



联合国宪章和加强联合国作用  
特别委员会

2020年2月18日至26日

## 确定新主题

### 《联合国宪章》第二条第四项和第五十一条适用情况分析

#### 墨西哥代表团提交的工作文件

##### 一. 目标

- 鉴于《宪章》第五十一条与第二条第四项相互关联，为联合国所有会员国创设一个讨论第五十一条的空间，使其能够交流，从而更清楚地了解会员国就自卫权的运作、范围和限制所持立场。
- 分析近期按照《宪章》第五十一条提交报告的做法，特别是对非国家行为体采取行动的相关报告，包括对此类报告的反应或没有反应，以及此类行动可能对未来情况构成的先例。
- 分析与第五十一条有关的实质性、程序性、透明度和公开性问题，以期更清楚地说明该条的执行情况。

##### 二. 背景

1. 如报告 [A/73/33](#)（第 83 和 84 段）及 [A/74/33](#)（第 85 至 87 段）所述，墨西哥在第七十三届和第七十四届大会上提请委员会注意，根据《宪章》第五十一条向安全理事会提交的信件数量最近有所增加，特别与反恐怖主义行动有关。在这方面，近期为应对非国家行为体实施的武装袭击而就自卫权所作的解释令墨西哥表示关切并建议，除其他外，由特别委员会“审议该问题的实质性和程序性方面，以澄清第五十一条的解释和适用，避免可能滥用自卫权的做法”。
2. 上述报告表明，各代表团表示关注该提案，并鼓励墨西哥代表提交书面提案以供审议。



3. 值得注意的是，大会第七十三届会议期间，拉丁美洲和加勒比国家共同体(拉共体)成员于 2018 年 10 月 3 日向第六委员会提交联合声明，指出：

“我们关切地表示注意到，一些国家根据《宪章》第五十一条向安全理事会提交的信函数量有所增加，以期在反恐怖主义背景下诉诸武力，且在多数情况下是事后提交。我们重申，任何不符合《联合国宪章》的规定而使用武力不仅是非法的，而且是不正当且不可接受的。此外，还应考虑是否有可能就该专题进行公开透明的辩论。”

4. 同样，在 2018 年 10 月 26 日举行的拉丁美洲国际公法法律顾问第四次非正式会议上，题为“关于《联合国宪章》第五十一条近期被援引的思考”的发言表明，关于以下问题已有一致意见：《宪章》规定的自卫的范围；透明度的重要性；国际社会需要坚定地立足于国际法，并以尊重国际人权法、国际人道法和难民法的方式，采取强有力的行动来应对恐怖主义这一国际和平与安全的严重威胁。在该次会议上，就该专题的特殊意义以及适于采取措施确保该专题在联合国内得到充分审议，达成了普遍共识。

5. 作为这一进程的下一步，为了给联合国会员国之间进行公开和透明的讨论开创空间，墨西哥代表团提交了题为“《联合国宪章》第二条第四项和第五十一条的适用分析”的工作文件，供特别委员会审议。

6. 这一讨论不会削弱安全理事会的职权，而是提供机会更清楚地了解各会员国就自卫权的运作、范围和限制问题持有的立场，不仅涉及近期事件，而且关乎未来可能出现的涉及非国家行为体的其他情形，同时始终认识到恐怖主义行为的严重性、其高昂的人道、政治和社会代价，以及对国际和平与安全的威胁。

### 三. 应审议的问题

7. 《宪章》第一条第一项规定，联合国的宗旨之一是维护国际和平与安全。为此，《宪章》第二条第四项规定，联合国会员国“在其国际关系上不得使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其他方法，侵害任何国家之领土完整或政治独立。”

8. 根据《宪章》的法律框架，禁止国家间使用武力有两个例外：(1) 安全理事会根据第四十二条授权使用武力；(2) 行使第五十一条规定的单独或集体自卫之自然权利。

9. 《宪章》第五十一条内容如下：

“联合国任何会员国受武力攻击时，在安全理事会采取必要办法，以维持国际和平及安全以前，本宪章不得认为禁止行使单独或集体自卫之自然权利。会员国因行使此项自卫权而采取之办法，应向安全理事会报告，此项办法于任何方面不得影响该会按照本宪章随时采取其所认为必要行动之权责，以维持或恢复国际和平及安全。”

10. 下列内容已确定为自卫的要素：(1) 先前发生过武力攻击；(2) 对武力攻击的反应是必要和相称的；(3) 采取的自卫措施立即通知安全理事会，并当安全理事会采取必要行动(如有)时停止此类措施。

11. 最近发生了一些事件，援引《宪章》第五十一条规定的自卫权为在另一国领土上使用武力辩护，声称是为了应对，以及在最极端的情况下防止非国家行为体特别是恐怖团体的武装袭击。

12. 因此，目的是分析上述义务的法律范围，并确定会员国之间的讨论内容，不仅考虑到在反恐怖主义背景下对《宪章》相关条款的解释，而且考虑到上述行动可能为将来其他案件设定的先例。在这方面，除其他外，特别委员会适宜审议以下问题：

(a) **实质性问题：**鉴于根据第五十一条，只有在发生武力攻击时才可援引自卫权：

(一) 根据第五十一条向安全理事会提交的报告中必须包括哪些内容？

(二) 作为援引自卫的前提条件，据第五十一条提交的报告需要达到何种详细程度？

(三) 对于非国家行为体实施的攻击，尤其是但不仅限于恐怖主义袭击，第五十一条应如何解释？

(四) 根据《宪章》第五十一条，当另一个国家被认为没有能力或意愿应对武力攻击时，是否可以对该国援引自卫？

(b) **程序问题：**鉴于根据第五十一条，“在安全理事会采取必要办法，以维持国际和平及安全以前”可以行使自卫的自然权利，并且“会员国因行使此项自卫权而采取之办法，应向安全理事会报告”：

(一) 在发生武力攻击后，根据第五十一条提交报告的合理时限是多久？

(二) 根据第五十一条提交的报告必须在使用武力自卫之前提交，还是可以在之后提交？

(三) 安全理事会讨论、审查和审议根据第五十一条提交的报告是否可取且必要？

(四) 一国援引自卫权后，安全理事会是否有必要采取必要措施维护国际和平与安全？

(五) 安全理事会在收到根据第五十一条提交的报告，尤其是收到关于同一局势反复提交的报告后，如果没有采取行动，如何解释？

(c) **透明度和公开性问题：**根据《宪章》第五十一条提交报告是《宪章》规定的义务，与国际和平与安全直接相关，符合所有会员国的利益。在这方面，

(一) 如何提高根据第五十一条提交的报告的透明度和公开性？

(二) 可以采取何种措施便利会员国查阅这些报告？

- (三) 可以采取何种措施便利会员国查阅对这些报告的任何答复和反应？
  - (四) 考虑到安全理事会惯例汇编出版工作的迟滞，可以采取何种措施改进信息获取？
  - (五) 考虑到目前缺乏透明度和公开性，会员国对根据第五十一条提交的报告没有反应，应如何解释？
-