

第十七屆會議(1997 年)*

第 8 號一般性意見：實施經濟制裁與尊重經濟、
社會及文化權利的關係

1. 經濟制裁，現在不論在國際、區域和單方層次，皆使用得越來越頻繁。此號一般性意見的目的是強調，不論在何種情況下，實施經濟制裁時均應充分考慮到《經濟社會文化權利國際公約》的規定。委員會絲毫不質疑在適當情況下按照《聯合國憲章》第七章或其他適用的國際法實施制裁的必要性。但《憲章》中與人權有關的規定(第一條、第五十五條及第五十六條)均應依然被認為在這些情況下完全適用。
2. 自九〇年代開始以來，聯合國安全理事會實施了各種各樣期限不等的制裁，分別涉及南非、伊拉克/科威特、前南斯拉夫的一部分、索馬利亞、利比亞、賴比瑞亞、海地、安哥拉、盧安達、蘇丹等。有一些制裁涉及《公約》的締約國，並且一些締約國也將此情形納入其經常性報告，因而委員會注意到了制裁對於享受經濟、社會及文化權利的影響，委員會也有機會對這些情況給予仔細的審議。
3. 制裁的情況雖然各有不同，但委員會注意到，制裁幾乎每次都對《公約》所承認的權利造成巨大影響。例如，制裁往往在很大程度上造成食品、藥品和衛生用品的供應中斷，威脅到食物的品質和乾淨飲用水的供應，嚴重妨礙基本的衛生和教育系統的運轉，並削弱了工作權。此外，制裁措施無意中造成的後果還可能包括：少數當權者的權力得到加強，幾乎總是導致黑市的產生，掌握黑市的少數人贏得暴利，少數當權者對人民大眾的控制得到加強，尋求庇護和進行政治反對活動的機會受到限制。雖然上述的現象基本上是政治性質的，但對享受經濟、社會及文化權利也具有重要的影響。
4. 在討論制裁的問題時，有必要區分對有關國家的當權者實施政治和經濟壓力使之遵從國際法這一基本目標與受制裁國最弱勢的群體遭受的附帶影響。出於這一理由，安全理事會所確立的制裁制度現在包含人道豁免，這種豁免目的是使服務於人道主義目的的基本用品和服務能得到繼續供應。一般認為，這些豁免確保了經濟、社會及文化權利在受制裁國境內得到基本尊重。
5. 然而，最近由聯合國和其他研究提出對制裁影響進行分析的報告所得出的結

* 載於 E/1998/22 號文件。

論認為，這些豁免並沒有產生上述的效果。此外，豁免措施在範圍上也十分有限。例如豁免措施並沒有處理獲得基本教育的問題，也沒有考慮對基礎設施進行修復的問題，而這些基礎設施對於提供乾淨的水、充足的健康照護等是不可或缺的。聯合國秘書長曾在 1995 年提出，在實施制裁之前，有必要評估制裁的潛在影響，並設法作出關於對易受傷害團體提供人道主義援助的安排。¹次年，Graça Machel 女士為大會編寫了一份關於武裝衝突對兒童的影響的重要報告，報告說「人道豁免措施往往含糊不清，並且得到任意和相互矛盾的解釋……拖延、混亂、以及拒不批准進口基本的人道物資等，造成了資源短缺……〔這些現象〕無疑使窮人遭受的影響最重」。²最近於 1997 年 10 月發表的一份報告得出的結論認為，安全理事會所設的各種制裁委員會所確立的審查程序「依然十分繁瑣，援助機構在獲准供應例外的物資方面依然遭受到困難……這些委員會忽視了工商界和政府以黑市、非法貿易、腐敗等形式進行的非法活動的更大問題。」³

6. 因此可以看出，根據大量針對具體國家以及一般性的研究報告，弱勢群體因制裁所遭受的影響問題沒有得到足夠的注意。儘管如此，由於各種原因，這些研究報告並沒有具體地分析對於享受經濟、社會及文化權利本身所帶來的惡劣影響。事實上從大多數情況來看，這些後果根本沒有被考慮到或者沒有得到應該得到的認真考量。因此有必要在討論這個問題時加上人權的考量。
7. 委員會認為，不能單單因為作出了一項決定，要為維護國際和平與安全而實施制裁措施，便可以認為《公約》的規定是不起作用的，或者是不適用的。實際上《公約》的幾乎所有規定也反映在一系列其他人權條約以及《世界人權宣言》中。國際社會堅持要求任何受制裁國必須尊重其公民的公民與政治權利，同樣，該國以及國際社會本身也必須盡一切努力保護該國受影響人民的最起碼的經濟、社會及文化權利。
8. 各國的這一義務產生於《聯合國憲章》中有關促進尊重所有人權的承諾，同時還應指出，安全理事會的每一個常任理事國都簽署了《公約》，雖然兩個常任理事國（中國和美國）尚未批准。在任何時候，大多數非常任理事國也是締約國。各締約國均按照《公約》第二條第一項承諾「盡其資源能力所及，

¹ 「和平議程」補編(A/50/60-S/1995/1)，第 66 至 76 段。

² 武裝衝突對兒童的影響：秘書長的說明(A/51/306,附件)，第 128 段。

³ L. Minearetal, Towards More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System, 內容提要。應聯合國人道主義事務部要求為機構間常設委員會編寫的研究報告，1997 年 10 月 6 日。

各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現……」當受影響國也是締約國時，其他國家更有義務尊重並考慮到有關的義務。如果受制裁的國家不是《公約》締約國，同樣的原則無論如何也應當適用，這是由於弱勢團體的經濟、社會、文化權利所處的地位。獲得普遍性批准的《兒童權利公約》，以及《世界人權宣言》的地位都說明了這一點。

9. 雖然委員會在作出是否制裁的決定上不起任何作用，但委員會的確有責任監督所有締約國對《公約》的遵守。當所採取的制裁措施妨礙一個締約國履行其按照《公約》所承諾的義務時，那麼制裁條件以及實施制裁的方式便成為委員會所關注的適當事項。
10. 委員會認為由這些考量中產生出兩項義務。第一項義務涉及受影響的國家。實施制裁在任何意義上都沒有取消或削弱該締約國的相關義務。正如在其他相似的情況中那樣，這些義務在困難時期具有了更大的實際意義。因此委員會必須十分仔細地考察有關國家在多大程度上「盡其資源能力所及」為其管轄範圍內對每個個人的經濟、社會及文化權利提供儘可能最大的保障。制裁毫無疑問會削弱受影響國家的資金提供或支持一些必要措施的能力，但該國依然有義務確保在這些權利的享受上沒有任何歧視現象，並應採取所有可能的措施包括與其他國家以及國際社會進行談判，將對其社會內每個個人的權利所受的消極影響降低到最低限度。
11. 第二項義務涉及對實施、維持或執行制裁措施負有責任的國家或行為者，不論是國際社會、一個國際或區域組織、或一個國家或國家團體。在這方面，委員會認為由承認經濟、社會及文化權利可以產生三個結論。
12. 第一，在設計適當的制裁制度時必須充分考慮到這些權利。委員會對於這方面的任何具體措施沒有表示支持之意，但注意到下列建議：例如要求設立一項聯合國機制，用於預測並追蹤制裁的影響；在尊重人權的基礎上，擬訂一套更為透明的經商定的原則和程序；確定範圍更為廣泛的受豁免的物資和服務；由商定的技術機構授權確定必要的豁免；設立有更多資源的制裁委員會；對於國際社會想改變其行為的人，更準確地找出其弱點；在整體上實施更大的靈活性。
13. 第二，應在實施制裁的整個時期內進行有效的監督，這也是《公約》所要求的。當外部的一方對一國內的形勢擔負起責任，哪怕是部分的責任(無論是

按照《憲章》第七章或按照其他規定)，那麼該方無疑具有責任，應盡其一切可能保護受影響人口的經濟、社會及文化權利。

14. 第三，外部一方有義務「各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟」（《公約》第二條第一項），以便對受制裁國內的易受傷害群體所遭受的不成比例的痛苦作出反應。
15. 有人認為，制裁按照其定義，如果制裁要想達到其目的的話，必然造成經濟、社會及文化權利遭受嚴重侵犯。對此意見，委員會指出以下最近的一份主要研究報告的結論，其大意是：「在不影響制裁的政策目標的情況下，可以作出決定，減少兒童所受的痛苦或最大限度縮小其他不利後果」。⁴這一點同樣適用於其他易受傷害群體的情況。
16. 在通過此號一般性意見時，委員會的唯一目的是提請注意如下事實：一個國家的居民不能由於外部認定其領導人違反了與國際和平和安全有關的規範，便喪失了他們基本的經濟、社會及文化權利。委員會的目的不是向這樣的領導人提供支持或鼓勵，也不是想削弱國際社會在維護對《聯合國憲章》和一般國際法原則的尊重方面的正當利益。委員會實際上是要表明，不能無視任何這類集體行動所依賴和引為根據的基本權利，以一種非法取代另一種非法。

⁴ 同上。