
第七部分

针对威胁和平、破坏和平及侵略行为的行动
(《宪章》第七章)

目录

	页次
介绍性说明	342
一. 依据《宪章》第三十九条确定是否存在威胁和平、破坏和平或侵略行为	344
说明	344
A. 与第三十九条有关的决定	344
B. 与第三十九条有关的讨论	347
C. 安全理事会收到的来文中对第三十九条的提及	354
二. 依据《宪章》第四十条采取预防情势恶化的临时措施	354
说明	354
三. 依据《宪章》第四十一条采取武力以外措施	354
说明	355
A. 与第四十一条有关的决定	355
B. 与第四十一条有关的讨论	367
四. 依据《宪章》第四十二条采取维持或恢复国际和平与安全的措施	372
说明	372
A. 与第四十二条有关的决定	373
B. 与第四十二条有关的讨论	374
五. 审议《宪章》第四十三至四十五条	375
说明	375
A. 会员国需要向维持和平行动提供捐助、支持和援助, 包括军事航空资产	376
B. 确认需要与部队和警察派遣国协商	377
六. 军事参谋团依据《宪章》第四十六和四十七条发挥的作用和组成情况	379
说明	379
七. 会员国依据《宪章》第四十八条必须采取的行动	379
说明	380
A. 安理会要求会员国采取与《宪章》第四十一条规定的措施有关的行动的各项决定	380
B. 安理会要求会员国采取与《宪章》第四十二条规定的措施有关的行动的各项决定	382

八. 按照《宪章》第四十九条彼此协助.....	384
说明	384
A. 安全理事会要求彼此协助以执行根据《宪章》第四十一条采取的措施的决定.....	384
B. 安全理事会要求彼此协助以执行根据《宪章》第四十二条采取的措施的决定.....	384
九. 《宪章》第五十条所述性质的特殊经济问题.....	385
说明	385
十. 依据《宪章》第五十一条拥有的单独或集体自卫的权利.....	385
说明	385
A. 与第五十一条有关的讨论	386
B. 安全理事会收到的来文中对第五十一条和自卫权的提及.....	387

介绍性说明

本补编第七部分介绍安全理事会在《联合国宪章》第七章包括第三十九至五十一条框架内针对威胁和平、破坏和平或侵略行为采取的行动。本部分共分为 10 节，各节均侧重于提供选定的资料，重点说明安理会在审议和决定中对《宪章》第七章各项规定的解释和适用。

第一至四节涵盖与第三十九至四十二条有关的资料，第三十九至四十二条规定安理会有权认定是否存在对国际和平与安全的威胁并对这些威胁采取适当行动，包括施加制裁措施或授权使用武力。第五和六节重点关注关于指挥和部署军事部队的第四十三至四十七条。第七和八节分别论述会员国根据第四十八和四十九条承担的义务，第九和十节则分别论述涉及第五十和五十一条的安理会惯例。

各节包含小节，介绍安理会内部就适当解释和执行关于安理会维护国际和平与安全的首要责任的规定进行讨论的情况。2020 年期间，安理会的工作受到冠状病毒病(COVID-19)大流行的重大影响，本补编第二部分对此作了进一步详细说明。在自 2020 年 3 月起停止在安全理事会会议厅举行会议的情况下，安理会成员启动了举行视频会议的做法，截至 7 月 14 日安理会已发展出一种混合模式，即交替举行现场会议和视频会议。因此，本补编第七部分介绍了在举行实地和视频会议背景下进行的与《宪章》第七章有关的宪章讨论。

在本文件所述期间，与往期类似，安理会通过的决议中有 45.6%(57 项决议中的 26 项)明确根据《宪章》第七章通过。这些决议大多涉及联合国和区域维持和平特派团或多国部队的任务，以及制裁措施的施加、延长、修改或终止。

如第一节所述，尽管安理会 2020 年没有认定存在对国际和平与安全的新威胁或侵略行为，但认为 COVID-19 大流行的空前规模可能危及国际和平与安全的维护。在本文件所述期间，安理会还重申阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、黎巴嫩、利比亚、马里、索马里、苏丹、南苏丹(包括阿卜耶伊)和也门的局势继续对区域和(或)国际和平与安全构成威胁。在阿拉伯叙利亚共和国的局势方面，安理会仍然认定，该国破坏性的人道主义局势继续对该区域的和平与安全构成威胁。

在具体国家和区域方面，安理会在其决定中回顾过去认定在这些局势中对国际和平与安全构成重大威胁的情况。例如，关于利比亚，安理会重申其认定一切形式和表现的恐怖主义都是对和平与安全的最严重威胁之一。关于索马里局势，安理会重申索马里沿海海域海盗和海上武装抢劫事件以及索马里境内海盗团体的活动是造成索马里局势恶化的一个重要因素，继续对国际和平与安全构成威胁。安理会还对青年党对索马里和该区域的和平、安全与稳定构成的威胁表示关切，包括更多使用简易爆炸装置，并谴责向索马里或经由索马里提供武器和弹药补给的行为，认为这严重威胁该区域的和平与稳定。

安理会一如既往，继续在其专题项目下的决定中重申，恐怖主义、恐怖团体和大规模毁灭性武器及其运载工具的扩散继续对国际和平与安全构成威胁。2020 年，安理会继续讨论对国际和平与安全的常规威胁，包括恐怖主义、常规武器和

大规模毁灭性武器的扩散、小武器和轻武器的非法贸易、破坏稳定的积累和滥用，以及有组织犯罪。与前几年的做法一致，在本文件所述期间，安理会的讨论也涉及到气候变化对国际和平与安全的威胁。安理会还讨论了环境退化与和平与安全之间的联系、COVID-19 大流行威胁国际和平与安全或加剧其他安全威胁的可能性，以及与冲突有关的性暴力威胁国际和平与安全的问题。

安理会在 2020 年期间没有根据《宪章》第四十条发布任何临时措施。

如第三节所述，在本文件所述期间，安理会延长了关于中非共和国、刚果民主共和国、利比亚、马里、索马里、南苏丹、也门和塔利班及相关个人和实体的现有制裁措施。安理会修改了中非共和国军火禁运豁免清单以及关于对索马里军火禁运措施豁免的某些规定。关于对利比亚的制裁措施，安理会把根据第 2146(2014)号决议所指认船只的指认期从 90 天改为一年。有关朝鲜民主主义人民共和国、几内亚比绍、伊拉克、黎巴嫩或苏丹的措施没有变化，有关伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国，又称达伊沙)和基地组织及其同伙的措施也没有变化。在司法措施方面，2020 年没有采取行动。

如第四节所述，安理会重申 2020 年之前对联合国维持和平特派团和多国部队根据《宪章》第七章使用武力、在波斯尼亚和黑塞哥维那、中非共和国、刚果民主共和国、黎巴嫩、利比亚、马里、索马里、苏丹和南苏丹(包括阿卜耶伊和达尔富尔)维护或恢复国际和平与安全的授权。在这方面，安理会延长了对联合国阿卜耶伊临时安全部队、联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)、联合国组织刚果民主共和国特派团、联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)、非洲联盟驻索马里特派团和联合国南苏丹特派团使用武力执行保护平民任务的授权。此外，安理会重申授权驻中非共和国和马里的法国部队采取“一切必要措施”，分别支持中非稳定团和马里稳定团完成授权任务。关于索马里局势，安理会还延长了对各国和区域组织与索马里当局合作打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为的授权。关于利比亚局势，安理会再次授权会员国在应对偷运移民者时以及在执行军火禁运过程中对船只进行检查时采取“一切与特定情形相称的措施”。关于波斯尼亚和黑塞哥维那局势，安理会再次授权在欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事行动(欧盟部队“木槿花”行动)和北大西洋公约组织(北约)派驻力量下采取行动的会员国采取“一切必要措施”，执行《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》、波斯尼亚和黑塞哥维那领空一切民用和军用空中交通指挥和管控规则和程序并确保其得到遵守，并在欧盟部队“木槿花”行动或北约提出请求时，采取“一切必要措施”对其进行保护。

如第五至八节所述，在维持和平方面，安理会在本文件所述期间促请会员国提供部队和其他资产，包括空中战力实现手段，而会员国继续呼吁加强与部队和警察派遣国的互动和协商。此外，安理会经常要求各国和非国家行为体以及区域和次区域组织遵守其根据第七章通过的决定。如第十节所述，2020 年，安理会收到的来文中明确提及第五十一条的情况继续增加，在来文和安理会的讨论中也大量引用了单独和(或)集体自卫的原则。

一. 依据《宪章》第三十九条确定是否存在威胁和平、破坏和平或侵略行为

第三十九条

安全理事会应断定任何和平之威胁、和平之破坏或侵略行为之是否存在，并应作成建议或抉择依第四十一条及第四十二条规定之办法，以维持或恢复国际和平及安全。

说明

第一节涉及安理会在依据《宪章》第三十九条确定是否存在威胁和平、破坏和平或侵略行为方面的惯例。本节提供关于安理会确定是否存在威胁的资料，并审查就威胁进行辩论的情况。本节分为三个分节。A 分节概述安理会关于认定“威胁和平”的决定。B 分节载有一系列案例研究，介绍安理会就依据《宪章》第三十九条确定是否存在威胁进行审议时以及通过 A 分节所述部分决议时提出的一些论点。C 分节概述了 2020 年安理会收到的来文中提及《宪章》第三十九条的情况。

A. 与第三十九条有关的决定

在本文件所述期间，安理会没有认定存在任何破坏和平、侵略行为或对国际和平与安全的新威胁。尽管如此，安理会在第 2532(2020)号决议中认为，已达前所未有程度的 COVID-19 大流行可能危及国际和平与安全的维护。¹

持续威胁

2020 年，安理会继续监测现有和新出现的冲突和局势的演变情况，认定、重申和确认持续威胁的存在。在本文件所述期间，安理会提到对和平与安全的持续威胁的决定的相关条款分别载于表 1 和表 2。

在这方面，安理会认定，阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、黎巴嫩、利比亚、马里、索马里、苏丹和南苏丹(包括阿卜耶伊地区和苏丹与南苏丹边界沿线)、也门的局势本身继续对国际和平与安全构成威胁并(或)对各自区域的国际和平与安全构成威胁。

此外，在亚洲，在阿富汗局势方面，安理会表示深为关切恐怖主义对阿富汗和该区域构成的威胁。对于中东，特别是对于阿拉伯叙利亚共和国的局势，安理会认定，该国破坏性的人道主义局势继续对该区域的和平与安全构成威胁。

在欧洲，关于波斯尼亚和黑塞哥维那局势，安理会再次认定该区域局势继续对国际和平与安全构成威胁。

在非洲，特别是针对几内亚比绍局势，安理会再次促请几内亚比绍当局执行并审查本国打击跨国有组织犯罪活动的立法和机制，包括打击贩毒、人口贩运和洗钱，这些犯罪行为威胁几内亚比绍及其所在次区域的安全与稳定。² 关于索马里局势，安理会谴责青年党在索马里内外的袭击，表示严重关切青年党继续对索马里和该区域的和平、安全与稳定构成严重威胁，特别是增加使用简易爆炸装置所带来的威胁。为此，安理会认识到，青年党对索马里和该区域的和平、安全与稳定构成的威胁不限于该团体的常规军事行动和不对称战争。安理会还认定索马里沿海海域海盗和海上武装抢劫事件以及索马里境内海盗团体的活动是造成索马里局势恶化的一个重要因素，继续对该区域的国际和平与安全构成威胁。

在题为“非洲和平与安全”的项目下，安理会表示关切并强烈谴责一切形式和表现的恐怖主义，并注意到恐怖主义对非洲和平与安全构成的日益增长的威胁，特别是在萨赫勒受影响最严重地区，尤其是马里、尼日尔和布基纳法索三国交界地区、乍得湖流域和非洲之角。

2020 年，就专题项目通过的若干决定也提及对国际和平与安全的威胁。

在题为“不扩散/朝鲜民主主义人民共和国”的项目下，安理会认定核生化武器及其运载工具的扩散继续威胁国际和平与安全。³

¹ 第 2532 (2020)号决议，序言部分最后一段。

² 第 2512 (2020)号决议，第 20 段。

³ 第 2515 (2020)号决议，序言部分第七段。

在题为“对国际和平与安全的威胁”的项目下，安理会回顾指出，伊黎伊斯兰国(达伊沙)对国际和平与安全构成全球威胁，因为该团体实施恐怖主义行为，奉行暴力极端主义意识形态，继续悍然、系统且广泛地袭击平民，违反国际人道法和践踏人权，特别是对妇女和儿童实施侵权违法行为，包括以宗教或族裔为由的侵权违法行为，并招募和训练外国恐怖主义作战人员，这些人员的威胁影响到所有区域和所有会员国。⁴ 在题为“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”的项目下，安理会表示

⁴ 第 2544 (2020)号决议，序言部分第三段。

关切非洲大陆恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义对和平与安全日益构成威胁，并重申一切形式和表现的恐怖主义是对国际和平与安全的最严重威胁之一。⁵ 安理会还在“恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”的项目下重申需要根据《宪章》和国际法，包括适用的国际人权法、国际难民法和国际人道法，采取一切手段抗击恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁，为此强调指出联合国在领导和协调此项工作方面的重大作用。⁶

⁵ S/PRST/2020/11，第七段。

⁶ 第 2560 (2020)号决议，序言部分第七段。

表 1

按区域和国家分列的 2020 年安理会论及对和平的持续威胁的决定

决定和日期	条款
非洲	
中非共和国局势	
2020 年 1 月 31 日 第 2507(2020)号决议	认定中非共和国局势继续对该区域的国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段) 另见第 2536 (2020)和 2552 (2020)号决议(序言部分倒数第二段)
有关刚果民主共和国的局势	
2020 年 12 月 18 日 第 2556(2020)号决议	认定刚果民主共和国局势继续对该区域国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段)
利比亚局势	
2020 年 2 月 11 日 第 2509(2020)号决议	认定利比亚局势继续对国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段)
2020 年 2 月 12 日 第 2510(2020)号决议	回顾安理会第 2213(2015)号决议认定利比亚局势继续对国际和平与安全构成威胁(序言部分最后一段) 另见第 2542(2020)号决议(序言部分最后一段)
马里局势	
2020 年 8 月 31 日 第 2541(2020)号决议	认定马里局势继续对国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段)
秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	
2020 年 2 月 11 日 第 2508 (2020)号决议	认定苏丹局势继续对国际和平与安全构成威胁(序言部分第二段) 另见第 2517(2020)号决议(序言部分倒数第二段)
2020 年 3 月 12 日 第 2514(2020)号决议	认定南苏丹局势继续对该区域国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段)

2020 年安全理事会惯例汇编

决定和日期	条款
2020 年 11 月 12 日 第 2550(2020)号决议 索马里局势	认识到阿卜耶伊以及苏丹与南苏丹边界沿线当前的局势继续对国际和平与安全构成威胁(序言部分最后一段)
2020 年 11 月 12 日 第 2551 (2020)号决议	谴责青年党在索马里内外的袭击,表示严重关切青年党继续对索马里和该区域的和平、安全与稳定构成严重威胁,特别是增加使用简易爆炸装置所带来的威胁,还表示严重关切索马里境内继续存在与伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国,又称达伊沙)有关联的附属组织(序言部分第六段) 谴责违反军火禁运向索马里和经由索马里提供武器和弹药,特别是当武器和弹药流入青年党和与伊黎伊斯兰国有关联者手中并损害索马里主权和领土完整,认为这是对该区域和平与稳定的一个严重威胁,还谴责武器、弹药和简易爆炸装置组件非法供应继续从也门流向索马里(序言部分第十段) 认识到青年党对索马里和该区域的和平、安全与稳定构成的威胁不限于该团体的常规军事行动和不对称战争,表示严重关切索马里问题专家小组最后报告(S/2020/949)所述的青年党的创收能力,欢迎索马里联邦政府努力加强索马里金融部门,以查明和监测洗钱风险并打击资助恐怖主义行为,注意到索马里联邦政府在索马里过渡计划中提出的旨在发展这些能力的机构能力建设步骤,注意到金融服务对于促进索马里经济前景的重要性,还欢迎索马里联邦政府、联合国毒品和犯罪问题办公室和专家小组制定一项青年党筹资阻断计划,敦促索马里联邦政府、联邦成员州、索马里金融机构、私营部门和国际社会参与支持这一进程(序言部分第十一段) 认定索马里局势继续对该区域的国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段)
2020 年 12 月 4 日 第 2554(2020)号决议 非洲和平与安全	认定索马里沿海海域海盗和海上武装抢劫事件以及索马里境内海盗团体的活动是造成索马里局势恶化的一个重要因素,继续对该区域的国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段)
2020 年 3 月 11 日 S/PRST/2020/5 号文件	安全理事会表示关切并强烈谴责一切形式和表现的恐怖主义,并注意到恐怖主义对非洲和平与安全构成的日益增长的威胁,特别是在萨赫勒受影响最严重地区,尤其是三国交界地区(马里-尼日尔-布基纳法索)、乍得湖流域和非洲之角,并表示严重关切此类袭击对非洲和平与安全的破坏影响(第一段)
亚洲 阿富汗局势	
2020 年 9 月 15 日 第 2543(2020)号决议	还表示深为关切恐怖主义对阿富汗和该区域构成的威胁,表示严重关切基地组织、伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)以及其他国际恐怖主义组织及其关联团体继续存在于阿富汗境内,最强烈地谴责一切恐怖主义活动和所有恐怖主义袭击,重申必须确保阿富汗领土不被基地组织、伊黎伊斯兰国或其他国际恐怖主义团体用于威胁或攻击任何其他国家,确保塔利班或任何其他阿富汗团体或个人不支持在任何国家领土内活动的恐怖主义分子(序言部分第九段) 表示关切阿富汗境内非法药物的种植、生产、贸易和贩运继续对区域内外的和平与稳定构成威胁,提请各国加强国际和区域合作以应对这一威胁,确认联合国毒品和犯罪问题办公室在这方面的重要作用(序言部分倒数第二段)
2020 年 12 月 18 日 第 2557 (2020)号决议	认识到,虽说正在加紧努力推进和解,但阿富汗局势对国际和平与安全仍是一个威胁,重申需根据《联合国宪章》和国际法,包括适用的人权、难民和人道法,采取一切手段消除这一威胁,为此强调指出联合国在此方面发挥的重要作用(序言部分倒数第二段)
欧洲 波斯尼亚和黑塞哥维那局势	
2020 年 11 月 5 日 第 2549(2020)号决议	认定该区域局势继续对国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段)

决定和日期	条款
中东	
中东局势	
2020年1月10日 第2504(2020)号决议	认定阿拉伯叙利亚共和国境内破坏性人道主义局势继续对该区域的和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段) 另见第2533(2020)号决议(序言部分倒数第二段)
2020年2月25日 第2511(2020)号决议	认定也门局势继续对国际和平与安全构成威胁(序言部分倒数第二段)
2020年8月28日 第2539(2020)号决议	认定黎巴嫩局势继续对国际和平与安全构成威胁(序言部分最后一段)

表 2
按专题问题分列的 2020 年安理会论及对和平的持续威胁的决定

决定和日期	条款
不扩散/朝鲜民主主义人民共和国	
2020年3月30日 第2515(2020)号决议	认定核生化武器及其运载工具的扩散继续威胁国际和平与安全(序言部分倒数第二段)
对国际和平与安全的威胁	
2020年9月18日 第2544(2020)号决议	回顾指出,伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国,又称达伊沙)对国际和平与安全构成全球威胁,因为该团体实施恐怖主义行为,奉行暴力极端主义意识形态,继续悍然、系统且广泛地袭击平民,违反国际人道法和践踏人权,特别是对妇女和儿童实施侵权违法行为,包括以宗教或族裔为由的侵权违法行为,并招募和训练外国恐怖主义作战人员,这些人员的威胁影响到所有区域和所有会员国(序言部分第三段)
联合国与区域和次区域组织的合作	
2020年12月4日 S/PRST/2020/11号文件	安全理事会表示关切非洲大陆恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义对和平与安全日益构成威胁。安全理事会重申,一切形式和表现的恐怖主义是对国际和平与安全的最严重威胁之一,任何恐怖主义行为,不论其动机为何、在何时发生、由何人所为,都是不可开脱的犯罪行为,安理会继续决心根据《联合国宪章》以及各国根据国际人权法、国际难民法和国际人道法承担的其他义务,进一步推动提高全球消除这一祸害的总体努力的成效(第七段)

B. 与第三十九条有关的讨论

在本文件所述期间,安全理事会在审议中三次明确援引第三十九条。⁷此外,安理会关于专题项目的审议中出现了若干有关解释第三十九条和认定国际和平与安全受到威胁的问题。

由于 COVID-19 大流行的影响,安理会成员在 2020 年的许多讨论集中专注卫生危机与安全之间的

联系。安理会成员于 7 月 2 日举行了一次高级别公开视频会议,具体重点讨论 COVID-19 的影响。如案例 1 所述,与会者讨论了包括大流行病在内的突发卫生事件与国际和平与安全所受威胁之间的联系。同样,8 月 12 日,安理会成员就题为“建设和平与保持和平”的项目,重点讨论了大流行病和保持和平的挑战(见案例 2)。11 月 3 日,安理会成员就题为“建设和平与保持和平”的项目举行了一次公开视频会议,重点讨论冲突与不安全的当代驱动因素,会上对卫生危机作为冲突驱动因素和对国际和平与安全的威胁进行了探讨(见案例 3)。

⁷ 见 S/PV.8699 (Resumption 1) (特立尼达和多巴哥)和 S/2020/1090(爱尔兰和葡萄牙)。

除大流行病外，气候变化是 2020 年的另一个重点领域，因此专门讨论和提及气候变化作为国际和平与安全的威胁的次数增加。7 月 24 日，安理会成员就题为“维护国际和平与安全”的项目举行了一次公开视频会议，具体重点讨论气候与安全问题。⁸ 安理会成员和其他会员国还于 9 月 17 日就同一项目举行了一次公开视频会议，讨论了环境退化的人道主义影响与和平与安全的问题。⁹

除了卫生危机和气候变化外，安理会成员还讨论了其他潜在威胁。在 7 月 17 日就题为“妇女与和平与安全”的项目举行的一次公开视频会议，¹⁰ 与会者讨论了与冲突有关的性暴力不再是冲突的副作用，而是对国际和平与安全的威胁。12 月 18 日，安理会成员就题为“在维护国际和平与安全过程中增进和加强法治”的项目举行了一次公开视频会议，¹¹ 国际法院院长在会上指出，安理会越来越多地利用国际法作为识别对国际和平与安全的威胁的参数。在视频会议上，一些与会者¹² 提出，不遵守国际法院裁决可能威胁国际和平与安全。

同往年一样，安理会成员还继续讨论对国际和平与安全的其他威胁，例如恐怖主义和恐怖主义组织的活动、¹³ 恐怖主义与有组织犯罪之间的联系、¹⁴ 轻小武器的非法转让和累积¹⁵ 以及大规模毁灭性武器的扩散。¹⁶

2020 年，安理会还结合具体国家或地区的局势和冲突讨论了对国际和平与安全的威胁。针对委内瑞拉玻利瓦尔共和国的局势，安理会成员和其他会员国审议了影响该国的情况是否对国际和平与安全构成威胁的问题。¹⁷ 此外，在 2020 年举行的多次会议和视频会议，安理会成员在题为“中东局势，包括巴勒斯坦问题”的项目下，审议了以色列吞并西岸部分地区的计划及其对区域和国际和平与安全的潜在影响(见案例 4)。

案例 1 维护国际和平与安全

7 月 2 日，在当月轮值主席国德国的倡议下，在题为“维护国际和平与安全”的项目下举行了一次高级别公开视频会议，¹⁸ 重点讨论了 COVID-19 的影响，¹⁹ 安理会成员听取了秘书长和红十字国际委员会主席的通报。所有安理会成员都在视频会议上作了发言，多个非安理会成员的代表团提交了书面发言。²⁰

法国外交和欧洲事务部部长表示，他感到高兴的是，在突尼斯和法国的倡议下，安理会前一天即 7 月 1 日通过了第 2532(2020)号决议，该决议有效回应了 COVID-19 大流行对国际和平与安全造成的威胁。突尼斯外交部长表示，COVID-19 大流行扭转了对世界秩序的假设，表明全球安全威胁的等级构成正在迅速

共和国境内使用化学武器的情况)，例如见 S/2020/902、S/PV.8764、S/2020/1088 和 S/2020/1202。

¹⁷ 见 S/2020/435。

¹⁸ 见 S/2020/663。

¹⁹ 安理会有 2020 年 6 月 22 日的信(S/2020/571)所附概念说明。

²⁰ 下列代表团和实体针对该视频会议提交了书面发言：阿富汗、亚美尼亚、阿塞拜疆、巴林、孟加拉国、加拿大、智利、哥斯达黎加、古巴、塞浦路斯、丹麦(同时代表芬兰、冰岛、挪威和瑞典)、厄瓜多尔、萨尔瓦多、格鲁吉亚、危地马拉、印度、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、意大利、日本、肯尼亚、科威特、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、黎巴嫩、列支敦士登、马来西亚、马耳他、墨西哥、摩洛哥、缅甸、荷兰、尼日利亚、巴基斯坦、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国(代表团结伴促进全球卫生安全之友小组)、沙特阿拉伯、塞拉利昂、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞士、土耳其、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和欧洲联盟。

⁸ 见 S/2020/751。

⁹ 见 S/2020/929。

¹⁰ 见 S/2020/727。

¹¹ 见 S/2020/1286。

¹² 德国、比利时、南非和孟加拉国。

¹³ 在题为“恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”的项目下，见 S/PV.8716 和 S/2020/836；就题为“安全理事会各附属机构主席通报情况”的项目，见 S/2020/1143。

¹⁴ 在题为“恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”的项目下，见 S/2020/791。

¹⁵ 在题为“小武器”的项目下，见 S/PV.8713。

¹⁶ 在题为“不扩散”的项目下，见 S/2020/1324；在题为“安全理事会各附属机构主席通报情况”的项目下，见 S/2020/1143；在“中东局势”项目下(关于阿拉伯叙利亚

变化。他强调,在纪念联合国成立七十五周年之际,必须认识到,人类正在亲历对国际和平与安全的新型威胁,这些威胁不仅来自大流行病,而且来自气候变化和网络犯罪。多米尼加共和国代表指出,COVID-19暴发的潜在空前规模对国际和平与安全构成威胁,并可能严重危害全世界人类安全。美国代表说,由于过去几个月一直在调整生活方式和工作方法以阻止病毒的传播,因此视频会议提供了很好的机会反思经验教训,讨论突发卫生事件对国际安全构成的持续威胁,并思考如何履行保护最脆弱社群的义务。

巴林代表指出,卫生危机对国际和平与安全构成威胁,并对最不发达国家和最弱势群体,尤其是受冲突影响的群体产生影响。他还强调,正如安理会在第2532(2020)号决议中所申明的,COVID-19大流行对世界的影响范围前所未有的,威胁到国际和平与安全。科威特代表对通过了关于全球卫生危机的第2532(2020)号决议表示欢迎,他认为这场危机对国际和平与安全构成威胁。

卡塔尔代表团感到高兴的是,在举行这次讨论的同时,安理会在努力履行其职责、应对该大流行病及其对国际和平与安全的影响。该代表团还回顾说,这种讨论并非没有先例,因为安理会以前曾在全球卫生风险破坏受影响国家和区域的稳定时采取行动,例如,第1308(2000)号决议是安理会关于卫生问题的首份决议,也是安理会关于艾滋病毒/艾滋病影响的首份决议,第2177(2014)号决议则认定埃博拉对世界安全构成威胁。亚美尼亚代表确认,全球卫生风险可能破坏和平与安全,特别是在已经受到冲突和人道主义危机影响的区域,并回顾第2177(2014)号决议,其中提到非洲埃博拉病毒爆发的空前程度对国际和平与安全构成威胁。加拿大代表团也回顾了安理会对艾滋病毒/艾滋病和埃博拉的应对措施,强调COVID-19大流行是一个多方面的威胁,对国际和平与安全产生重大影响,对安理会产生广泛影响。该代表团还强调,安理会必须更加关注全球卫生安全,并应考虑就全球卫生安全挑战对国际和平与安全的影响举行更多通报会。墨西哥代表团回顾说,近年来,安理会探讨了国际和平与安全面临的新挑战的各个方面,包括艾滋病毒/艾滋病和埃博拉病毒病造成的健康危机,包括安理会在2014年认定西非暴发的埃博拉疫情对国际和平

与安全构成威胁。之所以作出上述认定,因素包括病毒传播之快及其死亡率、卫生系统无法及时作出应对以及对该区域的负面社会经济影响和维持和平挑战等。荷兰代表还提到,安理会在第2177(2014)号决议中认定,埃博拉疫情暴发破坏了受影响最大国家的稳定,从而对国际和平与安全构成威胁;疫情可能导致内乱事件增加、社会紧张加剧以及政治和安全氛围恶化。他表示,因此很难理解安理会为何未能早些对影响深远得多的这种冠状病毒得出类似结论。巴基斯坦代表同样回顾说,安理会在第2177(2014)号决议中宣布,大流行病对国际和平与安全构成严重威胁,大流行病不仅破坏受影响最严重国家的政治、社会和经济稳定,而且破坏了总体安全环境,成为受影响区域和其他区域不稳定的驱动因素。沙特阿拉伯代表指出,这一大流行病构成的威胁不亚于危及国际和平与安全的安全挑战。

丹麦代表同时代表芬兰、冰岛、挪威和瑞典指出,COVID-19大流行对维护国际和平与安全构成威胁,并解释说,危机的社会经济影响加剧了冲突的根源及其后果,而冲突的根源也增加了发生大流行病的风险。大韩民国代表团代表团结促进全球卫生安全之友小组发言,也表示COVID-19大流行对维护国际和平与安全以及全球卫生安全构成重大威胁。萨尔瓦多代表团也确认,COVID-19大流行是前所未有的卫生、社会和经济挑战,也是对国际和平与安全的威胁,需要本组织所有成员和相关行为体采取创新、支持性的应对措施。尼日利亚代表指出,由于大流行病是可能导致数百万人死亡并在各国、各区域和全世界造成数万亿美元经济损失的传染病,因此可能成为对国际和平和安全的威胁。意大利代表团强调,全球健康是和平、稳定和繁荣的基本先决条件,并指出,COVID-19大流行除了在全球范围对公共卫生造成惨烈影响、对人权和社会经济状况产生深远影响外,还严重加剧了对维护国际和平与安全的持续威胁。黎巴嫩代表表示关切的是,COVID-19大流行影响到所有人,在世界许多国家和地区成了问题的催化剂,使这些国家和地区的局势恶化,从而威胁到和平与安全。

列支敦士登代表确认,举行这次辩论极大促进了安理会扩大其安全范式的必要工作,因为事实证明,原有范式不足以涵盖决定当前国际关系和国内政策

的所有安全层面，也不足以实现会员国对安理会采取预防性行动应对国际和平与安全威胁的期望。他认为，安理会的专题议程是对执行其任务的重要贡献，必须包括诸如 COVID-19 大流行这样的全球突发卫生事件。西班牙代表强调，这次公开视频会议是在努力应对具有多层次影响的全球大流行病的特殊时刻召开的。该代表指出，这一大流行病增加了发生紧张、冲突和分裂的风险，并呼吁安理会发挥关键作用，作出必要决定，为建设一个没有冲突、没有对和平与安全威胁的更美好未来奠定基础。他还敦促联合国维持和平特派团配备必要物质和人力资源，特别是足够的保护干事，以便为当地社区应对健康威胁提供灵活的支持。

肯尼亚代表指出，现有的脆弱性和冲突局势作为触发因素，可将卫生危机转变为安全威胁。大流行病对脆弱和受冲突影响国家，例如在萨赫勒、非洲之角和处于长期冲突局势的其他区域的影响，证明了大流行病可能是不断演变的和平威胁。马耳他代表团强调，世界不得与超出了人们对安全威胁的保守认识的一种威胁作斗争。世界猛然意识到，大流行病可能引起严重的安全和经济问题，这些问题与任何其他通常认知的重大威胁一样广泛存在并具有破坏性。

乌克兰代表团指出，虽然对于大流行病对国际和平与安全构成的直接威胁有多大没有达成共识，但几乎没有人会真的质疑严重卫生危机与安全环境恶化之间存在关联。该代表团认为，即使卫生危机不一定会引发安全危机，但在任何安全危机中，卫生危机将是一个加剧因素。该代表团还强调，虽然 COVID-19 大流行是否对国际和平与安全构成威胁仍待确定，但很少出现这种能够在全世界范围内重塑和撼动人们生活的事件，并指出，全球大流行的影响和后果类似于世界大战或规模巨大的自然灾害。从这个角度来看，一种可能导致人类大量死亡、造成全球经济严重波动、使国家保健系统不堪重负、干扰国家政府提供服务、播下内乱种子并加剧现有安全挑战的病毒，绝对值得作为对国际和平与安全的潜在威胁加以关注。塞浦路斯代表团认为，尽管安理会应给予“硬”安全问题明确的优先地位，但不能忽视已经存在的硬安全以外因素。这一事实迫使我们根据威胁性质作出调整，接受更全面的安全概念。

委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表认为，在世界已经被武装冲突(包括长期武装冲突)以及恐怖主义和气候变化等构成的威胁所动摇的情况下，COVID-19 大流行造成的人类危机对国际体系甚至可能对维护国际和平与安全带来前所未有的挑战。古巴代表指出，这一大流行病对经济、贸易和整个社会造成严重影响，因此对可持续发展构成威胁。

案例 2

建设和平和保持和平

8月12日，在当月主席国印度尼西亚的倡议下，²¹安理会成员就题为“建设和平与保持和平”的项目举行了一次高级别公开视频会议，重点讨论大流行病和维持和平的挑战。²²在视频会议上，安理会成员听取了秘书长、前秘书长潘基文和纽约大学国际合作中心主任的通报。安理会所有成员都发了言。此外，36个会员国²³以及欧洲联盟代表团和建设和平委员会主席提交了书面发言。

纽约大学国际合作中心主任强调，社会经济问题如果得不到解决，就可能成为对和平与安全的国际威胁，而解决这些问题和使其得到更多关注的办法是从政治和安全以及发展的角度提高关注度。她补充说，尽管安理会经常将大流行病等问题称为非传统问题，但它们并非真正的非传统问题：如果问世界上的军事机构，其中大多数机构多年来一直为大流行病作为潜在安全风险的影响做准备。

一些安理会成员承认，这一大流行病造成了前所未有的影响和挑战。突尼斯代表断言，由 COVID-19 造成的大流行病是一场大规模的全球危机和前所未

²¹ 安理会有前于 2020 年 7 月 30 日的信(S/2020/765)所附概念说明。

²² 见 S/2020/799。

²³ 下列国家代表团提交了书面发言：澳大利亚、阿塞拜疆、孟加拉国、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、丹麦(也代表芬兰、冰岛、挪威和瑞典)、厄瓜多尔、萨尔瓦多、格鲁吉亚、危地马拉、印度、爱尔兰、意大利、日本、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、列支敦士登、马耳他、墨西哥、摩洛哥、荷兰、尼日利亚、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞士、泰国和阿拉伯联合酋长国。

有的挑战,对国际和平与安全构成了重大威胁,带来了健康灾难、深远的经济衰退和严重的不稳定风险。他还回顾,突尼斯与法国一道提出了7月1日通过的第2532(2020)号决议,安理会在该决议中表示,已达前所未有程度的COVID-19大流行可能危及国际和平与安全的维护。同样,法国代表将该大流行病称为一场前所未有的危机。联合国代表承认,该大流行病是一场范围和复杂性都前所未有的危机,引发了具有直接和长期影响的健康、人道主义、经济、社会、发展、政治和安全方面的挑战。尼日尔代表说,鉴于这一大流行病对和平与安全的威胁具有非传统性质,跳出固有思维模式、改变维持和平的方法可能会产生积极结果。一些会员国认为这一大流行病加剧了现有危机,另一些会员国则确认,大流行病对国际和平与安全构成威胁。阿塞拜疆和罗马尼亚的代表提到,第2532(2020)号决议确认,COVID-19大流行可能危及国际和平与安全。哥斯达黎加代表指出,COVID-19对社会所有部门都产生了影响,造成了威胁和平与稳定的多重危机。他还强调,即使安理会尚未认定新的COVID-19大流行是对国际和平与安全的威胁——这并不意味着它不是,但安理会需要确保该大流行病不会对和平进程构成新的威胁,不会破坏已经取得的成果。

尼日利亚代表强调,这一大流行病造成的危机不仅是对健康的直接影响,而且粮食不安全、失业和不平等加剧等问题可能加剧各国社会结构已有的挑战,为最弱势群体带来更严重的影响。他补充说,在某些情况下,这些问题对国际和平与安全构成新威胁,如果发生地点跨越敏感的区域边界,则更是如此。危地马拉代表团强调,不能将这场大流行病仅作为健康问题来处理。除了产生直接的健康和人道主义影响,COVID-19还可能加深已有的社会、经济和政治分裂。该代表团补充说,该大流行病正在导致社会暴力和冲突的增加,威胁到在国际和平与安全领域取得的成就,并加剧已有的不满和不平等,尤其影响到受冲突影响地区的最弱势群体。意大利代表团强调,除了对公共卫生、人权和社会经济状况造成严重影响外,这一大流行病还加剧了对维护国际和平与安全的现有威胁,阻碍了人道主义援助的提供。

此外,鉴于该危机的全球影响,一些会员国主张全面联合地应对危机。列支敦士登代表强调,在应对

这一大流行病方面,安理会为修改和平与安全范式采取了重大措施,但还不够,事实证明,该措施不足以实现会员国的期望,即安理会应采取全面的预防性行动,应对国际和平与安全面临的所有威胁。卡塔尔代表认为,COVID-19是全球性威胁,不局限于一个国家,因此,如果没有国际社会的共同努力,就无法解决。智利代表团强调,必须努力在风险地区建设和平并保持和平,恰当应对新出现的威胁,维护多年来国际努力和联合国实地派驻所取得的成果,并为大流行病后稳健全面的恢复奠定基础,包括防止对国际和平与安全的相关风险。

案例 3

建设和平和保持和平

11月3日,在当月主席国圣文森特和格林纳丁斯的倡议下,²⁴安理会成员就题为“建设和平与保持和平”的项目举行了一次高级别公开视频会议,重点讨论冲突与不安全的当代驱动因素。²⁵在视频会议上,安理会成员听取了常务副秘书长、非洲联盟发展署首席执行官、西印度群岛大学副校长和经济及社会理事会主席的通报。安理会所有成员都在视频会议期间发了言。此外,38个非安理会成员²⁶和欧洲联盟的代表团提交了书面发言。

视频会议期间,安理会听取了关于和平、发展与安全之间联系以及COVID-19和气候对安全所造成影响的通报。常务副秘书长指出,COVID-19继续加剧冲突的风险和驱动因素,并导致弱势群体在已有的人道主义危机中面临新的威胁。她还指出,气候紧急情

²⁴ 安理会面前有2020年10月30日的信(S/2020/1064)所附概念说明。

²⁵ S/2020/1090。

²⁶ 下列国家代表团提交了书面发言:阿塞拜疆、巴西、佛得角、加拿大、智利、哥伦比亚、古巴、丹麦(也代表芬兰、冰岛、挪威和瑞典)、厄瓜多尔、萨尔瓦多、厄立特里亚、格鲁吉亚、危地马拉、印度、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、意大利、日本、肯尼亚、列支敦士登、马耳他、墨西哥、摩洛哥、纳米比亚、荷兰、尼日利亚、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、苏丹、瑞士、乌克兰和阿拉伯联合酋长国。

况是不平等、不安全和冲突的主要驱动因素之一，并指出萨赫勒、乍得湖地区、中东和其他地区的气候与安全挑战之间的联系。她补充说，在某些情况下，气候危机威胁到国家的生存。非洲联盟发展署首席执行官指出，和平、安全与发展相互关联、不可分割。经济及社会理事会主席称气候变化是对生存的威胁。

一些安理会成员和其他与会者重点讨论了公共卫生和大流行病作为冲突与不安全的当代驱动因素的问题。突尼斯外交部长指出，虽然联合国的努力使人类避免了一场新的世界大战，并在许多区域成功地恢复了和平与稳定，但当今世界继续面临对安全、和平与稳定的众多挑战和威胁。在这方面，他指出，大流行病的全球蔓延是对整个人类的威胁。他强调，COVID-19 是新威胁和挑战可能对国际安全、和平与稳定构成危险的最佳证据。德国联邦外交部国务部长指出，COVID-19 大流行病是一个多层面挑战，可能会增加不安全因素，破坏受冲突影响国家和转型期国家的建设和平努力，从而危及国际和平与安全的维护。智利代表团强调，COVID-19 造成的多层面危机表明，在协调一致地应对新的全球挑战和威胁方面，机构和多边准备工作十分重要。欧洲联盟代表团强调，COVID-19 大流行及其潜在影响以惨烈的方式提醒我们什么是对集体安全的威胁，并补充说，安理会过去在应对对脆弱社区的安全具有巨大潜在影响的卫生危机时，如 2000 年的艾滋病毒/艾滋病流行病或 2014 年的埃博拉病毒疫情，宣布病毒的传播是对“国际和平与安全的威胁”。

安理会成员和其他与会者还认为气候变化是对国际和平与安全的威胁，或是加剧对国际和平与安全的其他威胁的因素，并鼓励安理会审议这一问题。德国联邦外交部国务部长指出，气候变化无疑是我们这个时代对稳定与安全最切实的威胁之一。联合王国的英联邦、联合国和南亚事务国务大臣指出，排斥是当代冲突的一个主要驱动因素，同时指出，社会因突发公共卫生事件所承受的压力或气候变化的影响可能会加剧威胁。具体而言，他指出，气候变化创造了使世界各国发生冲突的风险倍增的结构性条件。多米尼加共和国代表说，气候变化是对国际和平与安全的非常规威胁，无一例外地对每个人都有深远影响。他补充说，气候与安全之间的联系不可否认，气候、发展

与安全之间的联系也不容置疑。肯尼亚代表申明，气候变化影响小岛屿国家和发展中国家国家地位和领土的存续，因此对这些国家的生存构成威胁。法国代表说，国际社会现在应该通过预测环境灾害的人道主义后果，对气候变化采取预防性办法，并呼吁秘书长每两年提交一份关于气候变化对国际和平与安全所造成威胁的评估报告。欧洲联盟代表团申明，除大流行病外，气候变化和环境退化也加剧了脆弱性和易受伤害的状况。厄瓜多尔代表说，气候变化是最大的挑战之一，因为它影响到所有国家实现《2030 年可持续发展议程》可持续发展目标的能力，包括关于和平、正义与强大机构的目标 16。

葡萄牙代表强调，气候变化不仅是一个可持续发展问题，也是一个安全问题，属于威胁相互加剧领域的交叉问题。加拿大代表团承认，人们对气候变化如何加剧冲突驱动因素和增加脆弱性才刚刚开始了解。危地马拉代表团指出，气候变化与安全具有内在的共生关系，一种威胁加剧了另一种威胁；因此，应对气候变化的挑战需要安理会所有常任理事国和非常任理事国的全面审议。

相比之下，一些安理会成员和其他会员国对气候变化与全球不稳定之间的联系以及安理会应对气候变化的能力提出质疑。俄罗斯联邦外交部副部长代表该国外交部长发言，表示该国不认为气候变化是导致冲突和全球不稳定的一个普遍因素。该国外交部长而是建议，必须根据具体情况来看待气候变化对一些国家和地区社会经济和政治局势的影响。哥伦比亚代表团强调，大会作为一个普遍性机构，提供了一种顾及气候变化与社会和经济问题之间内在联系的全面包容的办法，是就气候变化的原因和影响进行辩论和作出决定的适当场所。同样，秘鲁代表团认为，安理会有必要加强与联合国系统的协调并使之系统化，特别是与直接参与预防和减轻气候变化负面影响的机构的协调。该代表团还强调，这种协调应考虑到联合国系统各实体的权限和任务，同时促进有利的协同增效，以应对各会员国的特殊需求以及面临的风险、危机或冲突局势，并强调从安理会的角度来看，这意味着针对安理会议程上的局势和必须采取预防性行动以维持国际和平与安全的局势，及时掌握气候变化影响的信息。

案例 4

中东局势, 包括巴勒斯坦问题

在 2020 年的各种会议和公开视频会议上, 安理会成员和其他会员国审议了以色列吞并西岸部分地区的计划及其对区域和国际和平与安全的潜在影响。1 月 21 日, 安理会在题为“中东局势, 包括巴勒斯坦问题”的项目下举行了第 8706 次会议。²⁷ 主管政治和建设和平事务副秘书长在通报中报告说, 2020 年初, 定居点活动继续扩大, 西岸部分地区面临被吞并的威胁。她还介绍了吞并约旦河谷的计划, 并强调, 如果实施对 C 区部分或全部的吞并, 将对恢复谈判的可能性、促进区域和平以及两国解决方案的实质造成毁灭性打击。突尼斯代表强调, 以色列目前的单方面措施只会导致紧张局势升级和暴力加剧, 从而威胁到区域和国际安全与稳定。印度尼西亚代表强调, 迫切需要扭转以色列-巴勒斯坦冲突现有的消极趋势, 这种趋势加剧了对实现该区域持久和平与安全的威胁。多米尼加共和国代表说, 以巴冲突不可否认的区域影响继续加剧对国际和平与安全的威胁。约旦代表强调, 必须尽一切努力寻求平静和缓和紧张局势, 以避免对该区域的安全和稳定造成任何进一步威胁。

在 5 月 20 日举行的公开视频会议²⁸ 上, 中东和平进程特别协调员在向安理会通报时指出, 以色列吞并西岸部分地区的持续威胁将构成严重违反国际法的行为, 对两国解决方案造成毁灭性打击, 浇灭恢复谈判的希望, 并威胁到推进区域和平的努力以及旨在维护国际和平与安全的更广泛努力。法国代表说, 吞并不符合巴勒斯坦人、以色列人、欧洲人或国际社会的利益, 实施这种单方面措施将进一步威胁区域稳定。南非代表对没有采取任何行动制止在非法占领的土地上建造定居点、巴勒斯坦土地和财产遭没收和破坏、加沙被非法封锁以及吞并通过使用武力非法获得的领土, 表示遗憾。他强调说, 所有这些行动都违反了国际法, 威胁到国际和平与安全的维护, 而且没有采取任何集体措施来防止或消除巴勒斯坦人民面临的和平威胁。他强调, 以色列继续采取单方面行动和

吞并被占领的西岸和约旦河谷大片地区的危险前景不仅显示出好战性, 而且还威胁到推进区域和平的努力。

在 6 月 24 日举行的一次高级别公开视频会议²⁹ 上, 阿拉伯国家联盟秘书长在向安理会通报情况时强调, 安理会有义务和责任处理任何威胁国际和平与安全的局势, 以色列政府可能采取的吞并部分被占领巴勒斯坦领土的行动如果得到实施, 将对区域稳定构成严重威胁, 并对国际安全产生更广泛的影响。爱沙尼亚代表也表示了类似关切, 他说, 单方面吞并被占领的西岸部分地区将破坏通过谈判达成两国解决方案的前景, 并威胁该区域的稳定, 而尼日尔代表团则表示担心, 如果吞并得以实施, 将严重违反国际法, 并严重威胁国际和平与安全。突尼斯外交部长强调, 以色列的吞并意图严重违反了国际法, 是对巴勒斯坦人民合法权利的又一次侵犯。他补充说, 这对任何促进和平的努力构成严重威胁, 并将对该区域的整个局势产生极其危险的影响。印度尼西亚外交部长说, 5 月份正式宣布要吞并, 给安理会提供了根据《宪章》迅速采取行动的正当理由, 质疑安理会为什么要等到吞并发生后才履行其职能。他认为, 无论谁对国际和平与安全构成威胁, 安理会都应追究其责任。阿拉伯叙利亚共和国代表指出, 以色列拒绝对安理会决议作出承诺是因为该国得到了一些会员国, 特别是美国的支持, 这助长了占领的延长, 增加了严重违反国际法的次数, 加剧了侵略行为, 并威胁到区域和国际和平与安全。

在 7 月 21 日举行的公开视频会议上,³⁰ 一些代表团³¹ 也指出, 对西岸部分地区可能的吞并是对区域和(或)国际和平与安全或对该区域稳定的威胁。巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会主席回顾说, 吞并是对两国解决方案的严重威胁, 并威胁到全球和平与安全。约旦代表团强调, 所有希望结束冲突的人都必须采取行动防止吞并, 并补充说, 实现符合巴勒斯

²⁷ 见 S/PV.8706。

²⁸ 见 S/2020/430。

²⁹ 见 S/2020/596。

³⁰ 见 S/2020/736。

³¹ 爱沙尼亚、突尼斯、阿塞拜疆(代表不结盟国家运动)、巴林、爱尔兰和纳米比亚。

坦人民所有合法权利的公正持久和平是约旦、巴勒斯坦和阿拉伯的战略选择。约旦代表团还强调，任何其他情形都是对和平以及该区域所有人的威胁。

C. 安全理事会收到的来文中对第三十九条的提及

在本文件所述期间，委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表给安理会主席的两封信明确提到了《宪章》第三十九条。该代表在 4 月 3 日的信³²中提醒安理会主席注意美国政府正在采取的“危险行动”，这些行动威胁到委内瑞拉玻利瓦尔共和国及整个区域的和平与安全。委内瑞拉请求安理会采取强有力的行动，宣布美国和哥伦比亚对委内瑞拉玻利瓦尔共和国的“好战政策”是对维护国际和平与安全的威胁，并根据《宪章》第三十九条，敦促这两个国家的政府停止其对委内瑞拉的侵略政策，以防止该区域紧张局势升级。委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表在其 5 月 13 日的信³³中指出，由哥伦比亚和美国政府组织、训练、资助和保护的雇

³² S/2020/277。

³³ S/2020/399。

佣军和恐怖分子武装团体非法进入委内瑞拉领土，显然企图对该国人民实施犯罪行为。该代表还宣布，鉴于所报告事件的严重性和对委内瑞拉侵略升级造成的危险，委内瑞拉玻利瓦尔共和国不久将向适当的国际司法机构提起诉讼。在这方面，他说，委内瑞拉已请求安理会主席启动必要步骤，使安理会能够进行讨论，以便(a) 确认哥伦比亚和美国政府于 2020 年 5 月 3 日和 4 日对委内瑞拉玻利瓦尔共和国实施的侵略是武装袭击，威胁到该国和该区域的和平与安全；(b) 根据《宪章》第三十九条赋予安理会的权力，发表明确声明，谴责并禁止对委内瑞拉玻利瓦尔共和国使用或威胁使用一切形式和表现的武力。

此外，11 月 3 日在题为“建设和平和保持和平”的项目下所举行公开视频会议的概念说明中明确提到了第三十九条，³⁴ 担任当月主席的圣文森特和格林纳丁斯在该说明中请安理会成员，就大流行病、环境挑战(包括气候变化)和欠发达是否是应在《宪章》第三十九条范围内认真考虑的事项等问题交流看法。

³⁴ 见 S/2020/1064。

二. 依据《宪章》第四十条采取预防情势恶化的临时措施

第四十条

为防止情势之恶化，安全理事会在依第三十九条规定作成建议或决定办法以前，得促请关系当事国遵行安全理事会所认为必要或合宜之临时办法。此项临时办法并不妨碍关系当事国之权利、要求或立场。安全理事会对于不遵行此项临时办法之情形，应予适当注意。

说明

第二节涉及安理会与《宪章》第四十条有关的做法，该条涉及防止局势恶化的临时措施。虽然第四十

条建议在根据第七章(第四十一和四十二条)实施各项措施之前采取预防冲突恶化的临时措施，但安理会的做法反映了对该条款更为灵活的解释。鉴于安理会所处理的冲突具有长期和迅速变化的性质，在根据第四十一和四十二条采取措施的同时，实施了临时措施。

在本文件所述期间，安理会并未根据《宪章》第四十条采取任何措施。安理会审议中并未明确提及第四十条，也未就该条的解释进行任何关系到合宪问题的讨论。同样，安理会的任何信件均未明确提及第四十条。

三. 依据《宪章》第四十一条采取武力以外措施

第四十一条

安全理事会得决定所应采武力以外之办法，以实施其决议，并得促请联合国会员国执行此项办法。此

项办法得包括经济关系、铁路、海运、航空、邮、电、无线电及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交关系之断绝。

说明

第三节涵盖安理会关于根据《宪章》第四十一条实施武力以外措施的决定和审议情况。在本文件所述期间,安理会在与朝鲜民主主义人民共和国有关的第2515(2020)号决议序言中明确提到第四十一条。2020年,安理会并未根据《宪章》第四十一条实施任何司法措施。³⁵

本节分为两个分节。A 分节概述了安理会根据《宪章》第四十一条实施、修改或终止措施的决定。该分节分为两个大标题,分别涉及有关专题问题和国别问题的决定。B 分节涵盖了安理会在2020年的审议情况,也分为两个标题,分别着重介绍就第四十一条、有关专题项目或国别项目提出的突出问题。

A. 与第四十一条有关的决定

与第四十一条相关的专题的决定

2020年,安理会通过了两项关于制裁措施及其执行的专题性事项的决定,均在题为“恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”的议程项目下。³⁶

安理会在第2557(2020)号决议中重申需确保现行制裁制度有效促进当前为推进和解所作努力,以期在阿富汗实现和平、稳定与安全,包括重申完全按照第2513(2020)号决议对制裁进行审查的重要性。³⁷

安理会在第2560(2020)号决议中强调制裁是《宪章》所规定的维护和恢复国际和平与安全、包括支持打击恐怖主义的一个重要工具。³⁸安理会还继续鼓励所有会员国更积极地向委员会提交列名申请,以便将符合第2368(2017)号决议第2段所载列名标准的个人、团体、企业和实体列入名单,向委员会提供第2368(2017)号决议第85段所述补充识别信息和其他信息,以使伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名

单可靠、跟上情况变化,并利用第2368(2017)号决议第1(a)段和第81(a)段所载措施的豁免规定。³⁹

与第四十一条有关的关于具体国家问题的决定

在本报告所述期间,如下文各表所列,安理会延长了关于中非共和国、刚果民主共和国、利比亚、马里、索马里、南苏丹和也门以及关于塔利班及相关个人和实体的现有措施。此外,安理会对有关中非共和国和利比亚的措施作了修改。关于索马里,安理会第一次延长了资产冻结的人道主义豁免和部分解除武器禁运的期限,但没有具体说明到期日期。关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织及其同伙以及朝鲜民主主义人民共和国、几内亚比绍、伊拉克、黎巴嫩和苏丹的措施没有变动。

本分节涉及每一制裁制度的发展动态,未提及负责执行这些制度的安理会附属机构。第九部分第一节B详细介绍了安理会关于附属机构的决定。安理会作出的关于每个制裁制度的确立情况及其历史的决定载于以往补编。

本分节使用的制裁措施类别,如武器禁运、资产冻结或旅行禁令,仅供说明之用,并不作为这些措施的法律定义。此外,本文件所述期间安理会规定的制裁措施的发展动态系根据安理会采取的以下主要行动分类:“确立”、⁴⁰“修改”、⁴¹“延长”、⁴²“有限延长”⁴³或“终止”。⁴⁴

³⁹ 同上,第1段。

⁴⁰ 如果安理会初次规定某项制裁措施,安理会的这一行动就归类为“确立”。

⁴¹ 如对措施作出更改,则归类为“修改”。在下列情况下,会对制裁措施进行修改:(a) 措施的要素被终止或新引入;(b) 关于被指认个人或实体的资料被修改;(c) 措施的要素以其他方式被修改。在引入、修改或终止豁免时,也会修改措施。在这种情况下,在以下各表中使用了一个单独类别,即“豁免”。

⁴² 如有关制裁措施未被修改或终止,且安理会延长或重申了该措施,而没有言明终止日期,则安理会的这一行动归类为“延长”。

⁴³ 如有关制裁措施延长一段特定时间,且安理会规定了该措施的终止日期(除非安理会再次予以延长),则安理会的这一行动归类为“有限延长”。

³⁵ 关于安理会在与刑事法庭余留事项国际处理机制有关的问题上的活动情况,见第九部分,第四节。

³⁶ 关于本议程项目的更多信息,见第一部分,第29节。

³⁷ 第2557(2020)号决议,序言部分第七段。

³⁸ 第2560(2020)号决议,序言部分第四段。

下文按确立的时间顺序讨论各项制裁制度。以下各分节均包含一段叙述文字和一个表格：叙述文字说

⁴⁴ 当安理会终止某一特定措施时，安理会的行动归类为“终止”。然而，如果仅仅措施的一部分被终止而该措施的其余部分得以维持，这一行动将归类为对措施的修改。

明了 2020 年最重要的发展动态；表格按照上述类别，载列安理会更改制裁制度的决定中的所有相关规定（数字表示安理会决议的相应段落）。表 3 和 4 概述了 2020 年作出的相关决定，安理会在这些决定中确立了制裁措施，或修改了此前规定的制裁措施。

表 3
2020 年根据第四十一条确立或修改措施的国别决定概览

制裁制度	确立或后续修改措施的决议		2020 年通过的决议
索马里	733 (1992)	2023 (2011)	2551 (2020)
	1356 (2001)	2036 (2012)	2554 (2020)
	1425 (2002)	2060 (2012)	
	1725 (2006)	2093 (2013)	
	1744 (2007)	2111 (2013)	
	1772 (2007)	2125 (2013)	
	1816 (2008)	2142 (2014)	
	1844 (2008)	2182 (2014)	
	1846 (2008)	2184 (2014)	
	1851 (2008)	2244 (2015)	
	1872 (2009)	2246 (2015)	
	1897 (2009)	2316 (2016)	
	1907 (2009)	2317 (2016)	
	1916 (2010)	2383 (2017)	
	1950 (2010)	2385 (2017)	
	1964 (2010)	2444 (2018)	
	1972 (2011)	2498 (2019)	
2002 (2011)			
伊黎伊斯兰国(达伊沙)、 基地组织及关联个人和实体	1267 (1999)	2161 (2014)	无
	1333 (2000)	2170 (2014)	
	1388 (2002)	2178 (2014)	
	1390 (2002)	2199 (2015)	
	1452 (2002)	2253 (2015)	
	1735 (2006)	2347 (2017)	
	1904 (2009)	2349 (2017)	
	1989 (2011)	2368 (2017)	
2083 (2012)			
塔利班及关联个人和实体	1988 (2011)	2255 (2015)	2557 (2020)
	2082 (2012)	2501 (2019)	
	2160 (2014)		
伊拉克	661 (1990)	1723 (2006)	无
	687 (1991)	1790 (2007)	
	707 (1991)	1859 (2008)	
	1483 (2003)	1905 (2009)	
	1546 (2004)	1956 (2010)	

第七部分. 针对威胁和平、破坏和平及
侵略行为的行动(《宪章》第七章)

制裁制度	确立或后续修改措施的决议	2020 年通过的决议	
	1637 (2005)	1957 (2010)	
刚果民主共和国	1493 (2003)	1857 (2008)	2528 (2020)
	1552 (2004)	1896 (2009)	2556 (2020)
	1596 (2005)	1952 (2010)	
	1616 (2005)	2136 (2014)	
	1649 (2005)	2147 (2014)	
	1671 (2006)	2198 (2015)	
	1698 (2006)	2211 (2015)	
	1768 (2007)	2293 (2016)	
	1771 (2007)	2360 (2017)	
	1799 (2008)	2424 (2018)	
	1807 (2008)	2478 (2019)	
苏丹	1556 (2004)	2200 (2015)	2508 (2020)
	1591 (2005)	2265 (2016)	
	1672 (2006)	2340 (2017)	
	1945 (2010)	2400 (2018)	
	2035 (2012)	2455 (2019)	
	2138 (2014)		
黎巴嫩	1636 (2005)		无
朝鲜民主主义人民共和国	1718 (2006)	2270 (2016)	无
	1874 (2009)	2321 (2016)	
	2087 (2013)	2356 (2017)	
	2094 (2013)	2371 (2017)	
		2375 (2017)	
		2397 (2017)	
利比亚	1970 (2011)	2208 (2015)	2509 (2020)
	1973 (2011)	2213 (2015)	2510 (2020)
	2009 (2011)	2238 (2015)	2526 (2020)
	2016 (2011)	2259 (2015)	2542 (2020)
	2040 (2012)	2278 (2016)	
	2095 (2013)	2292 (2016)	
	2146 (2014)	2362 (2017)	
	2174 (2014)	2441 (2018)	
几内亚比绍	2048 (2012)	2203 (2015)	2512 (2020)
	2157 (2014)		
中非共和国	2127 (2013)	2262 (2016)	2507 (2020)
	2134 (2014)	2339 (2017)	2536 (2020)
	2196 (2015)	2399 (2018)	2552 (2020)
	2217 (2015)	2488 (2019)	
也门	2140 (2014)		2511 (2020)
	2204 (2015)		
	2216 (2015)		

2020 年安全理事会惯例汇编

制裁制度	确立或后续修改措施的决议		2020 年通过的决议
南苏丹	2206 (2015)	2290 (2016)	2514 (2020)
	2241 (2015)	2353 (2017)	2521 (2020)
	2252 (2015)	2418 (2018)	
	2271 (2016)	2428 (2018)	
	2280 (2016)		
马里	2374 (2017)		2531 (2020)
	2432 (2018)		2541 (2020)

表 4
2020 年根据第四十一条实施的原有或新增措施概览

制裁制度	措施类型																					
	武器禁运	资产冻结	旅行禁令或限制	禁止目标国家出口武器	禁止/限制海外工人	简易爆炸装置部件禁令	商业限制	木炭禁令	外交或海外代表限制	自然资源禁运	金融限制	奢侈品禁运	天然气禁运/限制	不扩散措施	石油/石油产品和石油产品禁运/限制	禁止加油服务/入港	为贸易限制提供公共财政支持	弹道导弹限制	行业禁令	专业教学和技术合作限制	运输和航空制裁	文化物品贸易禁令
索马里	X	X	X			X		X														
塔利班	X	X	X																			
伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织	X	X	X																			X
伊拉克	X	X																				
刚果民主共和国	X	X	X																		X	
苏丹	X	X	X																			
黎巴嫩 ^a		X	X																			
朝鲜民主主义人民共和国	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
利比亚	X	X	X	X			X			X					X	X						
几内亚比绍			X																			
中非共和国	X	X	X																			
也门	X	X	X																			
南苏丹	X	X	X																			
马里		X	X																			

^a 根据第 1701(2006)号决议第 15 段，安理会除其他外，决定各国应采取必要措施，防止其国民，或防止从其境内，或防止使用悬挂其国旗的船只或飞机向黎巴嫩境内的任何实体或个人出售或供应武器和有关物资，但这些禁令不应适用于经黎巴嫩政府或联合国驻黎巴嫩临时部队所批准的武器和有关物资。2020 年，安理会在第 2539(2020)号决议中回顾第 1701(2006)号决议第 15 段，请秘书长继续向安理会报告第 1701(2006)号决议执行情况，包括在更全面的附件中介绍武器禁运的执行情况。

索马里

2020 年，安理会通过了第 2551(2020)号决议，重申并回顾了对索马里的现有制裁措施。安理会还第一次延长了资产冻结的人道主义豁免和部分解除武器禁运的期限，但没有具体说明到期日期。⁴⁵ 在同一决议中，安理会还延长了海上拦截木炭和武器或军事装备的规定，重申了对简易爆炸装置部件的禁令，并在第 2498(2019)号决议首次规定的部件清单中增列了这些部件。⁴⁶ 表 5 概述了安理会批准的措施在 2020 年的变动情况。

安理会重申第 733(1992)号决议第 5 段和第 1425(2002)号决议第 1 和 2 段最初所规定的武器禁运，⁴⁷ 以及该措施特定的豁免，⁴⁸ 延长部分解除对索马里安全部队的武器禁运，并无具体到期日期，⁴⁹ 并概述了请求豁免和通知关于索马里的第 751(1992)号决议所设委员会的程序。⁵⁰ 安理会还重申第 2036(2012)号决议第 22 段和第 2182(2014)号决议第 11 至 21 段关于禁止进出口索马里木炭的禁令，并决定把第 2182(2014)号决议第 15 段的规定延续到 2021 年 11 月 15 日；该段授权会员国在有理由认为前往或来自索马里的船只违反木炭禁令和武器禁运时检查船只，以及没收并处置物项。⁵¹ 安理会回顾其实施定向制裁的第 1844(2008)号决议以及扩大列名标准的第 2002(2011)和 2093(2013)号决议中作出的决定，首次决定资产冻

结措施不应适用于支付确保及时提供急需人道主义援助所需的资金、其他金融资产或经济资源，但没有具体说明到期日。⁵²

安理会表示严重关切青年党继续对索马里和区域和平、安全与稳定构成严重威胁，并指出该团体简易爆炸装置袭击的增加，决定，如果有足够证据表明第 2551(2020)号决议附件 C 第一部分所列物项将用于或非常有可能用于在索马里制造简易爆炸装置，所有国家应防止所涉物项从本国领土或由境外本国国民或使用悬挂本国国旗的船只或飞机直接或间接向索马里出售、供应或转让。⁵³ 第 2551(2020)号决议附件 C 所列物项包括爆炸材料、炸药前体、爆炸相关设备和相关技术。安理会还决定延长与禁止简易爆炸装置部件有关的执行措施。⁵⁴ 安理会指出索马里的安全局势仍然需要采取措施，包括严格控制武器流动，但申明安理会将不断审查索马里局势，并准备审查第 2551(2020)号决议所载措施是否适当，包括任何修改、可能的基准、暂停或取消措施。⁵⁵ 安理会又请秘书长不迟于 2021 年 9 月 15 日向安理会提供关于索马里武器和弹药管理能力的技术评估结果及进一步改进建议。⁵⁶

⁴⁵ 有关背景和过去的做法，见以往补编。

⁴⁶ 见第 2551(2020)号决议，附件 C。

⁴⁷ 同上，第 6 段。

⁴⁸ 同上，第 19 段。

⁴⁹ 同上，第 9 段。安理会还规定，仅为索马里国家安全部队或索马里联邦政府以外的索马里安全部门机构的发展而(依据第 9 段)出售或供应的武器和军事装备，不得转售、转让或提供给任何并非为索马里国家安全部队或索马里安全部门机构的个人或实体使用(同上，第 7 段)。

⁵⁰ 第 2551(2020)号决议，第 10-17 段。

⁵¹ 同上，第 23 段。

⁵² 同上，第 20 和 22 段。

⁵³ 同上，序言部分第六和十段以及执行部分第 26 段。

⁵⁴ 安理会决定，如果直接或间接向索马里出售、供应或转让附件 C 第一部分所列物项，有关国家应在出售、供应或转让发生后 15 个工作日内通知委员会，并强调通知应载有所有相关信息的重要性(同上，第 27 段)。安理会又呼吁会员国采取适当措施，推动那些参与向索马里出售、供应或转让可能用于制造简易爆炸装置的炸药前体或材料的本国国民以及受本国管辖的个人和实体保持警惕，记录交易，并与索马里联邦政府、委员会和索马里问题专家小组分享关于索马里人购买或打探此类化学品的可疑活动信息，确保索马里联邦政府和联邦成员州得到充足的财政和技术援助，用于为此类材料的储存和分配建立适当的安全保障(同上，第 28 段)。

⁵⁵ 第 2551(2020)号决议，序言部分第四段。

⁵⁶ 同上，第 35 段。

表 5

根据第四十一条就索马里实施的措施在 2020 年的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落)2551(2020)
武器禁运	733(1992), 第 5 段 1425(2002), 第 1-2 段	延长(6) 豁免(9、19)
资产冻结	1844(2008), 第 3 段	延长(20) 豁免(22)
木炭禁令	2036(2012), 第 22 段	延长(23)
简易爆炸装置部件禁令	2498(2019), 第 26 段	延长(26)
旅行禁令或限制	1844(2008), 第 1 段	延长(20)

塔利班及关联个人和实体

2020 年, 安理会通过了第 2557(2020)号决议, 其中重申了对在第 1988(2011)号决议通过之日前被指认为塔利班的个人和实体以及第 1988(2011)号决议所设委员会指认的其他威胁阿富汗和平、稳定与安全、与塔利班有关联的个人、团体、企业和实体

采取资产冻结、旅行禁令和武器禁运措施。⁵⁷ 表 6 概述了这些措施在本文件所述期间的变动情况。

⁵⁷ 第 2557(2020)号决议, 第 1 段。关于第 1988(2011)号决议所设委员会和分析支助和制裁监测组的资料, 见第九部分, 第一节 B。

表 6

2020 年根据第四十一条实施的涉及塔利班及关联个人和实体的措施的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落) 2557(2020)
武器禁运	1333(2000), 第 5 段	延长(1)
资产冻结	1267(1999), 第 4(b)段	延长(1)
旅行禁令或限制	1390(2002), 第 2(b)段	延长(1)

伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人和实体

在本文件所述期间, 安理会没有对伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织及同伙实施的制裁措施作出任何修改。安理会在第 2560(2020)号决议中, 继续鼓励所有会员国更积极地向有关委员会提交列名申请, 以便将符合第 2368(2017)号决议第 2 段所载列名标准的个人、团体、企业和实体列入名单, 向委员会提供第 2368(2017)号决议第 85 段所述补充识别信息和其他信息, 以使伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名

单可靠、跟上情况变化, 并利用第 2368(2017)号决议第 1(a)段和第 81(a)段所载措施的豁免规定。⁵⁸

伊拉克

2020 年, 安理会没有通过关于对伊拉克剩余制裁措施的任何新决议, 这些措施包括带有豁免的武器禁运, 以及针对伊拉克前政权高级官员、国家机关、企

⁵⁸ 第 2560(2020)号决议, 第 1 段。详情见本节题为“与第四十一条相关的专题的决定”的分节。关于涉及伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会以及分析支助和制裁监测组的信息, 见第九部分, 第一节 B。

业和机构的资产冻结。根据第 1483(2003)号决议，第 1518(2003)号决议所设委员会继续监督资产冻结的执行情况，并维护个人和实体名单。⁵⁹

刚果民主共和国

2020 年，安理会通过了第 2528(2020)号决议，其中将对刚果民主共和国的制裁措施延长至 2020 年 7 月 1 日，包括武器禁运、旅行禁令、资产冻结以及运输和航空限制，以及这些措施的豁免。⁶⁰ 表 7 概述了这些措施在本文件所述期间的变动情况。

⁵⁹ 关于第 1518(2003)号决议所设委员会的资料，见第九部分，第一节 B。

⁶⁰ 第 2528(2020)号决议，第 1 段。

表 7

根据第四十一条就刚果民主共和国实施的措施在 2020 年的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落) 2528(2020)
武器禁运	1493(2003)，第 20 段	有限延长(1) 豁免(1)
资产冻结	1596(2005)，第 15 段	有限延长(1) 豁免(1)
旅行禁令或限制	1596(2005)，第 13 段	有限延长(1) 豁免(1)
运输和航空控制措施	1807(2008)，第 6 和 8 段	有限延长(1)

苏丹

在本文件所述期间，安理会没有通过修改对苏丹制裁措施的任何新决议。然而安理会在第 2508(2020)号决议中延长了苏丹问题专家小组的任务期限，回顾了以往决议确立的武器禁运、资产冻结和旅行禁令措施和指认标准，并重申了相关豁免。⁶³ 安理会表示打算根据不断变化的实地局势定期审查有关达尔富尔问题的各项措施，同时表示注意到委员会主席、专家小组提交的报告和相关决议。安理会还表示打算订立

⁶³ 第 2508(2020)号决议，第 1 段。

此外，安理会在第 2556(2020)号决议中延长了联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的任务期限，并且回顾安理会准备根据第 2293(2016)号决议第 7(d)和(e)段实施定向制裁，除其他外涉及侵犯人权或践踏或违反国际人道法的行为。⁶¹ 安理会还要求所有武装团体立即停止一切形式的暴力和其他破坏稳定的活动，停止非法开采和贩运自然资源，并回顾指出，在刚果民主共和国武装冲突中招募和使用儿童可能因此而受到第 2293(2016)号决议第 7(d)段规定的制裁。⁶²

⁶¹ 第 2556(2020)号决议，第 5 段。

⁶² 同上，第 13 段。

清晰明确和可衡量的关键基准，可据以指导安理会审查对苏丹政府的措施。⁶⁴

黎巴嫩

2020 年，安理会没有对根据第 1636(2005)号决议确立的制裁措施作出任何修改，这些措施包括资产冻结和旅行禁令，实施对象是被国际独立调查委员会或黎巴嫩政府指认涉嫌参与 2005 年 2 月 14 日贝鲁特恐

⁶⁴ 同上，第 3-4 段。关于苏丹的第 1591(2005)号决议所设委员会和苏丹问题专家小组的资料，见第九部分，第一节 B。

怖爆炸事件、造成黎巴嫩前总理拉菲克·哈里里和另外 22 人遇害的个人。⁶⁵

朝鲜民主主义人民共和国

在本文件所述期间,安理会没有对关于朝鲜民主主义人民共和国的制裁措施作出任何修改。第 1718(2006)号决议所设委员会继续监督第 1718(2006)、1874(2009)、2087(2013)、2094(2013)、2270(2016)、2321(2016)、2356(2017)、2371(2017)、2375(2017)和 2397(2017)号决议此前规定的资产冻结、军火禁运、旅行禁令和其他限制措施的执行情况。安理会在第 2515(2020)号决议中将第 1874(2009)号决议所设专家小组的任务期限延长至 2021 年 4 月 30 日以支持委员会。⁶⁶

利比亚

2020 年,安理会通过了一项关于修改对利比亚制裁措施的决议。⁶⁷表 8 概述了这些措施在本文件所述期间的变动情况。

安理会第 2509(2020)号决议将第 2146(2014)号决议规定和实施并经第 2441(2018)号决议第 2 段修正的防止从利比亚非法出口石油包括原油和成品油的授权和措施延长至 2021 年 4 月 30 日,并将第 2146(2014)号决议第 11 段所述的 90 天船只指认期修改为一年。⁶⁸此外,安理会延长了武器禁运、旅行禁令和资产冻结措施。⁶⁹安理会还申明,除其他外,准备根据利比亚形势发展,视需要随时审查本决议所载

各项措施是否适当,包括加强、修订、暂停或解除这些措施。⁷⁰

安理会在第 2526(2020)号决议中将关于在利比亚沿海公海实施武器禁运的授权再延长 12 个月,并请秘书长在 11 个月内报告执行情况。⁷¹

此外,安理会在第 2510(2020)号决议中核可了关于利比亚问题的柏林会议的结论,⁷²并重申打算确保在晚些时候向利比亚人民提供根据第 1970(2011)号决议第 17 段冻结的资产,以造福利比亚人民。安理会还回顾其决定,即第 1970(2011)号决议所设委员会可根据第 1970(2011)号决议规定并经其后各项决议修订的旅行禁令和资产冻结措施,指认从事威胁利比亚和平、稳定或安全的行为或为之提供支持的个人或实体。安理会还强调,一旦商定,委员会应考虑指认违反武器禁运或停火的个人或实体。安理会回顾在柏林会议上作出的遵守武器禁运的承诺,并要求包括所有会员国在内的各方充分遵守第 1970(2011)号决议规定的武器禁运,包括停止对所有武装雇佣军人员的一切支持,并撤出所有武装雇佣军,并要求所有会员国不得干预冲突、不采取加剧冲突的措施。⁷³

此外,安理会在第 2542(2020)号决议中回顾决定所有会员国都应遵守武器禁运。安理会要求所有会员国全面遵守第 1970(2011)号决议规定并经其后各项决议修订的武器禁运,包括停止对武装雇佣军人员的一切支持并撤出所有武装雇佣军。安理会还要求所有会员国不得干预冲突,不得采取加剧冲突的措施。此外,安理会欢迎利比亚问题专家小组为调查违反武器禁运行为所作的努力,还欢迎包括联合国利比亚支助团(联利支助团)在内的联合国相关机构与其他有关各方和专家小组之间的合作,并注意到安理会打算通过制裁委员会追究违反武器禁运者的责任。⁷⁴

⁶⁵ 第 1636(2005)号决议,序言部分第四段和执行部分第 3 段。关于第 1636(2005)号决议所设委员会的资料,见第九部分,第一节 B。

⁶⁶ 第 2515(2020)号决议,第 1 段。关于第 1718(2006)号决议所设委员会和第 1874(2009)号决议所设专家小组的资料,见第九部分,第一节 B。

⁶⁷ 第 2509(2020)号决议。关于利比亚的第 1970(2011)号决议所设委员会和第 1973(2011)号决议所设专家小组的资料,见第九编,第一节 B。

⁶⁸ 第 2509(2020)号决议,第 2 段。

⁶⁹ 同上,第 6 和 9-10 段。

⁷⁰ 同上,第 15 段。

⁷¹ 第 2526(2020)号决议,第 1-2 段。

⁷² 见 S/2020/63。

⁷³ 第 2510(2020)号决议,第 2 和 8-10 段。

⁷⁴ 第 2542(2020)号决议,第 7 段。

表 8

根据第四十一条对利比亚实施的措施在 2020 年的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落)2509(2020)
武器禁运	1970(2011), 第 9 段	延长(6)
资产冻结	1970(2011), 第 17 段	
禁止目标国家出口武器	1970(2011), 第 10 段	
商业限制	1973(2011), 第 21 段	
金融限制	2146(2014), 第 10(d)段	有限延长(2)
石油禁运/限制	2146(2014), 第 10(a)、(c)和(d)段	有限延长(2) 豁免(2)
禁止加油服务/入港	2146(2014), 第 10(c)段	有限延长(2)
旅行禁令或限制	1970(2011), 第 15 段	延长(9)

几内亚比绍

在本文件所述期间,对几内亚比绍的制裁制度仍然有效,未作任何修改。⁷⁵安理会在第 2512(2020)号决议中请秘书长在决议通过后 5 个月内,向关于几内亚比绍的第 2048(2012)号决议所设委员会提交报告,说明在稳定几内亚比绍局势和恢复宪政秩序方面取得的进展,并根据第 2048(2012)号决议第 12 段,就制裁制度提出建议,包括但不限于关于继续执行、调整或中止以及可能的除名等方面。⁷⁶在同一决议中,安理会决定根据第 2048(2012)号决议第 12 段,在本决议通过后 6 个月时审查根据第 2048(2012)号决议制定的措施,并审议适当的具体措施,包括但不限于关于继续执行、调整或中止以及可能的除名等方面;⁷⁷

中非共和国

在本文件所述期间,安理会就涉及中非共和国的制裁措施通过了两项决议。⁷⁸表 9 概述了这些措施在本文件所述期间的变动情况。

安理会在第 2507(2020)号决议中将第 2127(2013)和 2134(2014)号决议规定的制裁措施及相关豁免延长至 2020 年 7 月 31 日,并重申旅行禁令和资产冻结适用于委员会指认的个人和实体。⁷⁹安理会还决定调整武器禁运豁免清单,将其扩大,以包括经提前通知委员会后提供的非武装陆用军车和装备有 14.5 毫米口径或小于此口径的武器的陆用军车。⁸⁰安理会还请秘书长与联合国中非共和国多层面综合稳定团密切协商,包括地雷行动司和专家小组,至迟于 2020 年 6 月 30 日,评估中非共和国当局在安理会 2019 年 4 月 9 日的主席声明确定的武器禁运关键基准方面取得的进展。⁸¹安理会还申明,它将不断审查中非共和国的局势,并准备审查第 2507(2020)号决议所载措施是否适当,根据该国安全局势的演变以及安全部门改革进程、解除武装、复员、重返社会和遣返进程以及武器弹药的管理,包括第 2507(2020)号决议第 12 和 13 段要求的报告和评估。⁸²安理会还申明将不断审查中非共和国局势,并准备根据中非共和国安全局势发展变化及中非共和国在安全部门改革进程、解除武装、复员、遣返和重返社会进程和武器弹药管理方面取得的进展,包括与第 2507(2020)号决议第 12 和 13 段要求

⁷⁵ 关于几内亚比绍的第 2048(2012)号决议所设委员会的更多信息,见第九部分,第一节 B。

⁷⁶ 第 2512(2020)号决议,第 25 段。另见 S/2020/818。

⁷⁷ 第 2512(2020)号决议,第 26 段。

⁷⁸ 第 2507(2020)和 2536(2020)号决议。关于中非共和国的第 2127(2013)号决议所设委员会和专家小组的资料,见第九部分,第一节 B。

⁷⁹ 第 2507(2020)号决议,第 3-4 段。

⁸⁰ 同上,第 1(g)段。

⁸¹ 同上,第 13 段。另见 S/PRST/2019/3。

⁸² 第 2507(2020)号决议,第 14 段。

的报告和评估有关的情况, 以及遵守第 2507(2020)号决议的情况, 视需要随时审查该决议所载措施是否得当。⁸²

根据安理会第 2507(2020)号决议第 13 段的要求, 秘书长在 6 月 29 日给安理会主席的信中, 介绍了中非共和国当局在 2019 年 4 月 9 日主席声明所确定的主要基准方面取的进展的最新情况。⁸³

安理会在第 2536(2020)号决议中将武器禁运、旅行禁令和资产冻结措施以及相关豁免延长至 2021 年 7 月 31 日。⁸⁴ 安理会还决定进一步调整现有的武器禁运豁免, 扩大物项类别, 使其包括非武装陆用军车和装备有 14.5 毫米口径或小于此口径的武器的陆用军车及其零部件以及火箭榴弹炮和专为这类武器设计的弹药及提供的相关援助。⁸⁵ 安理会还请中非共和国当局在 2021 年 6 月 15 日之前向委员会报告在安全部门改革、解除武装、复员、重返社会和遣返进程以及

武器弹药管理方面取得的进展, 并请秘书长与中非稳定团, 包括与地雷行动处和专家小组密切协商, 至迟于 2021 年 6 月 15 日对中非共和国当局在关键基准方面取得的进展进行评估。⁸⁶ 安理会还申明将不断审查中非共和国的局势, 根据该国境内安全局势演变情况以及在安全部门改革进程、解除武装、复员、遣返和重返社会进程和武器弹药管理方面, 视需要随时准备审查第 2536(2020)号决议所载措施是否得当。⁸⁷

此外, 安理会在第 2552(2020)号决议中回顾, 可根据第 2536(2020)号决议将破坏中非共和国和平与稳定的个人或实体列入采取定向措施的名单。⁸⁸ 安理会还回顾, 实施煽动暴力行为, 特别是基于族裔或宗教原因煽动暴力行为, 然后从事或支持破坏中非共和国和平、稳定或安全的行为, 可作为根据第 2536(2020)号决议指认制裁的依据。⁸⁹

⁸³ 见 S/2020/622。

⁸⁴ 第 2536(2020)号决议, 第 1 和 4 段。

⁸⁵ 同上, 第 1(g)段。

⁸⁶ 同上, 第 12-13 段。

⁸⁷ 同上, 第 14 段。

⁸⁸ 第 2552(2020)号决议, 第 4 段。

⁸⁹ 同上, 第 20 段。

表 9

根据第四十一条对中非共和国实施的措施在 2020 年的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落)	
		2507(2020)	2536(2020)
武器禁运	2127(2013), 第 54 段	有限延长(1) 豁免(1)	有限延长(1) 豁免(1)
资产冻结	2134(2014), 第 32 和 34 段	有限延长(4) 豁免(4)	有限延长(4) 豁免(4)
旅行禁令或限制	2134(2014), 第 30 段	有限延长(4) 豁免(4)	有限延长(4) 豁免(4)

也门

2020 年, 安理会通过了第 2511(2020)号决议, 将关于也门的第 2140(2014)号决议确立的资产冻结和旅行禁令以及这些措施的相关豁免延长至 2021 年 2 月 26 日。⁹⁰ 在同一决议中, 安理会重申了第 2216(2015)

号决议规定的武器禁运, 并进一步阐述了第 2140(2014)和 2216(2015)号决议规定的指认标准。安理会还申明, 武装冲突中性暴力或是违反国际法在武装冲突中招募或使用儿童可构成第 2140(2014)号决议第 18(c)段具体列明的行为, 从而构成参与或支持威胁也门和平、安全或稳定的行为、因而可予以制裁的行

⁹⁰ 第 2511(2020)号决议, 第 2 段。

为；⁹¹ 安理会强调人道主义援助的重要性，还决定第 2140(2014)号决议所设委员会可在其认定豁免对于便利联合国和其他人道主义组织在也门开展工作属必要之举或在豁免是出于符合安理会第 2140(2014)和 2216(2015)号决议目标的任何其他目的的情况下，根据个案情况对相关活动免于实施这些决议规定的制

⁹¹ 同上，第 4-6 段。

表 10

根据第四十一条对也门实施的措施在 2020 年的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落) 2551(2020)
武器禁运	2216(2015)，第 14-16 段	延长(2) 豁免(3)
资产冻结	2140(2014)，第 11 和 13 段	有限延长(2) 豁免(2、3)
旅行禁令或限制	2140(2014)，第 15 段	有限延长(2) 豁免(2、3)

南苏丹

2020 年，安理会通过了第 2521(2020)号决议，将关于南苏丹的第 2206(2015)和 2428(2018)号决议确立的武器禁运、资产冻结和旅行禁令以及这些措施的相关豁免延长至 2021 年 5 月 31 日。⁹⁴ 表 11 概述了这些措施在本文件所述期间的变动情况。

继第 2521(2020)号决议第 5 段之后，秘书长向安理会提交了一份报告，⁹⁵ 说明根据《解决南苏丹共和

⁹⁴ 第 2521(2020)号决议，第 3 和 11 段。

⁹⁵ 见 S/2020/1067。另见 2020 年 12 月 16 日安理会主席的信(S/2020/1277)，其中请秘书长进行案头审查和协商，并在 2021 年 3 月 31 日前向安理会提交报告，就军火禁运措施的评估基准提出建议。

裁措施。⁹² 安理会还重申打算不断审查也门局势，并准备根据该国形势发展，视需要随时审查第 2511(2020)号决议所载制裁措施是否得当，包括加强、修改、暂停或解除这些措施；⁹³ 表 10 概述了这些措施在本文件所述期间的变动情况。

⁹² 同上，第 3 段。

⁹³ 同上，第 13 段。

国冲突重振协议》的执行进展情况评估武器禁运措施的基准。

安理会第 2514(2020)号决议在延长联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)任务期限的同时，表示打算考虑对危害南苏丹和平、稳定和安全的人采取一切必要措施，并特别强调，那些直接或间接负责、共谋或参与袭击南苏丹特派团人员、房地和任何人道主义人员的行为的个人或实体可能符合指认标准。⁹⁶

⁹⁶ 第 2514(2020)号决议，第 3 段。

表 11
根据第四十一条对南苏丹实施的措施在 2020 年的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落) 2521(2020)
武器禁运	2428(2018) , 第 4 段	有限延长(3) 豁免(3)
资产冻结	2206(2015) , 第 12 和 14 段	有限延长(11) 豁免(11)
旅行禁令或限制	2206(2015) , 第 9 段	有限延长(11) 豁免(11)

马里

2020 年, 安理会通过了两项与关于马里的第 [2374\(2017\)](#) 号决议所确立的制裁措施有关的决议。⁹⁷ 安理会在第 [2531\(2020\)](#) 号决议中强调指出, 被列入马里制裁名单的个人或实体在从名单上除名之前, 且在不影响第 [2374\(2017\)](#) 号决议第 2、5、6 和 7 段规定的

⁹⁷ 第 [2531\(2020\)](#) 和 [2541\(2020\)](#) 号决议。

豁免情况下, 不得受益于部署在马里的联合国实体提供的任何财政、业务或后勤支持。⁹⁸ 安理会通过第 [2541\(2020\)](#) 号决议将资产冻结和旅行禁令以及这些措施的相关豁免延至 2021 年 8 月 31 日。⁹⁹ 表 12 概述了这些措施在本文件所述期间的变动情况。

⁹⁸ 第 [2531\(2020\)](#) 号决议, 第 5 段。

⁹⁹ 第 [2541\(2020\)](#) 号决议, 第 1 段。

表 12
根据第四十一条对马里实施的措施在 2020 年的变动情况

关于制裁措施的规定	确立措施的决议	本文件所述期间通过的决议(段落) 2541(2020)
资产冻结	2374(2017) , 第 4 段	有限延长(1) 豁免(1)
旅行禁令或限制	2374(2017) , 第 1 段	有限延长(1) 豁免(1)

B. 与第四十一条有关的讨论

本分节介绍安理会关于根据《宪章》第四十一条使用制裁和其他措施的讨论情况。

在本文件所述期间, 安理会会议和公开视频会议三次明确提及《宪章》第四十一条。1 月 10 日, 在题为“维持国际和平与安全”的项目下举行的安理会第 8699 次会议上,¹⁰⁰ 加拿大代表指出, 第四十一条所设想的措施绝非全面。我们继续关注武装冲突和武装暴力局势下妇女和女童的弱势地位。我们坚决主张,

¹⁰⁰ 见 [S/PV.8699 \(Resumption I\)](#)。

妇女和女童必须作为平等伙伴, 参与我们建设和平和可持续的社会以及促进和保护人权的协同努力。在 5 月 20 日举行的关于委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势的公开视频会议上,¹⁰¹ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表说, 胁迫伴随着一种新的危险, 即威胁对前往该国的五艘伊朗油轮使用军事力量。他指出, 如果威胁成为现实, 这将构成对伊朗民用船只和全体委内瑞拉人民的实际武装袭击。他强调, 根据国际法, 海上封锁是一种战争行为, 特别是在未经安理会根据《宪章》第四十一条授权或根据自卫权实施的情况下。在 5 月 27

¹⁰¹ 见 [S/2020/435](#)。

日举行的关于武装冲突中保护平民问题的公开视频会议，¹⁰² 阿拉伯联合酋长国代表强调，安理会决议，包括根据《宪章》第四十一条规定采取措施的决议，常常被非国家行为体无视。她敦促安理会调整和应用其所掌握的一系列工具，以有效应对非国家行为体对平民构成的日益严重的威胁，并确保这些工具得到遵守。

2020 年，安理会成员和非安理会成员在审议中讨论了使用制裁的问题，这些审议既涉及专题项目，也涉及具体国家或区域项目。例如，在 7 月 17 日就题为“妇女与和平与安全”的项目举行的一次高级别公开视频会议，¹⁰³ 安理会成员除其他外，听取了关于如何利用定向制裁来改变行为以应对性暴力的情况通报。比利时外交和国防部长注意到从未有任何犯罪人因性暴力行为而受到制裁，他质疑，如果安理会的意图不能转化为有利于幸存者的具体行动，安理会的意图有何意义。同样，德国联邦外交部长指出，制裁可以而且必须在制止性暴力方面发挥更大作用。爱尔兰代表团欢迎最近在将与冲突有关的性暴力与具体制裁委员会的工作联系起来方面取得的进展，并表示大力支持努力加强将与冲突有关的性暴力作为实施制裁的标准，并加强专题制裁制度和针对具体国家的制裁制度之间的协调。该代表团强调，此类标准要想切实确保合规和究责，就必须具有清晰度、一致性和可信度，而且必须产生实际列名。爱沙尼亚代表也欢迎将性暴力列为一项指认标准，并支持在实践中适用这一标准。南非国际关系与合作部长指出，为确保追究性暴力实施者责任而采取的措施，如禁止因侵权行为被列名的国家参加联合国和平行动，以及将性暴力作为制裁制度中的一项指认标准，应继续在所有国家局势中连贯一致地执行。墨西哥代表团呼吁安理会酌情考虑对秘书长报告附件所列的行为体实施制裁。¹⁰⁴ 肯尼亚代表表示，安理会及其秘书处应在监测其本身决议的遵守情况和对违反决议的行为采取行动方面，包括列名嫌疑犯和颁布制裁措施方面，可发

挥重要作用。但该代表指出，秘书处报告可疑案件的方式令人关切，他认为在许多情况下，秘书处的有关办公室将涉嫌对妇女和儿童的性侵犯和其他侵犯行为的案件作为事实提出，却没有进行适当的调查。

此外，在讨论题为“中非共和国局势”的项目时，安理会成员讨论了放宽武器禁运的问题(见案例 5)。安理会成员还结合利比亚局势讨论了制裁措施特别是武器禁运的目标，以及制裁措施在可能结束冲突方面的作用(见案例 6)。此外，安理会成员在根据 COVID-19 大流行爆发后商定的程序书面提交的表决说明中，讨论了在南苏丹局势背景下审查、修改或解除制裁的条件(见案例 7)。¹⁰⁵ 他们还讨论了在索马里局势中国家重建和建立长期稳定背景下使用制裁的问题(见案例 8)。

与第四十一条有关的关于具体国家问题的讨论

案例 5

中非共和国局势

1 月 31 日，安理会在题为“中非共和国局势”的项目下举行第 8712 次会议，¹⁰⁶ 通过了第 2507(2020)号决议，2 票弃权。¹⁰⁷ 安理会在第 2507(2020)号决议中将对中非共和国的制裁措施和相关豁免延长至 2020 年 7 月 31 日，并决定调整武器禁运。¹⁰⁸

在第 2507(2020)号决议通过后，一些安理会成员对未能就通过该决议达成共识表示遗憾。¹⁰⁹ 在这方面德国代表表示，安理会未能向中非共和国发出团结的信号，这是令人遗憾的。爱沙尼亚代表指出，安理会不应在限制武器非法流入一个正在遭受战争和暴力

¹⁰⁵ 关于 COVID-19 大流行期间制定的程序和工作方法的信息，见第二部分。

¹⁰⁶ 见 S/PV.8712。

¹⁰⁷ 决议草案获得 13 票赞成(比利时、多米尼加共和国、爱沙尼亚、法国、德国、印度尼西亚、尼日尔、圣文森特和格林纳丁斯、南非、突尼斯、联合王国、美国 and 越南)和 2 票弃权(中国和俄罗斯联邦)。

¹⁰⁸ 第 2507(2020)号决议，第 1、3 和 4 段。

¹⁰⁹ 见 S/PV.8712(法国、德国、爱沙尼亚和联合王国)。

¹⁰² 见 S/2020/465。

¹⁰³ 见 S/2020/727。

¹⁰⁴ 见 S/2020/487。

的国家的问题上出现分歧, 而应团结一致, 寻求协助制止屠杀的办法。尽管如此, 大多数安理会成员欢迎通过第 2507(2020)号决议延长制裁措施, 并指出, 武器禁运是为实现稳定、和平与发展铺平道路的一个重要因素。此外, 尼日尔代表也代表南非和突尼斯发言, 他强调, 制裁制度本身并不是一个目标, 而是对中非共和国向和平与稳定过渡的承诺。圣文森特和格林纳丁斯代表认为, 第 2507(2020)号决议足够有力, 有助于打击非法小武器和轻武器扩散, 同时为该国合法当局提供一定的灵活性, 他们面临行动和后勤困难。

俄罗斯联邦代表在解释其国家弃权时对决议草案起草人所作的努力表示赞赏, 但指出在起草决议草案案文时并未考虑到所有论点。他进一步解释说, 该国代表团主张进一步放宽武器禁运, 但不幸的是, 班吉的正式呼吁和俄罗斯联邦的立场都没有得到适当考虑。俄罗斯联邦代表补充说, 虽然武器禁运在早期阶段可能发挥了积极作用, 但现在它实际上是重新武装国家军队和安全部队的障碍, 而武装团体中破坏和平进程的人仍然不受阻碍地通过走私补充其武器储存。他欢迎对某些类别武装车辆的武器禁运作出调整, 但回顾中非共和国合法当局曾敦促安理会全面解除武器禁运。俄罗斯代表团决心进一步审查安理会的制裁, 以期减轻制裁, 并最终完全取消制裁。相反, 美国代表表示希望, 延长武器禁运、冻结资产和旅行禁令将对继续破坏中非共和国和平与安全的武装团体保持必要的压力。该代表指出, 虽然安理会成员在最适合于有效制裁制度的技术要素、安理会决议中应强调的问题、有时甚至在如何描述中非共和国最近事态发展方面意见不一, 但所有成员都参与了处理这一问题, 因为他们希望看到中非共和国实现和平与安全, 并提升该国人民的利益。关于俄罗斯联邦所表达的立场, 她申明, 安理会成员应设法缓和紧张局势, 在政治行为体之间建立信任, 而不是散布虚假的说法。她希望俄罗斯联邦将与美国和中非共和国的其他朋友合作, 以透明和协调的方式支持加强国家机构, 并确保 2020 年选举自由和公正。中国代表团与俄罗斯联邦一道投了弃权票。中国代表指出, 中国始终认为, 制裁本身不是目的, 而是达到目的的手段, 目的是帮助中非共和国早日恢复国家稳定和社会正常秩

序。他还表示, 安理会应根据中非共和国的实际情况采取行动, 尽快解除武器禁运的制裁措施。该代表补充说, 第 2507(2020)号决议在解除武器禁运问题上未能充分尊重中非政府的意愿, 没有体现一些安理会成员的建设性意见。

圣文森特和格林纳丁斯代表表示注意到中非共和国一再呼吁完全取消制裁措施中的武器部分, 并同意这一要求有一定道理, 但她说, 圣文森特和格林纳丁斯代表团认为完全取消武器措施的时机尚未成熟, 因为该国在武器和弹药管理方面仍然存在一些缺陷。德国代表强调, 鉴于中非共和国境内的不稳定、暴力和对平民的持续袭击, 仍有许多工作要做。他补充说, 德国仍然相信制裁制度包括武器禁运, 是伴随该国政府走向稳定、和平与发展的一个重要因素。

在 7 月 28 日举行的第 8750 次会议上,¹¹⁰ 安理会一致通过了第 2536(2020)号决议, 将制裁措施和所有相关豁免延长至 2021 年 7 月 31 日, 并对武器禁运作了进一步修改。

法国、美国(也代表德国、爱沙尼亚和比利时)、联合王国和尼日尔代表在表决后发言, 欢迎决议获得一致通过。决议执笔国法国代表强调, 团结精神对于我们在执行和平协定、筹备 2020 年和 2021 年总统和立法选举以及抗击冠状病毒病疫情的时候向中非共和国提供支持至关重要。法国始终选择采取务实办法, 努力发挥建设性协调人的作用。他还解释说, 中非共和国代表团已率先建议安理会成员根据对该国安全局势的现实分析, 努力进一步有限地放宽武器禁运, 以满足该国安全部队的具体需要。

俄罗斯联邦代表注意到该决议的提案国法国所做的工作, 成功地获得了安理会所有成员的支持。他补充说, 这一成就的取得, 尤其是因为决定对班吉提出的进一步放松制裁制度的合理要求作出回应。他补充说, 决议规定的为满足中非共和国的需要供应榴弹发射器的简化程序是支持中非共和国人民的又一小步。尽管如此, 他回顾说, 中非共和国当局呼吁安理会全面解除武器禁运。在这方面, 他呼吁中非共和国

¹¹⁰ 见 S/PV.8750。

当局继续落实审查武器禁运的基准，以便安理会有充分理由在一年内取消武器禁运。

中国代表指出，中国对决议投了赞成票，同时表示，中国认为，中非共和国的政治和安全局势总体上正在改善，并赞扬中非共和国各方为执行武器禁运评估基准所作的努力。他还强调，中国支持中非共和国政府继续达到这些基准，支持安理会继续积极响应中非政府的合理要求，以尽早解除武器禁运。

美国(也代表德国、爱沙尼亚和比利时)、联合王国和多米尼加共和国的代表对放宽武器禁运表示关切，敦促中非共和国政府确保有效管理武器，防止武器扩散。具体而言，美国和联合王国代表表示关切的是，如果不对运入中非共和国的武器进行更好的管理和追踪，制裁制度的变化将大大增加火箭榴弹在中非共和国境内和更广泛区域扩散的风险。

美国(也代表德国、爱沙尼亚和比利时)、多米尼加共和国和联合王国的代表也表示支持安理会决定恢复每年一次延长对中非共和国的制裁制度，并补充说，这将使中非共和国当局有更多时间取得进展和执行基准。

案例 6 利比亚局势

5月19日，在题为“利比亚局势”的项目下举行公开视频会议上，¹¹¹ 安理会成员听取了秘书长代理特别代表兼联利支助团团长的通报，和关于利比亚的第 1970(2011)号决议所设委员会主席就委员会 2020年1月30日至5月19日期间的工作所作的报告。主席在发言中指出，执行制裁措施的主要责任在于会员国，委员会致力于促进这些措施的执行，并努力为促进利比亚的和平与稳定作出贡献。

中国代表指出，制裁应适当有效地使用，并始终服务于有关问题的政治解决。他强调，在当前情况下，应严格执行对利比亚的武器禁运，避免采取军事介入等任何加剧冲突的其他行动。越南代表重申了越南的立场，即制裁措施必须正确和适当地针对威胁利比亚

¹¹¹ 见 S/2020/421。

和平与安全的个人和实体，同时不对利比亚普通人民的生计产生负面影响，并敦促该国境内外所有各方加强对执行武器禁运的承诺和行动。同就武器禁运的执行问题，爱沙尼亚代表也强调，除非停止公然违反制裁制度和外部行为体的参与，否则利比亚就没有机会实现和平。利比亚代表呼吁有关国家，特别是那些对违反武器禁运而使用的武器负责的武器制造国或原产地国，向利比亚政府和制裁委员会提供证明最终用户的文件，并说明这些武器是如何落入那些颠覆法统和违反安全理事会决议的人手中的。

在11月19日举行的公开视频会议上，¹¹² 安理会成员听取了秘书长代理特别代表兼联利支助团团团长关于签署全国永久停火协议后利比亚局势的情况通报。代理特别代表报告说，军用货运航班和其他密集的货运飞机活动继续受到监测。他请安理会支持执行与武器禁运有关的各项决议。情况通报后，大多数安理会成员¹¹³ 呼吁所有国家充分遵守制裁制度，特别是武器禁运。在这方面，德国代表呼吁国际社会尊重利比亚人民停止一切战斗的愿望，包括全面遵守武器禁运，并强调必须立即从利比亚全面撤出所有外国军队、战斗人员和雇佣军。他还强调，全面遵守武器禁运仍是支持政治进程的关键。多米尼加共和国代表团除其他外，对不断违反武器禁运的行为深表关切，认为这些违反行为不断威胁利比亚人民的保护和福祉。俄罗斯联邦代表对有关继续违反武器禁运的报告表示关切，并补充说，武器供应和雇佣军的引入加剧了利比亚的冲突。他呼吁停止这种做法，特别是因为任何挑衅行为都可能破坏目前的停火。他补充说，自2011年以来继续流入利比亚的武器创造了可能将恐怖主义威胁扩散到整个非洲大陆的条件。圣文森特和格林纳丁斯代表敦促所有各方履行义务，严格遵守武器禁运，以免破坏利比亚的政治进程。南非代表欢迎第 1970(2011)号决议所设委员会努力确保武器禁运得到遵守，以减少助长进一步冲突的可能性。联合王国指出，如果国际社会成员继续公然藐视国际法，阻碍

¹¹² 见 S/2020/1129。

¹¹³ 联合王国、德国、印度尼西亚(同时代表越南)、比利时、突尼斯、中国、法国、南非、俄罗斯联邦和圣文森特和格林纳丁斯。

利比亚人民和联合国取得进展,安理会必须准备采取坚定行动,包括实施制裁。

案例 7

秘书长关于苏丹和南苏丹的报告

5月29日,安理会主席在题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目下举行公开视频会议上,¹¹⁴宣布根据安理会成员为应对 COVID-19 大流行的影响而商定的书面程序,¹¹⁵通过了第 2521(2020)号决议。对该决议的表决包括 3 票弃权。¹¹⁶在该决议中,安理会决定将对南苏丹的武器禁运和定向制裁延长至 2021 年 5 月 31 日。¹¹⁷

根据安理会成员为应对 COVID-19 大流行影响而商定的程序,¹¹⁸安理会成员以书面形式提交了对表决的说明。¹¹⁹美国代表团指出,延长制裁措施减少了武器流入非洲最致命的冲突国家之一,并鼓励进行重大改革,从而为南苏丹的和平繁荣创造了空间。美国代表团的声明还说,第 2521(2020)号决议确认南苏丹领导人为推进和平进程采取的积极步骤。美国代表团指出,南苏丹通往和平的道路上仍然存在挑战和风险,当地局势动荡不安,而在这一敏感的转折点取消制裁措施将会消除对前交战各方为避免使该国重新陷入广泛冲突而作努力的重要鼓励。尼日尔代表团解释说,对决议投赞成票的部分原因是决议第 4 段规定有可能进行审查以便早日取消制裁措施,而这是安理会的最终目标。在这方面,该国代表团重申全力支持南苏丹的和平进程,并希望看到和平成果得到进一步巩固,以便早日全面解除制裁。同样,圣文森特和格林纳丁斯代表指出,圣文森特和格林纳丁斯代表团投

票赞成第 2521(2020)号决议,因为该决议启动了制裁审查进程,同时向南苏丹领导人发出了积极的信息,即国际社会继续支持该国的国家建设努力。她还指出,圣文森特和格林纳丁斯代表团仍然坚持其原则立场,即应不断审查和修正制裁制度,并补充说,该代表团期待着今年晚些时候的制裁审查进程,希望这些制裁措施将得到放宽。越南代表承认,该决议承认南苏丹各方取得的成就,并为审查制裁特别是武器禁运制定了明确和具体的路线图,为指导安理会今后的工作提供了良好基础。此外,他表示越南希望该决议的通过将有助于南苏丹的长期和平与稳定。

对决议草案投弃权票的三个安理会成员不同意南苏丹局势需要实施制裁的观点。中国代表指出,考虑到南苏丹和平政治进程近期取得重大进展,该国安全局势也有很大改善,安理会本应发出积极信息,包括为解除制裁措施制定明确时间表。同样,俄罗斯联邦代表团解释说,拟议的决议案文没有反映现实的现实,因为南苏丹目前的局势呈现出通向稳定的可持续趋势。俄罗斯代表团指出,发挥关键作用的是区域调解人,而不是制裁,并补充说,在某个时候,武器禁运使该区域各国无法以自己的安全举措支持和平进程。此外俄罗斯代表团表示,令人非常失望的是,在南苏丹和埃塞俄比亚呼吁解除或至少放宽武器禁运的情况下,决议草案执笔者只提出在年底前审查武器禁运。该国代表团在这方面强调,对安理会制裁措施的审查不是一种让步,而是安理会所实施的限制的一个组成部分。此外,俄罗斯联邦代表团认为,根据南苏丹人权状况的动态来决定是否审查制裁是不恰当的。有人企图将该国的经济管理问题描绘成对南苏丹和平、稳定与安全的风险,并将其作为列名的依据,对此俄罗斯代表团表示担忧。

南非代表团指出,南苏丹领导人已承诺建设自己的国家,并要求安理会取消任何可能阻碍其实现目标的惩罚性措施。南非代表团进一步解释说,南非对延长制裁投了弃权票,因为它仍然相信,根据非洲联盟和政府间发展组织的评估,南苏丹的局势并不需要实施制裁。

¹¹⁴ 见 S/2020/462。

¹¹⁵ 关于 COVID-19 大流行期间制定的程序和工作方法的信息,见第二部分。

¹¹⁶ 决议草案获得 12 票赞成(比利时、多米尼加共和国、爱沙尼亚、法国、德国、印度尼西亚、尼日尔、圣文森特和格林纳丁斯、突尼斯、联合王国、美国和越南)和 3 票弃权(中国、俄罗斯联邦和南非)。另见 S/2020/469。

¹¹⁷ 第 2521(2020)号决议,第 3 和 11 段。

¹¹⁸ 见 S/2020/253。

¹¹⁹ 见 S/2020/469。

案例 8

索马里局势

11 月 12 日，安理会在题为“索马里局势”的项目下举行了第 8755 次会议，¹²⁰ 通过了第 2551(2020) 号决议，延长对索马里的制裁措施。对该决议的表决包括了 2 票弃权。¹²¹ 在决议通过后，一些安理会成员¹²² 和索马里代表对安理会未能达成协商一致意见表示遗憾。

美国代表指出，第 2551(2020) 号决议所含权威是联合国武器禁运的重要组成部分，安理会每个成员都承诺维护这一禁运，以确保索马里和更广泛区域的和平与稳定。联合王国代表表示，这一制裁制度是国际社会旨在帮助索马里建立长期安全与稳定以及应对青年党等恐怖组织所构成威胁的努力的核心组成部分。

¹²⁰ 见 S/PV.8775。

¹²¹ 决议草案获得 13 票赞成(比利时、多米尼加共和国、爱沙尼亚、法国、德国、印度尼西亚、尼日尔、圣文森特和格林纳丁斯、南非、突尼斯、联合王国、美国和越南)和 2 票弃权(中国和俄罗斯联邦)。

¹²² 俄罗斯联邦和联合王国。

俄罗斯联邦代表注意到应索马里的请求所作的修正，其目的是精简武器禁运。她表示希望，这些措施将有助于局势正常化，并减少主要来自青年党的恐怖主义威胁。中国代表表示遗憾的是，决议没有采纳中国的建议，即安理会应探讨评估解除武器禁运是否适当的基准。他还指出，尽管索马里的安全局势仍然充满挑战，但该国正处于国家重建的关键阶段，大选的筹备工作正在稳步进行，过渡计划的执行工作继续取得进展。他补充说，延长任务期限提供了一个机会，本应利用这个机会，根据实地的事态发展更新相关制裁措施，以帮助索马里建立更大的安全能力，为重建进程服务。相反，目前的禁运严重阻碍了索马里联邦政府加强安全能力的工作，第 2551(2020) 号决议未能对索马里联邦政府解除武器禁运的强烈愿望作出适当回应。

索马里代表强调必须为全面解除对索马里的制裁确定明确的基准，并欢迎序言部分第四段新增加的内容，即安理会计划不断审查制裁，以评估制裁的适当性，包括修改、确定可能的基准以及暂停或解除措施。此外，该代表欢迎第 2551(2020) 号决议第 35 段，其中安理会吁请秘书长在 2021 年对索马里的武器弹药管理方案进行技术评估，以确定全面解除武器禁运的基准。

四. 依据《宪章》第四十二条采取维护或恢复国际和平与安全的措施

第四十二条

安全理事会如认第四十一条所规定之办法为不足或已经证明为不足时，得采取必要之空海陆军行动，以维持或恢复国际和平及安全。此项行动得包括联合国会员国之空海陆军示威、封锁及其他军事举动。

说明

第四节论及安理会与《宪章》关于授权维持和平行动和多国部队使用武力以及各区域组织采取干预措施的第四十二条有关的惯例。¹²³

¹²³ 安理会授权区域组织使用武力事宜见第八部分。授权维持和平行动在执行维和行动的任务时使用武力情况见第十部分。

在本文件所述期间，安理会根据《宪章》关于维护或恢复国际和平与安全的第七章，授权在波斯尼亚和黑塞哥维那、中非共和国、刚果民主共和国、黎巴嫩、利比亚、马里、索马里、苏丹和南苏丹(包括阿卜耶伊和达尔富尔)的几个维持和平特派团和多国部队使用武力。¹²⁴

本节分为两个分节。A 分节概述安理会根据《宪章》第七章授权使用武力的决定。B 分节述及安理会与第四十二条有关的讨论。

¹²⁴ 关于维持和平行动授权任务的更多信息，见第十部分第一节。

A. 与第四十二条有关的决定

在本文件所述期间,安理会在其决定中没有明确提及《宪章》第四十二条。然而,安理会确实根据《宪章》第七章通过了几项决议,授权维持和平特派团和多国部队,包括区域组织部署的特派团和多国部队,在事关维持或恢复国际和平与安全时,采用“一切必要措施”或“一切必要手段”,或采取“一切必要行动”。

关于以往授权特派团、包括部分下文所述特派团使用武力的信息,见以往补编。关于每个外地特派团具体任务的进一步资料,见本补编第十部分。

2020年,安理会再次授权在多个局势和争端中使用武力。在非洲,关于中非共和国局势,安理会再次授权联合国中非共和国多层面综合稳定团根据自身能力,在部署区内使用“一切必要手段”执行任务,¹²⁵并授权法国部队使用“一切手段”向受到严重威胁的稳定团提供行动支持。¹²⁶

安理会按照过去处理刚果民主共和国局势的惯例,授权联合国组织刚果民主共和国稳定特派团采取“一切必要措施”执行任务。¹²⁷

关于违反武器禁运把武器和相关物资运入或运出利比亚的问题,安理会延长了最初由第2292(2016)号决议第4和8段给予会员国的授权,即会员国自己或通过区域组织采取行动,在对船只进行检查以及在进进行此类检查过程中没收物项时,采取“一切与特定情形相称的措施”,同时强调进行的检查应符合国际人道法和国际人权法,并且“不造成不当延误或不当妨碍航行自由”。¹²⁸此外,关于偷运移民进入利比亚领土、经由和从利比亚领土偷运移民的问题,安理会延长了第2240(2015)号决议第7至10段给予会员国的授权,即会员国自己或通过参与打击偷运移民和贩运人口行为的区域组织采取行动,在利比亚沿岸公

海对它们有合理理由怀疑正用于偷运移民或贩运人口的船只进行检查时,采取“一切与特定情形相称的措施”打击偷运移民者或贩运人口者,并扣押被证实用于开展此类活动的船只。¹²⁹安理会还重申第2240(2015)号决议第11段,其中澄清,使用武力的授权只适用于在利比亚沿岸公海上打击偷运移民者和贩运人口者的情况,不应影响会员国根据国际法享有的权利和承担的义务。¹³⁰

关于马里局势,安理会如往年一样授权联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)使用“一切必要手段”执行任务,¹³¹并授权法国部队也根据自身能力采取“一切必要手段”,在马里稳定团受到迫在眉睫的严重威胁时,应秘书长的请求进行干预,为稳定团提供支持,直至稳定团任务结束为止。¹³²此外,安理会还请马里稳定团以“积极、有力、灵活、敏捷的态势”执行任务。¹³³

关于索马里局势,安理会决定授权非洲联盟驻索马里特派团在全面信守各参与国根据国际人道法和国际人权法所承担的义务和充分尊重索马里的主权、领土完整、政治独立和统一的情况下,采取“一切必要措施”完成任务。¹³⁴此外,安理会还将第2500(2019)号决议第14段给予在索马里沿海与索马里当局合作打击海盗和海上武装抢劫行为的国家和区域组织的授权再延长12个月,索马里当局已就此事预先知会秘书长。¹³⁵

关于阿卜耶伊局势,安理会强调,第1990(2011)号决议第3段规定的联合国阿卜耶伊临时安全部队保护平民的任务包括采取“必要行动”,在平民人身随时可能遭受暴力威胁时对其进行保护,无论这种暴力来自何方,并为此着重指出,维和人员经授权可使用

¹²⁵ 第2552(2020)号决议,第30段。

¹²⁶ 同上,第52段。

¹²⁷ 第2556(2020)号决议,第27段。

¹²⁸ 第2526(2020)号决议,第1段。

¹²⁹ 第2546(2020)号决议,第2段。

¹³⁰ 同上。

¹³¹ 第2531(2020)号决议,第18段。

¹³² 同上,第41段。

¹³³ 同上,第21段。

¹³⁴ 第2520(2020)号决议,第10段。

¹³⁵ 第2554(2020)号决议,第14段。

“一切必要手段”，包括必要时使用武力，以保护遭受人身暴力威胁的平民。¹³⁶

关于达尔富尔局势，安理会决定将第 2495(2019)号决议所载非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的任务期限延长至 2020 年 12 月 31 日。¹³⁷

关于南苏丹局势，安理会重申授权联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)使用“一切必要手段”执行授权任务。¹³⁸ 安理会还决定，南苏丹特派团的任务将包括负责在朱巴及朱巴周围地区以及必要时在南苏丹其他地区提供安全环境，并授权南苏丹特派团使用一切必要手段，包括在必要时采取有力行动和积极进行巡逻，以便协助为安全和自由地出入朱巴和朱巴周围地区创造条件，包括保护进出朱巴城的途径以及城内的主要交通和运输线；保护机场，确保机场继续运行，并保护朱巴人民生计不可缺少的朱巴地区关键设施；迅速有效地抵御被确认准备袭击或参与袭击联合国平民保护点、其他联合国房地、联合国人员、国际和本国人道主义行为体或平民的任何行为体。¹³⁹ 安理会还强调，这一任务包括有权使用“一切必要手段”完成南苏丹特派团的授权任务，特别是保护平民，这些行动包括在特派团的能力和部署区范围内保卫平民保护点，包括酌情将无武器区扩展至南苏丹特派团平民保护点，消除对保护点的威胁，搜查试图进入保护点的个人，没收保护点内或试图进入保护点的人员持有的武器，将武装分子从平民保护点清除出去并禁止他们进入保护点。¹⁴⁰

在欧洲，关于波斯尼亚和黑塞哥维那局势，安理会再次授权会员国通过欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事行动(欧盟部队“木槿花”行动)和北大西洋公约组织(北约)的存在，采取“一切必要措施”，执行并确保遵守《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协

定》附件 1-A 和附件 2。¹⁴¹ 安理会还授权会员国应欧盟部队“木槿花”行动或北约的请求，采取“一切必要措施”，分别保卫欧盟部队“木槿花”行动或北约派驻人员；承认欧盟部队“木槿花”行动和北约均有权采取“一切必要措施”进行自卫，以免遭受攻击或攻击威胁。¹⁴²

在中东，关于黎巴嫩局势，安理会回顾，安理会授权联合国驻黎巴嫩临时部队在部队部署地区采取“一切必要行动”，确保行动区不被用于敌对活动；挫败任何用武力阻止其履行职责的企图；保护联合国人员、设施、装置和设备；确保联合国人员和人道主义工作者的安全和行动自由；对随时可能遭受人身暴力威胁的平民予以保护。¹⁴³

B. 与第四十二条有关的讨论

在本文件所述期间，安理会的会议或公开视频会议没有明确提及《宪章》第四十二条。不过，安理会继续讨论了与授权维持和平特派团在执行保护平民任务时使用武力有关的问题。在这方面，7 月 7 日，在题为“联合国维持和平行动”的项目下举行了一次高级别公开视频会议，重点讨论了和平行动与人权问题。¹⁴⁴ 俄罗斯联邦代表在会上强调，无论今后维持和平改革如何进行，这一进程的核心都应该是尊重东道国的主权、遵守《宪章》、坚持维持和平的基本原则：当事方同意、公正、除自卫和捍卫任务外不使用武力。同样，越南代表在谈到东道国的作用时强调，和平行动必须按照政治公正、各方同意、除自卫和捍卫任务外不使用武力等基本原则进行。他补充说，促进和保护人权的首要责任仍在东道国，因此和平行动应以上述原则为基础，在认识到当地社会的经济、社会和文化背景的条件下，以建设性方式支持东道国履行这些责任。巴西代表认为，在推进人权方面，除非万不得已，否则绝不能使用武力。他进一步强调，以保护人权为借口过度使用武力，可能损害维持和平特派团的

¹³⁶ 第 2550(2020)号决议，第 12 段。

¹³⁷ 第 2525(2020)号决议，第 1 段。另见第 2495(2019)号决议第 3 段、第 2429(2018)号决议第 15 和 48 段。

¹³⁸ 第 2514(2020)号决议，第 8 段。

¹³⁹ 同上，第 10 段。

¹⁴⁰ 同上，第 14 段。

¹⁴¹ 第 2549(2020)号决议，第 5 段。

¹⁴² 同上，第 6 段。

¹⁴³ 第 2539(2020)号决议，第 21 段。

¹⁴⁴ 见 S/2020/674。

公信力和合法性,破坏维持和平的基本原则。他指出,维持和平行动首先应充分利用和平措施,例如加强军民协调单位和人权部门内部的合作,以便与当地居民建立联系,收集信息,了解和应对社区的主要威胁和关切。印度代表团强调,参与和平行动的联合国人员

需要受到充分培训,并做好充分准备,根据任务和权限对侵犯人权行为作出适当反应。印度代表团强调,使用武力必须符合必要性和相称性原则,最重要的是,不得危及公正的基本原则。

五. 审议《宪章》第四十三至四十五条

第四十三条

一. 联合国各会员国为求对于维持国际和平及安全有所贡献起见,担任于安全理事会发令时,并依特别协定,供给为维持国际和平及安全所必需之军队、协助及便利,包括过境权。

二. 此项特别协定应规定军队之数目及种类,其准备程度及一般驻扎地点,以及所供便利及协助之性质。

三. 此项特别协定应以安全理事会之主动,尽速议订。此项协定应由安全理事会与会员国或由安全理事会与若干会员国之集团缔结之,并由签字国各依其宪法程序批准之。

第四十四条

安全理事会决定使用武力时,于要求非安全理事会会员国依第四十三条供给军队以履行其义务之前,如经该会员国请求,应请其遣派代表,参加安全理事会关于使用其军事部队之决议。

第四十五条

为使联合国能采取紧急军事办法起见,会员国应将其本国空军部队为国际共同执行行动随时供给调遣。此项部队之实力与准备之程度,及其共同行动之计划,应由安全理事会以军事参谋团之协助,在第四十三条所指之特别协定范围内决定之。

说明

《宪章》第四十三条规定,所有会员国有义务为维持国际和平与安全,依特别协定向安理会提供武装部队、协助及便利。将由安理会与会员国订立的此类协定,规定部队的数目及种类,其准备程度及驻扎地点,以及所供便利的性质。

然而,从未根据第四十三条达成所述协定。由于没有此类协定,故不存在适用第四十三条的惯例。联合国制定了切实可行的安排,在没有这种协定的情况下开展军事行动。因此,安理会授权维持和平部队(由秘书长指挥和控制,根据联合国与会员国订立的特别协定召集)以及国家或区域部队(由国家或区域指挥和控制)开展军事行动。各项维持和平行动及其任务详见本补编第十部分。

《宪章》第四十四和四十五条明确提及第四十三条,因此这些条款之间密切相关。与第四十三条的情况一样,不存在适用第四十四和四十五条的惯例。尽管如此,安理会通过其决定制定了一些惯例,根据这些惯例,(a) 呼吁会员国提供武装部队、援助和便利,包括过境权;(b) 与为联合国维持和平活动派遣部队的会员国协商;(c) 呼吁会员国在维持和平行动中提供军用航空资产。本部分第七节是关于第四十八条的。这一节也介绍了其中一些决定,因为这些决定涉及为执行安理会关于维持国际和平与安全的决定所需采取的行动。

在本文件所述期间,安理会在其决定中呼吁向非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)、联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)和联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)提供部队和其他军事援助,包括航空资产。虽然在本文件所述期间,安理会没有就第四十三和四十五条进行任何合宪问题讨论,但一些发言者在安理会会议上谈到,需要向维持和平行动提供更多部队和军事装备,以确保有效执行任务。2020年全年,安理会还作出决定,强调必须就与维持和平行动任务有关的问题与部队和警察派遣国进行协商,并举行会议和视频会议讨论这样做的重要性。下文概述 2020 年安理会有关会员国需要向维持

和平行动提供捐助、支持和协助的惯例(A 分节), 以及需要与部队和警察派遣国协商的惯例(B 分节)。

A. 会员国需要向维持和平行动提供捐助、支持和援助, 包括军事航空资产

2020 年, 安理会在决定或讨论中没有明确提及第四十三条或第四十五条, 但确实呼吁会员国向维持和平行动提供捐助、支持和援助。在 5 月 29 日通过的第 2520(2020)号决议中, 安理会再次呼吁新的捐助方通过为部队津贴、装备和技术援助提供额外资金, 为非索特派团提供支助。¹⁴⁵ 为加强特派团的作业能力, 填补所需资源缺口, 加强对特派团部队的保护, 以执行授权任务, 安理会还鼓励会员国支持非洲联盟调动所需资源和装备, 包括为此根据装备审查中提出的可落实建议向非索特派团信托基金提供不含限制条件的财政捐款。¹⁴⁶

在 6 月 29 日通过的第 2531(2020)号决议中, 安理会表示全力支持继续执行马里稳定团的调整计划, 并鼓励会员国为该计划做出贡献, 提供计划取得成功所需的能力, 特别是航空资产, 并进一步敦促会员国向马里稳定团提供具备适当能力的部队和警察以及装备, 包括适合具体行动环境的加强战斗力手段。¹⁴⁷ 安理会还注意到, 部署前未申明和秘书长未接受的本国限制条件对任务执行可能产生不利影响, 呼吁会员国以尽可能少的已申明限制条件向马里稳定团提供部队。¹⁴⁸ 安理会在 10 月 15 日的主席声明中再次呼吁会员国考虑向马里稳定团提供更多捐助, 从而更好地保护平民所需的关键资产、能力和部队。¹⁴⁹

安理会在 11 月 12 日第 2552(2020)号决议中重申, 对中非稳定团继续缺乏关键能力、需要填补差距、特别是在军用直升机方面的差距感到关切, 重申当前和今后的部队和警察派遣国必须为部队和警察提供适

足的能力、装备和部署前培训, 以加强中非稳定团有效运作的能力。¹⁵⁰

在本文件所述期间, 安理会在几次讨论中谈到向维持和平行动提供足够的部队和装备、包括军事航空资产的重要性。例如, 在 1 月 15 日题为“马里局势”的项目下举行的第 8703 次会议上,¹⁵¹ 主管和平行动副秘书长报告说, 马里稳定团加强了对马里中部地区的关注, 因此需要将航空资产、快速反应部队以及情报、监视和侦察资产等关键能力从加奥转移到莫普提。马里稳定团在没有额外资源的情况下, 不可能在马里中部执行额外的战略优先事项。试图这样做导致马里北部地区出现危险的缺口, 而在这些地区, 稳定团的存在是至关重要、迫切需要的。他指出, 获得所需能力是困难的。但他坚持认为, 这对于马里稳定团完成任务是必不可少的, 这是为进一步加强稳定团业绩所作努力的组成部分。在这方面, 他呼吁所有合作伙伴支持执行工作, 并帮助秘书处调动所需资源和能力, 确保马里稳定团继续胜任使命。美国代表强调, 必须确保马里稳定团获得高绩效的部队和警察特遣队。她对有关培训和能力不足、未申明限制条件、指挥官不愿承担风险或遵守命令的报告表示关切。她告诫说, 尤其在马里稳定团这样复杂和危险的特派团中, 这些挑战阻碍了特派团开展工作, 增加了维和人员和平民伤亡的风险, 并支持维持和平行动无效的说法。圣文森特和格林纳丁斯代表强调, 鉴于当地的条件, 特派团在北部面临挑战是可以理解的, 并补充说, 可以通过部署必要的航空资产来解决机动性挑战, 为行动提供便利。

在 6 月 4 日就联合国维持和平行动举行的公开视频会议上,¹⁵² 马里稳定团部队指挥官强调, 稳定团应有适当实施行动的手段或能力, 例如飞机和特种部队。他回顾说, 最近 5 月 19 日的部队组建会议是一个里程碑。他强调指出, 要充分实现调整概念, 马里稳定团仍需要更多的通用和武装直升机部队。他补充说, 稳定团必须获得必要资源, 以便改变基础设施,

¹⁴⁵ 第 2520(2020)号决议, 第 24(a)段。

¹⁴⁶ 同上, 第 15 段。

¹⁴⁷ 第 2531(2020)号决议, 第 23 和 44 段。

¹⁴⁸ 同上, 第 44 段。

¹⁴⁹ S/PRST/2020/10, 第五段。

¹⁵⁰ 第 2552 (2020)号决议, 第 35 段。

¹⁵¹ 见 S/PV.8703。

¹⁵² 见 S/2020/514。

增加空中业务。比利时代表表示支持马里稳定团根据与会员国分享的一般原则制定的部队调整计划。他听到有报告说,包括航空资产和情报能力在内的一些关键资产仍然缺乏。他指出,这些资产是调整计划取得成功的关键。德国代表指出,部队调整计划对于进一步提高马里稳定团的行动效率不可或缺,并回顾说,最近的部队组建会议表明,调整计划得到了大力支持,但需要为某些关键能力,特别是直升机,作出更多的承诺。美国代表也提到特派团的部队调整计划,强调该计划的成功取决于找到合适的部队派遣国,最近的部队组建会议是朝这一方向迈出的积极一步。她补充说,美国继续鼓励会员国承诺提供更多高度专业化的部队以及必要的战斗力强化手段,如直升机、医疗能力及情报、监视和侦察资产。

在6月11日举行的关于马里局势的高级别公开视频会议上,¹⁵³ 秘书长强调,马里稳定团的调整计划仍然是一个可行的建议,有助于提高行动的敏捷性、机动性和灵活性,并配备有针对性的部队和强化能力,其中最重要的是增加空中机动性。他感到鼓舞的是,部队派遣国在5月份马里稳定团部队组建会议上承诺向稳定团部署更多的专门能力。他强调,在日益严峻的安全环境中,迫切需要更多的航空资产,使稳定团能够继续确保执行任务。在这方面,他再次呼吁会员国在审议缴款和特派团预算时,根据其在“以行动促维和”框架下的承诺,支持调整计划。法国欧洲事务和外交部长指出,他请所有会员国支持调整计划,该计划应进一步提高稳定团的能力。爱沙尼亚国防部长强调,为了加强稳定团提供安全和保护当地居民的能力,稳定团调整计划应侧重于提高稳定团的机动性和灵活性。他补充说,还应加强稳定团的预警系统,以便更好地为保护平民和维和人员自身做好准备。他强调,部队派遣国有责任并要有意愿确保其部队获得适当的培训、装备和能力,以适应马里的行动环境,这是成功的关键。美国代表强调,安理会必须继续提高稳定团的效率和成效,支持部队指挥官的部队调整计划,提高整个稳定团的部队和警察素质。他赞扬部队指挥官努力通过制定调整计划最大限度地

提高部队能力,并呼吁拥有这些能力的会员国考虑向马里稳定团提供这些能力。

在9月14日就联合国维持和平行动举行的公开视频会议上,¹⁵⁴ 主管和平行动副秘书长报告说,已在四个大型多层面特派团开启重大的部队转型进程,改变特派团的态势和存在,从而加强战略灵活性和行动适应力。这一转型进程,以及将军警人员与文职人员的比较优势结合起来协调一致的全特派团办法,对于改善特派团在保护平民方面的业绩至关重要。他强调,如果没有会员国的持续支持,所有这一切都是不可能的。他敦促部队和警察派遣国继续作出认捐。他还强调,在适当时间、适当地点配备适当装备并掌握适当的专门知识,是很重要的。他补充说,特遣队所属装备是这方面的关键。关于马里稳定团,他感谢向稳定团作出专门能力承诺的会员国,并鼓励其他会员国也这样做。多米尼加共和国代表在评论特派团的业绩时强调,需要分享情报,减少基本装备方面的差距,从而提高安全性和工作人员绩效。爱沙尼亚代表说,爱沙尼亚期望继续加强全面业绩评估系统和部署前访问。他补充说,例如在马里,需要有越来越机动、灵活、有力的部队态势和更强大的预警系统,而要做到这一点,则须确保所部署的部队不仅有足够的训练和装备,而且有履行任务所需的能力。法国代表强调,为了取得良好的业绩,维持和平行动应能够适应实地的变化,这就需要发展快速部署营,就像在刚果民主共和国所做的那样,以便对紧张局势的加剧尽快作出反应。这还涉及改进设备、填补能力缺口、改进伤员后送程序以及调整实地部署,正如马里稳定团调整计划在中非共和国和马里所做的那样。美国代表说,美国认识到,特派团应具备必要的资源和能力,以便在复杂、脆弱的环境中充分执行授权任务。虽然强有力的培训和设备是必要的,但光靠它们还不足以提高业绩,还要有对使命的承诺作为支撑,有注重业绩和问责的文化作为持续动力。

B. 确认需要与部队和警察派遣国协商

在本文件所述期间,安理会通过了涉及需要就维持和平问题与部队和警察派遣国协商的四项决定。3

¹⁵³ 见 S/2020/541。

¹⁵⁴ 见 S/2020/911。

月 30 日，安理会通过关于联合国维持和平行动的第 2518(2020)号决议。在该决议中，安理会促请所有维和行动东道国迅速调查并有效起诉应对攻击联合国人员行为负责者，并向相关的部队和警察派遣国通报此类调查和起诉的进展情况。¹⁵⁵

安理会分别于 6 月 29 日和 12 月 18 日通过关于中东局势的第 2530(2020)和 2555(2020)号决议。安理会在这些决议中强调，安理会和部队派遣国必须能够获得关于联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)人员调动配置情况的报告和信息，并进一步强调这些信息有助于安理会对观察员部队作出评价、给予授权和进行审查，并有助于安理会与部队派遣国进行有效磋商。¹⁵⁶

安理会在 6 月 29 日通过的关于马里局势的第 2531(2020)号决议中，请秘书长确保部队派遣国在向马里部署部队前得到关于在不对称环境中减少部队伤亡的最新战术、技术和程序的充分信息。¹⁵⁷

安理会在 8 月 28 日通过的关于中东局势的第 2539(2020)号决议中，请秘书长与黎巴嫩、部队派遣国和安理会成员等各方充分、密切协商，就列有时间表和具体方式的详细计划进行讨论，并执行秘书长关于对联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)资源是否依然恰当以及改善联黎部队与联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处之间效率和成效的可选办法的评估报告中所提建议。¹⁵⁸

2020 年期间，安理会讨论中没有明确提及第四十四条。然而，按照近期惯例，在 5 月 15 日就题为“安全理事会主席的说明(S/2017/507)的执行情况”的项目举行的安理会工作方法公开视频会议上，¹⁵⁹一些与会

者¹⁶⁰谈到了安理会与部队和警察派遣国的合作与协商的问题。

此外，在题为“联合国维持和平行动”的项目下，继续讨论了就维持和平行动任务相关问题与部队和警察派遣国协商的重要性。在 7 月 7 日举行的重点讨论和平行动与人权问题的高级别公开视频会议上，¹⁶¹突尼斯代表团建议安理会成员考虑如何为和平行动调集更多财政资源和受过更好训练、技能更高的人员，确保改进人权部分的业绩，并指出，在这方面与部队和警察派遣国的合作很重要。阿根廷代表团认为，安理会成员继续与部队和警察派遣国进行讨论并定期举行会议是一个优先事项，并鼓励安理会继续努力，在各国和其他利益攸关方之间开展建设性、透明和包容各方的对话，以便继续为部署本组织人员的社会和国家作出最大努力。尼泊尔代表强调人权在联合国和平行动中的核心地位，并呼吁部队和警察派遣国、东道国、联合国和其他国际伙伴共同努力，确保在和平行动中保护和促进平民的人权。秘鲁代表团强调，部队派遣国需要掌握关于特定行动的期望、挑战和具体要求的最初和准确的信息。西班牙代表团强调，必须把力量集中到三个关键领域：第一，安理会，负责制定和通过任务；第二，部队和警察派遣国，负责适当培训和挑选将要部署的部队；第三，秘书处，拟订概念和制定政策，并根据吸取的经验教训定期审查这些概念和政策。

在随后于 9 月 14 日就题为“联合国维持和平行动”的项目举行的公开视频会议上，¹⁶²中国代表说，当务之急是加强维持和平行动中的伙伴关系，并强调，在这方面，安理会、秘书处、财政捐助方以及部队和警察派遣国需要加强沟通，通过现有机制进行深入讨论，如与部队和警察派遣国以及安理会维持和平工作组举行会议，以便为维持和平改革创造协同效应。俄罗斯联邦代表强调，与部队轮调有关的任何变动都应部队派遣国密切合作实施。她还指出，俄罗

¹⁵⁵ 第 2518(2020)号决议，第 3 段。

¹⁵⁶ 第 2530(2020)号决议，序言部分第十三段；第 2555(2020)号决议，序言部分第十三段。

¹⁵⁷ 第 2531(2020)号决议，第 46 段。

¹⁵⁸ 第 2539(2020)号决议，第 8 段。另见 S/2020/473。

¹⁵⁹ 见 S/2020/418。

¹⁶⁰ 安全理事会报告组织执行主任、越南(代表安全理事会 10 个当选理事国)、法国、阿根廷、巴西、塞浦路斯、埃及、危地马拉、摩洛哥、尼日利亚、菲律宾、斯洛伐克、土耳其和阿拉伯联合酋长国。

¹⁶¹ 见 S/2020/674。

¹⁶² 见 S/2020/911。

斯联邦认为极其重要的是,在审议有关延长任务期限的问题时,要考虑到东道国和部队派遣国的意见,并在编写关于维持和平特派团工作效力的评估报告的建议时与东道国和部队派遣国协商。她还强调,需要进一步改善安理会、部队和警察派遣国以及秘书处之间的三边合作,加强伙伴关系、合作和互信精神。

此外,在本文件所述期间,安理会成员和安理会会议和视频会议的其他与会者强调,安理会需要听取联阿安全部队¹⁶³和联黎部队¹⁶⁴的部队和警察派遣国的意见。关于联合国组织刚果民主共和国稳定特派

¹⁶³ 见 S/2020/351(中国和越南)。

¹⁶⁴ 关于对 S/2020/844 所载决议草案的投票解释,见 S/2020/857(中国和印度尼西亚)。

团(联刚稳定团),在12月7日举行的第8778次会议上,¹⁶⁵法国代表指出,部队派遣国和秘书处之间正在进行讨论,预计这将有助于迅速颁布安理会作出的决定。印度尼西亚代表强调,刚果民主共和国面临的多方面挑战要求所有利益攸关方密切合作。她补充说,印度尼西亚继续呼吁与邻国和区域组织以及联刚稳定团的部队和警察派遣国进行更积极的协商。俄罗斯联邦代表说,关于联刚稳定团、包括干预旅配置的任何决定,都应顾及实地局势,并透彻考虑金沙萨和部队派遣国的优先事项。同样,中国代表强调,联刚稳定团及其干预旅的任何改革计划都应与部队和警察派遣国充分沟通,并稳步推进。

¹⁶⁵ 见 S/PV.8778。

六. 军事参谋团依据《宪章》第四十六和四十七条发挥的作用和组成情况

第四十六条

武力使用之计划应由安全理事会以军事参谋团之协助决定之。

第四十七条

一. 兹设立军事参谋团,以便对于安全理事会维持国际和平及安全之军事需要问题,对于受该会所支配军队之使用及统率问题,对于军备之管制及可能之军缩问题,向该会贡献意见并予以协助。

二. 军事参谋团应由安全理事会各常任理事国之参谋总长或其代表组织之。联合国任何会员国在该团未有常任代表者,如于该团责任之履行在效率上必需该国参加其工作时,应由该团邀请参加。

三. 军事参谋团在安全理事会权力之下,对于受该会所支配之任何军队,负战略上之指挥责任;关于该项军队之统率问题,应待以后处理。

4. 军事参谋团,经安全理事会之授权,并与区域内有关机关商议后、得设立区域分团。

说明

第六节述及安理会根据《宪章》关于军事参谋团的第四十六条和第四十七条实行的惯例,包括安理会对军事参谋团在武力使用的计划方面以及就维持国际和平与安全的军事需要问题向安理会贡献意见并予以协助方面所起的作用的审议情况。

在本文件所述期间,安理会的任何决定均未明确提到第四十六和四十七条。安理会的任何讨论也没有提到第四十六条和第四十七条。

按照惯例,在本文件所述期间印发的、安理会提交大会的年度报告述及了军事参谋团的活动。¹⁶⁶

¹⁶⁶ 见 A/75/2, 第四部分。

七. 会员国依据《宪章》第四十八条必须采取的行动

第四十八条

一. 执行安全理事会为维持国际和平及安全之决议所必要之行动,应由联合国全体会员国或由若干会员国担任之,一依安全理事会之决定。

二. 此项决议应由联合国会员国以其直接行动及经其加入为会员之有关国际机关之行动履行之。

说明

第七节述及与《宪章》第四十八条有关的安理会惯例，该条涉及由全体会员国或由若干会员国履行安理会维持国际和平与安全的决定的义务。根据第四十八条第二项的规定，会员国应直接、或通过其为成员国的国际组织来执行这些决定。本节侧重于第四十八条规定的会员国的义务的类型以及安理会指定的执行或遵守所通过决定的义务承担者的范围。

虽然第四十八条涉及的是要求会员国执行安理会所决定的行动，但在 2020 年期间，如同在前几个期间一样，安理会发出的某些吁请的对象也是“行为体”或“当事方”，由此凸显安理会所处理的许多当代冲突所具有的国家内部和日益复杂的性质。安理会提出采取行动的请求时，也针对“区域和次区域组织”提出，这表明此类实体在处理安理会所处理的争端和局势方面的重要性。本《补编》第八部分提供了关于区域安排参与维护国际和平与安全的补充资料。

在本文件所述期间，安理会在其决定中没有明确援引第四十八条。不过，安理会在通过的决议和发表的主席声明中强调，会员国和其他有关实体有义务遵守在《宪章》第七章下、根据第四十八条采取的相关措施。本节分为两个分节。A 分节述及安理会要求会员国采取与第四十一条规定的措施有关的行动的各项决定。B 分节述及安理会要求会员国采取与第四十二条规定的措施有关的行动的各项决定。在 2020 年期间，安理会收到的来文中未提及第四十八条，也没有举行有关该条的解释或适用的讨论。

A. 安理会要求会员国采取与《宪章》第四十一条规定的措施有关的行动的各项决定

2020 年，就根据第四十一条采取的措施，安理会通过了多项决定。关于根据该条采取的司法措施，安理会继续敦促所有国家，特别是逃犯涉嫌在逃的国家，向刑事法庭余留事项国际处理机制提供一切必要的援助，特别是尽快速捕并移交卢旺达问题国际刑事法庭所起诉的所有其余逃犯。¹⁶⁷ 安理会关切地注意到余留机制在安置无罪释放人员和被判有罪后已服

¹⁶⁷ 第 2529(2020)号决议，第 3 段。

满刑期人员方面面临问题，强调必须为这些问题找到迅速和持久的解决办法，包括作为和解进程的一部分，就此再次促请所有国家与余留机制合作并提供一切必要协助。¹⁶⁸ 安理会还吁请波斯尼亚和黑塞哥维那境内所有当局与该机制充分合作。¹⁶⁹

关于根据第四十一条通过的有关制裁的决定，安理会经常要求所有会员国或所有国家以及区域组织执行具体措施，或强调它们这样做的重要性。安理会请这些措施所具体针对的国家采取必要的行动。

关于中非共和国局势，安理会敦促所有方面和所有会员国以及区域和次区域组织确保与中非共和国问题专家小组的合作及其成员的安全。¹⁷⁰ 安理会敦促所有会员国和联合国所有相关机构确保专家小组享有不受阻碍的通行便利，特别是接触人员、查阅文件和进出场地，以便专家小组执行任务，回顾联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)与专家小组交流信息的裨益。¹⁷¹ 安理会还请中非共和国当局分别迟于 2020 年 6 月 30 日和 2021 年 6 月 15 日向关于中非共和国的第 2127(2013)号决议所设委员会提出报告，说明在安全部门改革、解除武装、复员、并在武器和弹药的管理方面所取得的进展。¹⁷² 安理会回顾指出，所有会员国应继续采取必要措施，防止直接或间接向中非共和国供应、出售或转让各类军火和有关物资。¹⁷³

关于朝鲜民主主义人民共和国的局势，安理会敦促所有国家、联合国有关机构和其他有关各方与第 1718(2006)号决议所设委员会和第 1874(2009)号决议

¹⁶⁸ 同上，第 4 段。

¹⁶⁹ 第 2549(2020)号决议，第 1 段。

¹⁷⁰ 第 2507(2020)号决议，第 9 段；以及第 2536(2020)号决议，第 9 段。

¹⁷¹ 第 2507(2020)号决议，第 10 段；以及第 2536(2020)号决议，第 10 段。

¹⁷² 第 2507(2020)号决议，第 12 段；以及第 2536(2020)号决议，第 12 段。

¹⁷³ 第 2507(2020)号决议，第 1 段；以及第 2536(2020)号决议，第 1 段。

所设专家小组充分合作,特别是提供自己所掌握的关于执行有关决议所定措施的任何信息。¹⁷⁴

关于刚果民主共和国的局势,安理会呼吁加强所有国家特别是区域各国、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)和第 1533(2004)号决议所设刚果民主共和国问题专家组,鼓励各方和各国确保各自管辖或控制下的个人和实体与专家组合作,再次要求各方和各国确保专家组成员及其支助人员的安全以及不受阻碍的随时通行便利,特别是在专家组认为执行任务所需时接触人员、查阅文件和进入场地。¹⁷⁵

关于黎巴嫩局势,安理会回顾第 1701(2006)号决议第 15 段,其中规定所有国家均应采取必要措施,防止由其国民,或从其境内,或使用悬挂其国旗的船只或飞机向黎巴嫩境内的任何实体或个人出售或供应军火和有关物资,但黎巴嫩政府或联合国驻黎巴嫩临时部队授权的实体或个人除外。¹⁷⁶

关于利比亚局势,在武器禁运方面,安理会呼吁所有会员国确保全面遵守武器禁运。¹⁷⁷安理会还呼吁民族团结政府在行使监督权后,立即改进武器禁运的执行工作。¹⁷⁸关于其他制裁措施,安理会促请会员国,特别是被指认个人和实体所在的会员国以及疑似存在根据措施冻结的被指认个人和实体资产的会员国,向第 1970(2011)号决议所设委员会报告为切实执行针对制裁名单上所有个人的旅行禁令和资产冻结措施而采取的行动。¹⁷⁹安理会还敦促所有国家、联合国相关机构(包括联合国利比亚支助团(联利支助团))和其他有关各方与委员会和利比亚问题专家小组充分合作,尤其是提供其掌握的关于有关决议所定措施执行情况的信息,尤其是不遵守决议的事件。安理会呼吁联利支助团和民族团结政府在利比亚境

内的调查工作,包括分享信息、便利过境和准予使用武器储存设施。¹⁸⁰安理会还促请所有各方和所有国家确保专家小组成员的安全,并促请所有各方和所有国家,包括利比亚及该区域各国,让小组成员随时通行无阻,特别是能够接触小组认为与执行其任务相关的人员和文件以及进入有关场地。¹⁸¹

关于索马里局势,安理会吁请索马里联邦政府继续与索马里金融当局、私营部门金融机构和国际社会合作,查明、评估和减轻洗钱和资助恐怖主义的风险,改善合规情况,加强监督和执法,并请索马里联邦政府,联合国毒品和犯罪问题办公室和索马里问题专家小组继续交换有关青年党财政情况的信息,继续与利益攸关方合作制定扰乱青年党财政和防止其不当利用合法金融系统的计划。¹⁸²安理会还请索马里联邦政府加强与其他会员国和国际伙伴的合作与协调,以防止和打击资助恐怖主义行为,并提交关于在这方面采取的具体行动的最新情况。¹⁸³安理会重申,所有国家应执行全面彻底的禁运,禁止向索马里运送武器和军事装备,包括禁止为一切获取和运送武器和军事装备活动提供资金,禁止直接或间接提供技术咨询、财政和其他援助及与军事活动有关的培训,直至安理会另行作出决定。¹⁸⁴安理会注意到青年党实施的简易爆炸装置攻击有所增加,进一步决定,如果有足够证据表明该决议附件 C 所列物项将用于或非常有可能用于在索马里制造简易爆炸装置,所有国家应防止所涉物项从本国领土或由境外本国国民或使用悬挂本国国旗的船只或飞机直接或间接向索马里出售、供应或转让。¹⁸⁵安理会再次请会员国协助专家小组进行调查,并请索马里联邦政府、联邦成员州和合作伙伴与专家小组分享有关青年党活动的信息,特别是在列名标准范围内的活动。¹⁸⁶关于反海盗措施,安理

¹⁷⁴ 第 2515(2020)号决议,第 5 段。

¹⁷⁵ 第 2556(2020)号决议,第 39 段。

¹⁷⁶ 第 2539(2020)号决议,第 20 段。

¹⁷⁷ 第 2509(2020)号决议第 6 段、第 2510(2020)号决议第 10 段和第 2542(2020)号决议序言部分倒数第二段和第 7 段。

¹⁷⁸ 第 2509(2020)号决议,第 7 段。

¹⁷⁹ 同上,第 8 段。

¹⁸⁰ 同上,第 13 段。

¹⁸¹ 同上,第 14 段。

¹⁸² 第 2551(2020)号决议,第 1 段。

¹⁸³ 同上,第 2 段。

¹⁸⁴ 同上,第 6 段。

¹⁸⁵ 同上,第 26 段。

¹⁸⁶ 同上,第 20 段。

会呼吁索马里当局尽一切努力，将那些利用索马里领土策划、协助或实施海盗和海上武装抢劫犯罪行为的人绳之以法，并呼吁所有国家根据其现行国内法采取适当行动，或制定立法程序，以防止非法资助海盗行为及其收益的洗钱活动。¹⁸⁷ 安理会还呼吁所有国家与专家小组充分合作，包括分享有关可能违反武器禁运或全面禁止从索马里出口木炭要求的信息。¹⁸⁸ 安理会再次呼吁有能力的国家和区域组织参加打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为的斗争，特别是部署海军舰艇、武器和军用飞机，并为反海盗部队提供基地和后勤支助。¹⁸⁹

关于南苏丹局势，安理会敦促所有各方和所有会员国，有一次强调是属于南苏丹邻国的会员国，敦促所有各方和所有会员国以及国际、区域和次区域组织确保同南苏丹问题专家小组合作，又敦促所有有关会员国确保专家小组成员的安全和不受阻碍的通行，尤其是确保他们为执行专家小组的任务不受阻碍地接触有关的人、文件和地点。¹⁹⁰ 关于武器禁运，安理会特别指出，违反该决议所载措施的军火货运有可能助长冲突、导致进一步的不稳定，强烈敦促所有会员国采取紧急行动，在本国境内查找和防止此类货运。¹⁹¹ 安理会还吁请所有会员国，特别是南苏丹的邻国，根据本国当局和立法，并依照国际法，在有关国家掌握的情报提供合理理由认为货物中含有禁止供应、销售或转让的物项时，检查在其境内、包括在海港和机场运往南苏丹的所有货物，并决定所有会员国一经发现即应扣押和处置这些物品。¹⁹²

关于也门局势，安理会回顾第 2216(2015)号决议第 14 段的规定，呼吁所有会员国和其他行为体遵守该段规定的定向武器禁运。¹⁹³ 安理会还敦促所有各

方和所有会员国以及国际、区域和次区域组织确保同也门问题专家小组合作，又敦促所有有关会员国确保专家小组成员的安全和不受阻碍的通行，尤其是确保他们不受阻碍地接触有关的人、文件和地点。¹⁹⁴

关于根据第 41 条为防止和制止资助恐怖主义行为而采取的措施，安理会严重关切地注意到，恐怖分子和恐怖团体，包括在非洲的恐怖分子和恐怖团体，通过各种手段筹集、转移和转移资金，并回顾所有会员国在这方面的相关义务，包括第 1373(2001)号和第 2178(2014)号决议中的承诺。¹⁹⁵ 安理会还继续鼓励所有会员国更积极地向委员会提交符合第 2368(2017)号决议第 2 段所载列名标准的个人、团体、企业和实体的列名请求，并提交该决议第 85 段规定的更多识别信息和其他信息。¹⁹⁶

B. 安理会要求会员国采取与《宪章》第四十二条规定的措施有关的行动的各项决定

在本文件所述期间，安理会敦促、促请和要求一个特定会员国、一组指定会员国、所有会员国和所有各方就根据《宪章》第四十二条采取的措施开展行动。

关于阿卜耶伊局势，安理会促请所有会员国，特别是苏丹和南苏丹，允许联阿安全部队所有人员以及公务专用的设备、给养、用品和其他物资，包括车辆、飞机和零配件，能够自由、不受阻碍和快速进出阿卜耶伊和在整个非军事化边界安全区通行。¹⁹⁷ 安理会对苏丹和南苏丹政府继续阻挠特派团全面执行任务感到失望，要求两国全力支持联阿安全部队部署人员，包括在不影响其国籍的情况下迅速发放签证。¹⁹⁸ 安理会还敦促两国政府为联阿安全部队在任务区、包括阿同尼机场的驻扎安排提供便利，并提供必要的飞行许可，呼吁所有各方充分履行部队地位协定规定的义务。¹⁹⁹

¹⁸⁷ 第 2554(2020)号决议，第 7 和 17 段。

¹⁸⁸ 同上，第 10 段。

¹⁸⁹ 同上，第 12 段。

¹⁹⁰ 第 2514(2020)号决议，第 24 段；第 2521(2020)号决议，第 20 段。

¹⁹¹ 第 2521(2020)号决议，第 7 段。

¹⁹² 同上，第 8 和 9 段。

¹⁹³ 第 2511(2020)号决议，序言部分第十二段。

¹⁹⁴ 同上，第 10 段。

¹⁹⁵ S/PRST/2020/5，第 15 段。详见第三.A 节。

¹⁹⁶ 第 2560(2020)号决议，第 1 段。

¹⁹⁷ 第 2550(2020)号决议，第 21 段。

¹⁹⁸ 同上，第 7 段。

¹⁹⁹ 同上，第 8 段。

关于中非共和国局势,安理会敦促该国所有各方与中非稳定团的部署和活动全面合作,确保中非稳定团的安全保障和行动自由,确保它在中非共和国领土各地不受阻碍地随时通行,以便能全面完成任务。²⁰⁰安理会还促请会员国、特别是该区域的会员国,确保所有人员以及中非稳定团专用的公务装备、储备物、用品和其他物资,能够自由、不受阻碍地快速进出中非共和国。²⁰¹

关于刚果民主共和国局势,安理会再次呼吁所有各方与联刚稳定团充分合作,继续致力于全面、客观地执行稳定团的任务,并鼓励所有各方共同努力,加强联刚稳定团人员的安全保障。²⁰²

就黎巴嫩局势而言,安理会促请所有各方切实停止敌对行动,防止任何侵犯蓝线行为,尊重整个蓝线并与联合国和联黎部队充分合作。²⁰³敦促所有各方确保联黎部队按照任务规定和接战规则所享有的在其所有行动中的行动自由和在蓝线全线各段的通行得到充分尊重且不受阻碍。²⁰⁴安理会还促请黎巴嫩政府便利联黎部队迅速、全面地出入它要求进入的场地,包括蓝线以北与发现有穿越蓝线的隧道有关的所有地点,联黎部队报告隧道违反第 1701(2006)号决议。²⁰⁵安理会进一步促请所有国家充分支持和尊重在蓝线与利塔尼河之间建立除黎巴嫩政府和联黎部队武装人员、资产和武器外无任何其他武装人员、资产和武器的地区。²⁰⁶安理会还敦促以色列政府与联黎部队协调,加速从盖杰尔北部撤军而不再拖延。²⁰⁷

关于马里局势,安理会促请会员国特别是区域内会员国确保联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)所有人员以及马里稳定团公务专用的装备、储备物、用品和其他物资能够自由、不受阻碍地快速进出马里,以便以符合成本效益的方式及时运送马里稳定团的后勤物资。²⁰⁸安理会还敦促马里所有各方与秘书长特别代表和马里稳定团充分合作执行《马里和平与和解协议》,确保马里稳定团人员的安全保障和通行自由,确保他们随时可在马里全境不受阻碍地通行。²⁰⁹

安理会再次促请有能力的国家和区域组织参与打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为,部署海军舰船、军火和军用飞机,为反海盗部队提供基地和后勤支持,并扣押和处置被用来或有充分理由怀疑被用来在索马里沿海从事海盗和海上武装抢劫行为的船舶、舰艇、军火和其他相关装备。²¹⁰

关于南苏丹局势,安理会要求所有相关行为体,特别是南苏丹政府、南苏丹人民国防军、南苏丹国家警察局、国家安全局、苏丹人民解放军反对派和救国阵线,停止对联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的一切阻挠。²¹¹安理会还要求南苏丹政府遵守南苏丹政府与联合国之间的部队地位协定规定的义务,立即停止阻碍南苏丹特派团执行任务的做法。²¹²安理会呼吁南苏丹政府采取行动,制止任何阻碍南苏丹特派团的敌对行动或其他行动,并追究责任人的责任,并根据部队地位协定,保证南苏丹特派团不受阻碍地察看联合国房地。²¹³

²⁰⁰ 第 2552(2020)号决议,第 47 段。

²⁰¹ 同上,第 48 段。

²⁰² 第 2556(2020)号决议,序言部分第十七段。

²⁰³ 第 2539(2020)号决议,第 11 段。

²⁰⁴ 同上,第 14 和 15 段。

²⁰⁵ 同上,第 15 段。

²⁰⁶ 同上,第 19 段。

²⁰⁷ 同上,第 18 段。

²⁰⁸ 第 2531(2020)号决议,第 50 段。

²⁰⁹ 同上,第 7 段。

²¹⁰ 第 2554(2020)号决议,第 12 段。

²¹¹ 第 2514(2020)号决议,序言部分第十八段。

²¹² 同上,第 2 段。

²¹³ 同上,第 2 和 12 段。

八. 按照《宪章》第四十九条彼此协助

第四十九条

联合国会员国应通力合作，彼此协助，以执行安全理事会所决定之办法。

说明

第八节述及安理会有关《宪章》第四十九条的惯例，涉及会员国在执行安理会决定的措施时彼此间的协助。

在本文件所述期间，安理会在其决定中没有明确援引第四十九条。然而，在其 2020 年的决定中，安理会促请会员国彼此合作或协助具体国家执行根据《宪章》第七章采取的措施。本节分为两个分节。A 分节述及安理会敦促会员国就第四十一条规定的措施进行合作的决定。B 分节述及安理会要求就第四十二条规定的措施相互协助。

2020 年，与前几个期间一样，在有关解释或适用《宪章》第四十九条方面，安理会没有进行任何合宪问题讨论。安理会收到的来文中没有提及第四十九条。

A. 安全理事会要求彼此协助以执行根据《宪章》第四十一条采取的措施的决定

在本文件所述期间，安理会促请会员国在执行具体制裁措施方面加强合作。安理会呼吁有关方面(从个别会员国(特别是有关国家和邻国)到“所有会员国”以及区域和次区域组织不等)彼此协助。要求会员国协助的类型差异很大，从要求分享信息、要求提供技术援助，到要求合作开展各种检查。

例如，关于刚果民主共和国的局势，安理会呼吁所有国家、特别是该区域各国与联合国组织刚果民主共和国稳定特派团和第 1533(2004)号决议所设刚果民主共和国问题专家组之间加强合作。²¹⁴

关于利比亚局势，安理会呼吁民族团结政府改进武器禁运的执行工作，并呼吁所有会员国在这些工作

²¹⁴ 第 2556(2020)号决议，第 39 段。

中开展合作。²¹⁵ 安理会还呼吁民族团结政府加强与其他国家的合作和信息共享，通报为防止关于利比亚的第 1970(2011)号决议所设委员会指认的所有人员入境或过境其领土而采取的措施。²¹⁶

关于索马里局势，安理会请索马里联邦政府加强与其他会员国，特别是该区域其他会员国以及国际伙伴的合作与协调，以防止和打击资助恐怖主义行为，包括遵守第 1373(2001)号决议、第 2178(2014)号决议、第 2462(2019)号决议以及相关国内法和国际法。²¹⁷

关于南苏丹局势，安理会决定，所有会员国应开展合作，努力扣押和处置第 2428(2018)号决议第 4 段禁止供应、出售或转让的物项。²¹⁸

关于根据第四十一条采取的司法措施，安理会敦促各国，特别是逃犯疑似藏身的国家，加强它们与刑事法庭余留事项国际处理机制的合作，并向其提供一切必要援助，尤其是在尽快速捕和移交卢旺达问题国际刑事法庭起诉的所有剩余逃犯方面。²¹⁹

B. 安全理事会要求彼此协助以执行根据《宪章》第四十二条采取的措施的决定

在本文件所述期间，安理会还通过了几项决议，其中安理会请会员国合作执行《宪章》第四十二条规定的授权使用武力的措施。在这方面要求协助的类型包括分享信息、威慑各种犯罪行为方面的能力建设以及会员国之间为威慑此类行为而进行的协调。

例如，关于黎巴嫩局势，安理会继续促请会员国向黎巴嫩武装部队提供所需援助，使其能够根据第 1701(2006)号决议履行职责。²²⁰

²¹⁵ 第 2509(2020)号决议，第 7 段。

²¹⁶ 同上，第 9 段。

²¹⁷ 第 2551(2020)号决议，第 2 段。

²¹⁸ 第 2521(2020)号决议，第 9 段。

²¹⁹ 第 2529(2020)号决议，第 3 段。

²²⁰ 第 2539(2020)号决议，序言部分倒数第二段。

关于利比亚局势和移民问题,安理会重申以往决议中的呼吁,要求“所有相关船旗国”开展合作,努力检查涉嫌用于从利比亚偷运移民或贩运人口的船只。²²¹ 安理会还重申以往决议,促请会员国自己或通过区域组织、包括通过欧洲联盟采取行动,与利比亚民族团结政府合作并相互开展合作,包括分享信息,协助利比亚建立能力,以保障边界安全,防止、调查和起诉通过其领土和领海偷运移民和贩运人口的行为。²²²

²²¹ 第 2546(2020)号决议,第 2 段。另见第 2240(2015)号决议,第 9 段。

²²² 第 2546(2020)号决议,第 2 段。另见第 2240(2015)号决议,第 2 和 3 段;第 2312(2016)号决议,第 2 和 3 段;和第 2380(2017)号决议,第 2 和第 3 段。

关于索马里局势以及打击和制止索马里沿海海盗和武装抢劫行为的努力,安理会鼓励会员国继续与索马里当局合作,打击海盗和海上武装抢劫行为,但不妨碍任何国家的船舶行使公海自由或其他航行权利和自由,并呼吁会员国协助索马里加强其海事能力。²²³ 安理会还确认会员国、国际和区域组织以及其他相关伙伴需为执行反海盗法交流证据和信息,以确保有效逮捕、起诉海盗嫌疑人 and 监禁已定罪海盗以及海盗犯罪网络中的关键人物。²²⁴

²²³ 第 2554(2020)号决议,第 3 和 7 段。

²²⁴ 同上,第 10 段。

九. 《宪章》第五十条所述性质的特殊经济问题

第五十条

安全理事会对于任何国家采取防止或执行办法时,其他国家,不论其是否为联合国会员国,遇有因此项办法之执行而引起之特殊经济问题者,应有权与安全理事会会商解决此项问题。

说明

第九节述及安理会有关《宪章》第五十条的惯例,该条涉及各国与安理会协商以解决实施安理会实行的制裁等预防性或强制性措施所产生的经济问题的权利。

在本文件所述期间,安理会继续采取定向而不是全面经济制裁的做法,从而最大限度地减少对第三国的意外不利影响。²²⁵ 安理会授权的制裁委员会都没有收到根据《宪章》第五十条提出的正式援助请求。

在本文件所述期间,安理会的任何决定均未明确援引第五十条。另外,在安理会的任何会议上,都没有明确提及《宪章》第五十条;安理会审议期间也没有就该条的适用或解释进行任何实质性讨论。

²²⁵ 关于制裁措施,详见第三节。

十. 依据《宪章》第五十一条拥有的单独或集体自卫的权利

第五十一条

联合国任何会员国受武力攻击时,在安全理事会采取必要办法,以维持国际和平及安全以前,本宪章不得认为禁止行使单独或集体自卫之自然权利。会员国因行使此项自卫权而采取之办法,应向安全理事会报告,此项办法于任何方面不得影响该会按照本宪章随时采取其所认为必要行动之权责,以维持或恢复国际和平及安全。

说明

第十节述及安理会与《宪章》第五十一条有关的惯例,该条规定会员国受武力攻击时“单独或集体自卫之自然权利”。本节分为两个分节。A 分节述及安理会与第五十一条的解释和适用有关的讨论,B 分节述及安理会收到的来文中提及第五十一条和自卫权的情况。在本文件所述期间,安理会的决定中没有提及《宪章》第五十一条或自卫权。

A. 与第五十一条有关的讨论

2020 年,安理会审议期间有十次明确援引《宪章》第五十一条。²²⁶ 其中六次是在 1 月 9 日题为“维护国际和平与安全”的项目下举行的高级别公开辩论中提到的(见案例 9)。²²⁷ 此外,在安理会涉及其议程上广泛的专题项目和具体国家和区域项目的多次会议上,讨论了自卫权。

关于专题项目的讨论

2 月 5 日,安理会就题为“小型武器”的项目 228 举行第 8713 次会议,俄罗斯联邦代表警告说,秘书长关于小型武器和轻武器的报告中几个有争议的问题,特别是关于扩大联合国常规武器登记册的职权范围以包括第八类小型武器和轻武器的想法。²²⁸ 在就第八类作出决定时,俄国代表回顾了他认为将登记册用于非预期目的的不良先例,即界定武器禁运的范围。他说,实际上,这将大大限制制裁国家行使《宪章》第五十一条所载的自卫权、甚至至于开展执法活动的的能力。在同次会议上,越南代表表示支持防止和打击小武器和轻武器非法贸易的国际努力,但强调这种努力应以国际法和《宪章》为基础,包括充分尊重各国主权和领土完整以及不干涉他国内政,而且不对会员国的正当自卫权利产生不利影响。

在 5 月 15 日的公开视频会议上,安理会成员就题为“安全理事会主席的说明(S/2017/507)的执行情况”的项目讨论了安理会的工作方法。²²⁹ 墨西哥代表团重申,在向安理会提交援引《宪章》第五十一条所述自卫权的报告时,需要提高透明度。墨西哥代表团还强调,向安理会通报此类行动是一项义务;再则,了解情况,特别是了解使用武力的情况,符合全体会

²²⁶ 见 S/PV.8699 (美国、阿拉伯叙利亚共和国、列支敦士登、伊朗伊斯兰共和国和墨西哥); S/PV.8699 (Resumption 2) (奥地利); S/PV.8706 (Resumption 1) (列支敦士登); S/PV.8713 (俄罗斯联邦); S/PV.8738 (阿拉伯叙利亚共和国); 和 S/2020/418 (墨西哥)。

²²⁷ 见 S/PV.8699。会议于 1 月 10 日(S/PV.8699(Resumption 1)) 和 1 月 13 日(S/PV.8699(Resumption 2))复会。

²²⁸ 见 S/PV.8713。另见 S/2019/1011。

²²⁹ 见 S/2020/418。

员国的利益。墨西哥代表团回顾,墨西哥已正式向联合国宪章和加强联合国作用特别委员会提交了一份提案,供其审议这一事项。然而,这并不能取代安理会提高透明度和效力的必要性。墨西哥代表团认为,鉴于最近越来越多地援引关于对非国家行为体,尤其是第三国恐怖分子采取行动的第五十一条,这个问题变得更加重要。安理会必须确保《联合国宪章》规定的法律秩序在任何时候都得到维护。

关于具体国家和区域项目的讨论

安理会成员还讨论了与第五十一条的解释和适用有关的问题和(或)与具体国家和区域项目有关的自卫权问题。在 1 月 22 日第 8706 次会议上,在题为“中东局势,包括巴勒斯坦问题”的项目下,²³⁰ 列支敦士登代表注意到一种令人震惊的趋势,即:有人根据《联合国宪章》第五十一条主张自卫权,认为这是无需适当理由即可采取预防性军事行动的法律基础。他补充说,这种理由至少要包括武装袭击迫在眉睫的证据,以及采取应对措施具有必要性和相称性的证据;并警告说,对第五十一条过于宽泛和无限制的解释破坏了基于规则的国际秩序,并阻碍了联合国维护国际和平与安全的任务。

在 2 月 28 日第 8738 次会议上,²³¹ 美国代表表示,美国承诺支持其北大西洋公约组织盟国土耳其,完全支持土耳其对土耳其观察哨遭到无理攻击、造成土耳其军人死亡的事件作出自卫回应,并称“俄罗斯和阿萨德政权”曾三次违反阿斯塔纳停火协议。阿拉伯叙利亚共和国代表断然拒绝“土耳其政权”关于其对叙利亚的侵略是一种自卫形式的说法,并回顾说,安理会成员知道,联合国宪章特别委员会已经结束了工作,墨西哥代表团提出了一个好主意,即不要滥用或曲解《宪章》第五十一条。土耳其代表报告说,土耳其军方的一支车队前一天遭到一系列空袭,空袭持续了五个小时。他解释说,雷达轨迹显示,“(叙利亚)政权和俄罗斯飞机”在空袭期间一直在编队飞行,并补充说,合乎逻辑的结论是,土耳其部队遭到了蓄意攻击。他还报告说,尽管在第一次攻击后立即发出警

²³⁰ 见 S/PV.8706 (Resumption 1)。

²³¹ 见 S/PV.8738。

告,但空袭仍在继续,并解释说,土耳其部队出于自卫,也作出了同样的反应。

案例 9 维护国际和平与安全

在 1 月 9 日举行的第 8699 次会议上,在安理会本月主席越南的倡议下,²³² 安理会在题为“维护国际和平与安全”的项目和题为“维护《联合国宪章》”的分项下举行了公开辩论,以纪念《联合国宪章》七十五周年。²³³ 会议期间,一些发言者明确提及《宪章》第五十一条。美国代表回顾指出,美国对“伊朗威胁”采取防御性军事行动,这是对伊朗伊斯兰共和国和伊朗支持的民兵近几个月来对美国在该区域的部队和利益不断升级的一系列武装袭击的直接回应。她强调,前一天根据《宪章》第五十一条提交安理会的信中详细说明了这些袭击,并强调,这一决定并非轻率作出的。²³⁴ 伊朗伊斯兰共和国代表宣读了该国外交部长的声明。外交部长强调,伊朗 1 月 8 日对伊拉克境内一个空军基地采取行动,是根据《宪章》第五十一条行使其固有自卫权、对“恐怖主义袭击”作出的有节制和相称的反应。联合国代表在提到中东局势时回顾指出,联合国外交大臣在最近访问华盛顿特区后称,他承认伊朗伊斯兰共和国对中东构成的危险和威胁,并承认自卫的权利。与此同时,联合国希望看到紧张局势缓和,并找到一条可行的外交途径。

一些与会者批评会员国越来越多地援引第五十一条为使用武力辩护。在这方面,阿拉伯叙利亚共和国代表表示,叙利亚坚信,会议应在透明、自我批评和对错误作出定义的基础上提出建议,以便认真应对具体威胁,其中最突出的是滥用《宪章》,特别是其第五十一条。列支敦士登代表回顾说,使用武力是非法的,除非得到安理会授权或出于自卫。在这方面,

²³² 安理会面前有 2019 年 12 月 31 日的信(S/2020/1)所附的概念说明。

²³³ 见 S/PV.8699。会议于 1 月 10 日(S/PV.8699(Resumption 1))和 1 月 13 日(S/PV.8699(Resumption 2))复会。

²³⁴ 见 S/2020/20。关于会员国根据第五十一条提交的来文,详见本节表 13。

在预防性地援引第五十一条时,各国应向国际社会提供充分的理由,包括外部威胁迫在眉睫的证据和所采取的应对措施的相称性。她补充说,对第五十一条过于宽泛和无限制的解解释威胁到基于规则的国际秩序,并阻碍联合国维护国际和平与安全的任务。墨西哥代表重申,令墨西哥感到关切的是,有些国家继续援引《宪章》第五十一条,用军事行动应对对国际和平与安全的威胁,特别是打击非国家行为体。他还说,令人非常担忧的是,这种做法有可能在事实上扩大普遍禁止以非正常方式使用武力的例外情况,而且鉴于根据第五十一条向安理会提交的说明中所述问题的重要性和严重性,以及处理这些说明的过程缺乏透明度,他强调安理会必须审查和修改其工作方法,以确保充分遵守《宪章》,特别是在援引固有的自卫权利时。圣文森特和格林纳丁斯总理指出,在行使宝贵的自卫权时,不可过分,也不可超出国际法的范围。南非代表指出,《宪章》非常明确地规定,安理会是唯一可以授权使用武力的机构,并规定各国可以采取自卫行动,包括应对迫在眉睫的威胁,但这种威胁必须是可信的、真实的和可客观核查的,这样,未经安理会授权使用武力才是正当的。

在 1 月 13 日复会时,²³⁵ 奥地利代表强调,所有国家都应避免采取违反第 2 条的行动《联合国宪章》第二十四条禁止使用或威胁使用武力,侵害任何国家的领土完整或政治独立,关切地注意到在援引《宪章》第五十一条规定的固有自卫权的同时单方面使用武力的情况越来越多。他还强调,这些案件以及其他会员国没有公开表示对每一个案件的法律意见的事实,不应被解释为可能导致削弱《宪章》第二条第四项的新的国家惯例或法律确信。

B. 安全理事会收到的来文中对第五十一条和自卫权的提及

2020 年,会员国致安理会主席或作为安理会文件分发的 18 份来文明确援引第五十一条达 23 次。

这些来文涉及各种争端和情况。包含明确提及第五十一条的会员国信函的完整清单载于表 13。秘书长

²³⁵ 见 S/PV.8699 (Resumption 2)。

关于有关联合国伊拉克援助团任务规定的第 2522(2020)号决议执行情况的两份报告，²³⁶ 以及秘书长给安理会主席、转递马里问题国际调查委员会报告的信，²³⁷ 也明确提到《宪章》第五十一条。

此外，若干会员国的其他来文继续提到自卫原则。例如，伊朗伊斯兰共和国提交了各种来文，表示打算采取一切措施，就巴格达发生的、导致苏莱曼尼少将丧生的武装袭击事件行使自卫权。1月3日，伊朗伊斯兰共和国断然驳斥美国官员为暗杀苏莱曼尼少将的罪行提出的所有辩护理由和说法，同时保留根据国际法采取必要措施的所有权利，特别是行使其固有的自卫权。²³⁸ 后来，在1月16日，关于伊拉克1月9日提出的同文信，²³⁹ 伊朗伊斯兰共和国通知安理会，伊朗1月8日的行动是对攻击苏莱曼尼少将的美国空军基地行使其固有自卫权而作出的慎重和相称的反应。²⁴⁰ 此外，9月15日，伊朗伊斯兰共和国重申，它将毫不犹豫地行使固有的自卫权，以保护其人民，捍卫其主权和领土完整，确保其国家利益不受任何侵犯。²⁴¹ 巴基斯坦还提交来文，其中专递其外交部长信函，通知安理会：巴基斯坦将根据《宪章》赋予的自卫权，对“印度的侵略”作出迅速有效的反应。²⁴² 伊拉克还提交了一份来文，其中要求安理会

谴责美国轰炸伊拉克军队阵地和民用设施，并强调以自卫为理由没有任何国际法依据。²⁴³ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国提交了一份来文，谴责悬挂英国、荷兰、法国和美国国旗的军舰持敌对和侵略态度，以及威胁实施海上封锁；根据国际法，这是一种战争行为，特别是在以下情况下：安理会没有根据《宪章》第四十一条予以授权，或此种行为没有根据固有的自卫权加以实施。²⁴⁴ 亚美尼亚提交了几份来文，谴责所称阿塞拜疆的侵略，并回顾其固有的自卫权。²⁴⁵ 亚美尼亚还谴责土耳其的指控，即阿塞拜疆的军事行动根据国际法可被解释为自卫。²⁴⁶ 阿塞拜疆还提交了几份来文，向安理会通报本国为自卫而采取的一系列反措施，以对付据称亚美尼亚发动的攻击，包括跨界攻击和9月27日的侵略。²⁴⁷ 土耳其就亚美尼亚和阿塞拜疆之间的敌对行动提交了一份来文，声称阿塞拜疆行使其固有的自卫权，因为敌对行动完全发生在其主权领土上。²⁴⁸ 南非还提交了一份来文，其中转递波利萨里奥阵线秘书长给安理会主席的信，波利萨里奥阵线秘书长在信中指控摩洛哥军队实施侵略行为，并报告了波利萨里奥阵线为自卫和保护平民而采取的措施。²⁴⁹

²³⁶ 见 S/2020/792 和 S/2020/1099。

²³⁷ 见 S/2020/1332。

²³⁸ 见 S/2020/13。

²³⁹ 见 S/2020/26。伊拉克在信中指出，伊朗伊斯兰共和国以《宪章》第五十一条规定的自卫为借口轰炸伊拉克领土的做法是不能接受的，是对伊拉克主权的侵犯，也违反了睦邻原则、《宪章》和国际法。

²⁴⁰ 见 S/2020/44。

²⁴¹ 见 S/2020/905。

²⁴² 见 S/2020/194。

²⁴³ 见 S/2020/213。

²⁴⁴ 见 S/2020/431。另见 S/2020/520。

²⁴⁵ 见 S/2020/719、S/2020/955 和 S/2020/1060。

²⁴⁶ 见 S/2020/1187。

²⁴⁷ 见 S/2020/732、S/2020/948、S/2020/956、S/2020/965、S/2020/973、S/2020/977、S/2020/1047 和 S/2020/1161。

²⁴⁸ 见 S/2020/1024。

²⁴⁹ 见 S/2020/1131。

表 13

2020 年会员国明确提及《宪章》第五十一条的来文

文号	文件标题
S/2020/7	2020 年 1 月 2 日阿拉伯叙利亚共和国常驻联合国代表给秘书长和安理会主席的同文信
S/2020/16	2020 年 1 月 7 日伊朗伊斯兰共和国常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的信
S/2020/19	2020 年 1 月 8 日伊朗伊斯兰共和国常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的信
S/2020/20	2020 年 1 月 8 日美利坚合众国常驻联合国代表给安全理事会主席的信
S/2020/26	2020 年 1 月 9 日伊拉克常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的同文信
S/2020/81	2020 年 1 月 29 日伊朗伊斯兰共和国常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的信
S/2020/130	2020 年 2 月 19 日委内瑞拉玻利瓦尔共和国常驻联合国代表给安全理事会主席的信
S/2020/277	2020 年 4 月 3 日委内瑞拉玻利瓦尔共和国常驻联合国代表给安理会主席的信
S/2020/399	2020 年 5 月 13 日委内瑞拉玻利瓦尔共和国常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的同文信
S/2020/675	2020 年 7 月 8 日圣文森特和格林纳丁斯常驻联合国代表给安全理事会主席的信
S/2020/677	2020 年 7 月 8 日土耳其常驻联合国代表给安理会主席的信
S/2020/729	2020 年 7 月 21 日阿塞拜疆常驻联合国代表给秘书长的信
S/2020/885	2020 年 9 月 2 日土耳其常驻联合国代表给安理会主席的信
S/2020/989	2020 年 10 月 8 日伊朗伊斯兰共和国常驻联合国代表给安理会主席的信
S/2020/1117	2020 年 11 月 16 日土耳其常驻联合国代表给安理会主席的信
S/2020/1165	2020 年 12 月 3 日土耳其常驻联合国代表给安理会主席的信
S/2020/1264	2020 年 12 月 19 日巴基斯坦常驻联合国代表给安全理事会主席的信
S/2020/1307	2020 年 12 月 29 日亚美尼亚常驻联合国代表给秘书长的信