



联合国宪章和加强联合国作用特别委员会

2023 年 2 月 21 日至 3 月 1 日

确定新主题

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

墨西哥提交的工作文件进一步订正稿

一. 目标

- 为联合国所有会员国创设一个空间，结合《联合国宪章》第五十一条与第二条第四项的相互关系，对第五十一条进行法律讨论，使各国能够交流，从而更清楚地了解会员国就自卫权的运用、范围和限制所持立场，以期在联合国正式结构内创设空间，作为所有会员国在这方面所持意见的资料库。
- 让这一法律讨论考虑到近期按照《宪章》第五十一条提交报告的做法，特别是有关非国家行为体的报告，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，但不审查具体案例。
- 讨论与根据第五十一条提交的报告有关的实质性、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，并促进加强大会和安全理事会之间的关系。

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，墨西哥在大会第七十三届和第七十四届会议上提请委员会注意，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，特别是与反恐怖主义行动有关的信件。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. 上述报告指出，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拉共体联合声明，指出：

“我们表示关切地注意到，一些国家为在反恐怖主义背景下诉诸武力，根据《宪章》第五十一条向安全理事会提交的信件数量有所增加，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》的规定而使用武力的做法不仅是非法的，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。在该次会议上达成了普遍共识，认为该专题具有特殊意义，且适于采取措施确保该专题在联合国内得到充分审议。

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，供特别委员会第 2020 年届会审议。

6. 特别委员会完全承认，安全理事会是根据《宪章》第五十一条随时采取其所认为必要的行动维护或恢复国际和平与安全的联合国主管机关。

6 之二. 此外，通过墨西哥于 2021 年 2 月 24 日召开的主题为“维护《联合国宪章》的集体安全制度：国际法中的武力使用、非国家行为体和正当自卫”的“阿里亚办法”会议，¹ 各代表团普遍强调了就《宪章》第五十一条的解释及其对单独和集体安全制度的直接影响举行对话的重要性。这是一次有时间方面限制的非正式会议，会议的讨论情况和参加者数量都再次表明需要有一个适当的论坛，以公开和透明的方式就这些问题进行普遍、专门和有重点的讨论。

7. 因此，这一讨论的目的仅为更清楚地了解各会员国就自卫权的运用、范围和限制问题持有的法律立场，重点是近期做法以及未来可能出现的涉及非国家行为体的其他情形，但不审查具体案例，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。

8. 根据 1975 年 12 月 15 日第 3499(XXX)号决议确定并在 2021 年 12 月 9 日第 76/115 号决议中重申的任务，这种做法将促进大会和安全理事会之间的关系，加强本组织的作用。

¹ 见安全理事会“阿里亚办法”会议的主席摘要(A/75/993-S/2021/247，附件)。

三. 应审议的问题

9. 《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。”

10. 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。

11. 《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。

12. 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。

13. 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，声称是为了应对或在最极端的情况下防止非国家行为体特别是恐怖主义团体的武装袭击。

14. 因此，目的是讨论在援引《宪章》第五十一条的所有情况中上述义务的法律范围，并确定会员国之间的讨论内容，同时考虑到对《宪章》相关条款的宽泛解释和在反恐怖主义背景下的解释，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应包括哪些信息？

(二) 根据第五十一条提交的报告预期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长？

(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) 鉴于使用武力的严重性和这些情况对所有会员国的重要性，安全理事会定期讨论、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) 安全理事会在收到根据第五十一条提交的报告后，如果没有采取行动，如何解释这样的决定或缄默？

(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？

15. 将请秘书处记录会员国在特别委员会讨论中表达的所有意见，以便汇编这方面的资料库。

15 之二. 该专题一旦列入特别委员会的实质性议程，将由委员会每两年审查一次。

16. 本提案在特别委员会实质性议程中得到充分审议后，特别委员会即可决定结束审议，并在其认为适当时重新审议提案。
