



人权理事会

第三十七届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

人权理事会关于单方面强制性措施与人权问题的两年期
小组讨论会纪要

联合国人权事务高级专员办事处的报告



一. 导言

1. 人权理事会在第 34/13 号决议中请联合国人权事务高级专员为理事会第三十六届会议组织关于单方面强制性措施与人权问题的两年一次的小组讨论会，并请高级专员办事处(人权高专办)编写小组讨论会报告，提交理事会第三十七届会议。办事处应这一请求向理事会提交本报告。
2. 依照理事会第 34/13 号决议，2017 年 9 月 14 日举行的两年期小组讨论会的目的是提高所有利益攸关方(包括联合国人权机制)关于单方面强制性措施对受制裁国和非受制裁国享有人权的不良影响的认识。这一讨论还为成员国、学术界和民间社会组织、人权机制和其他利益攸关方继续就单方面强制性措施对人权的影响交流看法和经验提供了一个平台。
3. 小组讨论会侧重于促进问责和赔偿所需的资源和补偿问题。其目的是建立共识，制定基本原则和指南，并确定评估和缓解单方面强制性措施不良影响和确保问责的机制；就人权理事会授权举行的 2015 年、2014 年和 2013 年小组讨论会和讲习班以及人权理事会咨询委员会的报告(A/HRC/28/74)采取后续行动并对建议进行更新。
4. 小组讨论会由人权理事会副主席阿穆尔·拉马丹担任主席，并由委内瑞拉玻利瓦尔共和国驻联合国日内瓦办事处大使和常驻代表豪尔赫·巴莱罗主持。小组成员有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；国际大学 MITSO(明斯克)副校长兼国际法学院院长阿廖娜·多汉；咨询委员会成员让·齐格勒；以及促进民主和公平的国际秩序独立专家阿尔弗雷德·德萨亚斯。

二. 小组讨论会开幕

5. 主席宣布小组讨论会开幕，并请专题活动、特别程序和发展权问题司司长佩姬·希克斯代表人权高专办致开幕词。随后主持人介绍了讨论主题并确定了讨论的范围。小组成员先作初次发言，然后各国代表和非政府组织参加互动讨论。小组成员对提出的评论作了两轮答复。讨论结束时，主持人作了最后发言。
6. 希克斯女士回顾了：《维也纳宣言和行动纲领》，其中敦促各国避免采取不符合国际法的单方面措施；《联合国宪章》；以及经济、社会及文化权利委员会关于在讨论这个问题时加上人权考虑的呼吁。
7. 希克斯女士还提到人权高专办的专题研究报告(A/HRC/19/33)，其中建议所有成员国避免采取对人权、尤其是对最弱势群体造成不良影响的任何强制性措施。她特别强调，有理由要求以保护人权为目标而实施的制裁措施的正面影响必须胜过不良影响，而且这些措施必须受制于适当的人权保障。尽管如此，单方面强制性措施仍然继续实施，既没有充分考虑其人权影响，也没有加以适当的评估、监测和补救。制裁措施往往未能就购买和支付食物或医疗用品规定明确的豁免，从而导致对食物权、水权和健康权的侵犯以及最终对生命权的侵犯。
8. 希克斯女士随后鼓励小组成员讨论下列问题。

- 如何设计制裁措施以便它们不会让人口中已经弱势的群体变得更加弱势？
- 在实施这些制裁措施时可采用哪些保障？
- 在评估制裁措施对人权的影响时可采用哪些审查和监测措施，当制裁产生不良影响时如何立即采取补救措施？
- 如何制定这种背景下的问责和赔偿框架？

三. 议事情况概要

9. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国驻联合国日内瓦办事处大使和常驻代表豪尔赫·巴莱罗在作为主持人的初次发言中回顾了 2016 年 9 月在委内瑞拉玻利瓦尔共和国玛格丽塔岛举行的不结盟国家运动首脑会议，会上各国国家元首和政府首脑谴责了批准和实施单方面强制性措施的做法，这种做法违反了《联合国宪章》和国际法，特别是不干涉原则、自决原则和遭受这类做法的国家的独立原则。巴莱罗先生同样呼吁取消这类有损人权并阻碍人们实现经济和社会充分发展的措施。

A. 小组成员的发言

10. 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·贾扎伊里申明，处理单方面强制性措施的基本原则是侧重于防范。在采取了这类措施并对人权产生不良影响的情况下，应提供有效获得补救的权利，并在国家、区域和国际各级予以保护。缺少这种机制将违背大多数人权条约所载的一些基本义务。

11. 特别报告员阐述了一系列有差别的法律机制，为单方面强制性措施的受害者提供索取补救和救济的潜在途径。然而在实践中，这些措施很少给予受影响方必要的补救或纠正。一些机制仅供国家使用，如国际法院，该法院已经审议过根据国际法实施经济制裁的合法性。在尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动(尼加拉瓜诉美利坚合众国)案中，法院的裁决认为，采取限制与目标国贸易的措施的自由仅限于这种措施不违反现有条约义务的情况。特别报告员建议，可以请国际法院就可能与《国际人权宪章》相抵触的单方面强制性措施是否合法提供咨询意见。另一项国家间机制是在世界贸易组织成员国之间实施制裁的情况下诉诸该组织的争端解决机构。在这种情况下，实施制裁的国家可能会援引《关税和贸易总协定》的安全例外(第二十一条)。必须根据具体情况评估辩护的可受理性。

12. 关于直接供受影响个人和实体使用的机制，特别报告员给出了一些国家、区域和国际机制的例子。国内法院很少能以令人满意的方式处理涉及单方面强制性措施的案件。至于区域机制，特别报告员以欧洲的各种法院为例。欧盟实施的制裁必须经过欧洲法院的充分司法审查。他强调了法院如何随着时间的推移，通过遭受限制措施的个人或实体提起的案件而积累了丰富的判例。在一些案件中，申诉人获准从制裁名单上除名。欧洲人权法院也有权裁决个人或法律实体就违反欧洲委员会《保护人权与基本自由公约》的情况提出的案件。该法院已经审议过有关制裁的案件，尽管方式更为有限。其管辖权仅限于成员国领土或成员国行使管制的疆域。

13. 关于国际机制，特别报告员讨论了联合国依据条约设立的人权机构。其中一些机制表面上与人权因制裁而遭到侵犯的人员情况有关。但是，当实施制裁的国家并非有关文书的缔约方时，这种机制是不可用的。他主张制裁国应承担责任和损害赔偿义务。各国不仅在采取适用于本国领土时负有义务，在国家行为可能影响国外局势的情况下也负有域外义务。因此，实施制裁的国家应对由此造成的任何侵犯人权行为负责。

14. 虽然条约机构可以就一国应采取的补救行动(例如赔偿被害人)作出决定，但其决定对制裁国没有法律约束力。也可向人权理事会的各特别程序或申诉程序机制提交有关实施单方面强制性措施所造成侵犯人权行为的申诉。

15. 特别报告员最后建议，可在安理会下设立一个赔偿委员会，或者通过一项多边公约来建立赔偿委员会。可要求对其他国家实行单方面强制性措施的国家向该委员会提供捐款。

16. 国际大学 MITSO 副校长兼国际法学院院长阿廖娜·多汉指出，单方面强制性措施的影响与其他国际和平与安全威胁类似，会导致不良影响，甚至破坏世界各国人民在社会和经济和平发展方面取得的进展。然而，关于补救措施的辩论首先必须明确界定非法单方面强制性措施的实际定义，不仅要考虑到所使用的机制，还要考虑到其后果和目的以及短期和长期对策。

17. 多汉女士提议重新启动安理会和联合国大会的真相调查机制，以应对单方面强制性措施。她还建议积极利用人权理事会的特别程序和其他机制，如条约机构和申诉程序。

18. 关于对自然人和法人实施的单方面强制性措施的直接应对措施，个人或法人实体应有权向国内法院提出上诉，国内法院可评估措施的合法性，并酌情决定最适当的刑事或行政处罚。如果作为制裁目标的个人或法人实体引发单方面强制性措施的罪名被免除，则应授予该个人或法人实体的惯常居住国要求终止措施的权利，而制裁措施必须立即解除。在任何情况下，措施所针对的自然实体或法律实体都有依照其他正当程序接受审判的权利。

19. 单方面强制性措施的长期应对措施必然应包括起草一份关于这类措施的明确定义以及据以将特定活动判定为非法的标准。缺乏定义为制裁国和被制裁国滥用措施开辟了通道。因此，如果一国的施压手段在国际法下是合法的，则不构成单方面强制性措施，也不构成问责或赔偿的理由。

20. 多汉女士认为，应在最高层次采取步骤，例如通过一项联合国大会决议，以防止采取和实行单方面强制性措施。当一个国家试图改变另一个国家的行为，导致双方发生争端时，该国应该通过任何可用的和平手段寻求和解，例如世界贸易组织处理实施经济制裁问题的争端解决机构。

21. 应对涉及实行定向制裁的整个系统予以修正，以确保该系统提供正当程序保障。制裁国应立即启动刑事或行政诉讼程序，同时向安理会(或在欧洲联盟实行限制措施的情况下，向欧洲理事会)提交有关当事方的资料。如果当事方被判无罪，应该取消定向制裁。

22. 多汉女士最后指出，自然实体或法律实体应该能够诉诸相关机构，这些机构能够决定给定行为是否属于单方面强制措施的范围，并酌情命令负有责任的国家予以回应或赔偿。

23. 咨询委员会成员让·齐格勒指出，咨询委员会在几年前发表的一份研究报告中表达的观点是，单方面强制性措施总体上侵犯了经济、社会及文化权利以及自主发展的权利。他强调单方面强制措施如何不断侵犯生活在受制裁国的人民的人权。咨询委员会主要关切的是单方面强制性措施发挥作用的方式和技术执行的方式。无论受制裁的国家是哪一个，制裁在三个层面上持续运作。第一，受制裁国的对外关系受到冲击。第二，实施制裁的国家干涉了受制裁国的国家经济、社会和政治政策。第三，还会同时展开新闻宣传活动，并试图为制裁辩护。

24. 齐格勒先生提到了美利坚合众国对委内瑞拉玻利瓦尔共和国实行的单方面强制性措施一案。美利坚合众国总统唐纳德·特朗普于2017年8月24日采取的措施影响了委内瑞拉对金融市场的准入。伴随这些措施而来的是对该国政治和经济的干涉以及为单方面强制性措施辩护的新闻宣传。齐格勒先生还在三个层面上将1973年智利民选政府遭推翻的情况与当代的单方面强制性措施进行了对比。

25. 齐格勒先生对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的工作表示欢迎，并欢迎他关于设立一个委员会以便管制和彻底结束单方面强制性措施的建议。

26. 促进民主和公平的国际秩序独立专家阿尔弗雷德·德萨亚斯在发言中申明，实施单方面强制性措施威胁到民主和公平的国际秩序的实现。已有证据显示，这些措施给世界最弱势人口造成了巨大损害，同时给予掌权者不成比例的优势。在一个相互关联但不稳定的世界里，单个国家的单方面行动可能对在全球实现权利产生不良影响。单方面行动扰乱了公共服务的提供或重要基础设施的维护，损害了各国履行其在经济、社会和文化权利方面义务的能力。人权和人道主义行动方已经对单方面措施给长期边缘化群体造成的特别伤害提出关切。这就是为什么这种措施经常受到大多数国家及各种不同国际论坛的谴责。

27. 独立专家着重指出，单方面强制性措施会促成持续的人权状况(包括与向武装集团提供武器、封锁加沙和有针对性地杀害非国家行为方有关的状况)，这种特性会影响到国际和平与安全这一联合国的根本支柱。国际利益攸关方、学术界和民间社会曾指出，实施单方面强制性措施违反了大会的一些基本决议，特别是大会关于各国建立友好关系的第2625(XXV)号决议。友好关系的统一目标和避免干涉其他成员国内政的义务是各国和平共处的重要先决条件。

28. 独立专家强调，适用于强制性措施的国际法非常明确。《联合国宪章》明确表示，安理会是唯一有权实施制裁的机构，即便如此，安理会也只有在根据《宪章》第三十九条断定国际和平与安全受到威胁时才有权这么做。此外，他赞成促进和保护人权小组委员会的报告(E/CN.4/Sub.2/2000/33)，即强制性措施应有时间限制，不应影响无辜人群，不应加剧收入分配的不均，也不应产生不合法或不道德的商业做法。制裁制度还应该确实具有相称性。必须对这种制度进行定期监测，并在显然无效或造成严重侵犯人权行为时予以终止。

29. 独立专家认为，在南部非洲的反殖民主义、反种族主义和反种族隔离的斗争中曾成功实施多边制裁。同样，以促进和平和以外交手段解决暴力问题为宗旨的多边商定的武器禁运既合法又有效。他建议，单方面的制度对人权造成的伤害应在特别程序的沟通对话中得到进一步揭示，在条约机构的个人和国家间申诉机制中予以提出，并在普遍定期审议的背景下对此进行辩论。

30. 最后，独立专家强调指出，单方面强制性措施所造成损害的问责框架尚未确立。如果制裁导致了饥荒、冲突或大规模移民，自然会产生对侵权行为负责并予以补救的义务。但是，创立和落实这项必要框架的政治意愿仍然缺失。他呼吁人权理事会的成员国合作制定各种机制，保障由于个别国家采取强制性行动而遭受苦难的社区能够诉诸这些机制并获得赔偿，以及坚持将多边主义作为前进的方向。

B. 互动讨论

31. 在全体讨论会上，下列国家的代表发了言：阿尔及利亚、多民族玻利维亚国、中国、古巴(代表观点相同的发展中国家集团)、厄瓜多尔、埃及(代表阿拉伯国家集团和代表本国)、斐济、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、尼加拉瓜、巴基斯坦(代表伊斯兰合作组织和代表发言)、卡塔尔、俄罗斯联邦、苏丹、突尼斯(代表非洲国家集团)、阿拉伯联合酋长国(代表巴林、埃及和沙特阿拉伯发言)、委内瑞拉玻利瓦尔共和国(代表不结盟国家运动和代表本国发言)和津巴布韦。

32. 下列国家人权机构和非政府组织的代表发了言：支持公平审判与人权国际理事会、伊拉克发展组织、天梯和平发展基金会、卡塔尔全国人权委员会、联合国观察组织以及南风发展政策协会。

33. 大多数与会者认为，实施单方面强制性措施，特别是针对发展中国家和最不发达国家实施这类措施，是对人权的侵犯。代表们还提到单方面强制性措施对发展权和经济、社会及文化权利，包括受教育权、适足生活水准权、健康权，食物权和水权的不良影响。一些与会者提到了单方面强制性措施影响公民权利和政治权利的情况，特别是对自由迁徙权、隐私权、公平审判权和生命权的影响。

34. 一些发言者认为单方面强制性措施违反了《宪章》和《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》所载的原则。他们还认为这些措施是阻碍实现《2030年可持续发展议程》所载《可持续发展目标》的障碍。一些代表团还提到谴责采取这类措施的大会第71/193号决议。

35. 一些代表将单方面强制性措施和根据安理会决定实行的制裁进行了区分。这些代表团视后者为国际社会用以解决冲突的有效工具，但认为单方面强制性措施是一种集体惩罚手段。

36. 许多与会者强调，单方面强制性措施会对弱势群体产生不成比例的歧视性影响，值得各国和人权理事会的更多关注。特别受到单方面强制性措施影响的群体有妇女、儿童、老年人、残疾人、土著人民、族裔和宗教少数群体、农民和穷人。

37. 一位代表表示，经验表明，即使这些群体并非措施针对的主要目标，他们也会首当其冲地遭受其后果。发言者还认为，这些措施效率低下，有害无益，因为它们往往会让其意欲影响的领导人的地位更为牢固。

38. 一些与会者回顾说，单方面强制性措施不仅侵犯了受制裁国人民的人权。有些措施甚至可能影响制裁国国民的人权。

39. 一些与会者认为，单方面强制性措施是强国手中的工具，较发达国家可借此向经济和政治制度不受其认可的发展中国家和最不发达国家施加压力。这违反了一般国际法，因为这构成了对各国人民的自决权利和决定本国经济和政治制度的权利的干涉。这种强制性措施不仅是单方面的，而且是单向性的，因为这是强国向较弱的国家实施的措施。一个代表团将这些措施形容为“向国家施加压力的非军事措施”，并将保护平民的武装冲突法律和保护受单方面强制措施影响的人员和人民的人权包括发展权的必要性进行了类比。

40. 互动讨论中提到的单方面强制性措施案例包括最近针对卡塔尔和委内瑞拉玻利瓦尔共和国采取的措施以及 1990 年代对津巴布韦、也门、巴勒斯坦国(加沙)，伊朗伊斯兰共和国和伊拉克采取的措施。非政府组织还提到了针对特定群体的措施，如摩洛哥针对撒哈拉人及缅甸针对罗兴亚人的措施。

41. 一个民间社会组织指出，尽管对单方面强制性措施的合法性和合理性看法不同，但小组成员的发言大体上观点相同。一位代表感到遗憾的是，没有更多意见认为这些措施可能是合法的，因为存在这样的意见能丰富辩论内容。另一位发言者在承认单方面强制性措施对人权所造成不良影响的同时指出，受制裁国家的腐败做法对缺乏实现人权的资源负有主要责任。一组国家提议将抵制和封锁措施与单方面强制性措施进行区分，因为在有理由相信受制裁国家支持恐怖主义的情况下，前者是合理的措施。

42. 绝大多数与会者敦促各国在任何情况下都不要采取单方面强制性措施。许多人还呼吁有能力的国家采取措施，防止第三国采取违反国际人权法的单方面强制性措施。这些措施不利于有效执行《维也纳宣言和行动纲领》及《可持续发展目标》。

43. 一些与会者就促进问责和赔偿所需的资源和赔款问题提出了具体建议。应该利用人权理事会的所有机制，包括基于条约的机制、基于《宪章》的机制和普遍定期审议机制来处理单方面强制性措施造成的侵犯人权行为并予以补救。

44. 多个与会者呼吁在联合国人权系统设立一个专门机制，以确保问责和赔偿。该机制的目的是防止采用新的单方面强制性措施、减轻已实施措施的影响并通过恢复原状、补偿和抵偿来提供充分的赔偿。它可以是人权理事会通过正常的决议、声明或独立的条约批准设立的特设机构或常设机构。代表们还建议创建一个中央登记册，记录单方面强制性措施导致的侵犯人权情况。上述机制和中央登记册将有助于促进防止单方面强制性措施对人权产生进一步不利影响的原则和指南的实施。它们还将有助于对行使影响人民生活的政治或经济权力进行民主管控，评估其是否符合《宪章》宗旨。

45. 参与讨论者探讨了向受单方面强制性措施影响的受害者提供高效和有效补救并促进问责制的机制或机构可能采取哪种形式。有些人想知道，需要采取哪些具体步骤来建立这种机制，才能避免遭到实施强制性措施的强国的否决。其他问题涉及现有机制的缺失、不足或无效性，单方面强制性措施对国际民主秩序和国家主权的消极影响，以及向受这些措施影响人群提供赔偿的前景。

C. 小组成员的答复

46. 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着重指出，正式文件中对单方面强制性措施的处置存在外交上的模棱两可，致使发展中国家和发达国家的解读不同。一些国家认为，单方面强制性措施违反了国际法，而另一些国家则主张不存在这种推定。他指出，所有国家，无论是发达国家还是发展中国家，都应该能够表达自己的看法，以便逐步实现共识。他提到，在域外管辖问题上，便根据欧盟的官方政策而存在相当的共识。国际人权法在和平时期为人们提供的保护应该至少与国际人道主义法在战争时期提供的保护相当。他还回顾，最近各国通过宣布可持续发展目标，更新了各自在国家一级和国际一级对于法治的承诺。鉴于现有机制未能充分有效地解决单方面强制性措施对人权的不良影响，最佳选择是防止采用这类措施。

47. 阿廖娜·多汉表示遗憾的是，关于单方面强制性措施的辩论过于注重政策而不是法治。必须在国际层面对法治予以保护。为此，单方面强制性措施的定义可以澄清围绕这些措施的大部分政治争议。有针对性的制裁本身就是一种违法行为，因为这种制裁没有提供程序保障。另一方面，并非所有试图影响其他国家的做法都是违法的；例如，可以在现有国际法的框架下采取对抗措施。处理赔偿的机制虽然存在，但未能按照应有的方式运作，而在所有相关各方就此事项开展真正的对话之前是不可能实现有效机制的。

48. 让·齐格勒指出，卡塔尔遭遇了其他国家实施的单方面制裁，这对该国民众造成了重大影响，因为该国许多基本物品都依靠进口。对卡塔尔实施的制裁因此是非法的，应该被取消。在这种情况下，国际法院有权裁定对卡塔尔人民的赔偿。拒绝与另一国进行贸易本身并不违反国际法；但当这种做法阻碍了发展权的实现时，就成为一种非法措施。齐格勒先生回顾，人权理事会最早在 2012 年呼吁停止单方面强制性措施，该年理事会通过了第 19/32 号决议。但此后在加沙和古巴等已经受制于单方面强制性措施多年的地方，情况并没有发生多少变化。他希望委内瑞拉玻利瓦尔共和国不会也遭遇这种情况。齐格勒先生引述了前秘书长科菲·安南的话：人类关于人权的良知有所进步，“但是以冰川移动的速度”。最后，齐格勒先生呼吁所有利益攸关方努力达成禁止侵犯人权或对集体发展权构成障碍的单方面强制性措施的新规范。

49. 促进民主和公平的国际秩序独立专家指出，各国没有获得安理会的批准就向其他国家实施单方面制裁或封锁时，国际秩序便受到损害。首先应通过中止措施予以补救，其次是向受制裁国和第三国的受害者提供赔偿。针对卡塔尔的制裁完全不符合大会第 2625(XXV)号决议，该国可向人权事务委员会提出国家间程序。他还提议大会请国际法院就单方面强制性措施提供咨询意见。独立专家强调，封锁和其他强制性措施违反了一般法律原则。一般法律原则是法律的精神所在，是法律的灵感来源；其中包括诚信、不许改悔和非任意性。单方面禁运也构成了对条约必须遵守原则的违反，可以被视为一种新形式的殖民主义。这么做篡夺了主权能力。独立专家提到许多工商企业缺乏诚信，利用投资争端解决程序，而损害了受影响人口的基本人权，损害了国家确保这些权利的能力，但当它们的贸易受到单方面强制性措施的影响时又采取不同的行事方式。在后一种情况下，它们很少针对制裁国将类似的争端提交国际投资争端解决中心。

四. 结论

50. 主持人提出了小组讨论得出的下列结论和建议：

(a) 应防止采取单方面强制性措施；这类措施对人权造成的侵犯应构成各国的国际责任，因此也构成向受害者提供赔偿的义务；

(b) 应根据对单方面强制性措施的更清晰的定义开展查明这种措施的努力，包括在可能的资源和获得赔偿的手段方面；

(c) 人权理事会和成员国在研究对单方面强制性措施的赔偿时应侧重于现有机制；

(d) 鼓励所有国家建立国内的赔偿机制；

(e) 人权理事会应考虑为感到自身人权受到单方面强制性措施不良影响的人设立一个补偿和赔偿委员会；

(f) 人权理事会还应考虑创建一个由单方面强制性措施造成的对人权侵犯的案件库。
