



第七十届会议

临时议程* 项目 73(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

人权与单方面强制性措施

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递单方面强制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 号决议提交的报告。**

* A/70/150。

** 提交较晚，是由于最近才任命特别报告员。



单方面强制性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员 伊德里斯·贾扎伊里的报告

摘要

本报告载列对受到单方面强制性措施不良影响的人权进行初步审查的情况，并就如何最大限度地减少这些措施的不良影响提出了试行建议。

特别报告员谨此强调，阅读本报告时应结合提交人权理事会的报告(A/HRC/30/45)，其中除其他外，提出了一些有关单方面强制性措施的说明性定义，以及国际法、人权法和人道主义法提供的指导方面的一些内容。

目录

	页次
一. 导言	3
二. 报告的范围	3
三. 受到单方面强制性措施影响的人权.....	4
A. 生命权.....	6
B. 自决权.....	7
C. 发展权.....	9
D. 适足生活水准权，包括食物、衣着、住房和医疗.....	10
E. 健康权.....	11
F. 受教育的权利.....	13
G. 可能受到单方面胁迫性措施影响的其他权利.....	13
四. 初步建议.....	13
A. 如何评估单方面胁迫性措施对人权的影响.....	13
B. 如何评估单方面胁迫性措施对人权造成的不利后果.....	15
C. 如何确保建立正当法律程序，以防止单方面胁迫性措施对人权造成的不利后果并提供纠正和补救.....	18
五. 预计活动.....	19
六. 结论.....	20

一. 引言

1. 人权理事会第 27/21 号决议决定设立一个新的特别程序，单方面强制性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员。特别报告员在理事会第二十八届会议上得到任命，并于 2015 年 5 月就职。

2. 《联合国宪章》第五十五条(寅)款、世界人权会议于 1993 年通过的《维也纳宣言》和大会第 60/251 号决议，都强调人权的普遍特性。根据人权公约建立的条约机构主要在签署国在国内层面遵守这些权利的情况的背景下对这些权利进行处理。自然而然，这类权利凭借其普遍性，在国际层面也必须得到各国遵守：权利持有人有权得到保护，使他们的基本权利免受有能力影响他们的国家当局或外国当局的侵犯。因此，只有根据《联合国宪章》建立的一个机制才能弥补保护方面的这种差距。在这种情况下，单方面强制性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员应运而生。

3. 本报告是根据人权理事会第 27/21 号决议任命的第一任单方面强制性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员伊德里斯·贾扎伊里提交大会的。在该决议中，理事会请特别报告员每年向理事会和大会提交一份报告，说明与这一任务有关的活动。在该报告中，特别报告员审查了受到单方面强制性措施不良影响的人权，并就如何最大限度地减少其不良影响提出了试行建议。

二. 报告的范围

4. 本报告和提交人权理事会的报告¹是在两个月内编写的，是为了遵守大会和人权理事会的方案规划迫切要求。因此，本报告的方法和建议都是初步的。

5. 本报告的职责是处理单方面强制性措施。单方面措施的概念同多边措施相反，本报告中认为多边措施仅适用于联合国本身采取的措施。

6. 本报告仅述及主要属于经济和金融性质的单方面强制性措施，并探讨了这些措施对人权的不良影响。

7. 1949-1950 年，国际法委员会讨论了国家的经济强制是否等同于诉诸使用武力、因此是非法的这一问题，但没有得出结论。这个问题后来被学者们称为类似于军事战争的“经济战”，指出“这两种战争都是实现同样目的的手段：在政治上瓦解敌人，使他放弃追求自己的目标。”² 另一些人声称，“经济制裁

¹ A/HRC/30/45。

² Johan Galtung, “On the effects of economic sanctions”, 《世界政治》, 第 19 卷, 第 3 期(1967 年 4 月), 第 388 页。

是战争的一个类型”，并声称：“经济制裁是实实在在的战争——通过其他手段发动的战争”。³ 因此，单方面强制性措施很难被描述为武装冲突的和平替代办法。

8. 联合国的制裁最初仅限于安全理事会而非其他机关在和平受到威胁或者和平被打破以及出现侵略行为的情况下采取的行动。制裁的范围扩大到包括：1966年2月单方面《独立宣言》下的南罗得西亚局势，以及十年之后的南非的种族隔离局势，在这一局势下，联合国实行了武器禁运，同时欧洲联盟和英联邦采取了单方面强制性措施。单方面强制性措施的次数仍然不多，美利坚合众国在其中发挥来源国/制裁国的核心作用。冷战结束以后，采用这种措施的次数迅速增加，有越来越多的先进国家参与其中，特别是作为来源国/制裁国参与其中。来源国/制裁国之间至少在纸面上逐渐达成演变一项协议，即不应使用单方面强制性措施来获得经济优势，而是要确保遵守国际法、特别是《国际人权宪章》。

9. 然而，在1991年第一次伊拉克战争以后，人们痛苦地清楚认识到，联合国以及单方面实行的全面强制性措施已成为一个引起严重关切的原因。这导致全面的措施逐步代之以“定点”或“精明”的措施，针对具体的活动部门、实体或个人。这一演变产生了三种后果。首先，普通市民因具体针对特定实体和个人的单方面强制性措施而遭受的损失较少。其次，尽管如此，把石油或金融服务等重点商品作为目标仍然对不同国家的无辜平民造成了破坏性的间接影响。第三，2001年9月11日之后仓促采用的把指定的“受关注”个人列入制裁和单方面强制性措施目标名单、以解决迫在眉睫的安全威胁的做法造成了一些错误，从而导致被错误列入名单的人的个人权利受到侵犯。这导致世界各国领导人在2005年世界首脑会议上强调，强调“订立公正、透明的程序，用于将个人和实体列入制裁名单和从中删除，以及给予人道主义豁免”（见大会第60/1号决议，第109段）。因此，联合国和欧洲联盟面对欧洲法院面前的日益增多的异议，⁴ 实行了许多改革。虽然在这方面已经采取措施，以通过加强法律正当程序来更好地保护个人权利，但在减少针对目标国家关键经济和金融部门的定点单方面强制性措施的影响方面成效甚微。然而，这些单方面强制性措施却对人数最多的无辜平民的权利造成了最残酷的影响。

三. 受到单方面强制性措施影响的人权

10. 本节叙述对最容易受到单方面强制性措施影响的各项人权的初步审查情况，并提到了过去或现在的案例，在这些案例中，安全理事会或(区域组织、国家集

³ John P. Giraud, “Waging economic warfare: are sanctions power under the Constitution?”, *New York University Journal of International Law and Policy* (1987年), 第935页。

⁴ 在2014年2月21日大不列颠及北爱尔兰联合王国外交和联邦事务部给上议院外交事务小组委员会主席的信中，欧洲联盟法院面前的待决案件数量据说有110个，涉及290个人。

团或个别国家)单方面实施的经济制裁实际上(或可能)对人权产生了不良影响。安全理事会决定的制裁的多边性质无损于这些措施在这方面可能产生的不良影响,而只会改变这类措施的法律地位及其需要采取的补救措施的性质。在对人权的影响方面,“传导机制”仍然相同,因此需要在关于单方面强制性措施报告中列入了一些“制裁”所造成的影响。

11. 在讨论人权法的规定与单方面强制性措施的相对关系时,应该牢记一系列因素。

12. 首先必须回顾,经济、社会和文化权利委员会在其关于经济制裁与尊重经济、社会和文化权利的关系的第 8 号一般性评论意见中宣布,对某一国家领导人违反国际和平与安全准则的任何判定,并不可致使该国居民丧失其基本的经济、社会和文化权利。⁵ 并且已经指出,虽然此评论意见似乎适用于安全理事会通过的制裁,但它同样适用于单方面强制性措施。⁶

13. 其次,相关权利在以下小节中分别列举,即便不是仅仅出于概念的目的,也主要是出于这一目的,并且分别列举不损害有关权利之间存在的密切的相互关系。事实上,所有人权都是相互依存和不可分割的。

14. 第三,现在已经公认,有效实现和尊重人权意味着国家在颁布单方面强制性措施时承担有域外义务。在这方面,人权事务委员会认为,“将《公民权利和政治权利国际公约》第二条规定的责任,理解为允许缔约国在另一个国家境内犯下它不能在本国领土上犯下的违反《公约》行为,这是不合情理的”。⁷

15. 根据这个假设,经济、社会和文化权利委员会在其第 8 号一般性评论意见中强调,“国际社会坚持要求任何受制裁国必须尊重其公民的公民权利和政治权利,同样,该国以及国际社会本身也必须尽一切努力保护该国受影响人民的最起码的经济、社会、文化权利。”⁸

16. 第四,该初步审查没有触及、因此不妨碍人权法每一个相关规范的法律地位问题,包括这些是否应被视为强制法的问题,以及实施单方面强制性措施的国家 and 权利持有人之间关系中的此类资格所引起的法律后果。这些问题将在本次任务过程中的以后阶段进一步处理。

⁵ 见 E/C.12/1997/8, 第 16 段。

⁶ 例如,见人权理事会咨询委员会的研究进展报告(A/HRC/28/74, 第 15 段)。

⁷ A/36/40, 塞尔布奥·鲁文·洛佩斯·布尔戈斯诉乌拉圭, 第 R.12/52 号来文, 第 12.3 段。见 Takele Soboka Bulto, *The Extraterritorial Application of the Human Right to Water in Africa* (剑桥, 剑桥大学出版社, 2014 年), 特别是第 168 和 169 页。

⁸ 见 E/C.12/1997/8, 第 7 段。

17. 最后必须回顾，本次审查参考了联合国机关和人权机构发布的一些正式文件以及独立的证据，因此必然有局限性并且零零碎碎，在本次任务过程中需要由进一步的研究以及所有可动用的相关数据和资料得出的证据予以补充，包括国家访问以及各国政府和其他相关利益攸关方的来文。

A. 生命权

18. 生命权是最基本的人权，一些人权文书对此都有规定。⁹ 这一权利被视为不得克减，¹⁰ 并被视为强制法。¹¹ 有人争论说，这一权利最容易受到经济制裁的影响。¹² 人们早已公认，这一权利不仅延伸到免于被任意剥夺生命，而且还包括社会经济方面，并且纳入了各国采取一切必要措施以保证这一权利的明确义务。¹³ 人权事务委员会在这方面曾断言：

“对生命权的解释，常常十分狭隘。对‘固有生命权’这个词的范围加以局限，就无法恰当地了解它的意义，而保护这项权利则需要缔约国采取积极措施。在这方面，委员会认为，缔约国须采取一切可能措施，减少婴儿死亡率和提高估计寿命，特别是采取措施，消灭营养不良和流行病。”¹⁴

⁹ 《世界人权宣言》，第 3 条；《公民权利和政治权利国际公约》，第 6 条第(1)款；《儿童权利公约》，第 6 条第(1)款。

¹⁰ 见 Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary* (Kehl, N.P. Engel, 2005), 第 121-122 页；另见 W. Paul Gormley, “The right to life and the rule of non-derogability: peremptory norms of jus cogens”, in *The Right to Life in International Law*, B. G. Ramcharan, ed., (Dordrecht, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1985), 第 120-159 页；Yoram Dinstein, “The erga omnes applicability of human rights”, *Archiv des Völkerrechts*, vol. 30 (1992), 第 16-37 页；Martin Scheinin, “Core rights and obligations”, in *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, D. Shelton, (ed.), (Oxford, Oxford University Press, 2013), 第 527-540 页，尤其是第 529 页。

¹¹ 见人权委员会关于在智利保护人权的报告(A/37/564)，第 22 段，(the right to life is “a fundamental right in any society... [and] forms part of jus cogens in international human rights law”); 另见 Manfred Nowak, 上文脚注 10, 第 122 页；W. Paul Gormley, 上文脚注 9, 第 120-159 页。

¹² Erika De Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council* (Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2004), 第 219 页。

¹³ Sarah Joseph and Melissa Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary* (Oxford, Oxford University Press, 2013), 第 203 页。另见 Inter-American Court of Human Rights, *Villagrán Morales and Others versus Guatemala* (case of the “Street Children”), judgment of 19 November 1999, joint concurring opinion of Judges A.A. Cançado Trindade and A. Abreu Burelli, 第 2 段：“The right to life implies not only the negative obligation not to deprive anyone of life arbitrarily, but also the positive obligation to take all necessary measures to secure that that basic right is not violated”。

¹⁴ 见 HRI/GEN/1/Rev.1, 人权事务委员会关于《公民权利和政治权利国际公约》第六条(生命权)的一般性意见 6 第 5 段。

19. 另外普遍得到认可的是，生命权在国际环境中发挥作用，并规定各国有义务在其行动可能影响到其他管辖区的个人的生命权的情况下，尊重并保护这一权利。

20. 在这两个假设的基础上，可以争论说，要有效实现生命权，要求实施单方面强制性措施的国家避免蓄意制定其效果将是个人的粮食被剥夺或者更坏的局面以及使这些个人忍受饥饿或被饿死的措施。¹⁵

21. 就儿童而言，这种尊重和保护生命权的义务得到了《儿童权利公约》条款的支持，其中确认每一个儿童的生命权，并呼吁各国在最大程度上确保儿童的生存和发展。¹⁶ 该公约还呼吁各国采取适当措施，降低婴儿和儿童死亡率。¹⁷ 已经有人就安全理事会的制裁指出，这些制裁“最起码不应导致儿童失去维持生命所必需的基本商品和服务”。¹⁸ 有足够的理由期望单方面强制性措施遵守同样的要求。这就需要禁止采取导致儿童营养不良、婴儿死亡率或儿童流行病等问题增加的措施。

22. 过去导致生命权遭到实际侵犯的制裁制度实例当然包括 1990 年代的伊拉克，在这一情况下，该国受到了安全理事会授权的制裁。¹⁹

23. 自那时以来，提出了几次在一些情况下通过实施单方面强制性措施而侵犯生命权的指控。²⁰ 例如，多份联合国报告以及非政府组织在最近几个月都有记录显示，占领国在加沙地带实施的单方面强制性措施导致儿童的营养不良问题增加(造成数人死亡)，并导致普通民众中出现流行病。²¹

B. 自决权

24. 《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》都有的第一条第 1 款承认所有民族均享有自决权，并强调：“根据此种权利，自由决定其政治地位及自由从事其经济、社会与文化的发展”，而两项公约的第一条

¹⁵ 关于在安全理事会制定的多边制裁背景下对这一职责的确认，见 Erika De Wet，上文脚注 12，第 221 页。

¹⁶ 联合国，《条约汇编》，第 1577 卷，第 27531 号，第 6 条。

¹⁷ 同上，第 24 条第(2)款。

¹⁸ Erika De Wet，见上文脚注 12，第 220 页。

¹⁹ 人权委员会，“经济制裁对享受人权的不利影响”，马克·博叙伊编写的工作文件(E/CN.4/Sub.2/2000/33)，第 63 段。在同一份报告中，作者指出，制裁对儿童产生的不良影响过大：“1999 年，联合国儿童基金会进行了自 1991 年以来第一次关于伊拉克母婴死亡率的调查，其结论是，在人口稠密的南部和中部地方，5 岁以下儿童的死亡率高于 10 年前两倍以上。一个研究制裁对平民的影响的专家说，‘死亡率增加基本的原因是：饮水受污染、食物质量不良、母亲没奶喂婴儿、断奶过早、保健制度药品供应不足等等’”(第 64 段)。

²⁰ 见 A/HRC/28/74。

²¹ 同上，第 38 和 39 段。

第 2 款除其他事项外规定，“无论在什么情况下，都不得剥夺一个民族自身的生存手段”。

25. 在这方面已经指出，对一个国家实施经济制裁“可能造成剥夺一个民族的生存手段的特殊风险”。²² 经济、社会和文化权利委员会在其第 8 号一般性评论意见中，着重指出了在特定情况下，这类风险是如何通过干扰各种经济、社会和文化权利而体现出来的。²³

26. 当然，在其第 8 号一般性评论意见中，经济、社会和文化权利委员会没有进一步指出，制裁的影响也可能属于侵犯自决权。尽管如此，正如已经指出的，“显而易见，在特定情况下，普遍实行的制裁制度如果没有经过足够修改或没有足够的针对性，并且缺乏充分的人道主义豁免规定，可能会产生剥夺一国人民或其中相当大一部分人口的生存手段的累积效应”。²⁴

27. 此外，似乎有理由争论说，“一个国家对另外一个国家实施单方面经济制裁(相对于联合国根据《宪章》第七章采取的多边措施)，以迫使该国改变特定的政治或经济政策，可能相当于被禁止的干预行动和剥夺自决权的行为”。²⁵

28. 这一背景下的尊重自决同排除经济和政治强制的规则有密切关系，对此，除其他外，大会在其 1970 年《关于各国依联合国宪章建立友好关系与合作的国际法原则宣言》(第 2625(XXV)号决议)第 123 段中申明如下：任何国家均不得使用或鼓励使用经济、政治或任何其他措施来胁迫另一国家，使另一国家在行使主权权利时有所屈从，并从该国获取任何利益。²⁶

29. 剥夺一个民族的生存手段的一个具体实例，大概是以色列在西岸实行的“全面封锁”政策，经济、社会和文化权利委员会在 1998 年对此做出了认定。²⁷ 可

²² Ben Saul, David Kinley, Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials* (牛津, 牛津大学出版社, 2014 年), 第 117 页。

²³ 见 E/C.12/1997/8, 第 3 段。

²⁴ Ben Saul, David Kinley, Jacqueline Mowbray, 见上文脚注 22, 第 118 页。

²⁵ 同上, 第 107 页。

²⁶ 至于围绕禁止经济和政治强制展开的辩论, 例如见 Antonio Tanca, “The prohibition of force in the UN Declaration on Friendly Relations of 1970”, in *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Antonio. Cassese, ed.), (Dordrecht, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1986), 第 397-412 页, 特别是第 400-402 页; Pierre Emmanuel Dupont, “Countermeasures and collective security: The case of the EU sanctions against Iran”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol.17 (2012), 第 301-336 页。

²⁷ 见关于以色列的结论意见, (E/C.12/1/Add.27), 第 39 段: “委员会敦促缔约国尊重《公约》第一条第 2 款承认的自决权, 其中规定, ‘无论在什么情况下, 都不得剥夺一个民族自身的生存手段’。封锁限制了人员和货物的流动, 切断了进入外部市场的通道以及通过就业和生计获取收入的渠道。委员会还呼吁以色列政府完全履行公约规定的义务, 并作为高度优先事项, 承诺确保巴勒斯坦医务人员和寻求治疗的人员安全通过检查站, 必不可少的食品和用品不受阻碍地流动, 学生和教师安全地往返学校, 以及因封锁而分离的家庭重新团聚”。

以合理地假设，这类强制性措施符合人权理事会第 27/21 号决议意义上的单方面强制性措施的条件，因此在本次任务的范围之内。

30. 此外，由于以色列的“全面封锁”政策涉及占领国在被占领土内采取的措施，国际人道主义法的有关规定也可能会发挥作用，包括禁止把饥饿作为一种战争方法、禁止毁坏对平民生存不可或缺的物品或禁止实行集体惩罚。²⁸ 人权理事会就以色列对加沙的封锁也着重提到了这一点，理事会认定，这种封锁对加沙地带的平民造成了不相称的损害，因此相当于集体惩罚，违反了国际人道主义法。²⁹

C. 发展权

31. 一些国际文书中明文规定、联合国大会第 41/128 号决议特别承认的发展权，³⁰ 特别容易受到经济制裁的影响。人权理事会在 2014 年重申，“单方面强制性措施是执行《发展权利宣言》的一大障碍”。³¹ 的确，正如已经指出的，

(经济制裁)在目标国家造成的消极影响可以包括：损失就业机会、消费价格上涨、经济停滞以及在极端情况下出现贫穷和疾病。[……]制裁也很容易升级为报复和“贸易战”，甚至卷入其他国家，导致进一步的经济困难和对国际稳定的威胁。正如已经指出的，与许多不同国家的商业关系无论在短期还是长期内都可能受到损害。所有这一切都可能对实现发展权产生破坏性影响。³²

32. 多份研究报告中已经全面叙述了单方面强制性措施实际造成的不良后果。³³ 联合国人权事务高级专员在提到津巴布韦的情形时，强调了单方面强制性措施对该国发展的影响。他指出：

²⁸ 《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)，1949 年 8 月 12 日，(联合国，《条约汇编》，第 75 卷，第 973 号)。

²⁹ 调查以色列袭击人道主义援助运输船队从而违反国际法，包括国际人道主义法和人权法的行为国际调查团的报告(A/HRC/15/21)，第 53-54 段。如需关于封锁加沙作为国际人道主义法规定的一个集体惩罚案例的更多参考资料，可见 Shane Darcy, “The prohibition of collective punishment”, in *The Geneva Conventions in Context; A Commentary*, Andrew Clapham, Paola Gaeta and Marco Sassòli (eds.), (牛津，牛津大学出版社，即将于 2016 年出版)。可在下列网站上查阅：http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2482974。

³⁰ 《发展权利宣言》(第 41/128 号决议，附件)。

³¹ 人权理事会第 27/21 号决议，序言；另见同一项决议第 1、4、6、10 和 15 段。

³² Isabella D. Bunn, *The Right to Development and International Economic Law* (Oxford, Hart Publishing, 2012), 第 225 页。

³³ 例如，关于古巴，见 Benjamin Manchak, “Comprehensive economic sanctions, the right to development, and constitutionally impermissible violations of international law”, *Boston College Third World Law Journal*, vol. 30 (2010), 第 417-451 页，位于第 433-434 页。关于缅甸，见 Thiham Myo Nyun, “Feeling good or doing good: inefficacy of the U.S. unilateral sanctions against the military Government of Burma/Myanmar”, *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 7 (2008), 第 455-518 页；如需查阅缅甸政府提到制裁对发展权产生影响的官方声明，见缅甸外交部长吴年温在大会第六十三届会议发表的讲话，2008 年 9 月 29 日。可在下列网站查阅：www.mofa.gov.mm/speeches。

看起来没有多少疑问的是，制裁制度的存在最起码起到了严重阻碍海外银行和投资者的作用。制裁的耻辱很可能也限制了某些进口和出口。总之，这些和其他意外的副作用又将不可避免地对整个经济产生消极影响，同时可能对该国最贫穷和最脆弱的人口带来相当严重的后果。³⁴

33. 最后，选择具有经济性质的单方面强制性措施，并将其重点放在很可能对国民经济造成最大消极乘数效应的脆弱部门之上，以便造成尽可能大的伤害。因此，采取这种措施同维护发展权是对立的。

D. 适足生活水准权，包括食物、衣着、住房和医疗

34. 联合国人权事务高级专员办事处已明确表示，妨碍提供适足生活水准，包括医疗、食品、衣着和住房的单方面强制性措施会影响《世界人权宣言》第二十五条第一款和《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条和第十二条的执行。³⁵

35. 关于《公约》第 11 条，经济、社会、文化权利委员会在关于取得足够食物的权利的第 12 号总评论中指出，“缔约国应该在任何时候都避免危及其他国家粮食生产条件和取得粮食的机会的粮食禁运或类似措施。粮食绝不能作为一种政治和经济压力的工具”。³⁶

36. 多份报告和研究报告中均可找到单方面强制性措施对享有适足生活水准权造成的此类不良影响的实际事例。例如，关于古巴，人权事务高级专员的个人代表指出，“封锁规定的禁令使得古巴更难取得医药、新科学和医学技术、粮食和化学水处理技术和电力。”³⁷

³⁴ 联合国人权事务高级专员纳维·皮莱在访问津巴布韦期间，在一次新闻发布会上的开场白，2012 年 5 月 25 日。可在下列网站上查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12192&LangID=E#sthash.48RBvc2r.dpuf。

³⁵ 见人权高专办关于单方面强制性措施对享受人权的影响的专题研究报告，包括就旨在终止此类措施的行动提出的建议(A/HRC/19/33)，第 35 段。在这方面另见 Anna Segall, “Economic sanctions: legal and policy constraints”, *International Review of the Red Cross*, No. 836 (1999), who noted that “it could be argued that the right to food and the right to be free from hunger impose an obligation on States to supply essential foodstuffs to those in need. Even if this argument is not accepted, at the very least the existence of these rights must mean that it is prohibited to deliberately act in a way which actively deprives individuals of food and causes hunger and/or starvation. As far as the imposition of sanctions is concerned, it would seem an extraordinary result if it were prohibited to starve civilians during an armed conflict but permitted in time of peace”。

³⁶ 见 E/C.12/1999/5，第 37 段。如需参考关于禁止把粮食和药品作为经济制裁战略一部分的法律论点，见 Jordan J. Paust, “De-Regulating humanitarian aid: the need for new norms and interpretation”, in *International Law between Universalism and Fragmentation: Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Isabelle Buffard and others, eds., (Leiden, Brill, 2008), 第 701-709 页。

³⁷ 见关于古巴的人权状况的报告(A/HRC/4/12)，第 7 段。

37. 这里还可以提到享有饮水的权利。大会在第 64/292 号决议中认识到，这一权利是一项人权，对于充分享受生命和所有人权来说必不可少。人权理事会申明，享有饮用水的权利来源于适足生活水准的权利，与享有能达到的最高标准身心健康权以及生命和人的尊严权密切相连。³⁸ 经济、社会、文化权利委员会在关于享有饮水的权利的第 15 号总评论中，着重提到了享有饮水的权利容易受到具有经济性质的单方面强制性措施影响的问题，并在其中呼吁《公约》的缔约国避免采取禁运或类似措施阻碍水以及享受水权所必需的物资和服务的供给。³⁹ 有一个情况能够说明这一点，即人权事务委员会于 2010 年认定，封锁对加沙地带平民造成的影响除其他外包括，“限制他们获得充足饮用水和适当卫生设施”。⁴⁰

E. 健康权

38. 据一些国际文书确认，⁴¹ 健康权最可能受到单方面胁迫性措施的影响。大会⁴² 和人权理事会⁴³ 等联合国机关和机构的一些决议以及联合国机构的报告⁴⁴ 也提出这一观点。例如，2000 年人权问题小组委员会引述“受禁运等严厉制裁影响的国家的人道主义状况日益恶化，特别体现在儿童营养不良和死亡率不断提高以及健康指标日趋恶化”。⁴⁵

39. 对伊拉克实施的十年禁运对享有健康权的实际影响有据可查。⁴⁶

40. 伊拉克案例涉及根据安全理事会决议实施的制裁，因此不构成单方面胁迫性措施。然而，无论其法律地位如何，这表明此类措施对目标国家的民众健康权造成了重大不利影响。经济、社会和文化权利委员会在其第 8 号一般性意见中所作的声明与此观点相互呼应，即“国际、区域或单方面”实施的各种经济

³⁸ 关于人权与享有安全饮水和卫生设施的第 15/9 号决议，第 3 段。

³⁹ 见 E/C.12/2002/11，第 32 段；另见 Salman M.A. Salman and Siobhán McInerney-Lankford, *The Human Right to Water; Legal and Policy Dimensions* (Washington, D.C., The World Bank, 2004), 第 76-77 页；以及 Takele Soboka Bulto, 上文脚注 7。

⁴⁰ 见人权事务委员会关于以色列的结论性意见(CCPR/C/ISR/CO/3)，第 8 段。

⁴¹ 《世界卫生组织组织法》，1946 年 7 月 22 日；《世界人权宣言》，第二十五条；《经济、社会及文化权利国际公约》，第 12 条。

⁴² 例如，见第 66/156 和第 68/162 号决议。

⁴³ 例如，见第 15/24 和第 27/21 号决议。

⁴⁴ 例如，见 A/HRC/28/74，第 14-19 段。

⁴⁵ 人权问题小组委员会关于禁运等制裁措施的人权和人道主义后果的第 2000/1 号决议。

⁴⁶ 例如，关于制裁对伊拉克人民影响的全面审查和评价，见第二小组关于伊拉克人道主义局势的报告(S/1999/356)，附件二；E/CN.4/Sub.2/2000/33；世界卫生组织紧急和人道主义行动司，《伊拉克人民自海湾危机以来的卫生条件》(日内瓦，世界卫生组织，1996 年)，WHO/EHA/96。源自 http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/59845/1/WHO_EHA_96.1.pdf?ua=1(查阅时间为 2015 年 8 月 2 日)。

制裁“不论在何种情况下，均应[……]充分考虑《经济、社会和文化权利国际盟约》的规定”。⁴⁷

41. 除伊拉克案例外，侧重于成为单方面胁迫性措施目标的其他国家的研究表明对健康权造成了相同的不利影响，其主要表现是医疗用品短缺或保健基础设施遭到破坏。⁴⁸

42. 经济、社会和文化权利委员会在其第 8 号一般性评论中提到，制裁(此处指单方面胁迫性措施)可能“严重干扰基本医疗[……]系统的运作”。更具体而言，该委员会在其关于享有能达到的最高标准健康权利的第 14 号一般性意见中敦促公约缔约国“在任何时候都不要采用禁运或类似措施，限制向另一个国家提供充足的药品和医疗设备。绝不能将对此类货物设限用作施加政治和经济压力的工具”。⁴⁹

43. 在这方面必须回顾，通常认为健康权包含各国尊重健康权的义务，即假定各国负有法律义务，须采取合理措施以确保其行动后果不损害自身管辖权以外人民的健康。⁵⁰ 换言之，正如特别报告员就人人享有能达到的最高标准身心健康权利作出的说明，“国际援助与合作要求所有能提供援助的[国家]首先不要采取使穷人更难实现健康权的行动”。⁵¹

44. 关于不采取行动以损害其他管辖权内的人民健康的这一义务，其确切性质和范围仍面临一些争议。⁵² 然而，似乎可合理假定，各国至少有义务尊重健康权的“核心内容”，包括在构建任何单方面胁迫性措施制度时，

⁴⁷ 见 E/C.12/1997/8，第 1 段。

⁴⁸ 例如，关于目前对古巴实施的现行单方面胁迫性措施，见第 A/HRC/28/74 号文件，第 24 至 27 段；大赦国际，《美国对古巴的禁运及其对经济和社会权利的影响》(伦敦，大赦国际，2009 年)，特别是第 16 页及随后几页；关于伊朗伊斯兰共和国，参见第 A/HRC/28/74 号文件，第 34-35 段。就伊朗伊斯兰共和国而言，应参见相关报告，其中称 85 000 名需要化疗和放疗的癌症病人“面临迫在眉睫的危险，这是制裁的不合理副作用”，其主要原因是由于制裁，该国无法加入环球银行间金融电信协会系统，因而不能使用国际支付系统(Sonia Maria P. Pinto Soares, “UN sanctions that safeguard, undermine, or both, human rights”, in *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, Juan Pablo Bohoslavsky and Jernej Letnar Cernic, eds., (Oxford, Hart Publishing, 2014), 第 33-46 页，特别见第 38-40 页)。关于不再执行的单方面胁迫性措施的例子(布隆迪)，见 E/CN.4/Sub.2/2000/33，第 79 和 82 段。

⁴⁹ 见 E/C.12/2000/4，第 41 段。

⁵⁰ 见 John Tobin, *The Right to Health in International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2012), 第 332 页。

⁵¹ 见 A/59/422，第 33 段。

⁵² 见 John Tobin, 上文脚注 50，第 332 和 333 页。

在非歧视基础上避免损害基本保健设施、货物和服务的可得性和可用性。特别是，这假定[单方面胁迫性措施]不得损害以下事项：得到营养充足和安全的最起码的基本食物；得到基本住所、住房和卫生条件以及充分供应的安全饮用水；根据随时修订的《世界卫生组织必需药品行动纲领》得到必需药品；公平分配所有保健设施、货物和服务。⁵³

F. 受教育的权利

45. 经济、社会和文化权利委员会在其第 8 号一般性意见中指出，经济制裁可能严重干扰教育系统的运作，⁵⁴ 从而影响《经济、社会和文化权利公约》第 13 条保障的受教育的权利。

46. 对伊拉克实施的禁运对享有教育权的实际影响有据可查。⁵⁵ 虽然这涉及一个多边制裁案例，但提供了执行单方面胁迫性措施产生的类似潜在影响的教训。例如，人权理事会咨询委员会最近发布的报告指出，经济制裁致使伊朗妇女接受高等教育的机会减少。⁵⁶

G. 可能受到单方面胁迫性措施影响的其他权利

47. 应当在后面阶段进一步调查单方面胁迫性措施对享有其他权利和自由造成的潜在或实际不利影响，包括但不限于：行动自由、寻求庇护权、隐私权和名誉权、家庭权利、诉诸法庭的权利、公平审判权、获取有效补救权以及财产权等。

四. 初步建议

48. 本节述及三个系列问题：如何评估单方面胁迫性措施对人权的影响，如何减轻单方面胁迫性措施对享有人权的不利影响以及如何确保建立正当法律程序以防止单方面胁迫性措施的不利人权后果并提供纠正和补救。

A. 如何评估单方面胁迫性措施对人权的影响

49. 对单方面胁迫性措施进行全球评价的首要障碍是无法获得这方面的最新全球和标准化数据。特别是来源/发起国或盟国在这方面的完全透明将有利于联合国以及国际商业公司。就联合国机关而言，在决定安全理事会自身授权的有效制裁的适当性和性质或审查安理会现有制裁时，此类数据将提供有关现行单方面胁迫

⁵³ 借用 Erika De Wet 使用的措辞(见上文脚注 12)，其中着重指出了各国在设计和执行联合国安全理事会授权的禁运时，根据健康权承担的义务。

⁵⁴ 见 E/C.12/1997/8，第 3 段。另见 Klaus D. Beiter, *The Protection of the Right to Education by International Law*(Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006)，特别是第 367 页。

⁵⁵ 见 S/1999/356，附件二，第 22 段。

⁵⁶ 见关于人权与单方面胁迫性措施的初步研究报告(A/HRC/AC/13/CRP.2)，第 29 段。

性措施的完整背景资料。就国际工商界而言，在与几十个目标国就未受“聪明”的单方面胁迫性措施影响或逐步取消单方面胁迫性措施后开放的经济活动领域开展贸易、投资和金融交易时，这些数据将提供更高的透明度，加强可预测性。诚然，正如本任务在自身研究工作中发现，已可从个体发起国的官方网站以及通过商业订购从服务供应商获取一些资料，但无法确保可靠性和完整性，而且查阅过程会遇到问题。发起国的现有资料表明，目前欧洲联盟有 37 个单方面胁迫性措施目标，⁵⁷ 美国有 32 个，⁵⁸ 加拿大有 25 个。⁵⁹ 制裁与单方面胁迫性措施间以及不同来源/发起国或国家集团的单方面胁迫性措施间存在很多重叠。

50. 作为这些目标国家制裁的组成部分或在“恐怖主义团体”或“基地组织”等其他专题标题下，数千个人和实体也被列入国家单方面胁迫性措施综合黑名单。例如，澳大利亚共有 5 340 个列名条目，其中有近 1 000 个自主指认的“关注”“个人”和“实体”，其余是根据安全理事会决议予以列名。⁶⁰ 就美国和欧洲联盟而言，其自主指认的个人和实体似乎远多于根据安全理事会决议的列名数目，但需要在得到资料后予以核证。

51. 评估单方面胁迫性措施对人权影响的第二个障碍源自单方面胁迫性措施的政治性质。

52. 在预先确定此类措施对人权的可能影响前，发起/来源国主要关切有必要确保单方面胁迫性措施的实效。这通常是因为其政府必须被国内舆论视为能够迅速和适当地应对重大的国外危机局势。因此，确保单方面胁迫性措施的效率可能凌驾于警惕其人权影响之上。

53. 目标国家往往过分强调单方面胁迫性措施对其民众人权的不利影响，即使有时会混淆因果关系、相关性和时间序列。特别是人权关注引发的单方面胁迫性措施通常旨在使特定目标政权与本国人民之间产生分歧。目标政权的可预测反应是希望渲染上述单方面胁迫性措施造成的人权苦难，从而促进“团结在旗帜下”的回应。然而，更普遍而言，不结盟国家运动或 77 国集团加中国的发展中国家始

⁵⁷ 见 http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measure_en.pdf。

⁵⁸ 见 www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx。

⁵⁹ 见加拿大外交、贸易和发展部网站上的加拿大目前实施的制裁清单。可查阅 www.international.gc.ca/sanctions/countries-pays/index.aspx?lang=eng。

⁶⁰ 澳大利亚外交事务和贸易部，“澳大利亚和制裁：综合名单”，2015 年 8 月 7 日。可查阅 <http://dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/Pages/consolidated-list.aspx>。

终质疑单方面胁迫性措施的合法性。他们特别谴责这些措施无视主权以及干涉内政。⁶¹

54. 鉴于通常在复杂紧急情况下实施单方面胁迫性措施，其中若干单方面胁迫性措施发起国和安全理事会可能同时或先后行动，这使坦诚评估其对人权的真正影响更加困难。因此，在答复秘书长索要资料的请求时，阿拉伯叙利亚共和国表示“对经济、金融、农业和工业活动以及粮食、医药、旅游、运输、科学和文化部门等所有领域采取了超过 58 套单方面胁迫性措施。每套制裁含有若干分组措施，因此实际制裁数目远高于 58 个，对叙利亚人民的苦难规模产生了严重影响。”⁶²

55. 在这种情况下可能很难理清因果关系，并将特定的不利影响归于上述一种措施而非其他措施。已经开展了切实工作，以制定用于估算制裁和单方面胁迫性措施对人权的不利影响的代用指标。这些指标的实效与采用的方法相关。因此，最好根据此类指标进行事前调查，随后定期监测其演变情况。联合国系统的许多机构，特别是联合国儿童基金会(儿基会)，以及欧洲联盟在这方面制定了有用参数。然而，由于这方面存在巨大的个案差异，不能采用千篇一律的办法来评估人权影响。

56. 建议：

(a) 在安全理事会或联合国秘书处一级建立综合中央登记册，汇总所有现行的单方面胁迫性措施清单。根据安理会制裁的目前适用标准定期更新和保存登记册并公布于众。请发起/来源国或国家集团主动向安理会通报现行的单方面胁迫性措施及其演变；

(b) 确定拟订合理工具箱的最佳做法，以支持(而非取代)作为评估人权影响指南的裁决；

(c) 来自人权高专办、联合国开发计划署、儿基会、欧洲联盟和另一个单方面胁迫性措施的主要发起国以及两个主要目标国的专家在人权高专办主持下开会，确定工具箱的内容。

B. 如何评估单方面胁迫性措施对人权造成的不利后果

57. 特别是在 1990 年代的伊拉克悲剧后，普遍认识到必须设法减轻制裁以及单方面胁迫性措施对人权的不利影响。当然，最佳减轻方案是积极响应不结盟国家

⁶¹ 这是 2002 年在哈瓦那举行的首次南方首脑会议、2005 年在多哈举行的第二次南方首脑会议、2012 年在德黑兰举行的第十六次不结盟国家运动首脑会议以及 2014 年在多民族玻利维亚国圣克鲁斯举行的 77 国集团加中国的国家元首和政府首脑会议采取的立场。

⁶² 见秘书长关于人权与单方面胁迫性措施的报告(A/67/181)，第 11-12 页。

运动、南方和 77 国集团加中国的许多首脑会议的庄严呼吁，即发达国家逐步减少单方面胁迫性措施(最好取消制裁)，并着手最终予以杜绝。

58. 鉴于当前对单方面胁迫性措施的使用有所扩大，这似乎是不现实的前景，但仍是希望实现的合理目标。毕竟，西欧和前东欧集团国家在这方面创造了一个开拓性先例，即 1975 年在赫尔辛基举行的欧洲安全与合作会议。在上述重大会议的最后文件中，签署国宣布各国不干涉他国内政的原则。在题为“不干涉内政”的关于参加国之间关系的指导原则宣言中，这些国家自己承诺在任何情况下不采取任何其他军事、政治、经济或其他胁迫性措施，以谋求将其自身利益凌驾于任何其他参加国行使固有主权之上，从而获取任何类型的利益。值得注意的是，在这份文件中，所有签署国间接承认单方面胁迫性措施构成对别国内政的一种干涉。它们同意在相互关系中禁止使用这种措施。此后，参与国关系的实际演变使最后文件的承诺成为一纸空文。然而，达成的协议确实表明，如果国际社会能够恢复信任并建立共同的基本价值观，禁止单方面胁迫性措施并不是遥不可及的希望。

60. 减轻单方面胁迫性措施对人权的不利影响尚未成为广泛辩论的主题。

61. 在目标国家进程方面，取得的主要进展是联合国和若干发起国已经摒弃诉诸全面制裁的做法。1994 年海地案例是安全理事会最后一次实施此类制裁。欧洲联盟的步调相近。一些发起/来源国尚未采取类似决定，可能是认为与伊朗伊斯兰共和国实现的突破同在核不扩散框架内实施的事实上全面性制裁不无关系。在这方面，须警惕不要混淆相关性和因果关系，因为伊朗伊斯兰共和国的经济压力源自若干因素，特别是虽然伊朗在西方国家禁止其石油出口后找到了替代市场，但世界石油价格下降。

62. 建议单方面胁迫性措施的所有发起/来源国考虑全面制裁对无辜平民人权造成的深远不利影响，共同放弃使用这一手段。

63. 虽然如前文所述，许多发起国已放弃使用全面的单方面胁迫性措施，但一些目标国遭遇了相当于全面制裁的多重和多样的广泛定向措施。可列出的一些此类重要案例包括此前的缅甸以及现在的阿拉伯叙利亚共和国、苏丹和伊朗伊斯兰共和国。

64. 建议：

(a) 发起/来源国将所有制裁和单方面胁迫性措施整合在一个单一的综合框架内，以避免对平民的人权意外造成不利后果；

(b) 发起国承认单方面胁迫性措施可能对第三国人权造成的不利影响，并与前者协商减轻影响；

(c) 发起国考虑审查将其单方面胁迫性措施强加给第三国的域外管辖权主张。

65. 在 2005 年世界首脑会议成果文件中，世界领导人强调有必要确保“在给予人道主义豁免方面……建立公正和明确的程序”。然而，缅甸和白俄罗斯在遭受单方面胁迫性措施的同时，还被禁止获取人道主义援助物品。虽然白俄罗斯的发展水平抑制了这一禁令对其民众生命权的影响，但作为最不发达国家的缅甸当时正经历纳尔吉斯气旋，禁令使其民众遭受了巨大困难。

66. 建议所有发起/来源国首先停止对最不发达国家采用禁止提供人道主义援助物品的措施，并最终推至所有目标国家。

67. 人权关切引发的单方面胁迫性措施所援引的原则有时很薄弱。例如，可参见维护民主和人权的原则。2002 年在津巴布韦以及 2003 年在缅甸，实施单方面胁迫性措施的理由是其中一个国家拒绝举行议会选举，另一个国家拒绝承认投票结果。然而，2006 年在加沙举行的民主议会选举中，哈马斯明显获得了多数选票。在这一案例中，民主和透明的选举遭遇到单方面胁迫性措施，原因是“错误”的党派获胜。援助因此中断，导致该领土出现了人道主义危机。

68. 建议在必须实施单方面胁迫性措施时，特别关注其支持原则的一致性，而非短期利益。

69. 欧洲联盟通过了使用单方面胁迫性措施的复杂程序(称为“限制性措施”)。部长理事会也达成了政治共识，但安全理事会不一定存在这种共识。欧洲联盟等国家或国家集团在安全理事会制裁以外增加单方面胁迫性措施的理由是安理会结构性政治分歧导致的否决程序威胁使其无法制定适足的制裁。因此，它们主张必须通过“自主”措施加强制裁。尽管欧洲联盟的决定不存在这种政治分歧，但某些欧盟成员国在欧洲联盟以协商一致方式通过对某一目标的单方面胁迫性措施后，决定对同一目标自行实施额外的单方面胁迫性措施。⁶³

70. 建议一旦欧洲联盟等盟国区域集团采取了“自主”限制性措施，其成员国不要对同一国家实施区域集团措施外的本国额外单方面胁迫性措施。

71. 在询问是否需要根据安全理事会一级⁶⁴和欧洲联盟一级出现的显著进展对国家政策进行任何更新的个体发起国一级现有程序方面也存在上述单方面胁迫性措施资料匮乏的情况。上述改革的一些特点包括提高灵活性和透明度，更明确实施和取消单方面胁迫性措施的标准以及更关注人权和法治。

⁶³ 在对缅甸实施的单方面胁迫性措施方面，联合王国上议院经济事务专设委员会在 2006-2007 年届会第二次报告(经济制裁的影响，第一卷：报告，第 51 段)中提到“虽然英国称其[对缅甸]采取措施是为了支持欧盟共同立场，但实际上这些措施远超出共同立场表述，并多于法国、德国、西班牙、奥地利和意大利等许多其他欧盟国家的措施”。

⁶⁴ 见 Sue Eckert and Thomas J. Biersteker, *Due Process and Targeted Sanctions: An up-date of the Watson Report* (Geneva, Watson Institute for International Studies/Graduate Institute, 2012)。

72. 建议个体发起/来源国审查这方面的最佳做法，以尽可能在自身政策中采用。

C. 如何确保建立正当法律程序，以防止单方面胁迫性措施对人权造成的不利后果并提供纠正和补救

73. 对目标国家施加单方面强制性措施，不论是全面或“聪明”措施，均为万不得已的国际政治选择后果，实施之后总会造成损害人权的沉重代价，即使其动因是加强人权的目标。当目标从国家转向商业实体或个人时，任何奉行法治的国家都不能无视正当法律程序。因为尊重每个人的公平法院审讯和审判权是民主的真正精髓。

74. 有观点认为，出于政治原因和预防目的，不能遵照刑法或民法对待遭受临时和可逆转的胁迫性措施(拒发签证、冻结资产、逮捕等)的“关注”人员，以防止其采取可能危害安全的行动。当然，对这一论点的回答是，如果恐怖主义分子得以在本来遵守基本人权原则的国家破坏这些原则，打击恐怖主义的斗争将会失败。随着美国当局决定关闭关塔那摩以展现领导作用，国际社会将无意重建一个虚拟的关塔那摩，在处理黑名单人员的列名和除名时不给予其公平审判权。

75. 安全理事会第 1989(2011)号决议大幅提高了监察员对黑名单的质疑的调查权，其中规定如果安理会相关委员会(本案指安理会本身)没有一致表决反对，⁶⁵ 监察员的除名决定将生效，以此给予监察员准司法决策权。对欧洲联盟而言，其根据安全理事会决议或作为单方面胁迫性措施作出的决定越来越多地遭到欧洲法院质疑。如上所述，⁶⁶ 2014 年 2 月有涉及 290 人的案件被提出上诉。历史记录表明，此类上诉中有相当比例取得了成功，申请人得以除名，然而时而在欧洲联盟部长理事会的另一项标题下再次被列名。索马里和瑞典国籍的一名被指认人员就是这种情况，此人被监察员从根据第 1267(1999)和第 1989(2011)号决议制定的联合国制裁名单上除名，但在同一天被安全理事会列入根据关于索马里问题的第 1844(2009)号决议制定的制裁名单。⁶⁷ 同样，欧洲法院的一些裁决被驳回。联合国王国外交和联邦事务部在对一家伊朗银行采取单方面胁迫性措施的另一个案例中如此解释这种奇怪做法：

⁶⁵ 安全理事会关于基地组织及关联个人和实体的第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会。

⁶⁶ 见上文脚注 4。

⁶⁷ 在根据监察员的要求将 Ali Ahmed Jumale(别名 Ji'male)从按照第 1267(1999)和第 1898(2011)号决议确定的基地组织制裁制度名单上除名后，此人被列入索马里制裁名单，而且除名和列名发生在同一天。见 2012 年 2 月 21 日新闻谈话稿。可查阅 www.un.org/press/en/2012/sc10549.doc.htm。

法院案件败诉令人不安。我仍然深信，在绝大多数情况下，原来的列名完全合理并符合制裁制度目标。出于这一原因，我们和其他成员国立即行动，根据修订标准将法院除名的伊朗银行重新列名。⁶⁸

76. 建议：

(a) 其他来源/发起国在关于将实体和个人列入黑名单的自身单方面胁迫性措施中考虑欧洲联盟承认法院有权撤销实体或个人黑名单列名的政策，或至少考虑安全理事会第 1267(1999)和第 1989(2011)号决议提出的关于适用准司法程序的政策。他们此举可表达对法治以及每个人享有公平审判权的承诺。这绝非易事，需要找到解决来源敏感性和保密性问题的方案，这是通过情报击败恐怖主义的政策的重要组成部分。第 1267(1999)和第 1989(2011)号决议为监察员提供了有意义的解决方案，即监察员可了解此类机密信息但无权明确提及这一信息。

(b) 作为区域集团成员的盟国考虑其自行采取的手段不要超出其参与以协商一致方式通过对某一目标实施的集体措施。

(c) 安全理事会应该更经常地告知会员国，其制裁是仅呼吁联合国会员国予以执行的自成一体措施，还是可通过补充性单方面胁迫性措施形式的区域或国家举措予以补充和加强。至少可请会员国不要将其单方面胁迫性措施称为“对安全理事会制裁的补充”，除非安理会如此确定。

五. 预计活动

77. 关于特别报告员提交人权理事会的报告所列预计活动，⁶⁹ 报告员将继续向相关利益攸关方收集信息，鼓励其在今年年底前提交所需资料，以便在今后的报告中进行分析。他特别鼓励国际和国家非政府组织更加关注记录和评估全球单方面胁迫性措施。

78. 特别报告员还将对所有利益攸关方开展一次基础广泛的实况调查活动，并希望鼓励各国政府就此对其国家访问请求给予积极的答复。⁷⁰

79. 在起草导则和拟订建议方面，特别报告员正设想在 2016 年举行一次专家协商，拟订关于预防、尽可能减轻和纠正单方面胁迫性措施对人权的不利影响的方法和手段的准则草案。

⁶⁸ 见上文脚注 4。关于欧洲联盟部长理事会以不同理由立即将被撤销最初黑名单列名的实体和人员重新列名的做法的更全面说明，见“Who are you calling a rogue?”，《经济学家》，2015 年 6 月 20 日，第 61 页。

⁶⁹ A/HRC/30/45，第 45-58 段。

⁷⁰ 特别报告员已经请求访问古巴、伊朗伊斯兰共和国和美国。

六. 结论

80. 可以看到，面对单方面胁迫性措施的硬实力，强烈敦促各国不要颁布和采用单方面胁迫性措施的约 30 项大会决议、联合国贸易和发展会议以及许多大型联合国国际会议确定的软法律成效甚微。这一新的习惯法确实未能防止或扭转使用此类胁迫性措施的上升趋势。但它为从本质上改革与单方面胁迫性措施有关的程序创造了压力。

81. 仍需付出更多的努力，确定单方面胁迫性措施的事先战略方案以及撤出战略，并且继续寻求更好地降低单方面胁迫性措施对人权的不利影响。对此类影响的关切应成为关于单方面胁迫性措施的未来战略的核心，特别是对旨在应对目标国境内侵犯人权行为的措施而言。关于就黑名单列名决定提出上诉，欧洲联盟以外国家的主要挑战是研究如何使“被指认人员”有机会就可能失误的行政决定寻求补救。

82. 应当记住，实施单方面胁迫性措施本身可能给目标国家境内无辜人民的人权造成惨重代价，而且实现预期目标的效率低下。此类措施的补充或替代办法是接触。这是安全理事会五个常任理事国加德国与伊朗伊斯兰共和国的不扩散谈判取得成功的主要经验。美国总统在这方面以及在质疑对古巴实施单方面胁迫性措施方面发挥的领导作用为开展本任务规定的工作以及最终停止将单方面胁迫性措施作为国际关系谈判的糟糕替代办法创造了有利条件。