



人权理事会

第四十五届会议

2020年9月14日至10月2日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

单方面强制性措施的不良影响：优先事项和路线图

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*

概要

本报告是新任命的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阿廖娜·多汉向人权理事会提交的第一份专题报告。

在本报告中，特别报告员讨论了实施单方面制裁的当前发展情况和挑战，确定了其专题研究和合作的优先事项，并提出了她作为任务负责人开展活动的路线图。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



一. 导言

1. 本报告是新任命的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阿廖娜·多汉根据理事会第 27/21 号和第 36/10 号决议规定的任务向人权理事会提交的第一份专题报告。
2. 特别报告员的分析重申了单方面强制性措施对国际关系、法律秩序、法治和整个人权体系构成的一系列挑战。报告还揭示了用于确定未经或超越安全理事会授权实施的制裁的术语和概念的差异；处理此类制裁的国际实体和组织之间的合作不足；以及各国在各自的评估中缺乏共识和团结。报告还指出单方面强制性措施的理由、目的、直接和间接目标、手段和机制的范围不断扩大，单方面强制性措施的数量日益增多，域外性不断扩大。
3. 从国际法的角度而言，一项具体单方面制裁的法律地位并非总是明确的，因此有必要应对和寻求最大限度地减轻实施制裁的人道主义后果，并结合具体情况建立全面的法律框架，同时适当考虑到《联合国宪章》、国际法的基本原则(包括遵守人权和人道主义标准)以及法治。
4. 本报告的主要目的是概述国内制裁立法和政策的当前发展情况和挑战，并确定与联合国和其他国际机构的标准和做法的交叉之处。在这方面，报告介绍了特别报告员对单方面强制性措施对享受人权的影响的相关问题的看法，并向人权理事会介绍了她执行任务的战略和路线图。
5. 鉴于这个问题的复杂性、敏感性和多面性，特别报告员欢迎各国政府、国际组织、非政府组织、学术界、民间社会代表和其他相关行为体就单方面强制性措施对人权的影响的各方面提出任何意见、建议和信息。

二. 特别报告员的活动

6. 特别报告员于 2020 年 3 月 25 日就任，面对冠状病毒病(COVID-19)大流行紧急情况，她就任后不久于 4 月 3 日发布了第一份公开声明，¹ 她在声明中敦促各国政府解除阻碍受制裁国采取人道主义应对措施的所有单方面制裁，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。这符合并呼应了联合国人权事务高级专员 3 月 23 日关于放松或暂停制裁的声明，² 以及秘书长 3 月 26 日关于放弃那些削弱各国应对大流行病能力的制裁的呼吁。³
7. 4 月 14 日，特别报告员接受了白俄罗斯通讯社的采访，该通讯社强调了她在促进和保护总体人权方面发挥的作用，特别是在 COVID-19 大流行期间发挥的作用。
8. 4 月 17 日，特别报告员赞同若干特别程序任务负责人的联合声明，该声明呼吁各国政府在实施 COVID-19 安全措施时避免过度使用武力。

¹ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25769&LangID=E。

² 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25744&LangID=E。

³ 见 www.un.org/en/coronavirus/war-needs-war-time-plan-fight-it。

9. 也是在 4 月 17 日，特别报告员对联合国人权事务高级专员的欢迎信作出了回复，在回复中分享了她的计划，并提供了她的专门知识和技术或实际援助，以支持高级专员进一步防止单方面强制性措施对多边主义、国际法、国际法治、《联合国宪章》和人权造成不良后果。

10. 4 月 21 日，特别报告员与其他特别报告员和独立专家一道，向美利坚合众国政府发出了一项紧急呼吁，事关在 COVID-19 大流行造成前所未有的全球健康危机背景下，据称美国的单方面经济强制性措施对古巴和古巴公民持续造成严重影响。

11. 特别报告员于 4 月 22 日与阿拉伯叙利亚共和国常驻代表举行了在线会议，并于 4 月 24 日和 5 月 22 日与伊朗伊斯兰共和国常驻代表举行了在线会议。

12. 4 月 22 日，特别报告员参加了联合国特别程序的在线会议，并参与了一项关于 COVID-19 的调查的准备工作。

13. 4 月 30 日，委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府确认了其先前向特别报告员发出的正式访问该国的邀请。原计划于 2020 年 8 月 3 日至 14 日进行访问，但已推迟到旅行限制取消后进行。

14. 4 月 30 日，特别报告员发布了一份联合公开声明，⁴ 呼吁美国解除对古巴的经济和金融封锁，因为封锁妨碍了帮助该国医疗保健系统抗击 COVID-19 大流行的人道主义应对措施。她敦促美国政府撤销旨在建立贸易壁垒的措施，并禁止关税、配额和非关税措施，包括那些阻止购买药品、医疗设备、食品和其他必需品的措施。

15. 5 月 1 日，特别报告员发表了一份关于 COVID-19 的人权指导说明，⁵ 其中她呼吁解除或至少暂停任何阻碍药品、抗病毒药物、医疗设备及其零部件和相关软件以及食品等人道主义必需品和商品的贸易或交付的制裁。她补充说，应该审查并最大限度地缩小单边制裁的整体范围，以使受制裁国能够确保有效保护其人民免受 COVID-19 的伤害，修复经济，并保障大流行之后人民的福祉。

16. 5 月 4 日，特别报告员向所有常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表团发出了一份调查问卷，5 月 6 日，她呼吁提交答复，以便其研究在 COVID-19 大流行背景下紧急状态期间单方面制裁对人权的影响。⁶ 这项研究将被纳入特别报告员 2020 年 10 月提交大会的第一份专题报告。

17. 5 月 22 日，特别报告员致函联合国难民事务高级专员，邀请他合作探讨单方面强制性措施对享受人权造成的不良影响与难民外逃及其随后经历之间的联系。

18. 5 月 28 日，特别报告员致信人权理事会主席，她深表关切的是，主席关于 COVID-19 大流行对人权的影响的声明的现行文本中没有提到需要解除或至少暂停任何阻碍药品、抗病毒药物、医疗设备及其零部件和相关软件、个人防护设备

⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25848&LangID=E。

⁵ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/UCMCOVID19GuidanceNote.pdf。

⁶ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/Call_for_submission_UCM_COVID_19_emergency_study.pdf。

和食品等基本人道主义物资和商品的贸易或交付的制裁。这种遗漏损害了受制裁国履行保护其人民权利的责任的能力。

19. 6月2日，特别报告员作为嘉宾参加了一次网络研讨会，讨论单方面强制性措施对全球抗击 COVID-19 的影响，同时维护《联合国宪章》，促进国际合作，并确保在大流行时期不让任何人掉队。

20. 6月4日，特别报告员致函主管反恐事务副秘书长，提议与反恐办公室合作。她指出，为支持《联合国全球反恐战略》而实施的打击恐怖主义的制裁可能会助长有利于恐怖主义蔓延并对人权有不良影响的条件，从而损害该《战略》的某些目标。

21. 6月17日，特别报告员致函联合国宪章和加强联合国作用特别委员会主席兼特别委员会全体工作组主席，提议在共同关心的领域开展合作。这些领域包括制裁制度对第三国的影响以及制裁制度的整体透明度。

22. 6月18日，卡塔尔政府确认邀请特别报告员进行正式的国家访问。计划于2020年11月1日至12日进行访问。

23. 6月23日，特别报告员出席了欧洲安全与合作组织举办的关于表达自由、媒体和信息的人的方面问题在线增补会议。她介绍了在全球抗击 COVID-19 大流行期间关于单边制裁和获取信息的情况。

24. 6月25日，特别报告员与主管反恐事务副秘书长举行了一次在线会议。他们讨论了合作以及特别报告员在执行《联合国全球反恐战略》中的作用。

三. 使用单方面制裁的当前问题和发展情况

25. 特别报告员赞扬其前任伊德里斯·贾扎伊里所作的工作。她将继续履行前任的承诺，保护和促进受单方面强制性措施影响者的人权。

26. 人权理事会的许多决议(第15/24号决议，第1-3段；第19/32号决议，第1-3段；第24/14号决议，第1-3段；第27/21号决议，第1-3段；第30/2号决议，第1-2段和第4段；以及第34/13号决议，第1-2和4段)和大会决议(第69/180号决议，第5-6段；第70/151号决议，第5-6段；以及第71/193号决议，第5-6段)一再确认单方面强制性措施的非法性质。理事会和大会还申明，不应剥夺人民自己的生存手段，特别是在食物和药品方面，而且对国际人道法和人权法有影响的域外适用法律不被人接受。此外，已承认单方面强制性措施阻止了人道主义组织向各国转移资金。

27. 特别报告员强调，并不是一个国家的每一种不友好行为或施压手段都可被定性为单方面强制性措施。同时，各国可以自由选择其在贸易、经济或其他类型国际关系中的伙伴。习惯国际法规定，只要遵守国家对国际不法行为的责任条款草案规定的限制，可以采取不违反国际法的不友好行为，对违反国际义务的行为也可以采取适当的反措施。⁷

⁷ 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第10号》和更正(A/56/10和Corr.1)，第四章。

28. 因此，在执行任务时，特别报告员必须铭记：制裁国和被制裁国之间的巨大差异，甚至在界定什么是合法或非法活动、哪些未经或超越安全理事会授权的单方面活动(制裁)可以或应该被定性为单方面强制性措施方面也存在巨大差异；从《联合国宪章》、国际人道法、国际人权法和其他法律领域的角度看单方面行动的合法性；以及对享受人权的人道主义影响、人道主义豁免的充分性以及除名、控制、赔偿和补偿机制的不足。特别报告员强调，只有通过协商一致和制定适当的法律框架，才能在这些问题上取得进展，这种法律框架应反映受影响者的合理关切，并填补在促进人权和保护人权免遭大规模严重侵犯方面的空白。本报告中“单方面制裁”这一术语并不影响这种制裁的合法性或非法性，而是指国家或国际组织未经或超越安全理事会授权而施加的任何压力手段。

29. 特别报告员指出，个别国家或国家集团施加压力的具体形式已发生了变化，现在仍在变化中。各国为追求共同利益而实施各种形式的单边制裁，从而将国际关系中的例外情况变成许多国家的常规做法。

30. 特别报告员还指出，鉴于单方面强制性措施缺乏定义，而且大概率会被视为具有非法性质，所以各国倾向于将其单方面活动描述为不构成单方面强制性措施，因此使用其他术语，如“制裁”、“限制性措施”⁸和“不符合国际法的单方面措施”。⁹ 所涉国家有多种名称，包括制裁国/被制裁国，或发起国/来源国。¹⁰

31. 特别报告员注意到新型制裁数量大幅增加。联合国传统上将制裁视为一种遵守方式，但即使在安全理事会作出决定后实施制裁，也造成了巨大的人道主义代价。特别报告员在此赞同秘书长在 2000 年表达的立场，即“制裁制度的存在几乎不可避免地使整个社会变得更糟”。¹¹ 安全理事会实施的有针对性或巧妙的制裁旨在尽量减轻针对国家的制裁的人道主义不良影响，目的是“惩罚”¹² 犯有国际罪行的罪犯，或是对威胁和破坏国际和平与安全的行为作出反应。但是，国际惯例包括国家和国际组织扩大对个人和法律实体实施定向制裁，往往未经或超越安全理事会授权。这种定向制裁的合法性颇有争议。

32. 另一个事态发展涉及新出现的所谓“部门”制裁，对在特定经济领域行事的个人和组织非选择性地实施这种制裁，背后的原因以及这些个人和组织的违反行为与导致传统定向制裁的原因并没有很大的差异。特别是，美国对俄罗斯联邦的金融、能源、国防、铁路、金属和采矿部门实施非选择性制裁，¹³ “让它为侵略乌克兰的行为……付出代价。”¹⁴ 美国还对委内瑞拉经济中的黄金、¹⁵ 石油和

⁸ 见欧洲联盟理事会，欧盟共同外交和安全政策框架中限制性措施(制裁)的执行和评价准则，2018 年 5 月 4 日，第 5664/18 号文件。

⁹ 大会第 70/151 号决议，第 1 段，以及第 71/193 号决议，第 2 段。

¹⁰ 例如，见 A/HRC/36/44。

¹¹ 见 www.un.org/press/en/2000/20001115.sgs7625.doc.html。

¹² 同上。

¹³ Kimberly Strosnider and David Addis, “New sanctions targeting Russian financial and energy sectors”, *Global Policy Watch*, 18 July 2014. 另见美国，13663 号行政命令。

¹⁴ 美国，13662 号行政命令。

¹⁵ 美国，13850 号行政命令。

金融部门实施了部门制裁。¹⁶ 欧洲联盟对俄罗斯的能源、国防、金融和军民两用产品部门普遍采取了同样的做法。此外，欧盟还颁布了从克里米亚和塞瓦斯托波尔进口商品的禁令和旅游服务禁令。¹⁷

33. 特别报告员认为这是种不祥的趋势。据报这种发展趋势导致“部门”制裁的后果与全面经济制裁的后果类似。然而，正如秘书长在 2000 年所指出的那样，全面经济制裁被证明无效力或效率低，同时表明极有可能出现腐败，¹⁸ 据报还妨碍政府行使保护责任。

34. 特别报告员强调，扩大单方面制裁意味着扩大制裁的直接和间接目标。她越来越关切间接针对的目标。目前的事态发展清楚地表明，一旦开始对某些国家实施单方面经济制裁，难民和移民就必须离开这些国家去寻求安全避难所。特别是，国际移民组织(移民组织)多次报告，由于伊朗经济局势恶化，自 2018 年以来有 100 多万阿富汗人从伊朗伊斯兰共和国返回，¹⁹ 其中近 30 万人在 2020 年 1 月至 5 月期间返回阿富汗。²⁰ 有人多次指出美国的制裁是导致伊朗伊斯兰共和国经济局势恶化和阿富汗人返回的主要原因。²¹

35. 特别报告员还指出，制裁国为实施制裁而对本国国民实行禁止和惩罚，所以制裁对制裁国人民的影响也越来越大。特别是，除非获得授权或豁免，否则禁止由美国人进行、在美国境内进行或涉及美国境内与受制裁个人的财产或财产权益有关的任何交易，包括在线交易。²² 另一个令人关切的问题是，对履行职责的国际公务员实施制裁，包括在刑事司法方面，正如美国对国际刑事法院的官员所做的那样。²³

36. 美国经济制裁执行准则第 501 部分附录 A 规定，一经定罪，民事罚款最高可达 289,239 美元，刑事罚款最高可达 100 万美元，监禁最长可达 20 年，或两者兼施。因此，即使在适用人道主义豁免的情况下，银行、船舶等自然和法律实

¹⁶ United States, Office of Foreign Assets Control, “Venezuela Sanctions Regulations 31 C.F.R. Part 591: General License No. 36A Authorizing Certain Activities Necessary to the Wind Down of Transactions Involving Rosneft Trading S.A. or TNK Trading International S.A.”

¹⁷ 见 www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis。

¹⁸ 见 www.un.org/press/en/2000/20001115.sgsm7625.doc.html。

¹⁹ Frud Bezhani, “Afghanistan, the ‘unintended casualty’ of U.S. sanctions on Iran”, RadioFreeEurope-RadioLiberty, 14 August 2018; 国际移民组织, “无证阿富汗人返回: 每周情况报告”, 2019 年 12 月 29 日至 2020 年 1 月 4 日; 国际移民组织, “无证阿富汗人返回: 每周情况报告”, 2020 年 5 月 3 日至 9 日。

²⁰ 国际移民组织, “无证阿富汗人返回: 每周情况报告”, 2020 年 5 月 17 日至 23 日。

²¹ Stefanie Glinski, “US-Iran tensions fuel Afghan returns”, The New Humanitarian, 6 February 2020; Nabila Ashrafi, “Numbers spike of Afghan migrants returning from Iran: IOM”, ToloNews, 24 November 2019.

²² 美国, 网络相关制裁计划。

见 www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/cyber.pdf。

²³ 见 www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-with-secretary-of-defense-mark-esper-attorney-general-william-barr-and-national-security-advisor-robert-obrien/; www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1527; 国际刑事法院上诉分庭, “对授权调查阿富汗伊斯兰共和国局势的决定提出的上诉的判决”, 编号 ICC-02/17 OA4, 2020 年 3 月 5 日。

体也会因为害怕承担责任而不愿参与交易，²⁴ 导致过度遵守已然很强大的制裁制度。特别是，据报 2020 年 3 月，一名中国商人宣布向古巴捐赠 100,000 个口罩、10,000 个 COVID-19 病毒快速检测试剂盒、呼吸机、手套和医用防护服。但是，由于雇用的美国承运公司在最后一刻以美国法规为由拒绝送货，这批物资无法到达最终目的地。²⁵

37. 特别报告员回顾说，制裁本应是例外，即使由安全理事会实行的制裁也应是例外，但制裁往往在时间和范围上变得根深蒂固，并成为常态，而不是有法律依据的例外。所以，与安全理事会实行的制裁不同，有些单方面制裁制度没有时间限制。即使所有被列为目标的个人和实体都已除名，制裁制度仍会实施或继续生效。据报这种制裁制度在商业互动中造成了不确定性，无意中对国家经济产生了不利影响。

38. 虽然特别报告员欢迎制裁国努力设立²⁶ 和更新人道主义豁免机制，²⁷ 但她关切地注意到，人道主义豁免和提供人道主义援助的机制通常是复杂和混乱的。特别是，美国发布的关于为抗击 COVID-19 提供人道主义援助和贸易的概况介绍²⁸ 是信息资料，不具有法律效力，也不能取代所引用的实际法律条款。被制裁国的政府坚持认为，这种人道主义豁免代价高昂，而且几乎不存在。

39. 特别报告员指出，制裁的理由和目的也发生了变化。据全球制裁数据库的开发者称，如今实行的制裁中有 40% 以上是为了加强民主、保护人权和其他类似目的，²⁹ 而不是为了解决对和平的威胁、破坏和平或侵略行为，也不是为了应对违反普遍义务的行为。³⁰ 几乎所有这些制裁都是由国家和区域组织单方面采取的。

40. 所谓的“马格尼茨基制裁”的增多清楚地说明了这一点。2012 年美国通过的《谢尔盖·马格尼茨基法治问责法》对“与谢尔盖·马格尼茨基的拘留、虐待和死亡有关或应对俄罗斯联邦某些严重侵犯人权行为负责的某些人员”实施了金融制裁和入境禁令。截至 2020 年 5 月 8 日，已有 54 名个人和 1 个实体因《马格尼茨基法》受到制裁，该法试图在缺乏程序保障的情况下对大量涉嫌犯

²⁴ Phyllis Bennis, “Sanctions in the era of pandemic”, Al Jazeera, 12 May 2020.

²⁵ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25848&LangID=E; Yisell Rodríguez Milán, “La historia no contada de cómo un avión con suministros médicos desde China no ha podido entrar a Cuba”, Gramma, 1 April 2020 (in Spanish).

²⁶ 欧洲联盟理事会，“限制性措施(制裁)的执行和评价准则”，第 25-28 段。

²⁷ 见 www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/covid19_factsheet_20200416.pdf; https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/sanctions_en.

²⁸ 见 www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/covid19_factsheet_20200416.pdf.

²⁹ 见 <http://globalsanctionsdatabase.com/>.

³⁰ 巴塞罗那电车、电灯及电力有限公司案，判决，《1970 年国际法院案例汇编》，第 3 页起，见第 32 页。另见 Bruno Simma, “Does the UN Charter provide an adequate legal basis for individual or collective responses to violations of obligations erga omnes?” in *The Future of International Law Enforcement: New Scenarios – New Law?*, Jost Delbruck, ed. (Berlin, Duncker and Humblot, 1993), pp. 126–127; 人权事务委员会，关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 2 段。

下特定罪行的人实施定向制裁，而不是对大规模严重侵犯基本人权的人实施制裁。

41. 特别报告员还指出，马格尼茨基制裁在领土适用和范围方面都有所扩大。特别是，2016 年通过《全球马格尼茨基人权问责法》，对“被认定对世界任何地方的某些侵犯人权行为或腐败行为负有责任或共谋，或直接或间接参与这些行为的”³¹个人和实体实施定向制裁，因为该法使美国得以扩大“官员腐败”³²的概念。第 13818 号行政命令扩大了《马格尼茨基法》的适用范围，包括冻结一群个人的财产。制裁还包括取消获得签证的资格，撤销已签发的签证或其他文件，以及不经法院审议冻结财产。³³截至 2020 年 5 月 8 日，已对 94 个人(包括来自 24 个国家的官员)和 102 个实体适用了全球马格尼茨基制裁。

42. 爱沙尼亚(2016 年)、³⁴加拿大(2017 年)、³⁵立陶宛(2017 年)、³⁶直布罗陀(2017 年)、³⁷拉脱维亚(2018 年)、³⁸泽西岛(2019 年)³⁹和科索沃(2020 年)⁴⁰通过并实施了类似的立法。欧洲联盟成员国⁴¹以及其他一些国家(澳大利亚、⁴²大不列颠及北爱尔兰联合王国、⁴³格鲁吉亚⁴⁴和摩尔多瓦⁴⁵)已经考虑通过或有待

³¹ 见 www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/12212017_glomag_faqs.pdf。

³² 2012 年《谢尔盖·马格尼茨基法治问责法》，第 402(A)(12)节。

³³ 《2017 财政年度国防授权法》，第 1263(b)节。

³⁴ 经修订的“Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act of 1998”。另见 European Observatory of Crimes and Security, “Estonia becomes first European nation to introduce a ‘Magnitsky law’”, 12 December 2016。

³⁵ Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law)。

³⁶ 经修订的“Law on the Legal Status of Aliens”。另见 Renée Picard, “Lithuania: parliament adopts version of Magnitsky Act”, Organized Crime and Corruption Reporting Project, 16 November 2017。

³⁷ 经修订的“Proceeds of Crime Act of 2015”。另见“Govt tables ‘Magnitsky amendment’ to Proceeds of Crime legislation”, Gibraltar Chronicle, 10 November 2017。

³⁸ 2018 年 2 月 8 日题为“On the proposal to introduce sanctions against the officials connected to the Sergei Magnitsky case”的决定。另见 www.saeima.lv/en/news/saeima-news/page:55/26575-saeima-approves-proposed-sanctions-against-the-officials-connected-to-the-sergei-magnitsky-case。

³⁹ Sanctions and Asset-Freezing (Jersey) Law 2019。

⁴⁰ 《马格尼茨基法》。另见 Xhorxhina Bami, “Outgoing Kosovo govt adopts Magnitsky Act”, Balkan Insight, 29 January 2020。

⁴¹ 见 www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190307IPR30748/meps-call-for-eu-magnitsky-act-to-impose-sanctions-on-human-rights-abusers; 欧洲联盟理事会，理事会第 3738 次会议成果，2019 年 12 月 9 日(欧盟文件 14949/19)，第 6 页；Jacopo Barigazzi, “EU to prepare Magnitsky-style human rights sanctions regime”, Politico, 9 December 2019。

⁴² 澳大利亚议会已开始调查使用定向制裁解决侵犯人权问题的情况。见 www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/MagnitskyAct。

⁴³ William James and Kyle MacLellan, “Britain to introduce a Magnitsky law after Brexit: Foreign minister”, Reuters, 29 September 2019; Polina Lyadnova, Matthew Fisher and Edward Crane, “UK Passes New Sanctions Legislation”, Cleary Gottlieb, 12 June 2018。

⁴⁴ Maria Shagina, “Magnitsky-style sanctions in the Eastern Partnership”, European Council on Foreign Relations, 26 April 2019。

⁴⁵ 同上。

审议这类立法草案。特别报告员指出，在没有任何有效法律依据的情况下实施这种制裁会产生选择性和双重标准。

43. 因此，特别报告员强调，前任特别报告员已经考虑过的单方面制裁的治外法权问题变得更加重要，⁴⁶ 特别是由于私人行为体的过度遵守和网络技术的使用日益增加。

44. 鉴于立法的复杂性、全面性和治外法权性，所以有了变通办法。特别报告员欢迎的一种变通办法是《支持贸易交流文书》(INSTEX)，由法国、德国和联合王国于 2019 年创建，通过规避美国对伊朗伊斯兰共和国的制裁，促进欧洲和伊朗伊斯兰共和国之间的贸易。最初的交易涉及伊朗伊斯兰共和国用来对抗 COVID-19 的人道主义物资。⁴⁷

45. 特别报告员还指出，实施单方面制裁的手段和机制同样也有了重大拓展。特别是，积极利用冻结国有和私人银行的资产向国家(阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国等)施加压力，从而阻止它们购买公民需要的基本物品，包括食品和药品，尽管面临 COVID-19 大流行这样的危机，也要继续施加这种压力。例如，在本次大流行病疫情期间，英格兰银行拒绝解冻委内瑞拉玻利瓦尔共和国中央银行持有的 10 亿美元黄金(最初冻结资产是为了表明不承认尼古拉斯·马杜罗为国家总统)，⁴⁸ 如联合国开发计划署(开发署)所报告的，甚至都不能用于采购药品和其他人道主义物资。

46. 国际机构中的政治影响力已经开始被用作制裁工具的一部分。2020 年 4 月，美国反对伊朗伊斯兰共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国从国际货币基金组织贷款 50 亿美元用于抗击 COVID-19，⁴⁹ 尽管联合国⁵⁰ 和欧洲联盟⁵¹ 一再呼吁“不让任何人掉队”并要在全球疫情面前展示团结与合作。据报在古巴和苏丹向世界银行申请紧急贷款时也出现了类似的情况。

47. 特别报告员强调网络技术的发展对单方面制裁的影响。安全理事会第 2419(2018)号、第 2462(2019)号和第 2490(2019)号决议确认，个人和非国家实体使用新的信息和通信技术可能对国际和平与安全构成威胁。因此，网络攻击或以其他方式使用信息和通信技术进行攻击可被视为实施制裁的理由。联合国机构一再呼吁各国防止利用互联网宣传、实施、煽动、招募、资助或策划恐怖行为

⁴⁶ A/HRC/39/54。

⁴⁷ “EU sells medical goods via INSTEX”, Financial Tribune, 3 April 2020.

⁴⁸ 见 Exclusive: Venezuela asks Bank of England to sell its gold to U.N. for coronavirus relief – sources 29.04.2020。

⁴⁹ 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. 另见 2020 年 5 月 29 日委内瑞拉玻利瓦尔共和国给特别报告员的信。

⁵⁰ 大会关于全球团结抗击 COVID-19 的第 74/270 号决议；人权高专办，“Bachelet calls for easing of sanctions to enable medical systems to fight COVID-19 and limit global contagion”，2020 年 3 月 24 日；www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response-and。

⁵¹ “EU will support Iran to receive loan from IMF: Borrell”, Islamic Republic News Agency, 23 March 2020; “EU foreign policy chief regrets US blocking IMF loan to Iran”, Radio Farda, 23 April 2020.

(大会第 73/174 号决议等)。因此，美国第 13694 号行政命令(后经修订)提出并拓展了“受制裁的网络活动”清单，⁵² 制裁包括在很多情况下封锁财产和财产利益，拓展后的清单包括了攻击重要基础设施、干扰选举进程、破坏网络或计算机操作、盗用财政资金和个人信息等。

48. 自 2019 年 5 月 17 日以来，欧洲联盟和联合王国⁵³ 针对严重的或未遂的网络攻击采取了同样的办法，这些攻击行为涉及访问信息系统、信息系统干扰、数据干扰或数据拦截。⁵⁴ 两国都实施了签证和入境禁令，并要求冻结被列名人员的资产或拒绝向他们提供资产或资金。

49. 针对网络攻击实行制裁加剧了现有的定向制裁问题，即在没有法院听证和正当程序保障的情况下，由行政机构决定和实施惩罚。只要提及网络威胁，证据的获取和披露就会成问题，而且所有指控都缺乏根据。此类制裁针对的个人和法律实体的范围正在扩大。

50. 网络技术也正在影响参与执行制裁制度的私人实体的范围。特别是，《美国网络相关制裁条例》对促进或从事电子商务的美国人规定了特殊义务。⁵⁵ 因此，除了经济、金融、政治和其他类型的制裁之外，这反映了一种新型制裁的出现，即网络制裁。

51. 特别报告员指出，如今软件也可以被认定为一种商品。因此，作为制裁制度的一部分，软件贸易也会受到限制。例如，伊朗伊斯兰共和国在 2020 年 3 月 12 日致秘书长的信函中提到，由于美国的制裁，它无法购买和安装最新的航班规划软件。此外，任何被封锁财产和财产利益的人都不能向克里米亚出口或再出口软件，导致可用技术清单受限。服务和软件不能用于商业互联网服务、连接等，⁵⁶ 甚至不能用于非商业活动，如使用 Zoom 开展的活动或在服务协议直接规定的或由美国立法规定的其他教育平台开展的活动。⁵⁷ 在美国注册的公司也屏蔽社交媒体账户，作为马格尼茨基制裁制度的一部分。⁵⁸

⁵² 美国，网络相关制裁计划。

⁵³ 在 2020 年 12 月 31 日之前，联合王国将实施欧洲联盟网络制裁。见 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/813212/HM_Treasury_Notice__CA_regime.pdf。

⁵⁴ 2019 年 5 月 17 日欧洲理事会关于对威胁欧盟或其成员国的网络攻击采取限制措施的(EU)2019/796 号条例，第 1(1)-(2)条；2019 年 5 月 17 日欧洲理事会关于对威胁欧盟或其成员国的网络攻击采取限制措施的(CFSP)2019/797 号条例，第 1、第 4 和第 5 条。

⁵⁵ 美国，财政部，外国资产管制处，网络相关制裁条例。

⁵⁶ United States, Executive Order 13685, general license No. 9, “Exportation of certain services and software incident to Internet-based communications authorized”, para. (d).

⁵⁷ Zoom 服务条款，2020 年 4 月 13 日生效，第 12 段。见 <https://zoom.us/terms>。

⁵⁸ Donie O’Sullivan and Artemis Moshtaghian, “Instagram says it’s removing posts supporting Soleimani to comply with US sanctions”, CNN Business, 13 January 2020; Jonny Tickle, “Chechen leader Kadyrov banned from Instagram again, loses account with 1.4 million followers”, RT, 13 May 2020.

52. 特别报告员强调，当前体系没有一个全面的机制，以便保护人权、追究责任以及为因单方面制裁而权利受到侵犯的人提供补救。现有机制只规定了国家提供外交保护的可能性，例如在卡塔尔的案件中，卡塔尔向国际法院、⁵⁹ 消除种族歧视委员会、⁶⁰ 万国邮政联盟(万国邮联)⁶¹ 提起诉讼，并向区域法院提起单独上诉(特别是根据《欧洲联盟运作条约》第 275 条向欧洲法院提起上诉)，所有这些法院的权限都相当有限。

四. 特别报告员关注的领域初步概述

53. 由于单方面制裁的高度复杂性和不断扩大的范围，而且大部分单方面制裁的合法性令人质疑，所以特别报告员想强调其关注的领域和需要解决的关切，以便在其任务范围内建立一个法律框架。

54. 面对当前的健康危机，有必要首先确定和评估单方面强制性措施对紧急情况下享有人权的不良影响，包括在 COVID-19 大流行期间，这反过来意味着要确定问题的具体性质，对于被制裁最多的地区而言，要确定受影响最严重的人口群体、受影响最严重的人权、人道主义豁免和所提供人道主义援助的充分性和适当性。

55. 特别报告员强调，用来确定单方面施压手段的新的形式、类型和术语正在加速拓展(单方面强制性措施、制裁、单方面制裁、双边制裁、国际制裁、部门或领土制裁等)，有必要确定所涉行为体(制裁国和受制裁国、来源国等)。当前术语的不确定性和模糊性导致无法确定法律框架和适用的标准，这有损法治、世界秩序和联合国的权威。

56. 因此，特别报告员对与任务有关的现有术语缺乏分析和系统化表示关切，并计划评估各国和国际组织在未经或超越安全理事会授权的情况下实施的各种制裁的合法性，其中涉及一般国际法、国际经济法、人权法、难民法和国际人道法。

57. 另一个趋势涉及目标类别和数量的拓展(直接或间接、主要或次要、有意或无意、具体或非选择性)，这些目标通常未确定或被忽略。

58. 特别分析应侧重于评估各种类型的制裁对包括集体权利在内的所有类别人权和保护责任的影响。就具体目标而言，其他关切涉及对个人和非国家实体实施制裁的法律依据、具体情况和合法性，特别是因为类似《马格尼茨基法》的法案大幅增加。

59. 由于报告的侵犯人权案件越来越多，单方面制裁的治外效力引起了特别报告员的特别关切。这涉及的方面很广，包括单方面行动的治外法权的一般概念、治外活动的法律资格、治外适用对第三国、其国民和法律实体的影响以及过度遵守的各个方面。

⁵⁹ 见 www.icj-cij.org/en/case/172。2020 年 7 月 14 日的判决 <https://www.icj-cij.org/files/case-related/173/173-20200714-JUD-01-00-EN.pdf>

⁶⁰ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/InterstateCommunications.aspx。

⁶¹ “Qatar’s resolution on postal services gets UPU backing”, *Gulf Times*, 29 February 2020

60. 最近的发展情况表明，必须明确、透明和有效地规范人道主义豁免的范围、充分性、合法性和有效性。一再有报告称，立法令人困惑，许可证发放过程很复杂且成本高，所以即使提到有豁免的可能性，也显得虚无缥缈。

61. 只有制度提供有效的人权保护机制，才能保障人权的享有。因此，特别报告员重申，必须详细分析利用现有全球和区域机制保护受单方面制裁不良影响者的权利的可能性，并重申在这方面建立有效机制的重要性。为了保护受影响者的权利，特别报告员将特别关注对个人申诉的审议。

62. 各国处理国际关系的自由受到国际法的限制。《联合国宪章》赋予安全理事会特别权力，就为维护国际和平与安全采取非军事措施作出决定。特别报告员认识到联合国是世界秩序的保障者，强调需要在联合国主持下建立一个透明和全面的控制、除名、恢复权利、赔偿和补偿制度。

63. 特别报告员还将特别关注网络技术对现有法律框架中单方面制裁的理由、类型、范围和手段的具体影响。

五. 建立联网合作

A. 联合国内部的联网合作

64. 联合国不同机构和其他国际组织广泛使用和讨论了制裁的概念。有些侧重于实施制裁的具体方面，另一些侧重于现有机制与反恐后果之间的关系，还有一些侧重于经济制裁、国家间合作、保护整体人权或保护妇女、儿童、老人和其他弱势群体的权利。

65. 所有这些机构和组织都建立了具体的法律体系，以规范其特定的责任范围，并确立相应的宗旨、原则和法律制度。因此，如果实施单方面制裁涉及广泛的问题，包括安全、网络安全、法治、贸易和发展、人权以及人道主义和难民法，各国往往寻求以牺牲某个制度为代价来实现另一个制度的目的。因此，特别报告员申明，有必要更好地了解这些机构、其法律制度和任务之间的关系和交叉。这样做不应纯粹是为了抽象的目的或学术目的，而是因为这是唯一的途径，可帮助各国和国际组织更好地理解它们在单方面行动领域根据国际法享有的权利和义务，并相应地保护受影响人民的权利，特别是考虑到受害最深的最脆弱的人。

66. 特别报告员强调必须与联合国制裁架构互动，该架构包括该组织的一系列附属机构。

67. 特别报告员计划与安全理事会设立的制裁委员会接触。由于能力、国内法律要求和利益各不相同，会员国无法统一执行联合国的制裁。联合国制裁也可能成为补充性单方面措施的依据，或被援引为纯粹单方面措施的理由。有时，会员国实施制裁委员会决定的程序在其国内法律制度内受到质疑，理由是该程序侵犯了国家有义务保护的人权。

68. 特别报告员认为，安全理事会关于反恐怖主义的第 1373(2001)号决议所设委员会通过其执行局，与反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员合作，可以侧重于加强委员会在确保保护受制裁个人人权方面的工作。反恐中注意促进

与保护人权和基本自由特别报告员的报告表明，委员会及其执行局在这方面尚未充分发挥潜力。⁶²

69. 特别报告员还认为，最好与安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会监察员办公室进行接触，因为该监察员办公室负责审议个人和委员会定向制裁的其他主体提出的除名申请。虽然监察员努力以透明的方式开展工作并得出公平的结论，但反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员对程序中的正当程序保障是否充分提出了质疑。监察员和除名协调人虽然主要处理反恐制裁问题，但可以为联合国参与处理更广泛的制裁(包括单方面制裁)提供模型。

70. 尽管联合国毒品和犯罪问题办公室不实施或管理制裁，但受益于其支持的国家在努力遏制犯罪活动时往往使用有针对性的金融制裁。特别报告员认为，与该办公室发展合作是有益的，可以强化各国考虑到颁布和实施制裁的人权后果。

71. 特别报告员还认为与和平行动部和安全理事会维持和平行动工作组发展合作关系十分重要，因为各国越来越认同制裁是武装冲突后恢复和平与安全的一种方式。此类制裁通常适用于军官和其他违反和平协定或破坏冲突后稳定的人员。

72. 特别报告员认为，与联合国人权系统其他部门的积极互动对于有效保护受单方面制裁影响者的权利至关重要。特别报告员计划与监督主要国际人权公约执行情况的条约机构建立信息交流渠道。她认为，条约机构可以成为重要的中介，就各国在执行人权条约背景下使用制裁的问题向各国提供指导和咨询。

73. 特别报告员的任务侧重于单方面强制性措施，当这些措施影响到其他特别报告员、独立专家和工作组根据各自任务所监督的权利时，特别报告员期待与他们在多个层面上密切合作。特别报告员认为，她的任务主要是为联合国人权事务高级专员办事处提供了一个独特的有利角度，因为制裁会影响到广泛的人权，而人权事务高级专员办事处可以在工作中更广泛地利用这个独特的有利角度。

74. 鉴于实施单方面制裁会削弱各国履行其对本国人民的保护责任的能力，所以特别报告员将努力与秘书长保护责任问题特别顾问进行沟通，特别顾问是负责监督联合国在履行本组织保护责任方面的总体作用的官员。

75. 特别报告员坚持认为，如今的经济制裁往往可以被定性为破坏正常国家间关系和法治并承担巨大人道主义代价的单方面强制性措施。大会委托维持和平行动特别委员会和安全理事会维持和平行动工作组审查联合国如何提高其实现目标的能力，特别报告员赞赏委员会和工作组在这个审查过程中审议与制裁有关的问题。她认为交换信息是互惠互利的。

B. 与联合国专门机构和其他国际组织的联网合作

76. 特别报告员有兴趣与处理国际贸易的相关联合国专门机构和其他国际组织建立对话，因为贸易往往是制裁的对象，会对享受人权有不良影响。

⁶² 例见 A/HRC/34/61 和 A/HRC/40/52。

77. 特别报告员将与世界贸易组织(世贸组织)接触,评估关于《关税及贸易总协定》第 21 条的发展情况,该条款授权缔约方在出于国家安全原因或“国际关系中的其他紧急情况”下,可实施正常情况下违反《协定》条款的制裁。直到最近,制裁国一直被普遍视为唯一的裁判,可根据第 21 条裁定哪些行动构成正当行动,从而使该条款有可能被滥用。但是,在 2019 年有一个争端解决小组裁定,世贸组织拥有就相关事项做出决定的管辖权。

78. 特别报告员打算与联合国贸易和发展会议、开发署、区域经济委员会和其他相关联合国机构交流信息,以改进对贸易相关制裁及其对人权影响的跟踪,并增进关于制裁和相关政策对人权影响的普遍认识。

79. 特别报告员将与国际货币基金组织和世界银行就金融领域制裁对人权的影响展开对话。这些制裁会影响贸易和发展,包括用于打击金融犯罪,从而影响人权。特别报告员还将寻求与金融行动特别工作组合作的机会,该工作组负责发布指导意见并维护黑名单,列出在控制资金用于资助恐怖主义和洗钱方面做得不够的国家。经济合作与发展组织也是合作的候选者,该组织对制裁进行研究和分析,但一般不考虑制裁对人权的影响。

80. 鉴于单方面制裁影响到那些直接或间接成为制裁目标者的基本人权,特别报告员认为,必须与食物权特别报告员合作,与关注适足食物和营养权的联合国机构开展合作。联合国粮食及农业组织和世界粮食计划署已确定制裁会加剧粮食不安全,并对适足食物和营养权产生不良影响,特别报告员尤其希望与这两个组织合作。世界粮食安全委员会制定关于粮食安全和营养的政策建议,特别报告员认为,制裁在这些问题上的作用提供了合作的机会。联合国系统营养问题常设委员会的任务是最大限度地提高联合国各机构之间的政策一致性,并探索新出现的营养相关问题,特别报告员认为,向该委员会征求关于制裁及其人权影响的意见是有益的。

81. 特别报告员还认为,当务之急是与世界卫生组织就可能妨碍受制裁国获得外国药品和医疗设备的制裁进行对话,这些外国药品和医疗设备可能是在地方疾病爆发、流行病等各种情况下以及在非危机时期确保健康权所必需的物资。

82. 如上所述,特别报告员认识到,对移民或难民正在逃离的国家实施制裁会加剧难民潮和移民潮,正如最近发生的,数百万委内瑞拉人逃往哥伦比亚,成千上万阿富汗人从伊朗伊斯兰共和国返回阿富汗。因此,她打算与联合国难民事务高级专员公署和国际移民组织发展合作,侧重于进一步了解制裁对移民和难民人权的影响。

83. 信息和通信技术的使用得以拓展,作为实施单边制裁的理由、手段和机制,这鼓励特别报告员与国际电信联盟(国际电联)和万国邮联接触,因为这两个机构的工作范围越来越多地涵盖制裁和其他强制性措施影响人权的相关问题。具体而言,国际电联越来越多地参与传统上仅在技术层面处理的与技术治理有关的事项,而万国邮联则被卷入涉及破坏全球邮政系统有序运作的制裁问题。

84. 以此类推，特别报告员认为，单方面制裁会对国际研究、知识发展、获取信息、受教育权和表达自由都有不良影响。特别报告员认为，应与联合国教育、科学及文化组织合作，厘清这种影响，并为在制裁背景下开展学术活动制定指导方针。

C. 与区域行为体的联网合作

85. 区域组织在促进其成员国之间的合作和保护人权方面发挥着重要作用。特别报告员计划保持和继续发展其前任在与欧洲联盟官员以及欧洲法院和其他相关机构建立联系和持续对话方面所做的宝贵工作，欧洲法院定期应要求裁定联合国、欧洲联盟和美国制裁的合法性。前任特别报告员注意到欧洲官员担心欧洲联盟的单方面制裁有时会对人权产生不良影响或产生域外效力。⁶³

86. 特别报告员认为，必须与欧洲委员会和欧洲人权法院发展合作关系，因为前者在人权活动方面与各国有互动，后者定期裁定各国实施联合国制裁和其他单方面制裁的合法性。

87. 还有些区域行为体有时对违反组织章程或其他文件所载行为准则的国家和/或个人实施制裁，特别报告员计划与这些行为体建立持续对话以确保人权不会受到不良影响。相关组织包括阿拉伯国家联盟、非洲联盟和美洲国家组织。

六. 特别报告员计划的其他活动

A. 个人来文

88. 人权理事会和大会一再确认，各国应根据国际法行事，包括人权、难民和人道主义标准。如果各国不这样做，它们的活动可以被定性为单方面强制性措施。只有存在有效补救措施的情况下，个人的权利才能得到有效的保护。单方面制裁对一般民众及其个别成员都有巨大的人道主义影响。

89. 特别报告员重申，她确信与单方面强制性措施的直接和间接受害者以及民间社会行为体进行沟通非常重要，可涉及个别案例、侵犯人权行为的一般模式、影响特定群体或社区的案件，或被视为不完全符合国际人权标准的立法草案或现有立法、政策或做法的内容。

B. 与民间社会的合作

90. 特别报告员认为，与民间社会的合作不应仅限于申诉程序。与相关非政府组织的合作是一种宝贵的方式，可获得因实施制裁而出现和演变的人权问题的最新信息。有些大型非政府组织(大赦国际、人权观察等)在全球范围内运作，处理一系列人权问题并开展研究，与这些组织合作特别有益，而在受强制性措施影响的具体人权问题上，可以与专注于这些问题的组织开展合作。

⁶³ A/HRC/39/54/Add.1, 第 45 段。

91. 特别报告员指出学术机构在监测、研究和发展对制裁和单方面强制性措施问题以及制裁对享受人权的影响的法律认识方面做了重要工作。这不仅包括学术工作，还包括制裁登记册。例如，德国基尔大学和康斯坦茨应用科学大学以及美国德雷塞尔大学的学者对制裁进行研究⁶⁴ 并建立了数据库，这些数据库因所研究的制裁类型和时间段的不同而有所不同。其他数据库，如日内瓦高级国际关系及发展学院的定向制裁联盟数据库，都是这些机构本身的项目。⁶⁵ 特别报告员欢迎与属于民间社会的学术机构、研究团体和专家个人合作，并认为学术界可以在监测单方面制裁对人权的影响、确定和解释适用于制裁的国际法以及建立下文提及的制裁参考工具方面发挥重要作用。

C. 制裁参考工具

92. 这个问题的复杂性、制裁目标和类型的多样性以及现有立法复杂、不透明且混乱的情况加剧了目前的局势。缺乏全面的制裁登记册加重了挑战。国际组织和国家都有所实施制裁的登记册(例如，见欧洲联盟制裁地图、美国制裁名单和联合王国制裁指南)，这些登记册往往不便于浏览。⁶⁶ 学者建立和维护了一些数据库(例如，见日内瓦高级国际关系及发展学院的定向制裁倡议)，但这些都不是官方的数据库。因此，国际公司和国内公司经常不得不花钱向风险评估公司(例如 LexisNexis Risk Solutions、Payoneer Blog 和认证制裁专家协会)购买服务。这种做法可防止制裁国、被制裁国和第三国的个人和公司参与互动。特别是，据报即使叙利亚银行不在受制裁实体名单上，外国公司也拒绝与它们打交道。

93. 缺乏全面的制裁登记册的部分原因是，各国没有国际法律义务对其制裁保持透明，或以此延伸，没有国际法律义务对执行程序 and 处罚保持透明。这就导致了一种结果，有时不清楚一个政府宣布实施制裁或威胁实施制裁是依据实际立法或条例，还是仅仅是政治言论，在这种情况下，即使是政治言论也可能具有真正的制裁效果。虽然正式的国际制裁登记册有利于全球遵守和分析，例如分析制裁的合法性，但这需要广泛的同意和合作，包括要获得那些一开始拒绝参与的国家同意和合作。为了保证透明度和可靠的统计数据，特别报告员打算在其任务授权下建立一个制裁参考工具，由各国和国际组织自有的制裁数据库、官方统计数据和其他官方数据来源组成一个综合系统，而不影响单方面措施的合法性。由于这个问题的复杂性和争议性，特别报告员认为，保护受单方面制裁影响的人权的唯一途径是采取系统的办法。

⁶⁴ Gabriel Felbermayr and others, “The Global Sanctions Data Base”, 14 October 2019.

⁶⁵ 见 <https://graduateinstitute.ch/research-centres/global-governance-centre/targeted-sanctions-initiative>。

⁶⁶ 见 www.sanctionsmap.eu/#/main; <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>; www.gov.uk/guidance/uk-sanctions。

D. 关于制定国家和国际法律的指导和建议

94. 特别报告员认为，在履行其任务过程中必须拟订关于防止和尽量减轻单方面强制性措施的不良影响(特别是对人权的不良影响)的方式、方法和机制的准则草案。在这方面，特别报告员已经在 COVID-19 全球健康危机的背景下迈出了第一步，她敦促各国采取步骤，加强合作、团结和共识，在紧急情况下拯救生命，不让任何人掉队。

95. 特别报告员还认为，必须定期审查关于规范施加和执行制裁的国家法律的制定情况，考虑到单方面活动和立法是上述大多数情况的背后原因。特别报告员还认为，制定适当的建议是在各国之间建立共识的有效方式。

96. 为此，特别报告员将继续进行国家访问并参与合作，向各国政府和所有相关行为体提供专门知识，包括联合国机构、专门机构和方案、非政府组织、区域和次区域国际机构以及单方面强制性措施的受害者。

E. 人权理事会和大会关于该任务的决议执行情况的后续行动和报告

97. 特别报告员认为，作为优先事项，应全面审查联合国相关机构和机制的活动，包括联合国人权事务高级专员办事处、人权条约机构、普遍定期审议和人权理事会特别程序。特别报告员请它们在各自任务范围内关注单方面制裁对因此权利受到侵犯者的处境的不良影响和后果，并促进问责。在这方面，她将通过所有可用的通信工具，包括发送载有指控和紧急呼吁信息的信函，与联合国相关机构和机制合作，提请它们关注局势和案件，并请它们回复并详细说明为执行人权理事会和大会关于该任务的决议而采取的举措。然后，特别报告员将进行后续跟进并向理事会和大会报告。

七. 结论和建议

A. 结论

98. 最后，特别报告员承认，她开始履行任务之时是非常具有挑战性的时刻，此时单方面制裁的概念、理由、目的、目标、主体、机制和手段都在急剧变化和拓展，而对其实施和相关的法律依据却缺乏共识。COVID-19 造成的全球健康危机暴露了该问题的深度，并清楚地表明单方面强制性措施可能带来致命后果，特别是对妇女、儿童、老人和其他弱势群体而言。

99. 根据从各国收到的材料和其他相关信息对局势进行分析，结果表明，尽管人权理事会、大会和安全理事会一再通过决议，但各国和国际组织仍在未经或超越安全理事会授权的情况下对国家、非国家实体和个人实施制裁。

100. 毫无疑问，国际社会应该建立机制，以应对大规模严重侵犯人权的行为，并惩罚实施者。各国可以自由使用不构成违反国际法或国际法排除其非法性的施压手段，特别是对其遭受的违反国际法行为或违反国际法院规定的普遍义务的行为采取反措施的过程中。但是，采取这种反措施不应导致任意实施单方面制裁。

101. 因此，特别报告员强调，单方面强制性措施和单方面制裁相互依存。所有单方面强制性措施都是单方面制裁，但并非所有单方面制裁都可以被定性为单方面强制性措施。起草单方面强制性措施的定义对于建立法律框架很重要；因此，关于单方面强制性措施和法治的宣言中必须包含这一定义。

102. 各国在单方面强制性措施问题上缺乏合作，也没有明确的一贯使用的术语，这意味着很有可能存在滥用的情况。各国和国际组织实施制裁的数量日益增多，这证明有必要恢复联合国作为集中控制系统的地位，对根据《联合国宪章》和国际法基本原则采取的任何强制措施的使用进行集中控制。

103. 所有未经或超越安全理事会授权的制裁，只有在符合合法性、正当性、必要性和相称性原则，并适当考虑到各国的国际义务，特别是在人权法、难民法和人道主义法领域的国际义务的情况下，才能实施。正如 COVID-19 大流行所表明，任何所谓的“高尚价值”都不能成为侵犯基本人权的理由，包括生命权、健康权和食物权，特别是涉及那些单方面制裁试图促进其权利的人。

104. 鉴于在实施单边制裁方面出现的上述发展情况和挑战，以及越来越多的人受到这种制裁的影响，国际社会必须采取适当的对策，保证人权得到尊重。目前的形势清楚地表明，具体任务、参与范围和完成任务的机制都得到了相应的拓展。

B. 建议

105. 所有国家和国际组织应共同努力，保证人权不受单方面制裁的侵犯。只有采取的行动是基于共识、团结、遵守法治、合法性、必要性、相称性和保护人权的原则，特别是保护妇女、儿童、老年人和其他弱势群体的权利，才能在这一领域取得进展。不能采用任何双重标准。

106. 关于采取和实施单方面制裁的所有国家立法、政策和做法都应反映合法性、正当性、必要性、相称性和保护人权的原则，特别是保护妇女、儿童、老人和其他弱势群体的权利。法律、政策和做法应准确、明确和透明，以避免辨别错误、混淆人道主义豁免的法律制度或机制以及过度遵守。

107. 无论采取单方面制裁的理由和目的是什么，都应始终考虑到人道主义关切。即使为合法目的实施制裁，也必须符合人权标准，保护生命权、人身自由和安全权、正当程序权和无罪推定权、免受痛苦权以及基本的核心经济、社会和文化权利，并包括相关的人道主义豁免和程序保障。

108. 联合国应全面控制单方面措施的合法性，并特别注意单方面措施的拓展使用，这些措施不构成对国家的正式制裁，但其累积效果相当于或至少符合全面制裁的效果。

109. 所有国家和国际组织都应确保人民的基本需要得到满足，包括在紧急情况下，无论紧急情况的性质如何。在任何情况下，人道主义物资和商品的贸易，如医疗设备及其零部件、软件、药品、防护包和食品，都不应受到任何形式的直接或间接单方面制裁。因此，应消除这类贸易的任何障碍，包括在金融交易、货币或信用证转让和运输方面的障碍。

110. 敦促各国和国际组织充分遵守《联合国宪章》、国际人道法和国际人权法以及其他国际义务，审查和尽量缩小单方面制裁的整个范围，以保证在国际舞台上遵守法治，并使受制裁国能够恢复经济并在 COVID-19 大流行之后保证人民的福祉。
