



第七十一届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

人权与单方面胁迫性措施

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递人权理事会单方面强制性措施对享有人权的不良影响
问题特别报告员编写并根据人权理事会第 27/21 号决议提交的报告。

* A/71/150。



人权理事会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·加扎伊利的报告

摘要

本报告根据人权理事会第 30/2 号决议和大会第 70/151 号决议的规定，重点阐述单方面胁迫性措施受害人的补救和补偿问题。对这一专题的审视从概念角度进行，包括审查一般国际法、国际人权法和国际人道主义法中对单方面胁迫性措施导致侵犯人权进行补救的概念方面。阅读本报告时应结合特别报告员提交给人权理事会第三十三届会议的报告（A/HRC/33/48），其中提出了对实际（或可能）可供受单方面胁迫性措施影响的国家和个人在寻求补救和补偿时使用的各种机制的初步审查及评价。

目录

	页次
一. 导言	3
二. 研究范围	3
三. 对单方面胁迫性措施导致侵犯人权的补救：一个概念框架	4
A. 一般国际法中的补救：国际责任法	4
B. 国际人权法中的补救	9
C. 国际人道主义法中的补救	11
四. 结论和建议	12

一. 引言

1. 本报告由人权理事会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根据人权理事会第 30/2 号决议和大会第 70/151 号决议向大会提交。
2. 人权理事会在其 2015 年 10 月 1 日通过的第 30/2 号决议中，要求特别报告员在他“向人权理事会和大会提交的下次报告中，重点阐述单方面胁迫性措施对受害者享有人权的不利影响，讨论补救和补偿问题，以期推动问责和赔偿工作”。大会在其 2015 年 12 月 17 日通过的第 70/151 号决议中，也要求特别报告员就第 70/151 号决议的执行情况和就单方面胁迫性措施对受害者充分享受人权的消极影响以及补救和补偿问题提交一份临时报告。
3. 本报告符合特别报告员的任务规定；依照人权理事会第 27/21 号决议，特别报告员的任务除其他外扩大至“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”，并“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”。
4. 阅读本报告时应结合特别报告员提交给人权理事会第三十三届会议的报告（A/HRC/33/48）。在该报告中，特别报告员开列了 2015 年 7 月至 2016 年 6 月根据他任务规定开展的关键活动。他还通过对受害人可用的各种机制的一次初步审查、评估和评价探讨了单方面胁迫性措施受害人的补救和补偿问题。

二. 研究范围

5. 特别报告员希望在一开始就强调，鉴于本报告所处理专题的复杂性及其多层面和错综复杂的方方面面，本报告所列分析结果和所提建议都是初步和暂时的。因此，这些分析结果和建议要在任务期后来阶段加以补充。特别报告员提前欢迎各国政府、非政府组织和任何其他利益相关方所有关于与单方面胁迫性措施对人权负面影响有关的补救和补偿的评论意见、相关信息和建议。
6. 为清晰和高效起见，特别报告员决定从对应于他两次年度报告的两个不同角度探讨单方面胁迫性措施的补救和补偿问题。在本报告中，这个专题主要从概念角度进行审视，即审查一般国际法、国际人权法和国际人道主义法中对单方面胁迫性措施导致侵犯人权进行补救的概念方面。在提交给人权理事会第三十三届会议报告中，特别报告员从程序角度处理了这个专题，即重点探讨了受单方面胁迫性措施影响的国家和单方面胁迫性措施的个人受害者实际（或可能）可用的各种机制。因此，他审查和评价了根据《联合国宪章》以及在国际法院、国家间仲裁、世界贸易组织争端解决制度等争端解决机制和论坛之下各国可以使用的补救办法。他还探讨了受单方面胁迫性措施影响的个人和实体可用的补救办法，即国

内补救办法和通过人权机构、索偿委员会以及区域或国际性法院实际或可能可用的补救办法。

7. 补救、补偿、问责和赔偿的概念是本报告的重点，需要一些初步说明。补救通常被认为体现了两种不同含义：

“从第一种意义上说，补救是法院、行政机关或其他主管机构对侵犯人权方面有争议索赔进行审理和裁定的进程。补救的第二种概念是指诉讼的结果，是向索赔成功者提供的救济”。¹

8. 补偿通常是指给予侵权受害人的实质性补救。在这个意义上，补救和补偿可以互换使用，作为“针对实际或威胁侵犯人权的行为可以采取的一系列措施”。²

9. 问责在国际法背景中是指可对国际行为体违反某些规则的行为追究责任的一系列机制。提出的定义如下：

“国际法律问责涉及到一个国际行为体在面对其他国际行为体开展运作时的法律依据、根据国际法律标准对这种运作的评估或判断以及该行为体如未能达到适用法律标准时可能施加的后果”。³

10. 在此情况下，通常用于国家间索赔（或涉及国家和国际组织的索赔）背景中国际责任法里的赔偿概念，是作为旨在确保国家间关系或国家与国际组织间关系中问责的法律机制之一出现的。

三. 对单方面胁迫性措施导致侵犯人权的补救：一个概念框架

A. 一般国际法中的补救：国际责任法

11. 单方面胁迫性措施不能利用安全理事会的权威，这恰恰是使其成为“单方面”而不是“多边”的原因（见 A/HRC/30/45 和 A/HRC/28/740），并因此不能在《联合国宪章》第七章的法律框架下取得法律合理性。根据国际法，单方面胁迫性措施因此需要其他一些合法理由以免被定性为违反国际法的行为。⁴ 换个说法，就

¹ Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law* (Oxford, Oxford University Press, 2015)。

² 同上。

³ Jutta Brunnée, “International legal accountability through the lens of the law of State responsibility” in *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 36, No. 1, R. A. Wessel and W. J. M. van Genugten, eds. (2005)。

⁴ 见 Antonios Tzanakopoulos, “Sanctions imposed unilaterally by the European Union: implications for the European Union’s international responsibility”, in *Economic Sanctions under International Law*, Ali Z. Marossi and Marisa R. Bassett, eds. (The Hague, T. M. C. Asser Press/Springer, 2015)。

单方面胁迫性措施应符合“反措施”的法律制度而言，单方面胁迫性措施的内在非法性只有在被定性为针对目标国采取的一种反措施时才能排除。⁵ 这又意味着，如果国家（或国际组织）在无正当理由情况下诉诸此种制裁，就可能牵涉到它们的国际责任。正如国际法委员会指出：一个“国家依据其对局势的单方面评估诉诸反措施，其自身就要承担这样做的风险，并可能要在评估不正确时因其自己的不法行为而引发责任”。⁶ 还有一种也可牵涉到这种责任的情况是，国家（或国际组织）即使有正当理由采取行动，却被认定漠视了诉诸反措施的法律先决条件，例如措施的相称性和可逆性。在这方面据指出，考虑到经济制裁：

“如果和平时期的经济战措施违反了行为国在国际法下的义务而且无法以反措施作为理由，这些措施将牵涉到该国的国际责任。因此，这些措施本身将成为受害国诉诸反措施甚至进行自卫的依据”。⁷

12. 关于国家（和国际组织）的国际责任的法律，在为非法诉诸单方面胁迫性措施的行为寻找某种程度问责的背景中可能具有密切相关性。它可为受影响国提供一种补救办法，并间接为受这些措施影响的该国民众或实体提供一种形式的补救。不过，由于受影响国与实施定向制裁国（或国际组织）之间关系中可能并无一个国际论坛可用，受影响国并不总是有可能在这样一个论坛提出索赔，因而这种补救似乎相当有限。在实践中，由愿意对单方面胁迫性措施的实施进行挑战的目标国提出的索赔似乎非常罕见。1980年代，尼加拉瓜在国际法院对美利坚合众国针对它采取的各种敌意行动提出挑战，包括美国对尼加拉瓜实行的全面贸易禁运。该法院认定，美国宣布对尼加拉瓜实行全面贸易禁运的行为，违反了它在1956年两国间《友好、通商和通航条约》下承担的义务，并因此有义务为这种违约行为作出赔偿。该法院强调指出，虽然从原则上说，“在没有条约承诺或其他特定

⁵ 见关于国家对国际不法行为的责任条款草案第22条(A/56/10)：“一国不遵守其对另一国国际义务的行为，在并且只在该行为构成……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”。关于对2012年欧洲联盟及其成员国对伊朗伊斯兰共和国实施制裁一案的适用，见Pierre-Emmanuel Dupont, “Unilateral European sanctions as countermeasures: the case of the EU measures against Iran” in *Economic Sanctions and International Law*, Matthew Happold and Paul Eden, eds. (Oxford/Portland, Oregon, Hart Publishing, 2016)。

⁶ 见关于国家对国际不法行为的责任条款草案的评注第49条的评注(A/56/10)。另据指出，在制裁情况下，“国际层面的行动合法性首先取决于目标国的国际不法行为的实际出现”，Tarcisio Gazzini, “The normative element inherent in economic collective enforcement measures: United Nations and European Union practice” in *Les sanctions économiques en droit international/Economic sanctions in international law*, Linos-Alexandre Sicilianos and Laura Picchio Forlati, eds. (Leiden, Martinus Nijhoff, 2004)。

⁷ 见Vaughan Lowe and Antonios Tzanakopoulos, “Economic warfare” *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Rüdiger Wolfrum, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2012)。另见Daniel H. Joyner, “International legal limits on the ability of States to lawfully impose international economic/financial sanctions” *Economic Sanctions under International Law*, Ali Z. Marossi et Marisa R. Bassett, eds. (The Hague, T. M. C. Asser Press/Springer, 2015)。

法律义务的情况下，一国并无义务在其认为不合适时继续延长某种贸易关系”，但“如果存在一份友好和通商条约所隐含的这类承诺，像 1985 年 5 月 1 日全面贸易禁运这种突然中止商业往来的行为，通常会构成对不违背条约目的及宗旨的义务的违反”。最近，伊朗伊斯兰共和国在该法院提起了对美国的诉讼，指控针对包括伊朗中央银行在内伊朗实体的美国措施违反了 1955 年《美国-伊朗友好条约》。⁸

1. 国家的国际责任

13. 无正当理由而诉诸单方面胁迫性措施的国家，特别是以对目标国存在国际不法行为的错误单方面评估为依据，或违反诉诸反措施的程序性及实质性先决条件采取行动，可能会看到它们的国际责任被涉及。⁹ 这是关于国家对国际不法行为的责任问题的条款草案第 1 条所订一般规则的一种适用，其中规定：“一国的每一国际不法行为引起该国的国际责任”。

14. 就法律后果而言，责任国“有义务对国际不法行为所造成的损害提供充分赔偿”。¹⁰ 该条款草案开列了可以进行赔偿的各种形式：

“对国际不法行为造成的损害充分赔偿，应……单独或合并地采取恢复原状、补偿和抵偿的方式”。¹¹

15. “恢复原状”，即恢复到实施不法行为以前所存在的状况的行动，是赔偿的主要形式。¹² 不过，“如果这种损害没有以恢复原状的方式得到赔偿”，则国际

⁸ 见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)，案情实质，1986 年 6 月 27 日判决书，以及某些伊朗资产(伊朗伊斯兰共和国诉美利坚合众国)，伊朗伊斯兰共和国提起诉讼的请求书，2016 年 6 月 14 日，可查阅 <http://www.icj-cij.org/docket/files/164/19038.pdf>。另见《美利坚合众国与伊朗友好、经济关系和领事权利条约》。该《条约》第 4 条除其他外规定，“一缔约国在任何时候都应对另一缔约国国民和公司及其财产和事业给予公平和公正的待遇；不应采取将损害其合法取得的权利和利益的不合理或歧视性措施；并确保他们的合法缔约权利获得符合适用法律的有效实施手段”。该《条约》第 21 (2) 条规定“缔约国之间关于本条约的解释或适用的任何争端，若无法满意地通过外交加以调整，则应提交国际法院，除非缔约国商定通过其他和平手段解决”。

⁹ 见关于国家对国际不法行为的责任条款草案第 1 条。第 2 条规定，“一国国际不法行为在下列情况下发生：(a) 由作为或不作为构成的行为依国际法归于该国；并且(b) 该行为构成对该国国际义务的违背”。关于国际组织可能引起的国际责任，另见国际法委员会，关于国际组织责任的条款草案及其评注，载于 A/66/10 和 Add.1。

¹⁰ 同上，第 31(1)条。第 31(2)条补充说：“损害包括一国国际不法行为造成的任何损害，无论是物质损害还是精神损害”。

¹¹ 同上，第 34 条。

¹² 同上，第 35 条：“在并且只有在下列情况下，一国际不法行为的责任国有义务恢复原状，即恢复到实施不法行为以前存在的状况：(a) 恢复原状并非实际上办不到的；(b) 从恢复原状而不要求补偿所得到的利益不至与所引起的负担完全不成比例”。

不法行为的责任国“有义务补偿该行为造成的任何损害”。¹³ 最后，责任国可能有义务对造成的损害给予“抵偿”。¹⁴

16. 没有理由为什么这些一般规则不能应用于被认定无正当理由或违反诉诸反措施的实质性或程序性前提条件而采取单方面胁迫性措施的情况。这就要求根据双方关系中间一项已生效条约（或特殊情况下根据双方间一项特别协定）对施加单方面胁迫性措施产生的这类争端具有管辖权的一个国际性法院或法庭裁定所涉单方面胁迫性措施产生了对实施定向制裁国的条约或习惯义务的违反，构成了国际不法行为，而有关国家因此有义务作出赔偿。此后，有关国际性法院或法庭一般有权宣布对违反国际义务的行为作出赔偿的性质或程度。在尼加拉瓜诉美利坚合众国案中，国际法院认定美国对尼加拉瓜“有义务作出赔偿”，并进一步裁定“这种赔偿的形式和数额如无法由双方商定，则由本法院解决……”。¹⁵

17. 然而，如前所述，可能存在着定向制裁国与目标国间关系中并无生效条约的情况，这可以说在发生施加单方面胁迫性措施这类措施相关争端时为一个国际性法院或法庭提供了管辖权。如此一来，目标国就被剥夺了单方面在一个国际性法院或法庭寻求赔偿的任何机会。在此情况下，目标国还是要依赖定向制裁国确保它（们）施加的由一个国际性法院或法庭审查的单方面胁迫性措施的合法性的意愿，而这通常很难指望。此外，更广泛地说，必须注意到各国遵守国际法院或其他国际性法院及法庭裁决的记录有好有坏。

2. 国际组织的国际责任

18. 国际法中现已充分确认，国际组织可因其非法行为，即在开展其活动中犯下的不法行为，而成为索赔对象，¹⁶ 例如假使它们犯下（或助长）了侵犯人权或破坏环境的行为。¹⁷ 国际法委员会 2011 年通过的关于国际组织的责任的条款草案

¹³ 同上，第 36(1)条。第 36(2)条规定，“这种补偿应该弥补在经济上可以评估的任何损害，包括可以确定的利润损失”。

¹⁴ 同上，第 37 条。

¹⁵ 见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），国际法院，案情实质，1986 年 6 月 27 日判决书。

¹⁶ 国际法院在关于“1951 年 3 月 25 日世卫组织与埃及间协定的解释”的咨询意见中明确指出：“国际组织是国际法的主体，并且正因为如此，要受到它们在国际法一般规则之下、在其章程之下或在它们是缔约方的国际协定之下承担的任何义务的约束”。另见 A/CN.4/532; Alain Pellet, “The definition of responsibility in international law” in *The Law of International Responsibility*, James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2010); 以及 C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005)。

¹⁷ 见 Evarist Baimu and Aristeidis Panou, “Responsibility of international organizations and the World Bank Inspection Panel: parallel tracks unlikely to converge?” in *The World Bank Legal Review*, vol. 3, Hassane Cissé Daniel D. Bradlow and Benedict Kingsbury, eds. (Washington, D.C., World Bank, 2011)。

借鉴了关于国家责任的条款草案，其中明确指出，“国际组织的每一国际不法行为均引起该组织的国际责任”。¹⁸

19. 因此，国际(区域)组织采取单方面胁迫性措施就有可能引起其国际责任，例如，当这种单方面胁迫性措施被认定违反了不干涉原则时，而该原则被确认是习惯国际法和绝对法则的一部分，¹⁹ 并在《联合国宪章》第 2 条第 7 款中有明确规定。

20. 可以补充的是，国际（区域）组织在其制裁政策框架内还应被认为受到人权法相关规范的约束。实施单方面胁迫性措施的国际组织在所有情况下都仍有义务根据《经济、社会及文化权利国际公约》的规定，考虑到目标国民众的经济、社会和文化权利。经济、社会和文化权利委员会在其关于实施经济制裁与尊重经济、社会、文化权利的关系的第 8（1997）号一般性意见中明确指出，对一个国家实施经济制裁的任何“外部一方”，都有义务“个别采取步骤或经由国际援助和合作采取步骤，特别是经济和技术援助，以便对受制裁国内的脆弱群体所遭受的不适当的痛苦作出反应”。这同样适用于国家和国际组织。²⁰ 例如，值得注意的是，关于该《公约》第 12 条确认的健康权，该委员会在其关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14(2000)号一般性意见中，强调指出了国家作为国际金融机构成员的作用：

“缔约国还有义务保证，它们作为国际组织的成员采取的行动充分考虑到健康权。[因此，]作为国际金融机构成员的缔约国，特别是国际货币基金组织、世界银行、各区域开发银行等，也应在这些机构的借贷政策、信贷协议和国际性措施上发挥影响，加强对保护健康权的重视”。

这一意见也可转而适用于该《公约》保护下的其他权利，²¹ 而且还可被认为与任何国际（区域）组织相关，即不仅限于国际金融机构。

21. 还应简要提及非法和（或）有害单方面胁迫性措施的国际责任可能的分担或共担以及责任在国家与国际组织之间分配的问题。国际责任法对于多个行为体

¹⁸ 关于国际组织的责任的条款草案及其评注第 3 条(A/66/10)。

¹⁹ 见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)，国际法院，案情实质，1986 年 6 月 27 日判决书。另见 Philip Kunig, “Intervention, prohibition of” in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. VI, Rüdiger Wolfrum, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2012)。

²⁰ 该委员会在其第 8 号一般性意见中强调指出，《公约》下的义务涉及“对实施、维持或执行制裁措施负有责任的国家或方面，不论是国际社会、一个国际或区域组织、或一个国家或国家集团”。

²¹ 例如见 Fons Coomans, “Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the framework of international organisations” in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 11, Armin von Bogdandy and Rüdiger Wolfrum, eds. (Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2007)。

(国家和(或)国际组织)帮助实施单方面胁迫性措施造成有害结果的情况显然具有相关性。²² 例如, 据指出, 关于欧洲联盟决定并由其成员国实施的单方面胁迫性措施, 根据“双重归属”规则, “由欧盟施加和由欧盟成员国机关实施的措施, 还可归属于采取行动的成员国。如果这些措施也违反了成员国本身的义务而且不能以反措施作为其理由, 则可拿它们在国际法院对采取行动的国家提告”。⁴

B. 国际人权法中的补救

22. 就违反国际人权法的行为获得补救的权利载于一系列多边文书之中。²³ 《世界人权宣言》第 8 条规定, 任何人当基本权利遭受侵害时, 有权获得“有效的补救”。可找到违反国际人权法行为受害人获得补救的权利的地方还包括《公民权利和政治权利国际公约》第 2 条、《儿童权利公约》第 39 条、《消除一切形式种族歧视国际公约》第 6 条和《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 14 条。

23. 同样, 《非洲人权和人民权利宪章》(第 7 条)和《美洲人权公约》(第 25 条)等区域公约中也申明了获得补救的权利。《欧洲保护人权与基本自由公约》规定要对受该《公约》保护的权利和自由遭到侵犯的个人提供“有效的补救”。²⁴

24. 大会在其 2005 年 12 月 16 日关于“严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则”的第 60/147 号决议中, 重申了获得补救的权利, 其中除其他外规定, 尊重、确保尊重和实施国际人权法和国际人道主义法的义务包括有责任“向违反人权法或人道主义法行为的声称受害人提供……平等和有效的司法救助, 不论何人最终应当对违法行为负责”和向受害人提供“有效补救, 包括赔偿”。

25. 获得补救的这一理论(或概念)权利现正得到越来越大的重视, 因为它通过使个人能够投诉国家犯下的侵犯他们基于条约的人权的行为的程序性机制落实的。《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》这两项公约的《任择议定书》都设立了可以受理个人对国家进行这种投诉的委员会。在《儿童权利公约》等其他一系列多边文书之下也存在着类似程序。

²² 关于国际法中对分担责任的一般性论述, 例如见 André Nollkaemper and Ilias Plakokefalos, eds., *Principles of shared responsibility in international law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2014)。

²³ 一般性论述见 Richard Falk, “Reparations, international law, and global justice: a new frontier” in *The Handbook of Reparations* (Oxford, Oxford University Press, 2006) 以及 Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, 3rd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2015)。

²⁴ 一般性论述见 Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*。

26. 根据《欧洲人权公约》诉诸欧洲人权法院的制度,也是在个人因人权被侵犯而争取补救方面的一个重要发展。关于欧洲联盟制裁,同样值得注意的是,从原则上说,如果受定向制裁个人或实体提起诉讼,这些制裁也要在[欧洲]普通法院以及上诉时在欧洲法院接受全面司法审查,包括审查它们是否符合在欧洲联盟得到承认的基本权利。²⁵ 面对越来越多由受定向制裁实体或个人依照《欧洲联盟运作条约》的规定对各单项制裁提出的挑战,这些司法管辖单位随着时间推移发展出了一种法理,为欧洲制裁遵守法制原则设置了一些尽管仅仅是部分(主要是程序性)的标准,包括正当程序。这是向前迈进非常重要的第一步,为此欧洲联盟管辖单位值得赞扬。特别报告员认为,欧洲联盟现在实行的对制裁进行司法审查的制度为世界首创,可由其他作出制裁的国家(或国家集团)仿效采用。同样值得注意的是,要求取消针对某一特定国家的欧洲联盟限制性措施的诉讼,原则上可由目标国根据《欧洲联盟运作条约》第 263 条向欧洲联盟法院提出,前提是有关国家证明被投诉的措施与它直接有关。²⁶ 不过,需要指出现行制度中的一些弱点。特别是,目前仍不清楚,被认定受到欧洲联盟不合法制裁的个人或实体是否可在欧洲联盟法院被授予损害赔偿(见 A/HRC/33/48)。欧洲联盟理事会广泛采用的依据其他理由对已除名个人或实体“重新列名”的做法也是一个值得关切的事项(而且特别报告员认为也是对欧洲联盟法院权威的一种挑战)。同样,一些公开批评除名判例的国家对欧洲联盟法院施加的压力,说明这种判例仍是一个脆弱的成就(同上)。

27. 这些机制对于与实施单方面胁迫性措施有关的侵犯人权行为受害人提出的投诉当然具有关联性。不过,特别报告员已指出了《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《任择议定书》所设制度的局限,主要涉及到这样一个事实,即对《任择议定书》的遵守仍是自愿的,而且相关委员会的裁定对各国并无法律约束力(同上)。即使如所指出的那样,“一旦一个国家服从于这一制度,以国际标准公开衡量该缔约国行为和随之而来它承受的遵守压力,就会产生一定程度的问责”,情况依然如此。³ 特别报告员还对欧洲人权法院给予单方面胁迫性措施受害人的保护的明显不足之处表示了关切,因为现在仍不清楚,在审理与欧洲委员会成员国所采取措施对生活在第三国个人或群体的人权的不良影响有关的违反《欧洲人权公约》的索赔方面,该法院是否可被认定具有管辖权,而在大多数制裁制度中恰恰都是这种情况(见 A/HRC/33/48)。

²⁵ 关于欧洲联盟法院对制裁进行法律审查的确切信息,见 A/HRC/33/48。在 *Yassin Abdullah Kadi* 和 *Al Barakaat* 国际基金会诉欧洲联盟理事会和欧洲共同体委员会案中,欧洲法院申明,它必须“对照构成共同体法律一般原则不可分割部分的基本权利,确保对所有共同体行为的合法性进行审查,从原则上说是充分审查”,2008 年 9 月 3 日法院判决书(大审判庭)。

²⁶ 见 Joël Rideau, “Recours en annulation - conditions de recevabilité”, *Jurisclasseur Europe Traité* (LexisNexis, 2011)。至少有一宗针对欧洲联盟委员会的案件(无关制裁)实际上由一个非欧洲联盟成员国瑞士在欧洲法院提出。见 C-547/10P 号案,2013 年 3 月 7 日判决书。

C. 国际人道主义法中的补救

28. 特别报告员在他给人权理事会的第一次报告中，述及了在影响到基本人权或普通平民大众的单方面胁迫性措施案件中可能具有相关性的国际人道主义法若干规则，例如对集体报复的禁止（见 A/HRC/30/45）。联合国人权事务高级专员办事处已指出，禁止作为一种作战手段陷平民于饥饿和有义务允许所有基本食品以及医疗用品货运自由通过等人道主义法规定，对于评价经济胁迫性措施至关重要（见 A/HRC/19/33）。在这方面不妨回顾，一些学者提出，国际人道主义法（又称武装冲突法）或至少是从该法律体系中派生出的原则，应适用于国家单方面采取行动和在安全理事会授权下采取行动这两种经济制裁的实施，即使在和平时期也应如此。²⁷

29. 就国际人道主义法的规则可在单方面胁迫性措施方面发挥作用而言，可认为通常（或可能）可提供给违反武装冲突法行为受害人的补救也可能与个人受制裁的情况具有相关性。不过，这是假设，而且特别报告员并不知道存在着以违反武装冲突法为依据寻求对单方面胁迫性措施作出补救的任何实例。

30. 人权委员会和大会在“违反国际人权法和国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则”中，也对违反国际人道主义法行为受害人获得补救的权利给予了承认。联合国这些原则得到了一系列国际举措的响应，包括在国际法协会内部。²⁸

31. 关于违反武装冲突法行为受害人可能借以获得赔偿和补偿的程序机制，可区分为国内层面可用的机制和那些（可能）存在于国际层面的机制。

32. 在国内层面，起始点是国际人道主义法并不包含各国在其本国法律制度中给予国际人道主义法规定直接效力的义务，因此后者在大多数情况下都不能由个人在国内法院中像国内规则那样加以援引。有些国家对武装冲突法的规定给予了直接效力，而另一些国家则选择将这种法律的实质内容转换成其国内法。但是，正

²⁷ 见 W. Michael Reisman and Douglas L. Stevick, “The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes”, *European Journal of International Law*, vol. 9, No. 1 (1998)。关于对该立场的讨论，例如见 Daniel H. Joyner, “International legal limits on the ability of States to lawfully impose international economic/financial sanctions” in *Economic Sanctions under International Law*, Ali Z. Marossi et Marisa R. Bassett, eds. (The Hague, T. M. C. Asser Press/Springer, 2015)。

²⁸ 见 Liesbeth Zegveld, “Remedies for victims of violations of international humanitarian law” in *International Review of the Red Cross*, vol. 85, No. 851。另见 Declaration of International Law Principles for Victims of Armed Conflict, adopted by the International Law Association at its seventy-fourth conference in August 2010。

如所指出的那样，“在两种办法都不采取的地方，受害人就两手空空了。这在全世界似乎是更为常见的情况”。²⁹

33. 在国际层面，个人获得违反国际人道主义法方面补救和补偿通常需要有关国家同意，而经验表明这种（些）国家一般都不愿给予这种同意。依据具体情况，有一些不同的机制或论坛可被认为具有相关性，主要论坛是国际索赔委员会、国际刑事法庭（例如国际刑事法院）和人权机构。在这方面还需要提及红十字国际委员会的作用。

34. 特别报告员希望强调，在武装冲突局势中运用单方面胁迫性措施(非军事性质)的情况下，国际人道主义法的规定应充分适用于那些单方面胁迫性措施。

35. 在这方面需要指出，在最近若干次武装冲突中都采用了单方面胁迫性措施，从而引起了对其是否符合国际人道主义法的关切。这些案例包括以下：

(a) 2007 年以来以色列对加沙地带施加的封锁，“严重限制了与国外的进出口及西岸和加沙之间的货物转运，并且封锁的明确目的是要‘减少燃料和电力的供应量’”，被人权理事会 1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员认定“违反《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)第 33 条，构成对加沙人民的集体惩罚”(A/70/392)。³⁰ 最近据报，加沙民众“长年遭受封锁，发展一再倒退”，这种情况对一系列人权产生了不利影响，特别是行动自由权和适足生活水准权，值得注意的相关情况是饮用水严重匮乏，电力供应极其有限(见 A/HRC/31/73)；

(b) 据联合国人权事务高级专员报告，海湾合作委员会牵头的联盟自 2015 年 3 月开始其军事干预以来对也门施加的海上封锁，极大地恶化了本已严峻的人道主义状况(见 A/HRC/30/31)；³¹

(c) 自 2011 年以来对阿拉伯叙利亚共和国施加的经济制裁是“严重影响了叙利亚平民谋生的能力”的主要因素之一，此外当然还有持续的敌对行动(见 A/HRC/31/68)。

²⁹ Liesbeth Zegveld, “Remedies for victims of violations of international humanitarian law”.

³⁰ 秘书长和人权事务高级专员一致指出，以色列对加沙的封锁违反了国际法。例如见 A/69/347、A/HRC/25/40 及 Corr. 1 和 A/HRC/28/78。

³¹ 报告指出，“主要由联盟部队在冲突期间实施海上封锁造成的严厉进口限制，也加重了人道主义困境，导致燃油短缺，从而妨碍食物和水的分配以及医院的运转”。

四. 结论和建议

36. 特别报告员重申他在为他向人权理事会提交的最近报告进行初步研究时作为一项成果提出的分析结果，即对实际使用过（或可以说能够使用）的就制裁的不良效应申索损害赔偿的现有机制进行的审查指向这样一个事实，那就是这种机制一般很少，而且它们授予实际有效补救和赔偿、包括抵偿和补偿的权力通常有限（见 A/HRC/33/48）。

37. 在此背景下，并鉴于本报告的分析结果，特别报告员希望再次强调，在全世界每一个单方面胁迫性措施被认定对人权具有负面影响的局势中，都应有效提供和保护获得补救的权利，并应在国家或国际层面提供适当机制使受害人可获得补救、赔偿和补偿。很多国家的民众实际上被剥夺了向任何论坛或机制寻求补救、赔偿和补偿的机会的情况肯定是不可接受的。这种剥夺有悖于大多数人权条约规定的一些基本义务。应呼吁人权理事会和大会以一份宣言庄严重申，在人权受到单方面胁迫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。

38. 特别报告员还呼吁国际社会采取果断、实际步骤，以期加强允许单方面胁迫性措施相关侵犯人权行为受害人申索损害赔偿和得到补偿的现有机制。特别是，在《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》下为审理个人投诉而设立的委员会应得到加强，它们处理通过单方面胁迫性措施侵犯人权的行为的主管权应得到重申，而不论受害者或犯罪者身在何处。

39. 特别报告员已提请人权理事会和大会注意这样一个事实，即对单方面胁迫性措施进行全球评价的首要障碍是无法获得这方面的最新全球和标准化数据（见 A/70/345）。旨在确保已生效制裁制度透明度的措施是落实因单方面胁迫性措施对人权造成不良后果而获得补救的权利的一个先决条件。因此，特别报告员重申，应在安全理事会层面或秘书处层面设立一个统一的中央登记册，登列所有已生效的单方面胁迫性措施。这一要定期更新的登记册将根据目前适用于安全理事会制裁的标准加以维持并要予以公布。发起/来源国或国家集团将被邀请主动和根据演变情况向安理会通报已生效的单方面胁迫性措施。联合国常规武器登记册的先例在此背景中显得特别具有关联性。大会在第 46/36L 号决议中设立这一登记册特别是由于与下述事实有关的关切，即“国际社会应认真审议武器转让的所有各方面问题，尤其因为：(a) 武器转让有使存在紧张局势和区域冲突对国际和平与安全及国家安全构成威胁的地区变得更不稳定的潜在影响；(b) 武器转让对各国人民追求和平的社会和经济发展的进程有潜在的不利影响……”。就单方面胁迫性措施在对受影响国和其民众或部分民众享受人权的不良影响方面引起类似关切而言，提议设立一个类似的单方面胁迫性措施登记册，由联合国监督，这将是

走向透明性的重大一步，并可说有助于对单方面胁迫性措施的不良效应实行问责。

³²

40. 正如特别报告员给人权理事会的最近报告(A/HRC/33/48)中所建议，其他可能采取的步骤包括：

(a) 设立一个机制，使受单方面胁迫性措施影响的个人能在联合国层面寻求补救、赔偿和补偿。该机制可采取一个赔偿委员会的形式，由安全理事会设立或通过一项多边公约的手段设立。这将提供一个论坛，使受单方面胁迫性措施影响的个人和实体由此能对实施定向制裁的国家或国际组织直接提出索赔。可要求这样一个委员会依据实施制裁产生的侵犯人权行为或依靠人权事务委员会和经济、社会及文化权利委员会的调查结果对索赔进行审查和作出裁决；³³

(b) 借鉴世界贸易组织争端解决制度的形式设立一个裁决机构，负责处理与实施单方面胁迫性措施导致侵犯人权有关的赔偿和补偿要求；

(c) 在每个来源国的普遍定期审议中列入一个项目，要求说明其对目标国实施的单方面胁迫性措施并评估这些措施对人权的影响。

³² 在技术层面，常规武器登记册发挥着普遍和非歧视登记册的功能，在纽约联合国总部由秘书长保管。它包括关于国际武器转让的数据以及会员国提供的关于军事财产、国产军备采购和相关政策的资料。会员国被要求向秘书长提交关于武器进出口情况的年度报告。秘书长则被要求记录这一材料并应会员国请求将其提供给它们查阅。

³³ 关于赔偿委员会的先例，例如见 D. Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*; Timothy J. Feighery, Christopher S. Gibson and Trevor M. Rajah, eds., *War Reparations and the UN Compensation Commission: Designing Compensation after Conflict* (Oxford, Oxford University Press, 2015); 以及 Veijo Heiskanen, "The United Nations Compensation Commission" *Recueil des Cours: Collected Courses of the Hague Academy of International Law* (2002)。