



人权理事会

第三十九届会议

2018年9月10日至28日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

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*

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交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·加扎伊利按照理事会第 27/21 号决议和第 36/10 号决议编写的报告。特别报告员在报告中介绍了四个国家的最新情况，并呼吁开展谈判，通过联合国关于制裁与人权的宣言和准则。关于伊朗伊斯兰共和国，他讨论了对单方面胁迫性措施适用国际人道主义法的问题。他还呼吁任命负责单方面胁迫性措施问题秘书长特别代表。

* 本文件迟交，以反映最新动态。



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**

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 特别报告员活动概览.....	3
三. 单方面制裁使用的近期发展情况.....	3
四. 拟订联合国制裁与人权宣言和准则草案的理由.....	5
五. 目前的未决问题.....	7
A. 全面制裁作为经济战的兴起.....	7
B. 对伊朗伊斯兰共和国的全面禁运的重新实施.....	9
C. 对俄罗斯联邦的制裁及其经济社会后果.....	13
D. 制裁措施的升级.....	14
六. 结论和建议.....	16
附件	
Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law (updated).....	17

** 本报告附件原文照发。

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 号和第 36/10 号决议规定的任务提交的第四次年度报告。
2. 特别报告员想在开始时就澄清一点，他的任务授权中提及“单方面胁迫性措施”一语，是指跨国非武力胁迫性措施，而不是指安全理事会根据《联合国宪章》第七章行动而采取的措施，虽然如此，他在本报告中使用以下术语时不是很严格，且交替使用：“单方面胁迫性措施”、“单方面制裁”、“国际制裁”和简单的“制裁”。

二. 特别报告员活动概览

3. 2017 年 10 月 18 日，特别报告员向大会提交了一份报告(A/72/370)。特别报告员在报告中回顾了某些国家受单方面制裁的情况，并探讨了与单方面制裁有关的治外法权问题的某些方面。
4. 特别报告员于 2017 年 6 月 19 日至 22 日对欧洲联盟机构进行了一次正式访问(A/HRC/39/54/Add.1)。访问结束时，他表示赞赏的是，制裁法律中列入了保护规定，包括涉及受制裁者的正当程序措施，并规定了补救途径。他呼吁欧洲联盟在国际上努力尽可能减轻限制性措施的影响，包括参与谈判，以订立一项关于单方面胁迫性措施与法治的宣言。
5. 特别报告员还于 2017 年 5 月 13 日至 17 日访问了阿拉伯叙利亚共和国(A/HRC/39/54/Add.2)。访问结束时，特别报告员关切地指出，目前的多项单方面胁迫性措施阻碍了外界与叙利亚的几乎所有的贸易，尤其损害非政府人道主义行为体在叙利亚开展工作的能力。他呼吁各国采取行动确保制裁制度中的合法人道主义豁免在阿拉伯叙利亚共和国能切实可行且有效。
6. 2018 年 6 月 27 日，特别报告员在国际民主法律工作者协会举办的一次会边活动中作了一次题为“叙利亚：另一视角”的讲演。他的讲演重点介绍他最近对阿拉伯叙利亚共和国访问的结论意见，呼吁各国找到切实可行的途径消除单方面胁迫性措施对在该国的人道主义行为体的影响。

三. 单方面制裁使用的近期发展情况

7. 过去一年里，一些国家遭受单方面制裁的情况有了一些重大发展。特别报告员除了在本报告里详细介绍与伊朗伊斯兰共和国和俄罗斯联邦有关的情况外，还简要讨论了近期的一些事件。由于报告篇幅的限制，更多情况将在即将提交大会的报告中详述。

伊朗伊斯兰共和国

8. 特别报告员继续密切监测针对伊朗伊斯兰共和国的单方面制裁的令人担忧的发展情况，下文进一步阐述对美国退出《联合全面行动计划》的关切。他注意到

最近向国际法院提交的请求书，其中对美国宣布重新实行制裁的做法提出挑战。¹ 请求书称，重新实行制裁违反 1955 年《伊朗伊斯兰共和国与美国友好、经济关系和领事权利条约》的一些条款。² 特别报告员欢迎各方依靠国际司法的公正性来解决实行制裁产生的法律争端。

卡塔尔

9. 特别报告员继续监测一些国家 2017 年 6 月针对卡塔尔启动的限制性措施的影响，这些措施仍然在实行。如他在最近提交大会的报告(A/72/370)中所述，现行的胁迫性措施提出一系列法律问题。联合国人权事务高级专员在 2017 年 6 月关切地指出，所采取的措施所涉范围过于宽泛。特别报告员也继续表示同样的关切，并且也认为这些措施可能会严重扰乱千万名男女老少的生活，而仅仅是因为他们属于争端所涉某一国家(见 A/72/370, 第 16-18 段)。

10. 特别报告员还注意到卡塔尔最近采取步骤在国际法院启动法律程序，³ 依据的是据称采取制裁卡塔尔的措施违反《消除一切形式种族歧视国际公约》，这应使法院作为联合国的主要司法机关有机会在总体上澄清与根据国际法(包括国际人道主义法)的制裁做法有关的法律问题。法院对诉讼程序中所涉法律问题的答复产生的影响可能远远超越针对卡塔尔的现有措施的单一案件的影响。特别报告员注意到，法院在 2018 年 7 月 23 日准许卡塔尔请求的有限的临时措施的命令中认定，“卡塔尔根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条提出至少一些权利似乎是可信的”，因此在法院作出最终判决前有必要允许对这一情况采取某些临时措施。关于请求指明临时措施的程序中提及联合国人权事务高级专员办事处技术访问团的结论意见，其中指出，制裁卡塔尔的措施“可能对受影响者人权和基本自由的享受产生持久影响”。⁴

阿拉伯叙利亚共和国

11. 在访问阿拉伯叙利亚共和国期间，特别报告员关切地注意到，本国和国际民间社会组织的一些报告称，相互重叠的多重制裁制度特别是金融制裁造成的影响严重损害了它们在叙利亚开展人道主义活动的的能力。此外，制裁在经济上对叙利亚普通民众影响很大，阻碍他们获取医药，特别是妨碍应对长期健康问题，并阻碍获取水泵及发电机配件等等，使他们享有人权的权利受到侵害，这一点深为令人关切。特别报告员呼吁冲突各方开始认真讨论，处理制裁对在阿拉伯叙利亚共和国开展人道主义活动的“令人心寒的影响”，特别是金融转账方面的问题，消除制裁对普通叙利亚人的影响。

¹ 见 www.icj-cij.org/files/case-related/175/175-20180717-PRE-01-00-EN.pdf。

² 见 www.state.gov/documents/organization/275251.pdf。

³ 见《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用(卡塔尔诉阿拉伯联合酋长国)。卡塔尔于 2018 年 6 月 11 日提交了启动诉讼程序的请求书。2018 年 6 月 27 日至 29 日，法院就卡塔尔提交的指明临时措施请求举行了听证。

⁴ 见卡塔尔诉阿拉伯联合酋长国，2018 年 7 月 23 日命令，以及人权高专办前往卡塔尔的技术访问团关于海湾危机对人权影响的报告(2017 年 12 月)。

津巴布韦

12. 2018年3月2日，美利坚合众国把对津巴布韦的制裁延长至2019年。⁵ 欧洲联盟在2018年2月12日已将其针对津巴布韦的限制性措施展期了一年。特别报告员关切地指出，制裁针对津巴布韦2018年7月全国选举中的某些政界人士，是一种不必要的胁迫性措施，对津巴布韦人选择自己政治未来的权利产生了负面影响。

四. 拟订联合国制裁与人权宣言和准则草案的理由

13. 特别报告员在提交人权理事会的上次报告中，提议订立大会关于单方面胁迫性措施与法治的宣言草案(见 A/HRC/36/44, 附件, 附录二)。除了关于单方面制裁的一系列基本原则外，草案案文中列有制裁国在废除和取消单方面制裁之前的过渡期内适用的“普遍/广泛接受的行为规则”，以减轻制裁对人权的负面影响。特别报告员希望在此澄清大会应重申的得到接受的某些行为规则的内容及范围。这是对人权理事会第37/21号决议中的要求的回应，该决议请特别报告员“考虑到会员国的意见，确定在编写联合国关于单方面胁迫性措施对享有人权的不良影响的宣言草案时应酌情考虑的一套要点，在其下一次报告中向人权理事会提交这些要点”。特别报告员于5月10日征求所有会员国的意见，除此之外，他还呼吁相关各国在关于本报告的互动对话过程中就此发表意见。宣言草案的更新要点载于本报告附件。

关于制裁的人权影响评估

14. 在宣言草案的要点中，一条规则是，无论单方面胁迫性措施是否有国际法依据，在实行制裁之前(以及在制裁实施过程中)都必须进行人权影响评估。规则措辞如下：“实施单方面制裁的各方有义务对设想中的措施进行透明的人权影响评估，并定期监测这些措施实施的影响，包括对人权的负面影响”(见 A/HRC/36/44, 附件, 附录二, 第13(a)段)。

15. 一般而言，人权影响评估是审查政策、法律、方案和项目的工具，以便查明并衡量相关措施对人权的影响。⁶ 综合人权影响评估应该始终是制定制裁措施的先决条件，而鉴于国际制裁经常被发现对人权产生负面影响，进行这样的评估尤其重要。⁷ 评估应由制定制裁措施的国家相关当局进行，但也可以由非政府组织和国际组织进行，在相关国家未能进行这样的评估时尤其如此。

16. 对制裁方案的人权影响评估应事前进行，即在措施实施之前，目标是衡量这种措施今后对人权的潜在影响，并对制裁措施作出可能的调整或修改，以防止侵犯人权。事后评估也很重要，将现有状况与采取措施前的状况加以比较，衡量

⁵ 见 www.federalregister.gov/documents/2018/03/05/2018-04628/continuation-of-the-national-emergency-with-respect-to-zimbabwe。

⁶ 见北欧信托基金和世界银行集团，“人权影响评估：文献审视、与其他形式的评估的差别、对发展的相关性”(2013年)。

⁷ 制裁对人权的负面影响的一些例子，见 A/70/345, 第10-47段。

实施的措施的实际影响。在保持制裁方案的时间内，应始终进行监测。监测应设法回答的问题包括：

- (a) 有责任的国家已经采取了哪些措施来减轻评估所预见的负面影响？
- (b) 评估中所预见的人权风险和/或影响有无实际发生？如果有，受影响的是哪些人？有责任的国家有无采取措施试图减轻这些风险的负面影响？
- (c) 有无重大人权风险在评估中未能预见？如果有，哪些人受影响？
- (d) 对政策干预是否经常有人表示不满？哪些人受影响？⁸

17. 对制裁制度的人权影响评估可望在促进落实问责方面发挥重要作用，有助于澄清人权义务的范围以及有责任的国家应在何程度上履行人权义务。影响评估将通常查看评价主题在何种程度上包含有效问责机制。⁹

18. 同样重要的是，进行人权影响评估时应允许受制裁影响的民众有效参与，所收集的信息应公开(且广泛)予以提供。

19. 在国家集团或区域组织实行制裁时，有效人权影响评估应成为一项不可克减的标准。2014年，欧洲委员会会议通过了一项决议，呼吁欧洲委员会所有成员国确保它们作为成员的国际组织酌情设立有约束力的机制，以监测遵守人权规范的情况，并确保其决定得到执行。¹⁰ 凡在可能的情况下，各成员国应批准人权文书，并拟订明确准则，规定国际组织放弃在国家法院的豁免权或限制这种豁免，以确保必要的职能豁免不使这些组织免受审视，特别是在有无遵守不可克减的人权标准方面的审视。¹¹

司法审查和有效补救

20. 特别报告员提议的另一基本的“被接受的行为规则”的措辞如下：下列相关方应能利用保障正当程序的机制和司法审查，以便因遭受单方面胁迫性措施之害而获得补救和补偿：

- (a) 受影响群体，即使并非(全面或部门性制裁的)对象；
- (b) 被当作(制裁)对象、但经证实没有机会利用正当程序的个人、法人及实体(见 A/HRC/36/44, 附件，附录二，第 13 (d)段)。

21. 这里的起点是，一些制裁制度在运作过程中，受影响者的公平审判权被实际搁置。特别报告员以前曾强调，受单方面胁迫性措施之害者利用司法审查获得补救和补偿的机会是多项多边人权文书的一个要求，而主要制裁国是这些文书的当事方。例如，下列文书的条款确认违反国际人权法行为的受害者有权获得补救：《世界人权宣言》第八和十条、《公民权利和政治权利国际公约》第二条、《儿童权利公约》第三十九条、《消除一切形式种族歧视国际公约》第六条和

⁸ 见北欧信托基金和世界银行集团，“人权影响评估：文献审视”。

⁹ 同上。

¹⁰ 欧洲委员会会议，关于国际组织接受问责问题的第 1979 号决议(2014 年 1 月 31 日)。

¹¹ 见 Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law* (Oxford, Oxford University Press, 2015), p. 51。

《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 14 条(见 A/71/287, 第 22-27 段)。

22. 公平审判权载于《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第一款。该款规定,在判定对任何人提出的任何刑事指控或确定他们在一件民事诉讼案中的权利和义务时,人人有资格由一个依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯。无可争议的是,制裁至少影响到制裁对象的权利和义务,因此涉及第十四条第一款中“民事”内容。这与制裁(如冻结资产)是否属于刑事范畴的问题无关。¹²

23. 另应强调的是,缺乏对单方面制裁措施的司法审查以及酌情为受害者提供补救和补偿的有效机制就等于司法不公。¹³ 这一点应该没有争议。的确,有人认为,现今多数法系都承认必须保障人人有诉诸独立司法机构的权利,而司法机构应能为权利受侵害而提出有理申诉的人举行公平审讯。许多法学家在关于法律权利的定义中列入可落实性要素,因为权利的概念包含相应责任,要求其他方为权利拥有者的利益采取或不采取某种行动。除非责任以某种方式得到强制履行,否则就有可能被视为是自愿性义务,可予履行,亦可随意忽视。¹⁴

五. 目前的未决问题

A. 全面制裁作为经济战的兴起

24. 过去数月里,制裁的使用有增无减,一些制裁显然并不针对具体目标,也并不打算“精准”,而是全面性的,针对伊朗伊斯兰共和国的制裁措施就是如此。也许可以合理地指出,如果全面适用单方面胁迫性措施,对其加以扩展,把本国制裁法律强加于第三方,其结果几乎相当于对一外国实行封锁,那就等于利用经济战。¹⁵ 这种行动对人权显然可能产生深远的负面后果。有人令人信服地指出,经济战这一概念(此概念并非国际法特定术语)不仅涵盖战争行为(战争的经济手段,如敌对封锁和针对工厂基础设施的战略轰炸),也涵盖和平时分散的经济(反)措施,如非军事封锁,甚至也包括一国公民自愿对另一国产品的抵制,

¹² 关于(联合国)制裁是否构成刑事指控的问题,见 E. de Wet, “Holding the United Nations Security Council accountable for human rights violations through domestic and regional courts: a case of ‘be careful what you wish for’?” in Jeremy Farrall and Kim Rubenstein (eds.), *Sanctions, Accountability and Governance in a Globalised World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 143-168。

¹³ 一般情况见 Jan Paulsson, *Denial of Justice in International Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005); Antonio Cançado Trindade, *The Access of Individuals to International Justice* (Oxford, Oxford University Press, 2011); and Robert Kolb, *La bonne foi en droit international public* (Paris, Presses Universitaires de France, 2000)。

¹⁴ 见 Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, p. 17。

¹⁵ 一般情况见 Stephen. C. Neff, “Boycott and the law of nations: economic warfare and modern international law in historical perspective”, *British Yearbook of International Law* vol. 59, No. 1 (1989)。

并涵盖安全理事会实行的集体制裁。¹⁶ 有人把和平时期经济战的“分散”措施描述为一国针对另一国经济采取的单方面措施，目标是施加压力，促使目标国改变行为。这种措施可包括经济封锁或抵制、削减或撤回经济援助、限制贸易，如减少配额或冻结目标国的金融资产。¹⁷

25. 全面制裁的使用不断增加，同时伴随着二级制裁，这种做法特别有问题，引起严重人权关切，因为所涉措施实际上相当于某种形式的封锁，至少在一些情况下如此，可被视为是对国际人道主义法和人权法的一些最基本的规则的违反。虽然伴随着二级制裁的全面封锁并不明显属于国际人道主义法含义中确切的“战时”封锁概念的范畴，¹⁸ 但这种封锁对目标国平民人口的影响具有(潜在)相似性，可以认为需要对可能相当于封锁的非武力(和平时期)经济制裁比照适用武装冲突法(国际人道主义法)的要求以及必要性、对称性和有区分原则。¹⁹ 武装冲突法的有区分原则是指明确区分战斗人员与非战斗人员(亦称“区别原则”)，²⁰ 同时要求使用武力必须明显有必要，必须与必要性相称，必须能区分战斗人员与非战斗人员。²¹

26. 如果认为武装冲突法的准则不适用于(至少不能比照适用于)相当于事实上的封锁的经济制裁，那就会导致不可接受的荒唐结果：平民就会被剥夺国际人道主义法关于战时禁止施行同类措施的规定保护。普遍接受的观点是，战时封锁不应导致受影响民众遭受饥饿或遭受“集体惩罚”，此做法有悖于武装冲突法规则，特别是《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。国际人道主义法保障的确立主要是为了保护平民人口，防止他们遭受武装冲突中军事行动的影响，但没有理由认为，这种保障不应适用于武装冲突中或武装冲突之外实行的经济制裁，有人认为甚至在安全理事会决定的经济制裁中也是如此。²² 无论所涉措施是在和平时期使用还是在军事行动中使用，只要这些措施施加的事实上的封锁旨在通过限制或禁止目标国与其他国家间货物进出口及交

¹⁶ 见 V. Lowe and A. Tzanakopoulos, “Economic warfare” in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Rüdiger Wolfrum, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2012)。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 封锁的通常定义是旨在阻止包括敌国和中立国在内的所有国家的船只和/或飞机进出属于某一敌国、由其占领或由其控制的特定港口、机场或沿海地区的敌对行动。见 Wolff Heintschel von Heinegg, “Blockade”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (updated October 2015); and Yoram Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016) pp. 257-259。

¹⁹ 见 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)。

²⁰ 见 Steven Haines, “The developing law of weapons, humanity, distinction, and precautions in attack” in *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Andrew Clapham and Paola Gaeta, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2014)。

²¹ 见 Reisman and Stevick, “The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes”。

²² 见 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 (ZaöRV)*, vol. 56。

换，从而从经济上孤立目标国，那就造成某种形式的集体惩罚。在这方面，有人认为，“经济制裁……无论由联合国根据《宪章》第七章实施还是单方面实施，在制定措施时都必须注意某些方法，注意区分的背景与作出区分的能力，就像利用军事手段实行合法制裁时必须做的那样”。²³

27. 在这方面，似乎没有合理理由认为，与封锁具有基本相同效果的和平时期措施可被视为可以合法地造成饥饿或集体惩罚的局面(除了对一系列基本人权造成负面影响外)，而根据国际人道主义法规则，这种的局面在军事冲突中本来会被认为是不可接受的。

28. 在制裁扩散的背景下，特别报告员认为有必要重申关于在秘书处订立合并中央登记册的建议，借此列出所有现行单方面制裁。²⁴ 目前缺乏联合国中央登记册，相应地，也无法获取和收集关于世界各地实施的制裁、其性质、范围、目标和后果以及可能干涉安全理事会制裁的情况的详尽数据。这一情况阻碍国际社会一致行动，也阻碍公众认识并准确理解单方面胁迫性措施现象及其对人权享有的负面后果。

29. 制裁手段最经常利用者单方面确定针对任一外国政府或实体的制裁措施，特别是旨在产生域外效果的制裁措施，以此作为常用外交政策工具，而依据的是有疑问的“证据”或怀疑或指控，认为参与恶意活动的某一邪恶政权在企图颠覆西方民主制度。在这种情况下，以《联合国宪章》和《国际人权宪章》为基础的国际体制架构本身便面临威胁。如果植根于对抗言辞的制裁和禁运变成常用工具，优先于正常外交对话，维持国际秩序将越来越难，而有了国际秩序，才能有国际合作与谅解，才能有效尊重和增进人权。应该记得，《联合国宪章》第二条第一项指出，本组织系“基于各会员国主权平等之原则”，第一条第二项指出，联合国宗旨之一是“发展国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之友好关系，并采取其他适当办法，以增强普遍和平”。另外，有人在公共演说中或在随意性的推特短信里以隐晦方式或公然威胁使用胁迫性措施，甚至动用武装力量。此时此刻，必须重申《宪章》第二条第四项的持续重要性，该项指出“各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其他方法，侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立”。

B. 对伊朗伊斯兰共和国的全面禁运的重新实施

30. 2018年5月8日，美国总统决定美国终止参与《联合全面行动计划》，该计划是伊朗伊斯兰共和国、中国、法国、德国、俄罗斯联邦、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美国和欧洲联盟于2015年7月14日达成的协定。美国总统指示其政府立即开始重新实施与《联合全面行动计划》有关的制裁。²⁵

²³ 见 Reisman and Stevick, “The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes”。

²⁴ 关于可能影响人权的单方面制裁的联合国登记册要素草案附于特别报告员上次报告(A/HRC/36/44, 附件, 附录一), 作为订立这种登记册的多边谈判的可能的基础。

²⁵ 见 www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/。

31. 美国撤出《联合全面行动计划》及随后重新对伊朗伊斯兰共和国实施严厉全面的单方面制裁的做法本身提出了国际法合法性的重大问题(而无论人权后果为何, 本报告下文将讨论人权后果)。特别报告员不打算详述此问题, 而将仅仅阐述撤出该计划的人权相关问题。但他指出, 美国的撤出显然是对《行动计划》的违背或违反, 因为《行动计划》是多边协定, 规定了各方一系列相互性的承诺, 从而为各方确立了国际法权利和义务。因此, 如若干当事方所承认, “条约必须遵守”的基本规则涵盖该文书,²⁶ 此外, 安全理事会第 2231(2015)号决议认可《行动计划》。安理会在该决议中敦促“按照《全面行动计划》中规定的时间表全面执行该计划”, 并促请“所有会员国、区域组织和国际组织采取适当行动支持执行《全面行动计划》, 包括采取与《全面行动计划》和本决议提出的实施计划相应的行动, 不采取不利于履行根据《全面行动计划》作出的承诺的行动”。显然, 这包括各国不实施协定中规定放弃的制裁的义务。安全理事会在第 2231(2015)号决议中明示强调, 《联合国宪章》第二十五条规定, 会员国有义务接受和执行安全理事会的决定。

32. 国际法院在关于纳米比亚案的咨询意见中确认: “如果安全理事会根据《宪章》第二十五条通过一项决定, 会员国应予遵守。……否则, 就将剥夺这一重要机构依照《宪章》行使的基本职能和权力”。²⁷

制裁制度的意图产生的后果

33. 美国官员明确宣称, 给伊朗伊斯兰共和国造成总体损害是制裁制度“实际意图产生的后果”。²⁸ 美国国务卿称美国将对伊朗政权施加空前的金融压力, 强调“如果该政权不改变其选择的不可接受、毫无成果的道路, 不重新加入万国社会, 制裁的打击将是痛苦的。制裁一旦完全到位, 将是有史以来最强有力的。……我们的制裁实施后, 伊朗将为其经济存活而挣扎”。²⁹ 作为对此方法进行辩解的内在理由, 美国官员澄清如下: “我们确实认为, 鉴于伊斯兰革命卫队对伊朗经济的渗透以及伊朗在区域内的行为, 再加上其他罪恶活动, 各公司不应在伊朗做生意。那是意图中要产生后果”。³⁰ 美国所明言的意图是通过广泛利用二级制裁从经济上孤立伊朗。³¹ 因此, 单一国家领导人单方面认定的伊朗政治领导人的(所称)恶意行为被当作了意图实际上实施有史以来最强有力的制裁的一个理由。制裁的影响无疑将对伊朗伊斯兰共和国的普通人民造成损害, 并影响他们对一系列人权的享有。制裁国不仅不否认这种负面影响, 而且甚至宣称这是意图所在, 是设想之中的, 是制裁的后果。

²⁶ 见欧洲联盟外交和安全政策高级代表/委员会副主席 Federica Mogherini 在欧洲议会关于《联合全面行动计划》的全体会议上的发言, 2017 年 12 月 12 日, 可查阅 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37259/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-european-parliament-plenary_en。

²⁷ 见南非不顾安全理事会第 276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果, 咨询意见, 《1971 年国际法院案例汇编》, 第 53 页。

²⁸ 见 www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/05/281959.htm。

²⁹ 见 www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm。

³⁰ 见 www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/05/281959.htm。

³¹ 同上。

34. 对伊朗伊斯兰共和国重新实行全面贸易禁运，目的是将其适用于世界各地的第三方，以负面后果来对在美国也做生意的公司进行威胁。这是重大的倒退。³² 这是制裁制度新发展的例子，这种制裁在效果上从某种程度上来说相当于和平时期的封锁。如上文所述，这种封锁与战时封锁的不同点是，国际人道主义法在战时提供的相应国际保护似乎不再存在。如果要评估这种制裁制度的后果，就需要对照国际人道主义法准则对相关措施进行评价，就需要立即停止实施被认定无视必要性、相称性和有区分要求的措施。众所周知，1990年代根据联合国授权实施的广泛的贸易禁运，特别是对伊拉克的禁运，³³ 产生了灾难性的人权后果，因此后来从全面制裁转向所谓的精准制裁。如一些学者在2003年所述，“反对全面制裁的一条新规范已经成为各国的一项共同理解”。³⁴ 人们希望这一动向将不可逆转，但事实并非如此。虽然特别报告员在前一份报告中对精准制裁的“精准性”提出了质疑，但他承认，全面制裁对平民造成的伤害可能要严重得多。欧洲议会在2008年表示反对“在任何情况下对任何国家实施一般性的、不分青红皂白的制裁，因为这种制裁使相关人口陷于事实上的完全孤立”，³⁵ 这一立场仍然很重要，应予以重申。应该强调，单方面全面胁迫性措施和针对与争端无关的第三方的二级制裁相结合，相当于平时时期的封锁。

二级制裁与治外法权问题

35. 特别报告员在提交人权理事会上次报告中指出，一项一般理解是，域外制裁无视关于国际法范畴内国家管辖的普遍接受的规则，因此，这种措施是非法的(见 A/HRC/36/44, 第 22-24 段)。最近，二级制裁被进一步广泛实施，针对与争端无关的第三国，这种做法受到国际社会绝大多数成员的广泛谴责。2018年5月美国退出《全面行动计划》时，欧洲联盟尤其再次对域外胁迫性措施表示谴责。欧洲联盟解释说：“美国针对伊朗重新启动的一些措施具有域外效果，这些措施如果不当影响在欧盟以及介入欧盟与伊朗之间贸易和/或资本及相关商业活动流动的自然人和法人的利益，那就是违反国际法，阻碍欧盟目标的实现”。³⁶

³² 例如，见 www.ft.com/content/cfe5b294-7e0e-11e8-bc55-50daf11b720d。

³³ 由于受制裁，伊拉克国内生产总值差不多减半。该国因受制裁而可能损失的石油收入在 1,750 亿美元至 2,500 亿美元之间。在制裁的头五年里，每月家庭粮食供应的价格增加 250 倍。据估计，在 1991 年 8 月至 1998 年 3 月，制裁使幼儿死亡人数增加至少 100,000 人，多至 227,000 人。见 Daniel W. Drezner “Economic sanctions in theory and practice: how smart are they?” in *Coercion. The Power to Hurt in International Politics*, Kelly M. Greenhill and Peter Krause, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2018), p. 259。另外，有人指出，经济制裁在伊拉克造成的死亡人数很可能多于有史以来所有所谓的大规模毁灭性武器造成的死亡人数：见 John Mueller and Karl Mueller, “Sanctions of mass destruction”, *Foreign Affairs*, vol. 78, No. 3 (May–June 1999)。

³⁴ 见 Darren Hawkins 和 Joshua Lloyd, “Questioning comprehensive sanctions: the birth of a norm”, *Journal of Human Rights* vol. 2, No. 3 (2003)。

³⁵ 欧洲议会外交事务委员会，“作为欧盟在人权领域的行动和政策一部分，对欧盟制裁的评价报告”(2008年7月15日)，第14段。

³⁶ 见欧洲联盟委员会，2018年6月6日关于授权条例草案的解释性备忘录，该备忘录修正委员会1996年11月22日第2271/96号条例附件，以防止域外适用第三国法律以及据此开展的行动或由此产生的行动造成影响，第1段。

36. 在欧洲联盟，一系列域外措施已经受制于委员会第 2271/96 号决定，该决定的通过是对美国针对古巴、伊朗伊斯兰共和国和利比亚采取的限制性措施的反应。这种措施对在欧盟与上述国家有商业往来的自然人和法人的利益产生了负面影响，而这种商业往来根据欧洲共同体法律是完全合法的。³⁷ “凡在所涉制裁措施域外适用影响参与共同体与第三国的国际贸易和/或资本及相关商业活动流动的人的利益之处”，欧盟条例基本上均提供保护，防止并应对这种措施域外适用的效果。³⁸ 委员会第 2271/96 号条例第 11 条界定的个人和实体“不得遵守基于或直接或间接产生于[所涉制裁]或源自基于或产生于所涉制裁的行動的任何要求或禁令，包括外国法院的要求，无论是直接遵守还是通过子公司或其他中间人遵守，无论是积极遵守还是以故意忽略的方式遵守”。³⁹ 此外，该条例规定，“共同体以外的法院或法庭的任何判决以及行政当局的任何决定如果直接或间接要求实施[所涉制裁]或要求实施基于或产生于所涉制裁的行動，一概不予承认，不以任何方式执行”。⁴⁰

37. 欧洲联盟国家元首和政府首脑 2018 年 5 月 16 日表示一致支持后，欧洲联盟委员会于 2018 年 5 月 18 日启动了扩展委员会第 2271/96 号条例范围的进程，将美国准备对伊朗伊斯兰共和国实行的域外措施也添加在内。⁴¹ 特别报告员强调，这些域外措施之所以非法，也因为这些措施具有不加区分的性质，造成极其严重的负面人权后果。特别报告员希望欧洲联盟将同联合国协商，特别是与其他会员国协商，与特别报告员协商，处理二级制裁和封锁对人权造成的直接影响，并根据本报告的建議，支持最后订立并通过这方面的准则。

歧视问题

38. 一项很有道理的法律意见认为，制裁依据的是目标人口居住国或国籍国，因而具有歧视性。基于国籍或民族本源的歧视违反了《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条和《消除一切形式种族歧视国际公约》第一和第二条等等。

39. 这一意见也许尤其适用于美国针对伊朗伊斯兰共和国实施单方面全面措施的实际效果，因为伊朗人民因此而被剥夺了与外国进行正常商业(和其他)交往的机会。

40. 另可提及伊朗人近年来在联合王国法院对一些英国银行提出的法律指控，理由是他们遭受银行的种族歧视，他们的银行账户被关闭，而这样做违反 2010 年《平等法》的规定。⁴² 据报道，在多数案件中，原告已经获得赔偿，通常都是通过审前和解的结果。

³⁷ 同上。

³⁸ 委员会条例第 2271/96 号，第 1 条。

³⁹ 同上，第 5 条。

⁴⁰ 同上，第 4 条。

⁴¹ 同上，第 1 段。

⁴² 见 www.theguardian.com/world/2014/mar/28/iranians-uk-banks-closed-accounts-claim-racial-discrimination。

C. 对俄罗斯联邦的制裁及其经济社会后果

41. 2018年4月6日，美国财政部对俄罗斯联邦实行进一步制裁，⁴³ 指认了俄罗斯7名所谓寡头和12家他们拥有或控制的公司，以及17名俄罗斯政府官员、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。⁴⁴ 这些制裁具有域外效果，即可能影响与受制裁俄罗斯当事方有业务交往的非美国人。由于制裁目标业务范围极大(涉及许多经济行业)，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。该管道能为2,600万个家庭供应能源，目前正在建设之中，计划在2020年开始输送天然气。分析家认为，管道建造工程在获取西方银行充足融资方面将面临困难。⁴⁵ 内在逻辑是众所周知的：“由于美国是全球金融的核心，国际银行需要进入美国资本市场才能进行国际交易”。⁴⁶ 银行家认为，他们不能冒在美国受严厉惩罚的风险，或甚至冒被赶出美国市场的风险。美国政府公开以制裁来威胁参与“北溪2号”项目的欧洲联盟公司。据报道，美国国务院一名发言人称：“我们已经清楚表示，参与俄罗斯能源出口输气管活动的公司所从事的业务会带来受制裁的风险”。⁴⁷

42. 新的制裁措施的另一个重大目标是俄罗斯铝业联合公司，这是除中国外世界最大的铝生产商。美国把该公司列入其“特别指认国民”制裁名单，实际上就切断了其利用国际金融系统的途径。⁴⁸ 尽管美国政府声称此举并非针对靠与俄罗斯铝业联合公司及其子公司业务往来过日子的辛勤工作的人们，⁴⁹ 尽管财政部外国资产管制处给予有限的“许可”，允许美国人和其他国籍的人士在很短的期限内结束与俄罗斯铝业联合公司的业务往来，但制裁还是造成令人不寒而栗的灾难性影响。俄罗斯铝业联合公司的顾客纷纷停止购买其铝产品，债权人拼命摆脱所持有的债务。据路透社报道，制裁实施后，该公司股票下跌了将近60%，而铝和氧化铝价格飙升，给包括美国在内的世界各地的企业造成损失。俄罗斯铝业联合公司不仅在俄罗斯联邦运营，还在若干国家设有办事处，其国际业务部门雇有近100,000人，这些人的日常生活可能受制裁的不利影响。应该强调指出，这些人对他们工作所在公司的所有权结构不负责任。

43. 特别报告员认为，把俄罗斯国家官员列入黑名单的做法也很有问题，唯一的依据是他们的职业：用外国资产管制处的话来说，因为他们是俄罗斯联邦政府官员，而制裁国不需援引任何所称或具体说明的关于参与非法活动的指控。担任俄罗斯联邦政府官员这一事实就可以作为充分理由把相关人士列入目标人士名

⁴³ 制裁俄罗斯联邦的现行措施分析概述见 A/HRC/36/44/Add.1。

⁴⁴ 见 <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/treasury-designates-russian-oligarchs-officials-and-entities-in-response-to>。

⁴⁵ 见 <https://global.handelsblatt.com/politics/us-sanctions-russia-nord-stream-2-gas-companies-909619>。

⁴⁶ 见 Daniel.W. Drezner, “Economic sanctions in theory and practice: how smart are they?” in *Coercion. The Power to Hurt in International Politics*。

⁴⁷ 见 <https://foreignpolicy.com/2018/06/01/u-s-close-to-imposing-sanctions-on-european-companies-in-russian-pipeline-project-nord-stream-two-germany-energy-gas-oil-putin/>。

⁴⁸ 见 www.reuters.com/article/us-usa-russia-sanctions-rusal-exclusive/exclusive-rusal-seeks-sanctions-relief-via-board-changes-exports-at-risk-if-plan-fails-sources-idUSKBN1HY0ZG。

⁴⁹ 见 <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0365>。

单，这种做法开启了一个不祥的先例，相当于粗鲁地剥夺人权的行爲。人们因他人的行爲而受惩罚，这相当于凭借相互关系确定罪责，而这种做法在现代国际刑法和人权法中受到广泛唾弃。⁵⁰

D. 制裁措施的升级

44. 另一值得关切的情况是，最近外国资产管制处指认德纳航空公司为制裁对象，该公司负责伊朗伊斯兰共和国总统哈桑·鲁哈尼专机的运行。⁵¹ 令人担忧的是，这一措施可能致使世界各地的机场服务公司拒绝为飞机加油或保养，而这一措施依据的是据称公司与伊斯兰革命卫队有联系，且据报在阿拉伯叙利亚共和国进行过军事空运。2018年2月，伊朗外交部长贾瓦德·扎里夫乘坐一架飞机参加慕尼黑安全会议，而这架飞机是另一被列入黑名单的伊朗航空公司(梅拉杰航空公司)注册的飞机，各服务公司均拒绝为飞机提供服务，称此为美国制裁的缘故，最后只得由德国军方为飞机加油。另应指出，外国资产管制处类似的指认此前已针对伊朗其他航空公司，包括马汉航空公司，这是伊朗最大的航空公司，飞机数目最多，航线也最多，制裁将严重影响公司继续运营国际航班的能力。⁵² 实施影响民航正常安全运营的制裁的做法非常有问题，有可能危及乘客航空安全及保障。特别报告员还认为，指认伊朗政府官员公务飞行用机的做法是完全不可接受的，原因是这会造成直接后果，阻碍国家间外交往来。这种措施也有悖于普遍接受的国际法原则，即国家飞机享有主权豁免。⁵³ 此外，根据国际法，国家元首及其用机显然享有豁免，不可侵犯，秘书长在2013年针对欧洲数个国家不允许多民族玻利维亚国总统埃沃·莫拉莱斯专机飞越领空一事发表讲话时就强调了这一点。⁵⁴

45. 相关的一点是，这类措施，诸如针对连选连任后在位国家元首的措施⁵⁵ 和针对包括中央银行行长在内的高级官员的措施，⁵⁶ 似乎是空前的，可能导致争端升级，阻碍通过谈判和平解决问题，因为这种措施影响目标国与国际社会交往的能力(或影响中央银行行长与其他国家中央银行及全球金融系统互动的能力)。

⁵⁰ 另值得关切的一个趋势是不分青红皂白地把被制裁国部长和高级政府官员甚至低级官员列入黑名单，唯一的理由就是他们的职务或被任命的职位(而任职不一定是本人的选择，或者也可能是民选的结果)。

⁵¹ 见 www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180524.aspx。

⁵² 例如，见 <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0395>。

⁵³ 见 Roger O'Keefe, "Article 3" in *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property. A Commentary*, Roger O'Keefe and Christian J. Tams, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2013)。

⁵⁴ 见 <https://news.un.org/en/story/2013/07/444262>。

⁵⁵ 2017年7月，外国资产管制处根据第13692号行政命令指认委内瑞拉总统尼古拉斯·马杜罗·莫罗斯。该命令授权对委内瑞拉政府现任或前任官员以及破坏委内瑞拉民主的其他人实行制裁。见 www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0137.aspx。

⁵⁶ 见 <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0385>。

46. 另外，特别报告员对欧洲联盟表示赞赏，虽然欧洲联盟投票反对创设特别报告员职位，但尊重人权理事会的决定，并与任务主持人有效合作。这为其他方树立了榜样。

任务范围内外交实践的经验教训

47. 作为大使，特别报告员是人权理事会关于理事会体制建设的第 5/1 号决议和关于特别程序任务主持人行为守则的第 5/2 号决议的起草人之一。当时，大家承认，人权委员会衰败的原因之一是过多沉溺于“点名羞辱”，而不是在有可能对话的情况下与会员国开展建设性对话来推进人权并提供咨询和技术援助来帮助各国更好遵守人权义务。因此，这两项决议把重点放在互动对话、非对抗性姿态、非政治化，重视加强各国在这方面的能力，并在相关国家同意的情况下提供技术援助。从这个角度来看，人权机制与独立人权维护者和非政府组织有着相同的目标，但追求目标的方式不同，重视互补作用，而不是充当另一从事宣传的非政府组织。这一点尤其适用于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任务，因为问题主要在于实施单方面胁迫性措施的国家或国家集团，而措施所针对的往往都是(虽然并非总是)较弱、较易受伤害的国家。制裁国往往是富强的国家，对特别报告员的公开批评可能不会做出积极反应。相反，这可能导致制裁国拒绝合作，因为它们认为本国法律高于国际法，或因为与《联合国宪章》规定的相反，与参加大会和人权理事会决议表决的多数会员国的意见相反，它们认为自己的行动没有违反国际法。在这种情况下公开讨论法律要点可能会不利影响与制裁国交流的机会，有损于任务主持人逐步缓解无辜受害者的苦痛的能力。

48. 特别报告员认为，联合国人权机制，尤其包括他作为特别报告员的任务机制，应注意避免走人权委员会系统性“点名羞辱”的老路，那样做可得政治分，但对于改善基层弱势民众人权状况没有效果，而在单方面胁迫性措施实施时，基层弱势民众实际上首当其冲。因此，特别报告员按照行为规则第 10 条的规定，努力通过公开渠道将其工作局限于广泛的威胁生命的情况。凡在有可能与制裁国或目标国或双方开展建设性互动时，特别报告员均选择采取不事声张的外交方式，促进达成共识，取消对苏丹的制裁的过程就是如此。在关于苏丹的例子中，苏丹问题独立专家和特别报告员通过不事声张的外交方式，使各方互动，从而达到了所期望的目标。苏丹当局赞扬两位特别任务主持人在顺利完成取消对苏丹的制裁的进程中作用。这一方法发挥了改善苏丹最弱势群体的生活条件的效果。

49. 特别报告员认为，这是他执行任务的最有成效的方式，他将尽最大努力，继续采用这一方式来搭建桥梁，而不是加剧制裁国与制裁对象的紧张关系。他在推行此方式时，并不放松努力推动创设联合国关于单方面制裁情况的登记册，提高人们对单方面制裁极大扩展的趋势的认识。他的关注点将仍然集中于倡导提出、重申及扩展旨在防止无辜受害者的人权遭受制裁的负面影响的潜在的法律文书、工具或准则。为此目的，可取的选项是坚持利用联合国体制框架的渠道，而不是考虑利用发布新闻公报的方式来完成任务。

单方面胁迫性措施问题特别代表

50. 联合国秘书长应考虑任命一名或多名单方面胁迫性措施问题特别代表，酌情由每位代表负责处理特定国家的制裁问题。这将是一个非常强有力的信号，表明联合国系统参与限制并最终废除单方面胁迫性措施的现有努力，因为只有安全

理事会根据《联合国宪章》第七章实施的制裁才是制裁的唯一合法的方式。单方面胁迫性措施问题特别代表的任务可包括倡导在与单方面胁迫性措施有关的事项中尊重国际法，就缓解影响的措施举行谈判，减轻最不带区分性的措施的影响，最终在个案的基础上促进就解除单方面制裁达成共识。特别报告员认为，这些问题超越了他的任务范围，因为他的任务重点是保护受制裁影响者的人权。特别报告员可酌情与制裁问题特别代表交流。

六. 结论和建议

51. 任务的目标是促进国际社会法治，消除把经济胁迫作为国际外交工具的做法。为此目的，特别报告员不安地注意到伊朗伊斯兰共和国和卡塔尔面临的单方面胁迫性措施，两国正在努力通过国际司法途径对这种措施的合法性提出挑战。特别报告员重申其向各会员国提出的建议，即恢复国际法委员会在 2006 年启动的关于“域外管辖权”专题的工作(见 A/61/10, 附件 E, 以及 A/72/370, 第 58 段)。可要求国际法委员会进一步分析关于国家或国家集团以非法声称的管辖权为由实施制裁的法律地位以及对目标国和对第三国(作为更有力的理由)造成的后果。在这方面，应该记得，根据《国际法委员会章程》，委员会应该审议会员国、大会以外的联合国主要机构、专门机构、或根据政府间协定成立以鼓励国际法的逐渐发展和编纂为宗旨的官方机关提出并请秘书长为此目的转交委员会的提议和多边公约草案。

52. 特别报告员鼓励秘书长考虑任命一名或多名单方面胁迫性措施问题特别代表，以限制并最终废除单方面胁迫性措施的使用，确保制裁只能通过安全理事会根据《联合国宪章》第七章实施。

53. 最后，特别报告员请会员国开始举行协商，讨论提交大会下届会议的关于单方面胁迫性措施与法治的宣言草案，结合本报告附件中提议的要素，以便就采取单方面胁迫性措施时必须适用的最低人权保护确立国际共识。

Annex

Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law (updated)

A. Basic facts

1. Resolution 34/13 adopted by the Human Rights Council on 24 March 2017 “urged all States to refrain from imposing unilateral coercive measures, also urged the removal of such measures, as they are contrary to the Charter and norms and principles governing peaceful relations among States at all levels, and it should be recalled that such measures prevent the full realization of economic and social development of nations while also affecting the full realization of human rights”.
2. Unilateral coercive measures have a tendency to remain in force irrespective of the achievement of its purported objective.
3. Unilateral coercive measures involving extraterritorial application of domestic measures are unlawful under international law.
4. Unilateral coercive measures in a number of cases entail severe adverse impacts on the enjoyment of human rights of targeted populations and individuals, have often proven to be inefficient, and are most likely to entail unintended effects in the form of adverse human rights impacts on non-designated third parties.

B. Basic principles

5. Whilst targeted States have a responsibility to mitigate the adverse human rights impact of unilateral sanctions imposed by source countries, the latter are also accountable for any adverse effects on human rights occurring in target countries, even if such effects are unintended, to the extent that “when an external party takes upon itself even partial responsibility for the situation within a country (whether under Chapter VII of the Charter or otherwise), it also unavoidably assumes a responsibility to do all within its powers to protect the economic, social and cultural rights of the affected population” (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, E/C.12/1997/8, para. 13).
6. The inhabitants of a given country do not forfeit basic economic, social and cultural rights by virtue of any determination that their leaders have violated norms of international peace and security, as affirmed by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in its general comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights (See E/C.12/1997/8, para. 16).
7. In situations where unilateral coercive measures inflict undue sufferings/have an egregious human rights impact, on the population of a targeted State, whatever legal motive is invoked, they become clearly illegal and their source countries should be called to account. This applies in particular to comprehensive embargoes coupled with secondary sanctions aimed at the economic isolation of the target country, the effects of which may be comparable with those of a wartime blockade.
8. Such call for the removal of unilateral coercive measures applies to comprehensive measures as well as to targeted measures and to economic as well as to financial measures.
9. As a consequence, the basic principle should be that States and groups of States should commit themselves to refraining from imposing unilateral coercive measures, as well as remove such measures as are in force, and shall commit to using other means of peaceful settlement of international disputes and differences.

10. The present Declaration is without prejudice to the procedural and substantive requirements arising from the legal regime of countermeasures in the sense of the International Law Commission's Draft Articles on the Responsibility of States for internationally wrongful acts.¹

11. When comprehensive embargoes coupled with secondary sanctions aimed at the economic isolation of the target country produce effects comparable with those of a wartime blockade, the relevant rules of international humanitarian law applicable to blockade, as well as the general requirements of necessity, proportionality and discrimination and the prohibitions of starvation and collective punishment, should become applicable *mutatis mutandis*.

C. Mitigation: Universally/Generally accepted rules of behaviour

12. Pending the total removal and termination of all existing unilateral coercive measures and renunciation to their use, all efforts should be made to mitigate the adverse effect of unilateral sanctions on human rights;

13. The transitional period preceding the total removal and termination of all existing unilateral coercive measures and renunciation to their use should be shortened to the greatest extent possible.

14. During the transitional period, the following universally accepted rules of behaviour shall be asserted to mitigate the adverse impacts of unilateral sanctions:

(a) The parties considering the implementation of unilateral sanctions are under an obligation to conduct a transparent human rights impact assessment (HRIA) of the measures envisaged, before sanctions are applied, and to monitor on a regular basis, as long as sanctions remain in force, the effects of implementation of the measures, including as regards their adverse effects on human rights; there should be effective mechanisms in place at national level to ensure that State authorities in charge of sanctions programmes adjust or change the sanctions regime with a view to preventing human rights violations identified through HRIAs;

HRIAs should allow for the effective public participation of the populations affected by sanctions, and ensure that information gathered be made publicly (and widely) available.

NGOs and international organizations may also conduct HRIAs of sanctions programmes, especially in cases where the State enacting sanctions fails to conduct such assessment.

HRIAs should also be conducted in cases of sanctions imposed by groups of States or regional organizations.

(b) The parties implementing unilateral sanctions are under an obligation to ensure effective humanitarian exemptions mechanisms whose effectiveness can be gauged by target country institutions, both governmental and non-governmental, for satisfying basic human rights and essential humanitarian needs;

(c) There must be an end to the politicization of what was intended to be a purely technical interbank international financial transfer mechanism, whose manipulation in the form of selective exclusion is tantamount to re-introducing comprehensive sanctions on targeted countries;

(d) Mechanisms to guarantee due process, and the availability of judicial review for obtaining remedies and redress for unilateral coercive measures, should be available to:

1. Impacted groups whether the impact is intended or unintended (by comprehensive or sectoral sanctions), and

¹ A/56/10.

2. Individuals and legal persons and entities targeted (by targeted sanctions) but found not to have been given a chance to benefit from due process.

The need for such mechanisms stems from a number of multilateral human rights instruments such as the Universal Declaration of Human Rights (Articles 8 and 10), the International Covenant on Civil and Political Rights (Articles 2 and 14 (1)), the Convention on the Rights of the Child (Article 39), the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Article 6) and the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Article 14). Where it is found to prevail, the lack of effective mechanisms for the judicial review of unilateral sanctions measures, and remedies and redress for victims as appropriate, should be addressed without delay to the extent that such situation amounts to a denial of justice.

(e) The basic components of the requirement of due process in relation to unilateral coercive measures, pending their total elimination, shall be the following:

(i) Mechanisms and procedures for judicial review of unilateral coercive measures:

1. The factual and legal grounds for the measures have to be disclosed to the concerned parties;
2. The availability of, and the mechanisms and procedures for, a right to appeal/judicial review, should be made known to the targeted parties upon notification to the concerned parties;
3. Such mechanisms and procedures should allow for a review of the substantive factual and legal grounds for the unilateral coercive measures, in accordance with international law and international humanitarian law, as well as in compliance with internationally recognized procedural standards;
4. Such mechanisms and procedures should be in place and available at the same level (either domestic or international [either regional organization or the United Nations]) as the source of the unilateral coercive measures concerned; in case of unavailability of procedures for remedies at the domestic level or at the level of a group of countries imposing sanctions, the targeted countries or persons should be entitled to seek remedies by the Committee of the treaty body concerned, i.e. CESCR;
5. Such mechanisms and procedures should be of a judicial nature or at least, for a transitional period, of the nature of an Ombudsperson or other quasi-judicial mechanism.

(ii) Notification of the measures to the parties concerned as soon as practicable, without affecting the effectiveness of the measures;

(iii) Time-bound limitation of the measures, and biannual monitoring and review;

(iv) Reversibility of the measures;

(v) Appropriate humanitarian exceptions;

(vi) A regular mechanism to monitor potential adverse impact and unintended consequences of these measures; and

(vii) Availability of effective compensation/reparations (including financial) when unwarranted adverse impacts on human rights have occurred.