

美國攻打伊拉克的合法性 在聯合國體制中探討

傅旋¹

摘要

本文試圖在聯合國體制中，尋找美國攻打伊拉克的合法性。首先探討學者主張英美在聯合國體制下，攻打伊拉克時的合法性：聯合國安理會第 1441 號決議案。文中首先述及各種對於聯合國 1441 號決議案詮釋意見：以學者 Kirgis 所整理的各方意見為主，略述其詮釋前提、詮釋過程以及結論。然後筆者以自己觀點，對學者 Kirgis 所整理的各方意見逐層反駁：先是在同意 Kirgis 的詮釋前提和過程的情況下，反駁其結論；再指出不但結論有誤，詮釋過程亦有誤；最後，質疑學者 Kirgis 的前提，並自聯合國體制中，找尋其它合法化美國攻打伊拉克的可能解釋。

關鍵詞：聯合國安理會第 678 號決議案 聯合國安理會第 687 號決議案 聯合國安理會第 1441 號決議案、聯合國安理會第聯合國 1483 號決議案、美國攻打伊拉克、戰爭法

¹ 國立政治大學外交所戰略與國際安全組研究生。

(一) 背景介紹

2003年3月20日清晨，美軍開始對巴格達發動空襲，正式展開解除伊拉克武裝、推翻哈珊政權的軍事行動。美軍在空襲行動連番進行同時，地面部隊也開始朝伊拉克方向前進²。英美聯軍這一次的攻伊行動引起國際社會兩極的反應，因為早在美英付諸行動之前，攻打伊拉克此一提議即已引發高度爭議，而英美在雙方爭執仍軍事行動是否合法之時，便一意孤行地對伊拉克開打，當然造成不小的騷動。

時至今日，對伊拉克的戰事已經告一段落；然而甫獲勝利戰果的英美聯軍卻陷入窘境，原因不外乎外界對於英美攻打伊拉克的正當性產生質疑，更有人激動地要將布希和布萊爾送上國際刑事法庭。美英攻打伊拉克的是否真有合法性？

在討論英美攻伊的合法性之前，讓我們先來簡單地看一下，一般所以為，伊拉克前海珊政權的罪行³；大概可簡單歸類為下列四項：

1 違反人道主義

(1) 國內：庫德族和一般伊拉克本國平民

(2) 戰俘：第一次波灣戰爭所虜獲的戰俘

2 意圖發展大規模毀性武器以及被禁止的長程飛彈

3 資助恐怖主義

4 第一次波灣戰爭殘留的問題

(1) 強占科威特的土地以及財產的歸還

(2) 未遵循聯合國的規定，履行安理會決議案。

伊拉克前海珊政權是否真有上述罪行？這在國際社會仍有頗多爭論。但可確定的是，伊拉克前海珊政權的確未遵循聯合國的規定，履行聯合國安理會的決議案。安理會因此於2002年通過決議案第1441號，要求伊拉克前海珊政權確實遵守。而1441號案模糊的文字敘述，引發了對於決議案截然不同的詮釋。其中屬

² 請參考：「開打！四波奇襲，拂曉轟炸，聯軍入境」，中時晚報，92年3月20日。或 <http://www.whitehouse.gov/infocus/iraq/>

³ 請參考聯合國安理會決議案：

1990：660，661，662，664，665，666，667，669，670，674，677，678

1991：686，687，688，699，707，715

1994：949

1995：986

1996：1051，1060

1997：1111，1115，1134，1137

1998：1154，1194，1153，1175，1205

1999：1242，1266，1284

2000：1325

2002：1441

2003：1472，1476，1483

“A Decade of Deception and Defiance ---- Saddam Hussein's Defiance of the United Nations”，
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912.html>

於鷹派的美英兩國更是力主此決議案授予英美攻打伊拉克的合法性。因此本文將首先敘述各種對 1441 號決議案的詮釋，接著提出筆者自己的意見：先對這些意見加以分析，進而提出其它在聯合國這個國際安全體制中，合法化美國攻打伊拉克的行為的可能解釋。

(二) 聯合國的體制中，對昔日伊拉克的重要規範⁴

自 1990 年，聯合國安理會即依據聯合國憲章第七章⁵所賦予的職權，對於伊拉克的違法行為做出多項決議。筆者將其中幾個較重要的決議羅列如下：

年代	聯合國安理會決議案	內容
1990	660	根據聯合國憲章第 39 及 40 條 遣責伊拉克進犯科威特，要求前者立刻撤退
1990	661	根據聯合國憲章第 7 章 伊未能撤軍，因此施以經濟制裁
1990	678	根據聯合國憲章第 7 章 授權所有會員國，使用任何必要手段以支持 660 號以及其它相關決議案的履行，以恢復國際和平與安全 美國在 1990 年即根據此決議案對伊拉克出兵
1991	687	根據聯合國憲章第 7 章 要求伊拉克遵守先前安理會通過的各決議案 要求伊拉克及其它國家在「符合某特定條件下」應停止對抗
2002	1441	根據聯合國憲章第 7 章 第 4 段 ：若伊拉克不充分合作執行本決議，即構成進一步重大違反承諾的義務；將提報安理會，並根據下文第 11 段和第 12 段進行評估。 第 11 段 ：聯合國武器檢查小組 ⁶ 執行主席和國際原子能總署 ⁷ 署長必須將伊拉克任何干擾視察活動的行為，和任何不遵守裁軍義務（包括本決議規定中接受視察的義務）的情況立即報告安理會。 第 12 段 ：決定在收到按上文第 4 或第 11 段提出的報告之後立即召開會議，以審議有關局勢和全面遵守安理會所有有關決議以確保國際和平與安全的必要性。 第 13 段 ：回顧安理會曾一再警告伊拉克如繼續違反其義務，將面臨嚴重後果。

⁴ 整理自：

聯合國安理會相關決議案 http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions.html

World Press Review <http://www.worldpress.org/specials/iraq/unresolutions.htm>

⁵ 聯合國憲章第 7 章：給予安理會權限以決定對安全的威脅、破壞或侵略行為是否存在，並有權決定採行相應的行動。

⁶ United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission, UNMOVIC.

⁷ International Atomic Energy Agency, IAEA.

(三) 學者 Kirgis⁸所整理，對於 1441 號決議案的各種意見⁹

(1) 決議案的法律地位以及效力

首先，學者 Kirgis 先指出決議案法律效力之來源。

Kirgis 以為，聯合國安理會的決議案是根據聯合國憲章第七章所做出的決議¹⁰；因此不但這個決議案的法律效力等同憲章等同多邊條約，對國際社會有一定的約束力；同時決議案因為等同多邊條約，所以也受 1969 年所簽署的維也納條約法公約內的規範所約束。那麼，根據維也納條約法公約第 60 條第 3 項，伊拉克確實有重大違約之舉。¹¹又根據同條第 2 項，當多邊條約中的一締約國有重大違約之舉時，其它國家有權全部或局部停止或終止施行條約，但有條件限制¹²；這個限制在下文會加以詳述。

學者 Kirgis 指出他所認知的決議案法律效力之來源後，接著對於 1441 號決議案的各種意見做了如下的整理。

(2) 就 1441 號決議案詮釋「美攻伊是否具有合法性」¹³

主張	有合法性	無合法性
1	伊拉克支持恐怖主義，而美國是恐怖主義顯著的目標，所以美國是「特別受到影響」的國家 ¹⁴ ，有權利不再遵守要求各方停火的 687 號決議	678 以及 687 號決議案是要阻止伊拉克對其它中東國家的威脅，所以破壞 687 號並不會「特別地影響」美國

⁸ 學者 Frederic L. Kirgis 是 Lee 大學法律學院，以及法律學院聯合協會在華盛頓的校友教授 (Alumni Professor)。著作中，有一本專著以及數篇專文討論關於聯合國法律，同時本身也是美國國際法期刊編輯群的成員之一。

⁹ 參考：Frederic L. Kirgis, "Security Council Resolution 1441 on Iraq's Final Opportunity to Comply with Disarmament Obligations," *ASIL Insight*, November 2002, <http://www.asil.org/insights/insigh92.htm>

¹⁰ 參考聯合國安理會決議案 1441: "... Acting under Chapter of the Charter of the United Nations, ..." 以及其它相關決議案都有相同的字樣。

¹¹ 參考 1969 維也納條約法公約第 60 條第 3 項：重大違約係指：廢棄條約，而此種廢棄非本公約所准許者；或違反條約規定，而此項規定為達成條約目的或宗旨所必要者。因為伊拉克的海珊政權有前文所述的罪行，而這些罪行嚴重地違反了上述與伊有關的聯合國決議案。

¹² 參考 1969 年維也納條約法公約第 60 條第 2 項：關於多邊條約因違約而全部或局部停止施行或終止。

¹³ 此表整理自：Frederic L. Kirgis, "Security Council Resolution 1441 on Iraq's Final Opportunity to Comply with Disarmament Obligations," *ASIL Insight*, November 2002, <http://www.asil.org/insights/insigh92.htm>

¹⁴ 參考 1969 年維也納條約法公約第 60 條第 2 項第 2 款：特別受違約影響之當事國有權援引違約為理由在其本國與違約國之關係上將條約全部或局部停止施行。
在學者 Kirgis 的文章中，主張「美國是『特別受到影響』的國家」的意見中，並未對此做更進一步的說明（原因、判定標準等等），因此成為反對 1441 號案授權美國攻打伊拉克者的攻擊點。詳見同一表格「反對」的內容。

2	伊拉克實質違反決議案所造成的威脅擴及國際的和平安全，使得國際情勢不同於 687 號決議當時 ¹⁵ ，因此美國得主張不再遵守要求各方停火的 687 號決議	即便如此，這個威脅並不會使「每一當事國」繼續履行條約義務之條件產生變化，因此無須解除其它國家對條約的履行
3	678 號決議案授權國家使用一切必要之手段以恢復中東地區的和平與安全，且此決議案未曾廢止	687 號決議案已下令停火，且於 1441 號決議案中給予伊拉克另一次機會，唯有安理會才有權決定是否廢止停火的協議
4		在 12 年的停火後，不應再引用 678 號決議，因為： 1) 聯合國憲章強調和平的爭端解決 2) 時空已不同
5	1441 號第 13 段指出：若伊拉克如繼續違反其義務將「面臨嚴重後果」，這是安理會明確的授權動武	此項規定是以提醒的方式，而非授權的方式 ¹⁶

(3) 小結

在這篇文章中，學者 Kirgis 試圖公平地呈現支持和反對雙方的意見，以討論聯合國安理會的決議案是否真的有授權美國對伊拉克動武；上表的交鋒乍看之下似乎勢均力敵，對於美國攻打伊拉克是否合法並無定論。此時 Kirgis 指出：美國主張為了免於受到伊拉克支持或煽動的恐怖分子攻擊，攻打伊拉克是國家「先發制人的自衛權利」¹⁷。Kirgis 以為這種說法，可能是在國際法關於「安理會決議案是否授權的論戰」尚無定論的情況下，值得我們去深究的一個合法性追尋¹⁸。但由於本文旨在聯合國體制中，討論美國攻打伊拉克是否合法；因此對於美國主觀認定的「先發制人的自衛權利」不作深入探究。作者將在下面的篇幅中分析上述認定或否認「安理會決議案授權美國」的意見，並提出自己的淺見。

¹⁵ 參考 1969 年維也納條約法公約第 60 條第 2 項第 3 款：如由於條約性質關係，遇一當事國對其規定有重大違反情事，致每一當事國繼續履行條約義務所處之地位因而根本變化，則違約國以外之任何當事國皆有權援引違約為理由將條約對其本國全部或局部停止施行。

¹⁶ 參考聯合國安理會決議案 1441 第 13 項：“**Recalls**, in that context, that the Council has repeatedly warned Iraq that it will face serious consequences as a result of its continued violations of its obligations;”

¹⁷ 參考美國總統 George Bush 在 2002 年 9 月 12 日於聯合國大會的演講：

http://www.un.int/usa/02_131.htm ;

2002 年 9 月 17 日「國家安全政策」的演講：

<http://www.whitehouse.gov/nsc/print/nssall.html> ;

以及 2003 年 1 月 28 日的國情諮文：

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>

¹⁸ 關於「先制式的自衛權利」可否用於對抗恐怖分子，請參考 Kirgis 的另一篇文章：Frederic L. Kirgis, “Pre-emptive Action to Forestall Terrorism,” *ASIL Insight*, June 2002,

<http://www.asil.org/insights/insigh88.htm>

事實上，Kirgis 認為對於這項權利的爭議也是沒有定論的。

(四) 分析

(1) 分析前述的反駁與支持意見：

關於聯合國安理會第 678、687 和 1441 號決議案

讓我們來看一下上表關於認定及否認美國攻伊拉克具有合法性的意見。除了第四點以外，其餘每一點正反雙方的都有回應；就這一點看來，似乎否認美國攻伊拉克具有合法性的意見占了上風。但是我們再仔細觀察一下，就可以發現，正反雙方的回應都是「雙刀」的，因此反方的每一點反過來就是正方回應的點。但是值得注意的是，雖然正反雙方的每一點意見都不一定是來自同一位學者，但是正方的意見卻能維持前後的一貫性，反駁的意見則是各自矛盾¹⁹。

詳細的說，首先，不論是贊成或反對，雙方都同意聯合國安理會的決議案是根據聯合國憲章第 7 章所做出的決議；因此不但這個決議案的法律效力等同憲章等同多邊條約，對國際社會有一定的約束力；同時決議案也適用 1969 年所簽署的維也納條約法公約。那麼，根據維也納條約法公約第 60 條第 3 項，伊拉克確實有重大違約之舉。這是雙方論戰的基礎。

接著，我們先分析贊成美國攻打伊拉克具有合法性的一方。他們以為，因為伊拉克實質違反，聯合國安理會決議案第 687 號現在已經遭到破壞，美國有權不繼續履行停火協議；而聯合國安理會決議案第 678 號授權國家使用一切必要之手段以恢復中東地區的和平與安全，且此決議案未曾廢止，只是因為聯合國安理會決議案第 687 號而中止而已，因此美國有權根據聯合國安理會決議案第 678 號而對伊拉克「採取一切必要措施以恢復國際和平與安全」。又，根據聯合國安理會決議案第 686 號第 4 段言明：「在伊拉克未採行（上述安理會的要求）之前，聯合國安理會決議案第 678 號仍是有效的。」而聯合國安理會決議案第 687 號的第 33 款亦重申此點。換句話說，在聯合國安理會決議案第 1441 號之前，不論是聯合國安理會決議案第 678、686 或是 687 號，對於判定情勢，是否開火或停火都有一定的條件，而現在的情勢正好符合履行開火協議，廢止停火協議的條件。而聯合國安理會決議案第 1441 號並未對開火或停火做出很詳細的規範，只是指出伊拉克未遵守先前相關的決議案，並重申這兩個及其相關決議案必須被遵守，因此不影響這兩決議案的效力。

反觀反駁美國攻打伊拉克具有合法性的一方，認為聯合國安理會決議案第 1441 號並未下令中止停火，而且認為聯合國安理會決議案第 678 號與現在的時空已經不同，不應再引用；更何況聯合國憲章強調和平的爭端解決。這樣的推論有很明顯的自相矛盾之處。首先，聯合國安理會決議案第 1441 號的第 4、第 11 和第 12 段規定：一旦伊拉克有不從決議案之事實，「安理會將立刻集會，估量局

¹⁹ 例如：第 2 點中認為並非每一國履行決議案的時空都已改變，第 4 點卻認為：12 年的停火後，時空已不同於決定開火當時。

勢和全面遵守安理會所有有關決議的必要性，以確保國際和平與安全」。但是這些規定並未言明當國家與安理會對於伊拉克是否服從決議案的認定有異議時，或是在安理會集會前，國家不可援引聯合國安會決議案第 678 號。因此這一點上，雙方是打成平手的。

接著，反駁者承認聯合國安理會決議案第 1441 號的合法性及效力，否認聯合國安理會決議案第 678 號的現代適用性；但是聯合國安理會決議案第 678 號是被聯合國安理會決議案第 1441 號所重申的。換句話說，聯合國安理會決議案第 1441 號不但重申了聯合國安理會決議案第 678 號，也重申了聯合國安理會決議案第 687 號仍然有效。這時，後兩者是否還能適用就端視聯合國安理會決議案第 1441 號是否有進一步規定，而且後兩者所明定開火或停火的條件是否有被滿足。

再者，反駁者強調聯合國憲章主張和平的爭端解決。如果因此而廢止聯合國安理會決議案第 678 號的現代適用性的話，那麼聯合國安理會決議案第 678 號應該在當年就不能適用了。因為聯合國安理會決議案第 678 案通過且施行之時，聯合國安理會決議案第 661 號²⁰對於伊拉克的經濟制裁仍然繼續有效。更何況聯合國憲章的宗旨在於「盡一切努力，維持世界的和平與安全」，這在前言的部分就已經言明，「... 禁止一切武力的使用，除了為公共利益...」換句話說，當武力的使用是以「維持世界的和平與安全」這個更高的企求為依歸時，武力的使用是被允許的。

如此看來，學者 Kirgis 所整理，「就 1441 號決議案詮釋美攻伊是否具有合法性」的正反雙方意見，應該是贊成的一方比較有說服力。事實上，上述的分析不過是駁回反對的意見而已，似乎需要更有力的證據方能證明美國攻打伊拉克是合法的。下面將再提出另一個與伊拉克相關的決議案，藉以強化美國攻打伊拉克合法性的。

(2) 新的合法性：聯合國安理會決議案第 1483 號²¹

2003 年 5 月 21 日，聯合國安理會通過決議案第 1483 號。若由這一決議案來解釋美英出兵攻打伊拉克的合法性，似乎更能夠在國際法上站得住腳。

首先，這份決議案也是依據聯合國憲章第 7 章所制定的，因此如果前述學者 Kirgis 的主張：「決議案的法律效力等同憲章等同多邊條約，對國際社會有一定的約束力」是正確的，那麼，這一點也同樣可以適用於聯合國安理會決議案第 1483 號。

²⁰ 聯合國安理會決議案 661 的內容在於聯合國憲章的和平爭端解決，也就是對於伊拉克的經濟制裁。

²¹ 參考聯合國安理會決議案 1483：

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/368/53/PDF/N0336853.pdf?OpenElement>

再者，聯合國安理會決議案第 1483 號的前言中指出：重申伊拉克的領土完整和主權獨立；同時在下面幾段的前言中指出：「... 確認兩國（英國和美國）作為統一指揮下的占領國管理當局，根據適用的國際法，具有特定的權力、責任和義務；...」這似乎認為伊拉克的領土完整和主權獨立雖然需要再次被確認，但是英美兩國的占領並未與這個確認相衝突；決議的第 11 段中亦重申這個認定。

同時，在決議案內文的第 3 段中，「對於伊拉克前政權... 應對罪行和暴行負責的成員，呼籲會員國拒絕給予安全庇護，並支持將其繩之以法的行動」。倘若美國和英國攻打伊拉克不具合法性，那麼，在聯合國安理會決議案第 1483 號通過前，安理會應如聯合國安理會決議案第 1441 號第 12 段所指示，「再次召開會議，以審議有關局勢和全面遵守安理會所有有關決議以確保國際和平與安全的必要性」；而非僅通過英美和西班牙所提議的決議案第 1483 號草案。因為如同反駁人士所言，「只有安理會才有權決定伊拉克是否把握這一次最後的機會（指決議案第 1441 號案），也只有安理會才有權決定該如何處置不配合的伊拉克」。但是從聯合國安理會決議案第 1483 號的通過和內容觀之，美國攻伊拉克的合法性似乎已被當作一個「既定事實」，而第 1483 號決議案即立基於此事實基礎。

(五) 結論

(1) 對於本文論點的批評

事實上，在這一場「美國攻打伊拉克是否合法」的論戰中，贊成的意見雖然因為國際實踐而占了上風，但是，我們很難說贊成的意見在國際法律的理論層面也是站得住腳的。首先，英國和美國在戰前曾一再提案要求聯合國安理會明確授權兩國攻打伊拉克；在要求未能被滿足後，英國和美國便逕自行動武。不論就決議案層面，或是就「先發制人的自衛權利」而言，對於「英國美國為何要求這一次安理會的事前授權」這一點都很難自圓其說。再者，雖然反駁的意見前後不一致，相互矛盾，但這不完全表示英國和美和就因此而取得攻伊拉克的合法性。因為這些反駁的意見當中，或許只有少部分而非全數是合理的，而這些少部分合理的理由並不相互矛盾。此外，聯合國安理會決議案第 1483 號最為人所爭議的部分在於，它是在攻打伊拉克後才出現的決議案，等於是「事後授權」英美攻伊的合法性。單就這一點看來，聯合國安理會的決議案是否真如前述：「因為是根據聯合國憲章第 7 章所做出的決議；因此不但這個決議案的法律效力等同憲章等同多邊條約，對國際社會有一定的約束力」就非常令人質疑。在出兵之時還未能確定的合法性，在造成既成事實後反而可以確定了；這很難教我們不懷疑，是國際霸權政治決定了何謂「國際司法正義」²²。

(2) 其它解決方法

綜上所述，如果美國在對伊拉克的戰事開始之前即於聯合國體制中取得合法授權，或許在國際法律的理論層更能站得住腳；事實上，美國也的確做過這種嘗試，但宣告失敗。筆者以為，美國在安理會的表決不得其門而入時，或許可以嘗試運用聯合國大會的第 377 號決議案：團結一致共策和平(uniting for peace)²³，以美國友邦眾多，或可在大會上贏得更多的票，通過大會同意「美國不經安理會授權即可對伊拉克動武」。如此一來，美國或許不必辛辛苦苦地在戰後於聯合國體制中尋求各種解釋

²² 參考：*Limits of law, prerogatives of power* (New York: Palgrave, 2001)

事實上，聯合國安理會決議案第 1441 號是各會員國相互角力的結果，才會導致內容如此模糊。

參考：*Duke Journal of Comparative & International Law*

<http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?13+Duke+J.+Comp.+&+Int%27+L.+233>

²³ 參考：<http://www.un.org/Depts/dhl/landmark/pdf/ares377e.pdf>

楊永明：《國際安全與國際法》（台北市：元照，2003），303-328。