
第六部分

审议《宪章》第六章的条款

目录

	页次
介绍性说明	245
一. 将争端或情势提交安全理事会.....	246
说明	246
A. 由各国提交的事项	246
B. 由秘书长提交的事项	248
C. 由大会提交的事项	248
二. 争端调查和实况调查	249
说明	249
A. 安全理事会访问团	249
B. 秘书长的调查和实况调查职能	251
C. 安全理事会承认的调查职能的其他实例	256
三. 安全理事会关于和平解决争端的决定.....	258
说明	258
A. 安全理事会关于专题问题的决定	259
B. 安全理事会针对具体国家和区域局势的建议	260
C. 请秘书长参与安理会和平解决争端工作的决定	263
D. 涉及区域安排或机构的决定	264
四. 关于《宪章》第六章条款的解释或适用问题的讨论.....	265
说明	265
A. 根据《宪章》第三十三条提及和平解决手段	265
B. 《宪章》第六章所作规定较之第七章所作规定的意义.....	270
C. 秘书长为和平解决争端援用《宪章》第九十九条.....	270

介绍性说明

本《补编》第六部分涉及安全理事会在《联合国宪章》第六章(第三十三至三十八条)以及第十一和九十九条框架内和平解决争端方面的惯例。本部分分为四节。

第一节说明在本文件所述期间各国如何根据《宪章》第三十五条将争端或情势提请安全理事会注意。本节还调查大会和秘书长根据第十一条第三项和第九十九条分别提请安理会注意有可能威胁到维持国际和平与安全的情势的惯例。第二节介绍安全理事会和其他机构、包括安理会访问团开展的可能被视为属于第三十四条范围的调查和实况调查活动。第三节概述了安理会在和平解决争端方面所作的决定，具体说明安理会对冲突各方的建议及其对秘书长和平解决争端努力的支持。第四节介绍关于解释或适用《宪章》第六章和第九十九条规定的合宪问题讨论。

第六部分不以详尽无遗的方式讨论安理会在和平解决争端方面的惯例，而是侧重于提供特定资料，重点说明在安理会的决定和审议中对第六章规定的解释和适用。根据第七章授权的联合国外地特派团开展的和平解决争端的行动在第七和十部分的相关章节中述及。第八部分介绍安理会与各区域安排或机构在和平解决争端方面所作的联合努力或平行努力。

如第一节所述，2019年期间，会员国提请安理会注意各种事项，其中一些事项是安理会以前没有处理过的。针对一个会员国的来信，安理会在题为“委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势”的新项目和题为“2014年4月13日俄罗斯联邦常驻联合国代表给安全理事会主席的信(S/2014/264)”的项目下举行了两次公开会议。安理会成员还应一个会员国的书面请求，在非正式磋商中讨论了印度-巴基斯坦问题。秘书长继续提请安理会注意其议程之上正在恶化的局势，包括马里、阿拉伯叙利亚共和国和也门的冲突。

如第二节所述，2019年，安理会派出了五个访问团：一个前往科特迪瓦和几内亚比绍；一个前往布基纳法索和马里；一个前往伊拉克和科威特；一个前往哥伦比亚；一个前往埃塞俄比亚和南苏丹。安理会确认并审议了在中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、马里、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国局势方面秘书长所承担的调查职能以及联合国人权事务高级专员和人权理事会所开展的工作。

如第三节所述，安理会强调和平解决争端的重要性及其与解决冲突根源的密切关联，强调将受影响群体纳入和平进程以及确保正义和问责的重要性。安理会呼吁各方停止敌对行动，尊重停火；确保全面加速执行和平协议；参与和平且包容各方的政治对话、和解和选举；通过对话解决长期悬而未决的争端。安理会肯定秘书长及其特别代表和特使为支持制止暴力冲突、实现和平与和解进程以及解决未决争端的努力所作的斡旋。

如第四节所述，2019年期间，安理会重点讨论了下列议题：加大利用和平手段解决争端的重要性和必要性，特别强调预防冲突、调解与和解的作用以及妇女和青年切实参与和平进程和决策；《宪章》第六章所作规定较之第七章所作规定在联合国维持和平行动和特别政治任务中的意义；秘书长及其特使和特别代表通过斡旋帮助和平解决争端的作用。

一. 将争端或情势提交安全理事会

第十一条

……

三. 大会对于足以危及国际和平与安全之情势，得提请安全理事会注意。

第三十五条

一. 联合国任何会员国得将属于第三十四条所指之性质之任何争端或情势，提请安全理事会或大会注意。

二. 非联合国会员国之国家如为任何争端之当事国时，经预先声明就该争端而言接受本宪章所规定和平解决之义务后，得将该项争端，提请大会或安全理事会注意。

三. 大会关于按照本条所提请注意事项之进行步骤，应遵守第十一条及第十二条之规定。

第九十九条

秘书长得将其所认为可能威胁国际和平及安全之任何事件，提请安全理事会注意。

说明

在《联合国宪章》的框架内，第三十五条第一项和第二项通常被视为会员国和非联合国会员国的国家可将争端提交安全理事会的依据。根据第十一条第三项和第九十九条，大会和秘书长也可分别提请安理会注意足以危及国际和平与安全之维持的情势。

下文三个分节介绍安理会在这方面的惯例。A分节概述各国根据第三十五条向安理会提交争端或情势的情况。B和C分节涉及秘书长和大会分别向安理会提交的可能危及国际和平与安全的事项。

2019年，安理会根据美国的信函，在题为“委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势”的新项目下召开会议。安理会成员还根据巴基斯坦的信函，就印度-巴基斯坦问题进行了磋商。

在本文件所述期间，非联合国会员国的国家未提请安理会注意任何争端或情势。大会和秘书长都没有明确地向安理会提交任何可能危及国际和平与安全的事项。

A. 由各国提交的事项

在本文件所述期间，受影响的个别会员国和会员国集团或有关会员国根据《宪章》第三十五条第一项将某些情势提交安理会。其中大多数是在没有明确提及第三十五条的情况下提交安理会的。有两封会员国的信函明确提及第三十五条：一封来自塞浦路斯，¹ 涉及瓦罗沙市的地位；一封来自卡塔尔，² 涉及卡塔尔和巴林的一起空域事件。

如表1所示，安理会根据提交安理会主席的信函召开了两次会议。美利坚合众国常驻联合国代表团临时代办于2019年1月24日致函安理会主席，³ 转递美洲国家组织常设理事会2019年1月10日CP/RES.1117(2200/19)号决议，以及美洲国家组织大会于2018年6月5日通过的AG/RES.2929(XLVIII-O/18)号决议。此二决议均涉及委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势。安理会根据该函，于2019年1月26日在题为“委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势”的项目下，召开了一次会议。⁴ 会议开始时，经程序表决通过了临时议程。⁵ 2019年，安理会在该项目下又举行了三次会议。⁶

乌克兰议会通过一项关于“乌克兰语作为国家语言运作”的法律后，俄罗斯联邦常驻联合国代表于2019年5月17日致函安理会主席。⁷ 应俄罗斯联邦在函中提出的请求，安理会于2019年5月20日召开了一次会议。俄罗斯联邦常驻联合国代表在函中申明，该法律违反了安理会第2202(2015)号决议核可的“执行明斯克协议的一揽子措施”的精神和文字。会议临时议程未获通过，表决后不久休会。⁸

¹ S/2019/815。

² S/2019/121。

³ S/2019/80。

⁴ 见 S/PV.8452。

⁵ 关于议程通过情况的更多信息，见第二部分，第二节。

⁶ 见 S/PV.8472、S/PV.8476 和 S/PV.8506。

⁷ S/2019/408。

⁸ 见 S/PV.8529。

应巴基斯坦的书面请求，安理会成员还举行了一次非正式全体磋商。巴基斯坦常驻联合国代表于 2019 年 8 月 13 日致函安理会主席，⁹ 转递巴基斯坦

外交部长的信，提请安理会注意“被占领的查谟和克什米尔”最近的事态发展。部长在信中请求安理会在题为“印度-巴基斯坦问题”的项目下召开一次紧急会议，审议“印度最近采取的侵略行动”造成的局势，这些行动“对国际和平与安全构成威胁”。

⁹ S/2019/654。另见巴基斯坦代表随后分别于 2019 年 8 月 22 日(S/2019/679)、2019 年 9 月 21 日(S/2019/766)和 2019 年 11 月 4 日(S/2019/860)所致信函。

表 1

2019 年提请安理会注意争端或局势、致使安理会召开会议和(或)非正式全体磋商的信函

信函	请求安全理事会采取的行动	会议记录和日期
委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势		
2019 年 1 月 24 日美利坚合众国常驻联合国代表团临时代办给安全理事会主席的信(S/2019/80)		S/PV.8452 2019 年 1 月 26 日
2014 年 4 月 13 日俄罗斯联邦常驻联合国代表给安全理事会主席的信(S/2014/264)		
2019 年 5 月 17 日俄罗斯联邦常驻联合国代表给安全理事会主席的信(S/2019/408)	请安理会主席安排于 2019 年 5 月 20 日下午 3 时在安理会会议厅举行通报会，讨论题为“2014 年 4 月 13 日俄罗斯联邦常驻联合国代表给安全理事会主席的信(S/2014/264)”的项目	S/PV.8529 2019 年 5 月 20 日 ^a
印度-巴基斯坦问题		
2019 年 8 月 13 日巴基斯坦常驻联合国代表给安全理事会主席的信(S/2019/654)	在题为“印度-巴基斯坦问题”的项目下召开一次紧急会议，审议印度最近采取的侵略行动造成的局势，并根据安理会暂行议事规则第 37 条，允许巴基斯坦政府的一名代表参加会议	非正式全体磋商 2019 年 8 月 16 日 ^b

^a 会议虽然召开，但是议程未获通过。

^b A/74/2，第 72 段。

会员国还函请安理会注意安理会未处理的其他事项，但安理会未因此召开会议。例如，卡塔尔常驻联合国代表于 2019 年 2 月 7 日致函，¹⁰ 告知安理会巴林空军的一架飞机于 2018 年 12 月 27 日在未经卡塔尔有关主管部门事先批准的情况下，进入卡塔尔领空。信中说，这一事件“公然违反国际法”，因此卡塔尔根据《宪章》第三十四条和第三十五条提请安理会注意。常驻代表在信中谴责并强烈反对“这种非法行为”，要求巴林对侵犯领空行为负责，重申卡塔尔将根据国际法和国际规则采取必要措施，保卫边境、

领空、海洋空间和国家安全。常驻代表呼吁安理会停止“巴林的挑衅性侵犯行为”，以维护国际和平与安全。¹¹

会员国提交的信函中提请安理会注意的事项有时超出《宪章》第六章关于和平解决争端的范围。例如，巴基斯坦常驻联合国代表于 2019 年 2 月 26 日致函，¹² 转递巴基斯坦外交部长给秘书长和安理会主席的信。部长在信中提请注意“事态发展：印度军用飞

¹⁰ S/2019/121。

¹¹ 关于以往涉巴林与卡塔尔事件的更多信息，见《汇编》，2018 年补编，第六部分，第一节。

¹² S/2019/182。

机侵犯控制线”，并于同日袭击“巴基斯坦领土”。部长在信中说，他认为这是“对巴基斯坦的侵略行为”，将“对区域和平与安全产生严重影响”。部长指出印度“蓄意和危险的侵略行动”显然违反了《宪章》，表示巴基斯坦保留采取适当自卫行动的权利。

挪威、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国常驻联合国代表于 2019 年 5 月 15 日致函，¹³ 提请安理会注意一起“对国际航运和海上航行的安全和安保构成威胁”的事件。信中说，2019 年 5 月 12 日，四艘分别悬挂这三个国家国旗的商船在阿拉伯联合酋长国领水遭到袭击和破坏。委内瑞拉玻利瓦尔共和国常驻联合国代表于 2019 年 8 月 6 日致函，¹⁴ 谴责破坏委内瑞拉以及拉丁美洲和加勒比区域和平与安全的“若干危险行为”。信中说，该等行为包括：美国总统威胁实施海军封锁和隔离，美国军机和军舰分别“以敌对方式非法侵入”委内瑞拉玻利瓦尔共和国飞行情报区和管辖水域。常驻代表援引《宪章》第七章，称这种情况等同于“实施侵略并违反《宪章》”，请安理会根据第三十四条调查该等威胁。但是，安理会没有断定存在与这些信函相关的、任何新的威胁和平、破坏和平或实施侵略的行为。¹⁵

B. 由秘书长提交的事项

《宪章》第九十九条规定，秘书长得将其所认为可能威胁国际和平及安全之任何事件，提请安全理事会注意。与第三十五条一样，第九十九条没有具体说明秘书长以何种方式提请安理会注意此类事件。在本文件所述期间，秘书长未以直接或默示的方式援引第九十九条。与第九十九条有关的讨论见下文案例 10 和案例 11。

秘书长继续提请安理会注意已列入安理会议程且正在恶化的局势，或已请安理会采取紧急行动的局势。秘书长在转递禁止化学武器组织总干事根据第 2118(2013)号决议第 12 段提交的关于消除叙利亚化学武器方案的月度报告的信中重申，使用化学武器令人发指，没有任何理由对此不予惩罚。秘书长强调安

理会团结一致十分重要，是履行问责这项紧迫义务的根本所在。¹⁶

2019 年 3 月 29 日，安理会在题为“马里局势”的项目下举行第 8497 次会议。¹⁷ 其间，秘书长告知安理会，马里的安全局势正在迅速恶化，该国中部地区尤其如此。他强调，如不解决极端主义运动扩大、族群之间因此产生矛盾以及武器扩散所引发的关切，局势很有可能进一步升级并招致暴行犯罪。他呼吁马里政府、政治反对派领导人、签署 2015 年《马里和平与和解协议》的各项运动克服国家面临的挑战。¹⁸ 还有一次，在安理会于 2019 年 9 月 16 日在题为“中东局势”的项目下举行第 8619 次会议¹⁹ 期间，秘书长也门问题特使通报说，2019 年 9 月 14 日阿美石油公司的设施在沙特阿拉伯遭到袭击后，军事升级情况令人担忧。他指出，袭击的后果远远超出了区域范围。特使赞同秘书长关于谴责袭击的声明，补充说这一事件极其严重，大幅增加了也门以外区域发生冲突的几率，也大幅减少了和解的几率。²⁰

2019 年，会员国在安理会关于执行安全理事会主席说明(S/2017/507)、非洲和平与安全、联合国与区域和次区域组织合作的会议上，²¹ 提到非正式磋商期间进行的前景扫描通报。秘书处会在前景扫描通报中提请安理会成员注意新的情况。

C. 由大会提交的事项

根据《宪章》第十一条第三项，大会对于足以危及国际和平与安全之情势，得提请安全理事会注意。在本文件所述期间，大会未根据该条向安理会提交任何此类情势。²²

¹³ S/2019/392。

¹⁴ S/2019/641。

¹⁵ 关于根据《宪章》第三十九条断定存在威胁和平、破坏和平或实施侵略的行为的更多信息，见第七部分，第一节。

¹⁶ S/2019/91、S/2019/201、S/2019/279、S/2019/355、S/2019/447、S/2019/541、S/2019/601、S/2019/697、S/2019/784、S/2019/854、S/2019/915 和 S/2019/1016。

¹⁷ 见 S/PV.8497。

¹⁸ 关于马里局势的更多信息，见第一部分，第 13 节。

¹⁹ 见 S/PV.8619。

²⁰ 关于中东局势的更多信息，见第一部分，第 22 节。

²¹ 例如见 S/PV.8539、S/PV.8548、S/PV.8633 和 S/PV.8650。

²² 关于安理会与大会之间关系的更多信息，见第四部分，第一节。

二. 争端调查和实况调查

第三十四条

安全理事会得调查任何争端或可能引起国际摩擦或惹起争端之任何情势，以断定该项争端或情势之继续存在是否足以危及国际和平与安全之维持。

说明

《联合国宪章》第三十四条规定，安全理事会得调查任何争端或可能引起国际摩擦或惹起争端之任何情势。在此基础上，安理会得断定该项争端或情势之继续存在是否足以危及国际和平与安全之维持。第三十四条不妨碍秘书长或其他机关行使调查职能，也不限制安理会派实况调查团或调查团就任何争端或情势了解相关事实的一般权限。

第二节概述安理会根据《宪章》第三十四条进行实况调查和调查方面的惯例，有三个分节。A 分节涉及安理会访问团；B 分节涉及秘书长的调查和实况调查职能；C 分节涉及安理会承认的调查职能的其他实例。

在本文件所述期间，安理会向外地派出了五支访问团：一支前往科特迪瓦和几内亚比绍；一支前往布基纳法索和马里；一支前往伊拉克和科威特；一支前往哥伦比亚；一支前往埃塞俄比亚和南苏丹。访问团的目的是摸清当地不断变化的局势，展现出对和平进程、政治过渡和冲突后恢复事业的支持、对联合国维持和平行动、特别政治任务和国家工作队工作的支持。安理会承认秘书长的调查职能，也承认针对 2003 年 1 月至 2015 年 12 月在中非共和国实施的严重侵犯践踏国际人权与违反国际人道法的行为、2018 年 12 月 16 日至 18 日在刚果民主共和国云比地区可能犯下的危害人类罪、2018 年 9 月至 12 月在南苏丹团结州北部实施的性暴力行为开展的调查得出的结果。安理会表示支持马里问题国际调查委员会的工作，延长了第 2379(2017)号决议所设促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行追究责任的联合国调查组(联合国调查组)的任务。安理会还承认联合国人权事务

高级专员办事处(人权高专办)和人权理事会就中非共和国、刚果民主共和国、南苏丹局势开展的调查工作。安理会成员审议了秘书长和人权理事会与伊拉克、缅甸、阿拉伯叙利亚共和国局势有关的调查职能。

A. 安全理事会访问团

2019 年，安理会派出了五支访问团。它们由安理会全部 15 个成员组成。一支前往西非(科特迪瓦和几内亚比绍)；一支前往萨赫勒地区(布基纳法索和马里)；一支前往伊拉克和科威特；一支前往哥伦比亚；一支前往非洲之角(埃塞俄比亚和南苏丹)。没有任何一支访问团明确承担调查任务。访问的目的除其他外包括：(a) 摸清科特迪瓦、利比里亚和塞拉利昂的过渡进程，展现出对联合国西非和萨赫勒办事处与马诺河次区域联合国国家工作队开展的预防冲突与建设和平工作的支持。(b) 评估 2015 年《马里和平与和解协议》的执行情况与萨赫勒五国集团联合部队的运作水平，以及布基纳法索目前的安全局势，包括恐怖主义和跨国有组织犯罪构成的威胁；(c) 表明对冲突后恢复与重建、联合国伊拉克援助团(联伊援助团)任务执行工作、联合国调查组工作的支持；(d) 表明安理会对哥伦比亚和平进程的充分承诺，展现对联合国哥伦比亚核查团任务执行工作的支持；(e) 表明安理会对南苏丹和平进程的支持，敦促 2018 年签署《解决南苏丹共和国冲突重振协议》的各方解决仍然存在的问题，从而通过和平方式组成重振后的民族团结过渡政府。安理会成员在访问埃塞俄比亚期间，于 2019 年 10 月 22 日在非洲联盟和平与安全理事会第十三次年度联合磋商会议上与非洲联盟和平与安全理事会成员会晤。²³

表 2 列出了 2019 年所派访问团的更多信息，包括职权范围以及提交安理会的报告。

²³ A/74/2, 第 55 段。关于区域安排的更多信息，见第八部分。

表 2

2019 年安全理事会访问团

期限	目的地	组成	职权范围	报告	会议记录和日期	项目
2019 年 2 月 13 日至 17 日	西非(科特迪瓦、几内亚比绍)	安理会所有成员(共同领导人: 科特迪瓦、赤道几内亚)	S/2019/123 2019 年 2 月 8 日	S/2019/303 2019 年 4 月 10 日	S/PV.8470 2019 年 2 月 26 日	安全理事会访问团
2019 年 3 月 21 日至 25 日	萨赫勒(布基纳法索、马里)	安理会所有成员(共同领导人: 科特迪瓦、法国、德国)	S/2019/252 2019 年 3 月 20 日	无报告	S/PV.8492 2019 年 3 月 27 日	安全理事会访问团
2019 年 6 月 27 日至 30 日	伊拉克、科威特	安理会所有成员(共同领导人: 科威特、美国)	S/2019/533 2019 年 6 月 27 日	无报告	S/PV.8571 2019 年 7 月 11 日	安全理事会访问团
2019 年 7 月 11 日至 14 日	哥伦比亚	安理会所有成员(共同领导人: 秘鲁、联合王国)	S/2019/557 2019 年 7 月 10 日	S/2019/827 2019 年 10 月 18 日	S/PV.8580 2019 年 7 月 19 日	安全理事会访问团
2019 年 10 月 19 日至 23 日	非洲(埃塞俄比亚、南苏丹)	安理会所有成员(共同领导人: 南非、美国)	S/2019/825 2019 年 10 月 16 日	无报告	未举行简报会	

2019 年,安理会在两项决定中提到此类访问团。安理会在题为“武装冲突中保护平民”的项目下于 2019 年 6 月 20 日通过了第 [2475\(2019\)](#) 号决议,确认民间社会与安理会进行互动的重要性,在这方面表示打算考虑在安理会派遣访问团期间,在实地与当地残疾人及其代表组织召开互动会议。²⁴

关于安理会主席 2017 年 8 月 30 日说明中提出的措施,²⁵ 安理会成员商定采取更多行动,使安理会更高效、更透明地开展与自身使命有关的工作。²⁶ 在安理会主席 2019 年 12 月 27 日说明中,安理会成员重申安理会访问团对于了解和评估安理会议程上的特定冲突或局势以及防止此种冲突或局势升级的价值。安理会成员在说明中着重指出,除向安理会授权开展的和平行动所在国派团访问外,还必须在预防冲突框架内派团访问。为提高效率和灵活性,安理会成

员商定在规划访问团时,考虑采用不同的组成形式,包括考虑可否派遣规模较小的安理会成员访问团出访,邀请建设和平委员会国别小组主席作为观察员参加安理会访问团,并与区域和次区域组织共组访问团。最后,安理会成员强调必须与东道国进行有效沟通和接触,鼓励在联合国系统内部,包括与安理会附属机构主席进行更密切的协调。在关于安理会工作方法的会议上,围绕安全理事会主席说明([S/2017/507](#))的执行情况展开了讨论(案例 1)。其间,安理会成员还谈到改善安理会访问团的价值和手段。

案例 1

安全理事会主席说明([S/2017/507](#))的执行情况

2019 年 6 月 6 日,经当月轮值主席国科威特倡议,²⁷ 安理会召开第 8539 次会议,在题为“安全理事会工作方法”的分项下举行公开辩论。²⁸ 非政府组

²⁴ 第 [2475\(2019\)](#) 号决议,第 10 段。

²⁵ [S/2017/507](#)。

²⁶ [S/2019/990](#)。

²⁷ 安理会有 2019 年 5 月 29 日的信([S/2019/450](#))所附概念说明。

²⁸ 见 [S/PV.8539](#)。

织——安全理事会报告组织的执行主任致开幕辞，谈到为加强安理会在预防冲突与维持和平方面的作用而推出的举措，表示安理会利用访问团取得了良好的效果(包括访问尚未列入议程的国家)，提到布基纳法索访问团作为近期的一个例子。她解释说，出于预防目的偶尔开展的实地访问很有价值，能让安理会成员对当地的动态、安理会任务的实际执行情况、联合国国家工作队的工作产生不同的认识。执行主任指出，这种访问“花费巨大”，而且很少与建设和平委员会等安理会附属机构就实地行程进行协调。执行主任说，积极协调和恢复使用小规模访问团可以在降低费用的同时，让此类访问产生更大的战略影响。

在讨论中，联合王国代表同意，安理会访问团应当有周密考虑，适当与其他机构的活动相协调，确保把重点放在预防冲突上。他补充说，安理会应当重新考虑有无可能使用小规模访问团。在谈到是否可能采取更多措施从制度上确立与建设和平委员会之间的联系时，加拿大代表呼吁安理会考虑邀请建设和平委员会主席或委员会国别小组主席参加安理会对两个机构都有接触的国家的访问。他补充说，安理会在开展实地访问时，应当会见当地妇女民间社会组织。

埃及代表呼吁定期向广大会员国通报每月工作方案，包括安理会在特定月份开展的任何访问。南非代表称，采取额外措施，方便新当选的安理会成员做规划、做准备，可以使之更好地为会议和访问团做准备。乌克兰代表表示，乌克兰代表团满意地看到，提出的若干优先事项，包括提高安理会实地访问的透明度，已在主席说明(S/2017/507)中得到反映。

B. 秘书长的调查和实况调查职能

安理会的决定

在本文件所述期间作出的各项决定中，安理会承认秘书长特别是其通过调查机制的工作与联合国维持和平行动就议程上的五个涉及具体国家的项目(即中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、马里和南苏丹局势)、就题为“对国际和平与安全的威胁”的专题项目发挥的调查或实况调查职能。这些决定的相关条文载于下表 3。

关于中非共和国局势，安理会促请中非共和国当局对联合国中非共和国多层次稳定团根据第 2301(2016)号决议开展的“摸底项目”的报告中所提建议采取后续行动，报告描述了 2003 年 1 月至 2015 年 12 月在中非共和国境内发生的严重侵犯践踏国际人权和违反国际人道法的行为。²⁹

关于刚果民主共和国局势，安理会再次谴责该国东部和开赛地区发生的暴力行为。安理会还强烈谴责 2018 年 12 月 16 日至 18 日在云比地区发生的暴力行为，据联合国组织刚果民主共和国稳定特派团联合国联合人权办公室报告，其中一些暴力行为可能构成危害人类罪。³⁰ 此外，关于 2017 年 3 月刚果民主共和国问题专家组两名成员和随行四名刚果国民被杀一事，安理会欢迎联合国小组开展工作，而且秘书长承诺联合国将尽一切可能确保将施害者绳之以法。³¹ 安理会还欢迎刚果民主共和国政府与派去协助刚果当局的联合国小组合作，促请他们确保对所有施害者绳之以法并追究责任。³²

关于伊拉克局势，安理会授权负责伊拉克问题秘书长特别代表兼联伊援助团团团长促进问责、人权保护以及司法和法律改革，并支持联合国调查组的工作。³³ 关于题为“对国际和平与安全的威胁”的项目，安理会重申了据以设立联合国调查组的第 2379(2017)号决议，而且将调查组的任务期限延长至 2020 年 9 月 21 日。³⁴

关于马里局势，安理会呼吁各方与秘书长根据 2015 年《马里和平与和解协议》并按安理会第 2364(2017)号决议要求设立的国际调查委员会充分合

²⁹ 第 2499(2019)号决议，第 23 段。

³⁰ 第 2463(2019)号决议，第 4 段。

³¹ 第 2478(2019)号决议，序言部分第 4 段。

³² 同上；第 2502(2019)号决议，第 7 段。关于这一事项的更多信息，见 S/2017/917 和《汇辑》，2016-2017 年补编，第六部分，第二.B 节。

³³ 第 2470(2019)号决议，第 2(d)段。关于联伊援助团任务规定的更多信息，见第十部分，第二节。关于联合国调查组任务规定的更多信息，见第九部分，第三节。

³⁴ 第 2490(2019)号决议，第 1-2 段。

作。³⁵ 安理会还授权联合国马里多层面综合稳定特派团(马里稳定团)继续支持国际调查委员会的运作。³⁶

关于南苏丹, 安理会表示严重关切不断有关于性暴力和性别暴力、特别是针对妇女和女童的性暴力和性别暴力的报告, 包括秘书长关于冲突中性暴力的报告(S/2018/250)中关于各方利用性暴力作为针对平民的一种策略的调查结果。³⁷ 安理会还提到了 2019

年 2 月联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)和人权高专办关于 2018 年 9 月至 12 月期间北方团结州与冲突有关的性暴力问题的报告, 据其中记录, 暴力侵害妇女和女童行为一直存在, 已成常态, 尽管大多数军事攻势已暂停。³⁸ 此外, 安理会表示注意到南苏丹特派团和人权高专办关于南苏丹表达自由问题的联合报告, 表示严重关切南苏丹特派团和秘书长发布的关于南苏丹人权状况的报告。³⁹

³⁵ 第 2480(2019)号决议, 第 13 段。

³⁶ 同上, 第 28(a)(三)段。关于马里稳定团的更多信息, 见第十部分, 第一节。

³⁷ 第 2459(2019)号决议, 序言部分第 18 段。

³⁸ 同上。

³⁹ 同上, 序言部分第 21 和 24 段。

表 3

2019 年关于秘书长的调查和(或)实况调查活动的决定

决定和日期	规定
中非共和国局势	
2019 年 11 月 15 日 第 2499(2019)号决议	促请中非共和国当局对“摸底项目”报告所提建议采取后续行动, 报告描述了 2003 年 1 月至 2015 年 12 月在中非共和国境内发生的严重侵犯践踏国际人权和违反国际法的行为(第 23 段)
有关刚果民主共和国的局势	
2019 年 3 月 29 日 第 2463(2019)号决议	再次谴责刚果民主共和国东部和开赛地区发生的暴力行为, 强烈谴责 2018 年 12 月 16 日至 18 日在云比地区发生的暴力行为, 据联合国人权办公室报告, 其中一些暴力行为可能构成危害人类罪, 还重申对这些地区内违反国际人道法行为和侵犯践踏人权行为、包括性暴力行为迅速进行透明调查的重要性和紧迫性, 重申安理会打算密切监测对这些侵权和虐待行为的调查进展情况, 以便将所有责任人绳之以法并追究其责任, 期待调查处理结果; 欢迎刚果民主共和国当局在此方面作出承诺, 还欢迎刚果民主共和国政府与人权理事会第 35/33 号决议授权的开赛地区局势问题国际专家小组合作, 请刚果民主共和国政府落实国际专家小组报告中提出的所有建议, 并与负责监测、评价、协助刚果民主共和国落实这些建议并报告落实情况的两人国际人权专家小组合作; 还欢迎刚果民主共和国政府继续与商定部署以协助刚果当局调查 2017 年 3 月两名联合国专家死亡事件的联合国小组合作, 促请刚果当局确保将所有行为人绳之以法并追究其责任(第 4 段)
2019 年 6 月 26 日 第 2478(2019)号决议	重申刚果民主共和国政府需迅速全面调查专家组两位成员和随行四名刚果国民被杀一事, 将应对此负责者绳之以法, 欢迎秘书长承诺联合国将尽一切可能确保施害者被绳之以法, 还欢迎与刚果当局商定后派出协助刚果当局开展调查的联合国小组的工作, 并欢迎他们继续合作(序言部分第 4 段)
2019 年 12 月 19 日 第 2502(2019)号决议	欢迎刚果民主共和国政府与人权理事会第 35/33 号决议授权的开赛地区局势国际专家小组合作, 确认自齐塞克迪总统当选以来合作有所改善, 请刚果民主共和国政府落实国际专家小组报告中提出的所有建议, 并与负责监测、评价、支持和报告刚果民主共和国落实这些建议情况的两人国际人权专家小组合作, 还欢迎刚果民主共和国政府继续与按照协议派去协助刚果当局调查 2017 年 3 月 2 名联合国专家死亡事件的联合国小组合作, 促请他们确保对所有施害者绳之以法并追究责任(第 7 段)
有关伊拉克的局势	
2019 年 5 月 21 日 第 2470(2019)号决议	还决定秘书长特别代表和联合国伊拉克援助团应根据伊拉克政府的请求, 同时考虑到伊拉克外交部长给秘书长的信(S/2019/414), 开展以下工作:

决定和日期

规定

(d) 在充分尊重伊拉克主权的情况下促进问责、人权保护以及司法和法律改革，以加强伊拉克的法治，并支持第 2379(2017)号决议所设促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行为追究责任的联合国调查组(联合国调查组)的工作(第 2(d)段)

马里局势

2019 年 6 月 28 日
第 2480(2019)号决议

促请所有各方与根据《协议》并按第 2364(2017)号决议要求设立的国际调查委员会充分合作(第 13 段)

决定在联合国马里多层次综合稳定团的任务授权中纳入以下优先任务：

(a) 支持执行《马里和平与和解协议》

.....

(c) 支持执行《协议》特别是其第五部分中的和解和司法措施，为此继续开展当前各项活动，包括支持国际调查委员会的运作(第 28(a)(c)段)

秘书长关于苏丹和南苏丹的报告

2019 年 3 月 15 日
第 2459(2019)号决议

表示严重关切不断有关于南苏丹境内性暴力和性别暴力、特别是针对妇女和女童的性暴力和性别暴力的报告，包括秘书长提交安全理事会的关于冲突中性暴力的报告(S/2018/250)中关于冲突各方利用性暴力作为针对南苏丹平民的一种策略的调查结论，包括利用强奸和轮奸妇女和女童、绑架、强迫婚姻和性奴役，与冲突有关的性暴力和其他形式暴力侵害妇女和女童行为一直严重存在，已成常态，并在《重振协议》签署后继续存在，尽管大多数军事攻势已暂停，2019 年 2 月联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)关于 2018 年 9 月至 12 月期间北方团结州与冲突有关的性暴力问题的报告对此有所记录，着重指出及时进行调查以及向性暴力和性别暴力行为受害者提供援助和保护紧迫性和重要性(序言部分第 18 段)

表示注意到南苏丹特派团和人权高专办关于南苏丹表达自由问题的报告，表示不断关切对意见、表达和结社等自由的严重限制，谴责利用媒体传播仇恨言论和传递煽动暴力侵害特定族裔群体的信息，这种做法有可能在助长大规模暴力和加剧冲突方面起到很大的推波助澜作用，促请南苏丹政府立即谴责和打击日益增多的仇恨言论和族裔暴力，促进人民之间的和解，包括通过司法和问责进程这么做(序言部分第 21 段)

表示严重关切南苏丹特派团和秘书长发布的关于南苏丹人权状况的报告以及非洲联盟调查委员会关于南苏丹的报告和单独意见，表示严重关切的是，根据一些报告，包括 2015 年 10 月 27 日发布的非洲联盟调查委员会关于南苏丹的报告，有合理理由认为发生了战争罪和危害人类罪，根据南苏丹人权委员会 2018 年 2 月 23 日和 2019 年 2 月 20 日发布的报告，有理由认为可能发生了战争罪和危害人类罪，强调安理会希望这些和其他可信报告都能得到任何南苏丹过渡期正义与和解机制、包括《重振协议》所设机制的适当考虑，强调指出必须收集和保留证据，最终供南苏丹问题混合法庭使用，鼓励在这方面做出努力(序言部分第 24 段)

对国际和平与安全的威胁

2019 年 9 月 20 日
第 2490(2019)号决议

重申安理会第 2379(2017)号决议，其中决定设立由一名特别顾问领导的调查组；回顾安理会核准的职权范围(S/2018/119)(第 1 段)

表示注意到伊拉克政府在其 2019 年 9 月 19 日信函(S/2019/760)中提出的要求，决定将特别顾问和调查组的任务期延长至 2020 年 9 月 21 日，并将根据 2379(2017)号决议，应伊拉克政府请求或任何请该调查组收集关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)在其境内实施可能构成战争罪、危害人类罪或灭绝种族罪的行为证据的其他政府请求，决定是否进一步延长任务期(第 2 段)

请特别顾问继续每 180 天向安理会提交和介绍关于调查组活动的报告(第 3 段)

秘书长新采取的调查行动

在本文件所述期间，秘书长就阿拉伯叙利亚局势新采取了一项调查行动。秘书长在 2019 年 8 月 21 日关于安理会第 2139(2014)、2165(2014)、2191(2014)、2258 (2015)、2332(2016)、2393(2017)、2401(2018) 和 2449(2018)号决议执行情况的报告中指出，决定设立一个联合国总部内部调查委员会，调查在阿拉伯叙利亚共和国西北部发生的一系列事件。调查囊括了自俄罗斯联邦和土耳其共和国 2018 年 9 月 17 日签署伊德利卜冲突降级区局势备忘录以来发生的事件，并涵盖消除冲突清单上的设施和该地区获得联合国支持的设施遭到破坏或损坏的情况。⁴⁰

关于正在进行的调查，特别顾问兼联合国调查组组长于 2019 年 5 月 17 日和 11 月 13 日致函安理会主席，⁴¹ 转递关于调查组活动的第二次和第三次报告。秘书长在 2019 年 12 月 30 日关于马里局势的报告⁴² 中告知安理会，2018 年 1 月 19 日设立的马里问题国际调查委员会的任务期限已延长至 2020 年 6 月。⁴³

安理会的会议

在安理会的会议上，安理会成员提到安理会的调查权力和秘书长的作用。例如，2019 年 6 月 6 日，安理会在题为“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”的项目下举行第 8539 次会议。⁴⁴ 其间，联合王国代表主张，必须响应秘书长关于加强外交、支持预防冲突的呼吁。他指出，安理会需要担起《宪章》第三十四条规定的责任，安理会成员经常阻挠或试图阻挠就可能危及国际和平与安全之维护的局势展开的讨论。

2019 年 1 月 26 日，在题为“委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势”的项目下举行第 8452 次会议。⁴⁵ 其间，

秘鲁代表称，安理会必须根据《宪章》第三十四条讨论委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势，根据该条，安理会有权处理任何可能危及国际和平与安全之维护的局势。在同一次会议上，科威特代表指出，根据第三十四条，安理会的根本作用在于开展预防性外交，从而在有任何早期迹象显示某个局势会威胁国际和平与安全时，及早预防冲突、解决危机。2019 年 4 月 10 日，在同一项目下举行第 8506 次会议。⁴⁶ 其间，委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表指出，根据第二十四、三十四和三十九条，安理会有责任维护国际和平与安全，断定是否存在任何威胁和平的行为或任何侵略行为。他呼吁安理会开展调查，确定实施其所说的对委内瑞拉玻利瓦尔共和国人民的侵略有无法律依据。

2019 年 5 月 23 日，在题为“武装冲突中保护平民”的项目下举行第 8534 次会议。⁴⁷ 其间，比利时代表坚持认为，安理会必须更好地了解严重违反国际法的案件，应当更好地利用相关文书达到这一目的。立陶宛代表称，联合国设立的委员会、机制和其他调查机构是确保留存证据以供今后开展调查的重要工具。斐济代表敦促安理会利用掌握的一切手段，在武装冲突中保护平民，包括建立调查委员会这种形式的机制，处理侵权行为。哥斯达黎加代表认可安理会为建立特设法庭和调查机制(例如就阿拉伯叙利亚共和国化学武器袭击事件设立的调查机制)所作的努力，敦促重新加以设立。

安理会在讨论对国际和平与安全的威胁时，还谈到安理会和秘书长就联合国调查组的任务和工作开展的调查(案例 2)；在讨论中东局势时，还谈到秘书长为调查 2018 年 9 月 17 日以来在阿拉伯叙利亚共和国西北部发生的事件而设立的联合国内部调查委员会(案例 3)。

案例 2

对国际和平与安全的威胁

2019 年 7 月 15 日，安理会在题为“对国际和平与安全的威胁”的项目下举行第 8573 次会议。⁴⁸ 其

⁴⁰ S/2019/674，第 43 段。

⁴¹ S/2019/407 和 S/2019/878。

⁴² S/2019/983。

⁴³ 关于马里问题国际调查委员会的更多信息，见《汇编》，《2018 年补编》，第六部分，第二.B 节。

⁴⁴ 见 S/PV.8539。

⁴⁵ 见 S/PV.8452。

⁴⁶ 见 S/PV.8506。

⁴⁷ 见 S/PV.8534。

⁴⁸ 见 S/PV.8573。

间, 秘书长特别顾问兼联合国调查组组长介绍了关于调查组活动的第二次报告。⁴⁹ 特别顾问指出, 自上次于 2018 年 12 月进行通报以来, 联合国调查组取得了重大进展, 开始收到证据、信息和证人陈述。⁵⁰ 他告知安理会, 在伊拉克开展的调查工作侧重于三个主要方面: (a) 对辛贾尔地区雅兹迪族群发动的袭击; (b) 在摩苏尔针对宗教少数群体、妇女和儿童实施的犯罪行为、以及与性奴役和性别暴力有关的犯罪行为; (c) 2014 年 6 月斯派克营地发生的大屠杀。特别顾问强调, 为充分履行任务, 联合国调查组将重点确保其工作对伊拉克法院的诉讼程序有益, 能推动国内的问责工作。他强调, 调查组履行任务的能力取决于安理会和国际社会的支持。

在讨论中, 比利时代表称, 安理会通过设立调查组发挥作用, 确保采取措施打击有罪不罚现象、促进对国际法的尊重, 二者均有助于维护国际和平与安全。俄罗斯联邦代表指出, 联合国调查组是中东反恐战略的重要组成部分。法国代表欢迎伊拉克下决心把打击有罪不罚现象纳入伊拉克社会稳定与重建措施, 这是防止伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国, 又称达伊沙)死灰复燃的关键。

多米尼加共和国代表赞扬联合国调查组制定证人保护战略, 强调需要保护妇女儿童的权利, 防止与伊黎伊斯兰国成员有家庭关系者因亲属所犯罪行而受到起诉。波兰代表称, 为切切实实地给伊黎伊斯兰国成员所犯罪行的受害者伸张正义, 调查组需要确保按照最高国际标准收集和分析证据。德国代表称, 联合国调查组收集的证据只能用于符合国际法律标准的诉讼, 如不排除死刑, 就不能予以使用。比利时和法国代表对此表示赞同。

关于联合国调查组的人员构成, 波兰代表可在任命调查组伊拉克籍成员时为确保地域多样性以及性别、族裔和宗教平衡所作的努力。她强调, 调查组的人员构成应当反映出伊拉克人口的多样性, 从而提高调查组在不同社区收集证据的能力。

⁴⁹ S/2019/407。

⁵⁰ 见 S/PV.8573。

安理会成员欢迎联合国调查组努力加强与伊拉克主管部门的合作。科特迪瓦代表对当前可能阻碍这种合作的挑战深感关切, 尤其是伊拉克法律仅把恐怖主义罪行定为调查范围内的罪行, 而且区域各国需要开展司法合作。一些发言者强调, 联合国调查组的工作应当充分尊重伊拉克的主权。美国代表呼吁伊拉克政府继续给予调查组有效运作的空间, 称独立和公正对调查组的信誉至关重要。

德国代表指出伊黎伊斯兰国的罪行并未止步于伊拉克边境, 鼓励秘书长特别顾问在调查中寻求跨国合作, 欣见可能支持在其他国家司法管辖区起诉该等罪行。俄罗斯联邦代表敦促特别顾问严格遵守核心任务, 即支持国家努力起诉在伊拉克犯下国际法规定的最严重罪行的伊黎伊斯兰国成员。

案例 3 中东局势

2019 年 11 月 14 日, 安理会在题为“中东局势”的项目下举行第 8664 次会议,⁵¹ 讨论与阿拉伯叙利亚共和国冲突有关的问题。主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员在通报中, 对空中和地面袭击增加的现象表示关切, 称这些袭击主要发生在伊德利卜南部和西部的部分地区, 造成大量平民伤亡。他补充说, 沙姆解放组织是联合国列名的恐怖主义组织, 向这些地区派遣了力量, 使这些地区的平民深受其害。就此, 副秘书长表示, 秘书长设立的联合国总部内部调查委员会已开始调查 2018 年 9 月以来在阿拉伯叙利亚共和国西北部发生的一系列事件。他提请安理会注意, 秘书长请有关各方支持委员会履行职责。

在讨论中, 安理会一些成员对设立调查委员会表示欢迎和支持。美国代表指出, 美国代表团要求对袭击医院、学校和平民住宅的责任人追究全部责任。法国代表表示, 希望调查委员会介绍该国西北部医疗设施新遭受的袭击。她补充说必须对公然违反国际人道法的人提起诉讼、追究责任, 呼吁各方与委员会合作。秘鲁代表表示, 有的设施受防止袭击人道主义目标制度保护, 希望委员会帮助澄清与袭击该等设施有关的事实和责任。

⁵¹ S/PV.8664。

几位发言者谈到调查委员会的调查结果是否公开的问题。美国代表坚持认为，公开说明委员会的调查结果，对确保问责和发挥震慑作用防止未来发生袭击至关重要。联合国对此表示赞同。多米尼加共和国代表表示，希望起码把委员会的部分结论和建议公之于众。德国代表引用了一篇新闻报道，里面称俄罗斯联邦可能“向秘书长施压”，要求对委员会的调查结果保密。俄罗斯联邦代表回应说，调查委员会是联合国的内部机制，其报告要提交秘书长。他补充说，秘书长按要求应

遵守相应的程序，决定如何处理这份报告。

C. 安全理事会承认的调查职能的其他实例

安理会的决定

在本文件所述期间，安理会确认了人权高专办和人权理事会等联合国其他机构对中非共和国、刚果民主共和国、南苏丹局势履行的调查职能，以及在题为“妇女与和平与安全”的专题项目下履行的调查职能。表 4 列出了安理会决定中提及此类职能的条文。

表 4

2019 年与联合国各机构和相关组织的调查和查询有关的决定

决定和日期	规定
中非共和国局势	
2019 年 11 月 15 日 第 2499(2019)号决议	促请中非共和国当局对“摸底项目”报告所提建议采取后续行动，报告描述了 2003 年 1 月至 2015 年 12 月在中非共和国境内发生的严重侵犯践踏国际人权和违反国际人道法的行为(第 23 段)
有关刚果民主共和国的局势	
2019 年 3 月 29 日 第 2463(2019)号决议	再次谴责刚果民主共和国东部和开赛地区发生的暴力行为，强烈谴责 2018 年 12 月 16 日至 18 日在云比地区发生的暴力行为，据联合国人权办公室报告，其中一些暴力行为可能构成危害人类罪，还重申对这些地区内违反国际人道法行为和侵犯践踏人权行为、包括性暴力行为迅速进行透明调查的重要性和紧迫性，重申安理会打算密切监测对这些侵权和虐待行为的调查进展情况，以便将所有责任人绳之以法并追究其责任，期待调查处理结果；欢迎刚果民主共和国当局在此方面作出承诺，还欢迎刚果民主共和国政府与人权理事会第 35/33 号决议授权的开赛地区局势问题国际专家小组合作，请刚果民主共和国政府落实国际专家小组报告中提出的所有建议，并与负责监测、评价、协助刚果民主共和国落实这些建议并报告落实情况的两人国际人权专家小组合作；还欢迎刚果民主共和国政府继续与商定部署以协助刚果当局调查 2017 年 3 月两名联合国专家死亡事件的联合国小组合作，促请刚果当局确保将所有行为人绳之以法并追究其责任(第 4 段)
2019 年 12 月 19 日 第 2502(2019)号决议	欢迎刚果民主共和国政府与人权理事会第 35/33 号决议授权的开赛地区局势国际专家小组合作，确认自齐塞克迪总统当选以来合作有所改善，请刚果民主共和国政府落实国际专家小组报告中提出的所有建议，并与负责监测、评价、支持和报告刚果民主共和国落实这些建议情况的两人国际人权专家小组合作，还欢迎刚果民主共和国政府继续与按照协议派去协助刚果当局调查 2017 年 3 月 2 名联合国专家死亡事件的联合国小组合作，促请他们确保对所有施害者绳之以法并追究责任(第 7 段)
秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	
2019 年 3 月 15 日 第 2459(2019)号决议	表示严重关切不断有关于南苏丹境内性暴力和性别暴力、特别是针对妇女和女童的性暴力和性别暴力的报告，包括秘书长提交安全理事会的关于冲突中性暴力的报告(S/2018/250)中关于冲突各方利用性暴力作为针对南苏丹平民的一种策略的调查结论，包括利用强奸和轮奸妇女和女童、绑架、强迫婚姻和性奴役，与冲突有关的性暴力和其他形式暴力侵害妇女和女孩行为一直严重存在，已成常态，并在《重振协议》签署后继续存在，尽管大多数军事攻势已暂停，2019 年 2 月联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)关于 2018 年 9 月至 12 月期间北方团结与冲突有关的性暴力问题的报告对此有所记录，着重指出及时进行调查以及向性暴力和性别暴力行为受害者提供援助和保护
	的紧迫性和重要性(序言部分第 18 段)
	表示注意到南苏丹特派团和人权高专办关于南苏丹表达自由问题的报告，表示不断关切对意见、表达和结社等自由的严重限制，谴责利用媒体传播仇恨言论和传递煽动暴力侵害特定族裔群体的信息，这种做

决定和日期

规定

法有可能在助长大规模暴力和加剧冲突方面起到很大的推波助澜作用，促请南苏丹政府立即谴责和打击日益增多的仇恨言论和族裔暴力，促进人民之间的和解，包括通过司法和问责进程这么做(序言部分第 21 段)

妇女与和平与安全

2019 年 4 月 23 日
第 2467(2019)号决议

注意到联合国调查委员会和联合国实况调查团在适当和相关情况下是核查和调查侵犯践踏国际人权法和违反国际人道法行为、根据各自任务规定提出建议以推进问责、伸张正义和保护幸存者及根据各自任务规定及在现有资源范围内与各基金和机构合作提供专门的多部门服务的机制(序言部分第 17 段)

鼓励联合国相关授权机构酌情在设立调查委员会和独立调查实体等机构时确保在所设机构的任务规定和职权范围内纳入处理武装冲突及冲突后局势中性暴力问题的相关考虑因素，秘书长酌情确保这些机构具有并实际可用处理这些问题的能力和相关专长，为此鼓励使用具有相关专长的现有调查员名册，并强调记录和调查冲突及冲突后局势中性暴力问题的所有工作都应考虑到幸存者的具体需要，妥为协调，尊重幸存者的安全、机密和知情同意，保持独立和公正，强调监测和调查战略应与向幸存者提供服务的专门多部门转交处理渠道衔接(第 8 段)

安理会来文

安理会成员在来文中还提到联合国其他机构和相关组织的调查职能。例如，秘鲁常驻联合国代表在 2019 年 2 月 26 日给安理会主席的信⁵²中，还代表阿根廷、巴西、加拿大、智利、哥伦比亚、危地马拉、洪都拉斯、巴拿马和巴拉圭转递了题为“支持委内瑞拉民主过渡和重建进程的利马集团宣言”的文件。根据该宣言，利马集团成员决定推动人权理事会指定一名独立专家或调查委员会，负责调查委内瑞拉玻利瓦尔共和国的局势，以回应人权理事会 2018 年 9 月 27 日在第 39/1 号决议中对该国“在政治、经济、社会和人道主义危机背景下发生的严重侵犯人权行为”所表达的深切关切。利马集团成员又再次呼吁联合国人权事务高级专员在向人权理事会第四十一届会议提交全面报告之前，迅速对该国局势做出反应。

俄罗斯联邦常驻联合国代表在 2019 年 5 月 20 日给秘书长和安理会主席的信⁵³中，转递了俄罗斯联邦对禁止化学武器组织阿拉伯叙利亚共和国事实调查组关于在阿拉伯叙利亚共和国杜马发生的将有毒化学品用作武器的指称事件(2018 年 4 月 7 日)的报告的评估备忘录。⁵⁴

⁵² S/2019/183。

⁵³ S/2019/415。

⁵⁴ S/2019/208，附件。关于这一问题的更多信息，见《汇辑》，2018 年补编，第六部分，第二.B 节。

安理会会议

如案例 4 所述，2019 年 2 月 28 日，在题为“缅甸局势”项目下举行的安理会第 8477 次会议上，安理会成员讨论了人权理事会 2018 年 9 月 27 日第 39/2 号决议所设缅甸问题独立调查机制的工作以及 2017 年 3 月 24 日第 34/22 号决议所设缅甸问题国际独立实况调查团的工作。

案例 4 缅甸局势

2019 年 2 月 28 日，安理会在题为“缅甸局势”的项目⁵⁵下举行第 8477 次会议，秘书长缅甸问题特使在会上宣布，缅甸设立的独立调查委员会积极回应了她的建议，即委员会应与人权高专办和人权理事会设立的缅甸问题国际独立实况调查团等联合国人权实体互动协作。她还呼吁委员会与人权理事会缅甸问题独立调查机制相辅相成开展工作。特使特别指出国家负起责任和自主开展问责进程的重要性，同时澄清，问责不仅限于追究刑事责任，而且还包括帮助受害者发出不同声音的各项倡议。

在讨论中，安理会几个成员响应特使发出的联合国问责机制和缅甸独立调查委员会相辅相成开展工作的呼吁。联合国代表说，在委员会与联合国人权事务高级专员开展的工作之间加强合作将产生更好

⁵⁵ 见 S/PV.8477。

的结果。德国代表强调指出，人权理事会的独立调查机制必须发挥补充作用，必须将种族清洗和危害人类罪的责任人绳之以法。秘鲁代表表示，希望委员会和独立调查机制的各项努力将有助于实现正义的目标。美国代表说，独立调查机制的运作非常迅速，并回顾指出，该机制的任务是收集、合并、保存和分析最严重罪行的证据。俄罗斯联邦代表补充说，委员会的工作势头正在逐步增强，并表示俄罗斯代表团对委员会没有拒绝与国际机构进行对话感到满意。

法国代表认为，安理会不能保证独立调查委员会确实能够进行独立、可信和公正的调查。他说，国际独立实况调查团的结论明确无疑，并促请安理会确保与国际刑事法院和独立调查机制充分合作。同样，多米尼加共和国代表认为，根据实况调查团 2018 年 9

月 12 日的报告，缅甸司法系统无法进行公正和独立的调查，因此这一进程需要由国际社会领导。

缅甸代表表示，缅甸强烈反对设立独立调查机制，因为该机制的设立超出了安理会的任务授权，是联合国人权机构采取的“歧视性和双重标准做法”。他还说，该机制的职权范围极具侵犯性，此类措施将使缅甸境内不同族群进一步分化。他说，国际独立实况调查团的报告片面且带有偏见，主要是根据从非政府组织和人权组织收集的访谈和信息编写。

孟加拉国代表认为，缅甸的国家调查进程一再失败，因此，现有联合国机制必须投入运作，以解决问责制问题。他促请安理会谈判达成一项决议草案，其中安理会将设立定期报告周期，作为对侵犯人权行为调查进展的监督机制。

三. 安全理事会关于和平解决争端的决定

第三十三条

一. 任何争端之当事国，于争端之继续存在足以危及国际和平与安全之维持时，应尽先以谈判、调查、调停、和解、公断、司法解决、区域机关或区域办法之利用，或各该国自行选择之其他和平方法，求得解决。

二. 安全理事会认为必要时，应促请各当事国以此项方法，解决其争端。

第三十六条

一. 属于第三十三条所指之性质之争端或相似之情势，安全理事会在任何阶段，得建议适当程序或调整方法。

二. 安全理事会对于当事国为解决争端业经采取之任何程序，理应予以考虑。

三. 安全理事会按照本条作成建议时，同时应注意凡具有法律性质之争端，在原则上，理应由当事国依国际法院规约之规定提交国际法院。

第三十七条

一. 属于第三十三条所指之性质之争端，当事国如未能依该条所示方法解决时，应将该项争端提交安全理事会。

二. 安全理事会如认为该项争端之继续存在，在事实上足以危及国际和平与安全之维持时，应决定是否当依第三十六条采取行动或建议其所认为适当之解决条件。

第三十八条

安全理事会如经所有争端当事国之请求，得向各当事国作成建议，以求争端之和平解决，但以不妨碍第三十三条至第三十七条之规定为限。

说明

《联合国宪章》第三十三条第一项为当事国以和平方法解决争端设定了框架。根据第三十三条第二项，安理会应促请各当事国以第三十三条第一项规定的和平方法解决争端。根据第三十六条第一项，安理会可建议适当程序或调整方法以解决争端。根据第三十六条第二项和第三项，安理会对于当事国为解决争端业经采取之程序，理应予以考虑，并注意凡具有法律性质之争端，在原则上，理应由当事国提交国际法院。第三十七条第二项设想，提交之后，安理会应决定是否依据第三十六条采取行动或建议其所认为适当之解决条件。第三十八条规定，安理会可向各当事国提出建议，以求争端之和平解决。

第三节探讨 2019 年安理会关于在《宪章》第六章框架内和平解决争端问题的决定。为本节的目的，没有考虑根据《宪章》第七章明确通过的决定。在 A 至 C 分节中，分别从以下方面说明安理会处理和平解决争端问题的方式：专题问题；具体国家和区域局势；秘书长参与的争端解决。D 分节讨论区域安排和机构；第八部分介绍安理会关于支持区域组织和和平解决争端的决定。

A. 安全理事会关于专题问题的决定

本分节概述安理会针对和平解决争端专题问题通过的各项决定。在本报告所述期间，安理会的决定重点指出和平解决争端和消除冲突根源、将受影响群体及其利益纳入和平进程、确保伸张正义和追究责任(包括为失踪人员伸张正义和追究责任)的重要意义。下文详述安理会关于这些问题的决定。

和平解决争端，消除冲突根源

2019 年，安理会重申通过对话、调解、协商和政治谈判消除分歧和结束冲突、以期实现可持续和平与安全的重要性。⁵⁶ 在 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约签署 70 周年之际，安理会重申这些公约对于保护受武装冲突影响者具有至关重要的意义。在这方面，安理会回顾其维护国际和平与安全的主要责任，以及通过对话、调解、协商和政治谈判消除武装冲突根源的必要性。⁵⁷

将青年、儿童保护、残疾人和妇女纳入和平解决争端进程

安理会重申青年在预防和解决冲突方面发挥的作用，青年是维持和平和建设和平的努力持久进行、包容各方和取得成功的一个关键，⁵⁸ 安理会强调必须从所有和平进程初期便适当考虑儿童保护问题，特别

是融入有关儿童保护的规定，而且和平协定必须大力强调儿童最佳利益。⁵⁹ 安理会敦促会员国让残疾人，包括其代表组织在人道主义行动、预防冲突、解决冲突、和解、重建和建设和平方面能够切实参与和得到代表，并与在残疾问题主流化领域拥有专长的组织进行咨询。⁶⁰

如第 1325(2000)和 2242(2015)号决议⁶¹ 所述，安理会重申妇女在防止和解决冲突以及在建设和平方面发挥的重要作用。安理会敦促会员国确保并促进妇女充分、平等和有意义地参与和平进程的所有阶段，包括为此而将性别平等视角纳入工作主流。⁶² 敦促会员国从一开始就为此类参与提供便利，既包括参与谈判各方代表团，也包括参与为执行和监测协议而建立的机制。⁶³ 最后，安理会请联合国各实体的领导人全力支持秘书长执行妇女与和平与安全议程，包括制定促进妇女参与由联合国提供支持的所有和平谈判的特定办法。⁶⁴

确保追责

安理会认识到真相、正义和责任追究对努力实现和解与和平解决冲突和结束有罪不罚现象的重要意义。⁶⁵ 安理会特别指出就因冲突而失踪人员进行责任追究可成为设计和执行和平谈判和协定及建设和平进程的组成部分，包括正义和法治机制方面的组成部分。⁶⁶ 因此安理会促请武装冲突各方在谈判和执行和平协定时，纳入关于便利对失踪人员搜寻的条款，并

⁵⁹ 同上，第 17 段。

⁶⁰ 关于题为“武装冲突中保护平民”的项目的第 2475(2019)号决议，第 6 段。

⁶¹ 第 2457(2019)号决议，第 15 段。

⁶² 第 2493(2019)号决议，第 2 段。另见同样关于题为“妇女与和平与安全”的项目的第 2467(2019)号决议，第 20 和 30 段。

⁶³ 第 2493(2019)号决议，第 3 段。

⁶⁴ 同上，第 9(a)段。

⁶⁵ 关于题为“武装冲突中保护平民”的项目的第 2474(2019)号决议，序言部分倒数第 2 段。

⁶⁶ 同上，第 14 段。

⁵⁶ 关于题为“妇女与和平与安全”的项目的第 2493(2019)号决议，序言部分第 3 段。

⁵⁷ 关于题为“在维护国际和平与安全过程中增进和加强法治”的项目的 S/PRST/2019/8，第 1 段。

⁵⁸ 关于题为“联合国与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的合作”的项目的第 2457(2019)号决议，第 16 段。

采取一切必要步骤，保护为据报失踪人员作证的受害者和证人，以结束有罪不罚现象。⁶⁷

B. 安全理事会针对具体国家和地区局势的建议

《宪章》第三十三条第二项规定，当安理会认为必要时，应促请各当事国以第三十三条第一项确定的方法解决争端。此外，《宪章》第三十六条第一项规定，安理会得建议适当程序或调整方法。第三十七条第二项进一步规定，安全理事会如认为该项争端之继续存在，在事实上足以危及国际和平与安全之维持时，应决定是否当依第三十六条采取行动或建议其所认为适当之解决条件。第三十八条规定，安理会如经所有争端当事国之请求，得向各当事国作成建议，以求争端之和平解决，但以不妨碍第三十三条至第三十七条之规定为限。

本分节概述安理会在特定的国家或区域局势下和平解决争端的做法。在处理复杂局势并认定存在对国际和平与安全的威胁时，安理会同时利用《联合国宪章》第六章和第七章下可资使用的工具，以期恢复和平，并为和平解决争端建议程序或方法。本节概述的决定不包括根据第七章明确通过的决定，这些决定在第七和第十部分介绍。本节也不包括 2019 年安理会专门授权维持和平行动和特别政治任务开展的各种斡旋、调解和政治支助任务，这些任务在第十部介绍。

2019 年，安理会就和平解决争端提出了广泛建议，其中大部分争端主要涉及国内冲突。如下文所概述，安理会促请各方：(a) 停止敌对行动并遵守停火；(b) 确保全面和加速执行和平协议；(c) 致力于和平和包容各方的政治对话、和解和选举；(d) 通过对话解决长期未决的争端。

停止敌对行动和停火

由于阿拉伯叙利亚共和国境内的战斗持续进行，利比亚的黎波里及其周边地区和也门南部的冲突也在升级，安理会敦促各方停止敌对行动，开展对话，以期找到政治解决办法。安理会还促请以色列和阿拉伯叙利亚共和国防止在戈兰高地进一步违反停火，并

⁶⁷ 同上，第 15 段。

促请以色列和黎巴嫩支持永久停火并找到解决争端的长期办法。

关于戈兰高地的局势，安理会强调指出以色列和阿拉伯叙利亚共和国有义务严格、充分遵守 1974 年《以色列和叙利亚部队脱离接触协定》的条款。促请各方保持最大限度的克制，防止任何违反停火和隔离区的行为，并鼓励各方充分利用联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)的联络职能，解决共同关心的问题。⁶⁸ 关于黎巴嫩局势，安理会再次呼吁以色列和黎巴嫩支持以第 1701(2006)号决议第 8 段所述原则和要素为基础的永久停火和长期解决办法。⁶⁹

关于利比亚局势，安理会促请各方本着妥协精神共同努力，不采取任何可能破坏政治进程的行动，保持克制，保护平民，并认真地参与民族和解。安理会还再次促请各方承诺在负责利比亚问题秘书长特别代表兼联合国利比亚支助团(联利支助团)团长领导下实现持久停火和政治对话。⁷⁰

关于阿拉伯叙利亚共和国的局势，安理会重申，冲突不可能有军事解决办法，只能通过充分执行第 2254(2015)号决议加以解决，⁷¹ 安理会在该决议中呼吁叙利亚人主导并享有自主权的政治过渡。安理会对也门南部最近试图暴力接管国家机构的情况表示特别关切，并促请各方在沙特阿拉伯主持下建设性地开展对话。⁷² 安理会再次促请也门政府和胡塞武装全面执行 2018 年《关于荷台达市以及荷台达港、

⁶⁸ 关于题为“中东局势”的项目的第 2477(2019)号决议第 2 段和第 2503(2019)号决议第 2 段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 22 节。关于观察员部队任务的更多信息，见第十部分，第一节。

⁶⁹ 关于题为“中东局势”的项目的第 2485(2019)号决议，第 4 段。

⁷⁰ 关于题为“利比亚局势”的项目的第 2486(2019)号决议，序言部分第 5 段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 12 节。关于联利支助团任务的更多信息，见第十部分，第二节。

⁷¹ 关于题为“中东局势”的项目的 S/PRST/2019/12，第 4 段。

⁷² 关于题为“中东局势”的项目的 S/PRST/2019/9，第 3 段。

萨利夫港和拉斯伊萨港的协议》。⁷³ 安理会还促请各当事方将各自代表团中妇女参与率增至 30%。⁷⁴

全面和加速执行和平协议

安理会欢迎在中非共和国签署新的和平协议，并呼吁全面执行该协议。安理会注意到在执行哥伦比亚和平协议方面取得了相当大的进展，鼓励各方在这方面继续作出努力。关于马里和南苏丹，安理会敦促双方加快执行和平协议的关键条款，解决阻碍在这方面取得进一步进展的未决问题。

安理会欢迎国家当局和 14 个武装团体于 2019 年 2 月 6 日签署了《中非共和国和平与和解政治协议》。安理会敦促国家利益攸关方本着诚意毫不拖延地执行这一和平协议，以满足中非共和国人民表达的和平、安全、正义、和解、包容和发展的愿望。⁷⁵

安理会欢迎自《结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议》通过以来，哥伦比亚各地在实现和平方面取得进展，敦促双方在国家相关机构、安全部队和民间社会的支持下，通过全面执行《最终协议》，共同努力保持进展，应对各种挑战。⁷⁶

关于马里局势，安理会敦促马里政府、纲领会武装团体联盟和阿扎瓦德运动协调会武装团体联盟继续加快执行 2015 年签署的《马里和平与和解协议》，为此紧急采取重大、有意义和不可逆转的措施。安理会还鼓励通过一个包容的协作进程，在政府、签署《协议》的武装团体、政治反对派和民间社会的全面充分参与和协商一致的情况下，迅速完成宪制改革。⁷⁷

关于南苏丹局势，安理会呼吁 2018 年签署的《解决南苏丹共和国冲突重振协议》各方高层领导人继续定期举行面对面会议，解决尚未解决的问题，从而和平组建重振后的民族团结过渡政府。⁷⁸ 安理会还促请各方加快落实过渡期安全安排的进程，继续就州数目和州边界问题进行协商，以找到共同解决办法。⁷⁹

和平和包容各方的政治对话、和解和选举

安理会特别指出在几内亚比绍、索马里和西非地区开展包容性政治对话与和解、通过治理改革巩固和平以及举行和平和可信选举的重要性。安理会还强调妇女和青年切实参与和平与决策进程的重要性。

关于非洲和平与安全，安理会鼓励会员国便利青年充分、切实参与和平进程和所有各级决策，并把年轻妇女纳入这些进程。安理会还鼓励各国把青年和青年领导的民间社会纳入促进和平文化、宽容、文化间和宗教间对话的工作，并采取步骤鼓励青年切实参与受冲突破坏地区的重建，帮助难民、境内流离失所者和战争受害者，促进和平、和解和恢复。⁸⁰

安理会敦促几内亚比绍的国家利益攸关方严格尊重和遵守关于执行西非国家经济共同体(西非经共体)解决几内亚比绍政治危机路线图的《科纳克里协定》和西非经共体路线图本身，以解决彼此之间的分歧，应对国家面临的挑战。⁸¹ 安理会促请各方开展包容各方的真正对话，携手巩固迄今取得的进展，消除不稳定的根源。⁸² 安理会对几内亚比绍的社会和政治局势深表关切，同时促请若泽·马里奥·瓦斯总统和

⁷³ 关于题为“中东局势”的项目的第 2452(2019)号决议序言部分第 4 段和第 2481(2019)号决议序言部分第 4 段。

⁷⁴ S/PRST/2019/9，倒数第 2 段。

⁷⁵ 关于题为“中非共和国局势”的项目的 S/PRST/2019/3，第 3 段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 6 节。

⁷⁶ 关于题为“2016 年 1 月 19 日哥伦比亚常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的同文信(S/2016/53)”的项目的第 2487(2019)号决议，序言部分第 4 段。

⁷⁷ 关于题为“马里局势”的项目的 S/PRST/2019/2，第 7 段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 13 节。

⁷⁸ 关于题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目的 S/PRST/2019/11，第 2 段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 9 节。

⁷⁹ 同上，第 4 段。

⁸⁰ 关于题为“非洲和平与安全”的项目的 S/PRST/2019/15，第 7 段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 11 节。

⁸¹ 关于题为“几内亚比绍局势”的项目的第 2458(2019)号决议第 8 段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 7 节。

⁸² 第 2458(2019)号决议，第 14 段。

由阿里斯蒂德斯·戈梅斯总理领导、负责实施选举进程的政府本着尊重及合作精神解决分歧。⁸³

关于索马里局势，安理会敦促索马里联邦政府和联邦成员州通过定期举办的高级别对话、利用国家安全委员会机制、与议会一道并通过包容各方的对话，加快实现由政府主导的、包容各方的政治解决。⁸⁴ 安理会强调需要在全国各地实现和解，包括部族间和解和部族内和解，以此作为实现稳定的长期办法的基础。安理会还敦促联邦政府和联邦成员州在地方、地区和国家各级进行和解会谈。⁸⁵

关于西非局势，安全理事会敦促冈比亚国家当局和人民继续努力，通过政治改革、安全部门改革和过渡期正义进程以及审查《宪法》，巩固和平。⁸⁶ 安理会鼓励巩固该区域正在进行的政治改革，以防止暴力和不稳定，并鼓励塞拉利昂和利比里亚在民族和解领域取得进展。⁸⁷ 安理会还强调，科特迪瓦、几内亚、几内亚比绍和多哥的国家利益攸关方需共同努力，促进及时筹备和举行真正自由、公正、可信、及时、和平的选举，并采取一切适当步骤防止暴力，以确保为所有候选人提供公平的竞争环境，并努力实现妇女充分、平等和有意义的参与。⁸⁸

通过对话解决未决争端

关于塞浦路斯、西撒哈拉以及南苏丹和苏丹之间的关系，包括阿卜耶伊地区争端，安理会促请各方通过对话解决未决争端，以期达成持久的政治解决方案。

在这方面，安理会促请希族塞人和土族塞人双方，特别是两族领导人，以及所有相关各方本着开放和创新精神，积极、有意义地互动，完全致力于联合国主持下的解决进程，利用联合国的磋商重启谈判，

并避免任何可能有损成功机会的行动。⁸⁹ 安理会敦促双方继续努力按照安理会相关决议、包括第 716(1991)号决议第 4 段的规定，在政治平等的两族、两区联邦制基础上实现持久、全面和公正的解决。⁹⁰

关于阿卜耶伊地区，安理会重申任何领土争端都只应通过和平途径解决，特别指出阿卜耶伊未来地位问题应以符合苏丹共和国政府与苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军 2005 年 1 月 9 日达成的《全面和平协议》的方式，通过南苏丹和苏丹双方谈判予以解决。⁹¹ 安理会敦促继续推进阿卜耶伊地区各机构的设立，并继续推进在各族群间实施建立信任措施，确保妇女参与其中各个阶段。⁹² 安理会还决定，双方应在标界方面取得可计量的进展。⁹³

关于西撒哈拉的局势，安理会强调需要在妥协基础上达成现实、可行和持久的政治解决方案。⁹⁴ 安理会促请摩洛哥、萨基亚阿姆拉和里奥德奥罗人民解放阵线、阿尔及利亚和毛里塔尼亚在秘书长主持下秉承善意且不预设条件地恢复谈判，以期达成公正、持久和彼此可以接受的政治解决方案，保障西撒哈拉人民在符合《联合国宪章》原则和宗旨的安排下实行自决。⁹⁵ 安理会强调各方必须再次承诺推进政治进程，为进一步谈判做准备并鼓励邻国为该进程作出重要、积极的贡献。⁹⁶

⁸³ 关于题为“几内亚比绍局势”的项目的 S/PRST/2019/13，第 2 段。

⁸⁴ 关于题为“索马里局势”的项目的第 2461(2019)号决议，第 5 段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 2 节。

⁸⁵ 同上，第 6 段。

⁸⁶ 关于题为“巩固西非和平”的项目的 S/PRST/2019/7，第 12 段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 10 节。

⁸⁷ 同上，第 14 段。

⁸⁸ 同上，第 15 段。

⁸⁹ 关于题为“塞浦路斯局势”的项目的第 2453(2019)号决议第 2 段和第 2483(2019)号决议第 1 至 2 段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 19 节。

⁹⁰ 第 2483(2019)号决议，序言部分第 4 段。

⁹¹ 关于题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目的第 2469(2019)号决议序言部分第 3 段和第 2497(2019)号决议序言部分第 3 段。

⁹² 第 2469(2019)号决议第 9 和 18 段以及第 2497(2019)号决议第 10 和 18 段。

⁹³ 关于题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目的第 2465(2019)号决议第 3 段和第 2497(2019)号决议第 3 段。

⁹⁴ 关于题为“有关西撒哈拉的局势”的项目的第 2468(2019)号决议第 2 段和第 2494(2019)号决议第 2 段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 1 节。

⁹⁵ 第 2468(2019)号决议第 4 段和第 2494(2019)号决议第 4 段。

⁹⁶ 第 2468(2019)号决议第 8 段和第 2494(2019)号决议第 8 段。

C. 请秘书长参与安理会和平解决争端工作的决定

虽然《宪章》第九十九条规定,秘书长得将其所认为可能威胁国际和平及安全之任何事件,提请安全理事会注意,但《宪章》没有具体界定秘书长在和平与安全事务中的作用。不过,安理会关于预防冲突与和平解决争端的工作需要秘书长参与该议程的所有相关方面。

在本文件所述期间,安理会确认秘书长及其特别代表和特使为支持努力结束暴力冲突、推进和平与和解进程、解决未决争端所做的斡旋工作。

制止暴力的斡旋

安理会重点指出秘书长及其特使和特别代表在努力结束利比亚、阿拉伯叙利亚共和国和也门的战斗、恢复政治对话以及在黎巴嫩实现永久停火方面发挥的作用。特别是关于黎巴嫩局势,安理会表示坚决支持联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)继续努力让以色列和黎巴嫩参与讨论更广泛的问题。安理会还敦促各方与安理会和秘书长合作,在实现第 1701(2006)号决议所设想的永久停火和长期解决办法方面取得切实进展。⁹⁷

关于利比亚局势,安理会表示坚决支持联利支助团和负责利比亚问题秘书长特别代表正在进行的努力,特别指出联合国必须发挥核心作用,促进利比亚人主导和利比亚人拥有的政治进程,⁹⁸ 安理会还再次请所有会员国全力支持特别代表的努力,并请各会员国利用对各方的影响,实现停火和包容性政治进程。⁹⁹

关于阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突,安全理事会欢迎秘书长于 2019 年 9 月 23 日宣布,阿拉伯叙利亚共和国政府和叙利亚谈判委员会已商定由联合国在日内瓦提供协助,成立一个可信、平衡和包容的宪

法委员会。¹⁰⁰ 安理会对秘书长叙利亚问题特使为完成这一进程而进行的外交接触表示赞赏。¹⁰¹

关于也门局势,安理会着重指出,安理会充分支持秘书长也门问题特使,并促请也门政府和胡塞武装继续与特使建设性地持续互动。¹⁰² 安理会还表示支持特使努力与各当事方协力为毫不拖延地恢复安全 and 政治安排全面谈判铺平道路,这些安排对于结束冲突和恢复和平过渡必不可少。¹⁰³

支持和平与和解进程的斡旋

安理会重点指出,秘书长在索马里、中部非洲区域以及西非和萨赫勒地区发挥作用,支持包容各方的政治对话和民族和解,以巩固和平和消除紧张局势。

关于索马里局势,安理会表示深为赞赏联合国索马里援助团(联索援助团)为索马里联邦政府提供支持,特别是在制定包容各方的政治解决办法和筹备 2020 和 2021 年包容各方的一人一票选举、州一级选举、宪法审查进程、调解、预防和解决冲突等方面。¹⁰⁴

关于中部非洲区域的局势,安理会欢迎联合国中部非洲办事处(中部非洲区域办)发挥作用,在喀麦隆、乍得、刚果、赤道几内亚、加蓬和圣多美和普林西比等非特派团环境中促进包容各方的政治对话,鼓励区域稳定,并协助次区域各国巩固和平、化解紧张局势和防止或减轻政治危机。¹⁰⁵

关于西非和萨赫勒,安理会促请联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)鼓励所有政治利益攸关方通过对话解决他们在宪法审查进程方面的分歧。¹⁰⁶ 安全理

¹⁰⁰ S/PRST/2019/12, 第 1 段。

¹⁰¹ 同上, 第 3 段。

¹⁰² S/PRST/2019/9, 第 1 段。

¹⁰³ 同上, 第 4 段。

¹⁰⁴ 第 2461(2019)号决议, 第 4 段。关于联索援助团任务的更多信息, 见第十部分, 第二节。

¹⁰⁵ 关于题为“中部非洲区域”的项目的 S/PRST/2019/10, 第 2 段。关于该项目的更多信息, 见第一部分, 第 8 节。关于中部非洲区域办任务的更多信息, 见第十部分, 第二节。

¹⁰⁶ S/PRST/2019/7, 第 13 段。关于西萨办任务的更多信息, 见第十部分, 第二节。

⁹⁷ 第 2485(2019)号决议, 第 12 和 16 段。关于联黎部队任务的更多信息, 见第十部分, 第一节。

⁹⁸ 第 2486(2019)号决议, 序言部分第 4 段。

⁹⁹ 同上, 序言部分第 19 段。

事会着重指出，联合国需要继续支持该区域的政治改革以及利比里亚和塞拉利昂的民族和解。¹⁰⁷

支持解决未决争端的斡旋

安理会表示支持秘书长努力解决有关塞浦路斯、阿卜耶伊地区和西撒哈拉的长期争端。安理会还讨论了联合国在支持解决有关伊拉克和科威特之间失踪人员和财产归还的未决问题方面的作用。

关于塞浦路斯局势，安理会欢迎秘书长愿意在希族塞人和土族塞人双方怀着必要政治意愿共同决定重启谈判的情况下，继续开展斡旋以协助双方，并表示安理会对此将予以全力支持。安理会请秘书长视谈判进展情况，继续针对解决方案开展过渡规划工作，鼓励双方在这方面相互接触，并与联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)和联合国斡旋人员接触。¹⁰⁸安理会促请双方和相关各方探讨如何建立机制和强化现有举措，由联塞部队作为调解人，发挥联络作用，以期有效缓解紧张局势，帮助解决影响到所有塞浦路斯人的全岛问题。¹⁰⁹

关于阿卜耶伊地区局势，安理会鼓励非洲联盟高级别执行小组和秘书长非洲之角问题特使继续开展协调工作，促进全面执行 2011 年南苏丹和苏丹政府之间达成的各项协定。安理会还鼓励联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)与执行小组和秘书长特使就和解、社区宣传和政治和平进程进行协调。¹¹⁰安

理会请秘书长与各方和非洲联盟进行协商，除其他外，讨论关于加强非洲之角问题特使为支持非洲联盟和帮助各方建立阿卜耶伊临时行政和安全安排以及为实现阿卜耶伊地位的政治解决而发挥的作用。¹¹¹

安理会表示充分支持秘书长及其个人特使为维持重新开始的谈判进程以实现西撒哈拉问题的解决而不断作出努力。¹¹²安理会促请各方在秘书长主持下恢复谈判，履行对个人特使的承诺，不采取任何可能有损联合国协助的谈判或进一步破坏西撒哈拉局势稳定的行动。¹¹³

关于伊拉克和科威特之间的关系，安理会表示全力支持负责伊拉克问题秘书长特别代表兼联合国伊拉克援助团(联伊援助团)团长和负责政治事务秘书长副特别代表努力解决与科威特和第三国失踪国民以及与归还科威特财产有关的未决问题。¹¹⁴

D. 涉及区域安排或机构的决定

在本文件所述期间，安理会根据《宪章》第五十二条，表示支持区域和次区域组织及其他安排在和平解决争端方面的关键作用，鼓励它们继续作出这些努力，并加强在这方面与联合国的合作与协调。第八部分介绍本文件所述期间安理会关于其与各区域组织、安排或机构在和平解决争端方面联合或并行开展的工作的各项决定。

¹⁰⁷ 同上，第 14 段。

¹⁰⁸ 第 2453(2019)号决议，第 7 段。

¹⁰⁹ 同上，第 6 段。

¹¹⁰ 第 2469(2019)号决议第 10 段和第 2497(2019)号决议第 11 段。关于联阿安全部队任务的更多信息，见第十部分，第一节。

¹¹¹ 第 2497(2019)号决议，第 9 段。

¹¹² 第 2468(2019)号决议第 3 段和第 2494(2019)号决议第 3 段。

¹¹³ 第 2468(2019)号决议，第 4 和 6 段，以及第 2494(2019)号决议，第 4 和 6 段。

¹¹⁴ 关于题为“伊拉克与科威特间局势”的项目的 S/PRST/2019/1，第 2 段。关于联伊援助团任务的更多信息，见第十部分，第二节。

四. 关于《宪章》第六章条款的解释或适用问题的讨论

说明

第四节介绍 2019 年安全理事会关于解释《联合国宪章》第六章具体条款的主要讨论，涉及安理会和秘书长在和平解决争端方面的作用。本节不包括关于区域组织的讨论，这些讨论在第八部分介绍。在本文件所述年度期间，在审议过程中明确提到《宪章》第三十三条、¹¹⁵ 第九十九条¹¹⁶ 和第六章，¹¹⁷ 但在大多数情况下没有引发合宪问题讨论。没有明确提到第三十六、三十七或三十八条。

本节分为三个分节：A. 根据《宪章》第三十三条提及和平解决手段；B. 《宪章》第六章所作规定较之第七章所作规定的意义；C. 秘书长为和平解决争端援用《宪章》第九十九条。本节介绍本文件所述期间引发相关合宪问题讨论的案例。

¹¹⁵ 关于 2014 年 4 月 13 日俄罗斯联邦常驻联合国代表给安全理事会主席的信(S/2014/264)，见 S/PV.8461(科威特)和 S/PV.8575(科威特)；关于 2014 年 2 月 28 日乌克兰常驻联合国代表给安全理事会主席的信(S/2014/136)，见 S/PV.8516(科威特)；关于维护国际和平与安全，见 S/PV.8546(南非)；关于非洲和平与安全，见 S/PV.8633(扎内勒姆贝基发展信托基金方案管理人和科威特)；关于建设和平和保持和平，见 S/PV.8668(Resumption 1)(巴林)。

¹¹⁶ 关于维护国际和平与安全，见 S/PV.8546(科威特)。

¹¹⁷ 关于委内瑞拉玻利瓦尔共和国的局势，见 S/PV.8452(墨西哥)；S/PV.8472(南非和印度尼西亚)；S/PV.8476(南非)；S/PV.8506(印度尼西亚)；有关海地的问题，见 S/PV.8502(比利时、海地和阿根廷)；关于妇女与和平与安全，见 S/PV.8514(南非)；关于安全理事会主席的说明(S/2017/507)的执行情况，见 S/PV.8539(乌克兰和巴林)；关于维护国际和平与安全，见 S/PV.8546(秘书长、科威特、南非、秘鲁、赤道几内亚、波兰和科特迪瓦)；关于联合国与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的合作，见 S/PV.8548(科威特)；关于对国际和平与安全的威胁，见 S/PV.8569(秘鲁)；关于非洲和平与安全，见 S/PV.8633(扎内勒姆贝基发展信托基金方案管理人、科威特、中国和南非)；关于建设和平和保持和平，见 S/PV.8668(中国和危地马拉)；S/PV.8668(Resumption 1)(黎巴嫩)。

A. 根据《宪章》第三十三条提及和平解决手段

《宪章》第三十三条规定，任何可能危及维护国际和平与安全的争端应尽先通过谈判、调解或其他和平手段解决，并指出，安理会可以促请各方使用这种手段解决其争端。在本文件所述期间，就第三十三条进行了有关下列项目的讨论：(a) “维护国际和平与安全”(案例 5 和 8)；(b) “建设和平和保持和平”(案例 6)；(c) “妇女与和平与安全”(案例 7)。

案例 5

维护国际和平与安全

2019 年 6 月 12 日，在担任当月轮值主席国的科威特倡议下，安理会召开第 8546 次会议，¹¹⁸ 就题为“预防冲突和调解”的分项举行公开辩论。¹¹⁹ 秘书长在通报中指出，预防冲突和调解是减轻人类苦难最重要的两个工具。他回顾说，《宪章》第六章规定了各方可用于预防和解决冲突的各种工具，包括谈判、调查、调解、和解、仲裁、司法解决、诉诸区域机构或区域安排、或诉诸各方选择的其他和平手段。他敦促各国政府充分利用这些工具，并敦促安理会利用自身权威促请各方寻求使用这些工具。秘书长指出，没有广泛的政治努力，预防和调解不会奏效，并敦促安理会成员和所有会员国努力加强团结，确保这些努力尽可能有效。

长者会主席在发言中重点阐述了长者会认为安理会可以在冲突问题上发挥积极主动作用的三个具体领域，即预防、气候变化和技术的影响。关于预防，她说，这是迄今为止处理冲突的最有效方式，不应狭隘地从眼前的安全与稳定的角度看待预防。她还说，安理会应加倍作出集体努力，确保妇女的视角和经验反映在维持和平和预防政策的主流中。她鼓励安理会采取更全面的方法预防冲突，包括气候变化在内，因为这将使安理会更加有效，同时支持联合国系统其他

¹¹⁸ 安理会面前有 2019 年 5 月 31 日的信(S/2019/456)所附概念说明。

¹¹⁹ 见 S/PV.8546。

机构的任务。她表示支持设立秘书长特别代表，作为机构协调中心，以便汇集联合国内外关于气候变化的专业人才，帮助安理会评估气候变化对冲突造成的多种多样、复杂和不断变化的影响。关于技术，她反思了技术对青年的影响，重点指出社交媒体既是连接世界各地人民的强有力工具，但也被用作助长暴力极端主义和传播错误信息的工具。她还指出需要制定关于预防网络冲突的全球规范和规则。长者会副主席、联合国前秘书长潘基文表示，可以改进安理会的工作方法，以鼓励安理会成员商定共同立场，在冲突的早期阶段解决冲突。他促请安理会成员做更多工作，支持秘书长进行斡旋，帮助预防和减少冲突的威胁，并强调区域组织在预防和解决冲突方面的作用，以及安理会和区域组织在这方面加强协调的必要性。

在讨论中，科威特副首相兼外交大臣回顾说，《宪章》为安理会提供了许多鼓励以和平手段解决冲突的工具，特别是第六章，其中强调了安理会预防作用的重要性。他还说，安理会有权促请冲突各方以《宪章》第六章概述的手段解决争端，并调查可能导致国际摩擦或引起争端的任何争议或局势，以确定其持续存在是否可能危及维护国际和平与安全。秘鲁代表表示，诉诸《宪章》第六章规定的和平解决争端手段是一个尚未物尽其用的工具，而这一工具真正有能力为冲突前、冲突中和冲突后的行动提供积极替代办法。南非代表指出，《宪章》第三十三条规定，争端各方应尽先通过政治手段寻求解决，在考虑根据第七章使用武力之前，安理会必须考虑和平政治解决冲突。科特迪瓦代表回顾说，通过调解预防冲突是各国的首要职责，各国负责任采取一切可能措施，创造维持和平所必需的社会政治条件。

安理会成员广泛提到调解和预防冲突对和平解决争端的重要性，包括对安理会工作的重要性。美国代表说，安理会很少探讨利用调解作为解决冲突的一种工具，而加强预防和调解将有助于避免成本高昂的维和特派团，并且为现有特派团提供撤出战略。联合国代表强调指出，如果安理会不找到办法，有效地预防我们关切但尚未列入安理会议程的国家所发生的冲突，这些国家实际被列入安理会议程的可能性将更大。德国代表说，安理会应更经常地从预警转向早期行动。

科威特副首相兼外交大臣表示，调解的努力必须全面，必须解决冲突的根源。中国代表补充说，造成冲突的深层次原因很多，如极端贫困、发展失衡、资源匮乏以及民族与部族矛盾。几位代表重点指出包容各方以及让妇女和青年更多、更有意义地参与调解和预防工作的必要性。还有代表表示支持与区域的调解努力加强协调。

中国代表表示，预防冲突必须坚持《宪章》宗旨和原则，如尊重主权和领土完整、互不干涉内政、互不侵犯、和平解决争端。俄罗斯联邦代表补充说，只有在争端各方同意的情况下才能提供调解方面的国际援助，而且必须公正且不预设条件。他还说，不应将预防视为解决所有弊病的灵丹妙药，也不能成为干涉主权国家内政的借口。

关于阻碍安理会采取预防行动的障碍，科威特副首相兼外交大臣表示，安理会能否成功使用预防工具取决于其成员能否团结和取得共识。同样，印度尼西亚代表表示，安理会的团结与冲突各方需要真诚、自主、坚决努力以和平方式解决争端同样至关重要。俄罗斯联邦代表认为，如果安理会所有成员真正把有关国家的利益放在首位，而不是对它们采取单方面强制性经济措施，本组织在预防冲突和调解问题上的潜力将大大增加。

几位发言者就如何加强安理会的预防和调解作用提出了建议。科威特副首相兼外交大臣特别提到派遣一个由安理会成员组成的小型代表团进行调解努力，并举行讨论可能危及国际和平与安全事项的各种形式的会议。他还说，可以更有效地利用维持和平行动及制裁等传统工具实现预防外交的目的。德国代表指出，安理会经常侧重于在维持和平行动中军事力量，他呼吁更多使用警察实现预防目的。秘鲁代表回顾说，安理会当选成员一直在推动与秘书处定期举行非正式会议，以便从区域角度轮流了解和平与安全受到的潜在威胁。他还说，安理会在预防性背景下利用阿里亚模式会议和非正式互动对话等各种现有会议形式，将大有裨益。安理会成员还讨论了如何加强秘书长的斡旋和调解工作(见案例 10)。

案例 6

建设和平和保持和平

2019年11月19日,在担任当月轮值主席国的联合国倡议下,安理会召开第8668次会议,¹²⁰就题为“和解在维护国际和平与安全方面的作用”的分项举行公开辩论。¹²¹秘书长在讲话中指出,成功实现和解有助于防止冲突再起,并且有助于建设更加和平、强韧和繁荣的社会,特别是在发生大规模暴力和侵犯人权行为之后。他还说,和解至关重要,但和解的概念必须不断发展,才能跟上冲突性质的变化。在这方面,秘书长指出,和解必须源自社区内部,包括妇女、民间社会团体、宗教领袖、青年和边缘化群体成员在内的所有人都必须参与其中。秘书长认为,成功的和解进程还必须消除受害者的痛苦和苦难,了解犯罪者的动机,伸张正义,提供赔偿,并确保查明真相。

乔治·梅森大学冲突分析与解决学院院长强调指出,和解应被视为一个改造的过程,并基于当地方法。他还说,和解不应只发生在暴力冲突之后,而且应作为实现和平的第一选项。索马里非政府组织埃尔曼和平与人权中心的方案和发展主任重点指出索马里在和解方面的经验,并强调,成功的和解进程应包括尽可能多的人口阶层参与,并寻求建立共识。她敦促安理会利用第1325(2000)号决议促进并要求将妇女纳入和解战略。

在随后的讨论中,科特迪瓦代表说,和解应在整个和平连续体中发挥作用,从预防、管理到巩固危机后稳定的各个阶段。他还说,除了国内领域,国家间的冲突也需要和解。中国代表强调,对话协商是实现和解的唯一途径,中国代表团支持以这种和平手段解决国际争端和热点问题。

几位发言者强调需要因地制宜量身定制和解进程,并强调国家自主权的重要性。科威特代表说,和解模式不止一种,每种局势都有其特点,具体取决于

所涉冲突的性质以及引发冲突的历史、文化、社会和经济等层面因素。南非代表说,过渡期正义作为和解的方法之一,其进程必须符合过渡国家的具体情况。中国代表表示,国际社会在这方面的支持必须以尊重当事国主权和主导权以及独立、统一和领土完整为基础。俄罗斯联邦代表补充说,这种援助不应成为从外部强加现成解决办法的途径。纳米比亚代表告诫说,外部各方的既得利益可能危及和解进程。印度代表说,人为强加的标准或时间表不太可能带来成功的和解。德国代表指出,国家主权应得到尊重,但应在《宪章》和《世界人权宣言》规定的范围内。

一些发言者强调和解进程必须具有包容性。印度尼西亚代表指出,持久和解需要社会各阶层共同参与。联合国(英联邦、联合国和南亚事务)国务大臣强调了宗教领袖在鼓励不同群体间对话和调解方面可以发挥的关键作用。亚美尼亚代表指出,事实证明,受冲突影响的妇女参与和平进程增加了实现持久解决与和解的机会。多米尼加共和国代表指出,必须让青年,包括青年妇女,作为利益攸关方参与设计、实施和监测过渡期正义进程,包括寻求真相、赔偿与和解方案。比利时代表强调指出,必须采取以受害者为中心的做法,还必须考虑到儿童、难民、境内流离失所者、少数群体和其他弱势群体成员的经历。

关于联合国在和解方面的作用,中国代表表示,要充分用好《宪章》第六章,发挥好联合国在斡旋和调解方面的作用。联合国国务大臣认为,安理会可以与秘书长及其办公室合作,在调解和支助、特别政治任务、建设和平委员会及其它方面发挥关键作用。他还说,安理会成员负有特殊责任,以确保它们的努力取得成功,具体做法包括监测和解进程、指派妇女调解人、决定何时部署政治特派团,并确保妇女在恢复与和解的各个阶段都占据核心位置。德国代表说,应更经常地将和解与调解能力纳入特派团的任务规定。爱尔兰代表特别指出,从联合国维持和平行动的过渡是确保持续和解的重要时刻,这可以通过加强联合国国家工作队、与建设和平委员会互动协作和支持建设和平基金来实现。

¹²⁰ 安理会面前有2019年11月11日的信(S/2019/871)所附的概念说明。

¹²¹ 见S/PV.8668和S/PV.8668(Resumption 1)。

案例 7

妇女与和平与安全

2019 年 10 月 29 日和 11 月 4 日，在担任当月主席国的南非倡议下，¹²² 安理会召开第 8649 次会议，在题为“朝着成功落实妇女与和平与安全议程迈进：从承诺到成果，为纪念安全理事会第 1325(2000)号决议通过二十周年做准备”的分项下举行了一次高级别公开辩论。¹²³

在 10 月 29 日会议开始时，安理会一致通过了第 2493(2019)号决议，其中敦促会员国通过确保妇女充分、平等和有意义地参与和平进程的所有阶段，致力于执行妇女与和平与安全议程及其优先事项。¹²⁴ 在该决议中，安理会还敦促为和平进程提供支持的会员国便利妇女从一开始就充分、平等和有意义地纳入和参与和平谈判，既包括参与谈判各方代表团，也包括参与为执行和监测协议而建立的机制。¹²⁵

秘书长在通报中指出，在第 1325(2000)号决议通过近 20 年后，妇女仍然被排除于许多和平与政治进程之外。¹²⁶ 他指出，一些正在达成的和平协定没有关于妇女和女童的需要和优先事项的条款。秘书长强调联合国为执行关于妇女与和平与安全的更强有力的新政策而作出的努力，包括特别政治任务和他的特使报告其在和平进程所有阶段促进妇女直接参与的努力。

联合国促进性别平等和增强妇女权能署执行主任在发言中强调，会员国需要要求妇女直接和有意义地参与和平谈判的所有阶段。她指出，在所有正在进行的和平进程中，只有不到 8% 达成的协议包含与性别有关的条款，即使协议包含具体的性别条款，确保其得到执行也仍然是一项挑战。非洲妇女预防和调解

冲突网络和非洲妇女领袖网络的代表指出，必须制定一项战略，使妇女的领导力能够在平息紧张局势、促进停止敌对行动和启动冲突各方之间的对话方面发挥实质性作用。非政府组织“妇女、和平与安全工作组”的代表敦促国际社会支持关于苏丹妇女在所有和平进程中(包括在正在进行的谈判中)以及在各级政府中至少拥有 50% 的代表呼吁。

在随后的讨论中，¹²⁷ 许多发言者指出，妇女的参与，对于和平进程和协议的可持续性关系重大。南非国际关系与合作部长表示，妇女与和平与安全议程是结束将使用武力作为解决争端手段的重要工具。波兰代表指出，如果妇女对预防和预警以及建立和平、维持和平和冲突后解决及建设和平作出贡献，实现安全的努力就会更加成功、更可持续。她补充说，妇女有一个独特的有利条件：她们能够看出即将发生冲突的苗头，而且往往被谈判各方视为和平进程中的诚实中间人，增加了达成协议的可能性。

在讨论执行妇女与和平与安全议程方面的差距时，波兰代表指出，在 1992 年至 2018 年期间，在被跟踪的主要和平进程中，妇女在谈判人员中占 13%，在调解人员中占 3%，在签字人员中占 4%。阿拉伯联合酋长国代表坚持认为，妇女自始至终都应该是正式和非正式谈判不可或缺的一个组成部分。哈萨克斯坦代表表示，应当加倍努力支持基层组织中的妇女努力追求和平文化、社会和解，并结束一切形式的有罪不罚现象。中国代表表示，会员国对促进妇女有效参与和平进程负有首要责任，并强调要充分尊重国家主权。

哈萨克斯坦代表指出，妇女之所以在和平进程中缺乏参与，是因为暴力冲突随着非国家行为体的激增而变得更加复杂和支离破碎。澳大利亚代表表示，将妇女排除在解决冲突和建设和平之外，危及和平与稳定，并加剧了对妇女和女童的不利影响。他补充说，为了实现妇女与和平与安全议程，国际社会必须解决性别不平等的根源，保护妇女权利。科特迪瓦代表表示，确保妇女更大程度的参与，首先需要为妇女和女童提供充分的教育、保健和增强权能的机会。同样，

¹²² 安理会面前有 2019 年 10 月 8 日的信(S/2019/801)所附概念说明。

¹²³ 见 S/PV.8649、S/PV.8649(Resumption 1) 和 S/PV.8649(Resumption 2)。

¹²⁴ 第 2493(2019)号决议，第 2 段。

¹²⁵ 同上，第 3 段。关于妇女与和平与安全的更多信息，见第一部分，第 30 节。

¹²⁶ 见 S/PV.8649。

¹²⁷ 见 S/PV.8649 和 S/PV.8649(Resumption 1)。

德国联邦外交部国务部长呼吁进行能力建设,以促进妇女在和平、安全和建设和平进程中的高质量参与。

瑞士代表指出,安理会必须确保其决议(包括特派团的任务规定)包含要求妇女切实参与和平与安全的条款。巴西代表指出,女性维和人员往往是唯一能够与当地妇女民众接触的人,能够让特派团更好地保护平民并完成其整体任务。秘鲁代表呼吁安理会加倍努力,在特别政治任务和维护和平特派团中纳入妇女状况专家。联合王国代表说,联合国特使应对其执行第 1325(2000)号决议的承诺负责。她补充说,由联合国牵头的和平进程必须得到妇女状况专家的密切支持,这一点需要在所有特派团中统一落实。

案例 8

维护国际和平与安全

2019年7月17日,在担任当月主席国的秘鲁倡议下,安理会举行了第 8577 次会议,¹²⁸会议围绕题为“青年与和平与安全议程的执行情况”的分项举行。¹²⁹秘书长青年问题特使在通报中指出,负面的陈规定型观念助长了对青年的边缘化和污名化。她强调需要应对青年所面临的挑战,如失业、童婚和心理健康,并强调必须在努力预防冲突和建设和平的过程中将青年视为平等伙伴。特使提到,通过发起联合国青年战略,通过各维和行动和特别政治任务关于让青年参与预防和解决冲突的工作,青年与和平与安全议程在联合国内部得到了认可并实现了制度化。她最后指出,建设和维持和平的努力需要民主化,以包容受影响最严重的社区。

总部设在肯尼亚的国家人权组织哈基非洲方案协调员强调,需要通过进一步执行关于青年与和平与安全的第 2250(2015)号和第 2419(2018)号决议,为建设和平创造有利环境。她呼吁加大青年对和平进程的参与力度。国内非政府组织“阿富汗进步思维组织”执行主任讨论了青年在阿富汗和平进程中的作用,并呼吁联合国制定政策,使青年成为决策过程的一个组成部分。

¹²⁸ 安理会面前有 2019 年 6 月 27 日的信(S/2019/539)所附概念说明。

¹²⁹ 见 S/PV.8577。

在讨论中,安理会成员就青年对预防冲突及和平解决争端的贡献交换了意见。联合王国代表强调,在预防和解决冲突方面,包容性的政治进程非常重要,因为和平进程若能具有包容性,其可持续性概率要高出三分之一。印度尼西亚代表提到,秘书长呼吁将青年纳入和平连续体的所有阶段,从预防冲突到解决冲突、维持和平和建设和平。多米尼加共和国代表指出,青年具有不可估量的变革和创新潜力,在阻止冲突、在社区中发挥和平缔造者作用、通过使社会变得更加公正、包容与和平来改变社会方面发挥着重要作用。比利时代表补充说,青年参与正式和非正式的和平与调解进程,有利于增强这些进程的合法性和可持续性。美国代表表示,青年通过使用创新工具和方法,在反击恐怖主义言论方面发挥了关键作用。秘鲁代表强调了让青年妇女参与决策的重要性。俄罗斯联邦代表告诫说,应注意利用激进青年实现国内政治目标的现象,特别是以民主和人权为幌子、旨在推翻合法当局的外部精心策划的进程。

中国代表强调,安理会需要努力通过政治手段预防和解决冲突,他表示,联合国必须就武装冲突中和冲突后局势中的青年需求开展密切交流。他还指出,在政治解决热点问题时,需要充分考虑与青年有关的因素,确保青年建设性地参与和平进程。多米尼加共和国代表呼吁在区域一级建立青年调解人网络,并确保青年在公开辩论和情况通报中向安理会通报维护国际和平与安全的情况。科威特代表指出,从让青年在世界各地的受冲突影响地区参与建设社会凝聚力和营造稳定环境的和平使命,到各种高级别政治举措,已为落实青年与和平与安全议程采取了多重举措。

赤道几内亚代表在代表安理会三个非洲成员发言时强调,不仅在非洲,世界各地都迫切需要增强青年的权能,以便他们能够在其社会中成为更有影响力和更有生产力的行为体。科威特代表指出,冲突的扩散,特别是阿拉伯世界冲突的扩散,以及失业、贫困、恐怖主义和激进化,阻碍了青年与和平和安全议程的实施。比利时代表指出,青年的观点和需求应是安全部门改革和解除武装、复员和重返社会进程以及社区减少暴力方案和防止暴力极端主义行动的核心。

B. 《宪章》第六章所作规定较之第七章所作规定的意义

在本文件所述期间，安理会的一些讨论触及到《宪章》第六章与第七章的区别。在题为“维护国际和平与安全”的项目下举行的第 8546 次会议上(见案例 5)，¹³⁰ 南非代表指出，在考虑根据第七章使用武力之前，安理会必须按照第六章的设想，考虑和平政治解决冲突。他还补充说，第三十三条明确规定，争端当事国“首先”应谋求通过谈判和调解等政治手段解决争端。在题为“非洲和平与安全”的项目下举行的安理会第 8633 次会议上(见案例 11)，¹³¹ 中国代表强调，要充分利用第六章以及联合国的斡旋和调解能力，同时避免动辄援引第七章采取行动。安理会关于海地问题的会议(案例 9)也讨论了这一问题。

案例 9 有关海地的问题

2019 年 4 月 3 日，在题为“有关海地的问题”的项目下举行的第 8502 次会议上，¹³² 安理会讨论了延长联合国海地司法支助特派团(联海司法支助团)的任务期限以及联合国今后在该国建立存在的问题。比利时代表表示支持秘书长关于选择一个特别政治任务来接替联海司法支助团的建议，¹³³ 他说，根据《宪章》第六章作出授权是适当的，并指出海地当局倾向于这种选择。¹³⁴ 阿根廷代表强调，根据第六章部署的特派团应与联合国国家工作队、建设和平委员会和经济及社会理事会协调，支持海地在过渡期间与社会经济发展有关的行动。俄罗斯联邦代表回顾说，俄罗斯代表团长期以来一直认为，海地局势对国际和平与安全不构成威胁，没有必要继续根据第七章在该国采取行动。

¹³⁰ 见 S/PV.8546。

¹³¹ 见 S/PV.8633。

¹³² 见 S/PV.8502。

¹³³ 见 S/2019/198。关于海地问题的更多信息，见第一部分第 14 节。关于联海司法支助团任务规定的更多信息，见第十部分，第一节。

¹³⁴ 见 S/PV.8502。

在 2019 年 4 月 12 日第 8510 次会议上，¹³⁵ 安理会根据《宪章》第七章采取行动，以 13 票赞成、2 票弃权通过了第 2466(2019)号决议。安理会在决议中决定，将联海司法支助团的任务期限最后一次延长六个月，至 2019 年 10 月 15 日。¹³⁶ 俄罗斯联邦代表在解释俄罗斯代表团决定对该决议草案投弃权票时，批评了根据第七章通过该案文的做法。¹³⁷ 他补充说，俄罗斯代表团不理解，一个武装冲突早已结束的国家的人权状况如何对国际和平与安全构成威胁。而法国代表则表示，该决议中提及第七章，为联海司法支助团提供了必要的手段，以完成赋予该特派团的任务，并加快向特别政治任务过渡。在阐述第七章与人权监测之间的关系时，德国代表表示，尊重人权是一个安全问题，因此理所当然应属于特派团的任务范围。

在 2019 年 6 月 25 日第 8559 次会议上，¹³⁸ 根据秘书长关于设立一个特别政治任务以接替联海司法支助团的建议，安理会通过了第 2476(2019)号决议，其中请秘书长设立联合国海地综合办事处(联海综合办)，从 2019 年 10 月 16 日开始，最初为期 12 个月。除其他外，联海综合办的任务是为海地政府提供以下方面的咨询指导：促进和加强政治稳定和善治，包括法治；规划选举；解决侵犯和践踏人权行为问题。¹³⁹

C. 秘书长为和平解决争端援引《宪章》第九十九条

《宪章》第九十九条规定，秘书长得将其所认为可能威胁国际和平及安全之任何事件，提请安理会注意。在下文介绍的安理会讨论中，会员国鼓励秘书长全面行使第九十九条赋予的权力，加强斡旋效力。讨论涉及与以下项目有关的秘书长根据第九十九条可利用的多种工具：(a) “维护国际和平与安全”(案例 10)；(b) “非洲和平与安全”(案例 11)。

¹³⁵ 见 S/PV.8510。

¹³⁶ 第 2466(2019)号决议，第 1 段。

¹³⁷ 见 S/PV.8510。

¹³⁸ 见 S/PV.8559。

¹³⁹ 第 2476(2019)号决议，第 1 段。关于联海综合办任务的更多信息，见第十部分，第二节。

案例 10 维护国际和平与安全

2019年6月12日,在题为“预防和调解冲突”的分项下举行的安理会第8546次会议上,¹⁴⁰秘书长表示,他和他的特使进行斡旋的目的是帮助各方和平解决分歧。他向安理会介绍了他的代表和特使最近为支持中非共和国、利比亚、阿拉伯叙利亚共和国和也门的政治进程所做的工作,以及联合国中亚地区预防外交中心在跨界问题和执行《联合国全球反恐战略》方面的近期工作。秘书长补充说,维持和平行动和特别政治任务正在开展至关重要的预防和解决冲突的努力,并强调将妇女权利和性别平等纳入联合国预防和调解工作的主流的重要性。

长者会副主席欢迎秘书长对预防工作的重视,并指出,会员国必须确保联合国的预防和建设和平工作得到适当的支持和资助。他呼吁安理会成员开展更多工作,支持秘书长进行斡旋,帮助预防和减少冲突威胁。他补充说,他们还应该认识到,倘若安理会成员颠覆本组织自己的和平特使和和平进程,会使安理会在和平与安全方面的工作遭受破坏。

在随后的讨论中,安理会成员表示支持秘书长的斡旋、预防冲突和调解努力。科威特副首相兼外交大臣强调了第九十九条赋予秘书长的固有权利和责任,即通过他或他的特使和代表在任何冲突地区的斡旋,在预防冲突方面发挥作用。法国代表赞扬秘书长将预防冲突作为最优先事项,并对秘书长的改革表示欢迎。他表示,这些改革应使整个联合国系统能够更有效地预防危机。他特别提到通过设立调解问题高级别咨询委员会来加强联合国的调解能力,并指出政治和建设和平事务部的资深调解顾问待命小组正越来越多地被部署到实地,有时是在很短的时间内部署到位。中国代表表示支持政治和建设和平事务部的快速反应系统。同样,在提及联合国保持灵活调解能力的迫切需要时,联合王国代表称待命小组是这一预防工具包的重要组成部分,具有广泛的预防外交能力和专门知识,包括设计和管理对话进程、制宪、性别平等和包容问题、自然资源、权力分享和安全安排。波兰

¹⁴⁰ 见 S/PV.8546。

代表感谢秘书长不懈努力,将调解作为最具成本效益和最被低估的解决冲突方法予以推广。

秘鲁代表强调了联合国区域政治办事处作为经常未列入安理会议程的领土的预警来源所发挥的作用和巨大潜力,并对每六个月才收到一次这些办事处提供的宝贵信息表示遗憾。他指出,应加强政治处的行动,增强分析和评估实地局势的能力。比利时代表也表示,与联合国区域办事处负责人举行更有活力、可能更频繁的情况交流会将更有价值,这些办事处是支持区域和次区域组织或与其开展合作的理想工具。

赤道几内亚代表强调,有必要让妇女更多地参与预防冲突和调解任务,因为这将有助于安理会更好地了解冲突的根源和解决冲突的替代办法。俄罗斯联邦代表强调必须确保根据客观标准来选择联合国调解人,且应尊重区域平衡。

案例 11 非洲和平与安全

2019年10月7日,在担任当月轮值主席国的南非倡议下,¹⁴¹安理会召开第8633次会议,就题为“预防外交、预防和解决冲突的中心”的分项举行了公开辩论。¹⁴²秘书长在安理会的讲话中告知安理会,联合国与非洲联盟和次区域组织等伙伴一道,正在非洲许多地区的预防冲突领域取得进展。在这方面,他特别提及联合国以及秘书长特别代表和各个特别政治任务在以下方面开展的工作:防止冈比亚政治危机升级;协助马达加斯加举行和平的总统选举;应对几内亚比绍的政治紧张局势和解决喀麦隆冲突的根源;支持尼日利亚、塞内加尔和塞拉利昂的选举;防止暴力进一步升级,推动利比亚重返政治进程。

乔治·华盛顿大学埃利奥特国际事务学院非洲研究所访问学者兼副主任在发言中表示,令人遗憾的是,秘书长通过在冲突地区部署特使和代表进行斡旋,更多的是为了试图防止冲突升级,而不是完全防止冲突发生。她注意到关于布基纳法索、哥伦比亚、

¹⁴¹ 安理会面前有2019年10月2日的信(S/2019/786)所附概念说明。

¹⁴² 见 S/PV.8633。

马里和其他地区的成功干预案例的报告，但她说，通常情况下干预得太少、太晚。她赞扬由前秘书长大湖区问题特使发起的刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架妇女平台已成为该区域预防外交和建设和平的旗舰项目，并取得了巨大的成功。她补充说，非洲妇女领袖网络和非洲妇女预防和调解冲突网络随时做好准备，协助秘书长开展斡旋和外交努力。

扎内勒·姆贝基发展信托方案经理介绍了 2018 年启动的非洲妇女参与对话组织平台在促进妇女，特别是边缘化妇女在非洲大陆促进愈合与和平共处方面的作用。此外，她注意到整个联合国系统，特别是秘书长办公厅都在使用预防外交，表示希望通过非洲妇女参与对话组织平台，使预防工作同样成为安理会工作的核心支柱之一。

在讨论期间，一些发言者强调了秘书长通过斡旋在预防冲突方面发挥的作用。科威特代表指出，秘书长肩负着预防冲突的权利和责任，通过斡旋或通过他派往冲突地区的特使和特别代表，秘书长发挥着举足轻重的作用。印度尼西亚代表鼓励秘书长利用其预防工具包中的每一项工具，避免再次发生冲突。埃塞俄比亚代表表示，联合国系统采取的预防性外交，特别是秘书长斡旋，在避免和遏制危机局势方面仍然发挥着不可或缺的作用，但没有得到充分利用。非洲联盟常驻联合国观察员强调，必须利用所有预防外交工具，包括斡旋、特别代表、特使和使者，以促进采取

集体办法，实现对非洲的冲突和危机局势作出一致、有效和及时反应的目标。

法国代表赞扬秘书长加强和平外交的举措，以及为加强联合国国家工作队的调解能力和预警作用而进行的改革。俄罗斯联邦代表指出，联合国拥有一切可供利用的工具，作为其预防外交工作的基础，即《宪章》第一章和第六章，以及包括第 2171(2014)号决议在内的多项决议，其中规定了该领域国际援助的基本原则。他补充说，2017 年成立的由权威政界人士和外交官组成的调解问题高级别咨询委员会，是这些努力的重要组成部分。

比利时代表强调，为进一步作出改进，还可以通过秘书长及其特使以及驻地协调员的斡旋来推进快速外交反应机制。联合王国代表指出，预防冲突当然比解决冲突更可取，但他强调，预防冲突需要有效的前景扫描能力，并赞扬秘书处和非洲联盟委员会在加强联合分析和报告的能力方面所做的工作。他还赞扬政治和建设和平事务部就拉丁美洲问题举行的前景扫描讨论，这是安理会成员有机会以非正式方式了解未列入安理会议程的诸多国家的局势的一个实例。南非代表敦促秘书长部署更多女性调解人、和平特使和特别代表，协助解决非洲各地的冲突和进行调解。法国代表建议编写一份秘书长报告，以定期评估气候变化对国际安全构成的风险，并提出具体建议。