他特殊原因不能从事某项活动的一名或多名正式成员。每位行政官员或董事的任期3年,可连选连任。委员会成员和候补成员由本国常驻联合国代表团借调给联合国,他们的薪金继续由本国代表团支付。委员会将设在纽约,由联合国法律事务厅为它安排秘书处服务。另一个办法是,可以象任何工作组那样,成立一个设有主席的5人委员会来履行该处的职能。委员会成员按上述办法选出。如果大多数国家代表团不接受‘行政官员’一词,塞拉利昂代表团愿意接受任何合适的其他名称。

“3. 安全理事会主席、大会主席和秘书长是对局势升级为全面争端特别关心的三个主要机关,为了使委员会同它们保持联系,将请它们任命个人代表,作为它们之间以及它们同委员会之间的联络人,交流资料并参加委员会的会议,但没有表决权。这样会避免工作重复,便利活动的协调。

“4. 每个区域集团负责人将把区域组织或区域安排的任何有关预防性活动通知委员会成员和候补成员。

“5. 委员会的主要职能之一是编制一份关于预防及解决争端和调解局势的专家(他们可以称为争端调停人、预防人或调解人)名册,这份名册中

既有委员会自己收集的名单,也有会员国提出的名单。一个国家可以提名本国国民,也可以提名非常熟悉某一区域问题的别国知名人士。各国也可以自己提出关于这些专家的合适名称,不过塞拉利昂代表团倾向于使用调停人。

“6. 行政官员委员会通过外交途径、新闻媒体、学术界或非政府组织收到资料后,将与联合国秘书处政治事务部协商,该部设有六个区域司(两个司主管非洲事务,两个司主管亚洲事务,并各有一个司主管美洲和欧洲事务),专门收集与预防性活动有关的资料,并加以分析,以确定联合国可以发挥有效预防作用的情况。如确定某一情况可能对和平构成威胁,预防争端和早期解决处将与有关国家联系,并建议提供服务。如果任何当事方拒绝这种建议,该处不再采取进一步行动。

“7. 安全理事会、大会和秘书长有权请该处研究某一情况是否需要它们给予重视。大会和安理会主席以及秘书长派遣参加委员会工作的代表将随时向他们通报每一案例的进展情况,并将他们所代表官员的意见和有关活动通知委员会。这三名官员将通过同样的渠道了解委员会和专家活动的正面或负面最终结果。

“8. 有关国家也许希望该处私下和秘密给予援助,而不是在大会或安全理事会中提出问题。行政官员委员会与当事方协商后,将从专家(调停人)名册中选择适当人士来处理特定的问题;确定各种事实和当事方的看法,就愿意选择的方法——进一步协商、斡旋、调解或和解——与当事方协商,并告诉他们用何种最佳方式加以执行。

“大会指出,预防性活动应酌情需要‘谨慎、保密、客观和透明’¹⁶。如果专家(调停人)遵守这些规定,就可能找到解决的办法。如果一种努力没有成功,监测情况的调停人将提议采用其他办法。只要有耐心、恒心和智慧,经过试用若干办法和提出可能解决的办法之后,就很有可能找到当事方认为相当公平的解决办法。

“9. 应该强调指出,塞拉利昂提议的实质内容是提供某种形式的第三方服务,向争端的当事方提供协助。提供的服务应该是自发和自愿的。应该由当事方决定他们是否愿意接受所提供的服务。

“10. 对提议设立的该处应给予至少三年的试验工作期,如果工作卓有成效,就将其改为常设部门。在任何情况下,大会都保留随时修改该处任务规定或撤销该处的权力。”

106. 对重新排序的提案新第1、2和3段并对整个提案进行了评论。

一般性评论

107. 有人建议,提案应缩小范围,它不应涉足预防性外交,而应限于和平解决争端。在这方面有人建议,预防争端和早期解决处要在解决争端方面发挥作用,将需要充实具有各种背景的专家,以便有能力解决技术性极强、范围变化极大的争端。但是,又有人认为,任何这类机构也都可以恰当地开展预防性外交。

108. 一些代表团表示,提案必须说明设立预防争端和早期解决处的法律依据,即《联合国宪章》。有人强调,在这方面将要设立的任何机制均应符合《联合国宪章》,不应有任何所涉经费问题,并且不应破坏《宪章》内规定的联合国各机关之间的权力平衡。

109. 提案国代表团说,提案的法律依据可在《宪章》第十至第十四条和第二十二条找到。

110. 有人对预防争端和早期解决处在解决一项争端时可能使用的资料来源提出保留。有人建议,最好由冲突各方向委员会提供同冲突有关的必要资料,而不是由委员会采用从其他来源如学说界或报刊获得的资料。

111. 有人表示,委员会在处理一项冲突之前必须征得冲突各方的同意。

112. 有人对委员会能够处理的争端的性质表示保留并要求作出澄清。不清楚委员会是否能够处理所有类型的争端,即国际性争端和内部冲突局势产生的争端,或只能处理一种类型的争端。

113. 有人提到委员会提出的建议的地位问题:这些建议是否以委员会的名义、委员会成员的名义或联合国的名义提出。

114. 人们还提到委员会和其他机构之间关系的问题。有人认为,或许可以利用委员会来协调各不同机构在早

期预警及预防性地和和平解决国家间争端领域的活动。在这方面,有人表示,提案国代表团不妨参看联合国目前在可能危害国际和平与安全的情况的预警和预防冲突措施方面的工作,以了解提案与这种努力的关系。

115. 有人表示,秘书处应编写一份非正式文件,载列关于可能与建立一个预防争端和早期解决处这一主题有关的选编文件和文件节选清单。应这项请求,秘书处为特别委员会编写了两份非正式文件(见上文第11段(c)和(d)分段)。

第1段

116. 有人对“预防性”和“早期”的用语表示保留。在这方面,有人认为,如果这个机制的目的是要在冲突升级之前的早期阶段进行干预,该机制就应当具有常设的性质。

117. 提案国代表团说,在提案内列入预防的性质是为了使委员会能够在危机升级为重大冲突之前的早期或酝酿阶段着手处理危机。这个机制不是要解决重大争端,它们属于安全理事会的范围。

第2段

118. 有人对提案中关于行政官员委员会或董事会的组成、选举方式、职能以及活动的筹资方式的第2段提出了意见。

119. 关于委员会成员的选举机构,有人认为委员会的成员应由大会而不是由第六委员会选出。有人建议每个区域集团提名五个而不是两个候选人。另一项建议认为,鉴于一些国家不属于任何区域集团,因此最好提出一个全面性的委员会成员候选名单,使所有国家都有机会提出候选人。

120. 有人认为,拟议中委员会成员任期可能太短,即每任三年可连任。最好任期稍长,但不能连任,这样可提高委员会成员的公正性。

121. 关于拟议的五名候补成员,有人提出,由于这些候补成员不是经过选举选出的,因此不适宜在一名成员未能从事某项活动时替代该名成员。

122. 关于委员会活动的经费筹措,有人认为,提案中提议委员会的成员由其常驻代表团支薪,这样有可能损害

其公正性。此外,这种做法违背大会目前的趋向;大会1997年9月15日第51/243号决议决定在1998年底之前撤销所有免费提供的人员,这种做法也会违背《联合国宪章》第一百零一条的规定。不过,也有人表示,在一个比较适度的机制下由比较有限的代表团人员参与将不会成为问题。

123. 还有人认为,为了保证委员会的公正性,应当为该处提供一个筹资机制,而委员会成员的地位应受《联合国宪章》第一百条和第一百零一条管辖。

124. 有人建议,委员会成员最好不是专职而是兼职性的。在这方面,有人质疑委员会成员是否能够将一部分时间从事其代表团的的活动而将另一部分时间从事该处的工作,因为两种职能的工作都十分繁重。这种安排还可能影响其工作的公正性和机密性。

125. 关于委员会活动的经费筹措问题,提案国代表团表示,在委员会成员将继续从其代表团领取薪金的同时,可以设立一个自愿捐款信托基金来筹措该处的业务费用。

126. 有人指出,在这方面已有一个预防性外交信托基金,而且秘书长经常使用该基金,因此质疑是否需要设立另外一个信托基金来支付基本上相同的工作。

第3段

127. 有人说,第3段提及的代表将作为委员会同三个特别与防止局势升级至全面争端的事项有关的主要机关,即安全理事会、大会和秘书长之间的联系。这些代表应作为机构本身的代表而不应作为,例如安全理事会主席或大会主席的个人代表,以确保这种联系的连续性。否则,每次主席的变换都可能要更换代表,从而影响到这种联系职能的效力。提案国代表团表示愿意修订提案,以便把上述意见考虑进去。在这方面,有人建议对该机制采取比较有限制的办法,即将参与该机制的人员看作是协助秘书长工作,在这种情况下,便不会产生这种作用和有关的问题。还有人表示,应在特别委员会下届会议上认真审议建立该处的问题,关于提案的未来问题可能因此而得到解决。

B. 审议危地马拉提出的题为“可能修正《国际法院规约》使法院对争议事项的管辖权扩大到国家与国际组织之间的争端”的工作文件(A/AC.182/L.95/Rev.1)和哥斯达黎加提出的题为“关于危地马拉所提题为‘可能修正《国际法院规约》使法院管辖权扩大到国家与国际组织之间的争端’的工作文件(A/AC.182/L.95/Rev.1)的备选草案”的工作文件(A/AC.182/L.97)

128. 1998年1月28日在工作组第4次会议上,危地马拉代表团作为A/AC.182/L.95/Rev.1号文件的提案国,也以A/AC.182/L.97号文件的提案国的名义提到了上述两份工作文件。¹⁷

129. 危地马拉代表团对这两份文件中的前一份文件B段提出了口头订正,将第36A条第一项(b)款订正如下:

“(b) 该组织全部或某些或仅有一个成员国在一项条约中给予法院此种管辖权,争端当事国为条约缔约国,争端为条约有关条款所规定的争端类别,且该组织已声明接受该条约给予法院关于争端的管辖权;或”

同一代表团解释说,作出这项订正是为了表明,该款适用于一个国家和一个国际组织间的双边条约,也适用于国家和国际组织间有一个以上的国家为其缔约国的条约。该代表团还说,虽然这项订正并没有竭尽完善该代表团的提案的一切可能,但还是将它提出来,因为提案国代表团认为具有特别重要意义。

130. 危地马拉代表团建议,委员会应该首先审议两份工作文件中提议的那类改革是否可行。如果结论认为可行,委员会然后应该考虑推行这样的改革是否可取。委员会或许还可以考虑是否应该征求各国关于此提案的意见。

131. 在接着进行的交换意见中,有人指出,由于《国际法院规约》是《联合国宪章》的一个组成部分,通过两份工作文件中提出的任何一份的改革都必然导致对《宪章》的修正。目前,对于展开修订《宪章》这个冗长而复杂的过程不存在任何共识。因此这两个提案提出的时候不恰当,时机尚未成熟。有人还指出,大会最

近在 1997 年 12 月 16 日第 52/161 号决议第 4 段已经采取了以下立场,即不对《法院规约》进行修正。

132. 另一方面,有人认为,不应认为《宪章》是永远不变的,或是不能加以修正的。特别是由于前一项提案将只涉及修正《国际法院规约》。在这方面有人建议,如果为此目的对联合国和其他政府间组织作出区分,这对于审议这两项提案可能是有帮助的。

133. 有些代表团对于进行提议的这类改革是否存在任何迫切或实际的需要表示怀疑。对于解决这两项提案所设想的那类争端已经存在了广泛的机制。而且,这些机制中包括了由国际法院发挥作用以解决那些争端的程序。有人强调,从来没有人提出这些程序不够充分或是不能让人满意的。既然如此,为了展开这项改革的过程将需要花费的大量时间和精力可能已经超过了提议的改革可能会带来的利益。在这方面有人提到了如果要推行提议的改革将需要解决的复杂法律问题的数目。有人还表示,在国际组织的组织文件和它们同各国缔结的协定中已经载有的机制之外,考虑为解决有关的那类争端设立进一步的机制是不恰当的。

134. 一些其他代表团认为,拟议的改革甚至如果不是必要,也仍然是有用的。改革会加强和平解决争端原则和提高国际法院发挥的作用和权力。

135. 一些代表团强调说,鉴于比较少国家作出承认国际法院在其《规约》第三十六条第二项下的管辖权的声明,现在不是按照拟议方式延伸国际法院管辖权的适当时候。更为适当的是审查鼓励各国在国际法院《规约》第三十六条第二项下作出声明的方法。另一方面,有人指出,按照拟议的建议,法院将只对那些已经决定接受其对有关争端类别的管辖权的国家拥有审理这些争端的管辖权。因此,那些选择不利用这种可能性的国家,不论是否已承认法院在其《规约》第三十六条第二项下的管辖权,都不应害怕拟议的改革,它们不需要为那些不愿意作出改革的国家的利益而去阻止改革的采用。

136. 国际组织的国际法人资格问题也引起一些讨论。有人对把这个概念适用于所有国际组织表示有所保留。也有人表示也许难以在现有的 5 000 多个国际组织中确定那些国际组织享有使之成为国际法院诉讼当事方的法人资格。另一方面,有人指出在法理学和在实践上已经确立,可以对国际组织适用国际法人资格的概念。此外,没有理由假设在当前情况下这个概念会产生困难。

137. 在实际层面上,有人关切拟议改革将会影响国际法院的业务。国际法院院长最近曾经表示法院的工作负荷已满载。大会已经在 1997 年 12 月 16 日第 52/161 号决议第 4 段中承认法院因此经历种种困难。有人强调拟议的改革只会加重这些的负担。但是,有人指出,这种论点有违于鼓励尚未接受法院管辖权的国家接受法院的管辖权。针对这项反对意见,有人说,并没有将法院的管辖权扩大到国际组织的实际需要,而确实需要采取措施鼓励各国接受法院的管辖权。

138. 危地马拉代表团在回答这些意见时指出,国际组织及其成员国之间的争端绝非不可想象。各国和包括联合国在内的国际组织之间的许多双边协定都载有解决这种争端的机制。某些国际组织的组成文书也规定了一些解决组织及其成员国之间争端的程序,一般是仲裁条款,这在实践中也并非前所未有的。甚至有一些程序规定从国际法院取得“约束性”咨询意见来解决某些争端。尽管有这些机制,拟议的改革即使不是必要,也仍然是有用的。尤其是它会使得有可能利用国际法院的服务来解决国家和国际组织之间的争端,而不需要求助于与取得该法院的“约束性”咨询意见有关的复杂程序和机制,后一项程序如研究文献中已经指出的那样,并不完全令人满意。危地马拉代表团又说,它绝不是要大家认为这项提案是必要的。该代表团的立场是,这项提案有足够的用处,值得采取步骤予以执行。而且,还完全不能肯定法院是否将跟现在一样,工作负荷继续满载。

139. 有人建议,为了协助在委员会内进一步审议这两项提案,大会不妨分发一个问题单来确定各国对为了实现这些提案的目的而修正《国际法院规约》的可行性和适宜性。一些代表团认为,鉴于委员会内已经就这个问题提出了看法,这项建议是不成熟的。也有代表团表示,该项建议也许会造成混乱,因为大会最近邀请各国就案件数量的增加对国际法院运作的影响提出看法,大会这样做的一项了解是,由于这项邀请而可能采取的任何行动皆不牵涉任何改变《联合国宪章》或《国际法院规约》的问题。不过,其他代表团则支持该项建议,并且提议感兴趣的代表团不妨承担草拟该问题单的责任。

140. 在工作组上一次会议上,危地马拉代表团提出了题为“大会就关于将国际法院对诉讼案件的管辖权扩大到国家和政府间组织之间的争端的提案发交各国的问题单草稿”的提案(A/AC.182/L.101),全文如下:

“1. 贵国是否认为本建议会因为各项不可克服的纯粹的法律性困难而不可行或行不通?”

“2. 如果贵国对第1项问题的答复是肯定的, 则请说明持此立场的理由。”

“3. 如果贵国对第1项问题的答复是否定的, 那么, 贵国是否认为不赞同本建议是出于政策上的理由?”

“4. 如果贵国对第1项和第3项问题的答复都是否定的, 那么, 贵国是否认为应将得在国际法院出庭的权利赋予所有的政府间组织或仅仅赋予某些政府间组织?”

“5. 关于贵国对第4项问题的答复, 为了实行本项建议, 贵国是否认为有必要修正《国际法院规约》和(异于《规约》的)《宪章》, 或者仅修正《规约》即足够了。”

141. 提案国代表团解释说, 认为在委员会的报告中列入上述问题单有用, 因为其中有条不紊而又具体地提出了主要议题和提案可能产生的问题。

142. 一些代表团认为, 拟议的问题单所提出的问题需要加以深入讨论, 但由于没有时间, 不可能在特别委员会本届会议为之, 因此, 应推延至委员会下届会议审议这份问题单。

143. 有人认为, 寄发这样一份问题单给各国不一定完全有用, 因为拟议的问题单不象国际法委员会过去寄发给各国的问题单, 似乎并不涉及技术性问题或者查询各国在某些具体领域的惯常做法。还有人表示, 不应寄发这样一份问题单, 因为其中所载的问题可以在由联合国185个会员国组成的特别委员会下届会议上讨论。

第五章

关于托管理事会的提议

144. 1998年2月2日, 特别委员会第8次会议审议了关于托管理事会的提议。会上指出, 马耳他提议把托管理事会改变为全球公域或人类共同遗产的协调机构; 秘书长在1997年7月14日题为“革新联合国: 改革方案”(A/51/950)的报告建议将托管理事会改为一个论坛, 会员国通过这个论坛为全球环境以及海洋、大气层和外层空间等公共领域的完整行使集体托管(第85段)。

145. 有人回顾, 审查托管理事会的作用问题列入特别委员会的议程已经两年, 而且会员国向秘书长以及在特别委员会和第六委员会举行的辩论上表示的看法也都已清楚表明对这个主题存在着不同的意见。有人表示, 把托管理事会改变成为看守全球公域或共同遗产的机关的提议是要设法保持《宪章》所体现的各种原则的平衡, 信托原则仍然象联合国创立时一样适切, 而且国际社会共同关切的领域需要协调, 因此也必须适用信托原则。

146. 有人表示, 这个提议的目的并不是要设立各种公约都具有的原则的“执行机构”, 也不会插手未经确认为属于共同遗产的领域, 而是要竭力确保关于共同遗产的整个情况经常受到注意。有人指出, 《联合国宪章》各条款特别是第七十七条第(a)项(寅)款的潜力尚未完全发挥, 要撤销联合国一个主要机关未免过于草率。在这方面, 有人指出, 虽然托管理事会可能已完成其对于属下领土的任务, 但《宪章》还预定可能要接受托管负管理责任的国家自愿置于该制度下的领土。

147. 有人注意到马耳他的提议和秘书长的提议所寻求的最终结果惊人地相似, 并指出, 秘书长不仅已点明改变了的理事会的特定主管领域, 甚至进而点明理事会动作的方式。在这方面, 有人指出, 采取一种较为审慎的办法具体领域须首先获得会员国同意, 这也许能够得到更为良好的成果。

148. 有人表示, 秘书处应编写一份非正式文件, 载列处理环境事务的机关、规划署和组织名单。应这项要求, 秘书处为特别委员会编写了一份资料文件(见上文第11段(e)分段)。

149. 一些代表团表示赞成马耳他的提议。有人认为, 可以使提议更加具体, 特别是在托管理事会可能主管的领域方面。一些代表团也赞成保留理事会, 认为理事会的历史任务不一定已经完成, 可能果然是处理将来也许会出现的不问题的最有用的机关, 特别是考虑到《宪章》第七十七条第一项(寅)款的规定, 又有人认为, 共同遗产的概念与托管的概念是有关连的, 而且托管理事会的名称本身便具有历史意义。

150. 其他代表团表示相信, 托管理事会应予撤销, 因为其任务已经完成。有人指出, 秘书长的提议似乎表示, 会员国已同意保留理事会, 而事实上大家对于此事意见纷纭。有人指出, 已有各种不同的论坛讨论全球公域, 如果要理事会接受新的任务, 便需要向它提供经费和工

作人员。赞成撤销理事会的一些代表团表示,这样作并不是说不考虑是否需要设立另外一个机构讨论与全球公域或环境有关的问题,但这是个分开的问题,须在适当的论坛按其本身的价值加以考虑。又有人认为,在这个二十世纪快要終了的时候,第七十七条第一项(寅)款的规定似乎并不是保持理事会存在的充分理由。而且,撑大这一条款的正常含义至及于全球公域的作法似乎是不恰当的。

151. 一些代表团认为,撤销托管理事会为时过早且不必要,因为将来可能会出现托管问题,又因为维持这个机关存在并不给联合国造成任何经费问题。撤销理事会还需要经过麻烦的修改《宪章》的过程。至于是否可能委交理事会负责协调全球公域问题,一些代表团认为须予仔细审议,以确定是否需要有个协调机构,特别是由于这一机构事实上可能会重复众多设立来处理这些领域的体制安排所进行的工作。有人指出,如给予理事会协调这种领域的任务,众多设立这些体制安排的条约便必须相应修改。又有人认为,对于哪些领域可以视为国际社会共同关注领域的理解不同。又有人对于可以灵活解释《宪章》条款以让理事会有个新的任务的说法表示保留。有人说,这个新任务需要修改《宪章》。

152. 关于托管理事会的提议不断引起对立的意见,因此,委员会未对此提出任何建议。

第六章

确认新题目,向关于恢复联合国工作的活力的各个工作组提供协助,并在特别委员会与处理联合国改革的其他工作组之间进行协调

A. 确定新题目

153. 关于确定新题目供列入特别委员会任务范围的问题,特别委员会本届会议没有根据各代表团所提的具体提议进行审议,而是着眼于探讨特别委员会是否应该在其活动的目前阶段展开此一工作。

154. 委员会中普遍认为,考虑到目前委员会议程上已有的提议的数目,最好应尽可能深入审议这些提议并就此取得具体结果,然后再就可能的新工作领域作出决定。

155. 但是,一些代表团表示,等到委员会全部审议完其现有议程之后再决定新题目的做法可能欠妥,因为这种做法如果做得过于极端,可能会打乱委员会的工作。

156. 一些代表团指出了特别委员会今后可以审议的某方面,例如:承认《国际法院规约》第三十六条第二项所规定的国际法院管辖权的国家数目为何这么少;法院咨询意见的作用以及是否可以把征求此种意见的权利扩展到其他实体和联合国秘书长。

B. 向关于恢复联合国工作的活力的各个工作组提供协助,并在特别委员会与处理联合国改革的其他工作组之间进行协调

157. 一些代表团提议,为了最有效地执行委员会的任务并且避免与联合国其他论坛发生工作重复现象,特别委员会主席或其主席团应同联合国其他有关机构、特别是同处理联合国改革的工作组的主席或主席团非正式地协调委员会的活动。有人还表示,此种协调应该基于同各秘书处和各有关机构中最活跃的代表团的经常非正式接触,也可包括在届会期间邀请此类机构和秘书处有关单位的代表简要地向特别委员会通报这些机构的相关活动情况。还有一项建议是,特别委员会主席可书面或口头向处理恢复联合国活力问题的其他工作组主席转达关于委员会愿意协助它们工作的意向。

158. 另一些代表团质疑是否宜进行所提议的接触。特别委员会只在年初举行一次会议,此种会期安排对其他改革论坛的工作没有实际而有意义的帮助,而其他改革论坛则有其自身的会期和具体工作方法。特别委员会充当其他改革机构的“法律顾问”的可能作用也受到质疑,因为此一作用较适宜由秘书处的法律事务厅来承担。也有人指出,事实上,各改革机构与特别委员会之间已经存在非正式的接触,因为特别委员会的代表常常出席其他改革机构的会议,反之亦然。这一点再加上各机构间对各自的报告进行细致的相互审查,应足以确定它们之间是否存在任何工作重叠或重复

C. 特别委员会的工作方法

159. 若干代表团认为,如果工作方法得到调整,特别委员会的效率可以大大提高,其潜力也可以更好地发挥。这是一个可以在第六委员会或特别委员会自己的下一届会议上进行认真讨论的题目。

160. 有代表提出,需要更加集中地讨论不同的题目,而且可以利用把议程限于大会授权的题目或获得广泛支持的那些提议的办法来实现这项目标。有意见认为,也可以通过避免过早地详细分析某些提议来提高委员会的效率。

161. 在这一方面,一些代表团认为,不应从一开始就由于其内容而抛弃任何提议,而且应该对所有提议进行初步讨论。然而,为了防止有些提议在委员会议程中被搁置数年,有人建议建立一种决定机制,可以设定一个时限,以避免旷日持久地讨论一项缺乏足够支持的提议。一旦决定处理某个题目,就必须确定以何具体方式来进行。另一方面,也有人表示,在最初阶段就断然抛弃某一缺乏普遍支持的提议的做法也许并不可取,因为一旦作了更加具体的说明,它就有可能获得支持。

162. 有人指出,提案代表团在委员会届会开始之前(最好在一个月之前)及早提交提议,将大大有助于委员会的讨论,因为这将使各代表团有足够时间征求各自首府的意见并征得指示。这将使辩论能够更实质性和更顺利地进行。

163. 有关改进特别委员会届会效率的其他建议包括:为特别委员会制订中、短期方案;在每一届会结束时就第六委员会所建议的下届会议临时议程达成协议;以及更严格地遵守每届会议开始时所通过的工作安排,其方法除其他外可包括登记每一题目的发言名单,规定报名截止日期;并利用与法律顾问的非正式会前协商,拟订更为详细而集中的特别委员会的工作方案。

164. 各代表团普遍强调特别委员会会议要准时开始,以更好地利用所获提供的会议服务。

165. 关于特别委员会届会的会期,各方表达了不同意见。一些代表团认为,如能准时开会并且集中地进行辩论,就有可能在一个星期内讨论完议程项目,也许可另外保留两天时间来编写和通过报告。另一些代表团认为,特别委员会已经证明了自身的效率,因而没有理由缩短委员会的会期。有人指出,过去为委员会安排的会期曾长达四星期。也有人表示,委员会的届会应延长到三个星期,以便更深入地讨论摆在它面前的各项提议。在这一方面,还有人说,目前在会前组织协商的做法大大减少了延长会期的需要,因为从前往往耗费特别委员会大量时间的关于主席团组成及工作安排的协议现在可以在会前达成。还有人提议根据委员会议程来决定每届会期的长短。

166. 会上普遍同意的一点是,把特别委员会的届会日期改在春季将使其更易于开展工作。在1月份举行届会

的缺点是,这使得委员们没有足够时间来仔细探讨第六委员会就有关题目所作的评论,委员会也无法评估秘书长可能提出的有关报告。另外,第六委员会讨论结束后的时间很短,对于规模较小的代表团而言负担非常重,因为它们必须准备参加宪章委员会的讨论,因而无法及时完成有关报告。在这方面还有人指出,委员会举行届会的日期是根据大会所定的优先事项确定的。

167. 特别委员会在审议后建议大会,其今后的届会应尽可能安排在上半年举行。

注

¹ 《大会正式记录,第三十六届会议,补编第 33 号》(A/36/33),第 7 段。

² 同上,《第五十二届会议,补编第 33 号》(A/52/33),第 29 段。

³ 同上,《第五十一届会议,补编第 33 号》(A/51/33),第 128 段。

⁴ 同上,《第五十二届会议,补编第 33 号》(A/52/33),第 58 段。

⁵ 同上,第 59 段。

⁶ 同上,第 75 段。

⁷ 同上,第 101 段。

⁸ 同上,第 115 段。

⁹ 同上,第 29 段。

¹⁰ 见 E/C.12/1997/8 号文件。

¹¹ 《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 33 号》(A/52/33),第 29 段。

¹² 同上,《第五十一届会议,补编第 33 号》(A/51/33),第 128 段。

¹³ 同上,《第五十二届会议,补编第 33 号》(A/52/33),第 39 至 58 段。

¹⁴ 同上,第 59 段。

¹⁵ 同上,第 75 段。

¹⁶ 大会第 47/120 A 号决议,序言部分第 9 段。

¹⁷ 《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 33 号》(A/52/33),分别为第 101 和 115 段。