



第七十二届会议

临时议程* 项目 73(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

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 报告**

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伊德里斯·加扎伊利根据人权理事会第 27/21 和 30/2 号决议提交的报告。在该报告中，特别报告员审查了对某些国家实施的单方面制裁方面的关键事态发展，并论述了单方面制裁所涉域外适用问题的某些方面。

* A/72/150。

** 为了反映最新事态发展，本报告是在最后限期之后才提交的。



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的报告

摘要

本报告审查了对某些国家实施的单方面制裁方面的关键事态发展，论述了单方面制裁所涉域外适用问题的某些方面，并分析了“域外制裁”实践涉及的一些法律问题以及国家在制裁方面的“域外义务”这一概念。本报告应结合特别报告员重点就单方面强制性措施受害者的救济和补救问题提交人权理事会第三十六届会议的报告(A/HRC/36/44)阅读。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 特别报告员的活动	4
三. 最近在使用单方面制裁方面的事态发展.....	4
A. 白俄罗斯	5
B. 古巴	5
C. 朝鲜民主主义人民共和国	5
D. 加沙地带	6
E. 伊朗伊斯兰共和国	6
F. 缅甸	7
G. 卡塔尔	7
H. 俄罗斯联邦	8
I. 苏丹	9
J. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国	10
K. 也门	11
四. 单方面制裁所涉的治外法权问题.....	11
A. 国家的域外人权义务	12
B. 国家对实施单方面制裁的域外义务	14
C. 违反域外人权义务导致的法律后果	15

D. 域外制裁，着重根据国际法审视国内制裁政策的多边化问题.....	16
五. 结论和建议	19

一. 引言

1. 本报告是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 27/21(2014)号决议向大会提交的第三份报告。该决议请特别报告员除其他外，通过政府、非政府组织和任何其他渠道，收集与单方面强制性措施对享有人权的不良影响有关的一切资料，而无论此类情况发生在何处。

2. 本报告还借鉴特别报告员最近提交人权理事会的报告(A/HRC/36/44)，论述了国际制裁所涉域外适用问题的多个方面。特别报告员认为，试图在域外实施国内制裁是制裁实践方面最重要的一项事态发展，因此需要特别加以注意。他还认为，澄清国家在实施国际制裁时所涉域外义务的存在、性质和程度方面的问题至关重要。鉴于他担负着促进问责、寻找办法来预防、减少和补救单方面强制性措施对人权的不良影响的任务(见人权理事会第 27/21 号决议，第 22 段)，澄清这些问题正是题中应有之义。的确，在法律意义上，获得救济权的存在就意味着实施制裁的国家侵犯了(受有关人权文书保护的)某一实体权利，这反过来又要求恰当认定该国对某一适用国际不法行为应负的国际责任。因此，亟需在此过程中确定实施国际制裁的国家是否、若是则在何种程度上对在其域外居住、不受其管辖的个人，特别是在制裁所针对国家域内居住、或不在该国域内居住但受该国管辖的受制裁影响个人承担域外义务。

3. 本报告是对特别报告员最近就此问题向人权理事会提交的报告(A/HRC/36/44)的补充。该报告除其他外，分析了“域外制裁”实践涉及的一些法律问题以及国家在制裁方面的“域外义务”这一概念。关于可能对受害者提供救济的问题，该报告提出了为单方面强制性措施受害者设立专门赔偿委员会的备选办法。该报告附件还载列了 2017 年 6 月 3 日在日内瓦举行的专家工作组会议成果文件，其中对特别报告员的两项主要建议((a) 可能对人权有影响的单方面制裁登记册；(b) 大会关于单方面强制性措施和法治的宣言草案。)可能包含的一些要素进行了讨论。

二. 特别报告员的活动

4. 特别报告员提交人权理事会的报告载有关于其活动的摘要(见 A/HRC/36/44，第 9-14 段)。

三. 最近在使用单方面制裁方面的事态发展

5. 过去一年来，在针对若干国家使用单方面制裁方面出现了若干重大事态发展。近年来，尽管出现了一些积极的事态发展，包括(实际或意图)解除各种单方面制裁制度，但目前的趋势似乎表明，某些国家更加频繁地(若非更有系统地)将单方面制裁用作外交政策工具。由于在联合国一级没有集中的标准化数据，特别报告员在本节中未对单方面胁迫措施进行综合“年度回顾”，而仅对影响某些单方面制裁制度的近期主要事态发展作了简要概述，并论述了这些事态发展引发的一些人权问题。

A. 白俄罗斯

6. 2016年2月15日，欧洲联盟取消了大多数针对白俄罗斯的制裁措施，以便“为欧盟-白俄罗斯关系在积极的环境中发展、通过对话取得进展创造机会”。¹ 这包括解除对白俄罗斯总统亚历山大·卢卡申科等170人实行的资产冻结和旅行禁令，也包括取消对三家已于2015年10月被暂停列名的防务公司的制裁。特别报告员欢迎欧洲联盟解除自己作为“自主”措施通过并实行的限制性措施，也即处于授权安全理事会在发现局势危及国际和平与安全时实施制裁的《联合国宪章》框架之外的措施。²

B. 古巴

7. 下述事态发展令人担忧：美利坚合众国政府最近推翻了上届政府关于解除对古巴禁运的决定；该禁运实行长达半个多世纪，被广泛视为对国际法的违反，³ 并因此在一长串决议(包括最近的第71/5号决议)中受到国际社会大多数成员的谴责。2017年6月16日，白宫发布国家安全总统备忘录，陈述对古巴的新政策。⁴ 该政策文件寻求终止有利于古巴政府和安全部门的经济做法、保持旅游禁令并继续对古巴实行经济封锁。依照该项指令，美国财政部外国资产管制处颁布实施条例，对现行古巴制裁制度作了修正。⁵

8. 特别报告员感到关切的是，该新政策路线浇灭了因美国上届政府的决定而生出的期望，可能会消减古巴促进经济增长和改革的努力，并将继续对古巴民众享有人权产生不利影响。此类对人权的不利影响在前几次报告中已有广泛记载(见A/HRC/28/74，第22-28段)。

C. 朝鲜民主主义人民共和国

9. 2017年8月2日，美国总统签署了《以制裁反击美国敌人法》，为“反击伊朗、俄罗斯联邦和北韩政府的侵害行为”规定了一系列广泛的单方面制裁。⁶ 该项新立法对在农业、航空、纺织、能源和贵金属等受影响部门中的任一部门与朝鲜民主主义人民共和国进行交易的美国及非美国公司实施域外制裁。据报道，美国政府也打算在近期对继续与朝鲜民主主义人民共和国保持经济和金融关系的

¹ 见欧洲联盟理事会，理事会关于白俄罗斯的结论，2016年2月15日(理事会第3447次会议)。

² 见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“联合国人权专家欢迎欧洲解除对白俄罗斯的单方面制裁”，2016年2月15日。可查阅 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17070&LangID=E>。

³ 见 Nigel D. White, *The Cuban Embargo under International Law: El Bloqueo* (Abingdon and New York, Routledge, 2015)。

⁴ 可查询：<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/16/national-security-presidential-memorandum-strengthening-policy-united>。

⁵ 见 https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/cuba_faqs_20170725。

⁶ 美利坚合众国，《以制裁反击美国敌人法》(H.R.3364)。可查询：<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>。

国家实施制裁，并试图说服包括中国和俄罗斯联邦在内的其他国家“停止满足朝鲜的原油供应、石油燃料供应等基本需求”。⁷

10. 2017年8月5日，安全理事会通过了第2371(2017)号决议，规定对朝鲜民主主义人民共和国实施更多制裁，以此对该国近期进行弹道导弹试验作出反应，力争阻止该国继续推进其核弹道导弹计划。新措施不仅包括将朝鲜民主主义人民共和国的一些公民、国家官员和商人放入黑名单，而且也包括全面禁止进口包括煤、铁和海鲜在内的若干产品，以便“将朝鲜每年30亿美元的出口收入砍去三分之一”。⁸

11. 在这方面，人们有理由质疑，某一起源国对一个面临(因受经济制裁而更形恶化的)重大人道主义和公共卫生挑战的国家单独实施更多意图具有域外效力的单方面制裁，是否是解决所认定安全威胁的适当手段。正如经济、社会及文化权利委员会在其第8号一般性意见中明确指出的，“一个国家的居民不能由于外部认定其领导人违反了与国际和平与安全有关的准则，便丧失了他们的基本经济、社会和文化权利”(见E/C.12/1997/8，第16段)。特别报告员认为，当安全理事会决定按照《宪章》第四十一条实施制裁时，各国此前采取的单方面措施即被取代。⁹

D. 加沙地带

12. 加沙地带至今仍在遭受以色列实施的严重金融和经济封锁，其后果在若干联合国文件中已有记载。¹⁰ 由于以色列在2017年6月对加沙地带的电力供应实行了进一步限制，该地早已呈灾难性的情况很可能进一步恶化。¹¹

E. 伊朗伊斯兰共和国

13. 美国通过和颁布的《以制裁反击美国敌人法》对伊朗伊斯兰共和国施加新的单方面制裁，并开启了美国退出(或摒弃)2015年核协定(《联合全面行动计划》)的前景。¹² 这些都是引起特别报告员关切的问题。此类措施可能导致对伊朗伊斯

⁷ 见 Demetri Sevastopulo 和 Katrina Manson, “Tillerson threatens sanctions on countries with North Korea ties”, 《金融时报》, 2017年6月14日。可查询: <https://www.ft.com/content/ee16e434-5058-11e7-bfb8-997009366969>。

⁸ 见 Philip Wen, “Exclusive: as sanctions loom, seafood trade slows on China-North Korea border”, 路透社, 2017年8月8日。可查询: <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-china-exclusive-idUSKBN1A01B5>。

⁹ 关于该点, 见《国际法委员会年鉴》, 1992年, 第一卷(联合国出版物, 出售品编号: 94.V.3), 第2276次会议, A. Pellet 对特别报告员关于国家责任的第四次报告所作评论意见。

¹⁰ 见 A/HRA/HRC/28/74; “关于联合国贸易和发展会议援助巴勒斯坦人民的报告: 巴勒斯坦被占领土的经济动态”(TD/B/62/3)。

¹¹ 见 Nidal al-Mughrabi 和 Jeffrey Heller, “Israel reduces power supply to Gaza, as Abbas pressures Hamas”, 路透社, 2017年6月12日(可查询: <http://www.reuters.com/article/us-israel-palestinians-power-idUSKBN1931XK>)。关于加沙地带目前的情况, 例如见中东和平进程特别协调员尼古拉·姆拉德洛夫2017年7月25日给安全理事会的情况通报, 其间他称“对加沙采取的惩罚措施造成了令人震惊的人道主义影响。在加沙某些地方, 民众遭受长达36小时的停电。没有电就意味着没有饮用水。医院在挣扎求生。正在形成环境危机”(见S/PV.8011)。

¹² 见 Josh Lederman, “Trump lets Iran deal live, but signals he may not for long”, 美联社, 2017年7月19日。可查询: <https://www.apnews.com/1f62abd00bab46cfadcad72b9af08e64/US-sanctions-more-Iranians,-but-nuclear-deal-stands-for-now>。

兰共和国的单方面制裁制度在核协定缔结之前恢复生效，从而造成类似以往记载的所有不利人权后果(见 A/HRC/28/74，第 32-36 段)。

14. 特别报告员还指出，据多个一致来源称，一些国际投资者和金融机构倾向于“过度遵从”美国制裁。¹³

F. 缅甸

15. 2016 年 10 月，当时的美国总统宣布，美国愿意“使用其他手段，以支持政府和缅甸人民的努力”，从而正式解除了对缅甸的其余单方面制裁。¹⁴ 预计这一举措将大大促进该国的经济增长。¹⁵ 欧盟对缅甸实施了有限的制裁措施，包括对可能用于内部镇压的武器和货物实行禁运。“鉴于缅甸的事态发展，作为鼓励积极变化继续的手段”，欧盟于 2013 年 4 月解除了之前对缅甸实施的更广泛的贸易、金融和定向制裁。¹⁶ 但是，制裁解除与否并未对制裁原本意图影响的人权状况产生实质影响。正如缅甸人权状况特别报告员在 2017 年 8 月 11 日指出的，人们仍然严重关切缅甸政府能否确保安全部队在一切情况下保持克制，并在处理若开邦治安问题时尊重人权。¹⁷

G. 卡塔尔

16. 包括巴林、埃及、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和也门在内的一些国家于 2017 年 6 月发起的针对卡塔尔的限制性措施引发了一些法律问题。据报这些措施既包括定向行动，包括将据称支持恐怖主义的个人和实体加入黑名单，也包括一般性措施，例如关闭卡塔尔与沙特阿拉伯之间的陆地边界，限制卡塔尔民用和商业航班进入实施制裁的国家的领空，限制卡塔尔船只进入实施制裁的国家的港口并限制金融交易。¹⁸

¹³ 例如见“Iran sanctions: It's complicated”，德意志电波电台，2016 年 4 月 21 日(可查询：<http://www.dw.com/en/iran-sanctions-its-complicated/a-19206261>)；Zahraa Alkhalisi，“Trump keeps scaring investors away from Iran”，有线电视新闻网，2017 年 8 月 3 日(可查询：<http://money.cnn.com/2017/08/03/news/economy/iran-slow-investment/index.html>)。

¹⁴ 见白宫新闻秘书办公室，题为“终止缅甸政府行动和政策所涉紧急状态”的信，2016 年 10 月 7 日。可查询：<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/10/07/letter-termination-emergency-respect-actions-and-policies-government>。

¹⁵ 见 Paul Vrieze，“End of sanctions likely to boost Myanmar economy”，美国之音，2016 年 9 月 19 日。可查询：<https://www.voanews.com/a/end-of-sanctions-likely-to-boost-myanmar-economy/3514962.html>。

¹⁶ 见欧洲联盟理事会，缅甸的限制性措施的第 2013/184/CFSP 号决定和关于废止该决定的第 2010/232/CFSP 号决定。

¹⁷ 人权高专办，“缅甸：联合国人权专家敦促在若开邦的治安行动力行克制”，2017 年 8 月 11 日。可查询：<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21968&LangID=E>。

¹⁸ 见 Patrick Wintour，“Gulf plunged into diplomatic crisis as countries cut ties with Qatar”，《卫报》，2017 年 6 月 5 日。可查询：<https://www.theguardian.com/world/2017/jun/05/saudi-arabia-and-bahrain-break-diplomatic-ties-with-qatar-over-terrorism>。

17. 这些措施似乎对卡塔尔的经济，特别是贸易和金融交易产生了影响。特别报告员尚未能够就声称其中一些限制性措施可能对受影响民众享有人权产生了不利影响的说法进行评估，但却赞同联合国人权事务高级专员在 2017 年 6 月表达的关切，即：

越来越明显的是，正在采取的措施目标和实施范围过广，可能严重扰乱数以千计的妇女、儿童和男子的生活，而原因仅仅是他们拥有涉及争端的某国的国籍。沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和巴林已就解决多重国籍家庭的人道主义需要发布了指示，但这些措施似乎不足以有限处理所有案件。¹⁹

18. 在对照相关国际法规范全面审查影响卡塔尔的限制性措施之前，特别报告员在这一问题上的立场基本只限于重申，作为一项原则，决定经济制裁时必须充分考虑经济、社会和文化方面的人权(见 E/C.12/1997/8)，而诸如限制空中、陆地和海上航线之类的广泛措施等同于事实禁运，可能不仅对目标国的经济，而且也对经济上依赖与目标国交往、或在目标国就业的第三国人民享有人权产生影响。鉴于其总体人均收入水平较高，卡塔尔有责任隔离这些措施对低收入外籍工人人权的不利影响。而有关各方则应尽快寻求就意见分歧达成妥协，从而取代此类措施。特别报告员确认，对卡塔尔采取的措施构成的是禁运而非封锁，因为第三方与卡塔尔的交流未受影响。

H. 俄罗斯联邦

19. 特别报告员于 2017 年 4 月访问了俄罗斯联邦，评估了对该国实施的单方面制裁对享有人权的影响。根据收集到的数据及与利益攸关方的访谈，他认定单方面措施对人口中最脆弱群体造成了不利影响。²⁰ 在 2017 年 6 月访问欧洲各机构的间隙，特别报告员还了解到欧洲联盟农业部门因俄罗斯联邦采取反措施报复欧洲联盟制裁而蒙受了多大的损失。²¹

20. 特别报告员对美国《以制裁反击美国对手法》生效及对俄罗斯联邦实施其他制裁感到关切。这些新措施可能对人权产生的直接影响似乎当然有限。然而，将美国根据该法实施的制裁范围和适用大幅扩至俄罗斯的更多经济部门(包括金融服务、债务资本市场、能源、运输、电信、信息技术、防务和航天)并在域外实行若干新措施，可能对俄罗斯经济带来不利影响，危及该国最近的复苏，²² 从而间接影响到尤其是最贫穷群体的人权。

¹⁹ 见人权高专办，“卡塔尔外交危机：联合国人权事务高级专员扎伊德·拉阿德·侯赛因就对人权的影响问题发表的评论意见”，2017 年 6 月 14 日。可查询：<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21739&LangID=E>。

²⁰ 见人权高专办，“特别报告员就单方面强制性措施对享有人权的不利影响问题对俄罗斯联邦的访问，2017 年 4 月 24 至 28 日：结束访问说明，初步意见和建议”。可查询：<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21543&LangID=E>。

²¹ 关于欧洲联盟因与俄罗斯的对峙而蒙受了多大的农业损失，例如见欧洲联盟农业专业组织委员会和农业合作总务委员会(COPA-COGECA)，“欧洲农业示威：COPA 和 COGECA 举行大规模示威，要求采取行动，改善因俄罗斯危机而受重创的市场形势”，新闻稿，2015 年 7 月 30 日。可查询：<http://www.copa-cogeca.be/Download.ashx?ID=1402103&fmt=pdf>。

²² 见“Russia’s recovering economy fears US sanctions chill”，《金融时报》，2017 年 8 月 11 日。可查询：<https://www.ft.com/content/2af85da0-7e7c-11e7-ab01-a13271d1ee9c>。

21. 特别报告员认为，如果第三国能拒绝承认域外措施，并采取立法措施来保护本国国民和企业免受域外制裁的影响，则这种潜在的负面影响将是有限的。在欧洲联盟，某一此类机制(被称为“搁置法令”)于 1996 年对某些意图具有域外效力的美国制裁制度生效。²³ 特别报告员注意到，奥地利、法国和德国等欧洲联盟国家已表示打算抵制这些具有域外效力的新措施。²⁴

I. 苏丹

22. 在 2015 年 11 月访问苏丹期间，特别报告员见证了单方面制裁对在该国居住的民众享有一系列人权的负面影响(见 A/HRC/33/48/Add.1)。特别报告员发布了一份结束访问说明，详细阐述了他关于生效的单方面措施对一系列人权所产生的影响的调查结果，并特别谴责因域外适用国内制裁来惩罚若干全球金融机构而造成对苏丹施加的“限制全球化”。特别报告员强调指出，这“导致苏丹经济和金融交易自 2013 年以来因大多数与外界的金融关系中断而受到令人窒息的禁运，而此时正值苏丹国内局势管理走向好转”。他还强调指出，对苏丹实行的单方面制裁“没有根据内部环境的不断演变作出任何调整，以确认 1997 年的局势完全不同于目前”。²⁵

23. 2016 年，特别报告员和联合国苏丹人权状况独立专家为缩小苏丹与美国的分歧开展“静默外交”，力求推动苏丹获得救生药品并进而放松美国正在适用的单方面胁迫性措施。这些努力获得了某种程度的成功。例如，联合国苏丹特派团征得美国批准，在喀土穆设立了一个特别采购股，供应救生药品。

24. 在其任期最后阶段，美国总统巴拉克奥巴马决定放松美国对苏丹实行 20 年之久的全面制裁。他于 2017 年 1 月 13 日发布了第 13761 号行政命令，其根据是美国认定，在三项构成美国对苏丹禁运基础的行政命令中，有两项——第 13067 和 13412 号行政命令——中规定的行动所据以产生的形势已因“苏丹过去六个月来的积极行动而发生了变化”。根据这一决定，美国财政部外国资产管制处发放了一项通用许可证，为涉及美国人和苏丹的大多数商业活动提供授权。不过，第 13761 号行政命令并未立即撤销先前的行政命令或外国资产管制处的相关制裁条例。相反，它规定在六个月后才撤销美国的大多数制裁，前提是新任国务卿承认苏丹政府保持了导致该决定的积极行动。

²³ 见欧洲联盟理事，关于采取措施免于域外适用第三国通过的立法、据此采取的行动或由此导致的结果的 1996 年 11 月 22 日第 2271/96 号条例，欧洲共同体公报 L 309/1 号；1996 年 11 月 22 日第 96/668/CFSP 号联合行动，欧洲共同体公报 L 309/7 号。

²⁴ 例如见法国外交部，“美国——通过制裁(2017 年 7 月 26 日)”(可查询：<http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/united-states/events/article/united-states-adoption-of-sanctions-26-07-17>)；德国联邦外交部，“外交部长加布里埃尔和奥地利联邦总理克恩关于美国参议院对俄罗斯实施制裁的讲话”，新闻稿，(可查询：http://www.diplo.de/Content/DE/01/2017/170615_Kern_Russland.html)。

²⁵ 见人权高专办，“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初步意见和建议”，新闻谈话，2015 年 11 月 30 日。可查询：<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16824&LangID=E>。

25. 特别报告员赞扬美国决定力争最终永久解除对苏丹的单方面制裁。²⁶ 他赞赏苏丹在这方面给予合作、苏丹政府正式感谢两名任务负责人在解除制裁过程中发挥的作用。²⁷ 在六个月期限的前夕，联合国在苏丹的国家工作队表示希望看到对该国的制裁得以解除。²⁸

26. 然而，美国于 2017 年 7 月 11 日发布了一项新的行政命令，将审查期延长了三个月。它规定，撤销这些制裁的条件是：苏丹应采取某些行动，包括“在苏丹冲突地区维持停止敌对行动、改善苏丹全国的人道主义进出通道、在应对区域冲突和恐怖主义威胁方面与美国保持合作”。²⁹

27. 该决定令人失望。尽管外资管理局目前采用的是“通用许可证”，但开展正常贸易关系仍然存在一些障碍，而在制裁得到永久解除之前，绝大多数外国投资者和商业行为体都不大可能在苏丹活动或投资。特别报告员强调指出，“任何国家均不得使用或鼓励使用经济、政治或任何其他措施来胁迫另一国家，使另一国家在行使主权权利时有所屈从，并从该国获取任何利益”。³⁰

J. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国

28. 特别报告员强调，制裁化解不了委内瑞拉日益严重的危机，国际社会不应实施制裁，因为这会使已然陷入恶性通货膨胀、缺乏足够食物和药物的委内瑞拉人民的状况更行恶化。³¹ 破坏委内瑞拉经济的措施也将对国家机构造成破坏性影响，只会导致普通百姓的权利受到侵犯。

29. 此类措施似乎违反了《联合国宪章》(第一条第(二)和(三)项及第二条第(二)和(三)项)、1965 年《不容干涉各国内政和保护各国独立和主权的宣言》所确认的原则、1970 年“关于各国根据《联合国宪章》建立友好关系与合作的国际法原则宣言”和 1981 年《不容干涉和干预别国内政宣言》。在这方面，特别报告员赞同秘书长发言人 2017 年 8 月 8 日声明中表达的意见，其中指出，秘书长“相信，要化解委

²⁶ 见人权高专办，“联合国人权专家欢迎美国决定解除对苏丹的经济制裁”，2017 年 1 月 19 日。可查询：<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21098&LangID=E>。

²⁷ 在 2017 年 1 月 20 日的一封信中，苏丹常驻联合国日内瓦办事处代表表达了其政府的谢意，指出“你的报告和发言中列举的事实大有裨益，为解除美国对苏丹及苏丹人民的制裁作出了巨大贡献。因此，你的努力大大促进了许多苏丹人在卫生、教育、发展和其他领域享有的人权”。可查询：<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/Statements/LetterFromAmbassadorSudan.pdf>。

²⁸ 见“联合国期盼就美国制裁救济作出积极决定”，联合国驻苏丹国家工作队的发言，2017 年 7 月 10 日。可查询：http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNCT_Statement_on_UN_Hopes_for_Positive_Decision_on_US_Sanctions_Relief_10_Jul_2017_EN.pdf。

²⁹ 见美国国务院，“政府延长对苏丹制裁的审查期”，新闻发言，2017 年 7 月 11 日。可查询：<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/07/272539.htm>。

³⁰ 见《关于各国依联合国宪章建立友好关系与合作的国际法原则宣言》(大会第 25/2625 号决议，附件)。

³¹ 见人权高专办，“联合国专家警告说，对委内瑞拉实施制裁将加剧民众的苦难”，2017 年 8 月 11 日。可查询：<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21964&LangID=E>。

内瑞拉危机，不应实行单方面措施，而应基于对话和妥协寻求政治解决办法”。³² 对话确实是和平解决争端的基础，因此各国应该与委内瑞拉政府进行建设性对话，找到办法来应对该国面临的挑战。

30. 与此相关的一点是，美国关于将委内瑞拉政府高级官员列入黑名单的决定引发严重关切，因为执行该决定似乎违反了大多数最基本的法治原则，特别是涉及正当程序保证的原则。³³ 还有一个令人关切的问题是，这些指控可能被用以作为理由，据以采取措施，取消根据国际法公认可在其他国家享有管辖权豁免的外国官员的豁免资格。

K. 也门

31. 2017年4月，特别报告员呼吁立即解除对也门饱受战争蹂躏的荷台达港的封锁，以便利救济物资进入，并化决数百万人面临饥荒的人道主义灾难。他指出，进入也门的商业和人道主义物品和服务受到毫无根据的限制，涉及联军执行各种监管措施，包括无理拖延和(或)拒绝船只进入该也门港口。特别报告员特别指出了作为进口物品进入也门主要生命线的荷台达港的严峻局势，并关切地注意到港口基础设施重建面临障碍，严重放慢了人道主义物品进口速度，造成重要物资浪费。³⁴ 欧洲议会于2017年6月15日通过决议，赞同特别报告员的呼吁，要求解除对也门的空中和海上封锁。³⁵

32. 在撰写本报告时，由于对平民人口的影响过于严重，局势依然令人担忧。联合国开发计划署驻也门国家主任在2017年8月1日表示，“目前的粮食安全危机是一场人为的灾难，其原因不仅在于数十年的贫困和投资不足，而且也在于经济扼杀被用作战争手段”。³⁶ 今年世界人道主义日(8月19日)的主题——武装冲突不得针对平民——特别适用于也门局势。

四. 单方面制裁所涉的治外法权问题

33. 目前，人们对单方面胁迫性措施在域外造成的人权影响问题辩论激烈。在这种情况下，需要回顾一些重要的法律考量：有对所有单方面胁迫性措施的域外影响所作的一般考量(这要求域外适用相关人权文书)，也有对一制裁国不仅企图将

³² 可查询：<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-08-08/statement-attributable-spokesman-secretary-general-venezuela-scroll>。

³³ 见美国财政部，“对委内瑞拉总统的财政制裁”，新闻稿，2017年7月31日。可查询：<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0137.aspx>。

³⁴ 见人权高专办，“联合国专家称，应解除对也门的封锁，化解数百万人面临饥饿的灾难”，2017年4月12日。可查询：<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21496&LangID=E>。

³⁵ 见欧洲议会关于也门人道主义状况的决议(2017/2727(RSP))，2017年6月15日。

³⁶ 见联合国新闻报道中心，“霍乱、饥饿加冲突的死亡组合将也门推到悬崖边——联合国高层官员”，2017年8月1日。可查询：<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=57294#WYggUojyIU>。

国家立法适用于另一国的国内局势而且强迫第三个无关国家或个人对目标国采取类似措施的特殊情况所作的考量，尽管该第三国在其国内的决策过程中并未决定采取这类行动。通常将此称为“间接”制裁。

A. 国家的域外人权义务

34. 国家应承担其所加入的人权文书规定的某些域外义务。³⁷ 然而，这些义务的范围依然是一个有争议的问题。³⁸ 具体而言，有时争议的问题是：国家对不是其国民、不在其境内和不然并不对其行使“管辖权”的个人负有人权义务。这是因为人权条约被理解为只管理一国与其国民之间的关系。界定国民的传统方式或根据国籍，或根据所在地。按照这种范式，侵犯人权行为的受害者必须在一国的“管辖”范围内才能受到该国加入的人权文书的保护。确实，有些人权条约含有管辖条款，用以限制条约保护的适用范围。例如，《公民权利和政治权利国际公约》第2(1)条规定，每一缔约国尊重和保证“在其领土内和受其管辖”的一切个人的权利(见大会第2200 A(XXI)号决议，附件)。《欧洲人权公约》第1条作了类似规定。³⁹

35. 然而，《经济、社会及文化权利国际公约》并不包含这种属地或管辖限制。⁴⁰ 而且，该公约规定所有国家都有义务单独采取步骤或通过国际援助和合作，逐步争取充分实现《公约》所承认的权利(见大会第2200 A(XXI)号决议，附件)。这显然意味着缔约国承担某种外部或国际性质的义务。⁴¹ 因此，可认为该公约规定了缔约国对第三国国民或居民的某些域外义务。⁴²

36. 管辖权是国家对人权负有并行法律义务的必要条件。这一概念已随着时间的推移而延伸，目的是应对严格适用属地或管辖权要求实际会阻碍有效执行条约的情况。于是便确立国家对“被占”领土⁴³ 和对国家行使某种“有效控制”形式⁴⁴ 的领土具有管辖权，并具有相应的人权义务。

³⁷ 见 Marko Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Oxford, Oxford University Press, 2011)和 Guillaume Grisel, *Application extraterritoriale du droit international des droits de l'homme* (B èe/Paris/Bruxelles, Helbing Lichtenhahn/L.G.D.J./Bruylant, 2010)。

³⁸ 见 Fons Coomans, “The extraterritorial scope of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* in the work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights” *Human Rights Law Review*, vol. 11, issue 1 (March 2011)。

³⁹ 《公约》第1条为：“缔约国应当给予在它们管辖之下的每个人获得本公约第一章所确定的权利和自由”。

⁴⁰ Magdalena Sepulveda 和 Christian Curtis, “Are extraterritorial obligations reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR?” *Nordic Journal of Human Rights* 01/2009 (vol. 27)。

⁴¹ Matthew Craven, “The violence of dispossession: extraterritoriality and economic, social and cultural rights”, 载于 *Economic, Social, and Cultural Rights in Action*, Mashood Baderin 和 Robert McCorquodale 编(Oxford, Oxford University Press, 2007)。

⁴² 例如见 Coomans, “The extraterritorial scope of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*”。

⁴³ 见 Michal Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalizing World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Antwerp, Intersentia, 2009) 以及 Coomans, “The extraterritorial scope of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*”。

37. 就《经济、社会及文化权利国际公约》而言，经济、社会和文化权利委员会多年来澄清了缔约国域外义务的大小程度。⁴⁵ 委员会强调，除其他外，“域外尊重义务要求缔约国不直接或间接地干涉在其境外的人享有《公约》规定的权利。作为这一义务的一部分，缔约国必须确保它们不妨碍另一国遵守《公约》规定的义务”（见 E/C.12/GC/24，第 29 段）。例如，关于水权问题，委员会在其关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)中表示：

为了履行水权方面的国际义务，缔约国必须尊重在其他国家境内享有这一权利。国际合作要求缔约国不采取直接或间接干涉在其他国家境内享有水权的行动。缔约国在管辖范围内进行的任何活动都不应该剥夺另一个国家对管辖权人实现水权的能力(见 E/C.12/2002/11，第 31 段)。

38. 委员会还澄清了缔约国在国际制裁方面承担的《公约》义务。这些义务讨论如下。

39. 应将委员会关于域外适用《公约》的判例视为对《公约》所载权利和义务的权威性解释，虽然本身没有法律约束力。⁴⁶ 应将它们视为“生成规范的文书”，“随着时间的推移可有助于产生习惯国际法律规范”。⁴⁷

40. 这样的立场，即国家承担人权文书规定的某些域外义务，符合禁止一国允许将其领土用于对他国领土造成损害的习惯国际法规则。这一要求在国际环境法中已具有特别相关的意义，⁴⁸ 而且人权理事会最近也肯定该要求与保护人权领域有关。⁴⁹

41. 国际法院与法庭的判例包括以下最新案例：在一国行为在境外造成后果的情况下，无论如何认定严格意义上的“管辖权”或“控制权”，均裁定可以适用人权条约。因此，在关于《消除一切形式种族歧视国际公约》适用问题的案件(格鲁吉亚诉俄罗斯联邦)中，国际法院阐述了《消除一切形式种族歧视国际公约》的域外范围。该《公约》同《经济、社会及文化权利国际公约》一样，没有管辖权方面的一般条

⁴⁴ 见“在被占领巴勒斯坦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》，英文第 136 页，第 112 段。

⁴⁵ 见 Coomans, “The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”。

⁴⁶ 见 Dinah Shelton, “Commentary and conclusions” 载于 *Commitment and Compliance, The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, D. Shelton 编(Oxford, Oxford University Press, 2000)。

⁴⁷ 见 Helen Keller 和 Leena Grover, “General comments of the Human Rights Committee and their legitimacy”, 载于 *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, H. Keller 和 Geir Ulfstein 编(Cambridge, Cambridge University Press, 2012), p. 129。

⁴⁸ 见 Trail 冶炼厂案(美国诉加拿大), 《国际仲裁裁决汇编》，第三卷，第 1905 页(1941 年); 另见国际法委员会报告第五十八届会议上通过的关于危险活动造成的跨界损害案件中损失分配的原则草案(见 A/61/10)。

⁴⁹ 见人权理事会第 21/11 号决议，其中理事会通过关于极端贫困与人权问题的指导原则；另见 Nicola Vennemann, “Application of International Human Rights Conventions to Transboundary State Acts”, 载于 *Transboundary Harm in International Law: Lessons from the Trail Smelter Arbitration*, Rebecca M. Bratspies 和 Russell A. Miller 编 (Cambridge, Cambridge University Press, 2006)。

款。在裁定《公约》规定适用俄罗斯联邦的行为时，国际法院并不认为有必要首先确立俄罗斯当局对居住在那里的人宣示了管辖权或某种形式的权威或控制权。人们注意到：(a) 国际法院只关注缔约国的行为，而将管辖权、控制权和权威问题搁置一边；(b) 法院似乎按照人权条约适用国家域外行为的假定行事，除非条约规定含有具体的属地限制；(c) 宽泛的措辞表明，至少在国际法院看来，这种做法并不局限于《消除一切形式种族歧视国际公约》，而是普遍适用于人权条约。⁵⁰

42. 这种做法被称为“因果”做法。根据这种做法，“当一国合法或非法行使权力导致在域外侵犯人权时，人们受一国管辖”。因此，“无论是否严格根据法律行使管辖权，国家所从事的行为类型将基本决定谁受到影响，谁由其管辖，什么权利受到侵犯和负有义务的程度”。⁵¹ 除其他事例外，美洲人权委员会在 *Alejandro Jr.* 等人诉古巴一案中也采取了同样的做法。美洲人权委员会认为，在国家不行使任何属地管控也不管控人的情况下，轰炸行为本身便确立了人身联系，并将受害者置于国家权限范围内，从而确立了《美洲关于人的权利和义务宣言》所规定的管辖权。⁵² 同样，在 *Drozd 和 Janousek 诉法国和西班牙* 一案中，欧洲人权法院裁定，由于一缔约国当局的行为“在本国领土之外产生影响”，因此可涉及《欧洲人权公约》规定的责任。⁵³

43. 罗萨林·希金斯如此表述这种不问严格管辖权要求的宽泛做法背后的理由：“管辖权法律是关于采取行动的权利，国家责任法是关于国家确实行动时所产生的义务”。⁵⁴ Sigrun Skogly 说：

一国在其管辖范围之外侵犯个人的人权意味着该国犯下了国际不法行为，不应听任它不受惩罚地如此作为。……如果人权条约给予的保护取决于国家在其管辖范围内行事，那就会有可以不负责任地在管辖区外行事的危险。⁵⁵

B. 国家对实施单方面制裁的域外义务

44. 迄今仍在争议的问题是：《经济、社会及文化权利国际公约》规定的国家义务是否延伸到域外，“从而可责成实施制裁的国家对因此造成剥夺食物或保健权(举例而言)的情况负责，即便制裁国对所涉人口并不行使正式的管辖或控制”。⁵⁶

⁵⁰ 见 Maarten den Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum* (Oxford, Hart Publishing, 2012)。

⁵¹ Eleni Kannis, “Pulling (apart) the triggers of extraterritorial jurisdiction”, *The University of Western Australia Law Review*, vol. 40, p. 234.

⁵² 见美洲人权委员会, *Alejandro Jr. 等人诉古巴*, 11.589 号案件, 第 86/99 号报告, 1999 年 9 月 29 日。

⁵³ 见欧洲人权法院, *Drozd 和 Janousek 诉法国和西班牙*, 申请号 12747/87, 1992 年 6 月 26 日判决, 第 91 段。

⁵⁴ 见 Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It* (Oxford, Clarendon Press, 1994) (emphasis in original)。

⁵⁵ 见 Sigrun I. Skogly, “Extraterritoriality: universal human rights without universal obligations?” 载于 *Research Handbook on International Human Rights Law*, Sarah Joseph 和 Adam McBeth 编 (Cheltenham, Edward Elgar, 2010), p. 93。

⁵⁶ 见 Craven, “The violence of dispossession”。

特别报告员同意下述观点：“如今人们普遍认为，人权条约原则上可使缔约国不仅在本国领土上采取适用措施时承担义务，而且承担域外义务，其中可包括只要国家能影响境外局势时的肯定义务”。⁵⁷ 在这方面，似乎很难否认国际制裁就属于这类国家能影响境外局势的情况，而且确实影响境外局势——如果这些制裁影响目标国的民众(或部分民众)享受人权。

45. 鉴于人们越来越认识到国家具有人权文书规定的域外义务，故有理由假定，在国际制裁的实质原本就具有域外效力的情况下，实施制裁的国家应对侵犯人权的行为承担责任，即使该国并不对目标民众或领土行使正式的“管辖”或“管控”。这对《经济、社会及文化权利国际公约》而言尤其如此。如前所述，该《公约》不含属地或管辖方面的限制。

46. 此外，经济、社会及文化权利委员会在其关于经济制裁与尊重经济、社会、文化权利之间的关系的第 8 号一般性意见(1997 年)中，已经对实施、维持或执行制裁的责任方规定了义务，不论责任方是国际社会，国际或区域组织，还是国家或国家集团。在因承认“经济、社会、文化权利”而产生的这些义务中，委员会确定了对“受制裁国内的脆弱群体所遭受的不适当的痛苦作出反应”的义务(见 E/C.12/1997/8，第 11 和 14 段)。

47. 委员会指出，“当外部的一方对一国内的形势担负起责任哪怕是部分的责任(无论是按照《宪章》第七章或按照其他规定)，那么该方无疑具有责任，应尽其一切可能保护受影响的人口的经济、社会、文化权利”(见 E/C.12/1997/8，第 13 段)。特别报告员认为，虽然在这种情况下，目标国有(而且仍然有)义务尽最大的努力保护其民众，但制裁国也有义务保护受影响民众的经济、社会及文化权利。

48. 委员会的其他结论列示了《公约》在制裁问题上规定的义务。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 号一般性意见(2000 年)中强调，“缔约国在任何时候都不应实施禁运或采取类似措施，限制向另一个国家提供充足的药品和医疗设备”(见 E/C.12/2000/4，第 41 段)。

C. 违反域外人权义务导致的法律后果

49. 对因某外国的域外行动(特别是经济制裁)而导致人权受到侵害的受害者规定严格的管辖权要求将造成保护差距。这无异于造成一个似是而非的情况：居住国外的受害者果真会被剥夺条约给予的保护，就因为从法律上说，他们不属于实施制裁从而影响他们的那个外国的管辖范围。如前所述，在这方面必须区分管辖权概念和国家责任概念。“管辖权是采取行动的权利(国家在境外行动合法吗?)，而国家责任则是国家采取行动或不采取行动时产生的义务(域外行为的法律后果)”。⁵⁸ 作为一个原则问题，在制裁国(或国际组织)对目标国造成损害的情况下，没有理由不适用国家责任的一般原则(和/或酌情适用国际组织的责任)。应认为国际法委员会关于国家对

⁵⁷ 见 Olivier De Schutter, “A human rights approach to trade and investment policies”, (November 2008), para. 3.2. 可查阅: https://www.iatp.org/sites/default/files/451_2_104504.pdf。

⁵⁸ 见 Coomans, “The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, pp. 5 and 6.

国际不法行为的责任的条款第 1 条阐述的“一国的每一国际不法行为引起该国的国际责任”这项基本原则(见大会第 56/83 号决议, 附件, 第 1 条)同样适用对他国的个人或民众人权造成损害的国家不法行为。正如 Fons Coomans 所说:

通常来说, 只要国家遵守国际法的一般规则, 例如不使用武力和尊重人权, 就有权从事这种双边或国际活动(管辖因素)。当国家在境外的行动或不行动违反人权条约规定的义务时, 即对他国居民的权利产生不利影响/损害时, 就涉及国家责任因素了。⁵⁹

50. 关于一国对非法行为的国际责任, 有人甚至指出, 一国“有责任管控私人在其境内的活动, 而且在对他国境内的人或其他合法利益造成损害的情况下, 这种责任同样适用”。⁶⁰ 可以说, 同等责任更有理由适用于直接归属该国的单方面制裁。

51. 在域外实施国内制裁以至于对第三国造成经济或其他方面不利影响的这种非法宣示管辖权的行为也应招致制裁国的国际责任。根本的理念是, 国家不得在国外做国内禁止其做的事, 即伤害和/或侵害个人的权利。⁶¹

D. 域外制裁, 着重根据国际法审视国内制裁政策的多边化问题

52. 特别报告员认为, 有必要提请联合国机构和国际社会注意域外制裁(有时也称间接制裁)的有害后果, 即旨在对外国及其经济和金融部门以及个人实施的制裁制度在制裁国以外起作用, “特别是在与首要制裁制度所针对的个人、团体、政权或国家做生意时”。⁶²

53. 首先, 法律强烈反对使用这种措施。人们普遍认为, 域外制裁无视国际法规定的普遍接受的国家管辖权规则,⁶³ 因此是非法的。⁶⁴ 联合国机构和其他国际组织的各种决议均反映了这一观点, 并得到许多国家的认同。⁶⁵ 例如, 1992 年

⁵⁹ 见 Coomans, *The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, p. 6。

⁶⁰ 见 Ian Brownlie, *System of the Law of Nations: State responsibility, Part I* (Oxford, Clarendon Press, 1983), p. 165。

⁶¹ 见 F. Coomans, *The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, p. 6。

⁶² Tom Ruys, “Sanctions, retorsions and countermeasures: concepts and international legal framework” 载于 *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Larissa van den Herik 编 (Cheltenham, Edward Elgar, 2017) p. 28。

⁶³ 见 Prosper Weil, “International Law Limitations on State Jurisdiction”, 载于 *Extraterritorial Application of Law and Responses Thereto*, Cecil J. Olmstead 编 (Oxford, International Law Association, 1983), 以及 Michel Cosnard, “Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays”, *Annuaire français de droit international*, vol. 42, No. 1 (1996)。

⁶⁴ 见 Charlotte Beaucillon, “Practice makes perfect, eventually? Unilateral State sanctions and the extraterritorial effects of national legislation”, 载于 *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Natalino Ronzitti 编 (Leiden and Boston, Brill Nijhoff, 2016)。

⁶⁵ 除了大会和人权理事会谴责使用域外制裁的各项决议外, 不结盟国家也已坚决反对这种做法。例如见亚非法律协商组织 2012 年 6 月 22 日第 51/S 6 号决议, 题为“域外适用国内立法: 针对第三方的制裁”。

以来，大会每年都表达绝大多数国际社会成员谴责美国对古巴实行禁运的立场，尤其指出这种禁运波及域外。⁶⁶ 欧洲联盟也在自己的“限制性措施”准则中，表述了以下反对域外制裁的立场：

欧洲联盟将力戒通过违反国际法的适用于域外的法律文书。欧洲联盟谴责在域外适用强行实施限制性措施以规范欧洲联盟成员国管辖的自然人和法人活动的第三国立法，认为这种立法违反国际法。⁶⁷

54. 然而，特别报告员认为应该公允地提及，欧洲联盟 1996 年禁止欧洲联盟公司奉行某些域外制裁规定⁶⁸ 的“阻止法规”似乎在实践中没有得到充分利用。因此，上述文书给予的保护在很大程度上依然停留在理论上。此外，鉴于最受影响的欧洲联盟企业继续进入美国市场的战略意义，这些企业常常倾向于放弃法律补救措施，宁愿“认罪”，并与制裁国当局达成和解协议。特别报告员在访问布鲁塞尔期间，注意到欧洲联盟一些官员所说的某些息事宁人的论点。根据这些论点，有些欧洲联盟银行在一些案件中确实“严重”违反了有关制裁制度，并且恶意这样做，但特别报告员认为，这些欧洲联盟公司不受制裁国管辖，因此就法律而言不得要求它们遵守这些措施。

55. 还应该指出，制定意在波及域外的国内立法，事实上造成单方面胁迫性措施的“多边化”，可视为侵犯安全理事会的职权。在此只需回顾，在《联合国宪章》第二十四条中，各国赋予安全理事会处理国际和平与安全威胁的首要责任。在《宪章》制定的集体安全制度中，“安全理事会有权确定某一特定事件中的社区价值或利益，从而确定必须对侵犯行为采取的集体安全措施”。⁶⁹ 因此，任何一个国家自行采取适用于世界各地的“无边界”制裁而毫无行使普遍管辖权的任何正当权利的做法相当令人质疑。这种权利只属于安全理事会的职权范围。

56. 各国在实行制裁时受到人权义务的约束，因此域外制裁可引起制裁国承担国际责任，不仅承担其自身制裁的国际责任，而且承担第三国为了遵守原始制裁国颁布的域外措施而对目标国实施制裁所涉的国际责任。因此，制裁国也可因第三国被迫(即迫于遭受间接制裁的压力或威胁)采取措施以致造成不利影响而承担责任。国际法委员会关于国家对国际不法行为的责任的条款第 18 条可被视为切合这种情况。第 18 条如下：

胁迫另一国实施一行为的国家应对该行为负国际责任，如果：

⁶⁶ 见 1992 年 11 月 24 日第 47/19 号决议和其后各项决议。

⁶⁷ 欧洲联盟理事会，在欧洲共同外交和安全政策框架中执行和评估限制性措施(制裁)的准则，第 11205/12 号文件，第 52 段。欧洲联盟在通过大会关于美国对古巴禁运的最新决议时，重申了反对域外制裁的相同原则立场(见 <http://eu-un.europa.eu/eu-explanation-vote-united-nations-general-assembly-us-embargo-cuba/>)。

⁶⁸ 见欧洲联盟理事会，第 2271/96 号条例。

⁶⁹ 见 Danesh Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers* (New York, Oxford University Press, 1999), p. 6.

(a) 在没有胁迫的情况下，该行为仍会是被胁迫国的国际不法行为，而且

(b) 胁迫国在知道该胁迫行为的情况下这样做(见大会第 56/83 号决议，附件，第 18 条)。

57. 国际法委员会在其关于条款草案的评注中提及干预即强制性干涉另一国事务的措施，作为符合该条要求的胁迫情形。委员会表示，这种胁迫可能采取的形式有施加“严重的经济压力，只要这种压力严重到足以使被胁迫国无法遵守被违背的义务”。⁷⁰

58. 如今有必要庄严重申制裁国非法宣示管辖权的域外制裁不可接受，违背国际法。这项任务可交给国际法委员会。国际法委员会曾在 2006 年审议秘书处关于域外管辖权的初步报告，可以籍此为基础开展编纂该方面国际法的长期工作(见 A/61/10，附件 E)。或者，可请国际法院就此事发表咨询意见。

59. 除了使用国际制裁(无论是多边还是单边的)产生的一般不利影响以外，域外(或“间接”)制裁还有可能对包括发展权在内的人权产生更多具体、不同的不利后果。特别报告员指出，这种具体后果在于域外制裁影响目标国(及其民众)以及没有卷入制裁国和目标国之间争端的第三国与全球工商业和金融界进行互动。因此，域外制裁可对法律上不受制裁国管辖但实际上不愿与目标国有方保持任何可能“违反”域外制裁制度规定的那种经济关系的国际工商业造成“寒蝉”效应，因而可能危及它们在目标国开展自己的工商活动的的能力。这实际上导致目标国的贸易伙伴“过度遵从”现象，进而导致对目标国事实上的封锁。域外制裁造成的更多不同影响还可能是因为制裁影响目标国进入国际金融机构、外国金融市场和获得国际援助的能力。⁷¹

60. 域外实施单方面制裁还可影响第三国民众享有人权。这些国家因执行(域外)外国法律而无法与目标国保持经济关系。这尤其会影响向来依赖与目标国建立的经济关系而且可能不那么能够经受得住限制这种经济关系造成的后果的发展中国家。这也可能对依赖与目标国进行贸易或在目标国工作的外国工人的个人和社区人权产生不利影响。这种情况可能会影响所涉的第三国实现发展权，无视呼吁所有国家促进发展中国家发展权的那些人权文书。⁷²

61. 最近，美国颁布了有可能影响非美国企业(包括欧洲联盟企业)在美国开展业务能力的措施，⁷³ 只要这些企业参与有俄罗斯联邦或俄罗斯当事方的能源项目，特别是(但不完全局限于)建造俄罗斯的能源出口管道。

62. 在这方面，特别报告员感兴趣地注意到，德国和奥地利两国政府面对通过这一新的域外制裁立法的前景发表联合声明，明确表示“不能接受违反国际法的域

⁷⁰ 见 2001 年《国际法委员会年鉴》，第二卷(第二部)(联合国出版物，出售品编号 E.04.V.17(Part 2))，第 70 页。

⁷¹ 例如见 Joy Gordon, “Extraterritoriality: issues of overbreadth and the chilling effect in the cases of Cuba and Iran”, *Harvard International Law Journal Online*, vol. 57, Nos. 1-12 (January 2016)。

⁷² 见发展权利宣言(大会第 41/128 号决议，附件)，特别是其中的第 3(3)和 4 条。

⁷³ 见美利坚合众国，《以制裁反击美国敌人法案》。

外制裁对参与发展欧洲能源供应的欧洲公司造成威胁”。⁷⁴ 法国对这些新的域外措施也作出了类似的原则性拒绝。⁷⁵

五. 结论和建议

63. 特别报告员呼吁联合国庄严重申：意在域外适用、缺乏国际法承认的有效管辖联系的国内措施，包括制裁在内，其本质是不合法的。尤其应该谴责旨在将效力扩大到第三国民或实体以阻止他们不与目标国保持合法商业(或其他)关系的国内立法或措施违反国际法，而且违反普遍接受的国际贸易规则。

64. 特别报告员还呼吁确认下述原则。根据这项原则，凡实施对目标国境内个人和受其管辖个人的人权具有不利域外效力的那种制裁的国家都应实际承担制裁国根据相关人权文书保护受影响民众人权的责任。不得认为这些人权条约给予的保护有任何管辖权方面的要求限制，如此就会使受害者得不到保护。国际制裁的本质就是为了将制裁国的“影响力”扩大到国外的局势。应认为这种影响力就足以根据人权条约确立该国对制裁造成的侵犯人权情况拥有管辖权。人权文书当理解为是适用国家在国外行使合法或非法、法律上或事实上的管辖权时所犯的侵害人权行为的。

65. 特别报告员建议国际法委员会恢复其关于域外管辖权的工作，以详细阐述制裁国或国家集团对目标国、更是因期望第三国遵守制裁国或国家集团对目标国的国内制裁立法而对第三国非法宣示管辖权的制裁行为所具有的非法性。或者，大会可请求国际法院就此事发表咨询意见。

66. 鉴于对俄罗斯联邦适用单方面政策的新情况，特别报告员认为，如果弱势群体和发展权不仅在目标国而且还不同程度地在制裁国都受到不利影响，就大有审查这种政策的必要。

67. 对本报告提到的一些涉及诉诸或威胁诉诸禁运的具体国家情况，并鉴于特别报告员在执行其关于具体案件的任务时取得的经验，特别报告员建议秘书长考虑任命一名联合国特使，通过安静外交，逐案推动制裁国和目标国达成一致意见。

68. 在安全理事会的制裁和单方面胁迫措施都同时针对某一特定国家时，特别报告员提议，给他的任务规定应包括定期审查单方面胁迫措施就其人权影响而言是否与安全理事会的制裁合拍，同时适当考虑民众中的最弱势群体。

69. 大会在第 71/193 号决议中，感兴趣地注意到特别报告员报告所载提议，即：
(a) 设立一个联合国登记册，登列可能有人权后果的单方面胁迫性措施；(b) 大会通过一份关于单方面胁迫性措施和法治的宣言，除其他外重申受害人在人权受到单方面胁迫性措施不良影响的所有情况中，都有权获得有效的补救，包括适当和有效的经济补偿(见 A/71/287, 第 37 和 39 段；A/HRC/36/44)。大会在第 71/193

⁷⁴ 见德国联邦外交部，“Foreign Minister Gabriel and Austrian Federal Chancellor Kern on the imposition of Russia sanctions by the US Senate”，新闻稿，2017 年 6 月 15 日(可查阅：[错误!超链接引用无效。](#))。

⁷⁵ 见法国外交部，“United States-adoption of sanctions(26 July 2017)”。可查阅：[错误!超链接引用无效。](#)

号决议中，还请特别报告员在本报告中列入“更多资料，说明在人权理事会讨论其提议的过程”。但是，由于本报告必须在人权理事会举行有关会议前交付处理，特别报告员将在向大会第三委员会作口头报告时提供所要求的资料。
