

安理会目标制裁决议实施中人权保护的司法审查

——从“卡迪案”到“阿尔—杜立弥案”的演进

王蕾凡*

摘要：自2005年“卡迪案”以来，欧洲司法机构审理了针对欧盟机构或相关成员国在实施联合国安理会制裁措施中侵害被制裁人基本权利的一系列案件。最初，法院秉持《联合国宪章》第103条规定的宪章义务优先原则，拒绝对此类措施进行司法审查；随后，法院依据保障个人基本权利的欧盟法，开始对此类措施的合法性进行“全面审查”，并在“纳达案”和“阿尔—杜立弥案”中相继提出了具体审查标准。这一演变过程显示了欧洲司法机构正日益强化人权保护“区域自治”的理念，相关成员国履行安理会制裁决议的义务因保障个人基本权利的需要而被弱化。这一现象的根源在于安理会制裁直接限制个人的基本权利，却没有提供同一层面的司法保护。它将促使联合国对直接影响个人基本权利的制裁行为进行必要改革以平衡国际法中个人权利与义务的关系。

关键词：安理会决议 目标制裁 人权保护 司法审查

一 问题的提出

自上世纪90年代以来，如何有效打击全球迅速蔓延的恐怖主义已成为国际社会急需解决的一个问题。为此，联合国安理会通过了多项制裁恐怖主义的决议。这些决议直接对被认定与恐怖主义相关联的个人和组织采取措施，如冻结其名下资产、禁止旅行和获得武器等。这类目标明确的制裁被称为“目标制裁”，亦称“聪明制裁”（smart sanctions）。^① 相比之前对整个国家或地区的制裁，它避免伤及大规模无辜的民众。

“目标制裁”的程序是安理会依据各国及地区组织提供的信息，列出被制裁个人和组织的综合名单；然后，成员国依据安理会制裁决议及综合名单在其管辖范围内对被制裁的个人和组织实施限制措施。通常，被制裁的个人和组织没有申诉、质证和答辩的机会，甚至一时无法获知自己被列入名单的确切理由和证据。这对已被诸多成员国宪法保护的个人的基本权利，如公正审判权、诉诸法院及获得有效司法救济权等构成了严重的威胁。这些个人基本权利在《世界人权宣言》（第8条）、《公民权利和政治权利国际公约》（第14条）、《美洲人权条约》（第25条）、《欧洲人权公约》（第6

* 中国人民大学法学院国际法专业博士生。本文为中国人民大学2016年拔尖创新人才培养资助计划的研究成果。

① 顾婷：《安理会反恐“聪明制裁”之困境及其出路》，载《法学》2011年第10期，第118页。

条、第13条)及《非洲人权和民族权宪章》(第7条)等国际人权公约和文件上都有明确的规定。

安理会制裁措施对个人基本权利的威胁引起了各方关注。2005年,在“世界峰会宣言”中,联合国大会呼吁安理会尽快建立“公正和清晰”的制裁程序。^①2009年,联合国人权事务高级专员指出,安理会对个人和组织制裁需要通过司法裁决确认或司法审查程序。^②迫于压力,安理会对“目标制裁”机制进行了一些改善。^③安理会是联合国的一个政治机构,这些措施并没有改变其制裁决定过程中的政治影响。众所期待对制裁决定进行“独立而公正”的司法审查的程序一直未建立起来。目前,在联合国层面对安理会制裁决定进行司法审查的机构也不存在。国际法院在“纳米比亚咨询意见”(“*Namibia Advisory Opinion*”)中已表示“国际法院没有被授权对联合国及安理会决议的有效性进行司法审查”。^④安理会不是国际法院的当事方,国际法院的判决对它也无直接约束力。

在这种情况下,各国的国内法院或区域组织法院能否在其管辖范围内对安理会制裁决议的实施措施进行司法审查?如果可能,这种司法审查应遵行什么标准?这些问题在各国、国际组织及学界引起了激烈的争辩。本文通过分析具体案例,展示欧洲法院和欧洲人权法院对安理会制裁实施措施进行司法审查标准的演变过程;然后,重点对案例中涉及的一个主要国际法问题,即联合国成员国宪章义务优先原则与保障个人基本权利义务之冲突的根源以及可能解决途径进行评析。

二 “卡迪案”:欧洲法院从拒绝审查到全面审查

1998年,美国在肯尼亚和坦桑尼亚的使馆遭受恐怖主义袭击之后,安理会通过第1267(1999)号决议,对阿富汗塔利班相关个人和组织实施制裁,要求各国冻结其名下资产、禁止旅行及获得武器。^⑤2000年12月19日,安理会通过第1333号决议将这一制裁范围扩展到与本·拉登关联的个人和组织,包括基地组织。^⑥安理会成立专门的制裁委员会,负责列出被制裁个人和组织综合名单及监督制裁措施的实施。这一制裁机制已引发了多起被制裁人向国内法院和欧洲法院起诉安理会制裁实施措施侵害其基本权利的案件。^⑦

(一) “卡迪案 I”

2001年,“卡迪案 I”(“*Kadi CJEU I*”)的申请人卡迪被列入安理会第1267号决议制裁名单,欧盟理事会(Council of the European Union)依据该决议制定了实施措施,并据此冻结了申请人的财产。^⑧申请人向欧洲初审法院申请废止这一措施,理由是该措施侵害了其基本权利,包

① UN. Doc. A/RES/60/1, 16 Sept. 2005, para. 109.

② Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism, A/HRC/12/22, 2 September 2009, para. 42.

③ 参见孙昂:《联合国制裁机制的正当程序——以“1267制裁机制”的改革为例》,载《国际法研究》2015年第6期,第36—50页。

④ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (*South West Africa*) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1971, para. 88.

⑤ UN. Doc. S/RES/1267 (1999).

⑥ UN. Doc. S/RES/1333 (2000).

⑦ See E de Wet, “From Kadi to Nada: Judicial Techniques Favoring Human Rights over United Nations Security Council Sanctions” (2013) 12 *Chinese Journal of International Law* 787, pp. 789–790.

⑧ Council of European Union, Common Position 2001/154/CFSP Concerning Additional Restrictive Measures against the Taliban.

括公平听证权、财产权及有效司法审查权。^① 2005年,初审法院驳回了申请人的诉求。法院认为,申请人请求废止的措施是为了执行安理会的制裁决议。依据《联合国宪章》第103条,成员国履行安理会决议的义务优先于任何其他国际协议下的义务,包括作为欧盟理事会、欧共体及《欧洲人权公约》成员国的义务。^② 考虑到《联合国宪章》与欧盟法律秩序之间的关系,法院认为自己无权对安理会作出制裁决议的事实和证据是否支持欧盟实施措施进行审查,也无权对欧盟实施安理会制裁决议的措施是否符合比例原则进行司法审查。法院认为除非违反强行法,安理会制裁决议的实施措施在国内法院享有司法豁免。^③

申请人向欧洲法院提出上诉。2008年,欧洲法院作出了不同于初审法院的判决。^④ 它认为基于法治,任何欧盟(包括欧盟机构及成员国)的行为都需要与《欧共体条约》(EC Treaty)一致。该条约要求所有欧盟范围内的行为必须尊重基本人权,这是欧洲法院审查所有在欧盟范围内行为之合法性的基础,履行安理会制裁决议的措施没有理由免受司法审查。欧洲法院认为,其可以从基本权利的角度对欧盟行为的合法性进行全面审查,包括履行安理会制裁决议的措施。^⑤ 欧洲法院进一步指出,《联合国宪章》没有对成员国履行安理会制裁决议的义务施加特定的模式,而是给予成员国以符合其国内法秩序的方式履行其义务的选择自由。它对于欧盟实施安理会制裁决议措施的审查并非挑战安理会制裁决议在国际法中的优先效力。它还认为,欧盟相关机构有义务与申请人就被列入制裁的理由进行沟通并为申请人提供申辩的机会。欧盟理事会在冻结财产的措施中没有为申请人提供任何司法救济,这就侵犯了申请人的基本权利,因而该措施对申请人无效。欧洲法院要求欧盟理事会在3个月内对申请人的权利侵害提出救济措施。^⑥

(二) “卡迪案 II”

“卡迪案 I”复审判决作出之后,安理会制裁委员会向欧盟成员国代表提供了申请人被列入制裁名单的理由概述,欧盟理事会将该概述转交给申请人并允许其在规定时间内提出申辩。随后,理事会调整了制裁措施,申请人仍被列在调整后制裁措施的名单上。申请人再次起诉到欧洲初审法院,该案被称为“卡迪案 II”(“*Kadi CJEU II*”)。初审法院援引了欧洲法院对“卡迪案 I”的复审意见,确认自己对欧盟执行安理会制裁决议措施侵害被申请人基本权利的问题有进行司法审查的权力。初审法院进一步明确,只要安理会制裁委员会没有为被制裁人提供有效的司法保护,法院对实施安理会制

① *Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Case T-315/01, Judgment of The Court of First Instance, 21 September 2005 (“*Kadi CFI I*”).

② *Kadi CFI I*, paras. 181-184.

③ *Kadi CFI I*, para. 288.

④ 欧盟法院(The Court of Justice of the European Union, CJEU)于1988年设立一个初审法院(Court of First Instance, renamed as “General Court of the EU” in 2009),管辖包括自然人和法人针对欧盟机构提起诉讼等相关案件。如果当事人对初审法院的决定不服,可以上诉至此类案件的复审法院欧洲法院(The Court of Justice)。欧洲法院对上诉案件,可以作出支持、推翻或改判,或返回初审法院重审。

⑤ *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, Joined cases C-402/05 P and C-415/05 P, Judgment of The Court of Justice (Grand Chamber), 3 September 2008, para. 281 (“*Kadi CJEU I*”).

⑥ *Kadi GC I*, paras. 326-327. 此案之后,申请人递交了移出制裁申请,2012年12月5日,申请人被制裁委员会从制裁名单上移出,终止对其资产冻结、禁止旅行和获得武器的限制措施。参见联合国官方网站: <http://www.un.org/press/en/2012/sc10785.doc.htm>, 最后访问时间:2017年6月15日。

裁决措施的有效审查就应对有争议的采取措施及措施所依据的证据和信息进行“全面审查”。^① 初审法院最终裁定，欧盟调整后的措施未给申请人提供真正的司法保护，因而对申请人仍无效。

欧盟委员会、欧盟理事会、英国及北爱尔兰等 21 个欧盟成员国联合向欧洲法院提出上诉，要求欧洲法院澄清初审法院在“卡迪案 II”中提出的对实施安理会制裁措施进行“全面审查”的具体意思。^② 欧洲法院组成大法庭审理了此案，确认（1）依据保护个人基本权利的欧盟法，欧洲法院具有对欧盟所有行为进行审查的权利，包括本案涉及的欧盟为履行国际法义务而对个人基本权利进行限制的措施；（2）依据《欧共体条约》，欧洲法院对所有欧盟行为合法性审查都是基于该条约保障的基本权利的“全面审查”。这些基本权利包括申请人的辩护权及有效司法保护权。欧盟对这些基本权利的限制必须是为了欧盟认可的公共利益，且所采取的限制措施与实现的正当目的之间必须符合比例原则。^③ 初审法院在审查这些权利是否被侵犯时，将依据个案的具体情况进行分析，包括分析限制措施的本质、实施的背景及其法律对有关问题的规定。^④ 欧洲法院强调欧盟相关机构有义务向欧洲法院证明被申请人列入制裁具有合理理由，而不是要求申请人自己提出相反的证明。^⑤ 欧洲法院驳回了欧盟理事会、欧盟委员会及诸国的上诉，维护初审法院对欧盟实施安理会制裁决议措施进行“全面审查”的主张。

在“卡迪案 I”与“卡迪案 II”的两次审理中，欧洲法院坚持对欧盟实施安理会制裁措施进行“全面审查”标准，但对该标准的适用范围和程度的阐述仍较宽泛。随后，欧洲人权法院在审理瑞士实施安理会制裁措施的合法性案件中，提出了更为具体的司法审查标准。^⑥

三 “纳达案”与“阿尔—杜立弥案”：欧洲人权法院“协调解释”及避免“武断”审查标准

（一）“纳达案”

“纳达案”（“*Nada v. Switzerland*”）中，申请人纳达被列入安理会第 1267 号决议制裁名单上时，居住在紧邻瑞士的意大利境内。^⑦ 瑞士以实施安理会制裁决议为理由，限制其进入及通过瑞士。纳达向欧洲人权法院起诉瑞士政府没有为其提供申诉的机会，限制出行的措施严重影响了他依据《欧洲人权公约》第 8 条享有的私人及家庭生活，包括寻求合适医疗的权利。瑞士政府提出了三点抗辩理由：（1）作为联合国成员国，瑞士履行安理会制裁决议的义务优先于其他国际条约的义务；（2）瑞士对安理会制裁措施没有自由裁量权，因而不应当对履行安理会制裁义务承担责任；（3）联合国成员国履行安理会制裁的措施不应在欧洲人权法院审查范围之内。^⑧

① *Yassin Abdullah Kadi v. European Commission*, Case T – 85/09, *Judgment of the General Court*, paras. 132 – 135, 30 September 2010 (“*Kadi GC II*”).

② *European Commission and the Council of the European Union v. Yassin Abdullah Kadi*, *Judgment of The Court of Justice*, Joined Cases C – 584/10 P, C – 593/10 P and C – 595/10 P, 8 July 2013 (“*Kadi CJEU II*”).

③ *Kadi CJEU II*, para. 101.

④ *Kadi CJEU II*, para. 102.

⑤ *Kadi CJEU II*, para. 121.

⑥ 目前瑞士不是欧盟成员，是《欧洲人权公约》的缔约国。

⑦ *Nada v. Switzerland*, Appl. No. 10593/08, ECtHR Judgment [Grand Chamber], 12 September, 2012.

⑧ *Nada v. Switzerland*, paras. 102 – 103.

欧洲人权法院首先考察了瑞士作为联合国成员国履行安理会制裁决议的义务与《欧洲人权公约》义务之间是否冲突。法院指出,《联合国宪章》第1条明确联合国成立的目的在于“促进和鼓励尊重人权和基本自由”。《联合国宪章》第24条第2款明确安理会在维护国际和平与安全任务时“行为要与联合国的目的和原则一致”。^① 据此,欧洲人权法院认为,解释成员国履行安理会制裁决议的义务时,首先应推定“安理会无意对成员国施加使其违反人权基本原则的义务”。^② 当安理会决议文意模糊时,该法院必须选择与《欧洲人权公约》要求最一致的“协调解释”,避免义务之间的相互冲突。^③ 鉴于联合国在促进和鼓励尊重人权方面的重要作用,欧洲人权法院认为,如果安理会有意让成员国采取与其他国际协议下的义务冲突的特殊措施时,它应当使用明确而清晰的语言表示。本案中,安理会制裁决议明确要求成员国对被制裁人实施“禁止进入或通过其领土”的措施。因此,法院认为瑞士对申请人采取“禁止进入或通过其领土”的措施有合法依据,且该措施具有阻止犯罪、打击国际恐怖主义及保障瑞士公共安全的正当目的。

欧洲人权法院接着分析瑞士对申请人采取限制措施的必要性。其认为,原则上《联合国宪章》为成员国将安理会决议内容转化为国内法措施的模式留出了一定的选择空间。^④ 虽然安理会制裁决议明确要求对被制裁人实施“禁止进入或通过领土”,但是也允许“实现司法程序之需要进入或通过时,这项禁止不适用”。^⑤ 并且,安理会在决议中敦促所有国家“在适当情况下”通过立法或行政措施执行制裁措施。^⑥ 欧洲人权法院还认为,这一表述给成员国在执行该决议的措施上提供了灵活性,尽管这一空间“确实有限但无论如何是真实存在的”。^⑦ 欧洲人权法院进一步指出,一项措施被认为“合适”和“必须”意味着不存在对基本权利造成较少损害且也能实现同样目的的其他措施。^⑧ 在判断成员国的实施措施是否“合适”和“必须”时,必须考察该国是否充分考虑到了申请人的特殊情况,并在国家自由裁量的范围内尽可能使制裁措施适应申请人的情况。^⑨ 欧洲人权法院认为,安理会制裁决议作出的时候,国际恐怖主义的威胁确实特别严重,但是多年之后维持甚至加强对申请人这些措施就必须有令人信服的解释理由。^⑩ 2005年,瑞士停止了对申请人的刑事调查程序,且没有发现申请人与国际恐怖组织的联系,但直到2009年才向安理会制裁委员会递交了调查结果,支持将申请人移出制裁名单。瑞士政府应当更早与安理会制裁委员会沟通,使申请人尽早被移出制裁名单。欧洲人权法院裁定瑞士在执行安理会制裁决议时没有充分考虑到申请人的情况,特别是申请人居住地的地理环境、措施实施的期限、年龄和健康情况,从而使得对申请人实施的限制措施与实现目的不相称。因而,瑞士违反了《欧洲人权公约》第8条规定的义务。^⑪

① *Nada v. Switzerland*, para. 171.

② *Nada v. Switzerland*, para. 171.

③ *Nada v. Switzerland*, para. 171.

④ *Nada v. Switzerland*, para. 176.

⑤ UN. Doc. S/RES/1390 (2002), para. 7 (b).

⑥ UN. Doc. S/RES/1390 (2002), para. 7 (b).

⑦ *Nada v. Switzerland*, para. 180.

⑧ *Nada v. Switzerland*, para. 183.

⑨ *Nada v. Switzerland*, para. 185.

⑩ *Nada v. Switzerland*, para. 186.

⑪ *Nada v. Switzerland*, para. 197.

(二) “阿尔—杜立弥案”

1990年伊拉克入侵科威特之后，安理会通过了多项决议对其进行制裁。^①其中，第1483号(2003)号决议要求成员国将当时萨达姆·侯赛因政府及高级官员直接或间接控制的财产冻结、没收并转移到“伊拉克发展基金”用于重建伊拉克。^②为履行安理会的决议，瑞士冻结了申请人阿尔—杜立弥及其运营公司在瑞士境内财产并转移到“伊拉克发展基金”。申请人向瑞士联邦法院提起申诉，认为瑞士没收其财产的程序违反《欧洲人权公约》第6条规定的个人诉诸司法权利。与欧洲初审法院在“卡迪案1”中的判决相似，瑞士联邦法院认为《联合国宪章》规定的义务优先于其他任何国际协议的义务，并且瑞士在实施安理会制裁措施时没有自由裁量权。因而，该法院无权审查申请人提出的诉求。^③

申请人向欧洲人权法院起诉瑞士。^④瑞士政府在“纳达案”的抗辩理由基础上，新增加了两点理由：(1)《欧洲人权公约》第6条规定的个人诉诸司法的权利不是绝对的，欧洲人权法院已经认可因国家及联合国豁免可以限制该权利。^⑤《联合国宪章》第103条规定的义务优先原则应当与国家豁免同样作为限制该项权利的一项正当理由，两者的目的都是为了维护国际和平和安全；(2)安理会已设立了移出制裁的申请程序。尽管它不能完全等同于司法审查，但已为申请人提供了合适的人权保护机制。英国和法国政府作为第三方介入，支持瑞士政府的立场。^⑥

欧洲人权法院采用了“纳达案”中提出的“协调解释”推理模式，首先推定“安理会无意对成员国施加使其违反人权基本原则的义务”。其认为，如果安理会决议没有明确的语言表示成员国在国内执行安理会制裁决议时可以对个人的基本权利进行限制，成员国采取的实施措施就必须与《欧洲人权公约》相一致。同时，欧洲人权法院指出，安理会在第1483号(2003)决议及第1518号(2003)决议中都没有明确阻止瑞士法院对履行安理会制裁措施中的人权保护问题进行审查。^⑦欧洲人权法院还强调，欧洲公共秩序中最基本的要素是法治原则，而“武断”是对该原则的背离。对严重影响《欧洲人权公约》保障个人基本权利的措施，成员国法院应当进行充分的审查以避免“武断”的决定。鉴于这些实施措施的本质和目的，成员国法院要尽力确保尊重人权和维护国际和平和安全之需要之间的平衡。^⑧欧洲人权法院承认自己无权对安理会行为的合法性作出判断，但是当一个国家因为履行安理会制裁决议而对《欧洲人权公约》保障的个人

① UN. Doc. S/RES/661 (1990); UN. Doc. S/RES/670 (1990); UN. Doc. S/RES/1483 (2003); UN. Doc. S/RES/1518 (2003).

② UN. Doc. S/RES/1483 (2003).

③ Tribunal Federal, BGE 2A. 783/2006, para. 9. 2.

④ *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, Application no. 5809/08, Judgment, Strasbourg, 21 June 2016. 第一申请人阿尔—杜立弥是萨达姆·侯赛因政府情报部门的财务主管，第二申请人是依据巴拿马法律成立的一家公司，阿尔—杜立弥担任该公司的执行总裁。

⑤ *Al-Adsani v. the United Kingdom* [General Court], No. 35763/97, ECHR 2001; *Stichting Mothers of Srebrenica and Others v. the Netherlands* [Third Section], No. 65542/12, ECHR 2013.

⑥ 英国政府认为，对《欧洲人权公约》的解释和适用不能孤立于整个国际法体系，因为正是联合国体系的存在及其对世界和平和安全的维护才使人权得到尊重和保护。《联合国宪章》及安理会决议下的义务之优先性是当今整个国际法体系的支柱。安理会第1483(2003)号决议规定的义务明确，成员国没有自由裁量的余地，必须优先执行。法国政府认为如果欧洲人权法院对制裁措施进行司法审查而废除该措施会导致成员国无法履行其《联合国宪章》规定的义务。

⑦ *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, para. 143.

⑧ *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, para. 146.

诉诸司法权利进行限制时,就需要对相关安理会制裁决议的内容及适用范围进行审查,以确定其与《欧洲人权公约》相一致。本案中,欧洲人权法院认为瑞士应为申请人提供真正的机会向其国内法院提交证据,对申请人被列入制裁及移出制裁的争议进行审查,避免“武断”决定。否则,瑞士就侵害了《欧洲人权公约》保障申请人的诉诸司法权利。^①

欧洲人权法院认同《欧洲人权公约》第6条规定的个人诉诸司法权利不是绝对的,应在法治的框架下进行解释。国家为了正当目的,可以采取与实现该目的相称的限制措施。^② 本案中没收申请人的财产是为了正当的目的,但是申请人多年来都无法通过司法程序起诉其财产没收的措施,法院认为瑞士采取的这一限制措施与实现正当目的之间不符合比例原则。欧洲人权法院强调,安理会设立的“协调人”程序不能取代成员国的司法审查。^③ 成员国有义务在履行安理会制裁决议的过程中保障申请人诉诸司法的权利。欧洲人权法院裁定瑞士在本案中违反了《欧洲人权公约》第6条规定的义务。^④

在“纳达案”和“阿尔—杜立弥案”判决的推理过程中,欧洲人权法院显得有些犹犹豫豫,一直避免回答《联合国宪章》第103条规定的优先原则对成员国是否具有优先或限制《欧洲人权公约》义务的效力问题,但法院最终表达的信息很明确:绝不接受没有充分程序保障的制裁措施对《欧洲人权公约》保障的个人基本权利的限制,包括成员国履行安理会制裁决议的措施。到目前为止,欧洲人权法院提出的这一司法审查标准仍有不确定的因素(如没有明确在什么情形下构成“武断”的决定),但它已为其成员国国内法院审查安理会制裁实施措施的合法性问题提供了一个规范框架和推理脉络。欧洲人权法院的判决比欧洲法院的判决具有更广泛的影响力,对《欧洲人权公约》47个缔约国(包含27个欧盟成员国)均具有约束力。通过这两个判决,欧洲人权法院也将47个缔约国置于一种非常尴尬的境地:一方面,其判决使其成员国实施安理会制裁的措施因侵害被制裁人的基本权利而无效,阻碍了这些成员国履行安理会制裁决议的义务;另一方面,这些成员国对引起被制裁人基本权利受到限制的安理会制裁决议及列入和移出程序并没有直接修改的权力。这一尴尬境地将促使他们只能更积极地推动联合国对安理会制裁措施进行改革,尤其是要提高制裁中对个人基本权利的保障。

四 评析

上述针对安理会制裁措施侵害被制裁人基本权利的案件都涉及到一个核心国际法问题,即联合国成员国履行安理会制裁决议义务与保障个人基本权利义务之间的关系。欧洲法院和欧洲人权法院在判决中均对这一问题进行了分析,且采取了不同的处理方式。下文将对此问题进行分析。

(一)《联合国宪章》义务优先原则

《联合国宪章》第103条规定成员国履行宪章义务优先于其他任何国际协议。实践中,国际

① *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, para. 151.

② *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, para. 129.

③ *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, para. 153.

④ *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, para. 84.

法院在多处案件中对该条款的效力给予了确认。例如,“尼加拉瓜案”(“*Nicaragua v. United States of America*”)中,国际法院声明《联合国宪章》及联合国机构作出的具有约束力的决定(包括安理会依据《联合国宪章》第七章作出具有约束力的决议)中的义务优先于任何其他国际协议下的义务,无论该协议是在《联合国宪章》之前或之后签订或是否是纯区域性的。^①“纳米比亚案”(“*South West Africa*”)中,国际法院声明:“安理会依据《联合国宪章》第25条作出的决定,所有成员国都须遵行,包括在安理会上反对该决议的成员国以及非安理会理事国的成员国。如果不这样将损害安理会依据《联合国宪章》规定的主要职能和权力。”^②

国际法委员会同样认为:“第103条没有指出《联合国宪章》优先,而是指出履行《联合国宪章》规定的义务优先。该义务包括《联合国宪章》本身规定的义务及联合国机构具有约束力决定中的义务。最重要的例子就是依据第25条成员国对安理会在第七章下作出决议的接受和执行。”^③面对相互冲突的义务,国际法委员会倡议进行“系统协调”解释,即在国际法的整体背景下,找到某种最佳的方式整合相互冲突的义务。^④

(二) 欧洲法院与欧洲人权法院对《联合国宪章》义务优先原则的适用

从“卡迪案”到“纳达案”与“阿尔—杜立弥案”,欧洲法院与欧洲人权法院对《联合国宪章》义务优先原则的适用方式直接影响其判决的论证与结论。这些方式可以具体分为三类:

1. 严格遵行

“卡迪案 I”中,欧洲初审法院严格秉持《联合国宪章》义务优先原则。法院援引了国际法院在“尼加拉瓜案”中的意见,认为联合国成员国依据《联合国宪章》第25条履行安理会制裁决议的义务优先于任何其他国际协议下的义务,包括它们作为欧盟理事会、欧共体及《欧洲人权公约》成员国的义务。^⑤并且,欧盟在行使其权利时也必须遵守国际法,《联合国宪章》条款同样对欧盟具有约束力。^⑥基于欧盟法治原则,法院对欧盟机构所有行为的合法性具有司法审查权。但是依据《联合国宪章》规定的履行安理会决议义务优先性原则,法院没有权利审查欧盟履行安理会决议义务之措施的合法性。对该措施的合法性审查,尤其是依据欧盟法所保障的基本权利的条文进行审查,意味着法院间接对安理会制裁决议的合法性进行审查。^⑦欧洲初审法院强调,无论基于国际法或欧盟法,它都没有权力审查安理会制裁决议及实施措施合法性的问题(涉及强行法除外)。^⑧

复审中,欧洲法院否决了初审法院严格适用《联合国宪章》义务优先原则的做法,提出欧盟任何行为都要接受法院依据《欧共体条约》所保障的个人基本权利的司法审查,任何与尊重

① *Nicaragua v. United States of America*, I. C. J. Reports 1984, para. 107.

② Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (*South West Africa*) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1971, para. 116.

③ Matti Koskenniemi, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, A/CN.4/L.682, 2006, para. 331.

④ Matti Koskenniemi, *Fragmentation of International law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, A/CN.4/L.682, 2006, paras. 37–43.

⑤ *Kadi CFI I*, para. 181.

⑥ *Kadi CFI I*, para. 203.

⑦ *Kadi CFI I*, para. 215.

⑧ *Kadi CFI I*, para. 221.

个人基本权利不相符的措施在欧盟都是不能被接受的。^① 法院强调“任何国际协议都不能强加有悖于《欧共体条约》中宪法性权利的义务，欧盟所有行为必须尊重个人的基本权利。”^② 显然，为保障个人基本权利，欧洲法院弱化了《联合国宪章》义务优先原则对该案的约束力。

2. 协调解释

“纳达案”及“阿尔—杜立弥案”中，欧洲人权法院采取了更为机智的解释技巧，避免成员国履行安理会制裁决议的义务与《欧洲人权公约》的义务正面冲突。一方面，欧洲人权法院想保护被制裁个人的基本权利，另一方面，又不愿偏离《欧洲人权公约》作为国际法框架中一部分而受制于《联合国宪章》义务优先原则的逻辑。最终，欧洲人权法院选择“协调解释”来缓解成员国履行安理会制裁决议义务与保障个人基本权利义务之间的张力。法院强调保护人权本身是联合国成立的目的，且安理会在实施《联合国宪章》第七章职权时也必须尊重人权。

“纳达案”中，欧洲人权法院大胆推定“安理会无意对成员国施加使其违反人权基本原则的义务。”据此，其认为成员国的《联合国宪章》义务和《欧洲人权公约》义务的张力是可以通过“解释”协调，无需适用《联合国宪章》第103条解决规范冲突的条款。^③ “阿尔—杜立弥案”中，欧洲人权法院援引了“纳达案”中推定，进一步认为成员国的《联合国宪章》义务和《欧洲人权公约》义务并不冲突，从而直接回避了《联合国宪章》第103条优先原则的约束力问题。既然安理会和成员国都必须尊重人权，法院以保障基本权利为导向审查成员国实施安理会制裁的措施，避免“武断”地限制被制裁人的基本权利就是顺理成章的。

3. 等效保护

“阿尔—杜立弥案”中，欧洲人权法院有四位法官同意该法院的结论，但对《联合国宪章》第103条优先原则的适用提出了不同意见。他们认为《联合国宪章》不是国际宪法，尽管有103条的优先性规定，仍不能使与《联合国宪章》义务存在冲突的其他国际条约义务失去效力。而且，第103条的适用应受到两个方面限制：一是内在限制，即要求义务本身必须是有效的，越权或违反《联合国宪章》目的之义务不能适用该条款；二是外在限制，即违反强行法的义务，不能适用此条款。^④

同时，这几位法官主张欧洲已经建立起了一个自治的法律秩序，《欧洲人权公约》保障的个人基本权利在其法律秩序中是宪法性权利。当安理会制裁决议实施措施侵害了《欧洲人权公约》保障的个人基本权利，而在联合国层面又缺乏“独立而公正”的司法保护时，成员国就应当确保国内法院有权审查申请人被列入或移出制裁的事项，并确保获得充分的证据作出裁定。^⑤ 这种“等效保护”（equivalent protection）的主张与欧洲法院在“卡迪案”复审判决中依据欧盟法保障的个人基本权利对安理会制裁实施措施进行全面审查的主张在实质上毗邻，均是以欧洲人权保护

① *Kadi CJEU I*, para. 284.

② *Kadi CJEU I*, para. 285.

③ *Nada v. Switzerland*, para. 197.

④ *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, Concurring Opinion of Judge Pinto De Albuquerque, joined by Judge Hajiyev, Pejchal and Dedov, paras. 5–6.

⑤ *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, Concurring Opinion of Judge Pinto De Albuquerque, joined by Judge Hajiyev, Pejchal and Dedov, para. 65.

“区域自治”理念来弱化甚至排除《联合国宪章》第103条优先原则的约束力。^①

在未来相当一段时间里，对安理会制裁措施侵害个人基本权利的诉讼可能继续存在。尽管安理会对制裁程序的改善会缓解这一矛盾，但在很大程度上，导致这一现象更深层次原因在于整体上国际法对个人权利义务规制的失衡。

（三）国际法上个人权利义务的失衡

长期以来，国际法中个人都是从属于一个以领土为基础的政治共同体——国家，由此产生一系列相互的法律权利和义务。如果国际法直接对个人施加义务或限制，却又没有提供相称的司法保护，个人在国际法中权利与义务就失衡。正如卡塞斯指出，目前个人在国际法上只拥有“有限的地位。”^② 他们承担的义务针对的是国际共同体所有其他成员，却不拥有针对于国际共同体中所有其他成员的权利。^③ 如上文所述，个人的基本权利被安理会制裁决定限制之后，在联合国层面很难寻求有效的司法保护。

一定程度上，欧洲法院和欧洲人权法院坚持对受安理会制裁影响、却又缺乏来自同一层面司法保护的个人和组织提供国内法院司法救济是一种失衡中的再平衡，虽然这样做会“威胁国际法秩序的完整性和为保护国际公共利益所作决策的有效性”。^④ 这两个法院将保护个人基本权利免受制裁过程中“武断”决定的责任归咎于实施安理会制裁的成员国，至少为受制裁影响的个人和组织提供了在国内及区域层面的司法救济。上述法院这样做的另一个目的是给成员国施加压力，促使他们更积极推动联合国对安理会制裁措施的进一步改革。

五 结语

针对安理会制裁措施侵害个人基本权利的诉讼，欧洲司法机构从严格秉持《联合国宪章》义务优先原则，到对《联合国宪章》义务优先原则作灵活的解释及倡导等效保护，旨在保障在欧洲具有宪法性质的个人基本权利。这一演变过程体现了欧洲司法机构日益强化人权保护“区域自治”的理念。学者认为这是对《联合国宪章》基本原则的严重挑战，是“遵守安理会制裁决议的国际义务让位于欧盟内部人权保护义务”的转变。^⑤ 从国际法的体系结构看，这种看法和担忧具有一定合理基础，因为它将进一步促使国际法碎片化。但是从人权保护的角度看，尊重人

① “等效保护”概念由欧洲人权法院在 *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland* ([GC]. no. 45036/98, ECHR 2005 - VI) 中提出，在适用时，法院首先需要确认对于某一国际协议施加给成员国的义务（作为或不作为），该成员国在其管辖范围内没有自由裁量权；其次，法院对《欧洲人权公约》及该国际协议规定的人权及相应的保护机制作等量比较，这样的比较是基于一个可反驳的推定——《欧洲人权公约》兼容直至该国际协议规定的保护机制存在明显不足。在本案中，西西里昂斯（Sicilianos）法官反对适用“等效保护”，认为《联合国宪章》第103条设立了国际法秩序的“等级结构”，如果法院认为成员国履行安理会制裁决议的义务与保障《欧洲人权公约》规定的个人基本权利义务不构成冲突，“等效保护”就无需适用；如果构成冲突，应当适用《联合国宪章》第103条优先原则。 *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, Concurring Opinion of Judge Sicilianos, para. 8.

② [意] 安东尼奥·卡塞斯：《国际法》，蔡从燕等译，法律出版社2009年版，第200页。

③ [意] 安东尼奥·卡塞斯：《国际法》，第315页。

④ 顾婷：《安理会反恐“聪明制裁”之困境及其出路》，第124—126页。

⑤ 季华：《论〈联合国宪章〉第103条面临的挑战——以2013年欧洲初审法院两起案件为视角》，载《云南大学学报（法学版）》2016年第1期，第82页。

权本身也是联合国设立的目的和安理会的义务。

毫无疑问, 欧盟“区域自治”理念确实是对以《联合国宪章》为基础的现代国际法治提出了挑战。到目前为止, 这一挑战也可以视为是欧洲司法机构与联合国机构关于完善制裁中人权保护的一次具有建设性对话。安理会制裁越来越多的直接对个人基本权利进行限制, 成员国成为实施这些限制措施的中介, 而在联合国层面又没有为受制裁影响的个人和组织提供相称而有效的司法保护。那么, 欧洲法院和欧洲人权法院要求成员国在实施安理会制裁决议的过程中为受制裁影响的个人和组织提供有效的司法保护, 对保障人权具有积极作用。当然, 这一作用是有限的。例如, 这两个法院都只能审查制裁措施在各自管辖范围内侵害个人基本权利的问题, 而无权审查安理会制裁决议内容及在其他司法区域相同措施的合法性。若从根本上改变受制裁影响的个人在国际法上权利义务失衡的处境, 需要在国际立法层面对相关国际组织与个人的权利义务进行结构性调整。

这一系列针对安理会制裁措施的案件及欧洲司法机构在判决中的立场反映了当前欧洲对联合国及《联合国宪章》义务的反思。由于国际法对个人权利义务规制的失衡, 在未来相当一段时间, 联合国成员国仍会在履行安理会制裁决议义务与保障个人基本权利义务之间挣扎、调整和自我平衡。联合国大会呼吁: “在打击恐怖主义而将个人和组织列入制裁名单的国内程序上, 要充分遵守国际义务, 同时确保法治, 包括足够的人权保障。”^① 这一目标的实现需要时间和建立切实可行的保障机制。

Judicial Review to the Measures Implementing Security Council Resolutions on Targeted Sanctions for Human Rights Protection ——From “*Kadi*” Case to “*Al-Dulimi*” Case

Wang Leifan

Abstract: Since *Kadi* case (2005), the CJEU and ECtHR have dealt with a series of cases about the negative human rights impact of the measures aimed to carry out the targeted sanctions mandated by the UN Security Council. Initially, the courts upheld the legal effect of the supremacy clause in Article 103 of the UN Charter and refused to review such measures. Later, the courts changed the position to conducting a “comprehensive review” on the legality of such measures, according to the EU law on the fundamental rights of individuals. In *Nada case* and *Al-Dulimi case*, the courts put forward specific review criteria. This evolution shows that the courts are strengthening the protection of human rights for “regional autonomy”, in which the supremacy of carrying out the targeted sanctions by UN member states in Europe is weakened because of the need to protect the fundamental rights of individuals. The root of this phenomenon is that the Security Council directly restricts the fundamental rights of individuals through the targeted sanctions, but does not provide equivalent protection to those individuals. This calls for a reform to the UN behaviors of targeted sanction to balance the rights and obligations of individuals in international law.

Keywords: Security Council Resolution, Targeted Sanctions, Human Rights, Judicial Review

(责任编辑: 郝鲁怡)

^① UN. Doc. A/RES/68/178, 28 January 2014.