

论安理会权力的有限性

——基于对《联合国宪章》相关条文的分析

古俊峰

(汕头大学法学院,广东 汕头 515063)

摘要:随着冷战的结束,联合国安理会开始在维护世界和平与安全方面发挥越来越积极的作用。但与此同时,其权力的行使又在许多方面存在超越《联合国宪章》及国际法规定的嫌疑。那么,像安理会这样肩负着如此重要职责的国际机关,其权力是否需要受到国际法的限制呢?通过对《联合国宪章》相关条文的分析,可以看出,安理会的权力虽然具有一定的优先性,但仍然是有其法律界限的,它需受到两类国际法规则即《联合国宪章》本身的规定和国际强行法规则的约束。因此,安理会权力仍具备“有限性”特征。

关键词:安理会权力;有限性;《联合国宪章》

中图分类号:D993.9

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2012)04-0027-08

一、问题的缘起

在处于“无政府状态”的国际社会中,联合国安全理事会(以下简称“安理会”)是目前唯一有权采取强制措施以保障国际法实施的国际机关。作为联合国的主要机关之一,它担负着维持世界和平与安全的重要职责。然而,由于美、苏两个安理会常任理事国的对抗,安理会在从二战结束到冷战结束的45年时间里并没能有效地发挥作用。冷战结束后,以安理会678号决议授权多国部队对伊拉克入侵科威特的行为使用武力为标志,安理会开始在维护世界和平与安全方面发挥越来越积极的作用。在冷战的45年间,安理会通过的决议一共只有600多个,采取强制措施的实践也仅有3次(分别针对朝鲜、南非和南罗德尼西亚);但是从冷战结束至今的20余年时间内,通过的决议已超过1200个,是冷战期间的两倍,采取强制措施的实践也大量增加。

然而,众多实践也表明,安理会权力的行使在许多方面似乎已经超越了《联合国宪章》(以下简称“《宪章》”)的规定,创造性地承担了许多新的职能。例如,以一国国内的人道主义危机为由授权实施军事干涉(索马里等);成立专门委员会划分两国边界(伊拉克和科威特);建立具有司法职能的国际刑事法庭(前南斯拉夫和卢旺达);建立反恐委员会并规定各国的反恐义务(第1373号及1540号全球反恐决议)等。安理会的这些实践引起了人们的普遍质疑:安理会的这些行动是否具备合法性?如果要回答这个问题,则必须先分析另一个更为前提性的问题:安理会采取这些行动的权力是否存在国际法上的限制?若安理会的权力具备不受法律限制的“无限性”,自然无需探讨安理会行动的合法性问题。因此,安理会权力本身是否受限的问题至关重要。

理论上,任何权力都应受到法律的限制,不存在不受限制的权力。但安理会的情况比较特殊,它担负着

收稿日期:2012-06-21

基金项目:广东省教育厅育苗工程项目“联合国安理会权限问题研究”(WYM11056);汕头大学人文社会科学研究项目“联合国安理会权力限制研究”(STF11006)

作者简介:古俊峰(1979-),男,四川宜宾人,汕头大学法学院讲师,国际法学博士。

维护世界和平与安全的首要职责,而实现世界和平与安全正是二战结束后建立联合国的首要目的。^①为此,《宪章》赋予了其包括使用武力在内的巨大权力,而如果这种权力受到限制,将可能会使安理会行动的效率及效果受到影响。也许正因如此,《宪章》一方面对安理会权力的限制问题措辞模糊,另一方面又以第25条及103条之规定确立了安理会权力的优先性。这些都为安理会权力的“无限论”提供了立论依据。

甚至一些著名的国际法学家也倾向于安理会权力的“无限论”。在世界上首部对《宪章》进行评释的著作中,作者凯尔森认为:“如果安理会认为现行法律不足,它就有权建构正义,因此可以执行虽与现行法律不符但其认为正当的一项决议。”^[1]换言之,他认为安理会作出的决议具有超越国际法约束力的性质,只要其从政治上考虑为“正当”,即使违反国际法也可以得到执行,甚至可以借此补充现行国际法的不足。凯尔森没有给出“现行法律”的任何例外,似乎现行的一切国际法都包括在内。由此推论,在凯尔森的观念中,安理会的权力是不受限制的。

作为一部评释《宪章》的著作,凯尔森这一观点的分析基础来自于《宪章》。毫无疑问,安理会作为联合国的一个主要机关,其权力来源于建立联合国的基本文件——《宪章》,因此必然要回到《宪章》本身来解析安理会的权力是否存在法律限制的问题。^②当然,并非《宪章》的每个条文都与这个问题相关,争论的焦点主要集中在第24条第2款、第1条第1款、第25条和第103条之上,容本文一一述之。

二、《宪章》第24条第2款:“遵照联合国之宗旨及原则”

《宪章》第24条是赋予安理会权力的基础性条款,该条第1款在将“维持国际和平及安全之主要责任”授予安理会之后,第2款紧接着规定安理会在履行其职务时“应遵照联合国之宗旨及原则”。

然而,“遵照联合国之宗旨及原则”毕竟不同于“遵照国际法原则”,甚至与“遵照《宪章》条文的规定”也有所差别的。有学者指出,第24条所采用的文本对安理会的限制并不那么严格,安理会在履行其职务时只需在总体上考虑到联合国的“宗旨及原则”,而不必拘泥于遵守《宪章》具体相关条文的规定。换言之,这种表述引发的担忧是:安理会似乎只受联合国“最终目标”(即第1条所列宗旨及原则,如维持国际和平及安全、国家间友好关系及国际合作等)的约束,而不必遵守《宪章》各条文的具体要求。^[2]

在1945年旧金山“联合国制宪会议”上,就有不少国家表达了这种担忧,并提出过相应的建议或修正案,但均未得到采纳。例如,为使控制安理会的行动成为可能,并避免使遵守“宗旨及原则”成为一纸空文,捷克斯洛伐克曾建议:“如果安理会作出决定,国际和平与安全只能以不符合这些根本原则的措施来维持,特别是通过领土变更措施,那么该事项应提交联合国大会。”^{[3]466}该建议未获接受。挪威提出的一项针对第24条第2款的修正案,则建议在紧接着“遵照联合国之宗旨及原则”之后,应加上更准确的表述“以及《宪章》的条文”。^{[3]368}该修正案同样遭到否决。《宪章》起草的这一历史似乎表明,《宪章》的设计者有意让安理会的权力不受制于《宪章》的具体条文规定,而只需遵照较为抽象、解释余地较大的“联合国之宗旨及原则”。这正好成为安理会权力“无限论”者的重要论据。

然而,对第24条的这种解释是否经得住进一步推敲呢?安理会作为联合国的一个主要机关,其权力来源于《联合国宪章》的授予应是毫无疑问的。《宪章》在授予安理会各项权力之时,对该项权力的诸如性质、前

① 《联合国宪章》序言第一句即开宗明义:“我联合国人民同兹决心欲免后世再遭今代人人类两度身历惨不堪言之战祸……”;正文第1条亦将“维持国际和平及安全”列为联合国宗旨之首。

② 国际组织及其所属机构的一切权力能力来源于构建该组织的基本法律文件,这是国际组织法的一项基本原则,对联合国及其安理会也无例外。国际前南斯拉夫国际刑事法庭“塔迪奇”一案,上诉庭在审理法庭的管辖权问题时,即通过对《宪章》条文的解释来判断安理会是否有权成立前南斯拉夫国际刑事法庭。参见 *Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction*, Prosecutor v. Tadic, ICTY Case IT-94-AR72, 2 October 1995。

提、范围、方式或程度等是有所限定的,安理会只能在这些授权条文所规定的具体范围内行使权力。例如,《宪章》第42条授予安理会为维持或恢复国际和平及安全而使用武力的权力,但前提是“如认第四十一条所规定之办法为不足或已经证明为不足时”。此条在授予权力的同时亦对其实施前提有所限制。安理会不可能一方面享有源自《宪章》条文的权力,一方面却不受该条文所施加之限制的约束。因此,安理会权力当然受制于《宪章》中相关授权条文的规定,并不需要第24条明文指出。

第24条将“遵照联合国之宗旨及原则”特别强调出来,一方面是重申联合国宗旨及原则的重要性,另一方面又表明基于这种重要性,即使规定联合国宗旨及原则的相关条文中没有明确的措辞针对安理会的权力进行限制,安理会行使权力的方式和效果也不得违背联合国的宗旨及原则。

此外,《宪章》所载的联合国宗旨及原则也并非完全抽象的表述,无论是第1条所列的“尊重人民平等权利及自决”“对于全体人类之人权及基本自由之尊重”等宗旨,还是第2条所列的如“主权平等”“禁止使用武力”等基本原则,在国际实践中都已各自形成了一套包含具体规范的制度。^① 遵守这些宗旨和原则也将意味着遵守它们背后作为支撑的具体国际法制度,因此对安理会权力的这一限制并非抽象的“一纸空文”。

《宪章》是安理会一切权力的来源基础,脱离这一基础来行使权力是不可想象的,因此,即使是安理会这样具有高度政治属性的机关,也必须遵守《宪章》的各项规定。正如有学者在解释第24条第2款时指出的那样:“虽然这种‘政治手法’意在使该机关(安理会)在采取行动时具有优先性,但至少《宪章》法律之限制应当得到遵守。”^{[4]445} 至于《宪章》之外的国际法是否需要遵守,我们将在后文进行分析。

三、《宪章》第1条第1款:“依正义及国际法之原则”出现之位置

既然第24条将安理会权力的限制明确指向了“联合国之宗旨及原则”,安理会权力“无限论”的支持者自然把分析的焦点转向了规定宪章宗旨的第1条。

《宪章》第1条第1款即指明,联合国的第一项宗旨为“维持国际和平及安全”,而实现这一宗旨主要通过两种途径:一是“采取有效集体办法、以防止且消除对于和平之威胁,制止侵略行为或其他和平之破坏”,即《宪章》第七章所规定之集体安全办法;二是“以和平方法且依正义及国际法之原则,调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势”,即《宪章》第六章规定之和平解决国际争端方法。安理会权力“无限论”者注意到了这两种途径的差别:在采取和平解决国际争端之途径时,该条明确指出应当“依正义及国际法之原则”;但在采取集体安全办法时,并未提出同样的要求,据此认为安理会在根据第七章采取行动时,不必受制于国际法或正义原则。^{[5]552}

如果单从条文措辞上的区别还不足以得出结论的话,“无限论”者还可以提出进一步的证据进行映证,即1945年旧金山“联合国制宪会议”上相关修正案遭到否决的制宪史。当时,为防止安理会强制维持权宜之和平,而非以国际正义为基础的和平,有修正案提出应在第1条第1款“维持国际和平及安全”之前加上“依正义及国际法之原则”。^{[3]702} 这份提案虽获得不少国家代表的支持,但由于未过半数,最终未能获得通过。

然而,从该条措辞的前述区别和《宪章》起草史的上述细节,并不能得出安理会采取集体安全行动时不受国际法限制的结论。深入考察《宪章》第1条的起草历史,可以发现当时之所以没有将“依正义及国际法之原则”加诸于“维持国际和平及安全”宗旨本身,或作为实现这一宗旨途径之一的“采取有效集体办法”,实则另有原因。

《宪章》起草第一委员会的报告在解释第1条第1款时指出:“在第一阶段,本组织(联合国)应坚持及采

① 联合国各宗旨及原则已成为国际法基本原则的一部分,对这些基本原则所包含的具体国际法制度的阐释可见 Antonio Cassese, *International Law*, Oxford University Press, (2nd ed., 2005), Chapter 3.

取措施使国家不威胁或破坏和平。如果有国家这样做,本组织应在第二阶段,迅速阻止或消除对和平的破坏。当本组织已使用其所授权力及武力以阻止战争,这时才能找到适用正义及国际法原则的维度,或者才能协助争端双方找到和平解决的办法。正义及国际法的概念这才找到了更加恰当运用之处,即有关解决争端和情势的文本段落。”^[6]

可以看出,对于该条文的措辞,起草委员会主要考虑的是实现维护国际和平与安全之宗旨的三个程序性步骤:首先,预防对和平之破坏;其次,如果预防失败则迅速阻止或消除对和平之破坏;最后,在破坏和平之情势消失之后才依正义及国际法和平解决争端。在实施第二个步骤即由安理会采取集体安全办法之时,由于情势的紧迫性,应当使安理会有权立即结束敌对态势而不必考虑其中一方是否能合法地诉诸武力。^① 这样才不致使安理会陷入关于争端双方行为合法性的冗长讨论,从而等到分清了在国际法上谁对谁错才采取行动。^{[4]711}

起草者及与会国代表在处理是否写入以及在何处写入“依正义及国际法之原则”这一措辞时,关注的焦点是联合国各职能机关在不同阶段是否应当运用国际法原则来分析解决问题,而不是采取的行动的权力本身是否应受国际法限制。的确,用语“依”字可以理解出不同的含义——“运用”或是“以……为界”,但两者有着根本的区别。以 1950 年安理会授权以美国为首的联合国军对北朝鲜动武的系列决议(第 83 至 85 号)为例:如果加上这一措辞并被理解为前者,就要求安理会在作出该决议的过程中运用国际法分析北朝鲜的行为是否构成对国际和平及安全之破坏;如仅理解为后者,则应当关注该决议的程序(作为常任理事国之一的前苏联缺席)是否符合《宪章》规定,至于北朝鲜的行为是否构成对国际和平及安全之破坏,完全取决于安理会的政治判断,而无需运用国际法加以分析。《宪章》第 1 条第 1 款没有在“采取有效集体办法”之前加上“依正义及国际法之原则”,其目的只是为了避免使其被误读为“运用正义及国际法之原则”,而并不在于表明该“办法”不以任何国际法为界限。因此,最终的文本不能被解释为安理会行使采取集体安全办法的权力不受国际法制约。

四、《宪章》第 25 条:“依宪章之规定”限制之对象

《宪章》第 25 条规定:“联合国会员国同意依宪章之规定接受并履行安全理事会之决议”。由此《宪章》对会员国施加了接受并履行安理会决议之义务。然而,产生争议的一个问题是,条文中“依宪章之规定”所限制的对象是什么,是联合国会员国接受并履行决议的义务,还是安理会作出的决议?二者产生的法律效果完全不同:如果是前者,就只是强调会员国受安理会决议约束的依据是《宪章》;如果为后者,则可理解为只有符合《宪章》规定的安理会决议才能约束会员国,从而为安理会决议的有效性设定了前提。从《宪章》的中文译本来看,几乎不可能产生上述理解上的分歧:“依宪章之规定”直接修饰“接受并履行”这一组动词,意味着该义务约束的是句子的主语“联合国会员国”,而非宾语“安全理事会之决议”。然而,对照《宪章》的英文文本,就会发现这种条文理解上的分歧难以避免,因为在英文文本中,“in accordance with the present Charter”位于句子末尾,既可以视为修饰限制“accept and carry out”,也可以视为修饰限制“the decision of the Security Council”。^②

就此问题,已有不少学者进行过探讨,目前后一种观点(约束“安理会之决议”)占优势地位,因为如果起草者的意图为前者(约束“接受并履行”),那么“依宪章之规定”这一措辞就显得多余了。^{[4]459} 但是,如果完全

① 在讨论该条文时,英美两国代表均表达了这样的观点。参见 UNCIO, Vol. 4, 25 (Representative of the United Kingdom), 29 (Representative of the United States)。

② 《宪章》第 25 条英文文本为:“The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter.”

按后者解释,似乎又会不当地赋予会员国自行判断安理会决议是否对其有效的权利,从而损害安理会行动的有效性。因此,持有后一观点的学者大多又对该解释加上了一个限制,即只应理解为对安理会决议有效性施加了程序法上的限制,只要决议是根据《宪章》程序作出的就能有效约束会员国。这样,仅仅赋予会员国在程序意义上的客观判断权而非实体意义上的主观判断权,就不会对安理会有效行使权力产生损害性后果。^{[4]459-460}按照这种解释,“依宪章之规定”实为“依宪章程序之规定”,安理会权力由此将不受《宪章》实体规定之限制。

学者们对这个问题的上述讨论,事实上混淆了安理会决议有效性的前提和对无效决议的救济措施这两个相互联系但又彼此独立的问题。条文中“依宪章之规定”的用语,只解决安理会决议在何种条件下对会员国产生拘束力的问题,而不解决如果发生争议如何进行救济的问题。从联合国集体安全机制的有效性出发,不论安理会的决议是否存在程序或实体上的瑕疵,会员国都应立即接受并履行。如果会员国认为某项决议由于程序或实体上的瑕疵而影响其效力,应当通过适当救济途径反映问题。在有权对决议效力进行判断的机关作出裁决前,该决议都应被视为有效,这也是会员国必须立即接受并履行决议的原因。只有在决议最终被有权机关裁决为无效之后,会员国才有权终止对该决议的履行。因此,即使将第 25 条解释为安理会决议产生拘束力需以“依宪章之规定”为前提,也不必担心因会员国的自行判断权问题而损害集体安全机制的有效性。

当然,这一分析具备说服力的前提是,存在适当的会员国救济机制以及有权对安理会决议之合法性进行判断的机关。而这似乎又会令我们陷入另一个存有争议的问题之中。^①但是,我们完全不必拘泥于这一争议问题,因为上述分析至少说明,权力的有效性和针对决议效力有疑问的救济措施,确实是两个独立的问题,不能混为一谈。因此,即使安理会决议的有效性需以符合《宪章》规定为前提,也不会自动赋予会员国自行判断的权力,会员国在履行任何安理会决议时都应初步假定其为有效。

所以,当前可以得出的结论是,无论哪种解释占优,安理会的权力都应受制于《宪章》本身。如果采纳前一种解释,只能说明第 25 条对于安理会决议的效力是否以符合《宪章》规定为前提没有提及,而前文对第 24 条的分析已经表明,安理会权力理应受制于《宪章》条文的规定。如果认同后一种解释,则不应当因为担心产生会员国的自行判断权问题而将《宪章》实体性规范的限制排除在外。换言之,安理会的权力既受制于《宪章》的程序性规范,也受制于其实体性规范。

五、《宪章》第 103 条:“安理会权力优先”的非绝对性

《宪章》第 103 条在整个《宪章》中具有重要地位,因为它将《宪章》置于国际法体系中的较高位阶。它规定:“联合国会员国在本宪章下之义务与其依任何其他国际协定所负之义务有冲突时,其在本宪章下之义务应居优先。”该条使用了“宪章下之义务”而非“宪章之义务”这样的措辞,意味着不但《宪章》本身明文规定的义务相较于“依任何其他国际协定所负之义务”具有优先性,而且以《宪章》为依据所产生的其他义务同样具有这种优先性。^{[4]1295}这就为安理会权力的优先性提供了基础,因为根据《宪章》第 25 条,安理会决议^②对会员国施加的义务同样是一种“宪章下之义务”。^③

① 国际法学界对于像国际法院这样的国际司法机关能否对安理会的决议进行司法审查这一问题,目前尚无定论,相关的讨论也很多。参见 e. g., Jose E. Alvarez, “Judging the Security Council”, *The American Journal of International Law*, Vol. 90, No. 1 (1996)。

② 此处所指的安理会决议不包括仅具建议性质的决议,因为这种决议对会员国不具有法律上的拘束力。

③ 在“洛克比空难”一案中,国际法院即以第 25 条和第 103 条为依据来说明安理会决议的优先性:“根据《联合国宪章》第 25 条,利比亚和美国作为联合国的会员国都有义务接受和履行安理会的决议;正在审查临时措施程序这一阶段的法院认为:初步看来,这种义务应当扩大到 748(1992)号决议所包含的决定;同时,根据《联合国宪章》第 103 条,会员国的上述义务优先于其依任何其他国际协定所负担的义务,包括《蒙特利尔公约》。”参见 ICJ Report (1992), 126。

第 103 条联合第 25 条所确立的安理会决议效力的优先性,也为“无限论”的支持者提供了最后一个有利论据,因为安理会权力的行使正是以作出决议的方式得到体现,决议效力优先即等同于权力优先,而“优先”则意味着在发生冲突时不受冲突对方的羁绊或限制。

然而,第 103 条本身的措辞“其他国际协定”也表明,其优先的对象既不包括《宪章》本身也不包括条约之外的其他国际法,因而这种优先性不是绝对的。根据前文的分析,安理会决议之效力无疑不能优于《宪章》本身,但对于非条约的其他国际法是否也能得出同样的结论呢?单从字面意思看,该条仅针对国际条约,并未涉及可以产生国际义务的习惯国际法、国家单方法律行为等。但也有学者指出,第 103 条必须与第 25 条以及《宪章》作为国际社会的基本文件和“宪法”之特征联系起来看待,因此在宪章义务与非条约国际义务发生冲突时,第 103 条所蕴含的思想(即宪章下义务的优先性)仍然有效。^{[4]1299}然而,这种扩张性解释缺乏进一步论据的支持,而《宪章》的起草历史则指向相反的结论。实际上,最初草案中原本含有“其他承诺,包括根据习惯法而做出的承诺在内”之表述,但最终却未能包含在正式文本当中。^{[4]1293}因此,无论用文义解释还是历史解释的方法,都不能得出第 103 条本身规定了“宪章下之义务”优先于非条约国际义务的结论。

虽然不能通过扩张解释第 103 条得出结论,但安理会的决议在位阶上的确优于国际习惯法。这一结论来源于第 103 条之外的一项基本法律原理,即“特别法优于一般法”。正如国际法委员会的一份报告所指出:“作为一般法,习惯法通常都让位于作为特别法的条约,一般认为也包括建立联合国之类国际组织的条约。无论如何,安理会的实践一直建立在这样一种理解的基础上:安理会决议优于与之相冲突的习惯法。由于安全理事会是《宪章》的产物,因此如果安全理事会决议的普遍效力不扩展至《宪章》本身,那就怪了。”^[7]由此,安理会依据《宪章》作出的决议作为“特别法”,应当优于作为“一般法”的国际习惯法。

但是,安理会决议优先于其他国际条约以及国际习惯法的规则应当受制于一个例外,即国际强行法规则——不论其来自于《宪章》之外的其他条约还是国际习惯法。《维也纳条约法公约》第 53 条将国际强行法定义为:“国家之国际社会全体接受并公认为不许损抑且仅有以后具有同等性质之一般国际法规律始得更改之规律”。其“不许损抑”之性质导致的法律后果是一切与之相抵触的规范都将归于无效,这一点对于《宪章》也不例外。正因如此,国际法委员会也评价道:“联合国宪章”第一百零三条当然是说《宪章》的等级地位高于国际法的其他部分,而强制法这一观念则表明,即使是联合国的政治职能也会遇到‘宪法’限制。”^{[8]409}

然而,安理会权力“无限论”的支持者以“国际强行法”概念尚未受到国际实践的广泛接受,以及这一概念究竟涵盖哪些具体规范尚存争议为由,否认其在国际法发展的现阶段可以成为安理会权力的法律限制。^{[5]559}的确,“国际强行法”这一概念出现以来,尚无援引其用以使其他国际法规则无效的国际实践。然而,无论是在国家声明、国际组织的决议,还是在国际法院的判决中,“国际强行法”概念都得到引用或阐述。它已经成为“世界公共利益”标准的载体,有时阻止国家为某些行为,有时促使它们以某种特定方式行事。^[9]

至于国际强行法的外延具体包含哪些规范,《维也纳条约法公约》没有进行列举。国际法委员会也承认,如何识别国际强行法的问题从理论上讲不容易解决,不仅没有一份独一无二的强行法规权威清单,而且对列入该清单的标准也莫衷一是。在国际实践及国际法学家的著作中,最常被援引的具有强行法地位的备选规范包括:禁止侵略性地使用武力、自卫权、禁止灭绝种族、禁止酷刑、危害人类罪、禁止奴隶制和奴隶贸易、禁止海盗行为、禁止种族歧视和种族隔离、禁止针对平民的敌对行为(国际人道主义法基本规则)。^{[8]374-375}然而,这一状况并不能成为否认国际强行法存在的依据。实际上,《维也纳条约法公约》的起草者早已考虑过这一问题,之所以不对其内容进行列举,是因为它认为“泛泛规定条约若与某项强制法规则冲突则无效,并将这一规则的全部内容留待国家惯例和国际法庭的司法实践去解决,是正确的方针。”^[10]

六、结论

分析至此,我们的结论是:虽然安理会权力被《宪章》置于某种优于国际法的地位,但这种优先性不是绝

对的,它仍然受到两类国际法的限制——《宪章》本身(既包括其宗旨和目的也包括具体条文,既含程序性规范也含实体性规范)和国际强行法(无论来自于国际条约或是国际习惯法),因此安理会的权力存在一定的“有限性”。在以国家协调意志为核心的国际法领域,只有各国一致同意的情况下才可能赋予某一机构超越于现行一切法律之上的“超级权力”。但是上述对《宪章》相关条文的解释表明,联合国的建立者们并没有这样的意图。这一结论并不妨碍安理会作为政治机构的属性,因为无论何种政治机构都无法完全游离于法律之外,其政治上的裁量权应当在法律允许的范围内实施。

有人也许会担心:在安理会的头上悬挂一把“合法性之剑”,是否会影响其行动的权威性及高效性,不利于其维持世界和平与安全重要职责之实现呢?实际上,这种担心实在没有必要。我们只需检视一下安理会的权力究竟受着哪些法律的限制,就不难发现这把“合法性之剑”仅仅是为安理会权力划定了一条底线,即遵守国际法中最基本、最重要的部分——国际强行法规则和《宪章》本身。这些规则或原则(如禁止海盗行为、尊重基本人权等),与世界和平与安全之维持一样,都是国际社会最基本价值取向的反映,从根本上讲并不相冲突,甚至在某些方面形成相辅相成或相互渗透的关系。^①这一底线的存在只是为了防止安理会在个别大国的操纵下滥用权力。反过来讲,由于安理会行动的实现依赖于联合国各会员国的切实合作,因而在其具备合法性的前提下,才更能为各国所接受,其权威性和高效性才能得到充分保障。毕竟,没有建立在正义基础上的和平是无法长久维持的。^②因此,无论维持世界和平与安全这一职责多么重要,都不能成为抛弃最基本法律底线的理由;相反,有这条底线作保障,安理会才能更好地履行其职责。

借用一位学者的话作为本文的结束语:“安理会不仅仅是一个政治工具;它是一个担负着《宪章》赋予的重要职责的机关。如果安理会认可其决议不得超越于法律之上,那么其权威不但不会减损反而会得到提升。法治与国际和平及安全之间并无矛盾。”^[11]

参考文献:

- [1]KELSEN H. The law of the United Nations;a critical analysis of its fundamental problems[M]. Stevens and Sons,1951: 295.
- [2]BEDJAOUI M. The new world order and the security council;testing the legality of its acts [M]. Martinus Nijhoff Publishers,1994:14.
- [3]UNCIO (United Nations Conference on International Organization) [C]. Vol. 3.
- [4]SIMMA B. The Charter of the United Nations;a commentary (Vol. I) [M]. Oxford University Press,2002.
- [5]OOSTHUIZEN G H. “Playing the devil’s advocate;the United Nations Security Council is unbound by law” [J]. 12 Leiden Journal of International Law,1999.
- [6]Report of Committee I /1 [R]. UNCIO, Vol. 4,453.
- [7]International Law Commission,Fragmentation of international law:difficulties arising from the diversification and expansion of international Law [R]. UN doc. A/CN. 4/L. 682(2006)para. 345.
- [8]国际法委员会. 国际法不成体系问题:国际法多样化和扩展引起的困难[R]. 联合国文件,A/CN. 4/L. 682(2006).
- [9]CASSESE A. International Law [M]. Oxford University Press,2005:209-210.
- [10]“Draft Articles on the Law of Treaties”,Yearbook of the International Law Commission (1966) [C]. vol. II,248.
- [11]MARTENCZUK B. “The Security Council,the International Court and judicial review:what lessons from Lockerbie?” [J]. 10 EJIL,1999:547.

(下转第 42 页)

① 例如,有学者提出,“积极和平”的概念就涵盖了公正、人权等要素。参见 Nigel D. White, *The United Nations System: Toward International Justice*, Lynne Rienner Publisher, 2002. 297.

② 1919年《凡尔塞和约》体系的失败就是个绝佳的例子。