从"洛克比"案看国际法院同安理会的关系

高 健 军

1988年12月21日,美国泛美航空公司103航班客机在苏格兰南部洛克比镇上空爆炸坠毁,机上259名乘客连同机组人员外加11名当地居民全部丧生。三年后,英美两国要求利比亚将两名被指控涉嫌此事的利比亚人交给英美法庭审判,并表示不排除动用武力的可能性,但遭到利比亚拒绝。1992年1月21日,安理会在英美的推动下通过了731号决议,要求利比亚对英美的要求采取积极合作态度。3月3日,利比亚向国际法院(以下简称法院)起诉,要求国际法院就英美胁迫利比亚交出两名嫌疑犯的行为作出裁决,并要求国际法院采取临时措施以保护利比亚依据1971年《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》(以下简称1971年公约)和一般国际法原则所享有的权利,包括但不限于,作为罪犯发现地国对罪行实施管辖权(第五条第二段);根据利比亚法律行使管辖权(第五条第三段);将案件交给利比亚刑事法庭审判(第七条);要求并获得有关国家司法协助的权利(第十一条)以及拒绝引渡的权利。3月26日,法院开庭审理此案。3月28日,安理会再次通过748号决议,认定利比亚未对731号决议采取充分有效反应的行为已构成"对国际和平与安全的威胁",根据《联合国宪章》(以下简称宪章)第七章决定:利比亚必须遵守731号决议,同时从4月15日起对利比亚实行制裁。4月14日,法院以11票赞成,5票反对作出裁决,拒绝发布临时措施。

简言之,该案的事实可以归纳为:1.依照《国际法院规约》(以下简称规约)第三十六条第一款和1971年公约第十四条的规定,法院对该案有管辖权[1];2.依照规约第四十一条第一款的规定[2],法院具备发布临时措施的条件;3.法院拒绝发布临时措施。而此案的关键在于,安理会和法院同时处理洛克比案件并通过了两个决议。因此本文将着重考察法院同安理会在同时处理同一事项中的相互关系。

一、职权划分与平行处理

安理会与法院都是宪章为实现联合国的宗旨和目标而设立的。但一个是行政机关,另一个是司法机关,各自独立履行宪章赋予的职责。与国内法系统内权力划分不同,联合国系统内各机关之间权力分配并不存在国内法中严格的界限,因此,国内法中权力划分的概念并不适用于国际机构间的权力冲突。[3]就安理会与法院职权划分而言,一方面宪章将维持和平与安全的主要责任授予安理会;另一方面又规定,凡具有法律性质之争端,在原则上,理应由当事国依规约的规定提交法院。作为联合国主要司法机关,宪章赋予法院解决一切法律争端的权力。如果解决争端需要,两个机构可以同时在各自的职责范围内作出努力。而这并不意味着两机构之间的管辖权存在相互冲突,相反,这甚至可以被认为是宪章为迅速有效解决争端而有意对两机构的职权范围不作明确划分。

这种同时由安理会和法院处理同一案件的方式被成为"平行处理"。以下是几个有关平行处理的案件:

1.1980年德黑兰美国人质案。该案中,安理会通过了几个决议,但并未阻止法院行使它的司法职责。法院判决在提到安理会的461号决议时指出:"安理会成员国似乎都认为,法院同安理会同时行使各自的职责并不是什么不正常的事情,对此也不存在任何惊讶的理由。"在谈到法院与安理会的关系时,判决把它同大会与安理会的关系作了比较后指出:"虽然宪章第十二条明确禁止大会对安理会正在执行宪章授予的职务时的任何情势或争端提任何建议,但宪章或规约对法院的职责没有这样的限制。原因是清楚的:法院作为联合国主要司法机构,应由它解决争端各方提出的任何法律问题;并且法院在解决这类法律问题时,有可能成为重要的,而且有时是促使争议得到和平解决的决定性因素"。[4]

2.1984年美国对尼加拉瓜军事和准军事行动案。该案中,法院采取了同它在德黑兰美国人质案中的立场相一致的立场。判决指出:"在安理会依据宪章第七章第三十九条作出决议前,争端可采用第三十三条规定的和平方法解决,包括司法解决;即使在安理会依第三十九条作出决议后,安理会的行动与法院的

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

审理之间也并不存在着当然的不一致”。法院进一步指出:“安理会处理某一争端的事实并不能阻止法院对此争端的处理,这两种程序可以不分先后地同时进行”,因为“宪章赋予安理会维持国际和平与安全的职责只是主要的,而不是专属的。安理会拥有赋予它的政治性职责,而法院行使的是纯司法职能,两个机构可以对同一争端行使各自不同的但又互相补充的职责。”[5]

3. 1993年“防止和惩办灭种罪公约”适用案。该案中,法院再次重申了它与安理会可以平行处理某一争端的观点,并且更加明确地指出,即使在安理会正按照宪章第七章的规定处理某一争端的情况下,法院和安理会仍能行使“各自不同但又相互补充的职责”。[6]

从以上案例中至少可以得出这样的结论,即平行处理在法院和安理会的实践中是存在的,而且法院认为这是符合宪章规定的。

二、平行处理与相互照顾

安理会和法院同时处理同一争端,不可避免的担心是,他们是否可能作出相互冲突的决定。

从理论上讲,这种可能性是存在的。规约第四十一条赋予了法院一种在决定是否采取临时措施时的完全自由裁量权,该自由裁量权不受任何机关行为的制约,只受案件具体情况的限制,如果情况表明,被请求保护的权利表面存在,并且此种权利如不被保护,有受到无法弥补的损害的可能,法院就可以采取临时措施。法院对案件情况的评价完全是专断的,[7]并且如果认为当事国的要求不适当,法院可以按照它认为合适的或更符合案件需要的方式发布临时措施。法院在采取上述行为时,宪章并未同时规定法院有任何参照安理会决议的义务。作为司法机构,法院必须适用司法的概念、标准和方法,而安理会在选择处理争端的方法时,首先考虑的问题通常不是合法或不合法,而是能否维持和平和实现和平。尤其当安理会依第七章规定通过决议,宣布某项争端已构成对国际和平与安全的威胁时,其考虑的政治因素通常大于法律原因。[8]因此,两者作出相冲突的决定在某种意义上是不可避免的。

但在实践中,法院在决定是否发布临时措施时,通常会注意到安理会的有关决议,以避免作出与安理会的决议相冲突的决定。1976年爱琴海大陆架案中,法院在解释拒绝发布临时措施的理由时提到了安理会的359号决议(1976年)。法院认为,两国政府都已承认这个决议是有效的,不能预想任何一方将会不履行宪章所规定的义务,或是不接受安理会对他们当前的争端所提出的建议,因此不存在采取临时措施的先决条件。1979年德黑兰美国人质案中,法院在应美国要求发布临时措施的命令中同样提到安理会也在处理这一争端以及它的457号决议(1979年)。法院在1976年的案件中以安理会决议作辩解,明显地采取拒绝主义态度的做法曾受到广泛批评,认为法院本应对缓和紧张局势作出独立贡献。但无论如何,法院仍可用行使自由裁量权作辩解说,仍在行使宪章赋予的维持国际和平与安全的职责。而洛克比案件使法院处于一种前所未有的困难境地:安理会抢先通过了748号决议,这使法院拒绝发布临时措施的行为不再能被解释成行使自由裁量权的结果,相反,只能是法院权力被安理会决议限制的结果。[9]

法院在履行宪章赋予的职责时,是否可以作出与安理会决议相冲突的决定?英美两国政府在洛克比案中强调法院应当协调同安理会的立场,并配合安理会工作。

法院与安理会同为联合国“主要机关”,其法律地位是平等的,不存在一个机关附属另一个机关的法律根据。但这也不是说法院与安理会可以无视对方的存在而自行其事,因为法院同安理会为促进联合国宗旨和原则的实现,在平行处理同一争端时需要相互配合,以避免互相阻挠抵消力量。这不应仅是一种政治姿态,更应是一种法律要求,即相互承担一种照顾对方的义务。这种义务要求双方应尽可能相互协调,一个机关在作决定时应考虑到另一机关的处理情况及结果,以避免作出相对立的决定。

照顾义务更进一步的要求是一个机关应尽力避免因自己的行动而给另一机关处理争端的努力造成困难。[10]洛克比案中,由于安理会的748号决议,法院或者放弃管辖权采取与安理会决议相一致的命令,或者行使宪章规定的职责而作出与安理会决议相冲突的决定。第一种选择照顾到安理会的决议但不符合宪章的规定,第二种选择符合宪章的规定但未充分照顾安理会的决议。法院最终放弃了宪章规定的职责以避免作出与安理会决议相冲突的决定。

但是,照顾义务是以能实现组织目标为限度的,不仅强调形式上的一致性,而更要求各机构在实质上的协调一致。另一方面,忠诚原则并不能改变宪章规定的权力分配,[11]相反,其得以真正实现的前提是各机构完全行使各自的职责。法院作为联合国主要司法机关,担负着解决有关国际法任何争端的职责,照顾其他机关的义务不应妨害其作为联合国的一个独立的、自我负责的机关存在,并在任何时候不放弃这种职责的任何部分。塔拉齐法官(Judge Tarazi)在“爱琴海大陆架案”的个别意见中指出,“国际法院是一个独立的司法机构,同样正确的是,它是联合国整体不可

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

分割的组成部分。……如果情况需要，法院应当在实现联合国维持和平与安全的基本职责上同安理会合作”。[12]塔拉齐法官关于法院地位的表述包括以下几项原则：第一，法院是联合国独立机关，应当保持它的独立性；第二，法院是司法机构；第三，法院是构成联合国整体不可分割的部分；第四，如果情况需要，法院应当同安理会在实现和平与安全的职责方面合作。这四项原则表明，法院在履行宪章赋予的作为联合国主要司法机构的职责时，应当自始至终保持其独立性。它同安理会合作义务的前提必须是情况需要，而情况是否需要完全是法院独立判断的事项。其中，安理会的行动是法院应当考虑的情形之一，但绝不是决定性的。[13]因为法院管辖权的基础只是国家同意，安理会的任何决议，其根据无论是第六章或是第七章，对法院的管辖权既无损也无益。虽然有时安理会根据宪章第三十六条(三)建议当事国将争端依照规约提交法院，但安理会的这一决定并不当然使得法院取得对案件的管辖权。同样，安理会不能以争端具有危及和平与安全的性质为由限制或剥夺法院对该争端享有的管辖权。

以上分析说明，即使各机构之间存在相互尊重与照顾的义务，法院也不必放弃宪章赋予的司法职能。同时，也没有理由认为相对立的决定会减损任何一个机构决定的完整性，其中一个倾向于法律性，而另一个更倾向于政治性而已。[14]

三、效力冲突与安理会行使权力的限制

其实，促使法院在洛克比案中拒绝发布临时措施的真正原因是法院担心自己决定的效力会被安理会748号决议所否定。宪章第三十九条规定，安理会可通过决议，宣布某一争端已构成对国际和平与安全的威胁，从而将该争端纳入第七章的管辖事项。宪章第二十五条规定，安理会依第七章所作的决议对所有会员国都有拘束力，同时第一百零三条规定，安理会的决议优先于会员国依其他国际协定所负的义务。这样，宪章赋予了安理会决议一种优先地位，在这种情况下，法院发布的任何临时措施决定的效力都将被安理会748号决议的效力所否定。法院正是从维护自身尊严考虑被迫作出放弃其司法职责的让步。

一般而言，在确定有拘束力的争端内容方面，安理会和法院不可能作出有分歧的决定，因为只有法院可以对争端作出有拘束力的裁决，并在当事国之间产生拘束力。安理会决议的拘束力只限于推动双方用和平方式解决争端，而对争端的内容，安理会只能采用无拘束力的建议形式。[15]洛克比案中，英美两国提交安理会处理的是有关利比亚从事国家恐怖主义以及利比亚所应承担的国家责任的政治性争端。而利比亚向法院起诉的争端是关于引渡两名利比亚嫌疑犯是否符合一般国际法和1971年公约的问题。安理会和法院本来可以用两种完全不同的程序处理它们各自职权范围内的争端。该案之所以变得如此复杂，原因在于安理会在其通过的748号决议中不但针对利比亚采取了一系列政治性措施，而且要求利比亚引渡两名国民。安理会的这一特殊要求造成了法院和安理会在处理法律争端时权力发生部分重叠，并产生了出现相对立决定的可能性。具体地说，决定是否发布临时措施保护利比亚拒绝引渡国民的权利属于法院的职权范围，而安理会通过有拘束力的748号决议要求利比亚引渡嫌疑犯，这就造成了一个“灰色区域”，使得二者权力发生重叠，因此决定有相互对立的可能。[16]作为一条原则，法院不应代替安理会行使维持国际和平与安全的主要职责，同样，安理会也不应代替法院行使司法职能。

748号决议只是安理会滥用权力的一个事例。有时安理会依据宪章第四十一条、四十二条对危及和平与安全事项所采取的措施是如此的激烈，以至于同样的措施如果是一个国家对另一个国家采取的，将被认为是非法的。考虑到安理会有超越职权行事的可能性，因此对这种广泛的权力进行适当限制是有必要的。

早在1945年旧金山制宪会议上，比利时代表团为防止安理会决议侵犯国家主权情况的发生，向负责起草宪章中有关安理会部分条款的第三委员会第二小组提交了一份修正案，建议当安理会决议的效力涉及到会员国有可能被要求放弃其依据现行国际法所享有的国家基本权利时，应当允许该国请求法院就这一问题发表咨询意见，如果法院认为这样的权利被侵害或有被侵害的威胁时，安理会应当重新考虑该决议或提交大会决定。这一修正案最后未获通过，原因不是与会国认为安理会权力应不受限制，而是相信安理会一定会依照正义和国际法的原则行事，绝不会侵害国家主权。但在中国的倡议下，会议对敦巴顿橡树园建议案中规定联合国宗旨的第一条作了修改，增加了“依正义和国际法之原则”的规定，以限制安理会的权力。旧金山会议的这些情况说明，安理会的权力是有界限的，这些权力的行使必须符合国际法已明白确立的原则。

另一方面，宪章本身对安理会权力也有所限制。首先，安理会应当尊重宪章。这是不言而喻的，因为安理会既是由宪章产生的，也是为实现宪章规定的联合国的目标而服务的。依照这一原则，安理会造成法院无法履行宪章赋予的职责的行为是否算是尊重宪章呢？其次，安理会必须同联合国会员国一样遵守明确

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

建立的国际法原则。宪章第二十四条规定，安理会履行职务时应遵照联合国宗旨和原则。据此，安理会负有在调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势时“依正义及国际法之原则”行事的义务。“正义原则”要求安理会真诚履行宪章所赋予的权力，其所作决议应当是合理的。当安理会为维持国际和平与安全而采取行动时，其所称的“威胁”不应仅仅是想象之物或作为借口。[17]就洛克比案件而言，安理会通过748号决议时，空难事件已发生三年之久，难以说是对国际和平与安全的现实的威胁。关于尊重一般国际法原则，这是一条更实质但更缺乏确定性的标准。费茨摩里斯爵士(Sir Fitzmaur)认为，领土权力是国家基本国际法享有的最基本权利之一，对这类权利，安理会为维持和平与安全的目的，只能暂时停止其行使，但不能剥夺其享有。安理会试图剥夺国家享有这类权力的任何决议都应被视为超越职权行事而归于无效。[18]同样，拒绝引渡的权利也是国家基于主权而享有的，为一般国际法原则所认可的权利，那么，剥夺利比亚这一权利的安理会748号决议的效力是否是无可质疑的呢？

四、结语——国际法院在限制安理会权力行使方面可能发挥的作用

联合国体系同国内法体系的另一个重大区别是，法院未被明确授予对其他机关所作决议的合法性进行司法审查的权力，而国内法院通常拥有这种权限。另一方面，宪章虽然对安理会行使权力规定了一些限制，但这种限制是不明确的，同样需要依照国际法原则加以阐释。解释宪章当然属于法律问题，此项解释的权力不应留给安理会，因为它是不适用国际法的政治机关。这样，法院似乎是判定安理会权力界限的适当场所。这不但是因为法院有义务适用国际法，因而具备对国际法的专门评价能力，更重要的是，只有法院才具备将整个宪章放到一个更为广阔的国际法律整体背景中加以考察的能力。而解释宪章中这些限制规定的过程，也就是一种对安理会决议合法性进行审查的行为。这样，宪章虽未明确授予法院审查安理会决议合法性的职能，但法院从其性质出发而自然拥有这种“附带权力”似乎是合理的。[19]

法院审查权的范围当然是应当加以严格限制的，以确保不致不正当地妨害安理会对危及和平与安全的事项作出迅速有效的反应。就本文已探讨的范围而言，这种限制至少应包括以下方面：第一，就可审查的决议的范围而言，必须是安理会依第七章规定作出的有拘束力的决议，并且该类决议是涉及国家依国际法一般原则所享有的基本权利，而且该决议的客观效果妨害法院依宪章行使其司法职能；第二，就审查程序而言，必须以有关国家的申请为法院进行审查的前提条件，法院不应自行进行审查，这是与法院管辖权的基础相一致的。但这必然涉及对宪章有关条款进行适当修改的复杂问题。

（作者单位/北京大学法律学系
责任编辑/李　鸣）

注：

[1] 《国际法院规约》第四十一条(一)规定，法院的管辖权包括现行条约及协定中所指定的一切案件。本案三方当事国均为1971年公约的缔约国，该公约第十四条规定，“(一)如两个或几个缔约国之间对本公约的解释或应用发生争端而不能谈判解决时，经其中一方的要求，应交付仲裁。如果在要求仲裁之日起六个月内，当事国对仲裁的组成不能达成协议，任何一方可按照国际法院规约要求将争端提交国际法院”。

[2] 该条规定，“法院如认为情形有必要时，有权指示当事国应行遵守以保全彼此权利之临时办法”。

[3][5] 《国际法院报告集》，1984年，第433页，第94段；第432页，第93段。

[4]《国际法院报告集》，1980年，第21—22页，第40段。

[6][14][19] 麦克德纳德(MACDNALD)：变动中的国际法院同安理会的关系，第15—16、18、30页。

[7][9][16] 倍乔伊(反对意见)，《国际法院报告集》，1992年，第150页，第15段、第16段，第144—145页，第6—7段。

[8] 施违贝尔(反对意见)，《国际法院报告集》，1986年，第33页。

[10][11][15] 埃卡特·克莱思：《安理会和国际法院处理危及和平的争端方面的平行活动》，《联邦德国国际法论文集》，北京航空航天大学出版社，1992年版，第406、413、402页。

[12] 塔拉齐(个别意见)，《国际法院报告集》，1976年，第33页，《美国国际法杂志》，第86期，1992年，第657—658页。

[13] 小田兹(反对意见)，《国际法院报告集》，1992年，第169页。

[17] 费茨摩里斯(反对意见)，《国际法院报告集》，1971年，第294页。

[18] 《国际法律资料》，第31期，1992年，第167页。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net