



大会

Distr.: General
13 September 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

临时议程* 项目 75(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

单方面强制性措施的目标：概念、类别和弱势群体

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递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·塞涵根据大会第 75/181 号决议以及人权理事会第 27/21 和 45/5 号决议提交的报告。

* A/76/150。



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的报告

摘要

在本报告中，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·窦涵概述并评估了单方面强制性措施目标的概念和类别(直接或间接目标、初级或二级目标、预期或非预期目标，或特定或非选择性目标等类别)。她在报告中探讨了单方面强制性措施对这些目标的人权影响问题。她还结合单方面强制性措施的域外影响对这些目标加以讨论；由于报告的侵犯人权案件数量不断增加，此类影响引起了特别报告员的特别关切。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 单方面强制性措施目标的概念和类别.....	5
三. 单方面制裁的直接(初级)目标	5
A. 国家	5
B. 经济部门	6
C. 个人	7
D. 公司	12
E. 组织	13
四. 单方面制裁的间接目标	13
A. 公司员工	13
B. 家属	14
C. 全体民众	14
D. 其他国家	16
E. 制裁国	16
五. 二级制裁目标	17
A. 二级制裁概述	17
B. 国家民事和刑事处罚和法律	18
六. 对制裁的过度遵守	19
A. 过度遵守的原因	19
B. 过度遵守的形式	20
七. 结论和建议	21
A. 结论	21
B. 建议	22

一. 引言

1. 本报告根据大会第 75/181 号决议以及人权理事会第 27/21 和 45/5 号决议提交大会。决议请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除其他外，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、尽量减少和补救此类措施对人权的不利影响制定指导方针并提出建议，提请大会、人权理事会和联合国人权事务高级专员注意有关情况和案例。

2. 特别报告员表示注意到，新的和不同形式及类型的单方面施压手段以及用于称呼这些手段的用语(单方面强制性措施、制裁、单方面制裁、双边制裁、国际制裁、自主制裁、部门或领土制裁等)正在加速增加，有必要确定所涉行为体，包括各类目标。她确认，目前单方面施压手段各方面的不确定性和模糊性对确定法律框架和适用标准构成障碍，从而破坏法治、世界秩序和联合国权威。鉴于单方面制裁目标的类别和数量扩大，本报告概述并评估了各种目标(直接或间接目标、初级或二级目标、预期或非预期目标，或特定或非选择性目标等类别)以及制裁对这些目标产生的人权影响。她在报告中结合单方面制裁的域外影响对这些目标加以讨论；由于报告的侵犯人权案件数量不断增加，此类影响引起了特别报告员的特别关切。

3. 就本报告而言，特别报告员于 2020 年 11 月 24 日呼吁各国、联合国机构、区域和国际组织、人权机构、民间社会、学者、研究机构和其他方面就单方面制裁的概念、特点、法律地位和目标提交材料。特别报告员收到了澳大利亚、中国、古巴、白俄罗斯、丹麦、圭亚那、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、毛里求斯、俄罗斯联邦、阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和津巴布韦政府的答复，还收到欧洲联盟及其议会的答复。许多非政府组织和民间社会组织以及学者和其他有关个人也作了答复。¹ 特别报告员向所有答复者表示感谢。

4. 2021 年 4 月 26 日，特别报告员召集专家协商。此次协商有学者和国际法从业人员参加，其成果进一步促进了本报告的编写工作。特别报告员向所有参与者表示感谢。

5. 特别报告员着重指出，本报告使用“单方面制裁”一词不影响其合法性或非合法性，指的是各国或国际组织未经安全理事会授权或在其授权范围之外施压的任何手段。她进一步着重指出，如果国家、国家集团或区域组织未经安理会授权或在其授权范围之外实行单方面制裁，违反制裁行为体的国际义务，或无法根据国际责任法排除此类制裁的非法性，则无论宣称的目的或目标如何，此类制裁都构成单方面强制性措施，因而根据国际法属于非法行为。这些制裁包括但不限于，为改变另一国家的政策或行为、使该国在行使主权权利时有所屈从、获取任何类

¹ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“征集材料：单方面强制性措施——关于单方面制裁的概念、特点、法律地位和目标的研究”。可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/HRC48-report.aspx。

型的优势,或向受制裁国发出信号或对其进行胁迫或惩罚,而对其他国家、个人、公司或其他非政府实体实行的经济、金融、政治或任何其他类型的国家导向措施或定向措施。

二. 单方面强制性措施目标的概念和类别

6. 特别报告员注意到,涵盖制裁目标的概念极为广泛,包括从国家及其民众到公司、组织和个人,以及自身人权因实施和强制执行制裁而受到影响的其他群体和个人等各种目标。除其他类别外,制裁目标可能是直接或间接目标、预期或非预期目标,或初级或二级目标。

7. 特别报告员指出,单方面制裁对其目标的总体影响有时可能接近安全理事会制裁的影响,因为某些制裁方,特别是美利坚合众国和欧洲联盟,在国际贸易和对全球至关重要的金融体系的运作中占据主导地位。这种影响可能是经济、政治或人道主义影响,也可能是这几种影响的任何组合。当主要贸易国协调行动,共同对同一目标实行制裁时(例如,美国、欧洲联盟、大不列颠及北爱尔兰联合王国和加拿大从 2021 年开始采取这一做法,其制裁对中国、² 缅甸³ 和白俄罗斯⁴ 产生影响),对人权的影响可能与安理会实施的所有会员国都有义务实行的制裁没有差别。

三. 单方面制裁的直接(初级)目标

A. 国家

8. 1990 年代通过安全理事会决议对各国实施的制裁给目标国民众造成巨大人道主义伤害,使他们无法获得足够的食品和药品,难以确保健康权和生命权,并影响到所有其他人权。⁵虽然安理会已朝着更有针对性的制裁方向迈进,但特别报告员关切地注意到,采取单方面措施的行为体仍然积极地对各国实行广泛的经济和金融制裁。目标国民众往往受到普遍影响。

9. 其中一些制裁持续时间很长,特别是美国对古巴实行的制裁(1960 年至今)。最近的案例除其他外,包括美国恢复对伊朗伊斯兰共和国实施的经济制裁(2018

² United States of America, Department of the Treasury, “Treasury sanctions Chinese government officials in connection with serious human rights abuse in Xinjiang”, press release, 22 March 2021.

³ Daphne Psalidakis and Simon Lewis, “US, allies coordinate new sanctions on Myanmar junta”, Reuters, 17 May 2021.

⁴ United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, “Belarus sanctions: joint statement by Canada, the EU, UK and US”, 21 June 2021.

⁵ Beate Bull and Arne Tostensen, “Bolstering human rights by means of ‘smart’ sanctions”, in *Human Rights in Development Yearbook 1999–2000*, The millennium edition, Hugo Stokke and Arne Tostensen, eds., (The Hague, Kluwer Law International, 2001), p. 88; and Andrea Ornelas, Marcela Aguila Rubin and Simon Bradley, “Measuring the real impact of sanctions”, [Swissinfo.ch](https://www.swissinfo.ch), 27 March 2013.

年至今)、美国根据 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行的制裁(2020 年至今)以及西非国家经济共同体(西非经共体)对马里实行的经济制裁(2020 年)。在有关方面出于人道主义原因敦促克制后,⁶ 西非经共体于数月后取消制裁,而且没有在 2021 年针对类似情况重新实施制裁,特别报告员对此表示欢迎。

10. 对各国的制裁旨在干扰经济,使目标国要付出高昂代价才能维持令制裁方反感的行、政策或治理体系。干扰往往包括限制贸易和阻止目标国中央银行的国际业务。“经济制裁背后也有一套所谓的‘理论’,就是,对平民施加经济压力会导致他们反过来也对政府施加压力,要求政府改变政策。”(E/CN.4/Sub.2/2000/33, 第 48 段)但这种情况很少发生,反而给平民造成不必要的痛苦。特别报告员感到遗憾的是,各国仍在继续采用这一做法。

11. 受制裁国应特别报告员征集材料的呼吁而提交的报告表明,单方面制裁的人道主义影响对这些国家的全体民众造成无差别伤害。古巴报告称,单方面强制性措施“旨在给目标国造成经济和政治困难”;因此,此类措施“不会真正区分目标国和居住在这些国家的平民,对儿童、妇女和其他弱势群体造成不成比例的影响”,这些群体承受了此类措施的大部分负面后果。⁷ 同样,美国对委内瑞拉玻利瓦尔共和国制裁的经济影响“已转嫁到委内瑞拉的 3 000 万公民身上,对享受……人权以及经济、社会、政治和文化权利产生严重负面影响”,这些权利包括健康权、适足食物权和有尊严生活的权利。⁸

12. 特别报告员回顾,作为其任务的一部分进行的关于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行背景下单方面强制性措施对人权的影响等问题的研究(A/75/209)以及关于同一专题的外部研究⁹ 表明,人道主义豁免无法消除制裁对目标国民众人权造成的伤害。

B. 经济部门

13. 特别报告员指出,如果目标部门对国民经济至关重要(事实往往如此),则部门制裁对一国民众人权的影响可能与对国家本身进行制裁的影响相当。部门制裁以非选择性方式适用于在特定经济领域活动的个人和组织,而这些个人和组织本身不具有任何可识别的制裁理由或违规行为。特别是美国对俄罗斯联邦的金融、能源、国防、铁路、金属和采矿部门实行非选择性制裁,以便使俄罗斯为据称在

⁶ Abdul Rashid Thomas, “President Bio condemns military takeovers at ECOWAS meeting as crisis deepens in Mali”, *Sierra Leone Telegraph*, 31 May 2021.

⁷ 古巴政府提交的资料。

⁸ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府提交的资料。

⁹ Michael J. Strauss, “The (il)legality of unilateral sanctions in light of the inadequacy of humanitarian exemptions”, *Journal of the Belarusian State University: International Relations* (forthcoming).

乌克兰实施的侵略行为付出代价。¹⁰ 美国还对委内瑞拉经济中的黄金、¹¹ 石油和金融部门实施部门制裁。¹² 欧洲联盟对俄罗斯的能源、国防、金融和两用物品部门整体采取了同样做法。此外，欧洲联盟还对暂时被俄罗斯联邦占领的乌克兰克里米亚自治共和国和塞瓦斯托波尔市实施了商品进口禁令和旅游服务禁令。¹³

14. 部门制裁的一种特殊形式体现在对注册于被指认国的航空公司的航班关闭领空(卡塔尔(2017-2020 年)、委内瑞拉玻利瓦尔共和国(2019 年至今)和白俄罗斯(2021 年至今)等)，禁止制裁国的航空公司进入被指认国领空，从而影响被指认国的旅游业。其他受制裁国也存在类似情况。¹⁴

15. 2010 年代初，美国和欧洲联盟对伊朗伊斯兰共和国石油部门的制裁波及“经济的各个方面”，尽管有人道主义豁免，但这些制裁仍造成无法进口足够医疗用品等后果，¹⁵ 从而影响到受制裁国全体民众的健康权和生命权。同样，美国对委内瑞拉玻利瓦尔共和国国家石油公司的制裁是对该国主要经济部门的制裁，“可能导致委内瑞拉经济更加剧烈地下滑”，¹⁶ 这是一场影响多种人权的危机。

16. 特别报告员回顾，在目前的 COVID-19 大流行疫情期间，人权事务高级专员敦促考虑到部门制裁对目标国“卫生部门和人权的潜在削弱性影响”，放松或暂停此类制裁。¹⁷ 迄今为止，这些呼吁没有得到重视。

C. 个人

17. 近年来，各国和区域组织越来越多地对个人、公司和组织实施单方面制裁，以此类措施具有相称的人道主义影响为由，证明这些“惩罚不法行为者”的定向或“聪

¹⁰ Kimberly Strosnider and David Addis, “New sanctions targeting Russian financial and energy sectors”, *Global Policy Watch*, 18 July 2014; United States, Executive Order 13662 blocking property of additional persons contributing to the situation in Ukraine (20 March 2014); and United States, Department of State, “Russia fact sheet”, 18 December 2018, 可查阅 <https://2017-2021.state.gov/russia-fact-sheet/index.html>。

¹¹ United States, Executive Order 13850 blocking property of additional persons contributing to the situation in Venezuela (1 November 2018).

¹² United States, Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, Venezuela Sanctions Regulations 31 CFR Part 591: General License No. 36A Authorizing Certain Activities Necessary to the Wind Down of Transactions Involving Rosneft Trading S.A. or TNK Trading International S.A.

¹³ European Council, “EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine”. 可查阅 www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis, 2021 年 1 月 4 日访问。

¹⁴ 2021 年 4 月 27 日阿拉伯叙利亚共和国的信。

¹⁵ Grégoire Mallard, Farzan Sabet and Jin Sun, “The humanitarian gap in the global sanctions regime: assessing causes, effects and solutions”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 26, No. 1 (2020), p. 123.

¹⁶ United States, Government Accountability Office, “Venezuela: additional tracking could aid treasury’s efforts to mitigate any adverse impacts US sanctions might have on humanitarian assistance”, 8 February 2021.

¹⁷ 人权高专办，“巴切莱特呼吁放松制裁，以便医疗系统能够抗击 2019 冠状病毒病并遏制其在全球的传播”，2020 年 3 月 24 日。

明”制裁的合理性；这种策略旨在“提高制裁精确度，使绝大多数无辜平民免受不必要的苦难”。¹⁸ 西班牙政府指出，“为减轻对第三方的不利影响，必须尽可能将对不良政策或行动负责的个人或机构作为实施制裁的对象”，这已成为“一般规则”。¹⁹

18. 对目标个人采取的措施包括：冻结其在制裁国境内或在制裁国关联方控制下的金融资产和其他财产；阻止涉及制裁国货币、通过制裁国金融体系办理或依赖环球银行间金融电信协会(SWIFT)等国际金融体系的金融交易；禁止目标个人旅行，特别是在制裁国入境或过境。这些措施往往一并实施。

19. 特别报告员指出，此类制裁本身就会使目标个人无法享受广泛的受保护权利，包括财产权、行动自由权、自由和安全权、隐私和家庭生活权、表达自由权、工作权和自由选择职业权，有时还包括健康权、生命权和免于强迫劳动权。这些制裁还会剥夺目标个人的所有正当程序权利，包括公正审判权、在判定有罪之前应被假定为无罪的权利、及时获悉任何指控的性质的权利、自我辩护权、捍卫名誉权和有效补救权。

20. 有鉴于此，她对制裁国迅速扩大可能将个人作为目标的理由清单表示关切。这些理由包括：

(a) 有关个人被控参与制裁方归因于外国的行为，例如，据称违反国际法(往往是人权领域国际法)或据称实施国家支持的恐怖主义行为；²⁰

(b) 有关个人能够对一国的行为或政策作出制裁方寻求的改变或对此类改变施加影响；²¹

(c) 制裁国认为某一外国政府非法，并寻求使其下台，以便在有关国家建立另一政府，而有关个人是当权政府的官员或关联个人；²²

¹⁸ Adam Winkler, “Just sanctions”, *Human Rights Quarterly*, vol. 21, No. 1 (February 1999), p. 155.

¹⁹ Spain, Ministry for Foreign Affairs, the European Union and Cooperation, “International sanctions”.

²⁰ 例如，美国根据 2012 年《谢尔盖·马格尼茨基法治问责法》对被控参与调查、逮捕和监禁税务律师谢尔盖·马格尼茨基并致其死亡的俄罗斯国民实施的制裁；2021 年加拿大、联合王国、美国和欧洲联盟对被控实施侵犯维吾尔人人权的国家方案的中国官员实施的制裁(Lorne Cook, “EU, US, UK, Canada target China officials over Uyghur abuses”, Associated Press, 22 March 2021)；伊朗伊斯兰共和国以据称实施恐怖主义行为为由对美国总统唐纳德·特朗普及其政府成员实施的制裁(Pars Today, “Iran slaps sanctions on Trump, other US officials over terrorism”, 19 January 2021)。

²¹ 例如，2011 年美国 and 欧洲联盟对阿拉伯叙利亚共和国总统巴沙尔·阿萨德实施的制裁(BBC, “Syria: EU imposes sanctions on President Assad”, 23 May 2011)；2019 年美国对伊朗伊斯兰共和国最高领袖和伊朗其他高级官员实施的制裁(United States, Executive Order 13876 imposing sanctions with respect to Iran (24 June 2019); and United States, Department of the Treasury, “Treasury Designates Supreme Leader of Iran’s Inner Circle Responsible for Advancing Regime’s Domestic and Foreign Oppression”, press release, 4 November 2019)。

²² 例如，美国对委内瑞拉玻利瓦尔共和国总统尼古拉斯·马杜罗实施的制裁(United States, Department of the Treasury, “Treasury Sanctions the President of Venezuela”, press release, 31 July 2017)。

- (d) 有关个人在另一国境内，且被控实施破坏该国民主的行为；²³
- (e) 有关个人据称实施破坏另一国领土完整或治理的行为，或“积极”支持此类行为；²⁴
- (f) 有关个人阻挠国际组织在另一国开展工作；²⁵
- (g) 有关个人据称参与、涉及或以其他方式支持非国家恐怖主义团体²⁶ 或犯罪组织；²⁷
- (h) 有关个人据称在另一国从事腐败活动；²⁸
- (i) 有关个人参与可能以国际罪行为由对制裁国国民进行调查、起诉和审判的司法程序；²⁹
- (j) 有关个人拒绝从事制裁国希望其为该国利益而从事的活动，这些活动可能与有关个人所属国家的利益相冲突(即有关个人拒绝担任制裁国代理人)；³⁰

²³ 例如，2021 年加拿大、联合王国、美国和欧洲联盟对白俄罗斯官员实施的制裁(United States, Department of the Treasury, “Treasury Sanctions Belarus Officials for Undermining Democracy”, press release, 2 October 2020)。

²⁴ European Union, Council decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine.

²⁵ European Union, Council Decision 2014/499/CFSP of 25 July 2014 amending decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine.

²⁶ United States, Executive Order 12947 prohibiting transactions with terrorists who threaten to disrupt the Middle East peace process (23 January 1995); 2016 年欧洲联盟对据称与伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国，又称达伊沙)以及基地组织有关联的个人实施的制裁(European Council, “Fight against terrorism: EU strengthens its legal arsenal against ISIL/Da’esh and Al-Qaida”, press release, 20 September 2016)。

²⁷ 2018 年美国对据称是国际贩毒集团头目的人实施的制裁(Associated Press, “US sanctions Colombian drug trafficker and emerald companies”, 5 June 2018)。

²⁸ United States, Executive Order 13818 blocking the property of persons involved in serious human rights abuse or corruption (20 December 2017); and United Kingdom, Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021.

²⁹ United States, Executive Order 13928 Blocking property of certain persons associated with the International Criminal Court (11 June 2020).

³⁰ 2020 年 8 月 26 日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给美利坚合众国的指控信，以及 2021 年 2 月 2 日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和反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员给美利坚合众国的紧急呼吁信，这两封信涉及所收到的 Alireza Rahnavard 先生相关情况信息(AL USA 22/2020 和 UA USA 9/2021 号文件)。

(k) 有关个人是受制裁个人的家属或同僚，且经推定受益于受制裁个人的指称行为；³¹

(l) 有关个人被控与受制裁国、实体或个人进行交易，在某些单方面制裁制度下，³² 有关个人可位于世界任何地点。

21. 特别报告员回顾，受影响的权利不仅载于国际公约，而且是习惯国际法的一部分，并体现在《世界人权宣言》中，所有国家都有义务尊重和保护每个人的这些权利。因此，单方面定向制裁的合法性受到质疑。

22. 特别报告员重点指出，制裁通常是在任何司法管辖区均未对列名个人进行刑事指控或诉讼的情况下实施，而正当程序权利不仅通过证据标准和定罪门槛为个人提供保护，而且对法治本身具有维护作用。她关切地注意到，忽视这些权利导致个人受到错误的制裁，³³ 这种情况据报经常发生。³⁴

23. 虽然欧洲联盟对个人实施的定向制裁据称现在已有“正当程序保障”，“允许个人就其被列入名单一事”向法院提出反对意见，³⁵ 但特别报告员注意到，在决定实施制裁之前没有此类保障，且随后的反对程序可能需要时间，³⁶ 而在此期间，这些制裁“可能严重妨碍被指认者的生活——如果对目标的识别有误，则这种影响有失公平”。³⁷ 美国等其他制裁国不一定通知目标个人其受到制裁，³⁸ 导致这些个人突然发现自己无法进行金融交易、旅行和接触自身财产。

24. 获得补救很难。美国政府可能需要数月时间才能向寻求代表受制裁个人的律师发放向受制裁个人提供法律服务和请求除名所需的许可。据估计，要就除名事宜作出决定，通常需要大约两年时间。³⁹

³¹ 2011 年欧洲联盟对埃及前总统胡斯尼·穆巴拉克的家属和同僚实施的制裁(Council Regulation (EU) No. 270/2011 of 21 March 2011 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Egypt); 欧洲联盟和美国分别于 2012 年和 2020 年对阿拉伯叙利亚共和国总统巴沙尔·阿萨德的家属和同僚实施的制裁(Karen DeYoung and Sarah Dadouch, “Trump administration imposes sanctions on Syria’s Assad, family and close associates”, *The Washington Post*, 17 June 2020)。

³² 例如，根据美国 2019 年《凯撒叙利亚平民保护法》实施的制裁。

³³ ANSA, “Ristoratore a Verona per errore in lista nera sanzioni Usa”, 2 April 2021.

³⁴ “专家表示，有许多案例是在暗中发生，银行被告知要冻结一些个人和公司的付款程序，而这些个人和公司是被错误地列为目标”(Justin Harper, “Italian restaurant owner wrongly targeted by US sanctions”, BBC, 2 April 2021)。

³⁵ Clara Portela, Targeted Sanctions against Individuals on Grounds of Grave Human Rights Violations: Impact, Trends and Prospects at EU Level (European Parliament, April 2018), p. 23.

³⁶ 欧洲联盟法院的诉讼有时会持续很长时间(Katri Annikki Havu, “Damages liability for non-material harm in EU case law”, *European Law Review*, vol. 44, No. 4 (2019), p. 492–514)。

³⁷ Clara Portela, Targeted Sanctions against Individuals, p. 23.

³⁸ 2020 年 8 月 26 日特别报告员给美利坚合众国的指控信(AL USA 22/2020 号文件)。

³⁹ 2021 年 2 月 2 日给美利坚合众国的指控信(AL USA 9/2021 号文件)。

25. 特别报告员还注意到，因根本不构成国际法规定的犯罪行为或不法活动的活动而将个人和公司列入名单的案例有所增加：这些个人和公司“与政府“有关联”、⁴⁰ “受益于或支持……政权”、⁴¹ 在有关国家经商，或是国家高级官员或商人的家属。⁴² 特别报告员感到关切的是，根据本国或任何其他国家的法律，一些行为并未达到犯罪条件，以此类行为为由将个人和公司列入名单，⁴³ 会侵犯不因实施之时不构成犯罪的任何罪行而被判有罪的权利。⁴⁴ 特别报告员回顾，纽伦堡法庭⁴⁵ 和之后的国际刑事程序⁴⁶认为此类集体惩罚不当。

26. 特别报告员还指出，此类理由没有犯罪性质，似乎意在给每名受制裁个人制造不佳形象，损害其名誉权，令人质疑将这些个人列入名单的其他理由是否被认为太过牵强，站不住脚。

27. 对个人的制裁可能影响其他许多人的人权。因此，“根据目标个人的地位，制裁或许……会影响一些(可能是许多)旁观者。例如，如果某个组织或企业的领导成为目标，可能会影响到雇员、家属和以某种方式(在经济上)依赖于目标个人的其他人员。”⁴⁷

28. 特别报告员尤其感到不安的是，采取单方面措施的行为体对个人实施制裁，却对制裁如何影响目标个人的人权或其他人的权利几乎一无所知。2018 年为欧洲议会开展的一项研究的相关报告作出以下陈述，承认了这一点：“由于难以确定各项制裁对被指认者的影响，特别是难以从被指认者处获得可信信息，因此几乎

⁴⁰ European Union, Council decision 2010/639/CFSP of 25 October 2010 concerning restrictive measures against certain officials of Belarus, art. 2.

⁴¹ European Union, Council decision 2012/36/CFSP of 23 January 2012 amending decision 2010/639/CFSP concerning restrictive measures against Belarus, art. 1 (1) and (2).

⁴² European Union, Council regulation (EU) 2021/996 of 21 June 2021 amending regulation (EC) No. 765/2006 concerning restrictive measures in respect of Belarus.

⁴³ European Union, Council decision 2010/639/CFSP; Council decision (CFSP) 2017/496 of 21 March 2017 amending decision 2011/172/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Egypt; Council decision 2012/36/CFSP; and Council decision 2011/173/CFSP of 21 March 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Bosnia and Herzegovina, art. 1 (1) (c).

⁴⁴ 《公民及政治权利国际公约》，第十五条第一款。

⁴⁵ Quincy Wright, “International law and guilt by association”, *American Journal of International Law*, vol. 43, No. 4 (October 1949), pp. 746–755.

⁴⁶ 例如，起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭，以及起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间在卢旺达境内的灭绝种族和其他严重违反国际人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境内灭绝种族和其他这类违法行为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭(Tracy Isaacs, “Introduction”, in *Accountability for Collective Wrongdoing*, Tracy Isaacs and Richard Vernon, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2011), p. 3)。

⁴⁷ Nienke van der Have, “The proposed EU human rights sanctions regime: a first appreciation”, *Security and Human Rights*, vol. 30 (2020), p. 69.

无法查找到有关这一问题的研究。”⁴⁸ 特别报告员对这种令人不安的坦白感到震惊，这表明制裁国在将个人列为目标时，没有确定制裁是尊重还是违反了本国的人权义务。这往好里说是疏忽，往坏里说是故意侵权，因为特别报告员和联合国系统内外其他人员的工作明确表明，制裁的确会侵犯目标个人的许多人权。

D. 公司

29. 对公司实施制裁时，雇员的人权首当其冲受到伤害，其劳工权利(工作权和自由选择职业权等)受损，但人道主义损害远远超出公司本身的范围。雇员家属和其他受扶养人以及与受制裁企业有业务往来的实体的雇员和家属也受到影响。

30. 如果受制裁公司是银行，这种“连锁反应”可能波及甚广。例如，如果美国将一些外国银行视为“主要洗钱关切目标”进行制裁，美国银行就必须停止向这些银行提供代理行服务。这会阻碍受制裁银行参与全球金融体系，妨碍其在各部门内的客户公司进行涉及美元的交易，而美元是世界贸易的主要货币。⁴⁹ 受制裁银行的客户也可能成为二级制裁目标。

31. 特别报告员重点指出，如果目标公司是一国经济的主要贡献者，或该公司生产或分销对该国民众福祉至关重要的商品或服务，则人道主义影响可能极其广泛。如果受制裁公司在该国主要经济部门占据主导地位，则人道主义影响可能蔓延至全体民众，实际效果就如同整个部门本身是制裁目标。

32. 制裁还会造成公司在社会领域开展活动的受益者人权受损，委内瑞拉玻利瓦尔共和国的国家石油公司“委内瑞拉石油”就是这样一个例子。该公司的美国子公司 CITGO 的资产被冻结和转移，导致委内瑞拉儿童无法在外国医院接受肝脏和骨髓移植，因为委内瑞拉此前是利用 CITGO 的收入，资助移植方案；2017 年制裁实施时，该方案突然停止。⁵⁰

33. 制裁使公司无法在国际上开展业务，因为大多数促进贸易的机制都处于美国或欧洲联盟管辖之下，这两个行为体实施了大量单方面制裁。其中包括欧洲联盟可能会中断 SWIFT 交易，⁵¹ 以及美国能够通过 Visa、万事达、美国运通、西联和 PayPal 控制和阻止以美元进行的支付。⁵²

⁴⁸ Clara Portela, “Targeted sanctions against individuals”, p. 22.

⁴⁹ Joshua P. Zoffer, “The dollar and the United States’ exorbitant power to sanction”, *American Journal of International Law (AJIL) Unbound*, vol. 113 (2019), pp. 152–156.

⁵⁰ 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对委内瑞拉玻利瓦尔共和国访问的初步调查结果”，新闻稿，2021 年 2 月 12 日。

⁵¹ Brian O’Toole, “Don’t believe the SWIFT China sanctions hype”, *Atlantic Council*, 15 September 2020; PYMNTS.com, “SWIFT says it ‘has no authority’ to unplug Russia or Israel”, 8 October 2014; and Charter’97, “Economist: disconnecting from SWIFT will be a bomb for the regime”, 25 November 2020.

⁵² 见 Renata Avila Pinto, “Digital sovereignty or digital colonialism?”, *Sur: International Journal on Human Rights*, vol. 27 (July 2018), p. 20.

34. 特别报告员强调，公司和个人一样，有时也会被错误地当作目标。制裁之前缺乏正当程序使这种情况更有可能发生。欧洲联盟曾对一些公司实施制裁，但后来欧洲联盟法院却认定，有关这些公司据称实施不法行为的证据有缺陷或不充分。⁵³

E. 组织

35. 特别报告员遗憾地注意到，制裁国认为一些大学和研究机构的活动不受欢迎，因此对其实施单方面制裁，这种做法不断扩大，剥夺了受教育权。2019年2月22日，作为对伊朗伊斯兰共和国新一轮制裁的一部分，美国以两所伊朗大学(沙希德贝赫什提大学和谢里夫理工大学)的核物理研究为由将其列入名单，尽管伊朗伊斯兰共和国科学、研究和技术部长表示，这些研究遭到误解。⁵⁴ 类似的情况是，美国将两家参与开发和测试 COVID-19 疫苗的俄罗斯研究机构列入名单，理由是它们据称参与化学和生物武器计划。⁵⁵

四. 单方面制裁的间接目标

A. 公司员工

36. 影响公司的单方面制裁会对员工的权利产生影响，这些员工可能只是在从事本职工作，与制裁的原因并无关联。特别报告员注意到，受影响最明显的是员工的劳工权利，特别是工作权、体面就业权和自由选择职业权。员工工资或工作时间可能减少，或者可能暂时或永久失业。⁵⁶

37. 当制裁迫使公司削减由雇主补贴的健康保险、交通或教育等福利时，许多其他权利也会受到冲击。在这些情况下，健康权、行动自由权、受教育权和更广泛的适足生活水准权都会受到影响。

38. 特别报告员提到国际劳工组织(劳工组织)得出的结论，即与就业有关的社会保护在“防止和减少贫困、加强收入保障、抑制不平等方面发挥着关键作用”。⁵⁷ 如果制裁引起工资下降或裁员进而导致员工养恤金减少，这种影响可能长期持续。

39. 如果单方面制裁针对公司所有者、业务活动或客户所在国，或是针对公司业务所属或所依赖的经济部门，员工的权利会受到影响。如果制裁的目标是在公司

⁵³ European Court of Justice (Fourth Chamber), *Islamic Republic of Iran Shipping Lines v. Council of the European Union*, Case No. T-489/10, Judgement of the General Court, 16 September 2013, 引述见 Elena Chachko, “Foreign affairs in court: lessons from CJEU targeted sanctions jurisprudence”, *Yale Journal of International Law*, vol. 44, No. 1 (2019), p. 17.

⁵⁴ Mustafa Melih Ahishali, “US adds 2 Iranian universities to sanctions list”, Anadolu Agency, 18 February 2019.

⁵⁵ Mike Eckel, “US blacklists Russian entities for chemical, biological weapon research”, RadioFreeEurope/RadioLiberty, 27 August 2020.

⁵⁶ Freshfields Bruckhaus Deringer, LLP, “How sanctions may affect your workplace”, Lexology, 15 July 2015.

⁵⁷ Christina Behrendt 和 Quynh Anh Nguyen, 《确保未来工作获得普遍社会保护的创新办法》，国际劳工组织未来工作研究论文系列(日内瓦，国际劳工局，2018年)，第v页。

所有权、管理或运作方面发挥关键作用的个人，或是公司在货物或服务(包括融资和货运)方面依赖的另一家公司，或是公司的客户，员工的权利也会受到损害。

40. 特别报告员强调，对单独一家公司实施制裁会波及与之相关的大量人员。欧洲联盟国家和乌克兰在 2021 年禁止白俄罗斯航空公司 Belavia 飞越其领空，据报道，这对大约“2 000 名航空公司工作人员和 5 000 多名家属的福祉产生了不利影响”，尽管这些员工“并未以任何方式参与或从事”导致制裁的“事件”。⁵⁸

41. 美国在 2020 年对一艘向委内瑞拉玻利瓦尔共和国运送伊朗汽油的伊朗油轮船长实施制裁，因为雇用他的油轮公司为伊朗伊斯兰共和国所有，而伊朗已被美国指认为支持恐怖主义的国家。这位船长曾接受海员工作培训，并在职业生涯中不断晋升，他在受制裁时正在从事雇用合同规定的工作，但却突然再不能工作，也不能旅行。特别报告员向美国政府发出信函，对该船长的权利表示关切，⁵⁹ 但至今尚未收到任何答复。

42. 一项研究估计，美国在 2012 至 2015 年对伊朗伊斯兰共和国实施了广泛制裁，导致制造业部门损失了 18 000 个工作岗位。⁶⁰

B. 家属

43. 特别报告员强调指出，对于不是制裁直接目标的家属而言，如果他们在经济上或社会福利上依赖的个人受到制裁时，他们的权利也被剥夺。受影响的权利包括体面生活权、健康权和受教育权。制裁还以多种方式破坏他们的家庭生活权，例如，针对目标人员的旅行禁令会导致家庭分离。

44. 如果对国家、经济部门、公司或组织实施制裁而使非目标个人家属的权利受到影响，这些人同样是制裁的间接目标，如受制裁公司的员工、无法获得医疗救助的儿童、或因互联网接入受限或缺乏燃料而无法接受教育的学生。

45. 特别报告员重点指出，制裁对家属的间接影响可能是巨大的。1998 年 10 月 6 日，前联合国驻伊拉克人道主义协调员丹尼斯·哈利迪在美国国会发言时说，“制裁对伊拉克大家庭系统产生了严重影响。我们目睹单亲家庭数量增加，通常是母亲独自挣扎。离婚率也在上升。许多家庭为维持生计不得不变卖房子、家具和其他财产，造成无家可归的局面。许多年轻人开始卖淫。”

C. 全体民众

46. 特别报告员关切地注意到，大多数单方面制裁，无论目标为何，都影响到许多本身不是制裁直接目标的人民的权利，包括一国全体民众的权利。例如，美国

⁵⁸ “Open address by Belavia – Belarusian Airlines employees to the international community”, Belavia, 28 June 2021.

⁵⁹ 2020 年 9 月 4 日特别报告员就 Alireza Rahnavard 先生的情况给美利坚合众国的指控信(AL USA 24/2020 号文件)。

⁶⁰ Ali Moghaddasi Kelishomi and Roberto Nisticò, “Employment effects of economic sanctions”, Centre for Studies in Economics and Finance, University of Naples, Working Paper No. 615 (31 January 2021) pp. 6 and 26–27.

对委内瑞拉玻利瓦尔共和国石油部门实施的制裁使全国人民无法继续日常生活。由于无法向国外出售石油，该国无法获得维持基本基础设施所需的收入，由此造成电力短缺，使每个家庭无法享受体面生活权和许多其他人权。给移动电话充电或访问互联网这样简单的事情无法进行，阻碍了表达自由，并在紧急情况下危及健康权和生命权。阅读缺乏照明，人民就无法享有受教育权。电泵无法运作而出现水短缺，造成卫生不佳的状况，影响健康权。同时，无法进口汽油等石油产品损害人民的行动自由，而且由于人们外出工作或求医受阻，制裁也影响他们的工作权、健康权，进而影响生命权。⁶¹ 这种情况也剥夺了民众的发展权。

47. 特别报告员指出，美国根据《凯撒法》对被控协助阿拉伯叙利亚共和国政府重建国家基础设施(包括学校和医院)及恢复石油和天然气生产的个人和公司实施制裁，这项制裁同样损害了叙利亚民众的权利。政府以外的国内行为体不能参与大规模重建，而冲突后重建对享有经济和社会权利至关重要，其中包括通过获得基本资源、教育、卫生服务、粮食、住房和就业实现发展权。⁶²

48. 一项关于美国、欧洲联盟和其他西方国家自 2011 年以来对阿拉伯叙利亚共和国实施部门制裁和定向制裁的研究得出结论认为，最终，“普通叙利亚人受到制裁的间接影响最为严重。这些影响包括贫困程度因基本产品价格空前上涨而加剧，失业率激增，当地货币急剧贬值”，中小型企业 and 传统企业“商机不佳”。⁶³

49. 鉴于定向制裁造成的不利影响范围广泛，其精确性是一种假象。⁶⁴ 对国家实施的经济制裁会无差别地影响民众权利，而定向制裁的影响则会逐步渗透，从制裁目标开始，人道主义影响会通过员工、家属、同僚和他人之间的网络扩散，并通过这些群体各自的网络继续蔓延。因此，对某一个人的制裁可以影响到成百上千人的人权。

50. 特别报告员强调指出，定向制裁对民众人权的间接影响早已为人所知。机构间常设委员会 2004 年发布的一份文件显示，如果目标公司或行业是当地主要雇主，限制其贸易能力的制裁“可能会减少用于提供安全、卫生、社会服务等市政职能的当地资金”，也会减少该公司“为雇员或其受扶养人提供的健康和教育支助、对其所在社区道路、通信、卫生设施进行的投资或向前雇员支付的养恤金”。⁶⁵

⁶¹ 人权高专办，“特别报告员对委内瑞拉玻利瓦尔共和国访问的初步调查结果”。

⁶² 2020 年 12 月 21 日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、食物权特别报告员、人人有权享有能达到的最高标准身心健康特别报告员和人权与国际团结问题独立专家就收到的关于 2019 年《凯撒叙利亚平民保护法》授权的制裁对人权负面影响的资料给美利坚合众国的联合指控信(AL USA 30/2020 号文件)。

⁶³ Zaki Mehchy and Rim Turkmani, “Understanding the Impact of Sanctions on the Political Dynamics in Syria”, (London, London School of Economics and Political Science, January 2021), p. 35.

⁶⁴ Bryan R. Early and Marcus Schulzke, “Still unjust, just in different ways: how targeted sanctions fall short of just war theory’s principles”, *International Studies Review*, vol. 21, No. 1 (March 2019), pp. 57–80.

⁶⁵ Manuel Bessler、Richard Garfield、Gerard Mc Hugh, 《制裁的人道主义影响评估手册》(联合国，机构间常设委员会和人道主义事务协调厅，2004 年 10 月)，第 65 页。

51. 特别报告员还表示关切的是，对在政府任职或承担民事责任的个人实施制裁也会损害民众的权利。刚果民主共和国最大的面包生产商因其亲属被控与真主党有联系而受到制裁，从而对民众的食物权造成影响。⁶⁶

52. 当人民受教育权受损时，定向制裁对民众间接冲击的余波可能持续数十年。一项研究显示，如果制裁“使年轻人的教育程度降低”，其影响“可能在制裁解除后持续很长时间”。⁶⁷

D. 其他国家

53. 特别报告员指出，当最初成为制裁目标或受制裁影响的国家因人道主义问题(经济危机、必需品匮乏和其他问题)而向国外移民时，邻国首当其冲成为移民最先抵达的地点。大规模移民危及移民生命，因为他们容易成为人口贩运的受害者，而且在旅途中无法获得必要的交通、食物、休息场所和医疗援助。⁶⁸

54. 制裁引发的移民不仅涉及目标国的国民，而且涉及在正常时期到那里寻求庇护或就业的其他人。例如，国际移民组织提到，在 2018 年美国恢复对伊朗伊斯兰共和国的制裁后，有超过 100 万阿富汗人从伊朗返回阿富汗。⁶⁹

55. 第三国的公司也可能面临二级制裁风险，除非它们切断与制裁目标国或外国公司的业务联系。⁷⁰ 这可能导致业务损失，进而以上文所述方式影响公司员工以及依赖他们的人员的劳工权利和其他权利。

E. 制裁国

56. 特别报告员提醒各国，制裁国的个人也感受到单方面制裁造成的有害人道主义后果，他们被禁止与受制裁国或当事方继续从事以前的交易。这不仅导致工资损失和失业，而且侵蚀了卫生保健权、受教育权、体面生活水准权和享有尊严的权利。

57. 特别报告员承认，制裁国政府经常采取措施减轻制裁对国内的影响。早在 1980 年美国对苏联实行谷物出口禁运时，还制定了一个抵消国内谷物价格预期下降的方案，以防止美国农民遭受损失。⁷¹ 立陶宛水疗中心“Belorus”受白俄罗斯

⁶⁶ 美国芝加哥洛约拉大学 Joy Gordon 教授向特别报告员 2021 年 4 月 26 日召集的关于单方面制裁的概念、特点、法律地位和目标的专家协商会议提供的资料(见 www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/expert-consultation-26April2021.pdf)。

⁶⁷ Safoura Moeeni, “Family income and children’s education: evidence from targeted economic sanctions” (Naples, Italy, Centre for Studies in Economics and Finance, 28 October 2018), p. 6.

⁶⁸ Joel Alexander Lopez, “Venezuelan refugee crisis: a consequence of US economic sanctions”, Bachelor of Arts honours thesis, State University of New York, University at Albany, 2019.

⁶⁹ Frud Bezhan, “Afghanistan, the ‘unintended casualty’ of US sanctions on Iran”, RadioFreeEurope/RadioLiberty, 14 August 2018; 国际移民组织(移民组织), “无证阿富汗移民回返: 每周情况报告, 2019 年 12 月 29 日至 2020 年 1 月 4 日”; 移民组织, “无证阿富汗移民回返: 每周情况报告, 2021 年 5 月 21 日至 27 日”。

⁷⁰ Özgür Özdamar and Evgeniia S. Hahin, “Consequences of economic sanctions: the state of the art and paths forward”, *International Studies Review* (2021), p. 13.

⁷¹ Heritage Foundation, “The Soviet grain embargo”, *Backgrounders*, No. 130 (2 January 1981).

总统管辖下的管理部控制，该中心坚持要求解冻其在立陶宛银行的冻结资金，因为资金冻结阻碍向水疗中心的立陶宛雇员支付工资。⁷²

58. 特别报告员告诫说，制裁对制裁国人民权利的影响难以准确预测，有时制裁在制裁国造成的伤害比在目标国更大，但却因其政治影响而依然维持。⁷³ 因此，只有在损害发生后，才有可能努力弥补制裁国企业和权利受到的损害。

五. 二级制裁目标

A. 二级制裁概述

59. 二级制裁以与初级制裁同样的方式影响个人相同的经济和财产权、旅行权及其他人权。制裁国对目标国或第三国境内采取制裁制度禁止的方式与初级制裁目标合作的个人和公司实施二级制裁。

60. 特别报告员关切地注意到，美国经常使用二级制裁，同时对其他制裁国普遍拒绝这种做法表示欢迎。由于在国际交易中使用美国金融体系和美元的情况极为普遍，美国以此为由宣称拥有管辖权。因此，“如果外国个人或公司与受制裁实体有某些往来，即使这些活动没有直接触及美国”，二级制裁将“切断外国个人或公司”与美国金融体系的联系。⁷⁴ 根据 2012 年《谢尔盖·马格尼茨基法治问责法》和《凯撒法》确立的制裁制度，美国可以在不经正当程序的情况下，对世界任何地方美国认定从事其制裁所禁止活动的任何非美国人实施二级制裁。⁷⁵

61. 特别报告员关切地注意到，人道主义行为体、包括受制裁国的非政府组织及其雇员和志愿者，往往因努力尽量减少制裁对目标国人民权利造成的人道主义伤害而受到民事或刑事处罚威胁或二级制裁威胁。

62. 虽然制裁国在其制裁制度中包含人道主义豁免的规定，但这些豁免从未完全有效。特别报告员欢迎美国和欧洲联盟为使人道主义行为体更易利用这些豁免所作的努力。2020 年，美国发布了一份概况介绍，其中载有针对古巴、朝鲜民主主义人民共和国、伊朗伊斯兰共和国、俄罗斯联邦/乌克兰、阿拉伯叙利亚共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国制裁的人道主义豁免综合信息。欧洲联盟开始公布在其实施部门制裁和定向制裁的国家为人道主义目的提供货物和服务的详细指南。2021 年，欧洲联盟设立了单一联络点，以便在制裁实施地提供人道主义援助。⁷⁶ 然而，特别报告员遗憾地指出，据报，所采取的措施仍然没有取得成效。

⁷² LRT, “Belarusian spa in Lithuania goes to court over asset freezes”, 29 January 2021.

⁷³ Donald E. deKieffer, “The purpose of sanctions”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 15, No. 2 (1983), p. 207.

⁷⁴ United States, Department of the Treasury, “Remarks of Secretary Lew on the evolution of sanctions and lessons for the future at the Carnegie Endowment for International Peace”, 30 March 2016.

⁷⁵ 2020 年 12 月 21 日给美利坚合众国的联合指控信(AL USA 30/2020 号文件)。

⁷⁶ European Commission, “EU-level contact point for humanitarian aid in environments subject to EU sanctions”.

63. 2020 年 12 月 10 日，特别报告员发布了关于 COVID-19 大流行背景下的人道主义关切和单方面制裁负面影响及其豁免的指导说明。她在指导说明中指出，人道主义组织提到单方面制裁是运送药品、医疗设备、保护包、粮食和其他必需品等援助的主要障碍，而人道主义豁免依然无效、低效、不够充分。

64. 特别报告员对公司遭受二级制裁可能产生的广泛人权影响表示遗憾。作为对委内瑞拉石油部门制裁的一部分，美国于 2020 年对装载委内瑞拉石油的 4 艘希腊油轮及其运营公司实施二级制裁，阻止它们以美元这一油轮交易的标准货币进行交易，并阻止它们在美国港口停靠。⁷⁷ 这损害了正当程序，也损害了直接和间接受影响个人的许多其他权利(从劳工权到行动自由权)，而波及的个人包括那些在交通、取暖或用电方面依靠进口石油的人，因为事实上不让油轮参与国际服务会妨碍日后向目的地国家进行运输，从而可能导致价格上涨。

65. 同样，2020 年 11 月 20 日，美国制裁了一家中国公司，即中国电子进出口有限公司，因为该公司被控帮助委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府破坏民主，提供了据称用于镇压政府反对派的硬件、软件和培训。⁷⁸ 由于该公司的产品用于公共防务和安全事务，抑制其业务能力的二级制裁会剥夺对权利的保护，而这些权利最终也包括生命权。

66. 对第三国公司实施制裁的人道主义后果也会在这些公司与受制裁国或受制裁方的合同终止后显现。如上所述，这不仅影响到第三国公司所有者和雇员的经济和财产权，而且影响到其他人在这方面的权利。⁷⁹

67. 特别报告员着重指出，不仅最初单方面制裁的合法性受到质疑，而且二级制裁在国际法上的合法性也值得怀疑。她指出，对与制裁目标合作的第三国国民和公司适用域外管辖权，以及制裁制度本身隐含的对此类第三国当事方的所称威胁，不仅在国际法上没有正当理由，而且增加了过度遵守制裁的风险。针对二级制裁的反措施是否合法也是一个有争议的问题，⁸⁰ 一般来说，各国都不愿意实施这些措施。

B. 国家民事和刑事处罚和法律

68. 美国国民可能因违反制裁而面临民事或刑事处罚，而受二级制裁威胁的非美国人则必须选择是要继续使用美国金融体系还是与初级制裁目标开展业务。⁸¹ 特

⁷⁷ Greg Miller, “US sanctions target Greek tankers loaded with Venezuelan crude”, *American Shipper*, 2 June 2020.

⁷⁸ United States, Department of the Treasury, “Treasury sanctions CEIEC for supporting the illegitimate Maduro regime’s efforts to undermine Venezuelan democracy”, press release, 30 November 2020.

⁷⁹ 人权高专办，“特别报告员对委内瑞拉玻利瓦尔共和国访问的初步调查结果”。

⁸⁰ 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* (22 September 2020), p. 65.

⁸¹ Roberto J. Gonzalez and Rachel M. Fiorill, “USA”, in *Sanctions 2020: A Practical Cross-border Insight into Sanctions Law* (London, Global Legal Group, 2019), p. 153.

别报告员指出，对个人而言，二级制裁不仅损害他们的经济和财产权，而且妨碍他们的行动自由权。对公司而言，禁止其进入美国金融体系会导致业务损失，从而对员工和其他人的权利造成上述同样的损害。受二级制裁的公司或个人既不能与任何美国个人或实体进行交易，也无法与美国以外大量个人或实体交易，因为此类交易不可避免地涉及美元并依赖美国的金融体系。

六. 对制裁的过度遵守

A. 过度遵守的原因

69. 特别报告员感到遗憾的是，对制裁的普遍过度遵守加剧了目标国的人道主义问题，因为过度遵守放大了制裁的影响，令人道主义豁免得不到充分利用。她在2021年3月在日内瓦举办的关于单方面强制性措施对目标国全国卫生系统和弱势妇女、儿童和人民福祉的影响虚拟网络研讨会上指出，人道主义组织一致报告称，在试图向受制裁国运送粮食、药品、疫苗和其他必需品时遇到问题，因为银行、捐助方和运输公司担心违反制裁会受处罚，导致过度遵守的情况日益增多。因此，过度遵守严重影响受制裁国的所有人口群体，使人民无法享受人权。

70. 制裁制度的复杂性和透明度缺失增加了无意中违反的可能性，引发对处罚的恐惧。处罚包括二级制裁、经济处罚或监禁。往往需要合规专家提供外部咨询，因此增加了向受制裁国提供授权货物、服务和人道主义援助的时间与成本。

71. 一家美国律师事务所指出，“普遍过度遵守……已在实际上严重限制了”与伊朗伊斯兰共和国“开展的人道主义贸易”。⁸² 一家法国律师事务所的结论称，“从事可豁免的[人道主义]交易的一个主要障碍来自金融机构因惧怕制裁而采取的行为”。⁸³ 一位瑞士制裁律师指出，银行过度遵守的后果“对成为制裁目标的个人可能格外严重”。⁸⁴

72. 特别报告员欢迎欧洲联盟承认这一问题。欧洲联盟委员会提到，“某些经营者不愿从事与受制裁国家或个人有关的交易，即使这些交易是合法的(过度遵守)，因为他们担心无意中违反制裁，或者与这些交易带来的风险相比，从事交易的经济激励不足以抵消风险”。委员会还表示，“过度遵守不应削弱提供人道主义援助的努力”。⁸⁵

⁸² Gibson, Dunn and Crutcher LLP, “Economic and trade sanctions developments in response to COVID-19”, 29 April 2020.

⁸³ Rebecca Guyot and Agustina Paladino, “United States economic sanctions on Iran in the context of COVID-19”, Cohen Amir-Aslani (n.d.).

⁸⁴ 瑞士洛桑商学院和莫斯科金融大学教授 Nicolas Rouiller 向特别报告员 2021 年 4 月 26 日召集的关于单方面制裁的概念、特点、法律地位和目标的专家协商会议提交的材料。

⁸⁵ European Commission, “Commission guidance note on the provision of humanitarian aid to fight the COVID-19 pandemic in certain environments subject to EU restrictive measures”, Commission notice, 16 November 2020.

73. 然而，特别报告员遗憾地注意到，人们总体上仍然无法充分获取与列名及得到许可证和人道主义豁免的机制有关的信息。

B. 过度遵守的形式

74. 特别报告员指出，COVID-19 大流行暴露了过度遵守如何通过阻碍购买和运输授权货物而影响健康权和生命权。瑞士的银行阻止瑞士非政府组织向古巴进行捐款转账，用于购买抗击 COVID-19 的物资。一位中国企业家向古巴捐赠的医疗设备受阻，是因为美国托运人在最后一刻决定不予托运，认为美国法规禁止这样做。两家瑞士公司在被一家美国公司收购后停止向古巴运送医疗设备(A/75/209)。

75. 一些供应商停止了与受制裁国的所有业务。据报，2019 年，一家瑞典医疗产品公司告知一个向病人提供免费绷带的伊朗非政府组织，由于美国的制裁，该公司决定暂停任何涉及伊朗伊斯兰共和国的业务，包括在美国经济制裁允许的“任何形式例外情况下开展的业务”。⁸⁶

76. 对处罚的恐惧使捐助方不敢向人道主义组织提供资金。即使获得捐款，一些在阿拉伯叙利亚共和国开展活动的非政府组织“也不得不取消项目，因为它们无法满足捐助方提出的文书要求”。⁸⁷

77. 过度遵守还损害信息自由权和受教育权，进而剥夺了民众的其他权利。根据通信技术公司 Zoom 的服务条款，居住在受制裁国的医务人员、律师和其他人，或不再居住在受制裁国的该国公民，都不得使用 Zoom 公司的服务参加在线医疗咨询和会议。⁸⁸

78. 过度遵守还抑制学术研究的出版，使各地人民无法获得对享有人权至关重要的知识。出版商 Wiley 告诫其学术期刊的编辑，“谨慎对待来自受制裁国的任何涉及这一专题的投稿，必要时应寻求法律咨询”。⁸⁹

79. 监管机构为打击洗钱和其他金融犯罪而提出的额外要求使银行格外谨慎。这些要求意味着银行“必须对客户和运营资金有具体规定。这项义务延伸至开展监测活动，以确保在任何情况下都不违反制裁制度。这对银行来说是一项耗费资源和高风险的工作。因此，银行在制裁期间往往选择不与此类组织打交道。”⁹⁰

⁸⁶ Mersiha Gadzo, “Iranians with rare disease dying under US sanctions”, Al Jazeera, 28 May 2021.

⁸⁷ IMPACT Civil Society Research and Development, *Invisible sanctions: How Overcompliance Limits Humanitarian Work on Syria – Challenges of Fund Transfer for Non-Profit Organizations Working on Syria* (Berlin, 2020), p. 3.

⁸⁸ Zoom, Zoom terms of service, 20 August 2020.

⁸⁹ Wiley, “Best Practice Guidelines on Research Integrity and Publishing Ethics”.

⁹⁰ Surya P. Sabedi, ed., *Unilateral Sanctions in International Law* (Oxford, Hart Publishing, 2001).

七. 结论和建议

A. 结论

80. 如今，未经安全理事会授权而对国家、经济部门、公司和个人实施单方面制裁的情况越来越多，波及的目标也远远超出正式宣布的范围且日益增多。无论目标的性质如何，制裁都侵犯了广泛的人权。受影响的权利可能因情况而异，取决于制裁目标是国家、经济部门、公司、组织还是个人；这些目标是直接还是间接；是预期还是非预期；实施的是初级制裁还是二级制裁。

81. 对国家实施经济、金融和贸易制裁以及海上、陆地或飞行禁运都会影响目标国的全体民众，因为制裁加剧经济危机，导致无法购买和运送必要的技术、医疗和其他类型的设备、备件、试剂、药品、疫苗、粮食和其他必需品，从而阻碍水、电、交通运输和其他公共基础设施的运作。因此，制裁影响全体民众(目标国的国民和居民)的全部人权，即他们的主要公民权利、经济、社会及文化权利以及发展权。旅行和飞行禁令会对目标国居民的行动自由产生影响。

82. 对经济部门实施单方面制裁除了对目标国全体民众造成间接影响外，还直接影响在相应部门就业的个人及家属和贸易伙伴的经济和劳工权利，导致贫困程度加剧，参与灰色经济的情况、犯罪活动和人口贩运增多。

83. 对公司实施定向制裁直接影响到员工及其家属和同僚。当目标公司在国家关键经济部门占主导地位时，制裁的人道主义影响会波及全体民众。针对个人的定向制裁所影响的人权并不局限于个人享有的权利，而是可能通过家属、同僚和他人之间的网络波及许多人。制裁不经正当程序侵犯目标个人的广泛权利，而且往往没有诉诸司法的保障。

84. 作为实施初级制裁的手段，第三国国民和公司成为二级制裁的直接目标，而制裁国的国民和公司则成为民事和刑事处罚的对象，这对被列名的个人和公司及间接目标都产生了相似影响。依职权对公务员实施的制裁使他们无法在国际领域(包括在司法机构中)代表国家，也无法保护本国国民和居民的权利。

85. 在网络领域实施单方面制裁，即阻止使用在线支付、卫星、互联网、软件、公共信息和通信平台及服务，针对的是目标国的全体民众，影响其经济和文化权利，包括互联网使用权、获取信息权、受教育权和健康权。

86. 对制裁及民事和刑事处罚的担心导致银行和其他公司采取零风险政策和过度遵守，使各类制裁的影响加剧，不仅波及目标国的国民和居民或被指认公司所在其他国家的国民和居民，还波及贸易伙伴和人道主义行为体，使他们成为间接目标。

87. 参与提供人道主义援助的国际和国家非政府组织及其人员往往成为二级制裁的目标。他们在开展人道主义工作(如进行银行转账或运送粮食、药品和其他必需品)时面临的障碍使人道主义援助受益者成为间接目标。

B. 建议

88. 特别报告员促请所有国家和区域组织解除、暂停或尽量减少使用可被定性为本报告第 5 段所述单方面强制性措施的任何单方面措施。

89. 各国在决定适用或执行任何单方面措施时必须始终考虑人道主义关切(人道主义预防措施), 在实施过程中也应如此。特别报告员促请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与人道主义事务协调厅和相关人道主义行为体密切合作, 建立一个监测和评估单方面制裁的人道主义影响的系统, 对死亡率、营养不良率、入学率、疫苗接种率、疾病传播、就业、社会保障和获得药品等因素进行监测和评估。

90. 应一视同仁保障世界各地每一个人的人权。无论个人还是特定国家的全体民众都不应被当作“附带损害”而成为单方面强制性措施的直接或间接目标。无论有多少“良好意图或目标”, 都不能以此为理由使一国全体民众成为单方面制裁的间接目标或非预期目标, 也不能以此为理由在“附带损害”的借口下直接和间接对个人造成痛苦(侵犯基本人权)。

91. 考虑到单方面强制性措施影响国家应对当代威胁和挑战的能力, 并影响所有类别的人权, 特别报告员不仅促请人权高专办而且促请所有联合国机关和专门机构, 如劳工组织、国际民用航空组织、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会、联合国人口基金和世界卫生组织, 将评估单方面制裁的合法性和人道主义影响列入其议程。

92. 考虑到人权受损的后果, 不得将二级制裁及国家民事和刑事立法作为强制执行单方面制裁的手段。

93. 制裁方必须努力使制裁和遵守程序简单、透明, 并提供明确指导, 以防止出现有损人权的过度遵守情况。根据尽责的习惯原则, 制裁国有义务采取一切必要措施, 在任何情况下都应避免过度遵守, 对于根据国际法采取的强制执行措施也是如此。