



联合国

联合国宪章和加强联合国作用 特别委员会的报告

大会
正式记录
第七十五届会议
补编第 33 号



联合国宪章和加强联合国作用特别委员会 的报告



联合国 • 2020 年，纽约

说明

联合国文件编号由字母和数字构成。凡提及这种格式的编号，即指联合国某一文件。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 维护国际和平与安全	7
A. 执行《宪章》关于向受制裁影响的第三国提供援助的规定.....	7
B. 采取及执行联合国制裁	7
C. 利比亚提出的关于加强联合国维护国际和平与安全的作用的订正提案的审议情况.....	9
D. 白俄罗斯和俄罗斯联邦提交的订正工作文件的审议情况.....	10
E. 古巴提出的题为“加强联合国作用和提高其效力：通过各项建议”的工作文件的审议情况	10
F. 审议加纳所提关于加强联合国与各区域安排或机构在和平解决争端领域的关系与合作的订正工作文件	11
三. 和平解决争端	12
A. 解决争端的手段：就使用和解方面的国家实践交流信息.....	12
B. 俄罗斯联邦关于建议请秘书处建立一个有关和平解决争端的网站并更新《和平解决国家间争端手册》的提案	13
四. 《联合国各机关惯例汇编》和《安全理事会惯例汇编》	15
五. 特别委员会工作方法和确定新主题.....	18
A. 特别委员会工作方法	18
B. 确定新主题	18
附件	
一 墨西哥提交的题为“《联合国宪章》第二条第四项和第五十一条适用情况分析”的工作文件	22
二 伊朗伊斯兰共和国提交的题为“会员国在单方面强迫性措施方面的义务：关于预防、消除、尽量减少和纠正单方面强迫性措施不利影响的方式方法的准则”的提案.....	25
三 阿拉伯叙利亚共和国提交的题为“联合国会员国代表和本组织官员独立行使与本组织有关的职能所必需的特权和豁免”的工作文件	28

第一章

导言

1. 联合国宪章和加强联合国作用特别委员会是依据大会第 74/190 号决议设立的，于 2020 年 2 月 18 日至 26 日在联合国总部举行了会议。
2. 依照大会第 50/52 号决议第 5 段的规定，特别委员会对联合国所有会员国开放。
3. 特别委员会举行了四次会议：即 2 月 18 日第 293 和 294 次会议，2 月 26 日第 295 和 296 次会议。在第 293 次会议上成立的全体工作组于 2 月 19 至 21 日举行三次会议。
4. 玛丽亚·塞奥菲利(希腊)以特别委员会上届会议主席的身份宣布会议开幕。
5. 在 2 月 18 日第 293 次会议上，特别委员会依照 1981 年届会商定的主席团成员选举条件，选出下列主席团成员：¹

主席：

基拉·克里斯蒂安娜·当岸南·阿苏塞纳(菲律宾)

副主席：

老迪伊-马克斯韦尔·萨阿·凯马耶(利比里亚)

米奥兹古尔·比尔曼(土耳其)

报告员：

阿利斯·伦古(罗马尼亚)

6. 在 2 月 18 日第 294 次会议上，特别委员会选出下列主席团成员：

副主席：

罗德里戈·A·卡拉佐(哥斯达黎加)

7. 特别委员会主席团兼任全体工作组主席团。
8. 法律事务厅编纂司司长担任特别委员会秘书。该司特等法律干事担任特别委员会助理秘书。该司为特别委员会和工作组提供了实质性服务。
9. 在第 293 次会议上，特别委员会通过了下列议程：

1. 会议开幕。

¹ 见 A/36/33，第 7 段。

2. 选举主席团成员。
3. 通过议程。
4. 工作安排。
5. 依照大会第 74/190 号决议规定的特别委员会的任务，审议该决议提到的问题。
6. 通过报告。

10. 有代表团在第 293 次和第 294 次会议上就所有议题或若干议题作了一般性发言。发言的主要内容见本报告有关章节。

11. 关于维护国际和平与安全问题，特别委员会收到了秘书长所有有关报告，² 包括最近一份题为“《联合国宪章》有关援助因实施制裁而受影响的第三国的条款的执行情况”的报告，³ 以及 1998 年有关这一问题的报告，其中概述了根据大会第 52/162 号决议第 4 段所设的特设专家组会议审议情况和主要结论。⁴ 特别委员会面前还有大会第 64/115 号决议及其题为“采取及执行联合国制裁”的附件。

12. 特别委员会还收到以下文件：利比亚在 1998 年届会上提出的关于加强联合国维护国际和平与安全的作用的订正提案；⁵ 白俄罗斯和俄罗斯联邦在 2005 年届会上提交的工作文件进一步修订本，内容是请国际法院就各国除行使自卫权外未经安全理事会事先授权而使用武力的法律后果发表咨询意见；⁶ 古巴在 2019 年届会上提出的题为“关于加强联合国作用和提高其效力：通过建议”⁷ 的订正工作文件；⁸ 加纳在 2019 年届会上提交的关于加强联合国与区域安排或机构和在和平解决争端方面的关系与合作的进一步订正工作文件。

13. 关于和平解决争端问题，特别委员会举行了年度专题辩论，依据《宪章》第六章并按照《关于和平解决国际争端的马尼拉宣言》，讨论解决争端的手段，特别是《宪章》第三十三条所述手段。在这次辩论期间，重点讨论了“就使用调解的国家实践交流信息”的分专题。特别委员会面前还有俄罗斯联邦在 2014 年订正

² A/48/573-S/26705、A/49/356、A/50/60-S/1995/1、A/50/361、A/50/423、A/51/317、A/52/308、A/53/312、A/54/383、A/54/383/Add.1、A/55/295、A/55/295/Add.1、A/56/303、A/57/165、A/57/165/Add.1、A/58/346、A/59/334、A/60/320、A/61/304、A/62/206、A/62/206/Corr.1、A/63/224、A/64/225、A/65/217、A/66/213、A/67/190、A/68/226、A/69/119A/70/119、A/71/166 和 A/72/136。

³ A/74/152。

⁴ A/53/312。

⁵ 见 A/53/33，第 98 段。

⁶ 见 A/69/33，第 37 段。

⁷ 见 A/74/33，附件一。

⁸ 见 A/74/33，附件二。

的一项提案，其中建议：请秘书处建立一个关于和平解决国家间争端的专门网站，并更新《和平解决国家间争端手册》。⁹

14. 在 2 月 26 日举行的第 296 次会议上，特别委员会通过了 2020 年届会报告。

⁹ 见 [A/69/33](#)，第 52 段。

第二章

维护国际和平与安全

15. 在 2 月 18 日第 293 次和第 294 次会议的一般性意见交流期间以及全体工作组 2 月 19 日第 1 次会议上，特别委员会审议了维护国际和平与安全问题。

16. 一些代表团在一般性意见中再次表示致力于维护《宪章》和多边主义，并重申本组织的改革应按照《宪章》确立的原则和程序进行，并维护《宪章》作为组织法文书的法律框架。有代表团强调，大会仍然是联合国的主要审议、决策和代表机关。一些代表团重申，他们感到关切的是，安全理事会继续侵蚀大会和经济及社会理事会的职能和权力，处理了这两个机关职权范围内的问题，并试图介入制定规范和确立定义等属于大会职权范围的领域。一些代表团认为，需要在《宪章》中设想的本组织主要机关的职能和权力之间实现适当平衡。有代表团进一步强调，特别委员会是审查这些问题的法律方面的适当论坛。

A. 执行《宪章》关于向受制裁影响的第三国提供援助的规定

17. 在 2 月 18 日第 293 次和第 294 次会议的一般性意见交流期间以及全体工作组 2 月 19 日第 1 次会议上，特别委员会审议了执行《宪章》中关于援助因实施制裁而受影响的第三国的规定的问题。

18. 在就此问题进行一般性意见交流时，一些代表团强调审议援助因实施制裁而受影响的第三国的重要性。有代表团认为，为了最大限度地减少制裁对广大公众和第三国的不利影响，安全理事会应该审慎和负责地处理这一问题。虽然知悉 2003 年以来不曾提出过任何正式的援助请求，但指出应保留这一项目以防万一。还有代表团表示，由于从全面制裁转向定向制裁，减少了探讨向受制裁影响的第三国提供援助的实际有效措施的必要性。

情况通报

19. 按照大会第 74/190 号决议第 5 段的要求，全体工作组在第 1 次会议上听取了政治和建设和平事务部代表以及经济和社会事务部代表就与秘书长报告 (A/74/152) 第 13 段有关的动态所作的情况通报。两位代表告知工作组，从全面制裁转向定向制裁已最大限度地减少了给第三国造成的意外后果，秘书处自 2003 年以来没有收到会员国依照《宪章》第五十条提出的请求。两位代表总体介绍了监测和评估制裁制度、防止制裁产生的不利后果、加强与会员国的对话以及应安全理事会的要求向受制裁影响的第三国提供援助的现有机制。

B. 采取及执行联合国制裁

20. 在特别委员会 2 月 18 日第 293 次和第 294 次会议的一般性意见交流期间以及全体工作组 2 月 19 日第 1 次会议上，提及采取及执行联合国制裁问题(见大会第 64/115 号决议，附件)。

21. 在一般性意见交流和全体工作组第 1 次会议期间，一些代表团重申对安全理事会所实施制裁的关切。他们强调不应任意采用制裁，也不应把制裁用作给受制裁国弱势群体造成苦难的大棒，制裁的目的不应是惩罚或以其他方式报复民众。

22. 许多代表团强调，应根据《联合国宪章》和国际法(包括国际人道主义法、国际人权法和国际难民法)的规定，制定和适用制裁以及所有反恐措施。有代表团主张，执行制裁应充分遵守国际人权法，确保制裁程序公正明确，并尊重受制裁者的权利。在这方面提到了安全理事会第 1904(2009)号决议所设监察员办公室的重要作用以及安理会加强其正当程序标准的必要性。他们重申，代表团重申，只有在国际和平与安全受到威胁、发生破坏和平或侵略行为时，才可作为最后手段，依照《宪章》并根据证据实施制裁。还有代表团指出，制裁措施不可作为预防措施，而且应以所有其他和平手段已经用尽或不足为前提，同时也可以考虑有条件制裁这一选项。。他们强调，应该明确界定制裁制度的目标，有可靠的法律依据，规定实施的明确时限，还应对制裁进行监测和定期审查，在目标实现后立即取消制裁。他们还指出，制裁不应妨碍向平民提供人道主义援助。各代表团重申对违反国际法和国际法治实施单边制裁表示关切。有代表团认为，在实践中，施加这种制裁往往是由于无视国家主权和《宪章》所载原则，在域外适用国内法，而且对第三国也产生域外影响。在这方面回顾了单方面胁迫性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员的报告(A/74/165)。

23. 一些代表团重申，制裁是《宪章》规定的确保维护和恢复国际和平与安全的重要工具。此外还重点指出，以定向方式实施制裁，可以更高效地实现商定目标，同时最大限度地减少对平民福祉和第三方造成的不利影响和意外后果。

24. 各代表团欢迎秘书处就大会第 64/115 号决议附件中题为“采取及执行联合国制裁”的文件定期通报情况；该文件是根据特别委员会的工作通过的，2020 年是该文件通过十周年。联合国系统内对执行问题的认识不断提高，制裁委员会就执行制裁提供指导的透明度和反应能力不断提高，各代表团对此表示欢迎。有代表团建议，有代表团建议，鉴于过去没有充分建立适当评估安全理事会制裁措施所产生意外副作用的能力，秘书处应建立这种能力，以充分评估本组织的制裁制度在社会经济和人道主义方面产生的短期和长期后果。一些代表团注意到并进一步鼓励本组织与私营部门就制裁和最佳做法准则项目加强对话。

情况通报

25. 全体工作组在第 1 次会议上听取了政治和建设和平事务部的代表根据大会第 64/115 号决议第 4 段的要求，就大会第 74/190 号决议附件所载文件所作的情况通报。该代表按照特别委员会上届会议的要求，介绍了文件的要点和联合国制裁制度、制裁委员会和专家小组在执行制裁方面的作用、与制裁有关的国际人道主义法和国际人权法问题、监测和审查机制以及实施制裁制度方面的最新动态。他

还回答了各代表团就制裁制度的几个方面提出的问题。他表示，安全理事会网站上也有相关信息，特别是在关于安理会附属机构的概况介绍中。¹⁰

26. 各代表团普遍表示赞赏情况通报以及为提高制裁相关程序透明度和加强正当程序所作的努力。

27. 在欢迎就制裁问题提出培训战略和开展活动的同时，还鼓励秘书处以更多语种提供更多培训机会，并建立其他与私营部门的伙伴关系和区域一级伙伴关系。在这方面，政治和建设和平事务部代表着重指出，在这方面，最近与日内瓦国际与发展问题研究院合作提供的培训就是一个例子。他表示，有计划扩大以其他语种提供的培训，并在会员国的支持下在区域一级更多地提供此类培训。他提请注意为深化与私营部门接触制定的其他计划。

28. 秘书处被问及如何进一步改进制裁制度的正当程序和透明度。政治和建设和平事务部代表在谈及安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及有关个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)号、第 1989(2011 年)号和第 2253(2015 年)号决议所设委员会的监察员时解释说，在加强监察员办公室以及制定遵守正当程序的流程方面作出了努力。他指出，在这方面有不同的建议，包括确保在监察员暂时无法履行相关职能或职位空缺的情况下继续处理请求。还可以修改除名协调人的工作方法，例如，允许与利益攸关方就除名程序进行更广泛的协商。

29. 请秘书处澄清监察员和协调人的工作方法有何差异，并提供资料说明监察员和专家小组成员的合同状况。政治和建设和平事务部的代表指出，存在一些重大差异，包括监察员能否亲自与申请人对话、审查被列入名单的个人的行为以及向制裁委员会提出建议。秘书处一直在审查监察员和在专家小组任职的个人的合同状况，以期作出改进。

30. 请秘书处解释联合国可以采取哪些实际措施，使人道主义组织既能开展活动而又不会面临制裁制度带来的阻碍。政治和建设和平事务部的代表指出，制裁制度通常包括豁免，在某些情况下还为人道主义活动作出“例外规定”。他建议，可以更好地说明豁免的性质，以避免合规过于严苛的情况。

C. 利比亚提出的关于加强联合国维护国际和平与安全的作用的订正提案的审议情况

31. 特别委员会 2 月 18 日第 293 和 294 次会议进行一般性意见交流期间，泛泛提及利比亚提出的关于加强联合国维持国际和平与安全的作用的订正提案(A/53/33, 第 98 段)，全体工作组 2 月 19 日第 1 次会议审议了该订正提案。

32. 几个代表团重申支持继续审议该提案。他们除其他外呼吁提案国代表团考虑剥离提案中仍然有效的关键内容，以期将其纳入特别委员会对大会关于特别委员会报告的年度决议提出的建议。

¹⁰ 可查阅：www.un.org/securitycouncil/sanctions/information。

33. 其他代表团认为，这一提案与本组织内其他方面开展的重振工作有重复，而且鉴于本组织内不同机关之间的关系在《宪章》中已有充分界定，无需特别委员会进一步澄清，因此这一提案并不涉及任何明确的需要。

D. 白俄罗斯和俄罗斯联邦提交的订正工作文件的审议情况

34. 在特别委员会 2 月 18 日第 293 和 294 次会议进行一般性意见交流期间和全体工作组 2 月 19 日第 1 次会议上，特别委员会审议了白俄罗斯和俄罗斯联邦在特别委员会 2014 年届会上提交的进一步订正工作文件(A/69/33，第 37 段)。文件除其他外建议，提请国际法院就国家在未得到安全理事会事先授权情况下诉诸武力(除行使自卫权外)的法律后果发表咨询意见。

35. 提案国回顾了提案背景，强调指出进一步订正工作文件所涉议题仍具意义，有利于就国家在未得到安全理事会事先授权的情况下使用武力的法律后果达成共识，也有利于加强禁止在国际关系中以武力相威胁或诉诸武力。一个提案国代表团表示，提案最初于特别委员会 1999 年届会上提出(见 A/54/33，第 89 段)，至今仍未达成共识，这种情况令人遗憾。提案国倾向于把提案留在特别委员会议程上，呼吁各代表团提出意见和建议，以便改善提案，将之提交大会。

36. 多个代表团强调了《宪章》中关于禁止使用或威胁使用武力的规定的重要性，重申它们支持该提案以及对提案进行彻底和有意义的审议。有代表团再次表示，国际法院的咨询意见将有助于澄清和再次肯定《宪章》关于使用武力的规定，并有助于加强本组织。

37. 有代表团继续重申已在特别委员会前几次届会上提出的观点，反对提请国际法院发表咨询意见。有代表团表示，由于缺乏更多关于使用武力情况的细节，该提案的表述过于笼统，国际法院无法作出有意义的答复。

E. 古巴提出的题为“加强联合国作用和提高其效力：通过各项建议”的工作文件的审议情况

38. 在 2 月 19 日特别委员会第 293 和 294 次会议进行一般性意见交流期间，一些代表团谈到古巴在特别委员会 2019 年届会上提交的订正工作文件(A/74/33，附件一)，全体工作组 2 月 19 日第 1 次会议上审议了该文件。

39. 在一般性意见交流中，提案国代表团表示愿意继续与感兴趣的代表团合作，进一步改进该订正工作文件。在全体工作组第 1 次会议上，提案国代表团解释说，该文件设想对《宪章》赋予大会的权力进行法律研究，以促进积极有效地行使这些权力。提案国代表团再次邀请各代表团交流意见，以便就该文件达成共识。

40. 多个代表团表示支持该订正工作文件所包含的提案。有代表团指出，该工作文件旨在实现《宪章》所设想的联合国所有主要机关任务之间的微妙平衡。有代表团认为，该文件有助于加强本组织的作用，因此应留在特别委员会议程上。

41. 其他代表团认为，《宪章》明确界定了联合国各主要机关的职能，审议该提案不会带来任何增值效应，因为它重复了本组织其他论坛内部的振兴努力。

F. 审议加纳所提关于加强联合国与各区域安排或机构在和平解决争端领域的关系与合作的订正工作文件

42. 特别委员会在 2 月 18 日第 293 次和第 294 次会议一般性意见交换期间提到了加纳在特别委员会 2019 年届会上提交的进一步订正工作文件(A/74/33, 附件二), 并在 2 月 19 日全体工作组第 1 次会议上进行了审议。

43. 提案国代表团重申, 进一步订正工作文件所载的八项拟议准则旨在为关于这一主题的讨论提供基础。为所有区域和次区域安排或机构制定全球准则既不可能也不合适, 因为合作水平和模式不同, 此类安排或机构的特点也大相径庭。而拟议准则的目标是确定可适用于联合国与区域或次区域组织或安排之间的关系和合作的一般原则。为此, 提案国代表团已在其外交部一级设立一个工作组来审查该文件, 同时考虑到其他代表团的意见。提案国代表团邀请各代表团提供进一步的建议和意见, 以便在闭会期和特别委员会 2021 年届会上继续审议拟议的准则。

44. 多个代表团表示支持努力敲定进一步订正工作文件, 认为该提案有助于填补联合国在与区域组织或安排进行协调的工作方面存在的差距。有代表团建议, 应缩小提案范围以消除具体差距, 而且特别委员会关于该提案的工作不应重复在其他论坛作出的努力, 特别是在维持和平行动经费筹措方面。还有代表团指出, 拟议准则与和平解决争端的关系可能要比与国际和平与安全的关系更加密切。

45. 请提案国代表团澄清第七条拟议准则中提到的“联合国与区域组织或安排之间的合作框架, 以确保所有各方履行其职责”一语, 因为《宪章》第八章已经在很大程度上界定了这些职责。此外, 有代表团就这种“合作框架”与第八条拟议准则中提到的“伙伴关系协定”之间的联系提出了疑问。还有代表团提议, 在谈到联合国与区域组织或安排的关系时, 应优先考虑来自相关大洲的区域组织。还请提案国代表团在拟议准则中提供进一步信息, 说明安全理事会和民间社会的作用。

第三章

和平解决争端

46. 在 2 月 18 日第 293 次和第 294 次会议进行一般性意见交流期间以及全体工作组 2 月 20 日第 2 次会议上，特别委员会审议了和平解决争端的问题。

47. 在一般性意见交流期间和在全体工作组会上，各代表团表示支持为促进和平解决争端作出的一切努力。各代表团回顾，各国不得进行武力威胁或使用武力，而是根据《宪章》第二条第三项和第三十三条以和平手段解决争端。多个代表团强调，各国有权自由选择解决国际争端的和平手段。在这方面，有代表团回顾了《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》(大会第 2625(XXV)号决议，附件)。几个代表团指出《宪章》规定的所有宗旨和原则的重要性。其他代表团指出了国家主权、领土完整和不干涉内政的重要性。

48. 若干代表团强调预防性外交在预防冲突及和平解决争端中的重要性。有代表团还强调了妇女参与解决冲突各个阶段的重要性。若干代表团还指出了多边主义的重要性以及区域安排在和平解决争端方面的作用。

49. 若干代表团重申国际法院作为联合国主要司法机关，在促进和平解决争端方面的作用。有代表团还指出，国际法院关于法律问题的咨询意见很有助益。

50. 许多代表团强调了《关于和平解决国际争端的马尼拉宣言》的意义，这项《宣言》于 1982 年得到大会核准，成为大会第 37/10 号决议的附件。有代表团强调，《宣言》是第一次全面合并了和平解决国际争端的法律框架，是特别委员会在澄清和促进一般国际法和《宪章》条款工作方面的里程碑式成果之一。宣布将向特别委员会 2021 年届会提交一项提案，鼓励联合国及其会员国通过适当活动纪念《宣言》四十周年。

51. 若干代表团表示，每年就解决争端的手段进行专题辩论有助于更高效、更有力地使用和平手段，促进会员国之间的和平文化，同时表示支持特别委员会继续分析《宪章》第三十三条设想的所有手段。

52. 有代表团重申倾向于按照特别委员会的任务授权，在议程上保留和平解决争端的问题。

A. 解决争端的手段：就使用和解方面的国家实践交流信息

53. 根据大会第 74/190 号决议第 6(a)段，各代表团在辩论中重点讨论了题为“就使用和解方面的国家实践交流信息”的分专题。

54. 各代表团重申重视《宪章》第三十三条规定的一切和平解决争端的手段，包括和解。有代表团指出，虽然和解没有像其他争端解决机制那样被广泛使用，但它仍然是许多双边和多边条约规定的重要替代办法，包括 1969 年《维也纳条约法公约》、《联合国海洋法公约》(1982 年)和《美洲和平解决条约》(1948 年《波哥

大公约》)。帝汶海和解(东帝汶诉澳大利亚)作为最近利用《联合国海洋法公约》和解条款的例子而被提及。

55. 各代表团普遍将和解视为一种涉及自愿、灵活、保密、诚信、均衡和公平等的第三方争端解决程序。各代表团指出，和解比调解更规范，和解不具约束性力这一特性使其有别于司法和仲裁程序。有代表团认为，和解在缓和紧张局势、缩小各方立场之间的差距以及创造有利于和平解决争端的环境方面发挥了重要作用。各代表团还认为，和解能够在人的尊严、尊重人权、生命权和身心健康权等基本价值观的基础上恢复社会关系。

56. 各代表团强调，应根据《宪章》进行和解，争端各方同意和解这一点至关重要。他们还指出，如果一个事项已经通过条约或司法或仲裁手段解决，既判力和条约必须遵守等原则使其无法通过调解等其他手段重新审理。

57. 各代表团指出，调解可适用于各个领域，如预防冲突、危机管理以及海陆边界。有代表团提到，调解也可以用来解决商业和经济争端，联合国国际贸易法委员会提供了一套可供当事各方在这方面使用的规则。各代表团还提到，调解可以在支持和平和可信的选举以及解决劳资和行业纠纷方面发挥作用。

58. 各代表团提到支持各国建立和解机制和利用和解和平解决争端的重要性，并强调了联合国在这方面的作用。在这方面，提到了“联合国调解国家间争端示范规则”(大会第 50/50 号决议，附件)、联合国巴勒斯坦和解委员会(联巴和解会)以及秘书长根据《联合国海洋法公约》附件五和七保存的调解员和仲裁员名单。

59. 特别委员会建议 2021 年届会以“就使用仲裁方面的国家实践交流信息”为分专题举行专题辩论。

B. 俄罗斯联邦关于建议请秘书处建立一个有关和平解决争端的网站并更新《和平解决国家间争端手册》的提案

60. 在 2 月 18 日特别委员会第 293 次和第 294 次会议进行一般性意见交流期间以及 2 月 20 日全体工作组第 2 次会议上，提案国代表团回顾了经 2014 年订正的提案(A/69/33, 第 52 段)，即特别委员会考虑请秘书处在现有资源范围内建立一个网站，专门探讨和平解决国家间争端问题，其中包括关于联合国相关文件以及在该领域开展活动的联合国和其他机关的参考资料，并更新联合国于 1992 年编写的《和平解决国家间争端手册》。提案国代表团感到遗憾的是，该提案多年来一直列在特别委员会的议程上，但仍未达成一致。该代表团回顾，该手册是根据特别委员会以往的倡议(见 1984 年 12 月 13 日大会第 39/79 和 39/88A 号决议)编写的。该代表团还强调，秘书处更新的《手册》和建立的网站将提供关于和平解决争端新发展的最可靠信息来源。提案国代表团提议，可以先从拟设网站着手开始工作。该代表团还请求将该提案保留在特别委员会议程上。

61. 若干代表团在一般性意见交流和全体工作组中表示支持该提案。有代表团重申，更新《手册》和建立关于和平解决争端手段的网站作为可靠信息来源对所有会员国都有用，尤其对资源有限的小国而言更是如此。有代表团还建议，在更新

《手册》时可以考虑到会员国在关于解决争端手段的年度专题辩论中提出的新动态以及惯例(包括最佳做法)。

62. 另有一些代表团再次表示, 鉴于网上已有其他信息来源, 对该提案是否增加价值表示怀疑, 并依然感到关切这么做可能没有按轻重缓急妥当安排分配给秘书处的有限资源。

第四章

《联合国各机关惯例汇编》和《安全理事会惯例汇编》

63. 在特别委员会 2 月 18 日第 293 次和第 294 次会议的一般性意见交流期间以及全体工作组 2 月 20 日第 2 次会议上，提及《联合国各机关惯例汇编》和《安全理事会惯例汇编》。
64. 在一般性意见交流期间，各代表团赞扬秘书处一直努力增订《汇编》和《汇编》，并努力消除编写工作积压的现象。各代表团回顾，这两个出版物作为参考资料来源和维持联合国机构记忆的有效手段有其意义，并对宣传本组织工作具有重要意义。一些代表团强调，必须消除《汇编》第三卷的工作积压现象，并鼓励秘书处继续努力以电子方式提供两份出版物，以联合国所有正式语文同时出版《汇编》和《汇编》。有代表团表示支持通过利用实习方案以及与学术机构合作来编写研究报告。
65. 有代表团对那些为《汇编》和《汇编》设立的信托基金提供捐款的会员国表示赞赏。这两个基金有利于在消除这两个出版物工作积压方面取得进展，并鼓励会员国提供更多捐款或赞助专家。
66. 在全体工作组第 2 次会议上，秘书处代表向全体工作组通报了《汇编》和《汇编》的编写现状。
67. 在谈到《汇编》时表示，在其 68 年的历史上，正首次当期编写该出版物。在过去一年中，安全理事会事务司安全理事会惯例和宪章研究处同时编写了补编第 21 和 22 号，这是该出版物的首份单年期版本，分别涵盖 2018 年和 2019 年。补编第 21 号的预发版已于 2019 年 10 月在网上发布，补编第 22 号的预发版计划于 2020 年 10 月完成。在整个 2020 年，该处将在各部分完成后随即发布。根据涵盖当代惯例的新方法，该处已开始补编第 23 号(涵盖 2020 年)的筹备研究和起草工作。
68. 将《汇编》译成所有正式语文和出版已完成补编的工作也在继续进行。所有已出版各正式语文版本的补编(涵盖 1989 至 2015 年期间)现可在网上查阅。预计补编第 20 号(涵盖 2016 至 2017 年期间)将于 2020 年初推出。
69. 秘书处代表提请注意安全理事会网站，该网站除《汇编》外还载有广泛的信息来源。该处探索利用现代技术，以期加强信息工具，特别是改善信息可视化和用户互动。2019 年 8 月，该处与和平行动部和联合国志愿人员组织合作，在安全理事会网站上推出了一个新的互动信息平台——外地特派团看板。2020 年 1 月初，该处发布了全面修订的《安全理事会惯例摘要》。2020 年 2 月，该处发布了《安全理事会惯例每月摘要》的修订版，使会员国和广大公众能够在会议、磋商、所用时间和成果方面跟踪安理会活动。在新平台上可进行自 2012 年至今的较年度分析。

70. 秘书处代表强调,《汇编》的编写和出版仍有赖于对信托基金的自愿捐款和对协理专家的赞助。鉴于安全理事会的惯例日益多变和复杂,今后的进展在很大程度上取决于提供更多的资源。¹¹

71. 关于《汇编》的现状,秘书处代表表示,在过去一年中,经济和社会事务部已开始招聘咨询人,以编写两份研究报告,一份是为补编第 11 号(2010 至 2015 年)编写的关于第五十八条的研究报告,另一份是为补编第 10 号(2000 至 2009 年)编写的关于第六十五条的研究报告,后者与大会和会议管理部以及政治和建设和平事务部协商编写。由于渥太华大学法学院的持续支持,与补编第 11 号(2010 至 2015 年)有关的六项研究也处于研究阶段(关于第八条、第三十六条、第五十四条、第九十四条、第一百零四条和第一百零五条的研究)。已经出版了两卷,即补编第 8 号第二卷(1989 至 1994 年)和补编第 9 号第二卷(1995 至 1999 年)。这两卷均已在网上提供。另据回顾,《汇编》电子版具有全文检索功能,用户可以使用该出版物的三种语文(英文、法文和西班牙文),在所有报告中即刻检索任何单词或词组。总体而言,在该出版物应包括的 57 卷中,44 卷已经完成,其中 31 卷已经出版,13 卷已定稿并交付翻译和印刷。因此,仍有 13 卷的工作有待完成。

72. 在《汇编》编写研究报告过程中,秘书处除了与渥太华大学保持长期关系外,还得到实习生工作的协助,并请各国考虑赞助协理专家编写《汇编》。秘书处重申,如果有学术机构对可能在《汇编》方面开展合作表示感兴趣,吁请各代表团转告秘书处。

73. 自 2005 年信托基金设立以来,已收到 188 000 多美元。¹² 为编写《汇编》研究报告使用了部分资金,尚有约 72 000 美元。

74. 秘书处代表汇报之后,有代表团再次提议,新的安全理事会网站应使人们更容易查阅安全理事会印发或收到的文件,特别是《宪章》第五十一条规定的通知。还有代表团请秘书处探讨如何向广大会员国传送第五十一条规定的通知。安全理事会惯例和宪章研究处的代表解释说,政治和建设和平事务部正在研究如何向所有会员国提供安理会来文,但此事需要额外资源。

75. 特别委员会建议大会:

(a) 赞扬秘书长促成《联合国各机关惯例汇编》研究报告的编写工作取得进展,包括为此目的利用联合国实习人员方案以及与学术机构合作,并赞扬在增订《安全理事会惯例汇编》方面取得进展;

¹¹ 阿尔巴尼亚、安哥拉、白俄罗斯、比利时、贝宁、中国、刚果、克罗地亚、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、日本、利比亚、卢森堡、墨西哥、新西兰、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、俄罗斯联邦、新加坡、瑞士、土耳其、乌克兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国提供了捐款或赞助了协理专家。

¹² 阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、智利、塞浦路斯、芬兰、希腊、几内亚、爱尔兰、黎巴嫩、卢森堡、卡塔尔、土耳其和联合王国提供了捐款。

(b) 鼓励会员国物色有能力协助编写《汇编》研究报告的学术机构并提供此类机构的详细联系方式，在这方面欢迎秘书处提出倡议，邀请国际法委员会成员推荐秘书处可为此目的与之联系的学术机构；

(c) 赞赏地注意到会员国向用于消除《汇编》工作积压现象的信托基金和用于增订《汇辑》的信托基金提供的捐助，以及其他捐助，包括赞助协理专家协助增订《汇辑》，以及为推出经改版的《汇辑》网站提供的财政支助；

(d) 再次呼吁向消除《汇编》工作积压信托基金自愿捐款，以进一步支持秘书处有效消除这一积压；为用于增订《汇辑》的信托基金提供自愿捐款；在联合国不承担费用的情况下，自愿赞助协理专家协助增订两个出版物；

(e) 促请秘书长继续努力增订这两份出版物，并提供两份出版物各自所有语文的电子文本；鼓励继续更新《汇编》网站；¹³

(f) 关切地注意到《汇编》第三卷编制工作积压虽略有减少，但并未消除，促请秘书长有效并优先解决这一问题，同时赞扬秘书长促成在减少工作积压方面取得进展；

(g) 重申秘书长有责任保证《汇编》和《汇辑》的质量；关于《汇辑》，促请秘书长继续采用其 1952 年 9 月 18 日报告(A/2170)第 102 至 106 段所述的方式。

¹³ <http://legal.un.org/repertory>。

第五章

特别委员会工作方法和确定新主题

A. 特别委员会工作方法

76. 在 2 月 18 日特别委员会第 293 和 294 次会议进行一般性意见交流期间，一些代表团谈到特别委员会工作方法问题。2 月 21 日全体工作组第 3 次会议审议了这个问题。

77. 在一般性意见交流期间，各代表团强调特别委员会在维护国际和平与安全、发展各国之间的合作和促进国际法方面的重要职能以及特别委员会在说明和解释《宪章》条款方面的作用。若干代表团还强调特别委员会在根据大会第 3349(XXIX)和 3499(XXX)号决议协助振兴和加强本组织方面的关键作用以及在本组织目前的改革进程中的关键作用。

78. 各代表团敦促特别委员会全面执行 2006 年通过的关于工作方法的决定(见大会第 73/206 号决议第 3(d)段)。若干代表团鼓励特别委员会审查其会议的次数和会期，认真考虑每两年开会或缩短会期。各代表团还重申，应当审查特别委员会的工作，确保委员会的工作增添价值，尽量减少审议相同或相似问题的各机关之间存在的工作重叠，确保特别委员会不重复审议联合国其他方面已审议或正在审议的项目。各代表团鼓励进一步努力使特别委员会的工作合理化，以提高效率和产出，包括重新审视毫无进展的提案。还有一种意见认为，特别委员会可以通过改进其工作方法和效率发挥更大的作用。

79. 若干代表团重申，特别委员会的任务规定能否全面执行取决于各国的政治意愿，并取决于全面、有效地落实特别委员会的工作方法。有代表团认为，特别委员会的工作方法应遵循对其工作实质的务实方针。有代表团指出，特别委员会的工作应主要是确保本组织实现法治和正义的目标。有代表团对特别委员会每两年举行会议表示反对。

80. 在一般性意见交流期间和全体工作组第 3 次会议上，有代表团建议，有必要对议程上的几个项目进行认真审查，特别委员会需要以公开和透明的方式对这些项目进行有意义的辩论和分析。因此，鼓励各代表团加倍努力审查特别委员会收到的提案。

81. 其他代表团认为，特别委员会收到的几项提案不值得进一步审议，因为《宪章》对联合国主要机关之间的关系作了充分界定，或者因为它们与本组织在其他方面开展的工作重复。

B. 确定新主题

82. 特别委员会在 2 月 18 日第 293 次和第 294 次会议以及 2 月 21 日全体工作组第 3 次会议一般性交换意见期间审议了确定新主题的问题。

83. 在一般性交换意见期间，一些代表团表示，特别委员会可在以下方面有所贡献：审查与本组织及其机关的改革和振兴有关的法律问题，包括与大会、安全理事会和经济及社会理事会的作用和特权有关的问题。其他代表团强调，提案必须务实、不具政治性，不得与联合国其他方面的工作重复。

84. 在全体工作组第3次会议上，墨西哥代表介绍了该国关于新议题的提案，该提案载于提交本届会议的题为“《联合国宪章》第二条第四项和第五十一条适用情况分析”的工作文件¹⁴ (A/AC.182/L.154，原文照录于本报告附件一)。墨西哥代表表示，鉴于《宪章》第五十一条与第二条第四项相互关联，该提案力求为联合国所有会员国创造一个讨论第五十一条的空间，从而更清楚地了解会员国对自卫权的运作、范围和限制所持的立场。该代表还表示，该文件就实质性、程序性、透明度和公开性等议题提出一系列问题，这些问题具有法律、技术和非政治性质，属于大会相关决议规定的特别委员会的任务和职权范围之内。该代表还强调，提案的用意不是对根据第五十一条提交安全理事会的信函进行分析，而是全面评价第五十一条的内容和实际施行的情况，而且提案不存在工作重复问题，也不会与包括安全理事会在内的联合国其他机构的工作抵触。提案国代表团还表示愿意考虑会员国的任何建议，并在特别委员会下届会议上提交订正版本，供实质性审议。

85. 在一般性意见交流期间和在全体工作组会议上，几个代表团表示支持墨西哥提交的工作文件，并支持将其列入特别委员会下届会议议程题为“维护国际和平与安全”的项目下。许多代表团指出，根据第五十一条给安全理事会的信函越来越多，引起了令所有会员国关切的法律和技术问题。一些代表团还表示支持更多地提供关于根据《宪章》第五十一条提交安全理事会的报告的资料，以提高透明度。有几个代表团认为，特别委员会是解决提案所提议题的适当论坛。

86. 其他代表团再次对该提案表示怀疑，并质疑特别委员会是否是解决所提议题的适当论坛。由于审议该工作文件的时间有限，一些代表团还保留了立场。

87. 在工作组同次会议上，古巴代表团宣布，该国正在编写一份书面提案，拟列入一个关于大会在本组织的作用的新项目，作为其在2019年届会上口头提出的提案的后续行动(见A/74/33，第88-89段)。

88. 一些代表团表示支持古巴的提案，而另一些代表团则倾向于在收到书面提案之前保留立场。有代表团表示关切的是，该提案似乎与特别委员会已经在审议的古巴提出的提案重叠，还可能与联合国内部的其他振兴努力重复。

89. 在工作组同次会议上，伊朗伊斯兰共和国代表提出了一项提案，拟列入一个题为“会员国在单方面强迫性措施方面的义务：关于预防、消除、尽量减少和纠正单方面强迫性措施不利影响的方式方法的准则”的新议题(A/AC.182/L.153，原文照录于本报告附件二)。该代表解释说，该提案具有法律性质，旨在防止、消除、

¹⁴ 该提案基于墨西哥代表在特别委员会2018年届会期间口头提出的提案(见A/73/33，第83段)，2019年的届会上也讨论了这一问题(见A/74/33，第85-87段)。

尽量减少和纠正单方面强迫性措施的不利影响。该代表认为，该提案没有重复本组织所作的其他努力。该代表进一步建议，单方面强迫性措施的专题也可以列入国际法委员会的工作方案。该代表强调，单方面强迫性措施对受影响人口的医疗和人道主义需求产生不利影响，干扰主权豁免规则。该代表认为，在某些情况下，这种措施违反了安全理事会的某些决议和国际法院的决定。该代表指出，所有会员国都有义务不承认这种非法措施，也不为维持这种措施造成的非法局势提供援助或协助。所有会员国也都有义务合作，通过合法手段结束这种局势。该代表邀请各代表团对该提案发表评论，以改进适用于单方面强迫性措施的法律框架。

90. 几个代表团支持将该提案列入特别委员会议程，指出单方面强迫性措施破坏《宪章》的原则和宗旨，特别是各国主权平等。一些代表团强调，单方面强迫性措施违反国际人权法，包括发展权、健康权和生命权，从而阻碍《2030年可持续发展议程》的实现。有代表团指出，在巴库举行的第18次不结盟国家元首和政府首脑会议最后文件以及77国集团和中国第43届部长级会议通过的宣言都谴责使用单方面强迫性措施，这两份文书均于2019年发布。也有代表团指出，只有安全理事会才有权实施制裁，单方面强迫性措施会妨碍安理会的效力。还有代表团指出，由于该提案直接涉及《联合国宪章》的适用，特别委员会是讨论该提案的适当论坛。这些代表团认为，拟议准则将补充关于单方面强迫性措施的现有国际法规则。

91. 一些代表团对该提案保留立场，并表示它们没有足够的时间审议其实质内容。有代表团表示，特别委员会不是处理双边争端的适当论坛。一些代表团还强调，特别委员会既不应重复联合国其他论坛开展的工作，也不应意图制定新的国际法。

92. 在全体工作组同次会议上，阿拉伯叙利亚共和国代表提出了一项列入新议题的提案，该提案载于题为“联合国会员国代表和本组织官员为独立行使与本组织有关的职能而需享有的特权和豁免”的工作文件(A/AC.182/L.155，原文照录于本报告附件三)。提案国代表团解释说，该工作文件旨在根据联合国框架确定范围和标准，以改善与东道国的关系，并使本组织能够确保遵守《宪章》、《联合国和美利坚合众国关于联合国总部的协定》和《维也纳外交关系公约》。提案国代表团特别提到《宪章》第一百零五条和第一百条第二项，并提议就《宪章》条款和其他相关文书的适用情况，特别是其中所载的争端解决机制，以及就会员国有关东道国的意见和经历，进行各种研究。提案国代表团还提到《联合国特权和豁免公约》的相关性，并强调所有会员国之间平等和不歧视的重要性。提案国代表团认为，该工作文件与东道国关系委员会的任务没有重复或抵触，而是可以加强与该委员会的关系，使每个委员会都能为提高对方的效力发挥促进作用。

93. 工作组在一般性交换意见期间提到该提案并进行讨论。几个代表团表示支持该提案，指出特别委员会有能力审查这一议题，而且该议题与《宪章》直接相关。有代表团提到，由于对某些代表和联合国官员施加的限制，本组织开展工作的能力最近受到阻碍。有代表团认为，特别委员会的任务和责任包括从法律角度审议可能违反《宪章》的行为。一些代表团感到遗憾的是，大会就该议题通过的建议

尚未付诸实施，并注意到可能影响有关人员人权的歧视性措施仍然存在。一些代表团还指出，这个问题不是双边问题，而是反映了某些系统性做法，涉及维护法治和本组织的整体利益。

94. 其他代表团要求给予更多时间审议该工作文件。有代表团认为，东道国关系委员会是审议该工作文件主题事项的适当论坛，并注意到该委员会正在积极处理手头的问题。在特别委员会提出双边问题是否适当也受到质疑。

附件一

《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：**(a)** 安全理事会根据第四十二条授权使用武力；**(b)** 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：**(a)** 先前发生过武力攻击；**(b)** 对武力攻击的反应是必要和相称的；**(c)** 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：

(→) 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，与国际和平与安全问题直接相关，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？

附件二

会员国在单方面强迫性措施方面的义务：关于预防、消除、尽量减少和纠正单方面强迫性措施不利影响的方式方法的准则

伊朗伊斯兰共和国的提案

单方面强迫性措施是非法措施，包括但不限于一个国家或国家集团强加的经济和政治措施，目的是强迫另一国家，使其在主权权利的行使方面屈从，从而确保其政策发生某种具体变化。这种非法措施属于治外法权，因为它们是由一个国家或国家集团发起的，并在有关国家或国家集团的领土或司法管辖区以外实施。实施这些措施的法律可能不仅对目标国家具有治外法权效力，而且还会对第三国产生治外法权效力，迫使后者也对目标国家实施单方面强迫性措施，若不遵守将招致严厉的单边惩罚。

近年来，所实施的单方面强迫性措施增加幅度前所未有，加剧程度令人震惊，从而造成经济困难和人类痛苦，剥夺了许多国家不可剥夺的基本权利，包括发展权。这些措施首先以平民的日常生活为目标，造成严重的人道主义影响。特别是，获得保健服务和救命药物的机会也受到严重影响，这相当于集体报复，因此，应根据人道主义法予以禁止，因为这种行动对各国人民的基本人权造成不利影响。

单方面强迫性措施无论是多么全面或精巧，都违反了《联合国宪章》、国际法和国际习惯法的基本原则和规范，都被视为国际不法行为。因此，所有会员国都有义务反对这些侵犯其贸易自由和主权的非法措施。在某些情况下，这些措施还违背了根据《宪章》第七章通过的安理会决议，甚至导致全世界各国因遵守决议而受到惩罚。这些措施在某些情况下违反了国际法院的临时措施，并危及国际和平与安全。

鉴于这种恶性和危险措施属于非法性质，可能会对国际法律秩序造成严重影响，并影响到第三国，联合国所有会员国都有义务不承认这种非法行为是合法的。各国还有义务不为维护这一不法行为所致情势提供帮助或者协助。所有会员国也都有义务进行合作，通过合法手段制止这种情势。

因此，考虑到单方面强迫性措施对多边主义、国际法、《宪章》、人权和发展权的严重不利影响，联合国宪章和加强联合国作用特别委员会认真对待安全理事会所处理的维护国际和平与安全事项，以准则的形式探讨如何预防、消除、尽量减少和纠正单方面强迫性措施的不利影响，刻不容缓。

该准则将详细阐述会员国在应对单方面强迫性措施方面的义务和承诺，并可作为路线图，协助各国预防、消除、尽量减少和纠正此类措施的不利影响。

以下内容可以作为委员会讨论和谈判的基础，并最终由大会在适当时候予以通过。

会员国在单方面强迫性措施方面的义务

关于预防、消除、尽量减少和纠正单方面强迫性措施不利影响的方式方法的准则

大会，

重申对《联合国宪章》的目标和原则的承诺，

回顾大会载有《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》的 1970 年 10 月 24 日第 2625(XXV)号决议，

重申载有《各国经济权利和义务宪章》的大会 1974 年 12 月 12 日第 3281(XXIX)号决议，其中指出，任何国家不得使用或鼓励使用经济、政治或任何其他措施，来强迫另一国家，使其在主权权利的行使方面屈从，

注意到国际关系中的单方面行为越来越多，包括单方面使用武力、威胁使用武力和单方面强迫性经济措施，

考虑到“单方面强迫性措施”是指一国采取的强迫性跨国措施(安全理事会根据《联合国宪章》第七章采取的措施除外)，包括以任何形式威胁或使用任何形式的压力，无论是军事、政治、司法还是经济压力，以迫使另一国改变政策，或强迫另一国采取违反国家主权平等和同意自由原则的任何与缔结协定或条约有关的行为，

认识到单方面行为可能对国际和平与安全构成威胁，

铭记自由贸易对国家发展和人民福祉的重要性，

重申其对人的基本权利，包括生命权、自由权、财产权和不受制于任意措施的权利的承诺，

强调人民享有体面生活水准权和发展权，

关切包括强迫性经济措施在内的单方面措施对享受人权和遵守国际人道主义法的负面影响，

谴责某些国家继续对其他国家使用单方面强迫性措施，妨碍接受国充分实现包括《联合国宪章》在内的主要国际法律文书规定的权利，

深表关切的是，在某些情况下，单方面强迫性措施违背了根据《联合国宪章》第七章通过的安全理事会决议，导致全世界各国因遵守安全理事会决议而受到惩罚，从而危及国际和平与安全。

兹通过以下条款：

关于预防、消除、尽量减少和纠正单方面强迫性措施不利影响的方式方法的准则

1. 各国应将任何国家诉诸“单方面强迫性措施”视为非法并使其承担国际责任。

2. 各国的国内法院和法庭不应承认因对其他国家实施单方面强迫性措施，包括单方面强迫性经济措施的国家法律、命令和条例而产生的任何外国判决，不使其生效或加以执行。

3. 国家和私人的财产和资产，包括银行账户、债券、房地产、领事和外交设施，不受因实施单方面强迫性措施而产生的冻结、没收或任何其他形式的没收或限制。任何时候都应遵守和保护各国的管辖豁免，使其不受实施单方面强迫性措施的影响。

4. 因实施单方面强迫性措施造成经济或经济损失的，其行动或请求对接受国造成这种损失的国家应主要承担赔偿责任和损害责任。

5. 各国应制定路线图，以减少国际贸易对本国货币的依赖，这些货币往往被用来实施单方面强迫性经济措施或维持某一特定国家对全球经济的货币霸权。

6. 各国应努力创建区域或其他形式的国家间金融机构，以加强其双边和多边金融关系，取代目前某些全球金融和发展机构的不公平做法和程序。

7. 任何人不得因国家的单方面强迫性行为、法律或政策而被剥夺自由或行动自由或受到任何其他形式的司法限制。法院和法庭应严格审查提交给它们的所
有文件和证据，以避免赋予单方面强迫性措施无端的司法效力。

8. 各国应将自然人逃避或规避单方面强迫性经济措施视为“政治”性质，因此不属于可引渡罪行。

9. 人道主义货物和商品，如食品、药品、农产品和动物产品的贸易，在任何情况下都不应受到任何形式的直接或间接强迫性经济措施的限制或受到制裁。因此，应消除对此类贸易的任何障碍，包括运输、金融交易、货币转让或信用证单据的障碍。

10. 物质或非物质文化财产、文化活动、艺术和体育产生的收入、海外工作人员的收入、与外交使团运作有关的资源、对国际组织的捐款、与学生和学术活动有关的资金以及其他类似性质的活动，在任何时候都不应受到任何单方面强迫性经济措施或影响其顺利运作的任何形式的限制的影响或中断，即使是暂时的影响或中断。

11. 任何对一国全体民众产生不利影响、阻碍该国民众的人道主义需要或阻碍该国民众充分享有基本人权，包括国际人权文书规定的基本经济、社会和文化权利的单方面强迫性经济措施，都应被视为严重违反国际法和国际犯罪行为。

12. 发生自然灾害和其他灾害时的实物或现金人道主义援助不受任何直接或间接限制。

13. 鼓励各国通过法律法规来执行本指南规定的措施。

附件三

联合国会员国代表和本组织官员为独立行使与本组织有关的职能而需享有的特权和豁免

阿拉伯叙利亚共和国提交的工作文件

1. 根据 1975 年 12 月 15 日大会第 3499(XXX)号决议规定的任务，联合国宪章和加强联合国作用特别委员会应审议各国政府为加强联合国实现其宗旨的能力而提出的任何新的具体建议。
2. 在履行这项任务时，特别委员会必须开展协助提出建议的工作，以便澄清关于适用《宪章》第一百零五条的具体细节，该条规定，联合国在每一会员国领土内，应享有实现其宗旨所必需的特权及豁免，联合国会员国代表及本组织官员也应同样享有独立行使与本组织有关的职能所必需的特权及豁免。
3. 此外，东道国政府对拥有某些国籍的联合国人员实施限制性措施，构成对这些人员国际性质的侵害，明显违反《宪章》第一百条第二项。无需赘言，除纽约总部东道国政府外，联合国总部任何其他东道国政府都没有采取这种非法行动。
4. 鉴于联合国纽约总部东道国政府的行为严重倒退，而且史无前例地违反了《联合国总部协定》，这项工作变得日益重要，因为显而易见，东道国政府近年来一直对某些会员国代表和拥有这些国家国籍的联合国人员实施惩罚性和报复性政策。伊朗伊斯兰共和国、朝鲜民主主义人民共和国、古巴、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、俄罗斯联邦和阿拉伯叙利亚共和国的高级官员和代表尤其经历了这些倒退。这些违规行为包括但不限于各种不公正和不合逻辑的程序，这些程序涉及实施限制和不切实际的标准，而且(或者)甚至拒绝向其中一些国家的代表及家人发放美国入境签证，实施行动限制和旅行限制，以及对银行开户施加限制。事实上，东道国政府违规的程度最近已上升到拒绝向代表其中一些国家出席联合国高级别会议的高级官员提供外交便利和保护。
5. 东道国政府最近开始实施各种非法和无理措施，以提高限制级别，并对某些会员国的代表施加更大压力。纽约联合国共同体知道，这些限制性和惩罚性措施背后的真正动机在于东道国政府与受这些措施制约的驻联合国代表所属各国政府存在双边政治分歧。然而，这些措施、特别是限制行动和拒发入境签证或对发放签证施加不合理限制条件与标准等方面的措施，对某些会员国的代表造成了个人和家庭层面的人道主义后果。遗憾的是，秘书处尚未找到确保遵守《联合国总部协定》的真正办法，而这需要签署协定的各方秉持善意和诚意。
6. 因此，特别委员会在以下方面发挥着重要作用并负有重要责任：积极促进从法律角度分析与执行《联合国总部协定》规定有关的事项，确保维护会员国和联合国所有国籍工作人员的利益，不得歧视，也不得将问题政治化。在这方面，必须参考《联合国总部协定》第 27 和 28 节，其中强调指出必须坚持执行《协定》，以确保联合国不受限制或阻碍地有效执行其目标和行动。

7. 《联合国总部协定》第 11 节和第 12 节还规定，美国联邦、州或地方当局不得对代表或官员往返总部地区设置任何障碍。无论第 11 节所指人员所代表的政府与美国政府之间的关系如何，均应适用本节的规定。此外，《协定》第 13 节规定，东道国政府应尽快向会员国官员和代表发放所需入境签证，对官员往返总部地区的任何限制都应通过秘书长与有关国家协商完成。

8. 最后，由于秘书长是代表联合国总部工作人员利益的最高人格，并在解决与法律文书、特别是与《联合国总部协定》的解释或适用有关的任何分歧方面发挥主要作用，因此秘书长应直接参与在解决东道国政府与受影响的会员国代表或受影响的某些国籍的联合国工作人员之间未决问题的框架内进行的任何正式和非正式讨论和谈判。

9. 联合国宪章和加强联合国作用特别委员会应在法律层面发挥更积极的作用，审查如何有效执行大会第 2819(XXVI)号决议所设东道国关系委员会报告中提出的各项建议。这些报告根据《联合国总部协定》、大会 1946 年 2 月 13 日通过的《联合国特权和豁免公约》及一般国际法，定期评估东道国政府履行对联合国及其特派团和特派团人员责任和义务的情况。

10. 联合国宪章和加强联合国作用特别委员会既可以直接也可以设立临时附属机构对上述情况进行研究。

11. 鉴于上述情况，特别委员会不妨提出下列建议：

(a) 全体工作组在题为“联合国会员国代表和本组织官员享有的特权和豁免”专题下采取下列步骤，该专题将在特别委员会关于和平解决国家间争端问题议程下进行审议：

(一) 就《宪章》第一百零五条的适用情况进行法律研究，该条涉及实现联合国宗旨所需享有的特权和豁免问题。

(二) 进行一项紧急研究，以确定如何诉诸《联合国总部协定》第 21 节，该节规定了秘书长在解决因适用和解释协定各节和条款而产生的争端方面的权限和任务，无论是选择仲裁还是选择请国际法院提供咨询意见以解决争端。

(三) 进行一项研究，以确定诉诸《联合国特权和豁免公约》第 30 节的可能性。本节位于第八条“争端解决”之下，明确阐明了国际法院在解决涉及《公约》解释或适用的争端方面的咨询作用。

(四) 请会员国就其常驻代表团和代表在联合国总部东道国可能面临的问题和复杂情况发表意见。这些观点和评估应纳入官方报告，其中还应包括联合国总部东道国政府最佳做法方面的明确信息和评估。秘书处可在特别委员会届会开始时提交一份载有会员国意见的报告，这将对全体工作组正在开展的研究起到促进作用；

(b) 根据这些研究和讨论，并考虑到下文转载的拟议准则，全体工作组将向特别委员会提出建议，以期得到委员会核准，并在特别委员会提交大会的报告中转递这些建议供大会审议；

(c) 随后，联合国宪章和加强联合国作用特别委员会将审议如何执行大会核准的关于这些事项的建议。

12. 为澄清起见，这一进程的目的应是确保遵守相关法律文本和工具的适用，制止任何东道国政府可能施加的一切歧视性限制和程序，确保东道国政府遵守符合所有常驻团代表之间公正和平等精神的统一标准，不得有任何歧视或例外，铭记任何联合国总部东道国政府的做法都必须避免政治化，不得实施惩罚性程序或对等程序，更重要的是，这些做法不受东道国政府和任何会员国政府间政治关系性质和程度的影响。

联合国会员国代表和本组织官员为独立行使与本组织有关的职能而需享有的特权和豁免准则

大会，

回顾《联合国宪章》关于联合国会员国和本组织官员独立为行使与本组织有关的职能而必需的特权和豁免的规定，特别是《宪章》第一百零五条，

又回顾大会 1946 年 2 月 13 日通过的《联合国特权和豁免公约》、1947 年 10 月 31 日大会通过的《联合国和美利坚合众国关于联合国总部的协定》(《联合国总部协定》)及《维也纳外交关系公约》，

认识到联合国宪章和加强联合国作用特别委员会在提高联合国实现其宗旨的能力方面的作用，

铭记大会第 2819(XXVI)号决议所设东道国关系委员会在最新报告中提出的各项建议，¹

认真并关切地考虑到联合国纽约总部东道国政府的行为不断严重倒退，愈益升级，而且史无前例地违反了《联合国总部协定》，

强调任何联合国总部东道国政府的做法必须避免政治化，避免实施惩罚性或不对等程序，更重要的是，这些做法不应受到东道国政府与任何其他会员国政府间政治关系性质和程度的影响，

回顾主管法律事务副秘书长兼联合国法律顾问在 2019 年 10 月 15 日第 295 次会议上向东道国关系委员会所作发言，特别是其中申明了秘书长的坚定立场，即在给予纽约常驻联合国代表团待遇方面不存在实施对等措施的空间。²

¹ A/74/26。

² A/AC.154/415。

强调秘书长在以下方面的重要作用和责任：根据《联合国总部协定》和所有其他现有法律案文和文书的规定，为结束将与东道国关系问题政治化的做法，寻找并实施根本解决办法。

又强调需要根据《宪章》制定办法和机制，确保东道国履行对《联合国总部协定》的承诺，并赋予秘书处采取干预措施保卫其工作人员和特定国家常驻代表团的能力，

考虑到在执行《联合国特权和豁免公约》第八条“争端解决”第 30 节方面没有清晰规定，而且缺乏远见，

又考虑到不结盟国家运动最近于 2019 年 10 月 25 日和 26 日在阿塞拜疆共和国举行的峰会上采取的立场和作出的相关决定，其间国家元首和政府首脑决定在纽约与联合国广大会员国开展协商，以期向大会提交一份简短而注重行动的决议草案，要求根据相关总部协定和《维也纳外交关系公约》履行东道国义务，

通过下列准则：

联合国会员国代表和本组织官员为独立行使与本组织有关的职能而需享有的特权和豁免准则

1. 应通过重新审议甄选会员国参加东道国关系委员会的程序来加强委员会的作用和效力，以确保公平地域分配，并确保会员国、特别是受东道国政府施加的程序、限制措施和歧视性待遇影响的会员国有足够的代表性。

2. 应审议东道国关系委员会所遵循的工作方法的有效性，并审议确保委员会所提建议得到执行的现有法律文书。

3. 应强调秘书长在解决遭受东道国政府施加的负面、歧视性和惩罚性待遇及限制措施的会员国关切方面的重要作用，秘书长应考虑实施现有备选方案，以确保公平、公正地适用《联合国特权和豁免公约》、《联合国总部协定》、国际法相关原则和《维也纳外交关系公约》。

4. 东道国政府应遵守《联合国总部协定》的条款，以确保会员国代表和本组织工作人员履行其职能，并为提高联合国实现其宗旨的能力作出贡献。

5. 应建立定期监测和评价机制，通过收集和审议会员国关于其常驻联合国总部代表团和代表在东道国面临的问题和复杂情况的报告来开展工作。这些报告应包括联合国总部东道国政府最佳做法方面的明确信息和评估。

6. 应通过建立解决会员国所提与东道国关系问题的监测和评价机制，使秘书处在确保东道国履行对《联合国总部协定》承诺方面的作用得到加强。

7. 可请秘书长编写一份关于联合国与总部东道国政府之间关系状况的年度报告，其中可包括联合国会员国自愿提供的信息，以及秘书处关于东道国遵守《联合国特权和豁免公约》和《联合国总部协定》规定的程度和这方面最佳做法的评估。

8. 应采取具体步骤，使大会能够进行协商，以便提供必要的法律文书，帮助确保联合国会员国和本组织官员为独立行使与本组织有关的职能而必需的特权和豁免得到尊重。

20-03273 (C) 190320 270320

