



安全理事会

第七十七年

第**九二一四**次会议

2022年12月9日星期五上午10时举行

纽约

临时逐字记录

主席：	坎博杰夫人	(印度)
成员：	阿尔巴尼亚	达乌特拉里女士
	巴西	小德阿尔梅达先生
	中国	耿爽先生
	法国	雅劳-达尔诺夫人
	加蓬	恩格耶马·恩东夫人
	加纳	奥庞-恩蒂里女士
	爱尔兰	米森先生
	肯尼亚	金永古女士
	墨西哥	奥乔亚·马丁内斯先生
	挪威	黑梅尔巴克女士
	俄罗斯联邦	叶夫斯京格聂耶娃女士
	阿拉伯联合酋长国	阿布沙巴卜先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	吴百纳女爵士
	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

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。

22-73435 (C)



无障碍文件

请回收



上午10时宣布开会。

通过议程

议程通过。

与制裁有关的一般性问题

主席 (以英语发言): 根据安理会暂行议事规则第37条, 我邀请澳大利亚、奥地利、巴哈马、比利时、保加利亚、加拿大、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦、多米尼加共和国、爱沙尼亚、斐济、芬兰、德国、希腊、冰岛、意大利、拉脱维亚、莱索托、列支敦士登、卢森堡、马耳他、马绍尔群岛、新西兰、葡萄牙、罗马尼亚、萨摩亚、圣马力诺、斯洛文尼亚、西班牙、瑞士和乌克兰的代表参加本次会议。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。

安理会成员面前有S/2022/925号文件, 其中载有阿尔巴尼亚、澳大利亚、奥地利、巴哈马、比利时、巴西、保加利亚、加拿大、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦、多米尼加共和国、爱沙尼亚、斐济、芬兰、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、莱索托、列支敦士登、卢森堡、马耳他、马绍尔群岛、新西兰、挪威、葡萄牙、罗马尼亚、萨摩亚、圣马力诺、斯洛文尼亚、西班牙、瑞士、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国提交的一项决议草案的案文。

安理会准备对面前的决议草案进行表决。

我现在请希望在表决前发言的安理会成员发言。

托马斯-格林菲尔德夫人 (美利坚合众国) (以英语发言): 主席女士, 由于这是你就任主席以来我第一次来到会议厅, 我谨欢迎你担任主席。我们期待与你合作。我还想借此机会感谢我们的加纳同事上个月担任主席。

美国自豪地与爱尔兰一起介绍这项具有里程碑意义的决议草案(S/2022/925), 它将拯救生命。美国作为世界上主要的全球人道主义捐助国, 始终理解人道主义准入对于提供援助的重要性。我们的合作伙伴在

危险的环境中工作, 他们面临着严重的风险。我们希望安全理事会成员将投票赞成这项决议草案, 因为我们都必须尽全力帮助人道主义伙伴将援助送达到世界上最脆弱的人的手中, 无论他们生活在哪里, 与谁生活在一起, 谁控制着他们的领土。

美国经过深思熟虑后, 决定推出这一倡议。我们特意积极主动地接触并听取联合国和非政府组织的意见。我们听到了他们面临的挑战, 也听到我们国际社会如何能够最好地支持他们拯救生命的努力。他们告诉我们, 一些联合国制裁的次生影响正在阻碍实地的人道主义援助。

明确地说, 这与制裁本身的是非无关。安理会一再达成共识, 坚持将联合国制裁作为遏制坏人、恐怖分子和侵犯人权者的有效外交政策工具。我们的目标始终是通过使用合法的工具来维护和平与安全, 制止恐怖分子和侵犯人权者, 但仍然允许拯救生命的人道主义努力继续为有需要的人服务。

在双边层面, 针对人道主义界的关切, 美国已经加快了步伐。美国财政部颁发了许可证, 以便利人道主义援助和提供食品和药品。我们直接与银行联系, 解释如何在适用的情况下将人道主义活动从单个制裁制度中分离出来。我们已经致函进一步澄清我们的立场。

人道主义界告诉我们, 这些努力非常有帮助。我们知道在这方面我们有更多的工作要做。但是, 人道主义界也认为, 仍然需要解决联合国的制裁问题, 以确保并非本意的次生影响不会妨碍他们的工作。他们要求为所有联合国制裁制度明确、标准地规定人道主义援助和活动的例外条款, 以满足基本的人类需求。这正是我们今天要表决的内容。

这项决议草案是公正的, 而且有道理。它将拯救全世界无辜的生命。这是人道主义界对我们的要求。我敦促各位成员投赞成票, 支持这一拯救生命、对人道主义工作具有里程碑意义的承诺。

主席 (以英语发言): 我现在将决议草案付诸表决。

进行了举手表决。

赞成:

阿尔巴尼亚、巴西、中国、法国、加蓬、加纳、爱尔兰、肯尼亚、墨西哥、挪威、俄罗斯联邦、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国

反对:

无

弃权:

印度

主席 (以英语发言): 决议草案获得14票赞成, 零票反对, 一票弃权。决议草案获得通过, 成为第2664 (2022) 号决议。

我现在请希望在表决后发言的安理会成员发言。

米森先生 (爱尔兰) (以英语发言): 爱尔兰欢迎通过第2664 (2022) 号决议, 该决议为安全理事会制裁制度引入了横向人道主义例外条款。这是一项里程碑式的决议。

作为与美国合作的共同执笔方, 我们在谈判中花了不少时间。我们意识到, 决议对联合国制裁前景的影响将是巨大的。通过该决议, 我们在不削弱联合国制裁本身的情况下, 减少制裁的意外后果。保护人道主义空间是爱尔兰的首要优先事项, 因此, 这次表决特别重要。从我们的广泛接触来看, 显然安理会成员都希望减轻制裁可能对人道主义活动产生的任何意外影响。

明年将有3亿多人需要人道主义援助才能生存。全世界有超过8亿人没有足够的食物可吃。该决议保障在安理会也不得不实施制裁的情况下援助他们的人道主义行动。它表明, 安理会仍然能够采取行动, 对那些最需要帮助的人作出回应。近年来, 制裁的实施显然受到了批评。这方面的一个关键因素是, 人道主义行为体报告说, 制裁会妨碍其工作。尽管这从来不是安理会的意图, 但现实是, 实施联合国制裁并非

总是与确保合法人道主义活动不受干扰的必要性和谐共存。

今天的表决标志着一个转折点。第2664 (2022) 号决议将人道主义援助和支持人类基本需求的其他活动排除在联合国制裁所规定的资产冻结措施范围之外。这为人道主义行为体、捐助者和执行伙伴提供确定性和明确指针, 在一项横向决议中确认允许提供人道主义援助。这项决议虽然重要, 但并不是万能药。各国可能都需要一段时间来落实其效果, 并由所有相关利益攸关方来执行。更广泛地说, 在联合国制裁的其他方面, 如正当程序方面, 仍有工作要做。我们期待着支持安理会在这方面的工作向前推进, 包括作为定向制裁问题观点一致国家集团的成员这样做。

然而, 今天, 我们可以放心, 安理会已采取果断行动, 响应世界各地人道主义者的呼吁。该决议将对那些在全球一些最具挑战性的环境中工作的人产生切实的积极影响, 他们现在可以继续帮助世界上最脆弱的群体, 因为他们知道, 即使在联合国实施制裁的地方, 其活动也是被允许的。

最后, 我们要感谢安理会所有成员在这一重要问题上的参与, 并感谢人道主义界对这项努力的长期倡导和技术支持。我们也感谢参与提出该决议的40多个会员国, 这表明致力于保护人道主义空间是一个全球关切的问题。我们感谢秘书处的支持。

吴百纳女爵士 (联合王国) (以英语发言): 联合王国就安理会今天通过第2664 (2022) 号决议向美国和爱尔兰表示祝贺。在拟定决议的整个过程中, 我们一直毫不含糊地予以支持。随着联合国人道主义周接近尾声, 世界各地的人道主义需求激增, 我感到自豪的是, 安全理事会正在共同努力, 支持在世界各地提供至关重要的人道主义援助。

制裁是安理会工具箱的核心部分。根据《联合国宪章》, 制裁被恰当地用来应对国际和平与安全所面临的威胁。无论问题是海地的暴力团伙, 还是青年党和基地组织这样的极端团体, 我们都使用制裁来阻止武器流动并打击恐怖主义。该决议将规定, 人道主义

援助或支持人类基本需求的某些必要活动,在由特定组织开展时,不得违反联合国资产冻结规定。该决议将有助于拯救生命,因为它提供明确性,有助于确保人道主义援助提供者及其服务提供者能够继续帮助最弱势群体。这将有助于更有效地帮助那些需要帮助的人。联合王国很高兴对第2664(2022)号决议投了赞成票,并成为该决议的共同提案国。

小德阿尔梅达先生(巴西)(以英语发言):我要感谢爱尔兰和美国提出这一重要倡议,我们很高兴成为其共同提案国。巴西对第2664(2022)号决议投了赞成票,这表明巴西认识到,我们今天通过了一项可能大力推动安全理事会工作的决议。自1966年安全理事会开始建立制裁制度以来,我们已经走过了漫长的道路。一路走来,犯了一些错误。我们已经看到,设计不当的制裁会对弱势群体造成重大影响,导致粮食不安全状况恶化,加剧通货膨胀,并阻碍中立、公正、独立和高尚的人道主义援助。虽然制裁可能是维护国际和平与安全的重要工具,但我们注意到,滥用制裁会加剧而不是缓解紧张局势。我们还目睹制裁如何会放过原本要针对的那些人,同时却无意中惩罚那些应当受到保护的人——处于冲突痛苦中的无辜平民、妇女和儿童。时机已到,早就应当改进安全理事会利用其强制力量来应对国际和平与安全所面临威胁的方式。

在安全理事会决定采取行动帮助那些需要帮助者的时刻,巴西自豪地成为安理会成员。该决议将让人道主义援助提供者能够在更可预测的条件下开展其基本活动。最重要的是,这将有利于不幸生活在制裁制度下的数百万平民,他们受到制裁制度以及被指认实体和个人行动的双重惩罚。此外,该决议符合国际判例的最新发展。国际法院最近提出,即使在实施制裁的情况下,也必须保障人道主义需求。

我还要指出,该决议考虑到会员国在谈判期间表达的正当安全关切。它在实施制裁以防止和打击威胁的必要性与国际社会保护平民的责任这两者之间取得微妙的平衡,平民的福祉应当是安全理事会履行其维护国际和平与安全任务的最终目标。

黑梅尔巴克女士(挪威)(以英语发言):挪威对第2664(2022)号决议投了赞成票,并且是其共同提案国,我们要感谢爱尔兰和美国提出这项决议。

人道主义界不断记录并提请注意制裁对有原则的人道主义行动产生的意外负面影响、以及由此给需要人道主义援助和保护的人造成的代价。因此,我们全心全意地支持这项决议。挪威非常重视确保制裁设计良好,我们也一贯主张普遍的人道主义豁免。我们感到高兴的是,在过去的几年里,安全理事会在此类问题上的做法有所发展。

我们认为,例外规定将是有效的,因为它涵盖所有制裁制度,而且就其所涵盖行为和活动而言,例外规定也是明确的。我们相信,这将为从会员国到人道主义行为体的所有相关行为体、以及人道主义行为体必须依赖的私营与金融部门的提供者提供必要的明确指针。至关重要的是,会员国现在就采取必要步骤,在其国内法律制度中实施这一例外规定。执行该决议将有助于拯救生命,并减轻受武装冲突影响的民众的苦难。

叶夫斯京格聂耶娃女士(俄罗斯联邦)(以俄语发言):俄罗斯联邦投票赞成关于给予人道主义资产冻结豁免以提供人道主义援助的第2664(2022)号决议。

制裁是安全理事会对和平所面临的威胁作出的最有力反应之一,必须非常谨慎地加以实施。他们需要无懈可击的理由,且细致入微。把制裁作为一种惩罚手段是不可接受的。制裁措施需要反映被制裁国的情况,并有助于政治进程。然而,令人遗憾的是,安理会并不总是尊重这些指导方针。这与在最近几十年的许多情况下,安全理事会在西方国家的煽动下,热衷于使用制裁手段有关。根据我们的分析,今天在苏丹、刚果民主共和国、中非共和国、南苏丹和索马里实行的诸多安全理事会制裁制度都与当地实际情况脱节,阻碍当事国政府的国家政权建设计划和这些国家的社会经济发展。

我们感到遗憾的是,作为一个原则问题,人道主

义豁免问题已成为当前的热门话题。理想的情况下，安全理事会实施的限制不应影响人道主义援助，因为援助工作的开展需要遵循联合国人道主义原则，并与合法政府进行协调。但实际情况远非如此。

我们一贯表示赞成对这个问题采取全面的办法。如果我们必须就人道主义豁免作出决定，那么我们认为，必须确保此类豁免顺利发挥作用，而且不会有任何一个国家采取任何政治化立场。我们认为，安全理事会在在这方面及时采取措施的一个非常好的例子是通过关于人道主义援助的第2615（2021）号决议。其中规定，利用一切可能的渠道，毫不拖延地向阿富汗提供人道主义援助，无需顾虑制裁。

我们曾多次呼吁同事们思考如何尽量减少对制裁条款的宽泛解释，包括调整术语。我们还呼吁他们对国际限制造成的人道主义后果进行公正的评估。我们已在主要国际论坛上——包括在2022年2月我国担任安全理事会主席期间举行的最重要会议上（见S/PV.8962）——详细阐述自己的观点。

我们感到高兴的是，那些多年来一直以各种借口拖延解决这一紧迫问题的人终于注意到了我们这么多次的呼吁。然后，我们从一开始就对谈判进程采取了非常建设性的态度。我们今天通过的决议现在包括我们提出的以下规定：在安全理事会就实施制裁制度作出决定之前，必须评估潜在的人道主义后果；愿在必要时进行审查，以纠正或取消制裁制度；以及制裁必须是临时性的。今天的决议还要求秘书长就安全理事会制裁造成的意外负面人道后果编写一份书面报告。

关于安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国（达伊沙）、基地组织及与之有关联的个人、团体、企业和实体的第1267（1999）号、第1989（2011）号和第2253（2015）号决议所设委员会实施的性质特殊的制裁制度下人道主义豁免的使用，我们的想法是，必须确保1267、1989和2253委员会在分析支助和制裁监测组的帮助下进行监测，以确保援助不会落入恐怖分子手中，并防止不受控制的组织在当地开

展活动。

同时，该决议并未涉及在安全理事会实施制裁的基础上实行的所谓次级单边限制问题。这些限制严重阻碍人道主义豁免机制充分发挥作用。在可能最终受到非常严厉的国内甚至域外限制的情况下，承包商拒绝签署购买安全理事会允许的人道主义援助物资，而运输商则拒绝运送。货物保险也出现困难，银行说它们不可能进行交易。

以朝鲜民主主义人民共和国为例，即可清楚地看到这些问题。主要西方国家实施的次级制裁在平壤周围形成了一种有毒的氛围，承包商不愿意在不受国际限制的领域与平壤合作的原因不言自明。今天通过的第2664（2022）号决议根本没有解决这个问题，这是一个重大缺陷。这是虚伪的又一个例子，这种虚伪的代价是大量普通人的福祉和生命。然而，鉴于今天通过的决议提案国的国家政策，我们对此并不感到惊讶。

反过来，我们认为，安全理事会实施的制裁是唯一合法的制裁。我们认为，个别国家或国家集团使用单边强制措施是安理会特权的侵犯，有损国际法准则和机构。

域外使用制裁完全违反基本的国际法合法性准则，但如果西方国家疯狂地热衷于对俄罗斯实施制裁，包括对农产品和化肥实施制裁，准备破坏世界粮食和能源市场的稳定，并切断各种供应链，我们在此情况下还能说什么？接下来，我们不仅将继续关注非法单边限制问题，而且将继续寻求扩大这种政策全球反对者的队伍，因为它加剧了许多国家的人道主义状况。最后，我们谨强调，今天通过的第2664（2022）号决议所涉领域相当有限。显然，该决议并未解决在使用安全理事会的制裁时出现的许多问题，但如果它能有助于人道主义工作者更有效地向某些国别局势中的最弱势者提供援助，这本身就已经是一个有意义的成果。

耿爽先生（中国）：制裁是《联合国宪章》赋予安理会的独特工具。中方一贯主张，安理会要以谨慎和

负责任的态度处理制裁问题，避免滥用，避免造成负面人道影响。今年2月，中方在安理会制裁问题公开会上(S/PV.8962)明确建议，安理会应对特定人道机构和人道援助设立常设性豁免机制。这一建议得到很多国家的支持。

我们高兴地看到爱尔兰、美国响应各方呼吁与诉求，提出了此份人道豁免决议草案。中方支持安理会采取行动改进制裁机制，积极参与磋商，推动完善草案，在刚才的表决中投了赞成票。

此份决议澄清了人道援助和制裁的关系，打消了有关援助方的顾虑和担忧。希望会员国和国际人道机构积极落实决议规定的人道豁免，防止对制裁采取扩大解读、过度执行的作法。希望国际社会特别是发达国家加大人道援助力度，为人道行动提供更多实质支持。

同时，国际社会要高度关注单边制裁对人行道的负面影响。不容否认，人道机构面临最大的法律和政治风险，并非来自安理会制裁，而是一些国家愈演愈烈的单边制裁和“长臂管辖”。这些制裁往往造成巨大混乱和灾难，制造并加剧人道危机。希望相关国家能够秉持刚刚通过的第2264号决议体现的人道精神，尽快停止在安理会框架外实施单边制裁。

最后我愿强调，安理会对现有制裁机制要设立明确可行的退出安排，定期进行审查，及时调整或取消制裁。安理会此次通过的人道豁免决议，绝不能导致一些早该调整的制裁机制长期化、永久化。中方将同安理会成员一道，继续本着负责任态度，不断推动改进制裁机制，最大程度地降低制裁对人行道民生的负面影响。

达乌特拉里女士（阿尔巴尼亚）（以英语发言）：首先，我谨表示，我国代表团赞赏共同执笔方美利坚合众国和爱尔兰的领导，以及安全理事会其他成员的建设性参与。

阿尔巴尼亚今天投票赞成并签署了第2664(2022)号决议。我们欢迎该决议获得通过。这是一项里程碑式的进展：安理会尽可能减少制裁制度的潜在意外

后果并加强其合法性，使制裁制度更加有效。

今天通过该决议是一个明确的例子，表明安全理事会能够对国家和非国家代表就不同制裁制度可能对提供人道主义援助产生的不良影响提出的关切和问题作出回应。

我们重申我国的立场，即制裁是《联合国宪章》规定的维护和恢复国际和平与安全的一个重要工具，同时我们感到非常高兴的是，安理会今天表明，它不仅能够倾听所表达的这些关切，而且能够对其采取行动，表明安理会承诺其采取的所有措施的执行工作都符合国际人权法和国际人道法。

我们相信，今天的决议不仅将为人道主义行为体提供有效开展人道主义行动所需的明确性，也将表明，安全理事会有能力迅速有效地采取行动。

阿布沙巴卜先生（阿拉伯联合酋长国）（以英语发言）：阿拉伯联合酋长国在加入安全理事会时承诺支持人道主义努力。在过去11个月里，我们努力支持对若干制裁制度实行人道主义豁免。因此，阿拉伯联合酋长国欣见今天具有里程碑意义的第2664(2022)号人道主义决议获得通过。

我们感谢爱尔兰和美利坚合众国以及所有安理会同事所做的工作和取得的成果。世界各地的人道主义需求不断增加，我们必须尽全力，使援助能够送达有需要的人手中，同时确保采取适当的保障措施，防止任何可能出现的滥用人道主义援助的行为。今天的决议是确保合法人道主义援助不受制裁措施阻碍的一个重要步骤。

支持人道主义事业是阿拉伯联合酋长国民族精神的一部分。我们的人道主义援助来自政府以及我国的许多慈善组织。阿拉伯联合酋长国与联合国人道主义机构、阿联酋红新月会、我们本国的国家非营利团体和地方组织密切合作，开展宝贵的人道主义工作。

我们欣见该决议涵盖了提供援助的许多不同形式，包括联合国和国家红十字会与红新月会所做的重要工作，同时我们认识到，在全球范围内，不同行为体

以不同方式提供了粮食、医疗和其他援助。尽管这项决议涵盖了大多数援助提供者，但有可能遗漏了一些真正的人道主义组织。

我们承认，这项决议是安全理事会为需要人道主义援助的人民提供支持方面的一个里程碑，然而我们也看到，有可能出现一些过度遵守的情况。因此，我们认为，必须定期审查该决议在实地的执行情况，并根据需要进行调整。目标是确保人道主义系统的所有部分和伙伴不受制裁措施的阻碍，并确保该决议的保障措施仍然与目的相符。今后，我们有集体责任指导全面执行第2664 (2022) 号决议，包括向会员国、私营部门和其他行为体提供指导。

阿拉伯联合酋长国将在担任安全理事会成员期间及之后，继续支持人道主义组织开展救生工作的能力。

主席 (以英语发言):我现在以印度代表的身份发言。

安全理事会根据《联合国宪章》第四十一条采取的措施是临时性的，不是永久性的。制裁制度本身不能成为目的。在执行过程中，制裁制度必须确保产生预期影响，而且不会进一步加剧受制裁方民众的痛苦。也不能忽视有关国家及其区域伙伴的合法贸易和经济活动。此外，会员国和其他利益攸关方日益强调的制裁措施的意外后果，包括人道主义后果，需要得到有效纠正。

在这方面，印度建设性地参与了关于第2664 (2022) 号决议的谈判。该决议对制裁作出了例外规定，以支持及时提供人道主义援助或支持开展满足民众基本需求的其他活动。该决议也旨在确保为人道主义机构提供亟需的可预测性和保障。

然而，印度呼吁在向第1267 (1999) 号决议所设制度禁止的实体提供人道主义援助时审慎尽责行事，这些实体在国际社会普遍确认为恐怖分子庇护所的领土上，在国家的盛情款待下继续发展壮大。

我们的关切来自于已证实的恐怖团体充分利用这种人道主义例外规定嘲弄制裁制度的事例，包括嘲弄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) 号决议所设委员会的制裁制度。在我国周边地区，也有一些恐怖团体、包括被安全理事会列名的团体化身为人道主义组织和民间社会团体的例子，它们这么做正是为了逃避这种制裁。这些恐怖组织利用人道主义援助空间的保护伞来筹集资金和招募作战人员。

我们重申，正如我们在谈判中所说的那样，在任何情况下，这些豁免旨在提供的人道主义保护的外衣都不应该被禁止的恐怖团体滥用，来扩大其在区域内的恐怖活动。更重要的是，这种豁免绝不能有助于将恐怖实体纳入本区域政治空间的主流。因此，在执行这项决议时，绝对必须尽职尽责，做到极度谨慎。

正是出于这个原因，印度在决议案文中寻求让1267监测组发挥积极主动的作用，同时建立强有力的报告标准和机制。我们感到遗憾的是，这些具体关切没有在今天通过的最后案文中得到充分解决。我们希望在今后审查这项决议的执行情况和监测组的反馈时纠正这一缺陷。

我现在恢复行使安理会主席的职能。

发言名单上没有其他发言者了。

上午10时40分散会。