



人权理事会

第五十一届会议

2022年9月12日至10月7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

对规避制裁制度的次级制裁、民事和刑事处罚与过度遵守制裁

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埃琳娜·窦涵
的报告

概要

特别报告员埃琳娜·窦涵在本报告中概述和评估了作为域外强制执行单方面制裁手段的次级制裁。她阐述了次级制裁、国内强制执行措施和其他因素如何导致普遍过度遵守单方面制裁，从而大幅扩大了这些制裁的范围及其对人民人权的相关不良影响，即从个体扩大到初级制裁未直接针对的全部人口。她讨论了这些做法的性质、其令人质疑的合法性和受影响的各种权利，并提出了减轻由此造成的侵犯人权行为的建议。



一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 27/21 号和第 45/5 号决议以及大会第 74/154 号决议提交，其中特别要求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：收集与单方面强制性措施对享受人权的不良影响有关的一切资料；研究有关趋势、动态和挑战；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；提请人权理事会、联合国人权事务高级专员和大会注意有关情况和案例。

2. 尽管根据国际法，单方面制裁的合法性令人质疑，但这种制裁正被广泛使用，特别报告员强调了被越来越多采用的两种一般性强制手段：对推定违反单方面制裁者的次级制裁；以及民事和刑事处罚。众所周知，出于多种原因，这种手段甚至会阻止那些缺乏专门知识或资源以确保充分遵守制裁的实体，或担心无意中违反的后果的实体，与制裁目标国家、部门、实体和个人进行允许范围内的往来。这造成对单方面制裁的严重过度遵守，包括因域外适用次级制裁而在第三国造成过度遵守。

3. 单方面制裁对直接和间接目标的人权产生不良影响。¹ 自愿的过度遵守加剧了这种损害，而域外强制执行则扩大了地理范围，从而使世界各地因制裁和过度遵守而导致权利受到侵犯的人数增加。本报告概述并批判性地评估了这一情况及其对人权的不良影响。特别报告员强调，不能将对次级制裁和过度遵守的关注解释为承认或接受初级单方面强制性措施的合法性或正当性。

4. 为编写本报告，特别报告员请各国、联合国机构、区域组织、人权机构、民间社会、学者、研究机构和其他方面提交有关对规避制裁制度的次级制裁及民事和刑事处罚以及过度遵守制裁的资料。² 白俄罗斯、古巴、伊朗伊斯兰共和国、俄罗斯联邦、阿拉伯叙利亚共和国和津巴布韦等国政府提交了答复。联合国驻阿拉伯叙利亚共和国机构以及一些非政府组织、民间社会组织、工商企业、学术界和有关个人也提交了答复。特别报告员向所有答复者表示感谢。

二. 特别报告员的活动

5. 为了提高对特别报告员的任务、单方面制裁对人权的不良影响、受制裁国家的情况、国家访问的调查结果以及适用人道主义豁免等问题的认识，特别报告员多次接受了世界各地的新闻和其他媒体的采访。

6. 她对津巴布韦(2021 年 10 月 16 日至 28 日)和伊朗伊斯兰共和国(2022 年 5 月 7 日至 18 日)进行了国家访问，以评估单方面制裁对人权的影响，访问期间，她与政府各部委的部长和官员、民间社会团体及其他利益攸关方举行了多次会议，并在两个国家开展了实地考察，最后举行了新闻发布会。

¹ 埃琳娜·窦涵，关于单方面强制性措施目标的专题报告(A/76/174/Rev.1)。

² 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-input-reports-secondary-sanctions-civil-and-criminal-penalties>。

7. 特别报告员还通过参加专题会议、网络研讨会和虚拟会议讨论其工作，会见了常驻日内瓦代表团代表、不结盟运动和支持中等收入国家的观点一致国家集团的代表以及欧洲联盟官员，以提高对过度遵守、治外法权和获得人道主义援助等问题的认识。她与学者、律师和受制裁影响的行业团体的官员举行了会议和磋商，讨论单方面制裁对人道主义援助和处境脆弱人员的影响，以及制定评估单方面制裁的人道主义影响的标准等事宜。
8. 特别报告员已着手开发一个研究平台，即一个关于单方面强制性措施及其对人权影响的文章的电子资料库。
9. 在过去一年里，她向各国、银行、商业实体和出版社发出了许多信函，除其他外，提到了单方面制裁的域外执行或过度遵守问题。
10. 特别报告员过去一年活动的完整清单可在任务授权网站查阅。³

三. 次级制裁和过度遵守单方面制裁

A. 定义和总体介绍

次级制裁

11. 特别报告员回顾了单方面制裁对享受人权的不良影响，⁴ 对次级制裁泛滥表示遗憾，这些制裁手段被用于对国家或关键经济部门实施单方面制裁，或针对外国公司、组织或个人实施制裁。次级制裁也被用于推定与受制裁方合作或有关联或帮助其规避制裁的实体或个人。受次级制裁的外国公司可能被禁止在制裁国营商、使用其金融市场、或进行涉及其货币的交易；而外国个人则会被拒绝进入制裁国并被冻结在制裁国的任何资产。在某些情况下，次级制裁也可能采取罚款的形式。⁵

12. 次级制裁可强制适用于全球任何地方的当事方。例如，美利坚合众国根据 2019 年《凯撒叙利亚平民保护法》（《凯撒法》）对阿拉伯叙利亚共和国实施的制裁，⁶ 其中批准对代表叙利亚政府参与冲突后基础设施重建以造福民众的外国公司和人道主义行动团体及其雇员实施次级制裁。⁷ 此外，次级制裁的实际使用

³ 见 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/activities-special-rapporteur-negative-impact-unilateral-coercive-measures-enjoyment-human-rights-ms>.

⁴ 人权高专办，“人权理事会高级专员：制裁可能对既未犯罪也无需对不当行为承担责任的个人造成严重和不应有的痛苦”，2021 年 9 月 16 日（可查阅 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/09/high-commissioner-human-rights-council-sanctions-can-create-severe-and-undue>）。

⁵ Tom Ruys and Cedric Ryngaert, “Secondary sanctions: a weapon out of control? The international legality of, and European responses to, US secondary sanctions”, *British Yearbook of International Law*, 2020 (可查阅 <https://academic.oup.com/bybil/advance-article/doi/10.1093/bybil/braa007/5909823>)。

⁶ Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019, Public Law 116-92, title LXXIV, sect. 7412, 20 December 2019 (可查阅 <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-116publ92/pdf/PLAW-116publ92.pdf>)。

⁷ 联合国新闻，“联合国人权专家敦促美国取消阻碍叙利亚重建的制裁”，2020 年 12 月 29 日（可查阅 <https://news.un.org/en/story/2020/12/1081032>）。

令人害怕与直接制裁目标产生任何往来，即使在可以与制裁目标合法开展业务往来的国家也是如此。⁸ 这种担忧会对人权产生影响，例如受初级制裁国家的健康权。古巴、伊朗伊斯兰共和国、阿拉伯叙利亚共和国和苏丹都提到，在持续的冠状病毒病(COVID-19)危机期间，出于对次级制裁的担心，药品和医疗设备制造商不愿运送物资，银行不愿处理相关交易。⁹

13. 特别报告员赞同许多国家的立场，¹⁰ 即根据国际法，域外强制执行次级制裁的合法性令人质疑，首先是单方面初级制裁的合法性经常受到质疑；¹¹ 其次，普遍认为域外强制执行单方面制裁侵犯了其他国家的主权，违反管辖权和不干涉他国内政的法律原则；¹² 第三，与制裁国根据国际贸易法、友好和商业条约、国际投资协定和《公民及政治权利国际公约》承担的义务相冲突。

14. 她强调，次级制裁的外国目标通常未受到犯罪指控或审判，因此被剥夺了《公民及政治权利国际公约》第十四条和第十五条规定的正当程序权利。尽管如此，鉴于近年来初级制裁的使用激增，次级制裁的使用也因而大幅增加，¹³ 对成为制裁目标的担忧加剧了过度遵守初级制裁这一全球趋势。¹⁴ 此外，她指出，日益频繁使用次级制裁也增加了过度遵守次级制裁的可能性，¹⁵ 事实上，已经有报告称，有可能对与次级制裁目标进行交易的当事方实施三级制裁。¹⁶

⁸ Andrea Shalal, “IMF sees no ‘bounce back’ in Russian economy, warns of further damage if sanctions expanded”, Euronews, 19 April 2022 (可查阅 <https://www.euronews.com/next/2022/04/19/imf-worldbank-russia>).

⁹ 埃琳娜·赛涵，在冠状病毒病(COVID-19)大流行情况下单方面强制性措施问题的虚拟研讨会上的发言，2020年11月30日。

¹⁰ 例如，见白俄罗斯和阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

¹¹ 例如，见古巴和俄罗斯联邦提交的材料。

¹² Julia Schmidt, “The legality of unilateral extra-territorial sanctions under international law”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 27, No. 1 (2022), pp. 53–81; Sascha Lohmann, “Extraterritorial U.S. sanctions”, *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment 2019/C 05* (2019) (可查阅 <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C05/>).

¹³ Justine Walker, “The public policy of sanctions compliance: A need for collective and coordinated international action”, *International Review of the Red Cross*, IRRC No. 916–917 (2022), p. 711.

¹⁴ 例如，见2021年6月3日特别报告员在“单方面强制性措施对目标国家的国家卫生系统以及弱势妇女、儿童和人民福祉的影响”的网络研讨会上的发言(可查阅 <https://media.un.org/en/asset/k1o/k1olchwcxg>)；另见“过度遵守美国制裁损害伊朗人民的健康权”，2021年10月19日(可查阅 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/10/over-compliance-us-sanctions-harms-iranians-right-health>)。

¹⁵ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“人权理事会高级专员：制裁可能对既未犯罪也无需对不当行为承担责任的个人造成严重和不应有的痛苦”，2021年9月16日(可查阅 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/09/high-commissioner-human-rights-council-sanctions-can-create-severe-and-undue>)。

¹⁶ Justin D. Stalls, “Economic sanctions”, *University of Miami International and Comparative Law Review*, vol. 11, No. 2 (2003), pp. 142–143; Mercédeh Azeredo da Silveira, “Economic sanctions, force majeure and hardship”, *Hardship and Force Majeure in International Commercial Contracts*, Fabio Bortolotti and Dorothy Ufot (eds.) (Paris, International Chamber of Commerce, 2018).

民事和刑事处罚

15. 特别报告员注意到，实施制裁的国家往往在国内法中规定对规避制裁制度的行为进行民事和刑事处罚。与针对第三国国民和公司的次级制裁不同，针对本国国民的国内措施规定了一些诉诸司法程序和正当程序保障的机会。但是，特别报告员注意到，由于初级制裁的合法性存疑，此类民事和刑事诉讼程序等旨在执行初级制裁的措施，其地位具有很大争议性。

16. 关于域外适用次级制裁，她强调指出，因为制裁本身的合法性存疑，对违反这些制裁的行为适用国内民事或刑事处罚的合法性令人质疑。据报告，对这种处罚的担忧，加上执法不明确等因素，可能会导致国内各方过度遵守制裁。¹⁷ 因此，特别报告员并不赞同单方面制裁或认可其合理性，但认为制定明确的指导方针¹⁸ 将提供一定的明确性和确定性，并可能最大限度地减少过度遵守。

过度遵守

17. 由于单方面制裁对人权造成的侵犯，特别报告员对过度遵守在全球的迅速泛滥深表关切。过度遵守包括超出制裁规定的限制措施的自我施加的约束，这种约束被作为消除风险流程的步骤来实施，以最大限度降低无意中违规的可能性，或避免声誉或其他业务风险，或者以此作为控制遵守成本的手段。过度遵守加剧了制裁对个人人权造成的损害，因为它扩大了实际目标的范围，纳入了未受制裁的个人、实体、有时甚至是全部人口，而且过度遵守本身对人权的总体影响可能巨大。¹⁹ 她指出，关于具体的过度遵守案例所造成影响资料可能是一个敏感问题，有时只是以非正式方式与她分享。

18. 特别报告员注意到，过度遵守已成为全球普遍做法，²⁰ 必须认识到这是对国际法和人权的新的重大威胁。她指出，向受制裁国提供经批准的人道主义货物和服务往往涉及多个国家的广泛参与链，包括制造商、出口商、金融服务提供商和运输公司在内的任何一方过度遵守，都可能使必需品无法送达需要援助者手中。

¹⁷ Anila Haleem, “Strict liability fines for inadvertent sanctions breaches”, *UK Finance* blog, 6 June 2022 (可查阅 <https://www.ukfinance.org.uk/news-and-insight/blog/strict-liability-fines-inadvertent-sanctions-breaches>)。

¹⁸ Government of the United Kingdom, Office of Financial Sanctions Supervision, “OFSI enforcement and monetary penalties for breaches of financial sanctions: Guidance” (2022) (可查阅 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1083297/15.06.22_OFSI_enforcement_guidance.pdf)。

¹⁹ 人权高专办，“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埃琳娜·窦涵在不结盟运动国家会议上的发言”，2020年9月18日(可查阅 <https://www.ohchr.org/en/statements/2020/09/statement-ms-alena-douhan-special-rapporteur-negative-impact-unilateral-coercive>)。

²⁰ 例如，见 Gibson Dunn, “Economic and trade sanctions developments in response to COVID-19”, 29 April 2020 (可查阅 <https://www.gibsondunn.com/economic-and-trade-sanctions-developments-in-response-to-covid-19/>); Erica Moret, “Time to act: Harmonizing global initiatives and technology-based innovations addressing de-risking at the interfacing sanctions-counterterrorism-humanitarian nexus”, in *International Sanctions: Improving Implementation Through Better Interface Management*, Sascha Lohmann and Judith Vorrath (eds.) (Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, August, 2021), pp. 74–82.

19. 特别报告员收到的资料表明，对单方面制裁的过度遵守导致受制裁国家无法购买和运送粮食、药品、医疗设备和零件，或者导致时间延长或价格抬高，即使存在迫切需求的情况下也是如此。她援引了葡萄牙银行 Novo Banco 据报因美国实施制裁而拒绝为委内瑞拉玻利瓦尔共和国订购的重要药品和医疗用品办理付款的实例，以及伊朗伊斯兰共和国大疱性表皮松解症患者的案例，并指出这种过度遵守行为对委内瑞拉玻利瓦尔共和国和伊朗伊斯兰共和国国民的健康权和其他权利造成了破坏性影响。²¹

20. 特别报告员还指出，过度遵守行为使在人道主义领域开展工作的非政府组织无法通过资金转账来支付派驻受制裁国家的工作人员的工资，²² 并使非制裁目标个人无法获得其财产和履行财务义务，损害了其住房、就业、教育和健康权等许多权利。

21. 她认为，过度遵守还导致在实施制裁之前或取消制裁之后继续采取制裁带动的措施或与制裁有关的措施，从而在制裁正式有效期之外损害人权，而制裁本身可能都不会构成此种损害。在单方面制裁之前采取的措施反映了基于预期的风险管理，²³ 这可能导致“私人行为体在预期会实施新一轮制裁的情况下主动取消商业接触”。²⁴ 同样，在制裁结束后，过度遵守的情况可能会持续存在。对伊朗伊斯兰共和国实施制裁之前在该国开展业务的大型国际银行，在 2016 年制裁放松后拒绝恢复在该国的活动，²⁵ 阻碍了该国的经济复苏，²⁶ 影响了发展权，同时导致与经济困难有关的人权问题长期无法得到解决。

22. 特别报告员还指出，过度遵守会加剧制裁对社会的影响，但似乎并不能加速解除单方面制裁，并从而得出结论认为，过度遵守本身不能帮助实现制裁的既定目标。

23. 此外，由于当前在实施制裁时就可预见到过度遵守，因而各国在制定制裁时有时会将制裁范畴设定得较窄，因为知道过度遵守将填补不足，²⁷ 其中一个目的可能是转移制裁所致人权问题的部分法律责任。

²¹ 特别报告员和其他特别程序任务负责人致 Banco Novo SA 的信函(2021 年 7 月 12 日，OTH 207/2021)和致 Mölnlycke 的信函(2021 年 10 月 14 日，OTH 230/2021)。

²² 秘密提交的材料。

²³ Emmanuel Fragnière and George Sullivan, *Risk Management: Safeguarding Company Assets* (Boston, Thomson NETg, 2007), p. 93.

²⁴ Richard L. Kilpatrick, Jr., “Self-sanctioning Russia”, *European Journal of International Law*, “EJIL: Talk!”, 11 May 2022 (可查阅 https://www.ejiltalk.org/self-sanctioning-russia/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2)。

²⁵ Benjamin Raynor, “In the shadow of sanctions: reputational risk, financial reintegration, and the political economy of sanctions relief”, paper submitted to the International Studies Association, 2020 (可查阅 <http://web.isanet.org/Web/Conferences/ISA2021/Archive/74d6810f-bf9c-4f0d-8748-180fc7de5a04.pdf>)。

²⁶ Jonathan Saul and Parisa Hafezi, “RPT-INSIGHT-Iran’s global banking problems deepen with rise of Trump, Brexit”, Reuters, 29 July 2016(可查阅 <https://www.reuters.com/article/iran-banking-idUSL8N1AF6IM>)。

²⁷ Statement by Natasha de Terán, House of Commons Treasury Committee, “Oral evidence: Russia: effective economic sanctions, HC 1186”, 7 March 2022 (可查阅 <https://committees.parliament.uk/oralevidence/9834/html/>)。

B. 过度遵守的类型

24. 过度遵守单方面制裁有多种形式，从公司完全拒绝以任何方式与受制裁国家或其国民接触，到影响某些商业活动或服务的更具体的限制措施。

拒绝开展制裁未禁止的业务

25. 特别报告员注意到，包括在执行安全理事会制裁的过程中，即使初级制裁制度允许开展某些活动或规定了人道主义豁免，公司往往决定停止与受制裁国家、实体或个人或与特定实体或个人受到制裁的国家的的所有业务往来。

26. 公司做出这一决定可能是因为感知到商业利益，或者是因为银行等重要中介机构可能拒绝处理相关交易。特别报告员提请注意瑞典医疗产品制造商 Mölnlycke，该公司在美国 2018 年对伊朗伊斯兰共和国重新实施制裁后，停止了对后者的所有出口业务。停止出口的产品含有制裁豁免产品，包括大疱性表皮松解症(一种可怕的慢性皮肤病)患者必需的只有该公司生产的绷带。这导致患病儿童遭受了更大的痛苦，甚至死亡，损害了其健康权和生命权。Mölnlycke 无法找到愿意办理必要金融交易的银行或其他机构，因此决定停止与伊朗伊斯兰共和国的交易。²⁸ 在对伊朗伊斯兰共和国进行国家访问期间，特别报告员收到报告称，由于外国公司的过度遵守，在采购和交付用于治疗其他罕见和严重疾病的救命药品和医疗器械方面存在类似障碍。她被告知，保险公司不愿为运往伊朗伊斯兰共和国的空运货物投保，以及交付时间严重延误导致所交付药品已临近有效期。²⁹

27. 同样，2022 年乌克兰冲突期间对俄罗斯联邦实施单方面制裁时，许多大型外国公司停止与制裁所指认的俄罗斯个人和实体合作，一些公司停止与所有俄罗斯个人和实体的往来，无论其是否是指认目标。³⁰

28. 特别报告员认为，一家公司可能因资源、专门知识或意愿不足而不进行仔细审查，转而采取这种审慎态度，这可能导致与受制裁国家毫无关系的业务被拒。据报告，互联网电子商务平台 Etsy 发现一些商家销售波斯娃娃或设计成波斯地毯外观的电脑鼠标垫等产品，而决定下架这些在售商品并暂时关闭卖家账户，但这两种产品与伊朗伊斯兰共和国均无任何关系。³¹ 即使是可能有资源进行这种审查的国有企业，也可能决定完全停止与受制裁国的业务往来；瑞典—丹麦联合国家邮政局 PostNord 暂停了瑞典与俄罗斯联邦和白俄罗斯之间的所有邮政往来，原因是欧洲联盟对两国实施制裁，³² 但欧洲联盟其他成员国的邮政部门仍继续与上述两国开展此类活动。

²⁸ 伊朗国际刑法中心提交的材料。

²⁹ 人权高专办，“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访问伊朗伊斯兰共和国的初步调查结果”，2022 年 5 月 18 日(非正式译文)(可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/Iran-country-visit-conclusions-SR-UCM-17May2022%20-EnglishPersian.docx>)。

³⁰ 俄罗斯联邦提交的材料。

³¹ Miaan Group 提交的材料。

³² “PostNord in Sweden suspends all postal items to and from Russia and Belarus”, 24 March 2022 (可查阅 <https://www.postnord.se/en/about-us/press-releases/2022/postnord-in-sweden-suspends-all-postal-items-to-and-from-russia-and-belarus>)。

29. 因此，“公司在进行成本风险分析后可能决定，从自身最大利益出发，应切断与受制裁国家或被指认个人的所有联系，而不是投入成本进行更详细的法律分析，因为这种分析不一定能够让其绝对确定不会涉及法律风险”。³³ 特别报告员补充说，法律风险并不是促使作出这种决定的唯一商业风险。

金融部门的过度遵守

30. 特别报告员关切地注意到，银行和其他金融行为体的过度去风险化阻碍了单方面制裁所允许的人道主义货物和服务的流动。这种过度遵守行为除其他外包括拒绝进行经批准的交易；索要繁琐的文件或证明、收取更高的费率或额外费用或实行拖延，以此阻止经批准的交易；冻结非制裁目标的资产；以个人是受制裁国家的国民为由，拒绝为其开立或保留银行帐户或进行交易，即使他们是来自该国的难民或只是出生于该国。

31. 特别报告员提到，负责管理和执行美国制裁的外国资产管制处一名前雇员发言称：“如果你参与了一项不被允许的交易的实际融资，即使你与潜在违规行为隔着若干层级，仍有可能被追究责任”。他还补充说，“代理银行的尽职调查一直都很困难。这种情况下就更没法做了”。³⁴

32. 特别报告员注意到一份报告称，对涉及委内瑞拉玻利瓦尔共和国的交易至关重要的多国银行已停止提供代理服务，其中一家银行拦截了中国政府 2 亿美元的转账。³⁵ 她指出，银行在制裁方面采取的极端谨慎态度也反映出处罚之严厉。例如，美国在 2014 年对法国巴黎银行处以 90 亿美元的罚款，理由是该银行处理了涉及受制裁国家的交易。她还注意到关于遵守旨在最大限度降低金融风险和避免卷入金融犯罪的银行条例的要求，以及银行维护自身声誉和客户信任的需求。正如一位前任特别报告员所述，“就银行而言，一次无意中违规导致的公开调查可能是毁灭性的，即使最终证明该银行没有任何不当行为”。³⁶

33. 特别报告员感到遗憾的是，有些国家似乎欣然接受过度遵守，例如瑞士国家经济事务秘书处表示，“银行有权出于风险和声誉原因，自由采取超出最低法律要求的措施”。³⁷ 她也注意到积极一面，与之相反，一名欧洲联盟官员提出一项关切意见，即 2022 年对白俄罗斯和俄罗斯联邦实施制裁后，成员国的银行停止吸纳俄罗斯客户的存款，哪怕他们是未受制裁的欧洲联盟居民。³⁸ 在法国，

³³ Emmanuel Breen, “Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance”, in *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (ed.) (Cheltenham, Edward Elgar, 2021), p. 262.

³⁴ Daniel Tannebaum, consultant at Oliver Wyman, quoted in Sanne Wass, “Banks face hidden sanctions risk amid complex correspondent banking system”, *S&P Global*, 13 April 2022 (可查阅 <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/banks-face-hidden-sanctions-risk-amid-complex-correspondent-banking-system-69743257>)。

³⁵ Sures Derechos Humanos 组织提交的材料。

³⁶ 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访问阿拉伯叙利亚共和国的报告，2018 年 10 月 8 日，A/HRC/39/54/Add.2, 第 37 段。

³⁷ “Elan de générosité freiné par la frilosité des banques suisses”, *20 Minutes* (Lausanne), 16 March 2022.

³⁸ Martin Arnold and Sam Fleming, “Banks push Brussels for clarity to avoid ‘overcompliance’ with sanctions on Russia”, *Financial Times*, 7 April 2022 (可查阅 <https://www.ft.com/content/a2fcd6e9-6b1a-4bd8-b035-047eb0791a94>)。

据报一家银行以“欧洲制裁”为由，拒绝将法国政府提供的住房金存入一名就读法国大学的俄罗斯学生的账户，而另一家银行则禁止其巴黎总部的一名俄罗斯雇员领取工资。³⁹

34. 无论是全面制裁还是有限制裁，都会出现过度遵守情况。在主要受到定向制裁的津巴布韦，未受制裁的个人和实体因国籍被澳大利亚、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国的银行关闭了长期持有的账户，津巴布韦的 27 家商业银行中只有 6 家尚有外国代理银行愿意办理其交易。⁴⁰

35. 特别报告员指出，银行过度遵守也会妨碍受制裁国行使主权职能；受制裁国难以向国际组织缴纳会费和利用债券市场为对保护其国民人权至关重要的活动融资。⁴¹ 世界各地的许多银行最近因美国制裁而暂停了涉及古巴的业务，“包括为民众购买食品、药品和货物而进行的合法转账”，并拒绝开展支持更广泛分配 COVID-19 疫苗的交易；由于担心美国政府报复而终止了与古巴驻世界各地外交使团的关系。⁴² 此外，“居住在国外的古巴人被禁止开立银行账户、使用某些信用卡或进行正常交易，原因仅仅是他们是古巴国民”⁴³——除其他外，这种情况影响到被派往国外、致力于许多国家健康权的古巴医务人员。

36. 关于银行业过度遵守的问题，特别报告员提到安全理事会第 2615 (2021) 号决议，该决议涉及联合国对阿富汗境内与塔利班有关联的个人、团体和实体的制裁，⁴⁴ 其中安理会宣布“支持阿富汗境内民众基本需求的人道主义援助和其他活动不违反”对塔利班资产的冻结，只要作出“合理努力”，最大限度地减少受制裁个人和实体的应计收益，就“允许为了确保及时交付此类援助或支持此类活动而办理和支付必要的资金、其他金融资产或经济资源及提供必要的物资和服务”。因此，银行的顾虑和通常情况下的不作为违反了安全理事会的制裁。

其他实体和国家的过度遵守

37. 特别报告员注意到，那些对交付制裁正式豁免的人道主义及其他货物和服务至关重要的公司存在过度遵守制裁的情况。由于担心“因疏忽、无意中或甚至小规模违反初级制裁”而遭受次级制裁，运输供应商和保险公司往往拒绝提供服务。⁴⁵ 因此，美国对阿拉伯叙利亚共和国实施的制裁妨碍了向该国运送经批准允许的药品，并增加了相关成本。⁴⁶

³⁹ David Fontaine, “Ruses anti-Russes”, *Le Canard Enchaîné*, 11 May 2022, p. 4.

⁴⁰ 津巴布韦提交的材料。

⁴¹ Andrea Shalal, “Russia, Belarus squarely in ‘default territory’ on billions in debt – World Bank”, *Reuters*, 10 March 2022 (可查阅 <https://www.reuters.com/markets/europe/russia-belarus-squarely-default-territory-billions-debt-world-bank-2022-03-09/>)。

⁴² 古巴提交的材料。

⁴³ 同上。

⁴⁴ 见 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/413/83/PDF/N2141383.pdf?OpenElement>.

⁴⁵ Ioannis Prezas, “From targeted states to affected populations: exploring accountability for the negative impact of comprehensive unilateral sanctions on human rights”, in *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (ed.) (Cheltenham: Edward Elgar, 2021), p. 388.

⁴⁶ 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访问阿拉伯叙利亚共和国的报告，[A/HRC/39/54/Add.2](#), 第 45 段。

38. 特别报告员指出，当制裁方是区域组织时，各国有时也会过度遵守。欧洲联盟的制裁由各成员国负责实施，针对成员国对 2022 年对俄罗斯联邦的制裁存在不同解释的情况，一名欧洲联盟官员表示，成员国可能过于谨慎，过度遵守制裁的情况令人关切。⁴⁷

C. 域外管辖权和强制执行

39. 特别报告员表示关切的是，制裁国、主要是美国在境外强制执行单方面制裁所依据的法律原则的确切范围并不明确。正如一位学者所指出的那样，美国制裁法方面的最近实例显示出令人不安的倾向，即过分延伸传统管辖权原则。⁴⁸

40. 据她了解，美国对违反其制裁的行为行使法律权力并予以处罚的依据是这种行为与美国领土的两类联系：与美国制裁目标进行的外国交易涉及设在美国境内的中间机构，如代理银行；与受制裁方进行的外国交易涉及美国控制的系统或流程，如为美元交易提供清算的美国金融系统。⁴⁹

41. 虽然一些国家实施的制裁允许域外强制执行——例如，始于 1940 年代的阿拉伯联盟对以色列的抵制(美国认为这一抵制构成制裁)，⁵⁰ 允许将与以色列有业务往来的第三国公司列入黑名单⁵¹——但目前只有美国大力推行域外执行制裁。

42. 担心受到美国的处罚是外国过度遵守美国制裁的一个关键驱动因素。2018 年美国恢复对伊朗伊斯兰共和国的制裁后，一名法国议员表示，在美国有经济和商业利益的所有欧洲企业均选择撤离伊朗伊斯兰共和国，包括其货物不在制裁范围内的企业。⁵²

⁴⁷ Martin Arnold and Sam Fleming, “Banks push Brussels for clarity to avoid ‘overcompliance’ with sanctions on Russia”, *Financial Times*, 7 April 2022 (可查阅 <https://www.ft.com/content/a2fcd6e9-6b1a-4bd8-b035-047eb0791a94>)。

⁴⁸ Susan Emmenegger, “Extraterritorial economic sanctions and their foundation in international law”, *Arizona Journal of International & Comparative Law*, vol. 33, No. 3 (2016), pp. 631–659; Danielle Ireland-Piper, *Accountability in Extraterritoriality* (Cheltenham, Edward Elgar, 2017), pp. 1–4.

⁴⁹ 向一名美国制裁律师进行的咨询。

⁵⁰ United States International Trade Commission, “Effects of the Arab League Boycott of Israel on U.S. Businesses: Investigation No. 332–349”, publication 2827, 1994 (可查阅 https://www.usitc.gov/publications/332/pub2827_0.pdf)。

⁵¹ 阿拉伯联盟大多数成员国已不再积极奉行这一政策。见 George E. Shambaugh, *States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy* (Albany, State University of New York Press, 1999), p. 24; Martin A. Weiss, “Arab League Boycott of Israel”, United States Congressional Research Service, 2017, p. 2。

⁵² Philippe Bonnacerrère, “What European response to American extraterritoriality?”, Fondation Robert Schuman, 4 February 2019 (可查阅 <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0501-what-european-response-to-american-extraterritoriality>)。

D. 过度遵守的原因

43. 特别报告员指出，去风险政策是造成普遍过度遵守单方面制裁的原因，特别是在金融部门。制定这些政策的目的是让公司遵守制裁之外的许多其他监管义务，如最大限度降低金融风险，避免与洗钱、资助恐怖主义行为和其他金融犯罪有关的交易，同时也考虑到声誉和其他业务相关风险，包括来自股东的去风险压力。⁵³ 由于精确应对风险所需的尽职调查可能十分费时、费力、费钱，并且要求许多机构具备其并不具备的调查专业知识，⁵⁴同时应对风险不力导致的法律和商业处罚可能很重，因此去风险政策往往过于谨慎，造成同时过度遵守许多法规。

44. 安永全球会计师事务所报告称，“去风险化可能会引发问题，因为可能破坏基本的合法银行服务，而原则上人人有权享受这些服务”。⁵⁵ 特别报告员重申，能够进行金融交易对于享受广泛人权至关重要。在这方面，她欢迎欧洲银行管理局最近提出的建议，即不适当考虑个体客户的风险状况，而对整个类别的客户实施去风险措施可能毫无根据，是风险管理无效的表现。⁵⁶ 她还欢迎比利时国家银行等呼吁各家银行“尽快废除(……)”“依据客户属于某一特定经济部门或与高风险国家有关联等一般标准”，而拒绝与潜在或现有客户开展业务往来的去风险政策。⁵⁷

复杂、不明确和不断演变的制裁

45. 经常被引述为助长去风险政策中过度遵守行为的因素，包括许多制裁制度的复杂性及其规定的不明确性。这有时可能是由于针对地缘政治事件制定和实施制裁的速度过快，或者起草制裁措施时未列入充分的细节。美国在 2022 年对俄罗斯联邦实施制裁后不久就调整了制裁，因为这些制裁妨碍了美国政府自身进行一些交易。⁵⁸

⁵³ Mark S. Bergman, “The state of the global capital markets – 2014 update”, Euromoney Institutional Investor: Expert Guides, 15 April 2014 (可查阅 <https://www.expertguides.com/articles/the-state-of-the-global-capital-markets-2014-update/ARTIXBTA>)。

⁵⁴ Richard L. Kilpatrick, Jr., “Self-sanctioning Russia”, *European Journal of International Law*, “EJIL: Talk!”, 11 May 2022 (可查阅 https://www.ejiltalk.org/self-sanctioning-russia/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2)。

⁵⁵ Filip Bogaert and Ly Chheng Chhor, “How to manage financial crime compliance risk without de-risking”, Ernst & Young Global, 10 May 2022 (可查阅 https://www.ey.com/en_be/financial-services/how-to-manage-financial-crime-compliance-risks-without-de-risking)。

⁵⁶ European Banking Authority, “Opinion of the European Banking Authority on ‘de-risking’”, document EBA/Op/2022/01, 5 January 2022 (可查阅 https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf)。

⁵⁷ National Bank of Belgium, “Prudential expectations on de-risking”, document NBB_2022_03, 1 February 2022 (可查阅 https://www.nbb.be/doc/cp/eng/2022/20220201_nbb_2022_03_EN.pdf)。

⁵⁸ United States, Department of the Treasury, “Fact Sheet: Preserving Agricultural Trade, Access to Communication, and Other Support to Those Impacted by Russia’s War Against Ukraine”, 19 April 2022 (可查阅 https://home.treasury.gov/system/files/126/russia_fact_sheet_20220419.pdf)。

46. 制裁的频繁变化也会导致过度遵守，因为不稳定的监管会造成困惑并增加公司和其他行为体尽职调查的难度。在这方面，特别报告员援引了西非国家经济共同体(西非经共体)在 2020 年 8 月马里政变一天后决定对马里实施的制裁。⁵⁹ 西非经共体在就组建过渡政府的谈判启动几天后放松了制裁，⁶⁰ 在就组建过渡政府达成协议六周后进一步放松了制裁，⁶¹ 然后在 2022 年 1 月因认定过渡政府在恢复马里民主统治方面过于缓慢而加强了制裁。⁶² 11 周后，法院宣布其中一些制裁非法，并下令暂停执行。⁶³

47. 单方面制裁还因其他原因而发生演变，例如制裁名单条目的增加和删除。有时候，如果初级制裁未能实现目标，制裁制度会升级和扩大。

48. 关于不明确性造成的过度遵守，特别报告员提到 Baker Botts 律师事务所对欧洲联盟制裁的评估，其中指出，“制裁使用了许多宽泛和未界定的概念，对如何解释这些概念几乎没有提供官方指导，先例也很少”。⁶⁴ 她还提到大西洋理事会的一份报告，其中强调指出美国实施的制裁性质不明确，例如使用“重大交易”这一模糊概念作为确定违反行为的门槛；该报告指出，“缺乏一个能让非美国人正式确认是否允许进行某项交易或活动的机制”。⁶⁵

49. 域外强制执行制裁(尤其是美国的域外强制执行)、处罚的多样性和严厉性以及威胁采取强制执行行动和由此产生的担忧也助长了过度遵守。特别报告员指出，除了次级制裁、罚款和刑事或民事起诉之外，处罚还可包括将制裁目标排斥在重要市场或金融系统之外，例如无法进行美元交易或使用环球银行间金融电信协会(SWIFT)服务，后者是传送与国际金融交易有关的指令和数据的主要系统。处罚还包括并非制裁国施加的处罚，如声誉损害、合同终止、失去商业机会、对理想雇员的吸引力下降以及现有和潜在交易对手的其他反应。

⁵⁹ 西非经共体，关于马里局势的新闻稿，2020 年 8 月 18 日(可查阅 https://araa.org/sites/default/files/news/pdf/Eng_Communique%CC%81%20Mali%2022h50_V2ENG_LISHMALI%202.pdf)。

⁶⁰ Ilana Zelmanovitz Axelrod and Kwesi Aning, “Mali, Democracy and ECOWAS’s Sanctions Regime”, Policy Brief 9, October 2020, Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (可查阅 <https://www.kaiptc.org/wp-content/uploads/2020/11/20201028-Final-Policy-Brief-9-Axelrod-Aning.pdf>)。

⁶¹ ECOWAS, Declaration of ECOWAS Heads of State and Government on Mali, 5 October 2020 (可查阅 https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2020/10/Eng_Declaration-levee-de-sanctions-Mali-October-2020.pdf)。

⁶² ECOWAS, 4th Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the political situation in Mali, final communiqué, 9 January 2022 (可查阅 <https://reliefweb.int/report/mali/final-communique-4th-extraordinary-summit-ecowas-authority-heads-state-and-government>)。

⁶³ “West African court orders lifting of some sanctions against Mali”, Reuters, 24 March 2022 (可查阅 <https://www.reuters.com/world/africa/w-african-court-orders-suspension-some-sanctions-against-mali-2022-03-24/>)。

⁶⁴ Baker Botts LLP, “Economic sanctions and export controls (EU)”, (可查阅 <https://www.bakerbotts.com/services/practice-areas/enforcements-and-investigations/economic-sanctions-and-export-controls-eu>)。

⁶⁵ Samantha Sultoon and Justine Walker, “Secondary sanctions’ implications and the transatlantic relationship”, Atlantic Council, Issue Brief, September 2019 (可查阅 https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2019/09/SecondarySanctions_Final.pdf)。

尽职调查的成本

50. 最后，特别报告员指出，公司在开展必要的尽职调查以遵守不断演变的单边制裁规则的同时，有责任进行与其全部活动和关系相关的人权尽职调查，⁶⁶ 尽管这可能会产生高昂的费用。⁶⁷ 由于违反制裁的成本也可能很高，许多公司不顾人权关切，选择过度遵守。正如一位学者所指出的那样，“合规方案越复杂和精细，公司的实施和监控成本就越高。正因如此，公司可能倾向于使用简单化和具有可操作性的决策标准与流程，从而造成各种形式的过度遵守”。⁶⁸ 事实上，“在某些情况下，开展尽职调查和获得许可证的法律成本可能高于货物和服务的价值”。⁶⁹

51. 特别报告员注意到，针对同一国家、实体或个人的不同单方面制裁制度之间存在差异，也会造成过度遵守，因为遵守最严厉制裁的行为会超过较温和制裁所要求的程度。2022 年英国、美国和欧盟对俄罗斯联邦实施的制裁说明了这一点：“联合王国认为在二级市场上交易受制裁公司股票不违反制裁，但美国认为违反制裁，而欧盟认为在某些情况下违反制裁”。⁷⁰ 大型国际银行瑞士信贷银行解释说，当全球适用的各种制裁在实质或范围上存在差异时，该银行会在法律允许的情况下适用限制性更强的规定。⁷¹

E. 过度遵守对享受人权的影响

受影响的权利范围

52. 特别报告员强调指出，所有类型的单方面制裁(定向制裁和部门制裁)都存在过度遵守的情况，从而导致制裁的定向性降低，有时甚至达到与全面制裁同等的程度，影响到所有民众。她强调了这一结果的严重后果，回顾说，安全理事会正是在认识到其全面制裁、特别是 1990 年代对伊拉克的全面制裁对人权造成严重损害之后才实行定向制裁。⁷² 过分遵守各种类型的单方面制裁，必然会使大量的个人权利受到不利影响，无论制裁的定向性如何。

⁶⁶ 人权高专办，《工商企业与人权指导原则》(可查阅 https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf)。

⁶⁷ 瑞银集团，《2021 年年度报告》，第 70 页。

⁶⁸ Emmanuel Breen, “Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance”, in *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (ed.) (Cheltenham, Edward Elgar, 2021), pp. 262–263.

⁶⁹ Justine Walker, “Risk management principles guide for sending humanitarian funds into Syria and similar high-risk jurisdictions”, European Commission et al., 2020, p. 26 (可查阅 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200526-risk-management-guide_en_0.pdf)。

⁷⁰ Martin Arnold and Sam Fleming, “Banks push Brussels for clarity to avoid ‘overcompliance’ with sanctions on Russia”, *Financial Times*, 7 April 2022 (可查阅 <https://www.ft.com/content/a2fcd6e9-6b1a-4bd8-b035-047eb0791a94>)。

⁷¹ 征集资料时收到的一般政策。

⁷² Abbas Alnasrawi, “Iraq: economic sanctions and consequences, 1990–2000”, *Third World Quarterly*, vol. 22, No. 2, 2001, pp. 205–218.

53. 在阿拉伯叙利亚共和国，一些单方面制裁针对的是国家，而另一些单方面制裁则针对具体个人或公司，人们注意到，这些措施和相关的过度遵守行为的影响是同等和相同的，在某些情况下，无法区分或分开。⁷³ 另据称，美国实施的《凯撒法》制裁依赖于过度遵守，在为阿拉伯叙利亚共和国提供建筑和工程服务、技术、备件及其他货物和服务的企业和个人中散布对次级制裁的担忧，从而阻断这些领域的供应。⁷⁴

54. 2021 年，特别报告员在正式访问津巴布韦这个受到一些一般性制裁但主要是定向制裁影响的国家期间，收到的资料表明，过度遵守正在损害民众获得卫生、食品、安全饮用水、教育和就业的机会，同时也限制了津巴布韦确保基本服务、维护关键基础设施和在实现可持续发展目标方面取得进展的能力，从而损害了人民的发展权。⁷⁵ 她重申，当制裁影响到全体人民的权利时，对弱势群体的影响最大，其中包括妇女、儿童、残疾人、慢性病或严重疾病患者、老年人、难民、境内流离失所者、移民、生活贫困者和其他依赖社会或人道主义援助者。

55. 国际学术出版商过分遵守单方面制裁，要求编辑对来自受制裁国的文章和文稿予以退稿或压稿，也影响到表达自由权、受教育权和受益于科学进步权。⁷⁶

56. 特别报告员表示关切的是，有报告称，非政府组织和其他人道主义援助提供方在受制裁影响的国家开展工作时常遇到困难，导致一些组织撤离这些国家。⁷⁷ 她指出，这些团体面临的所有问题基本上都是过度遵守制裁造成的，因为其工作涉及提供出于人道主义原因而豁免于制裁的货物和服务。因此，食品、药品、疫苗和其他必需品无法送达受制裁国家的弱势群体。在伊朗伊斯兰共和国开展活动的一个非政府组织报告称，在 2019 年发生洪灾后，因银行服务被拒，向伊朗红新月会提供援助的努力受阻，大韩民国的两家银行拒绝接受一家伊朗银行为从大韩民国公司购买经批准的医疗和实验室设备而发起的汇款。⁷⁸ 过度遵守制裁对非政府组织的工作造成的困难尤其严重，因为非政府组织往往需要开展政府因制裁而无法开展的活动。伊朗伊斯兰共和国政府指出，影响到银行、运输、石油、电力、电信和其他技术的次级制裁和过度遵守妨碍了其应对紧急情况，包括冠状病毒病 (COVID-19) 大流行。⁷⁹

57. 特别报告员收到的资料表明，在古巴从事人道主义工作的一个非政府组织因银行拒绝向古巴转账而无法获得外国公共部门提供的资金，同时该组织在一家欧洲银行的资金被该银行冻结，原因是该银行担心美国的“强烈反对”。另一个

⁷³ 阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

⁷⁴ 同上。

⁷⁵ 见 <https://allafrica.com/stories/202110280420.html>。

⁷⁶ 例如，见 Wiley, “Editorial office guidelines for applying international sanctions”, (可查阅 <https://www.wiley.com/network/archive/editorial-office-guidance-for-applying-international-sanctions.AL>)。

⁷⁷ 人权高专办，“单方面制裁伤害所有人，特别是妇女、儿童和其他弱势群体——联合国人权专家”，2021 年 12 月 8 日(可查阅 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/unilateral-sanctions-hurt-all-especially-women-children-and-other-vulnerable>)。

⁷⁸ 维护暴力受害者组织提交的材料。

⁷⁹ 伊朗伊斯兰共和国提交的材料。

非政府组织报称，在第三方参与下才实现其 13% 的赠款的资金转账。⁸⁰ 这种情况减少了可用于人道主义工作的捐助资金，同时造成工作的延误。

58. 人道主义非政府组织除了无法获得已提供的捐款外，还可能失去潜在捐款，因为一些捐助方担心，如果资金用于受制裁国家，他们可能会受到次级制裁，或者因为银行拒绝向在受制裁国家工作的非政府组织提供服务，捐助方本身无法通过银行提供捐款。一个非政府组织报告称，一些捐助方由于担心资金被冻结而无法或不愿转账资金。另一个非政府组织在采取措施确保遵守美国的制裁规定后，试图派代表团参加在古巴举行的 COVID-19 疫苗开发项目通报会，但发现对该项目的捐款被几家银行和 PayPal 拦截。在特别报告员对津巴布韦进行国家访问期间，许多非政府组织提到，由于担心失去捐款，他们甚至不敢与特别报告员谈论单方面制裁和过度遵守的影响。

59. 据阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会主席称，“尽管存在人道主义豁免，但要减轻过度遵守给平民日常生活带来的后果，即过度遵守造成的短缺和对援助的影响，还需要开展更多的工作”。⁸¹

国家和国际组织

60. 特别报告员强调，过分遵守单方面制裁也会损害国家遵守国际义务的能力，包括确保人权得到保护，以及遵守国内法律义务。她提到 9 000 多名居住在国外的白俄罗斯退休国民的境况——外国银行不愿为他们提供将在白俄罗斯的养老金汇到国外的服务，而养老金通常是他们的主要收入来源，有时是唯一收入来源，因此，这些人的财产权和体面生活水平权受到了侵犯。此外，白俄罗斯媒体无法向其海外办事处转账，这损害了信息自由权。外国银行拦截资金也造成白俄罗斯广播公司无法及时汇款购买外国内容、获得国际赛事转播权、以及使用卫星和其他技术服务。⁸²

61. 一些国家不仅难以向国际组织支付会费以确保其成员资格，同时还面临支付外交人员工资和在国外开展国家业务方面的困难。因无法缴纳会费，伊朗伊斯兰共和国在包括联合国在内的国际组织中的表决权已被暂停。⁸³ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国和津巴布韦也面临类似的表决权暂停。

62. 过度遵守也妨碍了政府间组织向受制裁国家人民提供援助。特别报告员注意到，例如，联合国驻阿拉伯叙利亚共和国国家工作队的人道主义、发展和其他行动受到过度遵守行为的影响，主要是银行的过度遵守，从而导致损害了人民的健康权、生命权、体面生活水平权和发展权等权利。根据收到的资料，向联合国咨询顾问和承包商发起的银行转账被拦截或拖延，妨碍了派遣国际专家到阿拉伯叙利亚共和国开展工作，并影响了投标人在该国与联合国合作的意向。另据报告，一个执行联合国项目的非政府组织过去三年里一直无法获得全球预算的核心资金，

⁸⁰ 立即普及组织提交的材料。

⁸¹ 人权高专办，阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会主席保罗·皮涅罗在联合国人权理事会第四十九届会议上的发言，2022 年 3 月 18 日(可查阅 <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/03/statement-paulo-pinhoiro-chair-independent-international-commission-inquiry>)。

⁸² 白俄罗斯提交的材料。

⁸³ 埃琳娜·窦涵，特别报告员对伊朗伊斯兰共和国的国家访问，初步报告草稿，2022 年 5 月。

原因是国际银行拒绝将资金汇至其在阿拉伯叙利亚共和国的账户，这严重削弱了该组织向该国妇女提供拯救生命的生殖健康服务的能力。最后，据报告，一些联合国国际工作人员的收款被各自银行扣留，原因是他们在阿拉伯叙利亚共和国工作。⁸⁴ 特别报告员了解到，据报告，在古巴、伊朗伊斯兰共和国和津巴布韦的联合国雇员也遇到类似情况。

F. 过度遵守的程度

63. 由于各个公司的政策和做法因公司而异，而且，部分程度上出于对强制执行的担忧往往是保密的，因此很难衡量单方面制裁的过度遵守情况，但特别报告员强调，这是一个全球现象，规模庞大，在银行等一些部门甚至普遍存在。⁸⁵ 根据大量和越来越多的关于过度遵守制裁导致人权或其他问题的报告，以及一些公司遵守制裁的政策、协助公司遵守制裁的律师事务所对情况的评估、大量学术研究以及为本报告提供的材料等现有资料，人们可以得出结论认为，过分遵守的情况存在于所有商业部门，往往会大幅而非轻微扩大制裁制度的范围和影响。

64. 特别报告员不能排除过度遵守对人权的负面影响可能比单方面制裁本身的影响更广泛或更严重。当公司停止与整个国家的业务往来，或者当银行因某个国家的被指认个人或实体受到定向制裁而拒绝办理涉及该国的交易时，尤其可能出现这种情况。

65. 特别报告员强调指出，过度遵守对人权造成的负面影响范围之广，进一步证明了其严重性。特别报告员对伊朗伊斯兰共和国的国家访问显示，过度遵守除了影响健康权、住房权和生命权等人类生存的基本权利外，还在很大程度上损害了受教育权、表达自由权和受益于科学进步权。她收到的资料表明，过度遵守使伊朗的研究人员、科学家以及体育和文化界人士被排斥在国际会议和比赛之外，技术与知识的转让以及知识和文化交流因此受到了影响。此外，由于学术出版商因担心次级制裁而制定的政策，伊朗的研究往往无法在国外发表。特别报告员强调，这也损害了其他国家人民受益于伊朗科学进步的权利。⁸⁶

⁸⁴ 联合国驻阿拉伯叙利亚共和国国家工作队提交的材料。

⁸⁵ 例如，见 Daniel Meagher, “Caught in the Economic Crosshairs: Secondary Sanctions and the American Sanctions Regime”, *Fordham Law Review*, vol. 89, No. 3, 2020, p. 1015, (可查阅 <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5792&context=flr>); Grégoire Mallard, Farzan Sabet and Jin Sun, “the humanitarian gap in the global sanctions regime”, *Global Governance*, vol. 26 (2020), p. 131 (可查阅 https://www.graduateinstitute.ch/sites/internet/files/2021-09/GG_026_01_007_s003_Mallard_proof-final.pdf); Gibson, Dunn and Crutcher LLP, “Economic and trade sanctions developments in response to COVID-19”, 29 April 2020; Jason Bartlett and Megan Ophel, “Sanctions by the numbers: spotlight on Venezuela”, Center for a New American Security, 22 June 2021 (可查阅 <https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-3>); *Leitbetriebe Austria*, “Austrian companies ‘overcompliant’ with international sanctions”, 20 May 2016 (可查阅 <https://leitbetriebe.at/en/austrian-companies-overcompliant-with-international-sanctions/>); statement by Natasha de Terán, House of Commons, Treasury Committee, “Oral evidence: Russia: effective economic sanctions, HC 1186”, 7 March 2022 (可查阅 <https://committees.parliament.uk/oralevidence/9834/html/>)。

⁸⁶ 埃琳娜·窦涵，特别报告员对伊朗伊斯兰共和国的国家访问，初步报告草稿，2022年5月。

四. 解决过度遵守问题

A. 制裁国的行动

66. 特别报告员指出,《经济社会文化权利国际公约》要求各国除了在国内保护人权之外,还应采取必要步骤防止设在本国和(或)受其管辖的公司在海外侵犯人权,并指出,习惯国际法禁止一国允许其领土被用来对他国领土造成损害。这种域外义务源于一个事实,即《公约》规定的义务并不限于领土范围或管辖范围。⁸⁷

67. 在这方面,她欢迎一些国家主动采取行动,要求其管辖权范围内的公司遵守《工商企业与人权指导原则》的内容。尽管如此,她承认目前这些努力是不够的和低效的,而且并非所有努力都涵盖因过度遵守而造成的问题。例如,2018年,瑞典国家公共管理署提议政府考虑提出立法,将人权尽职调查作为对瑞典公司的法定要求,这样就“有可能对瑞典公司在瑞典境外发生的与公司有关的侵犯人权行为进行调查并提起法律诉讼”。⁸⁸许多瑞典公司都表示支持这一项目,⁸⁹但迄今进展似乎极为有限。

68. 2022年初,欧洲联盟委员会提出了一项欧洲联盟指令,要求成员国制定与其价值链有关的企业人权尽职调查国家规则,但是该指令似乎未解决企业遵守和过度遵守欧洲联盟或其他单边制裁所产生的人权问题。尽管如此,拟议指令承认,与大企业相比,中小企业在开展尽职调查所需的专门知识和成本方面所承受的负担尤其重,并呼吁对小型公司放宽或取消尽职调查要求,同时通过“相称的强制执行流程”在各个国家分级推进强制执行工作。⁹⁰特别报告员指出,后一个概念如果移用至强制执行单方面制裁,就有可能减少小公司的过度遵守。

69. 特别报告员还欢迎一些制裁国作出努力,尽量减少对人道主义豁免所涵盖的货物和服务的过度遵守,特别是提供关于制裁的说明或关于使用豁免的指导意见。尽管如此,她指出,这种行动几乎没有任何效果。例如,美国和欧洲联盟制定了文件,鼓励在持续肆虐的 COVID-19 危机期间对其制裁使用人道主义豁免,但制裁仍然妨碍了受制裁国获得抗疫所需物资和服务。⁹¹

⁸⁷ 关于国家在工商活动中履行《经济社会文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017年)(E/C.12/GC/24),第 26-27 段。

⁸⁸ Swedish Agency for Public Management, “The UN Guiding Principles on Business and Human Rights – challenges in the work of the government (2018:8)”(可查阅 <https://www.statskontoret.se/in-english/publications/2018/the-un-guiding-principles-on-business-and-human-rights--challenges-in-the-work-of-the-government-20188/>)。

⁸⁹ Business & Human Rights Resource Centre, “Swedish mandatory due diligence campaign launched, with support from 42 companies”, 29 September 2020 (可查阅 <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/swedish-mandatory-due-diligence-campaign-launched-with-support-from-42-companies/>)。

⁹⁰ 欧盟委员会,欧洲议会和理事会关于企业可持续性尽职调查的指令提案和修正指令(EU)2019/1937,第 COM(2022)71 号文件终稿,2022年2月23日(可查阅 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4dcea4-9584-11ec-b4e4-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)。

⁹¹ 人权高专办,《在冠状病毒病大流行期间单方面强制性措施对享受人权的不良影响》(A/75/209)。

70. 特别报告员注意到，各国为减少过度遵守而采取的举措是零星和有限的，没有迹象表明在设计制裁措施时考虑到如何尽量减少过度遵守。事实上，过度遵守的四个主要驱动因素依然存在：制裁制度的复杂性、规定的模糊性、强制执行措施的严厉性、次级制裁或刑事或民事处罚的威胁。早期的制裁缺乏明确性，但近期的制裁也同样不够清晰，证据是近期制裁也存在过度遵守问题，而且还是在强制执行变得更加严格的情况下。⁹²

71. 特别报告员认为，鉴于过度遵守有助于实现单方面制裁的目的，制裁国可能不会采取更有力的行动来遏制这种做法。制裁国是默许过度遵守还是故意挑起过度遵守，这一点不得而知，但鉴于其打击过度遵守的力度薄弱，也不能排除后者的可能性。美国被怀疑有意制定不明确的制裁，以增加制裁的影响，⁹³ 一位学者指出，“大家不妨思考一下，美国监管机构的政策在某些情况下是否会鼓励公司采取过度遵守的行为”。⁹⁴

B. 第三方国家的行动

72. 特别报告员指出，一些国家禁止其国内管辖的个人和实体遵守其他国家对第三国、个人或实体的单方面制裁。一个早期的例子是 1969 年的《美国出口管理条例》，该条例于 1977 年修订，禁止美国公司参与其他国家针对与美国友好的第三国的抵制或针对因上述抵制而被列入黑名单的实体或个人的抵制。⁹⁵

73. 禁止遵守外国制裁以及保护个人和实体免受因遵守制裁而造成的损害的 latest 法律主要是由域外强制执行美国制裁推动的，这些法律包括欧洲联盟 1996 年颁布并随后更新⁹⁶ 以及俄罗斯联邦 2018 年颁布的阻断法⁹⁷，以及中国 2020 年和 2021 年颁布的阻断法，包括最近出台的《反外国制裁法》。欧洲联盟的阻断法

⁹² “Global sanctions – compliance and enforcement trends”, *Financier Worldwide*, October 2017, (可查阅 <https://www.financierworldwide.com/global-sanctions-compliance-and-enforcement-trends#.Yo92I6hBzIV>)。

⁹³ Statement by Natasha de Terán, House of Commons, Treasury Committee, “Oral evidence: Russia: effective economic sanctions, HC 1186”。

⁹⁴ Emmanuel Breen, “Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance”, *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (ed.) (Cheltenham: Edward Elgar, 2021), p. 263.

⁹⁵ 见 United States Government, *Restrictive Trade Practices or Boycotts, Commerce and Foreign Trade*, (15 CFR, part 760)。

⁹⁶ 欧洲理事会 1996 年 11 月 22 日第 2271/96 号条例。

⁹⁷ 俄罗斯联邦政府，《针对美利坚合众国和其他外国不友好行动的措施(反措施)法》，2018 年 6 月 4 日签署成为法律。

已被认为没有成效，欧盟委员会在 2021 年宣布了修订该立法的计划，⁹⁸ 而欧洲联盟近期的判例法也可能强化该立法。⁹⁹

74. 特别报告员强调，颁布此类法律是为了处理与遵守他国单方面制裁有关的情况，而非处理过度遵守这些制裁的情况，这就提出了一些问题，即这些法律是否足以以及在多大程度上能够解决过度遵守的任何方面。

五. 结论和建议

A. 结论

75. 次级制裁用于对推定与初级制裁目标有往来的外国实体和个人强制执行单方面初级制裁。根据国际法，制裁国在实施次级制裁时所称的域外管辖权并不合法，但随着各国实施的初级制裁增多，次级制裁的使用正在扩大。

76. 次级制裁及民事和刑事处罚因各种原因被认为非法，特别是因为实施次级制裁是为了支持根据国际法本身合法性存疑的初级制裁。次级制裁也侵犯了正当程序权利。

77. 出于对成为次级制裁目标或受到民事诉讼和刑事处罚的恐惧，过度遵守初级制裁成为普遍现象，目的是最大限度减少因制裁的复杂性、不明确性、频繁变化和域外强制执行而产生的无意中违反的风险，从而尽量减少声誉风险，或者控制合规尽职调查的高昂费用。越来越多地使用次级制裁也造成了过度遵守次级制裁的可能性。

78. 使用或威胁使用次级制裁或民事和刑事处罚，事实上构成了对被认为规避单方面制裁制度的个人、国家和公司的一种新的报复形式，尽管各国这样适用域外管辖权被认为是非法行为。

79. 过度遵守损害了许多人权，包括妨碍受制裁国购买和运输食品、药物、医疗设备和备件，同时也妨碍政府间组织和人道主义非政府组织为援助方案转账和支付在受制裁国工作的雇员的工资。过度遵守还妨碍非目标个人获得财产和履行财务义务，损害了其住房、就业、受教育和健康权等权利。

80. 过度遵守扩大了制裁对人权的不利影响，将制裁目标从个人扩大到全部人口。过度遵守已经非常普遍，在银行业等一些部门甚至出现泛滥现象。过度遵守对人权的影响有时会超过相关制裁本身的影响。

⁹⁸ European Parliament, “Amendment to the Blocking Statute Regulation”, 20 May 2022 (可查阅 <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-stronger-europe-in-the-world/file-blocking-statute-regulation>)。

⁹⁹ Court of Justice of the European Union, *Bank Melli Iran v Telekom Deutschland GmbH*, case No. C-124/20, December 2021; Sidley Austin LLP, “EU Blocking Statute: Toward Enhanced Enforcement?”, 3 February 2022 (可查阅 https://www.sidley.com/en/insights/newsupdates/2022/02/eu-blocking-statute_toward-enhanced-enforcement)。

81. 过度遵守有时表现为停止与本身并非制裁目标的国家的业务往来。银行的过度遵守包括拒绝进行经批准交易；要求提供繁琐的文件，以阻挠来自受制裁国的人员办理业务；收取较高费率或额外费用，或造成延误；冻结非制裁目标的资产；以个人是受制裁国国民为由，拒绝其开立银行帐户或进行交易，即使他们是来自该国的难民。

82. 过度遵守妨碍各国履行义务，例如向退休后居住在海外的国民支付养老金，并且妨碍各国支付确保其国际组织成员资格的会费，以及履行外交和其他主权职能。国家广播公司无法为外国内容付费，从而导致信息自由权受损害。

83. 过度遵守可能发生在制裁有效期之外。它还加剧了单方面制裁的影响，但无助于实现其目标或加快取消制裁。

84. 一些遵守履行人权方面尽职调查义务的国家正在逐步强制要求企业开展自身的人权尽职调查，但这一进程滞后于过度遵守行为的蔓延以及由此造成的人权损害。此类努力一般不包括制裁引起的人权问题。

85. 制裁国有时会对其制裁做出澄清或发布指导，以使其易于遵守，但与过度遵守的程度相比，此类努力微不足道。这可能表明制裁国有意容许过度遵守，因为这可能有助于实现其制裁目标。

86. 一些国家制定的限制域外强制执行单方面制裁的阻断法未考虑过度遵守问题，这些法律是否足以解决这一问题尚不明确。

B. 建议

87. 特别报告员提醒所有国家，任何单方面强制性措施只有在不违反国际法或可根据国际责任法排除其不法性的情况下，才能不经安全理事会授权而实施，目前实施的绝大多数单方面制裁均不符合上述标准，因此应予以取消，尽管如此，特别报告员提出以下建议以最大限度减少对单方面制裁的过度遵守。这些建议不应被理解或解释为从法律角度确认单方面强制性措施的合法性。

88. 各国应采取行动，通过任何适当手段，包括立法、条例或财政或其他激励措施，消除或尽量减少对单方面制裁的过度遵守，以消除或抵消导致过度遵守的风险。

89. 各国应强制要求其管辖的公司开展人权尽职调查，并处理其遵守或过度遵守制裁的任何不利影响。已经努力要求开展尽职调查的国家应加快这项工作。

90. 各国应确保任何国内法律或条例均不鼓励公司过度遵守制裁或以其他方式违反保护人权的义务。各国应与企业协商，找出现行法律和条例中导致过度遵守的方面，并作出适当调整。

91. 制裁国应与企业和其他实体协商，找出现行制裁制度和强制执行流程中鼓励过度遵守的方面，以期消除过度遵守。

92. 制裁国不应威胁针对规避制裁制度的行为实施次级制裁或刑事或民事处罚，因为根据国际法，此类制裁或处罚属于非法。

93. 制裁国只应开展符合国际法的强制执行流程。任何不符合国际法的强制执行制裁内容均应据此调整，特别要注意强制执行制裁对人权的直接和间接影响。

94. 制裁国应调整强制执行制裁的程序和处罚，在处理疑似违反行为时，除其他外考虑到个人、公司和其他实体，特别是人道主义组织的相对资源，减轻鼓励过度遵守的压力和负担。
95. 制裁国在任何情况下均不得通过专门设计制裁或通过威胁或强制执行制裁所采取的任何其他手段，蓄意鼓励过度遵守。
96. 公司在进行尽职调查和拟订人权政策时，应全面看待人权。各国应审查其遵守制裁以及任何过度遵守制裁的行为可能对人权产生的不利影响，包括在国外的影响，并采取纠正行动。
97. 公司应定期监测其遵守和过度遵守单方面制裁的行为对人权的影响，并调整其做法，以消除或减轻所查明的任何不利影响。
98. 公司应与制裁国政府就制裁的不明确性、复杂性或任何其他原因而导致过度遵守的问题进行接触，以调整制裁的相关内容，避免上述过度遵守情况。
99. 若公司认为遵守与其业务有关的其他国内法律和条例需要过度遵守制裁，则应与各自政府进行协商，以便调整此类法律和条例或其强制执行措施，确保公司能够按照其人权责任行事。
100. 银行应与特别报告员、人权高专办、金融行动特别工作组和其他各方合作，采取多层次举措，起草关于次级制裁、过度遵守和人权的指导原则，作为特别报告员最近指导说明的后续行动。¹⁰⁰

¹⁰⁰ 单方面强制性措施特别报告员，“关于过度遵守单方面制裁及其对人权的有害影响的指导说明”（可查阅 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/resources-unilateral-coercive-measures/guidance-note-overcompliance-unilateral-sanctions-and-its-harmful-effects-human-rights>）。