

---

## 第六部分

### 审议《宪章》第六章的条款

## 目录

	页次
介绍性说明 .....	357
一. 将争端或情势提交安全理事会 .....	358
说明 .....	358
A. 由各国提交的事项 .....	358
B. 由秘书长提交的事项 .....	360
C. 由大会提交的事项 .....	361
二. 争端调查和实况调查 .....	361
说明 .....	361
A. 安全理事会访问团 .....	362
B. 秘书长的调查和实况调查职能 .....	364
C. 安全理事会承认的调查职能的其他实例 .....	368
三. 安全理事会关于和平解决争端的决定 .....	374
说明 .....	374
A. 安全理事会关于专题问题的决定 .....	374
B. 安全理事会针对具体国家和地区局势的建议 .....	376
C. 请秘书长参与安理会和平解决争端工作的决定 .....	380
D. 涉及区域安排或机构的决定 .....	382
四. 关于《宪章》第六章条款的解释或适用问题的讨论 .....	382
说明 .....	382
A. 根据《宪章》第三十三条提及和平解决手段 .....	383
B. 根据《宪章》第三十六条第三项将法律争端提交国际法院 .....	388
C. 秘书长为和平解决争端援用《宪章》第九十九条 .....	389

---

## 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。

如以往各补编，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，2021年期间，会员国提请安理会注意各种事项，包括安理会未处理的事项。尽管如此，安理会没有在新议程项目下召开任何会议。不过，安理会根据会员国在题为“非洲和平与安全”的现有项目下提交的来文召开了一次会议，以处理与建造埃塞俄比亚复兴大坝有关的国际摩擦。秘书长继续提请安理会注意不断恶化的局势，包括阿富汗、埃塞俄比亚和阿拉伯叙利亚共和国的冲突，冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情对阿富汗、南苏丹、也门、非洲之角和萨赫勒粮食安全的影响，以及气候变化的国际安全后果。

如第二节所述，自2019年以来，安理会首次在2021年向马里和尼日尔派遣了一个特派团。安理会确认并审议了秘书长在中非共和国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、伊拉克、利比亚、马里、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国局势方面所承担的调查职能以及联合国人权事务高级专员、人权理事会和禁止化学武器组织所开展的工作。

如第三节所述，安理会强调和平解决争端、预防冲突与保持和平以及让妇女、青年和社会所有其他阶层参与其中的重要性。安理会呼吁冲突各方停止敌对行动，建立永久停火，全面执行和平协议，确保和平和包容各方的政治对话和过渡，并为解决未决争端进行对话。安理会肯定秘书长及其特别代表和特使为支持执行和平协议、政治过渡、解决未决争端和努力结束冲突中的暴力而开展的斡旋工作。

如第四节所述，2021年期间，安理会讨论的重点是和平解决争端、预防冲突和解决冲突根源的重要性、包容在和平与安全中的重要性以及在网络安全背景下和平解决争端和预防冲突。安理会成员在讨论中还讨论了安理会与国际法院在维护国际和平与安全方面的合作，以及秘书长及其特使和代表通过斡旋在和平解决争端方面发挥的作用。

## 一. 将争端或情势提交安全理事会

### 第十一条

.....

3. 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

1. 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。

2. 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。

3. 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。

2021 年，安理会没有在新议程项目下召开任何会议。不过，安理会还是根据会员国在题为“非洲和平与安全”的现有项目下提交的来文召开了一次会议。

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。但是其中大多数是会员国在没有明确提及第三十五条的情况下提交安理会的。不过，在 2021 年，在会员国的四份来文中明确提到了第三十五条：埃及、<sup>1</sup> 埃塞俄比亚<sup>2</sup> 和苏丹<sup>3</sup> 各一份，涉及埃塞俄比亚复兴大坝的事态发展；另一份来自委内瑞拉玻利瓦尔共和国，<sup>4</sup> 涉及利用包括哥伦比亚和美国雇佣军在内的跨国有组织犯罪网络对海地共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国犯下的侵略行为。

关于埃塞俄比亚复兴大坝的事态发展，苏丹代表在 6 月 22 日给安理会主席的信<sup>5</sup> 中转交了苏丹外交部长的一封信。<sup>6</sup> 苏丹外交部长说，埃塞俄比亚在未与受严重影响的下游沿岸国苏丹达成协议的情况下，单方面打算从 7 月开始对大坝进行第二次蓄水，这是对苏丹和该地区安全的威胁。她援引《宪章》第六章，呼吁安理会处理这一问题，召开一次关于这一争端的会议，讨论其对苏丹、埃及和埃塞俄比亚和平与安全的影响。同样，埃及代表在 6 月 25 日的信<sup>7</sup> 中转递了埃及外交部长的信，提请安理会注意最近的事态发展。埃及外交部长说，大坝问题不断演变，正在引起《宪章》第三十四条所规定的国际磨擦，这种磨擦若继续存在，则可能危及国际和平与安全。他说，埃及决定根据第三十五条的

<sup>1</sup> 见 S/2021/607。

<sup>2</sup> 见 S/2021/613。

<sup>3</sup> 见 S/2021/593。

<sup>4</sup> 见 S/2021/688。

<sup>5</sup> 关于埃塞俄比亚复兴大坝的讨论详情，见第一部分第 9 节。

<sup>6</sup> 见 S/2021/593。

<sup>7</sup> 见 S/2021/607。

规定，提请安理会注意这一事项，并促请安理会依照其维护国际和平与安全的首要责任，考虑并采取适当措施，确保以友好、公平的方式解决大坝问题，并在此过程中保护及维持这一本已脆弱地区的安全与稳定。他表示支持苏丹提出的请求，并呼吁理事会在题为“非洲和平与安全”的项目下就大坝问题召开紧急会议。在 6 月 28 日的信<sup>8</sup>中，埃塞俄比亚代表转交了埃塞俄比亚副总理兼外交部长的信，信中指出，苏丹援引第三十五条是不适当的，大坝并不会对该区域各国的和平与安全构成威胁。

此外，委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表在 7 月 27 日的信<sup>9</sup>中明确援引第三十五条，要求安理会根据

<sup>8</sup> 见 S/2021/613。

<sup>9</sup> 见 S/2021/688。

《宪章》、特别是第三十四条赋予的权力，调查由招募、训练和资助哥伦比亚雇佣军以实施武装袭击、恐怖主义行为、侵略行为以及暗杀国家元首和政府首脑及高级政治官员、从而推翻政府和破坏其宪法基础的跨国有组织犯罪结构在美利坚合众国策划的雇佣军行动。该代表特别提及 2021 年 7 月 7 日暗杀海地总统若弗内尔·莫伊兹案和 2020 年 5 月 3 日暗杀委内瑞拉玻利瓦尔共和国总统尼古拉斯·马杜罗未遂案。

2021 年，除会员国来文外，安理会没有在新议程项目下召开任何会议。不过，如表 1 所示，安理会根据会员国的几份来文在一个现有项目下召开了一次会议。<sup>10</sup>

<sup>10</sup> 关于适用的暂行议事规则的详情，见第二部分第三节。

表 1

### 2021 年提请安理会注意争端或局势、致使安理会召开会议和(或)非正式全体磋商的来文

来文	请求安全理事会采取的行动	会议记录和日期
<b>非洲和平与安全</b>		
2021 年 6 月 22 日苏丹常驻联合国代表团临时时代办给安全理事会主席的信(S/2021/593)	采取行动维护该地区的和平与安全，具体做法包括召开一次关于埃塞俄比亚复兴大坝的[安理会]会议，讨论该大坝对苏丹、埃及和埃塞俄比亚青尼罗河和尼罗河干流沿岸数百万生活和生存的人民的和平与安全的影响	S/PV.8816 2021 年 7 月 8 日
2021 年 6 月 25 日埃及常驻联合国代表给安全理事会主席的信(S/2021/607)	在题为“非洲和平与安全”的项目下就埃塞俄比亚复兴大坝问题召开紧急会议	S/PV.8816 2021 年 7 月 8 日

#### 会员国的其他来文

会员国还提请安理会注意其他事项。在有些情况下，来文涉及安理会没有处理的事项；在大多数情况下，安理会没有因为这些来文举行会议。<sup>11</sup>

巴基斯坦代表在 2 月 1 日给安理会主席的信<sup>12</sup>中转递了巴基斯坦外交部长的一封信，外交部长在

<sup>11</sup> 关于适用的暂行议事规则的详情，见第二部分第二节。

<sup>12</sup> 见 S/2021/102。另见 S/2021/575、S/2021/697、S/2021/901 和 S/2021/1004。

信中提请安理会注意印度在查谟和克什米尔举行地方议会选举的最近事态发展，并除其他外指出，安理会必须继续处理查谟和克什米尔局势，并在避免印度对国际和平与安全构成的威胁方面发挥应有的作用。

巴勒斯坦国常驻观察员在 2021 年 5 月 11 日给秘书长、大会主席和安理会主席的信<sup>13</sup>中，紧急提请注意以色列在巴勒斯坦不断升级的侵略行径，这

<sup>13</sup> 见 S/2021/455。

种行径正在造成巨大的人类痛苦，加剧了紧张局势，有可能进一步破坏这一动荡局势的稳定，对国际和平与安全构成威胁。该观察员指出，安理会必须履行《宪章》规定的维护国际和平与安全的义务，并呼吁安理会紧急采取行动，解决这场危机和日益加深的不公正现象。约旦代表在 5 月 12 日给秘书长的信<sup>14</sup>中提请注意以色列最近对阿克萨清真寺/尊贵禁地和耶路撒冷人的侵犯行为，包括不人道地威胁将谢赫贾拉的巴勒斯坦人赶出家园。该代表在信中呼吁安理会，除其他外，迅速、有效和集体地采取行动，防止巴勒斯坦人被驱逐。

利比里亚、罗马尼亚和联合王国代表在 8 月 3 日给安理会主席的信<sup>15</sup>中提请安理会注意一起与国际和平与安全有关的“严重海事事件”，即伊朗伊斯兰共和国在阿曼沿海使用一架或多架无人机袭击商船 *Mercer Street* 号，造成一名英国人和一名罗马尼亚人死亡，并损坏了船只。三位代表深感关切，并认为国际社会必须谴责这一行为。关于同一问题，以色列代表在 8 月 3 日给秘书长和安理会主席的信<sup>16</sup>中呼吁安理会明确谴责和制裁伊朗伊斯兰共和国，并采取一切必要措施，追究伊朗政权违反国际法的全部责任。在 8 月 4 日给安理会主席的信<sup>17</sup>中，伊朗伊斯兰共和国代表驳斥了上述信件中的说法，并警告不要企图在波斯湾和更广泛的区域制造人为的海上“事件”，指出这种行为有损于该区域的安全与稳定，必须立即停止。

## 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 12。

2021 年，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(禁化武组织)总干事根据第 2118(2013)号决议第 12 段提交的关于消除阿拉伯叙利亚共和国化学武器方案的月度报告的信中<sup>18</sup>继续指出，使用化学武器是不可容忍的，对此不予惩罚同样不可接受。他指出，安理会的团结对于履行这一紧迫义务至关重要。此外，秘书长在 4 月 14 日给安理会主席的信<sup>19</sup>中，向安理会转递了禁化武组织调查和身份鉴定小组关于 2018 年 2 月 4 日在阿拉伯叙利亚共和国萨拉奎布使用化学武器的指控的第二次报告。他指出，由于任何使用化学武器的行为都对国际和平与安全构成严重威胁，所以认为应该像第一份报告<sup>20</sup>那样，与安理会成员分享该报告。

在会议和电视会议期间，秘书长和秘书处其他高级官员还提请安理会注意中东、埃塞俄比亚和阿富汗等地不断变化的局势。在 4 月 28 日就题为“中东局势”的项目举行的公开视频会议<sup>21</sup>上，秘书长叙利亚问题特使发出警告，要求优先积极寻求解决阿拉伯叙利亚共和国冲突的办法。他在报告该国西北部敌对行动大幅升级时指出，尽管一年多以来局势相对平静，但该月的事态发展提醒人们局势有可能进一步瓦解或迅速恶化。根据第 2254(2015)号决议在全国范围内实现停火至关重要，采取合作办法铲除列入名单的恐怖主义团体也至关重要。

在以色列、加沙和东耶路撒冷的暴力升级之后，秘书长于 5 月 16 日就题为“中东局势，包括巴

<sup>14</sup> 见 S/2021/459。

<sup>15</sup> 见 S/2021/701。

<sup>16</sup> 见 S/2021/702。

<sup>17</sup> 见 S/2021/706。

<sup>18</sup> 见 S/2021/84、S/2021/200、S/2021/305、S/2021/422、S/2021/514、S/2021/615、S/2021/692、S/2021/764、S/2021/842、S/2021/911、S/2021/989 和 S/2021/1103。

<sup>19</sup> 见 S/2021/371。

<sup>20</sup> 见 S/2020/310。

<sup>21</sup> 见 S/2021/418。

勒斯坦问题”的项目举行了一次特别视频会议，<sup>22</sup>他指出，安理会是在加沙和以色列多年来最严重的暴力升级之际举行会议的，最近这一轮暴力只会令死亡、破坏和绝望的循环永久存在，把任何共存与和平的希望推得更远。他呼吁所有各方响应他的呼吁，立即停止战斗。

关于埃塞俄比亚局势，在7月2日就题为“非洲和平与安全”的项目举行的会议<sup>23</sup>上，主管政治和建设和平事务副秘书长指出，该国正处于关键时刻，最近的事态发展表明，必须以全面和可持续的方式解决困扰该国的问题。她警告说，否则可能会产生灾难性的后果。副秘书长强调，有可能发生更多的对抗，安全局势会可能迅速恶化，令人非常担忧。在8月26日同一项目下举行的会议<sup>24</sup>上，秘书长向安理会报告说，大约10个月前在北部提格雷地区开始的军事对抗正在扩大，人类苦难的程度正在加剧，给埃塞俄比亚和更广泛地区带来严重的政治、经济和人道主义影响。此外，秘书长对关于可怕的性暴力和性别暴力的报告深表关切，并注意到关于侵犯人权和虐待平民的其他严重指控。他呼吁立即停止敌对行动，实现持久停火，以及不受限制地进入所有需要援助的地区。在10月6日举行的一次会议<sup>25</sup>上，秘书长警告安理会说，埃塞俄比亚的危机已经恶化，有报告称各方都犯下了侵犯和践踏人权的行径，令人深感不安。

<sup>22</sup> 见 S/2021/480。

<sup>23</sup> 见 S/PV.8812。

<sup>24</sup> 见 S/PV.8843。

<sup>25</sup> 见 S/PV.8875。

在塔利班于8月1日接管阿富汗之后，秘书长在8月16日举行的题为“阿富汗局势”的项目下的会议<sup>26</sup>上，敦促各方——特别是塔利班——力行克制，保护生命，确保人道主义需求能够得到满足。他向安理会通报了关于该国各地严重限制人权的令人不寒而栗的报告，并对关于侵犯阿富汗妇女和女童人权的情况越来越多的报告表示特别关切。

在本报告所述期间，在给安理会的一份来文中明确提到了第九十九条。芬兰代表在2月8日给安理会主席的信<sup>27</sup>中转递关于2020年11月12和13日在纽约为安全理事会新当选成员举行的第十八次年度研讨会的报告。根据该报告，在讲习班结束时，安全理事会报告执行主任指出，安理会有时似乎不太愿意处理一些挑战，例如，气候变化和人权等专题问题；犯罪网络等非国家行为体构成的除恐怖主义以外的威胁；以及由国家或其非国家代理人实施的军事干预。她认为，此类“故障问题”日后可能会使安理会有意解决的问题相形见绌，并强调需要更多地利用第九十九条作为前进的方向。

### 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。<sup>28</sup>

<sup>26</sup> 见 S/PV.8834。

<sup>27</sup> 见 S/2021/130。

<sup>28</sup> 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 分节涉及安全理事会访问团；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，安理会在其决定中没有明确提到《宪章》第三十四条。但是，在分别题为“非洲和平与安全”<sup>29</sup>和“维护国际和平与安全”<sup>30</sup>的项目下举行的安理会会议上，有两次明确援引了第三十四条。此外，2021 年提交给安理会的 7 份来文总共 10 次明确提及第三十四条，涉及从哥伦比亚领土对委内瑞拉玻利瓦尔共和国发动武装袭击的指控，哥伦比亚国内冲突对委内瑞拉玻利瓦尔共和国的影响以及哥伦比亚和美国政府在执行武装侵略委内瑞拉玻利瓦尔共和国战略方面的作用，<sup>31</sup>以及建造埃塞俄比亚复兴大坝引起的国际摩擦。<sup>32</sup>

2021 年，安理会自 2019 年以来首次向马里和尼日尔派遣了一个实地访问团，更多详情见下文 A 分节。此外，安理会在决定中确认秘书长对中非共和

国、刚果民主共和国、伊拉克、马里和南苏丹的局势负有调查或实况调查职能。根据最近的做法，安理会延长了第 2379(2017)号决议所设促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)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、马里和南苏丹局势开展的调查工作。此外，安理会成员审议了秘书长、人权理事会在埃塞俄比亚、伊拉克和利比亚以及禁止化学武器组织(禁化武组织)在阿拉伯叙利亚共和国的调查职能。

## A. 安全理事会访问团

2021 年，安理会向马里和尼日尔派遣了一个由所有 15 个成员组成的访问团。这是自 2019 年 10 月以来的首次此类访问团。<sup>33</sup>访问团没有明确承担任何调查任务。访问团的目标除其他外包括评估马里过渡政府开展的政治、安全、人道主义和发展工作，在该国举行自由和公正选举的筹备工作，2015 年《马里和平与和解协议》的执行情况以及马里中部的局势。访问团的目的还在于评估联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)执行任务的努力以及萨赫勒五国集团联合部队的启动运作水平。关于尼日尔，访问团的目标除其他外包括与尼日尔当局就萨赫勒地区的安全、发展和人道主义局势交换意见，并重申安理会支持旨在稳定该区域的国际和区域努力。<sup>34</sup>表 2 列出了访问团的更多信息，包括职权范围以及提交安理会的报告。

<sup>29</sup> 见 S/PV.8816 (埃及)。

<sup>30</sup> 见 S/PV.8850 (长者会主席)。

<sup>31</sup> 见 S/2021/330；S/2021/348；S/2021/357；S/2021/688；S/2021/866。

<sup>32</sup> 见 S/2021/593 和 S/2021/607。关于安理会针对有关埃塞俄比亚复兴大坝的来文所采取行动的更多信息，另见上文第一节。

<sup>33</sup> 详情见 S/2019/825。另见《汇编》2020 年补编，第六部分。

<sup>34</sup> 见 S/2021/917。

表 2  
2021 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
2021 年 10 月 23 日至 25 日	马里、尼日尔	安全理事会所有成员(共同领导人：法国、肯尼亚、尼日尔)	S/2021/917 2021 年 10 月 22 日	S/2021/1106 2022 年 1 月 4 日	S/PV.8892 2021 年 10 月 29 日	安理会访问团



此外，在本文件所述期间，会员国提交给安理会的来文中提到了安理会访问团，安理会会议和公开视频会议上也讨论了安理会访问团。芬兰代表在 2 月 8 日给安理会主席的信中转递了关于 2020 年 11 月 12 和 13 日在纽约为安理会新当选成员举办的第十八次年度讲习班的报告。<sup>35</sup> 根据该报告，一位发言者说，安理会访问团对安理会了解其议程上所列局势极其重要，并为安理会成员与政治人物和当地民间社会互动提供了重要机会。由于 2020 年没有安理会访问团，一位发言者指出，大流行病造成的旅行限制为成员提供了考虑如何更好地利用此类旅行的机会，并补充说，访问团“往往从机场转到会议室，然后再返回机场，而没有充分了解实地情况”。一位与会者建议安理会考虑在疫情期间派遣虚拟访问团。

安理会还在题为“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”的项目下举行了关于安理会工作方法的年度公开辩论，讨论了加强安理会访问团的价值和方法(见案例 1)。

#### 案例 1

##### 安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况

在安全理事会当月主席爱沙尼亚和加强问责制、文件和其他程序问题非正式工作组主席圣文森特和格林纳丁斯常驻代表的联合倡议下，于 6 月 16 日举行了一次会议，<sup>36</sup> 安理会在题为“安全理事会主席说明(S/2017/507)的执行情况”的项目和题为“安理会工作方法”的分项目下举行了公开辩论。<sup>37</sup> 安全理事会报告执行主任在通报情况时指出，自安理会派出上一个视察团以来，已经过去了 20 个月，一些当选成员国即将开始其安理会任期的最后四分之一，但从未参加过安理会实地考察。精心设计的实地访问可以加强安理会成员对实地现实情况、其决定的影响以及执行任务所面临挑战的认识。执行主任坚持认为，安理会可以从实地访问中获得更多价值，包括在可能的情况下考虑将其行程安排与以

及制裁委员会、安理会其他附属机构和建设和平委员会主席的行程安排合并，以提高一致性和有效性。还可以重新审视全面的安理会视察团的必要性，这种视察团往往费用极高，但时间很短，日程紧凑。在这方面，她询问，在苏丹设立新的特派团后，这是否是一个有益的选项，并补充说，留在纽约的安理会成员可以在选定的时间通过视频会议虚拟地参加这些访问团。

在情况通报后，几个安理会成员讨论了安理会访问团的效用和方式，特别侧重于与疫情有关的旅行限制的影响。中国代表指出，安理会在处理热点问题时，应听取联合国广大会员国的意见，特别是当事国、区域国家和区域组织的意见，并在组织实地访问时体现灵活性和创造性。肯尼亚代表在以安理会当选成员的名义发言时指出，了解冲突的实际情况使安理会受益匪浅，因此实地访问非常重要。因疫情而必须采取的预防性旅行限制措施使安理会工作的这一重要方面受到很大阻碍。不过，随着技术的创新和进步，访问可以以虚拟方式进行。在这方面，当选成员敦促，只有在不可能旅行的情况下才进行这种虚拟访问，而且访问频率应与实际访问相同，以使安理会能够持续增加灵活性和反应速度，为其预防任务作出贡献。俄罗斯联邦代表表示支持恢复安理会访问团，并指出，访问不仅有助于安理会成员表达意见，而且有助于它们对实地发生的情况形成自己的感想，并与安理会议程所涉任何特定局势的主要利益攸关方进行接触。与此同时，某些国家在这些访问期间没有派代表参加可能被视为一种政治信号，因此，最好让安理会所有成员都参加。关于虚拟访问和混合访问，他声称，这些访问几乎无法使安理会成员实现其为此类访问设定的目标。

几个非安理会成员也在其书面呈件中提到安理会访问团。科威特代表和乌克兰代表团分别要求在挑选安理会访问团团团长和进行实地访问的总体情况方面提高透明度。<sup>38</sup> 此外，新西兰代表在代表 35 名安理会前当选成员提交的声明中表示，安理会成员国应继续探索如何制定和加强有关安理会视察团的

<sup>35</sup> 见 S/2021/130。

<sup>36</sup> 6 月 2 日以信件分发了一份概念说明(S/2021/527)。

<sup>37</sup> 见 S/PV.8798。

<sup>38</sup> 见 S/2021/572。

规定，以努力提高效率和灵活性，包括在规划视察团时使用不同的组成形式，例如派出较小的安理会成员小组。瑞士和阿拉伯联合酋长国代表团提出，安理会应探讨进行虚拟访问的可能性，作为对实地访问的补充。<sup>39</sup> 埃及代表团强调，必须向联合国全体会员国通报安理会进行的访问。

<sup>39</sup> 瑞士(代表加强问责制、一致性和透明度国家集团的 27 个成员)和阿拉伯联合酋长国。

表 3

## 2021 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
<b>中非共和国局势</b>	
2605(2021)号决议 2021 年 11 月 12 日第	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 24 段)
<b>有关刚果民主共和国的局势</b>	
第 2582(2021)号决议 2021 年 6 月 29 日	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，将应对此承担责任者绳之以法，欢迎与刚果当局商定后派出协助刚果当局开展调查、被称为后续机制的联合国小组的工作，还欢迎他们之间继续合作(序言部分第 5 段) 回顾秘书长的承诺，即联合国将尽一切可能，确保将杀害专家组两名成员及其随行四名刚果国民的行为人绳之以法，强调指出秘书长必须在现有资源范围内继续向刚果民主共和国部署目前由一名联合国高级官员、四名技术专家和支助人员组成的后续机制，协助国家当局开展调查(第 9 段)
第 2612(2021)号决议 2021 年 12 月 20 日	欢迎刚果民主共和国政府与人权理事会第 45/34 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)
<b>有关伊拉克的局势</b>	
第 2576(2021)号决议 2021 年 5 月 27 日	还请负责伊拉克问题秘书长特别代表和联合国伊拉克援助团(联伊援助团)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/2021/135，附件)，开展以下工作： ... (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及改善伊拉克的治理，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追究责任的联合国调查组(联合国调查组)的工作(第 4(d)段)

## B. 秘书长的调查和实况调查职能

2021 年，秘书长的调查和实况调查职能在安理会的决定中以及安理会审议期间和安理会来文中得到承认和提及，详情如下。

## 安理会的决定

在 2021 年作出的各项决定中，安理会肯定秘书长在中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、马里和南苏丹局势以及题为“对国际和平与安全的威胁”的专题项目方面的调查或实况调查职能。这些决定的相关条文载于下表 3。

决定和日期

规定

## 马里局势

第 2584 (2021)号决议 2021 年 6 月 29 日

在此方面重申必须追究所有应对此类行为负责者的责任，重申上一段提及的其中一些行为可能构成《国际刑事法院罗马规约》定义的罪行，表示注意到国际刑事法院检察官根据马里过渡当局 2012 年 7 月 13 日的提交，已于 2013 年 1 月 16 日开始对据称 2012 年 1 月以来在马里境内实施的罪行展开调查，还表示注意到根据《马里和平与和解协议》并按第 2364 (2017)号决议要求设立的国际调查委员会的工作业已结束(序言部分第 16 段) 促请马里各方商定和设立一个国内机制，负责后续落实马里问题国际调查委员会的建议(第 12 段)

决定在联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)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》和全面实现政治过渡

...

(四) 支持执行《协议》特别是其第五部分中的和解和正义措施，包括支持真相、正义与和解委员会的运作和支持落实国际调查委员会的建议，帮助确保司法和惩戒官员以及马里司法机构的效力，特别是在拘押、调查和起诉涉嫌实施恐怖主义相关罪行、大规模暴行和跨国有组织犯罪活动(包括贩运人口、军火、毒品和自然资源以及走私移民)的个人并对被定罪者判刑等方面(第 30(a)(四)段)

表示严重关切有关马里国防和安全部队在开展反恐行动期间一再违反国际人权法和国际人道法的指控，表示肯定地注意到马里政府宣布的应对这些指控的措施，敦促马里政府有效执行这些措施，特别是进行透明、可信和及时的调查，追究应负责者的责任，尤其是针对马里稳定团人权司所记录的指控(第 36 段)

## 秘书长关于苏丹和南苏丹的报告

第 2567(2021)号决议 2021 年 3 月 12 日

表示严重关切不断有关于南苏丹境内性暴力和性别暴力的报告，包括秘书长提交安全理事会的与冲突有关性暴力问题报告(S/2020/487)中所载调查结果，即冲突各方对南苏丹平民使用性暴力作为一种策略，包括根据所认为的政治派别使用强奸、性奴役和性酷刑进行恐吓和惩罚，并将其作为针对族裔群体成员的战略的一部分，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在《解决南苏丹共和国冲突重振协议》签署后持续存在，2020 年 5 月联合国南苏丹共和国特派团(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)的“南苏丹境内与冲突有关的性暴力幸存者获得卫生服务的机会”报告对此有所记录，注意到南苏丹各当事方通过实施应对冲突中性暴力问题行动计划取得一些进展，着重指出及时进行调查以支持追责并向性暴力和性别暴力行为幸存者和受害者提供援助和保护紧迫性和重要性(序言部分第 12 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，还表示严重关切的是，根据 2015 年 10 月 27 日发布的非洲联盟南苏丹调查委员会报告以及南苏丹人权状况委员会 2018 年 2 月 23 日、2019 年 2 月 20 日、2020 年 2 月 20 日和 2021 年 2 月 19 日发布的报告，可能发生了战争罪和危害人类罪，强调安理会期望这些和其他可信报告都能得到任何南苏丹过渡期正义机制、包括《重振协议》所设机制的应有审议，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和其他问责机制使用，鼓励在这方面做出努力(序言部分第 17 段)

## 对国际和平与安全的威胁

第 2597(2021)号决议 2021 年 9 月 17 日

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 2021 年 9 月 16 日信函(S/2021/801，附件)中提出的要求，决定将特别顾问和联合国调查组的任务期延长至 2022 年 9 月 17 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(伊黎伊斯兰国，也称为达伊沙)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)

## 安理会会议

2021 年，在安理会成员就题为“马里局势”的议程项目举行公开视频会议期间，几位发言者<sup>40</sup>呼吁马里当局执行马里问题国际调查委员会报告所载的建议。

此外，在 7 月 8 日安理会在题为“非洲和平与安全”的项目下举行的一次会议上，<sup>41</sup>埃及代表指出，埃塞俄比亚“不懈地坚持单边主义”、谈判持续失败以及在这一关头缺乏政治解决埃塞俄比亚大复兴大坝问题的可行途径，这些都迫使埃及呼吁安理会迅速有效地进行调解，以防止紧张局势升级，并解决这一局势，正如《宪章》第三十四条所述，这种局势可能危及维护国际和平与安全的努力。

在 9 月 7 日题为“维护国际和平与安全”的项目下举行的一次会议上，长者会主席在谈到安理会在预防和应对暴力冲突方面的作用时，敦促安理会成员根据《宪章》第三十四条利用其掌握的工具。<sup>42</sup>此外，安理会应当积极利用专项调查权，在大规模暴力活动爆发并被国际媒体竞相报道之前，及早介入这些情势。

在就题为“对国际和平与安全的威胁”的项目(见案例 2)举行的公开视频会议和会议上，安理会成

员还讨论了安理会和秘书长就促进对达伊沙/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)的任务和工作进行的调查。

## 案例 2

## 对国际和平与安全的威胁

5 月 10 日，安全理事会成员就题为“对国际和平与安全的威胁”的项目举行了一次公开视频会议，<sup>43</sup>其间他们听取了特别顾问兼联合国调查组负责人的情况通报。特别顾问在介绍关于调查组活动的第六次报告时，<sup>44</sup>指出调查组工作中具有里程碑意义的时刻是，完成了与两个关键调查优先事项有关的初步案件简报，即 2014 年 6 月在提克里特空军学院手无寸铁的学员和军事人员遭大规模杀戮事件以及辛贾尔地区雅兹迪族群遭袭击事件。<sup>45</sup>他向安全理事会证实，联合国调查组根据其独立刑事调查，已确立令人信服的明确证据，证明伊黎伊斯兰国(达伊沙)对雅兹迪这一宗教群体实施了种族灭绝。特别顾问指出，调查组对伊黎伊斯兰国(达伊沙)在伊拉克发展并成功部署化学和生物武器一事展开新的调查。调查组继续支持伊拉克国民议会努力通过立法，为起诉伊黎伊斯兰国(达伊沙)成员奠定法律基础，并已向库尔德斯坦地区议会提交立法，以设立一个对伊黎伊斯兰国(达伊沙)所犯国际罪行拥有管辖

<sup>40</sup> 见 S/2021/47 (爱沙尼亚、印度和挪威)；和 S/2021/336 (爱尔兰和挪威)。

<sup>41</sup> 见 S/PV.8816。

<sup>42</sup> 见 S/PV.8850。

<sup>43</sup> 见 S/2021/460。关于对国际和平与安全的威胁的更多信息，见第一部分，第 33 节。

<sup>44</sup> 见 S/2021/419。

<sup>45</sup> 见 S/2021/460。

权的法院。他指出，联合国调查组取得的进展和开展的活动，大部分是通过采用加快调查的创新办法以及与伊拉克当局的伙伴关系而取得的。在这方面，他感谢库尔德斯坦地区政府的坚定支持，并指出，伊拉克司法机构与联合国调查组的合作依然堪称典范，作为合作伙伴与调查组携手进行证据数字化，并提供大量信息，从而加快了调查。

在随后的讨论中，安理会成员回顾了联合国调查组开展的调查工作的各个方面，包括与伊拉克当局的合作、技术的使用以及对伊黎伊斯兰国(达伊沙)在伊拉克使用化学和生物武器的调查。尼日尔代表称，联合国调查组与伊拉克司法机构达成协议，根据调查组的任务规定，分享有关伊黎伊斯兰国(达伊沙)在伊拉克活动中所犯金融罪行的信息，这无疑将加强合作，调查和起诉那些为该恐怖组织在伊拉克境内所犯罪行提供便利并从中获得经济利益的人。同样，圣文森特和格林纳丁斯代表承认伊拉克政府、特别是司法部门发挥的作用，司法部门继续与调查组进行建设性接触。

爱尔兰代表团欢迎努力制定一种共享证据的手段，这种手段符合联合国在公平和独立的刑事诉讼中使用证据的政策和最佳做法。在这方面，法国代表回顾了联合国的一贯立场，即在涉及死刑可能性的法律诉讼中不转交材料。联合国代表团欢迎在立法草案方面取得的进展，该立法草案为起诉在伊拉克犯下国际罪行的伊黎伊斯兰国(达伊沙)成员提供了国内法律依据，但敦促继续保持势头和开展合作，以确保建立一个证据共享机制，为使用死刑提供保证。俄罗斯联邦代表指出，移交有关其他罪行的材料不应取决于立法改革，安理会从未规定过这种做法。

印度代表欢迎联合国调查组调查伊黎伊斯兰国(达伊沙)在伊拉克发展和使用化学和生物武器的情况，并表示希望联合国调查组的调查提供宝贵的见解，以帮助全球不扩散努力。俄罗斯联邦代表指出，联合国调查组已展开了一些新的调查，如恐怖分子研制和使用化学和生物武器的情况，并指出，必须对所有此类事件进行适当调查，并追究责任人的责任，无论这些事件发生在何处。就伊拉克而

言，正如联合国调查组的报告所反映的那样，对事件的调查是以其真实名称进行的，而对于阿拉伯叙利亚共和国，尽管有大量证据表明恐怖分子使用了化学武器，但调查却一直被淡化。法国代表也鼓励联合国调查组继续对 2014 年至 2016 年期间伊黎伊斯兰国(达伊沙)在伊拉克开发和使用化学和生物武器问题进行公开调查，鼓励调查组执行万人坑发掘联合战略。

爱尔兰代表团欣见最近的报告详细介绍了调查组调查性犯罪和性别犯罪以及侵害儿童犯罪的方法，并指出，值得注意的是，性别犯罪和侵害儿童犯罪股已开始调查伊黎伊斯兰国(达伊沙)侵害男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者群体的罪行，还与性暴力幸存者进行了访谈。

在 12 月 2 日同一项目下举行的一次会议上，<sup>46</sup> 特别顾问兼联合国调查组负责人介绍了关于调查组活动的第七次报告，<sup>47</sup> 包括关于主要调查线索的最新情况，如伊黎伊斯兰国(达伊沙)发展和使用化学和生物武器的情况，以及伊黎伊斯兰国用来维持其暴力运动的财务机制。特别顾问还报告了联合国调查组与伊拉克当局深化合作的情况，并强调必须将收集到的证据提交主管法院。<sup>48</sup>

在讨论期间，挪威代表欢迎专门设立的性别犯罪和侵害儿童犯罪股在调查侵害儿童犯罪方面取得的重大进展，并补充说，该股收集了更多关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)包括性奴役、强奸和迫害在内的性别犯罪程度的证据，这是非常有助益的。具体而言，联合国调查组对伊黎伊斯兰国(达伊沙)金库内部管理的调查，可以对伊黎伊斯兰国的收入来源提供有价值的信息，并有助于防止资金流向伊黎伊斯兰国(达伊沙)及其在世界其他地区的附属组织。扩大金融调查范围，也必须包括对伊黎伊斯兰国(达伊沙)外部资金来源的调查。他注意到，联合国调查组积极努力与伊拉克当局分享其关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)

<sup>46</sup> 见 S/PV.8914。

<sup>47</sup> 见 S/2021/974。

<sup>48</sup> 见 S/PV.8914。

金融犯罪的调查结果，这也必须扩大到调查组收集的其他证据和信息。尽管已经过去三年多的时间，但由于对其任务有不同的解释，联合国调查组未能充分满足伊拉克政府的证据要求。几位发言者<sup>49</sup>强调了向伊拉克当局移交证据的重要性。中国代表表示遗憾的是，尽管联合国调查组开展了三年多的行动，但它所掌握的大量证据尚未在追究恐怖分子的责任方面产生具体结果。联合王国代表期待看到双方继续努力建立一个证据共享机制，为使用死刑提供保证，并确保伊拉克政府能够推进起诉工作。挪威代表指出，重要的是，这些证据最终应纳入司法程序，以追究伊黎伊斯兰国(达伊沙)成员的责任，并指出挪威代表团希望报告更多地介绍联合国调查组与伊拉克当局就证据共享安排进行讨论的情况。

安理会成员还讨论了技术在联合国调查组<sup>50</sup>调查活动中的作用，以及联合国调查组与伊拉克当局在培训、技术支助和证据数字化等领域的伙伴关系和密切合作。<sup>51</sup>

### 提交安理会的来文

在本报告所述期间，秘书长没有采取任何新的调查行动。关于正在进行的调查，根据现有做法，特别顾问兼联合国调查组负责人于 5 月 1 日和 11 月 24 日致函安理会主席，<sup>52</sup> 转递关于调查组活动的第六次和第七次报告。

2021 年，在提交给安理会的几份来文中讨论了安理会的调查权力和秘书长的作用。例如，塔吉克斯坦代表在 3 月 2 日给秘书长的信中转递了集体安

<sup>49</sup> 中国、伊拉克、俄罗斯联邦和突尼斯。

<sup>50</sup> 中国、越南、爱尔兰、圣文森特和格林纳丁斯及突尼斯。

<sup>51</sup> 联合王国、中国、墨西哥、肯尼亚、圣文森特和格林纳丁斯、挪威、印度、尼日尔、越南、法国、爱尔兰、突尼斯、爱沙尼亚、美国和伊拉克。

<sup>52</sup> 见 S/2021/419 和 S/2021/974。更多信息见第一部分，第 33 节。

全条约组织成员国关于确保世界全面稳定的联合声明，其中强调，建立重复《禁止细菌(生物)和毒素武器的发展、生产及储存以及销毁这类武器的公约》的职能并绕过安理会的国际机制是不可接受的。<sup>53</sup> 塔吉克斯坦代表 6 月 4 日的信转递的独立国家联合体外交部长联合声明以及白俄罗斯代表 11 月 18 日和 12 月 6 日的信也对此表示反对。<sup>54</sup>

关于秘书长于 2018 年设立的马里问题国际调查委员会，该委员会的任务是调查 2012 年至 2018 年期间马里全境发生的践踏和严重违反国际人权法和国际人道主义法行为的指控，阿尔及利亚代表通过 7 月 6 日给安理会主席的信，转递了 6 月 29 日在巴马科举行的《马里和平与和解协议》后续委员会第四十三届会议的公报。<sup>55</sup> 信中称，与会者注意到马里稳定团人权司就马里问题国际调查委员会报告所作的介绍。与会者认识到需要与真相、正义与和解委员会合作，并在马里稳定团和后续工作委员会的支持下，对委员会建议采取结构化的后续行动，以作为为协调促进打击有罪不罚现象与促进民族和解所作的努力的一部分。

### C. 安全理事会承认的调查职能的其他实例

2021 年，联合国其他机构的调查职能在安理会的决定中、在会议和视频会议的审议过程中以及在安理会的来文中得到确认和认可，详情如下。

#### 安理会的决定

在本报告所述期间，安理会承认联合国其他机构，特别是联合国人权事务高级专员办事处和人权理事会对中非共和国、刚果民主共和国、马里和南苏丹局势的调查职能。<sup>56</sup> 表 4 列出了安理会决定中提及此类职能的条文。

<sup>53</sup> 见 S/2021/225。

<sup>54</sup> 见 S/2021/534、S/2021/970 和 S/2021/1025。

<sup>55</sup> 见 S/2021/628。

<sup>56</sup> 关于与联合国其他机构关系的更多资料，见第四部分。

表 4

## 2021 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
<b>中非共和国局势</b>	
第 2605(2021)号决议 2021 年 11 月 12 日	表示注意到联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)-人权事务高级专员办事处(人权高专办)2021 年 8 月 4 日关于中非共和国境内侵犯践踏人权和违反国际人道法行为的联合报告, 关切地注意到冲突各方都有违反和践踏行为, 欢迎中非共和国当局提出处理报告结论的对策, 表示支持执行政府提出的预防和纠正措施(序言部分第 9 段) 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 24 段)
<b>有关刚果民主共和国的局势</b>	
第 2612(2021)号决议 2021 年 12 月 20 日	欢迎刚果民主共和国政府与人权理事会第 45/34 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)
<b>马里局势</b>	
第 2584(2021)号决议 2021 年 6 月 29 日	表示严重关切有关马里国防和安全部队在开展反恐行动期间一再违反国际人权法和国际人道法的指控, 表示肯定地注意到马里政府宣布的应对这些指控的措施, 敦促马里政府有效执行这些措施, 特别是进行透明、可信和及时的调查, 追究应负责者的责任, 尤其是针对马里稳定团人权司所记录的指控(第 36 段)
<b>秘书长关于苏丹和南苏丹的报告</b>	
第 2567(2021)号决议 2021 年 3 月 12 日	表示严重关切不断有关于南苏丹境内性暴力和性别暴力的报告, 包括秘书长提交安全理事会的与冲突有关性暴力问题报告(S/2020/487)中所载调查结果, 即冲突各方对南苏丹平民使用性暴力作为一种策略, 包括根据所认为的政治派别使用强奸、性奴役和性酷刑进行恐吓和惩罚, 并将其作为针对族裔群体成员的战略的一部分, 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在《解决南苏丹共和国冲突重振协议》签署后持续存在, 2020 年 5 月联合国南苏丹共和国特派团(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)的“南苏丹境内与冲突有关的性暴力幸存者获得卫生服务的机会”报告对此有所记录, 注意到南苏丹各当事方通过实施应对冲突中性暴力问题行动计划取得一些进展, 着重指出及时进行调查以支持追责并向性暴力和性别暴力行为幸存者和受害者提供援助和保护紧迫性和重要性(序言部分第 12 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, 还表示严重关切的是, 根据 2015 年 10 月 27 日发布的非洲联盟南苏丹调查委员会报告以及南苏丹人权状况委员会 2018 年 2 月 23 日、2019 年 2 月 20 日、2020 年 2 月 20 日和 2021 年 2 月 19 日发布的报告, 可能发生了战争罪和危害人类罪, 强调安理会期望这些和其他可信报告都能得到任何南苏丹过渡期正义机制、包括《重振协议》所设机制的应有审议, 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和其他问责机制使用, 鼓励在这方面做出努力(序言部分第 17 段)

## 安理会会议

2021 年，安理会讨论了联合国其他机构和相关组织的调查，即：(a) 人权理事会设立的利比亚问题独立实况调查团对 2016 年初以来利比亚各地侵犯人权的情况的调查；(b) 禁止化学武器组织成立的调查和鉴定小组对 2018 年 2 月 4 日在阿拉伯叙利亚共和国萨拉奎布使用化学武器指控的调查，以及禁止化学武器组织阿拉伯叙利亚共和国事实调查组的调查；以及(c) 人权高专办和埃塞俄比亚人权委员会对埃塞俄比亚境内侵犯人权行为的指控进行的联合调查。在就题为“利比亚局势”(见案例 3)、“中东局势”(见案例 4)和“非洲和平与安全”(见案例 5)的项目举行的公开视频会议以及会议上讨论了调查情况。

### 案例 3

#### 利比亚局势

5 月 17 日，安全理事会成员就题为“利比亚局势”的项目举行了一次公开视频会议，<sup>57</sup> 其间听取了国际刑事法院检察官关于其办公室在该国积极调查情况的通报。检察官在发言中重申，法院继续扩大和加强其合作网络，以在其正在进行的调查中取得有意义的进展，并补充说，与利比亚问题独立实况调查团富有成效的接触也大大促进了知识和专长的分享。她重申，给予国际观察员和调查员进入利比亚境内所有拘留设施的充分准入并充分合作至关重要。

在讨论期间，一些安理会成员表示支持利比亚问题独立实况调查团，并强调调查团与所有其他相关利益攸关方在调查侵犯人权行为方面开展合作的重要性。联合国代表团鼓励利比亚民族团结政府作为其民族和解进程的一部分，为调查团的工作提供便利，并对暴行罪追究责任和伸张正义。强调必须允许调查团在该国全境自由进出，并表示坚决支持人权理事会设立一个国际实况调查团，以记录暴行和其他侵犯人权行为。法国代表强调，必须调查和起诉 2011 年以来在利比亚犯下的最严重罪行，包括伊黎伊斯兰国(达伊沙)犯下的罪行以及针对移民和

难民的罪行。在这方面，她指出，法国期待调查团与国际刑事法院检察官办公室充分合作。联合国代表团谴责 2020 年 11 月 10 日在班加西杀害 Hanan Al-Barassi 律师的卑劣之举，呼吁与调查团合作，立即进行全面透明的调查。爱沙尼亚代表欢迎检察官办公室与利比亚问题专家小组、调查团、欧洲联盟执法合作署和联合国利比亚支助团之间交流信息和专门知识，并鼓励保持这些合作与交流形式。

11 月 23 日，在就同一项目举行的一次会议上，<sup>58</sup> 美国代表欢迎利比亚问题独立实况调查团于 2021 年 10 月 1 日发布的报告，<sup>59</sup> 认为这是文件重要性的又一标志，并回顾说，调查团约谈了 150 多人，审查了数百份关于的黎波里、甘富达和利比亚南部侵犯和虐待行为的文件。<sup>60</sup> 他欢迎通过人权理事会第 48/25 号决议，延长调查团的任务期限，并补充说，必须给予调查团时间，对其目前和今后的调查结果进行彻底审查。但是，他感到遗憾的是，任期只延长了 9 个月，而不是惯常的 12 个月。联合国代表也欢迎延长调查团的任务期限，强调该报告有助于突出调查团的重要性，并与国际刑事法院检察官一样对报告所载结论感到关切，呼吁利比亚政府支持调查团，为调查团在该国各地不受限制和不受阻碍地通行提供便利。

在 11 月 24 日举行的一次会议上，爱尔兰代表敦促安理会不要忽视人权状况，因为利比亚问题独立实况调查团的最新报告令人深感关切。<sup>61</sup> 墨西哥代表指出，报告记录了严重侵犯人权和违反国际人道主义法的行为，并指出武器扩散是导致利比亚局势恶化的因素之一。调查团收集的信息必须用于确保追责。爱沙尼亚代表呼吁允许调查团充分、安全和不受阻碍地进入利比亚所有领土，以履行其任务。在这方面，利比亚代表称，利比亚各专门机构，尤其是利比亚总检察长办公室，正在与调查团合作，根据其任务授权努力完成对过去几年来在利

<sup>58</sup> 见 S/PV.8911。

<sup>59</sup> A/HRC/48/83。

<sup>60</sup> 见 S/PV.8911。

<sup>61</sup> 见 S/PV.8912。

<sup>57</sup> 见 S/2021/483。关于利比亚局势的更多信息，见第一部分，第 10 节。



比亚犯下的罪行、尤其是战争罪和危害人类罪进行的必要调查，以确保追究责任，结束有罪不罚现象。

#### 案例 4 中东局势

在 6 月 3 日就题为“中东局势”的项目举行的会议上，<sup>62</sup> 安全理事会听取了裁军事务高级代表和禁止化学武器组织(禁化武组织)总干事关于消除阿拉伯叙利亚共和国化学武器计划的第 2118 (2013)号决议执行情况的通报。高级代表在发言中指出，禁化武组织事实调查组仍在研究与阿拉伯叙利亚共和国境内使用化学武器的指控有关的所有现有信息，并继续就“各种事件”与叙利亚政府和《禁止化学武器公约》其他缔约国接触。继 4 月份发布其第二份报告之后，<sup>63</sup> 调查和鉴定小组继续对事实调查组已确定的在阿拉伯叙利亚共和国境内已经使用或者可能已经使用化学武器的事件进行调查。<sup>64</sup> 她强调，迫切需要不仅查明违反国际法使用化学武器所有人，而且追究其责任，并补充说，安理会需要团结一致，重新确立禁止化学武器的规范。

总干事在发言中指出，根据其查明在阿拉伯叙利亚共和国使用化学武器的行为者的任务，调查和鉴定小组于 4 月 21 日发布了第二份报告，其中得出结论认为，有合理的理由相信阿拉伯叙利亚空军于 2018 年 2 月 4 日在萨拉奎布使用了化学武器。这起使用化学武器的已确立案件是在小组 2020 年 4 月第一份报告中查明的其他三起案件之外发生的。他指出，4 月 21 日，禁化武组织缔约国大会决定对阿拉伯叙利亚共和国境内已证实的使用化学武器案件表示严重关切，并剥夺该国在该组织的某些权利和特权。总干事表示，禁化武组织，包括作为技术秘书处一部分的调查和鉴定小组，从来都不是法院或法庭，安理会于 2015 年建立并于 2017 年终止的禁化武组织-联合国联合调查机制也不是。然而，禁化武

组织通过调查和鉴定小组的工作，向国际社会提供将有助于追责机制履行任务的材料。他强调，技术秘书处继续在极其困难的状况下执行与叙利亚有关的各项任务，这些状况包括大量复杂的网络攻击、关于其工作的虚假信息的大规模传播以及大流行病造成的限制所带来的挑战。禁化武组织应有关缔约国的请求提供了援助，整个国际社会以及禁化武组织和其他组织——更广泛的联合国系统——有责任采取进一步措施。

在讨论期间，安理会成员就禁化武组织对阿拉伯叙利亚共和国境内使用化学武器事件进行调查所使用的方法交换了意见。俄罗斯联邦代表指出，俄罗斯质疑 2018 年 4 月杜玛事件事实调查组的调查结果，以及技术秘书处依赖党派来源的信息、远程收集证据并据此得出“极有可能”结论的方法。他指出，调查和鉴定小组关于萨拉奎布事件的新报告没有解决与调查方法有关的问题。中国代表认为，《禁止化学武器公约》只授权对指称的使用化学武器行为进行事实调查，而没有授权查明实施者。他指出，设立鉴定和调查小组超越了《公约》的授权，充满政治动机，不符合禁化武组织的技术性质。他表示，中方对本组织工作的高度政治化和缔约国之间的严重分歧深表关切。

与此相反，美国代表声称，任何虚假信息都不能否定或削弱禁化武组织提出的证据的可信度。联合王国代表说，尽管这一大流行病带来了挑战，技术秘书处的运作受到严格审查，但禁化武组织显然继续客观和专业地履行赋予它的职责。同样，爱尔兰代表表示，禁化武组织作为国际社会授权处理化学武器问题的公正技术机构发挥着重要作用。她指出，禁化武组织工作人员的专业水平和操守是显而易见的，她对一些安理会成员继续没有任何事实依据的情况下质疑和破坏其工作表示遗憾。法国代表认为，调查和鉴定小组的第二份报告是完全独立编写的，其结论明确，证据无可辩驳。同样，爱沙尼亚代表申明，禁化武组织的领导人和专家在过去七年中受到严格审查，他们在维护禁止使用化学武器准则的任务中表现出了操守和奉献精神。

<sup>62</sup> 见 S/PV.8785。关于类似的讨论，另见 S/PV.8830、S/PV.8849、S/PV.8872 和 S/PV.8921。关于中东局势的更多信息，见第一部分，第 19 节。

<sup>63</sup> 见 S/2021/371。

<sup>64</sup> 见 S/PV.8785。

一些安理会成员强调，禁化武组织的调查工作必须以公正、透明和客观的方式进行。<sup>65</sup> 肯尼亚代表声称，迅速完成和结束正在进行的调查将使人们对一个和平的阿拉伯叙利亚共和国感到乐观，而圣文森特和格林纳丁斯代表则鼓励努力加强禁化武组织的能力，以确保其工作达到尽可能高的标准。她指出，禁化武组织的调查结果必须经得起严格的审查，以使缔约国能够对其进程保持信心，并应致力于作出基于共识的决定，以防止进一步的两极分化和分歧，并促进国际合作。

#### 案例 5 非洲和平与安全

在 8 月 26 日就题为“非洲和平与安全”的项目举行的会议上，<sup>66</sup> 安全理事会听取了秘书长关于埃塞俄比亚局势的简报。秘书长对包括妇女和儿童在内的幸存者受到可怕的性暴力和性别暴力的报告深表关切，并指出，据报冲突各方对平民实施的侵犯和践踏人权行为的其他严重指控使局势更加复杂。在强调问责的必要性时，他告知安理会，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和埃塞俄比亚人权委员会的联合调查即将结束。

在讨论中，一些安理会成员提到了联合调查在埃塞俄比亚据报发生的侵犯和践踏人权事件中的作用。爱沙尼亚代表重申了联合调查的重要性，并指出必须追究施害者的责任并将其绳之以法。他还对亚的斯亚贝巴的提格雷族人被任意拘留和强迫失踪的报告表示关切，并呼吁埃塞俄比亚当局调查这些可能违法的歧视性做法。法国代表重申，法国完全支持对侵犯人权行为进行联合调查，调查必须无可辩驳地确定事实，得出结论后必须采取行动。她对证据收集过程中遇到的困难深表遗憾，并呼吁各方保障调查人员的准入。同样，挪威代表指出，必须记录和调查所指控的暴行、违反和践踏国际人权法和国际人道主义法的行为，必须起诉责任人，并补充说，将施害者绳之以法对于预防和威慑至关重要。

<sup>65</sup> 越南、印度、中国、圣文森特和格林纳丁斯及突尼斯。

<sup>66</sup> 见 S/PV.8843。

要。她欢迎人权高专办和埃塞俄比亚人权委员会以及非洲人权和民族权委员会独立调查委员会对据称在提格雷发生的暴行进行联合调查。在这方面，她表示期望所有调查结果都将用于确保问责制。联合王国代表也表示全力支持联合调查，并申明，彻底和有力的调查对于和平与和解的前景至关重要。墨西哥代表表示，必须对有关针对妇女和女童的性暴力和性别暴力以及严重侵害儿童行为的报告进行调查，并将施害者绳之以法。墨西哥代表团期待着正在进行的联合调查的结果。

在 11 月 8 日就同一项目举行的会议上，<sup>67</sup> 主管政治和建设和平事务副秘书长告知安理会，11 月 3 日发布的人权高专办和埃塞俄比亚人权委员会关于提格雷冲突的联合调查报告得出结论，有合理的理由认为，冲突各方，包括一侧的埃塞俄比亚国防军、厄立特里亚国防军、阿姆哈拉特种部队和同盟民兵，以及另一侧的提格雷武装部队，都实施了违反国际人权法、人道主义法和难民法的行为，包括对平民和民用基础设施的攻击、造成平民伤亡的不分皂白的攻击和法外处决、酷刑、任意拘留、性暴力和性别暴力以及强迫流离失所。报告还指出，可能已犯下战争罪和危害人类罪，并概述了为确保追究这些行为的责任而将采取的步骤。

在讨论中，安理会几个成员注意到人权高专办和埃塞俄比亚人权委员会的联合调查报告，并对调查结果进行了思考。挪威代表称，虽然所涉时间和地理范围有限，但该报告概述了杀害平民以及广泛和系统地使用性暴力和性别暴力的情况。她强调，必须对事件进行调查，将施害者绳之以法，并且冲突各方必须充分尊重国际人权法和国际人道主义法。联合王国代表呼吁各方落实联合报告所载的建议，确保有罪必究，防止痛苦加剧。法国代表表示，希望所有各方对这些极为严重的指控进行可信的调查。印度代表欢迎埃塞俄比亚政府认可和接受该报告，并认为该报告是一份重要文件，可以补充埃塞俄比亚政府为处理侵犯和践踏人权的指控而正

<sup>67</sup> 见 S/PV.8899。

在开展的努力。他指出，该报告无法证实蓄意或故意拒绝向提格雷平民提供人道主义援助，也不能证实使用饥饿作为战争武器。爱沙尼亚代表呼吁充分执行报告的建议，并确保追究施害者的责任，同时指出埃塞俄比亚政府有责任履行其在这方面的承诺。美国代表称，报告的地理和时间范围应扩大，以确保对来自整个区域的较新指控进行调查，并追究施害者的责任。与此同时，在进行调查之前，需要将有嫌疑的人员调离现役岗位，必须允许独立机构进行调查并确保问责。

据埃塞俄比亚代表称，尽管由于有不实的报道指称发生了令人发指的罪行，包括将饥饿用作战争武器，安理会不得不召开会议，但埃塞俄比亚人权委员会和人权高专办的联合调查报告已经揭露了真相，使这些恶意指控不攻自破。

#### 安理会的来文

俄罗斯联邦提交安理会的几份来文中也提到联合国其他机构和有关组织的调查职能。俄罗斯联邦代表在 2021 年 7 月 9 日给秘书长和安理会主席的信中指出，<sup>68</sup> 禁止化学武器组织(禁化武组织)技术秘书处总干事 6 月 3 日在安理会关于涉及阿拉伯叙利亚共和国的第 2118(2013)号决议执行情况的会议上所提说法含糊不清，因此需要有一个正式回应。他在信中回顾了阿拉伯叙利亚共和国工作的两个特别任务的任务授权，即为核查大马士革根据《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》所作的初始宣布而设立的任务(宣布评估小组)和为调查可能使用化学武器而设立的任务(禁化武组织阿拉伯叙利亚共和国事实调查组)，这两个任务都是禁化武组织技术秘书处与阿拉伯叙利亚共和国之间双边协定的结果，阿拉伯叙利亚共和国通过承担《公约》规定义务以外的额外义务，显示了政

治意愿。任何认为《公约》第四条的规定所谓赋予禁化武组织技术秘书处“特殊权力”、可以核查阿拉伯叙利亚共和国在加入《公约》时根据《公约》所作初始宣布的说法都是完全不合适的，在法律上也是无效的。他澄清说，安全理事会从未将《宪章》规定的专属归属权下放给禁化武组织，更不用说下放给其技术秘书处了。

此外，爱沙尼亚代表在 12 月 30 日给秘书长的信中<sup>69</sup> 转递了关于“在阿拉伯叙利亚共和国追究责任”专题的阿里亚模式会议的概念说明，其中指出，人权理事会 2011 年设立的阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会继续就严重侵犯人权的情况提出报告。在同一概念说明中，他声称大会设立的协助调查和起诉自 2011 年 3 月以来在阿拉伯叙利亚共和国境内犯下国际法所规定最严重罪行者的国际公正独立机制，也在协助与起诉核心国际罪行有关的调查工作方面取得进展。

此外，秘书长继续转递禁化武组织总干事根据第 2118(2013)号决议第 12 段提交的月度报告。<sup>70</sup> 此外，秘书长在 4 月 14 日给安理会主席的信中，向安理会转递了禁化武组织调查和鉴定小组关于 2018 年 2 月 4 日在阿拉伯叙利亚共和国萨拉奎布使用化学武器的指称事件的第二次报告，其中，调查和鉴定小组得出结论认为，有合理理由相信阿拉伯叙利亚空军在该地点使用了化学武器。<sup>71</sup> 最后，秘书长在 5 月 3 日的信中转递了禁化武组织缔约国会议在 4 月 21 日第二十五届会议上通过的题为“处理阿拉伯叙利亚共和国拥有并使用化学武器的问题”的决定。<sup>72</sup>

<sup>69</sup> 见 S/2021/1112。

<sup>70</sup> 见 S/2021/84、S/2021/200、S/2021/305、S/2021/422、S/2021/514、S/2021/615、S/2021/692、S/2021/764、S/2021/842、S/2021/911、S/2021/989 和 S/2021/1103。

<sup>71</sup> 见 S/2021/371。

<sup>72</sup> 见 S/2021/425。

<sup>68</sup> 见 S/2021/641。另见上文案例 3。

### 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。根据第三十七条第二项，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 2021 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。A 至 C 分节分别介绍了安理会在以下方面和平解决争端的决定：专题问题；具体国家和区域局势；秘书长参与的争端解决。D 分节提到安理会支持区域和次区域组织和平解决争端的决定，第八部分对此作了详细说明。

#### 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所涉专题问题通过的各项决定。在本文件所述期间作出的各项决定中，安理会重申致力于根据《宪章》第六章和平解决争端，并强调国际法院在这方面的关键作用。安理会强调，必须加强预防和解决冲突，必须以全面方式开展保持和平的努力，并将妇女和青年纳入其中。安理会在其专题项目下的决定中，呼吁面对大流行病疫情实行人道主义暂停，停止敌对行

动，并将地雷行动考虑因素纳入和平协议和停火。下文详述安理会关于这些问题的决定。

### 和平解决争端、预防和解决冲突以及保持和平

2021年，安理会重申致力于根据《宪章》，特别是第六章，和平解决争端。<sup>73</sup> 安理会重申致力于以和平方法且依正义及国际法之原则，调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势。<sup>74</sup> 此外，安理会强调国际法院在裁决国家间争端方面的重要作用和法院工作的价值。<sup>75</sup>

安理会确认，需要进一步努力支持预防和解决冲突，包括与有关各方充分接触，以促进建立信任措施和政治对话。<sup>76</sup> 此外，安理会特别指出需要在预防冲突、调解、实现稳定、过渡和建设和平工作方面加倍努力。<sup>77</sup>

安理会重申，应将“保持和平”广泛理解为构建社会共同愿景的一个目标和过程，确保顾及社会各方面的需求和人权，包括开展活动以防止冲突爆发、升级、延续和复发，消除冲突根源，协助冲突各方停止敌对行动，实现民族和解，走向恢复、重建和发展。<sup>78</sup> 此外，安理会强调，必须采用综合方法来保持和平，特别是通过预防冲突和消除冲突根源，在国际和国家两级加强法治，推动持久、可持续的经济增长、除贫、社会发展和可持续发展，通过开展包容各方的对话和调解来推动民族和解与团结，推动诉诸司法和过渡期正义，推动问责、善治

和民主，推动建立负责任的机构，促进性别平等，并推动对人权和基本自由的尊重和保护。<sup>79</sup> 安理会还强调，保持和平是一项共同任务和责任，需要由政府和其他所有国内利益攸关方承担，其各个方面应贯穿联合国在冲突所有阶段开展的应对活动的三个支柱，且需持续得到国际关注和援助。<sup>80</sup>

安理会认识到建设和平本身是一个政治进程，旨在预防冲突的爆发、升级、重现或延续，并认识到建设和平涵盖广泛的政治、发展和人权方案和机制。<sup>81</sup> 安理会重申需加大力度解决武装冲突、建设可持续和平，深信武装冲突中保护平民和保护平民生存必需物应是该进程的一个重要方面。<sup>82</sup> 安理会强调指出，政治解决优先应成为联合国解决冲突方针的标志，包括通过调解、斡旋、监测停火、协助执行和平协定等途径解决冲突。<sup>83</sup> 在这方面，安理会强调指出和平行动在寻求可持续政治解决办法及建设和平方面发挥的关键作用。<sup>84</sup>

### 和平进程、预防和解决冲突以及建设和平的包容性

安理会重申致力于根据关于妇女与和平与安全以及青年与和平与安全的各项决议，让妇女充分、平等、切实参与和平、安全、发展和决策进程的所有阶段，并在上述阶段中纳入青年。<sup>85</sup> 安理会强调妇女在预防、调解和解决冲突、建设和平以及冲突后局势中的重要作用，并强调指出，如第1325(2000)号决议所确认，妇女充分、平等和切实参加和参与维护和促进和平与安全的进程和机构具有重要意义

<sup>73</sup> 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 S/PRST/2021/9，第四段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第35节。

<sup>74</sup> 关于题为“建设和平和保持和平”的项目的 S/PRST/2021/23，第六段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第32节。

<sup>75</sup> S/PRST/2021/23，第十二段。

<sup>76</sup> S/PRST/2021/9，第四段。

<sup>77</sup> 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 S/PRST/2021/21，第五段。

<sup>78</sup> 关于题为“维护国际和平与安全”的项目的 S/PRST/2021/22，第四段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第34节。

<sup>79</sup> S/PRST/2021/22，第十一段。

<sup>80</sup> 同上，第四段。

<sup>81</sup> S/PRST/2021/23，第十段。

<sup>82</sup> 关于题为“武装冲突中保护平民”的项目的第2573(2021)号决议，序言部分第十四段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第25节。

<sup>83</sup> 关于题为“联合国维持和平行动”的项目的第2594(2021)号决议，序言部分第三段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第22节。

<sup>84</sup> 第2594(2021)号决议，第1段。

<sup>85</sup> S/PRST/2021/22，第八段。

义。<sup>86</sup> 安理会还强调要把包容性作为推进国家建设和平进程和目标的关键因素，以确保顾及社会各阶层和各方面的需要。<sup>87</sup>

### 停止敌对行动、停火与和平协定

2021 年，安理会认识到武装冲突可能使 COVID-19 大流行加剧，而这一大流行病反过来也可能加剧武装冲突对人道主义的不利影响，加剧不平等，表示关切安理会第 2532(2020)号决议提出的全面立即停止敌对行动的呼吁未得到充分重视。<sup>88</sup> 在这一背景下，安理会要求武装冲突各方立即实行持久、广泛和持续的人道主义暂停，以便除其他外，便利在武装冲突地区公平、安全和不受阻碍地交付和分配 COVID-19 疫苗接种。<sup>89</sup> 安理会还鼓励继续酌情将地雷行动纳入停火协议与和平协议。<sup>90</sup>

## 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。在处理安理会认定为存在对

国际和平与安全的威胁的复杂局势时，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 2021 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，这些任务在第十部分介绍。

在本文件所述期间，安理会就和平解决国家间和国内冲突和争端提出了广泛建议。如下文的概述所述，安理会呼吁：停止敌对行动，并就实施永久停火进行接触；充分执行和平协定、和平和包容各方的政治对话、过渡和选举；通过对话解决长期未决争端。

### 停止敌对行动和永久停火

2021 年，随着刚果民主共和国东部的不安全局势持续加剧，安理会要求所有武装团体停止暴力，解散并放下武器。安理会对利比亚停火协议表示欢迎，并呼吁全面执行该协议，包括撤出外国部队和雇佣军。安理会还再次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，并促请以色列和黎巴嫩遵守停止敌对行动的规定，支持永久停火，并找到解决争端的长期办法。

安理会重申深为关切刚果民主共和国东部的人道主义危机，由于当地普遍存在国内外武装团体破坏稳定的活动等不安全状况，使得人道主义危机加剧，安理会要求所有武装团体立即停止一切形式的暴力。<sup>91</sup> 安理会还要求所有武装团体的成员立即永久解散并放下武器，呼吁恢复该国政府在该国东部的国家权力。<sup>92</sup>

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均有义务严格地全面遵守 1974 年《以色列和叙利亚部队脱离接触协定》的条

<sup>86</sup> S/PRST/2021/21，第三十段。

<sup>87</sup> S/PRST/2021/22，第五段。

<sup>88</sup> 关于题为“维护国际和平与安全”的项目的第 2565(2021)号决议，序言部分第三段。

<sup>89</sup> 同上，第 3 段。

<sup>90</sup> 关于题为“维护国际和平与安全”的项目的 S/PRST/2021/8，第七段。

<sup>91</sup> 关于题为“大湖区局势”的项目的 S/PRST/2021/19，第六段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 3 节。

<sup>92</sup> S/PRST/2021/19，第六段。

款。<sup>93</sup> 促请双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，充分利用联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)的联络职能来处理共同关切的事项，以防停火线两侧局势有任何升级。<sup>94</sup> 此外，关于阿拉伯叙利亚共和国局势，安理会促请该国国内冲突所有各方在全国，包括在观察员部队行动区内停止军事行动。<sup>95</sup>

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。<sup>96</sup> 安理会谴责所有空中和陆上侵犯蓝线行为，强烈促请所有各方切实停止敌对行动，防止任何侵犯蓝线行为，尊重蓝线全线并与联合国和联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)充分合作。<sup>97</sup>

关于利比亚局势，安理会欢迎 2020 年 10 月 23 日停火协议，<sup>98</sup> 促请利比亚各方全面执行该协议，强烈敦促所有会员国尊重和支持协议的执行，包括为此毫不拖延地从该国撤出所有外国部队和雇佣军。<sup>99</sup> 安理会欢迎 5+5 联合军事委员会商定的行动计划，呼吁所有相关行为体促进以同步、分阶段、渐进和平衡的方式执行该计划。<sup>100</sup>

关于也门局势，安理会重申赞同 2018 年《关于荷台达市以及荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的

协议》，并再次呼吁也门政府和胡塞武装合作执行协议的所有条款。<sup>101</sup>

### 和平协定、和平和包容各方的政治对话、过渡和选举

2021 年，安理会强调政治对话与和解在应对阿富汗、海地和缅甸不断恶化的政治、安全和人道主义局势方面的重要性，以及在西非和萨赫勒地区推进政治对话和实现可持续和解方面的重要性。安理会对在利比亚组建临时行政当局表示欢迎，并呼吁举行妇女充分参与的和平、自由、公正和可信的选举。安理会还针对海地和索马里以及西非和萨赫勒的局势，强调了举行和平、自由、公正、可信和包容各方的选举的重要性。安理会还强调，苏丹的政治利益攸关方需要继续致力于该国的政治过渡，同时呼吁在南苏丹和苏丹执行和平协定。最后，安理会确认在哥伦比亚执行和平协定方面取得的成就，并呼吁在这方面取得进一步进展。

在塔利班于 8 月接管阿富汗的背景下，安理会鼓励阿富汗所有当事方争取在妇女充分、平等和切实参与的情况下谈判达成包容的政治解决方案，以回应阿富汗人希望保持和发展该国过去二十年遵循法治所取得的成果的愿望，着重指出所有当事方必须遵守各自义务。<sup>102</sup>

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，并敦促各当事方通过全面执行《最终协议》再接再厉，应对各种挑战，特别是受冲突影响地区的持续暴力问题。<sup>103</sup>

<sup>93</sup> 关于题为“中东局势”的项目的第 2581(2021)号决议第 2 段和第 2613(2021)号决议第 2 段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 19 节。

<sup>94</sup> 第 2581(2021)号决议第 2 段和第 2613(2021)号决议第 2 段。

<sup>95</sup> 第 2581(2021)和 2613(2021)号决议，序言部分第九段。

<sup>96</sup> 关于题为“中东局势”的项目的第 2591(2021)号决议，第 4 段。

<sup>97</sup> 同上，第 12 段。

<sup>98</sup> 见 S/2020/1043。

<sup>99</sup> S/PRST/2021/4，第四和五段。另见关于题为“利比亚局势”的项目的以下文件：第 2570(2021)号决议，序言部分第四段和正文第 12 段；S/PRST/2021/12，第十段；S/PRST/2021/24，第九段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 10 节。

<sup>100</sup> S/PRST/2021/24，第九段。

<sup>101</sup> 关于题为“中东局势”的项目的第 2586(2021)号决议，序言部分第五段。

<sup>102</sup> 关于题为“阿富汗局势”的项目的第 2593(2021)号决议第 4 段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 14 节。

<sup>103</sup> 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 2574(2021)和 2603(2021)号决议，序言部分第三段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 13 节。

有关海地的问题，安理会表示深为关切该国旷日持久的政治、宪制、人道主义和安全危机，敦促所有政治利益攸关方为了海地人民的利益而搁置分歧，建设性地互动，以便能够组织选举，并确保选举在和平的环境中进行。<sup>104</sup> 安理会还敦促海地所有利益攸关方致力于开展包容各方的海地全国对话，以解决不稳定问题的长期驱动因素，为此建立一个可持续和得到普遍接受的框架，以便在技术上可行的情况下尽快组织包容、和平、自由、公正和透明的立法和总统选举，并让妇女充分、平等和有意义地参与其中。<sup>105</sup>

关于利比亚的政治过渡，安理会欢迎利比亚政治对话论坛就组建一个统一的新临时行政机构达成协议，该机构将负责领导该国举行选举，并认为这是利比亚政治进程中的一个重要里程碑。<sup>106</sup> 安理会还促请临时行政机构迅速就组建一个包容各方的新政府达成一致，并在计划于 12 月 24 日举行的全国总统和议会选举之前做好必要的准备，<sup>107</sup> 包括作出安排，确保妇女的充分、平等和切实参与和青年的参与。<sup>108</sup> 安理会还强烈敦促利比亚所有利益攸关方承诺接受选举结果，并尊重各自政治对手的权利，并促请他们采取步骤，在选举前增进互信，凝聚共识，包括开展对话和民族和解。<sup>109</sup>

安理会重申深为关切缅甸军方 2 月 1 日宣布进入紧急状态并任意拘留政府成员后缅甸的事态发展，强烈谴责针对和平抗议者，包括针对妇女、青年和儿童的暴力行为，并呼吁立即释放所有被任意拘留的人员。<sup>110</sup> 安理会表示继续支持民主过渡，强

调指出需维护民主机构和进程，避免暴力，充分尊重人权和基本自由，维护法治。安理会鼓励按照缅甸人民的意愿并为了缅甸人民的利益而寻求建设性对话与和解。<sup>111</sup>

关于索马里局势，安理会促请索马里联邦政府和联邦成员州根据 2020 年 9 月 17 日和 2021 年 5 月 27 日协议不再推延地举行自由、公正、可信和包容各方的选举。<sup>112</sup> 安理会还促请它们作为紧急事项，就国家优先事项、按照 5 月 27 日协议所列国家政权建设路线图实施国家安全架构、落实索马里过渡计划、进一步实行社会和经济改革、审查《宪法》和及时举行选举，加强基础广泛的协商及建立共识。<sup>113</sup>

关于苏丹局势，安理会呼吁苏丹政府加快执行 2019 年《宪法文件》的关键条款，并促请所有利益攸关方继续致力于过渡，使苏丹人民对和平、稳定、民主和繁荣的未来的期盼得以实现。<sup>114</sup> 安理会欢迎为执行 2020 年《苏丹和平朱巴协议》采取的步骤，敦促该国政府和苏丹武装团体签署方确保在联合国苏丹过渡时期综合援助团的支持下，迅速、全面和包容地执行该协议。<sup>115</sup> 安理会欢迎该国政府与苏丹人民解放运动-北方局阿卜杜勒-阿齐兹·赫卢派于 3 月 28 日签署《原则宣言》，并敦促签署方建设性地参与，迅速敲定一项全面和包容各方的和平协议。此外，安理会敦促尚未参与和平谈判的各方立即建设性地无条件参与。<sup>116</sup>

关于南苏丹问题，安理会敦促南苏丹当局就 2018 年《解决南苏丹共和国冲突重振协议》执行工作的关键里程碑取得进展，其中包括：必要的安全

<sup>104</sup> 关于题为“有关海地的问题”的项目的 S/PRST/2021/7，第二和第三段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 12 节。

<sup>105</sup> 第 2600(2021)号决议，第 5 段。

<sup>106</sup> S/PRST/2021/4，第一和二段。

<sup>107</sup> 同上，第三段。

<sup>108</sup> 第 2570(2021)号决议，第 2 段。

<sup>109</sup> S/PRST/2021/24，第五和六段。

<sup>110</sup> 关于题为“缅甸局势”的项目的 S/PRST/2021/5，第一和二段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 15 节。

<sup>111</sup> S/PRST/2021/5，第三段。

<sup>112</sup> 关于题为“索马里局势”的项目的第 2592(2021)号决议，第 7 段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 2 节。

<sup>113</sup> 第 2592(2021)号决议，第 8 段。

<sup>114</sup> 关于题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目的第 2579(2021)号决议，序言部分第三段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 7 节。

<sup>115</sup> 第 2579(2021)号决议，序言部分第五段。

<sup>116</sup> 同上，序言部分第六段。



安排；建立选举法律框架；确定全国选举委员会的组成和运作并指定其成员；为全国选举委员会运作费用分配资源并为选举运作编制预算。<sup>117</sup> 安全理事会表示严重关切南苏丹一些地区的武装团体之间暴力加剧，促请南苏丹领导人按照《重振协议》立即采取有效措施，在该国全境恢复稳定，以便筹备和举行自由公正的选举。<sup>118</sup>

关于西非和萨赫勒，安理会促请所有政治利益攸关方进一步推进全国政治对话，采取具体步骤实现可持续和解。<sup>119</sup> 安理会欢迎该区域在 2020 年举行总统和立法选举，其中大多数和平举行，并鼓励即将举行选举的国家的国家利益攸关方共同努力，推动筹备和举行真正自由、公正、可信、及时、包容、和平的选举，采取一切适当步骤防止任何形式的暴力，还鼓励他们确保所有候选人都有公平的竞争环境，并努力实现妇女充分、平等和有意义的参与。<sup>120</sup> 安理会还回顾，所有利益攸关方必须就关键的国家优先事项进行政治对话和建立共识，以此作为实现可持续和解的手段，并强调善治对西非和萨赫勒的长期和平与稳定至关重要。<sup>121</sup>

### 通过对话和平解决未决争端

安理会呼吁和平解决与塞浦路斯局势、大湖区局势、南苏丹与苏丹包括阿卜耶伊地区的关系相关的以及埃及、埃塞俄比亚和苏丹之间关于埃塞俄比亚复兴大坝的未决争端。

在这方面，安理会鼓励埃及、埃塞俄比亚和苏丹应非洲联盟主席的邀请恢复谈判，以便在合理的时间框架内，就埃塞俄比亚复兴大坝蓄水和运营问题迅速地最后商定一项相互可以接受且具有约束力

的协定文本，<sup>122</sup> 并促请三国以建设性的合作方式推进非盟牵头的谈判进程。<sup>123</sup>

安理会重申，希族塞人和土族塞人双方和相关参与方必须本着开放、灵活和妥协精神对待秘书长召集的非正式会谈，并表现出必要的政治意愿，致力于在联合国主持下自由谈判达成一项均可接受的解决方案。<sup>124</sup> 安理会注意到东地中海紧张局势有所缓解，着重指出应根据适用的国际法和平解决争端。<sup>125</sup> 安理会促请两族领导人和所有相关各方避免任何可能有损解决进程的行动和言论。<sup>126</sup> 安理会欢迎双方与联合国开展对话，促成于 6 月 4 日重新开放过境点，并促请双方领导人继续本着这一精神开展合作，使过境点恢复至 2020 年 2 月 29 日之前的运作状态。<sup>127</sup> 关于瓦罗沙局势，安理会谴责 7 月 20 日土耳其和土族塞人领导人宣布进一步重新开放瓦罗沙围封区一部分地区，并呼吁立即扭转这一行动方向，扭转 2020 年 10 月以来就瓦罗沙问题采取的可能加剧岛上紧张局势并有损解决问题前景的所有步骤。<sup>128</sup>

关于大湖区，安理会欣见最近出现的积极政治动态，特别是刚果民主共和国总统费利克斯·安托万·齐塞克迪·奇隆博、乌干达总统约韦里·卡古塔·穆塞韦尼、卢旺达总统保罗·卡加梅和布隆迪总统埃瓦里斯特·恩达伊施米耶重振外交努力，促成签署了多项双边合作文书，也欣见安哥拉总统若昂·曼努埃尔·贡萨尔维斯·洛伦索在领导大湖区问题国际会议过程中所作的努力。安理会鼓励该区

<sup>117</sup> 关于题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目的 S/PRST/2021/20，第五段。

<sup>118</sup> 同上，第七段。

<sup>119</sup> 关于题为“巩固西非和平”的项目的 S/PRST/2021/3，第十四段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 8 节。

<sup>120</sup> S/PRST/2021/3，第十四段。

<sup>121</sup> 关于题为“巩固西非和平”的项目的 S/PRST/2021/16，第十段。

<sup>122</sup> 关于题为“非洲和平与安全”的项目的 S/PRST/2021/18，第四段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 9 节。

<sup>123</sup> S/PRST/2021/18，第六段。

<sup>124</sup> 关于题为“塞浦路斯局势”的项目的第 2587(2021)号决议，第 2 段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 16 节。

<sup>125</sup> 第 2587(2021)号决议，第 3 段。

<sup>126</sup> 同上。

<sup>127</sup> 第 2587(2021)号决议，第 8 段。

<sup>128</sup> S/PRST/2021/13，第三段；第 2587(2021)号决议，第 14 段。

域的领导人把握当前的势头，在克服和平与可持续发展所面临的挑战方面取得进展。<sup>129</sup>

关于南苏丹与苏丹之间的关系以及阿卜耶伊地区的局势，安理会重申，国家间的任何领土争端都只应通过和平途径解决，并特别指出阿卜耶伊未来地位问题应以符合 2005 年《全面和平协议》的方式通过两国之间的谈判解决。<sup>130</sup> 安理会敦促在建立临时行政和安全安排方面以及在该地区各族群之间实施和促进建立信任措施方面继续取得进展。<sup>131</sup> 安理会对地方和平委员会领导层仍没有妇女任职表示关切，促请各个当事方促进妇女充分、平等和切实参与，包括参与各级的族群对话，以确保一个可信、合法的进程。<sup>132</sup> 安理会认定南苏丹和苏丹应继续在标界方面取得可计量的进展。<sup>133</sup>

关于西撒哈拉局势，安理会强调需在妥协基础上达成现实、实际可行、持久和彼此可以接受的政治解决方案。<sup>134</sup> 安理会促请各当事方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，其中保障西撒哈拉人民在符合《宪章》原则和宗旨的安排下实行自决。<sup>135</sup> 安理会还促请各当事方充分尊重与联合国西撒哈拉全民投票特派团就停火问题达成的军事协定，履行对前任秘书长西撒哈拉问题个人特使作出的承诺，避免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。<sup>136</sup>

<sup>129</sup> 关于题为“大湖区局势”的项目的 [S/PRST/2021/19](#)，第三段。关于该项目的更多信息，见第一部分，第 3 节。

<sup>130</sup> 关于题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目的第 [2609\(2021\)](#) 号决议，序言部分第三段。

<sup>131</sup> 第 [2609\(2021\)](#) 号决议，第 11 和 20 段。

<sup>132</sup> 同上，第 21 段。

<sup>133</sup> 同上，第 3 段。

<sup>134</sup> 关于题为“有关西撒哈拉的局势”的项目的第 [2602\(2021\)](#) 号决议，第 2 段。更多信息见第一部分，第 1 节。

<sup>135</sup> 第 [2602\(2021\)](#) 号决议，第 4 段。

<sup>136</sup> 同上，第 6 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要求秘书长参与该议程的所有相关方面。

在本文件所述期间，安理会肯定了秘书长及其特别代表和特使为支持结束暴力冲突、达成和平协定和实现政治过渡以及解决未决争端所做的斡旋工作。

### 制止暴力的斡旋

安理会再次要求在安理会议程所列各个局势内普遍、立即停止敌对行动，支持秘书长及其特别代表和特使在这方面所作努力。<sup>137</sup> 安理会请秘书长特别代表和特使在各自任务范围内，与所有相关利益攸关方协调，利用与武装冲突各方的斡旋和调解，促进武装冲突局势中应对 COVID-19 大流行，包括疫苗接种。<sup>138</sup>

关于黎巴嫩局势，安理会表示大力支持联黎部队继续努力与以色列和黎巴嫩接触，在实地促进联络、协调和务实安排。<sup>139</sup> 安理会敦促所有各方与安理会和秘书长充分合作，以便在实现第 [1701\(2006\)](#) 号决议所设想的永久停火和长期解决方面取得切实进展。<sup>140</sup> 关于戈兰高地，安理会鼓励以色列和阿拉伯叙利亚共和国经常地充分利用观察员部队的联络职能来处理共同关切的事项，防止停火线两侧局势有任何升级。<sup>141</sup>

<sup>137</sup> 第 [2565\(2021\)](#) 号决议，第 2 段。

<sup>138</sup> 同上，第 13 段。

<sup>139</sup> 第 [2591\(2021\)](#) 号决议，第 13 段。关于联黎部队任务的更多信息，见第十部分，第一节。

<sup>140</sup> 同上，第 18 段。

<sup>141</sup> 第 [2581\(2021\)](#) 号决议第 2 段和第 [2613\(2021\)](#) 号决议第 2 段。关于观察员部队任务的更多信息，见第十部分，第一节。

关于利比亚局势，安理会着重指出在联合国主持下建立一个可信、有效且由利比亚主导的停火监测机制的重要性，并欢迎迅速向利比亚派遣联合国先遣队，这是联合国支持该机制的关键步骤，期待收到秘书长关于该停火监测机制的任务和规模的提案。<sup>142</sup> 安理会回顾其第 2542(2020)号决议及其关于联合国利比亚支助团应帮助实现停火并为落实停火提供适当支持的决定，并要求支助团向 5+5 联合军事委员会以及利比亚人主导和利比亚人所有的停火监测机制提供支持。<sup>143</sup>

### 为支持和平协定和政治过渡进行斡旋

关于非洲和平与安全，安理会重申致力于与秘书长协力争取通过一切可能途径预防和消除非洲的武装冲突，包括以包容、综合和可持续的方式消除非洲武装冲突的根源，为此促进对话、调解、协商、政治谈判和其他和平手段，同时加强人道主义、发展和建设和平工作。<sup>144</sup>

关于大湖区，安理会呼吁秘书长继续支持区域和次区域组织为该地区的政治进程和寻求和平解决该地区冲突局势所作的努力，包括为此加强秘书长大湖区问题特使进行的政治接触。安理会重申全力支持秘书长特使履行任务，应对在执行《刚果民主共和国和该地区的和平、安全与合作框架》方面尚存的挑战，促进和平与稳定。<sup>145</sup>

关于伊拉克局势，安理会赞扬伊拉克政府努力规划和提前举行真正自由、公正、伊拉克主导和伊拉克自主的选举，欢迎该国政府请联合国为此进一步提供咨询、支助和技术援助，包括通过负责伊拉克问题秘书长特别代表兼联合国伊拉克援助团团长的斡旋。<sup>146</sup>

<sup>142</sup> S/PRST/2021/4，第七段。

<sup>143</sup> 第 2570(2021)号决议，第 15 和 16 段。关于联利支助团任务的更多信息，见第十部分，第二节。

<sup>144</sup> 关于题为“非洲和平与安全”的项目的 S/PRST/2021/10，第十段。

<sup>145</sup> S/PRST/2021/19，第三段。

<sup>146</sup> 关于题为“有关伊拉克的局势”的项目的第 2576(2021)号决议，序言部分第四段。关于该项目的更多信息，见

关于利比亚局势，安理会促请各利益攸关方采取步骤，包括开展对话和民族和解，在即将举行的选举前增进互信，凝聚共识，并确认联合国利比亚支助团和秘书长利比亚问题特使的斡旋在这方面发挥重要作用。<sup>147</sup>

关于缅甸局势，安理会重申支持秘书长缅甸问题特使的斡旋工作，鼓励特使保持沟通，继续努力与缅甸所有相关各方大力互动，并尽早访问该国。<sup>148</sup>

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，特别是在建设包容型政治和筹备 2021 年选举、宪法审查进程、调解、预防和解决冲突等方面。<sup>149</sup>

关于西非和萨赫勒局势，安理会认识到，如大会第 70/304 号决议所述，要使联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)能开展负责任和可信的调解，就需要除其他外，有国家自主权、得到特定争端或冲突各当事方的同意、尊重国家主权。<sup>150</sup> 关于几内亚比绍，安理会欢迎西萨办在联合国几内亚比绍建设和平综合办事处 2020 年 12 月 31 日任务结束后承担该办事处的斡旋职能，并要求在秘书长下一次报告中具体报告这一斡旋职能。<sup>151</sup>

### 支持解决未决争端的斡旋

关于塞浦路斯，安理会表示全力支持秘书长不断的参与且希族塞人和土族塞人双方同意在不久的将来再召集一轮非正式会谈。<sup>152</sup> 安理会深感遗憾的是双方与有关各方之间在建立有效的直接军事接触

第一部分，第 21 节。关于联合国伊拉克援助团任务的更多信息，见第十部分，第二节。

<sup>147</sup> S/PRST/2021/24，第六段。

<sup>148</sup> S/PRST/2021/5，第五段。

<sup>149</sup> 第 2592(2021)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。

<sup>150</sup> S/PRST/2021/3，第四段和 S/PRST/2021/16，第一段。另见大会第 70/304 号决议第 4 段。关于西萨办任务的更多信息，见第十部分，第二节。

<sup>151</sup> S/PRST/2021/3，第十五段。

<sup>152</sup> 关于题为“塞浦路斯局势”的项目的第 2561(2021)和 2587(2021)号决议，第 2 段。

机制方面缺乏进展，敦促双方与有关各方在联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)协助下互动接触，制定关于建立这样一个机制的适当、可接受的提案并及时予以落实。<sup>153</sup> 安理会促请两族领导人紧急考虑秘书长斡旋团关于增强技术委员会权能和改善其工作的进一步途径的建议。<sup>154</sup>

关于阿卜耶伊地区局势和南苏丹与苏丹之间的关系，安理会鼓励非洲联盟、非洲联盟高级别执行小组和秘书长非洲之角问题特使加紧作出协调努力，推动为阿卜耶伊作出临时行政和安全安排，并实现阿卜耶伊地位的政治解决。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)就和解、社区宣传及政治和平进程加强与非洲联盟、执行小组和秘书长特使的协调，再次请秘书长与相关当事方协商加强特使在支持上述努力方面发挥的作用。<sup>155</sup> 安理会还欢迎联阿安全部队采取举措支持米塞里亚

<sup>153</sup> 第 2561(2021)号决议第 5 段和第 2587(2021)号决议第 6 段。

<sup>154</sup> 第 2561(2021)和 2587(2021)号决议，第 4(a)段。关于联塞部队任务的更多信息，见第十部分，第一节。

<sup>155</sup> 第 2609(2021)号决议，第 12 段。

族、恩哥克-丁卡族和所有其他社群开展族群对话及作出努力，以加强族群间关系，促进阿卜耶伊地区的稳定与和解。<sup>156</sup>

安理会表示充分支持秘书长及其西撒哈拉问题个人特使推动谈判进程，以使西撒哈拉问题得到解决。<sup>157</sup> 安理会促请各当事方在秘书长主持下秉承善意且不预设条件地恢复谈判，避免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。<sup>158</sup>

#### 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和平解决争端方面的关键作用，鼓励它们再接再厉，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。

<sup>156</sup> 同上，第 18 段。

<sup>157</sup> 第 2602(2021)号决议，第 3 段。

<sup>158</sup> 同上，第 4 和 6 段。

## 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 2021 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。

在本文件所述期间，安理会在审议时明确提到《宪章》第三十三、<sup>159</sup> 三十六、<sup>160</sup> 九十九条<sup>161</sup> 和

第六章，<sup>162</sup> 但并非所有情况下都引发了合宪问题讨论。没有明确提到第三十七或三十八条。

<sup>159</sup> 关于 2014 年 4 月 13 日俄罗斯联邦驻联合国代表给安全理事会主席的信(S/2014/264)，见 S/2021/159(印度)；关于维护国际和平与安全，见 S/2021/621(大韩民国)；关于维护国际和平与安全，见 S/2021/722(乌克兰)；关于维护国际和平与安全，见 S/PV.8906(伊朗伊斯兰共和国)。

<sup>160</sup> 关于维护国际和平与安全，见 S/PV.8906(国际法院院长)。

<sup>161</sup> 关于维护国际和平与安全，见 S/PV.8906(尼日尔、法国、挪威和智利)和 S/PV.8906 (Resumption 1)(马来西亚和乌克兰)。

<sup>162</sup> 关于有关海地的问题，见 S/2021/174(印度)；关于秘书长关于苏丹和南苏丹的报告，见 S/2021/495(俄罗斯联邦)；关于武装冲突中保护平民，见 S/2021/505(印度)；关于安全理事会主席的说明(S/2017/507)的执行情况，见 S/2021/572(乌克兰)；关于维护国际和平与安全，见 S/2021/621(日本)；关于非洲和平与安全，见 S/PV.8816(墨西哥)；关于维护国际和平与安全，见 S/PV.8850(印度)；关于联合国维持和平行动，见 S/PV.8851(苏丹社区发展协会主席)和 S/2021/783(巴西)；关于维护国际和平与安全，见 S/PV.8906(印度和伊朗伊斯兰共和国)和 S/2021/952(危地马拉)。

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. 根据《宪章》第三十六条第三项将法律争端提交国际法院；C. 秘书长为和平解决争端援引《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。

#### 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，并规定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，如下文所述，就第三十三条进行了关于题为“维护国际和平与安全”的项目的讨论(见案例 6、7、8 和 9)。此外，在题为“建设和平和保持和平”<sup>163</sup>及“妇女与和平与安全”<sup>164</sup>的项目下举行的会议讨论了和平与安全以及政治和建设和平进程的包容性。

##### 案例 6

##### 维护国际和平与安全

6 月 29 日，在安全理事会当月主席爱沙尼亚的倡议下，<sup>165</sup> 安理会成员就题为“维护国际和平与安全”的项目举行了高级别公开视频会议，重点讨论网络安全。<sup>166</sup> 在讨论期间，安理会成员和其他代表团反思了在网络安全背景下和平解决争端和预防冲突的重要性。在这方面，一些安理会成员和其他代表团<sup>167</sup> 强调了通过和平解决办法解决网络空间国际争端的重要性。具体而言，瑞士代表团在书面发言中指出，以和平手段解决争端的义务适用于各国在网络空间的活动。日本外务省联合国事务和网络政策大使着重指出，任何涉及网络行动的国际争端都必须根据《宪章》第二条第三项通过和平手段解决。为确保和平解决争端，在网络行动引起的争端中，应利用安全理事会基于《联合国宪章》第六章

和第七章的权力以及联合国其他机构的职能。此外，所有与网络空间有关的国际争端必须完全通过和平手段解决，并以 1970 年《关于和平解决国际争端的马尼拉宣言》所述的“国家主权平等和自由选择手段的原则”为基础。意大利代表团指出，应进一步致力于和平解决争端的机制，以及发展网络外交和网络调解的倡议。

安理会成员和其他代表团还重点讨论了国际法，包括《宪章》的宗旨和原则对网络空间预防冲突的适用性。爱沙尼亚总理认为，国际法，包括整部《宪章》、国际人道法和国际人权法，都适用于网络空间。爱尔兰外交和国防部长指出，各国重申，国际法，特别是《宪章》，为所有网络安全办法提供了基于规则的坚实基础。突尼斯代表重申国际法适用于处理各国使用信息和通信技术的问题，并在这方面强调必须尊重《宪章》所载原则，包括以和平手段解决国际争端的原则。澳大利亚代表团和智利代表团重申了各自国家的立场，即国际法，特别是《宪章》，对于维护和平与稳定以及促进开放、安全、稳定、无障碍及和平的信息和通信技术环境是适用和必要的。智利代表团补充说，这一立场和《宪章》的具体原则，特别是和平解决争端原则，在现实和数字领域都是不可分割的。同样，圣文森特和格林纳丁斯外交和外贸部长和中国代表重申，国际社会应遵守《宪章》的宗旨和原则，包括和平解决争端的原则。越南外交部长指出，网络空间的活动必须遵守《宪章》和国际法的原则，特别是尊重主权、不干涉国家内政、不使用武力及和平解决争端的原则。

挪威外交部副部长指出，确认国际法适用于网络空间是政府专家组和不限成员名额工作组共识报告的基石。<sup>168</sup> 副部长表示，两份报告都重申，国际法，特别是《宪章》，对于维护和平与稳定以及促进开放、安全、稳定、无障碍及和平的信息和通信技术环境是适用和必要的。在这方面，突尼斯代表欢迎以协商一致方式通过不限成员名额工作组和政府专家组的报告。这两个小组都协助加深了会员国对

<sup>163</sup> 见 S/PV.8877。另见 S/2021/868。

<sup>164</sup> 见 S/PV.8886。另见 S/2021/886。

<sup>165</sup> 6 月 8 日以信件分发了一份概念说明(S/2021/540)。

<sup>166</sup> 见 S/2021/621。

<sup>167</sup> 爱尔兰、越南、挪威、中国、突尼斯、厄瓜多尔和欧洲联盟。

<sup>168</sup> 见 S/2021/621。另见 A/76/135。

国际法如何适用的理解，并就自愿和不具约束力的规范如何在预防冲突方面发挥重要作用提供了更多的指导。<sup>169</sup> 同样，大韩民国代表表示支持政府专家组的建议，即对于任何国际争端，包括涉及使用信息和通信技术的争端，其当事方都应首先按照《宪章》第三十三条的规定，以和平手段寻求解决办法。埃及代表团也指出，随着大会第 73/27 号决议所设不限成员名额工作组的最后报告以协商一致方式获得通过，联合国确立了网络空间预防冲突和稳定框架的初步要素。

在讨论期间，发言者进一步强调应采取多利益攸关方办法预防网络空间冲突。爱尔兰外交和国防部长认为，虽然民间社会、技术专家、学术界和私营部门的贡献丰富了联合国以往的网络讨论，但迄今为止他们的参与都太有限。同样，墨西哥代表团表示，希望在安全理事会今后的审议和工作中能够越来越多地听到民间社会、学术界和私营部门的声音。奥地利代表团认为，今后关于网络空间的讨论应以一种整体、多利益攸关方的办法为指导，以确保在维护自由、安全、开放和稳定网络空间方面发挥作用的人的声音被听到，并为共同目标作出贡献。智利代表团指出，各国在制定旨在预防冲突、建立共识和提高网络韧性的政策、战略和其他举措时，应包容所有利益攸关方。同样，巴西代表团表示，多方利益攸关方办法对于查明和打击威胁以及预防冲突至关重要。丹麦代表团也以芬兰、冰岛、挪威和瑞典的名义发言，也呼吁采取多利益攸关方办法帮助预防冲突，并建议需要联合国作为召集者和平台，在政府、民间社会、学术界和私营部门之间建立有效合作。若干与会者<sup>170</sup> 也强调，必须确保妇女参与网络空间方面的政策和决策进程。

关于安理会的作用，爱尔兰外交和国防部长重申，爱尔兰重视安理会在预防冲突和促进和平与安全方面的作用，包括在网络空间的这方面作用。马耳他代表团敦促安理会继续处理这一事项，并也认

为，在涉及可能对国际和平与安全产生影响的新技术时，安理会可以发挥重要作用。联合王国负责英联邦、联合国和南亚事务的国务大臣指出，如果恶意活动通过加剧冲突或造成人道主义苦难对国际和平与安全构成威胁，安理会必须随时准备作出反应，并应像应对常规手段构成的威胁那样作出反应。萨尔瓦多代表团鼓励安理会继续以实质性方式讨论这一问题，抛开一切政治和(或)个人利益，坚持预防新冲突和为制定预防办法创造条件的目标。同样，印度尼西亚代表指出，安理会今后需要预见网络领域威胁的增加，以及信息和通信技术环境中可能发生的导致重大战争的重大事件。

### 案例 7 维护国际和平与安全

9 月 7 日，安全理事会在题为“维持国际和平与安全”的项目下举行会议。<sup>171</sup> 会议期间，长者会主席玛丽·罗宾逊和荣誉退休长者拉赫达尔·卜拉希米向安理会成员通报了情况。长者会主席在通报中概述了属于安理会任务范围的国际和平与安全多重挑战，并就安理会在预防和应对暴力冲突方面的作用，同时援引《宪章》第三十四条，敦促安理会成员利用其掌握的工具，并强调安理会应积极主动地使用调查权，在大规模暴力爆发之前及早介入局势。

随后，安理会成员讨论了安理会在预防冲突方面的作用。联合王国代表认为，在出现对国际和平与安全的明显新威胁时，安理会应及时审议这些威胁，并对冲突的预警信号作出更迅速的反应。因此，安理会应积极主动地开展前景展望和预警，而不是拖延到冲突已过“临界点”才行动。爱沙尼亚代表指出，关键在于预防和准备，而不是处理冲突后果。同样，法国代表指出，处理危机的最有效工具是预防，这意味着查明未来的危机，并在威胁升级之前加以遏制。挪威代表回顾说，安理会的任务是预防冲突，但往往回避及早行动，即使在出现紧急预警信号时也是如此。她说，这令人遗憾，因为这削弱了安理会发挥其最重要作用之一的能力，并补充说，以和平手段避免冲突的努力是迄今为止减

<sup>169</sup> 见 S/2021/621。

<sup>170</sup> 爱尔兰、澳大利亚、加拿大、欧洲联盟、斯洛文尼亚和泰国。

<sup>171</sup> 见 S/PV.8850。

少暴力冲突的最有效途径。非正式态势感知简报会和实况调查团具有积极意义，安理会可以积极利用这些办法，在冲突爆发前进行参与。

中国代表强调，推动政治解决地区热点问题是安理会的核心任务，并表示，安理会议程上的许多此类问题正处于关键阶段，必须诉诸真正的多边主义等手段，通过斡旋和调解，推动各方之间的对话和协商，以克服分歧。印度代表回顾说，《宪章》第一条提到维护国际和平与安全的集体措施，其中包括第六和第八章中提到的行动。《宪章》规定了安理会采取集体行动的触发机制，安理会的行动不是第一步，而是在用尽一切可用方法之后的最后一步。

一些发言者强调，需要采取综合办法预防冲突。圣文森特和格林纳丁斯代表再次呼吁采用全系统共同努力的全面办法来开展预防冲突、解决冲突和冲突后建设和平的活动。同样，挪威代表指出，经验表明，过渡会带来风险，需要注意防止冲突再次爆发，这就需要与东道国密切合作，采取协调一致的全联合国办法。印度代表提请注意，在不容许调解努力特别是区域调解努力的情况下，干预造成了令人不安的后果。在考虑预防外交时，无论是自行决定还是通过秘书长的建议，会员国都必须相信，安理会作出的决定是公正的、经过深思熟虑的。只有这样，预防外交才会有效，甚至被所有会员国接受。

#### 案例 8

#### 维护国际和平与安全

11月9日，在安全理事会当月主席墨西哥的倡议下，<sup>172</sup>安理会成员在题为“维护国际和平与安全”的项目和题为“排斥、不平等和冲突”的分项目下举行了高级别公开辩论。<sup>173</sup>会议期间，秘书长和土著事务专家洛德斯·蒂班·瓜拉向安理会成员作了简报。

<sup>172</sup> 10月15日以信件分发了一份概念说明(S/2021/883)。

<sup>173</sup> 见 S/PV.8900 和 S/PV.8900 (Resumption 1)。另见 S/2021/935。

秘书长在发言中强调指出，预防冲突是他作为题为“我们的共同议程”的报告的一部分提出的新和平纲领的核心，他在该报告中呼吁国际社会齐心协力，消除暴力冲突的根源，并呼吁转型期国家确保所有群体都参与和平进程。<sup>174</sup>他概述了一份围绕人、预防、性别平等和机构的包容路线图，并指出，没有包容，和平的拼图就始终不会完整，有许多缺口要填补。在这方面，秘书长提醒安理会成员，他在报告中呼吁所有社会内部订立新的社会契约；需要在多个方面加强预防议程，消除各类排斥和不平等现象；需要承认并重视妇女在建设和平中的关键作用；并需要通过代表全体人民的包容性国家机构建立信任。他特别赞同妇女在预防冲突、建立和平及建设和平努力中发挥核心作用，同时补充说，联合国正在增加女性维和人员人数，当妇女在调解与和平进程中发挥领导作用并作决策时，和平就会更持久、更可持续。蒂班·瓜拉女士在发言中强调，土著人民熟悉各自国家的和平与冲突问题。重要的是，国际社会已认识到妇女的参与对于实现持久和平至关重要，她们应当有机会为实现这一目标作出更大努力，同时不忽视土著妇女和非洲裔妇女以及其他少数民族妇女的参与。

在随后的讨论中，安理会成员和其他代表团反思了排斥对冲突的影响，并呼吁开展更具包容性的和平进程，同时强调妇女和青年等广泛行为体的参与。爱沙尼亚外交部长指出，如果认为在没有广泛代表参加谈判的情况下就可能找到办法和平解决任何冲突，这种想法是天真的。对所有弱势和边缘化群体成员的排斥和不平等会对和平与安全带来风险。有意识地持续努力实现妇女充分、平等和有效参与和平进程，是实现持久和平与稳定的关键。美国代表认为，不平等、边缘化和排斥是不稳定、暴力、冲突和大规模移民的根源；她强调，要建设持久和平的社会，就必须确保在和平与安全建设进程的各个方面切实赋予妇女权能、让妇女参与并保护妇女。在这方面，挪威代表指出，在建设和平与和解努力中促进包容各方的政治解决办法应被赋予更

<sup>174</sup> 见 S/PV.8900。

高的优先地位。同样，印度尼西亚代表强调，促进社会不同群体之间的和平对话对于建立这种包容性办法和确保可持续和平至关重要。<sup>175</sup> 阿拉伯联合酋长国代表认为，和平行动的任务授权应包括广泛的地方基层行为体特别是妇女和青年领袖的视角，以便直接纳入和满足他们的需求，并消除排斥或歧视的风险。<sup>176</sup> 马来西亚代表认为，妇女参与预防和解决冲突，包括参与政治和社会经济活动，将促进稳定，并减少冲突重新爆发的风险。他强调，国际伙伴与当地利益攸关方密切合作至关重要，因为国际行为体在制定预防冲突和建设和平战略时必须充分了解当地情况和具体的社会动态。丹麦代表也以芬兰、冰岛、挪威和瑞典的名义发言建议，解决冲突的根源和驱动因素，如排斥和不平等，必须成为预防和建设和平的一部分。<sup>177</sup> 孟加拉国代表补充说，安理会应更多地投资于执行妇女与和平与安全以及青年、和平与安全议程，以确保包容性。

法国代表特别就青年人的作用强调指出，为防止冲突出现或死灰复燃，建设和平委员会和建设和平基金的工作必须优先重视青年，支持执行和促进青年、和平与安全议程。<sup>178</sup> 南非代表确认，青年往往是相互关联的多重歧视的受害者，这可能导致他们被排除在建立和平和预防冲突的努力之外。<sup>179</sup> 此外，他还肯定青年的参与具有广泛的益处，同时强调需要投资发展他们的能力，以促进更大的经济增长和发展，减少内乱，促进可持续和平。约旦代表团在书面发言中深信青年可在预防冲突方面发挥作用，并提醒安理会成员注意第 2250(2015)号决议，其中安理会重申青年在预防冲突方面的作用，敦促会员国为青年创造有利环境，并制定政策和机制，使他们能在预防冲突、建设和平及加强和平、宽容和尊重宗教的文化方面发挥有效作用。<sup>180</sup>

<sup>175</sup> 见 S/PV.8900 (Resumption 1)。

<sup>176</sup> 见 S/PV.8900。

<sup>177</sup> 见 S/PV.8900 (Resumption 1)。

<sup>178</sup> 见 S/PV.8900。

<sup>179</sup> 见 S/PV.8900 (Resumption 1)。

<sup>180</sup> 见 S/2021/935。

## 案例 9

### 维护国际和平与安全

11 月 16 日，在安全理事会当月主席墨西哥的倡议下，<sup>181</sup> 安理会成员在题为“维护国际和平与安全”的项目和题为“通过预防外交实现和平与安全：联合国所有主要机关的共同目标”的分项目下举行了公开辩论。<sup>182</sup> 会上，秘书长、大会主席、经济及社会理事会主席和国际法院院长向安理会通报了情况。<sup>183</sup> 在同次会议上，安理会通过了一项主席声明，重申致力于以和平手段并遵循正义和国际法的原则，促成调解或解决国际争端或可能导致破坏和平的局势。<sup>184</sup> 安理会表示继续致力于促进大会、经济及社会理事会、国际法院和秘书处根据《宪章》规定的各自任务经常开展互动合作，特别是就有关预防外交工具和机制的事项互动合作。<sup>185</sup>

秘书长在发言中指出，预防工作虽然并不总能得到应有的重视，但对持久和平绝对至关重要，是安理会工作及其决议的最终目标，即帮助各国建设和平与稳定，并在争端升级为武装冲突之前解决争端。他强调指出，必须按照其《和平纲领》中的建议，加强今后所有的预防外交工具，包括更强有力的预警系统和战略展望工具、更强有力的调解能力、扩充可担任特使或调解专家的妇女领导人才库、在整个联合国大家庭包括建设和平委员会开展更多联合工作。

在随后的讨论中，安理会成员和非成员强调了和平解决争端、预防冲突和解决国际和平与安全所面临越来越多且日益复杂的挑战的根源的重要性。印度代表认为，和平解决争端是维护国际和平与安全、促进法治的关键。需要充分注意《宪章》第六章的规定，而不是随时准备诉诸《宪章》第七章。尼日尔代表表示，联合国一些主要机关的主要职能

<sup>181</sup> 10 月 19 日以信件分发了一份概念说明(S/2021/888)。

<sup>182</sup> 见 S/PV.8906 和 S/PV.8906 (Resumption 1)。另见 S/2021/952。

<sup>183</sup> 见 S/PV.8906。

<sup>184</sup> S/PRST/2021/23，第六段。

<sup>185</sup> 见 S/PV.8906。



之一是按照《宪章》的规定和平解决争端，这一职能如果得到有效履行，将防止许多后果无法估量的战争。

芬兰代表也以丹麦、冰岛、挪威和瑞典的名义发言表示，和平解决争端，即政治和外交解决办法，应始终是第一选择。这适用于发生危机时的积极和平调解或解决冲突根源的长期结构性工作。伊朗伊斯兰共和国代表认为，对安理会做法的全面审查表明，尽管《宪章》第六章授权安理会使用预防和非胁迫性手段，但安理会很少适用这一原则，有时将第六章的职能视若无物。从这个意义上说，第七章的职能，包括制裁，只有在必要时作为最后手段，在用尽所有和平解决争端的手段之后才能适用。该代表援引《宪章》第三十三条第一项指出，解决国际争端的责任完全在于有关各方，并强调安理会必须充分尊重和严格遵守这一原则。在审议基本上属于各国国内管辖范围的事项时，或者在不会危及维护国际和平与安全或侵犯或破坏国家主权、领土完整和政治独立的情况下，绝不能援引第六章的职能。同样，危地马拉代表团在就这次会议提交的书面声明中表示，安理会在采取第七章所述行动之前，应先按照第六章的规定，尽一切努力促进和斡旋以和平手段解决争端。<sup>186</sup>

中国代表在提到预防冲突的优势时指出，在危机早期及时采取恰当行动能够产生乘数效应，从而事半功倍。<sup>187</sup> 阿根廷代表指出，预防冲突是安理会和整个联合国系统的一项基本责任，安理会近年来加强了参与度和灵活性，以便在新出现的威胁升级并被列入安理会正式议程之前予以应对。<sup>188</sup> 安理会可以通过其行动发出重要信号，帮助缓解暴力，并为交战各方之间的对话开辟渠道，例如促进秘书长或其特使的斡旋工作。阿尔巴尼亚代表表示，多年来，安理会大幅改进了其工作，为此加强了参与度和灵活性，在新出现的威胁被列入正式议程之前就予以应对，并促进采取更积极主动的预防外交办

法。然而，他注意到，例如，安理会耗时几个月才召开了一次关于埃塞俄比亚冲突的公开会议，而不幸的是，这里正发生着所有天怒人怨的可怕行为，给民众带来严重后果，使国家前景暗淡。同样，土耳其代表欢迎安理会更加重视预防工作，但认为安理会未能采取预防行动，导致爆发旷日持久的冲突，使会员国别无选择，只能通过国家措施保障安全。

安理会成员和非成员就安理会应如何确定预防冲突工作的优先次序、加强其预防冲突努力并为此目的利用其所掌握的工具发表了广泛的意见。爱沙尼亚代表认为，预防外交需要包括对可被视为和平与安全一部分的新议题持开放态度，以确保联合国现有工具是最有效的，本组织愿意使用新工具来解决新出现的问题。<sup>189</sup> 在这方面，他着重指出，国际社会，包括安理会，必须更加认真地对待气候变化；必须实行问责制并尊重法治与人权；需要确保性别平等方面的包容性，并让属于边缘化群体的人参与进来。法国代表认为，安理会应更好地考虑可能破坏国际和平与安全的全球挑战，并全面审视气候变化、大流行病或虚假信息对国际安全构成的风险。圣文森特和格林纳丁斯代表指出，安理会必须继续在维护国际和平与安全方面发挥主导作用，同时应采取更具创造力和创新性的方法来消除现有的执行差距，这包括从预防冲突到冲突后建设和平的各个领域，涵盖了与妇女和青年、气候变化和环境退化以及可持续发展的其他基本挑战有关的各类专题问题。爱尔兰代表强调指出，安理会太过经常地处于危机应对模式，而要应对粮食不安全、贫困、性别不平等和其他往往是冲突前兆的挑战，人道主义、发展及和平支助行为体协调一致地开展工作同样至关重要。

更广泛而言，联合王国代表回顾说，安理会第2282(2016)号决议和大会第70/262号决议明确承认，预防冲突是整个联合国系统的责任。因此，必须采取全系统办法来保持和平。越南代表认为，早期预防冲突还需要包容和全面的解决办法，以解决冲突的根源，这可能需要其他机关和行为体根据各

<sup>186</sup> 见 S/2021/952。

<sup>187</sup> 见 S/PV.8906。

<sup>188</sup> 见 S/PV.8906 (Resumption 1)。

<sup>189</sup> 见 S/PV.8906。

自任务授权参与进来。肯尼亚代表认为，安理会要与联合国其他主要机关协调，以有效履行其任务，就必须审议和处理冲突的经济、政治和社会层面。阿根廷代表认为，传统上由秘书长开展的预防外交行动现在取决于主要机关之间的对话，这促成了从不同角度以合作方式解决危机和冲突。<sup>190</sup> 许多代表团特别强调了建设和平委员会在预防冲突方面的重要性及其对安理会的咨询作用。比利时代表强调需要加强预警机制，特别是通过安理会与建设和平委员会之间的信息交流予以加强，并指出委员会应充分发挥咨询作用，提出简短、重点突出、具体和可操作的建议。

除预防外，若干与会者强调必须解决冲突的根源。中国代表认为，应急处理只能暂时避免或推迟危机，只有消除冲突问题根源，才能实现持久和平稳定。<sup>191</sup> 同样，委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表以捍卫联合国宪章之友小组的名义发言认为，没有“一刀切”的办法可用以应对每一种情况，必须全面有效地消除危机或冲突的根源和结构性驱动因素。<sup>192</sup> 尼泊尔代表指出，在大多数情况下，冲突的根源除其他外包括系统的歧视和不平等、贫困、剥夺自由、剥夺人权和正义以及缺乏法治。因此，消除这些根源不仅可以避免潜在的冲突，而且还可以使国际社会实现可持续的和平与发展。若干代表团特别着重指出，侵犯和践踏人权行为是冲突的早期迹象和根源。<sup>193</sup>

一些发言者反思了安理会预防冲突工作可能受到的限制。中国代表说，成功的预防外交方案必然立足于具体情况，由当事方主导。<sup>194</sup> 因此，它不能也绝不能成为干涉内政的借口。此外，早期预警既要早发现重大问题，防患于未然，也要避免导致过

度反应，不当介入。同样，俄罗斯联邦代表申明，预警不能基于冲突指标的任意组合，即使这些指标与人权指标或与可持续发展目标有关的指标同样重要。

## B. 根据《宪章》第三十六条第三项将法律争端提交国际法院

《宪章》第三十六条第三项规定，安全理事会按照本条作成建议时，同时理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。在本文件所述期间，就第三十六条第三项进行了关于题为“维护国际和平与安全”的项目的讨论(见案例 10)。

### 案例 10

#### 维护国际和平与安全

11 月 16 日，在安全理事会当月主席墨西哥的倡议下，<sup>195</sup> 安理会成员在题为“维护国际和平与安全”的项目和题为“通过预防外交实现和平与安全：联合国所有主要机关的共同目标”的分项目下举行了公开辩论。<sup>196</sup> 安理会在会上通过了一项主席声明，除其他外，强调国际法院作为联合国主要司法机关在裁决国家间争端方面的重要作用 and 法院工作的价值。<sup>197</sup>

秘书长在通报中指出，联合国系统为世界提供了对话场所以及和平解决争端的工具和机制，并回顾预防工作的司法层面由国际法院负责。<sup>198</sup> 国际法院院长在发言中欢迎联合国其他主要机关努力推动会员国将争端提交国际法院解决。她回顾说，各主要机关除交存一份承认国际法院管辖权具有强制性的声明外，还可以且已经以其他方式参与导致诉讼案件提交国际法院的进程。在这方面，她指出，根据《宪章》第三十六条第三项，安理会可建议有关国家将危及国际和平与安全的法律争端提交国际法

<sup>190</sup> 见 S/PV.8906 (Resumption 1)。

<sup>191</sup> 见 S/PV.8906。

<sup>192</sup> 见 S/PV.8906 (Resumption 1)。

<sup>193</sup> 见 S/PV.8906 (联合国、爱尔兰和挪威)和 S/PV.8906 (Resumption 1)(克罗地亚、荷兰、列支敦士登、德国和阿尔巴尼亚)。

<sup>194</sup> 见 S/PV.8906。

<sup>195</sup> 见 S/PV.8906 和 S/PV.8906 (Resumption 1)。另见 S/2021/952。

<sup>196</sup> 10 月 19 日以信件分发了一份概念说明(S/2021/888)。

<sup>197</sup> S/PRST/2021/23，最后一段。

<sup>198</sup> 见 S/PV.8906。

院, 例如其第一个案件, 即科孚海峡案(大不列颠及北爱尔兰联合王国诉阿尔巴尼亚)。<sup>199</sup>

安理会成员和其他代表团在发言中肯定了国际法院在和平解决争端方面发挥的重要作用。<sup>200</sup> 中国代表回顾说, 国际法院是联合国的主要司法机关, 致力于促进国际法治与和平解决争端。法国代表认为, 国际法院的判例不仅有助于缓和国与国之间的关系, 而且也有助于更好地理解从而加强作为预防外交支柱的国际法。芬兰代表以丹麦、冰岛、挪威和瑞典的名义发言表示, 向国际法院提交争端不应被视为不友好行为, 而应被视为所有国家履行和平解决国际争端义务的行为。因此, 他呼吁尚未接受国际法院管辖权的国家考虑接受法院管辖权。斯洛伐克代表认为, 安理会能否成功履行其职责在很大程度上取决于国际法院的成功。<sup>201</sup> 国际法院在裁决国家间争端方面所做的工作和秘书长在这方面所作的努力, 只是预防冲突并因此维护国际和平与安全的几个必要组成部分。列支敦士登代表认为, 通过裁定国家间争端和在国际上维护法治, 国际法院为通过和平解决争端维护国际和平与安全提供了一个重要平台。阿拉伯联合酋长国代表指出, 国际法院在和平解决争端方面发挥着至关重要的作用, 法院受理的案件地域多样性、种类繁多就证明了这一点。此外, 国际法院还积极促进国际法治, 并在缓解国家间紧张局势方面发挥了关键作用。

各代表团呼吁安理会与国际法院在预防冲突及和平解决争端方面加强合作, 包括安理会更经常地根据《宪章》第三十六条将争端提交法院。<sup>202</sup> 法院则根据《宪章》第九十六条行使咨询职能。<sup>203</sup> 例如, 爱沙尼亚代表指出, 安理会更经常、更及时地向国际法院提交案件将有助于解决争端, 从而促进

国际和平与安全。<sup>204</sup> 同样, 爱尔兰代表认为, 国际法院作为根据国际法和平裁决争端的资源, 仍然没有得到充分利用, 与安理会加强互动可以加强法院在预防冲突方面的作用。她就此建议, 安理会可建议在其议程上有争端的国家到法院解决其争端的法律问题。同样, 圣文森特和格林纳丁斯代表指出, 应更经常地利用国际法院在法治方面的调解和技术能力。

关于国际法院的咨询意见, 马来西亚代表说, 关于有争议的政治和安全问题的审议, 如果得到权威性法律意见的加强, 可能会更加有效。<sup>205</sup> 因此, 他敦促安理会认真考虑《宪章》第九十六条, 并更多地利用法院作为咨询意见和解释国际法相关准则的来源, 特别是在影响国际和平与安全的长期问题上。巴西代表说, 可以就与具体国家局势和安理会议程上专题项目有关的法律问题提出咨询意见请求。<sup>206</sup> 该代表认为, 另一个合作领域是安理会根据第九十四条在不遵守情况下执行国际法院的裁决。

### C. 秘书长为和平解决争端援用《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。在题为“维护国际和平与安全”的项目下讨论了秘书长根据第九十九条可利用的多种工具(见案例 11)。

#### 案例 11 维护国际和平与安全

11 月 16 日, 在安全理事会当月主席墨西哥倡议<sup>207</sup> 举行的一次会议<sup>208</sup> 上, 安理会成员在题为“维护国际和平与安全”的项目和题为“通过预防外交实

<sup>199</sup> 第 22(1947)号决议。

<sup>200</sup> 见 S/PV.8906。

<sup>201</sup> 见 S/PV.8906 (Resumption 1)。

<sup>202</sup> 见 S/PV.8906(爱沙尼亚、爱尔兰和巴西)和 S/PV.8906 (Resumption 1)(克罗地亚)。

<sup>203</sup> 见 S/PV.8906(爱尔兰和巴西)和 S/PV.8906(Resumption 1)(克罗地亚、尼泊尔、马来西亚、阿塞拜疆和南非)。

<sup>204</sup> 见 S/PV.8906。

<sup>205</sup> 见 S/PV.8906 (Resumption 1)。

<sup>206</sup> 见 S/PV.8906。

<sup>207</sup> 10 月 19 日以信件分发了一份概念说明(S/2021/888)。

<sup>208</sup> 见 S/PV.8906 和 S/PV.8906 (Resumption 1)。另见 S/2021/952。

现和平与安全：联合国所有主要机关的共同目标”的分项目下举行了公开辩论。

秘书长在通报中指出，预防冲突对持久和平绝对至关重要，同时回顾他呼吁加强和平外交，以确保政治解决办法仍然是解决争端的首要选择。<sup>209</sup> 这包括审查构成联合国和平架构的所有工具，以及更好地将预防和风险评估纳入整个联合国决策。秘书长着重指出，他在多重政治危机和争端的背景下利用斡旋，以化解冲突、促进和平。在这方面，他列举了利用区域办事处、他的特使、政治特派团和维持和平行动帮助筹备和确保和平选举及支持政治过渡的例子。他还强调必须按照其《和平纲领》中的建议，加强今后所有的预防外交工具，包括更强有力的预警系统和战略展望工具、更强有力的调解能力以及扩充可担任特使、调解专家和维和人员的妇女领导人才库。

在随后的讨论中，发言者就秘书长根据《宪章》第九十九条在预防外交、预警和斡旋与调解方面发挥的作用交换了意见。在这方面，几位发言者强调了秘书长在提醒安理会注意任何可能威胁国际和平与安全的问题方面的重要预警作用。<sup>210</sup> 尼日尔代表认为，预测危机必须是联合国工作的中心，并强调秘书长必须根据第九十九条的规定，尽快提请安理会注意有可能恶化为冲突的紧急和敏感局势。<sup>211</sup> 挪威代表说，秘书处和联合国系统通报人可发挥关键作用，利用他们与安理会的互动，提请安理会注意新出现的问题，并发出警报。加强态势感知虽然可能无法弥合安理会内部关于如何解决冲突的政治分歧，但会建立共识基础，把安理会首次介入的时间点提前。爱沙尼亚代表强调指出，国际社会包括安理会必须更加认真地对待气候变化，授权秘书长报告气候变化对国际安全的影响。

安理会一些成员和非成员着重介绍了秘书长通过斡旋和调解在预防冲突方面发挥的作用。越南代

表指出，秘书长在预防冲突方面发挥了重要作用，并拥有许多经过时间考验的工具，特别是得到广泛支持的调解和斡旋。同样，俄罗斯联邦代表说，鉴于调解人在预防和解决冲突方面的作用日益增强，秘书长及其特使的斡旋访问经事实证明继续具有相关性。这些访问和特使必须准备好公正、独立地开展工作，并作出创新决定，而不是依赖他们以前的作用和成就。法国代表欢迎秘书长推动和平外交，包括加强国家工作队或秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问和保护责任问题特别顾问的调解能力及监测和预警系统。中国代表表示，预防冲突的关键是要形成一套系统、科学、有效的预防外交战略，充分利用斡旋、调解手段，强化早期预警机制，支持联合国秘书长发挥独特作用。挪威代表强调，秘书长斡旋工作的完整性和独立性是联合国系统通过调解预防冲突的重要工具。

荷兰代表指出，秘书长的斡旋有助于加强联合国各主要机关之间的沟通和协调。<sup>212</sup> 斯洛伐克代表指出，秘书长在裁决国家间争端方面的努力只是预防冲突和维护国际和平与安全的重要组成部分之一。尼泊尔代表肯定了秘书长及其代表在调解、协调和对话以预防冲突和确保和平方面的作用。会员国应充分利用秘书长的斡旋来促进预防外交。阿根廷代表回顾说，“预防外交”一词最早是由前任秘书长达格·哈马舍尔德提出的，此后，历任秘书长的斡旋为和平解决国际冲突、国内冲突、选举争端和边界争端等不同类型的冲突作出了贡献。乌克兰代表认为，秘书长应当像《宪章》第九十九条所设想的，利用其权威，更经常也更明确地提出可付诸行动的建议，以解决冲突，保护平民，并确保对严重违反国际人道法和国际人权法行为追究责任。南非代表敦促安理会加强与区域和次区域组织在预防外交举措方面的互动，并与区域组织合作，努力有效利用秘书长的斡旋。

尼日尔代表说，设立联合国区域办事处，包括联合国西非和萨赫勒办事处，使本组织能够重点关注影响区域安全的具体挑战，包括有组织犯罪、恐

<sup>209</sup> 见 S/PV.8906。

<sup>210</sup> 见 S/PV.8906(突尼斯、尼日尔、法国、挪威和智利)和 S/PV.8906 (Resumption 1)(马来西亚)。

<sup>211</sup> 见 S/PV.8906。

<sup>212</sup> 见 S/PV.8906 (Resumption 1)。

怖主义、气候变化的影响、移民问题和贫困，更好地为预防冲突和建设和平作出贡献。<sup>213</sup> 俄罗斯联邦代表指出，联合国总部和外地机构在监测和分析各区域局势、根据危机情况预测其发展方面积累了大

---

<sup>213</sup> 见 [S/PV.8906](#)。

量潜在的知识和专长。秘书处是一个具有独特合法性的普遍性机构，在预防冲突方面发挥着重要作用。马来西亚代表呼吁在这方面更多地利用联合国国家工作队和区域办事处。<sup>214</sup>

---

<sup>214</sup> 见 [S/PV.8906 \(Resumption 1\)](#)。