



安全理事会主席的说明

谨转递安全理事会制裁的一般性问题非正式工作组主席 2005 年 12 月 22 日给安全理事会主席的信（见附件），其中载有安全理事会制裁的一般性问题非正式工作组关于其 2005 年活动的报告。

* 由于技术原因重新印发。



附件

2005 年 12 月 22 日安全理事会制裁的一般性问题非正式工作组主席给
安全理事会主席的信

谨此转递安全理事会制裁的一般性问题非正式工作组关于其 2005 年活动的
报告（见附录）。此报告于 2005 年 12 月 19 日获得通过。

请将本函及其附录作为安全理事会文件分发为荷。

安全理事会制裁的一般性问题非正式工作组

主席

奥古斯丁·马希格（签名）

附录

安全理事会关于制裁的一般性问题非正式工作组的报告

一. 引言

1. 在安全理事会主席 1999 年 1 月 29 日的说明 (S/1999/92) 中, 安全理事会成员根据有关决议采纳一些切实可行的建议以改进各制裁委员会的工作, 并同意继续审议这个问题。在其后安理会主席 2000 年 4 月 17 日的一份说明(S/2000/319) 中, 安理会授权暂时设立一个安理会非正式工作组, 负责就提高制裁制度效力的问题提出一般性建议。本报告附文载有 2003-2004 年期间该小组活动概述。

二. 工作组 2005 年的活动

2. 在 2005 年 1 月 5 日安全理事会主席的说明 (S/2005/4) 中, 安理会成员商定由坦桑尼亚联合共和国常驻联合国代表奥古斯丁·马希格担任工作组主席, 任期到 2005 年 12 月 31 日结束。在对情况进行详尽分析之后, 主席在秘书处协助下, 于 2005 年初与工作组成员进行了广泛的双边协商。2005 年 4 月, 工作组初步同意了其工作方案, 侧重于通过专家的情况介绍来增进其对重大制裁问题的了解。工作组在 2005 年期间举行了 10 次非正式会议, 邀请专家在其中五次会议上就与制裁有关的不同问题作了情况介绍。

3. 在 2005 年 6 月 2 日会议上, 下列五位应邀专家就制裁的实施和强制执行问题作了情况介绍: 大卫·科特赖特、胡安·拉腊因、玛丽亚·莱赫托、乔治·洛佩斯和安东尼奥斯·德弗里斯。主席强调, 制裁的实施和强制执行对于任何制裁制度来说都是至关重要的。科特赖特博士和洛佩斯教授就制裁政策的历史和当前趋势作了联合介绍。洛佩斯教授提到了制裁的效力问题, 详细陈述了可能导致制裁成功或失败的条件。莱赫托女士介绍了她在芬兰实施制裁方面的经验, 并指出, 考虑到制裁制度已更加深入和复杂, 制裁委员会的工作未做到足够透明。她还指出, 各监测机制通过其全面报告, 大大改进了制裁的实施。拉腊因大使介绍了他作为制裁安盟监测机制前主席的经验, 并强调, 在提出有关违反制裁行为的指控时必须有确凿的证据。根据他作为欧洲联盟委员会制裁问题协调员的经验, 德弗里斯先生指出, 一个特定制度的成败最终取决于其规划的质量。

4. 在 2005 年 7 月 22 日举行的会议上, 五位监测专家就监测机制问题向工作组作了情况介绍: 阿卜杜拉耶·西索科、让·吕克·加莱、威尔逊·卡伦巴、亚历克斯·瓦因斯和让-皮埃尔·威蒂。西索科先生和让·吕克·加莱先生介绍了他们作为刚果民主共和国问题专家组成员的经验, 尤其是在实施武器禁运方面的经验。基地组织和塔利班监测组金融专家卡伦巴先生着重指出了实施金融制裁方面的问题。瓦因斯先生重点讲述了各监测机制运作的一般状况, 他呼吁加强其彼此

间的合作。他还建议由各制裁委员会，而不是由监测机制负责确定应受有目标制裁的个人和实体。

5. 在 2005 年 9 月 27 日举行的会议上，工作组听取了下列五位专家关于三国政府进程（因特拉肯进程、波恩-柏林进程和斯德哥尔摩进程）所提建议的情况介绍，其重点是目标明确的金融制裁：托马斯·比尔斯泰克尔、伊丽莎白·乔伊斯、米夏埃尔·布若斯卡、彼得·瓦伦斯滕和彼得·莫伊雷尔。所有小组成员都谈到了三个政府进程和其后后续行动所取得的结果。他们还指出，制裁委员会面临的新挑战需要通过新的制裁进程或其他手段来克服。

6. 在 2005 年 11 月 11 日举行的会议上，工作组听取了人道主义事务协调厅人道主义议程股股长曼努埃尔·贝斯勒关于制裁的人道主义影响问题的情况介绍。他曾参与对各制裁制度的若干次人道主义评估，并协助编撰完成了关于制裁的人道主义影响的评估方法手册。贝斯勒先生指出，尽管有关趋势已经从全面制裁转为有目标的制裁，但是某些制裁的人道主义影响的评估方法仍然很重要。

7. 最后，在 2005 年 11 月 22 日举行的会议上，工作组听取了四位专家就通过制裁手段打击恐怖主义问题所作的情况介绍：休·埃克特、埃拉尔多·穆尼奥斯、尼科·斯赫雷弗和米哈伊尔·维岑察托斯。埃克特女士总结了关于制裁的政策制定和目前关于未来挑战的讨论。她的情况介绍中有一部分内容是以她最近就取缔资助全球恐怖主义行为所作的研究为依据的。斯赫雷弗教授从国际法的角度阐述了制裁问题，并对欧洲人权法院和欧洲初审法院审理的两个与制裁有关的案件作了评论。维岑察托斯先生谈论了扩大国际组织与区域组织之间合作的好处，认为欧洲联盟是联合国在实施工作中的一个伙伴，并解释了这一合作的做法与挑战。穆尼奥斯大使介绍了他作为安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第 1267 (1999) 号决议所设委员会前主席的经验，并强调了这个委员会在反恐方面的重要性。

8. 正如前面提到的那样，工作组邀请了四名或五名制裁问题专家，他们常常是所审议问题的最知名专家，具有学术界、政府、国际和区域组织以及制裁监测机构的相关背景。在每一情况中，情况介绍之后均进行了问答交流。工作组对所讨论具体议题、有关问题和挑战、国际组织所起作用以及实际改进建议的相关新发展表现出了兴趣。各方通过交互式 and 积极的讨论，从若干相角角度认真审查了特定问题。专家的情况介绍对于为工作组提供有关制裁问题的专业性见解非常有帮助，这非常有助于工作组的审议，也有助于工作组根据其任务规定形成看法和建议。

三. 一般性意见和建议

9. 现根据工作组对上述议题的审议，就提高安全理事会制裁效力的方法提出一些一般性评论。

10. 工作组 2005 年关于一般性制裁问题的审议是与关于 2005 年世界首脑会议结果文件的工作同时进行的。该文件也触及了与制裁有关的问题。尽管工作组没有作出具体努力来结合该结果文件审议改进制裁的问题，但一些代表团提到了某些与制裁有关的问题，例如定期审查制裁、吁请安全理事会改进其对制裁实施情况和效果的监测以及设立机制以解决因实施制裁而产生的特别经济问题。

11. 制裁仍然是安全理事会可以在不诉诸武力情况下用于对付和平与安全所受威胁，包括各种新的和不断变化的挑战的重要工具之一。制裁制度和相关监测机制的日益增多就证明了这一点。工作组还指出，安理会在实施有目标制裁时，采用了更具新意的办法来改进制裁措施的拟订与实施。各成员认识到，必须继续开展努力，进一步调整有目标制裁的拟订，并加强它们的实施。

12. 作为有目标制裁不断演变的一个例子，各制裁委员会编制的个人与实体名单在实现有目标制裁的宗旨方面，起着日益重要的作用。作为近来在制裁政策中出现的一种创新，此类清单常常带来前所未有的技术和政治方面挑战。制裁清单的唯一目的是准确确定制裁措施的实施标的，以便实现安全理事会有关决议所规定的目标。各制裁委员会和各国需要对制裁清单及其潜力和局限性有更好的了解。鉴于各制裁委员会在确定制裁所针对的个人和实体方面有着明确的任务权限，因而有关的制裁委员会必须继续实行新的或经修改的指导准则，解决与列名和除名以及与豁免制裁有关的问题。

13. 各制裁委员会和监测机制根据安理会有关决议对制裁实施情况进行监测，能够提高制裁的效力。然而，实施制裁的责任首先在于各国。此外，安全理事会继续接收到负责监测各国遵守情况以及调查违反制裁指控的机制提交的关于制裁制度实施情况的详细信息。应当更加重视落实这些监测机制的建议，以便能够从它们的努力中获得最大收益。这些制裁机制之间应该进行更多的协调、互动和信息交换，包括通过制度化的渠道，以此改进它们的工作方法，并提高其效率。安理会还应当能够确定办法，以加强制裁监测的实施效力，包括为此开展进一步协调，增强连贯性，从而提高效率，更有效地使用资源。各制裁委员会还应该更多地利用监测机制来获取可能会有助于以更专业的方式，迅速审议具体问题的分析性和技术性资料。制裁委员会迅速采取行动并提高工作透明度，可以对各国执行制裁的意愿程度产生积极影响。一个制裁委员会如果有一位积极主动而又充满活力的主席主持工作，便能够在这方面发挥必不可少的作用。

14. 与有关国际、区域和次区域组织以及专门机构的合作应该进一步加强，包括加强那些虽不缺乏政治意愿但却因其他原因而面临实施方面困难的国家的实施制裁能力。这些协助将使安理会能够确定不遵守的原因，并采取必要步骤减轻这种状况。

15. 因特拉肯进程、波恩-柏林进程和斯德哥尔摩进程大大增强了对制裁措施构想与实施的理解。尽管在这些进程中产生的大多数建议具有持久价值，但是，目

前一些有目标制裁制度及其实施工作所遇到的问题的具体性质要求我们作进一步的调整改进。

16. 与全面制裁不同，有目标的制裁对平民和第三国产生的不利后果往往很小。然而，如果有目标的制裁没有经过适当拟订与实施，那么它们的合法性便可能受损，它们的作用就可能受到质疑。

17. 安全理事会在应对国际和平与安全所受威胁方面，有着多种选择手段。制裁是其中的一种选择。在这方面，安理会不妨解决如何提高制裁的预防性质以及制裁在其他并行战略中的作用的的问题。安理会应该继续采用统筹办法来应对国际和平与安全所受到的威胁，包括安理会采用制裁措施加以对付的那些威胁。

18. 各成员还注意到，各国对于提交报告以及不同监测机制和其他机构进行的视察，日益呈现疲乏。他们指出，有必要克服这一挑战，可能的途径是对各国采取更灵活、更直接的接触办法。

四. 结论

19. 根据其任务规定，工作组侧重探讨了如何提高制裁制度的效力，而且在此过程中产生了一些有用、有新意的想法。虽然将这些想法归类的尝试并没有象预期的那样迅速，但安理会成员之间在制裁问题和其他事务高级专家的参与下，非正式地进行了意见交换，这提高了对制裁的不同方面，特别是对具体制裁措施的总体理解。它还突出显示了通过制裁委员会、秘书处和监测机制对制裁提供制度化支持的相关问题。意见交换也有助于找出制裁实施方面的新事项、新挑战和新问题。

20. 工作组赞赏地注意到，来自学术界、政府、秘书处和其他方面的专家参与了工作，他们阐述了准确、高效率利用制裁来对付国际和平与安全所面临新挑战，尤其是对付恐怖主义的大胆战略。尽管工作组内进行的初步讨论显示有必要继续探讨提高联合国制裁效力的办法，但工作组没有就其今后在从事或推动这些审议方面的作用商定结论。

21. 只要存在对国际和平安全的威胁，制裁将依然是安全理事会的一个重要工具，而且不断寻求改进制裁措施也是一项值得进行的工作。至于此一努力应由谁来领导以及如何领导，这是安理会应该考虑的一个问题。

附文

工作组 2000-2004 年期间的活动

1. 工作组在其第一任主席、孟加拉国的安瓦尔·乔杜里大使领导下，于 2000 年 5 月开始进行讨论，后来又举行了超过 25 次会议。在其中许多次会议上，具备不同领域专门知识的专家应邀向工作组介绍了各相关问题的情况。在这些情况介绍的基础上，题为“主席的拟议结果”的非文件草稿指出了提高制裁效率的一些办法。
2. 2002 至 2003 年期间，工作组在其第二任主席、喀麦隆的马丁·贝林加-埃布图大使领导下，继续按照相同的任务规定开展工作。工作组特别注重讨论了乔杜里大使在他 2001 年 2 月 16 日提交安全理事会的报告中指出的尚未达成共识的若干问题。虽然主席作了种种努力，但仍然无法就这些问题达成一项总体协议。贝林加-埃布图大使于 2003 年 12 月 18 日向安理会通报了这方面的情况，此外工作组也于 2004 年 1 月 22 日印发了这方面的报告（S/2003/1197，附件）。
3. 工作组在贝宁的若埃尔·瓦西·阿德奇大使主持下，在 2004 年举行了三次非正式会议。无法达成共识的重大问题如下：制裁的期限，即制裁在原则上是否应有时间限制；相关的取消制裁的标准问题；委员会的决策（以协商一致方式还是以简单多数方式）；解决受制裁不良影响的第三国的关切。多数代表团赞成继续审议“主席的拟议结果”（Rev. 10）。至少有一个代表团认为，非文件草稿已经过时，因为在 2001 年 9 月 11 日事件发生后，它没有把安全理事会对制裁的使用作为国际努力对付全球恐怖主义所构成威胁，尤其是取缔资助恐怖主义行为方面的一个重要政策工具来对待。
4. 在对安全理事会使用制裁的做法进行了详尽讨论和评价后，工作组得出结论认为：在其以前讨论中确定并在主席拟议结果文件中突出强调的许多建议以及在因特拉肯进程、波恩-柏林进程和斯德哥尔摩进程中提出的想法过去几年来已导致一些切实而具体的变化。这些变化影响了安理会拟订和实施制裁制度的方式、各国执行制裁的情况以及秘书处（具体来讲就是安全理事会附属机构）的实际运作。为了强调这些改进的重要性，工作组在前主席 2004 年 12 月 17 日给安理会主席的信中着重指出了其中一些变化（见 S/2004/979，附件）。
5. 值得一提的是，自工作组设立以来，上文提到的主席拟议结果文件经过了 10 次大幅修改，目的是在工作组成员之间达成共识。由于各成员之间在少数几个重要问题上存在分歧，因而该文件无法最后定稿。主席拟议结果文件 2002 年 9 月 26 日的最新版本草稿（Rev. 10）载有 65 项建议，可在工作组网址（<http://www.un.org/Docs/sc/committees/sanctions/index.html>）上查阅。

6. 在安全理事会主席 2004 年 12 月 23 日的说明 (S/2004/1014) 中, 安理会决定将工作组的任务期限延至 2005 年 12 月 31 日。工作组继续负责就如何提高联合国制裁效力的问题提出一般性建议。在这一框架内, 工作组还负责处理一些具体提出的问题, 并经其成员一致同意, 为此与有关国家以及与国际、区域、政府间和其他有关组织进行公开的非正式对话。安理会还指出, 工作组应当获益于现有的制裁方面所有专门知识, 包括根据个案情况听取有关专家的简报。
