

美欧对伊朗实施单边制裁 违悖国际法准则

混竹

2010年6月9日,联合国安理会通过了对伊朗的第四轮制裁决议(即1929号决议);随后,美国国会于6月24日通过了《伊朗综合制裁、问责和撤资法案》;7月26日,欧盟外长会议也通过了对伊朗实施进一步制裁的决定。美国和欧洲对伊朗实施的进一步单边制裁措施具有明显的治外法权性质,是有违国际法的行为,有关方面可以利用国际法手段维护自己的正当权益。

一、美欧对伊朗的单边制裁 有违安理会的排他性管辖权

联合国成员遵守安理会的决议是其加入联合国所需履行的义务,除此之外,联合国成员并无遵守其他国家的国内法或规定的法律义务。根据国际法原则,一旦联合国安理会对某个有关世界和平的问题做出了决定,成员国不应再采取更加严厉的措施。国内制裁法应只适用于该国法律管辖之下的公司和个人,而美国单边制裁的对象包括在联合国安理会决议允许范围内与伊朗保持业务往来的非美国公司和银行,应被视为是违背国际法和世界贸易组织协议的行为。

根据《国际法院规约》第38条(1-a),国际条约被作为国际法规则应用。《联合国宪章》是典型的经成员国批准的多边国际条约。根据该宪章第七章的规定,安理会对涉及威胁和平、破坏和平和侵略行为采取的行动拥有专属管辖权,宪章第40、41、42和43条分别列出了针对威胁和平可以采取的措施。安理会对伊朗采取的制裁措施属于其中最轻微的一条,根据宪章第41条规定,此项措施不包含使用武力。

安理会对涉及威胁和平的问题具有排他性管辖权,这与一国国内法院保留其相应司法管辖权的要求是一样的。既然目前安理会对伊朗核问题保留了管辖权,除其本身有权根据《联合国宪章》的规定对伊朗采取更加严厉的措施外,联合国的成员国并无权在安理会制裁决议之上再加重对伊朗的制裁或威胁使用武力。如果联合国的成员国对制裁对象采取单方面的行动,意味着该成员国干涉了安理会的排他性管辖权。根据国际法,这种行为是可以被追究责任的。

联合国的制裁决议旨在鼓励伊朗同意暂停铀浓缩计划,并就其和平利用核技术问题与国际社会达成协议。制裁只针对伊朗拥有大规模杀伤性武器、军事重装备和军事核技术的潜在可能性,制裁对象为革命卫队及其所属实体、船运业、部分银行和核工业的负责人,他们被认为在伊朗核计划的实施中发挥了积极作用。联合国的制裁无意给伊朗经济造成重大打击,制裁并不禁止伊朗正常的国际贸易特别是石油和天然气出口。但美国对伊朗实施了进一步制裁,制裁范围包括了银行、金融、贸易、运输、能源投资、对伊成品油出口、军民两用设备等,同时希望其他国家配合它采取一致行动(这在国际上并没有得到广泛认同)。

关于国际法相对于国内法的地位问题,历来有不同的主张,其中之一是主张国际法至上,而美国、德国等正是这一主张的支持者。然而,在安理会制裁决议之外,美国和欧盟对伊朗实施进一步的单边制裁,明显是将国内法凌驾于国际法之上了。

二、美欧对伊朗的单边制裁 具有治外法权性质

早在1996年克林顿在任期间,美国就通过了《伊朗制裁法》。美国国会为了迫使其他国家支持该法的实施,授权总统对投资伊朗能源领域的非美国公司进行惩罚。但是欧洲的一些大公司,例如壳牌、道达尔等拒不遵守美国《伊朗制裁法》的规定,从而引发了美国与欧盟之间的争议。由于美国的《伊朗制裁法》在国际法上缺乏依据,1998年克林顿政府不得不同意对欧盟公司予以豁免。1996年的《伊朗制裁法》对伊朗经济的影响甚微,唯一明显的效果就是迫使美国公司退出了伊朗巨大的能源市场。

美国对伊朗的新一轮制裁措施共有9项,新法案表面上是对美国政府、美国金融机构和美国公司的限制,实质上无一例外地都指向非美个人和实体,把美国国内法强加于外国公民和实体,具有明显的治外法权性质。任何以治外法权方式实行的单边措施都应被视为对安理会管辖权和安理会制裁正当程序的干涉。

美国在反托拉斯、反洗钱、反恐、防避税、国际反腐等方面运用了治外法权,对涉及上述行为的银行和公司进行制裁,对行为者实行严厉处罚。但是,对在联合国决议允许范围内与伊朗进行正常商业活动的外国公司进行制裁,不仅违反了国际法的一般原则和《联合国宪章》的规定,而且也违反了美国宪法(美国宪法第六条规定:本宪法及依本宪法所制定的合众国法律,以及合众国已经缔结及将要缔结的一切条约,皆为全国之最高法律)。受到影响的外国公司可以就美国的单边决定向美国法院提出质疑和反对,公司所属国家的政府还可以在有管辖权的国际法院提出质疑和反对,支持公司的主张。当然,受制裁影响的非美国实体是否愿意采用这样可能导致国际影响的维权方式,取决于它们对自身利益的整体权衡。与美国商务联系广泛的普通公司很可能会选择遵守美国的法律,而不愿意与美国政府对簿于美国法院,也不会请求其政府帮助在国际法院提起诉讼。但是,在伊朗从事大型油气项目的公司,可以考虑采取这一行动。

欧盟自称其对伊朗制裁遵守了联合国决议,但联合国制裁措施限于与核计划有关的人员和实体以及武器交易等,而欧盟制裁措施在此基础上还扩展到成品

油销售、石油技术、普通贸易和运输及金融、保险等,更确切地说,是遵守了美国单边制裁法的规定。与咄咄逼人的美国制裁法相比,欧盟的制裁决定极力掩饰其治外法权的本质,在其制裁条款的表述中尽可能回避涉及第三国。例如,金融交易限制字面上只针对欧盟管辖的银行和保险公司与伊朗之间的业务往来,制裁名单中除被认定属于伊朗控制或代表伊朗从事业务活动的个人和实体之外,没有包括第三国的个人和实体。但无论怎样掩饰,其制裁的实际影响涉及了所有在伊朗从事正常经贸活动的第三国实体和个人,制裁决定中使用的“伊朗的企业(enterprises in Iran)”和“伊朗注册的银行(banks domiciled in Iran)”等概念都包含了第三国在伊朗设立的机构,因此,欧盟的制裁与美国制裁法一样具有治外法权的性质。

三、伊朗可用的救济手段

面对美国和欧盟的单边制裁,伊朗除了在国际政治外交方面进行周旋外,还需要从长远考虑制定自己的货币措施,与有关国家达成双边贸易特别安排协议(包括易货贸易),以减少制裁对其经济的影响。在无法以美元和欧元作为结算货币的情况下,伊朗可选择以原油进口国的货币作为结算货币(甚至计价货币),以此货币作为与该国进行经贸合作的支付手段。为了摆脱其国际贸易对美元、欧元和信用证方式的依赖,伊朗需要另外建立起一套可靠的收支体系,并需要在银行和金融运作机制方面做大量的工作。伊朗还可以寻求贸易伙伴国的帮助,鼓励贸易伙伴国建立专门与伊朗开展贸易的实体。

鉴于美国及其盟国对伊朗实施的金融限制事实上剥夺了伊朗使用所有主要“储备货币”的正常手段,伊朗作为国际货币基金组织的一个具有良好信誉的成员,可以向该组织寻求帮助。

现实中,有关国家的政治决策对国际法的实际执行和国际经贸活动影响很大,因此,伊朗的法律地位取决于其与外国企业和机构的合作程度。如果外国企业和机构有意愿在国际法框架下保持与伊朗的经济关系,伊朗的法律地位就会有所依存。

收稿日期:2010-10-18

编 辑:王立敏