



大会

Distr.: General
18 July 2024
Chinese
Original: English

第七十九届会议

临时议程* 项目 71(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

在面临单方面制裁和过度遵守制裁的情况下诉诸司法

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 78/202 号决议以及人权理事会第 27/21 和 54/15 号决议提交的报告。

* A/79/150。



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

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·窦涵评估了各种行为体(包括在一级和二级制裁制度下被直接指认的国家、个人和公司、因规避制裁制度而面临刑事和民事指控者以及未被指认者)在行使诉诸司法权方面的做法和挑战；包括律师和法官在内的法律专业人士在工作中遇到的障碍；受制裁国家法律制度在面临单方面制裁及其执行手段和过度遵守时的运作情况。

一. 引言

1. 本报告是根据大会第 78/202 号决议和人权理事会第 27/21 和 54/15 号决议提交的。在本报告中，特别报告员旨在汇集有关单方面强制性措施对享受人权的不良影响资料；研究有关趋势、动态和挑战；跟进在面临单方面制裁及其执行手段和过度遵守时行使诉诸司法权的情况；就如何防止、尽量减少和纠正单方面强制性措施对诉诸司法的不利影响提出建议，以此保护受单方面制裁影响的所有其他人权；提请大会注意有关情况和案件。

2. 特别报告员在落实其授权活动(包括专题研究、正式国别访问、各项来文、能力建设以及不同利益攸关方的外联举措)的过程中收到了关于在面临单方面制裁时实施诉诸司法权所面临挑战的资料。

3. 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、民间社会代表、学者、律师、研究机构和其他方面发出了提交材料的呼吁，¹ 收到了多米尼加共和国、危地马拉、伊拉克、塞尔维亚、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，还收到了民间社会代表、律师和学者的答复。特别报告员向所有答复者表示感谢。

4. 除非另有说明，本报告中提及的单方面制裁的人道主义影响包括制裁及其执行手段和过度遵守所产生的影响。

二. 诉诸司法的概念和要素

A. 面临单方面制裁时诉诸司法的内容

5. 每个人受法律保护的权利是许多国际人权文件的固有内容，是确保其他人权得到有效保护的一种手段。² 《公民及政治权利国际公约》第二十六条明确提到法律面前人人平等，并规定人人应“受法律平等保护，无所歧视”。同样，该公约第十四条规定了在对个人提出刑事指控时的保障措施清单，特别强调确保无罪推定。

6. 特别报告员注意到制裁国将单方面制裁定性为一种外交政策工具、一种行政而非刑事机制的做法，³ 其目的是阻止使用正当程序、无罪推定和公正审判等保障措施。二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⁴ 和国别访问报告的主题。她坚持认为，鉴于一级制裁的非法性，其执行手段也

¹ 见 www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-2024-thematic-report-79th-session-un-general-assembly。

² 《公民及政治权利国际公约》，第六条第一款、第十七条第二款和第十八条第三款；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第二条(c)款。

³ 见 A/HRC/48/59。另见 www.akingump.com/en/insights/alerts/2022-economic-sanctions-year-in-review-and-outlook-for-2023。

⁴ 例如，A/76/174/Rev.1。

同样非法。⁵ 与被指认的国家、经济部门、区域、公司或个人有任何关联的外国公司和个人均面临严重后果，包括禁止在制裁国开展业务或使用制裁国的货币进行交易，禁止使用制裁国的金融市场，扣押货物，面临民事、行政或刑事指控且没有明确的上诉机制。

7. 联合国的一些文件反复涉及诉诸司法问题。根据消除对妇女歧视委员会第 33 号一般性建议，诉诸司法包括“司法系统的可诉性、可得性、可及性、高质量和问责制，以及为受害者提供补救”。人权理事会第 32 号一般性意见不可或缺的组成部分包括：获得法律援助；查阅文件、证据和其他有关材料；获得“初审法院推理正当的书面判决书”；诉诸上诉法庭。⁶ 关于妇女诉诸司法的指导意见还提到不歧视；在民众中普及法律意识、进行法律扫盲；提供负担得起的优质法律咨询和代理服务；建立可及、负担得起、及时、有成效、高效率、公正、廉洁和值得信赖的争端解决机制；尊重人权标准；提供高效公正的司法裁决执行机制。⁷

8. 诉诸司法也是坚持法治的一个不可或缺的组成部分。联合国秘书长在其“关于冲突和冲突后社会的法治和过渡期正义”的报告(S/2004/616)中指出，“法治取决于能否采取措施确保遵守以下原则：法律至高无上、法律面前人人平等、对法律负责、公正适用法律……法律上的可靠性、避免任意性以及程序和法律上的透明度”、能力、表现、廉正和问责制。⁸

9. 国际惯例和法律理论均保障个人拥有其权利得到司法保护的權利。人权机构、⁹ 法律学者¹⁰ 和国际条约¹¹ 认为，包括正当程序权¹² 在内的所有程序保障和不因任何

⁵ A/HRC/51/33，第 11 段。

⁶ 见 CCPR/C/GC/32；大会第 60/147 号决议，附件，第 12(c)和(d)段；大会第 67/187 号决议，第 3 段。

⁷ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和欧洲委员会，《衡量诉诸司法情况包括妇女面临的具体挑战的框架》，指导说明，(纽约，2016 年)，第 7 页。。

⁸ 《联合国法治指标：实施指南和项目工具》(联合国出版物，2011 年)，第五页。即使是那些支持制裁的机构也认同必须存在上诉权和法律确定性(克里米亚重新统一协会提交的材料)。。

⁹ CCPR/C/21/Rev.1/Add.11，第 16 段。

¹⁰ Roberta Arnold, “Human Rights in Times of Terrorism”, in *Heidelberg Journal of International Law* (Heidelberg, 2006) p.305; 《刑事司法和应对恐怖主义手册》(联合国出版物，2009 年)，第 40-41 页。

¹¹ 《公民及政治权利国际公约》，第十五条第一款。

¹² 《公民及政治权利国际公约》，第十四条，第二至七款。

在实施时并非犯罪的罪行而被定罪的权利，¹³ 都是不可剥夺的。即使在战争时期，侵犯这些权利也被视为严重违反国际人道法行为。¹⁴

10. 特别报告员还提到了普遍接受的原则，即，每项权利均须附有在遭到侵犯时提供有效救济的规定。¹⁵ 它不仅关系到各国根据 1985 年《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》为罪行或滥用权力行为受害者提供有效救济的义务，¹⁶ 而且关系到获得为所有人权(包括经济、社会及文化权利委员会若干一般性意见中所反映的经济、社会及文化权利)提供司法保护以履行应尽义务的可能性。^{17,18}

11. 特别报告员赞同人权事务委员会的立场，即，在刑事案件中，应保障任何“可能在缔约国境内或受其管辖”的个人诉诸法院的权利，这是公正审判权不可或缺的组成部分。¹⁹ 即使权利在域外受到侵犯，也应提供同样的保护。²⁰ 尽管制裁国将单方面制裁定性为外交政策工具和保护安全的手段并提及其行政而非刑事性质，但特别报告员认为，制裁国援引的单方面制裁理由并不改变其在法律上的地位。

¹³ 《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《第四公约》)(1949 年 8 月 12 日，日内瓦)，联合国，《条约汇编》，第 75 卷，第 287 页及其后各页，第七十二和七十三条以及第一百四十六条，第四段；《关于战俘待遇之日内瓦公约》(《日内瓦第三公约》)(1949 年 8 月 12 日，日内瓦)，同上，第 135 页及其后各页，第一百零五至一百零八条和第一百二十九条，第四段；《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》)(1977 年 6 月 8 日，日内瓦)，联合国，《条约汇编》，第 1125 卷，第 3 页及其后各页，第七十五条；《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》(《第二议定书》)，同上，第 609 页及其后各页，第七十六条。

¹⁴ 《日内瓦第四公约》，第一百四十七条；《1949 年日内瓦四公约第一附加议定书》，第八十五条第四款(c)项。

¹⁵ International Commission of Jurists, *Adjudicating Economic, Social and Cultural Rights at National Level: Practitioners Guide No. 8* (Geneva, 2014), para. 24.

¹⁶ 大会第 40/34 号决议，附件。

¹⁷ 见 www.icj.org/wp-content/uploads/2021/09/Module-3-Access-to-justice-for-economic-social-and-cultural-rights.pdf; International Commission of Jurists, *Adjudicating Economic, Social and Cultural Rights at National Level*, p.14; 和 International Commission of Jurists, “International Principles and Guidelines on Access to Justice for Persons with Disabilities” (September 2021), p.6.

¹⁸ 经济、社会及文化权利委员会，第 9 号一般性意见(1998 年)，第 2、3 和 10 段；经济、社会及文化权利委员会，第 12 号一般性意见(1999 年)；经济、社会及文化权利委员会，第 20 号一般性意见(2009 年)；另见 International Commission of Jurists, *Adjudicating Economic, Social and Cultural Rights at National Level*, para. 24; 和《经济社会文化权利国际公约》，第二条。

¹⁹ 人权事务委员会，关于在法院和法庭面前一律平等和获得公正审判的权利的第 32 号一般性意见(2007 年)。

²⁰ International Commission of Jurists, *Adjudicating Economic, Social and Cultural Rights at National Level*, pp. 64-67; 另见 ETO Consortium, “Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights” (FIAN International, Heidelberg, 2013), principles 8 and 9; Olivier de Schutter and others, “Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 34, No. 4 (November 2012), p. 1,089; Jessica Almqvist, “Human rights critique of European judicial review: counter-terrorism sanctions”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57, No. 2 (9 May 2008), p. 308.

12. 对规避制裁制度行为进行指认并提出刑事和民事指控的后果远高于对轻微行政过失的指认及刑事和民事指控。因此，制裁国有义务确保诉诸司法，以保护受制裁以及民事、行政、刑事或其他处罚影响的权利。就保障程序标准的义务而言，特别报告员赞同欧洲委员会会议大会的立场，其中包括充分了解指控和所做裁决的权利、陈述意见的权利、能够为自己辩护的权利和上诉的权利以及在定向制裁的情况下获得补救和赔偿的权利。

13. 特别报告员感到震惊的是，各种类型的单方面制裁重叠，制裁条例措辞混乱，违反制裁可能受到严厉处罚，这些都对诉诸司法和获得补救构成严重挑战。被指认的个人或公司往往无法向外国法院提交案件，而且在获得适当法律援助、前往陈述案件以及转移资金以支付律师费、法院费用或商业仲裁费用方面面临挑战。域外适用二级制裁以及对规避制裁制度行为提起民事和刑事案件导致对在国籍国或居住国往往不被定为犯罪的行为进行起诉。

14. 上述做法引起了一系列法律问题，包括证据标准低、案件无可诉性、甚至在没有任何法律依据的情况下进行引渡。²¹ 从业人员提到，对那些经过适当分析后认为即使根据制裁条例也不构成任何犯罪²² 却被指控规避制裁的行为进行任意解释的风险很高。在此类案件中，对被指控规避行为进行处罚以及因此类被指控行为而指认个人，违反了有关公正审判、无罪推定和不因不构成犯罪的活动而受处罚的权利等标准。特别报告员还警惕地了解到，尽管单方面强制性措施明显不合法，而且制裁国的官方立场是单方面制裁不构成刑事处罚，但第三国、企业甚至联合国机构都在执行此类制裁。

15. 特别报告员还感到关切的是，有多份报告称，制裁相关案件费用高昂，只有大公司才用得起司法机构，中小企业和个人则得不到保护。²³ 她回顾称，每个人都有权在完全符合公正审判和程序标准的情况下不受歧视地获得司法保护和救济。因此，制裁国有义务确保受单方面制裁影响的每一个人都能在合理的时间内以负担得起的合理费用(包括负担得起的法律援助)在法院保护其权利。²⁴

16. 她遗憾地注意到，制裁国越来越多地使用为单方面制裁合法性辩护的言辞，同时拒绝承认制裁的惩罚性质，这违反了对被指认个人的无罪推定²⁵ 且试图将举证责任转嫁给制裁对象。她强调，根据《公民及政治权利国际公约》第四条第二款，无罪推定是人权法的一项强制性规范，即使在紧急状态下也不得克减。

²¹ 见 <https://therecord.media/us-fails-in-bid-to-extradite-brit-for-helping-north-korea-evade-sanctions-with-cryptocurrency>；另见 <https://corkerbinning.com/enforcement-of-financial-sanctions-and-extradition-risk/>。

²² 见 <https://corkerbinning.com/enforcement-of-financial-sanctions-and-extradition-risk/>。

²³ A/HRC/57/55/Add.1，第 57 和 86 段。

²⁴ Council of Europe, *Framework for measuring access to justice including specific challenges facing women*, p.7；消除对妇女歧视委员会，第 33 号一般性建议(2015 年)。

²⁵ 危地马拉和委内瑞拉玻利瓦尔共和国提交的材料。

17. 根据国际法，无论是国家法律还是国内政策利益均不能用作不履行国际义务的理由。²⁶ 任何单方面措施，只有在不违反国际义务或排除其作为反措施之非法性的情况下，方可在未经安全理事会授权的情况下采取。因此，任何单方面活动合法性的举证责任在于实施者或执行者，而不在于被指认的国家、公司或个人。任何“崇高目标”或“共同关切”的提法均不为否则就是非法的活动确立任何合法性、正当性或理由，也不能被用来阻碍诉诸司法。由于所列举的指认理由往往与可能的违反行为毫无关系，而且极为宽泛和含糊(如“确保保护国家安全的必要性”)，²⁷ 而二级制裁是针对规避/据称规避/协助规避制裁制度的行为实施的，因此举证责任事实上推给了单方面制裁的对象，即使他们没有明确指认也是如此。而且单方面强制性措施只规定了国籍、居住地或注册地或与受制裁国家、领土或实体的任何其他联系，这就构成了基于国籍、居住地或出生地的歧视等行为。

18. 特别报告员警惕地了解到，美利坚合众国的制裁条例中引入了不法性“可反驳推定”的概念，用以补充无罪推定以及将证明所开展活动合法性的举证责任推给个人或实体。²⁸ 具体而言，《维吾尔族强迫劳动防止法》基于可反驳推定，即“全部或部分在中华人民共和国新疆维吾尔自治区开采、生产或制造或由”指定实体“生产的任何货物、器皿、物品和商品”都是使用强迫劳动生产的(第3条)，从而将未使用强迫劳动的举证责任推给了实体，²⁹ 这与《通过制裁反击美国敌人法》第321条将举证责任推给北朝鲜的做法类似，³⁰ 但没有明确说明什么可以用作不使用强迫劳动进行生产的证据。

19. 特别报告员还感到关切的是，多个报告称，在执行货物扣押或提出行政和民事指控时，为任何类型的指认或处罚提供的理由和证据都缺乏透明度。制裁条例的执行范围和手段往往既宽泛又模糊，而且往往通过不具约束力的行为和相互矛盾的陈述加以解释。在特别报告员对中国进行国别访问期间，一家中国企业报告了其通过《行政程序法》³¹ 与美国当局进行接触的努力：该企业提交了要求除名的修改申请，并出具了超过1万页的材料，证明其供应链与新疆没有任何关联，但该申请被驳回，而且没有任何迹象表明提交的证据得到了审查和评估，也没有对驳回决定做出任何解释，³² 这显然侵犯了充分获取被用作指控理由的材料的权利。

²⁶ 《维也纳条约法公约》，第二十六和第二十七条。

²⁷ United States of America, Executive Order on Addressing the Threat From Securities Investments That Finance Communist Chinese Military Companies, 12 November 2020; United States, Countering American's Adversaries Through Sanctions Act, H.R. 3364 (2 August 2017)。

²⁸ 见 www.afslaw.com/perspectives/alerts/uyghur-forced-labor-prevention-act-coming-are-you-ready-cbp-issues-hints-the; United States, Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, sect. 321。

²⁹ United States, An act to ensure that goods made with forced labor in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region of the People's Republic of China do not enter the United States market, and for other purposes, Public Law 117-78 (23 December 2021), sect. 3。

³⁰ 同上，Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, sect. 32。

³¹ 同上，Administrative Procedure Act, Public Law 404 (11 June 1946)。

³² [A/HRC/57/55/Add.1](#)，第55和59段。

20. 特别报告员强调，对与特定国家、区域、经济领域、公司或个人的任何关联进行不法性推定，与刑法或行政法中的无罪推定理念相矛盾。她回顾称，根据第 13 号一般性意见(第 7 段)和第 32 号一般性意见(第 30 段)，证明行动非法的举证责任在于起诉实体，这是无罪推定不可或缺的组成部分。因此，国家应在没有合理怀疑的情况下确定侵权事实。³³ 根据行政法，国家须提供明确充分的证据来支持指控。³⁴ 海关法中的举证责任在于海关当局。³⁵ 关于获取信息和对大众传媒的限制，证明信息不法的举证责任也在国家。³⁶

21. 特别报告员感到震惊的是，在欧洲公司执行美国制裁等导致人权受到侵犯的情况下，出现了将举证责任从制裁国推给第三国、区域组织和企业的趋势。³⁷ 人道主义行为体不得不承担举证责任，证明向受制裁国家的企业运送人道主义物资纯属人道主义性质；³⁸ 企业则不得不证明其充分遵守了单方面制裁制度，上述种种都导致不可能确定责任行为体和主管法院，导致侵犯人权行为不受惩罚，使受害者无法获得有效的救济和补救。

B. 不同单方面制裁对象诉诸司法的途径

22. 特别报告员强调，应保障以下所有行为者群体在面临单方面制裁时诉诸司法的机会：个人和公司，包括那些被一级或二级制裁直接指认的个人和公司；面临规避制裁制度刑事和民事指控者；受针对特定国家、经济部门或区域制裁影响者；受制裁国家的普通民众；受作为制裁执行手段的声誉压力运动影响的个人；人道主义行为体；律师。

23. 一级和二级单方面制裁对被直接指认的个人和公司的影响相当直接，影响到财产权、行动自由权、自由和安全权、隐私和家庭生活权、表达自由权、工作权、健康权、生命权和声誉权。³⁹ 制裁剥夺了受制裁个人的所有适当程序权利，包括获得公正审判的权利、在被证明有罪之前被推定无罪的权利、被迅速告知任何指控之性

³³ 人权事务委员会，第 13 号一般性意见(1984 年)，第 7 段；同上，第 32 号一般性意见(2007 年)，第 30 段。

³⁴ United States, Code of Federal Regulations, title 5, chap. XIV, subchap.C, part 2423, subpart C, sect. 2423.32, Burden of proof before the Administrative Law Judge。可查阅 www.law.cornell.edu/cfr/text/5/2423.32。

³⁵ Calcutta High Court, *Commissioner of Customs (Preventive) v. Rajendra Kumar Damani @ Raju Damani*, CUSTA No. 16 of 2023, Judgment, 15 May 2024. 见 <https://taxguru.in/custom-duty/case-analysis-burden-proof-customs-law-commissioner-customs-vs-rajendra-kumar-damani.html>；European Commission, “Guidelines on the consequences of the Judgment of the Court of 9 March 2006 in Case C-293/04 ‘Beemsterboer’”, working paper, 24 June 2008。

³⁶ A/HRC/29/32，第 32-35 段；A/67/357，第 41 和 45 段；A/66/290，第 24 段；A/67/357，第 45 段；A/77/296，第 70 和 83 段。

³⁷ 例如，见 AL USA 25/2023，AL SWE 3/2023 和 AL OTH 108/2023 号来文。

³⁸ A/78/196，第 9、71 和 77 段。

³⁹ A/76/174，第 19 段。

质的权利、为自己辩护的权利、维护自己声誉的权利以及获得有效救济的权利和获得法律援助的权利。⁴⁰

24. 多个报告提到个人和公司在获得国家一级裁决方面所面临的挑战，包括难以确定主管裁决国家；行政、民事、刑事、海关、宪法性法律机制作为司法保护手段的不确定性；获得法律咨询的费用高昂、过程漫长；⁴¹ 指认理由不透明；制裁国和受制裁国的律师都不愿意代理制裁案件；⁴² 难以获得签证前往制裁国进行裁决；银行不愿参与向代理受制裁客户的律师支付费用⁴³ 或解冻资金支付司法费用等交易。

25. 特别报告员遗憾地注意到，在制裁国没有刑事管辖权和证据标准较低的情况下，定向单方面制裁被用来代替刑事处罚。她强调，在发生犯罪行为的情形下，如果一国对所涉案件拥有必要的管辖权，则应启动刑事案件并充分尊重正当程序标准，一方面避免出现有罪不罚现象，另一方面防止侵犯被指控嫌疑人的人权并防止被指控嫌疑人面临声誉风险。⁴⁴

26. 特别报告员感到震惊的是，有报告称，作为执行制裁的一部分，受到二级制裁以及面临行政和刑事指控、民事诉讼和海关扣押货物者的名单不断扩大。⁴⁵ 根据所收到的资料，这些指认和指控可作广义宽泛的解释，⁴⁶ 且不提供任何法律确定性。关于民事、刑事或其他指控的资料非常零碎、不透明。

27. 她警告说，直接受影响的个人、律师⁴⁷ 和其他遭受执行制裁之声誉压力者的声誉会受到损害。⁴⁸ 目前，她还不知道有任何旨在保护声誉的法律程序，但由于制裁案件中的声誉保护活动主要在线进行，因此启动诽谤案件可能会很成问题。任何通过司法手段保护声誉权的尝试均仅限于保护尊严和声誉的民事诉讼，附带上述诉诸法院的所有挑战。

28. 特别报告员对针对高级国家官员的定向制裁制度表示担忧，因为对这些制裁制度的解释宽泛、往往基于地缘政治考虑⁴⁹ 且影响到制裁所针对的这些个人所负责的整个

⁴⁰ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国和促进透明伙伴组织提交的材料。

⁴¹ 阿拉伯叙利亚共和国和促进透明伙伴组织提交的材料。

⁴² Broken Chalk 和 McNair International 提交的材料；Eastern Caribbean Supreme Court, *JSC VTB Bank v. (1) Sergey Taruta (2) Arrowcrest Ltd*, BVIHC (COM) 2014/0062, para. 16。

⁴³ McNair International 和 M. Swainston 提交的材料；Solicitors Regulation Authority, “Complying with the UK Sanctions Regime”, 28 November 2022。

⁴⁴ A/77/296, 第 56-59 段。

⁴⁵ A/78/196, 第 20-24 段。

⁴⁶ AL DEU 1/2024 号来文。

⁴⁷ Josh Salisbury, “MP names ‘amoral’ British lawyers silencing press for Vladimir Putin’s ‘henchmen’”, *Evening Standard*, 4 March 2022。

⁴⁸ Yale School of Management, “Over 1,000 Companies Have Curtailed Operations in Russia—But Some Remain”, 28 January 2024。

⁴⁹ A. D. Bolivar 提交的材料。

领域或部门甚至整个国家。具体而言，大不列颠及北爱尔兰联合王国一审法院裁定，俄罗斯联邦正在发生的一切都受到了因该国实行“指令性经济”而对俄罗斯联邦总统实施的定向制裁的影响。⁵⁰ 对于审查评估控制情况的请求，⁵¹ 联合王国政府的答复并不十分明确；其要求法院进行额外的、通常是冗长的评估，并阻止获得司法审查，因为受影响的公司和个人可能不是直接被指认。

29. 特别报告员注意到其他类型的单方面制裁(包括经济、贸易、金融、运输和部门制裁以及针对国家财产和中央银行资产的制裁)对民众造成的严重影响。她认为，在这些情况下，获得司法保护的机会非常有限。具体而言，关于委内瑞拉玻利瓦尔共和国存放在英格兰银行的黄金的争端已从关于国家财产豁免权的国际公法争端重新归类为关于权限私法争端。⁵² 美国以其国内认定某国为恐怖主义支持者为由取消央行储备豁免，违反了国家主权平等原则。⁵³ 地区一级的法官违反 1961 年《维也纳外交关系公约》在裁定中拒绝给予外交官豁免，其结果包括：委内瑞拉玻利瓦尔共和国特使亚历克斯·萨博遭到逮捕、被从佛得角引渡并在美国境内长期羁押，尽管西非国家经济共同体法院已裁定立即释放他，而且非洲人权和民族权委员会也建议释放他。⁵⁴

30. 特别报告员一再强调，制裁制度对受影响国家的全体民众造成毁灭性的综合影响，⁵⁵ 侵犯了广泛的公民、经济、社会及文化权利，导致死亡率成倍上升、预期寿命缩短。⁵⁶ 鉴于后果的严重性，她认为，在某些情况下，可将受影响的个人定性为严重侵犯人权行为的受害者。⁵⁷ 她提到各国有公认的义务确保为此类侵权行为的受害者提供有意义的救济，包括：采取适当有效的立法和行政程序及其他适当措施，提供公平、有效和迅速的诉诸司法途径；提供充分、有效、迅速和适当的救济，包括赔偿；为受害人提供至少达到各国国际义务所要求程度的保护。

31. 特别报告员关切地注意到，普通民众通常被剥夺了保护其权利的任何可能性，因为他们不直接受具体制裁法案的影响。现有的司法机制没有为处理单方面制裁的

⁵⁰ High Court of Justice, *PJSC National Bank Trust and Bank Otkritie Financial Corporation v. Mint* [2023] EWHC 118 (Comm), Judgment, 27 January 2023; 同上, *Litasco SA v. Der Mond Oil & Gas Africa SA & another* [2023] EWHC 2866 (Comm), Judgment, 15 November 2023。

⁵¹ Foreign, Commonwealth and Development Office, “Statement following the judgment in *Mints & others v. PJSC National Bank Trust & another*”, 16 October 2023。

⁵² 委内瑞拉玻利瓦尔共和国提交的材料：JAL GBR 12/2021 和 JAL OTH 259/2021 号来文。

⁵³ JAL USA 6/2022 和 JAL USA 31/2023 号来文。

⁵⁴ JAL USA 23/2023 号来文。

⁵⁵ 见 [A/78/196](#)、[A/HRC/51/33](#)、[A/HRC/54/23/Add.1](#)、[A/HRC/51/33/Add.1](#)、[A/HRC/51/33/Add.2](#) 和 [A/HRC/4859/Add.2](#)。

⁵⁶ 见 [A/HRC/54/23](#)。

⁵⁷ 大会第 [60/147](#) 号决议，第 2(b-d)、3(c-d)、11 和 13 段。

域外影响提供任何可能性。⁵⁸ 无法获得必要药物严重影响了伊朗地中海贫血症患者和大疱性表皮松解症患者，他们试图向美国法院提起诉讼以保护自己的生命权，但美国法院以“缺乏属事管辖权”为由驳回其诉讼请求。⁵⁹

C. 单方面制裁对法官和律师的影响

32. 特别报告员注意到单方面制裁对法官和律师的双重影响：不仅直接影响法律专业的代表，而且妨碍了受单方面制裁影响的个人获得法律援助的权利。法官和律师的独立性是确保公正审判权和诉诸司法权的不可剥夺的重要机制。赋予律师和法官特权和豁免权是为了确保司法独立并确保所有权利受影响者都能适当诉诸司法。《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》⁶⁰ 明确要求各国不得“因按照公认的专业职责、准则和道德规范所采取的任何行动而受到起诉或行政、经济或其他制裁”。

33. 特别报告员强调，美国对国际刑事法院法官和官员的制裁⁶¹ 侵犯了他们的特权和豁免权，破坏了国际刑事法院调查、起诉和制裁国际罪行的努力，阻碍了受害者诉诸司法的机会，导致不法行为者不受惩罚。⁶² 她坚持认为，众议院于 2024 年 6 月 5 日通过的 S.4484 号法案对参与调查、逮捕、拘留或起诉美国及其盟友的任何受保护人的国际刑事法院外国人员实施制裁以及出于其他目的而对这些人员实施制裁，⁶³ 违背了司法职业的标准。

34. 在与律师进行了多轮专家磋商后，特别报告员警惕地了解到，律师在处理制裁案件时面临各种挑战，包括：

- 每起与制裁有关的案件均须获得许可。例如，在联合王国，为律师颁发的通用许可被认为不够充分、不够高效。⁶⁴ 美国的通用许可仅在特定制裁制度下提供⁶⁵

⁵⁸ Broken Chalk 和委内瑞拉玻利瓦尔共和国提交的材料；另见 Özgür Özdamar and Evgeniia Shahin, “Consequences of economic sanctions: the state of the art and paths forward”, *International Studies Review*, vol. 23, No. 4 (December 2021), pp. 1646-1671。

⁵⁹ United States District Court, *Iran Thalassema Society et al v. Office of Foreign Assets Control et al*, case 3:22-cv-01195-HZ, Order, 1 January 2023。

⁶⁰ 大会第 67/187 号决议，附件，原则 12。

⁶¹ United States, Executive Order on Blocking Property of Certain Persons Associated With the International Criminal Court (15 June 2020)。

⁶² USA JAL 15/2020 号来文。

⁶³ 见 www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/4484/text。

⁶⁴ M. Swainston 和 McNair International 提交的材料。

⁶⁵ 见 Satindar Dogra and others (Global Investigations Review), “The guide to sanctions-fourth edition: key sanctions issues in civil litigation and arbitration”, 29 September 2023。

- 即使在涉及包括国际法院在内的国际裁定的情况下，也要经过漫长且不确定的程序，才能获得代理受制裁客户的许可并有权获得服务报酬(英国、⁶⁶ 美国和⁶⁷ 欧盟)^{68,69}
- 发放许可的决策存在地缘政治动机，“即使在满足了发放许可理由”的情况下也是如此⁷⁰
- 由于银行在冻结客户账户、相关银行转账或已经转账的资金，因此难以收到为所做工作支付的款项
- 由于通过了将规避制裁制度行为定为刑事犯罪的立法且规定法律专业人士负有更大的责任，因此担心受到刑事起诉⁷¹
- 要求报告他们与客户讨论的内容，还要求监测客户结构的所有细节，包括揭开公司面纱
- “在专业活动中提供服务时”，有义务报告违反欧盟单方面制裁的情况，因为“这些法律专业人士的服务显然存在被滥用于违反欧盟限制性措施的风险”⁷²
- 声誉风险，包括不道德的指控或将质疑单方面制裁合法性的努力定性为诽谤或虚假信息⁷³

⁶⁶ 被指认人在获取许可证方面面临长达数月的拖延，即使是维持生计的许可也是如此；见 Tasha Benkhadra (The Law Society Gazette), “Time for a general licence to cover basic needs”, 10 November 2023。企业受到严重阻挠；见 Liza Tetley and Giulia Morpurgo (Bloomberg), “Investors fume at UK Treasury’s license delays for Russian firms”, 13 September 2022。律师在获得代理客户的许可方面面临长时间的拖延；见 Andrew Smith (Corker Binning), “Russian sanctions and the law of unintended consequences”, 18 August 2022。

⁶⁷ A.D. Bolivar 提交的材料；United States, Code of Federal Regulations, title 31, sect. 542.201, 542.507, 542.508 and 594.517；另见 <https://ofac.treasury.gov/media/6191/download?inline>。

⁶⁸ 促进透明伙伴组织提交的材料；另见 Claire DeLelle and Nicole Erb (Global Investigations Review), “The guide to sanctions-first edition: key sanctions issues in civil litigation and arbitration”, 17 August 2020。

⁶⁹ M. Swainston 提交的材料。

⁷⁰ Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, “Office of Financial Sanctions Implementation designated individuals licensing principles”, 12 June 2024。

⁷¹ Directive (EU) 2024/1226 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures and amending Directive (EU) 2018/1673, art. 8 (c)。

⁷² 同上，序言部分第 18 段。

⁷³ Josh Salisbury, “MP names ‘amoral’ British lawyers silencing press for Vladimir Putin’s ‘henchmen’”。

- 禁止向某些类型的客户提供法律咨询服务，这些客户包括“俄罗斯政府，或在俄罗斯境内成立的法人、实体或机构，乃至不在现行制裁制度范围内的法人、实体或机构”，而且不确定什么可以被定性为“法律咨询”⁷⁴
- 欧洲理事会(EU)833/2014 号条例第 5n 条对禁止提供法律服务的规定给予有限的豁免，豁免对象主要指“在司法程序中行使辩护权和获得有效法律救济权绝对必需的服务”

35. 特别报告员认为，上述挑战明显违反了无罪推定、声誉权⁷⁵和旨在保障法律专业人士公正性和独立性的标准。她遗憾地注意到，她所表达的关于法律专业人士在面临欧盟制裁条例最新动态方面的脆弱性的关切⁷⁶没有得到考虑。

三. 制裁案件在司法机构诉诸司法的情况

A. 国际性法院

36. 特别报告员注意到，在制裁案件中将国际性法院用作解决国际争端手段的情况目前还很有限。她承认，在没有授权任何特定国际性法院审查制裁相关案件的情况下，只有在涉及违反对争端各方都有效的其他国际法律规范时才有可能做出裁定。鉴于程序的国家间性质，所涉国家大多提及对非人权条约的违反，特别是违反 1874 年 10 月 9 日关于成立邮政总联盟的条约、⁷⁷ 2020 年关于知识产权的《与贸易有关的知识产权协定》、⁷⁸ 1944 年《国际航班过境协定》、⁷⁹ 1955 年《友好、经济关系和领事权利条约》⁸⁰ 和关于国家财产豁免的习惯国际法。⁸¹

37. 特别报告员关切地注意到，在涉及《友好、经济关系和领事权利条约》的案件中，美国既没有执行临时措施令，也没有执行裁决本身。⁸² 在涉及“某些伊朗资产”的案件中，国际法院裁定，美国有义务赔偿在单方面将伊朗伊斯兰共和国定性为支

⁷⁴ 见 https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-07/faqs-sanctions-russia-services-provision_en.pdf。

⁷⁵ A/77/296，第 10 和 20 段。

⁷⁶ 见 OL OTH 75/2023 号来文。

⁷⁷ 见 Gulf Times, “Qatar’s resolution on postal services gets UPU backing”, 29 February 2020。

⁷⁸ 世界贸易组织，WT/DS567/R 号文件。

⁷⁹ 国际法院，关于 1944 年《国际航空过境协定》第二条第二款规定的国际民航组织理事会管辖权的上诉(巴林、埃及和阿拉伯联合酋长国诉卡塔尔)，判决书，《2020 年国际法院案例汇编》。

⁸⁰ 同上，关于违反 1955 年《友好、经济关系和领事权利条约》的指控(伊朗伊斯兰共和国诉美利坚合众国)，初步反对意见，判决书，《2021 年国际法院案例汇编》，第 9 页；同上，某些伊朗资产(伊朗伊斯兰共和国诉美利坚合众国)，判决书，《2020 年国际法院案例汇编》。

⁸¹ 同上，关于侵犯国家豁免的指控(伊朗伊斯兰共和国诉加拿大)，起诉书，《2023 年国际法院案例汇编》。

⁸² 同上，关于违反 1955 年《友好、经济关系和领事权利条约》的指控(伊朗伊斯兰共和国诉美利坚合众国)，初步反对意见，判决书，《2021 年国际法院案例汇编》，第 9 页。

持恐怖主义国家后违反《友好条约》冻结资产所造成的损失。⁸³ 然而，她遗憾地注意到，美国纽约南部管区地区法院裁定使用作为争端事项的冻结资金，而不是在国际法院做出裁决时将其释放；⁸⁴ 同时遗憾地注意到，美国在裁决过程中退出《友好条约》，以避免遵守重新开始履行其所违反义务的要求。

38. 2020 年 2 月，国际刑事法院收到委内瑞拉玻利瓦尔共和国提交的一份文件，其中指出，对该国实施单方面制裁构成危害人类罪。⁸⁵ 特别报告员感到遗憾的是，国际刑事法院尚未就该案件是否可受理作出裁决，⁸⁶ 因为这样的裁决可能成为有用的先例，表明有可能把国际刑事法院用作防止单方面制裁负面影响和确保适当获得有效救济的手段。她在关于对阿拉伯叙利亚共和国进行国别访问的报告⁸⁷ 中谈到了单方面制裁的破坏性影响，并建议根据《罗马规约》第 7 条(k)款对是否可将单方面制裁定性为“故意造成重大痛苦，或对人体或身心健康造成严重伤害的其他性质相同的不人道行为”进行评估。

39. 特别报告员认为，有关对委内瑞拉玻利瓦尔共和国和阿拉伯叙利亚共和国进行国别访问的报告所载关于单方面制裁及其过度遵守的灾难性影响的数据；既没有对这些访问结果作出回应，也没有采取任何行动来最大限度地减少此类影响；宣布开展对委内瑞拉玻利瓦尔共和国施加最大压力运动并颁布所谓的叙利亚反正常化法案，⁸⁸ 以阻止该国的任何重构和重建；通过关于将规避制裁制度行为定为刑事犯罪的立法，据报这种立法还会破坏人道主义组织在受制裁国家的工作；⁸⁹ 尽管一再呼吁解除对关键基础设施和关键服务的所有制裁，但仍然对人道主义需求和人道主义物资进行了狭隘解释，⁹⁰ 所有这些都证明已造成的人道主义损害是故意的，因此，这些活动可能符合《罗马规约》第 7 条所列的标准。

40. 特别报告员注意到利用世界贸易组织(世贸组织)争端解决机制裁定单方面制裁相关案件的若干尝试。虽然关于是否可能利用《关税及贸易总协定》第二十一条(b)款(三)项规定的安全豁免作为因单方面制裁而不适用世贸组织规则的理由的讨论长期以来一直仅反映世贸组织成员国的方法差异，⁹¹ 但最近的实践揭示了另一种趋势。⁹² 世贸组织裁定，各国负有责任尊重其根据世贸组织协定承担的义务，并根据国

⁸³ 同上，某些伊朗资产(伊朗伊斯兰共和国诉美利坚合众国)。

⁸⁴ Jody Godoy (Reuters), “U.S. judge orders \$1.68 bln payout to families over 1983 Beirut bombing”, 22 March 2023。

⁸⁵ 可查阅 www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/200212-venezuela-referral.pdf。

⁸⁶ 见 www.icc-cpi.int/venezuela-ii。

⁸⁷ A/HRC/54/23/Add.1。

⁸⁸ United States, Assad Regime Anti-Normalization Act, S.2342 (18 July 2023)。

⁸⁹ A/78/196，第 10-13 和 67-71 段。

⁹⁰ A/HRC/54/23/Add.1，第 88 (b)段；A/78/196，第 78(c)段。

⁹¹ 世界贸易组织，“第二十一条——安全例外”，载于《关贸总协定分析索引》(日内瓦，1993 年)。

⁹² Tania Voon T, “Testing the limits of WTO security exemptions”, East Asia Forum Quarterly (June 2023), pp.13-15。

际法⁹³ 而不是通过国内“自我判断”解释安全关切。⁹⁴ 特别报告员遗憾地注意到，自 2020 年 11 月以来，世贸组织争端解决机构无法运作，⁹⁵ 因为由于美国的阻挠，职位空缺无法填补，⁹⁶ 这无疑限制了在世贸组织诉诸司法的机会。

B. 联合国人权机构

41. 联合国人权条约机构虽然是准司法机构，无权审查案件的实质内容，但确实提供了一些救济和补救的可能性，在无法通过国内法院实现救济和补救的情况下这点尤其突出。鉴于在面对单方面制裁时诉诸司法所面临的各项挑战，特别报告员认为，其权利受到单方面制裁影响的个人应有可能向相关条约机构提交针对制裁国的申诉，以保护受影响的权利。

42. 在承认现有挑战(包括存在多个制裁国和执行国、私人行为体过度遵守制裁侵犯人权、公共和私人行为体之间互相推卸责任)的同时，特别报告员仍然坚持认为，在可以明确确立单方面制裁及其过度遵守与侵犯人权之间的因果关系时，联合国条约机构应受理申诉。她提到条约机构一贯对国内救济采取宽松做法，⁹⁷ 并坚持认为，由于第二节所述原因，用尽国内救济的要求不得适用于制裁情况。根据《公民及政治权利国际公约》第十四和第十五条，关于侵犯诉诸司法权利的申诉应由人权事务委员会直接审查。

43. 特别报告员敦促联合国条约机构评估单方面制裁的影响，同时审查受制裁国家提交的报告，因为制裁阻碍了这些国家履行相关人权条约规定的国际义务的能力；并审查制裁国提交的关于在域外执行相关条约规定的禁止侵犯人权的条款或关于履行合作义务的报告。

C. 区域法院

44. 区域法院极少根据有关公约处理单方面制裁的影响，因为制裁国不是这些公约的缔约国。⁹⁸ 西非国家经济共同体法院要求释放委内瑞拉玻利瓦尔共和国特使亚历

⁹³ 见 www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm；另见 www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds597_e.htm。

⁹⁴ Daria Boklan and Amrita Bahri, “The First WTO’s Ruling on National Security Exception: Balancing Interests or Opening Pandora’s Box?”, *World Trade Review*, vol. 19, No.1 (January 2020), pp. 129 and 135。

⁹⁵ 见 www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/appellate_body_e.htm。

⁹⁶ 见 United States, *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization* (Washington, D.C., 2020)。

⁹⁷ Vera Shikhelman (Michigan Journal of International Law), “Access to Justice in the United Nations Human Rights Committee”, vol. 39, No. 3(2018), pp. 461 and 489-490。

⁹⁸ 见 <https://afribar.org/wp-content/uploads/2023/08/PP-05-Unilateral-Coercive-Measures-Sanctions-and-the-African-Continental-Free-Trade-Area-ACFTA.pdf>；Leonel Eustáquio Mendes Lisboa, “Direitos Humanos em um mundo de sanções, para além da distinção entre o legal e o ilegal: O Direito ao Desenvolvimento e as Medidas Coercitivas Unilaterais”, master’s dissertation, p.150。

克斯·纳恩·萨博·莫兰的唯一裁决⁹⁹被置之不理。¹⁰⁰因此，只有欧洲法院和欧洲人权法院有大量与制裁有关的实践。

45. 诉诸司法权包括《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 6 和 13 条以及《欧洲联盟基本权利宪章》第 47 条规定的获得公正审判和有效救济的权利。与此同时，欧洲法院和欧洲人权法院对制裁相关案件的管辖权仍然受到限制。根据《欧洲联盟运作条约》第 275 条，受到欧盟限制性措施制裁的自然人和法人可向欧盟普通法院提出申请，要求取消将其列入制裁名单，并可向欧洲法院提出上诉。欧盟成员国的国内法院无权宣布欧盟制裁法案无效。¹⁰¹

46. 特别报告员注意到，欧洲法院对诉诸司法和审查指认情况采取了限制性相当强的办法。其做法可概述如下：

- 被指认的个人有权进行辩护并诉诸司法机构¹⁰²
- 制裁不得违反欧盟必须遵守的国际法律规范，¹⁰³但欧洲法院不从国际法角度审查欧盟制裁的合法性
- 根据欧洲法律，限制性措施被推定为合法
- 欧洲理事会就在采取限制性措施的理由做出决定方面拥有广泛的自由裁量权，这是欧盟外交政策的一部分，¹⁰⁴在其行动超出联合国安全理事会授权时也是如此¹⁰⁵

⁹⁹ 见 Community Court of Justice of the Economic Community of West African States, *Alex Nain Saab Morán v. Republic of Cabo Verde*, Judgment, 15 March 2021。

¹⁰⁰ 见 JAL USA 23/2023 号来文。

¹⁰¹ 见 Luca Pantaleo, “Sanctions cases in the European Courts”, in *Economic Sanctions and International Law*, Paul Eden and Matthew Happold, eds. (Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2019); Rachel Barnes, “United States sanctions: delisting applications, judicial review and secret evidence”, in *Economic Sanctions and International Law* (2016), pp.171-196。

¹⁰² 见 Court of Justice of the European Union, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P。

¹⁰³ 见同上，European Parliament v. Council of the European Union (Smart Sanctions), Case C-130/10; Leonardo L., “Challenging EU sanctions against Russia: the role of the court, judicial protection, and common foreign and security policy”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 24 (December 2023), pp. 1-24。

¹⁰⁴ Court of Justice of the European Union, *RT France*, Case T-125/22, Judgment, 27 July 2022, para. 52; 同上，*North Drilling Co. v. Council of the European Union*, Case T 552/12, Judgment, 12 November 2013, para. 25; 同上，*National Iranian Tanker Company v. Council*, Case T 565/12, Judgment, 3 July 2014, para. 58; 同上，*Rosneft*, Case T-715/14, Judgment, para. 159。

¹⁰⁵ 同上，*Bolivarian Republic of Venezuela v. Council of the European Union*, Case T-65/18 RENV, Judgment, 13 September 2023, paras. 95-96。

- 对指认理由是否适当的评估并不一致。欧洲理事会须证明在目标案件中存在指认某人的充分理由，¹⁰⁶但在许多其他案件中，申请人有责任从制裁总体目标的角度证明制裁“明显不适当”¹⁰⁷
- 人权理事会和联合国大会关于单方面强制性措施非法性的决议规定未被法院承认为国际法习惯规范¹⁰⁸
- 可将个人团体列名，但列名仅限于团体领导人及其关联人。¹⁰⁹是否与团体领导人存在关联则以“共同利益”为标准，¹¹⁰这一标准相当模糊且允许有广泛的自由裁量权
- 应在指认之时而不是在审判室告知当事人被指认的理由¹¹¹
- 被收集和用作指认依据的文件标准各不相同，可能包括媒体声明等无法核实的材料¹¹²
- 未被欧盟直接指认的个人和公司，即使受到欧盟制裁执行措施和过度遵守制裁的影响，也不能向欧洲法院上诉¹¹³
- 受欧盟制裁影响的国家没有寻求司法救济的诉讼地位¹¹⁴
- 仅有家庭联系被认为不足以构成列名理由，因此大多数除名决定都提到了家庭联系指认¹¹⁵

¹⁰⁶ 同上。

¹⁰⁷ 同上，*PAO Rosneft Oil Company and Others v. Council of the European Union*, Case C-732/18 P。

¹⁰⁸ 同上，判决书，2020年9月17日，第97段。

¹⁰⁹ 同上，*Pye Phyto Tay Za v. Council of the European Union*, C-376/10 P, Judgment, 13 March 2012, paras. 62-65。另见 *Rosneft*, Case T-715/14, Judgment, para. 152。

¹¹⁰ 同上，*Violetta Prigozhina v. Council of the European Union*, Case T-212/22, Judgment, 8 March 2023, para. 93。

¹¹¹ 同上，*Bank Mellat v. Council of the European Union*, Case T-496-10, Judgment, 29 January 2013, paras. 47, 49；同上，*Bank Melli Iran v. Council of the European Union*, Case T-390/08, Judgment, 14 October 2009, para. 80。

¹¹² Nadia Zelyova, “Restrictive measures – sanctions compliance, implementation and judicial review challenges in the common foreign and security policy of the European Union”, *ERA Forum*, vol. 22 (31 March 2021), pp. 159-181。

¹¹³ 同上，*Ville de Paris, Ville de Bruxelles and Ayuntamiento de Madrid v. European Commission*, Joined Cases T-339/16, T-352/16 and T-391/16, Judgment, 13 December 2018, para. 50。

¹¹⁴ 同上，*Bolivarian Republic of Venezuela v. Council of the European Union*。

¹¹⁵ 同上，*Tomana*, Case T-190/12, Judgment, 22 April 2015, para. 235。

- 除名判决通常不规定可能导致有效司法保护方面问题的处罚或解除条件。¹¹⁶在法院因实施限制性措施中的错误而给予赔偿的极少数情况下，裁定的赔偿额相对较低¹¹⁷

47. 特别报告员强调，尽管欧洲法院规定了诉诸司法的某些要素，但它无法确保有效诉诸司法、获得公正审判的权利以及为保护受欧盟限制性措施侵犯的权利而获得适当救济和补救的权利。

D. 制裁国的国内法院

48. 尽管根据国际法各国对确保在其管辖范围内诉诸司法负有主要责任，但制裁国对制裁案件进行司法审查的国内实践是零散、有限和不一致的。特别报告员特别注意到可受理性问题，因为传统上只有被直接指认的个人和公司才能向法院提出申请。非直接指认的个人通常被阻止或阻碍提起诉讼，以保护其受到单方面制裁或过度遵守制裁影响的权利。申请人经常报告前往裁决国时遇到的实际障碍、歧视、不平等待遇以及法院的地缘政治动机。¹¹⁸

49. 特别报告员还感到关切的是，在许多情况下，被直接指认的个人和公司因指认所用的行政或管理机制而无法向法院提出上诉。¹¹⁹在美国，只有当申请人证明与美国存在密切联系时，才有可能使用司法宪法保护。¹²⁰据报告，即使有可能获得裁定，也仅限于审查指认的程序方面而不是其实质内容，而且是以行政部门提供的不透明机密材料为依据，¹²¹从而将举证责任推给申请者，并接受事后口头说明，认为其符合正当程序标准。¹²²提到的其他挑战包括难以获得法律咨询及其高昂的费用、对律师的恐惧、不披露文件和指认理由、法律监管和解释的不确定性、使用无约束力的

¹¹⁶ Heleen Over De Linden, “The Court of Justice’s Difficulty with Reviewing Smart Sanctions as Illustrated by Rosneft”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 24, No. 1 (February 2019), p. 27.

¹¹⁷ Court of Justice of the European Union, *Safa Nicu Sepahan Co. v Council of the European Union*, Case T-384/11, Judgment of the General Court (First Chamber), 25 November 2014, paras. 68 and 69; 同上, Judgment of the Court (Grand Chamber), 30 May 2017, paras. 55 and 111。

¹¹⁸ Satinder Dogra and others, “Key sanctions issues in litigation and arbitration”.

¹¹⁹ Nigel D. White, “Autonomous and Collective Sanctions in the International Legal Order”, *The Italian Yearbook of International Law Online*, vol. 27, No. 1 (14 November 2018), p. 21; Rachel Barnes, “United States sanctions: delisting applications, judicial review and secret evidence”, p. 206.

¹²⁰ 见 www.leagle.com/decision/2001443251f3d19216; www.bernabeipllc.com/wp-content/uploads/sites/1500928/2020/03/Al-Haramain-v-U-S-Dept-of-the-Treasury.pdf; www.courtlistener.com/opinion/2359589/kindhearts-v-geithner.

¹²¹ Rachel Barnes, “United States sanctions: delisting applications, judicial review and secret evidence”, pp. 210-211.

¹²² 同上，第 208-209 页。

解释、解冻和转移资金以执行罕见的除名或解冻决定方面的挑战，¹²³ 以及第二部分涉及的许多其他因素。

50. 特别报告员注意到，受制裁国试图将贸易和私法案件移入其管辖范围，以保护受单方面制裁影响的个人和公司的权利，¹²⁴ 包括由于所谓的制裁条款而受到影响的个人和公司的权利。¹²⁵ 然而，她指出，由于制裁国拒绝适用关于互认司法裁决的协定、拒绝承认和执行司法和仲裁裁决、¹²⁶ 拒绝规定反诉禁令¹²⁷ “以防止通过司法手段规避制裁制度”，这些措施的效力相当低。¹²⁸

E. 国际商业和投资仲裁

51. 特别报告员遗憾地注意到单方面制裁对仲裁机构和程序的负面影响，尽管据报告仲裁机构大多遵循关于制裁相关案件可仲裁性的立场。¹²⁹ 除了上文提到的在旅行和签证限制、以任何身份参与诉讼均须获得许可、银行审批、¹³⁰ 法律代理¹³¹ 和信息技术制裁¹³² 等方面获得裁决所面临的一般性挑战外，还向特别报告员报告了在选择法律制度或仲裁机构、任命仲裁员、¹³³ 援引不可抗力的违约行为日益增多、¹³⁴ 援引

¹²³ Elena Chachko, “Symposium on unilateral targeted sanctions due process is in the details: U.S. targeted economic sanctions and international human rights law”, *American Journal of International Law*, vol. 113 (29 April 2019), p. 159.

¹²⁴ A.D. Bolivar 提交的材料。

¹²⁵ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国提交的材料；China, Law on Countering Foreign Sanctions, 2021。

¹²⁶ 多米尼加共和国 Broken Chalk 提交的材料；A/HRC/57/55/Add.1。

¹²⁷ High Court of Justice, *Renaissance Securities (Cyprus) Ltd v. Chlodwig Enterprises Ltd. and others* [2023] EWHC 2816.

¹²⁸ Katrien Baetens and Camille Laporte (Linklaters), “EU responds to Russia’s anti-suit injunctions with transaction ban”, 25 June 2024; Council Regulation (EU) 2024/1745 of 24 June 2024, art. 5ab.

¹²⁹ Tamás Szabados, “EU economic sanctions in arbitration”, *Journal of International Arbitration*, vol. 35, No.4 (2018)。

¹³⁰ 见 <https://viac.eu/en/arbitration/content#II.e;>
<https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2022/10/08/how-can-u-s-secondary-sanctions-as-foreign-overriding-mandatory-rules-intervene-in-arbitration-disputes-arising-from-the-ukraine-russia-conflict/>。

¹³¹ High Courts of Justice, *Obiter in Barclays Bank PLC v. VEB.RF*, [2024] EWHC 1074, Judgment, 10 May 2024, , para. 46。

¹³² Diplomatic Service of the European Union, “European Union sanctions”, 7 October 2023, 可查阅 https://www.acerislaw.com/wp-content/uploads/2024/06/European-Union-sanctions-_-EEAS.pdf;
Moscow City Arbitration Court, *Linde GMBH v. Ruschemchemalliance*, Case No. A40-155367/2020, Judgment, 20 April 2021, pp. 24-25, 可查阅 www.garant.ru/files/5/6/1539065/reshenie_arbitragnogo_suda_g_moskvi_ot_20_aprelya_2021_g_po_delu_n_a40_155367_2020.rtf。

¹³³ Court of Appeal of Quebec, *La Compagnie Nationale Air France v. Libyan Arab Airlines*, Judgment, 31 March 2003, para. 15。

¹³⁴ 见 <https://iccwbo.org/wp-content/uploads/sites/3/2020/03/icc-forcemajeure-hardship-clauses-march2020.pdf>; Council Regulation (EU) No. 833/2014, art. 11.1。

制裁条例的仲裁法庭管辖权争议¹³⁵ 以及将争议提交多个仲裁中心¹³⁶ 导致平行程序等方面的困难。¹³⁷

52. 特别报告员还提到对执行仲裁裁决的负面影响。在欧洲联盟，虽然根据欧洲理事会(EU)269/2014 号条例第 4.1(c)条给予的克减使仲裁程序本身成为可能，但如果在一方当事人被列名后对该当事人作出仲裁裁决，则该条例第 5(1)(a)条否定了这种克减的影响。¹³⁸ 因此，单方面制裁阻碍履行合同义务，且禁止满足“与合同或交易的履行直接或间接、全部或部分受到第 833 号条例规定的措施影响”有关的索赔要求。¹³⁹

四. 确保公正审判权的国家能力

53. 特别报告员注意到关于单方面制裁对国家司法系统造成挑战的多个报告，这些司法系统在面临政治和经济压力以及资源稀缺的情况下变得更加脆弱。¹⁴⁰ 提交的材料包括对以下内容的思考：警察、调查员、秘书、专家、法官、检察官和其他法律专业人士高空缺率(高达 50%)；¹⁴¹ 缺乏法医专长所需的备件、机械和试剂、后勤和运输资源及用品以及正常在线司法所需的资源和软件；法院材料的堆积；缺乏用以设立新法院的资源；¹⁴² 课程、经验、技术和技能的获取以及信息的交流受到阻碍，使工作人员无法获得技能和资格；¹⁴³ 国家免费提供法律援助的能力下降；¹⁴⁴ 法院审

¹³⁵ Stockholm Chamber of Commerce, *Stati v. Kazakhstan*, Award, of 19 December 2013, pp. 154-161, 可查阅 www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw3083.pdf.

¹³⁶ Katrovskaya E. A., “Sanctions challenges in the field of international commercial arbitration in 2022 and the ways to overcome them”, *International Law*, vol. 1 (2023), p. 3. 可查阅 <https://cyberleninka.ru/article/n/sanktsionnye-vyzovy-v-sfere-mezhdunarodnogo-kommercheskogo-arbitrazha-v-2022-godu-i-sposoby-ih-preodoleniya/viewer>.

¹³⁷ Freshfields, “International arbitration in 2024”, p.9. 可查阅 <https://www.freshfields.us/492fb0/globalassets/our-thinking/campaigns/international-arbitration/2024/pdfs/arbitration-top-trends-2024-english.pdf>.

¹³⁸ 见 https://viac.eu/en/arbitration/content#c_Enforcement_of_arbitral_awards; Melissa Ordonez and Lucas Aubry, “Impact of Russian Sanctions on International Arbitration-an update”, *Legal Industry Review*, vol. 3 (2023), p. 28.

¹³⁹ Hong Kong International Arbitration Centre, *Linde v. RusChemAlliance*, Case No. A23039, Decision, 27 September.

¹⁴⁰ SURES 民间协会团体提交的材料；A/HRC/51/33/Add.2，第 58 和 59 段。

¹⁴¹ SURES 民间协会团体提交的材料。

¹⁴² 阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和 SURES 民间协会团体提交的材料。

¹⁴³ 阿拉伯叙利亚共和国、Broken Chalk 和 SURES 民间协会团体提交的材料；另见 A/HRC/48/59/Add.2; Alexander Evert Gerritsen, *The value and limitations of the European Union’s restrictive measures/sanction regimes as a foreign policy tool to achieve objectives*, master’s dissertation (2022)。

¹⁴⁴ 多米尼加共和国和阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

理程序需要使用替代手段、通常是在线手段，¹⁴⁵ 但这也因连接、软件和操作方面的挑战而成为问题。¹⁴⁶

54. 上述原因，加上需要寻求其他方式来开展交易和转移资金，增加了影响司法裁决和腐败的风险。¹⁴⁷ 多份报告反思的问题是：个人和公司不愿意在制裁案件中利用司法机制保护其权利，原因是对制裁国的法院缺乏信任，或无法执行居住国国内法院作出的裁决。¹⁴⁸

55. 特别报告员还警惕地了解到，单方面制裁对国际合作的影响，特别是在刑事事项方面对国际合作的影响。各项报告表明，制裁影响到信息交流、在国外收集证据、引渡、制止恐怖主义和其他类型跨界犯罪的集体行动，破坏了联合国全球反恐战略、各项制止跨界犯罪公约以及各项刑事事项合作与协助条约的执行，导致有罪不罚现象，影响犯罪受害人诉诸司法。¹⁴⁹

56. 据报道，指认高级司法官员和其他法律专业人士影响了刑事和司法事项方面的有效合作，¹⁵⁰ 妨碍了对国际论坛的积极参与，限制了机构间合作协定和其他相关公约的制定和实施。¹⁵¹ 这种出于政治动机的指认通常不提供任何上诉的可能性，据报其违反了无罪推定、财产权、声誉权、行动自由权和公正审判权等原则。¹⁵²

五. 结论和建议

A. 结论

57. 特别报告员表示严重关切的是，各种类型的一级制裁及其执行手段和随后的过度遵守对各类人权所产生的复合影响不仅影响到被直接指认的个人，而且影响到与受制裁国家有任何关系的人，包括普通民众。主要的关切是，在人权受到侵犯的情况下，这些权利无一通过有效诉诸司法得到保障，而有效诉诸司法是普遍公认救济权的不可或缺的组成部分。

58. 获得有意义救济的权利、诉诸司法的权利以及获得公正审判的权利和无罪推定，构成了在任何情况下(包括在面对各类单方面制裁时)保护包括经济、社会及文化权

¹⁴⁵ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

¹⁴⁶ SURES 民间协会团体提交的材料。

¹⁴⁷ 多米尼加共和国提交的材料；[A/HRC/51/33/Add.2](#)，第 58-59 段；[A/HRC/48/59/Add.2](#)，第 58 段。

¹⁴⁸ 见 [A/HRC/57/55/Add.1](#)。

¹⁴⁹ 多米尼加共和国提交的材料；Anton Moiseienko, “Due process and unilateral targeted sanctions”, *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2021), pp. 405-423。

¹⁵⁰ SURES 民间协会团体提交的材料。

¹⁵¹ 危地马拉提交的材料。

¹⁵² 同上。

利在内的各类人权的主要制度。司法保护权，包括为保护被侵犯权利而诉诸司法的权利，并不局限于对有关个人提出刑事指控的情况。

59. 诉诸司法作为各类人权的主要保障应从广义上理解，其中包括：

- 法律的无差别的平等保护
- 无罪推定
- 面对刑罚的正当程序和公正审判保障的其他要素
- 各类人权的可诉性
- 通过裁定获得保护人权的手段
- 获得负担得起的法律援助
- 查阅文件和证据及透明度
- 获得理由充分的书面判决
- 上诉途径
- 了解诉诸司法的手段
- 尊重法治而不是基于规则的秩序
- 法律确定性
- 获得救济和补救

60. 面对单方面制裁，诉诸司法以及随后获得对侵犯人权行为的救济的权利，是人权保护不可或缺的组成部分，而目前在世界、区域和国家层面上，人权保护还不够完善。它也是针对因单方面制裁及其执行手段和过度遵守所导致的侵犯人权行为建立归还、赔偿和补救机制的重要手段。

61. 由于单方面制裁被定性为外交政策的一种手段，对规避制裁的行为进行民事和刑事处罚与刑法的普遍标准相悖。非刑事措施不能以刑事手段执行，考虑到一级单方面制裁违反国际法，尤其不能以刑事手段执行。

62. 单方面强制性措施及其执行手段和过度遵守导致严重侵犯受制裁国家普通民众的人权。因此，所有联合国机构均可全面适用联合国关于严重侵犯人权行为的救济准则。

63. 遵守要求广泛且不确定，决策不透明，被用作海关指认和扣押财产理由的信息不透明且不披露，除名或行政程序的上诉程序冗长、昂贵、效率低下，在制裁国和其他国家获得任何形式的保护面临挑战，制裁国的法律专业人士不愿意代理受单方面制裁影响的公司和个人的案件，这些都构成了对诉诸司法权和获得有效救济权的侵犯。

64. 对单方面制裁的合法性推定和对受制裁实体和个人的可反驳有罪推定违背了国际法，包括违背了国际和国家层面的不法行为责任原则，其中包括作为国际法强制性规范的无罪推定。各国不得将其活动合法性的举证责任推给受制裁的个人或实体。受任何类型处罚的实体和个人的行为或不行为之非法性的举证责任在于国家，而且只有在按照适当依据确定存在国家管辖权的情况下才由国家承担。

65. 目前关于提供法律援助、制止诽谤和虚假信息、将规避制裁制度定为刑事犯罪的立法和相关政策的发展破坏了从事法律职业的原则和标准，使律师成为制裁的受害者，而不是促进和保护人权的保障者。因此，他们无法适当行使职能，从而影响到他们力求保护者的人权。

66. 尽管存在大量与单方面制裁有关的判例法，但无论是欧洲联盟法院还是制裁国的国内法院，都没有按照国际法律标准规定适足的诉诸司法途径以及获得救济和补救的权利。

B. 建议

67. 联合国会员国应：

(a) 将所有可用的国际裁决机制(包括国际法院和世界贸易组织(世贸组织)争端解决机构)用作履行国际义务和保护人权的机制。单方面制裁及其执行手段和过度遵守违反了国际法各个领域广泛的国际条约，包括：世贸组织成员义务；贸易、财政、投资和合作协定；民事和刑事事项互助协定；法院裁决的相互执行；国际安全法；制止跨界犯罪和打击国际恐怖主义；航空和海洋法；国家及其财产的司法豁免。根据国际法，将单方面制裁用作解决国际争端的手段和外交政策工具是非法的；

(b) 根据尽责原则，确保按照国际条约法执行各类国际协定。不允许将单方面退出或暂停作为单方面制裁的一种形式，除非按照国际条约法进行；

(c) 利用外交保护手段保护受单方面制裁影响者的权利；

(d) 制定向受影响个人提供无偿法律援助的文书，以在国家层面提起制裁案件。

68. 制裁国和区域组织应：

(a) 确保所有单方面施压手段均不违反其国际义务，也不超出国际责任法规定的反措施范围。所有不符合上述要求且未经联合国安全理事会直接授权的措施均构成单方面强制性措施，应予解除；

(b) 通过负担得起的、快速、明确和透明的程序，不加歧视地对受单方面制裁及其执行手段和过度遵守影响的所有人权(包括经济、社会及文化权利)提供司法保护，在不产生不合理费用、无需提出许可申请和使用情报信息的前提下提供顺畅获得法律援助的途径，而无论国家如何定性单方面制裁制度；

(c) 确保所有类型的国际协定均按照国际条约法和尽责原则执行。不得将单方面退出或暂停国际条约用作单方面制裁的一种形式，除非按照国际条约法进行；

(d) 确保在制裁案件中提供法律服务不被定性为律师的民事和(或)刑事犯罪，以维护法律专业人士的诚信。在此类案件中，律师不应面临声誉风险；

(e) 废除所有旨在将规避制裁制度行为定为刑事犯罪或予以刑罚处置的国家立法，因为这些立法违反了公正审判和无罪推定等标准；

(f) 停止通过与制裁有关的不具约束力的说明性或解释性文件的做法，因为它们会加剧不确定性和混淆，导致普遍的过度遵守；

(g) 消除并防止今后出现任何基于国籍、出身、居住地、电话、在受制裁国家的因特网协议地址或与此等国家的任何其他联系的歧视，并通过建立有效的诉诸司法途径来应对此等歧视；

(h) 任命世贸组织上诉机构新成员，促成上诉机构作为贸易领域的授权争端解决机制重新开始运作。

69. 国际刑事法院应促进加快行使其在委内瑞拉玻利瓦尔共和国二号案¹⁵³中的管辖权，以评估单方面制裁及其执行手段和过度遵守的人道主义影响，因为阿拉伯叙利亚共和国等其他国家可能提出类似案件，这些国家正在遭遇毁灭性的人道主义危机，而单方面制裁的使用使危机急剧恶化。

70. 联合国条约机构应在相关人权条约的范围内受理有关制裁国侵犯人权的案件，这是确保获得诉诸司法途径和有效救济的一种手段。在制裁案件中诉诸联合国条约机构不应以用尽当地救济为条件，因为受影响的个人无法有意义地诉诸司法。

71. 人权事务委员会应：

(a) 在人权受到单方面制裁及其执行手段和过度遵守的影响时，解决妨碍行使公正审判权、无罪推定、诉诸司法和获得补救权的问题；

(b) 修订关于第 14 条(在法院和法庭面前一律平等和获得公正审判的权利)的第 32 号一般性意见，以适当考虑到在面对单方面制裁及其执行手段和过度遵守时诉诸司法所面临的挑战和障碍；

72. 秘书长、联合国人权事务高级专员办事处和其他联合国实体应在围绕治外法权的更广泛讨论中涉及一级单方面制裁及其执行手段和过度遵守的合法性和人道主义影响问题、解释制裁制度复杂的无约束力非法律文件的使用不断扩大的问题以及诉诸司法的挑战对法治的威胁问题。

73. 所有利益攸关方均应根据国家和其他行为体收集的监测数据，评估是否有可能建立一个机制，对单方面制裁及其执行手段以及第三国和私人行为体过度遵守制裁的情况进行追责并对受害者予以补救，同时评估这种机制的规则系统，作为确保因单方面制裁而受到侵犯的人权能够诉诸司法并得到有效救济的一种手段。

¹⁵³ 见 www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/200212-venezuela-referral.pdf；另见 www.icc-cpi.int/venezuela-ii。