



第七十五届会议

临时议程\* 项目 72 (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

单方面强制性措施对享受人权的不良影响

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·窦涵根据大会第 [73/167](#) 号决议和人权理事会第 [27/21](#) 号决议提交的报告。

\* [A/75/150](#)。



## 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 埃琳娜·窦涵的报告

### 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

#### 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·窦涵概述和评估了在冠状病毒病大流行期间单方面制裁对享受人权的影响，揭示了受制裁民众和最脆弱人群受影响最大的权利，并评估了人道主义豁免和人道主义援助的有效性和充分性。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 冠状病毒病大流行期间对单方面制裁的一般反应.....	4
三. 大流行期间制裁制度的发展.....	6
A. 概述 .....	6
B. 大流行期间实施的单方面制裁类型及其对受制裁国的影响.....	9
四. 制裁对受制裁国享受人权的影响.....	10
A. 在大流行期间受到单方面制裁影响的人权 .....	10
B. 受大流行影响的最脆弱人群 .....	16
C. 来自第三国的个人的人权 .....	17
五. 人道主义豁免的效力 .....	18
六. 人道主义援助的提供 .....	20
七. 单方面制裁对人权造成的长期后果.....	20
八. 结论和建议 .....	22
A. 结论 .....	22
B. 建议.....	23

## 一. 引言

1. 冠状病毒病(COVID-19)大流行是对国际社会和整个人权体系，包括生命权、人身安全权、健康权和食物权的全球性挑战。它还挑战了各国和国际组织本着多边主义、合作和团结的精神进行共同努力的能力，从而难以保证没有人掉队，也不被剥夺医疗救助，对于最脆弱的人群，包括残疾人和老年人而言尤其如此，他们在感染此种疾病后所面临的风险要高得多。COVID-19 极有可能压垮公共卫生医疗保健系统，并在世界各地对各个生活领域产生毁灭性的影响。

2. 世界卫生组织(世卫组织)于 2019 年 12 月首次报告了 COVID-19 病例，并于 2020 年 3 月 11 日将其定为大流行。<sup>1</sup> 截至 2020 年 7 月 6 日，216 个国家和地区的报告病例数增至 1 130.2 万例，死亡人数增至 531 806 人。<sup>2</sup> 大多数国家都缺乏医疗用品，<sup>3</sup> 需要依赖国际贸易来抗击大流行。然而，由于全球对有关用品的争夺推高了价格，<sup>4</sup> 以及正常的航运中断，<sup>5</sup> 导致物品很难获得。

3. 通过标准贸易渠道获得药品和用品受阻，因此，对于受到单方面制裁的国家来说抗击 COVID-19 的挑战尤为严峻，这些制裁已经限制了它们参与国际贸易体系。

4. 本报告概述和评估了 COVID-19 大流行期间单方面制裁对享受人权的影响、受影响最严重的权利和群体以及人道主义豁免的有效性和充分性。为此目的，2020 年 5 月 6 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埃琳娜·窦涵与所有国家以及国际组织、非政府组织和民间社会都进行了沟通，征集了材料，以确定主要关切领域。特别报告员收到了以下国家的答复：白俄罗斯、古巴、伊朗伊斯兰共和国、纳米比亚、俄罗斯联邦、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和欧洲联盟。还收到了国际组织和民间社会行为者的答复。<sup>6</sup> 特别报告员向所有答复者表示感谢。

## 二. 冠状病毒病大流行期间对单方面制裁的一般反应

5. 从大流行一开始，联合国和其他国际组织就普遍认识到单方面制裁的破坏性影响以及团结一致和充分尊重所有人权的必要性。

<sup>1</sup> 世界卫生组织(世卫组织)，“档案：世卫组织时间表——COVID-19”，2020 年 4 月 27 日。

<sup>2</sup> 世卫组织，“世卫组织冠状病毒病(COVID-19)看板”，可查阅 [www.who.int](http://www.who.int)。

<sup>3</sup> 联合国，联合国新闻，“在全球供应严重短缺的情况下，联合国一马当先，帮助 135 个国家获得至关重要的 COVID-19 医药箱”，2020 年 4 月 28 日。

<sup>4</sup> Alvaro Espitia, Nadia Rocha and Michele Ruta, “Trade and COVID-19 guidance note: trade in critical COVID-19 products”, World Bank Group, 27 March 2020.

<sup>5</sup> 联合国，“联合国一马当先，帮助 135 个国家获得重要的 COVID-19 医药箱”。

<sup>6</sup> 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——COVID-19 大流行紧急状态期间单方面制裁对人权的影响研究”，可查阅 [www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/call-covid.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/call-covid.aspx)。

6. 在这方面，联合国人权事务高级专员在 3 月 24 日的声明中呼吁放松或中止制裁，随后秘书长于 3 月 26 日呼吁放弃制裁。特别报告员于 2010 年 4 月 3 日发表公开声明，敦促解除阻碍受制裁国人道主义反应的所有单方面制裁，以使这些国家的医疗保健系统能够抗击 COVID-19 大流行并拯救生命。

7. 4 月 2 日，大会通过了关于全球团结抗击 2019 冠状病毒病(COVID-19)的第 74/270 号决议，其中确认了多边合作、联合和团结的必要性。

8. 4 月 3 日，欧洲联盟发表声明，强调制裁不应阻碍提供抗击冠状病毒和限制其在世界范围内的传播所需的必要设备和用品。同一天，77 国集团和中国发表声明，呼吁国际社会采取紧急有效措施，不要对发展中国家使用单方面强制性经济措施，因为此种措施削弱了各国有效应对疫情的能力。

9. 联合国 2020 年 4 月题为“COVID-19 与人权：我们同舟共济”的政策简报指出，重要的是“认识到情况特殊，并放弃那些可能削弱[一个]国家应对疫情能力的制裁”。

10. 4 月 30 日，一批特别报告员发表公开声明，呼吁美利坚合众国解除对古巴的经济和金融封锁，此种封锁阻碍了人道主义反应，无助于古巴医疗保健系统抗击 COVID-19 大流行。

11. 5 月 1 日，特别报告员发表了 COVID-19 人权指导说明，其中特别呼吁解除或至少中止任何阻碍基本人道主义物资和商品贸易或交付的制裁，审查并尽量减少所有单方面制裁的范围，以使受制裁国能够在 COVID-19 期间对本国人民给予有效保护，修复经济，并在大流行发生后保障人民福祉。

12. 4 月 24 日，红十字会与红新月会国际联合会主席提到，全球需要团结一致，并强调人道主义援助必须在没有制裁等障碍的情况下进入各国，而人道主义援助获得制裁豁免的程序“往往冗长且代价高昂”。<sup>7</sup>

13. 5 月 4 日，不结盟国家运动国家元首和政府首脑通过了一项宣言，表示强烈谴责单方面强制性措施，并敦促取消这些措施，以确保各国有效应对 COVID-19 大流行。人权观察<sup>8</sup>和许多其他非政府组织<sup>9</sup>也发表了与上述一致的声明。联合国各机关和机构间常设委员会其他成员于 3 月 25 日制定了《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》，以确保对疫情的直接和间接人道主义后果作出最有效的反应，并特别注重援助最脆弱的国家和人群。<sup>10</sup>

<sup>7</sup> 红十字会与红新月会国际联合会主席，“红十字与红新月联合会主席说，‘COVID-19 向国际社会敲响了警钟：迫切需要全球团结起来，防止全世界的贫困和粮食不安全’”，2020 年 4 月 24 日。

<sup>8</sup> 人权观察，“美国：在 COVID-19 危机中放松对伊朗的制裁——确保获得基本资源”，2020 年 4 月 6 日。

<sup>9</sup> 可查阅 [www.liftkintionssavelives.org](http://www.liftkintionssavelives.org)。

<sup>10</sup> 人道主义事务协调厅，《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》(2020 年，日内瓦)。

### 三. 大流行期间制裁制度的发展

#### A. 概述

14. 虽然许多国家实施单方面制裁，但本报告侧重于美国、欧洲联盟和脱欧后的大不列颠及北爱尔兰联合王国实施的制裁，因为它们的经济实力及其与世界其他地区的广泛贸易关系和金融一体化使它们在利用制裁实现外交政策目标时具有相当大的强制性影响力。

15. 美国实施广泛的贸易禁运以及有针对性的制裁，通常涉及对实体和个人的金融限制措施。自 COVID-19 大流行开始以来，美国扩大了制裁的使用和威胁，例如考虑与指控中国传播疾病有关的新制裁，如取消中国的主权豁免。<sup>11</sup>

16. 美国在域外实施制裁，因此，如果美国声称对交易的某一要素(如使用美元)拥有管辖权，与受制裁国打交道的外国实体和个人就可能面临美国的惩罚。

17. 美国制裁对象国的行为者被阻止使用某些在线服务。Zoom 服务协议特别规定，在古巴、朝鲜民主主义人民共和国、伊朗伊斯兰共和国和根据美国法律成为制裁对象的其他国家注册的主体不能使用该公司的服务，甚至不能创建涉及对医生的教育和培训或实施远程医疗服务的虚拟会议和网络研讨会等。

18. 关于伊朗伊斯兰共和国，在 COVID-19 危机期间，众多国内外政治领导人要求出于人道主义原因放松制裁。在 2020 年 2 月以来的动态中，特别报告员注意到，美国财政部外国资产管制处颁发了一般许可证，批准涉及伊朗伊斯兰共和国中央银行的金融交易，允许运输与 COVID-19 有关的物品，如药品和设备。<sup>12</sup>

19. 特别报告员关切地注意到，美国继续对据称违反对伊朗伊斯兰共和国制裁的各种个人采取执法行动。<sup>13</sup> 美国反对伊朗伊斯兰共和国试图从国际货币基金组织获得 50 亿美元贷款，用于抗击 COVID-19，并发布了“伊朗：COVID-19 造假情况说明”，其中详细列出了它所说的与伊朗对 COVID-19 危机处理不当有关的事实，对此，也有同样的关切。<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Jeff Mason, Matt Spetalnick and Humeyra Pamuk, “Trump threatens new tariffs on China in retaliation for coronavirus”, Reuters, 30 April 2020.

<sup>12</sup> 美利坚合众国，财政部，一般许可证第 8 号，批准涉及伊朗中央银行的某些人道主义贸易交易，2020 年 2 月 27 日。

<sup>13</sup> 美国，国务院，“根据伊朗、北朝鲜和叙利亚不扩散法实施的新制裁”，国务卿迈克尔·蓬佩奥向新闻界发表的谈话，2020 年 2 月 25 日；Spencer S. Hsu, “US seizes millions, disrupts purchase of oil tanker in move targeting Iran’s elite Quds Force,” *Washington Post*, 1 May 2020；美国，国务院，“对交易或运输伊朗石化产品的实体实施制裁”，情况说明，2020 年 3 月 18 日；美国，国务院，“财政部指定伊斯兰革命卫队-圣城部队幌子公司和所有者”，新闻稿，2020 年 5 月 1 日。

<sup>14</sup> Abubakr Al-Shamahi, “Can the IMF overcome US roadblocks to give aid to Iran?”, Al Jazeera, 17 April 2020; Ian Talley and Benoit Faucon, “U.S. to block Iran’s request to IMF for \$5 billion loan to fight coronavirus,” *Wall Street Journal*, 7 April 2020.

20. 此外，特别报告员注意到，美国于 2020 年 6 月 5 日将用于治疗 COVID-19 的材料的伊朗生产商从 2020 年 1 月对该国制造业和工业部门实施的制裁中剔除，为此重新界定了制造业，将有关制造商排除在外，但所涵盖的材料“仅供伊朗使用，不能从伊朗出口”。<sup>15</sup> 伊朗对美国制裁的部分回应是，有关公司可增加某些医疗产品的出口产能，这使它们处于两难境地：要么将生产限制在国内市场所需的范围内，要么生产足够的产品来满足国外的人道主义需求，并受到美国的制裁。

21. 自 COVID-19 危机开始以来，美国对古巴的贸易禁运一直没有放松。鉴于由此产生的境况，特别报告员向美国政府发出了联合紧急呼吁，并发布了一份联合新闻稿，呼吁解除禁运，并对中国企业家马云捐赠的抗击 COVID-19 的设备无法运抵古巴表示关切，因为受雇运输货物的美国公司在最后一刻退却，理由是美国的法规使该公司无法履行合同。<sup>16</sup>

22. 特别报告员关切地注意到有报告称，瑞士 IMT 医疗公司和 Acutronic 医疗系统公司在被一家美国公司收购后不能向古巴运送医疗设备。<sup>17</sup>

23. 美国制裁的域外执行行为导致瑞士的私营和公共部门银行中止向古巴转账，导致一些瑞士人道主义组织无法与古巴医疗实体合作。<sup>18</sup>

24. 特别报告员对古巴无法参加 2020 年 6 月 3 日非洲、加勒比和太平洋国家组织领导人通过 Zoom 举行的关于 COVID-19 大流行的虚拟首脑会议表示关切。<sup>19</sup>

25. 特别报告员关切地注意到，美国呼吁其他国家不要接受古巴的人道主义援助，包括已被派往其他国家协助抗击 COVID-19 的古巴医疗队，因为古巴为此获得的资金可能会抵消美国制裁所产生的部分影响。<sup>20</sup>

26. 关于对委内瑞拉玻利瓦尔共和国的制裁，特别报告员指出，自 COVID-19 大流行开始以来，外国资产管制处封锁了据报运输委内瑞拉石油的五艘外国船只的船东和经营者在美国的资产，其中涉及俄罗斯公司 Rosneft 的瑞士贸易部门，以及总部设在希腊和马绍尔群岛的四家注册船东。<sup>21</sup>

<sup>15</sup> 美国，财政部资源中心，“外国资产管制处常见问题解答：对伊朗的制裁——关于对伊朗更多部门实施制裁的行政命令(E.O.)13902”。

<sup>16</sup> 人权高专办，“联合国专家说，美国必须解除对古巴的禁运，以在 COVID-19 危机中拯救生命”，2020 年 4 月 30 日；Yisell Rodríguez Milán，“La historia no contada de cómo un avión con suministros médicos desde China no ha podido entrar a Cuba,” *Granma*, 1 April 2020.

<sup>17</sup> Walkiria Juanes Sánchez and Ronald Suárez Rivas, “U.S. company buys ventilator supplier and cancels shipments to Cuba citing blockade”, *Granma*, 13 April 2020.

<sup>18</sup> 欧洲——第三世界中心，“经济制裁与 COVID-19 大流行”，2020 年 5 月 11 日。

<sup>19</sup> “Bloqueo de EE.UU. impide a Cuba participar en foro multilateral; Capturados en Venezuela 57 mercenarios; Protestas por racismo en EE. UU.; Bolsonaro bloquea fondos para lucha contra la COVID-19”, *Granma*, 5 June 2020.

<sup>20</sup> Peter Kornbluh, “Covid-19: Cuba deserves relief from US sanctions”, *The Nation*, 31 March 2020.

<sup>21</sup> “美国就委内瑞拉石油问题制裁四家航运公司和船只”，《海事行政》杂志，2020 年 6 月 2 日。

27. 特别报告员关切地注意到，2020年6月，据报告，外国资产管制处“准备将多达50艘油轮列入黑名单”，原因是它们与委内瑞拉玻利瓦尔共和国国营石油部门合作，该处还准备“加大切断伊朗和委内瑞拉之间燃油贸易的力度”。<sup>22</sup>

28. 关于对其他国家的制裁，有消息称，津巴布韦的两家银行于2020年5月21日从美国制裁名单中被除名，获准取得外国信贷，特别报告员对此表示欢迎；据当地猜测，此举将有助于津巴布韦抗击大流行，尽管解除制裁与此目的没有明确联系。<sup>23</sup>

29. 特别报告员表示关切的是，2020年6月17日，《凯撒叙利亚平民保护法》生效，增加了美国对阿拉伯叙利亚共和国的现有制裁措施，针对的是为阿拉伯叙利亚共和国政府获取支持其军事活动、航空业或石油和天然气行业的货物、服务或技术提供便利的实体和个人。该法案规定了非政府组织开展人道主义活动的一般许可证。<sup>24</sup>

30. 欧洲联盟实施的单方面制裁通常包括对受制裁国的武器禁运，可能涉及广泛的两用物品，但不针对整个经济部门，以及针对实体和个人、通常采取金融制裁形式的措施，如资产冻结和旅行限制。<sup>25</sup>

31. 特别报告员注意到，欧洲联盟委员会于2020年5月11日发布了一份指导说明，为向受欧洲联盟制裁的国家运送与冠状病毒有关的人道主义援助提供便利。指导说明概述了四项原则：(a) 欧洲联盟的制裁不应阻碍人道主义援助的提供；(b) 欧洲联盟的制裁应设定人道主义例外情况，就COVID-19而言，可以允许不在例外情况范围之内的某些限制性活动；(c) 应由人道主义行动人员表明他们的援助符合例外情况；(d) 每个欧洲联盟成员国都应该有一个克减联络点，并就COVID-19事宜进行合作。<sup>26</sup>

32. 联合王国将在2020年底之前实施欧洲联盟的制裁措施，人们普遍预计，在该日期之后，联合王国的单方面制裁措施将与欧盟的制裁措施保持一致。该国目前关于金融制裁的政策是在处理许可证申请时优先处理紧急案件和人道主义案件。<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Ian Talley and Bradley Hope, “U.S. sets plan to expand sanctions on tankers, in bid to pressure Venezuela,” *Wall Street Journal*, 9 June 2020.

<sup>23</sup> Columbus Mavhunga, “Zimbabwe welcomes removal of its banks from US sanctions list”, *Voice of America*, 22 May 2020.

<sup>24</sup> 见 [www.state.gov/caesar-syria-civilian-protection-act/](http://www.state.gov/caesar-syria-civilian-protection-act/)。

<sup>25</sup> 欧洲联盟理事会，“欧盟限制性措施”情况说明，2014年4月29日。

<sup>26</sup> 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”，C(2020年)3179号文件(2020年，布鲁塞尔)。

<sup>27</sup> 大不列颠及北爱尔兰联合王国财政部金融制裁执行办公室，《金融制裁：指导意见》(2020年，伦敦)。



33. 联合王国金融制裁执行办公室更加积极地对违反欧盟制裁的公司采取行动，并于 2020 年 3 月实施了有史以来最大的罚款。<sup>28</sup>

34. 据称，英格兰银行阻止委内瑞拉玻利瓦尔共和国取用其存放在该国银行、意欲用来抗击 COVID-19 的价值近 10 亿美元的黄金，特别报告员对此表示关切。

35. 特别报告员关切地注意到，2020 年 6 月 16 日，联合王国上诉法院的一项裁决将美国制裁的域外执行合法化，将其作为评估联合王国境内非美国合同遵守情况的一个因素。<sup>29</sup>

36. 一些声明断言，定向制裁对委内瑞拉的人道主义局势没有任何影响。<sup>30</sup> 然而，制裁措施对受制裁个人以及受制裁组织的所有者和工作者的人权的影响没有改变。

## B. 大流行期间实施的单方面制裁类型及其对受制裁国的影响

37. 据报告，对委内瑞拉玻利瓦尔共和国的制裁，特别是美国的广泛部门制裁，以及美国和欧洲联盟实行的金融制裁和旅行限制，影响到委内瑞拉的各方面人权，损害了其应对 COVID-19 等紧急状况的能力。该国为国家基础设施的适度运转购买外国燃油和其他供应的能力受到限制，这限制了卫生系统应对危机的总体准备，削减包括收费电视在内的电信服务，阻碍了表达自由和知情权。

38. 其他受制裁国也受到了类似的影响。古巴一直无法支付外国医疗设备的费用，因为货运公司的银行拒绝接受该国的付款。至于设备本身，采购实体 MediCuba 遭到了 60 多家美国公司的拒绝，这些公司要么没有回应，要么表示不能与古巴做生意。

39. 金融制裁还阻止美国的一家援助机构为朝鲜民主主义人民共和国的儿科医院提供钻探水井所需资金。另据报告，在苏丹开展业务的一个美国非政府组织无法进行其工作所需的电汇，即使在所涉制裁解除之后也是如此。

40. 据称，美国对阿拉伯叙利亚共和国的部门制裁，特别是那些影响银行、交通、石油、电力、电信和其他技术的制裁，阻碍了该国应对疫情的能力。

41. 据指出，在俄罗斯联邦等受制裁国，社会保障、工作权和流动权受到不良影响。签证和金融限制剥夺了人们在国外从事专业工作和交流的机会，而网络制裁影响了表达自由，以及可能损害就国家应对措施进行的信息交流，无法确保在 COVID-19 大流行等紧急状况下的生命权和健康权。制裁国的视频会议服务拒绝向白俄罗斯和古巴等受制裁国提供服务，阻碍了它们参加会议。

<sup>28</sup> 联合王国财政部金融制裁执行办公室，“罚款——渣打银行”（2020 年，伦敦）。

<sup>29</sup> 皇家法院，英格兰和威尔士上诉法院，*Lamesa Investments Limited 诉 Cynergy Bank Limited*，上诉号：A4/2019/2463，案件编号 1236/5/7/15，判决书，2020 年 6 月 30 日。

<sup>30</sup> 人权观察，“委内瑞拉：抗击 COVID-19 所需的紧急援助——医院缺水加剧了国家和地区的风险”，2020 年 5 月 26 日。

42. 为绕过财政障碍、援助伊朗伊斯兰共和国而做出的努力本身也遇到了障碍和威胁。法国、德国和联合王国启动了一种类似易货贸易的系统，称为“贸易往来支持工具”，比利时、丹麦、芬兰、荷兰、挪威和瑞典也加入了这一系统；据报告，许多美国议员支持对使用该工具与伊朗伊斯兰共和国进行贸易的实体实施制裁。瑞士和美国政府创建的另一个项目——瑞士人道主义贸易安排，提出了令人乍舌的广泛的报告要求。这两个项目都是在 COVID-19 危机发生时开始运作的，每个项目都只报告了一笔医疗用品交易。

#### 四. 制裁对受制裁国享受人权的影响

43. 在关于全面、协调应对 COVID-19 大流行的拟议大会总括决议预稿中，大会“呼吁所有会员国探讨消除阻碍人道主义援助运送和准入的方式，包括如果在 COVID-19 大流行面前，制裁对各国有效应对的能力，特别是获得医疗设备和用品以妥善治疗本国人民的能力产生不良影响，则应适用人道主义豁免”。

44. 特别报告员提到上述普遍理解，即单方面制裁可能会产生不良的人道主义影响，制裁国和受制裁国以及政府间组织和非政府组织都需要团结、合作、遵守法治和尊重人权。

45. 尽管安全理事会根据《联合国宪章》第七章作出制裁，其合法性毋庸置疑，但联合国早在 2000 年就已经认识到制裁对各国产生的不良人道主义影响。自那时以来，安全理事会一直寻求有限制地实施制裁，以最大限度地减少不良人道主义影响。

46. 特别报告员指出，《联合国宪章》没有规定在未经安全理事会授权的情况下实施制裁的任何可能性。同时，国际社会看到各国和国际组织经常在未经安全理事会授权或超出安全理事会授权的情况下，广泛实施单方面制裁。正如特别报告员提交给人权理事会的报告(A/HRC/45/7)所反映的那样，各国和区域组织不仅越来越频繁地实施定向制裁，而且越来越频繁地实施部门或全面制裁，并实施经济、金融和贸易禁运，以及对运输、货运、银行转账和网络服务进行限制，这些制裁是通过二级制裁实施的，随之而来的是越来越多的过度遵守，这影响了受制裁人群享受人权。

47. 特别报告员强调，在 COVID-19 大流行期间，单方面制裁所影响的人权与其他时期相同。然而，正如一些答复者(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一批代表苏丹医生的非政府组织)指出的那样，由于受制裁国的经济局势不断恶化，无法购买或交付必要的设备、食品或药品，以及越发严重的过度遵守行为，即使特定实体没有被列入名单，银行和组织也会由于担心违反制裁制度而拒绝与受制裁国实体打交道，这些情况都加剧了制裁的影响。

##### A. 在大流行期间受到单方面制裁影响的人权

48. 所有答复者都普遍认可和确认，健康权是 COVID-19 大流行过程中受影响最大的一项权利。特别报告员指出，《经济社会文化权利国际公约》第 12 条所保障

的能达到的最高标准身心健康主要包括降低婴儿死亡率；儿童健康发育；预防、疗治及控制各种传染病、风土病、职业病及其他疾病；创造环境，确保人人患病时均能享受医疗服务与医疗护理。经济、社会及文化权利委员会在其关于享受能达到的最高标准健康的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)第 12 段中提到，根据非歧视标准、可接受性和高质量获得医疗保健设施、商品和服务，包括物质、经济和信息是这项权利的组成部分。

49. 特别报告员承认，受制裁国的经济可能已经或正在处于危急状态，但他坚持认为，单方面制裁进一步阻碍了受制裁国抗击大流行的能力。在一些受制裁国，由于医务人员移民到更稳定的国家，面临医务人员不足问题(委内瑞拉玻利瓦尔共和国)，<sup>31</sup> 还面临诊断和治疗 COVID-19 和其他疾病所需的药品和医疗设备短缺问题，涉及氧气供应和呼吸机(古巴、伊朗伊斯兰共和国、苏丹、委内瑞拉玻利瓦尔共和国)、防护工具包(古巴)、<sup>32</sup> 零部件、软件(古巴、苏丹、<sup>33</sup> 阿拉伯叙利亚共和国)、<sup>34</sup> 燃油、电力、饮用水和卫生用水(阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国)等。<sup>35</sup>

50. 联合国的报告提到，委内瑞拉玻利瓦尔共和国的医疗系统自 2014 年以来一直处于危机状态。<sup>36</sup> 今天，由于经济危机和不断收紧的经济、金融、贸易和运输制裁，人权观察报告称，委内瑞拉医院包括肥皂在内的消毒剂“几乎荡然无存”。此外，由于饮用水、个人卫生和缓解卫生用水短缺，无法使用世卫组织推荐的预防手段——洗手。<sup>37</sup>

51. 由于限制性措施的实施，自大流行开始以来，阿拉伯叙利亚共和国每天只能进行 100 次 COVID-19 检测，这不足以评估疾病的蔓延情况。该国因缺乏药品、防护工具包、医疗设备和软件而苦不堪言。<sup>38</sup> 对电力部门构成影响的措施对其他领域，包括卫生、食品和教育造成广泛损害。为了能够保证最低的健康保护标准，古巴在 2020 年将其预算的 27.5%专门用于卫生领域。<sup>39</sup> 人权高专办苏丹办事处

<sup>31</sup> 人权观察，“委内瑞拉：需要紧急援助，以应对 COVID-19”。

<sup>32</sup> 2020 年 4 月 6 日古巴的来信。

<sup>33</sup> 苏丹医生联盟、苏丹籍医生联盟、爱尔兰苏丹医生联盟、苏丹美国医生协会、卡塔尔苏丹医生协会、苏丹澳大拉西亚医疗专业人员协会。

<sup>34</sup> 新人类组织 2020 年 4 月 2 日的来信。

<sup>35</sup> 阿拉伯叙利亚共和国常驻日内瓦代表团 2020 年 6 月 15 日第 100/20 号说明。

<sup>36</sup> 例如，见人权高专办，“委内瑞拉玻利瓦尔共和国侵犯人权情况：似乎没有尽头的螺旋下降现象”(2018 年 6 月)，第 39 至 45 页。

<sup>37</sup> 世卫组织，“在怀疑或确诊冠状病毒病(COVID-19)的情况下卫生医疗保健期间的感染预防和控制：暂行指导意见”，2020 年 6 月 29 日；世卫组织，“COVID-19 的关键准备、就绪和应对行动：暂行指导意见”，2020 年 6 月 24 日；人权观察，“委内瑞拉：需要紧急援助，以应对 COVID-19”；委内瑞拉玻利瓦尔共和国常驻日内瓦代表团 2020 年 5 月 29 日第 0116 号普通照会。

<sup>38</sup> 阿拉伯叙利亚共和国常驻日内瓦代表团 2020 年 6 月 15 日第 100/20 号说明。

<sup>39</sup> 古巴常驻瑞士代表团第 252/2020 号说明。

报告称，只有 33% 的卫生设施提供完整的一揽子基本医疗保健服务，30% 的设施完全无法运转。<sup>40</sup>

52. 在伊朗伊斯兰共和国、阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和其他受制裁国，获得进口药品和医疗设备所需的外汇储备受到限制，无法使用被冻结的银行资产或进行银行转账，这被认为是行使健康权的严重障碍。<sup>41</sup> 银行转账和送货的延误以及费用的增加导致医疗设备、食品和其他必需品价格上涨，委内瑞拉玻利瓦尔共和国的情况尤其严重。<sup>42</sup> 一批代表苏丹医生的非政府组织报告称，在苏丹，氧气瓶的价格“从 55 美元飙升到 110 美元”。

53. 据报告，一些医疗设备和药品(古巴、伊朗伊斯兰共和国、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国等)根本买不到，原因是缺乏财政资源、制造商拒绝与受制裁国和公司进行交易、银行不愿批准转账或大幅延长转让期限，以及其他公司由于担心即使受制裁国的公司不被列入制裁名单也会受到二级制裁而不愿参与交易(过度遵守)。

54. 据报告，由于美国的制裁，古巴无法从制造商手中购买抗击 COVID-19 所需的呼吸机，因为制造商被美国一家公司收购，该公司立即中止了与古巴的所有商业关系。伊朗伊斯兰共和国提到在购买以下用品和设备方面遇到障碍：麻醉、呼吸、眼科、心脏、内窥镜等设备和制药设备；呼吸机、CT 扫描仪和透析、连续性肾脏替代疗法、体外膜氧合、数字放射学、电击、反转录聚合酶链反应、视频喉镜和便携式超声设备、测试、保护套件和先进的伤口敷料。<sup>43</sup>

55. 据报告，从巴拿马 Banitsmo 银行向委内瑞拉玻利瓦尔共和国进行的用于人道主义目的的 16 笔转账已被阻止。<sup>44</sup> 此外，由于银行手续费从 0.5% 上升到 10%，进出委内瑞拉玻利瓦尔共和国的银行转账的处理时间从 2 天增加到 45 天。<sup>45</sup>

56. 2020 年 4 月，瑞士的银行阻止了 MediCuba-Suiza 和 Asociación Suiza-Cuba 等瑞士组织为支持古巴抗击 COVID-19 大流行而进行的捐款转账。<sup>46</sup> 包括古巴、伊朗伊斯兰共和国、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国在内的受制裁国一致报告称，无法购买治疗 COVID-19 等疾病的医疗设备。

<sup>40</sup> 人权高专办苏丹办事处提交的材料，2020 年 6 月 15 日。

<sup>41</sup> 经济和政策研究中心、慈善和安全网以及美国公谊服务委员会联合提交的材料，2020 年 6 月 15 日；阿拉伯叙利亚共和国常驻日内瓦代表团 2020 年 6 月 15 日第 100/20 号说明。

<sup>42</sup> 委内瑞拉玻利瓦尔共和国常驻日内瓦代表团 2020 年 5 月 29 日第 0116 号普通照会。

<sup>43</sup> 伊朗伊斯兰共和国 2020 年 6 月 15 日的答复和评论。

<sup>44</sup> 经济和政策研究中心、慈善和安全网以及美国公谊服务委员会联合提交的材料。

<sup>45</sup> 委内瑞拉玻利瓦尔共和国常驻日内瓦代表团 2020 年 5 月 29 日第 0116 号普通照会。

<sup>46</sup> 古巴常驻瑞士代表团第 252/2020 号说明。

57. 健康权还受到电力中断和燃油短缺的影响。电力中断阻碍了医院(伊朗伊斯兰共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国)的正常运作,燃油短缺使人们无法前往医院就诊,救护车也无法使用。<sup>47</sup>

58. 正如大多数答复者在谈到受制裁国时所说,由于大多数单方面制裁措施,特别是那些为“极限施压”而颁布的制裁措施属于经济性质,因而造成了对食物权的侵犯(伊朗伊斯兰共和国、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国);此种情况现在已经在依赖粮食进口的国家发生,因为单方面制裁扰乱了现有的粮食供应链(苏丹、阿拉伯叙利亚共和国<sup>48</sup>和委内瑞拉玻利瓦尔共和国),或者由于农业生产能力和运力不足,此种情况将在未来发生(委内瑞拉玻利瓦尔共和国)。<sup>49</sup>据报告,运输、银行和其他费用上涨以及进口下降导致食品价格上涨(阿拉伯叙利亚共和国)。正如人权高专办苏丹办事处报告的那样,即使在收获季节,经济制裁也使粮食价格居高不下。<sup>50</sup>

59. 禁止歧视是行使健康权(第 14 号一般性意见,第 12 段)和生命权的一个组成部分。人权理事会主席 2020 年 5 月 29 日的声明(A/HRC/PRST/43/1)对 COVID-19 大流行延续并加剧现有的不平等深表关切,但不幸的是,它没有提到这样一个事实,即对大约 20%的联合国会员国实施的现行单方面制裁进一步加剧了上述灾难,从而对受制裁国的人民构成了歧视。

60. 许多答复者(白俄罗斯、伊朗伊斯兰共和国、纳米比亚、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和一些非政府组织)报告称,不断恶化的经济形势严重影响了经济和劳动权利,包括适足生活水准权和工作权的行使(《经济社会文化权利国际公约》,第 6 和 11 条)。<sup>51</sup>

61. 获取信息,<sup>52</sup>包括有关症状、诊断和治疗手段的信息在抗击大流行方面发挥着重要作用。<sup>53</sup>然而,特别报告员指出,国际社会主要关注的是各国保障在该国获取信息的义务,仍未关注阻止受制裁国公民获取与 COVID-19 有关的信息和其他重要信息的措施。

<sup>47</sup> 人权观察,“委内瑞拉:需要紧急援助,以应对 COVID-19”。

<sup>48</sup> 阿拉伯叙利亚共和国常驻日内瓦代表团 2020 年 6 月 15 日第 100/20 号说明;人权高专办苏丹办事处提交的材料。

<sup>49</sup> 委内瑞拉玻利瓦尔共和国常驻日内瓦代表团 2020 年 5 月 29 日第 0116 号普通照会。

<sup>50</sup> 人权高专办苏丹办事处提交的材料。

<sup>51</sup> 白俄罗斯常驻日内瓦代表团 2020 年 6 月 17 日第 02-16/721 号说明。

<sup>52</sup> 人权高专办,“COVID-19:各国政府在大流行期间必须促进和保护信息的获取和自由流动——国际专家”,2020 年 3 月 19 日。

<sup>53</sup> 世卫组织,“获得 COVID-19 工具加速器:为加速 COVID-19 新的诊断工具、治疗方法和疫苗的开发、生产和公平获得开展全球合作”,2020 年 4 月 24 日。

62. 在 COVID-19 大流行期间，单方面制裁对获取信息的影响是双重的。例如，服务和软件不能用于商业互联网服务或连接，<sup>54</sup> 甚至非商业性活动，这源于服务协定(涉及生活在朝鲜民主主义人民共和国、伊朗伊斯兰共和国、阿拉伯叙利亚共和国和克里米亚的人)或美国的立法，<sup>55</sup> 甚至不能用于医生之间的联系和协调，以交流关于症状、诊断和治疗手段的经验。<sup>56</sup> 虽然在非 COVID-19 期间，获取信息也可能受到签证和旅行限制的阻碍，但在大流行期间，建立开放的在线平台似乎至关重要。<sup>57</sup> 同样的限制涉及禁止出口 CT 扫描仪和呼吸机等所需的技术。<sup>58</sup>

63. 其他一些国家也被禁止使用联合国开发计划署为官方目的建议使用的某些网络平台，特别是 Zoom。因此，联合国秘书处不得不投资开发一个专用联合国平台。一些国家(特别是白俄罗斯)就准入许可进行了双边谈判。<sup>59</sup> 据报告，由于谷歌对 AC19(伊朗伊斯兰共和国开发的一个应用程序)进行审查，伊朗伊斯兰共和国公民无法获得有关 COVID-19 及其症状的信息，甚至无法从政府获得信息。<sup>60</sup> 该国的医生在他们的服务器被转移到谷歌后无法访问医疗数据库(PubMed)。<sup>61</sup> 委内瑞拉玻利瓦尔共和国提到，由于美国于 2020 年 5 月实施制裁，占据 43% 市场的委内瑞拉 DirecTV 停止运营，阻碍了通过电视获取信息。<sup>62</sup>

64. 获取信息的另一个障碍是个人不能充分获得有关制裁的信息——列名信息、获得许可证的机制、人道主义豁免和人道主义援助——因为这些信息不够透明。即使制裁国家没有实施具体制裁，这传统上也会导致私人行为者过度遵守。

65. 伊朗伊斯兰共和国、苏丹和委内瑞拉玻利瓦尔共和国列举了受教育权遭到侵犯的情况，原因是无法将在线平台用于教育目的，而且从长远来看，这是为了应对日益恶化的经济形势。人权高专办苏丹办事处报告称，COVID-19 期间的单方面制裁很可能正在影响入学率并增加辍学率。<sup>63</sup>

66. 与联合国和世卫组织官员的上述说法一致，古巴、伊朗伊斯兰共和国、纳米比亚、俄罗斯联邦、阿拉伯叙利亚共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国答复称，无法获得适当的药品、医疗、食品、电力和燃油，导致 COVID-19 感染者以及患有

<sup>54</sup> 美国，外国资产管制处，13685 号行政命令，封锁某些人的财产，禁止与乌克兰克里米亚地区有关的某些交易：第 9 号一般许可证——向获得授权的基于互联网的通信出口某些服务和软件(2014 年 12 月 19 日)，(d)段。

<sup>55</sup> Zoom 服务条款第 12 段，2020 年 4 月 13 日生效。

<sup>56</sup> 美国，关于伊朗和叙利亚政府利用信息技术严重侵犯人权，封禁某些人的财产和暂停某些人进入美国的 13606 号行政命令(2012 年 4 月 22 日)。

<sup>57</sup> 白俄罗斯常驻日内瓦代表团 2020 年 6 月 17 日第 02-16/721 号说明。

<sup>58</sup> 阿拉伯叙利亚共和国常驻日内瓦代表团 2020 年 6 月 15 日第 100/20 号说明。

<sup>59</sup> 白俄罗斯常驻日内瓦代表团 2020 年 6 月 17 日第 02-16/721 号说明。

<sup>60</sup> 伊朗伊斯兰共和国 2020 年 3 月 12 日的来信。

<sup>61</sup> 伊朗伊斯兰共和国 2020 年 6 月 15 日的答复和评论。

<sup>62</sup> 委内瑞拉玻利瓦尔共和国常驻日内瓦代表团 2020 年 5 月 29 日第 0116 号普通照会。

<sup>63</sup> 人权高专办苏丹办事处提交的材料。

其他疾病而得不到医疗救助和药物的人以及因缺乏资金、燃油或其他原因而得不到医疗救助和药物的人的生命权受到侵犯；<sup>64</sup> 这明显违反了人权事务委员会关于生命权的第 36 号一般性意见(2019 年)第 7 段，<sup>65</sup> 该段要求各国尊重和确保生命权不受“可能导致生命损失的合理可预见的威胁和面临生命危险”的影响。

67. 特别报告员承认，第 36 号一般性意见没有提到单方面制裁对享受生命权的影响。同时，上述原因阻碍了各国“解决可能对生命造成直接威胁或阻止个人享受有尊严的生命权的社会普遍状况”，包括“危及生命的疾病的流行，……普遍的饥饿和营养不良以及极端贫穷和无家可归”和“确保毫不拖延地获得……基本货物和服务，如食品、水、住所、医疗保健、电力和卫生设施”的能力(第 36 号一般性意见，第 26 段)。据报告，如果只有在制裁国才能找到特定类型的医疗服务，生命权也受到签证限制措施的侵犯。<sup>66</sup>

68. 应该考虑到其他类别的权利也受到影响。在实践中，如果受制裁国的人群，特别是那些最脆弱的人群无法获得药品、水、食品、肥皂、检测和防护包，会让他们想到可能会死去；据称，这构成酷刑，同时违反了《公民及政治权利国际公约》第 7 条，该条的目的是“保护个人的尊严和身心健康”，包括禁止“给受害者造成精神痛苦”的行为。<sup>67</sup> 伊朗伊斯兰共和国提到其他慢性病患者遭受的痛苦和心理压抑，因为制裁使政府无法购买必要的止痛药和设备。<sup>68</sup>

69. 因此，一些受制裁国试图将在大流行期间实施单方面制裁定为“将食品和药品用作针对平民的武器”的危害人类罪(伊朗伊斯兰共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国)或灭绝种族罪(古巴、阿拉伯叙利亚共和国)，违反了不干涉他国内政和主权平等的原则(伊朗伊斯兰共和国、阿拉伯叙利亚共和国)。

70. 在大流行期间，其他类别的人权也受到定向制裁的影响。特别报告员回顾称，只要没有举行法庭听证，导致个人无法进行自我保护，实施定向制裁就侵犯了获得公平审判的权利，包括正当程序标准。<sup>69</sup>

71. 另据普遍报告(古巴、伊朗伊斯兰共和国、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国)，单方面制裁和大流行加剧了经济困难，不仅妨碍了个人权利，也妨碍了集体权利，包括发展权。据报告，资源不足增加而不是减少了政府控制，并为腐败提供了肥沃的土壤，特别报告员对此表示同意。<sup>70</sup>

<sup>64</sup> 2020 年 4 月 6 日古巴的来信。

<sup>65</sup> 这是对《公民及政治权利国际公约》第 6 条的评论。

<sup>66</sup> 白俄罗斯常驻日内瓦代表团 2020 年 6 月 17 日第 02-16/721 号说明。

<sup>67</sup> 人权事务委员会关于《公民及政治权利国际公约》第 7 条(禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚)的第 20(1992)号一般性意见，第 2 和第 5 段。

<sup>68</sup> 伊朗伊斯兰共和国 2020 年 6 月 15 日的答复和评论。

<sup>69</sup> 欧洲委员会会议大会第 1597(2008)号决议，第 5.1 段；Peter Wallensteen and Carina Staibano, eds., *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System* (London, Routledge, 2005)。

<sup>70</sup> 经济和政策研究中心、慈善和安全网以及美国公谊服务委员会联合提交的材料。

## B. 受大流行影响的最脆弱人群

72. 特别报告员注意到，COVID-19 大流行作为一种紧急状况，主要影响到那些往往是因为缺乏必要的财政资源而已经成为最脆弱者的人。<sup>71</sup> 从各国和其他实体收到的答复表明，对经济、社会和文化权利委员会在其第 14 号一般性意见第 21-26 段中认定为易受伤害的各类个人——妇女、儿童(委内瑞拉玻利瓦尔共和国)、<sup>72</sup> 老年人和残疾人，以及移民、难民(伊朗伊斯兰共和国、苏丹、委内瑞拉玻利瓦尔共和国)、被拘留的人(委内瑞拉玻利瓦尔共和国)、<sup>73</sup> 来自过度拥挤的低收入地区的人或个体户(伊朗伊斯兰共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国)<sup>74</sup> 和失业<sup>75</sup> 或无家可归者(纳米比亚)——产生了不良的人道主义影响。

73. 有充分记录表明，对移民或难民逃离的国家实施制裁可能会加剧政治、社会、经济或其他危机引起的现有移徙和难民潮，数百万委内瑞拉人逃往哥伦比亚<sup>76</sup> 和数十万阿富汗人从伊朗伊斯兰共和国返回<sup>77</sup> 就是此种情况。COVID-19 大流行在这两个受制裁国都特别严重，助长了移民现象。<sup>78</sup> 逃离伊朗伊斯兰共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的人民越境进入其他国家时，他们的人权不一定得到保障；许多逃到哥伦比亚的委内瑞拉人无法获得医疗保健，哥伦比亚 COVID-19 危机的恶化导致一些人返回委内瑞拉玻利瓦尔共和国。<sup>79</sup>

74. 特别报告员注意到，鉴于主要侧重于分配用于治疗 COVID-19 患者的资源，用品和药品严重短缺，以及由于单方面制裁而限制运输，慢性病患者似乎是最脆

<sup>71</sup> 委内瑞拉玻利瓦尔共和国常驻日内瓦代表团 2020 年 5 月 29 日第 0116 号普通照会。

<sup>72</sup> 代表苏丹医生的一批非政府组织、伊朗伊斯兰共和国、纳米比亚、阿拉伯叙利亚共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

<sup>73</sup> 人权观察，“委内瑞拉：需要紧急援助，以应对 COVID-19”。

<sup>74</sup> 同上；委内瑞拉玻利瓦尔共和国常驻日内瓦代表团 2020 年 5 月 29 日第 0116 号普通照会；Maat 促进和平、发展和人权基金会的来信。

<sup>75</sup> 白俄罗斯常驻日内瓦代表团 2020 年 6 月 17 日第 02-16/721 号说明。

<sup>76</sup> Stephanie Nebehay, “Venezuela exodus set to top 5 million as long-term needs grow, officials say” Reuters, 23 October 2019.

<sup>77</sup> Frud Bezhan, “Afghanistan, the ‘unintended casualty’ of U.S. sanctions on Iran,” Radio Free Europe/Radio Liberty, 14 August 2018; 国际移民组织(移民组织), “无证阿富汗人回返：每周情况报告, 2020 年 3 月 8 日至 14 日”, 救济网, 2020 年 3 月 19 日; 自由欧洲电台/自由电台, “移民组织称, 超过 40 万阿富汗人从伊朗和巴基斯坦返回家园”, 2019 年 10 月 31 日。

<sup>78</sup> Kourosh Ziabari, “COVID-19 has forced Afghan refugees in Iran to flee back to Afghanistan”, Responsible Statecraft, 20 April 2020.

<sup>79</sup> 挪威难民理事会, “COVID-19 迫使移民和难民返回危机重重的委内瑞拉”, 2020 年 4 月 7 日。



弱的人群。据报告，伊朗伊斯兰共和国、苏丹<sup>80</sup> 和委内瑞拉玻利瓦尔共和国<sup>81</sup> 的死亡率不断上升，在需要透析、移植或其他复杂医疗的人群中情况尤其严重。

75. 在大流行暴发时身在国外的受制裁国国民的生命和健康似乎也受到威胁，因为对运输公司实施的制裁使他们无法回国或处于不良的条件下。<sup>82</sup> 对阿拉伯叙利亚共和国航空运输施加的限制致使飞机无法在欧洲机场降落，不能接回滞留在国外的叙利亚公民。<sup>83</sup>

76. 伊朗伊斯兰共和国、纳米比亚、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国将儿童列为受影响最严重的人口类别之一。

77. 从性别暴力的角度来看，联合国和其他国际组织一再承认妇女在大流行过程中的脆弱性，<sup>84</sup> 此种暴力往往因供水问题而加剧。<sup>85</sup> 然而，据报告，由于大流行期间单方面制裁造成的经济问题加剧，妇女的经济和劳工权利受到越来越多的影响，因为她们更频繁地参与非正规工作或自营职业，并在劳动领域面临很高的歧视风险。<sup>86</sup> 非洲之角妇女战略倡议报告称，此种情况正在为人口贩运和妇女中日益严重的贫穷和不平等创造肥沃的土壤。

### C. 来自第三国的个人的人权

78. 特别报告员指出，第三国国民可能直接或间接受到单方面制裁的影响。直接影响涉及受制裁国的劳工、移民和难民的状况，在日益恶化的经济和健康危机面前，他们似乎是最脆弱的人群之一。国际移民组织报告称，2020年1月至6月期间，在伊朗伊斯兰共和国定居多年的350 000多名阿富汗人返回。<sup>87</sup> 美国的制裁一再被指是伊朗伊斯兰共和国经济局势恶化和阿富汗人回返的主要原因。<sup>88</sup>

79. 在大流行过程中被注意到的另一个趋势是单方面制裁对同样面临经济混乱的第三国公民权利的影响。例如，美国对委内瑞拉玻利瓦尔共和国的制裁减少了其在加勒比石油组织范围内在特殊条件下向其他加勒比国家运送的石油和石油

<sup>80</sup> 苏丹医生联盟、苏丹籍医生联盟、爱尔兰苏丹医生联盟、苏丹美国医生协会、卡塔尔苏丹医生协会、苏丹澳大拉西亚医疗专业人员协会。

<sup>81</sup> 委内瑞拉玻利瓦尔共和国常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团 2020年5月29日第0116号普通照会。

<sup>82</sup> 同上。

<sup>83</sup> 阿拉伯叙利亚共和国常驻日内瓦代表团 2020年6月15日第100/20号说明。

<sup>84</sup> 联合国人口基金，“性别平等与应对性别暴力以及冠状病毒病(COVID-19)预防、保护和应对”，2020年3月23日。

<sup>85</sup> 人权高专办苏丹办事处提交的材料。

<sup>86</sup> 从苏丹妇女权利组织区域网络——非洲之角妇女战略倡议网收到的材料。

<sup>87</sup> 移民组织，“无证阿富汗人回返：2020年6月21日至27日每周情况报告”，救济网，2020年7月2日。

<sup>88</sup> Stefanie Glinsk, “US-Iran tensions fuel Afghan returns”, *New Humanitarian*, 06 February 2020; Nabila Ashrafi, “Numbers spike of Afghan migrants returning from Iran: IOM”, *Tolo News*, 27 November 2019, edited 27 November 2019.

产品。<sup>89</sup> 其他 17 个国家(主要是发展中国家)将使用打折的石油或以市场价格转售, 由此产生的财政收益将用于发展卫生系统以及教育和其他战略部门, 而委内瑞拉玻利瓦尔共和国将从它们那里获得食品和药品等。

80. 纳米比亚提到提供援助并与受制裁国分享资源的非受制裁国的负担, 因为前者的经济受到制裁的破坏。<sup>90</sup> 古巴提到, 第三国国民不可能在大流行期间使用古巴开发的医疗药品和治疗方法, 因为美国的制裁造成了障碍。<sup>91</sup>

81. 另据报告, 第三国国民的权利受到二级制裁的影响。除了人道主义机构, 希望与世界经济保持联系的公司和银行也避免提供人道主义援助, 因为存在刑事起诉、长期监禁或巨额罚款等严厉惩罚的风险。<sup>92</sup> 阿拉伯叙利亚共和国报告称, 即使是联合国人道主义机构在向该国提供人道主义援助时也必须考虑到美国和欧盟的单方面制裁。<sup>93</sup> 人权保护组织提到对参与资助或运送人道主义物品的个人和组织一再侵犯权利或进行报复的情况。

82. 特别报告员强调, 国际法中没有任何关于二级制裁的法律依据, 这与欧洲联盟外交事务高级代表 2020 年 6 月 30 日关于美国对欧洲联盟的公司实施制裁的声明是一致的。<sup>94</sup>

## 五. 人道主义豁免的效力

83. 人道主义豁免经常无法确保单方面制裁不会阻碍向受制裁国运送抗击 COVID-19 所必需的物品, 主要原因是: (a) 物品的性质, 因为许多物资可被视为两用物品; (b) 制裁本身对人道主义豁免的要求。此外, 人道主义豁免的概念是不稳定的: 在卫生紧急状况下可能需要的物品在发生饥荒的情况下或毁灭性龙卷风过后可能不是必要的。<sup>95</sup>

84. 例如, 欧盟对阿拉伯叙利亚共和国的制裁允许针对呼吸器、消毒剂、洗手液或洗涤剂予以人道主义豁免, 这些物品可能是应对大流行所必需的, 但可能含

<sup>89</sup> 委内瑞拉玻利瓦尔共和国常驻日内瓦代表团 2020 年 5 月 29 日第 0116 号普通照会。

<sup>90</sup> 纳米比亚 2020 年 6 月 1 日第 2/2 号说明。

<sup>91</sup> 古巴常驻瑞士代表团第 252/2020 号说明。

<sup>92</sup> 经济和政策研究中心、慈善和安全网以及美国公谊服务委员会联合提交的材料。

<sup>93</sup> 阿拉伯叙利亚共和国常驻日内瓦代表团 2020 年 6 月 15 日第 100/20 号说明。

<sup>94</sup> Maya Lester, "EU Commission hints at enhanced Blocking Regulation to counter US Nord Stream 2 sanctions", EU Sanctions, 30 June 2020.

<sup>95</sup> Grégoire Mallard, Farzan Sabet and Jin Sun, "The humanitarian gap in the global sanctions regime: assessing causes, effects, and solutions," *Global Governance* vol. 26, No.1(April 2020), p.125; Katie King, Naz K. Modirzadeh and Dustin A. Lewis, "Understanding humanitarian exemptions: UN Security Council sanctions and principled humanitarian action," (Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, 2016), p.8.

有“需要保证用于医疗目的、而不是用于制造化学武器或进行国内镇压的化学药品”。<sup>96</sup>

85. 然而，据报告，授权可能是一个昂贵而漫长的过程，是逐案进行的，而且通常与 COVID-19 大流行等危机的紧急性质不一致。国际和平研究所表示，即使有了合规方面的指导，“这一过程仍需要细致的工作，以理清多重要求，并努力遵循程序，在处理各种法规重叠的受到高度制裁的国家和地区的情况时更是如此”。该研究所指出，COVID-19 加重了程序负担。<sup>97</sup> 美国财政部于 2020 年 2 月 27 日颁发的第 8 号一般许可证豁免了与伊朗伊斯兰共和国中央银行的一些人道主义贸易交易，但没有豁免一些关键的医疗设备。批准特殊许可证申请可能需要长达 77 天的时间。<sup>98</sup>

86. 人道主义豁免的另一个障碍是制裁国对受制裁国治理的看法。在应对 COVID-19 大流行方面，美国对于放松对古巴的制裁保持沉默，而与此同时，美国声称古巴政府由于对该国经济的管理糟糕，“应完全对持续的医疗供应短缺负责”。<sup>99</sup>

87. 经常有人说，获得出口批准的条件可能非常苛刻，以至于出口商不愿根据人道主义豁免程序申请许可。此外，据报告，伊朗伊斯兰共和国认为，制裁国故意制造困难，以阻止发放出口许可证，严厉执行制裁和严厉惩罚让出口商不愿申请出口许可，即使出口物品属于人道主义豁免范围，这支持了制裁行为。

88. 与此同时，据称，人道主义豁免的存在可能会导致受制裁国依赖人道主义援助，因为制裁会阻碍这些国家的经济和基础设施发展，使它们无法实现可持续增长，并使它们在紧急状况下一直依赖外国援助。

89. 来自制裁国的信息表明，它们普遍认为其人道主义豁免程序是有效的，所需物资确实按照预期流向了受制裁国。因此，特别报告员欢迎美国和欧洲联盟都认为在 COVID-19 大流行期间有必要进一步明确豁免规则。外国资产管制处于 2020 年 4 月 16 日发布的一份关于向受制裁国出口人道主义物资的情况说明<sup>100</sup> 首次在一份文件中汇编了关于人道主义出口合规要求的主要信息，尽管美国的一家律师事务所 Gibson, Dunn and Crutcher 指出，文件还突显了获得与伊朗伊斯兰共和国进行人道主义贸易的授权的“高度复杂性和所需的合规资源”，<sup>101</sup> 而另一家律师

<sup>96</sup> 欧洲联盟对外行动，“叙利亚：欧盟制裁不妨碍叙利亚对 COVID-19 进行医疗应对”，2020 年 5 月 12 日。

<sup>97</sup> Agathe Sarfati, “The impact of sanctions on humanitarian response to COVID-19”, International Peace Institute, 27 April 2020.

<sup>98</sup> 经济和政策研究中心、慈善和安全网以及美国公谊服务委员会联合提交的材料。

<sup>99</sup> 法新社，“呼吁在古巴抗击大流行时美国放松制裁”，法国国际广播电台，2014 年 4 月 14 日。

<sup>100</sup> 美国财政部，外国资产管制处，“提供人道主义援助和进行人道主义贸易打击 COVID-19”情况说明，2020 年 4 月 16 日。

<sup>101</sup> Gibson, Dunn and Crutcher LLP, “Economic and trade sanctions developments in response to COVID-19”, 29 April 2020.

事务所 Steptoe and Johnson 则表示，在某些情况下，向伊朗伊斯兰共和国出口人道主义物资仍然可能会面临二级制裁。<sup>102</sup>

90. 2020 年 4 月 20 日，外国资产管制处表示，可能会放松执法措施，以照顾面临 COVID-19 造成的人员挑战的企业。<sup>103</sup>

91. 尽管如此，强有力的域外执法和严厉惩罚导致了过度遵守。Gibson, Dunn and Crutcher 指出，“美国国内外普遍过度遵守[外国资产管制处]的规定，这对与伊朗的人道主义贸易造成了很大的实际限制”。<sup>104</sup> 法国一家名为 Cohen Amir-Aslani 的律师事务所得出结论称，“实施(人道主义)交易豁免的一个主要障碍来自金融机构出于对制裁的恐惧而采取的行为。”<sup>105</sup>

## 六. 人道主义援助的提供

92. 据称，就伊朗伊斯兰共和国和苏丹的情况而言，运送应对 COVID-19 大流行所需物品一直很困难或不可能，因为即使物品本身不受制裁，运输工具也可能受到制裁。另据报告，由于对运输商的制裁和高昂的保险费，世卫组织很难为运往阿拉伯叙利亚共和国的物品找到运输工具。

93. 关于美国对古巴实施的经济制裁，有关制裁如何阻碍古巴抗击 COVID-19 的报告不绝于耳。2020 年 3 月，中国商人马云试图向古巴捐赠 10 万个口罩和 1 万个 COVID-19 快速检测套件，以及呼吸机、手套和医用防护服，但由于受雇运输货物的美国公司在最后一刻以美国对古巴的封锁相关规定为由加以拒绝，货物未能到达最终目的地。<sup>106</sup> 据报告，制裁还致使总部位于瑞士、2018 年被美国 Vyair 公司收购的两家公司 IMT Medical 和 Acutronic Medical Systems 无法发运呼吸机等医疗设备。<sup>107</sup>

## 七. 单方面制裁对人权造成的长期后果

94. COVID-19 大流行这样的紧急状况表明，相对于安全理事会实施的制裁，单方面制裁对人权的不良影响日益重要。特别报告员强调，制裁对古巴和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等国应对大流行的能力造成的不良影响完全是单方面制裁的结果，因为这两个国家都不受安全理事会制裁。此外，近年来安全理事会在作出决

<sup>102</sup> Wendy Wysong and others, “US and EU sanctions policies on humanitarian exports and COVID-19 relief”, Steptoe and Johnson LLP, 6 April 2020.

<sup>103</sup> 美国财政部，“外国资产管制处鼓励人们传达外国资产管制处对与 2019 年冠状病毒病(COVID-19)有关的规定遵守情况的关切”，2020 年 4 月 20 日。

<sup>104</sup> Gibson, Dunn and Crutcher LLP, “Economic and trade sanctions developments”.

<sup>105</sup> Rebecca Guyot and Agustina Paladino, “United States economic sanctions on Iran in the context of COVID-19”, Cohen Amir-Aslani (n.d.).

<sup>106</sup> 人权高专办，“美国必须解除对古巴的禁运”；Yisell Rodríguez Milán, “La historia no contada”.

<sup>107</sup> Walkiria Juanes Sánchez and Ronald Suárez Rivas, “U.S. company buys ventilator supplier”.

定方面日益瘫痪，促使各国或区域组织自行实施制裁，此种情况很可能会持续下去。<sup>108</sup>

95. 涉及委内瑞拉石油的加勒比石油组织方案的崩溃，导致该区域一些国家应对 COVID-19 大流行的能力不足，这一问题因该疾病造成的经济影响而加剧，包括贸易减少、失业，特别是许多国家经济所依赖的旅游业的崩溃。根据美洲开发银行的数据，加勒比国家的弱势家庭(收入低于最低工资)的数量在危机的前六周大约翻了一番。<sup>109</sup> 由于该地区的大多数国家都提供国家资助的卫生服务，因此，在更广泛的经济损害中应对大流行的费用造成的财政压力可能在未来数年影响它们投资于卫生和其他基本服务的能力。

96. 《凯撒叙利亚平民保护法》是美国在 COVID-19 大流行期间对阿拉伯叙利亚共和国实施的，其中包含的制裁措施将持续五年，但如果满足某些条件，可能会提前中止。然而，这些条件涉及的程序非常耗时，只要现政府继续存在，即使内部冲突结束，制裁期限也可能不会明显缩短。此外，制裁针对的是该国的建筑部门，这阻碍了可能已经可以着手进行的修复和重建，延长了冲突对叙利亚人民造成的影响。根据美国政府资助的美国和平研究所发表的一项分析报告，“制裁将对重建产生真正的抑制作用，特别是严重阻碍海湾或欧洲公司参与叙利亚的重建。”<sup>110</sup>

97. 更广泛地说，COVID-19 大流行对国际供应链造成的严重干扰，引发了人们的疑问，即各国将以多好或多快的速度从抗击该疾病的措施导致的经济活动急剧下降中恢复过来。因此，特别报告员强调，单方面制裁抑制了与受制裁国的贸易反弹，可能会减缓更多国家——那些直接受到制裁的国家，加上受制裁影响和域外执行第三国——的复苏速度，从而在卫生紧急状况结束后很长时间内对人权造成大规模的不良影响。

98. 世界银行还指出，从危机中复苏将需要全面的政策来恢复公共服务并促进长期增长，<sup>111</sup> 而世界贸易组织表示，从 2020 年大流行导致的世界贸易下滑中复苏将在很大程度上依赖政策反应。<sup>112</sup> 特别报告员认为，在此种情况下，制裁也可能成为障碍。<sup>113</sup>

---

<sup>108</sup> 联合国，“由于常任理事国之间的分歧加剧了全球紧张局势，瘫痪限制了安理会 2018 年的行动”，新闻稿，2019 年 1 月 10 日。

<sup>109</sup> Diether W. Beuermann 等人，“COVID-19: the Caribbean crisis”，Inter-American Development Bank, 14 May 2020.

<sup>110</sup> Mona Yacoubian，“How will new U.S. sanctions impact Syria’s conflict?”，United States Institute of Peace, 17 June 2020.

<sup>111</sup> 世界银行，“各国现在可以采取从 COVID-19 中重建”，新闻稿，2020 年 6 月 2 日。

<sup>112</sup> 世界贸易组织，“随着 COVID-19 大流行颠覆全球经济，贸易将暴跌”，新闻稿，2020 年 4 月 8 日。

<sup>113</sup> Mohsen Tavakol，“Pressed by sanctions and coronavirus, can Iranian businesses bounce back?”，Atlantic Council, 24 June 2020.

99. 与此同时，COVID-19 危机表明了在全球紧急状况下过度依赖进口必需品的危险。经济学家预计，许多国家不仅在卫生部门，而且在其他方面，都将试图在基本和战略物资和服务方面更加自给自足。联合国贸易和发展会议设想，供应链可能会更加本地化，减少进口依赖可能会降低制裁作为强制性外交政策工具的吸引力。<sup>114</sup>

## 八. 结论和建议

### A. 结论

100. 特别报告员承认，单方面制裁的频率、类型、目标和适用范围在国际舞台上已大大扩大。COVID-19 大流行揭示了单方面制裁对享受各类公民、经济、社会和文化权利，包括生命权、健康权、食物权、知情权、公平审判权、工作权、适当生活水准权和发展权的短期和长期影响。

101. 综合性、部门或全面单方面制裁所造成的人道主义影响远远大于针对个人的制裁。然而，特别报告员指出，这一结论绝不应解释为损害全部有针对性的单方面制裁的合法性或可接受性。

102. 单方面制裁对受制裁国所有人群以及第三国国民的权利造成不良影响。由于 COVID-19 突发事件具有特殊性，儿童、妇女、医务人员、难民、移民、海外侨民、老年人和患有慢性病的人似乎是大流行中最脆弱的人群。

103. 在确立和实施单方面制裁时，无法预料制裁生效期间可能出现的人道主义紧急状况的性质、时间和强度。因此，在此种紧急状况下实施这些措施可能对人权产生的所有潜在不良后果都是不可预见的。

104. 特别报告员不得不承认，尽管在大流行期间一再呼吁团结与合作以及取消、中止或放松制裁，但制裁国却通过人道主义豁免和人道主义援助机制采取行动。特别报告员欢迎旨在向受危机影响的人提供人道主义救济的所有援助，同时强调，人道主义豁免过去和现在都是无效和不足的。它们还使民众依赖人道主义援助，妨碍受制裁国应对 COVID-19 的能力，并致使这些国家无法通过发展和维护必要的基础设施实现长期经济复苏；同时，在资源有限的情况下，也滋生了腐败的条件。

105. 实施单方面制裁会阻碍受制裁国执行国家应对计划的能力，并可能导致破坏现有的区域和双边合作或一体化机制。受制裁国应对 COVID-19 的措施包括：发展国家能力；与联合国机构、其他政府间和非政府组织以及海外侨民合作；建立和加强与非制裁国家的合作。

---

<sup>114</sup> “2020 年世界投资报告：大流行后的国际生产”（联合国出版物，出售品编号：E.20.II.D.23），第 145-147 页。

106. 单方面制裁日益国际化,在某些情况下,再加上制裁的复杂性和执行力度,导致过度遵守,这可能导致各方出于对潜在惩罚的恐惧,以对其享受人权产生不良影响的方式采取克制行动。

## B. 建议

107. 应根据国际法评估未经或超出安全理事会授权的单方面制裁的合法性。对人权构成的影响,包括在紧急状况下对人权构成的影响,应该成为此种评估的一部分。双边和多边国际合作应建立在合法和遵守法治原则的基础上,完全遵守《联合国宪章》、国际人道主义法和人权法以及其他国际义务,特别是在大流行造成全球挑战的情况下。

108. 各国应对人道主义豁免进行统一,并使其明确、透明和直截了当,以便在紧急状况下能够立即或至少更迅速地执行,并在此种情况下建立相应的更宽松的执行制度。人道主义豁免应该具有前瞻性,并预见到大范围的国际紧急状况,如大流行、自然灾害和经济危机,以便它们只需要最小限度的调整就能发挥作用。任何购买医疗设备、其零部件和软件、药品和食品的许可申请都应立即予以考虑。

109. 在任何情况下,基本人道主义货物和商品,如药品、抗病毒药物、医疗设备、其零部件和相关软件以及食品的贸易,都不应受制于任何形式的直接或间接单方面经济措施或制裁。因此,任何阻碍此类贸易或适当合同、金融交易、货币或信贷单据转让和运输的障碍都应予以解除或至少在威胁消除之前予以中止,这些障碍妨碍各国有效抗击 COVID-19 大流行的能力,并剥夺它们获得重要医疗保健及清洁水和食物的机会。

110. 为抗击大流行而提供的人力资源、物资、设备、现金和任何其他形式的人道主义援助不应受到任何直接或间接限制,包括对参与向受制裁国运送医疗物品和食品的个人和公司提出任何额外许可要求或民事、行政和刑事指控。不应将以抗击 COVID-19 大流行为目的的人道主义援助物资的投放和运送视为不友好或以营利为目的的行为。

111. 各国不应采取措施阻止其他国家获得任何形式的外部援助,包括从其他国家和国际组织获得抗击大流行所需的国际贷款。