

国际法:战火不能践踏的准则

刘敬东

美、英等国不顾世界上大多数国家以及人民的反对,绕开联合国安理会,公然违背《联合国宪章》和国际法准则发动了对伊拉克的战争。这是一场超级大国与发展中弱国之间进行的实力悬殊的战争,是一场非法的战争,是一场发生在二十一世纪初、必将对当代国际法产生深远影响的战争。

作为几百年来人类共同创造的文明财富,国际法正经历着新的巨大挑战和考验。历史证明,虽历经第二次世界大战那种惨绝人寰的大规模战争洗礼,国际法不但没有消亡,反而取得了前所未有长足的进步与发展。那么,此次伊拉克战争,人们就更不会放弃对国际法的信仰。随着这场战争的爆发和进一步持续,关于战争的性质、如何才能避免战争所引发的人道主义灾难、战后秩序如何得以恢复和重建等问题已成为国际间日益关注的话题,在依据国际法规则回答这些问题的同时,人们也开始关注国际法的发展与完善问题。

不容置疑伊拉克战争是非法之战

在人类历史的长河中,战争这种极其残酷的斗争方式给人类本身带来了巨大的痛苦和灾难,特别是上个世纪爆发的两次世界大战对全世界造成了极为严重的后果。经历了两次世界大战的惨痛教训,人们意识到必须以法律手段对战争这种传统的政治工具和手段予以严格规范,对于那些违反国际法所发动的战争,各国都应当谴责并采取行动加以制止,而对于那些发动非法战争的国家应当依据国际法追究其国家责任。

首先,国际法已经摒弃了战争作为国家推行本国政策的工具和手段。1928年《巴黎非战公约》就规定在缔约国相互关系上废弃战争作

为实行国家政策的工具,1945年第二次世界大战结束后制定的《联合国宪章》确立了在国际关系中不得使用武力或以武力相威胁的国际法基本准则。由于战争不可能完全避免,宪章尊重这一事实,规定了两种形式的战争为合法战争,即联合国安理会为维护世界和平与安全而执行安理会通过的决议所采取的军事行动以及成员国受到武力攻击时所采取的自卫行动,除此之外的战争均为非法。

针对伊拉克问题而言,自1990年8月伊拉克出兵占领科威特后,联合国安理会已通过了60项与伊拉克有关的决议,无疑2002年11月通过的1441号决议是其中最重要的决议之一。决议使中断4年之久的对伊武器核查进程得以恢复,同时敦促伊拉克全面履行安理会有关决议,决议警告伊拉克如再不履行决议或不与联合国充分合作,将面临“严重后果”。那么,伊拉克究竟是否全面、彻底地履行了1441号决议呢?这个问题事关重大,因为如果断定伊拉克已经全面、彻底地履行了该决议,就应当及时解除对伊拉克长达13年的国际制裁,相反,如果有证据表明伊拉克方面没有与联合国充分合作履行该协议规定的义务,伊拉克将面临“严重后果”。根据《联合国宪章》有关规定,这个问题的决定权在安理会,安理会应当根据其派出的武器核查团的核查结论来决定是否应当采取措施和采取什么样的措施来执行安理会决议,这样的措施当然包括军事行动。但至今为止,联合国武器核查团向安理会所做的多次报告并未得出伊拉克未能履行1441号决议的明确结论,因此,安理会缺乏就此作出判断并通过新决议的基础。另一方面,安理会成员对待伊拉克问题的态度存在明显分歧:一方是美国和英国强烈

主张应对伊拉克采取军事手段以消除其拥有的大规模杀伤性武器;一方是中国、法国、俄罗斯、德国等成员主张应当推动武器核查工作继续进行下去,尽一切可能在联合国框架内采取和平手段解决伊拉克问题。在这种情况下,美、英提出向伊动武的决议显然很难获得安理会通过,因为根据《联合国宪章》确立的“五大国一致”的表决原则,中、法、俄三国其中的一个国家就有权否决美、英提案。因此,美、英两国迫不得已只好绕开联合国安理会对伊拉克发动了战争。那么,在未取得安理会合法授权的情况下发动的对伊战争当然是不合法的战争。

按照国际法,国家的不法行为应当承担国家责任,而国家责任形式包括限制国家主权、赔偿、道歉、国际社会的制裁、报复等多种形式。如果非法的战争被定性为“侵略”,那么,根据二战后形成的习惯国际法,战争的发动者、指挥者就有可能被认定犯有国际罪行从而受到刚刚成立不久的国际刑事法院的审判。当然,能否从法律上将这场战争定性为“侵略”本身就是一个国际法难题,至今国际上未能得出公认的有关侵略的法律定义。目前为止,确定一个国家的战争行为是否是“侵略”行为其决定权仍在联合国安理会。

我们注意到,国际上有人主张 1441 号决议中所谓的“严重后果”就包含了军事行动的含义,因此,对伊开战已有国际法基础,不必再行决议。这种说法可能不会被大多数安理会成员接受。即使要对争议的条款进行解释,解释权仍在安理会,同时也可以向国际法院提出咨询请求由国际法院作出解释,总之,要经过一定的法律程序,不是某一个国家说了算的。从现实情况看,目前美、英发动的这场战争没有合法性基础,是一场非法的战争。

人道主义呼吁遵循战争法规则

在国与国的关系中,尽管非法的战争被国际法所禁止,人类渴望和平、消灭战争的愿望和呼声高涨,但战争与武装冲突远不能完全避免。国际法承认这一事实,并且在此基础上,出于人道主义考虑形成了旨在对战争与武装冲突加以限

制和规范的原则和规则,这些原则与规则构成了国际法中的战争法或武装冲突法。目前,正在进行的伊拉克战争的交战双方都应当遵循相关的战争法规则,违反者不但要受到国际舆论的谴责,而且还要面对国际法的制裁。

战争法包括两个体系,一个就是海牙条约体系,主要是关于作战手段和方法以及中立方面的一系列条约和国际习惯;一个就是日内瓦条约体系,主要是关于战争中保护平民和战争受难者的条约和国际习惯。目前,这两个体系结合起来构成了现代国际法的“国际人道主义法”。

在作战手段和方法方面,伊拉克战争的交战双方应当遵循以下规则:

首先,战争法规定,一旦战争成为事实,它只能在有关国家的武装力量之间进行,而不应伤害这些国家的平民,战争法中有一系列的保护战时平民的内容,平民不能作为攻击的对象。另外,在战争中,交战国的合法目的是消灭敌国的武装力量,但也不能毫无限制地选择伤害敌方的手段和方法,主要是:禁止狂轰滥炸,包括对不设防的城镇、乡村和住宅以及攻击和围攻宗教、艺术、学术、医院及慈善机构、文物古迹等;在战争中禁止使用极度残酷的武器和有毒、化学和细菌武器及放射性武器;禁止使用背信弃义的手段和方法来达到杀死、伤害或俘虏敌人的目的;禁止使用改变环境的作战手段和方法。

我们注意到,随着伊拉克战争进程的推进,出现了一些平民伤亡的情况,这是交战双方应当极力予以避免的,而且战争的胶着状态出现后,双方对作战的手段和方法应当加以限制和选择,特别是那些极度残酷、会造成极为严重后果的武器是不能使用的,否则将造成更大规模的人道主义灾难,这是现代国际法绝对禁止的行为。

人权原则要求保护战俘及其他战争受难者
保护战俘是国际人道主义法中的一项重要内容。伊拉克战争已经持续了十来天,交战双方都宣布抓获了对方的战俘。那么,这里就涉

及到国际法中的战俘待遇和保护问题。

在国际人道主义法中对战俘待遇作出规定的公约有 1929 年和 1949 年的《关于战俘待遇的日内瓦公约》以及 1977 年《日内瓦公约第一附加议定书》。这些国际法文件在保护战俘待遇方面规定了许多方面的权利,贯彻了这样的宗旨,即尊重战俘的人格与尊严、对战俘实行人道主义待遇并不得加以歧视、无论是精神上还是肉体上都不得对战俘施加迫害。据报道,交战双方为达到战争宣传的目的将各自捕获的战俘通过电视画面公诸于众,这是严重伤害战俘尊严和精神权利、违反国际法的严重事件,应当受到谴责并加以制止。根据国际法,战争结束后,战俘应当立即予以释放并遣返,不得迟延。

随着伊拉克战争的进展,交战双方的伤病员就会大量增加,在战争法中伤病员属于战争受难者,也应受到国际法的保护。《关于改善战地武装部队伤者、病者境遇公约》就是关于这方面的内容,主要是基于人道主义考虑对战争中的伤病员加以保护并施以人道待遇等。

国际法中有关战俘待遇和其他战争受难者待遇的规定充分体现了人道主义原则,同时也是国际人权法的重要组成部分。如果违反这些规定造成严重后果的将面临国际法律制裁。第二次世界大战后建立的欧洲和远东军事法庭、以及目前正在运作的前南战犯法庭和卢旺达战犯法庭就是将违反国际人道主义法的行为列为国际罪行加以惩治。刚刚成立不久的国际刑事法院对于严重违反国际人道主义法的行为也可以实行管辖。

拭目以待战争后的国际法如何发展

这场正在进行的战争,其结果可以说是比较明确的,因为交战双方的势力极为悬殊,一方是美、英等军事强国,一方是经受了 13 年国际制裁的小国,如不出意外,美、英等国将取得战争的胜利。

在处理战后伊拉克事务时也应当遵循相关国际法规则,主要是:

国际法中的主权原则应得到尊重,应当尊重伊拉克的主权和领土完整,由伊拉克人民自

行决定其领导人和政治体制,国际社会应当采取措施保护这种权利实现,不应当将一国的意志强加于人。

战胜国应当遵循军事占领法规。根据国际法,占领只能是临时性的,不能长期占领战败国领土,不能取代战败国领土主权,不能改变占领国人民的国籍,在行使军事管辖权的同时有义务维持社会秩序和居民生活,不得剥夺占领区人民的生存权。

战争已经爆发并正在持续,伊拉克人民正经历着战争所带来的巨大痛苦和灾难,作为国际关系规范的国际法也面临着挑战和考验。“五大国一致”原则是《联合国宪章》形成的政治和法律基础,是第二次世界大战后联合国维护世界和平与安全的保证,美、英等国不顾大多数国家和人民的反对,绕开联合国,违反国际法准则发动了这场战争使得宪章所确立的原则和基础遭到破坏。目前战争仍在进行,国际法在二十一世纪如何发展,人们正拭目以待。我们坚信,国际法是几百年来人类文明和社会进步的重要标志,是全人类的共同财富。历史事实反复证明,凡是国际法得到有效尊重的时期,世界和平与安全就会得以保障,凡是国际法遭到破坏和践踏的时期,人类就将面临痛苦和灾难。以和平、正义为最高宗旨的国际法是保障全人类共同繁荣和发展的基石,在此基础上建立的国际法律秩序不容破坏,这是世界各国应承担负起的共同责任。

(作者系北京市政法管理干部学院国际法研究所主任、国际法博士)

道义:永远背负的责任

伊拉克战争爆发已经十多天了。战火还在燃烧。全世界各国爱好和平的人们为和平所做的努力,没有阻挡住战争的脚步。这场战争是一场非正义之战、是一场非法之战,这已成为无可争议的事实。那么,这场战争的发起者应该承担什么样的责任,才能与他们所造成的灾难相适应呢?

按照国际法原则,联合国安理会的决议和授权是决定战争合法性的基础,失去这样的基

础,任何国家以任何目标发动的战争都属非法,发动战争的国家就要承担相应的国家责任。也就是说,美、英等国绕开联合国安理会对伊发动的战争当属非法之战,在战后理应承担限制国家主权、赔偿、道歉等多种形式的国家责任。但从现实的情况上看,美、英等国能否受到国际刑事法院的审判,能否承担国家责任,还是个未知数。从操作性上而言,肯定的可能性非常小。

难道美、英等国的霸权行径就能如此逍遥法外、不了了之吗?

事实上,从美国向伊拉克领土投下第一枚导弹时起,他们就已背负上了沉重的道义上的责任,一种比任何国家责任都要沉重的责任,一种永远无法摆脱的责任。

二战以后,联合国在维护世界和平与安全方面的权威越来越受到国际社会的尊重,国际法准则也成为各国公认的解决国际争端的游戏规则。此次美国绕开联合国采取单边行动,在背负了践踏《联合国宪章》和国际法基本准则的恶名的同时,也引起了国际社会的普遍不满,陷入了众叛亲离的境地。美国的国际地位及形象大打折扣。美国将无法打破罩在国际关系上的这层阴影,在爱好和平的人们心中也将永远背负着“非法”这一罪名。

给人类带来痛苦和灾难的战争,早已被国际法明令禁止为推行本国政策的工具。它之所以在今日还被一些人所青睐,是因为对于某些国家而言,这是一种达到自身目的最捷径、成本最低的手段。殊不知,这种成本核算没有将人的生命价值计算在内。战争最大的残酷莫过于人员的伤亡。这场对伊战争尽管刚刚开始,但双方的伤亡数均已超出预计,特别是伊拉克平民的伤亡数还在攀升。在这些单调的数字背后,是一个个鲜活生命的消陨,是一个个家庭痛失亲人的悲哀。在二战中阵亡的一位英国士兵的墓碑上这样写着:“对于全世界而言,你只是个普通的士兵;对于我而言,你却是整个世界。”这个广为流传的碑文,其实传达了任何时期任何一场战争中任何一位参战士兵的亲人们的心声。如此算来,战争中每伤亡一个人,就要摧毁

他身后的一个世界。那么,一场战争下来要摧毁多少个世界就不得而知。谁敢背负如此的罪孽?

战争的硝烟终究会散去,但人们心中的创伤却难以抚平。而战争的发动者与制造者们也将背负着道义的谴责,良心难安地苟延一生。

小资料

国际法是对国际社会成员具有法律约束力的行为规范,是国家享有国际权利和履行国际义务的法律依据,是国家进行自我约束和相互约束的法律工具,也是国际社会区分合法与非法、解决国际争端、进行国际裁判的法律标准。

国际法学界一般认为,国际法上的战争有合法与非法之分。合法的战争包括联合国安理会决定或授权采取的武装行动、国家的单独或集体自卫和民族解放斗争等。非法的战争包括武装侵略或干涉,以及武力报复等。

《联合国宪章》

《联合国宪章》于1945年6月26日签订于旧金山,1945年10月24日生效。联合国宪章被认为是联合国的基本大法,它既确立了联合国的宗旨、原则和组织机构设置,又规定了成员国的责任、权利和义务,以及处理国际关系、维护世界和平与安全的基本原则和方法。遵守联合国宪章、维护联合国威信是每个成员国不可推脱的责任。

《联合国宪章》提倡和平,反对战争。序言开宗明义,“我联合国人民共同决心,并准备免除后世再遭当代人类两度身历惨不堪言之战祸(指两次世界大战)……”。

《联合国宪章》提倡国际社会在维护世界和平时采取集体行动。第一章第一条明确规定,“维持国际和平及安全;并为此目的采取有效集体办法,以防止并消除和平面临的威胁,制止侵略或其他对破坏和平的行为;以和平方式并依照国际法原则,调整或解决足以破坏和平的争端或情势”。

《联合国宪章》规定联合国成员一律平等,相互尊重主权、领土完整和政治独立,反对使用武力或武力相威胁解决彼此间的纠纷,提倡通

过对话和谈判方式化解争端。第一章第一条、第二条,第五章第二十三条,第六章第三十三条等条款均对此有所规定。

《联合国宪章》强调安理会在维护世界和平与安全方面的权威性,规定只有安理会有权采取包括军事手段在内的一切必要措施维护世界和平与安全,而且强调只有所有非军事手段被证明无效时才可诉诸武力。第五、第六和第七章对上述原则有详细的表述。

687号决议国际法

687号决议是在1991年海湾战争结束时,联合国安理会做出的关于在伊拉克停火的决议。这一决议要求伊拉克解除武装,否则将启动对伊制裁机制。

这个决议除了规定在伊拉克停火外,还要求伊拉克销毁大规模杀伤性武器。决议第14条规定,应把消除伊拉克大规模杀伤性武器作为一个重要步骤,以期最终在中东地区全面销毁大规模杀伤性武器。

然而,该决议并没有以伊拉克在未来的销毁武器核查工作中进行合作作为在伊拉克停火的条件。该决议只是决定,安理会要继续处理销毁伊拉克大规模杀伤性武器一事,并且采取执行该决议和保证该地区和平与安全所要求的进一步措施。这表明,如果需要对伊拉克使用武力,安理会必须通过一项新的授权决议。

1441号决议

2002年11月8日,联合国安理会一致表决通过对伊拉克武器核查的新决议,即1441号

决议。这一决议是美、英两国应俄罗斯、法国和中国的要求,在对原决议草案进行修改后提交联合国安理会讨论通过的。决议一方面强化了对伊武器核查机制,同时也为阻止美国单方面对伊动武、维护以安理会为核心的集体安全体系以及在联合国框架内政治解决伊拉克问题带来了新的希望。决议要点有:

——尊重伊拉克、科威特及其邻国的主权和领土完整。

——对联合国秘书长安南、东盟及其秘书长穆萨在有关问题上作出的努力表示赞赏。

——敦促伊拉克全面履行安理会有关决议,同时警告伊拉克如再不履行决议或不与联合国充分合作,将面临“严重后果”。

——重申安理会去年通过的1382号决议精神,表示要致力于伊拉克问题的全面解决。

——要求伊政府在决议通过7日内明确表示接受决议,并在30日内完成并提交其大规模杀伤性武器发展报告。

——联合国武器核查人员应在决议通过45日内恢复对伊武器核查,并在核查恢复后的60日内向安理会提交有关情况报告。

——伊拉克政府应允许监核会和国际原子能机构人员无阻碍、无条件和无限制地视察他们想要视察的任何地方、设施、建筑、设备、记录和运输工具,无限制和无障碍地单独接触任何人员,并同他们在伊拉克境内外进行面谈。

(资料提供浩浩)