



人权理事会
第二十八届会议
议程项目 3 和 5
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
人权机构和机制

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



目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1-5	3
二. 报告的范围.....	6	4
三. 单方面强制性措施的概念.....	7-13	4
四. 单方面强制性措施对享有人权的不利影响.....	14-20	5
五. 案例研究.....	21-42	7
A. 古巴.....	22-28	7
B. 津巴布韦.....	29-31	8
C. 伊朗伊斯兰共和国.....	32-36	9
D. 加沙地带.....	37-39	10
E. 单方面强制性措施对第三国的影响：巴基斯坦的案例.....	40-42	10
六. 评估单方面强制性措施的不利影响和促进问责 的潜在机制.....	43-58	11
A. 义务的领土性和有限管辖权带来的挑战.....	47-51	11
B. 确保问责的必要性.....	52-54	12
C. 获得独立证据.....	55	13
D. 考虑资金和行政效率.....	56	13
E. 取得和利用最适当技术专长的必要性.....	57	13
F. 去政治化.....	58	14
七. 结论性意见和建议采取的行动.....	59-66	14

一. 导言

1. 鉴于人们对单方面强制性措施对享有人权的不利影响日益关注，¹ 理事会在第 19/32 号决议中请联合国人权事务高级专员办事处组织一次由国家、学术专家和民间社会的代表参与的研讨会，探讨单方面强制性措施与人权的关系问题，包括单方面强制性措施对受影响人口享有人权的不利影响的各个方面。该研讨会于 2013 年 4 月举行，审查了有关该问题的各种问题和意见，包括从人权的角度审查了这些措施的合法性。向理事会提交了若干结论和建议，供其审议，其中包括一项提议，即由咨询委员会负责对评估单方面强制性措施的影响和促进问责的独立机制进行一次全面审查。²

2. 人权理事会在第 24/14 号决议中，请咨询委员会编写一份研究报告，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。本报告是根据这一要求编写的，将提交理事会第二十八届会议。在第 24/14 号决议中，理事会还请咨询委员会在报告的编写过程中征求会员国和有关特别程序、国家人权机构和非政府组织的意见和建议。它请人权高专办组织一次研讨会，讨论实行单方面强制性措施对目标国家民众享有人权的影响，尤其是对妇女和儿童的社会经济影响，并编写研讨会纪要报告提交人权理事会第二十七届会议。根据这一要求，2014 年 5 月 23 日在日内瓦举行了一次研讨会，研讨会的纪要已提交理事会第二十七届会议。³ 本进展报告也极大地受益于研讨会的成果。

3. 根据人权理事会第 12/6 号建议，咨询委员会成立了一个起草小组，成员包括列别杰夫、奥卡福尔、苏菲、伊盖祖和齐格勒。起草小组选举齐格勒先生为主席，伊盖祖先生为报告员。⁴ 委员会请起草小组参照对第十二届会议期间编制并随后分发给各会员国、相关特别程序、国家人权机构和非政府组织的调查问卷的答复向委员会第十三届会议提交一份进展报告草案。

4. 因此，起草小组于 2014 年 8 月向咨询委员会第十三届会议提交了进展报告草案。⁵ 在该届会议上，委员会成员以及各国和非政府组织对报告草案提供了有益的意见和建议。在会议通过的第 13/5 号决定中，委员会注意到进展报告草案，并请起草小组分发早些时候准备的调查问卷，以进一步征求各利益攸关方的意见和建议，以便开展更多的知情工作。它还请起草小组考虑到第十三届会议进行的讨论，完成进展报告草案，并将其提交人权理事会第二十八届会议。

¹ 例如，见大会第 66/156 和 67/170 号决议。另见第 A/65/199、A/66/138、A/67/181 和 A/68/211。

² A/HRC/24/20, 第 31 段。

³ 见 A/HRC/27/32。

⁴ 起草小组成员感谢加拿大多伦多约克大学奥斯古德大厦法学院赫尔曼·吉尔和乔安娜·恩斯以及穆罕默德·马哈茂德·阿尔·希奈对本研究的宝贵研究意见。

⁵ A/HRC/AC/13/CRP.2.

5. 截至 2014 年 11 月，十二个国家、一个政府间组织、一个特别程序、三个国家人权机构和一个非政府组织对调查问卷作了答复。⁶

二. 报告的范围

6. 根据人权理事会第 24/14 号决议，本报告侧重于单方面强制性措施对目标国家平民享有人权的不利影响，包括关于可用于评估这些措施的不利影响和促进问责的适当机制的建议。因此，单方面强制性措施的合法性问题不属于本报告的范围。该问题在人权高专办关于单方面强制性措施对享有人权影响的专题研究中已经得到广泛审查，⁷ 也是人权高专办应理事会的要求于 2013 年 4 月和 2014 年 5 月举办的两个研讨会讨论的主题。⁸

三. 单方面强制性措施的概念

7. “单方面强制性措施”一词是最近的一个术语。在关于该问题的各项研究以及联合国的文件和决议中它已被广泛用于包括诸如“单边经济制裁”、“单方面经济措施”和“强制性经济措施”等措施。迄今为止，“单方面强制性措施”一词似乎并没有普遍商定的定义。尽管该术语近几十年来引起了学者之间和联合国各机构内的密集讨论，但用于该术语的定义，特别是用于描述该术语的主要元素在某些方面仍然难以捉摸。——

8. 该术语最常用的定义是“一国为迫使另一国改变政策而采取的经济措施”。⁹ 然而，最近关于该问题的一些研究倾向于认为，“单方面”一词可以在更广泛的意义上使用，包括国家、国家集团和“自治”区域组织，除非根据《联合国宪章》第七章授权采取这些措施。¹⁰ 一位作者在最近的一篇文章中称：“…可以区分个别国家和组织——如欧盟、美国、加拿大或日本的单方面制裁做法——与[安理会]的强制性制裁”。¹¹ 这种确定单方面强制性措施定义的方法目前似乎或多或少获得支持。由于目前更多地使用一些国家对被认为具有影响或决定目标国

⁶ 白俄罗斯、哥伦比亚、古巴、厄瓜多尔、洪都拉斯、伊朗伊斯兰共和国、科威特、黎巴嫩、墨西哥、卡塔尔、阿拉伯叙利亚共和国、特立尼达和多巴哥；欧洲联盟；促进民主和公平国际秩序独立专家；Defensoria Pueblo del Estado(多民族玻利维亚国)、国家人权委员会(马达加斯加)和罗马尼亚国家人权机构；以及常设人权大会。

⁷ A/HRC/19/33。

⁸ 见研讨会期间所作的介绍和发言，可查阅人权高专办有关人权和单方面强制性措施的网页。

⁹ 见 F. Lowenfeld, 《国际经济法》(牛津, 牛津大学出版社, 2002 年), 第 698 页。

¹⁰ 见 A/HRC/24/20, 第 11 段和 Antonios Tzanakopoulos 所作的介绍, 可查阅人权高专办有关人权和单方面强制性措施的网页。

¹¹ Clara Portela, “欧盟使用‘有针对性的’制裁: 评估有效性”, 《欧盟外交政策》, CEPS 工作文件, 第 391 期, 2014 年 3 月 11 日。

家行动的权力地位的个人、团体和/或实体采用的被称为“有针对性的”或“聪明制裁”的术语，确定“单方面强制性措施”的定义也应考虑这些类别的人或实体。

9. 根据上述考虑，本研究主张“单方面强制性措施”的工作定义是“一个国家、国家集团或自主国际组织不经安理会授权利用经济、贸易或其他措施强迫改变另一国家的政策或对目标国家的个人、团体或实体施压以影响行动方针”。

10. 制裁，包括各国采用的单方面强制性措施，采取从限制或中断贸易，或制裁国家与目标国家之间的金融和投资流动到限制社会和文化交流的各种形式的措施或措施组合。¹² 大多数这些类别的制裁通常被称为传统的或全面的制裁，涉及旨在通过防止目标国家进口或出口被视为具有重要战略意义的某些商品和服务对他们施加经济压力或更具体针对目标国家的银行和金融部门的强制性措施。

“有针对性的”或“聪明制裁”被视为新形式的强制性措施，旨在对被认为在目标政府持有政治决策权的个人或实体或被视为从事恐怖主义或其他形式的暴力和其行为被制裁国家认为是不可取的施加压力。这些制裁可包括对目标国家的个人、团体或实体的资产冻结或旅行禁令；它们也可针对从目标国家出口或进入这些国家的特定商品(如钻石或奢侈品，或武器禁运)。¹³

11. 不同的制裁意味着对人权不同的不利影响。制裁的动机可能有很大的差别，在某些情况下，甚至被用作一种地缘政治武器。几乎可以肯定，重塑地区和全球市场，破坏有竞争力的经济，挑战主权可信性和领导力，危及和解会谈，颠覆政府和使独立国家变为陷于崩溃的国家可能导致全球经济增长低迷。这种情况反过来可能导致对被制裁国包括制裁来原国弱势群体的生计产生不利后果。

12. 综合性单方面强制性措施旨在造成目标国家的经济和政治困难；因此，它们并不真正区分国家与平民，包括居住在目标国家的妇女和儿童以及其他被边缘化群体，他们承担这种严峻的经济困难。因此，综合性单方面强制性措施通常对目标国家的平民享有人权产生不利影响，不成比例地影响社会中的穷人和弱势群体，特别是在获取食物、保健和基本生活方面，违背发起人的政治宣言，因此导致进一步侵犯和限制并约束世界文书中体现的许多人权和基本自由或构成其根本原因。

13. 相反，“有针对性的制裁”旨在对选择的个人或实体运用经济压力，因此可能不会对广大平民享有人权造成不利后果。这绝非意味着有针对性的制裁不会

¹² 关于制裁的更详细说明，见 E/CN.4/SUB.2/2000/33。

¹³ 见 Bernard Sitt 等，《国际关系中的制裁与大规模杀伤性武器》(日内瓦，日内瓦安全政策中心，2010年)。

导致侵犯目标个人或实体的人权，特别是他们的公民权利和政治权利。¹⁴ 由于全面制裁通常对目标国家的平民享有人权产生不利影响，因此，本研究主要集中于这些措施。

四. 单方面强制性措施对享有人权的不利影响

14. 包括人权委员会在内的联合国各实体人权机构通过的若干决议和声明表示日益关注包括单方面强制性措施在内的制裁对享有人权的不利影响，特别是对目标国家的平民尤其是对妇女、儿童、老年人和少数民族等弱势群体的人权的不利影响。¹⁵ 人权理事会遵循了这一趋势。¹⁶

15. 人们的普遍共识是单方面强制性措施，尤其是综合性和表现为对制裁国家与目标国家之间的金融和投资流动进行贸易禁运和限制形式的单方面强制性措施，可能对目标国家和非目标国家的平民享有人权产生严重影响。这是因为一般经济制裁，包括单方面强制性措施，无论其宣称的意图如何(如防止目标国家严重侵犯人权)，通常转化为对广大民众、特别是社会上的弱势群体的严重影响，他们而不是这些制裁应该针对的国家或政府成为这种制裁的真正受害者。¹⁷ 在这方面，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 号一般性意见中指出，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。¹⁸ 虽然此意见似乎适用于安理会通过的制裁，但它同样适用于单方面强制性措施。

16. 已纳入各种核心国际人权文书的若干国家人权义务规定应限制对目标国家平民享有人权产生影响的单方面强制性措施。这些权利包括，除其他外，生命权；¹⁹ 适当生活水准权，包括食物、衣着、住房和医疗；²⁰ 以及健康权。²¹ 在这方面，《维也纳宣言和行动纲领》呼吁各国：

¹⁴ “应对有针对性制裁的挑战：对‘沃森报告’的更新”，沃森研究所，日内瓦，2009 年，和 Bardo、Fassbender，“有针对性的制裁与正当程序：联合国安全理事会确保根据《联合国宪章》第七章为制裁针对的个人和实体提供公正和透明程序的责任”，联合国法律事务厅、法律委员会办公室委托进行的研究。另见 A/HRC/19/33，第 27 段。

¹⁵ 见大会第 51/103、52/120、53/41、54/172、66/156、67/170 号决议和第 S-27/2 号决议，第 30 段，和世界首脑会议成果文件(第 60/1 号决议)，第 106-110 段；人权小组委员会第 2000/1 号决议；《北京宣言和行动纲领》，第 145 段；以及防止歧视和保护少数小组委员会第 1997/35 号决议。

¹⁶ 第 15/24 和 24/14 号决议，以及第 18/120 号决定。

¹⁷ 见 A/50/60-S/1995/1，第 70 段。

¹⁸ E/C.12/1997/8，第 16 段。

¹⁹ 《世界人权宣言》，第三条；《公民权利和政治权利国际公约》，第六条，第 1 款；《儿童权利公约》，第六条，第 1 款。

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食物和医疗保健、住房及必要社会服务而言适足的生活水平的权利的任何单方面措施。²²

17. 人权理事会根据人权小组委员会的请求在早先进行的研究已经证明单方面强制性措施对目标国家和非目标国家的平民可能产生的不利影响，其中包括记录这些措施影响的案例研究。这些研究清楚地表明了单方面强制性措施因剥夺获取基本服务，如救生设备和药品、食品、教育设备和丧失就业机会而造成的对平民尤其是弱势群体，包括妇女、儿童、体弱者和老年人以及穷人的可能和实际不利影响。这些研究还指出，长期的单方面强制性措施对受影响的民众享有核心人权文书，如《世界人权宣言》和《经济、社会和文化权利国际公约》载明的经济、社会和文化权利造成更加严重的不利影响。²³

18. 在这方面，在人权高专办于 2013 年 4 月和 2014 年 5 月举办的研讨会期间所作的介绍突出了多方面和单方面强制性措施对平民享有人权的一些不利影响，特别是这些措施对妇女和儿童的不成比例的影响。一名与会者强调，妇女和被边缘化群体更深刻地感受到单方面强制性措施的影响，妇女最先失去工作，被排斥在高等教育之外，患有营养不良并面对粮食无保障。他还列举了伊朗伊斯兰共和国和古巴妇女和儿童困境的有关具体例子。²⁴ 在 2014 年 5 月举行的研讨会所作的一些介绍明确指出了多方面和单方面强制性措施对目标国家和非目标国家，特别是妇女、儿童、少数民族、老年人和残疾人享有人权的不利影响。与会者援引了在伊拉克、伊朗伊斯兰共和国、前南斯拉夫、海地和缅甸等国家这种影响的例子。²⁵

19. 对关于单方面强制性措施对享有人权影响问题的几乎所有答复都强调指出，这些措施往往对目标国家和非目标国家的平民，特别是对妇女、儿童、老年人和残疾人造成不利影响。受访者列举的关于受到单方面强制性措施影响的人权的例子包括生命权、食物权、健康权、工作权和受教育权以及发展权。他们还指

²⁰ 《世界人权宣言》，第二十五条，第 1 款；《公民权利和政治权利国际公约》，第十一条，第 1 款；《儿童权利公约》，第二十七条，第 1 款。

²¹ 《经济、社会和文化权利国际公约》，第十一条，第 2 款，以及第十二条，第 1 款。

²² A/CONF.157/23，第 31 段。

²³ 见 A/HRC/27/32。另见脚注 11。

²⁴ Anuradha M. Chenoy，在关于实行单方面强制性措施对目标国家受影响人口享有人权的影响的各方面的研讨会上所作的介绍，日内瓦，2013 年 4 月 5 日。

²⁵ 尤其见 Haifa Zangana、Dursun Peksen 和 Sarah Zaidi 在关于实行单方面强制性措施对目标国家受影响人口享有人权的影响，尤其是对妇女和儿童的社会经济影响的研讨会上所作的介绍，日内瓦，2014 年 5 月 23 日。

出，若目标国家在经济上更大程度地依赖施加单方面强制性措施的国家，则单方面强制性措施对目标国家的不利影响更为严重。

20. 一些研究和报告提请注意评估单方面强制性措施，特别是综合性单方面强制性措施影响的困难。它们建议由一个更强大和独立的机制评估和监测这些措施的影响，包括通过促进这方面的问责。²⁶ 引起这一挑战的一些原因是限制访问被制裁的目标国家，以及当施加这些措施与多边制裁相结合时难以区分单方面强制性措施对受影响人口享有人权的不利影响。所以在考虑评估和监测单方面强制性措施对享有人权不利影响的适当机制时，必须建立一个机构，该机构尽量可以访问人权有可能受到此类措施影响的目标国家，并有足够的专门知识承担这一任务。

五. 案例研究

21. 迄今为止，关于单方面强制性措施对目标国家和非目标国家的平民享有人权的影响的少数案例研究已经面世。下面的案例研究有据可查，有助于突出单方面强制性措施对目标国家和非目标国家享有人权的一些主要不利影响。

A. 古巴

22. 对古巴的经济制裁最初是由美利坚合众国在二十世纪 60 年代实行的，随后通过 1992 年的《古巴民主法案》和 1996 年的《赫尔姆斯-伯顿法》以及其他立法和行政法案进行了修改。这些法案主要是对古巴实行经济、商业和金融封锁。²⁷

23. 在美国，国会于 2000 年 10 月通过了《贸易制裁改革和加强出口法》。该法案对实施禁运有所缓解并允许出于人道主义原因向古巴销售农产品和药品。从 2005 年起，要求对古巴的出口预付现金，在产品被运到古巴之前进行全额付款；交易必须通过银行在第三国进行。2009 年，美国政府缓解了限制，允许古巴政府在装运后支付食品和农产品费用。²⁸

24. 美国对古巴的药品和技术禁运导致对古巴公民享有人权的限制。大赦国际根据若干事实调查报告认为，禁运造成主要影响妇女和儿童的营养不良、供水差

²⁶ 见 Gary Haufbauer、Jeffrey Schott 和 Kimberly Elliot，“经济制裁再思考：历史与当前政策”，第二版(华盛顿特区，彼得森研究所，1990 年)，第 32-33 页；以及 Richard Garfield，“经济制裁对健康的影响和福利的影响”，救济和重建网络论文，海外发展研究所，伦敦，1999 年。

²⁷ 有关美国对古巴实行的经济制裁的详细情况，请参阅 Benhamin Manchak，“全面的经济制裁，发展权和宪法不允许违反国际法”，波士顿学院第三世界法律杂志，第 30 卷，第 2 期(2010 年)，第 421-424 页。

²⁸ 大赦国际，“美国对古巴的禁运：对经济和社会权利的影响”，2009 年。

和药品缺乏。²⁹ 联合国人权事务高级专员将禁运对古巴人民的影响描述为“灾难性的”。³⁰ 美国世界卫生协会对古巴进行了详细的健康调查，根据该协会的资料，对食品的禁运和事实上对医疗用品的禁运严重破坏了该岛屿的模范初级卫生保健系统。³¹

25. 根据联合国儿童基金会的资料，古巴无法进口用于儿童以及在学校、医院和日间护理中心消费的营养产品。³² 此外，食品短缺与数以万计的神经病毁灭性爆发有联系。据估计，1989年至1993年每日卡路里摄入量下降了33%。³³

26. 禁运还限制该国获得水处理化学品和岛屿供水系统备件。这导致安全饮用水供应严重削减，从而成为因水传播疾病造成发病率和死亡率不断上升的一个因素。

27. 获得基本药物和设备也受到制裁的影响。在1991年古巴仍然可以获得的1,297种药物中，医生现在只能获得889种，许多仅能偶尔获得。因为绝大多数主要新药品是由美国制药公司研制的，古巴医生在世界市场获得的新药不足50%。由于禁运的直接或间接影响，一些古巴诊所最常见的医疗用品供应不足或完全不存在。³⁴ 患有精神障碍的病人，也无法得到先进的药物。对古巴实施的禁运不仅仅影响药物的供应。卫生服务依赖运作良好的用水和卫生基础设施、电力和其他设备，如爱克斯光设备和储存疫苗的冰箱。禁运还使医院、诊所和老年人医疗中心的改造放慢。³⁵

28. 根据政府的资料，该国被迫支付高于市场的价格和关税从遥远的市场购买和运输货物，而封锁对信贷和贸易施加了困难的条件，并阻止许多商品和技术的获得。据估计，对古巴的禁运创建了一个对所有进口征收30%的虚拟税。³⁶

B. 津巴布韦

29. 欧洲联盟在2002年对津巴布韦领导人实施制裁。制裁包括，除其他外，对政府成员和与之相关的人员和实体的旅行禁令以及资产冻结形式的有针对性的制

²⁹ 同上。

³⁰ A/HRC/4/12, 第7段。

³¹ 美国世界卫生协会，“美国禁运对古巴健康和营养的影响”，1997年3月，第16页。

³² 同上。

³³ Maria C. Werlau, “美国禁运对古巴健康与营养的影响：批判性分析”，《转型中的古巴》，1998年。

³⁴ 同上。

³⁵ 大赦国际，“美国对古巴的禁运”（见脚注28）。

³⁶ Richard Garfield 和 Arah Santana, “经济危机和美国禁运对古巴健康的影响”，《美国公共健康杂志》，第87卷，第1期(1997年1月)，第15-20页。

裁。制裁的动因源自穆加贝总统在 2000/01 年开始的土地改革，这导致剥夺白人农场主的土地所有权，并伴随着一波反对派的政治暴力和恐吓。³⁷

30. 该国 1,300 万人口遭到制裁。贫困率和失业率居高，而基础设施非常缺乏。由于艾滋病毒/艾滋病、伤寒和疟疾等疾病，该国的平均寿命为 53 至 55 岁。该国矿产资源丰富，但这既未转化为可持续经济增长，也未转化为人民丰裕。

31. 在 2010 年发表的一份报告中，联合国儿童基金会指出，5 岁以下儿童约有 34% 发育不良，2% 发育迟缓，10% 体重不足。津巴布韦的孤儿比例位于世界最高之列(所有儿童的 25%)，普遍经历暴力和虐待。至少 21% 的女孩经历的初次性交是被迫的，而且男性和女性均认为家庭暴力可以接受(分别为 48% 和 37%)。进行体罚是合法的。三分之二的儿童报告在学校经历这样的处罚。贫穷、被忽视和暴力相结合促使大量儿童流动，导致不安全迁移和剥削儿童。³⁸

C 伊朗伊斯兰共和国

32. 通过安全理事会和区域或国家主管部门采取行动，美利坚合众国、欧洲联盟成员国、日本、韩国、加拿大、澳大利亚、挪威、瑞士和其他国家制定了一个有关伊朗伊斯兰共和国核、导弹、能源、航运、运输和金融部门的强有力的环环相扣制裁和措施矩阵。

33. 根据一个总部设在美国的非营利性组织的资料，对银行、天然气和保险部门的聪明制裁严重破坏了许多伊朗民众的生活，因为价格上涨导致食品费用居高(2010-2012 年期间上涨 1,500%)。除了加强黑色现金经济和犯罪日益增加外，女性接受高等教育的机会减少了。妇女被挤出就业市场。此外，制裁引发工业崩溃，通胀疯涨和大量失业。该国的中产阶级已经消失，甚至获得食品和药物已受到影响。³⁹

34. 尽管美利坚合众国和欧洲联盟声称制裁不适用于人道主义项目，实际上制裁已经深刻影响医疗物资的运送和供应。含抗生素药品(国内不生产的剂型)的进口下降了 20.7%，而价格上涨超过 300%。估计该国患有地中海贫血的 20,000 人收到的每月需求的药品仅能维持几天。在二十世纪 80 年代与伊拉克的战争中使用的化学武器的幸存者需要药品和设备，包括角膜移植和吸入器，同样受到医疗用品不足或缺乏的影响。一般而言，用于治疗血友病、癌症、地中海贫血、多发性硬化症和肾移植及透析的药物不是国产的，国产药品大多不如从欧洲和北美洲

³⁷ C. Portela, “欧盟使用‘有针对性的’制裁”(见注 11)。

³⁸ 联合国儿童基金会关于津巴布韦的年度报告，可查阅 www.unicef.org/zimbabwe/Zimbabwe2010_Annual_Report_Sept_2011.pdf。

³⁹ 国际公民社会网络，“女人们说的是：温柔地杀死他们：制裁对普通伊朗人生活的显著影响”，第 3 号简报，2012 年 7 月。

进口的药品那样有效。治疗这类慢性疾病的药品短缺往往导致患者死亡。此外，每年有 85,000 伊朗人被诊断患有某种癌症；然而为他们提供化疗和放疗的设施却很少。虽然对伊朗伊斯兰共和国施加的金融制裁原则上不涵盖药品和医疗设备，但它们使伊朗进口商几乎不可能支付医疗设备和药品的进口费用。尤其是，剥夺该国的 SWIFT 服务使向西方公司进行国际支付变得几乎不可能。其结果是，西方制药公司——往往是这些药物的唯一生产商——已经完全停止向伊朗伊斯兰共和国出口，导致每年数以万计的患者死亡。因此，经济制裁导致生活条件恶化。那些生活在贫困和边缘化地区的人受制裁的影响最大。⁴⁰

35. 根据联合国儿童基金会 2012 年的年度报告，2000 年至 2010 年 5 岁以下儿童的死亡率从每 1,000 个活产 36 例下降到 22.52 例。尽管如此，每 1,000 个儿童中有 20.3 个在他们的第一个生日前死亡，15.29 个在生命的第一个月死亡——这些统计数据强调需要改善新生儿医疗保健。该报告还显示，收入较低地区 5 岁以下儿童的平均死亡率是收入较高地区的三倍。

36. 由于对伊朗伊斯兰共和国实行多边和单边制裁，很难区分单方面制裁对平民享有人权的具体影响。

D. 加沙地带

37. 虽然根据国际法加沙地带的 170 万居民是在以色列的占领之下，但以色列政府将该地区作为一个外国实体，对其居民实行严厉的金融和经济封锁。

38. 在 2014 年 7 月和 8 月的 52 天战斗中，以色列的炸弹摧毁或严重破坏了加沙地带的 53,000 多间房屋。持续封锁侵犯了遭受单方面制裁的人民的社、经济和文化权利。营养不良正在蔓延，尤其是在儿童中蔓延。成千上万家庭在他们房子的废墟中或在当地政府提供的无供暖的集装箱中生活。2014 年 12 月，向联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处报告数名 10 岁以下儿童被冻死。

39. 根据联合国和非政府组织的许多报告，加沙地带缺乏清洁饮用水造成肾脏疾病蔓延，严重影响数十万人的健康。

E. 单方面强制性措施对第三国的影响：巴基斯坦的案例

40. 最近，对伊朗伊斯兰共和国的单边制裁随着时间的推移进行了修订和实施，对巴基斯坦等非目标邻国造成了不利影响，因为阻止了一个对巴基斯坦克服其严重能源危机至关重要的天然气管道项目。⁴¹ 巴基斯坦工业发展事实上一直低迷，因为高度依赖电力和天然气的行业开始面临供应短缺。其结果是主要为年

⁴⁰ 同上。

⁴¹ Ahmed Faraz Khan, “电力短缺导致 12-18 个小时拉闸限电”，《黎明》，2014 年 4 月 11 日。

轻人的人口失业率上升，对经济和社会，尤其是受影响的个人造成严重后果。此外，全国各地经常出现每日长达 18 个小时的拉闸限电导致频繁能源暴动形式的暴力。⁴² 因此，能源危机除损害巴基斯坦公民的生命和财产安全权外还阻碍他们逐步实现社会经济权利。

41. 为了应对其能源短缺，巴基斯坦政府签署了一份通过从伊朗伊斯兰共和国的管道每日供应 7.5 亿立方英尺天然气、可扩大到每日供应 10 亿立方英尺天然气的数十亿美元的协议。⁴³ 这将使该国的天然气赤字降至合理的水平，并有助于抑制通胀上升。然而，由于美利坚合众国对伊朗伊斯兰共和国施加单方面制裁的直接后果，该天然气管道项目已经停止。⁴⁴ 未能在规定的时限内完成项目将使巴基斯坦承担每日 300 万美元的罚款。显然，一个已经背负国际和本地贷款的国家可能难以承担这些额外的财政负担。

42. 未完成项目显然对巴基斯坦公民的人权，尤其包括他们的生命权、食物权、健康权、发展权、受教育权和就业权以及国家社会经济发展产生不利影响。国际条约，包括《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》保障巴基斯坦公民的这些基本权利。

六. 评估单方面强制性措施的不利影响和促进问责的潜在机制

43. 在探索可用于评估单方面强制性措施的不利影响和/或减轻对人权不利影响的机制时，必须从一开始就指出，由于显而易见的原因，本研究中考虑的可能机制将集中于有关的人权机构，因为它们在人权方面有更多和更专业的专门知识。人权机构是为增进和保护所有人权以及确保国际人权文书中所载的人权义务和各国承担的义务得到遵守而专门成立的。

44. 因此，非人权机构，如世界贸易组织，被排除在本研究的范围之外，因为它们的任务与促进人权没有直接关系。⁴⁵ 大会和安理会可视作用于此目的的潜在机制，因为它们经常处理制裁，包括单方面强制性措施对人权的潜在影响。然

⁴² 见“电力骚乱：Wapda 发电厂因拉闸限电遭到攻击”，《快递论坛》，2013 年 4 月 9 日，以及“整个旁遮普断电引发愤怒的另一天”，《黎明》，2012 年 6 月 18 日。

⁴³ Zafar Butta, “IPgas 管道：伊朗希望确保巴基斯坦‘完全介入’”，《快递论坛》，2013 年 11 月 25 日。

⁴⁴ 尽管根据美国法律对伊朗伊斯兰共和国的制裁实行的时间较长，巴基斯坦国家间天然气系统与之签订购气协议的伊朗实体于 2012 年 9 月 24 日即在巴基斯坦签署协议后受到具体制裁。此后，巴基斯坦对制裁对该项目的影响表达了保留意见。请参阅“巴基斯坦可能面临对伊朗天然气管道的制裁：美国”，《印度时报》，2013 年 10 月 4 日。

⁴⁵ 见 Tilahun Weldie Hindeya, “单边贸易制裁作为打击侵犯人权的一种手段：法律和事实评价”，《米赞法律评论》，第 7 卷。第 1 期(2013 年)，第 108-116 页。

而，这两个机构似乎都不是适当的机制，因为它们更多的是政治机构，迄今为止它们的经验反映难以平衡单方面强制性措施与人权。⁴⁶

45. 一般而言，联合国人权机构可分为两大类：一类是基于条约的机构，另一类是基于其宪章的对等机构。有关的基于条约的机构包括消除对妇女歧视委员会、儿童权利委员会、经济、社会和文化权利委员会和人权事务委员会。⁴⁷ 基于宪章的机构包括人权理事会及其机制和程序，如普遍定期审议机制、申诉程序和特别程序。

46. 由于基于条约和基于宪章的人权机构及其不同的特点和任务多种多样，有必要进一步研究在确定最适合承担评估单方面强制性措施对享有人权不利影响的作用和促进在这方面问责的候选机制时可考虑的一些主要因素、挑战和机遇。

A. 义务的领土性和有限管辖权带来的挑战

47. 鉴于单方面强制性措施由一个国家对另一个国家或另一个国家的人实行，出现的一个问题是基于条约的机构是否适合作为评估单方面强制性措施对享有人权的不利影响和/或促进问责的选择机制。一般而言，缔约国对几乎所有人权条约承担的义务是以一种相当狭隘的方式确定的；例如，《公民权利和政治权利国际公约》的缔约国承担保证在其领土内或受其管辖的一切个人享有《公约》中包含的所有权利(第二条)。《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条至第四条以类似狭隘的领土和管辖权的方式限制缔约国的义务。《消除对妇女一切形式歧视公约》(第二条)和《儿童权利公约》(第二条)遵循了相同的模式。《经济、社会和文化权利国际公约》第二条以或多或少类似的方式描述了缔约国承担的义务，所不同的是，确保在一个国家领土内受其管辖的个人享有人权的义务被修改为有关缔约国为实现这一目标开展“国际援助与合作”。然而，一个国家是否在法律上(而不是道德上)有义务帮助确保在另一个国家享有社会经济和文化权利，仍然是一个有争议的问题。⁴⁸

48. 上述讨论倾向于认为，在它们各自的条约中赋予基于条约的机构的领土和管辖权任务是相当狭隘的框架，似乎并没有延伸到通常不在受到挑战的实施单方面强制性措施的国家领土内或受其管辖的这些措施不利影响的受害者。这就引出了这样一个问题，即这些基于条约的机构如何才能程序上考虑在投诉所针

⁴⁶ 见 Sokol Braha, “美国对南斯拉夫制裁性质的改变”, 《密歇根州立大学国际法杂志》, 第 8 期(1999 年), 第 273 页。

⁴⁷ 见 Philip Alston 和 Ryan Goodman, 《国际人权》(纽约, 牛津大学出版社, 2013 年), 第 691-693 页。

⁴⁸ 关于如何确保享有发展权的争论, 请参阅 Obiora Chinedu Okafor, “区域视角: 《非洲人权和人民权利宪章》第 22 条”, 摘自“实现发展权: 纪念《联合国发展权宣言》25 年论文”(日内瓦和纽约, 人权高专办, 2013 年), 第 373 页。

对的国家领土或管辖范围以外的声称是侵犯人权行为受害者的个人或团体的投诉。然而，可以认为，缔约国确保在其领土内或受其管辖的所有个人和人民享有人权的义务可以更灵活地解读，以便考虑相关的基于条约的机构受理在这些国家的领土以外或通常被视为在其管辖范围之外的人对缔约国提出投诉的能力。⁴⁹ 在这种情况下，几乎所有条约中所载的“在其管辖范围内”语句可被解释为包括该国采取的措施，包括单方面措施，针对的可能影响其人权的任何人。然而，即使这种解释方式也引起了很大的争议。⁵⁰

49. 然而，应该指出，条约机构可要求缔约国在其定期国家报告中包括关于他们采取的单方面强制性措施可能已经侵犯在其领土或管辖范围以外的人的人权，或为评估或减轻这种不利影响而采取的措施(如果有的话)的信息。此外，过去的经验表明，条约机构有间接的方式通过采用一般性意见行使其管辖权。即使如此，条约机构的领土和管辖权限制问题可能带来挑战。

50. 上述讨论表明，在确定评估和/或促进问责以减轻单方面强制性措施对享有人权的影响的适当机制的过程中，至少应努力避免，或者至少应尽量减少关于条约机构的领土和管辖权任务限制的任何潜在争议。这样做的一个显而易见的方法是避免条约机构成为该任务的选择机制。

51. 这将导致考虑基于宪章的机构作为更可取的选择机制来进行评估和/或促进问责，以减轻单方面强制性措施对享有人权的不利影响，因为这些机构的任务是以更为灵活的方式制定的。这源于这种事实，即基于宪章的机构最终获得其任务来源的《联合国宪章》呼吁所有会员国承诺采取共同和单独行动以实现所有人的基本自由得到普遍尊重和遵守，不分种族、性别、语言和宗教(第五十五和五十六条)。所使用的语言显然更加灵活，并更好地避免了关于管辖权的潜在争议，这种争议可被用于分散甚至阻碍评估单方面强制性措施及其对享有人权的影响。

B. 确保问责的必要性

52. 实行单方面强制性措施影响目标国家和非目标国家的平民享有人权的国家应该以某种方式为自己的行为承担责任是一个超出了讨论范围的问题。事实上，若某种类型的问责不是其主要目标之一，整个人权体系将会软弱得多，否则整个人权体系将失去其合理性。例如，在更广泛的人权领域历来存在最大问责空白之一的处理减贫和发展权方面，建立机构确保问责已被认为势在必行。事实上，构建 2015 年后发展议程的重要文件呼吁通过建立“对各方负责的机构”推动和

⁴⁹ 见 Hugh M. Kindred 等，“国际法：在加拿大的主要解释和适用”，第 7 版(多伦多，Emond Montgomery, 2006 年)，第 431 和 547 页。

⁵⁰ 同上。

落实发展努力，⁵¹ 并进一步强调需要建立“用于追踪进展的参与性监测框架”以及“适用于所有利益攸关方的相互问责机制”。⁵² 根据为人权委员会编写的一份工作文件，应该在任何机构对制裁制度违反国际法的受害者提供各种法律救济，特别是国家法院、国际或区域人权机构和国际法院。⁵³

53. 所有联合国人权机构，无论是基于条约的机构还是基于宪章的机构，都在类似的程度上缺乏一种对涉嫌违反其人权义务的国家可以强制执行其要求的超国家权力。⁵⁴ 所有这些机构要求以类似的“较柔和的方式”问责，主要是通过一个更慢、更合意的社会化进程，而有时则是排斥。⁵⁵ 很少有某一国家因其侵犯人权行为而以在国内法律体系中对侵权行为进行惩罚的方式受到惩罚。⁵⁶

54. 尽管在考虑对享有人权产生不利影响的单方面强制性措施问责时在基于宪章的机制或基于条约的机制之间不能进行明确的选择，普遍定期审议可能更适合于确保全球一级的问责，因为它每四年为一周期针对联合国的每一个会员国。

C. 获得独立证据

55. 为评估和/或缓解单方面强制性措施对享有人权的不利影响选择最适合的机制时，另一个重要因素是该机构在何种程度上有机会获得有力的或直接的独立证据。人权理事会的特别程序与其他机制相比的确具有这种优势，因为它们往往能够对有关国家和地区进行实地考察。

D. 考虑资金和行政效率

56. 联合国系统正在努力在财政上和行政上尽量节约和高效而不显著削减其相关方案。这种考虑意味着应避免由多重机制承担评估单方面强制性措施的不利影响和促进问责的任务。因此一个单一的基于宪章的机构或基于条约的机构应被视为开展手头工作的选择机制。

⁵¹ 见联合国，“一种新的全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫困和经济转型”。2015年后发展议程高级别知名人士小组的报告(纽约，2013年)。

⁵² A/68/202, 第75段。

⁵³ E/CN.4/Sub.2/2000/33, 第106段。

⁵⁴ 见 O.C. Okafor, “非洲人权体系，维权力量与国际机构：(剑桥，剑桥大学出版社，2007年)，第40-61页。

⁵⁵ 同上。另见 Ryan Goodman 和 Derek Jinks, “如何影响各国：社会化与国际人权法”，《杜克大学法律杂志》，第54卷，2004年，第7页。

⁵⁶ 同上。

E. 取得最适当技术专长的必要性

57. 鉴于综合性单方面强制性措施更有可能对享有经济和社会权利产生不利影响，特别是对目标国家的妇女、儿童和其他弱势群体享有经济和社会权利产生不利影响(也得到人权理事会第 24/14 号决议强调)，选择的机制可能需要是在经济和社会权利方面具有必要专门知识的一个机构或一个人。若为基于条约的机构，这将指向可以共同执行任务的三个具体机构，即经济、社会和文化权利委员会、消除对妇女歧视委员会和儿童权利委员会。然而，财务和行政因素可能妨碍这种较为繁琐的路线，其中多重机制将参与审查单方面强制性措施对人权的不利影响。这再一次表明应选择基于宪章的方案，如由人权理事会任命一个特别程序。适当任务负责人的选择过程还将为理事会提供更多的灵活性，以便确定其认为最适合该职位、在所确定的领域具有足够专门知识的人。

F. 去政治化

58. 实行单方面强制性措施的问题直接关系到全球政治和许多国家的行动对多边理想构成的挑战。⁵⁷ 为了使最终选择的机制执行任务以获得最受欢迎的合法性和有效性，应优先考虑一个具有使该问题去政治化潜力的机制。除少数例外情况外，基于条约的机构和基于宪章的机构均被设计为尽可能的非政治机构，因此在这方面并没有任何特定的优势。

七. 结论性意见和建议采取的行动

59. 单方面强制性措施可能对目标国家和在某些情况下对非目标国家的平民享有人权产生不利影响似乎并不是一个有争议的问题。然而，评估单方面强制性措施对平民的人权的影响，特别是对妇女和儿童等弱势群体的影响，需要对受这些措施影响的国家进行实地考察，以便独立核查这些措施对不同人群的实际影响。

60. 上述讨论的一个明显结论是，这一功能应明确依赖有关人权机制中的一个机制，即一个基于条约的机制或一个基于宪章的机制。基于条约的机构在履行这一功能时面临的挑战是相关条约中规定各国义务的狭隘的领土和管辖权方式。出于这一原因，基于宪章的机构的授权往往更加灵活，应被优先选择承担该项任务。

61. 为评估单方面强制性措施对享有人权的不利影响选择最合适的机制所考虑的几乎所有因素似乎导致这种结论，即应该建立一个特别程序来承担该项任务。

⁵⁷ 见 Christine Chinkin, “单独采取行动的国家：欺压、好撒玛利亚人或偶像破坏者？”，《欧洲国际法杂志》，第 11 卷，第 1 期(2000 年)，第 31 页；以及 Alberto R. Coll, “以推动人权的名义危害人权：古巴禁运的案例”，《加利福尼亚大学洛杉矶分校国际法与外交事务杂志》，第 12 卷，第 2 期(2007 年)，第 199 页。

选择的机制需要尽可能多地直接获得有力的和独立的证据，以符合联合国的行政和资金效率目标，并有很大的灵活性来选择和部署在该领域最适当的技术专长，这的确倾向于指向由人权理事会设立一个特别程序任务。

62. 几乎所有回答调查问卷的利益攸关方也认为，评估单方面强制性措施对享有人权不利影响的最适当的机制应该是一个特别程序任务，尽管一些利益攸关方认为建立世界人权法院可能更为合适。欧洲联盟并不认为人权理事会是处理该问题的适当论坛。

63. 关于促进对单方面强制性措施对享有人权不利影响问责的问题，使国家负责的最适当方式似乎是使用普遍定期审议机制，并使有关的基于条约的机构要求成员国在其定期报告中处理该问题，以提高公众的认识，迫使各国防止或至少减轻这些措施对享有人权的影响。还可能需要人权理事会考虑制定具体的规则、程序和准则，以确保当一些国家采取可能对目标国家或非目标国家享有人权产生不利影响的单方面强制性措施时增加透明度并加大问责力度。

64. 在这方面，人权理事会第二十七届会议事实上通过了第 27/21 号决议，其中决定任命一名单方面强制性措施对享有人权的不利影响问题特别报告员，任期三年，从而佐证了本研究的结果。该特别报告员的任务是：

(a) 通过政府、非政府组织及任何其他渠道，收集与单方面强制性措施对享有人权的不利影响有关的一切资料；

(b) 研究与单方面强制性措施对享有人权的不利影响有关的趋势、动态和挑战，并就如何预防、减少和补救单方面强制性措施对人权的不利影响制定指导方针并提出建议；

(c) 全面审查负责评估单方面强制性措施以促进问责的独立机制；

(d) 帮助加强高级专员办事处为受影响国家提供技术援助和咨询服务，以预防、减少和补救单方面强制性措施对人权的不利影响的能力；

65. 在履行任务时，理事会还请特别报告员(a)提请人权理事会和高级专员注意单方面强制性措施对享有人权造成不利影响的情况和案例；以及(b)与联合国其他有关机构，包括高级专员、人权条约机构、特别程序和机制、专门机构、基金(会)和计(规)划署、区域政府间组织及其机制合作，以期预防、减少和补救单方面强制性措施对人权的不利影响。

66. 人权理事会在第 27/21 号决议中赋予特别报告员的具体职责和任务符合咨询委员会在其进展报告中已经的建议内容，因此应该受到表扬。现在重要的是确保所有相关的联合国人权条约机构和理事会的附属机构将单方面强制性措施对享有人权的不利影响问题纳入工作的主流并开展具体的监测活动，例如在审查各国根据普遍定期审议向这些机构提交的定期报告期间，并提请特别报告员注意因实行单方面强制性措施而可能发生的任何潜在或实际的侵犯人权行为。此外，还需要

制定定量和定性指标，以便能够对目标国家和非目标国家在单方面强制性措施实施之前与实施过程中的人权状况进行比较。
