



安全理事会

Distr.: General
24 August 2020
Chinese
Original: English

2020年8月21日美利坚合众国常驻联合国代表给秘书长的信

谨随函附上关于美国根据安全理事会第 2231(2015)号决议有权启动快速恢复程序的法律依据的解释(见附件)。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

美国驻联合国代表

大使

凯莉·克拉夫特(签名)



2020年8月21日美利坚合众国常驻联合国代表给秘书长的信的附件

美国根据安全理事会第 2231(2015)号决议明确有权启动快速恢复程序

美国根据安全理事会第 2231(2015)号决议明确有权就联合国对伊朗所采取的措施启动快速恢复程序。若持与此相反的论点，则等于是擅改该决议平白的文义，认为其中暗含某些条件，等于允许任何国家以国家决策从安全理事会决议中剔除关键文字。这种做法将开创危险的先例，可能威胁到几乎任何安全理事会决定的效力。

第 2231(2015)号决议使美国有权就 2016 年 1 月之前联合国对伊朗所采取的措施启动快速恢复程序。无论美国目前对《联合全面行动计划》(简称《全面行动计划》)的立场或与之相关的活动如何，美国都享有这一权利。《全面行动计划》是不具约束力的政治安排，与第 2231(2015)号决议相关，但有别于该决议。如下文 A 节所述，第 2231(2015)号决议规定了“《全面行动计划》参与方”这一术语，在内容上固定，并随时间推移保持固定。决议还规定该术语定义所指定的包括美国在内的国家有权启动快速恢复程序。第 2231(2015)号决议未就这些国家启动快速恢复程序的资格设定其他条件。此外，如下文 B 节所述，第 2231(2015)号决议通过后发生的任何事件均未改变美国启动快速恢复程序的权利。特别是，美国 2018 年 5 月 8 日宣布出于国家安全原因不打算继续对伊朗免除美国根据《全面行动计划》解除的制裁，但该声明仅对这项不具约束力的政治安排有效。该声明以及美国为执行该声明而采取的行动并未改变第 2231(2015)号决议，也未改变美国根据该决议启动快速恢复程序的权利，而且在法律上也不可能对其加以改变。

A. 第 2231(2015)号决议的文本赋予“美国”启动快速恢复程序的固定权利

“美国”和任何其他“《全面行动计划》参与方”均可启动快速恢复程序。第 2231(2015)号决议第 11 段就启动快速恢复程序提出了具体要求，即：“《全面行动计划》参与方”将其认为构成“严重不履行”根据《全面行动计划》作出的承诺的问题通知安全理事会。如下文 B 节所述，《全面行动计划》所规定的不具约束力的政治承诺与第 2231(2015)号决议所规定的启动快速恢复程序的法定权利是分立且不同的。

1. 第 2231(2015)号决议规定了“《全面行动计划》参与方”这个固定的术语，其定义中明确包括“美国”

无论美国对《全面行动计划》不具约束力的政治承诺的当前立场如何，也无论美国与这些承诺相关的活动如何，第 2231(2015)号决议的文本均赋予了美国启动快速恢复程序的权利。具体而言，第 2231(2015)号决议第 10 段创立了“《全面行动计划》参与方”这个界定的术语，明确将“美国”列为“《全面行动计划》参与方”之一，此外还有“中国、法国、德国、俄罗斯联邦、联合王国、……欧洲

联盟(欧盟)和伊朗”。¹ 第 11 段明确规定“《全面行动计划》参与国”可启动快速恢复程序。无论是认为美国未履行其根据《全面行动计划》作出的承诺，还是认为美国目前不参与该政治安排，上述权利都持续存在。

2. 第 2231(2015)号决议对指定为“《全面行动计划》参与方”的国家未设其他资格条件

安理会在第 10 段中本可以用不同于列出指定实体名单的方式来界定“《全面行动计划》参与方”一词。但它并没有这样做。它列出了有资格启动快速恢复程序的实体的固定列表，其中包括“美国”。同样，如果安理会希望将启动快速恢复机制这项权利的前提条件设为不仅仅是启动者须为第 10 段所指定为“《全面行动计划》参与方”的国家之一，它也本可以这样做。但它并没有这样做。例如，安理会本来可以说明只有被认为“目前”参与《全面行动计划》的国家或在启动快速恢复程序时充分履行《全面行动计划》承诺的国家才有权启动该机制。这样做是轻而易举的事。但它并没有这样做。

安理会采取了不同的做法，即向第 10 段指定为“《全面行动计划》参与方”的国家赋予了启动快速恢复程序的权利。事实上，安理会使用了“《全面行动计划》参与国”一词，有意将第 10 段所列的一个“《全面行动计划》参与方”(欧洲联盟)排除在可启动快速恢复程序的行为者行列之外，表明安理会：(a) 明确考虑了是否应以某种方式限制该权利；(b) 知道如何拟定此种限制规定；(c) 断然决定，对于第 11 段所述拥有该项权利的“《全面行动计划》参与方”的唯一限制是其须为第 10 段列出国名的国家之一，其中包括美国。

有人说，对第 11 段中“《全面行动计划》参与国”一词的解读应独立于第 10 段对“《全面行动计划》参与方”的定义，并应独立于该段明确列出的该群体内实体。这一说法也不具说服力。具体而言，此论点忽略了一个事实(而且不承认其效用)，即：起草者在第 11 段有意修改了第 10 段的术语，增加了“国家”一词，从而将欧洲联盟排除在被赋予启动快速恢复程序这项权利的群体之外。如果第 10 段所确立的“《全面行动计划》参与方(复数)”一词无关于如何解读“《全面行动计划》参与方(单数)”这一提法的含义，或无关于如何解读决议后续段落中的“《全面行动计划》参与国”这一提法的含义(这些提法都出现在具有约束力的规定中²)，则在第 10 段中确立该术语就纯属多此一举。所有人都应该清楚，安理会当时并不想白费口舌。不论是将第 10 段中的“《全面行动计划》参与方”一词称为“界定的术语”，还是叫做一个群体的“简称”或“标签”，然后在后续段落(包括第 11 段)中对其赋予实际效力，都是无关紧要的。事实是第 10 段确立了一个术语(“《全面行动计划》参与方”)，其含义在内容上固定，并随时间推移保持固定。

¹ 安全理事会第 2231(2015)号决议第 10 段列出中国、法国、德国、俄罗斯联邦、联合王国、美国、欧盟和伊朗，然后在括号中将该群体定义为“《全面行动计划》参与方”。

² 安全理事会第 2231(2015)号决议，第 11 段、第 13 段、第 21 段。

3. 第 2231(2015)号决议范围以外的事态发展没有改变也不可能改变美国启动快速恢复程序的权利

联合国会员国的单方面声明或其他行动无法改变安全理事会所界定术语的文字或含义，也无法改变它为所指定国家创设的权利。只有安全理事会本身才能通过随后的决议修改其决议的案文。一个会员国，甚至一个安全理事会成员，都不能单方面修改安全理事会决议的文本。例如，安全理事会第 2531(2020)号决议确立了“马里各方”一词，并将其定义为“马里政府以及纲领会和协调会武装团体”。³ 该决议随后敦促“马里各方”采取某些行动。⁴ 任何会员国都无法宣布，由于情况变化或其他某种原因，被指定的三个实体中的一个不再是安理会第 2531(2020)号决议所敦促的“马里各方”之一。它是一个界定的术语，具有固定的内容，为该决议的目的而使用。安全理事会如果要为应对马里局势而调整“马里各方”的定义，唯一办法是随后通过一项安理会决议，修改该词的定义。若持任何与此相反的论点，则是在增强联合国会员国的某种权力，而按照国际法它们根本没有这样的权力。第 2231(2015)号决议第 10 段和第 11 段的含义必须根据安理会所谈判、起草和通过的案文的平白语言来确定，而且只能局限于该案文。

B. 2018 年 5 月 8 日美国关于停止履行其根据《全面行动计划》所作承诺的决定对美国按第 2231(2015)号决议享有的权利和承担的义务没有任何影响

1. 《全面行动计划》是不具约束力的政治安排，而第 2231(2015)号决议并未改变这一点

《全面行动计划》是由不具约束力的政治承诺构成的政治安排，而非规定具有约束力的义务的国际协议。尽管有人毫无根据地声称第 2231(2015)号决议改变了《全面行动计划》是不具约束力的政治安排这一点，但它并未改变这一点。因此，《全面行动计划》参与方过去和现在均可在不违反国际法的情况下随时停止履行其根据该核安排作出的不具约束力的政治承诺，前提是其遵守独立于《全面行动计划》的国际义务，包括第 2231(2015)号决议规定的义务。停止履行《全面行动计划》规定的不具约束力的政治承诺并不影响会员国根据第 2231(2015)号决议享有的权利和承担的义务。

尽管不具约束力的《全面行动计划》与第 2231(2015)号决议之间关系密切，尽管第 2231(2015)号决议使该政治安排的某些方面(特别是与核有关的“采购渠道”)具有约束力，但两者是截然不同的。⁵ 安全理事会在诸如第 2231(2015)号决议这种情况下根据《联合国宪章》第七章规定义务并不意味着其中所载的所有规定都具有法律约束力。《宪章》第二十五条要求会员国“接受并执行”安全理事会的“决定”，《宪章》第七章第四十一条授权安全理事会“决定”实施某些措施。

³ 安全理事会第 2531(2020)号决议，第 1 段。

⁴ 同上，第 3 段、第 9 段、第 11 段等段落。

⁵ 安全理事会第 2231(2015)号决议，第 16 至 20 段。

因此，一般认为安理会如使用其他动词，如“呼吁”、“敦促”，甚至“要求”，则并非是在规定具有法律约束力的义务。

在第 2231(2015)号决议中，安理会不遗余力地表明了其中哪些规定的意图是规定法律义务。在第 2231(2015)号决议中，当安理会意图为联合国会员国定义义务时，不仅使用了“决定”一词，还采取了一个不寻常的步骤，即在此类规定中明确指出安理会是“根据《联合国宪章》第四十一条行事”，以表明决议的这些规定具有法律约束力。这些具有法律约束力的规定不包括第 1 段，其中“赞同”《全面行动计划》，也不包括第 2 段，其中“促请所有会员国”支持执行《全面行动计划》。安全理事会在第 2231(2015)号决议第 1 段中赞同《全面行动计划》是符合该词的平白含义以及安理会先例的，仅仅是表示政治上的支持。⁶ 无论是这项赞同，还是将《全面行动计划》列为决议的附件，均未将《全面行动计划》变成一套对《全面行动计划》参与方或联合国其他会员国具有约束力的法律义务。⁷ 第 2231(2015)号决议的文本本身明确指出该决议的附件不自动被赋予法律约束力。第 2231(2015)号决议第 7(b)段规定附件 B 的某些规定具有法律约束力；如果整个附件因成为附件而自动具有法律约束力，那么第 7(b)段就没有意义了。同样，安理会在第 2 段中发出一项不具约束力的请求，“促请”会员国支持执行《全面行动计划》，而不是发出一项具有约束力的指令，“决定”会员国必须这样做。其他会员国一再指出，伊朗发射导弹并不违反伊朗根据第 2231(2015)号决议承担的义务，因为附件 B 第 3 段“促请”伊朗不要从事某些导弹活动，而此类“促请”条款不具约束力。因此，第 2231(2015)号决议未规定会员国普遍有义务履行或支持履行根据《全面行动计划》作出的不具约束力承诺。

2. 美国重新对伊朗实施制裁并未改变第 2231(2015)号决议赋予美国的合法权利和义务

所以，美国于 2018 年 5 月 8 日宣布的决定，即：因《全面行动计划》未能保护美国的国家安全利益，美国将就该政治安排所解除的对伊朗制裁措施立即启动重新施加程序，并未违反美国根据国际法承担的任何义务。此外，美国还完全遵守了第 2231(2015)号决议规定的义务，即实施了安理会以第 7(b)段使其具有法律约束力的决议附件 B 中的措施，其中限制对伊朗进行与核和导弹有关的转让，限制向伊朗转让武器和从伊朗转让武器，还确立了有针对性的资产冻结和旅行禁令。⁸

⁶ 安理会曾多次赞同不具约束力的文件，并且/或者将其作为决议的附件，但这样做并不使这些文件具有法律约束力。这方面的例子见：第 2510(2020)号决议，第 2 段(赞同“作为 S/2020/63 号文件分发的文件所载的会议结论”，并注意“这些结论代表着利比亚局势全面解决办法的一个重要方面”)；第 2202(2015)号决议，第 1 段(就乌克兰东部的冲突而言，赞同“执行明斯克协议的一揽子措施”并将其作为附件)；第 750(1992)号决议，第 4 段(就塞浦路斯而言，赞同“秘书长报告第 17 至 25 段和第 27 段所述的一套设想作为获致一个全面框架协定的适当基础，但需视待决问题，尤其是关于领土调整和流离失所者的问题方面需要做的工作获得结果，作为两族相互议定的一个综合的一揽子协议而定”)；第 668(1990)号决议，第 1 段(赞同“柬埔寨冲突全面政治解决方案的框架”，并鼓励“中国、法国、苏维埃社会主义共和国联盟、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国在这方面继续努力”)。

⁷ 例子见安全理事会第 2118(2013)号决议，第 6 段，其中安理会“决定”叙利亚“应遵守”作为决议附件的一项禁止化学武器组织执行理事会决定。

⁸ 安全理事会第 2231(2015)号决议，附件 B，第 2、4、5 和 6(a)至(f)段。

一些人为质疑美国启动快速恢复程序的权利，断言一国如违反相应的法律义务，则不能行使自己的法定权利。然而，作出这一断言的人却毫不带讽刺意味地承认，即便伊朗多次因转让武器而违反该决议，而且《全面行动计划》其他参与方和国际社会广泛认定此类转让违反了决议，⁹ 但伊朗继续从第 2231(2015)号决议中获益。即使假设上述原则适用于这一情况，其前提在法律上也是不准确的，这个前提就是美国违反了《全面行动计划》和/或第 2231(2015)号决议所规定的国际义务。如上所述，美国并未因决定停止履行根据《全面行动计划》作出的承诺而违反美国根据国际法承担的任何义务。因此，即使按照这种论调，也不能说美国不再拥有第 2231(2015)号决议第 11 段规定的就联合国对伊朗所采取措施启动快速恢复程序的权利。

因此，美国在 2018 年 5 月 8 日采取的行动(即决定不履行美国根据《全面行动计划》作出的承诺)本身仅对《全面行动计划》产生影响，而未对第 2231(2015)号决议产生影响。那天，美国宣布不打算对伊朗免除美国根据《全面行动计划》这项政治协议解除的制裁。美国宣布不履行该政治安排的这一声明所涉的范围仅限于此。美国总统当天的声明及任何相关文件均未提及或针对第 2231(2015)号决议的任何方面。美国也未向安全理事会通报美国为重新对伊朗实施与核相关的制裁而正在采取的步骤。其中的原因很简单：第 2231(2015)号决议没有要求发出这样的通知，而美国 2018 年 5 月 8 日的决定无意于也不可能对该决议赋予美国的独立法律权利和义务产生任何法律效力。

C. 结论

第 2231(2015)号决议的平白文字确立并固定了美国就联合国对伊朗所采取措施启动快速恢复程序的权利。如上文解释的那样，这是一个直截了当、毫不复杂的论述，而若持任何与此相反的论点，则等于在擅改该决议的平白文义，认为其中暗含某些条件，也即改变了安理会创设的权利。第 2231(2015)号决议范围以外的事态发展没有改变也不可能改变美国启动快速恢复程序的权利。特别是，美国决定停止按照《全面行动计划》这项单独的、不具约束力的政治安排免除美国对伊朗的制裁，但此决定没有也不可能改变第 2231(2015)号决议的文本。关于美国已丧失或放弃启动快速恢复程序这项权利的说法是没有根据的。决议案文是明确的，即：一旦包括美国在内的某个《全面行动计划》参与国通知安全理事会有严重不履行在《全面行动计划》下所作承诺的情况，则应启动第 2231(2015)号决议第 11 段和第 12 段规定的程序，以达至重新施加根据该决议终止实施的具体措施。在美国发出此种通知后，如果安理会未通过决议让第 2231 号决议规定的终止继续有效(不论是否提交并否决了继续免除措施的决议)，则应自发出通知第三十天后的格林威治标准时间午夜起再度适用这些措施。

⁹ 伊朗违反第 2231(2015)号决议中与武器有关的限制规定是有案可稽的。例子见秘书长关于安全理事会第 2231(2015)号决议执行情况的第九次报告(S/2020/531)，第 11 段。