



第七十三届会议

暂定项目表* 项目 74(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权
和基本自由切实享受的各种途径

单方面胁迫性措施对享有人权的不良影响

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递单方面胁迫性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员伊德里斯·加扎伊利根据人权理事会第 36/10 和 37/21 号决议提交的报告。

* A/73/50。



单方面胁迫性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员的报告

摘要

在本报告中，单方面胁迫性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员审查了对 10 个国家实施的单方面制裁的一些近期事态发展。然后，他重点谈到了在战争及平时时期因使用单方面胁迫性措施而引发的一些法律问题。他还建议为单方面胁迫性措施的受害人提供可能的补救和补偿，并建议相关国家就单方面胁迫性措施在国际法下的合法性问题请国际法院给出咨询意见。

一. 导言

1. 本报告是单方面胁迫性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员根据人权理事会第 27/21 号决议和大会第 72/168 号决议向大会提交的第四份报告。¹

2. 在本报告中，特别报告员审查了与正在进行的各制裁制度有关的一些近期事态发展。²随后，他将重点放在与单方面制裁有关的歧视(和不歧视)问题上。他还谈到了确保单方面胁迫性措施的受害人获得适当补救和补偿的可能机制问题，然后阐述了他所提建议的范围和实际方面。他建议，特别是有鉴于近期与制裁相关的事态发展，相关国家应就此事项请国际法院给出咨询意见。

二. 特别报告员的活动概述

3. 特别报告员提交人权理事会的报告(A/HRC/39/54)载有其最新活动的摘要。

近期在使用单方面制裁方面的事态发展

4. 过去一年来，在针对一些国家使用单方面制裁方面出现了若干重大的事态发展。近年来，尽管有一些积极的事态发展，包括(实际或打算)解除各种单方面制裁制度，但目前的趋势似乎表明，某些国家更加频繁地(若非更有系统地)将单方面制裁用作外交政策工具。由于在联合国层面无法获得集中的标准化数据，特别报告员未对单方面胁迫性措施进行全面的“年度回顾”，而仅对影响某些单方面制裁制度的近期主要事态发展作了简要概述，并谈到了这些事态发展引发的一些人权关切。

白俄罗斯

5. 自 2006 年以来，美利坚合众国就对白俄罗斯实施了有针对性的制裁，此举旨在应对美国所认为的“白俄罗斯政府某些成员和其他人为破坏白俄罗斯民主进程或体制而采取的行动和政策对美国国家安全和外交政策构成的非同寻常的威胁”，而且根据美国总统 2018 年 6 月作出的决定，制裁又被延长一年。³相比之下，欧洲联盟和加拿大在 2016 年取消了其针对白俄罗斯的大多数制裁。作出延

¹ 大会第 72/168 号决议，第 26 段。

² 特别报告员的任务规定涉及“单方面胁迫性措施”，这些措施被理解为跨国、非强制胁迫性措施，而不是安全理事会根据《联合国宪章》第七章颁布的措施。但是，特别报告员在本报告中自由地交替使用“单方面胁迫性措施”、“单方面制裁”、“国际制裁”以及简单的“制裁”这些表述方式。

³ 关于继续维持对白俄罗斯政府某些成员和其他人为破坏白俄罗斯民主进程或体制而采取的行动和政策的国家紧急状态的通告，2018 年 6 月 8 日。可查阅 www.whitehouse.gov/briefings-statements/notice-regarding-continuation-national-emergency-respect-actions-policies-certain-members-government-belarus-persons-undermine-democratic-processes/。

长制裁的决定期间，有报告称美国削减了(通过美国国际开发署)对白俄罗斯的援助。⁴

古巴

6. 特别报告员必须谴责美国政府通过于 2017 年 11 月颁布的更多措施加紧对古巴的制裁。⁵这些措施的既定目标是“逐步寻求将经济活动从古巴的军事、情报和安全部门转移出来，同时保留美国人经批准后到古巴旅行的机会，并向古巴的私营小企业部门提供支持。”鉴于美国上一届政府已经承认制裁失败，而且美国时任总统巴拉克·奥巴马 2014 年在宣布采取措施以实现两国关系正常化时曾说过“孤立并未奏效”，这新一轮的单方面制裁就更加令人失望。⁶

伊朗伊斯兰共和国

7. 特别报告员将继续密切监测与对伊朗伊斯兰共和国实施单方面制裁有关的令人担忧的事态发展。他在其向人权理事会提交的报告(A/HRC/39/54)中专门用一节阐述已经公布的对该国再次实施的全面制裁以及二级制裁，用制裁国政府的话说，这些制裁旨在构成“史上最严制裁”。⁷特别报告员借此机会重申，他已准备好并愿意访问伊朗伊斯兰共和国，酌情评价制裁对当地人权造成的影响。

朝鲜民主主义人民共和国

8. 在对朝鲜民主主义人民共和国与国际社会重新接触的前景以及朝鲜半岛正采取信任建立措施表示欢迎的同时，特别报告员关切地注意到，有报告称，现行制裁(以及金融体制可能过度遵从制裁)对该国数千病人获得关键药品和医疗服务造成了影响。根据报告，总部设在日内瓦的全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金在 2017 年向治疗大约 190 000 名朝鲜民主主义人民共和国患有结核病的公民提供了支持，但该基金已宣布退出该国，理由是担心无意中违反制裁。⁸

卡塔尔

9. 特别报告员在其上一份提交给大会的报告(A/72/370)中已经描述了卡塔尔的情况，注意到现行的胁迫性措施引发了一系列法律问题，并表示他同意联合国人权事务高级专员在 2017 年 6 月表达的关切，即采取的措施目标和实施范围过广，

⁴ Tatyana Korovenkova, “Donald Trump khochet polnostyu prekratit finansovuyu podderzhku Belarusi” (Donald Trump wants to completely cease financial support for Belarus), 25 April 2017. 可查阅 <https://news.tut.by/economics/540834.html>。

⁵ United States, Department of the Treasury, “Treasury, Commerce, and State implement changes to the Cuba sanctions rules”, press release, 8 November 2017.

⁶ Justin Sink, “Obama on Cuba: isolation failed”, The Hill, 17 December 2014。可查阅 <http://thehill.com/homenews/administration/227427-obama-on-cuba-isolation-hasnt-worked>。

⁷ Mike Pompeo, Secretary of State, “After the deal: a new Iran strategy”, remarks at The Heritage Foundation, Washington, D.C., 21 May 2018.

⁸ Eric Talmadge (Associated Press), “U.S. ‘maximum pressure’ sanctions on North Korea keep medical care from thousands of patients”, Global News, 14 July 2018.

可能严重扰乱数以千计的妇女、儿童和男子的生活，而原因仅仅是他们拥有涉及争端的某国的国籍。⁹特别报告员还于 2017 年 9 月致函卡塔尔常驻联合国日内瓦办事处代表，建议他寻找办法调解对立的观点，同时避免向新闻界发出不适当的声明。令他感到遗憾的是，到目前为止，在他的任务规定内通过静默外交支持制裁国与目标国之间的问题出现积极演变的努力没有取得任何进展。特别报告员从一开始就表示可以并愿意访问卡塔尔，以评估这些措施对人权的影响，最近，他收到了卡塔尔政府发出的对卡塔尔进行访问的正式邀请。

俄罗斯联邦

10. 在特别报告员提交给人权理事会的最新报告(A/HRC/39/54)中，他谈到美国于 2018 年 4 月宣布对俄罗斯联邦实施更多的域外制裁，¹⁰这项新的制裁指认了 7 名俄罗斯“寡头”和“12 家他们拥有或控制的公司”，以及 17 名俄罗斯政府官员和一家俄罗斯国有武器贸易公司及其子公司，一家俄罗斯银行。¹¹人们普遍认为这些制裁将危及俄罗斯联邦至德国的 95 亿欧元输气管道项目“北溪 2 号”的前景，因为该项目在获得西方银行足够融资方面可能会面临困难。¹²特别报告员还提请注意俄罗斯铝业联合公司的案例，这是一家俄罗斯公司，是除中国外世界最大的铝生产商，美国最近将该公司列入其被特别指认国民和被阻禁者名单。¹³制裁可能对俄罗斯铝业联合公司在其国际业务和多个国家办事处雇用的将近 100 000 名无辜者的日常生活造成不利影响，这不仅对在俄罗斯联邦的人造成影响，而且还影响到数万名依赖这些工作的人的生活。

苏丹

11. 特别报告员欢迎确认终止余下的美国对苏丹实施的制裁，这些制裁之前是根据第 13067 和第 13412 号行政命令实施的，在 2017 年 10 月被正式撤消。他强调，他和苏丹人权状况独立专家受命进行的工作通过静默外交对解除制裁作出了贡献，这正如苏丹政府 2017 年 1 月 20 日给特别报告员的信中所强调的那样。

委内瑞拉玻利瓦尔共和国

12. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国继续受到美国、欧洲联盟、加拿大、瑞士和巴拿马颁布的一系列制裁方案的制裁。委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府已传阅关于这些措施所造成的不良影响的文件。文件特别强调了根据美国总统 2017 年 8 月 24 日签

⁹ A/72/370，第 16 至 18 段。

¹⁰ 对目前针对俄罗斯联邦的现行措施的概述和分析，见 A/HRC/36/44/Add.1。

¹¹ United States Department of the Treasury, “Treasury designates Russian oligarchs, officials, and entities in response to worldwide malign activity”, 6 April 2018。可查阅 <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/treasury-designates-russian-oligarchs-officials-and-entities-in-response-to>。

¹² Mathias Brüggmann, Moritz Koch and Torsten Riecke, “US sanctions on Russia hit Nord Stream 2 gas line, European companies”, *Handelsblatt*, 11 April 2018。

¹³ Polina Devitt and Dmitry Zhdannikov, “Exclusive: Rusal seeks sanctions relief via board changes, exports at risk if plan fails — sources”, Reuters, 27 April 2018。

署的第 13808 号行政命令实施的更多措施,这些措施针对的是国有石油工业公司,委内瑞拉石油公司,通过对政府或该公司发行新债务的谈判进行限制实施制裁。据该国称,“这给委内瑞拉的金融系统造成了严重的后果,断绝了发行最适合的新债务和就此展开谈判的可能性,这可能导致委内瑞拉违反国际义务;使国土外的资产处于严重风险之中,这些资产可能遭到禁运,或根据该国签署的义务被强制性用于履行这些预期履行的义务。”¹⁴委内瑞拉政府声称,针对该国的 22 项胁迫性措施结合起来相当于“经济封锁”,影响该国人口享受人权。

津巴布韦

13. 2017 年 11 月从津巴布韦时任总统罗伯特·穆加贝手里进行的有序权力更迭,使得特别报告员有机会与促进民主和公平的国际秩序独立专家一道,呼吁国际社会对解除针对该国的制裁作出回应。虽然特别报告员对出现一个必须基于民主和法治的新时代表示欢迎,但他也强调,这种变化不可能“在经济胁迫的阴影下”发生。¹⁵他指出,制裁自 21 世纪初就已开始实施,只是给普通人带来了痛苦,却并没有带来政治变革。现在是开展政治对话和恢复经济正常运转的时候了。普通津巴布韦人的人权因制裁受到了严重损害。不能说制裁是“有限”或“有针对性的”,因为受到影响的人和公司代表了经济体的绝大部分。一些人指出,由于对制裁范围存在混淆,一些企业目前“过度遵从”制裁。¹⁶

巴勒斯坦国

14. 2018 年 4 月 17 日,特别报告员与法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员、适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员、人权维护者处境问题特别报告员、1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员以及和平集会自由权和结社自由权问题特别报告员一道,发布了一份联合声明。特别程序任务负责人与联合国和国际刑事法院一样,对以色列安全部队在前几周使用武力造成加沙地带数十名大多手无寸铁的抗议者伤亡表示严重关切。借此机会,任务负责人呼吁“立即结束对加沙长达 11 年的全面封锁,而这一封锁给人口带来了数不尽的苦难”。他们补充说,“我们不能继续无视这种对加沙人民的集体惩罚,以及封锁造成的不可否认的人权影响。……国际法禁止实施集体惩罚,因此必须对这种行动开展国际问责。”¹⁷

¹⁴ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表团,“关于针对委内瑞拉玻利瓦尔共和国的经济战和单方面胁迫性措施”,2018 年 7 月 12 日。

¹⁵ 人权高专办,“联合国专家敦促应终止对津巴布韦的制裁以促进后穆加贝时代的经济”,2017 年 11 月 27 日。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办),“联合国人权专家谴责以色列安全部队在加沙隔离墙附近杀害巴勒斯坦人”,2018 年 4 月 17 日。

三. 与单方面制裁有关的歧视(和不歧视)问题

15. 在本报告中,特别报告员强调了他在与其任务授权有关的调查和研究活动中发现的一个悖论。这个悖论来自于这样一个事实,即制裁(至少是确定案例中某些类型的制裁)有可能(且在某些情况下确实)损害人权,并且违反人道主义法原则,但损害分为显然相互对立的两部分:无区别制裁不合法,但从不同的角度看,有区别制裁也不合法。为解释本节中的基本推理过程,国际制裁往往对战斗人员和平民(以及民用物体和军事目标)不加区分,而根据国际人道主义法的基本要求是应该有所区别的。同时,单方面制裁可能仅仅基于国籍、原籍或居住地而进行歧视,这也不合法。特别报告员强调,认可这一悖论不仅关乎理论或学说,因为这一点有可能产生深远的实际影响,使得之前根据任务规定所提出的建议显得更为重要,他还支持本报告中提出的其他建议。

A. 制裁和国际人道主义法规定的区别对待要求

国际人道主义法与制裁评价的相关性

16. 正如特别报告员先前所述,在影响到基本人权或广大平民的单方面胁迫性措施案例中,国际人道主义法(武装冲突法)的核心规则可能具有相关性。¹⁸然而,可能在概念上出现难题,因为对国际人道主义法的规范理解是,它仅仅管辖武装冲突期间的国家行为。¹⁹这从日内瓦四公约和两项附加议定书的规定中就可以明显看出,这些规定认可这一背景限制。根据这一规范理解,国际人道主义法“仅在武装冲突期间实施制裁时,才作为理解经济制裁用途和限制的法律框架”。²⁰

17. 然而,人们认为,国际人道主义法“是管理经济制裁的最适当范式,即使是在武装冲突背景之外实施制裁的情况”。²¹这种观点可基于各种论据。首先,显然,与军事行动造成损害的方式相同,损害(特别是附带损害)也可能是由经济制裁这样的非军事胁迫性手段造成的。这就可能要求适用国际人道主义法,以便抑

¹⁸ 见 A/71/287, 第 28 段和 A/HRC/30/45。同样,人权高专办曾表示,人道主义法条款,例如禁止作为一种作战手段使平民人口陷于饥饿以及允许所有基本食品和医疗用品自由通过的义务,对于评价胁迫性经济措施十分重要(见 A/HRC/19/33)。

¹⁹ 国际法院和法庭的法律体系以及法律原理已经阐明了日内瓦四公约和其他国际人道主义法文书使用的武装冲突的概念。国际武装冲突涉及国家之间使用(军事)武力,而非国际武装冲突涉及一国武装部队和一支非政府武装组织或多支武装组织之间或这类武装组织之间使用武力。如果要将非国际武装对抗认定为武装冲突,那么敌对状态必须达到强度的最低限度,而且参与冲突的各方的组织情况必须达到最低限度。通常见 Dietrich Schindler, “The different types of armed conflicts according to the Geneva Conventions and Protocols”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 163 (1979)。

²⁰ Nema Milaninia, “*Jus ad bellum economicum and jus in bello economico: the limits of economic sanctions under the paradigm of international humanitarian law*”, in *Economic Sanctions under International Law*, Ali Z. Marossi and Marisa R. Bassett, eds. (The Hague, T.M.C. Asser Press, 2015), pp. 95–124, at p. 97。

²¹ 同上, 第 98 页。

制所谓的“国际法律分析中的持续盲点”。²²其次，有人强调，国际人道主义法规则“至少构成经济制裁必须满足的最低限度门槛。这符合‘举重明轻’原则，该原则要求的是，被认为适用于武装冲突的最低标准，同样适用于平时时期”。²³第三，有人指出：

经济制裁作为国家间出现紧张局势时通常使用的工具，最为适合[国际人道主义法]的背景。在国际关系范围内，包括从和平关系到武装冲突之间的整个范围，制裁的目的和效果使其看起来类似于冲突行为，因此更加接近整个范围内武装冲突那一端。根据定义，制裁就是在正常外交关系破裂或被认为无效时采用的胁迫性工具。它们往往还伴随着实施更多制裁甚至使用武力的威胁。它们旨在迫使目标国遵守国际社会或制裁国的要求。在进行这种施压的过程中，制裁对目标国内部的人员发出严重警告。根据这些特征，不言而喻的是，经济制裁是在存在严重到足以授权这类干预的危机或冲突时采用的。²⁴

18. 因此，经济制裁要求将国际人道主义法作为“危机和冲突局势下的最终参考”。²⁵

19. 还有一些官方声明，大意是实施经济制裁应遵守国际人道主义法的规则。²⁶例如，在 1995 年，安全理事会的五个常任理事国在一份关于制裁的人道主义影响的非正式文件(S/1995/300, 附件)中指出，“未来的制裁制度应致力于将制裁对目标国的最脆弱人群无意造成的有害副作用减至最低程度”，并且在制订这类计划时应考虑到“制裁的短期和长期人道主义后果”。对安全理事会做法的分析强调了这样一种观点，即安理会承认在实施制裁方面必须遵守人道主义限制。²⁷1999 年，时任秘书长科菲·安南在关于联合国工作的报告(A/54/1)中同样指出：

人们日益认为，安全理事会授权制裁的规划和实施办法需要改善，制裁给平民人口带来的人道主义代价要尽可能减少。要做到这一点，可以按所谓“高明的制裁”的倡导者所敦促的那样，更有选择地选定制裁目标，或是在安全理事会决议中直接规定经过深思熟虑的适当的人道主义例外情况。

20. 还可以提出一个观点，根据国际法院在科孚海峡案²⁸以及在尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜实施的军事和准军事活动案(尼加拉瓜诉美利坚合众国)²⁹中使用的

²² W. Michael Reisman and Douglas L. Stevick, “The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes”, *European Journal of International Law*, vol. 9, No. 1 (1998), pp. 86–141, at p. 95.

²³ Milaninia, “Jus ad bellum economicum and jus in bello economico”, pp. 102–103.

²⁴ 同上。

²⁵ 同上。

²⁶ 同上。

²⁷ Mary Ellen O’Connell, “Debating the law of sanctions”, *European Journal of International Law*, vol. 13, No. 1 (2002), pp. 63–79, at p. 74.

²⁸ 《1949 年国际法院案例汇编》，第 22 至 23 页。

²⁹ 《1986 年国际法院案例汇编》，第 114 页。

推理，“日内瓦四公约和两项附加议定书所载并适用于战争时期的提供必需品和食品的义务也同样适用于平时时期，因为这项义务不仅来自《公约》本身，而且还来自《公约》仅作具体表述的人道主义法的一般原则。”³⁰

21. 考虑到所有这些因素，正如一些学者所做的那样，有理由争辩说，国际人道主义法，或者至少是从法律主体中衍生出来的原则，应适用于各国单方面和根据安全理事会授权实施的经济制裁，即使是在平时时期。³¹如果认为武装冲突法中的这些标准不适用于(至少作必要的更改)经济制裁(特别是那些相当于事实上的封锁的经济制裁)，则将会造成荒谬和不可接受的后果，因为平民在平时时期将会被剥夺国际人道主义法在战争时期采取同样措施所提供的保护。

源自适用于制裁的国际人道主义法的规则

22. 区别原则是国际人道主义法的核心原则之一，要求各国在战斗人员和军事目标与非战斗人员和民用物体之间作出区分，并且要求各国的攻击只能针对战斗人员和军事目标。³²任何使用武力的行为都必须是明显必要的，并与必要性相称，以及能够区分战斗人员和非战斗人员。³³

23. 区别原则旨在确保在国际武装冲突局势中保护平民人口。例如，1977年通过的《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》(《第一议定书》)阐明了这种保护的範圍，其中第五十一条规定，平民人口“应享受免受军事行动所产生的危险的一般保护”，而且平民人口“不应成为攻击的对象”。同一条款还禁止“不分皂白的攻击”，对不分皂白的攻击的定义是：

- (a) 不以特定军事目标为对象的攻击；
- (b) 使用不能以特定军事目标为对象的作战方法或手段；或
- (c) 使用其效果不能按照本议定书的要求加以限制的作战方法或手段；

而因此，在上述每个情形下，都是属于无区别地打击军事目标和平民或民用物体的性质的。

24. 作为报复对平民人口或平民的攻击，是禁止的。³⁴最后，不是军事目标的民用物体，不应成为攻击或报复的对象。³⁵

³⁰ Anna Segall, “Economic sanctions: legal and policy constraints”, *International Review of the Red Cross*, vol. 81, No. 836 (December 1999), pp. 763–784.

³¹ 见 [A/71/287](#)。

³² Christopher Greenwood, “Historical development and legal basis”, in *The Handbook of International Humanitarian Law*, 2nd ed., Dieter Fleck, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2008), p. 37.

³³ Knut Ipsen, “Combatants and non-combatants”, in *The Handbook of International Humanitarian Law*, 2nd ed., Dieter Fleck, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2008)。另见 Reisman and Stevick, “The applicability of international law standards”, p. 94.

³⁴ 《第一议定书》，第五十一条。

³⁵ 同上，第五十二条。

25. 当对照国际人道主义法的规则开展评价时，如果不分皂白，并且未能将非战斗人员和平民与战斗人员区分开来——实际上在战争时期及平时时期实施制裁的某些情况正是如此——那么制裁就是非法行动，下文将对此作出说明。

武装冲突期间实施的与军事行动有关的经济制裁

26. 如在武装冲突(无论是国际冲突还是国内冲突)背景下实施制裁，则充分适用关于保护平民免受军事行动影响的一般规则。因此，决定实施这类措施必须考虑到国际人道主义法标准，特别是关于向不同类别受保护人员提供医疗和食品的规则。³⁶

27. 这些规则包括禁止让平民人口挨饿和获得人道主义援助的权利，具体包括医疗和医院货物的自由通过，以及获得仅用于平民人口进行宗教礼拜的必需品，及针对 15 岁以下儿童、孕妇和妇产情形提供的必不可少的食品、衣物和滋补剂。³⁷

28. 保证救援物资自由通过的同样的原则还应适用于海军封锁³⁸和被占领土的情况。³⁹占领国有责任确保平民人口获得食品和医疗用品，以及在全部或部分人口供应不足的情况下有义务代表上述人口接受和促进救济行动。此外，所有缔约方应允许这些货物自由通过，并应保证它们得到保护。这意味着必须允许向被占领土上的人口提供的救济物品通过封锁，这项义务还伴随着保证对它们进行保护的义务。因此，所有相关国家都不能妨碍这些货物的运送，并在它们面临军事行动的危险时予以保护。⁴⁰

29. 国际社会理应确定，上述国际人道主义法规则在近期国际武装冲突中出现的单方面经济制裁等实际情况中得到检验。

30. 对加沙地带实施的严厉金融和经济封锁，其后果已被反复记载在文件中，封锁导致了灾难性的人道主义局势，在这种局势中，可确认多起违反国际人道主义法规则的行为。⁴¹1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员认为，封锁“违反了《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)第三十三条，构成了对加沙人民的集体惩罚。”⁴²

31. 另一个相关的案例是，与联盟军事行动有关的对也门的封锁，包括围困和封锁荷台达港，妨碍了向数百万急需人道主义援助的平民提供的救济物资进入该国。特别报告员已对毫无根据地限制商业和人道主义货物和服务进入也门表示谴责，

³⁶ Segall, “Economic sanctions”。

³⁷ 同上。

³⁸ 《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)，第二十三条，Segall 在“Economic sanctions”中引用。

³⁹ 《日内瓦第四公约》，第五十九条。

⁴⁰ Segall, “Economic sanctions”。

⁴¹ A/72/370，见第 12 段。

⁴² 见 A/70/392。

这涉及联军执行的各种监管措施，包括无理拖延和/或拒绝船只进入也门港口。他还希望重申和强调联合国开发计划署驻也门国家主任的调查结果，这名国家主任在 2017 年 8 月 1 日表示，“目前的粮食安全危机是一场人为的灾难，其原因不仅在于数十年的贫困和投资不足，而且也在于经济扼杀被用作战争手段”。⁴³

32. 除持续的敌对行动外，自 2011 年以来对阿拉伯叙利亚共和国实施的经济制裁据称已严重影响了叙利亚平民谋生的能力。⁴⁴特别报告员在 2018 年 5 月访问阿拉伯叙利亚共和国的成果声明中指出，由于制裁的全面性，对该国实施的制裁给整个经济和普通人的日常生活带来了毁灭性影响。这种影响加剧了他们因 2011 年以来发生的毁灭性危机而遭受的痛苦。他指出，制裁造成的苦难加重了冲突造成的痛苦。事实上，似乎很讽刺的是，制裁国是出于对人权的关切而采取这些措施，并于 2018 年 6 月再次将这些措施延长一年，这实际上造成了人道主义危机的恶化，导致这样一个意想不到的后果。

和平时期实施的经济制裁

33. 特别报告员再次强调，如在武装冲突之外实施单方面胁迫性措施，则国际人道主义法的相关规定仍然适用于评价这些措施的可接受性。⁴⁵如果如上文所述，国际人道主义法的保障措施主要是为了保护平民人口免受武装冲突中军事行动的影响，那么，仍然没有令人信服的理由说明这些保障措施不应适用于在武装冲突之外实施的经济制裁。⁴⁶

34. 通过限制或禁止对外进出口以及目标国与世界其他地区之间的货物转移，对目标国进行“经济孤立”，为此采取的措施造成了事实上的封锁，也可以说导致了某种形式的被禁止的“集体惩罚”，根据国际人道主义法的规则，这是不合理的。

35. 此外，医疗设备、药品和其他满足基本人权的必需品理论上不受限制性措施的约束，但实际上由于对资金转移和支付的限制而不能获得这些物品。人们可能会认为，由此导致的状况相当于非法封锁，或类似于人道主义法禁止的集体报复。⁴⁷

36. 特别报告员认为，尽管存在与日内瓦四公约及相关文书的适用范围有关的法律复杂性和技术性问题的，但在这类措施所造成的不良影响尤为严重的目标国，法律权利持有人可被视为处于战区。因此，他们将有权受益于人道主义法的保护，该法的优势是其中立性，而实施单方面胁迫性措施的背景则具有严重的政治性。

⁴³ A/72/370，第 31 至 32 段。

⁴⁴ 见 A/71/287 和 A/HRC/31/68。

⁴⁵ 见 A/71/287。

⁴⁶ Hans-Peter Gasser, “Collective economic sanctions and international humanitarian law: an enforcement measure under the United Nations Charter and the right of civilians to immunity — an unavoidable clash of policy goals?”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 56 (1996), pp. 871–904, at p. 885.

⁴⁷ A/HRC/30/45，第 42 段。

当支付和资金流动受到事实上禁止使用国际电信付款机制的影响时，独立的第三国采购机构可参与在和平时期向目标国提供人道主义用品。⁴⁸

B. 制裁和人权法规定的禁止歧视

37. 在提交人权理事会第三十九届会议的报告中，特别报告员强调，存在着有力的法律论据，认为制裁可能会基于目标人口的居住国或国籍造成歧视性的影响。特别报告员认为，这是极为重要的一点，但不幸的是，这一点在很大程度上被忽视了。如果考虑到与旨在对目标国人口进行“经济孤立”的二级制裁一起使用的全面禁运的实际影响，那么可以合理地认为，这些影响相当于基于国籍、原籍或居住地的严重歧视。现成的一个案例是美国针对伊朗伊斯兰共和国实施的单方面全面措施，在制裁之下，不管是生活在伊朗国内还是国外的伊朗人，事实上都被剥夺了与外国同行建立正常商业(和其他)关系的机会。

38. 鉴于本案例中绝大多数受到影响的人不是“被列入黑名单”的个人、从事非法活动或有不良行为的人，或者甚至是因属于目标政权国家机构而成为目标的国家官员，而大体上是对争端不负责任的平民人口，这种情况就更加富有争议。特此回顾经济、社会及文化权利委员会在其关于实施经济制裁与尊重经济、社会和文化权利的关系的第8(1997)号一般性意见第16段中所作评述，即一个国家的居民不能由于外部认定其领导人违反了与国际和平与安全有关的准则，便丧失了他们基本的经济、社会和文化权利。

国际法和国家立法规定的禁止歧视

39. 禁止歧视载于《联合国宪章》，其中第一条将联合国的四项宗旨之一描述为“不分种族、性别、语言或宗教，促进和鼓励尊重所有人的人权和基本自由”。禁止歧视也载于制裁主要实施者为缔约方的许多人权文书中。基于国籍或原籍的歧视除其他外，违反了《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条以及《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条和第二条。《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条将“种族歧视”定义为“基于种族、肤色、世袭或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使”。⁴⁹世界上大多数国家的法律制度都将这种不容许歧视的规定作为保护人权的一项基本准则，反映了法律面前平等的要求。

40. 从国际经济法的角度来看，可以说全国范围的经济制裁违背了作为多边贸易体系基础的一些关键原则，包括《关税及贸易总协定》、《服务贸易总协定》、《与贸易有关的知识产权协定》以及其他各类世界贸易组织(世贸组织)协定收录的最惠国待遇条款和国民待遇条款中所述的不歧视原则。虽然世贸组织成员国仍然可以争辩说，即便制裁带有歧视性影响，但根据《关税及贸易总协定》第二十

⁴⁸ 同上。

⁴⁹ 通常见 E.W. Vierdag, *The Concept of Discrimination in International Law* (The Hague, Martinus Nijhoff, 1973)。

一条的“安全例外”，这属于合法减损各国在世贸组织的义务，特别报告员认为，正如他在上一次报告中强调的，这一条款并不是自我裁判条款，应受到世贸组织争端解决机制的随时审查。⁵⁰

针对歧视性措施的法律补救

国际论坛

41. 在满足每个特定案件适用管辖权要求的情况下，歧视受害人有权向国际法院或法庭或消除种族歧视委员会等人权机构提出法律挑战。特别报告员在其已提交人权理事会第三十九届会议的报告中提到了卡塔尔向国际法院提起诉讼，⁵¹理由是指控多个国家卡塔尔实施单方面胁迫性措施的行为违反了《消除一切形式种族歧视国际公约》。因此，国际法院作为联合国主要的司法机关获得了一个独特的机会，以便从总体上阐明与根据国际法(包括国际人权法)实施制裁有关的法律问题，特别是全面制裁和禁运的歧视性影响这一问题。

国内挑战

42. 过去几年出现了因制裁的歧视性质而对其提出法律挑战的案例。仅举一个例子，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，许多伊朗人和伊朗后裔在其银行账户被关闭后，对多家银行提起了一系列法律诉讼，声称他们受到了银行的种族歧视，且这一做法违反了2010年《平等法》的规定。⁵²据称，其中大多数案例的原告已经获得赔偿，通常都是通过审前和解实现的，但很难获得关于这些诉讼的可靠详尽数据。

43. 根据各类(国家)法律制度，参加未经相关国家主管当局决定的“抵制”是非法的，而且这种禁令通常还同样适用于任何全面经济制裁和禁运。因此，在德国，《德国对外贸易与支付法令》第7条规定，禁止在对外贸易和支付交易中发布居民参与抵制另一国家的声明。在法国，合同文件中的抵制条款也是非法的。就这些条款要求个人参与非基于国家颁布的有效法律或条例的歧视来说，这属于法国《刑法》中关于歧视罪的第225-1和第225-2条的范围。⁵³德国法令中条款背后的理由似乎是保护德国与其他国家之间的贸易关系，而在法国，禁止歧视依据的是歧视是对人权的侵犯。其他国家也可能存在类似法律规则，为评估这一点可能需要进一步的全面研究。

⁵⁰ A/HRC/33/48，第30段。

⁵¹ 见“适用《消除一切形式种族歧视国际公约》(卡塔尔诉阿拉伯联合酋长国)”。卡塔尔于2018年6月11日提交其程序启动申请。2018年6月27日至29日，法院就卡塔尔提交的指示临时措施的请求举行了听证会。

⁵² Saeed Kamali Dehghan, “Iranians sue UK banks over closed accounts, claiming racial discrimination”, *The Guardian*, 28 March 2014.

⁵³ France, Directorate General of the Treasury, “Guide de bonne conduite/foire aux questions relatifs à la mise en œuvre des sanctions économiques et financières” (Guide to good practices/frequently asked questions relating to the implementation of economic and financial sanctions), version 3, 15 June 2016.

44. 在荷兰，在过去几年，一些伊朗学生被禁止进入大学学习“敏感的”研究领域(例如核物理)，现行制裁声称这是为了防止核扩散。在某些案例中，据称，对这些措施的法律挑战已经提交国内法院。荷兰政府澄清说，这类针对伊朗伊斯兰共和国的“知识禁运”已根据安全理事会第 2231(2015)号决议的条款予以废除。安理会在这份决议中批准了伊朗伊斯兰共和国与中国、法国、德国、俄罗斯联邦、联合王国和美国(E3+3)之间于 2015 年 7 月 14 日缔结的《联合全面行动计划》。这一政策变化自 2016 年 1 月 16 日起开始适用。然而，根据荷兰为推进安全理事会第 1874(2009)号决议而通过的《北朝鲜制裁令》(2017 年)，适用于来自朝鲜民主主义人民共和国的学生的“知识禁运”继续适用。⁵⁴

四. 获得赔偿的权利问题

45. 就国际人道主义法的规则可在单方面胁迫性措施方面发挥作用而言，如上文所述，通常(或可能)提供给违反武装冲突法行为的受害人的补救也可能与个人受制裁的情况具有相关性。特别报告员以前曾思考过违反国际人道主义法行为的受害人获得补救的权利，⁵⁵除其他外，这一点得到了人权委员会和大会在《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》中的承认。⁵⁶如果正在讨论的集体惩罚措施或类似于饥饿措施的各项措施是在武装冲突期间实施的，那么这类措施的受害人将获得某种形式的补救，但如果是在和平时期使用这类措施，受害人却将被剥夺获得这种补救的机会，这一点非常荒谬。

46. 特别报告员还指出，国际法院正在审理的“适用《消除一切形式种族歧视国际公约》”一案的结果可能会对因实施单方面制裁而人权受到侵犯的受害人的法律处境产生巨大影响。如果法院认定，单方面胁迫性措施可能导致(至少在某些情况下)违反《公约》的行为，那么法院将可以确认受到影响的缔约方存在根据《公约》建立的机制提出索赔的可能性。特别是，如果相关缔约方根据《公约》第十四条作出了必要的声明，那么消除种族歧视委员会可审议指称个人根据《公约》享有的权利受到侵犯的申诉。《公约》还为国家间索赔提供了一种机制，各国借此有可能通过设立的一个临时调解委员会就另一国违反《公约》的行为提出申诉。⁵⁷如果消除种族歧视委员会处理单方面胁迫性措施的权限得到确认(特别报告员认为这是正确的法律立场)，这将成为一条满足(至少是部分满足)人权理事会在其第 34/13 号决议第 15 段中所表达的需求的途径，即需要联合国人权机构的一个

⁵⁴ Netherlands, Ministry of Education, Culture and Science, “Exemption certain engineering or nuclear-related courses of study”。

⁵⁵ 见 A/71/287，第 29 段。

⁵⁶ Liesbeth Zegveld, “Remedies for victims of violations of international humanitarian law”, *International Review of the Red Cross*, vol. 85, No. 851 (September 2003), pp. 497–526。

⁵⁷第十一至十三条，见 www.ohchr.org/en/hrbodies/tbpetitions/Pages/IndividualCommunications.aspx。

独立机制来为单方面胁迫性措施的受害人处理补救和补偿问题，以促进问责和赔偿。

47. 《公约》第二十二条款还包含一项争端解决条款，根据该条款，“两个或两个以上缔约国之间关于本《公约》的解释或适用的任何争端不能以谈判或以本《公约》明确规定的程序解决的，除争端各方商定其他解决方式外，应于争端任何一方请求时提请国际法院裁决”。这为受到制裁的国家就这些措施在《公约》的含义中存在歧视性提供了向法院提出挑战并要求赔偿所遭受损失的可能性。然而，应当指出的是，一些国家(包括在使用单方面制裁方面有着显著记录的国家)在签署或加入《公约》时，对法院审理因《公约》引起的争端的管辖权提出了保留意见。

五. 根据国际公法和国际人权法实施制裁的合法性(或非法性): 关于向国际法院提交问题的建议

48. 特别报告员已经建议相关会员国应根据《联合国宪章》第九十六条向国际法院提出请求，请法院就单方面胁迫性措施的合法性或非法性问题提供咨询意见，特别是从是否符合人权规范的角度。⁵⁸这种咨询意见，即使严格意义上没有约束力，但对整个国际社会具有重要意义，因为单方面制裁日益影响到各国及其人口，并对人权和国际法律秩序产生重大影响，包括多边贸易体系。法院可根据其既定判例的相关部分提出意见，特别是关于禁止干预国际法。阿尔瓦雷斯法官在科孚海峡案中提出了一条关于这个问题的相关附带意见，即：

一国干涉另一国内政或外交事务，即一国为迫使另一国做或者不做某事而采取的行动，长期以来都受到谴责。《联合国宪章》明确禁止这种行为。这同样适用于其他武力行为，甚至武力威胁。⁵⁹

49. 人们或许还希望法院将其在科孚海峡案中得到的调查结果适用于在和平时期实施的国际制裁，即关于国家义务，“基于……某些普遍公认的原则，即对人类的基本考虑，在和平时期比在战争时期更须如此要求”。⁶⁰法院也可从其丰富的人权案例法中找到灵感。就全面单方面制裁会被认定为违反禁止歧视的规定而言，法院可重申田中法官在西南非洲案中的意见，即“平等原则具有自然法的性质，因此具有超越宪法的特征，处于法律体系的最高等级，因此包括宪法在内的所有实在法都应符合这一原则”。⁶¹

⁵⁸ A/HRC/33/48，第 24 至 26 段。

⁵⁹ 科孚海峡案(大不列颠及北爱尔兰联合王国诉阿尔巴尼亚)，1949 年 4 月 9 日判决，阿尔瓦雷斯法官的个人意见，《1949 年国际法院案例汇编》，第 47 页。

⁶⁰ 科孚海峡案(大不列颠及北爱尔兰联合王国诉阿尔巴尼亚)，1949 年 4 月 9 日判决，《1949 年国际法院案例汇编》，第 22 页。

⁶¹ 西南非洲案(利比里亚诉南非)，1966 年 7 月 18 日判决，田中法官的反对意见，《1966 年国际法院案例汇编》，第 306 页。

50. 要想让大会作出向国际法院提出请求以便提供咨询意见的决定，以简单多数表决通过一份决议似乎就够了。⁶²在实际层面，建议相关国家(如有可能，建议相关国家联合起来)(通过秘书长办公室)向联合国提出请求，根据大会议事规则第 14 条，在大会第七十三届会议议程标题 F“促进司法和国际法”下列入一个题为“请求国际法院就单方面制裁是否符合国际法问题提供咨询意见”的增列项目，随后在大会全体会议上直接审议该项目。本报告随附根据议事规则第 20 条拟提交的解释性备忘录草案，并可将其作为相关国家之间讨论的基础。

51. 关于构成咨询意见请求的一个或多个问题如何表述，特别报告员认为，确切措词应由相关国家的专家组审慎拟订。如果相关国家能够设立专家组，特别报告员将准备好并愿意向专家组提供协助，以便达成共识，从而能够尽快提交请求。提交国际法院的一个或多个问题最好侧重于关于单方面胁迫性措施得到最广泛接受的共同立场。可能会挑选出声称具有域外效力并对非缔约方产生不良影响的制裁制度(二级制裁)的合法性问题。受到制裁不良影响的第三方获得赔偿的权利也应作为提出的一个或多个问题的一部分。本报告附件就是这类请求的范例，可作为讨论这个专题的基础。

六. 结论和建议

52. 特别报告员吁请各国申明并明确指出，单方面制裁，特别是具有全面性的单方面制裁，尤其是在寻求对目标国进行“经济孤立”的二级制裁加剧单方面制裁时，相当于对相关国家无辜人口加以歧视，这违反了主要国际人权文书，包括但不限于《消除一切形式种族歧视国际公约》所载禁止歧视的规定。这不是带有偏见的声明，而是在法律上根据包括上述《公约》在内的相关人权文书对歧视含义的正确理解。特别报告员希望看到作为负责解释《公约》人权条款内容的消除种族歧视委员会，通过一般性建议(或一般性意见)，重申对根据《公约》规定，制裁是歧视性措施这一点的理解。

53. 特别报告员再次建议国际法委员会恢复其曾于 2006 年启动的关于“域外管辖权”的工作。⁶³可要求该委员会除其他外详细说明涉及制裁国或制裁国集团对目标国，更不用说对第三国非法宣示管辖权的制裁的法律地位和后果。

54. 在特别报告员提交给人权理事会的最新报告中，他还建议秘书长任命一名单方面胁迫性措施问题特别代表(或者多名代表，每名代表酌情负责一个具体国家的制裁制度)。单方面制裁问题特别代表的任务可包括在与单方面胁迫性措施有关的事项上倡导尊重国际法、就救济措施进行谈判、减轻最不分皂白的歧视性措施，以及最终一致促进整体取消单方面制裁。这些问题显然超出了特别报告员的任务范围，其重点是保护受到制裁影响的人权。特别报告员可酌情与制裁问题特别代表交流互动。

⁶² A/HRC/33/48，第 24 至 26 段。

⁶³ 见 A/61/10，附件 E，和 A/72/370，第 58 段。

55. 最后，目前，单方面制裁的使用情况逐步升级，并且通过将二级制裁合并为不分皂白的事实上的封锁重新实施全面禁运，在此背景下，似乎有必要考虑在联合国秘书处一级建立一个综合中央登记册，以扼要说明列有所有现行单方面制裁的清单。⁶⁴

56. 特别报告员已经建议联合国各会员国，在彻底消除单方面胁迫性措施之前，重申一套减轻其对人权不良影响的基本原则。在提交给人权理事会的最新报告中，他阐述了提交给各国审议的这些基本原则的两个方面：(a)在实施这些措施前以及只要这些措施仍然有效，应通过人权影响评估来评估制裁制度的影响(以此作为一项强制性要求)；(b)缺乏对单方面制裁进行司法审查的有效机制，相当于侵犯公平审判权，因此将被视为司法不公，在世界上几乎所有法律制度下，这都被视为非法。

⁶⁴ 关于可能造成人权影响的单方面制裁联合国登记册的组成部分草案附于特别报告员的前一份报告(A/HRC/36/44，附录一)，可以此作为建立这样一个登记册的多边谈判的基础。

附件

解释性备忘录

1. 大会多次对单方面胁迫性措施对人权的不良影响表示关切，包括在其最近关于该议题的各项决议中，即第 70/151、第 71/193 和第 72/168 号决议。人权理事会和人权委员会的许多决议，以及区域组织论坛和联合国大多数会员国都表达了同样的关切。与此同时，大会一再强调，单方面胁迫性措施和立法违反国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》以及指导国家间和平关系的规范和原则。大会敦促所有国家停止采取或实施任何不符合国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》以及指导国家间和平关系的规范和原则的单方面措施，特别是造成种种域外影响的具有胁迫性质的措施，因为此类措施给国家间贸易关系制造障碍，有碍于充分实现在《世界人权宣言》和其他国际人权文书中阐述的权利，尤其是个人和人民的发展权利(见第 72/168 号决议)。

2. 大会强调，尽管大会、人权理事会、人权委员会和联合国最近各次主要会议就这一问题通过了各项建议，但单方面胁迫性措施仍在违反一般国际法和《宪章》的情况下颁布和实施，给发展中国家的社会人道主义活动和经济及社会发展带来所有各种消极影响，还包括域外影响，由此对其他国家管辖下的人民和个人充分享受所有人权制造了更多的障碍(同上)。换句话说，尽管所有这些决议和声明反映了国际社会绝大多数成员的意见和法律确信，但某些大国继续将单方面制裁用作对某些国家施加政治或经济压力的工具，特别是针对发展中国家。这就导致国际社会陷入僵局，少数经常使用制裁的国家抵制大多数国家的意见，并声称某些目的使用单方面胁迫性措施是合法的。

3. 人们认为，根据包括人权法和国际人道主义法在内的国际法，针对单方面胁迫性措施，特别是那些对无辜平民造成极恶劣影响的措施，克服关于这些措施的可接受性的矛盾观点的最有原则和最明智的办法是将此问题从政治领域转移到司法领域。

4. [相关国家]认为，鉴于《联合国宪章》赋予大会的权力和职能，特别是第十、第十三和第九十六条，大会在这方面可发挥关键作用。

5. [相关国家]认为，联合国主要司法机关国际法院的咨询意见，特别适合确定某些大国实施和执行的单方面胁迫性措施是否符合国际法。

6. 联合国所有会员国都将从国际法院公正的咨询意见所提供的法律指导中受益。这将使它们能够评价继续适用和执行单方面胁迫性措施所产生的法律后果，以及它们自身在这种情况下的责任和义务。

7. 人们认为，请求国际法院澄清这些法律问题将有助于加强国际关系中的法治。

8. 最后，国际法院的咨询意见将有助于缓解单方面制裁引起的国际紧张局势，减轻受影响的个人和群体的痛苦，促进问责，以及增进旨在促进对话和国际理解的努力。