



人权理事会

第五十届会议

2022 年 6 月 13 日至 2022 年 7 月 8 日

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告

以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

人权理事会关于单方面强制性措施与人权的两年期小组 讨论会纪要

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

本报告根据人权理事会第 27/21 号决议及该决议的更正提交，载有理事会第四十八届会议期间于 2021 年 9 月 16 日举行的关于单方面强制性措施与人权的两年期小组讨论会的纪要。



一. 导言

1. 人权理事会在第 27/21 号决议及该决议的更正中决定，每两年举办一次关于单方面强制性措施与人权的小组讨论会，由会员国、联合国相关机关、机构和其他相关利益攸关方参加，请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)编写并向人权理事会提交一份小组讨论会报告。
2. 人权高专办现根据这一要求向人权理事会提交本报告。
3. 最近一次两年期小组讨论于 2021 年 9 月 16 日在人权理事会第四十八届会议期间举行，并继续作为交流意见和经验的平台，目的是就单方面强制性措施对享受人权的负面影响提高相关行为者的认识。¹
4. 讨论的重点是造成制裁国管辖权域外扩张的单方面强制性措施、次级制裁以及公共和私营实体的过度顺从。
5. 除其他问题外，小组讨论的与会者审议了以下各项：(a) 在适用和执行单方面强制性措施方面的刻意域外管辖，以及由此可能产生的过度顺从；(b) 后续贯彻和更新经理事会授权于 2013 年、2014 年、2015 年、2017 年和 2019 年举行的此前小组讨论会和研讨会的建议，以及人权理事会咨询委员会基于研究的进度报告；² (c) 就单方面强制性措施对享受人权的负面影响提高认识。³
6. 小组讨论会由人权理事会主席纳兹哈特·沙米姆·汗主持。联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特和单方面强制性措施对享受人权的负面影响问题特别报告员阿廖娜·多汉致开幕词。小组成员是：阿拉巴·塔巴塔拜大学国际法副教授兼伊朗联合国研究协会(伊朗伊斯兰共和国)秘书长普利亚·阿斯卡里、芝加哥洛约拉大学(美利坚合众国)伊格纳西奥·埃拉库利亚社会伦理讲座教授兼哲学和法学教授乔伊·戈登、根特大学(比利时)国际法教授汤姆·鲁伊斯和武汉大学法学院法学教授张万洪。

二. 小组讨论开始

7. 人权事务高级专员在开幕发言中指出，单方面制裁有可能给既没有犯罪也没有不当行为责任的个人造成严重和不必要的痛苦。根据《联合国宪章》，安全理事会有权批准采取维护国际和平与安全的必要措施，其中包括涉及金融或商品限制、旅行禁令和武器禁运的制裁，无论是针对国家、武装团体还是个人。与此同时，越来越多的国家单独或集体诉诸各种形式的制裁，这些制裁既可能符合，也可能背离《宪章》倡导和保护的价值观。

¹ 讨论会的网播录音可检索：<https://media.un.org/en/asset/k1a/k1alx0pvs>，谈话者的发言可查阅：<https://hrcmeetings.ohchr.org/HRCSessions/RegularSessions/48session/Pages/Statements.aspx?SessionId=46&MeetingDate=16/09/2021%2000:00:00>，概念说明可查阅：<https://hrcmeetings.ohchr.org/HRCSessions/RegularSessions/48session/Pages/Panel-discussions.aspx>。

² A/HRC/28/74.

³ 另见 A/HRC/48/59 和 A/HRC/48/59/Corr.1，人权理事会第 40/3 号决议和大会第 73/167、第 74/154 和第 75/181 号决议。

8. 当制裁针对整个国家或整个经济部门时，该国最脆弱的人——那些受到保护最少的人——受到的伤害可能最严重。预定的制裁目标反倒有可能从制裁制度中受益，从制裁所带来的经济扭曲和刺激中获利。此外，对银行和金融机构，包括总部设在第三国的银行和金融机构的惩罚性限制，通常会导致机构谨小慎微而过度顺从。在某些情况下，尽管存在适用的豁免，但受制裁国家仍然很难进口即便是基本的食品、保健设备和其他形式的人道主义援助。由于害怕处罚，第三国银行拒绝资金转账，要求每次转移都要经过繁琐的证明，或者造成额外的费用和延误，从而阻碍了援助，降低了实效。

9. 2020年3月，在全球冠状病毒病(COVID-19)疫情宣布后不到两周，高级专员呼吁放松制裁，使医疗系统能够抗击COVID-19病毒，限制全球性感染蔓延，⁴并确保制裁目标国家的数百万人能够获得基本的医疗设备和治疗。持续的制裁有可能导致更多的痛苦和死亡，并在世界范围扩散感染。人们早就很清楚，进口生死攸关的医疗用品面临的种种障碍，包括金融机构对制裁的过度顺从，对最脆弱的社区造成了长期伤害。受制裁国家的人民对触发制裁的政策毫无责任，而且在不同程度上已经长期生活在不稳定的状况中，这并不是出于他们自己的过错。限制第三方行动的制裁制度如果过于宽泛，也会产生问题，影响到对侵犯人权行为直接负责者以外的个人和经济行为者。受到这种制裁的个人和公司实体在被置于这种制度之下之前，经常缺乏法律程序，而且往往很少具备(如果有的话)有效的手段诉诸任何机制针对他们的追责或处罚提出上诉。这种程序可能违反正当程序的一些基本原则。

10. 在联合国反恐制裁的背景下，挑战也持续存在。尽管进行了重大改革，但反恐制裁往往对人权产生负面影响，包括中断人道主义行动，使受到旅行禁令、资产冻结或没收财产影响的人的权利受到侵犯，而没有足够的依据或审查的可能性。为了减轻制裁措施对原则指导下的人道主义工作的影响，一些国家将中立人道主义组织的活动排除在反恐立法的范围之外，并为前往被认定为恐怖主义的团体影响下的地区提供人道主义豁免。这种灵活性对于协调相竞的政策目标十分重要。

11. 越来越多的国家出于越来越多的原因对越来越多的目标实施制裁，包括为了确保更加尊重人权和促进问责制。然而，如果制裁本身和实施制裁的手段侵犯了人权，人权就不能得到充分保护，实际上还会受到严重损害。

12. 在审议制裁的负面影响时，经济、社会和文化权利委员会得出结论认为：
(a) 在设计制裁制度时应充分考虑到人权；(b) 应在制裁实施的整个期间进行有效的监测；(c) 实施制裁的外部实体有义务单独或通过国际援助采取措施，解决受制裁国家生活在弱势状况下的人民遭受的任何过度痛苦。

13. 虽然资产冻结、签证限制和其他措施作为更广泛的一揽子问责措施的一部分，可以用来针对被可信地指控犯有严重侵犯人权行为的个人，但应避免针对整个国家或经济活动部门的制裁。高级专员最后呼吁制裁国根据自己和其他国家的经验，重新评估和批判性地重新评价它们使用单方面制裁的情况，以避免对人权产生不利影响。她还呼吁受制裁国家的主管部门提供透明的信息，接受必要的人

⁴ 见 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25744&LangID=E>。

道主义援助，优先考虑弱势群体的需求和权利，并采取措施保证国家和国际组织能够开展必要的人道主义工作。

14. 单方面强制性措施对享受人权的负面影响问题特别报告员在开场白中指出，全球社会面临单方面强制性措施的范围、理由、目的、目标、手段和机制的大幅扩展。这些制裁的负面人道主义影响因制裁的域外适用、次级制裁的扩大使用以及对那些与初级制裁所针对的国家、公司和个人合作的人的民事和刑事处罚而大大加剧。美国的《凯撒叙利亚平民保护法》就是这种域外适用的一个明显例子。该法规定对与阿拉伯叙利亚共和国政府、其中央银行或名单所列人员打交道的第三国、公司或个人实施制裁，特别是阻止在一个已经受到军事冲突严重影响的国家开展重建项目。

15. 鉴于银行和私营公司可能面临巨额罚款，它们倾向于采取零风险政策，导致越来越多的过度顺从，影响到目标社会的个人、其他国家的国民和公司、民间社会和人道主义组织。由于银行系统的相互依赖性，世界各地的银行要么避免涉及目标国家的银行转账，要么使转账过程冗长而昂贵。这种躲避风险的政策阻碍了交易，提高了交易成本，导致资金冻结。目标国家的私营企业报告称，供应商不愿意与他们直接互动，这意味着他们需要使用多个中介，增加了时间和成本。

16. 人道主义组织报告说，人道主义豁免既庞杂又不一致。非政府组织使用中间人就有可能导致最初分配给人道主义用途的资金减半。此外，银行的去风险政策越来越多地迫使人道主义行为体使用非正规支付渠道或现金，造成安全风险，使资金更难追踪，并增加了勒索和滥用或挪用资金资助恐怖主义的风险，这破坏了制裁的核心目标之一。人道主义组织还报告说，捐助者越来越不愿意制裁国家向目标国家提供人道主义援助或资金，因为害怕被列入名单。

17. 特别报告员回顾说，联合国早在 1948 年就批评了单方面措施的域外适用，当时阿拉伯国家联盟试图对以色列实施次级抵制，并规定第三国的公司与它们进行贸易时必须拒绝与以色列进行贸易。因此，对于实施域外制裁的非法性，包括在实施制裁的国家之间的非法性，存在普遍共识。欧洲联盟在多份声明和 2020 年应欧洲议会要求编写的一份研究报告中表达了这一关切。⁵

18. 单方面制裁，加上次级制裁、民事和刑事处罚以及过度顺从，影响到受制裁国家的人民，但也影响到第三国的人民。它们阻碍了食品、药品、医疗设备、维护重要基础设施的备件和设备等基本物资的运送，甚至使狭义的人道主义豁免失效。人道主义组织特别报告说，由于私营企业不愿意提供资金，他们无法运送人道主义援助、出售基本物品和设备或进行银行转账或运送货物。国家和私营企业都试图将责任推卸给其他对话者。特别报告员提醒所有成员国和私营企业，根据国际法，它们有义务按照国际法院在 1949 年科孚海峡案中承认的尽责标准⁶ 以及《工商业与人权指导原则》行事。因此，各国义务采取一切必要措施，保证在其管辖或控制下的私营企业的活动不侵犯人权。企业同样有义务采取负责任的行为，以确保尊重人权。

⁵ 欧洲议会，《对贸易和投资的域外制裁及欧洲的反应》(布鲁塞尔，欧洲联盟，2020 年)。

⁶ 国际法院，科孚海峡案，判决，1949 年 4 月 9 日，《1949 年国际法院案例汇编》，第 4 页。

三. 会议纪要

A. 小组成员的发言

19. 鲁伊斯先生说，过去 20 年来，制裁不断增加，特别是域外制裁，对全球范围的人权享有产生了重大影响。美国自认为，域外管辖是增加单方面制裁影响的有效力量倍增器。然而，这种做法引起了根本性的法律问题。

20. 首先，域外单方面制裁往往超出了国际法关于管辖权的允许范围。一个例子是，美国不仅对美国公司，而且对美国公司拥有或控制的外国公司实施制裁条例。第二个例子涉及美国对以美元进行的任何交易实施制裁，包括与美国没有相关联系的外国实体和外国金融机构之间的交易。鉴于美元在全球贸易中的主导地位，美元的武器化对全球产生了深远的影响，值得人权理事会特别关注和反对，这样也是为了防止其他国家效仿。

21. 第二，域外制裁往往违反国际贸易法，包括世界贸易组织的法律。一个典型的例子是所谓的“准入限制”，其结果是某些国家进行贸易的外国公司将失去进入制裁国的机会。这种次级制裁也损害了第三国的政治和经济主权，与不干涉原则格格不入。此外，鉴于初级制裁对目标经济的潜在破坏性影响，次级制裁可能产生不利的人道主义后果，并对包括发展权在内的人权产生负面影响，尽管制裁制度往往规定了人道主义豁免。事实上，面临潜在的巨额罚款和监管框架的复杂性助长了普遍过度顺从的做法，即公司干脆切断所有交易，避免与初级制裁对象进行贸易。

22. 大会第 75/181 号决议和人权理事会第 46/5 号决议呼吁所有国家采取行政或立法措施，抵制单方面强制性措施的域外适用或影响。然而，就目前而言，这些努力基本上没有效果。虽然欧盟的封锁法令⁷ 正式禁止欧洲联盟公司遵守美国实施的某些域外制裁文书，但无效始终未能见效，目前正在修订。更加协调一致的多边努力是更有效应对非法单方面制裁的关键。

23. 在 1990 年代，人们越来越意识到经济制裁的不利人道主义后果，在安全理事会一级引发了加强制裁针对性的趋势。然而，目前的趋势是，个别国家在联合国范围之外越来越多地采取影响更深远的域外和次级制裁，很少考虑对正常经济经营者或平民的影响，这再次表明制裁作为外交政策工具的迟钝。他总结说，虽然单方面制裁显然不会在不久的将来消失，但人权理事会在揭露和反对这种制裁政策的最严重过度行为方面可以发挥重要作用。

24. 阿斯卡里先生说，不干涉内政原则是评估单方面制裁合法性的额外检验标准。过分顺从次级制裁造成了对第三国内政的非法干涉。他提到伊朗伊斯兰共和国就是受制裁国家的一个例子。

25. 单方面强制性措施通常没有法律依据，而是被用作实现国家和国际利益的一种外交政策形式。因此，小组讨论的主要问题涉及制裁国强制性政策的合法性以及对向受制裁国和第三国施加压力的容忍。从法律上讲，对人权产生负面影响的单方面强制性措施形式的胁迫是不允许的，因为这种措施通常会影响受制裁国家

⁷ 理事会 1996 年 11 月 22 日第 2271/96 号条例(欧共体)，保护不受第三国通过的法律的域外适用以及基于这种法律或由此产生的行动的影响。

履行其人权义务的能力，并妨碍受制裁国行使根据自己的自由意愿决定自己的政治、经济和社会制度的权利。

26. 他强调指出，COVID-19 疫情的暴发表明，受制裁国家因承受制裁负担而无法履行其国际人权义务。然而，根据不干涉原则，对目标国家履行国际人权义务的能力产生负面影响的单方面强制性措施是受到禁止的。

27. 他指出，今天的单方面强制性措施还包括次级制裁，这导致了对第三国内政的非法干涉。第三国行为者如不遵守，就会遭受经济处罚和失去进入制裁国资本和金融市场的机会。因此，单方面强制性措施的域外适用加强了制裁国对第三国公司和个人以及人道主义组织的管辖权，并削弱了第三国表达与制裁国外交政策相反的独立政治观点的能力。

28. 戈登女士说，她多年来一直在研究制裁的人道主义影响、治外法权以及更近期的过度顺从和单方面制裁的寒蝉效应，并发表有关的论文。她主要是在美国实施制裁的背景下考虑后两个领域，尽管使用了“定向制裁”的说法，但可以说，美国实施的制裁是对全体人民，特别是对生活在脆弱情况下的人民直接和间接造成的最广泛和不加区别的损害。首先，虽然制裁可能是单方面发起的，但在许多方面，它们是全球性措施。例如，美国实施的措施封堵了目标国家通往世界银行和国际货币基金组织等全球机构的准入，或使目标国家无法获得仅在美国生产的某些商品，包括软件、技术和药品。另一个例子涉及美国的金融体系，因为美元是世界储备货币，世界上大多数金融交易都是通过美国金融机构进行的，而石油等关键初级产品的国际交易是以美元结算的。此外，银行和其他私人行为者受到被排除在美国金融系统之外的威胁。虽然将个人、公司和基金会列入黑名单理应只针对个人违法者，而不伤害平民，但实际上，其影响可能是部门性的、不加区分的和广泛的。

29. 她强调，这种政策的影响在过度顺从的做法中被放大了。这种做法往往需要实行去风险政策，银行、航运公司、保险公司等将完全退出市场，而不是冒被美国政府严厉处罚的风险，这种处罚通常是通过财政部外国资产管制办公室实施。

30. 过度顺从是由两个条件驱动的：尽责调查要求的不确定性和惩罚的严厉性。私人行为者必须采取措施，降低受制裁个人或公司为交易提供便利的风险，但具体的后果却并不完全清楚。与此同时，如果一家银行在这方面犯了错，它可能会支付数十亿美元的罚款，甚至可能被暂停使用美国金融系统的资格。对制裁国来说，这种安排的好处是它拥有特别的酌处权。这两个条件结合在一起，促使商业机构决定完全退出高风险或被认为高风险的市场，并由此触发银行服务的大幅减少。这些市场中有许多位于全球南方。国际货币基金组织报告说，在非洲、阿拉伯国家、拉丁美洲和其他地方，代理银行关系受到了大量损失。

31. 她最后指出，为了解决过度顺从的问题，制裁应当透明和一致。这将改变别无选择，只能从一个国家或地区完全撤出的银行和其他私人参与者的盘算。然而，这会意味着制裁国拥有的巨大酌处权大大减少。这种酌处做法严重、广泛和不加区别地影响了人道主义组织接收资金和开展业务的能力，给依赖汇款的家庭造成了重大障碍和费用，并恶化了外国投资的条件和低收入国家的经济发展。

32. 张先生说，国际社会不承认单方面强制性措施的合法性，因为这些措施违反了《联合国宪章》的宗旨和原则，损害了国家法律的独立性。它们还严重扰乱了国际政治经济秩序，阻碍了公平的全球治理体系的建立。

33. 在 COVID-19 疫情的背景下，制裁引发了经济、发展和人道主义危机，侵犯了人民的基本生存权和发展权。特别是，妇女、儿童、残疾人和老年人等弱势群体的权利受到了不成比例的影响。关于对委内瑞拉玻利瓦尔共和国、伊朗伊斯兰共和国和古巴实施制裁的影响，他认为，实施制裁的国家滥用了权力，加剧了贫穷和 COVID-19 疫情造成的问题。最后，他鼓励人权理事会和单方面强制性措施对享受人权的负面影响问题特别报告员坚持倡导取消所有单方面制裁。

B. 互动讨论

34. 在随后的互动讨论中，以下国家和观察员的代表发了言：阿塞拜疆(代表不结盟国家运动)、白俄罗斯、多民族玻利维亚国、古巴、中国、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、马来西亚、尼日尔、卡塔尔、俄罗斯联邦、南非、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以及欧洲联盟。

35. 下列非政府组织的代表也发了言：北京手工艺术协会、中国与全球化智库、保护社会受害者慈善协会、保护暴力受害者组织、锡克人权团体和世界福音联盟。

36. 阿塞拜疆代表不结盟国家运动发言，重申单方面强制性措施阻碍了人权的享受，违反了《联合国宪章》以及国际法的规则和原则。在 2019 年在巴库举行的第十八届不结盟国家国家元首或政府首脑会议上，与会者强调反对所有单方面强制性措施，包括那些被用作对任何国家施加政治或经济和金融压力的工具的措施。这些措施的域外性质不仅影响到目标国家，也影响到第三国。不结盟国家运动呼吁所有国家不要实施单方面强制性措施，不要在域外适用违反《联合国宪章》原则并阻碍全面执行国际人权文书的国内法。这些措施还阻碍了最不发达国家和发展中国家的国家，极大地损害了最贫困群体和生活在脆弱环境中的人们的人权。最后，不结盟国家运动重申加强国际合作的重要性，这是应对单方面强制性措施对人权的负面影响所必需的。

37. 欧洲联盟强调了它所实施的制裁的主要原则和特点，以促进对制裁的更好理解，并强调制裁的合法性和正当性。制裁在性质上不是惩罚性的，而是旨在促进政策或活动的改变，因为它们针对的是对有关恶意行为负有责任的国家、实体和个人。

38. 欧洲联盟认为，制裁是维护尊重人权和国际法原则的外交和安全政策工具。欧盟的制裁完全符合欧洲联盟及其成员国根据国际法承担的义务。正如欧洲联盟条约和《欧洲联盟基本权利宪章》所要求的那样，在个人或实体成为制裁目标的地方，人权得到充分尊重。欧洲联盟实施的制裁，包括部门经济措施，总是有针对性的，并且是在个案基础上决定的。

39. 欧洲联盟没有实施全面的贸易禁运。欧盟的制裁是基于具体的列名标准，要求有强有力的法律证据，并附有相应的推理。被指认的个人和实体可以提出意见和除名请求，并可以向欧洲联盟法院质疑这些措施。此外，欧洲联盟每年或每六个月定期审查制裁制度和指认。

40. 欧洲联盟实施的制裁不具有域外适用性。它们没有为非欧盟经营者规定义务，除非他们的业务至少有一部分是在欧盟境内进行的。为了不妨碍提供人道主义援助和开展人道主义活动，欧洲联盟建立了一个制裁例外制度，该制度与联合

国制裁下实施的例外制度相一致。事实上，食品和药品从未成为欧盟制裁的目标。此外，为了避免过度顺从的风险并提高对欧盟定向制裁的认识，欧洲联盟正在采取各种措施支持执行。

41. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国赞同代表不结盟国家运动所作的发言。它指出，单方面强制性措施给受影响国家带来灾难性后果，造成严重的长期和深远的经济、社会和人道主义问题，并再次呼吁各国停止实施这些措施。一些国家无视这些呼吁，继续实施单方面强制性措施，这违反了国际法和人权，违反了指导国家间和平友好关系的准则和原则，构成了危害人类罪。它反对颁布具有域外效力的非法立法，这意味着严重干涉国家内政和主权。许多发展中国家都因这种措施的实施而受害。

42. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国还强调，单方面强制性措施导致的经济和金融封锁是一种单方面强制行为，违背了国际法的最基本原则和界定国家间经济和商业交流的法律制度。它强调多边主义、合作和国家间团结的重要性，并敦促反对针对任何国家的此类措施，承认此类措施对包括发展权在内的人权的影响及其对国际贸易关系、和平、安全和人类福祉的阻碍。

43. 伊朗伊斯兰共和国强调，以人权为中心的观点应纳入任何关于单方面强制性措施的讨论。政治动机不应成为任何人类痛苦或侵犯人权行为的理由。伊朗伊斯兰共和国谴责以人权原则的名义任意实施单方面制裁的趋势，因为单方面制裁本质上与人权是对立的。相反，制裁的目的是迫使目标国家的治理系统做出政治让步，使其人民不断遭受痛苦。某些国家强制域外适用国内法和实施单方面制裁，破坏了目标国家的国家管辖权。第三国也不得不遵从这些制裁，而无视国际法关于国家管辖权的一般原则。欧洲联盟遵守美国对目标国家采取的强制措施就属于这种情况。伊朗伊斯兰共和国呼吁包括联合国人权机制在内的所有利益攸关方报告单方面强制性措施的非法性及其对人权的负面影响。

44. 古巴重申谴责美国的经济、商业和金融封锁，认为这是有史以来最严重和持续时间最长的单边制裁制度。这是对古巴人民权利的公然侵犯，也是古巴经济和社会发展的主要障碍。

45. 封锁影响到所有部门。该政策实施近 60 年来累积造成的损失超过 1,478.5 亿美元。在 COVID-19 疫情的背景下，美国前政府将封锁收紧到前所未有的程度，实施了 243 项经济战措施，最后一项措施是将古巴列入支持恐怖主义国家的名单。这些措施影响了古巴获得基本医疗设备和用品、食品和燃料的能力、国际货币的使用、汇款能力、旅游部门和家庭旅行，以及领事馆和大使馆的运作，所有这些都以荒谬的理由作辩解。在对古巴政府实施的一系列攻击中，还包括对古巴国际医疗合作的诽谤和对宗教自由的操纵。尽管疫情和封锁及“反古巴政策”的影响造成了种种困难，但古巴重申致力于捍卫和促进所有人的人权。

46. 阿拉伯叙利亚共和国指出，根据国际法，单方面强制性措施是非法的。如果原籍国违反属地原则，超越了它们的法定管辖权，它们就违反了基本原则，根据这项原则，各国应行使主权管辖权，而不是将其延伸到域外。在这种情况下，公共和私营机构发现自己被迫在实施措施的国家的威胁和压力下作出决定和采取政策。过度顺从对人道主义组织及其项目的工作产生了毁灭性影响，尽管这些组织和项目具有紧急性质。针对阿拉伯叙利亚共和国的强制性措施的模糊性，尤其是所谓的“人道主义豁免”，加剧了这种影响，这些所谓豁免要么不存在，要么不

适用。因此，它欢迎并赞同特别报告员关于建立单方面强制性措施影响全球数据库的倡议。

47. 马来西亚赞同代表不结盟国家运动所作的发言。它对单方面强制性措施不仅在目标国家，而且在第三国对人权和人道主义状况的不利影响表示关切。它说，实施单方面强制性措施的法律和条例的域外适用以及过度顺从的增加是国际法关注的问题。制裁，包括有针对性的制裁，可能不会产生预期的结果，反而会产生深远的消极后果。无辜的公民和生活在脆弱环境中的人是受害最深的人。此外，制裁有可能削弱更广泛区域的经济，破坏已经受到 COVID-19 疫情损害的实现 2030 年议程的努力。最后，马来西亚强调，各国应始终将人道主义和人权后果置于优先地位。

48. 卡塔尔申明，单方面强制性措施缺乏合法性，因为它们违反了《联合国宪章》、国际法、人权以及关于主权和国家间和平关系的原则。鉴于强制措施广泛使用，有必要重点关注管辖权和域外管辖问题上的挑战，这些问题影响到国家对损害人权的行為的责任和问责，包括在其境外。然而，这些问题不应妨碍建立赔偿和受害者补偿机制或防止此类侵权行为再次发生的行动。

49. 俄罗斯联邦强调，单方面强制性措施破坏了各国解决危机局势的努力，侵犯了国际法公认的基本人权和自由。随着 COVID-19 疫情的持续，制裁加剧了本已严峻的局势，进一步损害了各国及其公民的权利。这些措施在冲突局势中尤其具有破坏性，因为它们阻碍了 COVID-19 疫苗、诊断和治疗设备等的供应。人道主义豁免是不充分和无效的。尽管如此，西方国家不愿意重新考虑它们的立场和非法做法，无视秘书长和人权事务高级专员发出的暂停制裁药品、设备和食品供应及其相关金融交易的呼吁，而这是抗击 COVID-19 所必需的。俄罗斯联邦总统呼吁在国际贸易中建立没有制裁和其他人为壁垒的“绿色走廊”，这一呼吁也被置之不理。西方国家忽视了非法限制人权的影响，这不仅是人道主义问题的政治化，也是企图利用疫情来惩罚被认为有争议的国家。令人遗憾的是，单方面强制性措施的数量和范围大幅增加，其使用扩展到公共生活的所有领域，包括体育和文化。例如，美国对阿赫马特足球俱乐部实施了制裁。实施单方面制裁作为实现政治目标的手段加剧了国家间的对抗。相反，在非政治化对话和严格遵守国际法准则的框架内进行政治和外交努力是更有效的方法。

50. 白俄罗斯赞同俄罗斯联邦的发言，并重申，根据国际法，单方面强制性措施是一种非法手段。此外，这类措施阻碍了各国到 2030 年集体实现可持续发展目标。在这方面，不仅受影响的国家，而且国际组织和私营部门都应参与支持受制裁影响的国家实现可持续发展目标的努力。国际劳工组织应该对单方面强制措施的现象作出反应，因为这些措施直接影响到劳工的权利，而保护和捍卫这些权利是劳工组织追求的目标。

51. 中国指出，美国和其他西方国家根据其国内法采取的单方面强制性措施被用来镇压有关国家的合法政府，煽动“颜色革命”和颠覆政权。这种措施违反了国际法以及主权平等和不干涉国际关系的基本原则。随着 COVID-19 疫情的继续，国际社会迫切需要团结起来，合作应对当前的挑战。一些国家甚至以保护自由和民主的名义加强了单方面制裁，但这削弱了各国解决疫情问题的努力。这些措施破坏了抗击疫情的国际合作，剥夺了各国获得医疗和疫苗的合法权利。此外，它们直接危及受影响国家人民的生命权和健康权，特别是那些生活在脆弱环境中的

人；损害工人的权利，在新疆维吾尔自治区的情况就是例证；导致了人道主义灾难。中国敦促美国和其他有关国家立即彻底废除单方面强制性措施，并采取紧急行动消除其对人权的负面影响。国际社会应共同反对任何干涉别国内政的行为，促进各国平等，推动国际秩序和全球治理体系朝着更加公平的方向发展。

52. 印度尼西亚重申反对将单方面强制性措施作为施加政治或经济压力的工具，特别是针对最不发达国家和发展中国家。这些措施继续对充分实现各国的经济和社会发展权构成障碍。它们影响了人道主义行为体的工作和目标国家人口的人权，对穷人和最弱势群体造成了不成比例的影响，尤其是在 COVID-19 疫情期间。实施此类措施对目标国家本已脆弱的卫生部门产生了破坏性影响。它强烈赞同的观点是，各国在决定适用或执行任何单方面措施时，应始终考虑到人道主义关切。各国必须寻求多边主义，减轻单方面强制性措施的负面影响。

53. 津巴布韦赞同代表不结盟国家运动所作的发言。它说，它谴责某些国家使用域外单方面强制性措施作为外交政策工具，阻碍甚至禁止进入津巴布韦商业和金融市场。这种做法还会迫使第三国顺应实施制裁国家的期望。特别报告员在提交给人权理事会的报告中强调了全世界法律理论对实施域外制裁的非法性的普遍共识。⁸ 域外管辖事实上的扩大经常导致公共和私营实体过度顺从，以此避免因无意中违反制裁制度而可能受到的民事和刑事处罚。此外，人权理事会和大会在相关决议中强调了域外单方面强制性措施对充分实现人权的负面影响。对津巴布韦实施的单方面制裁对其经济的所有部门，尤其是银行和金融服务部门产生了严重的负面影响。例如，将该国及其与世界其他地区的整个金融联系标注为高风险，导致津巴布韦银行与美国和欧洲国际金融机构的代理银行安排终止，因此无法履行其客户义务。津巴布韦敦促国际社会采取紧急和有效的行动，制止作为政治和经济胁迫手段的域外单方面强制性措施。

54. 多民族玻利维亚国强调，单方面强制性措施破坏了国际法，对人权产生了负面影响，对生活在弱势状况下的人以及对打击疫情的斗争产生了不成比例的后果。它强调需要讨论全球北方国家如何帮助受此类措施影响的国家，以确保充分享有人权。它提请注意这些措施的人道主义影响，并表示声援有关人民。会议最后鼓励多边主义和尊重国际法，将其作为促进国家间对话和团结的重要工具。

55. 南非指出，特别是在 COVID-19 疫情的背景下，单方面强制性措施对人权产生了负面影响，对生活在弱势状况下的人，特别是妇女和儿童造成了不成比例的后果。非洲联盟谴责了这些措施，并呼吁取消这些措施，指出这些措施对各国的社会经济状况以及冲突后重建和发展产生了负面影响。南非对实施单方面强制性措施的法律和法规的域外适用以及过度顺从做法的增加表示关切，这种做法对目标国家的人道主义行动和援助交付产生了灾难性影响。它敦促各国不要将过度顺从的责任转移给私营公司。单方面强制性措施及其域外影响阻碍了国家发展权的充分实现，因为这些措施对许多国家的人民生计和总体人道主义状况产生了负面影响，而且贫困人口更加脆弱。

56. 尼日尔强调，单方面强制性措施对相关人口产生负面影响，并损害人权。国际社会应尽最大努力遵守联合国的原则，促进人权，不论宗教、国籍或种族。

⁸ A/HRC/48/59 和 A/HRC/48/59/Corr.1, 第 59 段。

57. 中国与全球化智库指出，大多数单方面制裁不符合允许范围内的国际权利和义务标准。许多国家成为这种措施的目标，人民生活必需品极度短缺，经济发展停滞不前。中国也不例外，一些西方国家忽视中国在减贫方面取得的成就，同时指责中国的政策压制了新疆维吾尔自治区和西藏自治区少数民族。然而，制裁阻碍了新疆维吾尔自治区人民的经济发展。它谴责侵犯人权的任何形式单方面强制措施。

58. 世界福音联盟称，单方面制裁加剧了普遍贫困，增加了对人道主义援助的依赖，并削弱了教会组织提供基本援助的能力。银行越来越不愿意将用于人道主义援助的资金转汇给非政府组织和当地教会组织。广泛使用单方面制裁也对平民产生了不利影响，特别是在遭受战争、内部暴力、系统性腐败、干旱、洪水和 COVID-19 疫情的国家。它呼吁美国、欧洲联盟和其他国家政府重新考虑广泛使用单方面强制性措施的问题，并将平民福祉、对话和政治解决作为优先事项。

59. 保护暴力受害者组织表示深为关切域外适用单方面强制性措施对银行间系统的影响以及第三方的过度顺从，包括单方面制裁导致受制裁人口获得救命药物和疫苗的机会受到限制。它还表示关切的是，制裁国无视人权理事会和大会的一再决议，无视联合国主管机构关于 COVID-19 疫情期间取消单方面制裁的呼吁。⁹ 该组织呼吁小组成员向国际社会提出建议，说明如何与自认为凌驾于法律之上的制裁国打交道，如何加强国际法治反对单边主义，以及如何结束制裁的域外管辖方面。它还敦促小组成员就建立单方面强制性措施造成的侵犯人权行为的赔偿机制向理事会提出建议，并追究肇事者的责任。

60. 锡克人权团体欢迎特别报告员的努力，并对一些国家和区域组织无视安全理事会的规定实施单方面强制性措施深表关切。该组织强调，这些措施构成了法治的恶化，而且主要是由西方国家采取的。对一个国家的金融封锁可被视为危害人类罪。武装冲突期间使用的单方面强制性措施在国际一级受到监管，以保护平民。然而，处理经济胁迫的法规执行不力。该团体强调，必须努力对此类措施制定明确和有力的法律限制，并在全球一级建立集体团结和建设性对话解决方案。

61. 北京手工艺术协会强调，虽然科学和技术高度发达，但在促进与之相应的人权方面仍然缺乏进展。单方面强制性措施构成了障碍，严重影响了世界贸易的公平性、国际秩序的稳定性和不同国家之间相互学习的协同作用。北京手工艺术协会举行了几次基于不同时期的手工艺品、艺术和文物的相互学习对话，以加强团结与合作。各国应在平等、合作和相互尊重的基础上加强对话。

62. 保护社会受害者慈善机构对单方面强制措施造成的持续和系统侵犯人民人权的行为深表关切，尽管人道主义物资有短期许可证。特别受到影响的是目标人群以及生活在弱势环境中的人，如智力和心理残疾者的生命权、健康权、食物权、医药权和疫苗权。鉴于此类措施的后果，特别是在 COVID-19 疫情期间，它敦促小组成员找到解决办法，立即终止一切形式的单方面强制性措施。其不利的域外影响应导致制裁国根据相关人权文书承担责任。

⁹ 例如，见 <https://news.un.org/en/story/2020/03/1060092>, <https://foreignpolicy.com/2020/03/24/un-coronavirus-cuba-iran-venezuela-north-korea-zimbabwe-sanctions-pandemic/>, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26155&LangID=E>, <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20024.doc.htm>, A/HRC/39/54 和 A/HRC/42/46。

C. 小组成员的总结发言

63. 鲁伊斯先生强调，有必要完善目前处理单方面强制性措施的方法，承认各国可以根据国籍原则监管自己的企业。各国之间应该就制裁的容许性进行更多的对话。此外，人道主义豁免应该更容易获得，现有国家立法的复杂性应该降低，以便人道主义组织不会间接受到这种立法和单方面强制性措施的影响。他最后说，与人权理事会一样，国际法院对伊朗伊斯兰共和国和美国之间的一个未决案件采取的立场是，制裁不应影响医疗用品和设备、粮食储存和农业商品。

64. 阿斯卡里先生说，他认为，基于法律、人道主义和政策理由，国际社会对单方面强制性措施的非法性和不正当性存在共识。国家间的合作，包括在解除制裁方面的合作，对于抗击 COVID-19 疫情至关重要。他的结论是，以实施单方面强制性措施的形式在域外适用国家立法破坏了国际法。这种做法助长了利己主义和单边主义，阻碍了人权的充分享受，违反了不干涉、政治独立和国家主权的原则，包括在第三国。因此，解决方案必须建立在主权平等、不干涉原则、人权、诚信、国家间合作和团结的基础上。

65. 戈登女士指出，美国财政部做出的某些决定的后果对全球南方国家尤其具有毁灭性，这些国家在试图遵守尽责调查义务时失去了进入银行系统的机会。最终，处于弱势的人受到金融排斥的影响最大，特别是妇女、农村居民和在非正规部门工作的人。对于全球南方的金融机构来说，合规的成本和负担是巨大的。与此同时，由于银行试图满足尽责调查要求，客户失去银行服务的风险往往成为最弱势群体的负担。金融排斥的程度在全球南部地区显著恶化，影响到妇女、中小企业、小农、难民和非正规部门。部分由于美国财政部的制裁框架，对许多低收入国家的经济至关重要的在国外工作的家庭成员的汇款已经减少、延迟或中断。她总结说，同样，由于制裁所造成的障碍，许多非营利组织因无法获得其紧急业务所需的金融交易而遭受损失，而美国的单方面措施在这类制裁中发挥了主要的作用。

66. 张先生重申，根据国际法，单方面强制性措施是非法的。他建议更多地关注那些间接受到影响的人以及生活在弱势状况下的人的需求，因为许多非营利组织也因无法从事金融交易而遭受损失。

67. 单方面强制性措施对享受人权的负面影响问题特别报告员最后说，初级制裁和次级制裁以及民事和刑事处罚的实施导致国家、非政府组织、捐助者和个人日益恐惧。包括银行在内的公司倾向于选择零风险政策，导致过度顺从。为此，一些国家通过了保护其企业的法律，作为目前正在进行的欧洲联盟封锁法规审查的一部分，正在积极讨论这一问题。虽然这些法律可能有助于保护企业，但无助于避免过度顺从，也无助于保护人权。建立联合国是为了保障国家间关系中的法治，保护和平、安全和个人人权。对人权的保护绝不能被对单方面强制性措施影响的这种恐惧所压倒。她总结说，应当在人权理事会进一步讨论过度顺从和制裁的域外层面问题。