



安全理事会

第七十七年

第八九六二次会议

2022年2月7日星期一上午10时举行

纽约

临时逐字记录

主席：	波利扬斯基先生/ 叶夫斯京格聂耶娃女士	(俄罗斯联邦)
阿尔巴尼亚	霍查先生	
巴西	小科斯塔先生	
中国	张军先生	
法国	布罗德赫斯特·埃斯蒂瓦尔夫人	
加蓬	比昂先生	
加纳	阿吉曼先生	
印度	蒂鲁穆尔蒂先生	
爱尔兰	伯恩·内森女士	
肯尼亚	基博伊诺先生	
墨西哥	德拉富恩特·拉米雷斯先生	
挪威	黑梅尔巴克女士	
阿拉伯联合酋长国	阿布沙哈卜先生	
大不列颠及北爱尔兰联合王国	卡里乌基先生	
美利坚合众国	托马斯-格林菲尔德夫人	

议程项目

与制裁有关的一般性问题

防止制裁的人道主义和意外后果

2022年2月2日俄罗斯联邦常驻联合国代表给秘书长的信(S/2022/86)

本记录包括中文发言的文本和其他语言发言的译文。定本将刊印在《安全理事会正式记录》。更正应只对原文提出。更正应作在印发的记录上,由有关的代表团成员一人署名,送交逐字记录处处长(U-0506) (verbatimrecords@un.org)。更正后的记录将以电子文本方式在联合国正式文件系统(<http://documents.un.org>)上重发。

22-24424 (C)



无障碍文件

请回收



上午10时05分开会。

向离任主席表示感谢

主席(以俄语发言):我谨借此机会代表安理会赞扬挪威常驻代表莫娜·尤尔大使阁下在2022年1月份担任安理会主席期间提供的服务。尤尔大使及其团队以出色的外交技巧主持了安理会上个月的工作,我相信我可以代表安理会全体成员向他们致以深切谢意。

通过议程

议程通过。

与制裁有关的一般性问题

防止制裁的人道主义和意外后果

2020年2月2日俄罗斯联邦常驻联合国代表给秘书长的信(S/2022/86)

主席(以俄语发言):根据安理会暂行议事规则第37条,我邀请伊拉克、马里、南苏丹、苏丹和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的代表参加本次会议。

按照安理会暂行议事规则第39条,我邀请下列通报人参加本次会议:主管政治和建设和平事务副秘书长罗斯玛丽·迪卡洛女士和主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员马丁·格里菲思先生。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。

我谨提请安理会成员注意文件S/2022/86,其中载有2022年2月2日俄罗斯联邦常驻联合国代表给秘书长的信,转递一份关于审议中项目的概念说明。

我现在请迪卡洛女士发言。

迪卡洛女士(以英语发言):主席先生,我感谢您给我机会就这一重要问题在安全理事会发言。

制裁依然是源自《联合国宪章》、安理会可用以确保维护国际和平与安全的重要工具。如安理会上次开会(见S/PV.8018)讨论这一议题时所强调的那样,制裁本身并非目的。若要有效,制裁应成为全面政治战

略的一部分,与政治对话、调解、维持和平和特别政治任务一道发挥作用。

现有14个安理会制裁制度。它们为解决利比亚、马里、南苏丹和也门的冲突提供支持。它们旨在阻止几内亚比绍违宪的政府更迭。它们防止为中非共和国、刚果民主共和国和索马里武装团体的活动提供资金的非法开采自然资源行为。它们遏制朝鲜民主主义人民共和国的扩散活动以及伊拉克和黎凡特伊斯兰国、基地组织及其附属组织构成的恐怖主义威胁。

联合国的制裁已经不再是曾经的钝器。20世纪90年代以来,它们经历了显著的变化,以尽可能减少对平民和第三国可能的不利影响。最常用的定向措施纳入了标准化的人道主义和其它豁免。就武器禁运而言,进口人道主义行为体在冲突地区开展业务所必需的非致命性装备通常享受豁免。就旅行禁令而言,出于医务或宗教原因或者参加和平进程的旅行通常得到豁免。对资产冻结的豁免允许用于粮食、公用事业和药品的支付。

此外,安全理事会在索马里和阿富汗的制裁制度中规定了常设人道主义豁免,还在利比亚、也门和朝鲜民主主义人民共和国的制裁制度中规定了按个案处理的人道主义豁免系统。2017年以来,监管朝鲜民主主义人民共和国制裁的第1718(2006)号决议所设委员会核准了100项豁免请求中的85项。该委员会还顾及冠状病毒病大流行造成的后勤挑战多次准予延期。

近年来,安理会及其制裁委员会越来越多地寻求获取有关平民和第三国可能受到不利影响的一手信息,其做法是由人道主义事务协调厅和负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表和负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表定期通报情况。各制裁委员会的主席还定期前往受到制裁的国家,同时委员会经常与当事国及邻国官员召开会议。

制裁措施不断因为实地的变化而进行调整,同时妥善顾及它们对平民的影响。近年来,安理会终止了对厄立特里亚的制裁,并且大大缩小了对中非共和国

的武器禁运的范围。另一方面,针对索马里和平与安全受到新的严重威胁,2019年,安理会对简易爆炸装置的部件施加了禁令。

我还应该指出,过去十年来,只有一个会员国曾报告称,因安理会的制裁而遭遇特别的经济问题。

过去十年来表明,制裁能够做的不只是限制武器和弹药流入或者限制冲突地区武装团体的资金来源。几乎所有的支持解决冲突的制裁制度现在均载入指认或列名的标准,以旨在维护国际人道主义法和国际人权法。它们起到杠杆的作用,给身处险境的民众带来积极的结果。例如,施加制裁的可能性为儿童保护行为体在刚果民主共和国与武装团体谈判释放儿童打开了空间。

重要的是,已有50多名个人和实体因参与与冲突有关的性暴力、在武装冲突中使用儿童、贩运移民、袭击人道主义工作者、阻挠运送人道主义援助以及按照国际人道主义法的其它标准,被安理会或其委员会指认为制裁对象,或被列入制裁名单。这些个人包括萨那的刑事调查部主任Sultan Zabin,他因为酷刑和冲突中的性暴力被列名,还有马里基达尔大区自封的人道主义委员会主席Ahmed Ag Albachar因阻挠运送人道主义援助而被列名。

仅仅因为这些行为而被施以制裁是较为近期的值得欢迎的一个步骤。采取该步骤发出了明白无误的信号,即:安理会致力于确保违反和践踏国际人道主义法和国际人权法的行为受到问责。

从全面制裁到定向制裁的演化标志着安理会在该领域的工作发生了翻天覆地的变化,但是对于安理会制裁的意外后果与不利影响仍存在一些关切。去风险化政策和遵守过度可能是人道主义行为体面临的两个最重要的问题。金融行为体和其它服务提供方可能施加额外的条件,增加其成本或者根本拒绝提供所要求的货物和服务,从而阻滞人道主义援助的运送。

用于向朝鲜民主主义人民共和国转移人道主义款项的银行渠道自2017年崩溃以来,在重振活力方面一直困难重重,这是上述挑战的极好例子。在金融行

为体和其它服务提供方必须遵守多种制裁制度以及全球反恐和反洗钱规章的情况下,这些困难可变得更复杂。这些行为体在努力遵守一系列适用措施时,有时会过于宽泛地解释制裁制度的要求,常常与人道主义行为体的解释发生抵触。

在减少制裁措施可能的不利影响方面可以做得更多。人道主义界和几乎全世界对第2615(2021)号决议在对阿富汗的制裁制度中纳入人道主义豁免表示了热烈欢迎。其它制裁制度纳入类似的常设豁免可为应对平民的紧迫需求发挥重要作用。

安理会多项决议明确指出,制裁

“不是意在给平民造成不利的人道主义后果。”

其它决议则要求会员国确保其执行措施适当遵守其根据国际法、包括人道主义法和人权法所承担的义务。利用一切机会回顾这些规定极其重要。

会员国可通过使其国内立法尽可能接近安全理事会的措词,从而进一步减少额外的尽职和报告要求给人道主义行为体带来负担。此外,制裁委员会继续监测制裁可能的人道主义影响至关重要。制裁委员会的专家组可酌情提供协助,收集制裁对人道主义活动可能的意外影响方面的信息。

增加人道主义行为体和私营部门之间的合作也举足轻重。2014年成立的联合国制裁问题机构间工作组协助增进了对制裁的了解,并倡导一种全系统的做法。我所在的部门通过安全理事会事务司启动了其它举措,包括培训、能力建设以及增加这些主要相关部门间的协同增效。

最后,请允许我简要谈谈监察员办公室的作用。它于2019年设立,引入了一种更给力的正当程序机制,可供那些寻求从伊拉克和黎凡特伊斯兰国/达伊沙和基地组织制裁名单上除名的个人和实体采用。为所有被指认的其他实体和个人提供公平明确的程序将使制裁工具更为有效。

主席(以俄语发言):我感谢迪卡洛女士的通报。

我现在请格里菲思先生发言。

格里菲思先生(以英语发言):主席先生,我非常感谢你让我今天有机会向安全理事会各成员发言,讨论这个非常重要的问题。我尊重安理会根据《联合国宪章》第七章所承担的重大责任。正如我们刚才从罗斯玛丽·迪卡洛女士那里清楚地听到的那样,安理会享有重要特权,根据第41条制订措施,以寻求国际和平与安全。同样正如我们刚才听到的那样,我感谢安理会最近通过就在12月份通过的第2615(2021)号决议,再次决定确认实施豁免,使人道主义行动得以继续在阿富汗进行。

制裁是许多人道主义救济行动中实际存在的情况。它们直接和间接影响我们的行动以及平民,即使这些影响是始料未及的。无论制裁多么聪明,目标多么明确,遵守制裁都是人道主义机构工作的一个日常因素。它们会影响我们的后勤、财务和交付能力。它们会产生这样的影响。它们可能导致人道主义项目延迟或停滞。有些措施会威胁平民社会中广泛群体的福祉。因此,我欢迎有这个机会谈一谈对制裁如何影响人道主义需求和我们的应对措施的看法。

正如我们从迪卡洛女士那里清楚听到的那样,联合国制裁和会员国实施的许多制裁措施并非过去的“钝器”。我支持她所有的主张。我们还听到,安全理事会已经在1990年代从广泛的经济和部门制裁转向更有针对性的制裁。

我们看到了制裁能够对遵守国际人道法和国际人权法产生积极影响的案例。正如迪卡洛女士提到的那样,制裁威胁迫使刚果民主共和国的一些非国家武装团体释放其队伍中的儿童。

联合国制裁的目的还在于限制始料未及的后果,我欢迎安理会发出明确一致的信号,表明制裁无意造成不利的人道主义后果。我还欢迎安理会定期重申,实施制裁的措施必须符合国际人道法和国际人权法。这应化作实际行动,确保制裁由公正的人道主义行为体实施时,确实不会阻碍纯粹的人道主义活动。

在索马里以及——正如前面提到的那样——现在在阿富汗,联合国制裁制度已经表明,它们能够进

行调整,为继续开展人道主义活动开辟空间。我们非常欢迎这两个事例。

尽管对这些风险给予了关注,并与人道主义界频繁对话,但联合国的制裁仍有可能对平民和人道主义行动产生消极影响。会员国实施的制裁也有类似风险,事实上,这些制裁的范围往往比联合国实施的制裁更广。

请允许我总结一下对已经受到人道主义危机影响的国家使用制裁的一些关切,在这些国家,平民已经很脆弱,机构往往也很脆弱。

首先,制裁的要求可能会使人道主义准入和原则承受压力。制裁会使人道主义机构更难以与被列名的个人或实体接触和交易,而这些个人或实体对整个民众的生活拥有重大控制权。此外,人道主义的独立性、中立性以及最终的公正性可能会受到损害——例如,由于要求进行审查以及有可能要求把个人道主义援助接受者排除在外。

其次,银行和其他商业经营者为了避免任何遭处罚或起诉的风险,实际上会拒绝向人道主义客户提供服务。它们可能会切断商业关系,或者使日常交易过于缓慢和官僚化,即使这些交易完全在允许的规则范围内。广泛的豁免,例如安全理事会和一些国家针对阿富汗实施的现有豁免,为人道主义组织提供了必要的保证。然而,正如我们再次从迪卡洛女士那里听到的那样,就朝鲜民主主义人民共和国的情况而言,由于加码执行和为了消除风险,服务提供者和资金流动可能仍然过度受到遏制。

第三,从事食品、燃料和其他必需品买卖的商业经营者也可能决定谨慎行事,或者加码执行制裁措施。这可能导致短缺和价格上涨,对本已严重依赖粮食进口并正在经历人道主义危机的脆弱国家来说,尤其具有灾难性。

正如我们现在在阿富汗所做的那样,人道主义豁免使我们能够继续为那些面临最大风险的人实施项目。但是,正如我们在阿富汗问题上如此明确地指出

的那样,这些不能取代商业进口和国家提供的基本服务。

最后,如果部委由被列名的个人管理,针对政治运动和人物制裁会限制社会服务的提供和经济稳定。在阿富汗,中央银行和任何政府实体都没有受到制裁。然而,受制裁行为体可能从交易中获益的风险导致金融机构在这种情况下实际上将阿富汗金融和商业部门列入黑名单。同样的寒蝉效应导致许多国际资助项目暂停,例如,暂停通过部委账户支付教师和医院工作人员的工资。我们知道,为了纠正这种情况,已经做了大量工作和给予了高度重视。现在的情况比以前好多了。

因此,减轻制裁的人道主义影响要求我们继续审查制裁是如何制订的以及它们是如何实施和产生影响的。我想提出一些优先重点。

我敦促安全理事会和联合国会员国确保在武装冲突中使用的制裁不会妨碍公正的人道主义组织为非作战人员开展援助和保护活动,无论这些人从属于或是被列为何类团体。无论如何,它们应确保制裁不会导致享有经济、社会和文化权利,包括食物、用水、住所和健康权受到限制。制裁不应产生超出行动重点的连锁次生影响。

安全理事会以及其他实施制裁的管辖机构从一开始就应在最初的立法中制订全面的人道主义豁免条款,而不是通过逐案授权程序,这些程序有可能繁琐和低效。应顺畅地将豁免化作国家立法,从而减轻人道主义捐助方、非政府组织和私营公司的关切。我们最近看到,联合王国迅速将联合国针对阿富汗的豁免转化为国内立法,为联合王国的非政府组织及其伙伴提供了广泛的保证,我们非常欢迎此举。

然而,正如我刚才提到的那样,实施有时和设计一样重要。我欢迎建立信心的主动努力——例如,欧洲联盟最近的安慰函为金融机构提供了保证。我们最近也看到美国政府就阿富汗作出了保证。我重申美国的指导意见,即支付杂费和向索马里青年党转移援助

的情况不会成为实施制裁的重点,对此我们非常欢迎。

就人道主义机构自身而言,它们也可以通过投入资源进行风险管理和尽职调查,由此来增强信心。正如安理会所知,叙利亚西北部的行动受到密切监测,经常在安理厅讨论这些行动。这令人们相信,人道主义资源被用来向需要援助的人提供援助,而不是用于任何其他目的,这是有原则的人道主义行动的要旨。

我在发言中经常使用“可以”和“可能”这两个词,我强调,我们所担心的往往是制裁的寒蝉效应产生的始料未及后果,需要在这方面采取行动。我认为已经开始越来越经常性地采取这些行动。

我们确实都有责任确保制裁能被用来改善遵守国际人道法和国际人权法的情况,并同样确保制裁不会给身陷人道主义危机的平民带来这些意想不到的影响。我期待在我们为此做出努力的过程中继续与会员国接触。

主席(以俄语发言):我感谢格里菲思先生的通报。

我现在以俄罗斯联邦代表的身份发言。

我谨感谢罗斯玛丽·迪卡洛副秘书长和马丁·格里菲思副秘书长对制裁的人道主义方面所作的评估,他们的评估在许多方面与我们的看法相一致。

安全理事会的制裁是安理会履行其所肩负的维护国际和平与安全职能的重要工具。此类制裁是应对和平所面临威胁的最有力办法之一,使用时必须慎之又慎,而且无论其实质内容和细微之处均须无可指责。把制裁作为惩罚性武器使用是不可接受的。国际制裁应反映实地局势,并有助于推动政治进程,同时应定期审查和修改制裁制度,直至并包括酌情全面解除制裁。

我们强烈呼吁使安全理事会限制性措施的针对性和灵活性成为标准做法。有必要更认真地倾听和关注受制裁国家当局的意见,并以更加切合实际的方式

制定所谓的基准,以防其沦为蓄意制定的无法实现的目标。

根据我们的评估,安全理事会目前实施的许多制裁制度已不再符合实地局势,阻碍了相关国家政府的国家建设和社会经济发展计划。中非共和国和苏丹的局势就是这方面的两个例子。此外,对几内亚比绍的持续制裁完全不合时宜。

应认真对待制裁措施造成的附带损害,这种损害具体表现在对国民经济以及民众生活和福祉的有害影响。在2019冠状病毒病大流行的背景下,这一问题进一步加剧。不幸的是,尽管安全理事会的限制性措施据称不应影响普通人的生活,但实际上,国际限制性措施往往导致受制裁国家的社会经济状况恶化。

有鉴于此,有必要调整安理会决议规定的人道主义豁免范围,包括人道主义组织可长期利用的豁免。可以考虑起草货物清单,而不是产区清单,此类国际商品分类代码在任何情况下都不应被列入违禁品清单。

此外,我们从21世纪初的经验中得到启发。当时,甚至在制裁实施之前,就对其人道主义后果进行了初步评估。除安全理事会实施的制裁外,有关方面实施的所谓二级单边限制措施是阻碍人道主义豁免充分发挥作用的一个巨大障碍。

在有可能受到有关国家严厉——有时是在域外实施的——限制措施的情况下,交易对象拒绝签订安全理事会授权的人道主义援助物资采购合同,也拒绝招标运送援助物资的运输业者。购买货物保险也有困难,银行称,无法进行常规的货币交易。

在朝鲜民主主义人民共和国的局势中可以清楚地看到这些问题。西方大国实施的二级制裁在平壤周围制造了一种有害的气氛,导致人们普遍不愿与平壤合作,甚至在不受国际限制的领域也是如此。俄罗斯联邦与中华人民共和国一道提出旨在扭转这一灾难性趋势的具体倡议,这并非巧合。如果安理会真的是为普通朝鲜人而不是地缘政治着想,那么这些建议就应得到支持。

必须提及恰如其分地被称为当今时代最大的人道主义灾难的也门局势。一些利益攸关方因不愿放弃对军事力量的依赖而实施的制裁相关措施,导致粮食和燃料供应中断。其结果是,数百万人罹患营养不良,难以获得饮用水。

第三国的银行系统从利比亚被冻结的资产中获利,而这些资产本留给危机后时代该国的后代,这是不可接受的。那些对安全没有威胁的老年人或身患绝症的人被迫浪费时间等待出国旅行许可,这是不人道的。此类情况是否对安理会的信誉有丝毫帮助?

至于阿富汗,第2615(2021)号决议在澄清人道主义援助不违反第1988(2011)号决议规定的制裁制度方面具有重要意义。我们希望,这将有助于避免该国发生人道主义灾难。

我们确信,需要大力增强安全理事会的制裁机制人性化程度。在这方面,有必要考虑如何尽量减少对制裁条款的宽泛解释,或许包括精心调整用词;对国际限制性措施的人道主义后果进行全面公正评估;以及授权制裁委员会专家组人员监测制裁对人道主义局势的影响,积累这方面所需的专门知识。还应授权秘书处特定机构,如联合国人道主义事务协调厅,向安理会报告制裁的负面后果。

俄罗斯联邦一贯遵循这样一种理解,即安全理事会的制裁制度是唯一合法的制裁制度。有鉴于此,个别国家和国家集团实施单边强制措施的做法日益令人关切。我们认为,此类措施侵犯安理会的特权,因此不利于维持和平。我们将使用此类限制性措施的做法解释为对相关国家主权的侵犯以及对其内政的干涉。

单边制裁的使用呈日益增多之势,有损国际法规和机构。个别国家要求对在本国立法框架内运营的第三国经济经营方执行其制裁限制措施,这种情况尤其令人无法容忍。域外实施制裁违背国际法最基本准则,这方面的例子很多。

针对叙利亚的制裁战对该国国内局势产生了极其负面的影响,导致社会经济危机进一步加剧。对白俄罗斯相关部门实施的限制旨在摧毁其有竞争力的

企业,破坏社会政治局势的稳定。实施单边强制措施这一歧视性政策的一个显而易见的例子是古巴局势。该国已经受北方邻国60多年的封锁。几年前,委内瑞拉国家和合法政府曾遭受真正的经济恐怖。由于这些强加于人的措施,委内瑞拉无法向联合国经常预算缴纳款项,因此被非法剥夺了在大会的发言权。

制裁压力也对伊朗的社会经济状况产生了不利影响。一些国家在塔利班接管后决定冻结阿富汗政府在西方银行的账户,这是对阿富汗普通民众生活恢复正常的一大障碍。我们认为,某些国际行为体试图利用制裁大棒向缅甸领导人和马里领导人施加压力的做法是不正当的。

治外单边措施正给世界各地发展中国家造成巨大损失,并损害这些国家实现可持续发展目标的能力。这些措施还同这些国家应对气候变化的努力背道而驰。在目前发生大流行病的情况下,实施单边限制是极不人道的。我们呼吁建立绿色走廊,以便医护人员和医疗物资不受阻碍地流动,该呼吁仍然有效。

越来越迫切需要作出多边努力,寻求采取集体办法遏止单边制裁,以避免人们对国际机构完全失去信任、全球经济不可逆转地崩溃以及普通民众的社会经济状况长期恶化。起码说,社会和人道主义领域应豁免任何限制性壁垒。

俄罗斯联邦长期以来一直在关键的多边论坛处理这个问题。在摒弃制裁理念的基础上,一个由拥护这个做法的观点相同者组成的广泛集团正在国际社会中形成。俄罗斯联邦历来是代表不结盟国家运动在大会和人权理事会提出的关于单边胁迫性措施给尊重人权造成不利影响的决议草案的共同提案国。我们在捍卫联合国宪章之友小组中的伙伴也持类似的立场,该小组的代表今天将有机会发言。

今天的讨论,甚至在筹备时,就已激发联合国会员国的浓厚兴趣。我们呼吁秘书长以及本组织其他高级官员密切关注今天提出的问题,并公开发言支持一种注重个人并尊重其基本权利的制裁政策。

我现在恢复行使安理会主席的职能。

我现在请希望发言的安理会成员发言。

卡里乌基先生(联合王国)(以英语发言):主席先生,首先我谨祝你在本月担任主席期间一切顺利。我感谢迪卡洛副秘书长和格里菲思副秘书长所作的通报。

安全理事会负有维护国际和平与安全的独特责任。在追求这一目标时,我们理当充分和明智地利用我们可用的每一种工具。定向制裁就是《联合国宪章》规定的这样一种工具。正如我们的两位通报人今天所说的那样,定向制裁作为全面办法的一部分,同外交、建设和平与维持和平一道,可以发挥重要作用。

制裁的价值已经得到证明。在安哥拉、科特迪瓦、利比里亚和塞拉利昂,制裁帮助结束了冲突,并支持向和平与民主过渡,此后制裁得到了应有的解除。在中非共和国,制裁改善了一家矿业公司的做法。在索马里,武器禁运促成查获了据报意在供给青年党的成千上万发子弹、反坦克制导导弹和狙击步枪。

今天,制裁是应对跨国恐怖主义威胁和防止大规模毁灭性武器扩散的重要手段。根据安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及相关个人、团体、企业和实体的第1267(1999)号、第1989(2011)号和第2253(2015)号决议所设委员会的制裁制度,安理会正运用制裁来遏制世界上一些最恶劣恐怖分子的活动。我们呼吁各方充分执行安全理事会商定的制裁。

对制裁的任何使用都必须考虑到人道主义因素。联合王国是2021年全球五大人道主义捐助国之一。我们倡导国际人道法以及冲突和危机局势中的人道主义准入。联合王国致力于把制裁造成的任何意外后果,包括对提供人道主义援助造成的影响,减至最低限度。为做到这一点,我们主张制裁要仔细确定对象,针对具体目标,成为解决冲突的全面办法的一部分。

我们支持在实施制裁时规定一些人道主义例外和许可理由。例如——格里菲思副秘书长今天也提到了这一点——我们欢迎一致支持最近通过的第2615(2021)号决议规定了联合国阿富汗人道主义例外。

这充分说明,可以对制裁制度作出适当调整,以便在任何意外后果出现时予以应对,并确保制裁不会阻碍提供急需的人道主义援助。

在国内,我们在三部门工作小组中与银行和人道主义行为体进行对话,以便找到合法、安全和透明的办法来确保人道主义援助送达其预定受益者手中,并且不受制裁干扰。

联合王国认为,采取多边制裁最有效,但在联合国集体行动受阻的情况下,联合王国作好准备与盟友和伙伴一起采取行动,或单方面采取行动,实施制裁,旨在对最严重的行为,譬如粗暴侵犯或践踏人权行为——例如,对折磨和杀害利比亚平民的卡尼亚特民兵——进行威慑,并追究其责任。出于这一原因,联合王国有自己在法律上强有力的定向制裁制度,并寻求把它作为广泛国际应对措施的一部分加以运用。

我们不要忘记,冲突、暴力和经济管理不善是引发人道主义危机的主要因素。制裁是安理会的一个重要工具,有助于改变对这些冲突负有责任的政权或个人的行为,并有助于我们履行维护国际和平与安全的集体责任。

张军先生(中国):主席先生,首先我要祝贺俄罗斯担任安理会本月轮值主席,中方将全力支持你们的工作。我也要感谢挪威作为上个月安理会主席所做的出色的工作。

中方欢迎俄罗斯联邦代表团倡议举行今天的重要会议。感谢迪卡洛副秘书长、格里菲思副秘书长刚才所作的通报。我也欢迎委内瑞拉代表捍卫联合国宪章之友小组,以及苏丹、南苏丹、刚果(金)、马里和伊拉克等会员国参加今天的会议。

制裁是《联合国宪章》赋予安理会的特殊工具。中方一贯认为,联合国和会员国有义务认真执行安理会授权实施的制裁,同时,安理会要始终以谨慎和负责任的态度处理好制裁问题。

过去20多年里,安理会制裁机制呈现扩张的趋势,造成的人道、民生负面影响不容忽视,越来越多地干扰了普通民众和第三国正常的经济、社会活动。

刚才两位副秘书长的通报也反映了这些情况。安理会对此没有给予应有的重视。今天的会议早该举行,机会难得。我们要认真思考如何采取措施改进安理会制裁的设计和执行,减少负面影响。中方有以下意见:

一,我们要铭记,制裁是手段,不是目的。制裁是为了给政治解决创造有利条件,不能成为外交努力的替代。安理会要克制轻易诉诸制裁或威胁制裁的冲动,坚持优先诉诸斡旋、调解、谈判等非强制性手段。

二,要紧扣核心问题和目标,精准设计制裁机制。要慎重把握强制性措施的力度和范围,使用清晰明确的条款,把附带损害降到最低。人道援助不应被视为违反安理会制裁措施。

三,会员国要忠实执行安理会制裁。既不减一分,偷工减料,也不增一分,随意扩大解读、过度执行。我们反对以确保落实安理会决议为由,对任何国家搞外交施压和胁迫,损害别国的主权和安全。

四,安理会要密切关注并全面评估制裁的人道、经济、社会影响。应要求联合国人道主义协调办公室和部署在制裁当事国的联合国特派团监督制裁的负面影响,及时向安理会作出报告,安理会及时作出安排和调整。

五,应设立透明、标准化、可操作的豁免条款。当前比较普遍的问题是,人道豁免门槛较高,标准不清,申请周期长,这些问题都亟待解决。对于特定人道机构和人道物资,应设立常设性的豁免机制。

六,遇到特殊情况或不可抗因素时要有特殊安排。比如在当前严峻的新冠肺炎疫情形势下,安理会应积极考虑暂停或放松制裁措施,以利于缓解疫情对社会民生的冲击。

七,作为一项基本原则,安理会制裁不应是无限期的。今后所有新设立的制裁机制,都应引入“日落条

款”。对现有制裁机制,要制定明确可行的退出标准。安理会要进行定期审查,一旦达到标准,就应及时调整或取消制裁。

八,安理会制裁委专家人选的遴选,要坚持最高专业标准,体现多元性和公平地域分配。要着重提高发展中国家人选的代表性。专家应公正履职,任职期间及离职以后都要保守秘密。制裁委要严肃处理泄密行为。

九,安理会于2000年至2006年曾设立制裁问题非正式工作组,为推动完善安理会制裁机制做了有益的工作。中方建议安理会重新设立一个制裁问题工作组,负责全面审查安理会制裁的人道和负面影响,并提出有针对性的改进措施。安理会应要求秘书处提交全面的评估报告,秘书处也应完善相应的评估机制,切实做到全面、公正、客观。中方认为,本次会议以后,安理会有必要就这一重要问题形成一套全面的文件,以利于指导下一步的工作。

谈到安理会制裁的负面影响,就不得不提安理会目前对朝鲜民主主义人民共和国的制裁。安理会第2397号决议自通过以来造成了严重的人道后果。农用机具、医疗器材、净水管件等人道民生物资进口严重受限,粮食严重短缺,医疗条件落后。1718委员会专家多次报告了这些问题。

中、俄去年10月在安理会共提涉朝决议草案,旨在消除制裁的人道民生影响,也是为恢复对话协商、推进政治解决创造有利条件。很遗憾个别安理会成员拒绝讨论这项决议草案。中方再次呼吁有关成员不要逃避问题,以负责任和积极态度参加决议草案的磋商。

我们讨论改进安理会制裁,更要关注个别国家实施单边制裁的危害。因为单边制裁往往打着落实安理会制裁的旗号,在造成巨大灾难和混乱的同时,不仅让联合国背了不必要的黑锅,也削弱了安理会制裁本身的权威性和有效性。

去年8月外国军队撤出之后阿富汗的人道危机就是一个例子。有人以为安理会制裁妨碍了对阿富汗人

道援助,但是在去年12月安理会通过决议澄清法律障碍后,对阿富汗人道援助没有显著增加。事实证明,加剧阿富汗人道危机的,是有关国家的单边制裁,而不是安理会的决定。

单边制裁危害极大,但令人关切的是,个别国家对单边制裁不仅不加克制,而且还在疯狂地滥用,到了上瘾的地步。我们看到,以各种名目实施的单边制裁,妨碍相关国家的经济社会发展和科技进步,制造并加剧了人道危机,侵害包括妇女儿童在内平民的基本权利,对国际关系的和谐稳定造成极大破坏,甚至影响了相关国家缴纳联合国会费、正常参加联合国活动,也极大地干扰了国际上的经济、科技、贸易等交流合作。

不容否认,单边制裁违反《联合国宪章》的宗旨和原则,在国际法上没有任何依据,是霸权主义和强权政治的具体表现。我们在此郑重敦促相关国家立即停止单边制裁,呼吁国际社会重视单边制裁的严重后果,共同抵制这种非法行为。

伯恩·内森女士(爱尔兰)(以英语发言):主席先生,我谨祝你在担任主席期间一切顺利。我也祝贺挪威出色完成1月份主席工作。我谨感谢今天上午各位通报人所作的宝贵通报。

在动荡不安的国际环境中,我们不断看到严重侵犯人权行为和恐怖主义行为,而实施者往往不用承担后果,令人震惊。我们认为,制裁可以在促进问责以及遏制暴力镇压、侵犯人权和违反国际人道法等不可接受的行为方面发挥关键作用。

制裁是促进和维护国际和平与安全的重要工具。重要的是,它们还可以支持和平过渡,阻止不符合宪法的变革。

制裁并非也不应该在真空中运作。安全理事会每次决定实施制裁——自1966年以来大约有30次——它们都是作为政治对话、维持和平或建设和平的全面战略的一部分实施的。

爱尔兰认识到,制裁可能会在无意中影响人道主义行动或产生意外后果。人道主义组织明确表示,制裁可能会阻碍它们的工作,包括导致银行降低风险——这可能会减少人道主义行动的资金,繁琐的合规要求,甚至有可能更广泛地给人道主义活动扣上刑事罪名。因此,我们认为,必须谨慎确定制裁对象,尽可能对那些我们试图影响其行为的人产生最大影响,同时必须最大限度地减少不利的人道主义影响或意外后果。

对爱尔兰来说,确保制裁有针对性不仅是有效性的问题。谨慎确定制裁对象,特别是遵守正当程序,有助于减少意外后果。这确保国际法,包括国际人权法、国际难民法和国际人道法得到遵守。在这方面,爱尔兰去年高兴地加入了定向制裁问题观点一致国家集团。

爱尔兰在安理会的一个优先事项一直是保护受制裁环境中的人道主义空间。最近,我们高兴地支持在刚果民主共和国、中非共和国、马里和伊拉克基地组织/基地组织制裁制度框架内纳入了人道主义措辞。作为索马里制裁委员会主席,我知道,人道主义组织认为其“人道主义例外”是现有制裁制度中的最佳做法。在阿富汗实行人道主义例外也是一项重大进展。去年12月商定的第2615(2021)号决议(见S/PV.8941)表明,安理会可以而且确实在其制裁可能产生负面影响时采取行动。

作为安理会成员,爱尔兰将继续优先考虑加强制裁制度内的人道主义保障。爱尔兰将继续支持采取适当的缓解措施并发展最佳做法。在这方面,安理会必须倾听平民和人道主义行为体的声音。这是正确的做法。

安全理事会可以发挥至关重要的作用,纳入指认标准,制裁那些挪用人道主义物资或阻碍人道主义活动的人,并提供适当豁免,以维护人道主义空间。爱尔兰欢迎若干联合国制裁制度缩短对2019冠状病毒病相关请求的豁免批准程序的时限。

作为欧洲联盟(欧盟)成员国,爱尔兰也积极参与制定和通过有预防性和针对性的适度欧盟措施。欧盟制裁的针对性——特别是适当使用克减和豁免,以及逐案评估指认标准——是最大限度减少意外后果,特别是对平民的意外后果的关键做法。我们定期与国际非政府组织和红十字国际委员会最高层进行对话,以确定如何在欧盟一级最好地设计新的制裁制度或修改现有制度,以确保人道主义空间不受影响。

在人道主义空间得到保护、正当程序得到尊重的情况下,确保有效、有针对性的制裁符合我们所有人的利益。爱尔兰期待继续就这一重要问题与安理会成员和相关利益攸关方进行对话。

阿布沙巴布先生(阿拉伯联合酋长国)(以英语发言):阿拉伯联合酋长国谨感谢俄罗斯联邦组织今天的辩论会。早就应该讨论制裁的潜在人道主义影响或其他意外后果了。我也感谢主管政治和建设和平事务副秘书长罗斯玛丽·迪卡洛女士以及主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员马丁·格里菲思先生的通报。

阿拉伯联合酋长国认为,制裁是安全理事会维护国际和平与安全的宝贵和有用的工具。在某些情况下,它们可以在安理会不诉诸武力的情况下有效实现其目标,例如支持和平进程、解决争端、打击恐怖主义和促进不扩散。

然而,历史表明,考虑不周或执行不当的制裁可能会产生严重的人道主义影响。阿拉伯联合酋长国认为,制裁措施不应妨碍人道主义行为体开展其基本工作,也不应阻碍人道主义援助送达有需要的人手中。

作为安全理事会当选成员以及各制裁委员会的主席和副主席,阿拉伯联合酋长国承诺在所有决策中考虑人道主义责任。因此,阿拉伯联合酋长国希望强调几项建议,以尽量减少制裁的任何潜在人道主义后果或其他意外后果:

第一,应在设计每一项制裁制度时系统性考虑制裁的潜在人道主义后果,并酌情加以解决。这首先意

味着明确制裁范围,以减少会员国和私人行为体过度遵守的风险。

目前只有少数制度包含人道主义豁免或例外。我们应该从这些例子中吸取经验教训——什么做法有效、什么做法无效——并插入明确条款,尽量减少对平民的意外后果。在这方面,我们强调,可以逐案调整设计,将实地大背景纳入考虑。我们认识到,必须在制裁设计中纳入其他重要考虑,特别是挪用或掠夺人道主义援助的风险,我们看到各团体和非国家行为体为资助其战争努力或恐怖主义和非法活动而这样做。

第二,必须在制裁的整个生命周期中不断重新评估和调整制裁,以保护受影响的民众免遭意外不利后果。这种评估必须基于独立和透明的评估方法。我们欢迎进一步讨论什么是执行这项重要任务的最适当机制。在这方面,我们强调,安理会处理人道主义任务的责任并没有随着其最初的制裁设计而结束。安理会应该对出现的问题作出反应,并努力解决这些问题,包括通过调整和执行援助通知等手段来加以解决。这将有利于所有人——受影响国家的平民、在这种环境中运作的人道主义和私营部门行为体,以及有义务实施制裁的会员国。

第三,为了更好地了解具体制裁措施在实地的人道主义影响,各制裁委员会应利用其掌握的各种工具,例如对受制裁影响的国家进行委员会访问。

最后,我们强调,各制裁委员会主席必须更多地参与起草安理会成果文件。鉴于制裁主席对制裁制度的日常了解及其与受影响国家的互动,他们可以带来宝贵视角,包括对潜在人道主义影响的看法。

最后,我们希望这是我们任期内关于这一重要议题的许多讨论中的第一次。作为安理会成员,我们都责任确保制裁措施继续成为安理会有效、有用的工具。我们必须做好准备,不断调整、暂停或终止我们实施的措施,以确保这些措施符合目的而且合理,并保护平民免受意外的不利影响。我们坚信这是可以实现的。我们应该能够借鉴安理会的丰富经验,继续创新和改进制裁的制定和实施。

蒂鲁穆尔蒂先生(印度)(以英语发言):首先,请允许我祝贺俄罗斯联邦担任本月主席,我们对此表示全力支持。我赞扬挪威担任非常成功地履行了主席职责。我感谢俄罗斯代表团组织本次辩论,讨论制裁及其人道主义和意外后果这样的重要议题。我也感谢主管政治和建设和平事务副秘书长罗斯玛丽·迪卡洛和主管人道主义事务副秘书长马丁·格里菲思的通报。此外,我欢迎根据第37条的规定出席会议的国家。

根据《联合国宪章》,维护国际和平与安全是安全理事会的首要职责,安理会必须代表联合国全体会员国采取行动,履行职责。出于这一责任,安理会采取措施维护或恢复国际和平与安全。这些措施必须是临时性的,而不是永久性的。据此,安理会一直在对会员国实施非军事禁令和限制。到目前为止,安理会已经建立了多个制裁制度,包括正在进行的14个制裁制度。

制裁制度在我们打击恐怖主义、预防性外交工作、协助会员国执行和平协议和防止大规模毁灭性武器扩散等方面发挥了很好的作用。

然而,制裁制度本身绝不能是目的。在执行过程中,制裁制度必须确保具有预期的影响,而不是进一步加剧被制裁国人民的痛苦。因而,有必要不断审查这些制度,使之符合当地不断变化的局势。因此,制裁措施应该是中立的,不应该成为少数强国的政治工具。

最近,会员国和其他利益攸关方越来越强调制裁措施的意外后果,包括人道主义后果。秘书长不止一次重申,制裁加剧了面临武装冲突的国家的苦难。人道主义事务协调厅也提到了这些关切。冠状病毒病(COVID-19)大流行的空前影响也增加了面临制裁国家的民众的苦难。因此,迫切需要可信地解决这些关切,以减轻人民的痛苦。

在这方面,我国代表团谨提出以下六点意见。

第一,制裁应始终是在用尽所有其他选择之后根据《联合国宪章》的规定作为最后手段使用,而且不应违反国际法原则。安全理事会应继续尊重各国采取的

区域做法,并在考虑实施此类制裁之前与区域组织合作,应对与和平与安全有关的挑战。

第二,此种制裁应该有一个明确的最终目标,不应该成为各国永久的沉重负担。因此,理想的情况是,从开始阶段就阐明其分阶段撤出的明确时间表和标准。

第三,应尽一切努力减少此类措施对被制裁国人民的负面影响。在当前COVID-19大流行的背景下,这一点变得尤为重要。还有必要确保有关国家及其区域伙伴的合法贸易和经济活动免受不利影响。因此,重要的是,安全理事会在考虑任何此类措施之前,必须充分征求区域所有主要国家的意见,因为制裁往往不仅影响到有关国家,而且影响到整个区域。

第四,关于解除武器禁运和资产冻结等定向措施,安理会需要制定现实、可实现的基准,以鼓励会员国沿着正确方向迈进。我们看到,为冲突频发的发展中国家制定的一些基准甚至比一些发达国家达到的还要高。这种情况不应发生。

第五,制裁不得阻碍合理的人道主义需求。然而,重要的是在执行人道主义例外规定时要尽职尽责,特别是在恐怖主义找到安全避风港的情况下。

恐怖主义团体充分利用人道主义例外规定,嘲弄制裁制度,包括安全理事会关于基地组织和塔利班及关联个人和实体的第1267(1999)号决议所设委员会规定的制裁制度,在这方面已有一些例子。在我们地区也有几起事例,一些恐怖团体,包括安理会所列的恐怖团体,为逃避这些制裁而改头换面为人道主义组织。这些恐怖组织利用人道主义空间的保护伞筹集资金,招募作战人员,甚至使用人盾。这些恐怖组织在此种豁免提供的人道主义掩护伪装下,继续在地区内外扩大其恐怖主义活动。因此,尽职尽责是绝对必要的。

第六,制裁委员会在监督与技术性违反武器禁运有关的制裁措施、人道主义伙伴反对报告要求、对专家小组工作的质疑以及在某些情况下会员国不合作等方面继续面临重大挑战。制裁委员会主席需要在应

对这些挑战方面发挥更积极主动的作用。为此,安理会附属机构陈旧、不透明的工作方法必须变得公开、透明、可信。

最后,我们深思熟虑地认为,制裁制度只是实现目的的一种手段,是实现维护国际和平与安全这一更大目标的手段。制裁制度本身不会成为目的,因此不应该永远存在。我们需要定期审查制裁制度,并在目标实现后立即予以终止。为此,我们需要设定现实、客观的目标,并确保保护平民免受制裁措施的意外后果。在这方面,我们准备与所有其他成员进行建设性合作。安全理事会制裁的一般性问题非正式工作组2006年提出的建议可以成为安理会重新审议的良好开端。

黑梅尔巴克女士(挪威)(以英语发言):主席先生,挪威祝贺你和俄罗斯联邦担任安全理事会2月份主席。我感谢副秘书长罗斯玛丽·迪卡洛和马丁·格里菲思今天所作的有益发言。

挪威是联合国的坚定支持者,执行安全理事会通过的所有制裁措施。制裁激励冲突中的有关行为体寻求解决,而不是进一步冲突。制裁的目的是阻止不良行为,并遏制目标行为体的资源。因此,定向制裁是应对对国际和平与安全的威胁的重要工具,可以起到威慑作用,阻止进一步违反国际法,包括国际人道法行为,阻止对人权法的侵犯和践踏。有针对性和精心制定的制裁还有助于保护平民,防止和遏制性暴力,防止和遏制在武装冲突中招募和使用儿童。

挪威高度重视确保制裁的妥善制定和有效执行。这就是我们如何确保制裁达到其目的并取得预期结果。安全理事会成员有责任确保充分调整并更新联合国制裁措施,以反映实地的变化。

我们对非政府人道主义组织有关制裁可能对其工作产生负面影响的报告感到关切。这就是为什么挪威支持去年年底一致通过关于支持阿富汗境内民众基本需求的人道主义援助和其他活动的第2615(2021)号决议等行动。我们还感到高兴的是,安理会在过去一年中采用了明确的措辞,强调制裁不是为了

造成消极的人道主义后果, 并强调在实施制裁时必须适用国际法。

今后, 会员国和安全理事会必须继续与所有相关行为体, 特别是人道主义行为体对话, 确保未来的措施不会对人道主义工作者以中立和公正方式开展工作的能力产生消极影响。起草人道主义豁免的方式必须为所有相关行为体, 即从会员国到人道主义行为体, 以及包括金融部门在内的私营部门, 提供必要的清晰度。

我们还必须铭记反恐措施可能对人道主义活动产生的影响。但是, 我们不能接受错误的说法, 把制裁作为替代理由来解释其他因素, 包括助长冲突的潜在驱动因素造成的严重问题。为确保联合国制裁制度的有效性和合法性, 安全理事会应确保对制裁针对的个人有最起码的正当程序保障。在这方面, 挪威欢迎秘书长最近任命了伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁委员会的新的监察员, 我们也希望看到安理会进一步加强这一职能, 确保其所有制裁制度中的正当程序措施。

比昂先生(加蓬)(以法语发言):主席先生, 我祝贺俄罗斯担任安全理事会2月份主席。我感谢罗斯玛丽·迪卡洛副秘书长和马丁·格里菲思副秘书长各自所作的通报。

主席先生, 你召集安理会讨论这一议题, 是指导我们就对《联合国宪章》第四十一条所规定的机制在维护或恢复人类和平与安全方面的效力进行必要的自我批评。

自1966年以来, 安理会建立了大约30个制裁制度, 与武装冲突相比, 实施制裁已证明是成本相对较低的政策机制, 尽管实际上不可能确定制裁制度确切需要多大程度的行动来对受制裁国家的政策产生影响。

越来越多的情况是, 制裁局限于货物或针对具体个人和实体。制裁范围包括武器禁运、抵制货物、金融制裁, 如冻结资产、禁止销售奢侈品、旅行禁令、暂停国际或区域组织成员资格以及排除在政治会议之外。

尽管大多数制裁制度规定了豁免, 以满足被制裁者的基本需求, 但事实是, 制裁的目标仍然显然是在从资金上消耗或破坏被制裁实体的关键经济部门。这些措施往往影响被制裁国家的预算收入, 不可避免地影响整体经济和人民的生活水平。这种押宝无疑旨在削弱对受制裁政权的支持, 希望其人民将贫困归咎于他们。在大多数情况下, 这样的赌注风险极高。经验表明, 只针对政治领导人而不波及民众, 这种希望是不切实际的。

制裁已成为一种常用的手段, 在实施过程中自动和有系统地实施。有一种对不同的情况适用同样的工具的明显趋势, 主要关切是在塑造国际可接受度方面迅速采取行动。当然, 如果制裁是单方面的, 其影响会带来更多的问题, 特别是在符合《宪章》和国际人道主义法方面。这导致非洲联盟在其第三十三届常会上敦促所有国家避免采取胁迫性单方面措施, 因为这些措施阻碍了经济和社会发展的充分实现, 同时影响充分享有人权。

在目前的14个制裁制度中, 有8个直接涉及非洲国家——中非共和国、刚果民主共和国、索马里、苏丹、南苏丹、利比亚、几内亚比绍和马里。

中非共和国的武器禁运尤其引人注目。该国受持续不稳定和武装团体不断袭击的困扰, 其民主选举的当局被剥夺了获得装备的完全能力, 这些装备可以帮助他们有效对付武装团体, 这些团体往往拥有更尖端武器, 在全国各地扫荡, 破坏国家对大片国土的权威。

这种情况对中非共和国人民来说难以为继, 对该国的近邻和远邻来说也是不可持续的, 例如加蓬, 它与中非共和国一起是货物和人员自由流动巩固共同体的成员。我呼吁安理会无条件解除对中非共和国的武器禁运, 这将有助于减轻对中非共和国平民的人道主义后果。

不管其真正目的是什么, 是迫使目标国家改变态度, 通过使其无法获得采取制裁意在防范的行动的手段来防止其武装或资助自己, 还是只是公开表明实

施制裁的国家不赞成目标国家的行动,结果都是一样的:制裁缺乏效力或远远低于预期。

被实施制裁的实体的复原力和在一些地区看到的对联合国代表性的不信任感,加上越来越多的团结在旗帜周围的现象,要求我们认识到国际制裁的影响。安理会在对一个联合国会员国采取制裁制度时,必须以最大程度的谨慎行事,始终考虑看到其民众因制裁遭受痛苦的风险。

大会第59/45号决议揭示了国际社会对国际制裁有害影响的关切程度。我国打算在对各国实施制裁方面保持非洲联盟共同的克制感,并将主张认真评估各个局势,把现有机制,包括《制裁评估手册》和《评估制裁的人道主义影响的外地指导方针》纳入考虑。归根结底,国际制裁必须仍然是一种激励或威慑工具,而不是用来进行惩罚。必须明确确定它们可以逆转,同时与目标国政府进行政治对话。

最后,我谨代表我国再次提请安理会注意《宪章》序言中明确规定的安理会对世界各国人民负有的义务。我们接受了代表各国人民的任务授权。我们为了他们的安全和尊严而共同努力。我们不能忽视这个首要目标。

小科斯塔先生(巴西)(以英语发言):主席先生,首先请允许我祝贺你和贵国代表团担任安全理事会本月主席,并感谢挪威出色地支持了主持安理会1月份的工作。

巴西感谢俄罗斯组织本次关于制裁及其人道主义或始料未及后果的辩论会。我还要感谢通报人——罗斯玛丽·迪卡洛副秘书长和马丁·格里菲思副秘书长——所作的极富见地的发言。

《联合国宪章》为安全理事会提供了一整套维护国际和平与安全的工具,制裁是其中之一。当实地局势要求安理会采取强制行动时,制裁是使用武力的替代办法。然而,与任何强制措施一样,它们会造成意外后果。

现有14个制裁制度,列名的个人和实体有将近1500个,人们可能会想,一项本应作为最后手段的措施是否已成为应对棘手危机的首选手段。人们可能还想知道,目前实施制裁的标准是否仍然仅限于维护和平与安全,或者在某些情况下是否超出了这一目标。

如果制裁是多边制定的,战略上有的放矢,并在制定时注意尽量减少对平民的影响,那么制裁就可能是合法和有效的。作为最后手段,制裁应在外交解决办法穷尽后使用,并应成为化解危机的全面战略的一部分。毕竟,仅靠安全措施不足以解决安理会议程上的绝大多数局势。

随着向定向制裁的过渡、人道主义豁免做法的开创以及专家小组形式的监测机制的建立,安全理事会在改进其制裁制度方面取得了很大进展。尽管在尽量减少制裁的负面影响方面取得了进展,但仍有许多关于制裁给人道主义援助带来意外后果的报道。为此,巴西鼓励安理会继续努力调整制裁框架,使制裁能够有效尽量减少,而不是加剧人类的痛苦。

第一,如中国代表所提到的那样,应在范围和时间上对制裁加以限制,最好在其任务规定中加入“日落条款”。制裁制度持续存在多年是一个警讯,说明它们对某一特定局势的效力有限,或者缺乏解决这一局势的额外工具。

第二,在设计或更新制裁制度时,应努力编写评估报告,其中应包含某一措施的潜在人道主义影响。应更好地监测制裁的社会经济和人道主义后果。

第三,应对列名标准和解除制裁的条件作出明确规定。为放松制裁设立明确、定义清晰的基准,也是衡量进展和表明限制措施临时性质的办法。

第四,在认识到每个制裁制度的特殊性的同时,在人道主义豁免方面应增强一致性。索马里和阿富汗制裁制度中的人道主义例外情况就是很好的例子,可在其他局势中推广。人道主义行为体必须能够向有需要的平民提供援助。如果它们因过度遵守有关规定或其活动被定罪而无法开展公正的人道主义救济行动,

最弱势群体将首当其冲地受到影响。在2019冠状病毒病加剧民众脆弱性之际,这一点尤其切合当今现实。

巴西主要就联合国实施的制裁发表看法。这一选择绝不意味着我们不担心单边强制措施的可怖人道主义影响。相反,这意味着我们选择把重点放在改进《联合国宪章》允许的、国际法未禁止的措施上。

最后,我谨提出一个问题,供大家进一步思考。在武装冲突源自多种结构性驱动因素这一日趋复杂的情形下,如果制裁的人道主义后果仍然是事后才考虑到,我们如何确保制裁在促进可持续和平方面的有效性?巴西认为,制裁对平民的负面影响应成为对特定局势实施制裁的适当性所做一切评估的核心,因为制裁产生的伤害不应超过其旨在防止的伤害。

托马斯-格林菲尔德夫人(美利坚合众国)(以英语发言):主席先生,我要同其他人一道欢迎你担任本月安全理事会主席,我祝你取得一切顺利。我还想借此机会再次感谢挪威在1月份成功主持安理会工作。我感谢迪卡洛副秘书长和格里菲思副秘书长通报情况并发表看法。

如安理会从迪卡洛副秘书长那里听到的那样,制裁是一种强有力的工具,可以成为遏制和消除国际和平与安全所面临威胁的重要工具,并最终加强弱势平民的安全。制裁让恐怖分子更难通过国际金融体系筹集资金。制裁使朝鲜民主主义人民共和国非法大规模毁灭性武器和弹道导弹计划的某些能力的发展放缓。制裁使那些破坏和平进程、威及联合国维和人员、犯下暴行和阻碍人道主义援助的人难以获得资源。

与任何工具一样,使用制裁可能有效,也可能效果不佳,但这只是谨慎使用制裁,而不是全盘否定制裁的理由。今天,我要概述我们可以确保制裁有效且尽可能有针对性的三种办法:承诺尽量减少意外后果;在知道制裁将有助于平民时,我们安全理事会为适用制裁携手合作;以及不破坏制裁和加剧使采用这种措施本已成为必要之举的局势。

第一,我们必须竭尽全力确保制裁的效力和针对性,并最大限度地减少意外后果。美国完全致力于此,

致力于采取措施保护人道主义援助物资的运送。事实上,安全理事会每次确立人道主义例外情况或制定人道主义制裁豁免程序时,美国都带头做出努力。在某些情况下,人道主义豁免可以确保制裁的经济代价更具定向性,从而加强制裁。

在关于朝鲜民主主义人民共和国的第1718(2006)号决议所设委员会中,以及在也门和索马里,我们都经常这样做。最近,安理会一致通过了第2615(2021)号决议。该决议由美国于12月提出,旨在为阿富汗制裁制度确立一个人道主义例外情况。此类例外对于帮助确保拯救生命的人道主义援助继续流向急需援助的人非常重要。它确保被制裁的领导人、实体和个人,而不是普通公民或试图帮助他们的人,能够最强烈地感受到制裁所带来的痛苦。那些个人会辩称,人民受到了伤害,但事实是他们受到了伤害,他们才是普通人受到伤害的始作俑者。

我们欢迎安理会就这一议题进行更多讨论。我们鼓励各制裁委员会监测阻碍提供人道主义援助的因素,并与非政府组织和其他援助提供方接触——一些安理会成员拒绝这种接触——以防止和消除制裁的任何意外影响。同时,美国将继续与其人道主义伙伴、联合国机构和其他方面保持对话,讨论如何确保制裁不会影响它们的工作。

第二,安全理事会应继续酌情利用制裁来改善冲突地区民众的生活,保护平民,并促进和平解决争端。我们经常听到受害者要求我们对他们国家的侵犯人权者实施制裁。关键是要共同努力,确保这些制裁行之有效。如果实施得当,制裁可以把痛苦减至最低限度,并打击政治腐败、暴力、虐待和镇压。制裁可以防止武器落入会利用这些武器袭击平民的人手中,而豁免程序则允许当事国政府等合法行为体获得其所需的资源。

我们可以一起利用定向制裁来抑制对人道主义援助工作者或组织、医务工作者和联合国人员的袭击。这包括利用定向制裁来应对瓦格纳集团等准军事

团体的袭击。这些团体的所作所为阻碍接触人道主义危机中的最弱势民众,加剧或延长冲突,并增加痛苦。

这就引出了我要谈的第三点,也是最后一点。安全理事会关于制裁的例行工作经常被我们自己的成员阻挠或破坏。安理会某些成员阻止认定和平进程破坏者、恐怖主义要犯、侵犯人权者和逃避制裁者这项至关重要的工作。他们阻止任命制裁专家小组成员、包括人道主义事务专家这项例行工作。他们使如期开展这两项工作变得更加困难。我们需要共同努力解决这个问题。

会员国故意无视制裁、无视逃避制裁的活动或不履行我们大家为执行这些措施而作出的承诺,就是在损害这些工具的效用和安理会本身的工作。同时,个别会员国或其他多边集团有法律和道德权利酌情自行实施制裁,以实现这些重要目标。

美国显然远更希望通过安全理事会等多边手段实施制裁。但是,正如我们都知道的那样,安理会往往会陷入僵局,从而损害其维护国际和平与安全的能力。事实证明,有些会员国,甚至包括安全理事会一些理事国,有时不愿意通过履行其具有约束力的义务来维护《联合国宪章》。

在这种情况下,美国和世界上许多其他国家准备利用我们主权货币和国内金融体系的法规作为经济杠杆,来应对核扩散、侵犯和践踏人权行为以及腐败等紧迫的全球挑战。

我们感到关切的是,安理会一些理事国以及其他会员国利用这次讨论来批评个别会员国实施的制裁,声称这些制裁不合理,有些国家甚至辩称这种制裁不合法。美国断然反对这一立场。公认的事实是,个别会员国或会员国集团实施的制裁符合国际法。

广泛和长期的国家实践,不论是美国、欧洲联盟及其成员国还是诸多其他会员国的此类实践,都表明个别国家实施的制裁是应对一系列行动的合法而有效的工具。因此,我们全力支持欧洲联盟、非洲联盟和西非国家经济共同体等伙伴和区域组织为应对威胁

而实施自己的制裁。当僵局阻碍安全理事会采取行动时,我们往往与这些伙伴和区域组织进行协调。

我承认,安理会成员在何时以及如何使用制裁的问题上可能存在意识形态分歧,但与此同时,安理会所有成员都投票支持我们知道是为了应对伊拉克和黎凡特伊斯兰国等全球威胁的制裁。我们大家还同样致力于确保这些措施不会伤害无辜平民。我希望安理会能够在这些方面的共识基础上再接再厉,争取找到一个办法共同努力推进这些目标,并尽量不要损害一些至关重要的工具。

具体到朝鲜民主主义人民共和国而言,人道主义事务协调厅去年12月向安全理事会第1718(2006)号决议所设委员会通报情况,安理会从中听到,向朝鲜民主主义人民共和国运送人道主义援助的主要障碍是朝鲜民主主义人民共和国自行实施的边界关闭——而不是如我们的一些同事今天所指称的那样是国际制裁。

美国仍然致力于处理朝鲜民主主义人民共和国的人道主义局势,所以我们才继续支持1718(2006)委员会迅速处理对援助组织的制裁豁免问题。也正是由于这个原因,我们现在正与秘书处密切合作,以建立一个可靠的银行渠道。

我们呼吁朝鲜民主主义人民共和国展现对本国人民福祉的承诺,尊重人权,不要再把资金用于非法的大规模毁灭性武器和弹道导弹计划,而要优先满足本国人民——脆弱的朝鲜民众——的需求。

我们必须作出更多努力,帮助各国有效执行制裁;重振安全理事会各制裁委员会和专家小组的工作,这些委员会和专家小组监测执行情况,并就冲突局势提出至关重要的报告;以及把制裁措施更好地纳入整体预防外交工作、建设和平和解决冲突战略。我们期待与我们在安理会的伙伴真诚合作,推动就这些问题进行更有成效和积极的讨论。

霍查先生(阿尔巴尼亚)(以英语发言):我要祝贺挪威1月份出色地主持了安理会的工作,并祝俄罗斯

在2月份主持安全理事会工作时一切顺利。我还要感谢迪卡洛副秘书长和格里菲思副秘书长所作的通报。

制裁是一种重要的工具,是在不诉诸武力的情况下维护国际和平与安全的共同努力的一部分。《联合国宪章》非常明确地指出,必须利用制裁来防止更多的暴力,并应对威胁和平行为、破坏和平行为或任何侵略行为。因此,定向制裁是一种需要极为仔细和精确使用的工具,对侵犯人权行为和严重暴行能起到吓阻作用,并在此类行为发生时追究其责任。

让我们把话说清楚:没有人想为了制裁而制裁。实施制裁是为了防止更大的伤害。制裁的力量在于其符合国际法、国际人道法和国际人权法,是维护和平与安全的全面战略和行动的一部分。正如我们还从两位通报人那里听到的那样,当安理会全力支持制裁而且会员国遵守制裁时,制裁有助于取得预期结果。

阿尔巴尼亚全力支持针对具体局势的定向制裁。制裁需要适度 and 相称才能行之有效,并应避免最终造成任何附带损害或意外后果。定向制裁不应损害经济。它们不应伤害民众或影响粮食和药品等基本需求。灭绝种族、危害人类罪、酷刑、奴役、法外处决、性暴力和性别暴力等骇人听闻的行为,以及侵犯国家主权和领土完整的行为,都需要迅速和有针对性的反应。

往往通过窃取国家自然资源聚积起来的财富竟然储藏在海外不为人知的账户中,这是我们无法接受的。公开破坏和平进程的个人竟然在世界各地惬意地旅行,并聚积更多的财富,这是我们无法想象的。我们不能接受通过阻碍人道努力而使平民挨饿的铁腕强人,也不能接受那些公然违反国内法和国际法、非法夺权或继续掌权的人。因此,制裁是一种问责手段。

我们非常赞同,定向制裁需要定期和适当的监测。在制裁制度存在的整个过程中,包括在制定、执行和评估阶段,监测应当成为其组成部分。它应加强制裁的效力,还应该在必要和相关时规定约束性的豁免,或为具体的制裁制度确定例外情况,以尽量减少意外后果。

为此,安全理事会应更加关注和支持制裁委员会和专家小组,以减轻制裁的不利后果,同时根据授权监测制裁的全面实施。关于阿富汗的第2615(2021)号决议正是这样做的:它及时作出应对,同时为该国急需的人道主义援助让路。

令人遗憾的是,有时安理会未能处理严重侵犯和践踏人权行为——甚至是灭绝种族行为和危害人类罪——并追究责任。在这种情况下,区域组织或个别国家介入其中。

在这方面,阿尔巴尼亚的原则性立场是支持欧洲联盟的制裁,它们经过了精心规划,针对那些对明显违反人权法的政策或行动负有责任的人,并且是预防性、可撤回、渐进式的,与它们寻求实现的目标相称。我们还表示支持西非国家经济共同体实施的措施和制裁,相信这些措施旨在处理和帮助解决重要的紧迫问题。

最后,我谨再次强调,阿尔巴尼亚重视大力执行制裁制度,将其作为总体努力的一部分,同时继续充分致力于确保制裁有效,并充分遵守我们根据《联合国宪章》和国际人道法所作的承诺。

基博伊诺先生(肯尼亚)(以英语发言):我祝贺俄罗斯联邦担任安全理事会2月份主席,并赞扬挪威成功担任了1月份主席。我也感谢罗斯玛丽·迪卡洛副秘书长和马丁·格里菲思副秘书长的见解。

前秘书长科菲·安南赞成制裁,认为制裁是“介于战争与文字之间必要的中间道路”(A/59/565,第178段)。或许确实如此,但我们也知道,制裁可能给平民带来毁灭,而没有实现预期目标。在这些情况下,它们可能很难与违背我们道德权利观的集体惩罚行为区分开来。目标政府由于感受到了集体胁迫而加强国内和国际支持的情况并不少见。

安南先生或许确实将制裁放在战争与文字之间的位置,但他足够清楚地了解国际冲突,知道制裁可能成为战争的形式。如果对平民苦难不够关心,缺乏分寸感,它们会对一个国家产生与热战一样的破坏性

影响。虽然封锁和制裁在适用上有着根本的不同,但效果可能类似。

2018年9月,单方面强制性措施对享受人权的不良影响问题特别报告员伊德里斯·贾扎伊里先生在人权理事会上指出,经济制裁可能会退化为封锁,“使人们在和平时遭受经济战争的蹂躏”。留给我们决定的问题是,什么时候需要带有危险性的制裁,以及安全理事会如何才能最好地运用制裁。

我们今天听到了许多建议,肯尼亚要补充几条。

第一,我们需要在制裁的人道主义影响之外来看待制裁的道德和合法性。当它们被单方面适用时,它们的合法性就会受到削弱。单方面制裁的频率和范围导致越来越多人认为,制裁是强者对付弱者的武器。因此,它们破坏了对多边主义的信心。我们敦促极度克制地使用制裁。

第二,恐怖组织要受到同等的制裁。

我们都知道,必须在世界范围内破坏他们的财务、招募和行动。然而当下,位于索马里的一个基地组织分支在多国杀害了数千人,而只被安全理事会一些成员视为国内政治破坏者。实际处理人道主义困难的努力尚未得到足够的支持。我们不能搞双轨反恐,然后又声称安理会对恐怖主义造成的生命损失不持双重标准。我们敦促各代表团为了我们的集体利益重新考虑立场。

第三,恐怖分子和犯罪集团从容地知道,如果人道主义倡导者基于制裁对无辜者的影响提出反对,他们面临的制裁就会较弱。他们甚至要在收取费用后才允许向弱势群体提供人道主义援助,并利用这些资金袭击平民。我们必须认真规定适当的例外情况,同时提高人道主义援助的后勤标准,并确保这些标准与限制恐怖主义融资的有力措施相结合。

第四,与先前的建议相关,安全理事会可以做得更多,明确国家、人道主义组织和私营部门的豁免。

第五,也是最后一点,我们提议在制裁制度中纳入定期审查的自动要求,以确保制裁在所有阶段始终

符合目的。我们大多数人都在我们的国家法律中看到这种定期审查的价值;我们敦促成员们与安理会分享这种良好做法。

阿吉曼先生(加纳)(以英语发言):主席女士,我非常高兴地看到你担任安全理事会2月份主席。加纳向贵国代表团保证,我们将予以合作,并对你的干练领导充满信心。我还要祝贺莫娜·尤尔大使和挪威代表团在1月份对安理会的出色领导。

我们对今天辩论会的重点表示欢迎,并感谢主管政治和建设和平事务副秘书长罗斯玛丽·迪卡洛和主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员马丁·格里菲思的深刻通报。

制裁问题根植于国际法原则,并在《联合国宪章》第七章第四十一条中有相关规定。正如《宪章》的设想,制裁不是为了实现无关的目标,而是作为一种工具,在不诉诸武力的情况下,针对任何有过违反《宪章》、威胁国际和平与安全的行动的国家,改变其行为。

自1960年代末安全理事会针对当时南罗得西亚的非法夺权事件启动其首个制裁制度以来,总共制定了30个制裁制度,取得了不同程度的成功,执行制裁的结果也不尽相同。

虽然广泛实施制裁对民众产生了格外严重的不良影响,但在以下方面也取得了一些成功:推翻非法政权;扰乱恐怖网络的规划、筹资和组织;摧毁武装团体特别是非国家行为体的非法网络和资金流动;遏制小武器和轻武器的非法流动;以及加大对大规模侵犯人权等行为的关注力度。

无论取得何种结果,制裁仍然是维护国际和平与安全的重要工具。特别是,我们认为,如果所有会员国都履行各自义务,按照《联合国宪章》第二十五条和第四十八条的设想真诚执行安理会决定,并且执行方式使受制裁的国家无法规避制裁,制裁可以是短暂、有效的,对平民造成较小损失。

不幸的是,一些制裁制度是长期的,其对平民和第三国的人道主义影响和意外后果具有相当大的破坏性。因此,我们有责任——不仅在安理会内部,而且在本组织广大会员国中——对制裁实施方式进行微调,以便更有针对性、更加有效地改变受制裁国家的错误行为方式。

着眼于我们可以如何更好地执行联合国制裁制度,以减轻对民众的人道主义和其他意外后果,加纳谨着重谈四点。

第一,必须只在国际和平与安全受到威胁时,才作为最后手段实施制裁。在实施制裁之前,必须认真努力用尽《宪章》第六章所载的所有和平解决措施。

第二,安理会制裁委员会遵循的程序可以从提高透明度和加强问责中受益。需要认真考虑准则的适用情况,特别是在与人道主义问题直接相关的资产冻结规定的豁免请求方面。在这方面,被任命协助制裁委员会工作的专家小组应与在其行动区内工作的国家、区域和国际人道主义组织加强接触和协作,以收集关于制裁对人道主义组织工作影响的信息和数据,从而尽可能促进监测、报告和决策。安理会还应定期评估会员国如何确保其制裁实施工作不违反国际人道法。应当评估对弱势群体的影响以及制裁对第三国的影响。

第三,加纳强调,必须按照第五十条的设想,加强人道主义豁免机制,以保障人民生计。然而,目前的豁免似乎没有充分解决人道主义问题,特别是在实施全面制裁的情况下。

第四,加纳希望指出,安全理事会有责任减轻与制裁相关的人道主义危机,同时各国政府和实体也可以发挥作用,确保允许充分和不受阻碍地运送人道主义物资,并与人道主义援助工作者进行最大合作。此外,基于对制裁给本国人民造成的社会经济困境的了解,各国政府应停止不利于国际和平与安全并有可能招致制裁的行动。

在我的发言中,加纳没有把重点放在违反国际法实施单方面制裁的问题上,因为并未表示这是本次辩

论会的主要议题。然而,我们重申我国立场,即违反国际法的单方面制裁往往对受影响的民众产生深远影响,是不可接受的。

我也没有详述其他国际和区域组织对其犯错成员实施的制裁。虽然这个问题不在本次辩论的范围内,但它符合公认的国际法原则。简而言之,作为已经建立积极制裁制度的西非国家经济共同体(西非经共体)和非洲联盟的成员国,我必须指出,这些区域机构的制裁制度往往是有效的,而且持续时间通常较短。例如,西非经共体国家元首和政府首脑机构于2020年8月对马里实施的制裁于2020年10月解除,当时马里在违反西非经共体《民主和善治补充议定书》及《非洲民主、选举和治理宪章》后,表明承诺采取行动恢复宪法秩序。

我们还意识到,2019冠状病毒病疫情加剧了制裁的人道主义后果。在这种特殊情况下,我们期待并支持对人道主义相关物品,特别是那些没有双重用途的物品实行明确的豁免措施。就西非经共体而言,我们的豁免制度是具体的,并将与病毒有关的治疗产品列入了豁免项目。

最后,我谨重申,制裁的可信度和合法性不仅表现在它们实现预期目标和政策目标的能力上,也表现在它们避免人道主义灾难和其他意外后果的能力上。

布罗德赫斯特·埃斯蒂瓦尔夫人(法国)(以法语发言):主席女士,我同其他人一道祝贺你担任安全理事会2月主席,并祝你取得圆满成功。我们也感谢挪威非常成功地担任1月份主席。最后,我感谢罗斯玛丽·迪卡洛女士和马丁·格里菲思先生的通报。

首先,我谨指出,安全理事会制裁制度是帮助维护国际和平与安全的重要工具。制裁本身显然不是目的;它们是旨在预防和解决冲突、打击核武器扩散、打击恐怖主义以及打击违反国际人道法和侵犯人权行为的政治战略的一部分。

近年来,制裁发生了重大变化,特别是考虑到了其对提供人道主义和医疗援助的潜在负面影响。我们

必须确保它们具有针对性和相称性。它们也必须是灵活和可逆的,必须在达到目标时予以取消。

安理会制裁的执行工作受到认真监测。在这方面,我要赞扬各制裁委员会和专家小组的工作,它们在这方面发挥重要作用。

一旦建立了制裁制度,安理会就有一项责任——确保向所有有需要的人提供人道主义援助。不消说,制定和实施制裁的方式必须完全符合国际人道法。

因此,安理会引入了人道主义豁免,以确保联合国为推进关于塔利班政权的第1988(2011)号决议而实施的制裁以及对索马里、朝鲜和也门实施的制裁不妨碍人道主义应对工作。我们必须继续采取逐案处理的办法,并考虑每个局势的具体情况。

在法国的倡议下,安理会还提出了有关在对刚果民主共和国、中非共和国和马里的制裁制度中更好地维护的人道主义空间的规定。在所有情况下,我们都将继续确保实施强有力的监测机制,以避免被制裁的个人或实体挪用援助。

最后,我谨重申,欧洲联盟(欧盟)始终采取负责任的行动,确保其采取的制裁措施不妨碍人道主义行动。根据国际法,欧洲联盟的限制性措施是有针对性的,以避免或减轻其潜在负面影响。欧洲联盟实施了特殊免除和豁免规定,以保障人道主义和医疗援助的运送。

在国家一级,法国在银行和非政府组织之间建立了直接沟通渠道,从而有可能应对银行过度遵守的现象,同时打击资助恐怖主义行为并维护人道主义空间。

我们必须继续集体加紧努力,确保在制裁框架内提供人道主义和医疗援助。但是我们必须负责任地行事,避免把制裁问题工具化或者政治化。

法国正在采取具体行动保护人道主义空间,应对民众的需求。将由法国和欧洲联盟于3月21日至23日举办的欧洲人道主义论坛就是这项工作的一部分。

德拉富恩特·拉米雷斯先生(墨西哥)(以西班牙语发言):首先,我重申,我国代表团支持俄罗斯联邦担任安全理事会本月主席,并且祝贺挪威上月成功主持安理会工作。我感谢迪卡洛副秘书长和格里菲思副秘书长的通报。

我们今天讨论的问题是墨西哥在安理会优先工作的核心。一段时间以前,我们曾通过与德国和瑞士的一项联合倡议,把必须保护人道主义空间的问题摆上议事日程。最近,我们与欧洲联盟一道,共同主办了一系列关于冲突中保护人道主义工作人员安全的讨论,其中我们也讨论了制裁即使是意料之外的负面影响。

这些倡议取得了一些成果。我们已经从辩论制裁是否产生不良的人道主义后果进入采取行动、努力防止或者减少其影响的阶段。索马里的情况、最近在刚果民主共和国的制裁制度中强化人道主义措词以及通过第2615(2021)号决议规定阿富汗的人道主义例外,都是这方面的具体例子。

但是,仍有漫长的道路要走。尽管我们请求在延长有关反恐的第1267(1999)号和第1373(2001)号决议任务授权时纳入已商定的人道主义影响的措词,但是少数安理会成员表示反对,不幸的是,第2611(2021)号和第2617(2021)号决议于去年12月获得通过时忽略了这些措词。这些双重标准的做法是不能接受的,因为它们妨碍人道主义行动,违反国际人道主义法。

现实情况是,许多情况下,制裁给捐助方向人道主义行为体提供资金和设备设置了严重限制,有时甚至导致人道主义工作人员被提起刑事诉讼,给参与或配合人道主义方案带来阻遏的冲击波,最终影响我们想要帮助的民众。

这就是为什么墨西哥反对施加在联合国系统之外的单边制裁,比如对古巴的封锁。我们重申,必须根据大会第75/289号决议,终止这种做法。

主席(以俄语发言):我现在请苏丹代表发言。

穆罕默德先生(苏丹)(以阿拉伯语发言):主席女士,首先,我谨祝贺你担任安全理事会2月份主席。我们也感谢挪威上月成功主持工作。此外,我们感谢罗斯玛丽·迪卡洛女士和马丁·格里菲思先生的通报。

我们感谢俄罗斯联邦代表团举行本次关于“与制裁有关的一般性问题:防止制裁的人道主义和意外后果”的重要辩论会。

安全理事会对某些国家施加制裁导致了当前围绕这些制裁给实现《联合国宪章》所载目标造成不利影响的辩论。这些制裁还引发了对于它们在维护国际和平与安全方面的有效性及其可能影响被施加这些惩罚性措施的国家实现社会经济发展等大量问题。本次辩论还与改革联合国制裁制度的整体讨论和努力分不开,这就是为什么今天的辩论如此重要。

苏丹对安全理事会施加定向和非定向制裁的事实深感关切,因为它引发给当事国弱势民众造成意外影响方面的道义问题。而且还存在对施加或者解除这些制裁进行政治化的怀疑,这促使我们质疑它作为施加政治压力工具的合法性。

当前,苏丹受到根据第1591(2005)号决议和后续决议施加的定向制裁。尽管这些措施是为了应对16年多以前达尔富尔局势而施加的定向制裁的一部分,它们仍对整个国家产生了负面影响。这是第1591(2005)号决议所设制裁委员会多任主席提出过的一个问题。外国直接投资的流动受到影响,产生一种不信任和不确定的氛围,给民众的社会经济生活带来不利后果。

为防止制裁的意外后果,施加制裁应该有所限制,把《宪章》规定的和平渠道作为首选。还需要明确界定制裁制度的目标,以现实可行和相关适用的依据为基础,避免政治化。此外,施加制裁应该在一种商定的时间框架内进行,一旦情况发生变化,施加制裁的理由不复存在,就应解除制裁。

要求当事国或当事方满足的条件应该切实可行,并且定义明确。制裁还应接受定期审查和重新考量,

以确保它们反映改变触发条件的事态发展。永远不应无限期地施制裁。

主席(以俄语发言):我现在请南苏丹代表发言。

马尔瓦尔先生(南苏丹)(以英语发言):主席女士,请允许我祝贺你和贵国代表团担任安全理事会本月主席,并向你表示我国代表团对你的支持。同样,请允许我欢迎那些于1月1日开始两年任期的成员加入安理会。我们祝他们一切顺利。我们还愿感谢迪卡洛副秘书长和格里菲思副秘书长的通报。

我国代表团感谢俄罗斯代表团举行本次关于“与制裁有关的一般性问题:防止制裁的人道主义和意外后果”的辩论会。

虽然联合国没有、会员国也没有以双边方式对我国直接实施制裁,但针对某些官员和实体实施的不公平制裁以及武器禁运对南苏丹人民产生了负面影响。由此可以看到商界如何在重重困难之下进行交易活动,特别是与银行或当地银行的代理行的交易活动。在冠状病毒病(COVID-19)疫情期间,这致使交易变得代价高昂、耗时更长。消费者正在感受市场的冲击,因此他们的生活和生计变得更加困难。

作为一个在长达50多年的内战后独立并摆脱境内冲突的国家,南苏丹认为,除了将制裁作为解决政治问题的手段之外,安全理事会本应在其解决冲突的工具中拥有替代机制。然而,将制裁作为实现其预期目标的首选方法,而不一定用尽更好的选择办法,这样做致使局势变得更加严重,因为制裁或对制裁的恐惧使各方两极分化,并在寻求持久和平与安全方面扩大差距,这进一步加剧了人道主义局势,特别是在COVID-19疫情期间。

最后,请允许我重申,南苏丹不支持任何形式的制裁,尤其是在制裁没有实现其预期目标的情况下。安全理事会和整个联合国系统应当通过制裁以外的手段来寻求一个和平的世界。不能用粗暴的手段来寻求或维护世界和平。

主席(以英语发言):我现在请马里代表发言。

孔福罗先生(马里)(以法语发言):首先,我谨祝贺安全理事会主席国俄罗斯组织了这次关于防止制裁的人道主义和意外后果的辩论会。

在第一个制裁制度建立半个多世纪之后,马里相信,今天的讨论将有助于更好地认识所有与制裁有关的一般性问题,特别是防止制裁给无辜人民带来意外的人道主义后果。

我知道,正如今天上午所强调,安全理事会自1968年以来已取得进展,从全面制裁转向更有针对性的制裁,以便从一开始就符合明确界定的目标,同时也基于人道主义理由或为了在和平进程中促进对话而执行例外规定。然而,本着《2005年世界首脑会议成果文件》(第60/1号决议)的精神,安全理事会的制裁可予以进一步改进,该文件第106段规定,制裁的实施方式应

“在实现预期结果的效力与可能对人民……造成的不利后果,包括社会、经济和人道主义后果之间取得平衡”。

安全理事会应记得,它在2017年决定对那些阻挠执行阿尔及尔进程所产生《马里和平与和解协议》的人实施资产冻结和旅行禁令。在四年后的今天,对这个制裁制度的效力进行仔细反思已具有现实意义。

当区域和次区域组织基于各种理由决定对一个会员国实施制裁时,在制裁效力和有害后果之间找到折中办法的目标也应激励这些组织。西非国家经济共同体(西非经共体)和西非经济货币联盟(西非经货联)1月9日对马里实施的政治、经济和金融制裁,将对马里人民造成灾难性的人道主义后果,十年来,马里人民经受了特别致命的战争的严峻考验,其灾难性后果是众所周知的。

大多数制裁没有法律依据。它们公然违反这些组织的基本文件,违背团结原则和泛非理想。我要再次指出,关于西非经货联,各国国家元首和政府首脑决定对一个主权国家实施禁运,这明显违反《西非经货联条约》以及《西非国家中央银行(西非银行)章程》。此外,中央银行不得对一个国家或该国的公共或准公

共公司实施资产冻结,中央银行仍是一个完全独立的机构,每个成员国都承认其发行的主权权利。

现在谈一下西非经共体。马里政府谴责并反对关闭西非经共体成员国和马里之间的陆地和空中边界。我们也谴责暂停西非经共体国家和马里之间贸易往来以及冻结马里共和国在西非经共体国家中央银行的资产的做法。最后,马里还反对冻结马里国家以及公共和准公共公司在西非经共体国家商业银行的资产的做法。

令人难以置信的是,西非经共体试图解释说,这些制裁并非针对马里人民,而且基本产品没有受到西非经共体成员国和马里这个内陆国家之间边境关闭的影响。然而,现实却恰恰相反。西非经共体和西非经货联的制裁主要针对马里人民,而他们需要的是区域团结。事实上,在西非银行层面,马里正是用政府的被冻结资源,为了马里人民的利益,正在管理其医院、保健中心和学校。马里也正是用这些被冻结的资产来支付公务员的薪金,并向其公民提供水电和其他基本社会服务。

由于西非国家中央银行账户上的资产冻结,马里上个月无法偿还投资者的款项。这也阻碍马里寻求援助其难民和流离失所者。

因此,西非经共体实施的制裁显然主要针对马里人民。然而,尽管这些制裁具有非法、不正当和不人道的性质,但马里仍然愿意与西非经共体进行对话,以达成共识,既考虑到马里人民的最佳利益,又尊重我们共同组织的原则。

主席(以英语发言):我请伊拉克代表发言。

法塔赫先生(伊拉克)(以阿拉伯语发言):我国代表团赞扬俄罗斯代表团本月主持安全理事会的努力,并感谢它组织了这次关于制裁的人道主义后果的辩论会。

伊拉克赞同许多会员国的观点,即必须减少对相关国家实施的制裁制度的消极后果。伊拉克的立场与不结盟国家运动关于制裁的明确和透明的立场是一

致的。在实施制裁时必须小心谨慎,以防止对社会和提供人道主义援助造成不当影响。

伊拉克强调,在实施制裁制度时必须谨慎,同时考虑到实现可持续发展目标。必须努力防止对弱势群体以及受影响社会的卫生、教育和其它服务部门造成任何后果。这种后果无疑会阻碍可持续发展目标的实现,并阻碍不让任何人掉队的集体努力。因此,我们强调需要平等保护所有会员国的利益。

尽管任何制裁制度都会产生社会经济和人道主义后果,受影响的社会也会付出高昂代价,但这些后果不能与战争和武装冲突的祸害相比。因此,制裁制度必须是维护和平与安全的手段,而不是目的。它们必须有针对性、聪明,并且能够在不使整个社会面临短缺和需求的情况下实现其目标,因为这可能导致暴力极端主义、社会军事化或有组织犯罪增多。

我国代表团还强调,必须继续执行对达伊沙和基地组织及其附属个人和实体实施的制裁,特别是在阻止他们获得资金和防止外国恐怖主义作战人员跨界流动方面。

我国代表团认为,国际社会必须共同努力促进伙伴关系。这项原则也适用于制裁制度。我们还强调评估从实施制裁的案例中吸取的经验教训的重要性。必须确立基准和制定概念,以更好地保护人民免受制裁制度的负面人道主义后果。

我们还强调制定基准和实际原则的重要性,以确保向受制裁国家提供援助的专门组织获得最佳人道主义豁免。在实施制裁和采取人道主义豁免以促进和提供足够的援助、服务和用品来保护社会免受制裁后果的影响时,在自然和环境灾害以及诸如新冠疫情等卫生灾害和挑战期间考虑到这种豁免也是重要的。

我国代表团非常赞赏安全理事会为保护根据第1518(2003)号决议冻结在会员国的伊拉克资金提供的大力支持。我们呼吁安理会敦促联合国所有会员国尽快将这些伊拉克资金移交给伊拉克政府,以便可能将其投资于国家可持续发展进程。

最后,我们重申采取集体行动保护和维护国际和平与安全的重要性。所有会员国都负有集体责任,为了全人类的利益不遗余力地促进和实现这一目标。

主席(以俄语发言):我现在请委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表发言。

蒙卡达先生(委内瑞拉玻利瓦尔共和国)(以西班牙语发言):我将代表捍卫《联合国宪章》之友小组作简短发言。我荣幸地代表阿尔及利亚、安哥拉、白俄罗斯、玻利维亚、柬埔寨、中国、古巴、朝鲜民主主义人民共和国、赤道几内亚、厄立特里亚、伊朗、老挝人民民主共和国、尼加拉瓜、巴勒斯坦国、俄罗斯、圣文森特和格林纳丁斯、叙利亚、津巴布韦和我自己的国家委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表团发言,所有这些国家都是之友小组成员。

之友小组承认安全理事会在维护国际和平与安全方面的权威、职能和权力。然而,我们认为,第七章规定的措施只能作为最后手段,并且必须符合《联合国宪章》所载的宗旨和原则。

必须充分考虑安全理事会已经或将要采取的措施的短期和长期影响,这正是为了确保在任何时候都避免和防止意外后果,特别是对平民和提供人道主义援助的负面影响。我们强调,必须确保受此类措施制约的国家的人民不会直接或间接地受害或被剥夺自己的生计和发展手段。

同样,还必须努力解决对列入、不列入及豁免程序中的正当程序和透明度问题的关切,包括解决对平民人道主义性质问题,以及与受此类措施制约的国家的人民是否可能获得足够的资源来资助人道主义进口有关的问题,特别是作为防止安全理事会采取的措施对平民基本生活条件产生任何可能的负面人道主义和社会经济影响的具体方式等问题的关切。

我们也反对出于政治目的操纵人道主义援助。人道主义援助是武装冲突中保护平民的一个基本组成部分,必须根据大会第46/182号决议规定的指导原则提供。

我们必须提高对一种日益增长和令人担忧的趋势的认识,即在制裁问题上,一些国家篡夺了安全理事会的权威和权力,它们将单方面胁迫性措施——无论是政治性的还是经济性的——视为其施加压力,特别是对发展中国家施加压力的首选工具,以动摇另一个国家的主权意志,以便获得任何优势。这种做法不仅公然违反了《宪章》,而且是蔑视本机构权威和权力的迹象,这反过来又损害了本机构的完整性和有效性。

今天,我们不仅看到前所未有地诉诸单方面制裁,而且看到新一代非法措施,这些措施目前更加残酷、更具破坏性。这种非法措施被用作追求地缘政治和经济目标的武器,但现在它们的实施正由一个更大的国家政府集团加以扩大并在它们之间进行协调。

这就是所谓的新集团单边主义。然而,它的目标仍然是一样的——动摇主权和独立国家的政治意志,限制它们的工业发展和技术进步,同时给它们的人民造成尽可能大的痛苦和苦难——所有这些都是在最大限度蓄意残酷政策的框架内进行的。

实施单方面胁迫性措施——其目标是攻击平民,作为最终造成不必要痛苦、构成危害人类罪的普遍和系统政策的一部分——阻碍了经济和社会发展的充分实现,特别是在发展中国家,因此对实现和充分享有人权产生了负面影响。换言之,它们造成并加剧了贫困和不平等,是对发展权的蓄意攻击。同样,干涉国

家内政和主权事务,同时实施经济、金融或商业单方面胁迫性措施,除了是普遍侵犯人权和给各国民众造成巨大苦难和痛苦之外,还蓄意助长冲突和危机,包括通过这些非法措施的支持者制造的蓄意的人为人道主义危机,这些危机现在甚至已经成为当代危机的结构性因素和关键驱动因素。

因此,我们呼吁安全理事会坚定谴责强加和加强单方面胁迫性措施,特别是在人类面临过去100年来最严重的疫情时的这种做法。我们进一步呼吁安理会不要忽略众多呼吁取消制裁措施的声音,特别是考虑到当前国际局势。正如独立的联合国专家所记录的那样,制裁造成消极和常常是不幸的影响,此外还有二级制裁的影响和所谓的过度遵守现象,它们继续使遭受单方面胁迫性措施的国家无法有效和迅速为平民获得粮食、药品、物资、设备、疫苗及其他必需品。这清楚表明,所实施的所谓的人道主义豁免是无效的,或者说不存在的。特别报告员关于单方面胁迫性措施对享有人权的消极影响问题的结论意见承认了这一点。

最后,之友小组承诺将不遗余力维护、促进并捍卫《联合国宪章》的有效性和首要地位。为此,我们一方面必须确保全面和立即解除单方面制裁,另一方面必须着手对安全理事会实施的措施进行全面和彻底的审查,以确保这些措施符合创始《宪章》所载原则的文字和精神。

中午12时45分散会。