



人权理事会
第三十届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

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

概要

本报告是首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·贾扎伊里向人权理事会提交的第一份年度报告。

特别报告员在报告中记述了他自 2015 年 5 月 1 日就职以来从事的活动，以及他对其任务的基础和背景的意见。他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。最后，他提出了一些初步意见、任务的实施战略和一些计划的活动。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 特别报告员的活动	3
三. 设立单方面强制性措施对人权的不利影响问题特别程序的理由	3
四. 有关单方面强制性措施的一些说明性定义	4
五. 历史回顾	6
A. 单方面强制性措施的早期使用	6
B. 当前趋势	8
六. 不良人权影响：如何消除或减轻影响，为受害者提供补救，以及国际法、人权法和人道主义法的指导	9
A. 消除单方面强制性措施或限制其使用	9
B. 国际法律框架，包括人权法和国际人道主义法	10
C. 补救和补偿问题	12
七. 特别报告员计划的活动	12
A. 收集资料	12
B. 研究和评价单方面强制性措施的做法及其对人权的不利影响	13
C. 起草指导方针和制订建议	14
D. 审查和评价评估和补救机制	15
E. 为加强联合国人权高级专员办事处向受影响国家提供技术援助和咨询服务的能力做出贡献	15
八. 结论	16

一. 引言

1. 人权理事会第 27/21 号决议决定任命伊德里斯·贾扎伊里为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期间获得任命，于 2015 年 5 月就职。
2. 本报告是由首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·贾扎伊里根据上述决议，向人权理事会提交的。特别报告员在报告中列出他自 2015 年 5 月 1 日至 7 月 30 日从事的活动，并提出了他对这项任务的基础和背景的初步考虑。他还提出一些初步意见、任务的实施战略和一些计划的活动。

二. 特别报告员的活动

3. 特别报告员依照人权理事会第 27/21 号决议开展各项活动。
4. 自 2015 年 3 月获得任命以来，特别报告员向古巴、伊朗伊斯兰共和国和美利坚合众国提出了访问请求。他已获得了访问苏丹的邀请。特别报告员感谢苏丹政府的邀请，并确认将于 2015 年 11 月进行访问。
5. 2015 年 5 月 1 日至 7 月 30 日，特别报告员致函所有会员国和包括民间社会在内的相关利益攸关方，请求提供反映有关单方面强制性措施当前情况的资料。他还向所有特别程序和条约机构发出了类似函文。此外，特别报告员请各人权机制提供资料，说明各机制就单方面强制性措施问题开展了哪些工作。
6. 2015 年 6 月 8 日至 12 日，特别报告员参加了在日内瓦举行的特别程序任务负责人第二十二次会议。
7. 自任职以来，特别报告员还会见了伊朗伊斯兰共和国、俄罗斯联邦、苏丹、美国和欧洲联盟的代表。他还与从事安全理事会制裁及单方面强制性措施研究的学者举行了非正式磋商。
8. 2015 年 7 月 6 日，特别报告员发布了一份新闻稿，对古巴和美国恢复正式外交关系表示欢迎，并呼吁取消禁运。
9. 2015 年 7 月 14 日，特别报告员发布了一份新闻稿，对伊朗伊斯兰共和国与中国、法国、德国、俄罗斯联邦、大不列颠及北爱尔兰联合王国及美利坚合众国组成的“五加一”小组达成核协议表示欢迎，并呼吁立即解除制裁。

三. 设立单方面强制性措施对人权的不良影响问题特别程序的理由

10. 《联合国宪章》第五十五条(寅)款规定，联合国应促进“人权及基本自由之普遍尊重与遵守”。同样，《维也纳宣言》申明“这些权利和自由的普遍性质不容置疑”。

此外，大会在第 60/251 号决议中决定，人权理事会应“负责促进普遍尊重对人人没有任何形式的区分，公正、平等地享有所有人权和基本自由的保护”。

11. 这里强调的是“普遍”：人权条约和人权两公约的条文主旨主要针对各国的国内管辖，尽管一些条约机构的一般性意见，如经济、社会和文化权利委员会的第 8 号、第 12 号和第 14 号一般性意见，确实提及域外“制裁”。从侵犯人权行为实地受害者的角度出发，仅处理国内措施对人权的负面影响会造成保护缺口，达不到预期的人权普遍性。《国际人权宪章》谴责当局在其管辖领土内实施的侵犯人权行为，顺理成章也谴责当局在其边境之外实施的这种侵犯行为。在被称为“制裁的十年”的九十年代，保护缺口变得极其明显。¹ 当时，受到外部“制裁”的国家(如伊拉克)的人口，特别是妇女和新生儿，遭受“全面制裁”带来的苦难最严重，这些制裁导致大量无辜人民毫无必要的死亡。作为基于《宪章》设立的人权机制，特别程序不受国家管辖权的限制，因而能够处理这一保护缺口。人权理事会咨询委员会 2015 年 2 月 10 日的报告恰如其分地着重指出，基于《宪章》设立的机构与条约机构相比，在处理具有人权影响的措施的这一域外层面上具有比较优势。²

12. 既处理来自国内，也处理来自国外的可能侵犯人权的行为，就是采取行动促进对增进人权和基本自由的普遍尊重，这也正是大会第 60/251 号决议授权人权理事会的任务。

四. 有关单方面强制性措施的一些说明性定义

13. 从人权理事会第 27/21 号决议可以推断，单方面强制措施包括，但不限于，国家或国家集团使用经济、政治措施强迫另一国家，以取得该国主权权利行使上之服从，以期确保该国政策的一些具体改变。

14. 除安全理事会根据《联合国宪章》第四十一条采取的措施之外的措施将被特别报告员视为单方面强制性措施。本报告是在联合国的发起下拟定的，从联合国角度出发，只有前者才是真正的多边措施。这里有一项假定，即一旦安全理事会决定实施制裁，且不妨碍行使《宪章》第五十一条所指的自卫权，根据《宪章》第二十五、第四十八条第二款和第一百零三条，会员国必须遵守其决定，不得增加或减少决定的内容。然而情况并非总是如此。

15. 国际金融机构和区域机构对各自成员或候选成员实行的强制性措施通常不被视为“单方面的”，因为这些措施是一揽子权利和义务方案的一部分，目标国事先接受这一方案是成为成员的条件。经济集团和伙伴国之间建立的免税区就是一个例子。经济集团决定对来自该伙伴国领土之外的产品不实行免税待遇，根据国际法，

¹ David Cortright and George A. Lopez, *The Sanctions Decade, Assessing United Nations Strategies in the 1990s* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2000)。

² 人权理事会咨询委员会就评估单方面强制性措施对享有人权的不利影响以及促进问责的机制提供建议的研究进展报告(A/HRC/28/74)，特别见第 60 段。

这并非单方面强制性措施，因为这是一项国际协定的一部分，其中包含了共同签署方已知的领土界定。³ 然而，一个或多个成员国通过其加权投票权，将国际金融机构用作其关于单方面强制性措施的国家政策的渠道，这应该成为目前任务职权范围的一部分。⁴ 最后，区域国家集团或其中一个成员国针对第三国实施的强制性措施被视为是单方面的，因为采取这些措施所依据的规则从未得到目标国的认可。

16. 单方面强制性措施可以是全面或定向的。定向措施也被称为“智能”措施。⁵ 它们获得这一称号是因为人们认为，它们最大限度降低了附带损害，特别是在避免危及目标国社会最贫穷和最弱势群体享有人权方面。全面措施是针对国家整个经济和金融体系的措施。它们往往是不加选择的，对目标国社会中最贫穷和最弱势阶层具有负面人权影响。衡量其效力的是其造成基础广泛的政策变化，或对目标国造成足够的经济困境，煽动人民起来反对政治领导的能力。而“智能”强制性措施可能针对某国经济活动中的一些部门，或是范围更广一些，但具体地针对划定的一部分领土。其影响可能造成特定生产部门或地理区域的不稳定。从该部门或该区域获得收入的人，他们的工作权和体面生活水准可能受到损害。然而，在理论上，这两种情况对人权的不利影响，与针对整个国家的全面强制性措施相比，可能更为有限。⁶ 在实践中，有些“智能”单方面强制性措施和全面措施可能很难区分，下面将举例说明。

17. 无论是全面的还是“智能”的，单方面强制性措施与《发展权利宣言》，特别其第3条，难以调和，该条规定“各国有义务在确保发展和消除发展的障碍方面相互合作”。

18. 总之，任何针对一个国家实行的单方面强制性措施必然违背《国际人权宪章》的一些规定，或习惯法的强制性规范和其他规定。这些措施对无辜人民享有人权造成不同程度的不利后果。可能涉及的人权非常广泛，包括政治、经济、社会和文化权利。影响评估的重点应放在生命权、健康和医疗护理、适足生活水准权、粮食权、受教育权、工作权、住房权和发展权方面。为单方面强制性措施提出的理由声称，这种措施的目的在于改善目标国的总体人权状况。因此，有人说，强制性措施造成人权方面代价的理由是，这些措施预期会带来的更大的人权益处。人权是否适合于这种计算，尚待观察。

³ Alex Barker and John Reed “European Union close to labelling Palestinian products”, *Financial Times*, 20 July 2015.

⁴ 例如见，美利坚合众国《津巴布韦民主和经济复兴法案》（公共法 107-99, 2001年12月21日），该法规定财政部长应指示在各国际金融机构任职的美国执行主任，反对并投票反对：(a) 各机构对向津巴布韦政府的贷款、信贷或担保进行延期；或(b) 免除或减少津巴布韦政府对美国或任何国际金融机构所欠债务。

⁵ Thomas J. Biersteker, “Scholarly Participation in Transnational Policy Networks: The Case of Targeted Sanctions” in Mariano E. Bertucci and Abraham F. Lowenthal (eds.) *Narrowing the Gap: Scholars, Policy-Makers and International Affairs* (Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 2012).

⁶ 见大会第41/128号决议。

19. 单方面强制性措施有各种表述方法。有的将这些措施称为“制裁”，有的称为“限制性措施”，还有的把这些措施交替使用或并称为“限制性措施(制裁)”。与“制裁”不同，“限制性措施”这一表述没有惩罚的道德暗示。但它避免提及“单方面”，该说法本身就会提出这些措施的合法性问题，因为凡是单方面的措施，在一定情况下，都可能会缺乏合法性。“单方面强制性措施”这一术语，虽然更为繁琐，但好处在于不过早判断争议很大的上述问题。

20. 特别报告员将使用“来源国”这一表述指代发起和适用单方面强制措施的国家，用“目标国”这一表述指代已成为单方面强制性措施目标的国家，无论这些措施本身是全面的，还是针对某一特定部门、地区或特定个人。

21. 可以说，为了具有合法性，“制裁”当局应对“被制裁”国拥有管辖权。它或许必须得到国际社会的授权，维护国际标准并迫使“异常”国家遵守某项国际协定或国际公认的行为规范。在某些情况下，“制裁”当局甚至可能自动有权这么做。安全理事会通常在这方面具有中心权威。但《联合国宪章》第四十一条仅将安理会采取的强制性措施称为“措施”而不是“制裁”。在安全理事会本身只实施真正应被称为“多边制裁”(而且本任务也会这样提及)的“措施”的情况下，认为会员国可对其他会员国实施“制裁”，这意味着会员国实行单方面强制措施的决定，和安全理事会的决定至少具有相同的法律效力。这还意味着，在“制裁”国和“被制裁”国之间存在等级之分。这违背了《宪章》的精神，特别是述及联合国各会员国主权平等的第二条第一款。

22. 有人认为单方面强制性措施是“域外的”，因为它是由某个国家或国家集团在其国家领土或管辖范围之外发起和实施的。强制实施这些措施的法律可能不仅对目标国，而且对第三国都具有域外效力，即迫使后者也对目标国适用单方面强制性措施，不遵守就会导致严重单方面惩罚。

五. 历史回顾

A. 单方面强制性措施的早期使用

23. 自 1990 年代以来，单方面强制性措施的使用大幅增加。然而这种形式的压力并非新事物，当更强大的国家或国家集团针对较弱小的国家或国家集团实施这种压力时，它会对享有人权产生特别不良的影响)。有记录显示，早在公元前 492 年的古希腊，埃伊纳城邦扣押雅典船只，并将乘客扣为人质，作为对雅典囚禁埃伊纳人的回应。⁷

⁷ 关于古代强制措施和封锁的情况，见 C. Phillipson, *The International Law and the Custom of Ancient Greece and Rome* (London, MacMillan, 1911), vol. II, pp. 349-384.

24. 在中世纪，十字军东征期间，欧洲的宗教领袖和教会议会实行单方面强制性措施，禁止向撒拉逊人(阿拉伯人或穆斯林那时的称谓)出口船只、武器和弹药。⁸ 自1179年拉特兰会议，这成了教廷的官方政策，直到四个世纪后，才受到马丁·路德·金的谴责。⁹ 值得注意的是，在那时，已经有人提出要求迫使来自第三方的商人将自己的禁运措施适用于目标国。因此，那个时期的历史学家吟诵者彼得(Peter the Chanter)记述了这样一件事，马赛市民反对将船只停靠在其港口意图向亚历山大港运送武器和木材的外国商人。他们要求三位主教进行干预。后者照此办理，将商人逐出教会，但这些商人无动于衷，任然驶离了港口。这位历史学家记述说，船只在海上驶出才不到一英里，就连同货物和船员沉没了。¹⁰

25. 最近的一个典型例子是第一次世界大战结束后对德国进行封锁，迫使其接受《凡尔赛条约》中某些严厉的条款。单方面强制性措施对德国人民造成了难以言表的苦难，他们的基本权利遭到忽视。¹¹ 事实上，国际联盟的创始者将强制性措施视为其维护和平政策的支柱。在那时，这已经是一种进步了，之前，这些措施，特别是封锁，是战争序幕或战争策略本身的一部分。

26. 还可以一提的是：1949年西方国家针对苏联发起实施的单方面强制性措施—多边出口管制统筹委员会—1951年针对中国的措施—中国委员会—以及安全理事会进入制裁纷争，首先于1966年对南罗得西亚实施制裁，10年后应发展中国家的倡议对南非实施制裁。后者对目标人口享有人权的影响相对有限，因为来源国自己回避了这些措施。

27. 除南罗得西亚和在种族隔离制度下的南非的情况外，1975年以前最近的单方面强制性措施是在东西方意识形态竞争背景下实施的。之后的《欧洲安全和合作会议最后文件》在第六项原则中表达了各签署国结束强制性措施自主政策的决心。根据这一原则，该条约缔约方“将不在任何情况下采取旨在迫使另一参与国在其主权固有权利的行使上屈从于其本身利益的任何其他...经济强制或其他强制行为”。以后的情况并未达到期望，因为单方面强制性措施的实施又重新针对了发展中国家，之后再度升级，特别是由于克里米亚和乌克兰东部的紧张局势而在西方和俄罗斯联邦之间再度升级。

⁸ 见，for example, J. Muldoon, *Popes, Lawyers, and Infidels. The Church and the Non-Christian World 1250-1550* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1979); and S.K. Stantchev, *Embargo: The Origins of an Idea and the Implications of a Policy in Europe and the Mediterranean, ca. 1100 – ca. 1500* (Michigan, University of Michigan, 2009)。

⁹ S.K. Stantchev, *Spiritual Rationality: Papal Embargo as Cultural Practice* (Oxford, Oxford University Press, 2014)。

¹⁰ 见 John Baldwin, *Masters, Princes and Merchants; the Social View of Peter the Chanter and his Circle*, Vol. I, (Princeton, New Jersey, Princeton University Press 1970) p. 267。

¹¹ C.P. Vincent, *The Politics of Hunger: The Allied Blockade of Germany, 1915-1919* (Athens, Ohio, Ohio University Press, 1985)。

28. 发达国家对发展中国家最新实施的单方面强制性措施给最贫穷和最弱势群体的人权造成了巨大代价。有几个反面的例子，如 1973 年针对西方国家在 1973 年阿拉伯-以色列战争中的立场而对西方国家实施的阿拉伯石油禁运。还有发展中国家对邻国实施短期单方面强制性措施的情况。

B. 当前趋势

29. 观察到的趋势表明，先进国家并未放弃诉诸单方面强制性措施，情况恰恰相反。然而，这并不是说局势一直未变。1994 年，安全理事会对海地最后一次使用全面制裁，此后已放弃诉诸该措施。来源国以此为例，普遍已从全面制裁转而采用“智能”制裁。这些制裁侧重于目标国某一特定区域，某一具体活动，例如不扩散，或者某一特定类别的货物贸易，如武器贸易和初级商品贸易。还越来越多地将“智能”制裁用于自然人或法人，实施该措施的理由是他们参与了受到发起单方面强制性措施的国家或国家集团质疑的国家政策决定。已制定一套法律规则，用以纠正滥用此类措施的做法，并使这种措施的使用服从于某些条件，同时采用一定程度的正当程序和独立评估，以评价这种措施对人权的影响。这是一个积极的发展。它要限制这种措施对预料之外的群体造成的附带损害，因此值得欢迎。

30. 各来源国的发展情况并非完全一致。因此，有必要审查不同来源国取得的进展，并考虑是否有可能推广一些此类国家或国家集团的“最佳做法”，以利于其他国家，作为迈向拟订“下一步做法”的一个步骤。

31. 然而，在现实中，先进国家政府的良好意愿并不总是那么容易转化为在发展中世界边远社区日常生活中保障人权的措施。因此，实行金融强制措施，如禁止利用国际银行间金融电信或采取动摇中央银行资产豁免原则的措施，因其不加区分的性质，可能等同于重新实行全面制裁。同样，在安全理事会的制裁之外附加定向单方面强制性措施，可能会扭曲前者的目的，打破其最初的平衡。其结果可能会将原计划中的“智能”强制性制裁变为全面强制性措施。同理，将几项不同的“智能”单方面强制性措施共同施加于同一个国家，其总和可能成为全面强制性措施。这样的全面性在对人权的不利影响方面代价特别高，而且也不一定能提高措施的效率。两个典型的例子是对古巴和伊朗伊斯兰共和国实施的强制性措施。幸运的是，在美利坚合众国总统最近的倡议下，正在对各种定向措施(加在一起使用时会成为全面强制性措施)进行质疑。美国国务卿对这一点进行了说明，他表示，美国和古巴之间的关系之所以实现转型，是因为总统“个人做出根本决定，改变一项无效的政策，这项政策一直存在但已经太久没有产生效果了”。¹²

32. 较笼统地说，在有关单方面强制性措施的保障政策与这些措施的现实负面人权影响之间，仍存在缺口。这些缺口必须予以调查、确认并消除。

¹² 见 www.state.gov/secretary/remarks/2015/07/244542.htm。

33. 来源国对有关单方面强制性措施政策的微调取得了进展，除其他外，促使欧洲联盟放弃了使用自主全面制裁的做法。然而，当针对一个重要部门(如石油和石油产品出口)时，这种“定向”措施会影响(至少间接影响)一国的整个经济和金融体系。现在人们更多认识到，与以往做法相反，单方面强制性措施的目的不应是提升来源国的经济利益。其宣称的目标最近变为“维护国际法、人权法和人道主义法”。

六. 不良人权影响：如何消除或减轻影响，为受害者提供补救，以及国际法、人权法和人道主义法的指导

A. 消除单方面强制性措施或限制其使用

34. 对第一个问题最显而易见的回答是，承认《公民权利和政治权利国际公约》及《经济、社会、文化权利国际公约》各自第一条中宣布的自决这一首要原则，放弃将单方面强制性措施作为外交政策工具的做法。习惯国际法的一项公认原则也是：即使在其他情况下不被禁止的经济措施，如果强制一个国家在其有权自由决定的领域采取行动，也会成为非法措施。《维也纳宣言》本身，在其第一部分第 31 段，呼吁各国“避免采取不符合国际法和《联合国宪章》，为各国间贸易制造障碍，妨碍充分实现《世界人权宣言》和国际人权文书所列人权，特别是人人享有对其健康和福利而言所需的生活水平包括粮食和医疗保健及必要社会服务的权利的单方面措施”。同样，《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》，¹³ 以及大会第 3281(XXIX)号决议第三十二条规定，任何国家不得使用或鼓励使用经济、政治或其他任何类型措施，来强迫另一国家，使其在主权权利的行使方面屈从。这使发展中国家表达的立场具有合法性：它们反对强加具有域外影响的法律和法规及所有其他形式的强制性经济措施，包括对发展中国家的单方面制裁，并呼吁予以消除。¹⁴

35. 《维也纳宣言》还呼吁各国避免采取任何不符合国际法和《联合国宪章》的单方面措施。从来源国的观点来看，该指令预示的是确定哪些强制性措施事实上有悖于这些规定，而哪些措施没有。《欧洲联盟关于实施和评价限制性措施的指导方针》强调，“采用和实施限制性措施必须始终符合国际法。它们必须尊重人权和基本自由”。¹⁵ 《指导方针》提及，欧洲联盟理事会在共同外交和安全政策框架下做出的这方面决定甚至还要接受欧洲法院的司法审查。¹⁶ 在 *Kadi* 案中，¹⁷ 欧洲理事会将一人列入恐怖分子名单的决定被欧洲法院推翻，尽管事实上这是落实安全理事会名单的做法，是不能上诉的。该仲裁所依据的认识是，根据强制性规范和强制法的标准，

¹³ 大会第 2625(XXV)号决议，附件。

¹⁴ 特别见《77 国集团加中国圣克鲁斯宣言》第 239-241 段。

¹⁵ 见 para. 9 of European Union document 11205/12 of 15 June 2012, available from www.statewatch.org/news/2012/jun/eu-council-un-sanctions-guidelines-11205-12.pdf。

¹⁶ *Ibid.*, paragraph 7。

¹⁷ 欧洲法院在 *Yassin Kadi* 和 *Al Barakaat* 国际基金会诉欧洲联盟理事会和欧洲联盟委员会一案，2008 年的判决。

将申诉人列入名单侵犯了他的人权，且未能遵守正当程序。从这一大胆的先例来看，人们可以感到欣慰的是：在欧洲联盟范围内，独立机制保护单方面强制性措施的目标，防止其对人权产生不利影响。虽然在最近一系列案件中，欧洲联盟普通法院以人权理由宣告“限制性措施”无效，但据称，在撤销之后，欧洲联盟经常立刻以不同的理由将目标公司重新列入清单。¹⁸ 相比之下，在美国，个人或实体资产被负责经济制裁的政府办公室(即外国资产管制处)决定冻结后，挑战此类决定的可能性有限。¹⁹ 到目前为止，没有任何关于美国的司法裁决扭转该处指定的目标的报告。

B. 国际法律框架，包括人权法和国际人道主义法

36. 第二个需要回答的问题是，国际法、国际人权法和人道主义法，在消除或减轻单方面强制性措施对享有人权的不良影响以及对规定来源国责任和向受害者提供补救方面，可以提供哪些指导。

37. 在法律术语和国际法中，retorsion、retaliation 和 reprisals 的概念是有区别的，尽管这些术语是不固定的，有时还会变化。²⁰ 总的来说，retorsion 指的是向目标国施加压力，无论后者是否违反其国际义务，而来源国本身不暂停任何对目标国家承担的国际义务。²¹ Retaliation 指的是同态复仇法，要求让不法行为者承受与他给他人造成的伤害相同的伤害。因此可以用来记述如下情形，即来源国通过一项单方面强制性措施有选择性地，以相称于后者不法行为的程度，暂停其对目标国家的国际承诺，从而保持在所谓的合法性范围内。最后，reprisal 这一概念传统上用于涵盖，针对违约行为以自救方式采取的，在其他情况下为非法的行动(包括强制行动)，现在主要用来指在国际武装冲突中采取的行动。在这种情况下，reprisal 被界定为“通常违反国际法但冲突一方为报复而采取的制止敌方违反国际法的强制性措施”。²² 单方面强制性措施可作为使用武力的一种替代办法或前奏来实施。这种措施可能用于政治动机或与人权有关的理由。人们认为，这些措施如果是为了追求来源国家或国家集团的经济目标，便是不合法的。国际法认定这些措施为合法的情况是，如果(a) 它们是为了应对目标国家违反国际义务的行为；和(b) 违反这类义务对一国或国家集团造成伤害，使其有权进行 retorsion/retaliation。伤害的域外来源导致 retorsion/retaliation 权这一概念，在政治或商业纠纷中是明确的，但在海外侵犯人权行为的指控中就较不明确。尽管如此，受害国所采取的措施如果不是对目标国违背国际义务的相称反应，就可能被定性为非法。这种合法性还取决于来源国是否已适

¹⁸ “Who are you calling a rogue? ”, *The Economist*, 20 June 2015.

¹⁹ 见, for example, W.B. Hoffman, “How to Approach a new Office of Foreign Assets Control Sanctions Program”, *Stetson Law Review*, Vol. 27, Issue. 4 (Spring 1998), pp. 1413-1424.

²⁰ 见 E.S. Colbert, *Retaliation in International Law* (New York, King's Crown Press, 1948), pp. 2 and 3, fn. 1.

²¹ 见“对关于国家对国际不法行为的责任条款草案的评注”(2001年)《国际法委员会年鉴》，第二卷，第二部分，第128页。

²² 见 S. Oeter, “Methods and Means of Combat”, *Handbook of International Humanitarian Law* (Oxford, Oxford University Press, 2008), p. 232, No. 476. See also S. Darcy, “Retaliation and Reprisals”, *Oxford Handbook of the Use of Force in International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2015), p. 879.

当通知目标国必须遵守其国际义务。然而，如果单方面强制性措施的不良人权影响损害基本人权，或如果无限期实施该措施却没有在实现宣称的目标方面取得任何进展，retorsion/retaliation 的合法性可能会受到疑问。因此，人权法缓和了国际法的严格性。

38. 最终的情况可能是，使单方面强制性措施合法化的首选办法是对其适用国际法委员会《关于国家对国际不法行为的责任条款草案》²³ 中所指的反措施的法律制度，其中第 22 条规定，一国不遵守其对另一国国际义务的行为，如单方面强制性措施，“在并且只在该行为针对该另一国采取的一项反措施的情况下，其不法性才可解除”。然而，如同一文本第 50 条所述，反措施的实施有局限性。反措施如果影响到保护基本人权的义务、禁止报复的人道主义性质的义务或依一般国际法强制性规范承担的其他义务，就是不法的。

39. 当安全理事会以外的国际组织程序或区域组织予以适用时，《关于国际组织的责任条款草案》²⁴ 具有相关意义。

40. 与国际法相比，人权法往往被视为“软法律”，但《公民权利和政治权利国际公约》第 31 号一般性意见主张，每个《公约》缔约国“都对其他缔约国承担条约义务，必须履行根据条约作出的承诺”，考虑到任何缔约国侵犯《公约》规定的权利的行为都要求其他缔约国呼吁侵犯权利的国家“履行公约义务”。在这种情况下，就其他条约义务而言，人权法比国际法对违反人权条约义务的国家更严厉，因为后者不需要国家采取单方面强制性措施以表明目标国家违反《国际人权宪章》规定的义务所造成的侵害。根据这些标准，任何缔约国均可介入—有人会说，干涉—以要求违约国遵守其义务，即便后者违反人权条款并未对前者造成任何侵害。这就引发了一个问题，即该一般性意见是否为使对违反人权义务的国家诉诸单方面强制性措施合法化打开了大门。有人可能会对此怀疑，因为该一般性意见表明，这一要求遵守的呼吁，“不应被视为一种不友好行为，还应该将其看成[是]一种合法的共同体利益的反映”。单方面强制性措施不是对目标国的友好行为。它们是惩罚性的，并且通常是在外交谈判破裂后采用的。如果这成为单方面强制性措施合法性的来源之一，就意味着任何国家可以在任何时候自己主持正义，并以这些措施做出反应，针对任何其认为存在侵犯人权行为的国家。正是为了避免这种各国诉诸于自行司法的情况（这可能很容易威胁到世界和平），才通过了《联合国宪章》，而且将使用制裁方面的集中责任赋予了安全理事会。《宪章》第五十三条第一款规定，“如无安全理事会之授权，不得依区域办法或由区域机关采取任何执行行动”。第五十三条的法文本提及“action coercitive”，其中可能涵盖单方面强制性措施，尽管可以认为，该条仅指

²³ 见《大会第五十五届会议正式记录，补编第 10 号》(A/56/10)。

²⁴ 见《大会第六十四届会议正式记录，补编第 10 号》(A/64/10)，第 39-177 页。See also in this regard Pierre-Emmanuel Dupont, “Countermeasures and Collective Security: The Case of the European Union Sanctions against Iran”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol.17 (2012), pp. 301-336.

诉诸军事力量。关于第五十三条是否阻止未经安全理事会授权而采取单方面强制性措施，是有争议的。这一问题争论未决，法学家应进一步进行调查。²⁵

41. 国际人道主义法使得有可能在战争时期，撤销出口禁令，并提供安全通道，以满足平民人口的基本人权。²⁶ 《日内瓦公约》还禁止集体报复行为。²⁷

42. 来源国称，医疗设备、药品和其他满足基本人权的必需品不受和平时适用的限制性措施的约束。然而，由于一系列原因，成为单方面强制性措施目标的国家，有 85,000 名癌症病人无法在当地得到所需的治疗，而这并不是该国的过错。在此类措施的不良影响尤为严重的目标国家，权利持有人可被视为处于战区，并享有人道主义法的保护，该法的优势是其中立性，而单方面强制性措施则具有严重的政治性。独立的第三国采购机构可参与在和平时向目标国家提供人道主义用品，但物品的运送，即使得到来源国的许可，可能因支付冻结或禁止使用国际电信付款机制，而受到间接影响。同样，阻止获取拯救生命的药物的单方面强制性措施相当于集体报复，因此也被人道主义法所禁止。

C. 补救和补偿问题

43. 最后，关于对单方面强制性措施无辜受害者的补偿，欧洲法院有几次撤销了欧洲联盟采取的有关此类措施的决定。在极少数情况下，法院采取行动，对受害者个人进行象征性赔偿。因为近半数的联合国会员国都曾在最近的某个时候成为过单方面强制性措施的目标，所以最现实的补偿形式将是，向因那些措施对应享有的人权造成的“附带损害”向无辜受害者道歉，并承诺加倍努力，即使无法终止那些措施，也至少要继续寻找各种途径，减少这种措施对平民人口造成非故意的不利人权影响。

44. 鉴于国家和区域各级仲裁程序的缺陷，及单方面强制性措施在全球一级带来的真正的全球挑战，或许在某个阶段必须考虑的问题是，在联合国人权机构中设立一个独立机制，以促进问责和赔偿。

七. 特别报告员计划的活动

A. 收集资料

45. 根据其任务，特别报告员将努力从包括各国政府、非政府组织和其他感兴趣的或相关的各方，收集单方面强制性措施对享受人权不良影响的相关信息。

²⁵ 见 A. Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter* (Oxford, Hart Publishing 2004), pp. 46-52. See also U. Villani, “The Security Council’s Authorization of Enforcement Action by Regional Organizations”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (2002), pp. 535 and 538-540.

²⁶ 见《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》），1977年6月8日，第七十条。

²⁷ 见《关于战时保护平民之日内瓦公约》（四），日内瓦，1949年8月12日，第三十三条。

46. 首先需要的信息是了解现有问题严重程度所需的数据。为此，已向所有利益攸关方发出函文，邀请他们提供必要数据。截至日期 2015 年 6 月 30 日前收到的答复从最好的说也只能说是零散不起，“来源国”应联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的邀请参加 2013 年²⁸ 和 2014 年²⁹ 举行的两次关于单方面强制性措施的研讨会，以及这些国家在秘书长定期提交大会的关于这一主题的分析报告的编写过程中给予秘书长的书面答复，情况也都是如此。³⁰ 收集这方面的全面数据是值得任务负责人进一步关注的一个问题。

B. 研究和评价单方面强制性措施的做法及其对人权不利影响

47. 根据所收集的零散资料，特别报告员将对当前趋势进行研究，尽管联合国已对这一趋势表示关切，但所有这些趋势都显示单方面强制措施的使用有所增加。值得一提的是，人权委员会在 1995 年 3 月 3 日第 1995/45 号决议中已经表达了这一关切，之后一再重申。人权理事会本身通过了两项决定和七项决议，³¹ 除其他外，对强制性措施的继续出台表示“深为关切”。此外，这一趋势并未受到大会、³² 联合国贸易和发展会议³³ 和其他各主要国际会议³⁴ 通过的强烈敦促各国不要出台和采用单方面强制性措施的众多决议和成果文件的影响。由此产生的问题是：联合国就此类措施通过了那么多的决议，但这是否仍未显示出有一种习惯法在出现，强制性规范在演变，并对当前这种趋势在实地的种种表现出提出了质疑吗？

48. 尽管安全理事会目前实施的制裁有 16 个目标，³⁵ 但欧洲联盟有 37 个目标，³⁶ 而美国有 32 个，³⁷ 其中一些与安全理事会的制裁重叠，而欧洲联盟和美国绝大多数的目标是相同的国家。在这些目标中，7 个涉及恐怖实体及毒品和血腥钻石贩运、跨国犯罪组织和网络犯罪，如果在联合国一级进行协调，这些措施将更加有效。其

²⁸ 见人权理事会第 19/32 号决议。

²⁹ 见人权理事会第 24/14 号决议。

³⁰ 见 A/69/97 和 A/68/211。

³¹ 人权理事会第 4/103 号和第 18/120 号决定，及第 6/7 号、第 9/4 号、第 12/22 号、第 15/24 号、第 19/32 号、第 24/14 号和第 27/21 号决议。

³² 大会第 69/180 号、第 68/162 号、第 67/170 号、第 66/156 号、第 65/217 号、第 64/170 号、第 63/179 号、第 62/162 号、第 61/170 号、第 60/155 号、第 59/188 号、第 58/171 号、第 57/222 号、第 56/179 号、第 56/148 号、第 55/110 号、第 54/172 号、第 53/141 号、第 52/120 号、第 51/103 号、第 50/96 号、第 48/168 号、第 46/210 号、第 44/215 号、第 42/173 号、第 41/165 号、第 40/185 号、第 39/210 号和第 38/197 号决议。

³³ 见 TD/500/Add.1, 第 25 段。

³⁴ 例如见，1993 年 6 月在维也纳举行的世界人权会议。

³⁵ 安全理事会现行制裁体制清单，及理事会为监测各制裁制度而设立的制裁委员会，可查阅 www.un.org/sc/committees/。

³⁶ 见 http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measure_en.pdf。

³⁷ 见 www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx。

他许多国家也在实施单方面强制措施，如果它们能向本任务提供今后报告中所需的信息，这将大有助益。

49. 在这些制裁和单方面强制性措施中，还应加上以上第 15 段所述的区域组织对其成员适用的强制性措施。阿拉伯国家联盟、非洲联盟、美洲国家组织和其他区域组织曾对它们的一些成员国采取强制性措施。欧洲安全与合作组织也针对有关纳戈尔诺-卡拉巴赫³⁸ 的武器贸易及俄罗斯目标个人清单适用过几项这类措施。³⁹

50. 除了犯罪实体外，制裁对象还有国家，主要是发展中国家(其民众往往因此在享有人权方面受到不利影响)，及这些国家中的某些个人。这些国家和个人将是特别报告员的工作重点，因为他认识到，少数较发达国家尽管成为单方面强制性措施目标，但它们有更广泛的选择，包括进口替代或通过报复，以减轻此类措施对其民众享有人权的不利影响。⁴⁰

51. 所有上述情况中没有包括其他个别国家(无论其是否欧洲联盟成员国)诉诸的单方面强制性措施，包括那些损害巴勒斯坦人民最基本权利的严苛措施。如果将这些额外的个别措施纳入考虑，那么，即使去掉那些被正确列为目标的犯罪实体，目前这些措施的目标也很可能超过 75 个，但目标国的数量当然只有这一数量的一半不到，因为西方来源国目光所指常常是相同的目标国。然而，由于没有集中数据，这些数字充其量只是估算。在这些量化数据的背后，有数百万人无法享有基本人权。我们必须从这一计数中排除毒贩、恐怖分子和被列为目标的“贪官污吏”。

52. 特别报告员将对所有利益攸关方采用基础广泛的真相调查方针，以务实地查明单方面强制性措施不利影响的范围，同时试图确定处于危险中的人权的性质，无论是公民和政治权利，还是发展权、文化或社会权。之后，他将推动联合国系统基于规则的应对办法，以预防、尽量减少和补救单方面强制性措施对人权的不利影响。

C. 起草指导方针和制订建议

53. 就预防、减少和补救单方面强制性措施对人权不利影响的方法和手段拟订指导方针草案，将是本任务的一项重要工作。在这方面，会员国意见不同，目标国和发展中国家整体上都认为，来源国应完全“立即停止单方面强制性措施”，而大部分来源国认为，这些措施应继续作为外交政策的关键组成部分，至多需要微调以减轻其不利人权影响。这种意见分歧体现在通过关于单方面强制性措施相关的决议时迄

³⁸ 见 Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), Decisions based on the Interim Report on Nagorno-Karabakh, Committee of Senior Officials, Journal No. 2, Annex 1, Seventh Committee on Senior Officials meeting, Prague, 27 and 28 February 1992。

³⁹ 见欧安组织，《摩纳哥宣言》及欧安·组织议会大会 2012 年第二十一届年度会议上通过的决议，有关俄罗斯联邦法治问题的决议：Sergei Magnitsky 案。可查阅 www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2012-monaco-annual-session/2012-monaco-final-declaration/1676-07。

⁴⁰ 例如，由于欧洲联盟的制裁，俄罗斯联邦最近决定停止从欧洲联盟进口农产品，而且特别是猪肉。见 <http://epthinktank.eu/2014/04/23/russias-import-ban-on-eu-pork-meat/>。另见 [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536291/IPOL_BRI\(2014\)536291_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536291/IPOL_BRI(2014)536291_EN.pdf)。

今仍普遍存在的两极化的投票格局之中。对发展中国家而言，通过指导方针不应意味着承认这些措施作为外交政策工具的合法性，它们不赞成这种立场。对多为先进国家的来源国(实际上其中一个集团已经采用了详尽无遗的指导方针)而言，这个问题或许只不过意味着与其他国家分享这类指导方针。

54. 特别报告员还力求通过适当建议，在这一方面推广协商一致的方针，优先考虑可有效预防、尽量减少和补救单方面强制性措施对实地弱势群体不利影响的务实办法。

D. 审查和评价评估和补救机制

55. 鉴于有必要加强对来源国的问责以及目标国影响评估的可信度，特别报告员还将审查为评估单方面强制性措施不利影响而设立的现有独立机制和使受害方能够获得补救或赔偿的仲裁程序，并将力求查明最佳做法和下一步做法。

56. 为了在处理单方面强制性措施的方针中反映在联合国的制裁政策方面取得的进展，特别报告员将审查联合国制裁高级审查和联合国制裁机构间工作组在这方面正在进行的工作，以及从关于金融制裁的因特拉肯进程、⁴¹ 关于军火禁运以及与旅行、航空有关的制裁制定和执行的波恩/柏林进程、⁴² 有关使定向制裁有效—执行联合国政策选择指导方针的斯德哥尔摩进程，⁴³ 以及加强联合国制裁实施的希腊进程⁴⁴ 中汲取的经验教训。

E. 为加强联合国人权高级专员办事处向受影响国家提供技术援助和咨询服务的能力做出贡献

57. 根据其任务，特别报告员将协助支持人权高专办为受影响国家提供技术援助和咨询服务的能力。特别报告员已开始与人权高专办协商，以确定特别程序参与这一重要领域的方式。

⁴¹ Swiss Confederation, United Nations Secretariat and Watson Institute for Strategic Studies at Brown University, “Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation – Contributions from the Interlaken Process” (Providence, Rhode Island, Thomas J. Watson Institute for International Studies, 2001). Available from www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/home/Handbuch-zu-gezielten-Finanzsanktionen_EN.pdf.

⁴² M. Brzoska (ed.), “Design and Implementation of the Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions: Results of the ‘Bonn-Berlin Process’” (Bonn, Bonn International Centre for Conversion, 2001). Available from www.watsoninstitute.org/tfs/CD/booklet_sanctions.pdf.

⁴³ P. Wallensteen, C. Staibano and M. Eriksson (eds.), *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of United Nations Policy Options* (Uppsala, Uppsala University Department of Peace and Conflict Research, 2003). Available from www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/L-External-publications/2003/2003%20Uppsala%20Targeted%20sanctions%20effective.pdf.

⁴⁴ S/2007/734, annex. S/2007/734, 附件。

58. 任务负责人将调查将关于单方面强制性措施及其人权影响的报告作为普遍定期审议进程一部分的可能性和接受情况，并将组织一次人权理事会跨部门会议，将这一主题纳入主流。

八. 结论

59. 只有安全理事会批准的多边制裁符合《联合国宪章》的意义和精神，《宪章》也是联合国所有会员国之间的纽带。然而，政治现实已经偏离了联合国创立者的理想，这种理想以第二次世界大战战胜国目标统一的愿景为基础。因此，很快就显而易见的情况是，在仅是为了保护无辜人民免遭人权侵犯而有必要实施制裁时，或在安理会通过制裁的程序过于冗长而诉诸强制性措施的必要性刻不容缓时，赋予安全理事会五个常任理事国的否决权有时会阻碍安理会通过制裁。因此就希望能够通过单方面强制性措施来纠正这些缺陷。

60. 然而，依然存在的一个问题是，如果安全理事会已经采取行动，并在适当的时候采取了适当的制裁，这些措施是否仍然合法。这一问题存在争议，但有强有力的法律论点支持否定答案。有人认为：

从安理会自身着手通过强制性制裁时起，成员国就变成这些制裁的实施者，其职责是本着诚意执行制裁，不损害制裁的有效实施。对于未单独受到伤害的国家，这意味着有义务中止其在个体一级已采用的与安理会决定的措施不同或不符的措施，或无论如何，应调整这些措施，使其符合联合国的制裁。更何况，相关国家不应在强制性制裁措施宣布后还采取集体反措施，只应为执行这些强制性制裁采取必要和充分的措施。简言之，除非理事会请各国超越自己的措施（这在现实中很罕见），启动《宪章》第七章的程序，便终止未单独受到伤害的国家在个体一级随心所欲做出反应的权力。⁴⁵

61. 关于国家或国家集团的报复 (retorsion/retaliation) 或反措施的自主政策在这种情况下是否是单方面强制性措施的正当理由，以及它们是否符合国际法、习惯法和强制性行为规范的辩论，在本质上是来源国和目标国之间的政治辩论。走出这一问题造成的难题的务实办法是，将重点放在此类措施的效率和效力及其对人权的影响上。这种论点认为，如果措施迅速实现其目标，而且如果这些目标被国际社会认为是可取的，那么这些措施可被视为合法。然而，如果该措施有意或无意地严重侵犯基本人权，那么这一合法性就会受到动摇。

62. 因此，在寻求国际合法性中引出了一系列举措，它们侧重普遍接受的目标，这些目标需受到密切监测并根据不断变化的情况进行必要调整。对目标国实施措施的目的为在且仅在目标国违背国际条约、公约或协定情况下改变其行为，或表明国际社会对目标国行为的反对。这些措施应规定时限，同时鉴于单方面强制性措施迄

⁴⁵ L.A. Sicilianos, "Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community", *The Law of International Responsibility* (Oxford, Oxford University Press, 2010), p. 1142.

今在实现其目标方面成绩平平，⁴⁶ 因此应结合一系列其他补充措施，包括激励和谈判，以提高成功机会。

63. 但如果单方面强制性措施对最脆弱群体的人权影响极为恶劣，且在实现宣称目标方面没有明显进展，则即便可以提出支持该行动的正当法律依据，这些措施的合法性仍将受到质疑。

64. 在这种情况下诉诸单方面强制性措施不以来源国或国家集团表明直接受伤害为条件。铭记这样一条导向线，即目标国权利持有人的命运不仅应受到本国当局的保护，也应受到来源国的保护，因此建议调查的重点做到务实，即充分掌握在执行中的单方面强制性措施的整体情况，在对相互关联和因果关系进行区分的同时制定评估其人权影响参数，确定来源国的最佳体制做法，以及制定适用于此类措施的联合国指导方针，以对其不良影响进行纠正和补救。必须用案例研究来处理这一概念性方针，以确保这方面正在进行的研究始终符合真实情况。

⁴⁶ 在前全球化时代，单方面强制性措施的成功率为 34%，此后有所下降，原因是，主要与世界经济新兴强国进行的“南南合作”减少了来自先进工业化国家的禁运约束。See Heather Chingono, Medial Hove and Steven James Danda “Sanctions Effectiveness in a Globalized World”, *International Journal of Humanities and Social Studies*, Vol.3, No. 21, December 2013。然而，如果单方面强制性措施不仅与奖励措施相结合，而且还辅之以支持性的国际经济趋势，那么成功率就会有所提高。因此，2012 年对伊朗实行石油出口禁运的单方面强制性措施，加之 2015 年石油价格下跌，加大了“五加一小组”与伊朗伊斯兰共和国达成核协议的压力。有关伊朗伊斯兰共和国的事态发展以及与结束对古巴的全面单方面强制性措施政策有关的事态发展，都可能预示着将来的一个新趋势，即通过谈判和外交来寻求解决国际冲突的办法，而不是通过经济或军事暴力。