



联合国宪章和加强联合国
作用特别委员会
1997年1月27日至2月7日

俄罗斯联邦提出的工作文件

关于实行和执行制裁
和其他强制性措施的
基本条件和标准的一些想法

1. 在联合国半个多世纪的活动过程中,形成了大量的、各种各样的和平解决争端和冲突的手段和工具以及对其政策威胁到维持国际和平与安全的国家施加影响的措施。经验表明,长期以来联合国基本上着重于采取自行酌定的措施(谈判、反报措施、根据《联合国宪章》第四十条采取的临时办法、按照大会决议实行的、由各国个别或集体执行的非强制性制裁等等),只有在特殊情况下才采取强制性制裁和其他不涉及使用武装力量的强制性措施。这种办法使一系列国际争端和冲突多少得到令人满意的解决--按某种计算有提交联合国审议的100多起争端和冲突得到这样的解决。然而,在最近的几年里,在联合国里开始出现一种“制裁综合症”--力求更加广泛而积极地采取制裁和其他强制性措施,有时还无视现有的所有政治和外交办法。

2. 然而,如果在武装入侵别国领土、公然破坏国际和平的情况下采取强制性

制裁从《联合国宪章》和国际法的观点出发可以看作是正当的,但在其他大多数情况下,这可能、而且也确实起了反作用,不仅给某一个或几个国家、而且也给整个国际社会仅仅带来了负面的、破坏性的影响。

3. 在新一代的争端和冲突中、特别是在涉及国家间、特别是国家内部的种族、宗教信仰、领土等矛盾的争端和冲突中采取强制性制裁从法律角度来看有时是颇有争议的。在这种冲突中,特别是在内战的情况下,常常难以确定哪一方在破坏和平,而制裁本身则可能没有选择性、缺乏针对性、因而效果不大,而且只有加深冲突给无辜的平民带来的已经过度的负担和痛苦。

4. 在这种冲突中,在许多情况下虽然可以不谈强制性制裁,而谈安全理事会采取的另一类措施,也就是《联合国宪章》第七章第四十条所规定的临时办法。这种措施更加符合和平、公正地解决冲突的宗旨,因为不需要损害有关各方的权利、要求或地位,而只须防止局势恶化。这种措施的潜在的吸引人之处是,它们能够确保对冲突区局势的变化作出灵活的反应,避免受到对冲突一方采取“双重标准”和偏颇态度的指控,即使不能排除、至少也减轻因执行制裁而给第三国带来的特殊的经济问题。事实上,由联合国安全理事会采取临时办法已在解决国际争端和冲突方面带来了极其显著的结果。因此,切实研究临时办法的问题看来已迫在眉睫。

5. 当然,不应排除对顽固地无视联合国的要求的国家采取制裁和其他强制性措施。但是,决不能从政治或意识形态上带有偏心或感情色彩的立场出发来对待采取这种措施的问题。采取这种措施的起点应该定得高,并应采用明确的标准。

6. 这种标准包括:是否存在对国际和平与安全的实际威胁、是否已用尽其他一切手段、是否计入可能产生的后果、反应与威胁是否相称等等。因此,任何制裁都应是寻求冲突的长期政治解决办法的工作的一部分,应反映整个国际社会的战略目标,并应考虑到这种行动的政治和“物质”代价(指的是平民的死亡和痛苦以及物质财富的破坏)。

7. 在这种特殊情况下,当出现是否要实行强制性制裁的问题时,必须从以下立

场出发,即这种措施只是制服对国际和平与安全的实际威胁的一系列非军事手段之一。制裁要站得住脚并行之有效,就必须严格遵守《联合国宪章》的规定。制裁不应建立在政治上的权宜之计的基础上,而应建立在稳固的国际法基础上,并按《联合国宪章》的要求,按照公正和国际法的原则予以执行。

8. 从国际法和公正的观点出发,制裁不应暗含给第三国造成损害的目的,因为这样会有损于这种措施的初衷。因此,许多国家(因采取制裁而蒙受了、并仍在蒙受巨大的物质和经济损失)渴望拟订实行和采取强制性制裁的基本标准和条件以及避免制裁的不利影响或至少将其减至最低程度的途径和手段是完全合情合理的。我们认为,这种标准和条件包括以下几点:

(a) 采取强制性制裁是一种极端的措施,只有在解决争端或冲突的其他和平手段都已用尽之后、并只有在安全理事会确定存在对和平的威胁、破坏和平或侵略行为时方可使用;

(b) 只有在和平受到实际的、经客观查核、并经事实证明的威胁或破坏时方可采取制裁;

(c) 特别是在有争议的情况下必须首先使用自行酌定的措施,包括谈判《宪章》第四十条所规定的临时办法、“自愿”措施(大会),直到可以由安全理事会采取制裁;

(d) 不可以造成因实行制裁可对第三国造成相当大的物质和经济损害的情况;

(e) 没有安全理事会的有关决定不可以向作为制裁对象的国家提出新的要求和结束或中止制裁的附加条件;

(f) 必须在制裁的筹备阶段和执行阶段都对制裁的短期和长期社会、经济和人道主义影响作出客观的评估;

(g) 不可以采取无限期的制裁。

9. 在审议制裁问题时,应特别注意制裁的“人道主义极限”的概念。俄罗斯联邦在联合国首先提出讨论这一问题,认为这一概念的基本内容可以包括以下几点:

(a) 不可以造成制裁使平民、特别是最易受害的平民阶层蒙受不能容忍的痛苦的情况；

(b) 可以考虑到人道主义局势并视作为制裁对象的国家是否遵行安全理事会的要求而定，定期对制裁作出调整；

(c) 可以在安全理事会的决定内规定，遇不可抗力的特殊情况可暂时中止制裁，以避免发生人道主义灾难；

(d) 保证人道主义援助能够畅通无阻、一视同仁地抵达作为制裁对象的国家，特别是潜在不稳定或最不发达的国家的人民；

(e) 不采取会使平民处境不能容忍地恶化、使作为制裁对象的国家的基础设施遭到摧毁的措施；

(f) 在拟订和执行制裁制度时更充分地考虑到国际人道主义组织的意见；

(g) 在实行全面经济禁运时授权制裁委员会核可出口在作为制裁对象的国家生产的产品，以便其支付人道主义进口品，当然这种进口应受到严格的国际管制；

(h) 为了便于运送最基本的人道主义物资，免去将计划出口基本食品和药品事宜预先通知制裁委员会的要求，转而采用事后、即运送后通知的做法；

(i) 完全免除对国际人道主义组织的制裁限制，以不给它们在作为制裁对象的国家的工作造成困难；

(j) 尽量简化核准运送保障人民生活所必需的人道主义物品的程序，使药品和基本食品免于安全理事会的任何制裁制度的规定；

(k) 在向冲突所有各方的所有各阶层人民提供人道主义和医疗援助和其他形式的人道主义援助时严格遵守没有偏颇和不得有任何区别对待的原则。

10. 这些想法和其他可能有的想法可以作为在联合国宪章特别委员会内拟订并商定一项关于制裁问题的备忘录、谅解或其他文件的基础。在编写这份文件时，不妨考虑到大会1996年12月17日不经表决通过的第51/208号决议的规定以及秘书长1996年8月30日的报告(A/51/317)内所载的建议，特别是关于可供秘书处采用的技术

性程序指导准则和制订一种可评估第三国因执行制裁而实际遭受的结果的办的建议。编写这样一份文件可以更好地阐明制裁这一复杂的制度的内容和基本因素、加强实行这项制度的国际法基础。这可以极大地有助于安全理事会和整个联合国及其各区域组织的活动。
