



## 联合国宪章和加强联合国作用 特别委员会

2021年2月16日至24日

### 报告草稿

报告员：萨拉·魏斯·马乌迪女士(以色列)

## 二. 维护国际和平与安全

1. 在2月16日第297次和第298次会议进行一般性意见交流期间以及全体工作组2月16日和17日第1次和第2次会议上，特别委员会审议了维护国际和平与安全问题。

2. 一些代表团在一般性意见中再次表示致力于维护《联合国宪章》和多边主义，并重申本组织的改革应按照《宪章》确立的原则和程序进行，并维护《宪章》作为组织法文书的法律框架。有代表团强调，大会仍然是联合国的主要审议、决策和代表机关。一些代表团重申，他们感到关切的是，安全理事会继续侵蚀大会和经济及社会理事会的职能和权力，处理这两个机关职权范围内的问题，并试图介入制定规范和确立定义等属于大会职权范围的领域。一些代表团认为，需要在《宪章》中设想的本组织主要机关的职能和权力之间实现适当平衡，鼓励这些机关加强相互合作与对话。有代表团还强调，特别委员会是审查这些问题的法律方面的适当论坛。

### A. 采取及执行联合国制裁

3. 在特别委员会2月16日第297次和第298次会议进行一般性意见交流期间以及全体工作组2月16日第1次会议上，提及采取及执行联合国制裁问题(见大会第64/115号决议，附件)。

4. 在一般性意见交流和全体工作组第1次会议期间，一些代表团重申对安全理事会所实施制裁的关切。他们强调不应任意采用制裁，也不应把制裁用作可



能给受制裁国弱势群体造成苦难的大棒，制裁的目的不应是惩罚或以其他方式报复民众。

5. 许多代表团强调，应根据《联合国宪章》和国际法(包括国际人道法、国际人权法和国际难民法)的规定实施制裁，确保制裁程序公正明确，不侵犯受制裁者的权利。在这方面提到了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)号决议所设委员会监察员办公室的重要作用以及安理会加强其正当程序标准的必要性。有代表团重申，只有在国际和平与安全受到威胁、发生破坏和平或侵略行为时，才可作为最后手段，依照《宪章》并根据证据实施制裁。一些代表团还指出，制裁措施不可作为预防措施，而且应以所有其他和平手段已经用尽为前提。还有代表团强调，应该明确界定制裁制度的目标，有可靠的法律依据，实施制裁应有明确时限，还应进行监测和定期审查，在目标实现后应立即取消制裁。有几个代表团指出，制裁不应针对目标国或第三国造成可能导致侵犯人权和基本自由的意外后果。有代表团强调，制裁不应妨碍向平民提供人道主义援助。有代表团表示将继续致力于保护人道主义空间。一些代表团重申对违反国际法和国际法治实施单边制裁表示关切，并指出，受这种制裁影响最大者往往属于特别脆弱的人群。

6. 有几个代表团重申，制裁是确保维护和实现国际和平与安全的重要工具。在这方面，从全面制裁转向定向制裁的做法受到欢迎。有代表团强调，制裁的定向性质能够最大限度地减少对平民和第三国造成不利的人道主义和社会经济影响及意外后果。一些代表团指出，有可能在制裁制度中给予豁免，包括为便利人道主义援助给予豁免。

7. 各代表团表示赞赏秘书处就大会第 64/115 号决议附件所载的题为“采取及执行联合国制裁”的文件定期通报情况。有代表团欢迎秘书处为提高执行制裁方面的透明度和公平性所作的努力。有代表团建议，鉴于过去没有充分建立适当评估安全理事会制裁措施所产生意外副作用的能力，秘书处应建立这种能力，以充分评估本组织的制裁制度在社会经济和人道主义方面产生的短期和长期后果。

#### 情况通报

8. 全体工作组在第 1 次会议上听取了政治和建设和平事务部的代表根据大会第 75/140 号决议第 4 段的要求，就大会第 64/115 号决议附件所载文件所作的情况通报。该代表按照特别委员会上届会议的要求，介绍了文件的要点和联合国制裁制度、制裁委员会和专家小组在执行制裁方面的作用、与制裁有关的国际人道法和国际人权法问题、监测和审查机制以及实施制裁制度方面的最新动态。他还回答了各代表团就制裁制度的几个方面提出的问题。他表示，安全理事会网站上也有相关信息，特别是在关于安理会附属机构的概况介绍中。<sup>1</sup>

9. 各代表团普遍表示赞赏情况通报以及为提高制裁相关程序透明度和加强正当程序所作的努力。

<sup>1</sup> 可查阅 [www.un.org/securitycouncil/sanctions/information](http://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information)。

10. 有代表团欢迎秘书处为增进对制裁制度的了解而开展的培训和外联活动，同时要求秘书处解释采取了哪些具体措施，向必须遵守制裁的私营和公共利益攸关方说明情况，特别是在当前 COVID-19 大流行期间。政治和建设和平事务部的代表表示，在不同层面开展了外联和培训活动。对私营部门开展外联工作意味着将不同部门聚集在一起，解释制裁制度的基本功能。尽管制裁旨在避免意想不到的不利后果，但如果执行不当，制裁仍可能会变成大棒。必须消除有关私营部门的信息差距。

11. 秘书处还被问及，从安全理事会关于伊黎伊斯兰国(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)号决议所设委员会监察员办公室的工作中吸取的教训可如何用于改进其他制裁制度，特别是在正当程序方面。政治和建设和平事务部的代表指出，虽然各会员国、包括安全理事会成员国都讨论了这个问题，但尚未就如何协调各制裁制度的正当程序办法或机制达成一致。秘书处确定了有可能改进除名协调人运作的领域，例如，在 2014 年关于联合国制裁的高级别审查期间曾开展这样的工作，同时秘书处继续以设立协调人办公室第 1730(2006)号决议为指导。根据该决议，协调人主要向制裁委员会提供行政支助，如收集信息。相比之下，监察员有权力审查除名请求和建议将伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单上的个人、团体、企业和实体除名。联合国大学等外部实体也处理过正当程序问题，该大学在 2018 年的一项研究中审查了安理会各制裁制度中保护正当程序的努力，并就会员国如何解决这一问题提出了建议。<sup>2</sup>

12. 有代表团请秘书处澄清各区域组在专家小组成员人数方面存在很大差异的情况。政治和建设和平事务部的代表指出，秘书处在组成专家小组时没有适用配额，但以实现地域和性别平衡为目标。他强调，在适当考虑地域因素和性别的情况下，成员遴选过程是竞争性的，并鼓励各代表团从各自的区域组推荐称职的候选人。

13. 关于秘书处缺乏对制裁的人道主义后果进行评估的能力的观点，政治和建设和平事务部的代表表示，有必要具备评估制裁是否以及如何影响一国社会经济状况的专门知识和能力。关于具体的豁免制裁请求，秘书处尽可能提供支持。

---

<sup>2</sup> James Cockayne、Rebecca Brubaker 和 Nadeshda Jayakody，《相当明确的风险：通过公正明确的程序保护联合国制裁的合法性和有效性》(联合国大学，2018 年)。