



第六十三届会议

议程项目 44 和 107

联合国经济、社会及有关领域各次主要会议和 首脑会议成果的统筹协调执行及后续行动 千年首脑会议成果的后续行动

关于防止人民遭受灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类 罪之害的保护责任的概念说明

大会主席的说明

1. 大会第六十三届会议主席谨向各会员国转递作为大会文件的关于防止人民遭受灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的保护责任的概念说明(见附件)。
2. 会员国记得,这份概念说明已经散发,用于 2009 年 7 月 23 日举行的关于保护责任的联合国大会互动式专题对话及随后于 2009 年 7 月 23 日和 24 日就秘书长关于同一主题的报告(A/63/677)举行的全体讨论。
3. 四位杰出的具有卓越智慧的专题讨论嘉宾,诺姆·乔姆斯基(美利坚合众国)、让·布里克蒙(比利时)、加雷思·埃文斯(澳大利亚)和恩古吉·华·西翁(肯尼亚)莅临大会,发表了他们的见解和分析,并为讨论嘉宾之间及各会员国之间的广泛交流做出了贡献。
4. 为了促进会员国与特邀发言者进行互动式对话,鼓励四位杰出的讨论嘉宾考虑以下四个基准问题,以确定会员国和我们的集体安全体系是否应该以及应于何时开始实施保护责任:

- 规则是否在原则上适用?在实践中,它们是否可能平等适用于所有国家?



- 在集体安全实践中采用保护责任原则是否更有可能提高或损害对国际法的尊重？
 - 保护责任原则是否必要？反之，这一原则能否保证各国进行干预，以防卢旺达事件重演？
 - 鉴于保护责任赋予一国对他国使用武力的权利，如果此权利受到滥用，我们有无能力追究滥用权利的国家的责任？
5. 这些基准问题为会员国提供了一个有用的框架，以审查我们在改善我们的集体安全体系方面面临的复杂的多重挑战。
6. 各会员国和专题讨论嘉宾在有关保护责任问题的互动式专题对话中所做的发言可在大会主席的网址上查阅。

附件

关于防止人民遭受种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的保护责任的概念说明

阐述保护责任的五份主要文件是：高级别专题讨论小组的“威胁、挑战和改革问题报告”；秘书长题为“大自由”的报告；2005年《世界首脑会议成果文件》；联合国安全理事会第1674号决议；秘书长题为“履行保护责任”的报告。根据列出国际法经典渊源的《国际刑事法院规约》第三十八条的规定，这些文件无一可被视为具有约束力的国际法文书。

在关于《世界首脑会议成果文件》的谈判中，当时的美国常驻代表约翰·博尔顿准确地说明，《文件》中做出的承诺“不具有法律性质”。《文件》微妙地传达了会员国的意图。第138段在提及各个国家对本国人民的责任时做出了明确的承诺。但在提到国际社会帮助各国时，采用的词语——“应酌情”是一般的呼吁。第139段继续采用这一微妙的办法。在提到“国际社会通过联合国”“有责任根据《宪章》第六章和第八章使用适当的外交、人道主义和其他和平手段”时，语言是清晰、无条件的。《文件》在提到根据《宪章》第七章通过联合国安全理事会采取行动的责任时非常谨慎。第139段至少使用了四个限定语。首先，各国首脑只是重申他们“准备”采取行动，言外之意是自愿而不是强制性的承诺。第二，他们只在“逐案处理”的基础上准备这么做，这就杜绝了系统化的责任。第三，即便如此也需要“酌情与相关区域组织合作”。第四，应该“根据《宪章》”这么做（《宪章》只涉及国际和平与安全面临的直接威胁）。最后，各国首脑强调，“大会需要继续审议保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的责任及所涉问题，要考虑到《宪章》和国际法的相关原则”。因此，非常明确的是，所做的承诺不具有法律约束力，并且大会应根据《宪章》规定的责任负责制订和拟订法律依据。

正是伟大的反殖民斗争和反种族隔离斗争使所有发展中国家的人民恢复了人权，因此，这也是世界史上履行的最伟大责任。这些斗争的胜利或许促使欧洲实行了更人道的治理，并因此也至少间接地加强了对欧洲人民的保护。殖民主义和干涉主义以保护责任为借口。发展中国家的国家主权是稳定享有政治、社会和经济权利的必要条件，很多人做出了巨大的牺牲，才得以恢复这一主权并确保人民享有这些权利。正如美国《独立宣言》所述，当政府压迫人民并因此未履行它对人民的责任时，人民有权推翻政府。人民享有不可剥夺的权利和主权。主权作为责任，含义就在于此，别无新义，否则即无国际法依据，称外国机构可行使这一责任的说法就是如此。保护责任不应该成为“撬开国家主权大门的撬棍”。保护责任的概念是主权国家的义务，如果由国外机构履行这一责任，则主权也从目

标国家的人民转至国外机构。应受保护的人民从权利拥有者变成了受这个机构保护的人。

国际社会面对种族灭绝、族裔清洗、战争罪和危害人类罪时不能保持沉默。但是联合国的反应应该可预测、可持续、有成效，且不损害联合国根据《联合国宪章》既定的基本价值观念而享有的公信力。因此，保护责任的预防方面既重要又实际可行，但对此既需要有准确的理解，也需要有政治意愿。在有利的国际环境中开展真正的经济合作十分有助于防止出现需要履行保护责任的局面。这需要紧急改革国际经济治理工作，特别是要改革布雷顿森林机构，因为这些机构的咨询意见，包括转向经济作物和取消补贴等，往往导致周期性波动。需要有政治意愿才能协调一致地采取侧重于发展的国际行动，执行《蒙特雷共识》、千年发展目标 and 世界金融和经济危机及其对发展的影响联合国高级别会议上取得共识的《成果》。在人权理事会和建设和平委员会，我们拥有重要的能力建设和预防手段。

另一方面，所谓及时和决定性的反应的要素更成问题。《宪章》第二条第四项和第七项规定禁止使用武力。第二十四条授予联合国安全理事会维持和平的责任，第三十九条授予安全理事会断定任何和平之威胁、和平之破坏或侵略行为以及恢复和平的措施。第四十一条明确提到断绝外交关系、制裁和禁运。如果这些办法均未见效，第四十二条则赋予使用武力的权力。这些办法都不涉及保护责任，除非局势对国际和平与安全构成威胁。安全理事会的权力甚至并不针对违法国际法律义务的情况，而是针对国际和平与安全面临的直接威胁。集体安全是专门应对国际和平与安全面临的威胁的手段，不是国际人权法和国际人道主义法的执法机制。授予安全理事会断定国际和平与安全是否面临威胁的酌处权意味着这是一项可变的承诺，与保护责任体现的减轻痛苦的不变的承诺截然不同。安全理事会一直不愿意把断定侵略罪的权力让予国际刑事法院。

如果属于保护责任的情形变成了对国际和平与安全的威胁，就会出现否决权问题。否决权可确保常任理事国或其保护下的会员国的任何违反行为不受惩罚。因此，会员国需要决定，常任理事国之间就保护责任情形下“避免行使或威胁行使否决权”达成“相互谅解”是否足够，或者，是否有必要对《宪章》进行修正。“相互谅解”意味着没有持久的义务，因而没有法律效力。问题是，如果投了否决票，大会不能推翻它；即使没有投否决票，大会也不能处理安全理事会议程中的问题。国际法委员会的条款草案和关于国际组织的责任的第三次报告指出，内部规则并不成为未能履行义务的理由。如果内部规则和《宪章》[关于否决权的第二十七条第三项]阻止今后行使保护责任，那么在这种情况下，是应该取消否决权，还是应该放弃责任？否决权的存在和全球化的侵蚀强化了威斯特法利亚范式，而弱化了以个人权利为中心的保护责任范式。安理会没有任何关于正当法律程序的规定，它的决定也不受司法审查。此外，会员国还需要考虑，如科菲·安

南秘书长曾经所说，安理会决策的政治基础是否过于狭窄。《灭绝种族罪公约》的条款规定，国家可请联合国有关机关采取行动，防止和制止灭绝种族行为以及准备灭绝种族的行。有效行动的真正障碍在于否决权以及联合国安理会缺乏改革，而不是缺乏保护责任的法律规范(易卜拉欣·甘巴里副秘书长在关于卢旺达种族灭绝事件的文章中得出了相似的结论)。

同样，仅仅要求会员国成为《国际刑事法院罗马规约》的缔约国是否足矣？是不是也必须根据《罗马规约》对侵略作出定义，以便在制定保护责任之前阻止冒险主义？此外，国际刑事法院仍需向安全理事会负责，因为安理会有权年复一年地无限期推迟案件的审理。

如果强制性规范受到违反，国际法委员会关于国家责任的草案条款中列明了两种结果：(1) 国家积极履行义务，“进行合作，通过合法手段制止严重违反义务行为”[第 41 条第(1)款]，以及(2) 不承认违反义务行为所造成的情势为合法，也不为维持这种状况提供援助[第 41 条第(2)款]。使用武力被明确排除在可能的反措施范围之外。第 50 条第(1)款(a)项明确指出，反措施不得影响“《联合国宪章》中规定的禁止威胁或使用武力的义务”。会员国需要考虑，非强制性层面的保护责任是否会给国际法委员会的条款或是给国际人权法和国际人道主义法的规定增加什么内容。

国际法院裁定，“在人权受到国际公约的保护时，保护的形式就是采取公约本身规定的监测或确保尊重人权的安排。使用武力不能成为监测或确保这种尊重的适当方法”。有没有任何部队能够发动一场保护人权的战争而不导致比它们力图纠正的违反行为更大的伤害？对人民的痛苦而言，制裁手段导致最脆弱的人群——妇女和儿童——因营养不良和缺医少药而死亡，这种手段不是同样得不偿失？涉及使用武力的手段不是也会破坏和削弱国际人道法？

就实际资源情况而言，在至关重要的维持和平尚且没有足够的部队的情况下，是否有快速部署或预防性部署的能力？

2008 年 4 月，教皇本笃十六世宗座在大会上谈到保护责任，但他强调，所用的“司法手段”应该是那些“《联合国宪章》和其他国际文书中规定”的手段。这不包括使用武力。教皇还说，“作为国际秩序基础的各项原则”必须得到尊重。这些原则包括主权而不包括使用武力。耶稣强调将财富重新分配给穷人，主张非暴力，这进一步证实了关于保护责任的正确观点。

关于任何早期预警机制，除了联合国秘书处的问责制和大会的监督之外，会员国还需要考虑，在联合国大会制定这一概念和阐述其法律基础之前，秘书处是否应该采取任何行动。

最后，大会所作的任何决定均需确保它不致意外地甚或间接地，如于尔根·哈贝马斯所说，“打破《联合国宪章》以充分理由对实现目标的过程所设定的文明界限”。
