



大会

Distr.: General
21 June 2023
Chinese
Original: English

第七十八届会议

附加说明的暂定项目表* 项目 84

联合国宪章和加强联合国作用特别委员会的报告

《联合国宪章》有关援助因实施制裁而受影响的第三国的条款的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 77/109 号决议第 19 段提交的。报告重点阐述秘书处有关援助受实施制裁影响的第三国的安排、业务工作因安全理事会及其各制裁委员会的重点改为定向制裁而发生的变化以及大会和经济及社会理事会在援助受实施制裁影响的第三国方面所开展活动的近况。

* A/78/100。



一. 导言

1. 大会第 77/109 号决议请秘书长向大会第七十八届会议提交报告，说明《联合国宪章》有关援助受实施制裁影响的第三国的条款的执行情况。本报告是根据该要求编写的。

二. 进一步改进安全理事会及其制裁委员会援助受实施制裁影响的第三国的有关程序和工作方法的措施

2. 如秘书长前几次报告(A/62/206、A/62/206/Corr.1、A/63/224、A/64/225、A/65/217、A/66/213、A/67/190、A/68/226、A/69/119、A/70/119、A/71/166、A/72/136、A/74/152 和 A/76/186)所述，安全理事会关于制裁的一般性问题非正式工作组的报告(见 S/2006/997，附件)中的几项建议和最佳做法，谈及如何改进制裁措施的制定和监测，但报告并没有就如何援助受制裁意外影响的第三国提出明确建议。安全理事会在第 1732(2006)号决议中认定，非正式工作组已完成 12 月 29 日安理会主席说明(S/2005/841)中所列的任务，感兴趣地注意到非正式工作组报告提出的最佳做法和方法，并请安理会各附属机构也予以注意。

3. 在报告所述期间，鉴于安全理事会将全面经济制裁转为定向制裁，因此仍然没有关于制裁对第三国可能造成或实际造成意外影响的评估报告。

4. 关于现行制裁制度，安全理事会每次决定会员国应冻结被指认个人和实体所拥有或控制的资产时，几乎都规定例外情况，会员国可以据此向相关制裁委员会表示打算批准取用被冻结资金，以支付各种基本和特别费用。¹ 基本开支可包括用于支付食品、房租或抵押贷款、药品和医疗、税款、保险费及公共事业费；合理的专业人员费用和与提供法律服务有关的费用；国内法规定的为日常持有或维持冻结资金、其他金融资产和经济资源所需费用或服务费。

5. 另外，近几年来，安全理事会每当实施资产冻结，都会规定有关措施不会阻止被指认个人或实体支付按照被列入名单前所签合同应支付的款项，但必须满足某些条件，并且相关国家应通知相关制裁委员会其有意支付或接收此类款项，或酌情提前 10 个工作日通知相关制裁委员会其有意批准为付款目的而解冻资金、其他金融资产或经济资源。²

¹ 见安全理事会第 1452(2002)号决议(经第 1735(2006)号决议和第 2253(2015)号决议修订)、第 1591(2005)号决议、第 1596(2005)号决议、第 1636(2005)号决议、第 1718(2006)号决议、第 1844(2008)号决议、第 1907(2009)号决议、第 1970(2011)号决议(经第 2009(2011)号决议、第 2134(2014)号决议、第 2140(2014)号决议、第 2206(2015)号、第 2374(2017)号和第 2653(2022)号决议更新)。

² 例如见第 1970(2011)号决议第 21 段、第 2134(2014)号决议第 34 段、第 2140(2014)号决议第 14 段、第 2196(2015)号决议第 10 段、第 2206(2015)号决议第 15 段、第 2374(2017)号决议第 7 段和第 2653(2022)号决议第 9 段。

6. 制裁委员会在 2021 年收到了 9 份资产冻结通知, 2022 年收到了 11 份。2021 年, 他们还收到了 4 项资产冻结豁免请求, 其中 3 项获得批准, 2022 年收到了 7 项请求, 全部获得批准。³
7. 此外, 关于资产冻结措施, 在某些情况下, 安全理事会力求确保个人或实体, 包括第三国的个人或实体在因安理会决议规定的措施而无法遵守合同或其他义务时不被追究责任。⁴
8. 最近, 也在资产冻结措施方面, 安全理事会根据其第 2664(2022)号决议实行了贯穿各领域的人道主义豁免, 涉及提供、处理或支付资金、其他金融资产或经济资源, 或提供必要货物和服务以确保及时运送人道援助或支持为帮助满足人们基本需求而开展其他活动。安理会在该决议中要求秘书长就安全理事会制裁措施、包括旅行禁令和军火禁运措施以及特定制裁制度的特有措施所产生的意外负面人道后果, 提出书面报告, 并就如何尽可能减少和减轻这种意外负面后果提出建议。⁵
9. 各制裁委员会继续与区域各国安排会议, 以便开展或加强与它们的对话, 其目的包括讨论它们在执行过程中可能面临的任何挑战。2021 年和 2022 年, 共有 8 个委员会与区域各国举行了 15 次会议。⁶ 在此期间, 委员会主席还举行了 9 次公开通报会, 借此听取了会员国的关切和挑战。⁷
10. 2021 年和 2022 年, 在各制裁委员会主席对区域国家进行 4 次访问期间, 会员国还有机会讨论了在执行方面可能遇到的挑战。⁸

³ 其他信息可查阅制裁委员会年度报告。

⁴ 见第 1973(2011)号决议第 27 段、第 2087(2013)号决议第 13 段和第 2182(2014)号决议第 18 段。

⁵ 见第 2664 (2022)号决议第 7 段。

⁶ 下列各委员会 2021 年举行了 12 次此类会议, 2022 年举行了 3 次: 安全理事会关于索马里的第 751(1992)号决议委员会(1 次会议); 安全理事会关于刚果民主共和国的第 1533(2004)号决议所设委员会(4 次会议); 安全理事会关于苏丹的第 1591(2005)号决议所设委员会(1 次会议); 安全理事会关于利比亚的第 1970(2011)号决议所设委员会(2 次会议); 安全理事会第 1988(2011)号决议所设委员会(1 次会议); 安全理事会关于中非共和国的第 2127(2013)号决议所设委员会(2 次会议); 安全理事会关于南苏丹的第 2206(2015)号决议所设委员会(2 次会议); 安全理事会关于马里的第 2374(2017)号决议所设委员会(2 次会议)。

⁷ 下列各委员会主席 2021 年举行了 3 次此类通报会, 2022 年举行了 6 次: 安全理事会关于刚果民主共和国的第 1533(2004)号决议所设委员会(1 次通报会); 安全理事会第 1718(2006)号决议所设委员会(4 次通报会); 安全理事会关于中非共和国的第 2127(2013)号决议所设委员会(1 次通报会); 安全理事会关于南苏丹的第 2206(2015)号决议所设委员会(1 次通报会)。安全理事会关于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)号决议所设委员会主席和安全理事会第 1988(2011)号决议所设委员会主席也举行了 2 次联合通报会。

⁸ 下列各委员会主席 2021 年进行了 3 次此类访问, 2022 年进行了 1 次: 安全理事会关于刚果民主共和国的第 1533(2004)号决议所设委员会(见 S/2021/1040 和 S/2022/971); 安全理事会关于中非共和国的第 2127(2013)号决议所设委员会(见 S/2021/1054); 安全理事会关于南苏丹的第 2206(2015)号决议所设委员会(见 S/2021/1045)。

11. 由于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行给制裁委员会的正常工作造成挑战和限制，2021 年和 2022 年各委员会举行会议的次数较少，各委员会主席进行区域访问的次数也较少。

三. 大会和经济及社会理事会在援助受实施制裁影响的第三国方面的作用的近况

12. 大会第 59/45 号决议重申，大会和经济及社会理事会在援助因执行安全理事会规定的预防或强制措施而面临特别经济困难的第三国方面应发挥重要作用。如果这些国家请求磋商，大会和经济及社会理事会将酌情调动和监测国际社会和联合国系统向受实施制裁影响的第三国提供经济援助的努力。

A. 大会

13. 联合国宪章和加强联合国作用特别委员会 2022 年 2 月 22 日至 3 月 2 日举行 2022 年届会，审议了《宪章》就援助因执行制裁而受影响的第三国所作规定的执行问题(见 A/77/33，第 10 段)。

B. 经济及社会理事会

14. 经济及社会理事会核准了理事会的工作方案(见 E/2023/1)，并决定在协调与管理会议议程中列入一个分项目 18(m)，题为“援助因实施制裁而受影响的第三国”。未要求提供预发文件。理事会于 2023 年 6 月 7 日审议了该事项，但未在这一分项目下采取行动。

四. 秘书处有关援助受实施制裁影响的第三国的安排

15. 秘书处内主管单位根据大会有关决议，⁹ 继续保持能力，监测因实施安全理事会规定的预防或强制措施而给第三国造成特殊经济问题方面信息，评估此类受影响的第三国根据《联合国宪章》第五十条向安理会提出的申诉，并确定解决这些国家特殊经济问题的办法。

16. 如前一次报告(A/76/186)所述，安全理事会实施的目前有效的制裁均为定向性质。从全面制裁转向定向制裁大大减少了可能对第三国产生的意外不利影响。因此，探讨采取切实有效措施援助受制裁影响的第三国的必要性已大大降低。事实上，2003 年以来，没有向经济和社会事务部转达过第三国要求监测和评价对非目标国家的意外不利影响的正式请求。

⁹ 见第 50/51 号、第 51/208 号、第 52/162 号、第 53/107 号、第 54/107 号、第 55/157 号、第 56/87 号、第 57/25 号、第 58/80 号、第 59/45 号、第 60/23 号、第 61/38 号、第 62/69 号、第 63/127 号、第 64/115 号、第 65/31 号、第 66/101 号、第 67/96 号、第 68/115 号、第 69/122 号、第 70/117 号、第 71/146 号、第 72/118 号、第 73/206 号、第 74/190 号、第 75/140 号、第 76/115 号和第 77/109 号决议。

17. 要评估制裁对第三国的影响，需要通过详细的个案研究，评估对各个国家，包括目标和非目标国家可能产生的不利影响。需要根据从具体国家或区域经济和社会条件的最近历史趋势得出的基线对制裁的影响进行评价。制裁一般性问题非正式工作组的报告、《制裁评估手册》和机构间常设委员会发布的《评估制裁的人道主义影响的外地指导方针》列有一些技术方法，可用于审查和评估受定向制裁影响的第三国的特殊经济问题。

18. 经济和社会事务部继续探讨向受影响第三国提供的补救性援助。关于这个问题的主要调查结果和建议，见秘书长的报告(A/53/312)以及为经社部于 1998 年召集的特设专家组会议编写的背景文件。要更新有关援助措施的资料比较困难，因为定向制裁的性质及其可能产生的影响，特别是对第三国产生的意外经济后果因国家而异，需要进行个案研究。

19. 根据秘书处目前的安排，应安全理事会及其机关的请求，政治和建设和平事务部将与经济和社会事务部协商，评估制裁制度对第三国的影响，并向安理会及其机关就这些第三国的具体需要或问题提供咨询意见(见 A/57/165，第 9 段)。但是，如上文所述，安理会或其机关并未要求经济和社会事务部监测或评价受制裁影响的第三国的具体个案。

20. 《联合国制裁高级别审查简编》¹⁰ 建议安全理事会定期评估其措施所致影响，并在考虑实施广泛的部门或金融制裁时，预先评估人道主义和社会经济影响。经济和社会事务部将继续寻找机会，同秘书处其他有关部门、国际组织和学术机构合作，不断了解类似的相关方法，改进制裁监测框架和制裁评估方法。

¹⁰ A/69/941-S/2015/432，附件。