



大会

Distr.: General  
4 September 2023  
Chinese  
Original: English

第七十八届会议

临时议程\* 项目 73(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

## 次级制裁、过度遵守和人权

### 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 77/214 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/78/150。

\*\* 由于提交单位无法控制的情况，本文件逾期提交。



## 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·窦涵概述了关于过度遵守及对规避制裁制度的民事和刑事处罚的最新事实和立法动态；从国际法的角度评估了某些类型的近期做法的合法性；侧重介绍了次级制裁和对规避制裁制度的民事和刑事处罚的人道主义影响，以及随之而来的零风险政策和过度遵守，包括对人道主义工作的影响。本报告是向人权理事会第五十一届会议提交的报告([A/HRC/51/33](#))的后续报告。

## 一. 引言

1. 本报告是根据大会第 77/214 号决议和人权理事会第 27/21 和 45/5 号决议提交的。特别报告员在报告中介绍了单方面强制性措施对享受人权的不良影响；研究了有关趋势、动态和挑战；就她向人权理事会提出的建议，包括关于导致过度遵守的次级制裁以及刑事和民事处罚的建议进行了跟进；就如何防止、尽量减少和纠正单方面强制性措施对人权的不良影响提出了建议；并提请大会注意有关情况 and 案例。
2. 特别报告员在开展其授权活动，包括专题研究、正式国别访问、个人来文，以及与不同利益攸关方的能力建设和外联举措的过程中，收到了关于以下方面的信息：次级制裁导致的过度遵守所产生的多方面影响；对规避主要制裁制度行为的民事和刑事处罚对目标国家所有人民的人权造成的风险，其中对最弱势群体、人道主义援助的提供和发展权的落实产生了不成比例的影响。
3. 本报告是 2022 年 9 月向人权理事会提交的关于对规避制裁制度的次级制裁、民事和刑事处罚与过度遵守制裁的研究报告(A/HRC/51/33)的后续报告，并补充了关于过度遵守制裁、对规避制裁制度的刑事和民事处罚及其域外适用的最新事实和立法动态。<sup>1</sup> 在本报告中，特别报告员评估了某些类型的行为是否符合国际法，并讨论了次级制裁的人道主义影响、对规避制裁制度的民事和刑事责任以及随之而来的零风险政策和过度遵守对人道主义工作和援助的影响，包括在紧急情况下。
4. 特别报告员仍然对次级制裁、对规避制裁制度的民事和刑事处罚以及随之而来的过度遵守制裁制度的情况感到关切，因为这些往往会导致原本允许的交易遇到障碍，进而对货物和服务的有效交付产生不利影响，而其治外法权性质严重限制了利益攸关方在经济和业务决策方面的自主权。她还强调，对次级制裁和过度遵守的重视不能解释为承认或接受单方面初级制裁的合法性或正当性。
5. 为编写本报告，特别报告员向各国、联合国实体和其他国际组织、民间社会、学者、研究机构和其他方面发出了提交材料的呼吁。<sup>2</sup> 收到了亚美尼亚、白俄罗斯、中国、古巴、伊拉克、伊朗伊斯兰共和国、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政府的答复。还收到了欧洲联盟、民间社会组织和协会、律师和学者的答复。特别报告员向所有答复者表示感谢。

## 二. 关于特别报告员以前的调查结果和为解决过度遵守、次级制裁、规避制裁制度的民事和刑事处罚问题所做工作的概述

6. 次级制裁以及对规避制裁制度的刑事和民事处罚一直是特别报告员以往专题报告<sup>3</sup> 和国别访问报告的主题。在关于次级制裁、对规避制裁制度的民事和刑

<sup>1</sup> A/HRC/51/33。

<sup>2</sup> 见 [www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-2023-thematic-reports-un-human-rights-council-and-un-general](http://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-2023-thematic-reports-un-human-rights-council-and-un-general)。

<sup>3</sup> A/76/174/Rev.1。

事处罚和过度遵守制裁的报告中，<sup>4</sup> 特别报告员将这种次级制裁及民事和刑事处罚定性为对国家或关键经济部门实施单方面制裁的一种手段，或针对外国公司、组织或个人的一种手段，因为他们被推定与被制裁方有联系，或违反或规避制裁。<sup>5</sup> 因此，遭受次级制裁的外国公司可以被阻止在制裁国做生意，被禁止使用其金融市场或被禁止进行涉及其货币的交易。此外，外国个人还可能被拒绝进入制裁国，其资产也可能遭扣押或冻结。

7. 特别报告员认为，过度遵守是指超出制裁规定的限制之外的自我施加的限制，是作为降低风险过程的一部分而实施的(以尽量减少无意违规的可能性或避免声誉或其他商业风险)，因此扩大了目标范围，包括未受制裁的个人和实体，有时包括整个人口。

8. 特别报告员还讨论了对第三国、其国民和企业实施的次级制裁以及民事和刑事处罚的域外性质，这阻碍了它们与受制裁的国家、实体或国民进行有意义的接触与合作。事实证明，次级制裁的域外适用侵犯了其他国家的主权，违反了管辖权和不干涉他国内政的法律原则<sup>6</sup> 以及双边和多边条约义务(国际贸易、友好和商业条约、国际投资协定和国际人权条约)。

9. 她还指出了过度遵守的主要触发因素，如多重、复杂、不明确、快速演变和重叠的制裁制度；制裁条例的术语和措辞宽泛、不明确和令人困惑，从而导致条例的适用范围、被禁止行为的类型以及对目标国关键部门的负面溢出效应等方面的不确定性；存在次级制裁，以及对规避制裁制度的刑事和民事处罚的规定；直接的制裁威胁；最大压力运动；人道主义例外范围的不确定性；许可程序，甚至运送人道主义物资的许可程序很复杂，以及人道主义行为体对所从事活动的人道主义性质的举证责任。

10. 她还确定，过度遵守本身对人权的总体影响可能是巨大的，特别是在人道主义敏感局势中，必须承认它是对国际法和人权的一个新的重大威胁。由于向受制裁国家提供经授权的人道主义货物和服务往往涉及多个国家的众多不同行为体，其中任何一方，包括制造商、出口商、金融服务提供者以及运输和保险公司，如果过度遵守，都可能使必需品无法送达需要援助的人手中。

11. 特别报告员还确定了过度遵守的可能形式，包括公司决定停止与受制裁国家、实体或具有特定国籍或血统的个人的所有业务；银行和其他金融行为体过度去风险化；运输和保险部门以及其他相关服务提供商的过度遵守；拒绝进行已获授权的交易；通过要求提供繁琐的文件或证明、收取更高的费率或额外费用或施加延误，吓阻授权交易；冻结不属于制裁对象的资产；以拥有受制裁国家的国籍、

<sup>4</sup> [A/HRC/51/33](#)。

<sup>5</sup> 同上，第 11 段。

<sup>6</sup> Julia Schmidt, “The legality of unilateral extra-territorial sanctions under international law”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 27, No. 1 (2022), pp. 53–81; and Sascha Lohmann, “Extraterritorial U.S. sanctions: only domestic courts could effectively curb the enforcement of U.S. law abroad”, *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment*, No. 5 (2019).

受制裁国家是其多重国籍之一或出生地为由，剥夺个人开设或维持银行账户或进行交易的可能性；被关键市场或金融体系拒之门外；以及声誉损害、合同终止、丧失商业机会等。

12. 她重申，当制裁影响到整个人口的权利时，处于弱势的人，包括妇女、儿童、残疾人或慢性病或重病患者、老年人、难民、境内流离失所者、移民、生活贫困者和其他依赖社会或人道主义援助的人，会受到更大的影响。

13. 特别报告员在多份信函中谈到了过度遵守及其对人权的不良影响，包括强调下列方面的信函：在向受制裁国家提供专门的救命药品、<sup>7</sup> 医疗设备<sup>8</sup> 或为医疗行动调拨资金进出受制裁国家中的挑战；<sup>9</sup> 提供人道主义援助以减轻自然灾害负面影响所面临的风险(阿拉伯叙利亚共和国和土耳其)；<sup>10</sup> 在执行安全理事会决议人道主义规定方面的挑战；<sup>11</sup> 鉴于目前正在采取将违反单方面制裁制度的行为定为刑事犯罪的区域举措(欧洲联盟指令提案)，可能面临更多挑战；<sup>12</sup> 对规避美利坚合众国制裁制度的第三国国民域外适用美国管辖权；<sup>13</sup> 进行学术研究与合作方面的挑战。<sup>14</sup>

14. 特别报告员感到遗憾的是，某些实施单方面制裁的国家，以及某些据称过度遵守制裁的私营企业，拒绝与她的任务进行接触，也拒绝回应她就具体案件发出的多次信函，尽管她表示愿意与它们进行建设性对话。她强调了与任务有关的决议，其中呼吁各国“配合并协助特别报告员履行任务，并应其要求提供一切必要信息”。<sup>15</sup> 她要感谢那些愿意进行讨论和建设性对话的国家。

### 三. 事态发展和最近措施概览

15. 尽管特别报告员、民间社会、国际组织和其他机构一再就单方面制裁的不利人道主义影响发出呼吁，但近年来世界上迅速扩大制裁制度；扩大和实施次制裁；在制裁条例中列入处罚条款；复杂的非法律文件激增，如指导文件、常见问题和

<sup>7</sup> 见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来文，文号如下：AL USA 25/2022；AL CHE 5/2022；AL OTH 135/2022；AL OTH 134/2022；AL FRA 5/2022；AL USA 19/2022；AL SWE 4/2022；AL OTH 95/2022；AL SWE 3/2021；和 AL OTH 230/2021。可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Mandates?m=263>。

<sup>8</sup> 见 2022 年 9 月 7 日 AL USA 13/2022 号来文。

<sup>9</sup> 见 2021 年 7 月 12 日 AL USA 23/2021 及 AL OTH 207/2021 号来文。

<sup>10</sup> 见 2023 年 4 月 3 日 OL USA 7/2023、OL GBR 6/2023 和 OL OTH 21/2023 号来文。

<sup>11</sup> 见 2022 年 10 月 26 日 AL USA 21/2022 及 AL OTH 106/2022 号来文。

<sup>12</sup> 见 2023 年 6 月 9 日 OL OTH 75/2023 号来文。

<sup>13</sup> 见 2023 年 3 月 2 日 AL USA 5/2023 号、2021 年 4 月 6 日 AL USA 18/2021 号及 2021 年 2 月 2 日 UA USA 9/2021 号来文。

<sup>14</sup> 见 2022 年 6 月 22 日 AL USA 5/2023、AL OTH 37/2022、AL OTH 38/2022、AL OTH 39/2022 及 AL OTH 40/2022 号来文。

<sup>15</sup> 见人权理事会第 52/13 号决议，第 28 段。

其他形式的非规范性法案，广泛解释法律规定；随着制裁制度的域外适用，指认、违反制裁的刑事和民事案件数量不断增加；不同管辖权之间的重叠，使遵守成为一项非常具有挑战性的工作；扩大制裁指认的理由，以包括协助规避制裁制度；以及将制裁确定为面对危机时的“首选”外交政策工具。<sup>16</sup>

16. 上述现象加剧了银行、企业和其他行为体的过度遵守和去风险政策，它们往往宁愿停止其活动，并排除与受制裁管辖区的任何联系，因为担心受到严厉惩罚。由于过度遵守和过度去风险，受制裁的国家往往难以维持供应链或开发新的供应链，甚至在交付基本商品方面也面临严重延误和高昂的成本。因此，通常不应受到制裁的产品到头来实际上可能受到限制，就像根据制裁条例在法律上被禁止一样。<sup>17</sup>

17. 此外，制裁也大量增加，其中一些制裁是针对据称对制裁国的国家安全、外交政策或经济构成威胁的某些国家和个人实施的。特别是，根据美国财政部 2021 年 10 月的制裁审查，2000 年至 2021 年期间，美国的制裁使用增加了 933%，在 37 个制裁方案中，外国资产管制处的有效指认从 2000 年的 912 项增加到 2021 年的 9421 项，<sup>18</sup> 2022 年和 2023 年，特别指认国民和被封锁人员名单(“特别指认国民名单”)以及其他制裁名单大幅扩大。<sup>19</sup> 这还不包括签证限制和出口管制等其他限制性措施。次级制裁也经常用作一种胁迫手段，目的是阻止和消除与受制裁经济体的一切可能接触，而不论这种接触的实际性质和目的如何。复杂的遵守程序涉及多种管辖权及其域外适用，不遵守的企业有可能承担刑事责任并受到严厉处罚，这些都加剧了恐惧和不确定性，导致受制裁国家及其国民被完全孤立。

18. 特别报告员强调，现有和新实行的单方面制裁性质可疑，缺乏法律确定性和司法评估。最近的例子之一是，<sup>20</sup> 美国于 2023 年 6 月对缅甸两家银行实施制裁，其依据是与次级制裁有关的理由，但这一制裁被作为一项初级制裁措施实施，要求是将汇往这两家银行的付款转入限制账户。<sup>21</sup> 次级制裁的法律性质不确定，进一步加剧了在适用和执行方面的混乱和不一致。

<sup>16</sup> Wynn H. Segal and others, “2022 economic sanctions year in review and outlook for 2023”, Akin, 10 February 2023.

<sup>17</sup> Ali A. Asadi-Pooya, Majid Nazari and Nafiseh Mirzaei Damabi, “Effects of the international economic sanctions on access to medicine of the Iranian people: a systematic review”, *Journal of Clinical Pharmacy and Therapeutics*, vol. 47, No. 12 (December 2022), pp. 1945-1951.

<sup>18</sup> United States, Department of Treasury, “The treasury 2021 sanctions review” (October 2021); and Jessica Whyte, “The opacity of economic coercion”, *Yale Journal of International Law*, 21 June 2023.

<sup>19</sup> United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Consolidated Sanctions List (Non-SDN Lists)”, 19 May 2023; and “Specially Designated Nationals and Locked Persons List (SDN) Human Readable Lists”, 7 September 2023.

<sup>20</sup> United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Burma-related designations and designation removal; issuance of Burma-related general license”, 21 June 2023.

<sup>21</sup> United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, Burma Sanctions Regulations, 31 CFR part 525, General License No. 5, in *Federal Register*, vol. 88, No. 136 (18 July 2023).

19. 特别报告员还感到关切的是，越来越多地利用不同的国际组织来确保国家或区域组织实施单方面制裁，而根据国际法，这种做法的合法性是可疑的，<sup>22</sup> 这违反了这些组织的组成目标，也没有考虑到不利的人道主义和人权影响，并导致零风险政策和过度遵守的情况不断扩大。<sup>23</sup>

#### A. 规避制裁制度的刑事和民事案件增加

20. 特别报告员深为关切的是，越来越多地使用民事和刑事处罚作为实施单方面制裁的一种综合手段，以及将涉及受制裁国家及其实体和国民的任何活动定为刑事犯罪。与此同时，在因适用次级制裁而产生的这些执法政策、司法程序和裁决以及指认方面，需要提高透明度。

21. 特别是，在欧洲联盟在线制裁数据库中找不到关于欧洲联盟成员国提出的刑事指控的概览。信息和数据很少，在各国主管当局的网页上可能会找到零散的信息和数据。瑞士特别报告了 29 项关于规避对俄罗斯联邦制裁的“行政刑事诉讼”，<sup>24</sup> 但没有明确说明这些“行政刑事诉讼”的范围。可找到关于对欧洲联盟和第三国国民(丹麦、<sup>25</sup> 法国、<sup>26</sup> 德国、<sup>27</sup> 荷兰王国<sup>28</sup> 和其他国家<sup>29</sup>)的刑事诉讼的零星资料。同样，美国司法部的网页上公布了几起规避美国制裁的刑事案件的信息。<sup>30</sup>

22. 在对违反制裁制度的行为进行民事处罚方面也存在类似情况。特别是，仅在 2023 年上半年，与外国资产管制处就涉嫌违反美国制裁制度达成和解协议后的罚

<sup>22</sup> Council of Europe, “TSI: effective and uniform implementation of the sanctions regime in EU member states”。可查阅 [www.coe.int/en/web/corruption/projects/tsi-sanctions](http://www.coe.int/en/web/corruption/projects/tsi-sanctions)。

<sup>23</sup> Council of Europe, “Closing Conference of the Technical Support Instrument (TSI) initiative on effective implementation of EU sanctions’ regime”, 13 June 2023.

<sup>24</sup> Swissinfo, “Criminal proceedings filed against violations of Russia sanctions”, 8 May 2023.

<sup>25</sup> Charles Szumski, “Oil billionaire accepts verdict in Dan-Bunkering case”, Euractiv, 3 January 2022;and Eurojust), Genocide Network Secretariat, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions*, pp. 19 and 20.

<sup>26</sup> Sibylle Bauer and Mark Bromley, *Detecting, Investigating and Prosecuting Export Control Violations: European Perspectives on Key Challenges and Good Practices* (Solna, Sweden, Stockholm International Peace Research Institute, 2019), pp. 30 and 31.

<sup>27</sup> Stewarts, “GIR Guide to Sanctions third edition”;Eurojust, Genocide Network Secretariat, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions*;and Süddeutsche Zeitung, „Haft für Verstöße gegen Russland-Embargo“, 4 March 2021.

<sup>28</sup> Stewarts, “GIR Guide to Sanctions third edition: EU sanctions enforcement Pt. 3, recent decisions and future of enforcement”, 19 August 2022;and European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), Genocide Network Secretariat, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions: A Comparative Analysis* (The Hague, 2021), pp. 15-17.

<sup>29</sup> Eurojust), Genocide Network Secretariat, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions*.

<sup>30</sup> [www.justice.gov](http://www.justice.gov)。



款总额就超过 5.56 亿美元；<sup>31</sup> 2022 年，这一数字为 4 270 万美元。<sup>32</sup> 特别报告员承认，企业通常更愿意达成和解，而不是质疑行政决定，从而冒着遭受更重罚款和(或)刑事起诉的风险。具体而言，总部设在美国拉克斯珀的一家货币服务公司 Uphold HQ 同意支付 72 230.32 美元，与该处达成和解，而不是适用的法定最高民事罚款 44 468 494.00 美元。<sup>33</sup> Bittrex 是一家位于美国 Bellevue 的私营公司，提供在线金融服务，同意支付 24 280 829.20 美元，以和解其 116 421 项明显违反多项制裁条例的潜在民事责任。<sup>34</sup>

23. 特别报告员还注意到，为了就民事和刑事案件达成和解，企业往往不得不完全退出有关市场，拒绝向被指认的国家、个人和实体提供服务，并审查和修订企业政策，包括其内部规则和做法以及内部雇员问责程序等。2010 年 8 月 18 日，总部设在大不列颠及北爱尔兰联合王国的巴克莱银行同意支付 2.98 亿美元，作为和解协议的一部分，和解协议涉及巴克莱银行曾代表外国资产管制处管理的制裁方案所针对的古巴、伊朗伊斯兰共和国、苏丹及其他国家的客户进行交易，被指控违反了《美国国际紧急经济权力法》和《美国对敌贸易法》。联邦储备委员会和纽约州银行部的同意令要求巴克莱银行改进其方案，以便在全球范围内遵守美国的经济制裁要求。<sup>35</sup>

24. 2014 年，根据法国法律注册和组建的法国国家巴黎银行/帕里巴斯银行集团同意为违反美国制裁支付 90 亿美元，解雇 13 名员工或使其从银行离职，并在一年内暂停通过其纽约分行为若干业务线开展美元清算业务。<sup>36</sup>

## B. 合规要求

25. 特别报告员感到震惊的是，由于尽职调查和遵守制裁的要求复杂和不明确，过度遵守的情况日益严重。例如，鉴于外国资产管制处和美国其他金融当局维持着几份制裁名单，证明没有与美国特别指认国民名单上的 12 000 个受制裁实体和

<sup>31</sup> 见 <https://ofac.treasury.gov/civil-penalties-and-enforcement-information>。

<sup>32</sup> 见 <https://ofac.treasury.gov/civil-penalties-and-enforcement-information/2022-enforcement-information>。

<sup>33</sup> United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Uphold HQ Inc.”, 31 March 2023.

<sup>34</sup> United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Bittrex, Inc.”, 11 October 2022.

<sup>35</sup> Barbara I. Keller, “Enforcement actions for U.S. sanctions violations offer lessons for compliance”, Alacra Compliance Primer, No. 3 (2014), p. 7.

<sup>36</sup> United States, Department of Treasury, “Settlement Agreement”, Compl-2013-193659 (2014); and United States, Department of Justice, Office of Public Affairs, “BNP Paribas agrees to plead guilty and to pay \$8.9 billion for illegally processing financial transactions for countries subject to U.S. economic sanctions”, press release, 30 June 2014.



个人中的任何一个进行往来不足以证明遵守制裁。<sup>37</sup> 此外，还要求公司证明与受制裁的国家或地点没有任何联系，包括用户的因特网协议地址、邮寄地址和其他类型的用户数据。不遵守这些要求的行为将被视为加重处罚的因素，导致额外的处罚。

26. 同样，欧洲联盟要求企业进行“多层次尽职调查合规”，包括对照制裁名单进行筛查，并在媒体上搜索受益人和与被指认者有联系的任何其他合同方，即使有关当事方本身没有被指认。<sup>38</sup>

27. 特别报告员表示，执行上述合规标准不仅可能加剧和鼓励过度遵守，还可能助长国家及其国籍企业(注册、常居地、运作等)和商业存在违反《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》规定的尽职调查义务。<sup>39</sup> 企业尤其有义务采取措施，防止侵犯人权行为，至少是《国际人权宪章》和《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》(第 11-13 段)中所述的侵犯人权行为。各国应采取一切必要措施，确保在其管辖和控制下的私营企业的活动完全符合人权标准(第 3-6 段)。<sup>40</sup> 特别报告员感到关切的是，制裁国为确保最大限度地执行遵守制裁战略而使用“尽职调查义务”一词，违反了国际法律标准，妨碍了人权义务的履行。

28. 特别报告员赞同《经济、社会、文化权利国际公约》所载的立场，即未能确保商业行为不侵犯《公约》所载的权利，未能建立机制防止这类侵犯权利行为，包括域外侵犯权利行为，无论其形式如何(作为或不作为)，都构成对《公约》的违反行为，确保这些权利是缔约国应尽义务的一部分。<sup>41</sup>

### C. 诉诸司法和次级制裁

29. 特别报告员坚持认为，无罪推定、公平审判权和诉诸司法是保护和享有所有其他人权的基石。她认为，在缺乏适当司法途径、适当程序和公平审判保障的情况下，迅速指认个人和公司，对违反制裁行为提起民事和刑事诉讼，都加剧了过度遵守制裁的情况。

30. 行政审查和除名程序，如果有的话，可能会旷日持久，对有关人员的人权造成长期的不利影响(“[外国资产管制处]通常努力在[该处]收到申请之日起 90 天内

<sup>37</sup> United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, Sanctions programs and country information, “Where is OFAC’s country list? What countries do I need to worry about in terms of U.S. sanctions?”. 可查阅 <https://ofac.treasury.gov/>。

<sup>38</sup> 见 [https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/faqs-sanctions-russia-circumvention-due-diligence\\_en.pdf](https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/faqs-sanctions-russia-circumvention-due-diligence_en.pdf)。

<sup>39</sup> A/HRC/17/31，附件。

<sup>40</sup> 同上，第 11-13 和第 3-6 段。

<sup>41</sup> 关于国家在工商活动中履行《经济社会文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)，第 12、14、17 和 27 段；见《经济及社会理事会正式记录，1999 年，补编第 3 号》(E/1999/23)，第二章，A 节，第 43 页；和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和世界卫生组织，《健康权》，概况介绍第 31 号(2008 年，日内瓦)，第 25 和 26 页。

发出第一份调查表”，审查时间取决于“一系列因素”）。<sup>42</sup> 代表被指禁者名单上的人的律师应申请普通执照，以便提供任何服务，即使“向律师付款的人不在名单上(如朋友、家庭成员或其他第三方)；该律师仍必须有执照，才能因代表[被特别指认国民]行事而接受报酬，因为[被特别指认国民]与该律师提供的服务有利害关系”。<sup>43</sup> 此外，据报，法律费用从 50 000 美元起，诉讼时间估计为 2 至 5 年。<sup>44</sup>

31. 此外，域外适用次级制裁、规避制裁制度的民事和刑事案件导致对国籍国/居住国往往不定为犯罪的行为进行起诉。这引起了一系列法律问题，包括证据标准低、难以获得法律支助，以及在某些情况下缺乏引渡的法律依据。<sup>45</sup> 特别报告员感到震惊的是，传统上在引渡案件中使用的双重犯罪标准有可能被误解。<sup>46</sup> 从业人员提到，对那些经过适当分析，即使根据制裁条例，也不构成任何犯罪的指称的规避制裁的行为进行任意解释的风险很高。<sup>47</sup> 在此类案件中，对指称规避单方面制裁的行为进行处罚，以及因这种指称行为而指认个人，违反了公平审判、无罪推定和不因不构成犯罪的活动而受处罚的权利的标准。

#### D. 不具约束力的解释性法案激增

32. 特别报告员关切地注意到，规定规避单方面制裁行为为刑事犯罪、规定刑事处罚、民事责任和次级制裁的法律框架以及补充现有制裁条例的解释性法案激增，其中许多在国家法律体系中的性质不明确。

33. 2023 年 6 月，特别报告员对欧洲联盟委员会的指令提案表示关切，该提案旨在协调和加强欧洲联盟成员国的法律框架，以处理推定的或报告的欧洲联盟国民、个人或实体与被指认个人或实体或被指认个人或实体拥有或控制的实体互动的事件。<sup>48</sup> 她对以下各种风险表示关切：此类举措有可能导致过度遵守规定的情况日益严重；与被错误指认者的互动可能被定为刑事犯罪；对包括参与制裁相关事务的法律专业人员在内的专业人员造成更大压力；在单方面制裁所针对的国家

<sup>42</sup> United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, Specially Designated National List (SDN List), “Filing a petition for removal from an OFAC list”, para. 4. 可查阅 <https://ofac.treasury.gov/>.

<sup>43</sup> 同上，第 5 段。

<sup>44</sup> Alexander Martin, “US fails in bid to extradite Brit for helping North Korea evade sanctions with cryptocurrency”, *The Record*, 30 September 2022; and Andrew Smith, “Enforcement of financial sanctions and extradition risk”, *Corker Binning*, 23 January 2023.

<sup>45</sup> 同上。

<sup>46</sup> Reuters, “North Korean appears in U.S. court on sanctions-evasion money-laundering charges”, 22 March 2021; Martin, “US fails in bid to extradite Brit for helping North Korea”; Cristina Gallardo, “US seeks extradition of Brit over Russian sanctions breach”, *Politico*, 11 October 2022; and United States Attorney’s Office, “Five Russian nationals and two oil traders charged in global sanctions evasion and money-laundering scheme”, press release, 19 October 2022.

<sup>47</sup> Smith, “Enforcement of financial sanctions and extradition risk”.

<sup>48</sup> 2023 年 6 月 9 日 OL OTH 75/2023 号来文。

开展工作的人道主义行为体的工作可能受到进一步限制。她还对可能严重侵犯国际人权文书，包括《公民及政治权利国际公约》第 14 和 15 条所载的正当程序权和公平审判保障以及无罪推定的情况表示关切。

34. 2023 年 6 月 28 日，外国资产管制处发布了《人道主义援助和粮食安全概况介绍：了解联合王国和美国的制裁及其与俄罗斯的相互联系》，作为与联合王国的联合立场。<sup>49</sup> 该概况介绍旨在供人道主义行为体、非政府组织、金融机构和从事农业贸易或提供医疗用品和援助的公司“在进行可能受制裁影响的交易时”使用。特别报告员对试图澄清人道主义授权表示欢迎，但遗憾地注意到，与以往所有此类文件一样，概况介绍既没有谈及过度遵守问题，也没有为人道主义行为体提供保障，而是狭隘地解释基本需求，仅考虑食品和药品。

35. 特别报告员主张对人道主义组织实行有效、全面和无条件的豁免，而不是现行的狭隘和往往令人困惑的例外制度，因为此类制度没有消除过度遵守的情况，并可能使人道主义行为体和其他相关行为体因担心潜在后果而不愿开展拯救生命的行动。特别报告员任务收到的许多案例表明，过度遵守制裁阻碍、拖延或增加了货物采购和交付的成本，其中包括人道主义货物和服务，如食品、药品、医疗设备和此类设备的备件，即使在紧急情况下也是如此。<sup>50</sup>

36. 特别报告员还感到关切的是，制裁国主管当局制定和散发的不具约束力的“解释性”文件越来越多，这可能会影响决定和政策。尽管其在法律上不具约束力，但其条款在适用时具有约束力和规范性。<sup>51</sup> 例如，在一起针对一名美国公民的刑事案件中，该公民从一家美国加密货币交易所向一个受美国制裁的国家的用户账户发送了 1 000 多万美元的加密货币，法院法官在解释其裁定时承认，由于虚拟货币与国家司法管辖权没有任何联系，因此可能不受美国制裁，但外国资产控制处的做法“要求联邦法院作出相反的认定”。<sup>52</sup> 这可能会引起规范性控制、对此类不具约束力的文件进行适当审查以及在出现违反情况时进行补救等问题，并可能破坏法治，因为对这些文件的解释不一致可能会导致侵犯人权。

37. 2019 年 5 月 2 日，美国外国资产管制处公布了其合规承诺框架，以便为受美国管辖的实体以及在美国或与美国或其公民开展业务或使用从美国出口的商品或服务的外国实体提供遵守制裁的指导。<sup>53</sup> 除这一框架外，该处还发布了遵守制

<sup>49</sup> 可查阅 <https://ofac.treasury.gov/media/931946/download?inline>。

<sup>50</sup> 人权高专办，“关于过度遵守单方面制裁及其对人权的有害影响的指导说明：单方面强制性措施问题特别报告员”。可查阅 [www.ohchr.org/en/](http://www.ohchr.org/en/)。

<sup>51</sup> 见 United States, Department of Justice, Office of Foreign Assets Control, “Sanctions compliance guidance for instant payment systems: settlement agreement between OFAC and Tango Card, Inc. – issuance of Libyan sanctions regulations”, 30 September 2022.

<sup>52</sup> Spencer S. Hsu, “U.S. issues charges in first criminal cryptocurrency sanctions case”, *The Washington Post*, 16 May 2022; and Farhad Alavi, “US Department of Justice can pursue criminal charges for sanctions evasion by cryptocurrency, court rules”, *Akrivis*, 21 May 2022.

<sup>53</sup> 见 <https://ofac.treasury.gov/media/931556/download?inline>。

裁公报，<sup>54</sup> 这些公报在性质上是建议性的。然而，这些文件提到企业有符合“[该处]基线期望”的义务。由于美国司法部在联邦检察官对公司采取刑事行动和评估公司遵守情况时向他们提供指导，使商业行为更加复杂。<sup>55</sup> 此外，美国其他机构也编制和通过了类似的文件，其形式包括警报、公告、问答和其他等。<sup>56</sup> 与此同时，某些法规被重新发布，并附上“额外的解释性指导和定义.....以及向公众提供进一步指导的其他监管规定”。<sup>57</sup>

38. 在欧洲联盟，与制裁有关的条例(法案)得到广泛的解释性和建议性“文件和工具”的补充，这些补充文件“必须一并阅读”。<sup>58</sup> 欧盟委员会 2022 年 6 月 30 日发布的《关于按照欧盟限制性措施(制裁)提供人道主义援助的指导说明》列出了“最相关的指导文件”，包括指导、问答、常见问题等。<sup>59</sup> 指导说明包括一个非详尽无遗的核对表，列出人道主义行为体在为遵守制裁进行尽职调查时应考虑的要点，其中涉及有约束力和无约束力的来源，最终建议将所有这些来源结合起来加以遵循，但没有就方法提出任何建议。

39. 特别报告员感到关切的是，文件数量增多、范围广和技术性强，还有复杂的法律用语，加上令人困惑的非法律用语，如“期望”、“解释”、“行为方面的危险

<sup>54</sup> 见 <https://ofac.treasury.gov/media/928316/download?inline>。

<sup>55</sup> United States, Department of Justice, Criminal Division, “Evaluation of corporate compliance programs”, 1 June 2020 (updated March 2023).

<sup>56</sup> United States, Department of Treasury, Financial Crimes Enforcement Network, “Supplemental alert: FinCEN and the U.S. Department of Commerce’s Bureau of Industry and Security urge continued vigilance for potential Russian export control evasion attempts”, FIN-2023-Alert004, 19 May 2023.

<sup>57</sup> United States, Department of Justice, Office of Foreign Assets Control, “Sanctions compliance guidance for instant payment systems”.

<sup>58</sup> European Commission, “Commission guidance note on the provision of humanitarian aid in compliance with EU restrictive measures (sanctions)” (Brussels, 2022).

<sup>59</sup> European Commission, Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, “Sanctions: Commission guidance note on the provision of humanitarian aid in compliance with EU restrictive measures”, 30 June 2022; European Commission, “Commission frequently asked questions on EU restrictive measures in Syria” (September 2017); European Commission, “Commission publishes guidance on key provisions of EU Global Human Rights Sanctions Regime”, press release, 18 December 2020; European Commission, “Guidance on the implementation of specific provisions of Council regulation (EU) No. 401/2013 concerning restrictive measures in view of the situation in Myanmar/Burma”, press release, 11 May 2021; European Commission, “Commission opinion, of 8 June 2021, on article 2 (2) of Council regulation (EU) No. 269/2014” (Brussels, 2021); European Commission, European Union and the world, Sanctions (restrictive measures), Sanctions adopted following Russia’s military aggression against Ukraine, “Frequently asked questions concerning sanctions adopted following Russia’s military aggression against Ukraine and Belarus’ involvement in it”。可查阅 <https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/>; and European Commission, “Q&A due diligence on restrictive measures for EU businesses dealing with Iran”。可查阅 <https://finance.ec.europa.eu/>。

信号”和“潜在危险信号指标”，<sup>60</sup>以及近似的、需要进一步澄清的用语(如“最相关”、“非详尽无遗”的要求，“必须一并阅读”)，所有这些都可能加剧不确定性，导致适用和执行中的不一致。例如，欧洲联盟制裁制度最近禁止在白俄罗斯和俄罗斯联邦注册的国际运输车辆入境的规定，据报被某些欧洲联盟成员国当局曲解，对以私人车辆进入这些国家的俄罗斯和白俄罗斯国民造成了严重影响。<sup>61</sup>

40. 没有既定的法律机制来质疑这些解释性文件的合法性及其执行范围。所有这些都使目前的制裁制度进入了一个缺乏问责制的“灰色地带”。

## 四. 次级制裁和过度遵守不断扩大的影响

### A. 受影响的行为体

41. 特别报告员强调，不同行为体，如国家、企业、金融机构、民间社会组织 and 人道主义行为体，因害怕受到影响而选择与受制裁国家断绝关系，甚至对原本已获授权的活动也是如此，<sup>62</sup>这种过度遵守产生了复合影响，具有强烈的国家、区域和国际影响。<sup>63</sup>特别是，欧洲联盟本身作为制裁的支持者，强调美国对古巴的封锁对欧洲联盟的经济利益以及对欧洲联盟公民和企业与古巴的经济和商业关系造成的破坏性影响，因为封锁的域外实施“违反了公认的国际贸易规则”，包括世界贸易组织(世贸组织)的义务。<sup>64</sup>

42. 工商界经常提到制裁的“寒蝉效应”，<sup>65</sup>以及它们不愿意从事交易(包括人道主义性质的交易)，因为它们担心在进入制裁国及其伙伴的金融系统、贸易路线和市场方面遭到严厉的惩罚、可能的限制或禁止。

43. 2001年美国国会通过《津巴布韦民主和经济复兴法》后不久，特别报告员收到了一些外国公司和银行(包括87家代理银行)的报告，称它们已暂停在津巴布韦的活动，采取的做法是撤资并将资金转移出津巴布韦。目前，只有少数金融机构

<sup>60</sup> United States, Financial Crimes Enforcement Network, “FinCEN and the United States Department of Commerce’s Bureau of Industry and Security urge increased vigilance for potential Russian and Belarusian export control evasion attempts”, 28 June 2022.

<sup>61</sup> Russia Today, “Germany seizing private Russian cars: RBK”, 2 July 2023.

<sup>62</sup> 人权高专办，“过度遵守次级制裁对全球数以百万计的人的人权造成不利影响：联合国专家”，新闻稿，2022年9月14日。

<sup>63</sup> 联合国，“通过年度决议，大会代表敦促立即废除对古巴的禁运，特别是在全球粮食和燃料危机日益严重的情况下”，新闻稿，2022年11月3日；欧洲联盟，“欧盟解释投票理由：联合国大会关于美国对古巴实施禁运的决议”，2022年11月3日。

<sup>64</sup> European Union, “EU explanation of vote”.

<sup>65</sup> Ioannis Prezas, “From targeted states to affected populations: exploring accountability for the negative impact of comprehensive unilateral sanctions on human rights”, in *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon, ed. (Cheltenham, United Kingdom; Northampton, Massachusetts, United States, Edward Elgar Publishing, 2021), p. 388.



获准担任代理行(27 家商业银行中的 6 家)。<sup>66</sup> 在委内瑞拉玻利瓦尔共和国,企业已经离开该国市场,数字资产交易平台 Uphold 的情况就是如此,该平台宣布退出委内瑞拉玻利瓦尔共和国,原因是据报遵守美国制裁的复杂性日益增加。

44. 特别报告员还关切地注意到,美国越来越多地实施对以美元支付的款项进行制裁的制度,并通过在美国注册和经营或有股东为美国国民的美国代理银行加强控制。这种制裁给公司和国民带来声誉风险,使他们无法开设或持有银行账户。特别是,外国资产管制处以指称的规避制裁为由,对津巴布韦境内的多家银行处以高达 38 亿美元的巨额罚款,并从一家专注于工业投资的公共机构没收了 410 万美元。这影响了津巴布韦银行代表公共和私营行为体进行国际交易的能力,<sup>67</sup>并阻碍了它们获得信贷额度和保险服务。针对津巴布韦的限制性措施还阻碍了获取美元,鉴于美元作为全球主要储备和支付货币的地位,这些措施造成津巴布韦事实上被排除在全球市场之外。

45. 特别报告员遗憾地指出,过度遵守破坏了国际合作,不仅对受制裁国家的社会经济状况产生严重的不利影响,而且对非制裁直接目标国家产生更广泛的区域影响。过度遵守会扰乱和重塑供应链,影响贸易路线和已建立的经济关系,包括必需品的贸易路线和已建立的经济关系,并加剧那些侵犯所有人权,包括不可剥夺的发展权的单方面初级制裁的不良影响。

## B. 次级制裁、过度遵守和获取粮食

46. 尽管许多制裁制度在形式上存在对粮食作出的人道主义例外规定,但次级制裁和过度遵守严重影响了粮食的获取和运送,从而侵犯了人人免于饥饿和“确保按需公平分配世界粮食供应”的权利。<sup>68</sup> 经济、社会和文化权利委员会第 12 号一般性意见认为,适足食物权至少应包括获得在数量和质量上都足以满足个人的饮食需要,无有害物质,并在某一文化中可以接受”的最低限度的热量、蛋白质和其他特定营养素。<sup>69</sup> 然而,在实践中,由于财政和支付方面的限制,或供应链中不同行为体(生产者或运输和保险公司等)的过度遵守,制裁对有效提供粮食构成严重挑战,即使在紧急情况下也是如此。

47. 古巴获得外汇和进入国际粮食市场的机会有限,大大减少了可用于农业生产的粮食商品和机械。据报告,甚至联合国各机构执行粮食方案的工作也受到下列因素的阻碍:进口成本上升、海运合同被取消、货物交付延误,或与供应商之间的银行交易被拒绝或延误。此外,对古巴企业以美元和其他货币进行贸易的限制

<sup>66</sup> A/HRC/51/33/Add.2。

<sup>67</sup> 同上。

<sup>68</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》,第 11 条。

<sup>69</sup> 经济、社会及文化权利委员会关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见(1999 年),第 6 和 8 段。



阻碍了对古巴产品进行认证的付款，而供应商无法向古巴交付从美国公司购买的产品，导致通过其他途径采购的成本上升。<sup>70</sup>

48. 特别是联合国儿童基金会(儿基会)的奶粉配送，在 2022 年耗时数月。<sup>71</sup> 航运公司减少了运往古巴的能力和货物数量。同样，2022 年，古巴农业部门在国际市场上提出的 518 项拖拉机、发动机、电池、叉车和农业机械备件申请中，只有 9 项获得批准，原因是“害怕受到惩罚”。<sup>72</sup> 尽管古巴作出了各种缓解努力，但该国的粮食安全仍然脆弱。

49. 此外，特别报告员还对某些运输公司和银行为应对美国和其他方面就白俄罗斯钾肥实施的单边制裁而采取的行为表示关切。2022 年 2 月 1 日，立陶宛政府决定阻止白俄罗斯钾肥过境其领土，并宣布运输合同无效，凸显立陶宛铁路成为美国次级制裁目标的风险。<sup>73</sup>

50. 立陶宛政府单方面决定阻碍白俄罗斯钾肥的运输(全球钾肥产量的 20%来自白俄罗斯)，是目前对白俄罗斯实施限制性措施的结果，这可能对使用白俄罗斯钾肥的国家的农业生产造成严重的不利影响，从而导致粮食价格上涨和粮食不安全。<sup>74</sup> 特别报告员注意到经济、社会及文化权利委员会最近的意见，即立陶宛采取措施阻止从白俄罗斯向非洲和拉丁美洲第三国运输钾肥，导致这些国家化肥短缺，对粮食安全产生不利影响，她赞同该委员会的建议，呼吁立陶宛审查这些措施。<sup>75</sup>

### C. 关于药品和医疗设备方面的次级制裁和过度遵守

51. 特别报告员还感到震惊的是，尽管药品和医疗用品以及食品被正式排除在单方面制裁制度之外，但过度遵守对健康权的影响越来越大。她指出，私营部门的过度遵守甚至在没有全面或部门制裁的情况下也阻碍了获得药品(津巴布韦)，<sup>76</sup> 造成因交货或付款而受阻的救命药品和治疗短缺或完全缺乏、诊断延误、药品质量下降、<sup>77</sup> 死亡率上升、预期寿命缩短，以及从被制裁国家撤出全部医疗和制药公司。即使这些后果是无意的，也构成了对享有能达到的最高水平健康权的公然

<sup>70</sup> [A/75/81](#)。

<sup>71</sup> 联合国儿童基金会，“儿基会古巴办事处继续支持应对卫生紧急情况”，2022 年 3 月 29 日。

<sup>72</sup> France 24 English, “Cuba embargo: why does the US continue to reject UN moves to end it?”, *ideo*, 2 November 2022.

<sup>73</sup> Erika Alonderytė, “Lithuanian railways risk falling under US sanctions for transporting Belarusian cargo: PM”, *LRT*, 21 December 2021.

<sup>74</sup> 见 2022 年 5 月 4 日 LTU 1/2022 号来文。

<sup>75</sup> [E/C.12/LTU/CO/3](#)，第 20 和 21 段。

<sup>76</sup> [A/HRC/51/33/Add.2](#)，第 38 段。

<sup>77</sup> Federico Germani and others, “Economic sanctions, healthcare and the right to health”, *BMJ Global Health*, vol. 7, No. 7 (2022).

侵犯，在许多情况下，还构成了对生命权的公然侵犯，<sup>78</sup> 而企业担心无意中违反单方面制裁制度，使这种情况更加严重。

52. 在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，在美国总统第 13692 号行政命令通过后一年内，一半以上的外国制药公司(拜耳、赛诺菲、诺华、杨森、阿斯利康、葛兰素、勃林格、默克、施维雅、高德美、诺和诺德、格兰泰、百时美施、罗氏和灵北)离开了该国。在阿拉伯叙利亚共和国，制药部门自 2011 年以来大幅萎缩。此外，自 2019 年《凯撒法案》通过以来，“由于进口禁令，技术禁令和银行业务困难”，医疗生产和进口已经停止。

53. 特别报告员感到震惊的是，据报告，制药公司拒绝向被制裁国家提供药品、医疗设备、备件、技术或售后服务，违反长达数十年合同的案件越来越多。她还注意到，受制裁国家的银行在获得信用证和支付医疗进口方面面临挑战，交货公司和保险公司进行拒绝，<sup>79</sup> 因此，受制裁国家及其实体不得不寻找风险更大、费用更高的替代采购途径，这可能对所采购医疗物资的质量产生不利影响，<sup>80</sup> 包括由于不遵守敏感药品和疫苗的储存条件而产生不利影响。据报道，2022 年初，由于美国持续对古巴实施禁运，荷兰跨国银行“国际集团”决定阻止一个国际代表团拟向古巴发送的所有捐款，该捐款是支持全球获得冠状病毒病(COVID-19)疫苗的倡议的一部分。<sup>81</sup>

54. 同样，单方面制裁和过度遵守也阻碍了各国实施应急计划，包括在 COVID-19 大流行的情况下。特别是，古巴生产商报告了疫苗生产方面的挑战，原因是银行过度遵守规定，外国企业拒绝继续交付原材料和医疗设备，<sup>82</sup> 特别是那些含有 10% 或更多美国成分的设备，据报导致各种业务中断，包括投入、试剂、备件和过滤材料的交付。<sup>83</sup>

#### D. 教育中的次级制裁和过度遵守

55. 制裁和过度遵守也触及受教育权。学术课程中断，旅行限制，获取培训材料、教科书和学校用品方面的限制<sup>84</sup> 以及由于因特网协议地址封锁，在线数据库受到

<sup>78</sup> [A/HRC/54/23](#)。

<sup>79</sup> Dahlia Nehme, “Syria sanctions indirectly hit children’s cancer treatment”, Reuters, 15 March 2017.

<sup>80</sup> [A/HRC/54/23](#) 和 [A/HRC/54/23/Add.1](#)。

<sup>81</sup> Ed Augustin, “‘Living through a war’: in Cuba, a race to vaccinate as COVID surges”, NBC News, 10 August 2021。

<sup>82</sup> 同上。

<sup>83</sup> Cuba, Ministry of Foreign Affairs, “Cuba’s report on resolution [75/289](#) of the United Nations General Assembly entitled “Necessity of ending the economic, commercial and financial blockade imposed by the United States of America against Cuba””, 19 October 2022; and Cuba Solidarity Campaign, “Cuba blames sanctions for the delay in WHO authorisation of its COVID-19 vaccine”, 16 January 2023.

<sup>84</sup> Spokesman of the Ministry of Education of Cuba reported to spend USD 1,245,000 USD to cover extra shipping costs of the materials and supplies Cuba needs to maintain educational system (Yenia Silva Correa, “Damage caused by the U.S. blockade to education in Cuba”, *Granma* (Havana), 28 September 2016)。

限制，<sup>85</sup> 这些措施对中小学和大学学生、学者、教师和教育专业人员产生横向和不分青红皂白的影响。其他案件涉及拒绝或无法处理学术费用和加入学术和科学协会费用的支付，拒绝考虑对来自受制裁国家的作者的文章进行同行审查或编辑处理，<sup>86</sup> 来自受制裁国家的学者被从科学期刊编辑委员会除名，或来自制裁国家的学者因声誉恐惧以及随之而来的其他可能影响，不愿与来自受制裁国家的机构接触。

56. 她还指出，由于直接指认受制裁国家的教育机构的做法，这一领域也出现了过度遵守的情况，目的是对受益于科学研究的特定部门施加压力。2023 年，根据第 14024 号行政命令，五所位于俄罗斯联邦境内的教育机构被指认，原因是在俄罗斯联邦经济的技术部门运营或曾运营，目的是“为俄罗斯未来的能源专家提供培训场所”。<sup>87</sup>

57. 同样，过度遵守甚至妨碍了在受制裁国家开展教育项目的国际组织的业务能力。例如，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)在古巴的银行转账、采购货物和服务以及申请在线工具和软件的许可证，甚至是开展其自身活动中，都面临延误。教科文组织为降低价格与一些公司签订了长期协议，但这些公司被禁止在古巴投标。此外，由于无法进入美国市场，教科文组织在古巴的办事处不得不为从偏远地点运送物品支付更高的运费。据报告，在采购新技术和设备方面存在的障碍增加了该岛互联网服务的成本，同时也构成了获取信息和知识的障碍。<sup>88</sup>

58. 特别报告员遗憾地注意到，过度遵守限制学术和科学研究的单方面制裁侵犯了广泛的人权，包括获得信息的权利、表达自由、受教育权和从科学进步中受益的权利<sup>89</sup> 以及发展权。

## 五. “缓慢行进的”域外管辖权和过度遵守

59. 特别报告员严重关切地注意到，在执行次级制裁方面，域外管辖权具有“缓慢行进”性质。域外适用的理由过于宽泛，与所涉事项或个人间接相关，并被故意解释，以扩大初级制裁的范围和强迫过度遵守。缓慢行进的域外管辖权迫使与目标国家或实体有轻微金融或业务联系的外国企业终止任何关系，以避免被指控规避制裁。

<sup>85</sup> [A/HRC/51/33/Add.1](#), 第 57 段; [A/HRC/48/59/Add.2](#), 第 73 段; 及 [A/HRC/51/33/Add.2](#), 第 86 段。

<sup>86</sup> AL USA 9/2022、AL OTH 37/2022、AL OTH 38/2022、AL OTH 39/2022 和 AL OTH 40/2022 号来文。

<sup>87</sup> United States, Department of Treasury, “With over 300 sanctions, U.S. targets Russia’s circumvention and evasion, military-industrial supply chains, and future energy revenues”, press release, 19 May 2023.

<sup>88</sup> [A/73/85](#)。

<sup>89</sup> 例如，见 Wiley, “Editorial office guidelines for applying international sanctions”。

60. 强制执行制裁中的“治外法权”扩大了国家对境外人员、财产或活动的管辖权。甚至制裁国也承认，治外法权的做法违反了国际法，制裁方面的治外法权概念引起了是否符合国际法，包括国际人权法的问题。

61. 特别报告员回顾了世贸组织的前身《关税及贸易总协定》(关贸总协定)争端解决机构的立场，该机构认为，“像美国实施的这种禁运，不论根据第二十一条是否合理，都违背了关贸总协定的基本目标，即促进非歧视性和开放的贸易政策，推动欠发达缔约方的发展，减少贸易关系中的不确定性”。<sup>90</sup> 双边条约和其他具体的国际规则也可能受到威胁。<sup>91</sup> 试图为与领土有“实质性”联系(实质性领土联系办法)设定一个较低门槛的做法在美国以外没有得到支持。

62. 外国资产管制处在执行制裁条例时采取广泛的地域办法，对与推定的美国关系有关联的违禁活动发布了若干处罚，包括：(a) 一家美国银行的外国分行；<sup>92</sup> (b) 以美元作为主要交易货币，或以美元进行的任何其他交易，或通过美国金融机构进行的清算；<sup>93</sup> (c) 美国信息技术基础设施；<sup>94</sup> 及(d) 源自美国的货物(除了接受美国出口管制之外)。<sup>95</sup>

63. 例如，英国阿拉伯商业银行在美国管辖范围内没有办事处、业务或存在，但被认定对 72 次违反美国对苏丹制裁条例的行为负有责任，这些违反行为涉及的金额为 190 700 000 美元。<sup>96</sup> 外国资产管制处希望英国阿拉伯商业银行等非美国机构确保其涉及美国金融系统的美元金融交易，包括通过其他非美国银行伙伴进行的交易，遵守美国制裁条例。美国当局对英国阿拉伯商业银行进行了调查，因为它使用另一家非美国银行的账户与苏丹进行交易，该账户通过另外两家非美国

<sup>90</sup> 《关税及贸易总协定》，美国：影响尼加拉瓜的贸易措施-专家小组的报告，L/6053 号文件，第 5.16 段。

<sup>91</sup> Mathias Audit, «Sanctions contre BNP Paribas: l'extraterritorialité du droit américain est-elle conforme au droit international?», Les Echos, 25 June 2014.

<sup>92</sup> United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Essentra FZE Company Limited”, 16 July 2020.

<sup>93</sup> United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and National Commercial Bank”, 28 December 2020.

<sup>94</sup> United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques SCRL”, 26 February 2020.

<sup>95</sup> United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Berkshire Hathaway, Inc.”, 20 October 2020.

<sup>96</sup> United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and British Arab Commercial Bank plc”, 17 September 2019.

银行提供资金，这两家非美国银行与设在美国的银行或非美国银行的美国分行进行了交易。<sup>97</sup>

64. 为民用航空运输业提供全球信息技术服务的国际航空电信协会同意支付 7 829 640 美元，以和解其对 9 256 起明显违反全球恐怖主义制裁条例的潜在民事赔偿责任。<sup>98</sup> 该协会由大约 400 家公司共同拥有，其中包括最大的国际航空公司，以前的所有者包括伊朗伊斯兰共和国的马汉航空公司和里海航空公司，以及总部设在阿拉伯叙利亚共和国的叙利亚阿拉伯航空公司。外国资产管制处处罚了国际航空电信协会，因为它向这三家航空公司/所有人以及与伊朗伊斯兰共和国有联系的另外两家航空公司提供服务。

65. 与许多非美国公司一样，国际航空电信协会本可以向受制裁的航空公司提供服务，而不违反美国法律。美国当局调查的理由是该公司用于向受制裁航空公司提供服务的“计算资源的位置”，因为主要在线管理系统是在美国服务器上托管的。其他原因包括使用原产于美国的软件来管理国际航空电信协会提供给受制裁航空公司或为受制裁航空公司提供的办理登机手续、行李和航空公司其他流程，尽管外国资产管制处的处罚公告没有明确说明国际航空电信协会究竟是如何采购和交付这些软件的。因此，该处禁止使用美国服务器与受制裁国家和个人进行非美国业务。然而，最近的案例(例如：针对国际航空电信协会案件<sup>99</sup>)是域外管辖权的新领域，涵盖外国信息技术公司。国际航空电信协会成为第一家因通过美国计算机服务器“路由”本来合法的交易而受到该处处罚的非美国信息技术公司。

66. 制裁条例的执行还针对设有外国子公司的美国母公司，这些公司要对其外国子公司据称违反制裁的行为负责。例如，美国公司伯克希尔哈撒韦在其土耳其子公司之一向伊朗伊斯兰共和国出售切割工具后，与外国资产管制处达成 410 万美元的和解，而美国公司 Keysight<sup>100</sup> 在其芬兰子公司向伊朗伊斯兰共和国出售移动网络测试设备后，与外国资产管制处达成 470 000 美元的和解。

67. 特别报告员一再强调，<sup>101</sup> 这种治外政策影响到广泛的人权，包括劳工权利、行动自由、可能与有关公司和目标公司有关联的外国人的权利、财产权以及公民权利和政治权利，特别是正当程序和公平审判保障的权利(《公民及政治权利国际

<sup>97</sup> Meredith Rathbone and Peter Jeydel, “OFAC’s case against British Arab Commercial Bank and Offshore use of the US dollar”, 07 October 2019.

<sup>98</sup> United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques SCRL”.

<sup>99</sup> 同上。

<sup>100</sup> United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Keysight Technologies, Inc.”, 24 September 2020.

<sup>101</sup> 人权高专办，“联合国专家说，美国：利用制裁扩大海外管辖权的努力违反人权”，新闻稿，2023 年 3 月 9 日。

公约》，第 14 和 15 条)。在与领土(属地管辖权)、国民(属人管辖权)或普遍管辖权没有合法联系的情况下，上述或类似理由均不能确立制裁国的任何管辖权。

## 六. 人道主义例外

68. 特别报告员对所报告的单方面制裁制度中的人道主义例外措施的低效感到震惊。经济、社会、文化权利委员会早在 1997 年就在第 8 号一般性意见(1997 年)中就承认了这些措施的效果不佳，这些措施没有产生预期的积极效果，没有使用于人道主义目的的基本货物和服务不受阻碍地流动，甚至在涉及到安全理事会的制裁时也如此。<sup>102</sup> 她赞同秘书长 1996 年关于人道主义豁免的含糊性质的报告，这种含糊性质为任意和不一致的解釋提供了广泛的可能性，造成对进口基本人道主义物资的请求方面的延误、混乱和拒绝，导致制裁对象国的资源短缺。<sup>103</sup>

69. 特别报告员关切地注意到，单方面制裁的具体细节、银行、企业、捐助者和其他行为体越来越过度遵守制裁规定，使得人道主义例外措施因行政和业务障碍变得无效和低效，对采购和交付明确豁免于制裁制度的货物产生了不利影响。<sup>104</sup> 人道主义组织报告说，“过度遵守规定会妨碍、拖延或增加为受制裁国家购买和运送人道主义援助所需的人道主义物资的费用，这反过来又会对需要援助的人造成严重后果”。<sup>105</sup> 在震后的阿拉伯叙利亚共和国，人道主义组织提到了制裁造成的困难，“难以获得必需品，导致援助组织的资金减少，旅行和行动受到限制，官僚主义障碍增多，更普遍的是，阻碍了经济活动”。<sup>106</sup>

70. 据报告，过度遵守单方面制裁阻止、拖延或增加了为受制裁国家购买和运送货物的成本，其中包括人道主义货物和服务，如基本食品、药品、医疗设备和这些设备的备件，甚至在这些货物不在制裁名单上或被豁免于制裁制度之外的情况下，甚至在需求很紧急，这些货物属于救命性质的情况下。<sup>107</sup> 因此，过度遵守的有害影响甚至使食品和药品等豁免货物无法送达需要帮助的人手中。<sup>108</sup>

71. 特别报告员还感到关切的是，甚至人道主义例外条款文件中的措辞，以及结构和行政方面的挑战，也有损于其人道主义目的，使人对与制裁有关的禁令和执行的实际范围保持一种不确定感和恐惧，从而加剧了过度遵守的情况。所报告的挑战包括：(a) 制裁条例不明确、重叠、混乱和复杂；(b) 根据现有的人道主义例

<sup>102</sup> 关于实施经济制裁与尊重经济、社会、文化权利的关系的第 8 号一般性意见(1997 年)，第 3-5 段。

<sup>103</sup> [A/51/306](#)。

<sup>104</sup> Caritas Internationalis and Geneva Graduate Institute, *Assessing the Impact of Sanctions on Humanitarian Work* (December 2022)。, pp. 15 and 16.

<sup>105</sup> 同上，第 16 页。

<sup>106</sup> 人权观察，“问题和答案：制裁如何影响叙利亚的人道主义反应”，2023 年 6 月 22 日。

<sup>107</sup> 人权高专办，“关于过度遵守单方面制裁及其对人权的有害影响的指导说明”。

<sup>108</sup> [A/74/65](#)，第 45 段。



外、豁免或克减，发放人道主义行动许可证的条件复杂，程序混乱；<sup>109</sup> (c) 对单一人道主义活动或货物的多重许可证要求；<sup>110</sup> (d) 许可证申请处理严重拖延(长达 1-1.5 年)；<sup>111</sup> (e) 法规解释和法律支持的繁琐法律费用；(f) 要求人道主义行为体证明其活动的人道主义性质(举证责任)；<sup>112</sup> (g) 在银行、金融、保险和运输方面受到制裁的情况下，即使获得许可证，也无法交付医疗物资；(h) 禁止运送两用货物(包括牙膏、净水剂、实验室设备和用于诊断和治疗特定疾病的放射医学的放射性同位素)；<sup>113</sup> (i) 缺乏保护人道主义行为体努力开展有原则的人道主义工作的机制。据报告，这些挑战使人道主义工作从“需求评估”转向“风险评估”。<sup>114</sup>

72. 多份报告提及，即使在紧急情况下，为了提供救命药物、疫苗接种、实验室测试、设备和软件，以应对 COVID-19 大流行<sup>115</sup> 或登革热(古巴)，人道主义行为体在采购 COVID-19 疫苗生产的原材料和设备(古巴)<sup>116</sup> 或为 COVAX 机制(伊朗伊斯兰共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国)付款方面遇到多种挑战。<sup>117</sup> 从诸如 2022 年古巴的飓风伊恩或 2023 年阿拉伯叙利亚共和国和土耳其的地震等自然灾害中恢复，都因制裁和过度遵守而受到严重破坏。设备、材料或服务的采购和交付成本更高，因为外国公司除了制裁造成的各种后勤和财政障碍外，还要通过提高价格来弥补规避美国制裁的风险。<sup>118</sup> 阿拉伯叙利亚共和国人民因 12 年的冲突遭受了巨大的人类痛苦，对生命权、健康权、住房权、获得水权、免受酷刑权和许多其他权利造成了灾难性影响，<sup>119</sup> 尽管国际社会对该国地震幸存者表示支持，

<sup>109</sup> AL USA 21/2022 号来文。

<sup>110</sup> [A/HRC/54/23/Add.1](#)，第 51 段。

<sup>111</sup> 同上，第 54 段。

<sup>112</sup> AL USA 21/2022 号来文；和欧洲联盟委员会，“委员会关于按照欧盟限制性措施(制裁)提供人道主义援助的指导说明”，第 3.9 和 3.10 段。

<sup>113</sup> 古吉拉特国立法律大学学生研究发展理事会提交的材料；和国际原子能机构，“原子能机构总干事在理事会的介绍性发言”，2020 年 9 月 14 日。

<sup>114</sup> 人权观察，“将人民权利放在叙利亚制裁的首位”，2023 年 6 月 22 日。

<sup>115</sup> [A/75/209](#)。

<sup>116</sup> Cuba, Ministry of Foreign Affairs, “Cuba’s report on resolution [75/289](#) of the United Nations General Assembly”。

<sup>117</sup> Cuba, Ministry of Foreign Affairs, “Cuba’s report on resolution [75/289](#) of the United Nations General Assembly”；[A/75/209](#), paras. 37 and 38, 49-57；Isabella Oliver and Mariakarla Nodarse Venancio, “Understanding the failure of the U.S. embargo on Cuba”，Washington Office on Latin America, 4 February 2022；and Augustin, “Living through a war”。

<sup>118</sup> Mikael Wolfe, “Hurricane Ian highlights the devastating effects of the U.S. blockade on Cuba”，North American Congress on Latin America, 15 November 2022.

<sup>119</sup> 见人权高专办，“联合国专家呼吁解除令叙利亚人民‘窒息’的长期单方面制裁”，2022 年 11 月 10 日；叙利亚阿拉伯通讯社，《叙利亚阿拉伯红新月会呼吁解除对叙利亚的封锁，以支持救援工作》，2023 年 2 月 7 日；迈亚丁(英文)，《中东基督教理事会：立即解除对叙利亚的制裁》，2023 年 2 月 6 日；美国阿拉伯反歧视委员会，《美国阿拉伯反歧视委员会呼吁解除制裁，允许援助进入叙利亚》，2023 年 2 月 6 日。

但据报道，美国、<sup>120</sup> 欧洲联盟<sup>121</sup> 和联合王国<sup>122</sup> 决定的采用一般许可证对抗震救灾工作实行临时人道主义豁免的做法未能解决银行、货币服务提供商和其他企业持续的过度去风险问题。与此同时，明确区分允许的“抗震救灾”和禁止的灾后重建，使得允许的人道主义援助的范围和性质始终存在不确定性，也使主管部门的行政程序复杂化，严重延误了救命援助的交付，并使那些不具备人力和财力来驾驭和解释这些一般许可和临时豁免规定的人道主义行为体望而却步，不敢在如此危急的情况下开展人道主义工作。此外，这些有时限的一般许可证不包括任何保障，无法保护人道主义行为体免于承担与其人道主义工作有关的任何责任，包括次级制裁方面的责任。民间社会 2023 年第二和第三季度的报告显示，阿拉伯叙利亚共和国境外的银行仍在阻止大多数与阿拉伯叙利亚共和国有关的交易。<sup>123</sup>

## 七. 结论和建议

### A. 结论

73. 特别报告员坚持一个原则立场，即绝大多数单方面制裁不符合制裁合法性的标准，因此构成大会和人权理事会多项决议所谴责的单方面胁迫性措施。她对次级制裁的复合效应、对据称规避单边制裁制度的民事和刑事处罚以及随之而来的过度遵守表示严重关切，这些在世界范围内产生了全面的负面人道主义影响，影响到生活在受到任何类型制裁(包括定向制裁)的国家的人民，特别是处于弱势地位的人民的广泛人权，同时也破坏了与这些国家的商业关系与合作，产生了更广泛的地区影响。此外，必须指出，这种措施也影响到制裁国国民以及第三国国民。

74. 特别报告员注意到，由于越来越多地执行次级制裁以及对据称违反制裁制度的行为的刑事和民事处罚，所有这些都导致对任何可能被视为违反制裁制度的活动提起复杂的行政和司法诉讼，企业越来越倾向于诉诸过度遵守。与此同时，制裁环境不断变化，将违反和规避制裁的行为定为刑事犯罪的国家和国际框架不断加强，使用非法律或准法律解释性文件的做法不断扩大，域外管辖权的范围得到重申和进一步扩大，所有这些都加剧了所有相关行为体，特别是人道主义行为体的不确定性和恐惧。特别报告员还注意到，美国、欧洲联盟和联合王国在制裁政策方面的协调日益加强，它们协调一致地主张将单方面初级制裁和次级制裁作为

<sup>120</sup> United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “General License No. 23 on authorizing transactions related to earthquake relief efforts in Syria”, Syrian Sanctions Regulations 31 CFR part 542, 9 February 2023.

<sup>121</sup> Council Regulation (EU) 2023/407 amending Regulation (EU) No. 36/2012 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria (*Official Journal of the European Union*, L 56 I, 23 February 2023), pp. 1-3.

<sup>122</sup> United Kingdom, Office of Financial Sanctions Implementation, General Licence INT/2023/2711256.

<sup>123</sup> 见人权观察，“将人民权利放在叙利亚制裁的首位”。

外交政策工具加以执行的合法性，并确定和扩大进行制裁指认的理由和标准，包括为规避制裁制度提供协助。

75. 由于绝大多数单方面制裁都是非法的，因此，通过次级制裁以及对据称规避这些单方面制裁制度的行为进行民事和刑事处罚，将域外管辖权作为一种胁迫手段，是违反国际法的。国家只能根据普遍管辖权、属地管辖权或属人管辖权行使其权力。没有与目标的任何其他联系(国家利益、安全关切、以本国货币支付等)可为域外适用国家管辖权提供任何理由。特别报告员认为，由于实施现行的次级制裁做法以及就单方面制裁追究刑事责任都是非法的，在与制裁有关的刑事案件中，不能要求和(或)准予引渡。

76. 国家、国际组织、企业、银行、捐助者或包括人道主义组织在内的民间社会过度遵守单方面制裁，导致侵犯有关国家人民几乎所有的公民、经济、社会和文化权利，以及发展权，包括受制裁国家的人民以及那些与受制裁国家保持经济和其他关系的国家的人民的权利。零风险政策和过度遵守可被定性为以国籍、血统、出身或居住地为由对受制裁国家的国民和居民的歧视性做法，违反了包括《公民及政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》在内的国际人权条约所规定的人权原则。对次级制裁、民事和刑事处罚的恐惧，复杂、混乱和不明确的制裁条例和解释，制裁案件中法律援助的高昂费用，以及对法律专业人员提出额外指控的风险，都阻碍了身为制裁目标的个人诉诸司法，或受益于无罪推定和公平审判的权利。

77. 过度遵守单方面制裁会妨碍人道主义援助的提供，甚至在紧急情况下也是如此，原因如下：制裁条例不明确、重叠、混乱和复杂；获取人道主义活动许可证方面的挑战(行政复杂性、费用和延误)；过于宽泛和定义不清的术语；法规解释和法律支持的繁琐法律费用；要求人道主义行为体承担的证明活动的人道主义性质的举证责任；由于银行、金融、保险和交付方面的制裁，即使已收到许可证，也无法交付医疗物资；禁止运送两用物品；以及没有任何保护人道主义行为体的机制。

78. 企业的零风险政策和过度遵守制裁以及国家未能确保此类做法不侵犯人权，都不符合国际人权原则和标准。提及单方面初级和次级制裁的“意外”人道主义后果，以及企业对过度遵守制裁和过度去风险化负有全部责任的说法，并不能为通过和执行单方面初级和次级制裁的合法性或正当性提供任何依据，也不能为对据称的规避制裁行为实施民事和刑事处罚提供任何依据。

79. 单方面制裁和过度遵守单方面制裁阻碍了安全理事会人道主义决议的执行。人道主义援助，即使提供了，也可能由于严重拖延、业务障碍、财政障碍以及最后由于有关行为体的过度遵守而变得效果不佳。

## B. 建议

80. 会员国和区域组织应：

(a) 审查未经安全理事会授权或在其授权之外采取的措施，并取消那些不符合完全符合国际责任法标准和限制的报复或反措施标准的措施，将其视为单方面胁迫性措施。各国在决定采取任何单方面措施，包括反措施(人道主义预防措施)时，以及在执行和实施过程中，应始终考虑到人道主义关切；

(b) 避免为执行违反国际法的单方面初级制裁而实施次级制裁、民事和刑事措施，并取消那些已经实施的制裁；

(c) 停止发布与制裁有关的不具约束力的解释性文件的做法，因为这些文件被视为法律，是造成不确定性和混乱的原因之一，导致过度遵守；

(d) 拒绝在规避单方面制裁的刑事案件中提出的任何引渡请求；

(e) 确保单边制裁和过度遵守单边制裁不会影响与医疗保健、粮食、农业、电力、供水、灌溉、环卫、种子和化肥有关的关键基础设施和服务，所有这些都是人民生存和福祉所必需的；

(f) 采取一切必要的立法、体制和行政措施，消除或减少过度遵守的情况，并确保其管辖和控制下的企业活动不会在域外侵犯人权。不履行这一义务可作为确定相关国家违反保护特定人权和在这一领域开展合作的条约义务的责任的依据；

(g) 确保人道主义行为体在受制裁国家开展人道主义工作时免于承担责任和不受指控；

(h) 确保受单方面制裁和过度遵守制裁影响的个人通过适当资源和法律代表获得司法救助的机会不受阻碍。国家法院不能将次级制裁或其他处罚的风险作为过度遵守的理由；

(i) 真诚地解释尽职调查原则，以确保遵守国际法和人权。在提高单方面制裁执行效力的背景下使用“尽职调查义务”一词具有误导性，有悖国际法。

81. 企业应避免零风险政策和过度遵守，因为这不符其在《工商企业与人权指导原则》框架下所承担的义务，特别是在基本商品和服务方面。

82. 由于联合国各机构的工作日益受到单方面制裁和过度遵守行为的影响，使得这些实体无法有效履行其职能和使命，在其职权范围内促进和保护人权，特别报告员呼吁将评估单方面制裁和过度遵守行为的人道主义影响纳入所有联合国机关和专门机构的议程，包括联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、世界卫生组织、儿基会、联合国人口基金、世界粮食计划署、人道主义事务协调厅、联合国难民事务高级专员办事处、国际劳工组织、教科文组织和国际民用航空组织。

83. 建议受次级制裁和过度遵守单方面制裁影响的国家提供详细资料，说明在与联合国各专门机构、普遍定期审议、条约机构和人权理事会特别程序等所有相关联合国机制接触时，因各种制裁和过度遵守制裁而遇到的挑战。

84. 鉴于过度遵守单方面制裁会产生不加区分的横向影响，条约机构应考虑在其工作中处理单方面胁迫性措施对人权的影响问题、平等权利以及国际人权法中的不歧视原则。
85. 各国今后的立法和政策以及银行、企业和其他相关行为体的规章和政策都应消除和防止任何基于国籍、出身或居住地的歧视。
86. 联合国各实体，包括人权高专办和法治股，应考虑在围绕治外法权、越来越多地使用复杂的无约束力和非法律文件作为单方面制裁机制的一部分以及诉诸司法的挑战对法治的威胁等问题进行更广泛讨论的范围内，处理次级制裁的执行问题以及民事和刑事处罚的执行及其合法性问题。
87. 请各国、人权组织、民间社会和人权维护者、学术界和法律专业人士评估制裁的实施对律师和法官独立性的影响，以及制裁的实施是否符合国际人权标准，包括公平审判保障和正当程序。
-