



人权理事会

第二十四届会议

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

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

关于实行单方面强制措施对目标国家人口享有人权的影响的 有关问题的研讨会纪要

联合国人权事务高级专员办事处的报告*

概要

本报告依据人权理事会第 19/32 号决议提交，理事会在决议中请联合国人权事务高级专员办事处举办一次关于单方面强制措施对目标国家人口享有人权的影响的有关问题的研讨会，编写研讨会纪要，并向理事会第二十三届会议提交。研讨会于 2013 年 4 月 5 日在日内瓦举行。本报告依据专题决议的日程表，向理事会第二十四届会议提交。

* 本文件附件不译，原文照发。

目录

	段次	页次
一. 研讨会安排	1-2	3
二. 开幕会议	3-8	3
三. 第一场会议：单方面强制措施：概念、法律框架和挑战	9-15	5
四. 第二场会议：单方面强制措施对享有人权的影响	16-22	6
五. 第三场会议：前进方向	23-28	8
六. 结论和建议	29-31	9
附件		
与会者名单		11

一. 研讨会安排

1. 关于实行单方面强制措施对目标国家人口享有人权的影响的研讨会于 2013 年 4 月 5 日在日内瓦举行。研讨会由原阿尔及利亚常驻联合国日内瓦办事处代表伊德里斯·贾扎伊里主持。研讨会包括开幕会议和三场专题会议：

- 第一场会议：单方面强制措施：概念、法律框架和挑战
- 第二场会议：单方面强制措施对享有人权的影响
- 第三场会议：前进方向

专题会议期间，九名小组成员作了发言，之后是互动对话。

2. 研讨会的目的是提供一个平台，供国家、学术界和民间社会专家以及人权机制就实行单方面强制措施对享有人权的影响交换意见，使所有利益攸关方能够讨论新趋势，并就前进方向畅所欲言。

二. 开幕会议

3. 在开幕会议上，主席提出了四个方法问题，请所有与会者在向人权理事会提出可行建议时，具体说明单方面强制措施的性质以及对人权的影响。第一个问题涉及“单方面强制措施”的含义。主席问，“单方面”只包括一个国家为了按其希望改变另一个国家的政策而采取的强制措施，还是也包括区域集团未经安全理事会或世界贸易组织授权而采取的强制措施。他接着指出，研讨会的任务提到“强制措施”，而不是“制裁”，问这两个词是否应视为同义词，主席还问与会者，是否接受将强制措施视为外交与使用武力之间的中间状态，或是倾向于包括“威胁使用武力”在内的更广泛的定义。最后，主席问，研讨会是否应当将强制措施视为理所当然，并讨论如何尽量减少这类措施对享有人权的负面影响，还是应当质疑这类措施的合法性。

4. 研究和人权高专办代表人权高专办致开幕词，他指出，与联合国工作的三大支柱——和平与安全、发展、人权——有关的多个场合都曾讨论过单方面强制措施问题。他强调了可作为讨论基础的许多联合国参考文件，包括人权高专办 2012 年开展的关于单方面强制措施对享有人权影响的专题研究，包括终止这类措施的行动的建议，¹ 经济、社会和文化权利委员会第 8 号一般评论，² 以及向增进和保护人权小组委员会提交的一份关于经济制裁对享有人权的不利影响的

¹ A/HRC/19/33。

² E/C.12/1997/8。

工作文件。³ 2013 年正值《维也纳宣言和行动纲领》通过 20 周年之际，该宣言呼吁各国：

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，包括粮食和医疗保健及必要社会服务而言适足的生活水平的权利的单方面措施。

最后，她说《维也纳宣言》的起草者将人民和人民的权利放在核心位置，这也是人权高专办一贯倡导的方针。在讨论单方面强制措施对享有人权的影响时，我们必须重视人民，特别是权利最容易受到侵害的弱势群体和个人。

5. 比利时宪法法院院长博叙伊先生在主旨发言中列举了他编写的上述小组委员会工作文件中强调的制裁的四个特征：制裁应当始终有时间限制；制裁对无辜人群，尤其是最弱势群体的影响最严重；制裁加剧了收入分配的不平等；制裁通常导致不合法和不道德的商业做法。他接着对制裁进行了简单分类，包括贸易、金融、旅行、军事、外交和文化制裁，并提出了制裁的评估标准：实施相关制裁的理由是否合理，以及是否在合理的时间框架内实施；制裁是否针对特定方、货物或物品，而不是针对无辜平民；制裁是否有效，以及是否会“由于违反了人道原则和良心的指示而受到人们的抗议”。⁴ 评估制裁最重要的标准是其合法性；与单方面实行的制裁不同，安全理事会实行的制裁的合法性很少遭到质疑。他强调，应当定期评估制裁的有效性，这反过来也会影响其合法性。

6. 博叙伊先生说应当优先考虑“聪明制裁”，从而避免对平民的不利影响。这种制裁旨在通过针对政治领导人的境外资产和进入外国金融市场的机会，并对他们实行旅行限制，对政治领导人造成直接影响。他接着引用了在工作文件中分析的三个案例，涉及布隆迪、古巴和伊拉克。总之，应当定期评估制裁效果(至少一年一次)，并应当特别考虑制裁对人民享有人权的影响。制裁如果不能在合理时间内达到预期结果，则应暂停措施；否则制裁可能丧失合法性而产生反效果。

7. 随后，主席请与会者作一般性发言。白俄罗斯、古巴、伊朗伊斯兰共和国(代表不结盟运动)、伊拉克、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和津巴布韦的代表作了发言。一些代表团谈到了制裁和单方面强制措施对本国的影响，以及对本国人民的人权，例如工作权、健康权、粮食权、行动自由和发展权的影响。许多发言人称，单方面强制措施违反了《联合国宪章》和多边贸易体系，要求立即废除这类措施。一些代表团称，单方面强制措施构成了对人权，包括公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利，以及发展权的侵犯。一些发言人着重指出了制裁的人道主义、经济和发展影响，称对资金转移的制裁阻碍了粮食和药物进口以及目标国家发展所需的建筑及其他材料的进口。

³ E/CN.4/Sub.2/2000/33。

⁴ E/CN.4/Sub.2/2000/33，第 12 页。

8. 研究和人权高专办司长在回答问题时，引用了人权高专办关于该问题的专题研究，人权事务高级专员在研究中指出，即使为结束严重侵犯人权行为，而在广泛的外交努力中，并在多边框架内实施的谨慎选定目标的制裁，也必须遵守严格的要求。⁵ 司长还提到高级专员 2012 年对津巴布韦的访问，她在访问中谈到了制裁对人民的影响。博叙伊先生赞同并重申，制裁必须有时间限制，并接受定期评估。开幕会议结束之际，主席注意到，已就改革当前制裁体系和单边强制措施、使之更加注重人权的必要性达成一致。

三. 第一场会议：单方面强制措施：概念、法律框架和挑战

9. 第一场会议的小组成员包括经济、社会和文化权利委员会主席 Ariranga Pillay、白俄罗斯国立大学副教授 Alena Douhan 和欧洲对外行动署安全政策和制裁司高级政策官员 Kees Smit-Sibinga。

10. 经济、社会和文化权利委员会主席列举了许多单方面强制措施，例如贸易制裁、禁运、抵制和中断资金流，称国家实行的某些措施具有境外影响，因为延伸到第三国。他说，实行单方面强制措施时，通常缺乏对人权的保障，不仅导致人权和发展权受到负面影响，还对穷人和最弱势群体造成特别严重的影响。他引用经济、社会和文化权利委员会第 8 号一般评论，说在设计适当的制裁机制时，必须充分考虑人权。外部方即使只对一国状况承担部分责任，也不可避免地有责任尽一切努力保护受影响人口的经济、社会和文化权利。

11. Douhan 女士说，国际法中没有“单方面强制措施”的统一定义；任何条约都没有这个词的定义，《宪章》中也没有。她引用人权高专办的专题研究报告，提出了单方面强制措施的四个基本特征：(a) 由国家实行；(b) 主要包括(但不限于)经济措施；(c) 实施对象是国家或能够决定一国政策的个人；(d) 目的是改变目标国家的政策。不过，这些特征也可以用来定义国家间正常、合法的互动。联合国各项文件显示，尽管“压力或影响措施”仍然经常使用，但是大多数国家和联合国机构都认为单方面强制措施不合法。为了尽可能减少对享有人权的负面影响，在定义单方面强制措施时，应当同时采用形式和法律标准。Douhan 女士提议对单方面强制措施作出如下定义：

国家、国家集团或区域组织为改变直接或间接针对的国家的政策或行为，未经或越过安全理事会授权，向国家、个人或实体实施的措施，如果不能肯定地定性为不违反实施措施的国家或组织的国际义务，或普通国际法未排除其不正当性，则为单方面强制措施。

这样看来，国际人权法是决定这些措施是否合法的重要标准。她提议设立一个独立的机构，从人权、安全和法治角度深入审议该问题，并确定某些措施是否构成单方面强制措施、是否合法，并定期评估。

⁵ A/HRC/19/33, 第 38 段。

12. Smit-Sibinga 先生说，对欧洲联盟而言，制裁本质上是涉及国家间关系的对外政策工具。虽然欧洲联盟认为人权理事会不适合处理该问题，但是同意制裁应当始终依据国际法和人权法实行。欧洲联盟或为执行联合国制裁、或“自主”实行了“限制措施”，被研讨会称为旨在改变有关国家或目标人群或实体的政策或活动的“单方面”措施。这类限制措施必须与其目标相符，无经济动机，依据《欧洲联盟条约》第六条起草，从而尊重《欧洲人权公约》等文书保障的基本权利和自由，包括正当法律程序和获得有效补救的权利。他继而列举了一些具体的例子，例如禁止旅行、冻结资产以及资金和贸易限制，强调这些措施应当具有预防性质，并包括标准免除，以保障人权和基本需要。制裁应当有针对性，尽量减少对人民的意料外影响。自主制裁每年必须至少审查一次，也可在任何其他时间审查。总之，他重申，欧洲联盟实行的制裁始终包括明确规定的保障，以限制任何意料外的效果，并确保人权义务得到尊重。

13. 在接下来的互动对话中，白俄罗斯、古巴、厄瓜多尔、尼加拉瓜、俄罗斯联邦、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和国际社会工作学校协会的代表作了发言。一些发言人强调，单方面强制措施不合法、不合理和无效，而且妨碍了自决权，威胁了国际和平与安全，阻碍了发展，侵犯了老百姓的人权。一些发言人建议人权理事会设立一个特别程序，监测单方面强制措施对人权的影响。代表们提出了经济、社会和文化权利以及土著人民权利问题。一些代表团援引美利坚合众国对古巴 50 多年的制裁，称有境外影响的单方面强制措施侵犯了国家主权。

14. 经济、社会和文化权利委员会主席在回答问题时说，虽然该委员会经常讨论土著人民权利问题，但是，他不认为单方面强制措施与土著人民自决权有关。Smit-Sibinga 先生重申，欧洲联盟认为，制裁是其根据国际法以及人权和人道主义义务实行的外交政策中的合法内容。Douhan 女士重申需要定义制裁的性质。

15. 总结第一场会议，主席强调了两个主要观点。受到制裁或单方面强制措施影响的国家认为这些措施不合法且无效，强调需要在国际层面上独立审查该制度。实行这些措施的国家认为，制裁是其外交政策的一部分。必须沟通并找到减少单方面强制措施对人权影响的方法。

四. 第二场会议：单方面强制措施对享有人权的影响

16. 第二场会议的小组成员包括布鲁内尔大学教授 Benedict Chigara、贾瓦哈拉尔·尼赫鲁大学教授 Anuradha Chenoy 和墨西哥常驻联合国日内瓦办事处法律顾问 Salvador Tanajero。

17. Chigara 先生提到了国家是否有权为执行人权法而行使域外管辖权的问题，如果是，行使该权利有哪些公认的标准和程序。他研究了关于国家间关系的主要原则的判例，包括常设国际法院“荷花号”案(1927 年)、常设仲裁法院帕尔马斯岛案(1928 年)、国际法院科孚海峡案(1949 年)、国际法院尼加拉瓜案(1986 年)和国际法院德国诉意大利案(2012 年)。他得出结论称，根据当前的国际法，单方面

强制措施不合法，违反法治原则。他认为，任何采取单方面强制措施的国家实际上都在挑战《联合国宪章》规定的法治体系，因此建议设立一个世界人权法院，这样单边主义者就没有理由采取强制措施了。只有在拟议的世界人权法院得出肯定的结论后，才允许第三国对违反国际法规定的人权义务的国家实行强制措施，但是必须遵守严格的条件。

18. **Chenoy** 女士注意到，目前关于单方面强制措施的言论主要受意识形态和地缘政治因素主导，没有考虑人民的人权，她说，单方面强制措施的实行者和接受者都对人权不以为然。她援引伊拉克、缅甸和古巴的例子，称制裁不论是否“聪明”，通常造成结构性暴力，对妇女和儿童的影响尤为巨大。制裁往往不会削弱目标政权；相反，制裁使目标政权更强大，但是削弱了人民，导致对妇女的过激行为和暴力行为。单方面强制措施具有深远的社会心理影响，惩罚某个民族以及妇女、儿童、人权捍卫者和少数群体等最弱势群体是不道德的。**Chenoy** 女士强调，关于单方面强制措施实施后局势的研究对于评估实地情况，以及措施取消后的持续影响至关重要。她建议人权理事会在联合国促进两性平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)及有关机构的支持下，设立一个专家委员会，研究并报告单方面强制措施对性别和人权的影响。实施过这类措施的国家应当为其造成的难以名状的痛苦道歉，妇女和人权运动曾促成了关于妇女和和平与安全的安全理事会第 1325 (2000)号决议，该运动应促使安理会通过关于反对单方面强制措施的决议。

19. **Tanajero** 先生说，他将从美洲的角度讨论单方面强制措施及其对人权的影响。《美洲民主宪章》禁止国家相互干涉。墨西哥试图取消这类措施，推动公平贸易。1996 年，墨西哥就美利坚合众国在域外适用《赫尔姆斯·伯顿法》征求意见，问这是否符合国际法，以及对古巴及美洲其他国家有何影响。他援引了美洲司法委员会的结论，其中称，所有国家在处理相互关系是都必须遵守国际法；所有国家都可以自由行使其管辖权，但是行使该权利时必须遵守国际法的规定；如果不符合国际法，国家将承担责任。关于单方面强制措施对人权的影响，他补充道，这些措施不分目标的性质是一个最大的危险，因为本应受到保护的人员往往受到最大的影响。需要监测单方面强制措施导致的具体的人权侵权行为。人权理事会有足够多的机制可以运用。应当提交关于这类侵权行为的报告，使相关人权机制能够做出相应的处理。

20. 在接下来的互动对话中，白俄罗斯、古巴、伊朗伊斯兰共和国(代表不结盟运动)、伊拉克、马来西亚、阿拉伯叙利亚共和国、斯威士兰和阿拉伯法学家联合会的代表作了发言。一些发言人就单方面强制措施对技术转让、上网、言论自由和生命权的影响，以及以色列对巴勒斯坦被占领土实施的措施提出了问题。一些代表团支持建立一个监督机构，对单方面强制措施开展独立评估，并确保追究责任，而一些代表团不同意设立世界人权法院的建议。一些发言人认为，在一国决定单方面实行强制措施时，国际社会可以考虑采用确定了单方面强制措施的人权影响的一套原则或法律框架，作为预防工具。迟迟不寻找解决方法，只会导致更多的苦难。

21. Tanajero 先生在回答关于单方面措施对言论自由的影响的问题时指出，言论自由权既存在于虚拟世界，也存在于现实生活中，唯一的法律限制载于《公民权利和政治权利国际公约》。Chenoy 女士说，古巴虽然是单方面强制措施接受国，但还是通过社会支出实现了三个千年发展目标，其他国家也可以采用这种方法。Chigara 先生强调，根据当前国际法，单方面强制措施不合法，他警告说，各国糊里糊涂地就让习惯国际法长期由“顽固的反对者”制定，这些反对派坚持认为其有权为保障人权而采取单方面强制措施。

22. 主席总结了讨论，指出虽然都同意需要独立的评估，但是对单方面强制措施可能永远都会褒贬不一。在这方面，本研讨会的作用是，探讨如何让国际社会理解单方面强制措施对人权影响。

五. 第三场会议：前进方向

23. 第三场会议的小组成员包括乌拉圭常驻联合国日内瓦办事处代表、原人权理事会主席劳拉·杜普伊·拉塞尔、原食物权问题特别报告员、日内瓦大学教授让·齐格勒和欧洲与第三世界中心方案主任梅利克·厄兹登。

24. 杜普伊·拉塞尔女士指出，人权理事会处理过许多涉及非法单方面强制措施的情况，例如对加沙的封锁、美国在关塔那摩的基地、打击恐怖主义过程中对非国家行为方使用非法的单方面措施、安全理事会的僵局、各国向阿拉伯叙利亚共和国内部武装冲突中的各方提供武器，以及朝鲜人民民主主义共和国威胁使用核武器。针对一国采取的国际非法行动，作为反措施或报复行动而采取的经济措施应接受独立机构的评估，以确定根据国际法，尤其是不干预原则，这类措施属于强制措施还是合法措施。区域组织中有一些在不违反国际法的情况下，努力推动人权、法治和民主的好例子。美洲国家组织为解决各国的问题提出了不同的集体行动方式，并尽量避免采用单方面强制措施。她强调了美洲人权体系，以及其他打击腐败或毒品问题的同级审查机制，以及处理双边争端的各类(次区域或国际)仲裁法院。杜普伊·拉塞尔女士强调需要尽量避免使用非法措施，进行对话和谈判，还强调了双边、区域和国际一级的合作方针。

25. 齐格勒先生称，当前的辩论引发了不同意见，12 个国家投票反对了授权本研讨会的决议。齐格勒先生提到 2007 年以食物权问题特别报告员身份访问古巴的报告，补充道，虽然古巴面临复杂的单方面强制措施制度，但是食物权得到了保障，该制度包含三个方面：食物和药物禁运、政权更迭、域外适用。他继而提到了巴勒斯坦被占领土的食物权状况，就应对单方面强制措施对人权的影响提出了若干建议。应向饱受单方面禁令和制裁之苦的家庭提供赔偿。制裁应当有时限(例如六个月)；单方面强制措施永远都不应当以政权更迭为目的；大规模适用时，聪明制裁与单方面强制措施并无本质区别。应当设立一个特别程序，向人权理事会各届会议报告单方面强制措施的人权影响，并且应当为这些措施建立一个规范框架。

26. 厄兹登先生说，单方面强制措施违反了国际法，包括国际人权法和国际人道主义法。大会应当通过一项谴责单方面强制措施的宣言，并向国际法院寻求关于具体案件的咨询意见。受这类措施影响的个人可以向有关条约机构，例如人权事务委员会、消除对妇女歧视委员会和经济、社会和文化权利委员会寻求补救。特别是，在《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》2013年5月生效后，受影响个人可以根据该任择议定书提出上诉。厄兹登先生也认为人权理事会应当设立一个关于单方面强制措施影响的专门机制，因为现有机制没有给予这一问题应有的重视。

27. 在接下来的互动对话中，阿尔及利亚、白俄罗斯、古巴、埃及、印度尼西亚、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国的代表作了发言。代表们提出了许多建议，作为处理单方面强制措施问题及其对享有人权影响的后续机制。人权理事会人权主流化小组应当应对单方面强制措施的影响。理事会咨询委员会应负责拟订一套尊重受制裁影响者人权的行为规范。应当赋予人权高专办在该领域更加重要的作用。最后，必须定性和定量地记录这些措施对人权的负面影响，以推动问责。

28. 齐格勒先生在就问题和评论作出回答时说，必须结束有罪不罚现象，必须保障受害者获得赔偿的权利。厄兹登先生补充道，目的是废除单方面强制措施，各国可以决定如何实现这一目标。

六. 结论和建议

29. 主席总结研讨会期间的讨论，得出结论称，采用单方面强制措施的国家或国家集团将这类措施视为外交政策工具。受这类措施影响的国家将其视为对主权的侵犯，以及对不歧视和不干涉别国内政原则的侵犯。不论从合法性还是有效性的角度，许多发言人都承认，单方面强制措施被用来实现他们宣称的目的——强迫目标国家改革其政策。虽然原先的政策因侵犯人权而遭到质疑，但单方面强制措施本身剥夺了食物权、健康权和受教育权等人权，反而可能弄巧成拙。因此，一些与会者主张，单方面强制措施对维护人民的权利没有帮助，无辜平民可能受到双重伤害。

30. 此外，与会者表示，如果一些国家单方面诉诸强制措施，另一些国家可能照做，从而削弱基于规则的国际体系。与会者强调，《联合国宪章》，包括第七章提出了在基于规则的体系下实行这类措施的框架。与会者认为，在这一框架外实施、且对享有人权造成影响的措施必须接受合法性和有效性评估。许多发言人强调，实行这类措施的国家或国际集团与因国内政策侵犯人权而被诟病的国家一样，应当对这类措施的人权影响负责。此外，还提到通过第三国或多边机构域外适用国内政策对人权的影响，这也是一些国家关心的问题。独立评估单方面强制措施对人权的影响的必要性，以及辖区为此维护人权和问责制的必要性得到了广泛认可。

31. 主席总结了研讨会期间讨论的一系列备选办法，人权理事会将根据政治和资金可行性予以审议。研讨会上提出的备选办法包括：利用人权理事会人权主流化小组的一次年度讨论专门讨论“单方面强制措施和人权”问题；起草预防、减少和补救单方面强制措施的人权影响的指导方针；让咨询委员会负责对评估单方面强制措施和促进问责制的独立机制进行全面审查；加强人权高专办在该领域的的能力；设立一个工作组或特别程序，或授权现有特别程序处理该问题。

Annex

[English only]

List of attendance

States Members of the Human Rights Council

Brazil, Congo, Ecuador, Ethiopia, Germany, India, Indonesia, Italy, Kuwait, Malaysia, Maldives, Pakistan, Philippines, Republic of Korea, Spain, Thailand, Uganda, Venezuela (Bolivarian Republic of)

States Members of the United Nations

Algeria, Bahrain, Bangladesh, Belarus, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Canada, China, Colombia, Cyprus, Egypt, Georgia, Greece, Iran (Islamic Republic of), Iraq, Jordan, Lao People's Democratic Republic, Madagascar, Mexico, Morocco, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Russian Federation, Saudi Arabia, South Africa, Sri Lanka, Sudan, Swaziland, Syrian Arab Republic, Tunisia, Turkey, Uruguay, Zimbabwe

Non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council

Centre Europe-Tiers Monde (CETIM), International Association of Schools of Social Work, Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP), Union of Arab Jurists
