



2020年8月20日俄罗斯联邦常驻联合国代表给安全理事会主席的信

谨提请你注意一项与执行安全理事会第 [2231\(2015\)](#) 号决议有关的紧急事项。

我们对于美国援引上述决议执行部分第 11 段，企图触发“快速恢复”机制深表关切。

我们认为美国方面的这些企图是不正当的，因为美国于 2018 年故意正式退出《联合全面行动计划》（《全面行动计划》），毫不掩饰这一退约行为，继而持续违反安全理事会第 [2231\(2015\)](#) 号决议和《全面行动计划》，从而丧失了利用安理会第 [2231\(2015\)](#) 号决议规定的工具，包括执行部分第 11 段规定的工具的任何权利。我谨向你和安全理事会其他成员详细介绍我们在这一问题上的法律立场（见附件）。

我们强烈谴责美国方面的这些不正当举动，并相信“快速恢复”机制没有被触发。据我们所知，这一做法得到了安全理事会大多数成员的认同。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

瓦西里·涅边贾(签名)



2020年8月20日俄罗斯联邦常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件

一. 美国停止参与《联合全面行动计划》

2018年5月8日，美国总统采取了一项法律行动——关于“美国停止参与《联合全面行动计划》以及采取额外行动抵制伊朗邪恶影响、防止伊朗通过任何途径获得核武器”的备忘录。¹这一行动指示国务卿“采取一切适当步骤，停止美国参与《全面行动计划》”，并指示国务卿和财政部长“立即开始采取步骤，再度实施美国因《全面行动计划》而取消或放弃的所有制裁”。这些指示已得到执行，美国停止了对《全面行动计划》机制(联合委员会)的参与，并不顾《全面行动计划》的规定，²再度对伊朗实施制裁。³

因此，从有权在国际上做出国家承诺的美国总统采取的法律行动，以及由此导致的美国机关和官员的一贯行为，可以看出，美国停止了对《全面行动计划》的参与。同样能够说明问题的是，美国选择的不是暂停参与该计划，或者仅仅不顾其规定采取行动，而是“停止参与”该计划。因此，从美国政府使用的措辞的简单含义(备忘录的名称特别说明问题)可以清楚地看出，它的行动不仅没有遵守该计划，而且它的意图就是退出该计划。

看来美国从一开始就理解这一行动对安全理事会第2231(2015)号决议规定的权利的影响。美国一名高级别官员明确表示，美国不会使用第2231(2015)号决议的规定，因为它已经退出《全面行动计划》。⁴

二. 《联合全面行动计划》与第2231(2015)号决议的关系

《全面行动计划》是第2231(2015)号决议的核心内容，该决议终止了安全理事会此前通过对伊朗实施制裁的决议。⁵第2231(2015)号决议的全部目的是启

¹ www.whitehouse.gov/presidential-actions/ceasing-u-s-participation-jcpoa-taking-additional-action-counter-irans-malign-influence-deny-iran-paths-nuclear-weapon。

² “美国政府将依照该国总统和国会的各自职责采取行动，在不损害《全面行动计划》规定的解决争议程序的情况下，不再度采用或再度实施它根据《全面行动计划》停止适用的附件二所述的制裁。美国政府将依照该国总统和国会的各自职责采取行动，不实施新的核制裁。伊朗已经表示，如果再度采用或再度实施附件二规定的制裁，或实施新的核制裁，伊朗会将此视为全部或部分停止履行它根据《全面行动计划》作出的承诺的理由”(《全面行动计划》，第26段)。

³ 2018年8月6日行政命令，“对伊朗再度实施某些制裁”，《联邦公报》，第83卷，第152号，2018年8月7日星期二，www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13846.pdf。

⁴ 国家安全顾问约翰·博尔顿关于伊朗的新闻发布会，2018年5月8日，www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-briefing-national-security-advisor-john-bolton-iran。

⁵ 安全理事会第2231(2015)号决议，第7段：

“依照《联合国宪章》第四十一条决定，在安全理事会收到第5段所述[国际原子能机构]的报告时：

(a) 终止第1696(2006)、第1737(2006)、第1747(2007)、第1803(2008)、第1835(2008)、第1929(2010)和第2224(2015)号决议的规定”。

动执行《全面行动计划》。该决议的所有规定，包括先前具有法律约束力的决议的终止，都取决于该计划条款和条件的执行情况。没有第 2231(2015)号决议，《全面行动计划》就无法运作，而没有《全面行动计划》，第 2231(2015)号决议将失去其意义、目的或宗旨。

第 2231(2015)号决议明确赞同该决议所附的《全面行动计划》，⁶ 使其成为单一案文不可分割的一部分。第 2231(2015)号决议特别提到《联合国宪章》第二十五条，⁷ 这是在不援引《宪章》第七章的情况下确立决议的法律约束力性质的一种方式，得到国际法院的承认。⁸

除非另有特别规定，该决议的附件不能与其正文相分离，对该决议各项规定的解释而言更是如此。这种分离无疑将为其他决议的解释开创一个非常危险的先例，包括制裁决议在内的一些决议都载有附件，将其分离使这些决议失去意义。

所有这些累积条件，包括该决议序言中提及《联合国宪章》第二十五条、第 2231(2015)号决议无条件赞同《全面行动计划》以及将该计划作为决议附件，使该计划具有法律约束力，但不影响第 2231(2015)号决议通过之前《全面行动计划》的法律性质问题。

《全面行动计划》具有双重法律性质。它是参与方之间的一项协议，⁹ 同时也是安全理事会决议的组成部分。¹⁰ 因此，美国退出《全面行动计划》和单方面再度实施与该计划不符的单边制裁具有双重后果。它停止了美国对该计划的参与，同时违反了第 2231(2015)号决议。

三. 对第 2231(2015)号决议第 10 和 11 段的解释以及实施“快速恢复”程序的权利

第 10 和 11 段属于该决议的关键规定。这些规定的独特性质在于，它们限定了在不通过一项新的安全理事会决议情况下恢复本来“在法律上已经死亡”的关于制裁伊朗的决议⁵的唯一途径(“快速恢复”)。使用这一程序将对各国以及自然人和法人的法律权利和义务产生严重的负面影响。因此，对这些规定的解释必须准确，并完全符合国际法，包括诚意的核心原则。

⁶ 安全理事会第 2231(2015)号决议，第 1 段。

⁷ 同上，序言部分第十四段。

⁸ 《南非不顾安全理事会第 276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果，咨询意见，国际法院判例汇编(1971 年)》，第 115 和 116 段。

⁹ 美国总统在 2018 年关于“美国停止参与〈联合全面行动计划〉以及采取额外行动抵制伊朗邪恶影响、防止伊朗通过任何途径获得核武器”的备忘录中将其称为一项协议；中国、法国、俄罗斯、西班牙、约旦、智利、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、马来西亚、尼日利亚、乍得、新西兰、欧洲联盟和德国在第 2231(2015)号决议通过后的发言中也将其称为一项协议。伊朗表示“决心履行自身义务”，并期待“对应方也履行它们的承诺”。美国在发言中介绍《全面行动计划》的条款时提到，“这项协议还将要求伊朗和各国遵守核武器和常规武器及弹道导弹方面具有法律约束力的限制性措施”(S/PV.7488)。

¹⁰ 第 2231(2015)号决议通过后，美国代表在安全理事会会议上的发言：“今天我们通过了第 2231(2015)号决议，其中载有六天前在维也纳商定的《联合全面行动计划》”(S/PV.7488)。

第 10 和 11 段不仅仅列举了可能对严重不履行《全面行动计划》行为提出投诉并启动“快速恢复”的国家。安全理事会在第 10 段中将他们称为“《全面行动计划》参与方”，在第 11 段中不再列举国名，但明确提到“《全面行动计划》参与国”。为了确定这些词语的一般含义，有必要确定该国与《全面行动计划》之间的关系。从上文可以明显看出，美国已经退出了该计划，这意味着它不能真正被称为《全面行动计划》参与国。

任何为利用第 10 和 11 段的目的而无视一国对《全面行动计划》的参与状态的解释，等同于在决议案文中删除“《全面行动计划》参与方”或“《全面行动计划》参与国”的字眼或剥夺了它们的任何效力。此外，这种解释意味着删除第 10 段的实质性规定，这项规定要求《全面行动计划》参与方在诉诸“快速恢复”程序之前，“通过《全面行动计划》规定的程序解决在履行根据该计划作出的承诺过程中出现的任何问题”。¹¹ 如果安全理事会原本希望规定在不考虑国家对《全面行动计划》的参与状态情况下使用“快速恢复”的权利，它就不会将这样一个国家称为“《全面行动计划》参与国”，也不会规定在提请安全理事会进行处理之前必须诉诸《全面行动计划》中规定的关于严重不履行承诺行为的程序，而会直接列出相关国家的国名。

值得注意的是，在通过第 2231(2015)号决议时，美国在界定谁可能触发“快速恢复”时也提到了“《行动计划》的任何其他参与方”，而不是像现在那样提到该决议第 10 段所列的国家。¹²

自退出《全面行动计划》以来，美国一直完全无视该计划的规定。此外，按照美国不顾决议及《全面行动计划》义务而恢复的单边制裁，³ 《全面行动计划》的其余参与方因履行《全面行动计划》和第 2231(2015)号决议规定的义务而一直面临被美国“惩罚”的威胁。在这方面，如果仅仅因为第 2231(2015)号决议第 10 段提到美国的国名就坚持美国仍有权实施该决议规定的“快速恢复”程序，这将违反诚意的基本原则和国际法院确认的另一项国际关系基本原则：“否认或不履行己方义务的一方不被视为保留其声称的源于某种关系的权利”。¹³

美国退出《全面行动计划》和违反第 2231(2015)号决议是影响触发“快速恢复”方式的根本因素。美国不能再次使用这一机制，而不首先解决其自身严重不履行承诺的情况。

四. 必须用尽《联合全面行动计划》中规定的程序

第 2231(2015)号决议第 10 至 15 段和《全面行动计划》第 36 至 37 段规定了触发“快速恢复”的程序。这一程序的起点是将《全面行动计划》参与方不履行

¹¹ 安全理事会第 2231(2015)号决议，第 10 段。

¹² “如果不遵守该协议的条款，暂停执行的所有制裁可以立即恢复原样，如果美国或参与《行动计划》的任何其它国家认为伊朗违反其承诺，我们可以在安全理事会启动一个程序，恢复联合国的制裁。”(S/PV.7488)。

¹³ 《南非不顾安全理事会第 276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果，咨询意见，国际法院判例汇编(1971 年)》，第 91 段。

义务的问题提交联合委员会解决。之后这个问题由各国外交部长进行审议。在联合委员会进行审议后——在进行部长级审查的同时(或不进行部长级审查)——提出投诉的参与方或其履行承诺情况受到质疑的参与方可要求咨询委员会审议有关问题,咨询委员会将由三名成员(争议双方各任命一名成员,另有一名独立成员)组成。而且,只有当问题仍未获得提出投诉的参与方感到满意的解决,或提出投诉的参与方认为这一问题涉及严重不履行承诺的行为,则该参与方可将未获解决的问题视为全部或部分停止履行根据《全面行动计划》做出的承诺的理由,并(或)通知安全理事会,它认为这一问题严重不履行承诺的行为。¹⁴

安全理事会在收到提出投诉的参与方发出的上述通知,包括关于它已做出利用《全面行动计划》所述解决争议程序的真诚努力的说明后,应按照其程序就一项继续解除制裁的决议进行表决。¹⁵

安全理事会鼓励《全面行动计划》参与方使用这一程序,并表示随时准备处理可能对严重不履行承诺行为提出的投诉。¹⁶ 此外,即使提请安理会注意此类投诉,决议第 10 段也并不意味着“快速恢复”程序的自动适用,而仅仅是表示随时准备处理这一情况。

美国不仅打算非法篡夺为《全面行动计划》参与方保留的权利,而且还试图跳过《全面行动计划》和决议中认真拟订的所有步骤,这些步骤的目的是确保妥善履行《全面行动计划》规定的义务,而不破坏该计划。第 11 段并不是孤立的,其目的是成为该决议及其所附《计划》的最终监护者。

五. 结论

美国已放弃第 2231(2015)号决议规定的使用“快速恢复”程序的权利。它已自愿停止参加《全面行动计划》,并通过向伊朗³和实际上对遵守该计划的所有其他《全面行动计划》参与方再度实施单边制裁,摈弃了该计划。因此,根据第 2231(2015)号决议第 11 段的规定,它不再有资格成为“《全面行动计划》参与国”。

“《全面行动计划》参与国”一词,根据其通常含义,并为赋予这一术语以效力的目的,应在一国与《全面行动计划》之间关系出发来理解。此外,在触发该决议第 11 段规定的“快速恢复”程序之前,美国尚未用尽《全面行动计划》和该决议第 10 段规定的程序。

美国坚持使用“快速恢复”程序的权利,是寻求从安全理事会有关决议中删除这一措辞,从而寻求单方面修改该决议。

没有理由使用“快速恢复”程序,因为伊朗方面没有严重不履行承诺的行为。

此外,在美国摈弃《全面行动计划》并再度实施对伊朗的单边制裁之后,后者根据《全面行动计划》的规定获得了一项权利,即“如果再度采用或再度实施

¹⁴ 安全理事会第 2231(2015)号决议,附件 A,第 36 段。

¹⁵ 同上,第 37 段。

¹⁶ 安全理事会第 2231(2015)号决议,第 10 段。

附件二规定的制裁，或实施新的核制裁，伊朗会将此视为全部或部分停止履行它根据《全面行动计划》作出的承诺的理由”。

无论如何，美国寻求触发“快速恢复”程序，是在恶意行事，并且无视国际法院确认的国际关系的一项基本原则：“否认或不履行己方义务的一方不被视为保留其声称的源于某种关系的权利”。¹³