

國際法與反恐怖的平衡

刊於 2001.10.12 中國時報

羅智強

美英聯軍攻擊阿富汗引發各界不同的討論，而在國際法上，吾人雖肯定反恐怖軍事行動的必要，但也認為該行動仍有法律上的瑕疵。

根據聯合國憲章規定：「各會員國在其國際關係上不得使用威脅或武力」。禁止使用武力基本上是一個被確認的國際法原則，但仍有二個例外，一是自衛，一是在聯合國架構下為維護集體安全而採用武力措施。美國的軍事行動是否合於這二個例外，厥為其有無國際法依據的關鍵。

九一一事件發生後，美國方面即以「戰爭」定位該攻擊事件，並將對阿富汗的攻擊定位為「自衛」。惟在法律意義上的「自衛」應係對於「現時不法」的「(武力)侵害」之反抗。縱將九一一攻擊定位為「戰爭」，但該攻擊業已告一段落，美國在「事後自衛」或「預防性自衛」概念下的報復攻擊，能否構成使用武力的合法性依據，即不無疑問。安理會雖分別於九月十二日及九月二十八日發表了一三六八與一三七三號決議，其中確認「個別或集體的自衛行動，符合聯合國憲章」，但從該決議文中，無法看出安理會採取容許「事後自衛」的擴張解釋態度。

進一步言，縱然「事後自衛」可被接受，美國取得攻擊「奧薩瑪」的國際法上依據，但目前並無證據或消息，指向僅是「庇護」奧薩瑪的塔里班政權「參與」九一一攻擊，則在塔里班未對美國發動攻擊的情況下，美國又如何行使「自衛權」攻擊塔里班？因此，「第一個使用武力的例外 - 自衛」，似難充分地做為美國攻擊塔里班的國際法依據。

次從集體安全的角度來看，安理會雖已依照聯憲第三九條，於一三六八及一三七三號決議中認定恐怖活動「構成對國際和平與安全的威脅」，並在一三七三號決議中，明確要求各國「斷絕對恐怖活動者的財務支持或政治庇護」，塔里班政權若執意庇護奧薩瑪，即可能構成對一三七三號決議的違反，惟該決議亦未明確授權美國或任何國家，對於違反該決議者，可以自由地採取軍事行動。以維護集體安全為目的的合法武力行使，仍須由安理會依聯憲明確授權採取軍事措施。因此，美國的攻擊行動，至少在程序上並不符合「第二個使用武力例外 - 集體安全」的要求。

或許美國有其政治或軍事面的考量，譬如說，擔心聯合國的監督機制介入會減弱其軍事行動的效率或使其打擊恐怖主義的情蒐系統曝光等等，但以「正義之師」、「世界警察」自詡的美國，似應更積極作一個尊重國際法的良好示範。更

何況，在世界各國政府已對反恐怖主義形成高度共識的政治氣氛下，要以維護集體安全之名，正式取得聯合國安理會的軍事授權應非難事，縱然會造成若干軍事行動上的遲延，卻可換來國際法秩序的維護，並強化其出兵阿富汗的正當性，美國卻捨此途而不由，做了一個國際法秩序上有瑕疵的示範，誠然可惜。

雖然戰事已開，但我們仍期許美國能發揮大國風範，儘快重回聯合國的集體安全體制，進行符合國際法的反恐怖軍事行動，惟有強固世界各國對國際法秩序的尊重，世界與美國本身的長久安全才能獲得更堅強的保障。