

美国反恐战争对国际法提出的挑战

法学所 柳华文

“9·11事件”后,美国实施的包括阿富汗战争在内的反恐行动,对现有国际法规则形成了冲击。

第一,国际法上的战争是以国家为主体的行为。但是,与对他国的武装攻击做出的反应不同,恐怖分子袭击美国也引起了美国对他国的宣战的行为,从而将法律责任由个人、团体连带到国家。

第二,其他国家被要求必须做出支持与反对的选择,否则就有被贴上恐怖或支持恐怖的标签的可能,从而在实际上否定了传统上的中立法。

第三,国际法上自卫权的概念被扩大解释。根据国际法,自卫要符合受到他国的武力攻击(不包括武力威胁)的条件。但是,美国政府却提出了预防性自卫的概念,并得到了澳大利亚等少数国家的支持。

不过,美国的反恐活动,最大的问题还在于对联合国及其机制的挑战。从1928年巴黎《非战公约》等国际文件的形成,到1945年《联合国宪章》,战争已经不能作为国家政策的工具,禁止使用武力及武力威胁已成为国际法原则。目前,根据国际法,相关的例外只有国家的自卫和联合国安理会授权的军事行动。2002年11月8日联合国安理会通过的关于伊拉克问题的第1441号决议里没有“自动触发武力行动”的条文,也就是说即使伊拉克严重违反了联合国决议,也没有自动允许对伊拉克动用武力。

美国认为,《联合国宪章》是20世纪40年代的产物,当时针对国际和平与安全的安排现已过时,不能反映新的反对恐怖主义形势的需要;同时,联合国太弱,导致无所作为。因此,在

军事打击阿富汗时,它就没有诉诸联合国,甚至没有像当年轰炸科索沃那样,打出北约联盟的旗号。现在,美国只联合了少数盟国就采取单方面的对伊战争。

联合国成立的初衷是,各国的联合尤其是大国的联合打败了法西斯国家,创造了和平,那么各国、尤其是大国的联合也能保障世界的和平。因此,联合国安全理事会被赋予维持国际和平与安全的主要责任,并且是唯一有权采取包括武力在内的行动的机构,而安理会常任理事国拥有双重否决权,拥有较其他国家更大的权责。

尽管有很多批评,但自联合国成立以来,新的世界大战一直没有打起来。这其中的原因是多方面的,尤其是联合国作为协调各国行动的多边外交的中心,发挥着不可替代的、越来越大的作用,对世界和平与安全的确做出了巨大的贡献。

现在,美国在对待伊拉克的问题上再度抛开联合国,其政治和法律后果是很危险的:联合国的信誉将大打折扣,集体安全体制将失去光彩,以《联合国宪章》为基础的相应的国际法规则受到冲击。特别是,考虑到近几年来美国为首的北约在科索沃的军事行动、美国对阿富汗的军事打击均没有联合国的事前授权,此次对伊动武引起的后果将愈加严重。

应指出的是,违法不等于造法,国际社会应当继续维护现有国际法和联合国的权威。美国对法律规则的违反本身并不能否定法律规则的效力。虽然国际法理论上也有国际习惯方面的内容,但是国际习惯的形成要求有各国的长期实践和法律上的承认,并不是说一有先例就构

成新的法律规则。美国单方面或少数国家对国际法的解释和主张,不能改变既有的国际法。上述美国对伊动武对国际法提出的挑战,尚处于挑战或者违法的状态,并不意味着相关国际法的规则发生了改变。

另一方面,各国政府的官方表态在国际法是有法律意义的。根据禁止反言的原则,一国自己已承认的法律规则和事实可能具有不得反悔的效果。所以,及时澄清和表明自己对相关问题的立场和观点,可以阻碍自己反对或不希望接受的法律规则的形成,杜绝相关规则以国际习惯的方式对本国发生效力。

因此,联合国各成员国应明确表达自己对以《联合国宪章》为代表的禁止使用武力原则等国际法规则的尊重和遵守,维护联合国安理会

作为唯一的具有合法采取武力行动的国际机构的权威性。事实上,在对伊动武问题上,美国陷于孤立和被动已表明:美国难以“挟反恐而令天下”;国际社会的多数国家仍坚持维护联合国的权威,从而限制美国推行其单边主义。

今后,不仅包括我国在内的许多发展中国家,还有许多西方大国,包括美国在内,长远来看,都需要利用国际法并借助联合国这一国际舞台和多边机制。因此,维护国际法和联合国的权威,不仅符合国际社会大多数成员的共同利益,而且仍然具有现实性和可能性。在日后的伊拉克重建工作方面,联合国仍应起主导作用,尤其是在维和、裁减军备、争取国际援助、安置难民、组建新政府、石油安排等方面。