



人权理事会

第四十八届会议

2021年9月13日至10月1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

单方面强制性措施：概念、类型和性质

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

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·窦涵在报告中概述和评估了单方面制裁的概念、特点和法律地位。特别报告员讨论了与任务有关的术语问题以及各国和国际组织在未经或超越安全理事会授权的情况下实施的各种制裁的合法性，其中涉及一般国际法、国际经济法、人权法和国际人道法。报告进一步讨论了对个人和非国家实体实施制裁的法律依据、具体情况和合法性。报告还包括关于单方面制裁的治外效力的讨论，由于报告的侵犯人权案件越来越多，该问题引起了特别报告员的特别关切。



一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 27/21 号决议(及更正)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有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良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. 特别报告员注意到,新形式和新类型的单方面施压手段以及用来指称这些手段的术语正在加速扩展,确定所涉行为体的必要性也日益突出。她还认识到,当前术语的不确定性和模糊性妨碍确定法律框架和适用标准,因此有损于法治、世界秩序和联合国的权威。

3. 本报告概述和评估了单方面制裁的概念、特点和法律地位。报告讨论了相关术语以及各国和国际组织在未经或超越安全理事会授权的情况下实施的各种制裁的合法性,其中涉及一般国际法、国际经济法、人权法和国际人道法,以确定哪些制裁可被定性为单方面强制性措施。报告进一步讨论了对个人和非国家实体实施制裁的法律依据、具体情况和合法性。

4. 此外,报告还包括关于单方面制裁的治外效力的讨论,由于报告的侵犯人权案件越来越多,该问题引起了特别报告员的特别关切。这一讨论涉及诸多方面,包括单方面行动的治外法权的一般概念、治外活动的法律定性、域外适用对第三国、其国民和法律实体的影响以及过度遵守制裁。

5. 为编写本报告,特别报告员于 2020 年 11 月 24 日发出呼吁,请各国、联合国各机构、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单方面制裁的概念、特征、法律地位和目标的资料。¹ 收到了澳大利亚、白俄罗斯、中国、古巴、丹麦、圭亚那、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。还收到了欧洲联盟和欧洲议会的答复。一些非政府组织和民间社会组织也作出了答复,还收到学者和其他有关个人的答复。² 特别报告员向所有答复者表示感谢。

6. 特别报告员于 2021 年 4 月 26 日召集了一次学者和国际法从业人员参加的专家协商,协商结果进一步促进了本报告的编写。³ 她对所有参与者表示感谢。

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/Call-for-submissions-UCM-Study.aspx。

² 应特别报告员的呼吁提交的材料将公布在 www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/HRC48-report.aspx。

³ 特别报告员,“2021 年 4 月 26 日召开的关于‘单方面制裁的概念、特征、法律地位和目标’的专家协商”,2021 年 5 月 14 日。可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/expert-consultation-26April2021.pdf。

二. 特别报告员的活动

7. 为了促进了解任务的具体情况、单方面制裁对享受人权的人道主义影响、处于制裁制度下的国家的情况、对卡塔尔和委内瑞拉玻利瓦尔共和国国家访问后得出的初步意见以及适用人道主义豁免方面的问题，特别报告员多次同意接受世界各地媒体和博客的采访。⁴

8. 在过去一年中，她还参加了 15 次网络研讨会和虚拟会议，讨论其工作的方方面面，包括：社会论坛(2020 年 10 月 8 日)；⁵ 关于单方面强制性措施及其在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行期间影响的虚拟研讨会(2020 年 11 月 30 日)；关于大不列颠及北爱尔兰联合王国和欧洲联盟全球人权制裁制度的虚拟研讨会(2021 年 3 月 25 日)；⁶ 加拿大拉丁美洲联盟关于加拿大在制裁委内瑞拉玻利瓦尔共和国中的作用的网络研讨会(2021 年 4 月 6 日)；圣彼得堡国际经济论坛关于制裁对国际金融体系和国际商业构成的风险的会议(2021 年 6 月 3 日)；关于单方面强制性措施对目标发展中国家全国卫生系统的影响的网络研讨会(2021 年 6 月 3 日)；题为“单方面强制性措施：不尊重国际法和对人类造成严重不良后果”的国际学术会议(2021 年 6 月 9 日)。⁷

9. 特别报告员与国际组织和机构积极合作。她出席了以下活动：与不结盟运动成员国常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织的代表和观察员举行的网上会议(2020 年 9 月 18 日)；与中国常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表组织和主持的观点一致国家集团 16 个国家代表的会议(2020 年 10 月 22 日)；发展权问题专家机制关于欧洲联盟全球人权制裁制度的研讨会(2021 年 3 月 25 日)；与制裁对人权的影响问题专家乔治·洛佩兹的虚拟会议(2021 年 4 月 16 日)。

10. 2020 年 10 月 19 日至 23 日和 2021 年 4 月 26 日至 30 日，特别报告员访问了日内瓦，并与各常驻代表团举行了一系列会议。

11. 特别报告员除了与非政府组织长期接触外，还就单方面制裁严重阻碍提供人道主义援助问题(2020 年 10 月 21 日至 22 日)，以及她履行任务的情况、提供人道主义援助方面的挑战和未来合作的可能性(2021 年 1 月 25 日)组织了多次专家协商。

12. 2020 年 12 月 10 日，特别报告员发布了关于大流行病期间人道主义援助和人道主义应对的一系列准则。⁸

⁴ 更多详情，见 www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/SRCoerciveMeasures.aspx。

⁵ 见 <http://webtv.un.org/watch/2nd-meeting-social-forum-2020-6199054565001/?lan=russian>。

⁶ 见 www.voltterrafiatta.com/upcoming-virtual-seminar-the-uk-and-eu-global-human-rights-sanctions-regimes。

⁷ 更多详情，见 www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/Activities.aspx。

⁸ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26589&LangID=E。

13. 2020年6月23日，特别报告员就美利坚合众国力图影响国际刑事法院独立性的做法向该国发出了一封联名指控信。2020年8月26日，她就2012年《谢尔盖·马格尼茨基法治问责法》及之后的立法所授权的定向制裁对人权的不良影响向美国发出了一封指控信。2020年9月4日，她就定向制裁对一名伊朗油轮船长的不良影响向美国发出了一封指控信。2020年12月21日，她就2019年《凯撒叙利亚平民保护法》和13894号行政命令所授权的制裁造成的侵犯人权问题向美国发出了一封联名指控信。2021年1月29日，她向美国发出了一封联名信，详细说明了因宣布似为长期的国家紧急状态而实施的制裁对人权的不良影响。2021年2月2日，特别报告员就上述伊朗油轮船长的处境向美国发出联合紧急呼吁，此前美国政府宣布悬赏捉拿此人，进一步侵犯了其人权。在发出这些信函的同时，特别报告员还发表了新闻稿。

14. 特别报告员于2020年11月1日至12日访问卡塔尔，评估巴林、埃及、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国对卡塔尔实施的单方面制裁对人权的不良影响，随后致函所有五个国家，附上了访问的初步报告。特别报告员于2021年2月1日至12日访问委内瑞拉玻利瓦尔共和国，评估各国、主要是美国对该国实施的制裁对人权的不良影响，随后于2021年5月19日致函美国，附上了访问的初步报告。

三. 单方面制裁的概念和类型

A. 国际法中的制裁概念

15. 特别报告员感到遗憾的是，她在提交人权理事会的上一份报告中指出的单方面制裁的数量、范围和理由持续扩展的情况尚未得到改善。⁹事实上，制裁的数量和范围进一步扩展，同时单方面制裁的治外法权、二级制裁的实施以及就违反制裁制度制定国家民事和刑事处罚的做法导致过度遵守。越来越多的国家开始实施反制裁或建立机制来抵制制裁的治外法权后果。¹⁰

16. 特别报告员指出，个别国家或国家集团施加压力的具体形式发生了变化，并且仍在变化中。各国为追求共同利益而实施各种形式的单方面制裁，从而将国际关系中的例外情况变成常规做法。

17. 特别报告员强调，鉴于本报告关注的重点是实施制裁的术语和性质方面，报告中使用“单方面制裁”这一术语与其合法性或非法性无关，是指国家或国际组织未经或超越安全理事会授权而施加的任何压力手段。

⁹ 见 A/HRC/45/7。

¹⁰ Financial Tribune, “EU sells medical goods via INSTEX”, 3 April 2020; and AFP, “China’s anti-sanctions law: what we know”, 11 June 2021.

18. 特别报告员回顾，鉴于单方面强制性措施缺乏普遍承认的定义，并且人权理事会和大会的一些决议中提到其非法性质，¹¹ 各国倾向于将其单方面活动描述为不构成单方面强制性措施，因此使用其他术语，如“制裁”、“限制性措施”¹² 和许多其他术语。遵守制裁的公司将制裁分为单方面制裁、多方面制裁和全球制裁。¹³ 还有国际制裁、部门制裁、定向制裁、反制裁、直接或间接制裁、一级或二级制裁以及有意或无意制裁的称法。¹⁴ 其他机构将反恐案件称为制裁案件。¹⁵ 所涉国家有多种名称，包括制裁国/被制裁国，设定目标国/目标国或发起国/来源国。¹⁶

19. 值得注意的是，当今国际法中甚至连“制裁”的一般概念都没有明确的定义。在国际法律理论中，除其他外，制裁被视为一种确保法律的权力(可能性)、一种惩罚、¹⁷ 适用于过失国的一系列强制措施、¹⁸ 迫使某人遵守的一种方法、¹⁹ 违反行

¹¹ 人权理事会第 15/24 号决议，第 1-3 段；第 19/32 号决议，第 1-3 段；第 24/14 号决议，第 1-3 段；第 30/2 号决议，第 1-4 段；第 34/13 号决议，第 1-4 段；第 45/5 号决议，序言；大会第 69/180 号决议，第 5-6 段；第 70/151 号决议，第 5-6 段；第 71/193 号决议，第 5-6 段。

¹² 欧洲联盟理事会，“欧盟共同外交和安全政策框架中限制性措施(制裁)的执行和评价准则”，2018 年 5 月 4 日，第 5664/18 号文件；以及 VOICE，“Survey report: adding to the evidence – the impacts of sanctions and restrictive measures on humanitarian action”，March 2021, p. 6。

¹³ Peter Piatetsky and Julian Vasilkoski, *When Sanctions Violate Human Rights* (Washington, D.C., Atlantic Council, 2021).

¹⁴ Giuseppe Puma, “The principle of non-intervention in the face of the Venezuelan crisis”, *Questions of International Law*, 31 March 2021, p. 12.

¹⁵ Piatetsky and Vasilkoski, *When Sanctions Violate Human Rights*.

¹⁶ 见 A/HRC/36/44。

¹⁷ Ademola Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter* (Oxford, Hart Publishing, 2004), p. 49; and Ramesh Thakur, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, 2nd ed. (Cambridge, Cambridge University Press, 2016), p. 135. 然而，秘书长对这种看法提出异议(A/50/60-S/1995/1, 第 66 段)，大多数国家否认制裁的惩罚性质。见：S/PV.4128；以及 Johan Galtung, “On the effects of international economic sanctions”, in *Dilemmas of Economic Coercion: Sanctions in World Politics*, Miroslav Nincic and Peter Wallensteen, eds. (New York, Praeger Publishers, 1983), p. 19。

¹⁸ G.V. Ignatenko and O.I. Tiunov, eds., *Mezhdunarodnoe pravo* (International Law), 6th ed. (Moscow, Norma, 2013), p. 202; R.A. Kalamkaryan and Y.I. Migachev, *Mezhdunarodnoe pravo* (Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya (International Relations), 2004), p. 182; E.A. Shibaeva, “Mezhdunarodnye organizatsii v sisteme mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniya” (International organizations in the system of international legal regulation), in *Soviet Yearbook of International Law, 1978* (Moscow, Nauka, 1980), pp. 214–224; and Fred Grünfeld, “The effectiveness of United Nations economic sanctions”, in *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights – A Multi-disciplinary Approach*, Willem J.M. van Genugten and Gerard A. de Groot, eds. (Antwerp, Intersentia, 1999), p. 115.

¹⁹ Galtung, “On the effects of international economic sanctions”, p. 19; Natalino Ronzitti “The report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, the use of force and the reform of the United Nations”, in *Italian Yearbook of International Law*, vol. XIV (2004), Benedetto Conforti and others, eds. (Leiden and Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005), p. 11; 以及国际和平与发展联盟应特别报告员的呼吁提交的材料。

为的不良后果、²⁰ 保护国际法律秩序的措施、²¹ 旨在维持或恢复国际和平与安全的不涉及使用武力的措施、²² 履行国际责任的手段²³ 以及反措施或反报。²⁴

20. 特别报告员注意到，当今实行的许多制裁是为了加强民主、保护人权和其他类似目的，²⁵ 而不是为了解决对和平的威胁、破坏和平或侵略行为，也不是为了应对违反普遍义务的行为。

21. 所谓的“马格尼茨基制裁”增多显示了这样的变化。2012年美国通过的《谢尔盖·马格尼茨基法治问责法》对“被认定对世界任何地方的某些侵犯人权行为或腐败行为负有责任或共谋，或直接或间接参与这些行为的”个人和实体实施金融制裁和入境禁令。²⁶

22. 欧洲联盟宣布有可能实施限制性措施(制裁)以实现共同利益目的；促进其共同外交和安全政策的目标，包括和平、民主以及尊重法治、人权和国际法；²⁷ 进一步推进所有人的普世价值观。²⁸ 美国也将制裁视为实现外交政策目标的工具。²⁹ 英国《全球人权制裁条例》的目的是“遏止……某一活动并追究责任，如果该活动由一国或代表一国在该国领土内实施，将构成该国”对个人人权的

²⁰ Igor Lukashuk, *Pravo mezhdunarodnoy bezopasnosti* (Law of International Security) (Moscow, Walters Kluwer, 2004), p. 309; and T.N. Neshataeva, “Mezhdunarodno-pravovye sanktsii spetsializirovannykh uchrezhdeniy OON” (International legal sanctions of the UN specialized agencies), abstract of dissertation for degree of Candidate of Jurisprudence (Moscow, Moscow State University, 1985), pp. 9, 12 and 14.

²¹ Neshataeva, “Mezhdunarodno-pravovye sanktsii”, p. 17; and David Barnhizer, ed., *Effective Strategies for Protecting Human Rights: Economic Sanctions, Use of National Courts and International Fora and Coercive Power* (Oxford and New York, Routledge, 2001), p. 13.

²² 见 A/50/60-S/1995/1。参加安全理事会关于该问题的讨论的国家也持同样的看法(见 S/PV.4128)。

²³ Lukashuk, *Pravo mezhdunarodnoy bezopasnosti*, pp. 306 and 308. 支持同一看法的有 G.I. Tunkin N.A. Ushakov and P. Kuris, cited by T.N. Neshataeva, “Ponyatie sanktsy mezhdunarodnykh organizatsiy” (The notion of sanctions of international organizations), *Izv. vuzov. Pravovedenie*, No. 6 (1984), p. 94; 以及 Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security*, pp. 49 and 51.

²⁴ Tom Ruys, “Sanctions, retorsions and countermeasures: concepts and international legal framework”. in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Larissa van den Herrik, ed. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017).

²⁵ Gabriel Felbermayr and others, “*The Global Sanctions Data Base*”, School of Economics Working Paper Series, WP 2020-20, 30 May 2020. 可查阅 <https://drive.google.com/file/d/11djwEIr96SFt6YpMzo9gaB6ZJrOer8AX/view>。

²⁶ 见 https://home.treasury.gov/system/files/126/12212017_glomag_faqs.pdf。

²⁷ 丹麦、爱尔兰和欧洲联盟应特别报告员的呼吁提交的材料。

²⁸ 欧洲联盟理事会，“理事会关于 2020-2024 年欧盟人权与民主行动计划的结论”，2020 年 11 月 19 日。

²⁹ Thihan Myo Nyun, “Feeling good or doing good: inefficacy of the US unilateral sanctions against the military Government of Burma/Myanmar”, *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 7, No. 3 (2008), p. 463.

严重侵犯。³⁰ 欧洲联盟通过了其全球人权法案，以“处理世界范围内严重侵犯和践踏人权行为”。³¹

23. 特别报告员注意到，当今单方面制裁目标多种多样，与最初的行为改变模式有很大的不同。从学术角度确定了制裁的五种目的——遵守、颠覆、威慑、国际象征意义和国内象征意义，或者区分为拒绝工具(拒绝向制裁目标提供物品或好处)、象征工具和惩罚性措施，³² 旨在限制、胁迫、发出信号或污名化。³³ 主要目的也被确定为确保遵守命令，³⁴ 或者通过造成痛苦，令现状极其不适，从而改变制裁目标的行为。³⁵

24. 特别报告员指出，1970年代的传统做法是，合法的(适当的)目的或动机可以作为使用强制性措施的正当理由，³⁶ 在1990年代试图证明人道主义干预概念的正当性时，反复采用了这种做法。然而，在国际法中找不到这种做法的依据。

四. 单方面制裁的类型

A. 单方面制裁的类型概述

25. 特别报告员特别指出，当今单方面制裁的形式多种多样：政治、外交、文化、经济、贸易、金融、网络和许多其他形式。值得注意的是，经常针对同一目标一并实施多种类型的单方面制裁：例如，经济制裁、定向制裁和武器禁运。

26. 目标国家的名单往往很长。联合王国对阿富汗、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、中非共和国、中国(和中国香港)、朝鲜民主主义人民共和国、刚果民主共和国、几内亚、几内亚比绍、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、黎巴嫩、利比亚、马里、缅甸、尼加拉瓜、俄罗斯联邦、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、也门和津巴布

³⁰ United Kingdom, Global Human Rights Sanctions Regulations 2020, 2020 No. 680, 6 July 2020, regulation 4.

³¹ 2020年12月7日欧洲理事会关于对严重侵犯和践踏人权行为采取限制性措施的(EU)2020/1998号条例。

³² Francesco Giumelli, “The purposes of targeted sanctions”, in *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Thomas J. Biersteker, Sue.E. Eckert and Marcos Tourinho, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2016), p. 40; and Richard Nephew, *The Art of Sanctions: A View from the Field* (New York, Columbia University Press, 2017), p. 9.

³³ Thomas J. Biersteker, Marcos Tourinho and Sue.E. Eckert, “Thinking about United Nations targeted sanctions”, in *Targeted Sanctions*, Biersteker, Eckert and Tourinho, eds., p. 22.

³⁴ Antonios Tzanakopoulos, “We who are not as others: sanctions and (global) security governance”, in *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Robin Geiß and Nils Melzer, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2021).

³⁵ Nephew, *The Art of Sanctions*, pp. 10-12.

³⁶ Richard B. Lillich, “Economic coercion and the international legal order”, *International Affairs*, vol. 51, No. 3 (July 1975). p. 366; and Derek Bowett, “Reprisals involving recourse to armed force”, *American Journal of International Law*, vol. 66, No. 1 (January 1972), pp. 3-7.

韦实施“单方面措施”、“制裁”或“金融制裁”。³⁷ 瑞士对一个同样长的名单上的国家实施“定向”或“聪明制裁”、“经济措施”、“定向金融制裁”或“强制性措施”；³⁸ 欧洲联盟也是如此，实行“限制性措施”、“制裁”、“经济和金融制裁”或“部门制裁”，同时也实行“横向”制裁制度(不针对具体国家)；³⁹ 美国实行“经济”、“定向”、“金融”、“贸易”和“部门”制裁、签证禁令和武器禁运。⁴⁰

27. 制裁文书还规定了对第三国国民的二级制裁，以及对制裁国国民的民事和刑事处罚，以防止他们与被指认人员和公司互动。⁴¹

B. 经济、贸易、金融和部门制裁

28. 特别报告员强调，在 1990 年代，经济制裁是安全理事会最常用的工具，而当今它们大多由国家或区域组织单方面使用。

29. 冻结国有和私人银行在海外的资产也被用来向国家施加压力，从而使它们无法保障其公民的基本需要。例如，英格兰银行拒绝解冻其所持的委内瑞拉中央银行的 10 亿美元黄金。⁴² 联合王国政府据报提到该银行属于私营性质，拒绝对此举承担任何责任。⁴³ 特别报告员注意到，以这种方式推卸责任的趋势不断扩大。

30. 国际机构中的政治影响力已经开始被用作制裁工具的一部分。2020 年 4 月，美国反对伊朗伊斯兰共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国从国际货币基金组织获得贷款，用于抗击 COVID-19。⁴⁴ 据报在古巴、苏丹和津巴布韦向世界银行申请紧急贷款时也出现了类似的情况。⁴⁵

³⁷ 见 www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-regimes-under-the-sanctions-act and www.gov.uk/guidance/uk-sanctions(2021 年 5 月 4 日访问)。

³⁸ 见 www.seco.admin.ch/seco/en/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos.html(2021 年 5 月 4 日访问)。

³⁹ 见 https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp/423/european-union-sanctions_en (2021 年 4 月 17 日访问)。

⁴⁰ 见 <https://home.treasury.gov/policy-issues/office-of-foreign-assets-control-sanctions-programs-and-information>(2021 年 5 月 4 日访问)。

⁴¹ 2020 年 12 月 7 日欧洲理事会关于对严重侵犯和践踏人权行为采取限制性措施的(EU) 2020/1998 号条例，序言和第 16 条。美国已对白俄罗斯、布隆迪、中国、古巴、朝鲜民主主义人民共和国、刚果民主共和国、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、黎巴嫩、马里、俄罗斯联邦、苏丹、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、也门和津巴布韦实施了此类制裁。

⁴² Corina Pons and Mayela Armas, “Exclusive: Venezuela asks Bank of England to sell its gold to UN for coronavirus relief – sources”, Reuters, 29 April 2020.

⁴³ 特别报告员关于访问委内瑞拉玻利瓦尔共和国的报告(即将发表)。

⁴⁴ Abubakr al-Shamahi, “Can the IMF overcome US roadblocks to give aid to Iran?”, *Al-Jazeera*, 17 April 2020; Ian Talley and Benoit Faucon, “US to block Iran’s request to IMF for \$5 billion loan to fight coronavirus”, *The Wall Street Journal*, 7 April 2020; 以及 2020 年 5 月 29 日委内瑞拉玻利瓦尔共和国给特别报告员的信。

⁴⁵ 津巴布韦和 Joy Gordon 应特别报告员的呼吁提交的材料。

31. 贸易制裁常常采取部门制裁的形式，对在特定经济领域行事的个人和组织非选择性地实施这种制裁，背后的原因以及这些个人和组织的违反行为与导致传统定向制裁的原因和违反行为并没有很大的差异。⁴⁶

32. 以下做法体现了一种特殊形式的部门制裁：对在卡塔尔(2017-2020年)、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和白俄罗斯等目标国家注册的航空公司的航班关闭空域，并禁止目标国家的航空公司进入制裁国家的领空，从而影响到被指认国家的旅游业。在与古巴、伊朗伊斯兰共和国、阿拉伯叙利亚共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的贸易方面也存在类似的情况。

33. 特别报告员注意到，贸易制裁也发生了变化，不仅限于特定货物，而是包括各种货物，甚至包括软件。欧洲联盟的限制不适用于公共领域的软件，⁴⁷ 但美国限制“与材料加工、电子、电信、信息安全、传感器和激光以及动力推进相关的货物、技术和软件”的贸易，包括传统的加密软件和地理空间软件。⁴⁸

34. 使情况更加严峻的是，大多数促进贸易的机制要么在美国，要么在欧盟，这意味着环球银行间金融电信协会(SWIFT)的金融报文传送服务和软件可能作为制裁的一部分被切断，并为美国提供了控制和阻止美元支付的可能性。⁴⁹

35. 经济制裁还包括具有定向性质的措施，影响到被指认人员或公司，⁵⁰ 并且定向制裁的使用正在扩大。例如，欧盟的金融制裁涉及数千人员和公司，⁵¹ 被美国列入名单的人员和公司还要多得多。⁵²

36. 对外国人和外国公司实施二级制裁以及刑事和民事处罚，加剧了经济和金融制裁的效果。

37. 制裁实践中使用的其他机制包括指认国家为恐怖主义资助方、剥夺贸易特权、不准参与国际机构、解除职务、羞辱运动、拒绝外交地位和拒绝旅行许可。⁵³

⁴⁶ Kimberly Strosnider and David Addis, “New sanctions targeting Russian financial and energy sectors”, *Global Policy Watch*, 18 July 2014; 以及美国, 13662 号行政命令, 2014 年 3 月 20 日。

⁴⁷ 2009 年 5 月 5 日欧洲理事会建立管制两用物项出口、转让、中介和过境的共同体制度的(EC) 428/2009 号条例, 附件一; 以及 2013 年 5 月 2 日关于对缅甸采取限制性措施并废除(EC) 194/2008 号条例的(EU) 401/2013 号条例, 第 3 条和附件一。

⁴⁸ Gibson Dunn, “2020 Mid-year sanctions and export controls update”, 4 August 2020.

⁴⁹ Renata Ávila Pinto, “Digital sovereignty or digital colonialism?”, *Sur International Journal on Human Rights*, vol. 27, No. 27 (2018), p. 20.

⁵⁰ Council of the European Union, “Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions)”, paras. 13-24.

⁵¹ 见 <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/fsd/fsf/public/files/pdfFullSanctionsList/content?token=dG9rZW4tMjAxNw>(2021 年 1 月 4 日访问)。

⁵² 见 www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.pdf(2021 年 1 月 4 日访问)。

⁵³ Barnhizer, ed., *Effective Strategies for Protecting Human Rights*, p. 22.

38. 特别报告员强调，人权理事会和大会的有关决议重点关注采取经济制裁形式的单方面强制性措施的不良后果，这些措施被认为影响普通民众和最弱势群体。⁵⁴ 经济和金融制裁的影响也导致很高的腐败风险，⁵⁵ 并据报有碍于各国政府履行其保护责任。

39. 特别报告员回顾，在实施制裁、特别是对古巴或委内瑞拉玻利瓦尔共和国实施制裁时，所谓的“极限施压运动”特别危险。人权理事会在各项决议中谴责使用单方面强制性措施为手段对任何国家施加政治或经济压力，企图阻止这些国家行使按照自己的自由意愿决定本国政治、经济和社会制度的权利。⁵⁶

C. 旅行禁令

40. 特别报告员关切地注意到一再试图将参与运送必需品的企业、实体、个人和船只列入名单的情况。据报共有 35 艘委内瑞拉船只由于向古巴运送石油被列入名单。⁵⁷

41. 一再有报告称，贸易和旅行禁令阻碍向目标国家的民众运送必需品，削弱了这些国家保障基本社会需求的能力。⁵⁸

D. 网络制裁

42. 网络手段对制裁制度产生了重大影响，因为恶意网络活动越来越多地被称为实施单方面制裁的理由。

43. 封锁电子商务已成为实施单方面经济和金融制裁的常用手段。封锁延长了完成交易所需的时间，增加了银行成本和创业风险，关闭了投资，甚至导致无法订购必需品。⁵⁹

44. 一些制裁限制用于常规公共和私人管理、商业互联网服务或连接⁶⁰ 以及非商业活动的软件贸易。特别是 Zoom 的服务条款禁止居住在古巴、朝鲜民主主义人民共和国、伊朗伊斯兰共和国和阿拉伯叙利亚共和国以及克里米亚的人使用，或通过美国的立法作为美国制裁的一部分禁止使用。⁶¹ 因此，不可能像

⁵⁴ 例如，见人权理事会第 34/13 号决议。

⁵⁵ 见 www.un.org/press/en/2000/20001115.sgs7625.doc.html。

⁵⁶ 例如，人权理事会第 34/13 号决议，第 4 段。

⁵⁷ Oxfam International, *Right to Live without a Blockade: The Impact of US Sanctions on the Cuban Population and Women's Lives* (Oxford, 2021), p. 27.

⁵⁸ 高级专员方案执行委员会，联合国难民事务高级专员公署，“常设委员会第八十次会议的报告(2021 年 3 月 23 日至 25 日)”，第 40 段。

⁵⁹ 见 <https://viennaun.mfa.ir/en/newsview/619102/Joint-Communique%20A9-on-UCMs-and-their-Impacts>。

⁶⁰ 美国，13685 号行政命令，2014 年 12 月 19 日(可查阅 https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo4.pdf)。

⁶¹ 2020 年 8 月 20 日生效的 Zoom 服务条款，第 12 段。见 <https://zoom.us/terms>。

COVID-19 大流行初期计划的那样，让所有国家使用 Zoom 在联合国系统内进行公务交流。

45. 由于谷歌对伊朗伊斯兰共和国开发的一个应用程序 AC19 进行审查，伊朗公民无法获得有关 COVID-19 及其症状的信息，甚至无法从政府获得信息，伊朗医生自医学数据库 PubMed 的服务器被转移到谷歌后，无法再访问该数据库。⁶²

46. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国据报无法就卫星租赁达成协议，其互联网覆盖范围不断缩小，损害信息获取权和表达自由。

47. 特别报告员注意到，软件也成为受贸易限制的一种商品。特别是在 COVID-19 大流行期间，阿拉伯叙利亚共和国似乎无法购买只有美国公司生产的 CT 扫描仪和呼吸机的软件。⁶³

48. 在数字时代，国际法的许多其他方面都受到制裁的影响。其中之一是为了遵守制裁，屏蔽社交媒体账户的做法越来越广泛，特别是作为马格尼茨基制裁制度的一分，在美国注册的公司实行的屏蔽。⁶⁴ 在网上公布被列入名单的人员和公司会增名誉风险，特别是影响名誉权。

E. 定向制裁

49. 采用对个人和公司实施的定向制裁是为了尽量减少全面或经济制裁不利的人道主义影响。国际法没有就这些制裁作出具体规定。这些制裁传统上包括旅行和签证禁令、冻结资产、禁止满足与实施制裁有关的索赔、禁止出口和协助设置硬件和软件、禁止购买硬件、限制两用货物和设备以及限制购买源自某一特定国家的货物。⁶⁵

50. 特别报告员注意到，将个人或公司列入名单的目的可能是：执行安全理事会根据《联合国宪章》第七章采取行动的决议，往往超越了安理会的授权，或是为维护国际和平与安全而自主采取行动；打击国际、跨国或国家犯罪；促进和保护人权、民主、法治或善治；⁶⁶ 或保护国家安全或其他利益，通常为此宣布紧急状态。⁶⁷

⁶² 伊朗伊斯兰共和国应特别报告员的呼吁提交的材料(可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/submissions/states/Iran.docx)。

⁶³ 2020 年 6 月 15 日阿拉伯叙利亚共和国常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他组织代表团的普通照会。另见 A/75/209。

⁶⁴ Donie O'Sullivan and Artemis Moshtaghian, "Instagram says it's removing posts supporting Soleimani to comply with US sanctions", CNN Business, 13 January 2020; and Jonny Tickle, "Chechen leader Kadyrov banned from Instagram again, loses account with 1.4 million followers", RT, 13 May 2020.

⁶⁵ 见 www.sanctionsmap.eu/#/main。

⁶⁶ 见 http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions_en。

⁶⁷ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25879>。

51. 特别报告员还注意到，正越来越多地采用依职指认人员的政策，往往不指控他们犯有任何不法行为，例如在不承认政府或不承认选举结果的情况下这样做。⁶⁸

52. 特别报告员对用于实施上述制裁制度的二级制裁或定向制裁表示关切，尽管迄今对这一概念尚无普遍理解。

53. 二级制裁传统上被视为对第三国、第三国国民或实体采取的治外措施，理由是它们与受一级制裁影响的当事方或帮助规避一级制裁影响的当事方进行贸易、合作或联系。⁶⁹ 二级制裁的另一个方面包括各国对本国国民实施的民事和刑事处罚。⁷⁰

54. 特别报告员赞同许多国家在答复中表达的立场，即一级制裁的合法性经常受到质疑，因此二级制裁的合法性和惩罚性强制执行法的制定更加令人怀疑。⁷¹

F. 反制裁

55. 最近的实践表明，反制裁的适用越来越广泛。⁷² 反制裁在实践中⁷³ 和法律理论中通常被界定为反措施或反报。⁷⁴

G. 治外法权

56. 特别报告员指出，治外法权曾经是经济制裁和其他类型制裁的公认特征，而联合国在 1948 年就已对单方面措施的域外适用提出批评，当时阿拉伯国家联盟试图对以色列实施二级抵制，以拒绝与以色列做生意为条件与第三国公司进行贸易。⁷⁵

57. 美国的《凯撒叙利亚平民保护法》可以作为域外适用的一个明显例子，因为该法威胁制裁与阿拉伯叙利亚共和国政府、其中央银行或被列名人员打交道的第

⁶⁸ 美国，关于冻结某些与国际刑事法院有关联者财产的 13928 号行政命令，2020 年 6 月 15 日。另见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25379>; <https://2017-2021.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-with-secretary-of-defense-mark-esper-attorney-general-william-barr-and-national-security-advisor-robert-obrien/>; www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1527; 国际刑事法院，上诉分庭，“对授权调查阿富汗伊斯兰共和国情势的决定提出的上诉的判决书”，编号 ICC-02/17 OA4，2020 年 3 月 5 日。

⁶⁹ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国应特别报告员的呼吁提交的材料；欧洲理事会(EU) 2020/1998 号条例，第 10-11 条和第 15 条；以及 Tom Ruys and Cedric Ryngaert, “Secondary sanctions: a weapon out of control? The international legality of, and European responses to, US secondary sanctions”, *The British Yearbook of International Law* (2020), pp. 4 and 7-8.

⁷⁰ 俄罗斯国际事务委员会 Ivan Timofeev 应特别报告员的呼吁提交的材料。

⁷¹ 白俄罗斯和阿拉伯叙利亚共和国应特别报告员的呼吁提交的材料。

⁷² 2006 年 12 月 30 日俄罗斯联邦关于特别经济措施和强制性措施的 281-FZ 号联邦法；以及 AFP, “China’s anti-sanctions law”。

⁷³ 白俄罗斯和中国应特别报告员的呼吁提交的材料。

⁷⁴ Timofeev 先生和 Sergey Glandin 应特别报告员的呼吁提交的材料。

⁷⁵ Ruys, “Sanctions, retorsions and countermeasures”。

三国、公司或个人，从而除其他外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。⁷⁶

58. 受制裁国家和非政府组织一再提到美国以美元付款为由扩大管辖权。

59. 特别报告员回顾，从法律理论的角度关于实施域外制裁的非法性已有普遍共识，⁷⁷ 在直接被作为目标的国家⁷⁸ 以及以及传统上被视为实施制裁的国家都是如此。⁷⁹ 例如，欧洲联盟提到域外制裁不符合国际法。⁸⁰ 各方普遍同意，只有具有充分管辖联结的国家才能采取措施。⁸¹

60. 域外适用会导致过度遵守，影响到贸易、卫生、教育、文化等领域的所有外国合作伙伴。⁸² 还导致制裁的直接和间接目标增加。⁸³

61. 人权理事会和大会的有关决议指出，单方面强制性措施的域外影响给国家间贸易关系制造障碍，从而妨碍充分实现《世界人权宣言》和其他国际人权文书规定的权利。⁸⁴

62. 因此，各国制定了阻断机制，以保护本国和本国公司的经济利益。

H. 过度遵守

63. 特别报告员关切地注意到，过度遵守制裁的情况有所增加，即使通过了禁止遵守其他国家单方面制裁的法律，其影响仍很难克服。⁸⁵

⁷⁶ 国际和平与发展联盟提交的材料。

⁷⁷ Maria Keshner(喀山联邦大学)和维护暴力受害者组织应特别报告员的呼吁提交的材料。

⁷⁸ 圭亚那应特别报告员的呼吁提交的材料。

⁷⁹ 欧洲联盟委员会，“欧洲经济和金融体系：促进开放、能力和韧性”，通讯，2021年1月19日，第13-14页。

⁸⁰ Tobias Stoll and others, *Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses* (Brussels, European Union, 2020), pp. 18-19, 26-27 and 51.

⁸¹ 中国应特别报告员的呼吁提交的材料。

⁸² 委内瑞拉玻利瓦尔共和国和维护暴力受害者组织提交的材料；以及 Oxfam International, *Right to Live without a Blockade*, pp. 19-20。

⁸³ 见特别报告员题为“COVID-19 疫情：单方面制裁的人道主义问题和不良影响及其免除”的人权指导说明，2020年12月20日。可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/UCMCOVID19GuidanceNote.docx。

⁸⁴ 例如，大会第51/103号决议，第1段。

⁸⁵ 欧洲联盟委员会，“欧盟委员会关于在某些受欧盟限制性措施制约的环境中提供人道主义援助以抗击 COVID-19 大流行的指导说明”，2020年11月16日（可查阅 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/201116-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf）；Grégoire Mallard, Farzan Sabet and Jin Sun, “The humanitarian gap in the global sanctions regime”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 26, No. 1 (2020); Timofeev 先生提交的材料；以及莫斯科仲裁法院，西门子就废除克里米亚涡轮机供应合同诉技术工业出口署案，案例号 A40-171207，裁决，2018年1月17日。

64. 特别报告员还指出，在美国单方面制裁的情况下，金融部门公司首先受到惩罚。⁸⁶ 由于国际银行体系相互关联，非美国银行倾向于避免任何银行转账，或者使银行转账成为一个漫长而昂贵的过程。这种降低风险的政策阻碍交易，并导致资金冻结。⁸⁷

65. 目标国家的私营企业反映供应商不愿与他们直接互动。他们必须使用多个中介机构，这增加了时间和成本。

66. 特别报告员特别关切地注意到，人道主义组织也面临着类似的问题，它们报告称人道主义豁免具有复杂性和不一致性。由于使用中介，非政府组织最初为人道主义目的划拨的资金可能会被减半。此外，银行的降低风险做法越来越促使人道主义行为体使用非正式支付渠道或现金，从而造成安全风险，使资金更难追踪，增加敲诈勒索和滥用或挪用资金资助恐怖主义的风险，损害制裁的核心目标之一。⁸⁸

67. 人道主义组织还报告说，捐助方越来越不愿意提供人道主义援助或资金，用于向被本国制裁的国家提供援助，因为捐助方担心被列入名单。此外，这些组织必须就资金或援助的用途和最终目标或受益者作大量报告。一些人道主义组织抱怨说，由于过度遵守问题，这些组织及其员工的银行账户被冻结，有些组织甚至在向实地员工转账时遇到了问题。⁸⁹

五. 单方面制裁的法律地位

A. 经济或部门制裁的法律地位

68. 特别报告员强调，对单方面制裁进行法律评估的学术著作寥寥无几，制裁国和受制裁国的立场差别很大。委内瑞拉玻利瓦尔共和国和阿拉伯叙利亚共和国认为单方面制裁是危害人类罪。⁹⁰ 古巴将其定性为国际法中的侵略行为或使用武力。伊朗伊斯兰共和国认为它们是“集体惩罚”、“经济恐怖主义”、经济“战争”和灭绝种族。⁹¹ 相比之下，欧洲联盟和美国认为制裁是一种外交政策手段，是加

⁸⁶ Ivan Timofeev, “‘Sanctions for sanctions violation’: US Department of Treasury enforcement actions against the financial sector”, *Polis.Political Studies*, 2020, No. 6, p. 81.

⁸⁷ InterAction: American Council for Voluntary International Action, “Detrimental impacts: how counter-terrorism measures impede humanitarian action – a review of available evidence”, April 2021.

⁸⁸ Alice Debarre, *Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action* (New York, International Peace Institute, 2019), p. 3.

⁸⁹ VOICE, “Survey report: adding to the evidence”, pp. 7-8 and 15.

⁹⁰ 国际刑事法院, “国际刑事法院检察官法图·本苏达女士关于委内瑞拉移交本国境内情势的声明”, 2020年2月17日。

⁹¹ 见 www.aa.com.tr/en/americas/zarif-to-trump-sanctions-dont-avoid-war-they-are-war/1518206。

强安理会措施的一种方式。⁹² 其他国家坚持认为，安全理事会授权可作为单方面制裁的唯一理由。

69. 单方面制裁的合法性标准也没有定义。一些国际法学家坚持认为，可以在透明的、有确凿证据证明其合理性的法律行为基础上，为保证安全实施临时、充分的定向限制措施。⁹³ 一些人认为，单方面行动合法性的基础是安全理事会决议的存在、国际条约规范的内容、国际责任习惯规范的规则以及单方面措施的人道主义后果。⁹⁴

70. 特别报告员强调，并不是一个国家的每一种不友好行为或施压手段都可被定性为非法的单方面强制性措施。

71. 《联合国宪章》第二十四条、第二十五条和第七章规定，安全理事会拥有独特的权力，可以为维护国际和平与安全实施强制措施。各方还普遍同意，国际组织可以根据其章程文件对成员国实施制裁。⁹⁵

72. 各国可以自由选择其在贸易、经济或其他类型国际关系中的伙伴。习惯国际法规定可以采取符合实施国国际义务的“不友好行为”(反报)，⁹⁶ 也规定可以采取适当的反措施。⁹⁷

73. 何种程度的措施可被定性为反报取决于各国法律义务的范围。⁹⁸ 特别报告员回顾，对其合法性的评估必须涉及各国的全部国际义务。

74. 特别报告员回顾，根据国家对国际不法行为的责任条款草案，只有直接受影响的国家才能对违反国际义务的行为采取反措施，以便恢复履行该义务；这些措施必须是临时性的，与侵权行为相称，不得违反人权、国际法强制性规范或人道法。⁹⁹

75. 根据国家责任条款草案第 51 条和国际组织的责任条款草案第 54 条，反措施“必须和所遭受的损害相称，并应考虑到国际不法行为的严重程度和有关权利”。¹⁰⁰

⁹² 丹麦提交的材料。

⁹³ Timofeev 先生提交的材料。

⁹⁴ Glandin 先生提交的材料。

⁹⁵ Ruys, “Sanctions, retorsions and countermeasures”.

⁹⁶ 国家对国际不法行为的责任条款草案及其评注，《2001 年国际法委员会年鉴》，第二卷(第二部分)及更正，第 128 页。

⁹⁷ 《2001 年国际法委员会年鉴》，第二卷(第二部分)及更正，第四章；Tzanakopoulos, “We who are not as others”；以及 Keshner 女士提交的材料。

⁹⁸ Ruys, “Sanctions, retorsions and countermeasures”；国家对国际不法行为的责任条款草案；以及白俄罗斯提交的材料。

⁹⁹ 欧洲联盟和丹麦关于与“其寻求实现的目标”足够相称的说法与国家责任条款草案不符。

¹⁰⁰ 国际组织的责任条款草案及其评注，《国际法委员会年鉴》，第二卷(第二部分)，第 94-95 页。国家责任条款草案，第 134 页。

76. 特别报告员呼吁所有国家在遵守国际义务方面采取善意行为和解释。这包括避免将《关税及贸易总协定》第二十一条(b)项(三)目允许的“安全例外”解释为实施根据该协定本属非法的经济制裁的理由。

77. 特别报告员还强调，美国一再宣布紧急状态以证明实施单方面制裁是正当的，这种做法并不能使制裁合法化，特别是在这些制裁不符合《公民及政治权利国际公约》第四条的标准的情况下。¹⁰¹

78. 特别报告员强调，各国有义务在决定采取反报措施时遵守人权条约，并在采取反措施时禁止侵犯基本人权。

79. 令人遗憾的是，在单方面制裁做法不断扩展的情况下，没有人道主义评估机制，而人道主义豁免和补救办法普遍不足、复杂、混乱、冗长、昂贵和无效。¹⁰²

80. 在 COVID-19 大流行期间，单方面制裁的不良人道主义影响恶化。欧盟委员会承认，制裁“可能会影响某些商品和技术的采购，从而改变一国对抗 COVID-19 的能力”，导致过度遵守，并增加“并非目标的平民人口的困难”。¹⁰³

81. 令人遗憾的是，关于单方面制裁而不是联合国制裁的人道主义影响的研究很少，尽管存在明显、巨大的不良影响。

82. 上述事实导致各种经济、社会和文化权利受到侵犯，包括生命和健康权、食物权、适当生活水准权、受教育权、发展权和健康环境权。公民及政治权利也受到侵犯。¹⁰⁴

83. 特别报告员强调各国有义务遵守大会众多决议所列的国际法基本原则。例如，大会在其 1984 年 12 月 18 日第 39/210 号决议中重申，发达国家不得违反《联合国宪章》规定对发展中国家实行威胁，或实行贸易限制、封锁、禁运和其他经济制裁，以此作为政治和经济胁迫方式从而影响发展中国家经济、政治和社会发展。

84. 特别报告员还指出，在采取单方面行动时需要遵守国际法的其他规范。特别是，关于国家财产豁免的习惯规范规定，中央银行用于公共职能的资产和财产属于相应的国家，而不是属于其政府或任何个人。

B. 定向制裁的法律地位

85. 特别报告员指出，在评估实施定向制裁的合法性时，需要考虑到各种目标和列入名单的理由，以及其他一些方面。如上所述，人员被列入名单的原因是被指控存在不当行为，他们以官方身份从事的活动，或者他们与最初的违法者有关联。将个人和公司列入名单的定向制裁不能以反措施作为理由，因为根据国家国际

¹⁰¹ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25879>。

¹⁰² 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26589&LangID=E。

¹⁰³ 欧洲联盟委员会，“欧盟委员会关于提供人道主义援助的指导说明”，第 1 页。

¹⁰⁴ 维护暴力受害者组织提交的材料。

不法行为的责任条款草案第 49 条第 1 款，只能对违反一国国际义务的政策或活动的直接责任方采取反措施，以促使该政策或活动发生改变。¹⁰⁵

86. 特别报告员强调，将国家官员依职列入名单的做法与禁止惩罚不构成刑事犯罪的活动的规定相抵触。

87. 美国对国际刑事法院法官和官员实施的单方面制裁¹⁰⁶ 明显侵犯他们的特权和豁免，¹⁰⁷ 破坏国际刑事法院调查、起诉和制裁国际犯罪的努力，阻碍受害者诉诸司法。特别报告员欢迎美国已取消这些制裁。

88. 对个人和公司实施的有些制裁的理由是其涉嫌参与国际犯罪。根据国际法，这类案件可以提交国际刑事法院，也可以基于普遍管辖权在国内立案。¹⁰⁸ 使用司法机制可保证正当程序，防止侵犯人权。

89. 特别报告员遗憾地注意到，各国最近倾向于实施制裁而不是刑事立案，因为这样的行动更容易、更迅速，而且几乎不存在举证标准。因此，国际犯罪行为不会面临刑事指控，而一群人却受到经济和旅行限制，被公开贴上国际罪犯的标签，这侵犯了无罪推定的权利。

90. 一些被定向制裁者由于某一行为遭到指认，而相关行为根据任何国家的国内法律都不构成犯罪，¹⁰⁹ 这种做法侵犯了以下权利：任何行为或不行为，于发生时不构成刑事犯罪者，不得据以认为犯有任何刑事罪。¹¹⁰

91. 特别报告员认同以下理论方法，即未经正当程序长期冻结资产可被定性为剥夺或没收，¹¹¹ 而刑事程序则提供了申请返还财产和赔偿损失的可能性。

92. 特别报告员强调，即使在战争期间，侵犯与程序保障有关的权利也被认定严重违反国际人道法。¹¹²

¹⁰⁵ 另见国际法学会，“保护人权和不干涉各国内政的原则”，1989年9月13日通过的决议；以及 Dorothee Geyrhalter, *Friedenssicherung durch Regionalorganisationen ohne Beschluß des Sicherheitsrates* (Münster, LIT Verlag, 2002)。

¹⁰⁶ 美国，13928 号行政命令。

¹⁰⁷ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25379>。

¹⁰⁸ Barnhizer, ed., *Effective Strategies for Protecting Human Rights*, pp. 114-123.

¹⁰⁹ 2010 年 10 月 25 日欧洲理事会关于对白俄罗斯某些官员采取限制性措施的 2010/639/CFSP 号决定，2010 年 10 月 26 日，第 2 条；2017 年 3 月 21 日欧洲理事会修正关于鉴于埃及局势而对某些人、实体和机构采取的限制性措施的 2011/172/CFSP 号决定的(CFSP) 2017/496 号决定，第 1(1)条；2012 年 1 月 23 日欧洲理事会修正有关对刚果民主共和国采取限制性措施的 2010/639/CFSP 号决定的 2012/36/CFSP 号决定，第 1(2)条；以及 2011 年 3 月 21 日欧洲理事会关于鉴于波斯尼亚和黑塞哥维那局势采取限制性措施的 2011/173/CFSP 号决定，第 1(1)(c)条。

¹¹⁰ 《公民及政治权利国际公约》，第十五条第一款。

¹¹¹ Tom, “Sanctions, retorsions and countermeasures”。

¹¹² 《关于战时保护平民之日内瓦公约》，第一四七条。以及《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书(第一议定书)》，第八十五条第四款第(五)项。

93. 特别报告员注意到,《欧洲联盟运作条约》第 275 条授权欧洲法院审查规定对自然人或法人采取限制性措施的决定的合法性,该法院在制裁案件中已作出了 360 多项判决,¹¹³ 但特别报告员仍然指出,这种做法只保障有限的诉诸司法的机会,不能视为提供充分的规程和正当程序保障。美国立法没有提供正当程序或司法审查的可能性。

六. 单方面强制性措施的性质

94. 特别报告员指出,违反国家国际义务并因此不能被视为反报、反措施或执行安全理事会决议的单边措施构成单方面强制性措施。人权理事会和大会的许多决议已一再确认单方面强制性措施的非非法性质。¹¹⁴

95. 根据人权理事会第 34/13 号决议,单方面强制性措施被认为是为强迫另一国家,以取得该国在主权权利行使上之屈从,并自该国获取任何种类之利益,所使用的任何类型的措施,包括但不限于经济或政治措施。然而,特别报告员注意到,没有就单方面强制性措施的要素达成普遍一致意见。

96. 各国、非政府组织和学者提出的定义各不相同,这些定义确定了单方面强制性措施的若干要素。这些措施:

- (a) 涉及活动或活动威胁;¹¹⁵
- (b) 由一个国家、¹¹⁶ 一个国家集团或一个国际组织(联合国除外)采取;¹¹⁷
- (c) 由主要国家采取;¹¹⁸
- (d) 未经安全理事会授权采取;¹¹⁹
- (e) 旨在改变目标(无论是个人、法律实体、国家、国家集团还是国际组织)的行为,¹²⁰ 或促进政权¹²¹ 或政府结构¹²² 的改变;

¹¹³ 见 www.europeansanctions.com, 以及丹麦提交的材料。

¹¹⁴ 见人权理事会第 15/24、19/32、24/14、30/2 和 34/13 号决议以及大会第 69/180、70/151 和 71/193 号决议。

¹¹⁵ 国际和平与发展联盟提交的材料。

¹¹⁶ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国的信。

¹¹⁷ 阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

¹¹⁸ 促进透明伙伴组织提交的材料。

¹¹⁹ 白俄罗斯和圭亚那提交的材料。

¹²⁰ 中国、古巴、毛里求斯和俄罗斯国际事务委员会提交的材料。

¹²¹ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国的信。

¹²² 国际和平与发展联盟提交的材料。

(f) 旨在防止对国际和平与安全的威胁，或因侵犯人权行为惩罚某些政府，力求尽量减少这种行为，¹²³ 或所称的追求共同利益；¹²⁴

(g) 对目标施加压力或强制性措施(经济、¹²⁵ 政治、¹²⁶ 金融¹²⁷ 或法律措施¹²⁸)或冻结中央银行的资产，¹²⁹ 或对具有政治重要性的人采取有针对性的措施；¹³⁰

(h) 利用制裁方的资金、贸易、技术及其他优势；¹³¹

(i) 满足制裁方的利益；¹³²

(j) 不尊重目标国的自决权，同时限制其经济能力，侵犯其居民人权；¹³³

(k) 违反制裁方对其他国家和国际组织的国际义务；¹³⁴

(l) 不属于习惯国际法允许的“不友好”行为和作为国家责任一部分的反措施；¹³⁵

(m) 干涉其他国家内政和对外事务，侵犯他国自主选择和发展政治、经济、文化制度的不可剥夺的权利，从而违反主权平等和不干涉原则；¹³⁶

(n) 违反国际法原则；¹³⁷

(o) 旨在取得一国主权权利行使上之屈从。¹³⁸

¹²³ 促进透明伙伴组织提交的材料。

¹²⁴ 俄罗斯联邦提交的材料。

¹²⁵ 毛里求斯提交的材料。

¹²⁶ 阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

¹²⁷ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国的信。

¹²⁸ 俄罗斯国际事务委员会提交的材料。

¹²⁹ 中国提交的材料。

¹³⁰ 毛里求斯提交的材料。

¹³¹ 中国提交的材料。

¹³² 委内瑞拉玻利瓦尔共和国的信。

¹³³ 同上，以及阿拉伯叙利亚共和国和保护社会受害者慈善协会提交的材料(A/HRC/46/NGO/37)。

¹³⁴ 白俄罗斯、圭亚那和俄罗斯联邦提交的材料。

¹³⁵ 圭亚那提交的材料。

¹³⁶ 中国提交的材料。

¹³⁷ 阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

¹³⁸ 古巴提交的材料。

七. 结论和建议

A. 结论

97. 单方面制裁的类型、手段、理由、目的和目标已经广泛扩展，以至于往往被视为一种传统的国际交往手段，旨在保护包括国际和平与安全、国家安全、促进民主和保护人权在内的“共同利益”，并被视为在没有安全理事会授权的情况下，一种更温和和广为接受的替代使用武力的办法。¹³⁹ 当前动态的特点是立法复杂混乱、透明度不足、二级制裁扩大和过度遵守。

98. 国家或区域组织只能在符合国际法律标准的情况下采取单方面措施：即这些措施由根据《联合国宪章》第七章采取行动的安全理事会授权采取，以应对破坏和平、威胁和平或侵略行为，并且这些措施不违反任何国际条约或习惯规范，或者根据国际法在完全符合国际责任法规则的情况下在反措施过程中可排除其非法性。

99. 不符合上述标准的单方面制裁构成单方面强制性措施，根据国际法是非法的。

100. 单方面强制性措施是指国家、国家集团或区域组织未经或超越安全理事会授权而实施的任何类型的措施或活动，这些措施或活动不符合制裁行为体的国际义务，或不能以国际责任法为依据排除其非法性，无论宣布的目的或目标如何。此类措施或活动包括但不限于经济、金融、政治或任何其他类型的面向国家的或定向的措施，适用于另一国家或个人、公司或其他非政府实体，目的是促使改变政策或行为，取得一国主权利行使上之屈从，确保任何类型的利益，或发出信号、进行胁迫或惩罚。

101. 经济制裁包括极其广泛的单方面措施，包括冻结中央银行或政府所属公司的资产，实行贸易或经济禁运，阻止银行转账，以及冻结私人 and 公司的银行账户和交易。

102. 必须根据国际法的各个方面来评估单方面措施的合法性：国际安全法、国际刑法、国际人道法、国际贸易法、国际人权法、国际责任法、协议法以及相关的国际法专门领域。

103. 当今的二级制裁包括因违反一级制裁或规避制裁制度而对第三国及其国民和法律实体实施的措施。各国在实施单方面制裁时不能对其国民和居民公司任意实施民事和刑事处罚，因为为实施单方面强制性措施而采取的措施在国际法中是非法的。

104. 反措施应被视为保障国际责任的重要机制。所有反措施都必须遵守国际法，并适当考虑相称性(与过失国违反国际法的行为相称)、必要性(没有其他手段可用)、其目标(恢复对国际法的遵守)和对其的限制(禁止违反国际法强制性规范，包

¹³⁹ Chidiebere C. Ogbonna, “Targeted or restrictive: impact of US and EU sanctions on education and healthcare of Zimbabweans”, *African Research Review*, vol. 11, No. 3 (2017), p. 36; and W. Michael Reisman and Douglas L. Stevick, “The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes”, *European Journal of International Law*, vol. 9, No. 1 (1998).

括不进行武力威胁或使用武力的义务；保护基本人权的义务；禁止报复的人道主义性质的义务)。

B. 建议

105. 单方面制裁不应也不能定位为武力的“更好替代办法”并以此为正当理由。

106. 单方面制裁合法性的证明责任在于施加制裁的国家和区域组织。

107. 国家紧急状态的宣布应完全符合《公民及政治权利国际公约》第四条，而且不构成实施单方面制裁或援引安全条款规避《关税和贸易总协定》或任何其他国际条约或习惯规范所产生的国际义务的理由。

108. 不应仅仅因为制裁更容易实施就将其作为刑事或其他法律程序的替代办法。应始终将刑事司法程序置于优先地位，充分遵守证明责任和证据标准。

109. 必须始终不加歧视地适用法律规则。每个人，包括名单所列人员，都必须享有公平审判和诉诸司法的所有保障，包括所有程序保障。在不可能向独立和公正的机构提出上诉的情况下，不应实施任何制裁。

110. 必须评估任何单方面制裁的人道主义影响。各国在实施制裁时应承担报告义务，并由联合国对其人道主义影响进行适当监测。

111. 各国应利用和平解决国际争端的机制解决分歧。应利用国际裁决以及主管的国际准司法和人权保护机构审议制裁案件。在争端方面充足的法律案件将有助于加强有关制裁的法律规则。

112. 各国在决定适用或实施任何单方面措施、包括反措施(人道主义预防)时，以及在实施过程中，应始终考虑到人道主义关切。这些措施应该是适用相称和不歧视原则进程的组成部分。

113. 将在本任务的网页上建立一个与制裁有关的学术和人道主义数据库，包括出版物、法院裁决和有关人道主义影响的量化数据。

114. 即使依法采取措施，也必须按照审慎做法对人道主义影响进行初步和持续的评估。无论意图多么良好，都无法将人类苦难和侵犯基本人权的行為辩解为“附带损害”。

115. 鉴于单方面强制性措施影响到各国应对当代威胁和挑战的能力，并影响到所有类别的人权，特别报告员呼吁在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)议程之外的国际议程中列入对单方面制裁合法性和人道主义影响的评估，包括联合国所有机关和专门机构的议程，如世界卫生组织、联合国儿童基金会、联合国人口基金、联合国难民事务高级专员公署、国际劳工组织和国际民用航空组织的议程。

116. 各国不应将责任推到私营公司身上，迫使它们过度遵守，而自己却只限于定向制裁。