



## 联合国宪章和加强联合国作用 特别委员会

2024年2月20日至28日

### 报告草稿

报告员：格洛丽亚·达克瓦克女士(尼日利亚)

## 五. 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

- 在特别委员会2月20日第308次和第309次会议进行一般性意见交流期间，若干代表团谈到特别委员会工作方法问题。全体工作组2月23日第3次会议审议了这个问题。
- 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。多个代表团还强调，特别委员会可为振兴和加强联合国作出贡献，并对审查联合国当前改革进程中的法律事项作出贡献。
- 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78/111号决议第3(e)段)。一些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。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的工作重叠，确保不将委员会用作提出双边关切问题的论坛。代表团鼓励进一步努力精简并合理安排特别委员会的工作，以提高效率和产出，包括重新检视毫无进展的提案。
- 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。有意见认为，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。

5. 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，有代表团鼓励各代表团积极参与讨论特别委员会面前的现有项目和新提案。

6. 一些代表团认为，特别委员会收到的几项提案不值得进一步审议，因为它们要么与《宪章》规定的联合国主要机构的作用重复或不一致，要么是经过了几年的长时间讨论却仍未达成共识。一些代表团还呼吁，为了安排优先次序并更好地利用资源，应根据议程项目的适切性、目标和达成共识的可能性对其进行筛选。

## B. 确定新主题

7. 在特别委员会 2 月 20 日第 308 次和第 309 次会议进行一般性意见交流期间以及在全体工作组 2 月 23 日第 3 次会议上，审议了确定新主题的问题。

8. 在一般性意见交流期间，若干代表团指出，特别委员会可促成审查与本组织及其机关的改革和振兴有关的法律事项，包括与大会和安全理事会的作用和特权有关的问题。有意见认为，新主题有助于为改进《宪章》的执行和加强本组织提供途径，因此敦促各代表团灵活地将新主题列入特别委员会的议程。其他代表团强调提案必须切合实际，不带政治色彩，不得重复联合国其他方面的工作，必须确保分配给特别委员会的时间和资源得到切实高效的利用，并应根据能否就达成一致来决定是否予以审议。

9. 在一般性意见交流期间以及在工作组会议上，墨西哥代表回顾了墨西哥代表团关于一项新主题的进一步订正提案，该订正提案载于提交 2023 届会议的题为“结合《联合国宪章》第五十一条与第二条第四项的相互关系讨论第五十一条的适用”的工作文件。该代表团解释说，订正提案旨在为所有会员国之间的法律和技术讨论打造专门空间，交流最近对解释和适用《宪章》第二条第四项和第五十一条有影响的做法。该代表团强调，此提案的目的不是对根据第五十一条提交安全理事会的具体案件、局势或来文进行分析，而应包括审议程序问题，包括援引这些条款的来文所含内容，以及确保来文的透明度和公开性，这与本组织全体会员国都有关。该代表团指出，自从向特别委员会首次提出该提案以来，援引第五十一条并提交安理会的信函数目有所增加，包括在 2024 年的头几个月。

10. 提案国代表团还澄清说，提案不存在与联合国其他机关工作重复或相抵触的问题。该代表团指出，安全理事会对收到的来文采取具体问题具体分析的做法，这种方式有别于该提案拟议的将所有会员国包括在内的广泛技术性讨论。提案国代表团感谢所有表示支持订正提案或对其发表评论的代表团，并表示愿意在必要时修订案文。

11. 在工作组辩论期间，多个代表团表示支持墨西哥提出的订正工作文件，并强调审议这一专题的重要性，特别是鉴于最近发生的事件。有代表团指出该提案涉及有关国际和平与安全的重要问题以及《联合国宪章》第二条第四项和第五十一条的解释范围问题。若干代表团认为特别委员会是解决提案所提议题的适当论坛，因为它涉及特别委员会任务范围内的一个事项，所有会员国都对此感兴趣。这些代表团进一步指出，以阿里亚模式会议等其他形式进行的类似讨论有一些程序上的限制。有意见认为该提案涉及对加强以规则为基础的国际体系和法治至关重要的问题。有代表团指出，该提案提出了许多重要问题，包括如何提高援用《宪章》第五十一条时的透明度和公开程度。还有代表团指出，该文件包括一些具体方面，可作为有益的指导。有代表团回顾，该提案并不是要开发一种产品，而是要为讨论这些问题提供一个背景，以改善有关来文的获取途径，这符合会员国和整个国际社会的利益。

12. 一些代表团再次对该提案表示怀疑，并质疑该提案是否属于特别委员会的任务范围以及委员会是否是解决所提事项的适当论坛。有代表团强调，会员国在行使自卫权方面采取行动时有义务立即向安全理事会报告，并强调安理会仍然是处理和平与安全问题的主要机构。一些代表团指出，联合国系统其他部门更适合讨论所提事项，而且本组织内其他方面正在作出努力，例如召开阿里亚模式会议，文件和其他程序问题非正式工作组开展工作等，该提案与这些努力有重复。提案国代表团则指出，在阿里亚模式会议范围内讨论这一主题仍属非正式的意见交流，没有记录，并指出就这一主题进行有意义的意见交流机会有限。

13. 在同次会议上，工作组审议了古巴代表团在特别委员会 2019 年届会上口头提出、内容涉及列入一个关于大会在本组织的作用的新项目(见 [A/74/33](#)，第 88 至 89 段)。提案国代表团表示，它将继续进行双边协商，以期在委员会下一届会议上提出书面提案。没有代表团对该提案发表评论。

14. 在工作组第 3 次会议上，伊朗伊斯兰共和国代表回顾了伊朗代表团介绍了其提案的进一步修订版，即拟列入一个题为“会员国在单方面强制性措施方面的义务：关于预防、消除、尽量减少和纠正单方面强制性措施不利影响的方式方法的准则”的新主题([A/AC.182/L.165](#))，并强调了其中对该提案的一些修改。提案国代表团强调，单方面强制性措施蔑视国际法治，侵犯发展权，从而导致侵犯基本人权，而且侵犯各国的贸易自由和主权。为此，《宪章》中的任何内容都不能解释为授权采取单方面强制性措施，因此应将这些措施视为国际非法行为。提案国代表团重申，单方面强制性措施对受影响人口的人道主义需求，特别是对最脆弱群体的需求产生了不利影响，并重申虽然各种制裁制度均设有人道主义例外，但这些例外的实际效率值得怀疑。提案国代表团重申愿与其他代表团合作，努力改进该提案。

15. 在一般性意见交流期间以及在工作组会议上，多个代表团支持将该提案列入特别委员会议程，指出单方面强制性措施属于非法行为，具有惩罚性质，直接违反国际法，破坏《宪章》的原则和宗旨。有代表团认为该提案具有法律影

响和实际影响，值得认真审议。有代表团强调指出单方面强制性措施的不利影响，并强调这些措施往往影响的是弱势群体。一些代表团认为，单方面强制性措施损害了目标国家人权的享受和可持续发展。

16. 若干代表团对该提案表示怀疑。有代表团认为该提案带有政治色彩，鉴于会员国对其中提出的法律问题意见不一，在特别委员会达成共识的可能性很小。若干代表团认为在联合国制裁以外采取制裁措施是实现外交政策目标以及恢复和平与安全的合法手段。一些代表团认为，制裁行之有效，所针对的目标非常明确，不针对一般民众，并认为现有制裁制度已设置若干人道主义例外。一些代表团质疑，“单方面强制性措施”并非法律上的正确用语。有代表团指出，一些国家的代表团支持该提案，但这些国家自己也采取了联合国制裁以外的制裁措施。

17. 在工作组第 3 次会议上，阿拉伯叙利亚共和国代表提到该国代表团在 2020 年提出的一项关于列入新主题的提案，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(见 [A/75/33](#)，附件三)。提案国代表团重申该工作文件的目的是促进对与执行《宪章》有关的未决问题进行法律分析，特别提及的是第一百条第二项和第一百零五条以及《联合国和美利坚合众国关于联合国总部的协定》。提案国代表团指出，该工作文件的目的不是处理双边问题，而是处理与联合国会员国代表和本组织官员享有的特权和豁免有关的更加一般性的法律问题。提案国代表团还强调，审议任何旨在加强联合国实现其宗旨的能力和协助澄清如何适用《宪章》有关规定的提案都属于特别委员会的任务范围。提案国代表团强调，本组织应享有实现其宗旨所需的特权和豁免，各代表和联合国官员应该能够为实现本组织宗旨而自由履行职务。提案国代表团再次重申希望继续将该工作文件作为特别委员会的议程项目。

18. 工作组在一般性交流意见期间提及该提案并进行了讨论。多个代表团表示支持该提案，重申认为特别委员会有能力审查这一主题，而且该主题与《宪章》条款直接相关。还有代表团指出，这与东道国关系委员会的工作没有重复，后者处理更加具体的个案，而该提案涉及的系统性法律问题也影响到其他工作地点。有一种意见认为，就会员国的经验进行讨论可能会有帮助，确定可适用于本组织与各区域东道国之间关系的标准，也是值得的。

19. 一些代表团表示不能支持该提案。这些代表团重申，尽管该提案具有法律性质，但东道国关系委员会是审议该工作文件专题的适当论坛。这些代表团还指出，东道国关系委员会仍在积极处理手头的问题。因此，一些代表团认为该提案重复了其他方面正在进行的工作。一些代表团还鼓励受影响国家直接向东道国提出任何现有的双边问题。

20. 在一般性交换意见期间和工作组会议上，俄罗斯联邦代表介绍了白俄罗斯、多民族玻利维亚国、中国、朝鲜民主主义人民共和国、赤道几内亚、伊朗伊斯兰共和国、马里、尼加拉瓜、俄罗斯联邦、圣文森特和格林纳丁斯、阿拉伯叙利亚共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国提交的关于一项新主题的提案，载

于题为“促进非政府组织更多参与联合国工作的倡议对《联合国宪章》宗旨和原则的挑战”的工作文件(A/AC.182/L.164)。一个提案国代表团指出，虽然非政府组织已经参与联合国的有关会议和进程，但民间社会的地域代表性还不够多样化，发达国家的非政府组织有更多的机会参与联合国的活动。该代表团指出，造成这种不平等的原因是，与发展中国家的非政府组织相比，发达国家的非政府组织拥有更多的资源，更容易获得技术和专门知识。这种情况加剧了发达国家和发展中国家之间的不平等，从而对《联合国宪章》所载的宗旨和原则产生了不利影响。一个提案国指出，发达国家非政府组织占据主流，使它们能够将联合国机构的关注点转向西方国家优先考虑的问题。该提案国进一步解释说，有必要实施程序改革，以确保非政府组织的公平和平等地域代表性，并建立一种机制，追究非政府组织滥用联合国程序的责任。

21. 在一般性交换意见期间和工作组会议上，若干代表团支持将该提案列入特别委员会议程，并指出非政府组织具有平等地域代表性的重要性。这些代表团强调，必须维护《联合国宪章》所载的原则。还有代表团指出，该提案并不是要限制或排除非政府组织参与联合国，而是试图保护联合国的政府间性质。

22. 一些代表团表示不能支持这一提案，甚至反对这一提案。有代表团指出，独立的民间社会组织在协助联合国实现其宗旨方面发挥了重要作用，应进一步加强非政府组织的参与，从而确保所有区域的非政府组织平等参与。一些代表团指出，民间社会的参与带来了新的视角，并改进了联合国的工作成果。一些代表团指出，非政府组织的参与并没有扩大不平等，而是减少了不平等现象，同时为最弱势群体提供了发言权，从而有助于保护人权和追究政府的责任。这些代表团还回顾，“我们的共同议程”报告要求民间社会的所有组成部分进一步直接参与联合国活动的支柱。

23. 一些代表团同意，如提案所述，非政府组织参与联合国工作的情况并不平衡，但提出了解决这一问题的不同方法。一些代表团指出，民间社会组织在促进国家与其公民之间的对话方面发挥了重要作用，使人们关注国家层面的重要问题，从而有助于确保问责制。有代表团认为，应鼓励民间社会组织的参与，包括通过消除发展中国家非政府组织的程序障碍。同时，一些代表团认为，与非政府组织参与有关的所有问题均应在非政府组织委员会审议。另有代表团表示，民间社会组织无权向任何主权国家追究其对本国事务的责任，并强调有必要理顺非政府组织的职能。