



人权理事会

第四十二届会议

2019年9月9日至27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

单方面强制性措施对享受人权的不良影响

单方面强制性措施对享受人权的不良影响问题特别报告员的报告

摘要

本报告是单方面强制性措施对享受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五份年度报告。

在本报告中，特别报告员考虑了单方面强制性措施对八个国家人民人权的影响，以及反对域外使用单方面制裁的国际法律规范的形成。他呼吁起草一项关于单方面强制性措施与法治的宣言，并任命一名负责单方面强制性措施问题的秘书长特别代表。



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
A. 伊朗伊斯兰共和国.....	3
B. 古巴.....	4
C. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国.....	5
D. 俄罗斯联邦.....	11
E. 卡塔尔.....	11
F. 巴勒斯坦国.....	12
G. 阿拉伯叙利亚共和国.....	12
H. 也门.....	13
四. 国际社会正在就谴责和抵制单方面制裁的域外适用形成共识.....	14
A. 谴责单方面制裁的域外适用.....	14
B. 抵制单方面制裁的域外适用的义务.....	14
五. 特别报告员的建议和提议.....	17
六. 结论.....	18

一. 引言

1. 本报告是单方面强制性措施对享受人权的不良影响问题特别报告员向人权理事会提交的第五份年度报告。本报告是根据理事会第 27/21 号决议编写的，该决议载有特别报告员的任务，第 36/10 号决议将特别报告员的任期延长了三年。

二. 特别报告员活动概览

2. 2018 年 6 月 28 日，特别报告员向阿拉伯叙利亚共和国人道主义工作队作了陈述，向成员国通报了对阿拉伯叙利亚共和国实施制裁引起的人权关切问题。

3. 10 月 17 日，特别报告员向大会提交了一份报告(A/73/175)，报告回顾了某些国家受单方面制裁的情况，并讨论了在战争与和平时使用单方面制裁所引起的关切。

4. 2019 年 3 月 7 日，特别报告员参加了保护暴力受害者组织举行的小组讨论。讨论强调了伊朗人民因美利坚合众国采取的单方面行动而遭受的侵犯人权行为，包括侵犯健康权、粮食权以及免受极端贫困的权利。

5. 2019 年 5 月 29 日，特别报告员主导了由国际防止核战争医生组织主办的小组讨论，探讨对阿拉伯叙利亚共和国的经济制裁是否会将平民扣为人质。他还会见了政府官员和议员。

6. 2019 年 6 月 27 日，特别报告员作为主旨发言人出席由古巴驻奥地利大使馆主办的关于单方面强制性措施及其影响的国际研讨会。他的发言强调了对古巴、伊朗伊斯兰共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国实施单方面制裁引起的人权关切。

三. 单方面制裁使用的近期发展情况

A. 伊朗伊斯兰共和国

7. 特别报告员首先重申，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，以负面后果威胁在美国也有经营活动的公司。这是重大的倒退(A/HRC/39/54, 第 34 段)，尤其是违反了安全理事会第 2231(2015)号决议，¹ 剥夺了伊朗伊斯兰共和国根据《联合全面行动计划》和安理会第 2231(2015)号决议获得救济的权利。

8. 多个可信来源指出，对于美国针对伊朗伊斯兰共和国的措施，确实发生了屈服的现象。特别是最近几个月以来，欧洲联盟和伊朗伊斯兰共和国之间的贸易实际上已经崩溃，² 这有力地证实，一些公司不愿意为了继续与伊朗伊斯兰共和国做生意而冒险失去进入美国市场的机会或是面临在美国承受巨大金融或刑事处罚的风险。有报告称，尽管欧洲联盟理事会最新的第 2271/96 号条例于近期生效，

¹ 根据《联合国宪章》第二十五条，成员国有义务接受并执行安全理事会的决定。

² 2019 年第一个月，伊朗伊斯兰共和国和欧洲联盟成员国之间的贸易为 3.4338 亿欧元，与 2018 年同期相比下降了 82.72%。见“Iran trade with EU plunges”，*Financial Tribune*, 13 April 2019。

但欧洲联盟的公司仍然因为终止其在伊朗伊斯兰共和国的活动而遭受了重大损失³ (另见第 55-56 段)。

9. 此外，不断有报告称，由于实际上禁止使用国际电信支付系统(特别是 SWIFT 系统)，付款和资金流动受到了影响，导致人道主义豁免无效。没有支付能力，就买不到粮食或药品。这种情况相当于非法封锁或集体报复，这两种措施均被人道主义法所禁止(A/HRC/30/45, 第 42 段)。特别报告员呼吁联合国和独立的第三国采购机构纠正这种情况，特别是要确保人道主义用品送达目标国(A/73/175, 第 36 段)。他还注意到，在欧洲联盟的支持下，法国、德国和大不列颠及北爱尔兰联合王国最近制定了《支持贸易交流文书》(INSTEX)，通过保护欧洲联盟公司免受美国域外次级制裁的影响，促进欧洲经济经营者与伊朗伊斯兰共和国之间的合法贸易。据发起者称，《支持贸易交流文书》将支持欧洲与伊朗伊斯兰共和国的合法贸易，最初将侧重于对伊朗人民最重要的商品，如药品和医疗器械以及农业食品部门。⁴ 在撰写本报告时，这一机制仍存在一定程度的不确定性。据某些消息来源称，欧洲联盟方面面对美国官员的威胁，对于保护欧洲联盟公司与伊朗伊斯兰共和国进行贸易免受美国制裁表现出些许不安。尽管如此，从长远来看，《支持贸易交流文书》预计将对所有希望与伊朗伊斯兰共和国进行贸易的第三国经济经营者开放加入。

10. 特别报告员关切地注意到，伊朗红新月会声明，美国的制裁已使它无法获得任何外国财政援助来救助近期在伊朗伊斯兰共和国的洪水灾区受害者，此次洪水已造成至少 70 人死亡，约 1,900 个社区被淹没。⁵ 这表明人道主义制裁豁免是无效的，从人道主义法的角度来看这种情况毫无道理。

B. 古巴

11. 特别报告员在向大会提交的前几份报告中指出，2014 年时任总统巴拉克·奥巴马领导下的美国政府承认自 1960 年以来对古巴实施的封锁是一项失败的政策，用奥巴马先生的话说就是“孤立并未奏效”，随后出现了迈向两国关系正常化的举措，可由此而来的种种期望 2017 年以来受到了打击，美国现政府恢复了全面经济孤立的强硬政策(A/73/175, 第 6 段和 A/72/370, 第 7-8 段)。

12. 自 2017 年以来，这方面情况一直在恶化。2019 年 5 月 2 日，美国重启了 1996 年《赫尔姆斯-伯顿法》第三章中的规定，从而将封锁范围扩大到与古巴进行贸易的外国公司。这一举措使美国法院能够对欧洲联盟公司(及包括加拿大在内的其他国家的公司)提起民事诉讼，理由是“贩运”古巴政府在 1959 年后从美国所有者手中征收的财产。⁶

³ 例如，见 Peter Campbell, “Renault hit by Iran withdrawal as quarterly sales drop 5 per cent”, *Financial Times*, 26 April 2019.

⁴ 见 www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/events/article/joint-statement-on-the-creation-of-instex-the-special-purpose-vehicle-aimed-at.

⁵ 见，例如，Reuters, “Flood-hit Iran getting no financial aid from abroad due to US sanctions: statement”, 7 April 2019.

⁶ Stephen Wicary, “Trump nears key Cuba sanctions decision over support for Maduro”, 27 February 2019.

13. 重启第三章意味着单方面终止欧洲联盟和美国之间的临时协议，该协议以 1998 年在伦敦达成的双边协议为基础。根据该协议，美国应放弃《赫尔姆斯-伯顿法》第三和第四章，并承诺今后抵制此类立法的域外适用，⁷ 从而结束这场由通过《赫尔姆斯-伯顿法》引发的跨大西洋争端。⁸ 这标志着欧洲——大西洋关系的重大转折。

14. 事实上，欧洲联盟已在呼吁美国继续全面尊重并履行 1998 年在伦敦达成的协议。欧洲联盟一再强调，“坚决并一贯反对任何此类措施，它们对欧洲联盟产生域外影响，违反了各方普遍接受的国际贸易规则”，⁹ 并补充道，“欧洲联盟不能接受单方面措施阻碍其与古巴的经济和商业关系”。¹⁰

15. 与此同时，正如古巴政府¹¹ 和一些国际组织¹² 报告的那样，古巴面临的封锁持续对古巴经济造成巨大损失。这一全面经济强制政策对人权的影响记载不断。¹³ 自大会 2018 年 11 月 1 日通过关于必须终止美国对古巴的经济、商业和金融封锁的最新决议以来，国际社会一再谴责对古巴的单方面制裁，这种谴责赢得了新的势头和几乎普遍的共识，投票中有 192 个国家赞成，2 个国家(以色列和美国)反对。¹⁴

C. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国

16. 最近几个月，委内瑞拉玻利瓦尔共和国目睹了政府和反对派之间的政治僵局升级演变成为合法性斗争。国际间一场激烈的媒体运动已然展开，其中大多数媒体对尼古拉斯·马杜罗政府持敌视态度。美国和一些西方国家决定停止承认马杜罗政府的合法性，转而支持自称临时“总统”的胡安·瓜伊多，但这一决定明里暗里受到了以人道主义名义进行军事干预的威胁。所有这些都加剧了已不稳定的政治局势和灾难性的经济形势，反之又对人权的享受产生了恶劣影响。鉴于各方经常使用宣传性较强的言辞，很难衡量引发委内瑞拉经济崩溃的各种原因的重要性。然而，国际观察员普遍认为，美国和其他国家采取的单方面经济制裁，加上多方面的“经济战”，在削弱委内瑞拉玻利瓦尔共和国的经济方面发挥了不可忽视的作用(见 A/HRC/39/47/Add.1)。

⁷ Stefaan Smis and Kim van der Borcht, “The EU-US compromise on the Helms-Burton and D’Amato acts”, *American Journal of International Law*, vol. 93, No. 1 (January 1999), pp. 227–236.

⁸ Brigitte Stern, “Vers la mondialisation juridique?: les lois Helms-Burton et D’Amato-Kennedy”, *Revue générale de droit international public*, vol. 100, No. 4 (1996), pp. 979–1,003.

⁹ 见 https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/53167/eu-explanation-vote-united-nations-general-assembly-ending-economic-commercial-and-financial_en.

¹⁰ 同上。

¹¹ 2018 年 7 月 9 日，联合国大会从古巴政府收到的答复中汇报，封锁累计造成的损失高达 933,678,000,000 美元(A/73/85, 第 27 页)。

¹² 见，例如，2018 年 6 月 11 日，从国际开发计划署收到的答复(A/73/85, 第 137-142 页)。

¹³ 见，例如，2018 年 6 月 4 日，从世界卫生组织/泛美卫生组织收到的答复(A/73/85, 第 151-155 页)。另见 A/72/370, 第 8 段。

¹⁴ 大会第 73/8 号决议是自 1992 年以来每年通过的一系列关于必须终止美国对古巴的经济、商业和金融封锁的决议中的最新一项。

美国的制裁

17. 十多年来，美国对委内瑞拉玻利瓦尔共和国实施的经济制裁与日俱增，¹⁵ 并以各种理由将该国“列入黑名单”。自 2005 年以来，美国每年都认定委内瑞拉玻利瓦尔共和国“显然未能……做出实质性努力，履行相关国际禁毒义务”。¹⁶ 特别报告员注意到，美国总统唐纳德·特朗普于 2018 年 9 月做出了 2019 财政年度的最新认定，但也同时免除了对支持促进民主方案的外国援助限制。¹⁷ 根据这一决定，美国财政部对包括几名现任或前任委内瑞拉官员在内，与委内瑞拉玻利瓦尔共和国有关联的至少 22 名个人和 27 家公司实施了经济制裁，根据《外国毒梟认定法》，将他们列为“特别指定的贩毒人员”。

18. 自 2006 年以来，由于美国官员关切认为委内瑞拉玻利瓦尔共和国缺乏在反恐努力方面的合作，该国还受到与恐怖主义相关的制裁。此后，美国国务卿每年都认定委内瑞拉玻利瓦尔共和国未能与美国的反恐努力进行充分合作。¹⁸ 因此，自 2006 年起，美国所有商业武器均禁止向委内瑞拉玻利瓦尔共和国出售和再转让。

19. 自 2014 年以来，美国的其他制裁都基于美国国务院对委内瑞拉玻利瓦尔共和国“三级”国家的认定。¹⁹ “三级”国家的定义是，其政府未能完全遵守《人口贩运受害者保护法》规定的最低标准，并且未能为此作出重大努力。²⁰ 这些国家将受到各种援助限制，出于国家利益的原因，美国总统可以免除这些限制。²¹

20. 美国还针对委内瑞拉玻利瓦尔共和国当前的政治危机实施了新一轮经济制裁。美国声称，本轮制裁是对委内瑞拉玻利瓦尔共和国不断加剧的镇压的回应。2014 年 12 月，美国国会颁布了《委内瑞拉人权和民间社会保护法》。²² 除其他规定外，该法律要求总统对 2014 年 2 月抗议相关的重大暴力行为或严重侵犯人权行为的责任人进行认定，并对其实施制裁(资产冻结和签证限制)。或者广义而言，针对主要因某人合法行使言论或集会自由而指挥或下令逮捕或起诉该人的责任人实施制裁。

21. 基于国会的这一举措，并根据《国际紧急状态经济权力法》和《国家紧急状态法》赋予他的权力，美国时任总统奥巴马早在 2015 年就宣布委内瑞拉玻利瓦尔共和国进入国家紧急状态，²³ 认定：

¹⁵ Congressional Research Service, “Venezuela: overview of US sanctions” (8 March 2019).

¹⁶ 这一认定是根据 2003 财政年度《对外关系授权法》中规定的程序做出的。

¹⁷ Congressional Research Service, “Venezuela: overview of US sanctions” (8 March 2019).

¹⁸ 这一认定是根据《军火出口管制法》第 40A 做出的。

¹⁹ United States Department of State, *Trafficking in Persons Report* (June 2019), p. 48.

²⁰ 同上，第 37 页。

²¹ Congressional Research Service, “Venezuela: overview of US sanctions” (8 March 2019).

²² 2016 年，美国国会将该法律延长至 2019 年。

²³ Executive order 13692 of 8 March 2015, “Blocking property and suspending entry of certain persons contributing to the situation in Venezuela”, *Federal Register*, vol. 80, No. 47 (11 March 2015).

委内瑞拉的局势，包括委内瑞拉政府对人权保障的侵蚀、对政治反对派的迫害、对新闻自由的限制、针对反政府抗议使用暴力并侵犯和践踏人权、任意逮捕和拘留反政府抗议者，以及严重公共腐败的加剧，对美国的国家安全和外交政策构成了不同寻常的特别威胁。²⁴

这项声明载于第 13692 号行政命令，为对委内瑞拉玻利瓦尔共和国实施制裁铺平了道路。

22. 首先，这些制裁目标针对武装部队和安全部门的各指定高级官员，措施包括冻结美国境内资产并禁止进入美国领土。但是，这一最初制裁制度已有可能波及到“美国财政部部长与国务卿协商认定的对……负责或参与共谋……或直接、间接参与”、“与委内瑞拉玻利瓦尔共和国相关的由美国单方面认定为非法的特定行动或行为的任何人”，例如“破坏民主进程或机构的行动或政策”、“禁止、限制或惩罚行使言论或和平集会自由”或“委内瑞拉政府高级官员的公共腐败”。²⁵

23. 美国制裁的另一个目标是“委内瑞拉政府的现任或前任官员”，²⁶ 这一点尤其令人不安，因为它基于个人与政府是否有联系，而不是是否实施了任何不法行为。在第 13692 号行政命令中，“委内瑞拉政府”是指政府、政府的任何政治分支、机构或部门，包括中央银行，以及受雇、受控于政府或代表政府行事的任何人。迄今为止，美国财政部已根据第 13692 号行政命令对 80 名委内瑞拉人员实施了金融制裁。

24. 在奥巴马政府执政期间，美国财政部冻结了七名委内瑞拉人员的资产：其中包括六名国家安全部队成员和一名参与镇压反政府抗议者的检察官。2017 年 5 月至 2019 年 3 月，特朗普政府执政期间，随着委内瑞拉玻利瓦尔共和国政治局势的恶化，美国财政部又额外向 73 名政府和军事官员施加了制裁。这些官员包括马杜罗总统和他的妻子，执行副总统，八名最高法院成员，军队、国民警卫队和国家警察的领导人 and 四名州长。

25. 在同一时期，美国以“该国政府严重侵犯人权，采取反民主行动，并造成了日益加深的人道主义危机”为由，追加三项行政命令对委内瑞拉玻利瓦尔共和国实施了更为广泛的金融制裁。²⁷ 2017 年 8 月，特朗普总统发布第 13808 号行政命令，禁止委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府(包括该国的委内瑞拉石油公司)进入美国金融市场，包括其债务和股票市场。应当指出，行政命令包括特定例外，以尽量减少对委内瑞拉人民和美国经济利益的影响。例如，允许与委内瑞拉石油公司旗下的 CITGO 控股有限公司进行交易，允许委内瑞拉/委内瑞拉石油公司特定债券的美国持有者在二级市场进行特定交易，农业和医疗出口融资以及促进贸易的短期融资也是允许的。²⁸

²⁴ 同上。

²⁵ 同上。

²⁶ 同上。

²⁷ Congressional Research Service, “Venezuela: overview of US sanctions” (8 March 2019).

²⁸ 同上。

26. 2018 年 3 月，特朗普总统发布了第 13827 号行政命令，禁止委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府参与交易发行和使用任何数字货币、数字硬币或数字代币(马杜罗政府于 2018 年 2 月推出了一种名为“石油币”的加密货币以规避制裁)。²⁹ 2018 年 5 月，特朗普总统发布了第 13835 号行政命令，禁止进行与购买委内瑞拉债务(包括应收账款在内)以及作为抵押所欠委内瑞拉玻利瓦尔共和国的任何债务相关的交易。美国官员称，此举旨在杜绝腐败的委内瑞拉官员对公共资产进行不正当估价和出售以从中换取回扣。³⁰

27. 随后，2018 年 11 月 1 日，特朗普总统发布了第 13850 号行政命令，出台政策框架封锁黄金部门(或其他任何日后经美国财政部部长认定的经济部门)人员的资产，并禁止与其进行特定交易，禁止组织或同谋涉及欺诈行为或腐败的交易，或是与委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府有关的交易。2019 年 1 月，美国政府根据第 13850 号行政命令，以参与一项涉及外汇交易金额达 24 亿多美元的腐败计划为由，制裁了 7 名个人和 23 家公司。

28. 最后，2019 年 1 月 28 日，根据第 13850 号行政命令，美国财政部外国资产管理办公室将委内瑞拉石油公司这一委内瑞拉经济的生命线认定为制裁对象。因此，委内瑞拉石油公司受美国管辖的所有财产和利益都遭到封锁，美国公民和公司一般被禁止与该公司进行交易。

欧洲的制裁

29. 相比之下，欧洲联盟自 2017 年 11 月以来实施的制裁仍然仅限于禁止出口用于内部镇压的武器和装备，以及针对 18 名委内瑞拉人员的旅行禁令和资产冻结，他们“担任公职，应对侵犯人权以及破坏委内瑞拉的民主和法治负责”。³¹ 然而，据 2019 年 2 月报道，尽管现阶段的选择中还不包括石油禁运，但是欧洲联盟正在考虑对马杜罗政府实施更多制裁。欧洲联盟外交部部长会议在布鲁塞尔召开后，马耳他外交部部长卡梅洛·阿贝拉表示，“计划……对具体个人实施制裁是可行的，但不应针对那些可能会对已然疲软的经济造成影响的问题”，并且表示“并不排除进行进一步的(产业)制裁，但主要重点是某些个人”。³²

经济战

30. “一段时间以来，美国一直利用委内瑞拉的脆弱性发动低级别经济战。美国没有采取军事行动，而是有选择地对某些委内瑞拉人员实施经济制裁……更糟糕的威胁还未展开。然而，截至 2019 年 1 月 28 日，美国宣布进行全面的经济进攻。事实上，美国宣布对委内瑞拉石油公司实行禁运……该公司控制着世界上最大的石油储备，委内瑞拉所有外汇几乎均由其产出”。³³ 这一大规模的经济战已得到广泛记录，其中包括一份联合国专家的报告(A/HRC/39/47/Add.1)。这些措

²⁹ 同上。

³⁰ 同上。

³¹ Council of the European Union, “Venezuela: EU renews sanctions for one year”, press release, 6 November 2018.

³² Reuters, “EU studying more sanctions on Venezuela, no oil embargo: Malta”, 4 February 2019.

³³ Steve Hanke, “The US declares economic war against Venezuela”, *Forbes*, 29 January 2019.

施已经出现了一些令人十分不安的影响，见诸于一份报告，报告作者之一的杰弗里·萨克斯是世界著名的经济学教授和联合国高级顾问，报告中提到：

制裁减少了人民的热量摄入，增加了疾病和死亡率(成年人和婴儿)，并使数百万因经济萧条和恶性通货膨胀加剧而逃离委内瑞拉的人民流离失所。制裁加剧了委内瑞拉的经济危机，导致其经济几乎无法稳定，进一步加剧了非正常死亡。所有这些影响极大伤害了委内瑞拉最贫穷和最脆弱的人民。

2019年1月28日行政命令和今年随后的行政命令中施加的制裁比2017年8月的广泛经济制裁更为严重、破坏性更大；对一个另立政府的承认，如下所示，产生了一整套新的金融和贸易制裁，其约束力甚至比行政命令本身更大。³⁴

31. 同篇报告的作者还发现：

这些制裁对人类生命和健康造成了严重且日趋严重的伤害，包括造成2017-2018年间约超过40,000人死亡；这些制裁符合日内瓦和海牙国际公约中对平民使用集体惩罚的定义。³⁵

将人道主义援助作为战争手段

32. 将人道主义援助作为战争手段是这场“全面”经济战的另一个显著方面。³⁶正如一位评论员指出的：

美国提出的人道主义援助表面上是为了缓解委内瑞拉不断升级的饥饿、健康和安全危机，但它还服务于另一个目的。委内瑞拉反对派领导人和负责提供急需援助的美国官员认为，这项援助任务可能会诱使军官背离政府。然而，当地的援助组织担心，缺乏人道主义作为目标的政治行动可能会让不稳定的局势走上更糟的道路——几十年来美国对拉丁美洲的灾难性干涉提醒人们事情可能会变得更糟。³⁷

企图利用人道主义物资加剧委内瑞拉玻利瓦尔共和国境内紧张局势并最终引发政权更迭的行为，符合单方面强制性措施的定义。根据人权理事会第27/21号决议，单方面强制性措施可被理解为包括但不限于由国家或国家集团强加给另一个国家的经济和政治措施，使后者在行使主权时处于从属地位，从而确保其政策会做出某些具体改变(另见A/HRC/30/45, 第13段)。有人担心，“将显而易见的援

³⁴ Mark Weisbrot and Jeffrey Sachs, “Economic sanctions as collective punishment: the case of Venezuela” (Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research, April 2019), p. 1.

³⁵ 同上。另见 Pasqualina Curcio Curcio, *The Visible Hand of the Market: Economic Warfare in Venezuela* (Editorial Nosotros Mismos, 2017)。

³⁶ 见 Dylan Baddour, “When humanitarian aid is used as a weapon to bring down regimes”, *The Atlantic*, 21 February 2019; Rachele Krygier and Siobhan O’Grady, “In Venezuela, humanitarian aid has become a political weapon”, *The Washington Post*, 15 February 2019; Kelsey Gilman, “Why US-backed aid to Venezuela harkens back to a dark history of covert operations”, *Public Radio International*, 25 February 2019.

³⁷ Dylan Baddour, “When humanitarian aid is used as a weapon to bring down regimes”.

助任务用来挑战一名总统，这种行为违反人道主义原则”。³⁸ 联合国秘书长发言人在回答关于委内瑞拉玻利瓦尔共和国局势的问题时说，“人道主义行动需要独立于政治、军事或其他目标”。³⁹

33. 必须重申，人道主义组织的工作应始终遵循以人道、中立、公正和独立为核心的人道主义原则。大会第 46/182 号决议正式核可了前三项原则(人道、中立和公正)，⁴⁰ 大会第 58/114 号决议承认了第四项原则(独立)。大会一再强调在人道主义援助框架内促进和尊重这些原则的重要性。⁴¹

34. 经济制裁阻碍了委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府应对本国严峻的经济形势和人道主义危机。全球银行自愿遵守美国的制裁，禁止进行特定债务或股票的交易以及涉及委内瑞拉政府的其他特定交易和服务，从而有效阻碍了委内瑞拉政府进入金融市场。⁴² 委内瑞拉政府已经指出了此前限制委内瑞拉石油公司进入金融市场的制裁所造成的严重金融后果，强调这相当于“断绝了发行最适合的新债务和就此展开谈判的可能性，最终可能导致委内瑞拉违反承担的国际义务，使其国家领土外的资产处于严重风险之中，这些资产可能遭到禁运，或根据该国签署的义务被强制性用于履行这些预期履行的义务。”⁴³

35. 有人担心，对委内瑞拉石油公司更加严格的制裁可能“会限制该国的主要收入来源，从而进一步加剧委内瑞拉这场以粮食和药品短缺及大规模移民为特点的艰难的人道主义危机”。⁴⁴ 2018 年，美国前驻委内瑞拉大使威廉·布朗菲尔德说：“如果我们要制裁[委内瑞拉石油公司]，这将对全体人民、普通民众产生影响。相反的论点是，人民因缺乏粮食、安全、药品、公共卫生而遭受如此之多的痛苦，因此目前最好的解决办法也许是加速崩溃，即便会造成数月甚至数年的痛苦”。⁴⁵

³⁸ 同上。

³⁹ 2019 年 2 月 11 日秘书长发言人办公室在每日新闻发布会上发表的评论 (www.un.org/press/en/2019/db190211.doc.htm)。

⁴⁰ 在该决议中，大会还强调，必须依照《联合国宪章》，充分尊重各国的主权、领土完整和国家统一。人道主义援助应获得受灾国的同意，并原则上根据受灾国的呼吁予以提供。

⁴¹ 同见 www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf。

⁴² 见，例如，the sanctions policy statement issued by HSBC, available from www.business.hsbc.pl/-/media/library/markets-selective/poland/pdf/additional-restrictions-pl.pdf。

⁴³ Permanent Mission of the Bolivarian Republic of Venezuela to the United Nations Office and other international organizations in Geneva, “On the economic war and unilateral coercive measures against the Bolivarian Republic of Venezuela”, email to the Special Representative, 12 July 2018. 另见 A/73/175, 第 12 段。

⁴⁴ Congressional Research Service, “Venezuela: overview of US sanctions” (8 March 2019).

⁴⁵ 见 www.youtube.com/watch?v=IJB0e3AvSvc。

D. 俄罗斯联邦

36. 2018 年，欧洲联盟对俄罗斯联邦施加的限制性措施再次延长至 2019 年 7 月 31 日，⁴⁶ 而美国制定的限制性措施已经逐步扩大。⁴⁷ 有报告称，制裁造成了有悖原意的效果，包括使得俄罗斯的产业及农业部门增强了国内(本地)能力，⁴⁸ 反而不利于欧洲的利益，⁴⁹ 但是常有迹象表明，俄罗斯工人在其日常生活中受到了制裁的不利影响，尤其体现在物价上涨方面。⁵⁰ 因此，特别报告员基于欧洲联盟智库和生产者联合会提供的趋同数据以及俄罗斯联邦的官方统计数据，已在先前的报告(A/HRC/36/44/Add.1, 第 62-65 段和 A/HRC/39/54/Add.1, 第 29 段)中表明，制裁和目标国采取的报复性措施已致使双方在国民生产总值方面蒙受损失。尤其在欧洲联盟，农业生产者所经受的不利影响最大。

37. 特别报告员在近期提交给人权理事会(A/HRC/39/54, 第 42 段)和大会(A/73/175, 第 10 段)的报告中感到关切的是，美国对俄罗斯铝业联合公司实施制裁的影响。制裁对该公司的业务以及数万名工人的日常生活产生了不利影响。特别报告员对 2019 年 1 月取消这些措施表示欢迎。⁵¹ 他希望重申，感谢美国当局作出了积极回应并解除了制裁。

E. 卡塔尔

38. 多个海湾国家对卡塔尔实施的限制性措施仍然有效。特别报告员收到了访问沙特阿拉伯和卡塔尔的邀请，沙特阿拉伯是实施此类措施的海湾国家之一。国际法院预计在 2019 年可能会对卡塔尔提起的诉讼程序作出判决，卡塔尔声称这些措施违反了《消除一切形式种族歧视国际公约》。尽管法院的诉讼程序尚未审结，卡塔尔还决定利用《公约》第 11 条中设想的程序，质疑一些邻国对其实施的限制性措施。⁵² 据报道，2019 年 5 月初，消除种族歧视委员会进行了闭门审议，三个相关国家各派一名代表，讨论例如管辖权和卡塔尔向委员会提交的申诉

⁴⁶ 欧洲联盟针对乌克兰和克里米亚事件，对俄罗斯联邦的金融、能源和国防部门实施的主要制裁最近通过理事会第 2018/2078 号决定得到延长。欧洲联盟正在实施其它有针对性的制裁，特别是对多名与刻赤海峡和亚速海冲突升级有关的指定俄罗斯官员的制裁，以及对俄罗斯联邦违反国际法的行径，即毫无理由地使用武力的制裁。

⁴⁷ 例如，见 Henry Meyer, Laurence Arnold and Olga Tanas, “All about the US sanctions aimed at Putin’s Russia”, *Washington Post*, 8 April 2019.

⁴⁸ Judy Twigg, “Russia is winning the sanctions game”, *The National Interest*, 14 March 2019.

⁴⁹ 例如，见 Reuters, “German business group sees damage from Russia sanctions at around 100 bln euros”, 11 January 2019.

⁵⁰ “Russia suffering under new US sanctions”, *Deutsche Welle*, 10 April 2018.

⁵¹ “US lifts sanctions on Deripaska-controlled companies”, *Financial Times*, 27 January 2019.

⁵² 根据《公约》第 11 条，缔约国如认为另一缔约国未实施本《公约》的规定，可向委员会提交来文。2018 年 3 月 8 日，卡塔尔提交了两份国家间来文，一份针对沙特阿拉伯，另一份针对阿拉伯联合酋长国。向委员会提交国家间来文是否会妨碍国际法院对卡塔尔根据《公约》提出的申诉行使管辖权不得而知。《公约》第 22 条规定，只有当争议不能以谈判或以《公约》中所明确规定的程序解决时，才能提交至国际法院。对卡塔尔而言，对该条款的解释涉及管辖权、平行诉讼和国际法规定的未决案件等复杂问题。

可否受理等初步问题。2019年5月10日，委员会决定将该案件的审理推迟至将于2019年8月举行的下届会议。

F. 巴勒斯坦国

39. 2018年，巴勒斯坦国根据《消除一切形式种族歧视国际公约》提交了针对以色列的国家间来文。巴勒斯坦国在来文中声称受到了歧视，而且其它一些针对它实行的做法和政策违反了《公约》规定的国家义务。⁵³ 来文的具体内容还未公布，但可以认定的是，除其它外，巴勒斯坦国可对占领国实施的持续封锁提出质疑，认为这种做法违反了《公约》规定的义务。应当忆及，1967年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员发现，封锁构成了对加沙人民的集体惩罚，违反了《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(A/70/392, 第22段和A/73/175, 第30段)。特别报告员还必须提请注意近期一份令人震惊的报告。联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处在报告中指出，因封锁及其它因素，如接连发生的冲突将整个社区和公共基础设施夷为平地，加沙有100多万人(占该领土人口的一半)在2019年6月前可能没有足够的食物。⁵⁴

G. 阿拉伯叙利亚共和国

40. 一些国家和区域组织，如欧洲联盟，继续对阿拉伯叙利亚共和国实施措施，这些叠加的措施构成了全面的经济制裁。2018年，欧洲联盟再次将其限制性措施延长至2019年6月1日。⁵⁵ 实现和平的政治军事进程正在发展，当地局势变得更为稳定，可这些措施却还在维持。延长制裁的原因在于政府持续侵犯叙利亚人的人权。事实上，这意味着在打击侵犯人权的行为方面，并非是釜底抽薪而是火上浇油。

41. 近几个月，美国对被指控为向阿拉伯叙利亚共和国运送石油的交易提供便利的外国实体实施了有针对性的制裁，⁵⁶ 外国资产管制处向海上石油运输界发布了一份咨询意见，以“提醒全球人民注意，参与向叙利亚政府运送石油的各方将面临来自美国的重大制裁风险”。⁵⁷ 美国借此大力度收紧禁止向阿拉伯叙利亚共和国出口石油的措施。这些措施所宣称的目标是“通过防止经济和外交关系正常化，防止提供重建资金，并永远不许阿萨德政权使用化学武器，以中断对阿萨德政权的支持。美国致力于将阿萨德政权及其支持者从全球金融贸易体系中隔离

⁵³ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/InterstateCommunications.aspx.

⁵⁴ 见 www.unrwa.org/newsroom/press-releases/more-one-million-people-gaza-%E2%80%93-half-population-territory-%E2%80%93-may-not-have (13 May 2019).

⁵⁵ Council of the European Union, “Syria: EU extends sanctions against the regime by one year”, press release, 28 May 2018.

⁵⁶ United States Department of the Treasury, “Treasury designates illicit Russia-Iran oil network supporting the Assad regime, Hizballah, and Hamas”, 20 November 2018; Alex Wayne, “US sanctions Russian companies to choke off oil for Syria”, Bloomberg, 20 November 2018.

⁵⁷ United States Department of the Treasury, “OFAC advisory to the maritime petroleum shipping community”, 25 March 2019.

出来，以回应该政权对叙利亚人民持续实施的暴行”。⁵⁸ 如此公开地声称将制裁用以防止经济和外交关系正常化，并防止提供重建资金，是对无视《联合国宪章》原则、人权以及人道主义法的粗暴承认。

42. 据报道，美国施加的限制对叙利亚的经济和人口造成了灾难性的影响，并迫使阿拉伯叙利亚共和国政府定量配给汽油。⁵⁹ 这种情况，加上随机累积的其它 52 套“明智”制裁和全面制裁的影响，实际上意味着给全体人民带来苦难。正如特别报告员先前强调的那样，这些措施显然是不加区分的，因此在国际法下可以说是非法的。鉴于过去对阿拉伯叙利亚共和国实施制裁时为了缓解平民人口的处境还留有灵活余地，现状就更加令人不安。例如 2013 年，欧洲联盟决定有选择地解除对阿拉伯叙利亚共和国叛乱团体所控领土的石油禁运。⁶⁰ 然而据报道，这提高了控制这些领土的极端圣战力量的能力。⁶¹

H. 也门

43. 特别报告员曾经提请注意也门的人道主义危机(A/73/175, 第 31 段和 A/72/370, 第 31-32 段)。他关切地注意到，尽管在联合国也门核查和视察机制成立之后，海上封锁得以解除，但基本食品和其它商品流入也门事实上仍然受到限制。⁶² 驻也门的联合国机构指出，货物流动的阻碍因素包括各方提供援助时安全通行的障碍以及批准项目协议方面的拖延。⁶³ 这包括世界粮食计划署认定的“一些胡塞武装领导人在其控制地区所起的阻碍性作用与不合作态度”。⁶⁴ 特别报告员指出，2018 年 12 月 13 日达成的《斯德哥尔摩协议》，其中包括一项关于荷台达市与荷台达港、塞利夫港和拉斯伊萨港问题的协议，代表着与也门恢复正常贸易的第一步(S/2018/1134, 附件)。值得赞扬的是，安全理事会认可了该协议，已呼吁冲突各方本着诚意，无条件地继续与也门问题特使进行建设性接触，包括继续努力稳定也门经济(安理会第 2451(2018)号决议)。仍然有待在实地全面落实《斯德哥尔摩协议》。

⁵⁸ 同上。

⁵⁹ Donna Abu-Nasr, “US sanctions on Iran mean Damascus drivers queue for gas”, Bloomberg, 14 April 2019.

⁶⁰ Council of the European Union, “Council eases sanctions against Syria to support opposition and civilians”, press release, 22 April 2013.

⁶¹ Julian Borger and Mona Mahmood, “EU decision to lift Syrian oil sanctions boosts jihadist groups”, *The Guardian*, 19 May 2013.

⁶² Stephanie Nebehay, “UN quietly steps up inspection of aid ships to Yemen”, Reuters, 5 April 2018.

⁶³ 人道主义事务协调厅, “2019 年 3 月 22 日至 4 月 17 日也门人道主义最新情况”, 第 6 期。

⁶⁴ 世界粮食计划署, “世界粮食计划署将考虑暂停对也门胡塞武装控制地区的援助”, 新闻稿, 2019 年 5 月 20 日。

四. 国际社会正在就谴责和抵制单方面制裁的域外适用形成共识

A. 谴责单方面制裁的域外适用

44. 国际社会普遍反对美国对古巴的封锁，因此大会在 2018 年达成了近乎普遍的共识。此外，名义上与古巴禁运问题有关的一系列大会决议实际上具有更为广泛的范围和影响，因为无论背景如何，这些决议包含明确适用于一般单方面强制性措施的措辞。大会在其决议中呼吁各国避免使用单方面强制性措施。各国通过的法律和规章，若其域外效力会影响到别国主权、别国管辖下的实体或个人的合法利益以及贸易和航行自由，则会受到谴责。大会还明确指出，未颁布和未实施本报告中所述的此类法律及措施，或是将任何已经生效的此类措施予以撤销或废止的国家，是按照其根据《联合国宪章》和除其它外重申贸易和航行自由的国际法所承担的义务行事(例如，见第 73/8 号决议，第 2-3 段)。

45. 大会在其各项决议的序言中提到某些一般性原则，包括国家主权平等、不干预和不干涉各国内政、国际贸易和航行自由，这些原则也载列于许多国际法律文书。大会还提到不同政府间论坛、机构和政府的宣言及决议，这些宣言和决议表明国际社会和公众舆论反对颁布和实施上述这类措施。

46. 因此，国际社会似乎认为这些单方面强制性措施是非法的，其域外效力会影响别国的主权、别国管辖下的实体或个人之合法利益以及贸易和航行自由。这一观点几乎得到了国际社会的普遍认同，因此被视为习惯国际法的新兴规则。

B. 抵制单方面制裁的域外适用的义务

47. 有一种法律论点是，各国可能有法律义务不承认非法制裁的影响，特别是那些适用于域外的制裁和次级经济制裁的影响。事实上，国际法中存在不承认(至少是某些)非法状况的义务。这种义务源于公认的一般性法律原则，即“不法行为不产生权利”原则。⁶⁵ 国家对国际不法行为的责任条款第 41 条第(2)款特别规定：“任何国家均不得承认因[一国]严重违背[一般国际法强制性规范所产生的]义务行为所造成的情势为合法，也不得协助或援助维持该情势”。⁶⁶

48. 一经违反便会产生不承认义务的强制性规范是什么？最著名的例子是以武力获取领土，这似乎是习惯国际法下不承认义务所涵盖的最为典型的非法状况。⁶⁷ 但是可以认为，违反其它强制性规范与同样的义务直接相关，如自决权、禁止种族歧视和种族隔离以及国际人道主义法的基本原则。⁶⁸ 特别报告员已经指出，实施(至少是某种形式上的)经济制裁可能违反上述所有三套强制性规范。

⁶⁵ Martin Dawidowicz, “The obligation of non-recognition of an unlawful situation”, James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, eds., *The Law of International Responsibility* (Oxford, Oxford University Press, 2010), pp. 677–686.

⁶⁶ 见经 A/56/49(Vol. I)/Corr.4 修正的大会第 56/83 号决议，附件。

⁶⁷ Dawidowicz, “The obligation of non-recognition of an unlawful situation”.

⁶⁸ 同上。

49. 除其它外,《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》的共同第一条第一款承认自决权,该款还规定所有人民凭这种权力自由决定他们的政治地位,并自由谋求他们的经济、社会和文化的发展。共同第一条第二款规定,在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段。在这方面有人指出,“对一个国家实施经济制裁可能会带来剥夺一个人民自己的生存手段的特殊风险”。⁶⁹ 经济、社会及文化权利委员会在其关于实施经济制裁与尊重经济、社会和文化权利的关系的第 8 号一般性意见(1997 年)的第 3 段中强调,在特定情况下,这种风险可能通过干预各种经济、社会和文化权利的方式而显现。有人指出,“显然,在特定情况下,广泛实施的制裁制度针对性不足,并且缺乏充分的人道主义豁免,可能会造成剥夺一个人民,或其中相当一部分人自己的生存方式的累积性影响”。⁷⁰ 同样,似乎有理由认为“一个国家对另一个国家实施[单]边经济制裁(而不是《宪章》第七章规定的联合国多边措施),以迫使该国改变其特定的政治或经济政策,可能会干预和剥夺其自决权,而这是被禁止的”。⁷¹ 在这种情况下,应结合大会在 1970 年《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》(第 2625(XXV)号决议)中所申明的排除经济和政治胁迫的规则来理解尊重自决。

50. 禁止种族歧视是另一个突出的强制性规范,依据目标人口的居住国或国籍实施的制裁可能违反这一规范,这尤其违反了除其它外,《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条以及《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条和第二条。最后,可以提出一个合理的论点,即通过实施影响到基本人权或广大平民的经济制裁,可使得国际人道主义法的核心规则被无视,即使在和平时期也是如此(A/73/175,第 16-36 段和 A/71/287,第 28 段;另见 A/HRC/30/45)。⁷²

51. 国际法院在两个案件中裁定,各国义务不承认非法状况。1971 年,国际法院认定南非留驻纳米比亚是非法的,联合国会员国有义务避免采取意味着承认南非在纳米比亚的驻留及管理为合法的的任何行动,特别是避免与南非政府打交道。⁷³ 2014 年,国际法院认定占领国以色列在巴勒斯坦被占领土,包括在东耶路撒冷及其周围修建隔离墙的行为以及与此相关的制度,都是违反国际法的。国际法院认定,以色列违反了包括尊重巴勒斯坦人民自决权在内的某些普遍义务、《日内瓦四公约》的共同第一条以及适用于武装冲突的某些人道主义法规则,这些规则对尊重人和人道主义的基本考虑至关重要。国际法院随后指出:

⁶⁹ Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials* (Oxford, Oxford University Press, 2014), p. 117.

⁷⁰ 同上,第 118 页。

⁷¹ 同上,第 107 页。

⁷² 联合国人权事务高级专员办事处指出,人道主义法律规定,例如禁止作为一种作战手段而陷平民于饥饿,以及允许所有基本食品和医疗用品自由通过的义务,对于评价强制性经济措施十分重要(A/HRC/19/33,第 10 段)。

⁷³ 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 16 页起,见第 58 页,第 133 段。

鉴于所涉权利和义务的性质与重要性，本法院认为所有国家都有义务不承认因在巴勒斯坦被占领土，包括在东耶路撒冷及其周围修建隔离墙而导致的非法状况，还有义务不协助或援助保持修建隔离墙所造成的状况。⁷⁴

52. 特别报告员认为，可在这两份咨询意见中找到一些相似之处，这可能与非法经济制裁的具体情况有关。

53. 可以促请国际法委员会将不承认非法状况的义务问题纳入其工作计划，以期进一步澄清该规则的某些方面，尤其是在经济胁迫违反自决原则、禁止种族歧视或国际人道主义法核心规则的情况下，该规则作为习惯法的合理地位。⁷⁵

54. 应当吁请大会通过决议严正申明，由于不承认义务，各国应当采取适当措施，包括在其本国的法律中，拒绝在各自管辖区内实施、承认或以任何形式执行域外次级制裁。这将加强人权理事会近期发出的呼吁，即要求所有成员国既不承认也不实施这些措施，并酌情采取有效的行政或立法措施，抵制单方面强制性措施的域外适用或影响(第 34/13 号决议，第 3 段)。

55. 这正是欧洲联盟于 1996 年所采用的做法。当时针对美国对古巴、利比亚和伊朗伊斯兰共和国实施的限制性措施，欧洲联盟通过了理事会第 2271/96 号条例。这些措施对在欧洲联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法律是完全合法的。此后，该条例进行了更新，以涵盖美国最近对伊朗伊斯兰共和国实施的制裁，并再次更新以涵盖美国退出伊朗核协议的行为。“凡所涉制裁措施的域外适用影响到……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”，该条例基本上均提供保护，防止并应对这种措施域外适用的影响。⁷⁶ 欧洲联盟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”。⁷⁷ 该条例还规定“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”。⁷⁸

⁷⁴ 在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，《2004 年国际法院案例汇编》，第 136 页起，见第 200 页，第 159 段。

⁷⁵ 关于一般义务的内容，例如，见 Stefan Talmon, “The duty not to ‘recognize as lawful’ a situation created by the illegal use of force or other serious breaches of a jus cogens obligation: an obligation without real substance?”, in Christian Tomuschat and Jean-Marc Thouvenin, eds., *The Fundamental Rules of the International Legal Order* (Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2006), pp. 99–126. 另见 Djamchid Momtaz, “L’obligation de ne pas prêter aide ou assistance au maintien d’une situation créée par la violation d’une norme impérative du droit international général”, *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, vol. 10 (2017), pp. 205–219.

⁷⁶ Council Regulation (EC) No. 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extraterritorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom, art. 1.

⁷⁷ 同上，第 5 条。

⁷⁸ 同上，第 4 条。

56. 然而，在编写本报告时，尚不清楚欧洲联盟成员国是否按照条例中的规定，在国家一级正式采用了(或将在短期内采用)适当的执行机制，包括对不履约情况的处罚。也不清楚欧洲联盟主管部门及成员国是否愿意将该条例作为一项政策问题，以有意义的方式加以落实。如上所述，欧洲联盟和伊朗伊斯兰共和国之间的贸易额近期骤减，这证实了伊朗官员所表达的关切，即使进行了官方对话，但欧洲联盟可能并未展现出足够的决心有效抵抗美国的次级制裁。

五. 特别报告员的建议和提议

向大会、人权理事会和秘书长办公室提出的关于制裁与法治的建议

57. 特别报告员此前已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强制性措施与法治的宣言草案，以便就采取单方面强制性措施时必须适用的最低人权保护确立国际共识(A/HRC/39/54, 第 53 段和附件)。他赞赏大会在第 71/193 号决议中感兴趣地注意到他提交大会第七十一届会议的报告中所载的提议，其中包括呼吁人权理事会和大会以一份宣言庄严重申，在人权受到单方面强制性措施不良影响的所有情况中，受害人都有权获得有效的补救，包括适当和有效的经济补偿(A/71/287, 第 37 段)。

58. 人权理事会在最近关于单方面强制性措施对享受人权的不良影响的决议中，请特别报告员考虑到会员国的意见，在编写联合国关于单方面强制性措施对享有人权的不良影响的宣言草案时，继续努力确定应酌情考虑的一套要点，并在其下一次报告中向人权理事会提交这些要点(第 40/3 号决议，第 23 段)。理事会还请联合国人权事务高级专员办事处根据理事会题为“迈向联合国关于单方面强制性措施对享受所有人权包括发展权的不良影响的宣言之路”的第 27/21 号决议，为第四十二届会议组织一次两年期小组讨论会，吸收会员国、相关联合国机关和机构及其它利益攸关方参与。在这方面，理事会请特别报告员担任小组讨论会的报告员，就此编写一份报告，并将报告提交理事会第四十三届会议(第 40/3 号决议，第 27 段)。为回应这一要求，特别报告员已经开始筹备小组讨论会，将在其提交理事会和大会的下一份报告中说明讨论会的结果。他期待与所有利益攸关方进行富有成果的讨论，并预先欢迎各国、联合国机构及其它利益攸关方愿意做出的任何贡献。

59. 特别报告员提议，宣言(或条约或公约)草案应辅以一项声明，强调国际法规定各国有义务不承认因实施单方面域外(次级)制裁而产生的非法状况，在这方面也有义务不向制裁方提供任何援助或协助，并申明各国应采取适当措施，包括在其本国的法律中，拒绝在各自管辖区内实施、承认或以任何形式执行域外次级制裁。

单方面强制性措施问题秘书长特别代表

60. 特别报告员在其先前提交人权理事会和大会的报告(A/HRC/39/54, 第 52 段和 A/73/175, 第 54 段)中建议秘书长任命一名单方面强制性措施问题特别代表，其职权范围比特别报告员更广，包括促进对话以解决这类措施的根本原因(或者

多名代表，每名代表酌情负责一个具体国家的制裁制度)。特别报告员认为这将是联合国迈出的可喜一步，特别是考虑到近期令人担忧的事态发展，即实施全面制裁和禁运的情况增多。这一步将使得联合国能够参与制定缓解举措，并为受影响的人民及社区提供支持。特别报告员还表示，希望绝大多数国家支持任命这样一位秘书长特别代表的想法，作为其保护无辜人民，特别是最弱势人民的承诺的一部分。

六. 结论

61. 本报告第三节提到的案例(诚然并非详尽无遗)表明，近期在世界范围内实施的经济制裁越来越严厉，这是国际关系的一个显著特征。这一特征使得局势愈发紧张，数百万无辜人民每天受其所害。毫不夸张地说，经济制裁和封锁正日益危及国际和平与安全，因为其不正当和系统的使用加剧了国家间的紧张局势，导致了更多侵犯人权的行为，同时扭曲了《联合国宪章》中所体现的集体安全体系的架构。

62. 过去有人声称，诉诸单方面制裁是对目标国施加压力的一种手段，以避免军事冲突。⁷⁹ 封锁和制裁制度的使用越来越多，其规模和程度实际上相当于全面禁运，目标政府除了无条件投降别无选择。单方面制裁已经失去了所谓的外交工具的性质，越来越像是暴力冲突的前奏。⁸⁰ 值得回顾的是，《联合国宪章》第二条第四款规定，各国有义务不得使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其它方法，侵害任何国家之领土完整或政治独立。此外，虽然一些学者还在继续争论《宪章》第二条第四款中“武力”的解释是否也应扩展至“经济胁迫”，但已经有人提出了令人信服的主张，认为这种观点构成了对《宪章》该条款的正确解释。⁸¹

⁷⁹ 对这一观点的批评见 A/70/345，第 7 段。

⁸⁰ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国的情况是一个典型的例子。该国同时受到了严重的经济制裁和反复的、几乎是公之于众的军事干预威胁。例如，见“Trump says all options are on the table for Venezuela”，*Reuters*, 23 January 2019。

⁸¹ 例如，见“The use of nonviolent coercion: a study in legality under Article 2 (4) of the Charter of the United Nations”，*University of Pennsylvania Law Review*, vol. 122, pp. 983–1011。