

国际社会打击索马里海盗的国际法问题探讨

曾宪国

(上海对外贸易学院 上海 201620)

摘要: 国际社会打击索马里海盗行动涉及诸多重要的国际法问题。本文试对几个关键问题上进行探讨: 一、安理会通过的打击索马里海盗的四个决议, 其自身效力有何依据; 二、规范各国打击海盗行为的决议和公约中, 共有哪些重要规定。三、我国海军编队目前在亚丁湾、索马里海域执行护航任务, 其国际法依据, 即合法性何在。

关键词: 海盗; 安理会决议; 海洋法公约; 护航

中图分类号: D993.5

文献标识码: A

2008年12月16日联合国安理会通过第1851号决议, 再次“认定索马里沿岸海域的海盗和海上武装抢劫事件加剧索马里的局势, 而索马里局势继续对该区域的国际和平与安全构成威胁”。^[1] 该决议“吁请有能力的国家、区域组织和国际组织积极参与打击索马里沿岸的海盗和海上武装抢劫行为, 尤其是依照本决议、第1846(2008)号决议和国际法, 部署海军舰只和军用飞机, 并扣押和处置被用于或有充分理由怀疑被用于在索马里沿岸从事海盗行为和海上武装抢劫行为的船只、舰艇、武器和其他相关装备”。决议延长了各国在索马里海域打击海盗的授权, 即从第1846(2008)号决议通过之日起12个月内。

该决议引起中国政府的高度重视。目前, 在美国、俄罗斯、法国、德国、日本、印度等20多个国家已派出军舰的情况下, 我国政府为支持联合国安理会决议和维护国际航运安全以及国家利益, 也迅速作出决定, 于2008年12月26日派出海军护航编队赴亚丁湾、索马里海域执行护航任务。

各国在亚丁湾、索马里海域打击海盗, 涉及到复杂的国际法问题。本文就其中最主要的几个问题进行探讨。

1 安理会授权决议的依据

国际社会打击索马里海盗是安理会决议授权的行动, 那么, 人们不禁要问, 安理会授权决议的依据是什么? 这是国际法必须关注的一个首要问题。对此, 可以从索马里现状及安理会职权等方面来探讨。

1.1 索马里海域局势客观上要求安理会采取行动并作出决议

索马里地理位置对于国际航运和贸易具有重要的战略意义。索马里海岸线长达3000多公里, 北邻国际航道亚丁湾。而亚丁湾是控制着亚欧经苏伊士运河的航路和亚洲往来东非沿海的航路。据国际海事组织所称, 这里是超过12%的世界石油运输必经之地。^[2]

但是, 自1991年以来, 索马里国内政局动乱, 经济陷入崩溃, 民不聊生。与此伴生的海盗行为频频发生, 而且愈演愈烈。为此, 国际社会多次作出努力未果。据国际海事组织官方网站报道, 截止2008年11月不到1年的时间里, 索马里海岸发生了共计120余次海盗袭击, 超过35艘船被劫持, 600多名船员遭绑架或作为人质。^[3] 此情形仍在不断恶化, 已经危害到国际航行安全和向索马里运送人道主义物质船舶安全。

同时, 索马里过渡联邦政府没有能力制止海盗或在制止后予以起诉, 也没有能力在索马

里沿岸海域,包括在国际海道和索马里领海进行巡逻并保障安全。

正是在这样的背景下,安理会依据职责,多次决议断定索马里局势已经危害到区域及国际和平与安全,于2008年相继出台了打击海盗的1816号、1838号、1846号和1851号等有关决议。^[1]特别是1851号决议,决定延长对各国打击索马里海盗的授权。

索马里海域海盗猖獗,严重危及国际航运,索马里政府无能为力,这样一个事实,为安理会作出打击海盗授权决议提出了客观要求,此可谓是安理会决议的事实依据。

1.2 安理会决议的直接法律依据是《联合国宪章》

当今的联合国,作为一个全球最大最重要的一般性普遍性国际组织,在国际事务中扮演着越来越重要的角色,在维护国际和平与安全方面的作用日趋加强,获得的支持日益增多。

根据《联合国宪章》,联合国首要宗旨就是维持国际和平及安全。为此,必须采取有效集体办法,以防止且消除对于和平之威胁,制止侵略行为或其他对和平之破坏;并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。^[2]

为实现其宗旨,联合国设立了6个主要机关,其中安理会在联合国机构体系中占有首要的政治地位,是唯一一个有权采取行动来维持国际和平与安全的机关。宪章第24条规定将各会员国维持国际和平及安全之主要责任,授予安全理事会,其履行此项责任下的职务时,系代表各会员国。

安理会有权作出根据宪章规定全体会员国都有义务接受并执行的决定。安理会有权对于任何争端或可能引起国际摩擦或争端的任何情势进行调查,以断定其继续存在是否足以危及国际和平与安全。

鉴此,安理会决议是在宪章规定的职权范围内的行为,属于实现宪章宗旨的履职行为,因此具有合法性。由于宪章的国际公认性及其在整个国际法中的地位,可以说,安理会据此所作出的打击海盗的决议,其法律依据就是《联合国宪章》。

1.3 索马里过渡政府的要求和同意是安理会决议的又一法律依据

各国在索马里海域打击海盗是涉及索马里国家主权及国家安全的重大问题。安理会决议以及授权的行动是否损害索马里主权与领土完整问题值得深思。

从安理会接连作出的几个相关决议可以看出,联合国安理会对此问题表现得极为慎重。首先,各决议均重申根据国际法尊重索马里的国家主权、领土完整、政治独立和统一。其次,2008年1816号、1838号、1846号、1851号等决议均重复提到索马里过渡联邦政府请求国际上提供援助,以制止其沿海的海盗活动而致联合国秘书长的信。截至1846号和1851号决议,过渡联邦政府请求国际上提供援助,以制止其沿海的海盗活动的信函,主要包括:2008年9月1日索马里总统给联合国秘书长的信,其中表示过渡联邦政府感谢安全理事会提供的协助,并表示过渡联邦政府愿意考虑与其他国家以及区域组织协作打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为;2008年11月20日的信函,其中转达过渡联邦政府关于延长第1816号决议所述规定有效期的请求;2008年11月20日索马里常驻代表向安全理事会提出的关于再次延长的期限应为12个月的请求;2008年12月9日的信函,请求国际社会协助过渡联邦政府采取一切必要措施,制止那些利用索马里领土和领空策划、协助或从事海盗行为和海上武装抢劫行为者。第三,安理会决议中还多次申明,各授权决议是在接到过渡联邦政府来信表示同意之后才作出的。

由此可见,安理会决议授权的行动,除以《联合国宪章》为依据之外,另一依据便是索马里现政府的正式同意。在国际法上,一国明示、有效和合法地同意他国在其领土之内所为之行为,排除其国际不法性,而视为合法。这点已为国际实践所接受,并在联合国国际法委员会2001年《国家责任》草案第20条中作出规定。^[3]因此,安理会的行为和作出的行动决议有理有据,合情合法。

2 各国打击索马里海盗适用的法律及其重要规定

打击索马里海盗应适用的法律主要涉及对

海盗的管辖权及其惩治问题。这方面,安理会决议和有关公约均含有相关规定。安理会决议突出的是授权,有关公约规定的是具体行为原则和规则。两者彼此结合,互为所用,共同发挥着规范各国打击海盗行动的作用。

2.1 安理会决议关于打击海盗行为的授权规定

国际社会打击索马里海盗的首要依据是联合国安理会的决议。在对海盗行为的管辖与惩罚方面,各决议重点指出了各国应遵守的国际公约以及各国的管辖权限、行动方式和手段。

2.1.1 强调打击海盗必须在《联合国海洋法公约》确立的法律框架内进行。

在每个决议文本的“根据《联合国宪章》第七章采取行动”部分之前,都会申明或重申:“1982年12月10日《联合国海洋法公约》中反映的国际法确立了适用于打击海盗和武装抢劫以及适用于其他海洋活动的法律框架”。

2.1.2 确定打击海盗的权限范围、行动方式和手段

第1816号决议第7段、1846号决议第10段均指出,合作打击索马里沿岸海盗和海上武装抢劫行为的国家和区域组织可以:(a)进入索马里领海,以制止海盗和海上武装抢劫行为,但做法上应同相关国际法允许的在公海打击海盗行为的此类行动相一致;(b)以同相关国际法允许的在公海打击海盗行为的行动相一致的方式,在索马里领海内采用一切必要手段,制止海盗和海上武装抢劫行为。

第1851号决议,呼吁有能力的国家、区域组织和国际组织积极参与打击索马里沿岸的海盗和海上武装抢劫行为,并授权各国部署海军舰只和军用飞机,并扣押和处置被用于或有充分理由怀疑被用于在索马里沿岸从事海盗行为和海上武装抢劫行为的船只、舰艇、武器和其他相关装备。

安理会授权打击海盗的区域涉及到索马里领海,因此与现行公约关于打击海盗的规定不同。但决议规定,各国可以比照适用在公海上打击海盗的国际法规定。

2.2 国际公约中关于海盗行为管辖与惩罚的规定

目前,有关打击海盗行为的国际法规定和

其他原则、规则和制度主要体现在下列公约中:

2.2.1 1982年《联合国海洋法公约》

《联合国海洋法公约》除对上述“海盗行为的定义”作出明确规定外,对有关海盗行为的管辖和惩处也有较为原则性的规定。

公约第100条“合作制止海盗行为的义务”中规定,所有国家应尽最大可能进行合作,以制止在公海上或在任何国家管辖范围以外的任何其他地方的海盗行为。这个规定被各国视为对海盗行为的普遍管辖权规定。不过它是从各国的义务角度规定的。“因为普遍管辖权的存在,海盗、海盗船舶及飞机由于海盗行为的事实而丧失其所属国的专属管辖”。^[9]

公约规定由军舰、军用飞机等在公海上代表国家对海盗行使管辖权。公约第107条规定,由于发生海盗行为而进行的扣押,只可由军舰,军用飞机或其他有清楚标志可以识别的为政府服务并经授权扣押的船舶或飞机实施。^[10]

公约第110条赋予了各国军舰、军用飞机对有在公海上从事海盗行为、奴隶贩卖、未经许可的非法广播的嫌疑船舶或无国籍船舶享有“登临权”,即登临和检查的权利,又称“临检权”。当然,如证明此怀疑为无根据,责任方应对该船所遭受的损失负赔偿责任。

各国对海盗船舶或飞机享有扣押和处罚权。公约第105条规定,在公海上,或在任何国家管辖范围以外的任何其他地方,每个国家均可扣押海盗船舶或飞机或为海盗所夺取并在海盗控制下的船舶或飞机,逮捕船上或机上人员并扣押船上或机上财物;扣押国的法院可判定应处的刑罚,并可决定对船舶、飞机或财产所应采取的行动,但受善意第三者的权利的限制。

如果扣押涉有海盗行为嫌疑的船舶或飞机并无足够的理由,扣押国应向船舶或飞机所属的国家负担因扣押而造成的任何损失或损害的赔偿责任。

2.2.2 1958年日内瓦《公海公约》

海盗,作为一项古老的国际犯罪,原属国际习惯法规范。^[11]随着《公海公约》的诞生,海盗犯罪第一次被写进普遍性公约。《公海公约》第14条至第22条都是有关海盗行为的确认、管辖和惩治的规定。^[12]这些规定,后来都被

1982年《联合国海洋法公约》所吸收并得到发展。

在对海盗行为的管辖和惩治规定上,《公海公约》和《联合国海洋法公约》并行不悖。两者最大的区别只在于各自的参加国不尽相同。具体规定上,不存在差异。

2.2.3 《制止危及海上航行安全非法行为的公约》

由于公海领域的海盗及其他类似行为不断发生,1988年3月10日,在罗马签订的《制止危及海上航行安全非法行为的公约》将非法从事暴力、暴力威胁或其他恐怖活动,危害海上航行安全,破坏海上航行秩序的行为规定为一项国际犯罪,即危害海上航行安全罪。^[1]

2.2.4 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书

海盗犯罪属于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第2条所界定的严重犯罪。该公约对“有组织犯罪集团”的界定是:由3人或多人所组成的、在一定时期内存在的、为了实施一项或多项严重犯罪或根据本公约确立的犯罪以直接或间接获得金钱或其他物质利益而一致行动的有组织结构的集团。该公约为国际社会打击海盗行为的又一依据。^[2]

2.2.5 区域性的各国为缔约方的其他相关文书

索马里海域以及亚丁湾沿岸各国之间缔结的条约为该区域各国打击海盗的法律依据。

3 中国海军编队赴索马里海域护航的合法性

海盗行为正威胁着国际航道的正常法律秩

序,威胁着世界各国包括中国的航运利益,因此,我国积极参加打击索马里海盗行动合情合法。

首先,中国作为联合国成员国,并为安理会5个常任理事国之一,遵守联合国安理会的决议以及相关国际公约的规定,履行作为联合国会员国的义务,行使决议和公约授予的权利,以实际行动维护世界和地区和平与安全,这符合国际法和《联合国宪章》对各成员国的法律要求。打击索马里海盗是国际社会每一个成员的责任和义务。

其次,中国是在国际航运服务和远洋贸易方面具有重大利益的国家,也是近来船舶和人员频频遭受海盗袭击、利益受损最为严重的国家之一。根据国际法,我国作为受害国和受害者的国籍国,有权对海盗犯罪实施管辖,以保障我国船舶、财产和人员生命安全。

再次,中国政府派军舰护航主要任务是,在保证中国船舶、财产和船员生命安全,维护国际航道秩序和联合国等国际组织向索马里运送人道主义物质船舶安全的同时,在他国船舶需要保护或请求救援时,中国军舰也会给与援助。中国军舰将与他国巡逻军舰开展合作,共同维护国际航运安全。^[3]

最后,中国尊重索马里和有关海域国家主权和领土完整,在护航过程中,严格遵守国际法和各沿岸国家有关领海通过的法律和规章,不损害沿岸国家和平、秩序或安全,不妨害有关国家对其海洋资源开发和利用的权利,不对任何国家及其利益构成威胁。

参 考 文 献

[1] 联合国.联合国安全理事会2008年决议[EB/OL].[2008-12-27].<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/Sres08.htm>

[2] International Maritime Organization. Piracy in waters off the coast of Somalia [EB/OL]. [2009-01-25]. http://www.imo.org/home.asp?topic_id=1178

[3] 联合国.联合国宪章[EB/OL].[2008-12-29]. <http://www.un.org/chinese/aboutun/charter/>

[4] UN. Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001 [EB/OL]. [2008-02-10].http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf

[5] 余民才.国际法专论[M].北京:中信出版社,2003:92

参 考 文 献

- [1] 李明辉. 浅谈会计人员法律责任[J]. 财会月刊, 2004
- [2] 张维迎. 法律制度的信誉基础[J]. 经济研究. 经济研究, 2002/3
- [3] 夏瑾. 现行《会计法》存在的问题及修改建议 [J]. 怀化学院学报. 2009/06
- [4] 胡奕明. 证券市场违规主体及其行为分析[J]. 审计研究, 2002/3
- [5] 李若山. 新《会计法》实施情况的问卷调查分析[J]. 会计研究, 2002/4
- [6] 叶陈刚. 试论会计责任[J]. 中国地质大学学报 (社会科学版), 2001/3

Analysis of the Legal Liability of "Accounting Law"

WANG Juan QI Jin-xiang

(1.Economic and Trade Department of Nantong Textile Vocational Technical College, Nantong 226006, Jiangsu 2.Nantong Agricultural Vocational Technical College, Nantong 226006, Jiangsu)

Abstract: This paper analyzes the legal responsibility of "Accounting Law", and the the necessity and requirements of the unit responsible person's being the major accounting legal liability human subjects, as well the corresponding legal responsibility borne by the accounting personnel of the unit. It finally proposes the perfection of main body of China's legal liability.

Key words: Accounting Law; responsible person of unit; the accounting staff; legal liability

(上接第 30 页)

- [6] 联合国.海洋法公约[EB/OL].[2009-01-17]. <http://www.un.org/chinese/law/sea/>
- [7] 王虎华.国际公法学[M].北京:北京大学出版社/上海人民出版社, 2006: 481
- [8] 联合国国际法委员会.公海公约[EB/OL].[2009-01-17].<http://www.un.org/chinese/law/ilc/hsea.htm>
- [9] UN.Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 1988 [EB/OL].[2009-01-02]. http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=259&doc_id=686
- [10] 联合国.《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书[EB/OL].[2009-01-02]. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-c.pdf>.
- [11] 中国外交部. 中国政府决定派军舰赴亚丁湾索马里执行护航任务[EB/OL].[2009-01-10]. http://www.gov.cn/gzdt/2008-12/20/content_1183690.htm.

On the International Community's Action Against Somalia Piracy

ZENG Xian-guo

(Shanghai Institute of Foreign Trade, Shanghai 201620)

Abstract: The year 2008 witnessed four important UN Security Council resolutions on combating Somalia piracy, which trigger a stream of issues relating to international law. This paper attempts to deal with some issues that attract the public's most attention, such as the grounds for Security Council resolutions, and the resolutions or conventions for application in Somalia as well. Meanwhile, some illustrations have been made as to the rightfulness and lawfulness of China's sending an escort fleet to Somalia.

Key words: piracy; Security Council resolutions; Convention on the Law of the Sea; escort