

欧盟制裁机制的转型：欧盟全球人权制裁机制的法律框架、运行机制及缺陷

王媛媛*

摘要：近年来在国际关系中，单边制裁的数量、范围和理由持续扩展，对国际法提出了新的挑战。作为欧盟单边制裁之一的欧盟全球人权制裁机制的建立，体现了欧盟的单边制裁从国别制裁到专项制裁、从全面制裁到针对性制裁的转型。从全球视角来看，欧盟全球人权制裁机制体现了欧盟与其盟友借所谓人权、民主等议题采取联合自主单边制裁行动。在国际法上，单边制裁长期存在争议。一直以来，欧盟以单边制裁构成反措施为依据论证其单边制裁符合国际法。然而，作为专项制裁的欧盟全球人权制裁机制构成了对国别制裁的制度突破，既有的反措施理论无法为其提供国际法依据。普遍管辖也同样无法为欧盟全球人权制裁机制提供合法性基础。欧盟全球人权制裁机制面临合法性、法律确定性以及人权保障等危机，可能构成国际不法行为。一方面，受制裁影响的国家可以采取反措施维护其国家利益；另一方面，受制裁影响的个人或实体可以通过欧盟司法审查机制维护其合法权利。

关键词：欧盟全球人权制裁机制 人权制裁 单边制裁 自主制裁 专项制裁 司法审查 反措施

2020年12月7日，欧盟理事会通过了《针对严重侵犯人权行为采取限制性措施的决定》（以下简称《欧盟人权制裁决定》）。^①同日，欧盟理事会依据《欧盟人权制裁决定》作出了《针对严重侵犯人权行为采取限制性措施的条例》（以下简称《欧盟人权制裁条例》）。^②《欧盟人权制裁决定》和《欧盟人权制裁条例》共同构成了欧盟全球人权制裁机制^③的法律基础。2021年3月2日，欧盟理事会更新了《欧盟人权制裁条例》和《欧盟人权制裁决定》，^④将俄罗斯联邦侦

* 王媛媛，中国政法大学国际法学院博士研究生，全国人大常委会法制工作委员会研究室干部。本文仅代表作者观点，不代表作者所在单位观点。本文所用网络资料的最后访问时间均为2022年4月14日。

① EU Council, *Council Decision (CFSP) 2020/1999 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses.*

② EU Council, *Council Regulation (EU) 2020/1998 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses.*

③ EU Council, *EU Adopts a Global Human Rights Sanctions Regime*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/07/eu-adopts-a-global-human-rights-sanctions-regime>.

④ EU Council, *Council Decision (CFSP) 2021/372 of 2 March 2021 amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses; Council Implementing Regulation (EU) 2021/371 of 2 March 2021 implementing Regulation (EU) 2020/1998 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses.*

查委员会主席巴斯特雷金 (Alexander Ivanovich Bastrykin) 等 4 名俄罗斯官员列入制裁对象, 冻结他们在欧盟境内的财产, 禁止其入境欧盟, 并禁止欧盟成员国主体与制裁对象进行交易。这是欧盟首次以全球人权制裁机制为依据对外国个人和实体实施制裁。2021 年 3 月 22 日, 欧盟理事会再次更新制裁名单, 将来自 6 个国家的 11 名个人和 4 个实体列为制裁对象。^① 12 月 6 日, 欧盟理事会决定, 除将 1 名去世的制裁对象移除制裁名单之外, 将前述制裁对象的制裁期限延长一年至 2023 年 12 月 8 日。^② 2021 年 12 月 12 日, 欧盟依据全球人权制裁机制对瓦格纳集团 (Wagner Group) 实施制裁, 将 4 名个人和 1 个实体列入制裁名单。^③ 截至 2021 年 12 月底, 共有 18 名个人和 5 个实体被列入欧盟全球人权制裁机制的制裁名单中。

一 制裁与单边制裁的概念

(一) 制裁

关于“制裁”(sanction)一词, 国际法上没有明确一致的定义, 在学术层面主要有广义与狭义解释。广义解释认为, 制裁是“直接针对某一特定国家或实体采取的施加压力的手段, 但武力或武力威胁性质的措施除外”。^④ 这一定义强调制裁措施的非武力属性, 但没有对制裁主体进行限定, 也没有进一步明确制裁的合法性来源。广义解释的制裁包含了安理会集体制裁和个别国家或组织实施的单边制裁。狭义解释认为, 制裁是指为执行主管机构的决定而采取的强制性措施, 该主管机构经由法律授权以国际社会或共同体的名义作出决定。^⑤ 根据狭义解释, 制裁的构成要件有三: 一是制裁主体必须是被法律授权的机构, 这是其合法性来源; 二是制裁对象为同意受该法律约束的国际社会或共同体成员; 三是制裁手段为强制性措施。狭义解释认为, 制裁的核心在于有权的国际机构客观确立了有关国家实施国际不法行为的事实, 并对该国采取强制性措施以恢复合法状态。^⑥ 按照狭义解释, 安理会的集体制裁最具典型性。

① EU Council, *Council Decision (CFSP) 2021/481 of 22 March 2021 amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses; Council Implementing Regulation (EU) 2021/478 of 22 March 2021 implementing Regulation (EU) 2020/1998 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses.*

② EU Council, *Council Decision (CFSP) 2021/2160 of 6 December 2021 amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses; Council Implementing Regulation (EU) 2021/2151 of 6 December 2021 implementing Regulation (EU) 2020/1998 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses.*

③ EU Council, *Council Decision (CFSP) 2021/2197 of 13 December 2021 amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses; Council Implementing Regulation (EU) 2021/2195 of 13 December 2021 implementing Regulation (EU) 2020/1998 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses.*

④ Paul Szasz, “The Law of Economic Sanctions”, in Michael N. Schmitt and Leslie C. Green (eds.), *The Law of Armed Conflict: Into the Next Millennium, International Law Studies* (Naval War College Press, 1998), p. 455.

⑤ Abi Saab, “The Concept of Sanction in International Law”, in Gowllan Debbas (ed.), *United Nations Sanctions and International Law* (Kluwer Press, 2001), p. 38.

⑥ Alain Pellet and Alina Miron, “Sanctions”, in *Max Planck Encyclopedias of International Law* (Oxford University Press Online, 2013), para. 9.

(二) 单边制裁

对制裁的广义与狭义理解影响着单边制裁 (unilateral sanction) 的内涵与外延。单边制裁又被称为单方面强制性措施 (unilateral coercive measures)、单方面限制性措施 (unilateral restrictive measures)。联合国人权理事会“单方面强制性措施对享有人权的不良影响问题”前任特别报告员伊德里斯·贾扎伊里 (Idriss Jazairy) 持狭义制裁的立场, 认为除安理会根据《联合国宪章》第41条采取的措施之外的其他强制性措施都是单边制裁, 它包括但不限于国家或国家集团使用经济、政治措施强迫另一国家, 以取得该国主权权利行使上之屈从, 以期确保该国政策的一些具体改变。^① 其中, 区域国家集团针对第三国实施的强制性措施构成单边制裁, 因为采取这些措施所依据的规则从未获得被制裁国的认可。^② 在单边制裁的合法性问题上, 贾扎伊里认为, 任何针对一个国家实施的单边制裁必然违背国际人权公约、国际强行法或者习惯国际法上的其他规定, 可能对被制裁国的政治、经济、文化和社会权利造成损害。^③

现任特别报告员埃琳娜·窦涵 (Alena Douhan) 在贾扎伊里的报告的基础上对单边制裁作出进一步细分, 将单边制裁区分为符合国际法的单边措施 (unilateral measures) 与违反国际法的单边强制措施 (unilateral coercive measures)。其中符合国际法的单边措施主要包括两类, 分别是执行安理会制裁的措施和国际法上的反措施 (countermeasures)。对于构成反措施的单边制裁, 需要通过国际条约、习惯国际法等综合评估其合法性。而单边强制性措施是指国家、国家集团或区域组织未经或超越安理会授权而实施的任何类型的措施或活动, 这些措施或活动不符合制裁发起国的国际义务, 或不能以反措施为依据排除其非法性, 无论其宣称的目的或目标如何。^④ 此类措施或活动包括但不限于经济、金融、政治或任何其他类型的面向国家的或有针对性的措施, 适用于另一国家或个人、公司或其他非政府实体, 目的是促使被制裁国改变其政策或行为, 取得被制裁国主权权利行使上之屈从, 确保任何类型的利益, 或发出信号、进行胁迫或惩罚。^⑤

欧盟法律层面没有关于制裁的定义。^⑥ 欧盟官方文件通常同时采用限制性措施 (restrictive measure) 和制裁 (sanction) 两种表述方式。^⑦ 本文为了行文方便, 采用制裁一词。欧盟主要有两

① 根据该报告, 国际金融机构和区域机构对各自成员实施的强制性措施通常不被视为单方面的, 因为目标国事前接受这一方案是成为成员的条件。参见人权理事会第三十届会议:《单方面强制性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员伊德里斯·贾扎伊里的报告》, A/HRC/30/45, 2015年8月10日, 第4页。

② 参见人权理事会第三十届会议:《单方面强制性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员伊德里斯·贾扎伊里的报告》, A/HRC/30/45, 2015年8月10日, 第5页。

③ 参见人权理事会第三十届会议:《单方面强制性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员伊德里斯·贾扎伊里的报告》, A/HRC/30/45, 2015年8月10日, 第5页。

④ 参见人权理事会第四十八届会议:《单方面强制性措施:概念、类型和性质:单方面强制性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员埃琳娜·窦涵的报告》, A/HRC/48/59, 2021年7月8日, 第20页。

⑤ 参见人权理事会第四十八届会议:《单方面强制性措施:概念、类型和性质:单方面强制性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员埃琳娜·窦涵的报告》, A/HRC/48/59, 2021年7月8日, 第20页。

⑥ See Martin Russell, *EU Sanctions: A Key Foreign and Security Policy Instrument*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI\(2018\)621870_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI(2018)621870_EN.pdf).

⑦ See Council of the European Union, *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*, Doc. 10198/1/04. Also see *How and when the EU adopts sanctions*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/>. Overview of sanctions and related tools, EU Commission official website, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/overview-sanctions-and-related-tools_en#measures.

类制裁，一类是执行安理会决议实施的制裁；另一类是自主制裁，即超越安理会授权，或非经安理会授权，而是以欧盟法为依据，对特定国家、个人和实体实施的强制性措施。^① 欧盟为执行安理会的制裁决议实施的制裁属于狭义解释的制裁范围，而自主制裁由于所依据的法律为欧盟法，欧盟法确立的制裁制度并未获得欧盟之外的第三国同意，且没有一个有权的国际机构客观认定被制裁国实施国际不法行为，因此不符合狭义解释的制裁的构成要件。^②

二 欧盟单边制裁的历史流变

由于缺乏自身军事力量，欧盟非常依赖制裁作为对外政策的手段，以发挥其在国际事务中的作用。^③ 欧盟单边制裁发端于20世纪80年代，1982年欧共体针对苏联实施的出口限制制裁标志着独立于安理会的单边制裁政策的开端。^④ 1992年，《马斯特里赫特条约》（Treaty of Maastricht）确立的共同外交和安全政策进一步强化了欧盟对外政策的一致性，制裁越来越成为欧盟共同外交和安全政策的核心要素。据统计，在1980年至2014年期间全球非安理会制裁中，欧盟占比为36%，紧随美国的36.9%之后。^⑤ 本文的研究对象即欧盟以其欧盟法为依据，以人权为制裁事由的单边制裁。

（一）欧盟单边制裁的目标和依据

根据欧盟2018年发布的《欧盟共同外交与安全政策框架内限制性措施（制裁）的实施和评估指南》^⑥，欧盟实施单边制裁并非为了经济目的，而是作为外交政策的重要工具，通过限制入境、冻结财产、限制交易、武器禁运等强制性措施迫使特定国家或个人、实体改变其政策或行动，从而实现欧盟共同外交与安全政策的目标。这些目标规定在《欧盟条约》（Treaty on European Union）第21条，即欧盟在国际舞台上的行动应以下列原则为指导：民主、法治、人权和基本自由的普遍性和不可分割性，对人的尊严的尊重，平等和团结原则，尊重《联合国宪章》所确定的原则以及遵守国际法。^⑦ 由此可见，欧盟实施单边制裁的理由不仅包括解决国际和平与安全的问题，还包括维护民主、法治、人权和国际法等。

欧盟单边制裁的依据是《欧盟条约》第29条和《欧盟运行条约》（Treaty on the Functioning of the European Union）第215条。《欧盟条约》第29条规定，欧盟理事会应通过决定，确定本联

① 对欧盟制裁类型的介绍，参见，Thomas Biersteker and Clara Portela, “EU sanctions in context: three types”, (2015) *European Union Institute for Security Studies*, pp. 1–2。

② 类似观点，参见，Alain Pellet and Alina Miron, “Sanctions”, para. 64。

③ See Francesco Giumelli, Fabian Hoffmann & Anna Ksiazczakova, “The When, What, Where and Why of European Union Sanctions”, (2021) 30 *European Security* 1, pp. 1–23, <http://doi.org/10.1080/09662839.2020.1797685>。

④ 有学者提出，欧共体1982年发布条例，对前苏联宣布了部分贸易禁运，这标志着欧盟单边制裁的开端。Joakim Kreutz, *Hard measures by a soft power? Sanctions policy of the European Union 1981–2004* (Bonn International Center for Conversion, 2005), pp. 21–22。

⑤ Martin Russell, “EU Sanctions: A Key Foreign and Security Policy Instrument”, (2018) *European Parliamentary Research Service*, p. 2, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI\(2018\)621870_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI(2018)621870_EN.pdf)。

⑥ Council of the European Union, *Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures in the Framework of the CFSP*, Doc. 5664/18。

⑦ 参见欧洲联盟官方出版局编：《欧洲联盟基础法》，苏明忠译，国际文化出版公司2010年版，第250—251页。

盟对具有地理或专项性质的特定事项的处理方法。成员国应确保其国家政策符合联盟的立场。《欧盟运行条约》第215条规定,如果欧盟理事会就制裁作出决定,欧盟委员会可对自然人、法人、团体或非国家实体采取限制性措施。除了前述法律依据之外,还有具体指导性文件,例如欧盟理事会通过的《使用限制性措施(制裁)的基本原则》(2004年)^①、《欧盟共同外交与安全政策框架内限制性措施的实施和评估指南》(2018年更新)^②和《欧盟有效执行限制性措施的最佳实践》(2018年)^③。

(二) 欧盟单边制裁的类型及实践

欧盟单边制裁类型有两个维度:一是以制裁对象区分为全面制裁(comprehensive sanction)和针对性制裁(targeted sanction);二是以制裁事由是否存在地域限制区分为国别制裁(country-based sanction)和专项制裁(thematic sanction)。全面制裁通常针对整个国家实施强制性措施,制裁措施的覆盖面广,例如全面贸易禁运、全面武器禁运、全面金融制裁等。而针对性制裁指向被制裁国的某一特定行业(例如限制石油贸易),或针对特定个人或实体采取强制性措施,通常包括禁止入境、冻结财产和限制交易等。国别制裁和专项制裁都可能对个人或实体进行针对性制裁,其区别在于,前者将制裁对象限定在某一特定国家,后者超出国别限制,以专项事由对全球范围的个人或实体实施制裁。欧盟现行有效的40多个制裁项目中,大多数是明确指向特定国家的国别制裁。在国别制裁之外,近些年欧盟相继建立了反恐(2001年)、禁止使用化学武器(2018年)、打击网络攻击(2019年)、全球人权制裁机制(2020年)这4个专项制裁。^④

就人权制裁而言,欧盟自20世纪90年代起就对其认为侵犯人权的第三国采取制裁措施。在欧盟全球人权制裁机制建立以前(截至2020年底),欧盟以人权为主要制裁事由或制裁事由之一的国别制裁决定有14个^⑤,共计200多名个人和实体被列入制裁名单^⑥,制裁措施包括禁止入境、冻结财产、金融措施、飞行和航运禁令、贸易限制等。

(三) 欧盟自主制裁的两个转型

1. 从全面制裁到针对性制裁的转型。欧盟早期主要实施全面制裁,例如针对某一国家采取武器禁运、贸易封锁、金融制裁等制裁措施,自20世纪末逐渐转向针对个人或实体采取禁止入

① Council of the European Union, *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*, Doc. 10198/1/04.

② Council of the European Union, *Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures in the Framework of the CFSP*, Doc. 5664/18.

③ Council of the European Union, *The EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures*, Doc. 8519/18.

④ 数据统计自欧盟制裁库, <https://sanctionsmap.eu/#/main>。

⑤ 制裁国家涉及苏丹、叙利亚、津巴布韦、刚果、白俄罗斯、几内亚、利比亚、伊朗、南苏丹、布隆迪、委内瑞拉、缅甸、尼加拉瓜等。参见,“EU Human Rights Sanction: Towards a European Magnitsky Act”, (2020) *European Parliamentary Research Service*, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282020%29659402, 2021。

⑥ European Union External Action Service, *Questions and Answers: EU Global Human Rights Sanctions Regime*, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90013/questions-and-answers-eu-global-human-rights-sanctions-regime_en.

境、冻结财产等制裁措施。^①

推动这一转型的有以下几方面因素。首先，全面制裁曾引发人道主义危机，国际社会质疑全面制裁的正当性。1990年至2003年期间，联合国针对伊拉克实施的贸易禁运引发人道主义危机，联合国秘书长加利质疑“对目标国家的弱势群体施加痛苦是否构成对政治领导人施加压力的合法手段，这些政治领导人的行为不太可能受到其国民困境的影响”。^②为此，联合国安理会常任理事国宣布，“任何未来的制裁机制都应以最大限度地减少制裁对目标国家最弱势群体的负面影响为指引”。^③因此，针对性制裁的关键要素是差异性，即制裁能够具体影响那些有能力为制裁事由负责的人。针对性制裁的目的是对政党、政府官员和支持他们的精英施加压力，同时避免对他人造成不利影响。其次，全面制裁以全有或全无（all or nothing）的方式实施，缺乏灵活性。针对性制裁可以根据形势变化升级或降低制裁程度，更加灵活地调整制裁方式。在2014年对俄罗斯实施第三轮制裁的背景下，欧盟理事会强调了“灵活性”这一特质的重要性。^④再次，国际社会的主体不仅包括国家，还包括个人和实体。随着国际刑法领域将个人作为犯罪主体进行审判，欧盟在制裁领域也体现这一趋势。通过在具体违反行为和采取的制裁措施之间建立明确的联系，针对性制裁明确地传达了是哪一种行为引发制裁机制，从而有助于避免引起国家间对抗。

2. 从国别制裁到专项制裁的转型。在实现从全面制裁到针对性制裁的转型后，近些年欧盟制裁逐渐呈现出从国别制裁到专项制裁转型的趋势。相较于国别制裁，专项制裁有如下优势。首先，制裁名单突破了国家限制，避免为列入不同国家的少数制裁对象而单独制定国别制裁决定。尤其是考虑到欧盟通过制裁决定需要成员国一致同意，程序冗长且难度较大，而采用专项制裁方式仅需要欧盟理事会修改制裁名单，便于迅速反应，防止制裁对象提前转移财产。欧盟外交与安全政策高级代表博雷利（Josep Borrell）宣称，“我们需要一个全球性的制度来获得更大的灵活性，以追究犯罪实施者，无论他们在哪里，并使我们不必为每个具体案件每次都建立一个具体的法律框架”。^⑤其次，全球范围制裁机制较为适合处理跨国犯罪行为。由于恐怖主义、网络攻击的跨国性质，将制裁限定在特定国别范围是没有意义的。^⑥为了应对跨国犯罪，欧盟近几年在反恐、禁止使用化学武器、打击网络攻击领域相继建立专项制裁机制。

综上，欧盟全球人权制裁机制属于欧盟单边制裁中以所谓保护人权为理由的专项制裁。这一机制的建立，也体现了欧盟制裁从全面制裁到针对性制裁、从国别制裁到专项制裁转型的趋势。

① 欧盟制裁的纵向演变特征，参见，Francesco Giunelli, Fabian Hoffmann & Anna Ksiaczakova, “The When, What, Where and Why of European Union Sanctions”。

② Boutros Boutros-Ghali, *Supplement to “An Agenda for Peace”*: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, A/50/60, S/1995/1, New York, January 25, 1995.

③ United Nations Security Council, *Letter from the Permanent Representatives of China, France, the Russian Federation, the United States and the United Kingdom to the United Nations Addressed to the President of the Security Council*, S/1995/300, New York, 13 April 1995.

④ The European Council, Joint Letter to the EU Heads of State or Government by the President of the European Council, Herman Van Rompuy, and the President of the European Commission, José Manuel Barroso, *On Restrictive Measures against Russia*, Press Release EUCO 174/14, Brussels, 5 September 2014.

⑤ See “The Long and Complex Road Towards an EU Global Human Rights Sanctions Regime”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/87884/long-and-complex-road-towards-eu-global-human-rights-sanctions-regime_en.

⑥ Martin Russell, “Global Human Rights Sanctions Mapping Magnitsky Laws: The US, Canadian, UK and EU Approach”, p. 2. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698791/EPRS_BRI\(2021\)698791_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698791/EPRS_BRI(2021)698791_EN.pdf).

三 欧盟全球人权制裁机制的出台背景

从国际背景来看,近几年来,美、加、英等国相继通过全球人权制裁法律。为与盟友在人权立场上采取协调行动,从而使制裁产生更大的威慑力,欧盟加快了全球人权制裁机制的推进步伐。^①

美国2012年通过的国别人权制裁法《马格尼茨基人权法》(Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012)源起于俄罗斯律师谢尔盖·马格尼茨基(Sergei Magnitsky)。他因为揭露俄罗斯高官参与高达2.3亿美元税务欺诈的腐败案件而遭到报复,最终死于狱中。《马格尼茨基人权法》以俄罗斯为制裁目标国,以俄罗斯的某些官员为制裁对象,以侵犯人权为制裁事由,以禁止入境、冻结财产、限制交易为制裁手段。^②随后,美国突破人权制裁的国别限制,又于2016年通过《全球马格尼茨基人权问责法》(Global Magnitsky Human Rights Accountability Act),将制裁对象扩大为全球范围内严重侵犯人权和实施腐败行为的个人或实体。^③截至2020年12月,已有28个国家的243个实体和个人受到该法的制裁。^④自美国通过《全球马格尼茨基人权问责法》后,爱沙尼亚(2016年)、加拿大(2017年)、立陶宛(2017年)、科索沃(2020年)、英国(2020年)先后通过类似的人权制裁法律,在全球掀起了人权制裁浪潮。^⑤一直希望引领国际人权规则的欧盟也不甘落后。博雷利称:“我们受到了一场日益壮大的全球运动的启发,该运动由志同道合的国家组成,旨在建立类似美国《全球马格尼茨基人权问责法》的体系。”^⑥

从人权在欧盟对外事务中的地位来看,欧盟主张尊重人权不仅是其对内原则,也是其对外政策和行动的重要原则。欧盟基础性条约《欧盟条约》将尊重人权确立为欧盟的基本价值目标,明确了维护人权和基本自由的普遍性和不可分割性,和对人的尊严的尊重,是欧盟对外政策的核心原则之一。人权在欧盟对外政策中有两方面突出特点。一是欧盟将人权视角融入其对外政策的各个领域。《欧盟人权和民主行动计划(2012—2014)》提出,“欧盟将毫无例外地在其对外行动的所有领域促进人权。特别是,它将促进人权融入贸易、投资、技术和电信、互联网、能源、环境、企业的社会责任和发展政策、共同安全与防务政策、就业和社会政策以及包括反恐在内的安

① Martin Russell, “EU Human Rights Sanction: Towards a European Magnitsky Act”, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282020%29659402.

② “Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012”, <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/6156?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Sergei+Magnitsky%22%2C%22Sergei%22%2C%22Magnitsky%22%5D%7D&s=8&r=1>.

③ “Global Magnitsky Human Rights Accountability Act”, <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2943?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Global+Magnitsky+3+Human+Rights+Accountability+Act%22%2C%22Global%22%2C%22Magnitsky%22%2C%223%22%2C%22Human%22%2C%22Rights%22%2C%22Accountability%22%2C%22Act%22%5D%7D&s=2&r=12>.

④ 数据统计参见, U.S. Department of State official website, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/12/Infographic_v1.8-508.pdf.

⑤ See Martin Russell, “EU Human Rights Sanction: Towards a European Magnitsky Act”, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282020%29659402.

⑥ See “The Long and Complex Road Towards an EU Global Human Rights Sanctions Regime”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/87884/long-and-complex-road-towards-eu-global-human-rights-sanctions-regime_en.

全和司法等领域。”^① 二是欧盟协调采用所有可能的政策工具，来推动人权优先事项的落实。欧盟主张通过对话、激励措施和限制性措施，利用区域性和全球性机制，调动政府、企业 and 非政府组织的力量，推动人权优先事项的落实。^② 这些特点集中体现在作为欧盟共同外交与安全政策领域决策机构的欧盟理事会发布的《欧盟人权和民主行动计划（2012—2014）》和《欧盟人权和民主行动计划（2015—2019）》之中。2020年11月，欧盟理事会发布《欧盟人权和民主行动计划（2020—2024）》。该计划既有一定的政策延续性，又突出了今后5年人权领域的着力点，其中就包括在欧盟建立一个新的人权专项制裁制度，以打击全球范围内国家和非国家行为体实施的严重侵犯人权行为。^③

从欧盟人权对外政策的实施来看，欧盟意识到涉及人权的国别制裁存在如下突出问题。一是出出国别制裁决定需要欧盟理事会成员国一致同意，磋商难度较大，一般只有在武装冲突或严重民主危机时才会获得通过。二是欧盟认为个人或实体实施侵犯人权行为虽然尚未达到需对其所属国家实施制裁的程度，但其严重程度不容忽视，如果不采取制裁措施将会导致“有罪不罚”。三是全球范围的人权制裁较为适合处理跨国侵犯人权行为。因为跨国侵犯人权行为超越某一特定国家，难以用国别制裁加以处理。而将个人或实体列入全球人权制裁名单，有利于实现制裁对象与其国籍、居住地或行为地分离的目的。^④ 四是国别制裁具有较强指向性，容易引起国家间对抗。欧盟对盟友侵犯人权的行为往往视而不见，遭到“双重标准”的批评，而人权专项制裁便于就个人或实体实施制裁，避免引起国家间对抗，从而一定程度上减轻“双重标准”的质疑。^⑤ 因此，建立完全脱离地域限制的制裁名单，意味着更侧重谴责特定行为而非特定国家，避免对外交关系产生不利影响。^⑥ 博雷利认为，建立欧盟全球人权制裁机制具有里程碑意义，它将允许欧盟针对世界范围内严重侵犯人权的行为进行制裁，而不是逐个国家对每个具体案件进行无休止的讨论。^⑦ 在内外多种力量的推动下，欧盟全球人权制裁机制顺利出台。

四 欧盟全球人权制裁机制的法律框架

关于机制（regime）的概念，国际关系学者斯蒂芬·克拉斯纳（Stephen D Krasner）认为，在国际关系领域，机制一般被认为是由行为体确立的一整套原则、规则和决策程序。^⑧ 在这个意义上，欧盟全球人权制裁机制主要是指欧盟为追求对外人权政策的目标，制定对其成员国具有法律约束力的原则、规则和决策程序的制度安排。具体而言，欧盟全球人权制裁机制包括确定人权

① Council of the European Union, *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy 2012 – 2014*, June 2012, Doc. 11855/12.

② Council of the European Union, *EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2015 – 2019*, July 2015, Doc. 10897/15.

③ Council of the European Union, *EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020 – 2024*, November 2020, Doc. 12848/20.

④ Clara Portela, *a blacklist is (almost) born-Building a resilient EU human rights sanctions regime*, p. 7. <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%205%20HRS.pdf>.

⑤ European Parliament, *European Parliament recommendation to the Council of 2 February 2012 on a consistent policy towards regimes against which the EU applies restrictive measures, when their leaders exercise their personal and commercial interests within EU borders*, No. 2011/2187 (INI).

⑥ Martin Russell, “An EU human rights sanctions regime?” in (2019) *European Parliamentary Research Service*.

⑦ 博雷利的新闻发布会发言视频，<https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-199860>.

⑧ 参见葛建华：《欧盟共同外交与安全决策机制》，社会科学文献出版社2020年版，第22页。

制裁规则的法律框架、人权制裁的决策程序、执行程序和监督程序，其中法律框架是规范意义上的制度建构，决策、执行和监督程序更多是在运行层面确保法律规范的有效实施。

构成欧盟全球人权制裁机制的法律框架包括前文所述《欧盟人权制裁决定》和《欧盟人权制裁条例》。其中《欧盟人权制裁决定》共11条，规定了管辖权、制裁事由、制裁对象、制裁措施、制裁名单的制定和修改程序等。以《欧盟人权制裁决定》为基础的《欧盟人权制裁条例》共20条，主要规定了经济制裁措施的管辖范围、制裁事由、制裁对象、经济制裁措施及其豁免、制裁期限、权利救济、法律责任等。在该项机制制定过程中，欧盟及其成员国围绕是否将腐败问题纳入制裁事由、是否采取多数决原则、是否明确证明标准等问题展开了讨论。现将《欧盟人权制裁决定》和《欧盟人权制裁条例》的重点内容介绍如下。

（一）制裁法律框架的基础依据

在立法依据方面，《欧盟人权制裁决定》和《欧盟人权制裁条例》依据欧盟基础性法律——《欧盟条约》和《欧盟运行条约》作出。《欧盟人权制裁决定》的法律依据为《欧盟条约》第29条，即欧盟理事会应作出决定，该决定应提出欧盟对某项特别的涉及区域性或全体性的事项所采取的解决办法。根据《欧盟条约》第31条，即“除本章另有规定外，根据本章作出的决定应由欧洲理事会和欧盟理事会一致作出”，应排除通过法律程序推知欧盟理事会作出的《欧盟人权制裁决定》是非立法性文件。不通过立法程序，即《欧盟人权制裁决定》的制定排除欧洲议会的参与，这显然是基于欧盟机构权限划分，即在共同外交与安全领域，欧盟理事会是最重要的决策机构。^① 但非立法性文件不意味着《欧盟人权制裁决定》没有法律约束力。因为根据《欧盟运行条约》第288条和第297条，决定具有约束力，以决定的方式通过的非立法性文件，应由制定此项决定的机构的主席签署。此外，《欧盟条约》第28条第2款同样确认了欧盟理事会决定的法律约束力，即欧盟理事会的决定应使成员国遵守欧盟立场；第29条也规定了成员国应与理事会决定保持一致。与《欧盟人权制裁决定》不同，《欧盟人权制裁条例》的法律依据为《欧盟运行条约》第215条，即欧盟理事会可以对自然人或实体采取限制性措施。另外，《欧盟人权制裁条例》具有法律效力，制裁措施普遍适用于欧盟成员国的个人和实体。

（二）立法管辖权

在立法管辖权方面，欧盟突破属人和属地管辖的局限，主张不论是个人或实体，不论身处欧盟境内还是境外，只要实施了严重侵犯人权的行为，都属于《欧盟人权制裁决定》的管辖范围，这也是全球人权制裁机制的得名由来。这一管辖权与国际刑事犯罪领域的普遍管辖权性质类似。国际刑法上的普遍管辖指的是，由于国际犯罪直接危害作为整体的国际社会整体利益，从国际犯罪的性质出发，国际社会获得了起诉和惩罚这些犯罪的权利：不论有关行为发生在什么地方、被害人是谁，或者是否能与起诉国建立起其他任何联系，都是不重要的。^②

① 类似观点，参见，Hermann-Josef Blanke and Stelio Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary* (Springer Press, 2013), <https://doi.org/10.1007/978-3-642-31706-4>, pp. 1051-1075.

② 参见〔德〕格哈德·韦勒、弗洛里安·耶斯伯格：《国际刑法学原理》（上册），商务印书馆2017年版，第130—131页。另见刘大群：《论国际刑法中的普遍管辖权》，载《北大国际法与比较法评论》（第4卷第2辑），北京大学出版社2006年版，第12页。

在属事管辖权方面（*jurisdiction razione materiae*），欧盟认为全球严重侵犯人权行为主要有三种类型。一是种族灭绝罪、危害人类罪，这属于《罗马规约》明确规定的国际犯罪；二是其他严重侵犯人权的行为，例如酷刑和其他残忍、非人道或者有辱人格的处罚，奴役，法外处决、任意处决或杀害，强迫失踪和任意逮捕或监禁；三是其他侵犯人权的行为，且构成普遍地、系统地或者严重违反《欧盟条约》第 21 条共同对外政策的目标，包括但不限于下列行为：贩卖人口，性侵害和基于性别的暴力，侵犯和平集会和结社自由，侵犯宗教和信仰自由。

在属人管辖权方面（*jurisdiction razione personae*），欧盟全球人权制裁对象主要有三类：一是对具体侵犯人权行为承担责任的自然人或实体；二是为侵犯人权的实施者提供金钱、技术或物质支持，或者通过预谋、指挥、命令、协助、预备、帮助或怂恿等参与到上述侵犯人权行为中的自然人或实体；三是与前两类有联系的自然人或实体。

（三）适用法律

在适用法律方面，欧盟认定严重侵犯人权行为所考虑的国际条约可分为三类。一是一般性的国际人权条约，例如《公民及政治权利国际公约》《经济社会文化权利国际公约》《防止及惩治灭绝种族罪公约》《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》《消除一切形式种族歧视国际公约》等联合国 9 项核心人权公约。二是国际刑事领域的公约，例如《打击跨国有组织犯罪公约》《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书》《国际刑事法院罗马规约》。三是区域性人权公约，例如《欧洲人权公约》等。

（四）制裁措施及豁免

在制裁措施及豁免情形方面，欧盟的人权制裁措施包括三类：一是对自然人实施的禁止入境；二是针对自然人和实体实施的冻结财产；三是要求欧盟境内主体不得直接或间接地向制裁对象提供资金或经济支持。在经济制裁措施的适用范围和依据方面，《欧盟人权制裁条例》以属人管辖和属地管辖为依据，明确规定欧盟境内的个人和实体、在境外从事活动的欧盟个人和实体（含欧盟实体在境外的分支机构），都有义务遵守欧盟的经济制裁措施。^①从这个意义上说，欧盟经济制裁措施具有域外效力。欧盟委员会则认为，基于属地和属人管辖的经济制裁措施的义务主体（不是制裁对象）均属于“欧盟主体”（EU operator），不具有域外管辖（*extra-territoriality*）属性。^②

基于人道主义需要和履行国际条约义务等要求，欧盟及其成员国可以决定对制裁对象予以豁免。一是基于人道主义目的需要，例如为提供医疗用品、粮食等人道主义援助，或运送人道主义工作人员，欧盟成员国可授权解冻制裁对象的资金。二是基于紧急人道主义需要、参加政府间国际会议的需要、为促进政策目标的改变或者为实现司法诉讼程序的需要，成员国可以授权允许制裁对象入境。

（五）制裁决定的通知程序和司法审查

在权利救济与制裁决定的司法审查方面，《欧盟人权制裁条例》和《欧盟人权制裁决定》后附

① “European Union Sanctions”, European Union External Action Service official website, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/423/European%20Union%20sanctions.

② See Commission Notice, *Commission Guidance Note on the Implementation of Certain Provisions of Council Regulation*, (EU) 2020/1998, C (2020) 9432.

制裁名单（又称“黑名单”），列明制裁对象及制裁事由。欧盟理事会应当将制裁理由通知制裁对象，制裁对象可以提出异议。实践中，欧盟理事会更新制裁名单之后，通常会发布公告，通知制裁名单中的对象可以在限定时间内提交材料提出异议。^①虽然欧盟人权制裁机制没有明确规定司法救济权，但根据《欧盟运行条约》第263（4）条和第275条^②，欧盟法院（Court of Justice of the EU）可以对欧盟理事会通过的旨在对自然人和法人采取限制性措施的决定进行合法性审查，制裁对象可以向欧盟法院提起诉讼。

五 欧盟全球人权制裁机制的制度运行

（一）欧盟全球人权制裁机制的决策程序

欧盟全球人权制裁机制的法定程序包括《欧盟人权制裁决定》和《欧盟人权制裁条例》两步走。首先，欧盟成员国或者欧盟外交与安全政策高级代表提出议案，欧盟理事会以“全体一致”的方式作出《欧盟人权制裁决定》。其次，根据欧盟外交与安全政策高级代表和欧盟委员会的联合提案，欧盟理事会以“特定多数”的方式通过《欧盟人权制裁条例》，以执行《欧盟人权制裁决定》中的经济制裁措施。实践中，这两步是同时完成的，即欧盟理事会同时通过《欧盟人权制裁决定》和《欧盟人权制裁条例》。当制裁名单需要补充或修改时，同样遵循前述程序。

从横向来看，欧盟全球人权制裁决策机制反映了欧盟机构——欧盟理事会在制裁决策中的核心地位，而欧盟委员会、欧洲议会和欧盟法院在其中作用较小。根据《欧盟条约》第25条，欧盟采取制定基本指导方针、制定与欧盟行动和欧盟立场有关的决定等方式实施共同外交和安全政策。其中，欧洲理事会制定共同外交与安全政策基本指导方针，欧盟理事会在欧洲理事会确定的指导方针基础上拟定政策并作出必要的决定，以确定和贯彻共同外交与安全政策。欧盟委员会在决策环节的作用主要体现为，作为《欧盟人权制裁条例》的提案主体，将《欧盟人权制裁决定》所规定的经济制裁措施加以具体化，为各成员国执行经济制裁措施提供合法依据。不过欧盟委员会的提案权需要与成员国分享。尽管欧洲议会试图对欧盟共同外交与安全政策施加更多影响，但其并无决策权。不过，欧洲议会享有的立法权、预算权、缔约权可能会对欧盟委员会和欧盟理事

① 例如，2021年3月2日，欧盟理事会首次发布人权制裁名单。3月3日，欧盟理事会发布公告，通知列入制裁名单的对象可以向欧盟理事会提出相关材料，以重新考虑是否将其纳入制裁名单。参见，*Notice for the Attention of Persons Subject to the Restrictive Measures Provided for in Council Decision (CFSP) 2020/1999, as amended by Council Decision (CFSP) 2021/481 and in Council Regulation (EU) 2020/1998, as Implemented by Council Implementing Regulation (EU) 2021/478 Concerning Restrictive Measures Against Serious Human Rights Violations and Abuses (2021/C 99/02)*。

② 《欧盟运行条约》第263（4）条：任何自然人或法人均可根据第1段和第2段所规定的条件，针对以其本身作为对象的法律文件、针对直接地和个别地涉及其自身利益的法律文件或者针对直接涉及其自身利益但不要求制定实施措施的规范性文件提起诉讼。第275条：欧盟法院对涉及共同外交和安全政策的条款不具有管辖权，对涉及那些依据共同外交和安全政策条款而制定的法律文件也不具有管辖权。但是，欧盟法院有权对是否遵守欧盟条约第40条进行监督；欧盟法院有权对按照本条约第263（4）条所定条件而提出的诉讼作出判决，以便对欧盟理事会根据欧盟条约第5编第2章制定的旨在对自然人或法人采取限制性措施的决定合法性进行审查。参见欧洲联盟官方出版局编：《欧洲联盟基础法》，苏明忠译，国际文化出版公司2010年版，第349—351页。

会施加间接影响。一是欧洲议会可以要求欧盟委员会提出法律案，如果后者拒绝应当说明理由；二是欧盟年度预算案以及多年度财政框架安排需经欧洲议会批准，欧洲议会借助预算批准权对共同外交与安全政策施加影响；三是欧盟缔结适用普通立法程序和特殊立法程序的国际条约均需得到欧洲议会的同意。2021年5月，欧洲议会决定，在中国解除对欧洲议会人员的制裁之前，不会推动《中欧全面投资协定》。^①这体现出欧洲议会试图以国际条约批准权来牵制共同外交与安全政策。欧盟法院对制裁的影响主要是通过司法审查程序约束欧盟理事会的制裁对个人或实体造成的权利侵犯，从而倒逼欧盟理事会完善制裁程序。尽管欧盟法院作了努力，但是欧盟人权制裁仍然存在人权保障缺陷，制裁对象的司法救济权可能无法得到充分保障。欧盟法院在制裁中的作用将在下文具体论述。

从纵向来看，欧盟全球人权制裁决策机制体现了“政府间”性质。根据《欧盟条约》和《欧盟运行条约》的制度设计，欧盟制裁决定采取“一致同意”的表决机制，这一表决机制相较于多数决原则更有利于维护成员国主权，体现了“政府间”特性。为了平衡欧盟与成员国之间的权限，欧盟创设了“建设性弃权”（constructive abstention）的程序。根据《欧盟条约》第31条的规定，欧盟成员国可以投弃权票，表示该成员国并不受制裁决定的约束，但是投弃权票的成员国应当接受该制裁决定对欧盟具有法律效力，并且应当避免采取与欧盟决定相冲突的行动。“建设性弃权”的设计客观上尊重了成员国的自主选择权，也确保了欧盟制裁决定的顺利通过。从近几年的发展来看，欧盟制裁决策机制的“跨政府间”特性呈现持续增强的趋势。有学者提出“跨政府间主义”理论，即通过加强欧盟机构与成员国之间的政治联络，和通过官僚政治谈判减少潜在离心力，来扩大成员国间的共同利益。^②事实上，全球人权制裁机制的决策过程体现出以成员国决策为主，欧盟机构、非政府组织参与，第三国等外部力量施加影响的混合行为模式。

（二）欧盟全球人权制裁机制的执行程序

根据制裁措施的不同，全球人权制裁机制的执行分为两种。一种由成员国根据《欧盟人权制裁决定》直接执行禁止入境等措施。因为签证的发放和边境的管理属于成员国权限，因此排除了欧盟机构的参与。另一种是欧盟成员国根据《欧盟人权制裁条例》执行经济制裁措施，成员国有权执行制裁措施、实施豁免和施加处罚。关于成员国的豁免权，《欧盟人权制裁条例》虽然明确了豁免制裁的具体标准，但同样需要成员国的执行机构采取个案方式作出判断。由此带来的问题是各成员国的豁免标准可能并不一致。对此，欧盟的解决思路是发挥欧盟委员会的作用，加强成员国与欧盟委员会的沟通协调，以及通过欧盟法院的司法审查保障制裁对象的权利。《欧盟人权制裁条例》要求欧盟委员会与成员国之间相互通知所采取的制裁措施。在《欧盟人权制裁决定》和《欧盟人权制裁条例》出台之后，欧盟委员会发布了实施《欧盟人权制裁条例》的指导意见，以指导欧盟境内的个人和实体履行相应法律义务。^③此外，欧盟法院有权审查制裁决定和制裁条例的合法性，从而对欧盟理事会的自由裁量权形成一定约束。

① “MEPs Refuse Any Agreement with China whilst Sanctions are in Place”, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210517IPR04123/meps-refuse-any-agreement-with-china-whilst-sanctions-are-in-place>.

② 葛建华：《欧盟共同外交与安全决策机制》，社会科学文献出版社2020年版，第35页。

③ *Commission Notice: Commission Guidance Note on the Implementation of Certain Provisions of Council Regulation (EU) 2020/1998*, C (2020) 9432.

（三）欧盟全球人权制裁机制的司法审查

欧盟法院可以对旨在对个人或实体采取限制性措施的规范性文件的合法性进行审查。据此，欧盟理事会作出的《欧盟人权制裁决定》《欧盟人权制裁条例》以及成员国依据前述法律实施的具体制裁措施都在欧盟法院的司法审查之列。欧盟层面负责行使司法审查的法院为欧盟普通法院（the General Court）和欧盟法院。其中欧盟普通法院行使初审管辖权，当事人对一审判决不服可以上诉到欧盟法院。欧盟法院的司法审查具有双重属性，一方面进行合宪性审查，即确保欧盟所有的法律文件与欧盟基础性法律相一致；另一方面对具体行政行为进行司法审查，确保其合法性。^① 由于欧盟法律制度中没有提供抽象性审查，如果个人或实体质疑欧盟法律与欧盟基本法的一致性，可以就涉及自身利益的具体案件向法院提起诉讼，法院通过判例使得该具体行政行为及其所依据的法律无效，从而使得该判决不仅影响诉讼当事人，还可以产生普遍性效果。

从以往判例来看，欧盟法院宣布制裁法律文件无效的情形主要包括4种，即违反程序要求、违反欧盟的主要法律、违反欧盟法律秩序项下除了欧盟主要法律之外的其他法律和欧盟法的一般原则、滥用权力。其中违反程序要求指的是违反程序保障原则，例如制裁决定是否符合内部立法程序，制裁决定是否提供相应的理由等。违反欧盟的主要法律主要包括《欧盟条约》《欧盟运行条约》《欧盟基本权利宪章》等。违反欧盟法律秩序项下除了欧盟主要法律之外的其他法律主要包括国际条约、习惯国际法和欧盟次级法律。欧盟法的一般原则包括比例原则、获得有效司法救济原则和一事不再理原则等。滥用权力指的是有权机关作出决定并非基于其权限范围。一旦欧盟法院判决制裁法律文件无效，则为自始无效。

从实践运行来看，欧盟法院从保障人权角度出发，着重审查欧盟理事会的制裁决定和制裁条例是否违反制裁对象的辩护权（the right of defense）和获得有效司法救济的权利（the right of effective judicial protection）。^② 在审查制裁对象获得有效司法救济权利方面，欧盟法院侧重考察欧盟理事会是否提供了制裁理由以及支撑该制裁理由的事实，^③ 并通过一系列判例确立了较为明确的规则，对欧盟理事会的自由裁量权形成一定的限制，客观上保障了被制裁对象的合法权益。欧盟法院通过判例确立的规则有些被欧盟法院的《程序规则》所吸收，从而成为普遍意义上的规则；有些则倒逼欧盟理事会完善制裁制度，在《欧盟人权制裁决定》和《欧盟人权制裁条例》中加强制裁对象的实体和程序权利保障。欧盟法院在审理卡迪（Kadi）一案时重申了获得有效司法救济权的基本理念，并迫使欧盟理事会说明制裁理由。^④ 随后几百起诉讼案件涌入欧盟法院，在2011—2014年期间，欧盟理事会大约有2/3的案件败诉，直到2015年才慢慢扭转局势。^⑤ 欧盟法院的司法救济规则体现在程序和实体两个方面，在程序方面主要有证明责任、证据来源、秘密证据等问题，在实体方面主要有制裁理由、比例原则等问题。下文将予以具体分析。

① See Rafa Manko, *Action for Annulment of an EU Act*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642282/EPRS_BRI\(2019\)642282_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642282/EPRS_BRI(2019)642282_EN.pdf).

② See *Saleh Thabet and Others v Council*, C-72/19; *Azarov v Council*, C530/17; *Azarov v Council*, C416/18 P.

③ See Judgment of 18 July 2013, *Commission and Others v Kadi*, C584/10 P, C593/10 P and C595/10.

④ Stefan Griller, "International Law, Human Rights, and the European Community's Autonomous Legal Order: Notes on the European Court of Justice's Decision on Kadi", (2008) 4 (3) *European Constitutional Law Review*, pp. 528-553.

⑤ See House of Lords, *the Legality of EU Sanctions*, European Union Committee, 11th Report of Session 2016-17, February 2017, pp. 9-10.

一是关于证明责任问题。欧盟法院明确了由欧盟理事会承担举证责任，即欧盟理事会应当就将特定个人或实体列入制裁名单提供充分理由，而不是由被制裁的个人或实体证明欧盟理事会的制裁理由缺乏充分根据。^① 在卡迪案二审判决中，欧盟法院明确，欧盟理事会提供制裁理由这一义务的目的在于使受制裁措施影响的个人或实体可以就制裁理由向欧盟法院提出相应抗辩，同时便于欧盟法院充分审查欧盟理事会制裁决定的合法性。^②

二是关于制裁理由是否充分的问题。欧盟法院认为，欧盟理事会提供制裁理由是一个程序问题，而制裁理由是否充分是一个实体问题。^③ 在欧盟理事会诉班巴（*Council v Bamba*）一案中，欧盟法院明确了应当采取个案处理的立场，即综合考虑制裁理由、案件背景以及相关法律，并不要求制裁理由面面俱到。^④ 随后的一系列案例也是沿袭这一思路。对于同时存在数个制裁理由的情形，欧盟法院认为至少其中一个理由足以支持制裁决定即可。^⑤ 欧盟理事会应当就制裁决定说明理由，如果依据第三国司法裁判作出制裁决定，那么应当审查第三国司法决定是否充分保障当事人的救济权。2014—2019年，欧盟理事会以时任乌克兰总统亚努科维奇（Viktor Yanukovich）及其子受到乌克兰当局的刑事指控为由，将二人列入制裁名单，并冻结他们的财产。2019年，亚努科维奇及其子就制裁决定和制裁条例的合法性向欧盟普通法院提起诉讼。欧盟理事会提出，乌克兰司法判决推定为合法，特别是在欧盟与乌克兰之间存在司法合作和司法协助条约的情况下。对此，欧盟普通法院认为，乌克兰司法判决可以作为欧盟理事会制裁决定的事实证据，但欧盟理事会应当审查乌克兰在案件审理的过程中是否保障了亚努科维奇的辩护权和司法救济权。^⑥ 即欧盟理事会可以根据第三国政府的决定采取限制性措施，但是必须证明，当事人的辩护权和获得有效司法保护的权利受到了第三国政府的尊重。然而，欧盟理事会并没有证明它实际上审查了乌克兰司法裁决，也没有表明它能够从这些裁决中得出个人程序权利得到了保障的结论。综上，欧盟理事会的制裁决定缺乏事实依据，欧盟普通法院判决欧盟理事会涉及亚努科维奇及其子的制裁决定和制裁条例无效。

三是关于证据来源的问题。欧盟法院认为，由于欧盟机构并不能到第三国执法，因此欧盟机构必须依靠公开获取的信息、报告、文章，甚至是国际组织的报告等。^⑦ 尽管存在真实性疑问，但是在一些案件中，欧盟理事会以非政府组织“人权观察”（Human Rights Watch）、美洲国家组织（Organization of American States）的报告作为证据提交并最终被欧盟法院认可。

四是关于秘密证据问题。长期以来，欧盟理事会经常以涉密证据为由拒绝提交相关证据，导致欧盟法院以其所能提供的证据作出判决，其结果往往是欧盟理事会因证据不足而败诉。欧盟法

① See Judgment of 14 July 2021, *Delcy Eloina Rodríguez Gómez v. Council*, Case T553/18, para. 45. Also see C280/12 P, *Council v Fulmen and Mahmoudian*, EU: C: 2013: 775, p. 12, para. 66.

② See Judgment of 18 July 2013, *Commission and Others v Kadi*, C584/10 P, C593/10 P and C595/10, ECLI: EU: C: 2013: 518, p. 18, para. 100.

③ See Judgment of 18 June 2015, *Ipatau v Council*, C535/14 P, ECLI: EU: C: 2015: 407, p. 12, para. 37.

④ See Judgment of 15 November 2012, *Council v Bamba*, C417/11 P, ECLI: EU: C: 2012: 718, p. 10, para. 53.

⑤ See Judgment of 18 July 2013, *Commission and Others v Kadi*, C584/10 P, C593/10 P and C595/10, ECLI: EU: C: 2013: 518, p. 21, para. 119.

⑥ See Judgment of 9 June 2021, *Oleksandr Viktorovych Yanukovych v Council*, Cases T-302/19 and T-303/19, paras. 126 – 128.

⑦ See Judgment of 14 July 2021, *Rodríguez Gómez v Council*, Case T553/18, para. 47; Judgment of 14 March 2018, *Kim and Others v Council and Commission*, T533/15 and T264/16, p. 15, para. 107.

院在卡迪案中确立了关于秘密证据的规则，即欧盟及其成员国可以因国家安全或国际关系利益考虑不出示证据，但是法院在审理中一方面要考虑证据所涉及的政治安全属性，另一方面要充分保证个人或实体的听审权和有效抗辩权等司法权利。^① 2015年，欧盟法院在吸收卡迪案等案件所确立的有关秘密证据规则的基础上修改了《程序规则》，填补了欧盟法院关于处理涉密证据的规则漏洞。新修改的《程序规则》第105条明确，如果一方当事人在诉讼过程中提交的证据可能影响欧盟安全、欧盟成员国安全或对国际关系产生影响，则可以被法院认定为涉密证据；法院应将当事人获得有效司法救济权与欧盟及其成员国的安全利益进行衡量，从而在不经诉讼另一方当事人质证的情况下由法院对该证据是否予以采信作出判断。

五是比例原则问题。欧盟法院在伊朗航运公司等诉欧盟理事会（*Islamic Republic of Iran Shipping Lines and Others v Council*）一案中就制裁措施中的比例原则作出解释，即依据欧盟法律所实施的制裁措施应适合于实现合法的目标，且不得超出实现目标所必需的范围。^② 整体而言，欧盟法院主要从手段合法性、手段适当性、手段必要性这三个角度分析是否符合比例原则。在哈斯瓦尼诉欧盟理事会和欧盟委员会（*George Haswani v Council and Commission*）一案中，欧盟法院逐一分析了制裁措施是否符合比例原则。关于制裁法律是否合法问题，欧盟法院认为，欧盟理事会在涉及政治、经济和社会选择的职权范围内拥有广泛的自由裁量权，因此制裁决定和制裁条例只有在明显不符合所实现的目的的情况下才是非法的；关于制裁措施是否符合适当性问题，欧盟法院认为，欧盟理事会的制裁决定有助于实现保护平民这一国际社会共同利益的基础性目标；关于制裁措施是否符合必要性，因为其他程度更轻的限制性措施在实现所追求的目标方面并没有那么有效，特别是考虑到存在规避限制措施的可能性，所以制裁措施是必要的。^③ 综上，欧盟法院认为，制裁措施是符合比例原则的。

六 欧盟全球人权制裁机制存在的缺陷

欧盟全球人权制裁机制在合法性、法律确定性、人权保障等方面存在一定缺陷。

（一）欧盟全球人权制裁机制的合法性问题

如前所述，欧盟自主制裁属于单边制裁，而国际法上对于单边制裁的合法性一直存在争议。就单边制裁是否符合国际法，主要有“支持说”“否定说”和“区分说”三种观点。支持说以“荷花号”案确立的域外管辖依据为基础，认为“法无禁止即可为”。如果单边制裁没有违反国际条约或习惯国际法，那么单边制裁是符合国际法的。^④ 否定说认为，单边制裁本身违反国际

① See Judgments of 18 July 2013, *Commission and Others v Kadi*, C - 584/10 P, C - 593/10 P and C - 595/10 P, EU: C: 2013: 518, p. 22, para. 125.

② See Judgment of 31 January 2019, *Islamic Republic of Iran Shipping Lines and Others v Council*, C 225/17 P, ECLI: EU: C: 2019: 82, p. 17, para. 102.

③ See Judgment of 9 July 2020, *George Haswani v Council and Commission*, C 241/19 P, ECLI: EU: C: 2020: 545, p. 17, paras. 99 - 103.

④ Matthew Happold, "Economic Sanction and International Law: An Introduction", in Matthew Happold and Paul Eden (eds.), *Economic Sanction and International Law* (Hart Press, 2016), p. 3.

法，因为单边制裁不仅违反了国际法上不干涉别国内政、和平解决国际争端等国际法基本原则，而且减损了联合国安理会实施集体制裁机制的权威。^① 联合国大会和人权理事会多次通过单边制裁违反国际法的决议。^② 区分说认为，在联合国安理会之外采取的单边制裁是否符合国际法，要看其是否属于反措施；符合反措施构成要件的单边制裁解除国际不法性，反之则违反国际法。^③ 与此同时，对于反措施也设定了相应限制，即反措施如果影响到保护基本人权的义务、禁止报复的人道主义性质的义务或依一般国际法强制性规范承担的其他义务，就是不法的。^④

在以往国别制裁实践中，欧盟主张自主制裁的国际法依据是反措施，^⑤ 即《国家对国际不法行为的责任条款草案》（以下简称《国家责任草案》）第 22 条赋予受害国采取反措施的权利^⑥，以及《国家责任草案》第 41（1）条、第 48（1）条和第 49 条赋予第三国基于“国际社会整体义务”对他国实施反措施的权利^⑦。根据《国家责任草案》的规定，反措施实施的前提为存在可归因于一国的国际不法行为；反措施的对象只能是实施不法行为的国家或直接责任方；采取反措施应履行通知等程序义务、符合比例原则；反措施应具备补偿性而非惩罚性、暂时性而非永久性、可逆性而非一成不变等。^⑧ 暂且不论在一般意义上欧盟实施的国别制裁是否符合反措施的构成要件，从代表欧盟全球人权制裁机制的专项制裁来看，它们显然不构成反措施。因为欧盟全球人权制裁宣称摆脱与特定国家的关联，实现制裁对象与其国籍、居住地或行为地分离的目的，这显然既不符合反措施所要求的“国际不法行为可归于一国”的前提条件，也不满足反措施对象是“实施不法行为的国家或直接责任方”的构成要件。因此，既有的反措施理论无法为欧盟全球人权制裁机制提供国际法依据。

此外，普遍管辖同样不能为欧盟全球人权制裁机制提供国际法依据。尽管普遍管辖被习惯国际法和国际条约广泛承认，但是普遍管辖权通常适用于违反国际强行法的刑事司法领域，其理论基础与其他所有管辖权都不同，其他管辖权根基于联系因素，而普遍管辖权则完全取决于犯罪的性质。^⑨ 2001 年美国普林斯顿大学关于普遍管辖权的《普林斯顿原则》指出：“普遍管辖权是仅基于犯罪性质的刑事管辖权，不论罪行是在何处发生，不论被指控或被定罪人的国籍，不论受害人的国籍，也不论行使管辖的国家是否与罪行有任何其他联系”；“普遍管辖权可由任何国家有

① Martin Domb, “Defining Economic Aggression in International Law: the Possibility of Regional Action by the Organization of American States”, (1978) 11 *Cornell International Law Journal* 85, p. 99; Surya P Subedi, *Unilateral Sanctions in International Law* (Hart Press, 2021), p. 32.

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

③ Natalino Ronzitti, *Coercive Diplomacy: Sanctions and International Law* (Brill/Nijhoff Press, 2016), p. 31.

④ 人权理事会第三十届会议：《单方面强制性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员伊德里斯·贾扎伊里的报告》，A/HRC/30/45，2015 年 8 月，第 11 页。

⑤ Antonios Tzanakopoulos, “Sanctions Imposed Unilaterally by the European Union: Implications for the European Union’s International Responsibility”, in Ali Z. Marossi and Marisa R. Bassett. (eds.), *Economic Sanctions under International Law* (T. M. C. Asser Press, 2015), pp. 146 – 160, https://doi.org/10.1007/978-94-6265-051-0_8.

⑥ 《国家对国际不法行为的责任条款草案》第 22 条规定，一国不遵守其对另一国国际义务的行为，只有在该行为构成按照第三部分第二章针对该另一国采取的一项反措施的情况下，其不法性才可解除。

⑦ 《国家对国际不法行为的责任条款草案》第 41（1）条规定，各国应进行合作，通过合法手段制止第 40 条含义范围内的任何严重违背义务行为。

⑧ International Law Commission, *Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries*, p. 129.

⑨ 参见刘大群：《论国际刑法中的普遍管辖权》，第 12 页。

权的司法机构行使，以便审判被正式指控犯有国际法所规定的严重罪行的人，只要该人在该司法机构面前。”^① 因此，普遍管辖权应当基于违反国际强行法或国际条约这一前提，且需要通过司法裁判的方式认定是否构成国际犯罪。关于欧盟全球人权制裁机制所规范的行为是否构成“对一切的义务”或“缔约国间对一切的义务”，目前并没有关于性侵害、侵犯和平集会和结社自由，侵犯宗教和信仰自由等权利直接导致国家或国际组织享有普遍管辖权的习惯国际法存在，而条约义务也必须是条约成员国所承担的，不能约束非缔约国。关于欧盟全球人权制裁机制的执行程序性质，由欧盟理事会单方认定全球范围内的个人或实体是否违反国际人权法和欧盟法，构成行政行为而非司法裁判，且欧盟理事会的单方认定缺乏客观性，并未获得国际社会的认可。因此，欧盟全球人权制裁机制并不符合当前国际法对普遍管辖的规定。^②

综上，由于缺乏国际法依据，欧盟全球人权制裁可能构成国际不法行为，引发其他国家的反措施。2021年3月，中国决定对欧盟严重损害中国主权和利益、恶意传播谎言和虚假信息的10名人员和4个实体实施制裁。中国外交部发言人指出，中方对恶意传播涉疆谎言和虚假信息，严重损害中方主权和利益的欧盟有关机构和人员实施制裁，是维护自身利益的需要，也是对欧方搞制裁对抗作出的必要正当反应。^③

（二）欧盟全球人权制裁机制有违背法律确定性之嫌

欧盟全球人权制裁机制存在法律概念模糊的弊端，进而有损于法律确定性原则。法律确定性原则是欧盟法的一般法律原则，它要求法律在适用于一个特定情势时必须是可以预见的，同时还应当避免含混不清的法律情势，使当事人在法律管辖范围的任何时候都知道其权利义务。^④ 欧盟全球人权制裁机制中的第三类制裁事由要求侵犯人权的行为达到“普遍、系统或严重”程度，然而对于何为“普遍、系统或严重”仍是需要解释的问题。此外，由于欧盟理事会制裁决定在欧盟法院败诉案件增多，欧盟理事会转而采取降低制裁事由门槛，扩大制裁对象范围这一策略，从而降低举证责任的难度，客观上导致更多个人和实体被纳入制裁范围。例如，在既往制裁实践中，欧盟理事会采用“与直接负责不法行为的个人或实体有关联的人”，或者“从不法行为中获益的人”等表述，而且“从中受益”的群体在理论上是可以无限扩大的。^⑤ 对此，欧盟理事会法律事务处高级顾问指出，欧盟理事会难以证明个人或实体直接参与了伊朗核扩散活动，但是对于为伊朗政府提供支持这样表述更宽泛的制裁事由，欧盟理事会证明难度更低，而且欧盟法院也易于接受。^⑥ 欧盟全球人权制裁同样存在类似问题。其中第三类制裁对象“与前两类有联系的主

① See Princeton Project on Universal Jurisdiction, *The Princeton Principles on Universal Jurisdiction* (Princeton University Press, 2001), p. 18. 普林斯顿普遍管辖原则是对普遍管辖原则进行的一次重要的民间编纂，具有十分重要的学术参考价值。

② 类似地，人权理事会单方面强制性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员指出，美国《全球马格尼茨基人权问责法》在普遍管辖方面缺乏国际法依据。详见，*Mandate of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights*, AL USA 22/2020, 26 August 2020。

③ 参见《中方对欧盟有关机构和人员实施制裁》，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/22/content_5595000.htm。

④ 参见曾令良：《欧洲联盟法总论》，武汉大学出版社2007年版，第150—151页。

⑤ Clara Portela, “Targeted Sanctions Against Individuals on Grounds of Grave Human Rights Violations-Impact, Trends and Prospects at EU Level”, April 2018, European Parliament, p. 16, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU%282018%29603869。

⑥ House of Lords, *the Legality of EU Sanctions*, European Union Committee, 11th Report of Session 2016-17, February 2017, p. 10.

体”的内涵和外延并不清楚，实践中极易导致制裁对象的泛化，进而侵犯公民和实体的合法权益。例如，欧盟法院审理岱扎诉欧盟理事会（*Tay Za v Council*）一案时指出，仅根据制裁对象属于与被制裁政权有联系的人的家庭成员身份，很难将其与缅甸实施侵犯人权行为这一制裁事由建立联系，即便是间接的联系。^① 这种法律上的不确定性客观上赋予欧盟理事会高度的自由裁量权，而欧盟法院能够在多大程度上限制欧盟理事会的自由裁量权，是一个未知数。

（三）欧盟全球人权制裁机制程序规则的缺陷可能损害人权

根据欧盟理事会《欧盟共同外交与安全政策框架内限制性措施的实施和评估指南》（2018年更新）的要求，限制措施必须尊重人权和基本自由，特别是充分符合欧盟法院判例的正当程序和获得有效救济的权利，采取的限制性措施必须与它们的目标相称。^②

首先，欧盟人权制裁可能违反无罪推定原则。《欧盟人权制裁条例》和《欧盟人权制裁决定》的制裁事由中区分了罪名和行为，第一类制裁事由为“灭绝种族罪、危害人类罪”，其他制裁事由为侵犯人权的行为。然而关于定罪问题只能由司法机关决定，制裁决定是行政行为而非司法裁判，不仅可能减损当事人的合法权利，还可能违反无罪推定原则。人权理事会单方面强制性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员埃琳娜·窦涵遗憾地指出，各国最近倾向于实施制裁而不是刑事立案，因为这样的行动更容易、更迅速，而且几乎不存在举证标准，导致一群人受到经济制裁和入境限制，被公开贴上国际罪犯的标签，这侵犯了他们获得无罪推定的权利。^③

其次，欧盟全球人权制裁机制并未明确不同制裁事由的证明标准。在欧盟人权制裁机制出台之前，有学者就呼吁法案应当设置最高的证明标准以应对欧盟法院的挑战。^④ 然而，欧盟全球人权制裁机制的证明标准空缺，极易导致认定制裁对象的标准过低，甚至过于主观化，不仅损害制裁对象的权益，还对制裁对象所在国造成“污名化”，引发政治风险。例如，构成国际犯罪需要采取严格的“排除合理怀疑”的证明标准，但是对于欧盟全球人权制裁机制，仅仅是由欧盟理事会认定其实施了违反国际人权法的行为，就可以将个人或实体列入制裁名单。前任人权理事会单方面强制性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员贾扎伊里指出，“在这种情况下，制裁实际上等于作出刑事判决，而制裁对象却得不到在各国法律制度中刑法所适用的程序和实体保障”。^⑤ 例如，未经正当程序长期冻结的资产可被定性为剥夺或没收，而刑事程序则提供了申请返还财产和赔偿损失的可能性。^⑥

① Judgement of 13 March 2012, *Tay Za v Council*, C-376/10 P, ECLI: EU: C: 2012: 138, pp. 9-10, paras. 53-71.

② The Council of the European Union, *Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures in the Framework of the CFSP*, Doc. 5664/18.

③ 参见人权理事会第四十八届会议：《单方面强制性措施：概念、类型和性质：单方面强制性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员埃琳娜·窦涵的报告》，A/HRC/48/59，2021年7月8日，第17页。

④ Clara Portela, “Targeted Sanctions Against Individuals on Grounds of Grave Human Rights Violations-Impact, Trends and Prospects at EU Level”, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU%282018%29603869.

⑤ Visit of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights to the European Union Institutions 19 to 22 June 2017, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21790>.

⑥ 参见人权理事会第四十八届会议：《单方面强制性措施：概念、类型和性质：单方面强制性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员埃琳娜·窦涵的报告》，A/HRC/48/59，2021年7月8日，第17页。

再次，证据规则缺失。在欧盟全球人权制裁机制出台之前，就有学者指出，制裁名单应当列出制裁对象实施行为的性质和严重程度，以确保制裁理由的充分性。^①然而，这一提议并未被采纳。从欧盟全球人权制裁机制附件中的制裁名单所披露的制裁理由来看，有些表述为“据报道”，有些表述为“据证人说”，更多的是没有提供证据来源。即便是公开的信息也未必来源真实，因为许多公开信息是道听途说的，很难核实其真实性。^②迄今为止，列入欧盟全球人权制裁机制名单的很大比例是政府中的高级官员，有些被列入其中的唯一理由就是他们的职务，而欧盟理事会没有披露证据，以证明这些官员与制裁事项之间的联系。^③

The Transformation of EU Sanctions Mechanism: The Legal Framework, Operation Mechanism and Defects of EU Global Human Rights Sanctions Mechanism

Wang Yuanyuan

Abstract: Recently, the number, scope and grounds of unilateral sanctions have continued to expand, which posed new challenges to international law. In the field of EU unilateral sanctions, the establishment of the EU global human rights sanctions regime reflects the transformation from country-based sanctions towards thematic sanctions as well as from comprehensive sanctions towards targeted sanctions. From a global perspective, this regime demonstrates the joint action in the form of autonomous sanctions taken by the EU and its allies on specific issues in the name of human rights and democracy. There has been long-standing debate on unilateral sanctions in international law. The EU has always argued that unilateral sanctions comply with international law on the basis that unilateral sanctions constitute countermeasures. However, as a thematic sanction, the EU global human rights sanction regime is different from country-based sanctions, and the existing theory of countermeasures cannot provide the legal basis for it, neither can universal jurisdiction do so. The EU global human rights sanctions regime faces crises of legality, legal certainty and human rights protection, which may constitute international wrongful acts. On the one hand, states affected by sanctions can take countermeasures to safeguard their national interests. On the other hand, individuals or entities affected by sanctions can defend their rights through the EU judicial review mechanism.

Keywords: EU Global Human Rights Sanctions Regime, Human Rights Sanctions, Unilateral Sanctions, Autonomous Sanction, Thematic Sanction, Judicial Review, Countermeasures

(责任编辑: 曲相霏)

① Clara Portela, *Targeted sanctions against individuals on grounds of grave human rights violations-impact, trends and prospects at EU level*, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU%282018%29603869.

② Christina Eckes, "EU Human Rights Sanction Regime: Ambitions, Reality, and Risks", *Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper* (No. 2020-07), p. 19, <https://ssrn.com/abstract=3744856>.

③ Eckes, Christina, "EU Human Rights Sanctions Regime: Ambitions, Reality and Risks" (December 8, 2020). *Amsterdam Law School Research Paper* (No. 2020-64), *Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper* (No. 2020-07), <https://ssrn.com/abstract=3744856> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3744856>.