

## 第四章 從法理和安理會實踐探討人道干涉之效果

前言：

科索沃事件在國際法上所產生之效果，引發學者諸多討論，其目的主在為單邊人道干涉在現行國際法框架下尋找出路，經由學者對該事件所作出之法理解讀，將有助於思考從當事國主張、安理會作為和國際社會反應來定位單邊人道干涉，是一個非法行動企圖達到合法改革之效果？或是應將其視為是一種特殊的例外而加以容忍？還是在極度需求之現實下，透過再解釋方式加以合法化？抑或國際實踐已證明應予法典化，其條件是否已具備？以下學者之探討、分析即在針對上述四種典型見解，一一進行論述，有助瞭解單邊人道干涉之法律效果。

國家實踐除檢視國家實行干涉在國際間之反應及賡續之實踐是否達到「法的信念」(opinio juris)，而印證國際習慣法之存在外，聯合國安理會對武力干涉所採態度及行動態樣，更是國家實踐之決定因素。1980年代後期冷戰融化，影響聯合國和安理會運作之功能，特別1990年至1999年間安理會運作之模式，被喻為挑戰傳統國際法律秩序之基礎，因為憲章第七章所規定禁止武力使用之界限已被模糊化<sup>1</sup>。是以安理會以人道理由所為之執行行動，以及其授權執行此行動之過程，影響傳統武力使用之範疇甚鉅，此轉變亦是人道干涉合法性或合理性存在之重要依據。

學理分析之結果，有助釐清單邊人道干涉之定位，及其形成國際法權利之可能性；安理會之實踐，則又因其授權干涉與單邊人道干涉間是一個交互影響的過程，以及其對一國內部嚴重違犯人權狀況之介入程度和對單邊人道干涉事件之態度，均影響人道干涉未來之發展甚鉅。

### 第一節 國際法學者對科索沃事件之學理討論和分析

#### 壹、學者布查南(Allen Buchanan)<sup>2</sup>提出之「非法性之合法改革理由」(Illegal Legal Reform Justification)思考<sup>3</sup>：

##### 一、現行法之不足和非法干涉之三個不同理由：

科索沃事件後國際社會普遍認為“國際法允許”和“道德要求”間有落差，也凸顯現行國際法關於道德干涉規範之不足。但布查南認為上述論點尚不完整，其進一步引用聯合國秘書長安南所強調，由於未能取得安理會之授權進行干涉，顯示出國際法律體制之兩個核心價值呈現緊張狀態：一方面需尊重國家主權和承諾國家間之和平關係；另一方面需保護基本人權<sup>4</sup>。在認定 NATO 之干涉行動未經安理會授權是非法之干涉之前提下，其認為非法干

<sup>1</sup> Editorial, 'The Possible and the Defensible', Independent, 16 July 1993.

<sup>2</sup> 學者布查南著有：Justice, Legitimacy, and Self-determination: Moral Foundation for International Law (Oxford: Oxford University Press, 2004).

<sup>3</sup> Allen Buchanan, Reforming the Law of Humanitarian Intervention, in J.L. Holzgrefe and Robert O. Keohane eds., Humanitarian Intervention – Ethical, Legal and Political Dilemmas (Cambridge: Cambridge University Press, 2003) p.130-173.

<sup>4</sup> Kofi Annan, "Speech to the General Assembly", SG/SM/7136 GA/9569:Secretary-G, 20 September 1999, p.2.

涉可以主張三個面向之理由：單純道德需要理由(the Simple Moral Necessity Justification)、合法理由(the Lawfulness Justification)和非法的合法改革理由(the Illegal Legal Reform Justification)。在「單純道德需要理由」下，認為基本道德價值可以凌駕遵守法律義務之上。例如 NATO 領導人和美國政府官員就宣稱科索沃之狀況是一個非經安理會授權之極度的道德緊急需要之合理行動。「合法理由」則是主張一個干涉行動若是避免人道災難所必需，且為國際法律體制之核心價值所支持，則認為儘管行為是違法的(illegal)，但基於對包涵於法律體制內價值之承諾，該干涉是有理由的(justified)。相較於「單純道德需要理由」，其表達對法律體制核心價值之承諾，例如在科索沃事件中，亦包括保護國際合法人權。「非法的合法改革理由」認為 NATO 的非法人道干涉不僅是對單純道德緊急需要的回應，同時發展出一個未經安理會授權之全新的、道德進展的國際法人道干涉規範。主張在現行國際法體系下推動道德改革雖違反現行國際法的，但諸如科索沃干涉案例所顯示之改革需要，主在促進國際法體系保護之核心價值——人權保護。「合法理由」和「非法的合法改革理由」之區別在於後者暗示現行需要安理會授權之規定並不樂觀，一個不須經安理會授權之人道干涉新規範儘管不是經常性的需求，卻是道德上之合意；而前者主張儘管在特殊事例中，以體系規範中包含之核心價值為由，違犯特定之法律是必需的，但試圖改變法律在現況是不可行或使將問題更加複雜。

## 二、「非法性的合法改革理由」之八項指標<sup>5</sup>：

(一)在其他條件不變下，一個體制愈接近法律規定之理想，則非法行動所需理由之負擔愈大。

(Other things being equal, the closer a system approximates the ideal of the rule of law, the greater the burden of justification for illegal acts.)

(二)在其他條件不變下，從具體正義最重要要求之觀點，一個體制之嚴重缺點愈少，則非法行動所需理由之負擔愈大。

(Other things being equal, the less seriously defective the system is from the standpoint of the most important requirements of substantive justice, the greater the burden of justification for illegal acts.)

(三)在其他條件不變下，一個體制愈接近成爲一個合法體制之條件，則非法行動所需理由之負擔愈大。

(Other things being equal, the more closely the system approximates the conditions for being a legitimate system, the greater the burden of justification for illegal acts.)

(四)如果其他情形都一樣，一個非法行動若違反該體制之最基本道德性保衛原則之一，則擔負較大之理由負擔。

(Other things being equal, an illegal act that violates one of the most fundamental morally defensible principles of the system bears a greater burden

<sup>5</sup> 前註 3, Allen Buchanan ( Holzgrefe and Keohanen eds), p.160.

of justification.)

(五) 在其他條件不變下，進步愈大則非法行動直接針對案例所導致之結果將越強；如果非法行動所欲導致之事務狀況未能予體制帶來進步，則該行動不能被合理化為改革行動。

(Other things being equal, the greater the improvement, the stronger the case for committing the illegal act that is directed towards bringing it about; and if the state of affairs the illegal act is intended to bring about would not be an improvement in the system, then the act cannot be justified as an act of reform.)

(六) 在其他條件不變下，非法行動可能給體制之合法性帶來重大進步，則其更容易被合理化。

(Other things being equal, illegal acts that are likely to improve significantly the legitimacy of the system are more easily justified.)

(七) 在其他條件不變下，非法行動可能促進體制內具體正義之最基本層面，則其更容易被合理化。

(Other things being equal, illegal acts that are likely to improve the most basic dimensions of substantive justice in the system are more easily justified.)

(八) 在其他條件不變下，非法行動可能對體制做出更與其最基本道德性保衛之根本原則相一致之貢獻，則其更容易被合理化。

(Other things being equal, illegal acts that are likely to contribute to making the system more consistent with its most morally defensible fundamental principles are more easily justified.)

三、布查南運用八項指標對科索沃事件之論理和分析：

布查南認為上述指標之可能非法行動改革涵蓋廣泛，所以其範圍要抽象；其所主張 NATO 之干涉行動是非法的，乃採普遍見解。

(一) 渠認為上述指標第一、二、三項無法作為反對 NATO 干涉之理由，因為現行國際法與其法律規範之理想嚴重分離，至少就法律適用之平等原則而言，無法實現具體正義原則。例如體制內之人權規範，由於國際法選擇性之適用於強國之利益基礎上，致使其合法性遭質疑。

(二) 依據指標第四項之觀點科索沃事件似有疑慮，因其非法性包括違反體制內之最基本原則，即規定在憲章第二條第四項和第七項之主權規範，以及第七章所規定之禁止武力干涉，除非係行使自衛或經安理會授權。但是指標四提及現行體制之最基本道德性保衛原則，如果一個非法行動旨在建立對體制有重大進步之慣例規範，則其將對主權進行限制，也意味主權並不全然地值得防衛。改革主義者認為現行主權規範創造保護國家之地帶，係以犧牲保護人權為代價，故應以違反現行主權規範之方式，以協助建立新的干涉習慣法規範。所以指標第四項是支持或反對 NATO 之干涉行動，端視其非法行動之目的是否事實上予該體制帶來重大之道德進步，指標第五至八項即處理此問題。

(三) 指標第五至八項主在處理一個新的干涉之慣例規範是否已建立，及其對體

制是否是重大的道德進步，其所依賴的不僅是 NATO 對科索沃之干涉，而是在於是否有相類似干涉之穩固模式出現；觀察重點在於國家間係堅定地反對干涉之正當性，或者已建立起一個穩固之類似模式，而符合「法律信念」(opinio juris)之要求。曾如聯合國秘書長安南所提出，保護人權係體制內部之核心價值，NATO 之干涉是否可以被視為是非法行動改革以促使體制進步，端視此非法行動所意圖建立之規範，其精確特性如何？以及是否此特性之規範是否可能被濫用？

#### 四、需要何種性質之干涉新規範？

NATO 在國際法上作為一個區域性防禦機關並不能反駁對其非法之指控。因為依據憲章第五十一條和五十二條之規定，區域機關只有在其會員國遭受武力攻擊情況下，才得不經安理會授權而使用武力<sup>6</sup>。此涉及一個問題：一個允許區域機關或者合乎憲章五十二條規範之機關進行干涉之新的國際習慣法規範，對國際法律體制是道德進步嗎？況且對 NATO 未獲安理會授權下，將防止人權違犯所進行之干涉予以道德合理化是一回事；要進一步主張此干涉行動之理由是要達到法律改革之目的則是另一回事。因為後者意味現行安理會之授權必須被放棄，而代以賦予區域防衛聯盟在自由決定下得從事干涉行動。

國際上多數國家如何定位 NATO 之行動將會影響其是否成為一個「先例」(precedent)，所以 NATO 也承擔一個風險，即其行動可能被視為一個慣例國際法上之「先例」，但實際上對現行須經安理會授權始得使用武力之要求而言卻未必是一項進步。

#### 五、回歸「法的信念」(opinio juris)之檢視：

布查南認為上揭八項指標是一般性之概述，其不僅適用國際法且直接導向於改革任何法律體制，惟評估非法行動之直接導向改革以建立新的慣例法規範，必須滿足「法的信念」之要求。是以一位有責任感的改革者之行動不僅在於協助確認一個關於人道干涉之道德保衛性態樣之國家行為將產生；同時亦須對該行動法律狀態認知之轉變作出貢獻。干涉者所從事之何種行動可被合理地期待對此轉變作出貢獻呢？

布查南認為在 NATO 干涉案例中，干涉者在行動期間和行動後應考量兩個面向，才可合理地期待為滿足「法的信念」之要求：

第一、必須作出與該干涉實體(entity)之性質有關之行動。由於 NATO 不是一個得不經安理會授權而進行干涉之實體，所以重點在於 NATO 是一個自我防衛之公約組織，本案例中其會員國中並未遭受武力攻擊；且 NATO 憲章並未清楚規定其角色包括成為全球人權之公正保護者，所以在必要之情況下應支援或協助其他對人權保護有責任之國際組織<sup>7</sup>。如果 NATO 在事件期間或事件後有對其特性公開進行法律上之轉換，則其他國家比較會認為儘管未

<sup>6</sup> Barry E. Carter and Phillip R. Trimble, *International Law: Selected Documents* (Boston: Little, Brown & Co, 1995) p.14-15.

<sup>7</sup> Omar Dahour, *Self-determination and just war in Kosovo*, 2 *Radical Philosophy Review* (1999) p.14.

經安理會授權而由類似實體進行人道干涉是合法地可允許的。如果欠缺這種身分之公開轉換努力，則其行動將被視為單純之道德性地可原諒之違反國際法，而非一種新的、保衛性的人道干涉法律規範。NATO 欠缺這樣一種法律特性可以被期待來對滿足「法的信念」之要求作出貢獻。

第二、如果在干涉事件結束後，NATO 對有關人道干涉之國際法規範和程序有採取主導角色進行包括性、公共性的考量以發展共識，將會增進對未經安理會授權之合法干涉可能性之認知。而布查南觀察 NATO 並未進行這樣的工作，而是「科索沃獨立國際委員會」(Independent International Commission on Kosovo)致力提出諸多在現行須經安理會授權情形下之建設性建議。然而該委員會並未宣布成功之改革將經由嚴格性之法律手段而發生，僅是建議 NATO 之非法干涉自身扮演一個急迫性覺醒呼籲的利益角色，以促進國際社會去探討法律改革之法律選擇<sup>8</sup>。

此外，一個新的規範是否產生及其特性如何，端視國際社會大多數國家之反應而定。由於許多國家仍有堅決使用武力去凌虐其國內之少數族群之狀況，所以要取得大多數國家改變其對未經安理會授權之人道干涉之態度，而產生出新的國際習慣法，在現階段似乎不可能，或者說會是一個緩慢的過程。

依據上述論點，布查南認為 NATO 並未採取行動以滿足「法的信念」之要求，僅能說是為了道德原則而違反國際法，尚未達到是一個為改革人道干涉國際法之階段。

貳、學者拜爾斯和契斯德曼(Michael Byers and Simon Chesterman)<sup>9</sup>提出之「例外之非法性」(Exceptional Illegality)思考<sup>10</sup>：

依據拜爾斯和契斯德曼之論點，在傳統方法基礎上進行條約解釋和慣例規則分析，對科索沃之干涉是明顯違法的；且依照國際法傳統上之解釋、發展和改變之規則和程序檢視，並無單邊人道干涉權利之存在，亦不可能經由傳統規範之規定運作中發展出來。支持單邊人道干涉合法性者必須承擔國際法體制之根本變革，而此變革因基礎不健全，所以是不穩固的。渠等主張一個替代方法——「例外的非法性」(Exceptional Illegality)，既與大多數國家之立場一致，又符合國際法之原則。

一、「例外的非法性」之論點：

(一)美國無意願受多邊體制之拘束：

美國一向無意願將其國家利益置於多邊架構之規範下，尤其布希政府反對簽訂和實踐多邊文件，例如氣候變更、武器管制和國際犯罪等<sup>11</sup>。如

<sup>8</sup> 參閱 Independent International Commission on Kosovo, Kosovo Report (Oxford: Oxford University Press,2000).

<sup>9</sup> 學者拜爾斯著有：Custom, Power and the Power of Rules (Cambridge: Cambridge University Press,1999) 和 The Role of Law in International Politics (Oxford: Oxford University Press,2000) 等；學者契斯德曼著有：Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics(Cambridge: Cambridge University Press,2007); You, The People, The United Nations, Transitional Administration, and State Building (Oxford: Oxford University Press,2004); Just War? Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law(Oxford: Oxford University Press,2001)等。

<sup>10</sup> 前註 3, Michael Byers and Simon Chesterman, Changing the Rules about Rules? Unilateral Humanitarian Intervention and the Future of International Law, ( Holzgrefe and Keohanen eds) p.177-203.

<sup>11</sup> 舉如： Associated Press, “US Won’t Follow Climate Treaty Provisions, Whiteman Says,” New York Times,28

果從美國傳統上對國際規則抱持懷疑態度，對任何限制其行為之國際法規範採取反對立場之角度觀察，與其說是在改變國際法規範，不如說是在為美國單獨創造一個新的、特別的權利，所涉層面不僅在條約解釋和國際習慣法方面，也在武力使用情況。

雖然後冷戰時期特殊規則之發展需依靠其他國家對特殊需求之反應而定，但任何特殊法律制定情況都必須瞭解如果反對美國之立場，可能在政治、軍事或經濟上需付出代價，因而如果不是明確違反其國家之利益，大多數國家可能發生默認(acquiescence)之情況。默認可能促進形成對條約解釋、國家實踐和形成「法的信念」之確認與評估之新方法。有學者認為此種特別需求與新方法模式之主張和默認，最終可能導致一部分之法律程序發展是為單一超強國家而設立，而另一部分則為其他國家設立之歧異狀況<sup>12</sup>。但拜爾斯和契斯德曼認為這種國際法律體制之根本改變不會發生，國際社會對國際法發展和改變之觀點，比英美學者之論點更具決定因素，因為規範之規則是最根深蒂固且最不易變動的，尤其是國際習慣法相當程度是由法律事實之共同認知和立法設計之集合而來，並非行動者自我理解和自外於外界關係之封閉利益。

為超強國家提供一個正式之例外(exception)，以致違反其他參與者賡續遵守之規範，將嚴重戕害對特定規範和整體國際法之尊重<sup>13</sup>。即便是美國亦不主張此變革途徑，也許是因其無意願參與討論任何在未來可能限制其行為之法律規範<sup>14</sup>。惟美國似乎亦認知其廣泛利益將經由持續參與正式形式之國際法律程序和聯合國安理會等機構而獲得更大保障，由其在 911 事件後對恐怖主義活動之回應，已顯現出其選擇性之參與；儘管英美聯軍之行動多次經安理會決議案之強烈警告，其仍以自衛之理由執行軍事行動<sup>15</sup>。

## (二)干涉國無意願援引法律原則：

支持單邊人道干涉權利之國家亦承認急遽之國際法秩序之變動將附帶著損害。相對地，除了主張潛在之不穩定法律聲言外，干涉國家亦有可能明示或默示承認其違反國際法，則其影響將會強化而非削弱干涉行動之規則。國際法院在尼加拉瓜案(Nicaragua Case)中陳述：法院對於國家之行為經初步證據(prima facie)與不干涉原則不一致之案例之意義，在其所提出理由根據之性質。一國所依賴對該原則之新的權利或是一個未有先例之例外，如果大體上為其他國家所共用，則趨向於對國際習慣法之修改<sup>16</sup>。

如果干涉國承認其違反國際法，則干涉自身將不會削弱現存規則，事實

---

March 2001; D.Sanger, "Bush Flatly States US Will Pull Out of Missile Treaty" New York Times, 24 August 2001; B. Crossette, "Effort by UN to Cut Traffic in Arms Meets a US Rebuff," New York Times, 10 July 2001; B. Crossette, "US Opposition to Tribunal Worries European Supporters," New York Times, 14 July 2001.

<sup>12</sup> G. Symes, *Force Without Law: Seeking a Legal Justification for the September 1996 US Military Intervention in Iraq*, 19 Michigan Journal of International Law (1998) p.616.

<sup>13</sup> Michael Akehurst, *Customs as a Source of International Law*, 47 BYIL 1, p.8.

<sup>14</sup> 同上, P.195, n.63.

<sup>15</sup> 參閱 M. Byers, *Terrorism, the Use of Force and International Law after 11 September*, 51 ICLQ (2002) 401.

<sup>16</sup> Nicaragua Case, ICJ Reports, 1986, p.109 (para.207)

上承認非法反而會強化法規範；惟干涉國大多無意願承認其違反國際法，特別是在爭議性之行動期間。相較於其國內學者之熱衷討論，NATO 會員國一直無意願提議其行動有清楚之法律原則為依據<sup>17</sup>，例如德國外交部長金克爾(Klaus Kinkel) 在解釋其支持 1998 年 10 月 NATO 行動時，指出科索沃狀況是“人道災難”，但清楚希望任何干涉不會對未來之行動形成先例(precedent)<sup>18</sup>。在空襲行動前兩週，學者辛瑪(Bruno Simma)贊同此立場，評論“只有一條細紅線隔開 NATO 在科索沃之行動和國際合法性”，惟主張該行動仍應“保持例外”(remain exceptional)<sup>19</sup>。

隨後之聲明亦證明 NATO 會員國避免該行動被定位為“先例”之意願，美國國務卿歐布萊特(Madeleine Albright)在空襲科索沃後之記者會上強調該行動是“一個特殊情況特別針對巴爾幹半島地區”(a unique situation *sui generis* in the region of the Balkans)，並結論“不必去誇張其所顯現之種種經驗”。英國首相布萊爾(Tony Blair)起先建議此類干涉應形成常規，聲明“我們所面對之最緊急外交問題是去鑑定那一些他國人民之衝突狀況是我們該積極涉入的”<sup>20</sup>，但隨後退縮原立場，強調空襲行動之特殊性質<sup>21</sup>。英國在其後之法律事件聲明中採取同樣一致之退縮立場，例如外交事務委員會(Foreign Affairs Committee)被詢問科索沃事件時，其法律專家經檢視國際習慣法後，結論認為單邊人道干涉權利之存在是“要表達已發展出一個新的國際習慣法是過於模糊的。我們最後結論認為人道干涉主義(doctrine)在現代國際習慣法上有一細微的基礎，這致使 NATO 行動有合法性地懷疑”<sup>22</sup>。

如果「例外地非法性」可以被採納，那麼「合理性」(legitimacy)將更正確地被視為一個緩和之抗辯(plea of mitigation)。在國際法上已有許多被考慮之緩和狀況(mitigation circumstances)案例。在哥甫海峽(Corfu Channel)案例中，國際法院就提及“一個非法之宣言(declaration)其自身即是對英國所犯下之錯誤一個充足之補救”<sup>23</sup>。另在以色列從阿根廷綁架艾克曼(Adolf Eichmann)以進行犯罪審判時，阿根廷向安理會控訴，安理會通過決議案聲明阿根廷之主權已受侵犯，並要求以色列作“適當的補償”(appropriate reparation)，惟艾克曼已受審，而安理會也明白暗示“適當的補償”並不涉及其人身返回阿根廷<sup>24</sup>。其後雙方政府簽訂共同公報認“以色列對該國民之行動違犯阿根廷之基本權利已被視為解決”<sup>25</sup>。從這個角度觀察，就干涉國之行動而言，某

<sup>17</sup> 參閱 Allen Buchanan, *From Nuremberg to Kosovo: The Morality of Illegal International Legal Reform*, Ethics 111 (July 2001), p.675.其評論 NATO 會員國對科索沃干涉之主要理由是該行動為一“必需之例外”(necessary exception).

<sup>18</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/248, 16 October 1998,23129. Available at <http://dip.bundestag.de/parfors.htm> (5March 2002).

<sup>19</sup> Bruno Simma, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, 10 EJIL (1999) 22.

<sup>20</sup> C.Brown, *Blair's Vision of Global Police*, Independent, 23 April 1999.

<sup>21</sup> 參閱 UK Parliamentary Debates, Commons, 26 April 1999, col. 30(Prime Minister Blair).

<sup>22</sup> Foreign Affairs Committee(United Kingdom), Forth Report – Kosovo (23 May 2000),para.132 (referring to Christopher Greenwood). Available at <http://www.fas.org> (5 March 2002).

<sup>23</sup> Corfu Channel Case, ICJ Reports, 1949 , p.36.

<sup>24</sup> S/4349 (1960); SC Res.138 (1960).

<sup>25</sup> Joint Communiqué of the Governments of Israel and Argentina, 3 August 1960, reprinted in 36 ILR 59.

些程度上必需考量要人權之違犯狀況去促進單邊人道干涉權利，可能須對違犯武力使用規定之結果作出賠償事宜。如果付出賠償之可能性會遏阻干涉行動，那麼干涉國之動機和人道關心之真實程度將受質疑。

如果干涉國對其行動要求較目標國更高之門檻，那麼干涉國為何要承認其行動非法呢，例如違犯人權之目標國並不承認其戕害人權？原因在於此狀況下法律是握在干涉者手中，而大部分支持人道干涉道德權利之國家都認為那雙手必須是乾淨的。依據上述分析，拜爾斯和契斯德曼認為干涉者承認其干涉欠缺法律依據，且若要對此結果進行修正，又必須付出特別的責任。

## 二、國際間無意變動現行體制：

聯合國祕書長安南於 1999 年 11 月在聯合國大會針對人道干涉發表演講時強調：“儘可能去廣義定義人道干涉是重要的，去涵蓋一系列從最和平到最強制之廣泛行動”<sup>26</sup>。其試圖轉移 NATO 所宣稱對科索沃“人道干涉”之焦點，因而在 1999 年 11 月 20 一場研習會演講中建議“人道”用語應降低和限制在非強制性(non-forcible)之行動：“人道對我們來說是那些涉及解救在立即危險之生命，和解除已蒙受之遽烈災難。他們是那些運送食物給受饑荒威脅之人，或醫藥協助傷患，或提供喪失家庭者避難所，或安慰喪失所愛之人”<sup>27</sup>。拜爾斯和契斯德曼則認為從國際法律角度觀察，淡化“人道干涉”之用語，降低“人道”之條件，而重新定義“干涉”包括從投擲食物至投擲炸彈，可被視為法律事件模糊思考之證據。惟除開合法性之問題，渠二人認為單邊人道干涉有二個明顯政策目標：

- (一)法律上之爭論是無效果和無助益的，因為不可能在未經安理會授權下能發展出僅去滿足少數國家需求而切合實際之人道干涉權利之判斷標準。任何為達成廣泛共識之一般性判斷標準似乎無法適用於宣稱人道干涉之具體事例。從 NATO 之領導人於科索沃之干涉行動期間和其後所作之聲明，顯示其自身並不希望空襲行動被視為是處理未來人道危機之模式。美國及西方民主國家亦同意對其自身行動設定判斷標準將嚴重傷害現行國際法體制；亦將嚴重損壞聯合國作為維護國際和平及安全有效組織之地位；儘管該組織有明顯缺失，但比起前半世紀已獲致相當成就<sup>28</sup>。
- (二)聯合國祕書長安南之立場彰顯爭論之核心，即群體國家並不支持在安理會因癱瘓無法運作及欠缺清楚判斷標準之情況下，進行干涉以援助全球之人權；亦即問題在於欠缺行動之意志。所以主要目標仍在於激勵各國視廣泛和系統性之人權違犯為其“國家利益”，先期採取預防行動，並伸張正義；其目標並非在於付出法律秩序完整性之代價，以合法追溯一國或群體國家

<sup>26</sup> Press Release, SG/SM/7136, 20 September 1999. 此演講及其他安南有關人道干涉有關演講，請參閱 *The Question of Intervention: Statements by the Secretary-General* (United Nations Department of Public Information, New York, 1999).

<sup>27</sup> K. Annan, Opening Remarks at the Symposium on Humanitarian Action (International Peace Academy, New York, 20 November 2000). Available at <http://www.ipacademy.org> (5 March 2002).

<sup>28</sup> See S. Chesterman and M. Byers, *Has US Power Destroyed the UN?* London Review of Books, 29 April 1999. Cf. Buchanan, *From Nuremberg to Kosovo*, p.703-4 (concluding that, despite the defects in the current system, the current rule requiring Security Council authorization is, all things considered, desirable under the present conditions).



之行動。將科索沃行動納入國際法規範是可理解的，但不能錯置，對國際法規範之威脅不在於偶然性之違犯法律，因為在所有法律體制下，法規範是經常被違犯的，甚至有時是試圖去調整法律以符合強權國家之實踐。

依據上述拜爾斯和契斯德曼之論點，在干涉國無意援引法律原則，且不贊成單邊干涉行動成爲先例(precedent)；國際間無意變動現行聯合國憲章體制之整體情況；以及過去國際法上所發生過緩和狀況(mitigation circumstances)案例觀察，將 NATO 對科索沃之干涉，解讀爲是一個「例外之非法性」(Exceptional Illegality)是一個較符合國際立場和國際法原則之定位。

參、學者弗蘭克(Thomas M. Frank)<sup>29</sup>提出之國際法「再解釋」(Reinterpretation)思考<sup>30</sup>：

弗蘭克視國際法爲一個自然發展流程，一如不成文法(common law)之演進，聯合國憲章亦透過其授權之聯合國機構不斷“再解釋”以防止法律和共識價值間產生重大落差，其對於特殊情況下之違法事實，提出“需求”(necessity)和“緩和”(mitigation)理由以縮小此落差；並檢視聯合國體制之實踐，認爲在“需求”和“緩和”名義下，特定之事實往往凌駕於抽象之法律原則之上。弗蘭克提出之國際法「再解釋」論點如下：

#### 一、人道干涉法律之難題：

國際法和國內法一樣，開始小心地去填補嚴格法律要求和一般視爲正義和道德間之缺口。基於憲章第二條第四項、第四十二條和第五十一條之規定，禁止使用武力去侵犯一國之領土完整及政治獨立，除非是遭受武力攻擊行使自衛，或者安理會爲維護國際和平及安全授權使用武力。在科索沃事件中，並沒有發生對聯合國會員國武力攻擊之情況，亦未有安理會授權使用武力。在 NATO 行動之前，安理會已決定科索沃之狀況威脅國際之和平及安全<sup>31</sup>，塞爾維亞軍隊數年前在波士尼亞之種族屠殺促使該威脅益加顯著。由於安理會依據憲章第七章之行動遭遇否決權之威脅，以致癱瘓。NATO 使用武力是違反嚴格之憲章規定，所以弗蘭克認爲其行動是依據緩和境況(mitigating circumstances)和道德理由(moral justification)。

學者夏特(Oscar Schachter)在其著作中提出觀點認爲人道救助行動應爲安理會及聯合國大會所認可，在無法獲事前批准之情形下，當“需要”(necessity)是顯著的和人道意向清楚之情況下一國或群國使用武力以終止人道災難之行動似乎應被原諒<sup>32</sup>。「科索沃獨立國際委員會」(Independent International Commission on Kosovo)認爲 NATO 之行動儘管非嚴格地合法(legal)卻是合理的(legitimate)，呼籲國際法應被解釋爲更與國際道德共識相一致<sup>33</sup>，用此方法以填補合法性(legality)和合理性(legitimacy)，以及嚴格法實證主義(legal

<sup>29</sup> 學者弗蘭克著有：Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

<sup>30</sup> 前註 3, Thomas M. Frank, Interpretation and the Change in the Law of Humanitarian Intervention, ( Holzgrefe and Keohane eds), p.204-231.

<sup>31</sup> S/RES/1199 (1998) and S/RES/1203 (1999).

<sup>32</sup> Oscar Schachter, International Law in Theory and Practice ( Martinus Nijhoff, Boston,1991) p.126.

<sup>33</sup> Independent International Commission on Kosovo ( “The Goldstone Commission” ), Kosovo Report Conflict, International Response, Lessons Learned (Oxford University Press, Oxford,2000) p.4 , p.163-198.

positism)和道德正義共識(a common sense of moral justice)間之缺口。

## 二、人道干涉之制度面實踐：

憲章第二條第四項明示禁止使用武力，整體憲章規定亦未允許各國在最嚴重之人道危機和人權剝奪之情況下可自行考量使用武力以緩和情勢；憲章亦未明確授權聯合國可依據第七章賦予之權力，用以回應一國內部所發生之人權剝奪災難。依據弗蘭克之觀察，聯合國授權武力使用已持續增加，例如救援海地、索馬利亞和波士尼亞國內所發生之人權危難狀況，雖然該危難甚少或未有國際影響。另有一些案例涉及對他國之人道干涉，聯合國體制對此種違反憲章規定之武力使用可說是憲章解釋發展之前驅。

弗蘭克認為當一國內部所發生“極度需求”(extreme necessity)，證據(evidence)、事實(facts)和程序(process)似乎要凌駕於絕對法律原則之上。1971年印度干涉東巴基斯坦，印度主張合法之自衛以對抗巴基斯坦暴行所造成之難民潮，實際重點係基於停止違犯人權所需要(necessity)<sup>34</sup>，因為巴基斯坦對東巴基斯坦省份分離主義分子之壓迫已造成100萬人民死亡和800萬難民逃至印度<sup>35</sup>。印度代表強調已無其他替代方法，而聯合國體制“似乎癱瘓且未採取任何行動以防止大規模之人權消滅和種族屠殺”<sup>36</sup>。安理會討論要求印度立即撤軍之決議案因為蘇聯和波蘭反對未獲通過，此案例為“極度需求”之明證。儘管大多數國家理解印度之立場，但包括第三世界之許多中小型國家因擔心寬恕強國入侵之舉動，將對國家造成直接威脅，因而拒絕認可印度之行動構成先例(precedent)。1978年越南入侵柬埔寨，主張係自衛行動以對抗赤柬(Khmer Rouge)政權之武力侵犯邊境，惟此理由似乎不足採信且不合乎比例原則，其後越南當局宣稱係支持人民起義推翻造成柬埔寨像“活地獄”之政權<sup>37</sup>。

鑑於印度和越南經驗，法國在安理會之代表認為一個“極度危險”(extremely dangerous)的先例(precedent)已經形成<sup>38</sup>。安理會會員國英國、挪威、波利維亞、蘇丹、加彭、葡萄牙、馬來西亞、新加坡、紐西蘭、印尼、澳洲、孟加拉等國代表均表達相同關切。美國試圖平衡主權不干涉原則和人權保護原則之見解並不為其他國家所認同<sup>39</sup>。由於赤柬政權和河內政權人權記錄均不佳，且互有蘇聯及中共支持，以致大多數國家關注的不是干涉行動是否給該國帶來好處，而是耽心越南的行動如果被寬恕，將會形成一個干涉先例(precedent)，在這種情況下，大多認為支持憲章不干涉原則國家利益較有保障，即使適用法律會輕忽道德價值。

在坦尚尼亞干涉烏干達之案例中，其與越南干涉柬埔寨不同的是軍隊只在烏干達駐守兩年且是該國合法選舉政府所請求。從事實和政治背景來檢視

<sup>34</sup> UNSCOR (XXVI), 1608th mtg., 6 December 1971, at 7, para.70.

<sup>35</sup> 1971 UNYB 137.

<sup>36</sup> 同上, at15, para. 165.

<sup>37</sup> UNSCOR (XXXIV), 2108th mtg., 11 January 1978, at 5, para.56.

<sup>38</sup> UNSCOR (XXXIV), 2109th mtg., 12 January 1979, at 4, para.36.

<sup>39</sup> UNSCOR (XXXIV), 2110th mtg., 13 January 1979, at 6-7, para.65-72.

聯合國默許坦尚尼亞佔領烏干達，是因烏干達總統阿敏(Idi Amin)的獨裁行徑舉世聲名狼籍，而坦尚尼亞總統尼雷爾(Julius Nyerere)廣受尊崇。但坦尚尼亞外交官員並未宣稱干涉行動係出於人權考量，反而主張是抵抗侵犯邊境之自衛行動，儘管此理由明顯與其佔領行為不合比例，原因仍然在於憂慮會形成人道干涉合法化權利之先例(precedent)。不論坦尚尼亞之正式藉口如何，其行動對人道干涉發展之反應影響甚鉅，因為聯合國體制雖然沉默，但顯然滿意其干涉成果。

另有其他默許(acquiescence)之事例，當 1979 年 11 月法國參與推翻中非帝國(the Central African Empire)帝王博卡薩(Jean-Bédél Bokassa)之政變，聯合國知悉其明顯違犯憲章第二條第四項，由於奧塞(Quai d'Orsay)政權立即獲得非洲國家之承認，所以法國謹慎地規避主張行使人道干涉權利，且其軍隊在政變成功後迅速撤出<sup>40</sup>。國際社會大多瞭解博卡薩大規模違犯人權之事實，就在法國干涉前夕，非洲團結組織(OAU)法學委員會之高層就確認博卡薩命令和參與謀殺數百學童之行動，因此聯合國之默認(acquiescence)是可以理解的。聯合國亦對英、美、法干涉北伊拉克庫德族區域保持默許(acquiescence)態度，此源自伊拉克對庫德族之壓迫導致 300 萬庫德族難民流入土耳其和伊朗，安理會援引憲章第七章之規定聲明伊拉克之壓迫行動構成威脅國際和平及安全<sup>41</sup>。三國之行動尋求以合理引用安理會之決議案為理由，惟該決議案內容並不包括授權干涉，由於安理會常任理事國中共和俄羅斯之譴責干涉行動，所以聯合國大多數會員國採默許(acquiescence)態度，其背景依據仍在於事實證據、極度人權危機、有限目標之行動及迅速撤軍。

同樣的默許(acquiescence)狀況亦發生在西非區域軍隊「經濟共同體監視團」(Economic Community Monitoring Group, 簡稱 ECOMOG)對賴比瑞亞內戰衝突的干涉行動上。當其軍隊在 1990 年進入賴比瑞亞時，並未依據憲章第五十三條之規定取得安理會之授權；在干涉行動後六個月雖然安理會發布「主席聲明」(Presidential Statement)讚許西非國家之努力以和平解決爭端，但並未認可其干涉行動符合憲章之規定<sup>42</sup>。安理會在兩年後對該國執行軍備禁運予爭戰派系，雖然在決議案中提及「西非國家經濟共同體」(The Economic Community Of West African States, 簡稱 ECOWAS)係憲章第八章之區域機關，亦未認可會授權軍事行動<sup>43</sup>。直到 1993 年當派系間所簽訂之和平協議破裂時，安理會才同意聯合國部隊和「經濟共同體監視團」同時駐守賴比瑞亞，所以似乎是溯及地認可該行動之合理性(legitimacy)<sup>44</sup>。

1994 年聯合國大會一致通過「聯合國和區域安排或代理機構間對維護國際和平及安全強化合作宣言」(Declaration on the Enhancement of Cooperation between the United Nations and Regional Arrangements or Agencies in the

<sup>40</sup> Le Monde, 25, 26, 28, and 30 September 1979.

<sup>41</sup> S/RES/688 of 5 April 1991.

<sup>42</sup> S/22133, 22 January 1991.

<sup>43</sup> S/RES/788 of 19 November 1992.

<sup>44</sup> S/RES/856 of August 1993; S/RES/866 of 22 September 1993.

Maintenance of International Peace and Security)<sup>45</sup>，重申“安理會在適當時機運用區域安排或代理機構，在其授權下執行行動，但未經安理會授權之區域安排或代理機構不得採取執行行動”<sup>46</sup>。此重申法律原則與安理會溯及認可未經其授權之區域執行行動實踐間之不一致性是難以調和的。至於可否主張經過該國政府之邀請，所以並非武力干涉？關於這點學者格雷(Christine Gray)指出對於「經濟共同體監視團」之行動能否主張因經過政府同意而合法具有高度不確定性，因為“欠缺清楚的政府同意，且當政府計畫同意時已無法有效運作”<sup>47</sup>。

當 1997 年「西非國家經濟共同體」干涉獅子山王國時，其重覆了賴比瑞亞經驗，當奈及利亞和幾內亞軍隊反擊叛軍時，取得民主選舉政府之同意，惟其後被軍事政變推翻。數月後安理會發布「主席聲明」(Presidential Statement)歡迎「西非國家經濟共同體」之調停努力，但未明確認可其訴諸軍事武力<sup>48</sup>。即使在 1997 年 10 月安理會決議案要求軍備禁運予奪取政權之叛軍，亦未表達授權武力干涉<sup>49</sup>，不過該決議案有援引憲章第七章和第八章之規定，並授權「西非國家經濟共同體」軍隊確保停止運送物資予叛軍。四個月後安理會進一步授權觀察任務團(Observer Mission)執行任務，所以可視為溯及批准干涉行動。

依據弗蘭克之觀察，對賴比瑞亞和獅子山王國之干涉可被解釋為支持兩個主張：第一、區域軍事武力之發動雖未經聯合國之授權，只要危急是明顯的、無法預期會有聯合國主導之軍事行動、區域組織之行動具純淨動機，並非只為促進其會員國之國家野心，則其行動可能被容忍(tolerated)。第二、人道干涉儘管未嚴格遵守憲章之規定須經安理會授權，仍可能事後經安理會追溯有效。此批准可以明示表達，或經由安理會“讚許”並授權聯合國武力進駐與干涉部隊合作。“需求為干涉之母”(Necessity was the mother of intervention)，儘管「經濟共同體監視團」之行動在技術細節上未遵守憲章第二條第四項和五十三條之規定，但確是聯合國自身無意願去因應之緊急人道需求。

### 三、科索沃事件之再次印證：

NATO 對科索沃之干涉，由於俄羅斯在安理會所提議之譴責案未獲通過，加以其後安理會在 1999 年 7 月 10 日通過 1244 號決議案，並援引憲章第七章之規定，要求南斯拉夫軍隊和行政人員從科索沃撤出，由 NATO 和俄羅斯軍隊進駐，以及由聯合國和「歐洲安全和合作組織」(OSCE)提供行政人員<sup>50</sup>，所以弗蘭克認為可以解釋為“追溯有效”(retroactive validation)該行動。學者佩萊(Alain Pellet)觀察認為這應被解釋為默許接受 NATO 之行動在特殊

<sup>45</sup> GA Res.49/57 of 9 December 1994.

<sup>46</sup> 同上, para.1(d).

<sup>47</sup> Christine Gray, *International Law and the Use of Force* (Oxford University Press, New Yprk, 2000) p.219.

<sup>48</sup> S/PRST/1997/36.

<sup>49</sup> S/RES/1132 (1997) of 8 October 1997. See also Press Release, Presidential Statement, SC 6481, 26 February 1998.

<sup>50</sup> S/RES/1244 of 10 June 1999.

狀況下並不是非法<sup>51</sup>。儘管中共駐聯合國大使警告通過本決議案是選擇提高“人權超過主權”和促進“在人權藉口下之霸權主義”，不過其在本決議案中棄權而非以否決權杯葛<sup>52</sup>。

弗蘭克認為 NATO 行動經有信用之國際監視人員和媒體之事實觀察，符合“極度需求”之檢驗如下：第一、採取行動之緊急需求已由聯合國報告所展現，如災難之增加、受害者之大規模流亡、科索沃狀況與其他近期在前南斯拉夫其他地區發生之種族屠殺事件相類似。第二、干涉國是“乾淨的手”(clean hands)未被質疑，其會員國顯然對科索沃之領土無企圖心；發動戰爭亦展現純粹的人道目的；以及使用之手段避免造成過度或附帶損害。或許是上揭考量促使聯合國通過 1244 號決議案，而非依據任何人權優於主權之理論。大多數投票贊成決議案之國家並不試圖允許一個新的合法性的區域人道干涉，反而認該干涉行動之一種“緩和”(mitigating)結果，雖然形式上非法，但在該狀況下為國際社會理解是合理性的(legitimate)行動。

NATO 的行動是非法的嗎？從憲章第二條第四項的意義上來看是非法的，因為聯合國體制對 NATO 訴諸武力未符合遭受武力攻擊之要件或事先經由安理會之授權之寬恕，不能認為「武力使用之禁止」在實踐上已被廢止，此廢止在現階段尚不被聯合國會員國所接受。但該行動也可說不是非法的！因為對 NATO 之技術性違法並沒有產生無法預期之後果，大多數聯合國會員國都知道在那種情況下，比起不採取行動以防止巴爾幹半島之另一場種族屠殺，非法之行動製造出更符合法律預期之結果(合理性)，且更符合道德要求。

#### 四、法律被違背之時機及其決定者：

聯合國機構之實踐顯示當違背法律是發生在極度需求狀況時，其對違反者是否予以控訴和其程度，具有重大彈性界限。在顯著事例中是否放棄處罰取決於證據之可信度、訴諸武力之純淨動機(clean motives)、干涉係尋求避免對世界和平共同人道價值之立即和重大挑戰、採取合乎比例和適當之措施。並非國際體制有特別缺陷或雙重標準之明證，而是法律之強化並不僅僅在於其適用之一致性，更在其公平性。是否允許對法律適用事實進行“緩和”(mitigation)，主要在於所提出之事實必須足以證明任何重要一般原則之鬆動是符合緊急和明顯的共同道德意識(common moral sense)，亦即除非採取不合法之行動，否則將發生更大之錯誤。所以當絕對原則鬆動以允許例外時，相關事實之明確證據變得非常關鍵。

提出證據和評估其重要性(weight)和確實性(credibility)之機構是不同的，該等評估體系主要有三，一是國際法院、二是安理會和聯合國大會、三是輿論，包括全球新聞、非政府組織和網路等。儘管聯合國秘書人員、代理機構、非政府組織和媒體等在評估的過程中扮演重要角色，但對證據之確實

<sup>51</sup> Pallet 認為：那是難以相信的，如果聯合國組織被賦予維護國際和平及安全之主要任務會承認一個犯罪行為所造成之狀況為合法，因為 NATO 行動如果是非法的，只能被視為是侵略犯罪。參閱 Alain Pellet, *State Sovereignty and the Protection of Fundamental Human Rights: an International Law Perspective*, Pugwash Occasional Papers, Vol.1 No.1,2000, p.42.

<sup>52</sup> UNSCOR (LIV), 4011th mtg., 10 June 1999, at 9.

性(credibility)、信用性(probity)和重要性(significance)具有最主要責任者仍在各國之外交部門，其將決定一個違反禁止使用武力規定之案例是否足以構成例外(exception)，或者對合理性之違法是否要放棄懲罰；此責任現在大部分是由透過聯合國政治體制運作，經由各國對一個極度需要情況下之違犯嚴格法律規定行為之進行回應，包括在此組織內之陳述(或者不予陳述)其行動之依據，或他們所採取之作爲(或者抑制其作爲)。

雖有上述之處理機制，但國際社會並未准許嚴格之憲章規範可被暫停已允許區域或多邊防衛組織之干涉，遑論是由群體國家或單一個國家單獨行動。實際上當有人民遭受大規模屠殺之人道剝奪狀況時，大多數國家都依據高程度之客觀判斷以決定一個「極度需要」(extreme necessity)之狀況是否已發生，以及一個非法之人道干涉是否確切地在降低錯誤。大多數國家亦在尋求法律禁止干涉和防止種族屠殺和其他大規模違反人性犯罪間之公正平衡，此平衡是任何好的法律體制之必要部分。

國際社會並未接受爲人道目的所從事之任何單邊的、未經授權的使用武力，其運作亦非植基於沒有規則之信念上。在評量「極度需要」(extreme necessity)之證據時，他們相信事實和謊言、人道危難和國家私益是可以加以區分的。「需要」(necessity)之訴求容易遭致濫用，所以對聯合國體制來說要決定合法性(legality)和合理性(legitimacy)，以及合法的(lawful)和正確的(right)是重要之課題。

弗蘭克之「再解釋」(reinterpretation)論點係植基於在聯合國之實踐上，曾有過在「極度需求」(extreme necessity)下而發生違背法律原則之事例。在「極度需求」下可以對非法之干涉行動進行「默許」(acquiescence)或「追溯有效」(retroactive validation)；檢驗之重點在於任何一般原則之鬆動需符合緊急和明顯的共同道德共識(common moral sense)。渠認爲聯合國未通過對 NATO 干涉科索沃之譴責案，以及國際社會之「默許」即是對該論點之再次印證。

肆、史卓恩斯(Jane E Stromseth)<sup>53</sup>提出之國際人道應否「法典化」(codification)思考<sup>54</sup>：

史卓恩斯對未經安理會授權下之人道干涉在國際法上之地位，歸納出四種主張態樣，進而對是否應予法典化及未來如何面對提出意見，分析如下：

一、人道干涉之四種態度或途徑(approach)：

(一)「維持現狀途徑」(the status quo approach)：

倡議此途徑者認爲使用武力以回應災難狀況，只有在安理會授權或行使自衛權之情形下是合法的，所以 NATO 之干涉行動明顯違犯憲章第二條第四項之規定，因而不應在未來重複發生。渠等強調人道干涉欠缺一致性之實

<sup>53</sup> 史卓恩斯著有：Can Might Make Rights? Building the Rule of Law After Military Interventions (by Jane E. Stromseth, Rosa Ehrenreich Brooks & David Wippman) (Cambridge: Cambridge University Press 2006); Accountability For Atrocities: National and International Responses (New York: Transnational Publishers 2003)等書。

<sup>54</sup> 前註 3, Jane Stromseth, Rethinking Humanitarian Intervention: The Case for Incremental Change, ( Holzgrefe and Keohanen eds),p.232-272..

踐，意味國際習慣法之註解在於基本之條約原文<sup>55</sup>。對憲章不干涉規定之嚴格解釋可以促進重要之目標，因為賦予使用武力之一方較高之正當性責任，可以降低以訴諸武力來解決衝突，達成憲章提升安定之目的；另安理會授權使用武力之高門檻要求，包括須沒有常任理事國任何一國之反對，旨在提升共識、促進安定，以及確保主要國家對軍事行動之基本接受程度。憲章關於武力之規定旨在保護國家主權和國家內部之政治群體不受外力干涉。

根據史卓恩斯之觀察，在科索沃事件後很難採取嚴格之「保持現狀途徑」(the status quo approach)，因為 NATO 是回應一個經安理會承認為威脅國際和平及安全之緊急人道狀況，安理會未能通過譴責 NATO 行動違反憲章之決議案；聯合國秘書長亦承認 NATO 未經授權使用武力是兩難問題，並強調憲章並非犯罪暴行之避難所。簡言之，國際社會對 NATO 干涉行動之反應，顯示在特殊情況下對憲章嚴格文義之偏離是被容忍的(tolerated)。

(二)「可原諒違犯途徑」(the excusable breach approach)：

在此第二個途徑下，未經授權之人道干涉在憲章規定下是技術性之違法，但在特殊之案例中可以是道德上或政治上地“正當性”，亦即其是違法的，但國際社會似乎不予譴責或處罰。「丹麥國際事務協會」(The Danish Institute of International Affairs)稱此行動是一個憲章規定中之正當的或合理的“緊急出口”(a justified or legitimate “emergency exit”)。由於「可原諒違犯」(the excusable breach)對未來之正當違犯要素要預先載明是有困難的，部分主張此論調者寧願不希從法律層面對“緊急出口”建立標準，因為“需要知道無法律”(necessity knows no law)<sup>56</sup>。易言之，每一狀況之特殊環境必須逐案地加以面對和處理。

史卓恩斯認為「可原諒違犯途徑」有一些顯著優點，其凸顯合理未經授權人道干涉之真正特殊屬性，並不試圖對武力使用創造新的法律規定，所以現行法律架構是被肯定的。惟此途徑之主要缺失有二：第一、大多數安理會理事國認為將道德上或政治上正當性之行動標示為非法是不恰當的，因而如果類似狀況再度發生，則合法性(legality)與合理性(legitimacy)間之緊張狀態將衍生問題，且法律規範自身之合理性亦將引發質疑。第二、干涉國所提出之理由和國際社會對採取行動之反應，其間差異遠較「可原諒違犯途徑」更細微。例如 NATO 就未陳述說“我們違犯法律但應該被原諒如此做”，相反地，其解釋行動是合法的。因為在國際法規範架構內有其法律基礎，而該架構包括基本人權規範及安理會依據憲章第七章所通過之決議案。此外，國際

<sup>55</sup> 關於學者對過去人道干涉所獲致之不同結論，參閱 Simon Chesterman, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International* (Oxford: Oxford University Press, 2001); Sean. D Murphy, *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996); Nicholas J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

<sup>56</sup> 關於此防衛立場，請參閱 Chesterman, *Just War or Just Peace?*, p.230; 相對地，贊成對“緊急出口”之法律層面建立標準者，請參閱 The Dutch Study on humanitarian intervention: Advisory Council on International Affairs and Advisory Committee on issues of Public International Law, *Humanitarian Intervention* (The Hague, April 2000), p. 27-28. 網址 <http://www.aiv-advice.nl/E1000AD/E113?E113SA.htm> (5 March 2002).

社會包括安理會和聯合國秘書長對 NATO 行動之反應，遠較「可原諒違犯途徑」之意涵來得複雜。

(三)「習慣法產生人道干涉合法理由之途徑」(customary law evolution of a legal justification for humanitarian intervention approach)：

此途徑視安理會和國際社會對未經授權人道干涉實例之反應，以確定當特定條件符合時，其反應在實踐上之態樣、法理一致性和接受程度。此途徑在探求人道干涉之慣例國際法規範之產生可以被確認，以致其不僅是道德或政治上之正當性，亦是在武力使用規範架構下之合法行為。憲章所規範「不干涉」之核心是肯定的，但此途徑根據具體狀況，以及根據安理會和國際社會過去經驗所發現之說服理由，允許對人道干涉有一狹小的法律例外和正當性，而非斷然認為此行動依據憲章是非法的或是一個“可原諒之違犯”。

此途徑對未來處理模式提供很好展望，但其模糊性導致部分倡議者主張對人道干涉更明確規範之第四種途徑，即人道干涉權利之法典化。

(四)「人道干涉權利法典化途徑」(the codification of a right of humanitarian intervention)：

倡議此途徑者主張此權利或主義(doctrine)應經由正式或法典化之方法加以建立，例如憲章之修訂或聯合國大會宣言。此構想認為人道干涉應是一個和自衛權利平等之明確法律基礎，故經由特定之標準或原則對該合法訴求之權利預先詳加解釋或規定。儘管絕大多數國家無意去促成一個未經安理會授權之人道干涉權利，但有一些學者和「科索沃獨立國際委員會」(the Independent International Commission on Kosovo)支持建立此權利或主義，並經由明確之標準去引導評估干涉行動之合法性。

對人道干涉權利法典化之理由在於對干涉行動之規範態度，考量因素包括該法典化對國際法之影響、形式化後對防止濫用之立場及在國際法規範產生過程中對明確性和無一致意見間之相對利益。「科索沃獨立國際委員會」即對形成人道干涉“主義”(doctrine)提出三階段之進程，第一、該委員會對人道干涉提出一個“原則架構”(framework of principles)，包括必須符合該門檻原則及其他與干涉之合理性程度有關之次要原則。第二、該委員會呼籲經由聯合國大會以「人道干涉宣言」(Humanitarian Intervention Declaration)之形式採納其建議架構。第三、最後透過憲章之修訂促使人道干涉取得穩固之法律基礎<sup>57</sup>。

二、現階段法典化之缺點與困境：

提出人道干涉權利法典化之主要論點之一在於促進國際法之合理性，依此觀點，現行法律體制賦予人道干涉一個不足以保護人權原則之“次法律”(sub-legal)狀態，並且深化法律和道德間之鴻溝，最後將損害對國際法之尊重<sup>58</sup>。法典化之目的在於解決憲章內合法性和合理性間，以及人權和主權原則

<sup>57</sup> Independent International Commission on Kosovo, Kosovo Report, p.187-98.該委員會提出之架構建議允許特殊情況下得為經安理會授權進行干涉，但大多數之原則仍適用於經由安理會授權之干涉。

<sup>58</sup> 此論點請參閱 Burton, Legalizing the Sublegal, p. 426-432，及 Independent International Commission on Kosovo,



間之緊張狀態。然而史卓恩斯認為上述解決兩難困境之構思是有問題和未成熟的，因為任何為人道目的之干涉決定，無可避免地將牽涉一個複雜和特殊背景之原則平衡關係，一方面是不使用武力原則，另一方面是保護基本人權。試圖預先以抽象法典化之形式來解決兩個原則間之緊張狀態是不符現狀的，因為衝突本身之混亂、複雜和不確定性，與預先架構之人道干涉權利間會有落差，過去之國家實踐亦顯示未經安理會授權之人道干涉，干涉國之理由往往是模糊的<sup>59</sup>。

史卓恩斯認為與其發展不成熟之人道干涉法典化標準，應著重於在憲章架構下之漸進式規範產生流程，如同在對北伊拉克和科索沃之干涉所印證，假以時日有關人道干涉之一致性規範要素將逐漸發展。在此過程中任何關於憲章核心不干涉規範和人權原則之衝突應依據具體狀況加以處理和解決。國際社會對於何時之人道干涉應被視為合理和合法，相較於法典化之建議，經由具體干涉事件之評估，似乎逐漸產生共識。未來若有充分之共識發展，則在人道干涉某些部分可達成法典化目標，惟任何努力應建立在正面改變之穩固共識基礎上。

非政府組織和學者雖然已經為合法的人道干涉建立一般性之標準，包括引發原因和門檻(例如嚴重之人權殘害導致大規模死亡、當事國無意願或無能力阻止該殘害行為)、安理會不能或無意願採取行動、阻止殘害之武力是必需的、武力之使用與阻止災難須成比例、遵守武裝衝突法之規定，其他附帶要件(非必要條件)包括干涉必須是多邊的(multilateral)、以人道動機為主等。惟建立標準與實際將其法典化是有距離的，因為提供一系列之要素作為決定干涉之指導是一回事；將條列標準予以法典化以成為人道干涉合法權利則是另一回事。倘若將該權利予以狹義定義(例如侷限種族屠殺)，則會限制危急狀況下之干涉行動，災難之製造者亦將技巧地將其行為壓低於門檻標準；若予廣義定義，則標準將過於模糊，給予干涉國任意干涉之藉口。況且無論如何詳細界定行動之標準，要形成人道干涉權利仍有兩大實際障礙：

第一、國際間在可預見之未來不可能達成一致之共識。大多數之聯合國會員國堅決反對發展人道干涉權利，G77 在 1999 年 3 月就宣布：我們拒絕所謂的人道干涉“權利”，其在聯合國憲章或一般國際法原則下並無法律基礎。俄羅斯更試圖透過 G8 管道來確認除了行使自衛外，任何武力之使用須經安理會授權。儘管歐、亞、非部分國家對人道干涉行動持較開放之態度，但在國際上仍是高度分歧之主題<sup>60</sup>。

第二、支持依個別具體案例檢視人道干涉之國家，將強烈反對任何形式之人道干涉權利或主義，其結果將促使任何通過之宣言或決議案之內容是一

---

Kosovo Report, p.186.

<sup>59</sup> 學者 Adam Roberts 爭論當特殊情況下兩個相競爭原則需要平衡時，人道干涉最好被視為是“悲慘的選擇”(tragic choice)，參閱 Adam Roberts, *The So-call "Right" of Humanitarian Intervention*, 3 Year Book of International Humanitarian Law (2000) p.3-51.

<sup>60</sup> 有關人道干涉不同看法之討論，請參閱 Pugwash Study Group on Intervention, *Sovereignty and International Security*, 2(1) Pugwash Occasional Papers (2001).

項最低之共識內容或充滿陳腔爛調，且適用於具體案例時將會出現不同之解釋，1974年12月14日聯合國大會通過之「聯合國大會關於侵略之定義的決議」就是鮮明的例子<sup>61</sup>。儘管列出形式化之標準，在新的、不可預期的狀況中，除非所有的標準均符合，否則仍會有國家爭論不應採取行動，此將限制對未來狀況之合理反應。而當大多數國家認為人道干涉權利違反聯合國體制之核心原則時，人權原則未必能經由該權利之法典化而促進<sup>62</sup>。

### 三、討論建立標準對未來改變之價值：

史卓恩斯認為在未經安理會授權之具體案例中，尋求人道干涉規範共識之要素有其價值，並可達以下目標：其一、評估國際間對國家實踐之認可程度。其二、評估支持人道干涉之國際法規範是否已產生。其三、促進安理會對災難反應之政治共識，以採取一致行動<sup>63</sup>。

此外，「干涉和主權國際委員會」(International Commission on Intervention and States Sovereignty)提出「保護之責任」(Responsibility to Protect)理念，主張主權賦予國家有主要之責任去保護人民免於災難和其他人道危機，如果無法踐行此保護責任或防止其發生之努力失敗，則國際社會有責任做出回應，並在干涉後應進行重建<sup>64</sup>。該委員會之報告包括討論為人道目的之武力干涉，以及高門檻要求和一系列之預防原則(precautionary principles)<sup>65</sup>；並建議由聯合國大會通過以「保護之責任」(Responsibility to Protect)為核心之決議案，並建議由安理會提出指導方針<sup>66</sup>。此初步動構想是否最終將促使國際間和聯合國體制內，對干涉之核心原則或指導方針達成政治協議仍待觀察，惟此等努力就長期而言，將有助於改變和促進國際間對有效保護人權之政治態度。

依據上述史卓恩斯之觀察，認為在過去十數年中已有集體干涉行動以因應人道災難之事例，而國際間對類似北伊拉克和科索沃所建立起之人道干涉規範將逐步形成共識。然而現階段任何憲章核心所規範有關不干涉原則與人權保護原則之衝突，最好依據具體狀況，個別因應處理，而非預先設定抽象之法律要件。因為目前只能將其視為是聯合國憲章架構下規範逐漸產生之進

<sup>61</sup> “Definition of Aggression” Resolution, GA Res.3314, UN Doc.A/9631 (1974).

<sup>62</sup> 部分評論家倡議在法典化之優點和政治障礙間，對人道干涉尋求妥協條件，並由聯合國大會通過決議案承認片面人道干涉主義(doctrine)。參閱 Michael L.Burton, *Legalizing the Sublegal: A Proposal for Codifying a Doctrine of Unilateral Humanitarian Intervention*, 8 *Georgetown Law Journal* (1996) p.448.

<sup>63</sup> 聯合國秘書長安南呼籲聯合國和國際社會在原則之外打造團結，大規模和系統性的違犯人權不應被允許存在，其不僅強調安理會對災難之反應意見更一致，並多次在演講場合和採取行動中要求國際社會重視衝突中受難者之保護，對援助受難者之資源作出更多一致性之承諾。參閱 Annan, *The Question of Intervention*, p.39; *Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict, S/1999/957*, 8 September 1999, at 21.

<sup>64</sup> *The Responsibility To Protect: Research, Bibliography, Background* (Ottawa: International Development Center, 2001) chs.2-5.

<sup>65</sup> 該委員會倡議之門檻包括干涉狀況應存在“合理緣由”(just cause)，包含牽涉“大規模生命之喪失”或“大規模之種族潔淨”(ethnic cleaning)；干涉之發動並應滿足四個「預防原則」(precautionary principles)之要求，包括正確動機(right intention)、武力是最後手段(force as a last resort)、合比例之手段(proportional means)和成功之合理期望(reasonable prospects of success)，同上，p.32-37.

<sup>66</sup> 同上，p.74-75.

程，並從過去之國家實踐中尋求有關之態樣和要素，但任何試圖對人道干涉權利「法典化」之舉動，在可預見之未來仍無法形成國際共識。

## 第二節 冷戰前後安理會實踐所凸顯之意涵

### 壹、安理會角色之擴張：

要分析安理會近來之實踐，焦點應集中於安理會對國際義務之執行角色對國際法發展之影響，而不僅是注意其行動在憲章規定下之嚴格法律基礎而已<sup>67</sup>，本段將探討安理會授權行動及擴張運用憲章“威脅國際和平及安全”用語之經過，用以印證安理會對一國內部所發生之嚴重人權狀況之積極介入。

#### 一、1990年前之憲章第七章行動：

聯合國憲章交付安理會之中心角色是第二條第四項之維護國際和平及安全；以及二十一條第四項所賦予之維護國際和平及安全。第二十五條規定其決定對所有會員國有拘束效力；同時第一〇三條亦規定當憲章義務與其他國際義務相衝突時，以憲章義務為優先。在1945年的「舊金山會議」中賦予超強國家安理會常任理事國之地位，且對非程序性事務具有否決權<sup>68</sup>。由於冷戰之兩極對抗，憲章所預期之集體安全體系未能全面實現<sup>69</sup>。

憲章第三十九條所規定賦予安理會之強制力量之啟動，在於斷定“任何和平之威脅、和平之破壞、或侵略行為”之是否存在。安理會在1990年以前只有三次斷定有“和平之破壞”之情形，分別是韓戰(1950)<sup>70</sup>、福克蘭群島戰爭(1982)<sup>71</sup>、兩伊戰爭(1987-)。在聯合國大會1974年通過“侵略”之定義以前，未有國家被譴責從事“侵略行為”，迄1989年共有三起，分別對以色列(1985)<sup>72</sup>、南非(1976、1985)<sup>73</sup>、及南羅德西亞(1979)<sup>74</sup>。安理會在同一時期內亦明示斷定三個狀況存在“和平之威脅”<sup>75</sup>，分別對巴勒斯坦(1948)<sup>76</sup>、南羅德西亞(1965)<sup>77</sup>、及南非之核子武器計畫(1977)<sup>78</sup>。安理會亦表達“關切”(concern)在剛果(1961)<sup>79</sup>和塞浦路斯(1974)<sup>80</sup>之事件威脅國際和平及安全，並對東巴基斯坦(1971)<sup>81</sup>“默示”同樣狀況之存在。

憲章第七章亦規定回應上揭狀況之三種模式。第一、第四十條規定安理

<sup>67</sup> Vera Gowlland-Debbas, *Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility* (1994) 43 ICLQ 55, p.56-57.

<sup>68</sup> 憲章第二十七條第三項規定。

<sup>69</sup> Martti Koskenniemi, *The Place of Law in Collective Security* (1996) 17 Michigan JIL 455, p. 457.

<sup>70</sup> SC Res 82 (1950) (Korea)以 9-0-1 通過 (南斯拉夫棄權，蘇聯未出席)。

<sup>71</sup> SC Res 502 (1982) (Falklands/Malvinas)以 10-1-4 通過 (巴拿馬反對；中共、波蘭、西班牙、蘇聯棄權)。

<sup>72</sup> SC Res 573 (1985); SC Res 611 (1988) (Israel-Tunisia).

<sup>73</sup> SC Res 387 (1976); SC Res 567 (1985); SC Res 571 (1985); SC Res 574 (1985); SC Res 577 (1985) (South Africa-Angola).

<sup>74</sup> SC Res 455 (1979) (Southern Rhodesia-Zambia).

<sup>75</sup> 在本三個狀況中亦有斷定“和平之破壞”或“侵略行為”者，但一個狀況之持續構成“和平之威脅”僅列出一次。

<sup>76</sup> SC Res 54 (1948) para1.

<sup>77</sup> SC Res 217 (1965) para1.

<sup>78</sup> SC Res 418 (1977) para1

<sup>79</sup> SC Res 161 (1961) 序言 B：嚴正地關切剛果狀況持續之惡化，和該狀況之蔓延嚴重和平及秩序，以及剛果之統一和領土之完整，且威脅國際之和平及安全。

<sup>80</sup> SC Res 353 (1974) 序言：嚴正關切已經導致嚴重威脅國際之和平及安全之狀況。

<sup>81</sup> SC Res 307 (1971) 序言：經討論該嚴重狀況…其仍然威脅國際之和平及安全。

會在依第三十九條規定作成建議或決定辦法以前得“得促請關係當事國遵行安全理事會所認為必要或合宜之臨時辦法”。第二、第四十一條規定安理會得“決定所應採武力以外之辦法，以實施其決議”。第三、第四十二條規定允許安理會得“採取必要之空海陸軍行動，以維持或恢復國際和平及安全”。惟各會員國迄未依據第四十三條所規定訂定特別協定，俾安理會發令時供給維持國際和平及安全所需之軍隊、協助、及便利。實際上安理會在 1990 年前依據憲章第七章所採取之行動是不一致性和不頻繁的。

(一)1990 年前之執行行動(enforcement action)：

在 1990-1991 年對伊拉克採取動前，安理會僅授權執行行動兩次：在 1950 年安理會“建議”(recommended)在美國之統一指揮下對韓國採取行動；1966 年其請求(called on)英國使用武力以防止違反對南羅德西亞之制裁。此外，安理會在對剛果執行維和行動期間，亦授權聯合國和秘書長使用武力。安理會在此期間曾有兩個時機實行強制性制裁：對南羅德西亞之經濟封鎖(1966-79)<sup>82</sup>，以及對南非之武器禁運(1977-94)<sup>83</sup>。

對韓戰採取行動之法律基礎引發爭論，因為只是“建議”(recommended)各國提供南韓援助，以抵抗北韓攻擊，因此有學者爭論不是引用第四十二條，而是第五十一條之集體自衛<sup>84</sup>；亦有學者鑑於當時之聲明及嗣後實踐，認為對該“建議”更合理之解釋，應被視為是依據第三十九條或憲章第七章之殘餘權力(residual power)<sup>85</sup>。安理會第 221 號決議案(1966)模糊英國使用武力防止船隻違反第 217 號決議案(1965)之內容而載運石油至南羅德西亞<sup>86</sup>。在討論決議案過程中，援用第四十一條及第四十二條之提議被拒絕，而選擇使用勸告性(hortatory)“請求”(calls on)用語，儘管被解讀是援引憲章第七章之行動，不能視為是執行行動<sup>87</sup>。由於使用武力之對象是針對第三國之船隻，因此學者意見仍然分歧<sup>88</sup>。

1961 至 1964 年聯合國維和部隊(peacekeeping force)在剛果，經授權使用武力以終止內戰，惟其仍然是在聯合國秘書長之指揮和控制之下。聯合國部隊最初是在 1960 年 7 月應剛果之要求進行支援，其使用武力僅在自衛。由於情況惡化，安理會乃授權使用武力“做為防止內戰之最後手段”<sup>89</sup>，

<sup>82</sup> SC Res 232 (1966); SC Res 253 (1968); SC Res 277 (1970).

<sup>83</sup> SC Res 418 (1977).

<sup>84</sup> 參閱 Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict*(rev edn;Sydney:Maitland,1959)p.234-237; Jochen Abr Frowein, Article 39-43, in Bruno Simma(ed), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press,1994) p.614, 630.

<sup>85</sup> 參閱 Derek W Bowett, *United Nations Forces: A Legal Study of United Nations Practice*(London:Stevens,1964) p.47; Oscar Schachter, *The Place of Law in the United Nations* (1950) *Annual Review of UN Affairs* 203, p.219-221.

<sup>86</sup> SC Res 221 (1966)授權英國巡邏莫三比克 Beira 港，以防止石油運抵南羅德西亞。

<sup>87</sup> Vera Gowlland-Debbas, *Collective Responses to Illegal Acts in International Law: United Nations Actions in the Question of Southern Rhodesia* ( Dordrecht: Martinus Nijhoff,1990) p.416-419.

<sup>88</sup> John F Murphy, Force and Arms, in Oscar Schachter and Christopher C Joyner (eds), *United Nations Legal Order*(Cambridge: Cambridge University Press,1995)247, p.280-282.

<sup>89</sup> SC Res 161A (1961) para1: 安理會…呼籲聯合國立即採取所有適當之辦法以防止剛果內戰之發生，包括停火之安排、停止所有軍事行動、防止衝突，以及如果必要，使用武力做為最後手段。

其後則在清除傭兵<sup>90</sup>。有學者爭論此為憲章第七章規定之執行行動，但屬少數立場；聯合國秘書長陳述該行動係安理會應剛果政府邀請所採取之必要內部安全措施，或許是暗示依據第四十條之規定<sup>91</sup>。在「確定費用案」(Certain Expenses Case)中，對於資助該行動產生爭議，國際法院拒絕認定該行動為執行行動<sup>92</sup>。

(二)對安理會行動之變通：

當 1950 年 8 月蘇聯代表重返安理會後，已排除對韓戰狀況之任何進一步行動，此導致規避否決權問題而賦予聯合國大會新角色之思考。在西方國家之發動下，大會通過了「團結為和平」(Uniting for Peace)決議案，賦予大會當遭遇安理會否決權防止其遂行維護國際和平及安全之主要責任時，得開會建議集體辦法，並認為在發生和平之破壞或侵略行為時，採取之辦法包括使用武力<sup>93</sup>。在 1951 年 2 月 1 日依據「團結為和平」程序，大會通過決議案譴責中共武力干預韓國是侵略行為，並建議所有國家支援聯合國在韓國之行動<sup>94</sup>。

「團結為和平」(Uniting for Peace)程序之法律狀態是有疑問的，曾如國際法院在「確定費用案」(Certain Expenses Case)之附帶陳述中指出，憲章第十一條第二項允許大會在受關切當事國之請求或同意之情況下，建議採取維和行動(peacekeeping operation)，但受限於該需要行動(此處只憲章第七章之執行行動)必須提交安理會<sup>95</sup>。第十二條更進一步規定當安理會執行憲章所授予該會之職務時，大會非經安理會之請求，不得提出任何建議<sup>96</sup>。該程序曾援用在下列之情況中<sup>97</sup>，其合法性之疑問仍是未決之點<sup>98</sup>：蘇伊士運河危機(1956)<sup>99</sup>、匈牙利(1956)<sup>100</sup>、黎巴嫩和約旦(1958)<sup>101</sup>、剛果(1960)<sup>102</sup>、中東(1967)<sup>103</sup>、東巴基斯坦/孟加拉(1971)<sup>104</sup>、阿富汗(1980)<sup>105</sup>、巴勒斯坦狀況(1980,1982)<sup>106</sup>、那米比亞(1981)<sup>107</sup>。冷戰期間聯合國利用該程序涉入和平及

<sup>90</sup> SC Res 169 (1961) para 4.

<sup>91</sup> 15 UNGAOR, 5th Committee (839th mtg) (1961) para 6 (Secretary-General).

<sup>92</sup> Certain Expenses Case (1962) ICJ Rep 151,177: “法院沒必要對安理會決議案之基礎係在憲章那一或那些條文表達意見，但可認為 ONUC 行動並不包括對安理會已依據第三十條規定斷定為從事侵略行為或破壞和平之該一國家使用武力”。另參閱 Rosalyn Higgins, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations* (London: Oxford University Press, 1963) p.107.

<sup>93</sup> GA Res 377A (V) (1950).

<sup>94</sup> GA Res 498(V) (1951).

<sup>95</sup> Certain Expenses Case (1962) ICJ Rep 151,164-5. 另參閱 Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (5th edn; Oxford: Clarendon Press, 1998) p.700-701.

<sup>96</sup> 另參閱 N D White, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security* (Manchester: Manchester University Press, 1990) p.103-105.

<sup>97</sup> D J Harris, *Cases and Materials on International Law* (4th edn; London: Sweet & Maxwell, 1991) p.894.

<sup>98</sup> 參閱 Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States* (Oxford: Clarendon Press, 1963) p.334.

<sup>99</sup> GA Res 997 (ES-I) (1956); GA Res 1000 (ES-I) (1956).

<sup>100</sup> GA Res 1004 (ES-II) (1956).

<sup>101</sup> GA Res 1237 (ES-III) (1958).

<sup>102</sup> GA Res 1474 (ES-IV) (1960).

<sup>103</sup> 參閱 (1967) UNYB 191-2.

<sup>104</sup> GA Res 2793 (XXVI) (1971).

<sup>105</sup> GA Res ES-6/2 (1980).

<sup>106</sup> GA Res ES-9/1 (1982).

安全事務，主要展現在維和行動(peacekeeping operation)上，該行動傳統上係非威脅與中立性，經當事國同意和最低使用武力原則<sup>108</sup>。第一次聯合國大會建立之維和行動是「聯合國緊急部隊」(UN Emergency Force,簡稱 UNEF I)，執行監督侵略蘇伊士後之中東停火，由於以色列不同意該行動，所以其僅在埃及領土執行，當埃及在 1967 年「六日戰爭」前撤回其同意，「聯合國緊急部隊」(UNEF I) 亦撤出中東。

如果憲章第七章被解讀為唯一合法決定使用武力之基礎(儘管未排除觀察任務)，那麼維和行動之合法性即面臨挑戰；惟在同一基礎上，第四十二條使用武力之基礎，亦將因第四十三條所規定之協議未能簽訂而被排除，而此論點已為國際法院在「確定費用」案例中所拒絕<sup>109</sup>，並已為由來已久之實踐所駁斥。迄 1989 年共執行 18 次維和行動，其中僅 2 次係非經安理會授權<sup>110</sup>。

## 二、1990 年後之憲章第七章行動：

安理會自 1990 年後展現其積極行動之角色，在 1946-1989 年間集會 2,903 次，通過 646 個決議案，每年平均不到 15 個，然而在 1990-1999 年間集會 1,183 次，通過 638 個決議案，每年平均 64 個。其並依據憲章第七章之權力，其對南斯拉夫和盧安達違反國際法狀況設立國際犯罪法院(International Criminal Tribunal)<sup>111</sup>；授權使用武力逮捕嫌疑犯<sup>112</sup>；科處伊拉克戰爭賠償程序<sup>113</sup>；劃分和確保伊拉克和科威特疆界<sup>114</sup>；以及試圖強制利比亞和蘇丹引渡恐怖主義分子<sup>115</sup>。相較於 1990 年前對兩個政權之制裁<sup>116</sup>，這時期對有關國家科以強制制裁如下：伊拉克和被佔領之科威特(1990-)<sup>117</sup>、前南斯拉夫之繼承國家(1991-96)<sup>118</sup>、索馬利亞(1992-)<sup>119</sup>、利比亞(1992-9)<sup>120</sup>、賴比瑞亞(1992-)<sup>121</sup>、

<sup>107</sup> GA Res ES-8/2 (1981).

<sup>108</sup> Mats R Berdal, *Whither UN Peacekeeping?* (Adelphi Paper 281; London; IISS, 1993) p.3.

<sup>109</sup> *Certain Expenses Case*(1962) ICJ Rep 151,167. 法院諮詢意見認為：有一個爭論堅持安理會所採取之所有維護國際和平及安全之辦法，必須經由依據第四十三條締結協定加以資助，此似乎排除安理會將依據其他憲章條文行動之可能性，法院不能接受對安理會在憲章下權力之此種限縮觀點。

<sup>110</sup> UNEF I (1956-67) 和 UN Security Force in West New Guinea (West Irian) (UNSF:1962-63)係由聯合國大會決議案所建立; The UN Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP:1988-1990) 最初係由安理會主席致信聯合國秘書長所建立，其後由安理會決議案所認可。其他行動為：UNTSO (1948-); UNMOGIP (1949-); UNOGIL (1958); ONUC (1960-4); UNYOM (1963-4); UNFICYP (1964-); DOMREP (1965-6); UNIPOM (1965-6); UNEF II (1973-9); UNDOF (1974-); UNIFIL (1978-); UNIMOG (1988-91); UNTAG (1989-90); UNAVEM I (1989-91); ONUCA (1989-92).

<sup>111</sup> SC Res 808 (1993); SC Res 827 (1993); SC Res 955 (1994).另參閱 Danesh Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers* (Oxford: Clarendon Press, 1999) p.95-8.

<sup>112</sup> SC Res 837 (1993) (Somalia).

<sup>113</sup> SC Res 674 (1990); SC Res 687 (1991); SC Res 692 (1991).

<sup>114</sup> SC Res 833 (1993).

<sup>115</sup> SC Res 748 (1992) (Libya); SC Res 1054 (1996) (Sudan).

<sup>116</sup> 前註 82,83.

<sup>117</sup> SC Res 661 (1990) (general economic sanctions, following its invasion of Kuwait).

<sup>118</sup> SC Res 713 (1991) (arms embargo, following the outbreak of fighting). General economic sanctions were imposed on the FRY concerning its military involvement in Bosnia and Herzegovina: SC Res 757 (1992).

<sup>119</sup> SC Res 733 (1992) (arms embargo, following the outbreak of internal conflict).

<sup>120</sup> SC Res 748 (1992); SC Res 883 (1993) (arms and air traffic embargo, following demands on Libya to renounce support for terrorism, expanded in Nov 1993).

海地(1993-4)<sup>122</sup>、盧安達(1994-6)<sup>123</sup>、蘇丹(1996-)<sup>124</sup>、獅子山王國(1997-8)<sup>125</sup>、南斯拉夫(1998-)<sup>126</sup>、阿富汗(1999-)<sup>127</sup>。

維和行動(peacekeeping operations)之次數和範圍在此階段均有擴大，迄1999 共有 35 個行動，所有行動均經安理會依據憲章第七章授權，現階段維和行動所派遣之任務更複雜、區域更危險，其權限模式與早期維和行動係基於公正和當事國同意之基礎不同，且武力之使用僅限自衛已大不相同。例如在波士尼亞、索馬利亞和盧安達，安理會即授權維和部隊使用“所有必要手段”(all necessary means)以達成特定目標<sup>128</sup>。此任務型態已將聯合國前秘書長蓋里在其「和平議程之補充」(Supplement to An Agenda for Peace)所強調之“和平維持”(peacekeeping)和“和平執行”(peace-enforcement)任務應予區分之主張模糊化<sup>129</sup>。現行該二類型行動之主要區別在於指揮和軍事武力之管制，前者之行動管制在於安理會和聯合國秘書長；後者則允許國家以安理會之名義採取行動。

執行行動(enforcement actions)自 1990 起亦有增加，安理會在此時期並明示授權個別或群體國家、區域機關或“有意願之聯盟”(coalitions of the willing)去使用“所有必要之手段”(all necessary means; all necessary measures; all measures necessary)；<sup>130</sup>同期內安理會亦授權基於憲章第七章更有限制之武力使用<sup>131</sup>。

在許多案例中顯示此兩種類型之行動關係密切，甚至重疊。在索馬利亞、海地、盧安達、波士尼亞之維和行動(peacekeeping operations)，當無法執行權限任務時，隨後為執行行動(enforcement operations)所取代；同樣地，在索馬利亞、海地之執行行動，其後為維和部隊所取代。對東帝汶狀況之安理會第 1264 號決議案 (1999)亦明確陳述多國部隊(INTERFET)將儘速被維和行動所取代<sup>132</sup>。此外，安理會亦默示追溯核准「經濟共同體監視團」(ECOMOG)

---

<sup>121</sup> SC Res 788 (1992) (arms embargo, following ceasefire violations).

<sup>122</sup> SC Res 841 (1993) (arms embargo and petroleum sanctions, in response to refugee flows from Haiti and the failure of the regime to restore the legitimate government).

<sup>123</sup> SC Res 918 (1994) (arms embargo, following continuing and systematic internal violence).

<sup>124</sup> SC Res 1054 (1996); SC Res 1070 (1996) (restrictions on Sudanese officials abroad and on aircraft movements, following an assassination attempt against President Hosni Mubarak of Egypt).

<sup>125</sup> SC Res 1132 (1997) (arms embargo and petroleum sanctions); SC Res 1171 (1998) (terminating sanctions).

<sup>126</sup> SC Res 1160 (1998) (arms embargo, following activities in Kosovo).

<sup>127</sup> SC Res 864 (1993) (arms embargo and petroleum sanctions, following UNITA's failure to accept the results of elections and observe a ceasefire).

<sup>128</sup> 參閱 Simon Chesterman, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2001) p.185-187.

<sup>129</sup> Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, UN Doc A/50/60-s/1995/1 (1995) para 36.

<sup>130</sup> 包括以下行動：Operations Desert Shield and Desert Storm in Kuwait and Iraq (1990-1991); Operation Restore Hope (or UNITAF) in Somalia (1992-3); Opération Turquoise in south-west Rwanda (1994); Operation Uphold Democracy in Haiti (1994-5); IFOR and SFOR in Bosnia and Herzegovina (1995-); a Canadian-led force in eastern Zaire (1996) (never implemented); NATO-led KFOR operations in Kosovo (1999-); and INTERFET in East Timor (1999).

<sup>131</sup> 例如：UNPROFOR and member states providing air support in respect of safe areas in Bosnia and Herzegovina (1993-5); Operation Alba in Albania (1997).

<sup>132</sup> SC Res 1264 (1999) para 10.



在賴比瑞亞(1990-2)和獅子山王國之行動(1997-8)；「非洲國家間監視實踐班基協定任務」(the Inter-African Mission to Monitor the Implementation of the Bangui Agreements,簡稱 MISAB)和法國在中非共和國之行動(1997-8)；以及對伊拉克空中排除區(1991-)和 NATO 威脅和空襲南斯拉夫(1998-9)所做之爭論性授權。

貳、「威脅和平」之要求：

憲章第七章賦予安理會對「和平之威脅、和平之破壞、或侵略行為」情況得採取行動。憲章第三十九條規定：「安全理事會應斷定任何和平之威脅、和平之破壞、或侵略行為之是否存在，並應作成建議或抉擇依第四十一條及第四十二條規定之辦法，以維持或恢復國際和平及安全」。此規定意味在安理會決定採取任何辦法前應先斷定有上揭狀況之存在<sup>133</sup>。對於安理會得在憲章第七章範圍外作出「建議」(recommendations)是無爭論的，但對於此「決定」(decision)是否具強制性(mandatory)或拘束力(binding)則有不同意見<sup>134</sup>。憲章第七章之重要性在於其授以安理會去授權執行行動，構成憲章第二條第七項國內管轄事件不受干涉之唯一例外。

有關安理會憲章第七章權力衍生之第一個基本問題在於第三十九條之規定是否隱喻在援用第四十一條和第四十二條之規定前，必要先依據第四十條之規定「得促請關係當事國遵行安全理事會所認為必要或合宜之臨時辦法」。在此基礎上是否意味依據第四十條所採取之辦法毋庸遵照第四十一條、四十二條之程序要求，意即不須斷定有和平之威脅、和平之破壞、或侵略行為之存在？學者凱爾生(Hans Kelsen)主張第四十條仍須遵循相同之程序要求<sup>135</sup>，但安理會在聯合國成立僅一年之實踐上即不持此立場<sup>136</sup>。因而第四十條狀態之重要性與安理會支持下所採具有拘束力之行動相關聯，1990 年代之實踐顯示已由援用第七章特定條文規定轉換為依據第七章整體。

第二個基本問題是關於安理會試圖援用第七章採取行動時，是否在每一時機均要作出斷定？此問題發生在「複合式決議案」(multiple resolutions)中，相較於陳述一個狀況「持續構成威脅國際和平及安全」，其僅僅援引先前之決議案(或其先前相關之決議案)以作出決定，並宣稱其作為係依據第七章。經初步審視此作為似乎有構成要件上之疑問<sup>137</sup>，但經由不斷實踐之結果，其可被視為係安理會行動增加之回應。安理會在 1991 年通過第 687 號決議案後，迄 1998

<sup>133</sup> 前註 84, Bruno Simma (ed), p.614, 630; Vera Gowlland- Debbas,前註 67, p.61.

<sup>134</sup> Sydney D Bailey and Sam Daws, *The Procedure of the Security Council* (3rd edn; Oxford Clarendon Press,1998) p.263-73; 另國際法院在那米比亞案例 (Namibia Case)中強調 第二十五條並非侷限關於執行行動 (enforcement action)之決定，其亦適用於安理會依據憲章第七章所採取之行動。Namibia (1971) ICJ Rep16, p.53.

<sup>135</sup> Hans Kelsen, *Collective Security and Collective Self-Defense Under the Charter of the United Nations*, (1948)42 AJIL 783.

<sup>136</sup> 在安理會決議案第 27 號(SC Res27 on Indonesia,1947)中,安理會要求當事國停止戰爭，但並未依據第三十九條之規定作出任何斷定；相對地在第 54 號決議案(SC Res54 on Palestine,1948)中，在依據第四十條作出安排前，斷定有威脅和平之存在。

<sup>137</sup> 參閱 Helmut Freudenthuss, *Article 39 of the UN Charter Revisited: Threats to the Peace and the Recent Practice of the UN Security Council* (1993) 46 Austrian JPIL 1, p.31.

年所通過之 30 個與伊拉克有關之憲章第七章決議案中，只有 1 個決議案明確陳述該狀況之持續構成威脅國際和平及安全<sup>138</sup>。在一個持續爭端中，要求再次確認之“斷定”(determination)將迫使對賡續採取憲章第七章行動之適當性進行投票，以對對伊拉克之行動為例，在 1998 年伊拉克欠缺對“空中排除區”(air exclusion zone)之任何直接敵對行動之情形下，是否仍構成威脅國際和平及安全而予英、美執行空襲行動是有疑問的<sup>139</sup>，至少此威脅是否足以該當對其在同年 12 月進行空襲是有疑問的。

除了伊拉克入侵科威特被安理會斷定為“和平之破壞”(a breach of the peace)外，其他近期援用第七章行動之觸發點均在於斷定“威脅國際和平及安全”。在大部分之形式上均先“斷定”(determine)一個狀況或一個特殊之情形構成此威脅<sup>140</sup>。安理會有時規避作出“斷定”，僅強調“關切(concerned)此狀況之持續構成威脅國際和平及安全”，此術語用於對南斯拉夫<sup>141</sup>和索馬利亞<sup>142</sup>所採取之憲章第七章決議案上；同樣用語亦使用在有關 1992 年伊拉克壓迫庫德族之第 688 號決議案上；儘管其並未陳述該行動係依據憲章第七章。在對波士尼亞和黑塞哥維那之 1992 年第 770 號決議案中，安理會在“承認(recognizing)該狀況…構成威脅國際和平及安全”。進一步顯示其用語之不確定性者係對南斯拉夫之 1992 年第 743 號決議案陳述“關切(concerned)該狀況之持續構成威脅國際和平及安全”。

參、“威脅和平”定義之變更：

安理會在 1992 年 1 月 31 日首次召開國家及政府元首級會議，會中除確認對聯合國憲章體制之承諾，及注意新的國際環境促使安理會更有效地實踐其維護國際和平及安全之主要責任外，並建議其角色性質應予改變：國家間戰爭和軍事衝突之缺席其自身並不保證國際和平及安全，在經濟、社會、人道和生態領域等不安定之非軍事導因已成為和平及安全之威脅<sup>143</sup>。上述陳述是否表示安理會準備運用其憲章第七章之集體安全權限，以因應不安定性之非軍事導因可構成威脅國際和平及安全尚不明確，惟自 1992 年以來安理會已廣泛地援用憲章第七章之規定以處理各種不同之狀況。所以從安理會之實踐上觀察，有關建立“威脅國際和平及安全”具體意涵之困難，已成形式化而非具體障礙<sup>144</sup>。

一國內部發生之狀況，經安理會實踐上認定為威脅國際和平及安全者，可歸納為以下三個態樣：內部武力衝突、人道危機、民主分裂。茲分析如次：

一、內部武力衝突

<sup>138</sup> SC Res 1137 (1997).另比較 SC Res 949 (1994)之用語：承認伊拉克政府對其鄰國之任何直接敵對或挑釁之行動構成威脅該區域之和平及安全。

<sup>139</sup> 前註 128, Simon Chesterman, p.196-206.

<sup>140</sup> 例如安理會第 748 號決議案 (SC Res 748,1992)：斷定…利比亞政府未能展現其摒棄恐怖主義之具體行動，特別是其持續未能全面回應和有效符合決議案第 731 號 (SC Res 731,1992)之要求，構成威脅國際和平及安全。

<sup>141</sup> SC Res 713 (1991).

<sup>142</sup> SC Res 733 (1992).

<sup>143</sup> Security Council Summit Statement Concerning the Council's Responsibility in the Maintenance of International Peace and Security, 47UN SCOR(3046th mtg)UN Doc S/23500 (1992), [ 1992 ] UNYB 33.

<sup>144</sup> 參閱 Christopher Greenwood, Legal Constraints on UN Military Operations, IJSS Strategic Comments, 22 Mar 1995.

聯合國前秘書長蓋里(Boutros Boutros-Ghali)在 1992 年陳述：儘管憲章條文規定該組織不應介入內部事務，但會員國發現要視任何衝突係國內或內部越來越困難<sup>145</sup>。安理會對其權限最大之轉變在於一國內部傾軋或內戰可以構成憲章第三十九條所規定之威脅國際和平及安全，維和行動的產生印證了聯合國準備介入內部武力衝突，而現今該任務之派遣是依據憲章第七章之權限，儘管在傳統上維和行動之本質是需經當事國同意，但賡續之實踐並未斷定此要件<sup>146</sup>，況且同意與否並不妨礙安理會斷定一國內部狀況構成威脅國際和平及安全<sup>147</sup>。在 1995 年泰迪克案例(Tadic Case) 中，「對前南斯拉夫之國際犯罪法院上訴法庭」(the Appeals Chamber of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia，簡稱 ICTY)之附帶陳述認為：安理會之固定實踐和聯合國會員國之一般共同認知已確定一個純粹的內部武力衝突可能構成「威脅和平」<sup>148</sup>。

然而在 1990 年以前安理會之實踐是侷限於傳統之國際衝突的，例如在 1946 年安理會即拒絕有關西班牙佛朗哥政權(Franco regime)構成威脅國際和平及安全之建議<sup>149</sup>。在 1948 年討論巴勒斯坦狀況期間，英國強調任何威脅和平必須是威脅「國際」(international)和平<sup>150</sup>，雖然美國是採取較寬的解釋，認為內部失序也可能構成威脅國際和平及安全<sup>151</sup>。安理會對剛果危機之相關決議中亦不斷引述比利時和其他外國軍事之出現，亦構成威脅國際和平及安全<sup>152</sup>聯合國大會並陳述其為危機發生之核心因素<sup>153</sup>；另西方國家雖譴責南非和羅德西亞之種族政策，但對其構成威脅國際和平及安全則採抵抗態度，所以 1965 年第一個對羅德西亞援用憲章第七章之決議案，其主要理由為「對英國之反叛行動」<sup>154</sup>；在 1977 年對南非之決議案則主要是對其核子武器計畫之回應。惟隨著 1992 年對伊拉克之成功行動，安理會已更明顯地準備斷定一國之內部衝突可以構成威脅國際和平及安全。茲以案例探討 1990 年後安理會態度之轉變如下：

#### (一)伊拉克對庫德族之對待(1991)

1991 年安理會第 688 號決議案處理伊拉克壓迫庫德族狀況可被

<sup>145</sup> 參閱 Thomas M Frank, *The Security Council and Threats to the Peace: Some Remarks on Remarkable Recent Developments*, in René- Jean Dupuy (ed), *The Development of the Role of the Security Council: Peace-Keeping and Peace-Building* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993) p.83.

<sup>146</sup> Mats R Berdal, *The Security Council, Peacekeeping and Internal Conflict After the Cold War*(1996)7 Duke JCIL 71, p.76.

<sup>147</sup> Mary Ellen O'Connell, *Regulating the Use of Force in the 21<sup>st</sup> Century: The Continuing Importance of State Autonomy*(1997) 36 Columbia JTL 487 (有關索馬利亞同意之討論).

<sup>148</sup> Prosecutor v Tadic, IT-94-1-AR72 (OCT 1995) para 30.

<sup>149</sup> Leland M Goodrich and Edward Hambro, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents* (2nd edn; London: Stevens & Sons, 1949 ) p.266.

<sup>150</sup> 3 UN SCOR (296th mtg) NO 69, p.2 (UK).

<sup>151</sup> 同上, p7,10.

<sup>152</sup> SC Res146 (1960) para2; SC Res161 (1961) para2; SC Res169 (1961) para 4.

<sup>153</sup> GA Res 1599 (XV) (1960) preamble.另學者 Rosalyn Higgins 觀察認為比利時方面之錯誤程度從未被評估，參閱 Rosalyn Higgins, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations* (London: Oxford University Press, 1963) p.225.

<sup>154</sup> SE Res 217 (1965) preamble, para1.另參閱前註 145, Frank, p.96.

視為內部武力衝突構成威脅國際和平及安全之起始，惟該決議案仍是一個未定的先例。第一、本決議案係在伊拉克入侵科威特後之第十四個決議案，卻也是其中第一個安理會未明示或默示其行動係援用憲章第七章規定之決議案。英國官員則認其雖非憲章第七章之決議案，但建立飛航排除區(air exclusion zone)是符合第 688 號決議案之目標，或者可能是一個獨立之國際習慣法人道干涉權利<sup>155</sup>。第二、安理會確實提及威脅國際和平及安全，但清楚地侷限於跨國效應之狀況<sup>156</sup>。該決議案序言中陳述：“在伊拉克之許多地區壓迫伊拉克平民，包括最近在庫德族居住之區域，導致大規模之難民跨國際疆界流動及跨疆界之侵犯，威脅該區域之國際和平及安全”<sup>157</sup>。在決議案主文中安理會亦譴責：“壓迫伊拉克平民…其結果威脅該區域之國際和平及安全”<sup>158</sup>。

此強調跨國性威脅之改變，係為確保蘇聯、羅馬尼亞、厄瓜多之支持和中共之棄權<sup>159</sup>。投票支持該決議案之安理會理事國聲明強調伊拉克壓迫其平民導致難民流入鄰國之國際影響<sup>160</sup>，只有法國單獨宣稱人權之違犯若從犯罪和人性層面之均衡考量時，認其為國際利益事件<sup>161</sup>。此決議案亦是對伊拉克之決議案中最具爭議性和最少支持之決議案，以 10 票贊成、3 票反對(古巴、葉門、辛巴威)、2 票棄權通過(中共、印度)。葉門和辛巴威爭論安理會以難民穿越伊國邊境，掩飾其斷定威脅和平之理由，實際上是在干涉伊國之國內國轄權；古巴亦認為是在對內部事務之不合理干涉<sup>162</sup>。

## (二)南斯拉夫(1991)

在 1991 年 6 月 10 月間六個形成南斯拉夫之共和國中有四個聲明獨立，克羅埃西亞和斯洛凡尼亞率先於 6 月 25 日經由內部公投片面聲明獨立，於是戰爭爆發。安理會通過第 713 號決議案表達關切“此狀況之持續構成威脅國際和平及安全”，並依據憲章第七章行使武器禁運。南斯拉夫同意該決議案，因而避免了中共的否決權；儘管並不影響其依據第三十九條所作之斷定(determination)。其後在 12 月 15 日波士尼亞和黑塞哥維那經由國會投票宣告其主權，停戰因而破裂，安理會在 12 月 15 日通過第 724 號決議案，強化憲章第七章武器禁運和賦予維和行動法律依據。在 1992 年 5 月 22 日上揭四國均被承認為聯合

<sup>155</sup> 前註 128, Chesterman, p.196-206.

<sup>156</sup> 此為學者 Oscar Schachter 在文中所精確預測，詳參所撰 *United Nations Law in Gulf Conflict* (1991)85 AJIL 452, p.469.

<sup>157</sup> SC Res 688 (1991) preamble (emphasis added).

<sup>158</sup> 同上, para 1 (emphasis added).

<sup>159</sup> Helmut Freudenschuss, *Article 39 of the UN Charter Revisited: Threat to the Peace and the Recent Practice of the Security Council* (1993) 46 Austrian JPIL 1, p.7.

<sup>160</sup> S/PV.2982 (1991)p.22-3 (Romania), p.36 (Ecuador), p.38 (Zaire), p.41 (Côte d'Ivoire), p.56 (Austria), p.58 (US), p.61 (USSR), p. 64-5 (UK), p.67 (Belgium).

<sup>161</sup> S/PV.2982 (1991), p.53 (France).

<sup>162</sup> S/PV.2982 (1991), p.27-31 (Yemen), p.31-32 (Zimbabwe), p.43 (Cuba).

國之會員國<sup>163</sup>。

安理會在第 713 號決議案中引用兩個要素以支持該狀況構成威脅國際和平及安全之陳述：第一、嚴重之人命喪失和物質損毀；第二、對該地區國家之影響，特別是鄰國之邊境區域<sup>164</sup>。由於邊境區域之狀況僅是較小事件，將會引發安理會運用其力量干涉純粹內部衝突之爭論，是以安理會在決議案中小心翼翼的闡釋憲章所賦予之角色<sup>165</sup>，在援用憲章第七章規定時，亦侷限於在主文部分之科處武器禁運，此亦成爲 1990 年代初期爭議性決議案之課題。

(三)賴比瑞亞(1990-2)<sup>166</sup>

本案例是一個不尋常的事件，因爲相關的安理會決議案是出於“溯及”形式；而且國內衝突始於 1990 年，但確遲至 1992 年 11 月才作出第一個憲章第七章之決議案。該國內戰衝突肇始於 1989 年一位前部長泰勒(Charles Taylor)組織叛軍企圖推翻不受歡迎的總統多伊(Samuel Doe)。同年八月內戰之結果已造成 5,000 人民喪生，50 萬難民逃離出境和近 100 萬人民在境內流離失所，總數高達該國總人口 250 萬之 60%。在聯合國及非洲團結組織(OAU)未介入情況下，「西非國家經濟共同體」(ECOWAS)要求交戰雙方停火，並組織「經濟共同體監視團」(ECOMOG)以執行維持和平、恢復法律秩序及確保尊重停火任務<sup>167</sup>。

安理會第一次涉入是在 1991 年 1 月，也就是「經濟共同體監視團」介入衝突後五個月，該干涉促成停火，安理會主席並讚許其對提升賴國和平之努力並要求衝突各方尊重停火協議<sup>168</sup>。直到 1992 年 11 月安理會才斷定“賴比瑞亞之惡化狀況構成威脅國際和平及安全，特別是在西非整體”<sup>169</sup>。在討論決議案內容段落時，各理事國代表甚少提到該衝突之跨國影響<sup>170</sup>，而是側重內戰拖延、流離失所人數和伴隨之人道危機。與南斯拉夫案例相同，當援用憲章第七章規定時，亦侷限於在主文部分作出科處武器禁運<sup>171</sup>。

「經濟共同體監視團」介入之法律基礎並不明確，其程度應超越“維和”任務，因爲其未取得當事國之同意，當時被承認之多伊(Samuel Doe)政府可能會歡迎支援弭平叛亂，但其確是「經濟共同體監視團」

<sup>163</sup> GA Res 46/236 (1992)(Slovenia);GA Res 46/237 (1992) (Bosnia and Herzegovina);GA Res46/238 (1992) (Croatia).

<sup>164</sup> SC Res713 (1991) preamble.

<sup>165</sup> 參閱 Mary Ellen O'Connell, *Regulating the Use of Force in the 21<sup>st</sup> Century: The Continuing Importance of State Autonomy* (1997) 36 Columbia JTL 486.

<sup>166</sup> 詳參 Anthony Chukwuka Ofodile, *The Legality of ECOWAS Intervention in Liberia* (1994) 32 Columbia JTL 381; Mark Huband, *The Liberian Civil War* (London: Frank Cass,1998).

<sup>167</sup> ECOWAS Standing Mediation Committee, Final Communiqué of the First Session, 7 Aug 1990, para 11, in Marc Weller(ed), *Regional Peace-Keeping and International Enforcement: The Liberian Crisis* (Cambridge International Documents Series; Cambridge: Cambridge University Press,1994) p.73.

<sup>168</sup> Sean D Murphy, *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order* ( Philadelphia: University of Pennsylvania Press,1996) p.153.

<sup>169</sup> SC Res 788 (1992) preamble.

<sup>170</sup> S/PV 3138 (1992)61 (Zimbabwe), p.87 (India).

<sup>171</sup> SC Res 788 (1992) para 8.

(ECOMOG)所急欲撤換之總統，而臨時總統索耶(Amos Sawyer)支持干涉，但其政府自身為「經濟共同體監視團」所成立和依賴其軍事武力，甚至在「西非國家經濟共同體」法律中亦無執行此行動之基礎<sup>172</sup>。因此可以推測是否係因「經濟共同體監視團」之干涉才使得該狀況轉換為「國際」威脅；此種經由模糊化安理會授權之區域武力干涉似乎會成為未來趨勢，例如其後之「經濟共同體監視團」對獅子山王國之干涉、法國涉入中非共和國，以及 1999 年 NATO 對南斯拉夫之行動，都是此趨勢之延伸<sup>173</sup>。

#### (四)安哥拉(1992)

1992 年「安哥拉全面獨立國家聯盟」(National Union for the Total Independence of Angola, 簡稱 UNITA)拒絕接受多方政黨選舉之結果，因而爆發內戰，安理會六次延長自 1991 年成立之「第二次聯合國安哥拉鑑定任務」(the second UN Angola Verification Mission, 簡稱 UNAVEM II)。在 1993 年 5 月 25 日聯合國秘書長報告安哥拉全國之內戰愈形劇烈，更加深南部非洲乾旱之人道災難，根據「世界食物工作計畫」(World Food Program)評估，約 200 萬安哥拉人民遭受饑餓和疾病，每日至少 1,000 人死亡。在 11 月 15 日安理會一致通過第 864 號決議案斷定「安哥拉全面獨立國家聯盟」(UNITA)軍事行動之結果，在安哥拉之狀況構成威脅國際和平及安全<sup>174</sup>，並對「安哥拉全面獨立國家聯盟」(UNITA)科處強制性之石油和武器禁運<sup>175</sup>。這是一個安理會依據憲章第七章明白介入內戰之不尋常案例，同時殊值注意的是安理會對一個非國家之政治實體作為其憲章第七章決議案之客體。儘管安理會曾要求內部爭端之各方和平解決歧見，但這是第一次以此形式行使其強制性權力。因應當前目的，安理會依據憲章第七章之涉入，仍侷限於對「安哥拉全面獨立國家聯盟」(UNITA)科加制裁。

#### (五)中非共和國(1996-8)

相較於對賴比瑞亞內戰之回應，安理會在 1997 年對外國干涉以弭平中非共和國之叛變給予明顯支持態度。在一系列之軍事叛變後，法國在 1996 年 4 月至 11 月部署軍隊在該國，名義上是保護外國人民，實際上是在對效忠巴達塞總統(Ange-Felix Patasse)之部隊提供軍事援助<sup>176</sup>。其後 1997 年 1 月 25 日依據「班基協定」(Bangui Agreement)法國軍隊為「非洲國家間監視實踐班基協定任務」(MISIB)，但其仍持續對該任務提供主要之後勤和經費協助。直到同年 8 月安理會才通過第 1125 號決議案，斷定該狀況之持續威脅該區域之國際和平及安全。不同於對賴比瑞亞決議案之模糊用語，安理會明確核准「會員國參與」非

<sup>172</sup> 前註 168, Murphy, p.160-161,

<sup>173</sup> 前註 128, Chesterman, p.206-218.

<sup>174</sup> SE Res 864 (1993)B, preamble.

<sup>175</sup> SE Res 864 (1993) para19.

<sup>176</sup> 有關法國涉入狀況，參閱前註 128, Chesterman, p.81-82.

洲國家間監視實踐班基協定任務」以中立和公平方法達成其目標以促進恢復和平及安全之持續行動”，並依據憲章第七章之規定授權在三個月期間內對“參與「非洲國家間監視實踐班基協定任務」之會員國和提供後勤協助之國家確保其人員行動之安全和自由”<sup>177</sup>，這在當時被解釋為授權「非洲國家間監視實踐班基協定任務」軍隊在必要時使用武力<sup>178</sup>。

結論：內部武裝衝突作為威脅國際和平及安全：

內部衝突可以依據憲章第七章之規定，構成威脅國際和平及安全現似乎已不具爭議。儘管安理會剛開始在對伊拉克和南斯拉夫之決議案內容較模糊，甚至表面上仍以內部衝突所造成之跨國境影響；到了安哥拉內戰時，安理會已準備明確認定叛軍之行動構成威脅國際和平及安全；至於賴比瑞亞和中非共和國內戰，被承認之政府之同意是重要之政治意志，以支持安理會採取憲章第七章行動。如果要假定安理會斷定威脅國際和平及安全是全然客觀的，是極端理想化的想法；然而評估各國願意採取干涉行動之政治程序，現今已一般性地優先於任何安理會之授權。

## 二、人道危機

依據憲章第七章賦予安理會權力之特性觀察，其似乎無法單獨援用該章權力以回應人道危機，除非其時機發生在內部衝突，所以以往在討論人道危機狀況難免和內部衝突有所重疊。安理會處理索馬利亞狀況時曾宣稱“人道危機之程度”足據以採憲章第七章之行動，惟其後處理盧安達狀況時又不一致；1996年因應東查德危機時其所通過之兩個決議案則更顯示出其審慎態度。

### (一)索馬利亞(1992-3)

如同安理會對南斯拉夫之第一次憲章第七章決議案<sup>179</sup>，1992年對索馬利亞之第733號決議案亦是一致性通過，且基於其關切該國之狀況由於“衝突所導致之嚴重生命喪失和大規模之物質損壞構成威脅國際和平及安全…和…其影響區域之安定及和平”<sup>180</sup>。當然難民之流動亦是相關影響，但此用語並未在決議案中闡明；關於第七章之行動仍侷限於本文中之科處武器禁運<sup>181</sup>。在1992年3月17日安理會一致性通過第746號決議案，儘管並非憲章第七章之行動，安理會陳述“深切地被衝突所導致之大規模人道災難所驚動，並關切索馬利亞狀況之持續構成威脅國際和平及安全”。在討論該決議案時，安理會之主要關切在於戰爭對提供人道援助予飢饉人民之影響，而忽略提及難民之流動<sup>182</sup>和不干涉原則<sup>183</sup>。該國狀況在1992年持續惡化，經由兩個主要派

<sup>177</sup> SC Res 1125 (1997) para 3-4.

<sup>178</sup> 參閱“UN authorizes force if necessary by troops in Central African Republic”，Agence France Presse English Wire, 6 Aug 1997.

<sup>179</sup> SC Res 713 (1991).

<sup>180</sup> SC Res 733 (1992).

<sup>181</sup> SC Res 733 (1992) para 5.

<sup>182</sup> S/PV.3060 (1992), p.41 (Austria).

系同意所部署之「聯合國在索馬利亞行動」(UNOSOM)，由於缺乏政府當局有能力維持法律與秩序，以及各派系不願合作，致無法遂行任務<sup>184</sup>。1992年10月聯合國秘書長報告幾乎所有600萬索馬利亞人民中有高達450萬人嚴重營養不良和感染疾病，至少有150萬人的生命遭受立即威脅，並從1991年11月以來已有30萬人喪生<sup>185</sup>，於是建議安理會有效執行解救行動之唯一方法，係訴諸憲章第七章之執行行動，同時結合提升國家之和解，以排除人道危機之主要因素<sup>186</sup>。1992年12月3日安理會一致性通過第794號決議案，儘管承認「狀況之特殊性質」(the unique character of the situation)，其陳述：斷定索馬利亞衝突所導致人類悲劇，經由對人道援助之分配製造障礙而更加惡化，構成威脅國際和平及安全…。依據第七章行動…授權秘書長和會員國合作以實現提議經由美國組織和主導行動使用所有必需手段，以儘速對索馬利亞之人道解放行動建立安全環境<sup>187</sup>。24小時後美國總統布希派遣2萬8000名多國部隊組成之「統一特遣部隊」(Unified Task Force, 簡稱UNITAF)。安理會在決議案表決前後之陳述所關切者主要是人道援助之運送；聯合國秘書長隨後聲明安理會已「在聯合國歷史上建立一個先例：其首次決定爲了嚴格之人道目的進行軍事干涉」<sup>188</sup>，中共在本決議案中首次對執行決議案(enforcement resolution)投下可決票；其他不結盟國家(non-aligned states)則強調該危機之特殊性質及所賦予秘書長和安理會之角色<sup>189</sup>。

賡續評估「統一特遣部隊」任務顯示安理會主要關切事項確實是人道層面<sup>190</sup>。在1993年5月4日美國擴張「聯合國在索馬利亞行動」(即是UNOSOM II)，然而並無法實現其擴張之權限，包括解除派系武裝、逮捕派系領袖(如General Aideed)等「國家建設」(nation-building)計畫<sup>191</sup>。同年6月5日依據第814號決議案之擴張權限執行武器貯存檢查之24名巴基斯坦軍人遭殺害，安理會於是通過第837號決議案「再次確認」授權秘書長「採取所有必需手段對抗應對武裝攻擊負責者…在整個索馬利亞建立「聯合國在索馬利亞行動」(UNOSOM II)之有效權威，包括確保其調查其行動，對其逮捕、拘禁、審判和懲罰」<sup>192</sup>。美國之維和部隊在1994年3月撤出，當時聯合國任務之重點在於食物之運送和分配，安理會並表決逐步撤離「聯合國在索馬利亞行動」，最

<sup>183</sup> S/PV.3060 (1992), p.43-44 (China), p.52 (Ecuador).

<sup>184</sup> 1992 UNYB 208.

<sup>185</sup> 1992 UNYB 593.

<sup>186</sup> 1992 UNYB 208.

<sup>187</sup> SC Res 794 (1992)

<sup>188</sup> 1993 UNYB 51.

<sup>189</sup> S/PV.3145

<sup>190</sup> Andrew S Natsios, *Humanitarian Relief Intervention in Somalia: The Economics of Chaos*, in Walter Clarke and Jeffrey Herbst(ed), *Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention* (Boulder:Westview, 1997) p. 77-78.

<sup>191</sup> SC Res 814 (1993).

<sup>192</sup> SC Res 837 (1993) para 5.



後在 1995 年 3 月 4 日撤出最後一批巴基斯坦維和部隊。

## (二)盧安達(1994)

盧安達種族內戰衝突之引發點在於 1990 年 10 月盧安達總統哈比亞里瑪納(Juvénal Habyarimana)之飛機遭地對空飛彈擊落死亡<sup>193</sup>，該內戰被西方國家形容係多數胡圖族(Hutu)對抗少數圖西族(Tutsi)之部落衝突，唯暴力之來源主在於胡圖族所主宰之盧安達軍隊企圖消滅其對手<sup>194</sup>。交戰翌日胡圖族好戰分子殺害首相阿威靈吉亞瑪納(Agathe Uwilingiyimana)以控制政府，並宣稱哈比亞里瑪納總統係為圖西族叛軍所謀殺。聯合國秘書長在報告中評估約有 25 萬至 50 萬盧安達人民遭殺害，大多數為圖西人，並作出結論：人道災難之程度除已公開部分外，已難以想像地吞沒盧安達，在已顯示之證據基礎上，無疑地已構成種族屠殺(genocide)<sup>195</sup>。更以進一步經評估在 700 萬盧安達人民中約有 150 萬人流離失所。安理會之回應是無效的，因為在哈比亞里瑪納總統被殺害之際，僅有 2,500 名聯合國維和人員駐守該國作為「盧安達聯合國支援任務」(UN Assistance Mission in Rwanda, 簡稱 UNAMIR)以監督遵守「阿魯夏協議」(Arusha Accords)。

在 1994 年 4 月 21 日危機期間安理會表決要減少維和人數至 270 人<sup>196</sup>。在比利時指派保護盧安達首相之軍隊被殺害後，其計畫撤出其在「盧安達聯合國支援任務」(UNAMIR)之 440 名軍人。聯合國秘書長向安理會報告該任務無法運作狀況，並提出三個替代方案，一是強化「盧安達聯合國支援任務」功能，以強迫交戰雙方停火；二是減少聯合國人員至 270 人；三是全面撤出<sup>197</sup>。但是第 912 號決議案僅陳述安理會決定「調整「盧安達聯合國支援任務」之權限…」<sup>198</sup>，此舉被「非洲團結組織」(OAU)和相關支援組織抨擊為對歐洲和非洲之相同狀況，適用不同標準。在 1994 年 5 月 17 日安理會通過第 918 號決議案，授權擴張「盧安達聯合國支援任務」部隊至 5,500 人，決議案前言並陳述安理會「強烈地被衝突所導致之人道災難所驚擾，以及關切盧安達狀況之持續構成威脅區域之和平及安全」，該決議案之 Part B 係依據第七章科處強制性之武器禁運，並斷定「盧安達之狀況構成威脅區域之和平及安全」<sup>199</sup>。該決議案未提及人道危機字眼是因為美國及其他政府抵制使用「種族屠殺」(genocide)用語以避免其消極作為之政策站不住腳<sup>200</sup>，以致該決議案亦規避該用語，僅述及：「以毀滅該團體

<sup>193</sup> 參閱 Gérard Prunier, *The Rwanda Crisis: History of a Genocide* (New York: Columbia University Press, 1997).

<sup>194</sup> Cedric E Evans, *The Concept of "Threat to Peace" and Humanitarian Concerns: Probing the Limits of Chapter VII of the UN Charter* (1995) 5 *Transnational Law and Contemporary Problems* 229.

<sup>195</sup> S/1994/640, p.10; 1994 UNYB 297.

<sup>196</sup> SC Res 912 (1994) para7 (c).

<sup>197</sup> S/1994/470.

<sup>198</sup> SC Res912 (1994) para7 (c).

<sup>199</sup> SC Res918 (1994) Part B, preamble.

<sup>200</sup> Philip Gourevitch, *We Wish to Inform You that Tomorrow We Will Be Killed with Our Families* (London: Picador 1999) p.152-154.

全部或一部之動機殺害種族同體之成員”<sup>201</sup>。直到同年 7 月 8 日通過之第 925 號決議案，為強化「盧安達聯合國支援任務」之部署才強調「最嚴肅的關切該報告所指出種族屠殺行動已在盧安達發生”。其後法國外長居佩(Alain Juppé)宣布法國準備進行干涉，並在 7 月 20 日致函聯合國秘書長比照決議案第 794 號之精神(授權美國主導 UNITAF 在索馬利亞之行動)授權第七章行動，俾使該國和塞內加爾派遣部隊進駐直到「盧安達聯合國支援任務」擴充之部隊抵達<sup>202</sup>。此要求為交戰一方圖西族(Tutsi)所主導之「盧安達愛國陣限」(Rwandan Patriotic Front, 簡稱 RPF)所拒絕，因為法國曾訓練胡圖(Hutu)政府之軍隊<sup>203</sup>。

安理會在 1994 年 7 月 22 日通過第 929 號決議案，承認該狀況「構成一個特殊案例，要求國際社會之緊急回應”，並斷定「盧安達人道危機之程度構成威脅地區之和平及安全”。安理會依據憲章第七章授權法國在該國指揮和管制下執行公正之行動，以保護在危機中流離人民、難民及平民百姓之安全，並使用「所有必需手段”以達成此人道目標<sup>204</sup>。儘管該決議案從 5 個國家在表決時棄權，顯示無意積極參與，但該干涉行動確已達到避免種族滅絕屠殺之目標<sup>205</sup>。

### (三)東查德(1996)

1996 年東查德地區之政治和種族摩擦狀況，因為盧安達近百萬難民湧入而更加惡化，查德和盧安達譴責外國介入引發武裝攻擊，和支持叛變活動以顛覆現行政府，11 月份的激戰迫使所有的國際人道工作者撤離，並導致 60 萬難民逃入盧安達<sup>206</sup>。聯合國秘書長提議安理會派遣多國部隊進駐東查德地區<sup>207</sup>，並獲查德政府同意<sup>208</sup>，於是安理會通過第 1078 號決議案要求相關各國在秘書長協調下採取因應措施。加拿大並經第 1080 號決議案授權使用「所有必需手段”以主導一個暫時性和嚴格地人道行動<sup>209</sup>。迄 12 月 5 日東查德狀況有明顯改善，盧安達難民之自動遣返和人道組織協助之擴增已部分達成行動目標，加拿大在 12 月 31 日撤除其指揮與部隊。

安理會對東查德之干涉所通過之兩個決議案使用不同用語值得探討，第 1078 號決議案並非依據憲章第七章而通過，但安理會斷定「目前在東查德人道危機之程度，構成威脅該區域之和平及安全”；相對地，第 1080 號決議案明示依據憲章第七章而通過，但僅斷定「目前在東查德之狀況，構成威脅國際和平及安全”。

<sup>201</sup> SC Res 918 (1994) preamble. 當然這是種族屠殺之部分定義。另參閱 The Presidential Statement of 30 April 1994: S/PRST/1994/21.

<sup>202</sup> S/1994/734.

<sup>203</sup> 前註 88, John F Murphy, p.248.

<sup>204</sup> SC Res 929 (1994) preamble, para 2, 3.

<sup>205</sup> 前註 200, Gourevitch, p.155-161.

<sup>206</sup> 1996 UNYB 46.

<sup>207</sup> S/1996/916.

<sup>208</sup> S/1996/920.

<sup>209</sup> S/1996/941.

#### (四)阿爾巴尼亞(1997)

當 1997 年 3 月一系列政府批准之投資計畫崩潰後，阿爾巴尼亞即陷入混亂，導致成千上萬人民喪失生命<sup>210</sup>。3 月 28 日安理會通過第 1101 號決議案斷定該狀況威脅國際和平及安全，並依據憲章第七章授權義大利主導多國保護部隊“以促進安全及人道支援之迅速運送，並對國際組織在阿爾巴尼亞之任務，協助創造安全環境”<sup>211</sup>。本決議案之討論並無太大爭議，只有中共棄權，因其一貫反對介入他國內部事務<sup>212</sup>。義大利允諾主導多國部隊是因阿爾巴尼亞難民跨過亞得里亞海湧入義大利，但其公正性引發質疑，因其海軍執行禁止偷渡計畫時，擊沉一艘滿載難民之船隻<sup>213</sup>，當第二波難民潮威脅時，義大利反對黨緊急要求聯合國之任務應擴大包括禁制犯罪集團安排偷渡<sup>214</sup>。

在 1997 年 5 月中旬，國際觀察員認為阿爾巴尼亞之長期目標須經自由選舉，並罷黜貝瑞夏(Sali Berisha)總統加以落實<sup>215</sup>。安理會在第 1114 號決議案中延伸義國主導之部隊任務包括保護「歐洲安全暨合作組織」(OSCE)監督選舉任務之遂行<sup>216</sup>，其後該國舉行選舉、組織新政府，大多數之多國部隊在既定時程內撤離<sup>217</sup>。

#### (五)東帝汶(1999)

東帝汶衝突之起源溯及 1975 年印尼侵略此一前葡萄牙殖民地，由於印尼試圖兼併東帝汶不為大多數之國際社會所承認，所以在該領土追求獨立的過程中，印尼所扮演之角色倍受質疑<sup>218</sup>。當印尼總統蘇哈拖下台由哈比比繼任時，允諾對該領土之未來舉行公民投票；1999 年 5 月 5 日印尼和葡萄牙並簽訂協議同意在 8 月 8 日對舉行“人民諮詢”(popular consultation)<sup>219</sup>，並同意安全事宜由印尼軍隊負責；惟該軍隊已壓迫東帝汶人民達 24 年。安理會在 7 月 11 日建立「聯合國在東帝汶任務」(UN Mission in East Timor, 簡稱 UNAMET)以籌辦和管理該諮詢活動<sup>220</sup>。由於該諮詢遲延至 8 月底，聯合國秘書長向安理會報告指出該領土要實踐人民諮詢之結果將格外複雜<sup>221</sup>。儘管遭受暴力威脅，98%之東帝汶人民參加公投並有 78.5%贊成獨立。暴力在印尼軍隊主導下發生，安理會在 9 月 15 日授權澳洲主導之多國部隊執行恢復東帝汶之和平及安全，惟若未獲印尼政府之同意，執行行動將不具法律基

<sup>210</sup> Jane Perlez, *Albania Calls an Emergency as Chaos Rises*, NYT, 3 March 1997.

<sup>211</sup> SC Res1101 (1997) para 4, p.2.

<sup>212</sup> S/PV3758 (1997) (China).

<sup>213</sup> John M Goshko, *Albania Assails Italy, Awaits Security Force*, Washington Post, 30 March 1997.

<sup>214</sup> Vera Haller, *More Albanians Flee to Italy, Despite Peacekeepers Presence*, Washington Post, 6 May 1997.

<sup>215</sup> Editorial, *The Albanian Mess*, Washington Post, 21 May 1997.

<sup>216</sup> SC Res1114 (1997) para 6.

<sup>217</sup> Editorial, *In and out of Albanian*, Washington Post, 21 May 1997.

<sup>218</sup> 參閱 Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal* (Hersch Lauterpacht Memorial Lectures; Cambridge: Cambridge University Press,1995) p.223-230.

<sup>219</sup> S/1999/513, Annexes I-III.

<sup>220</sup> SC Res 1246 (1999).

<sup>221</sup> S/1999/862 para 5.

礎，所以在第 1264 號決議案中提到歡迎印尼總統在 9 月 12 日表達接受由聯合國授權國際維和部隊進駐東帝汶<sup>222</sup>。

以下之事實足以具備斷定威脅國際和平及安全之狀況，以符合憲章第七章之行動之基礎，包括：印尼軍隊在名義上葡萄牙領土之行動、印尼和東帝汶間跨國界之衝突、東帝汶人道危機之跨國界效應、違犯國際人道和人權法。實際上，基於上揭狀況之持續，促使安理會斷定該狀況威脅國際和平及安全<sup>223</sup>。第 1264 號決議案授權澳洲主導多國部隊(International Force in East Timor,簡稱 INTERFET)並要求其應儘速為維和部隊所取代<sup>224</sup>。安理會在 10 月 25 日決議建立「聯合國東帝汶過渡管理」(UN Transitional Administration in East Timor,簡稱 UNTAET)以取代多國部隊<sup>225</sup>。

#### (六)蘇丹(2004-2006)：

蘇丹是非洲面積最大的國家，曾為英國殖民地，1956 年獨立後政局長期動盪不安，長期內戰已導致 200 多萬人死亡和許多人民逃離家園，內戰主因為北部信奉伊斯蘭教的阿拉伯人和南部信奉基督教及傳統信仰的黑人間的衝突，以及軍人干政對民主政治和人權的戕害。2003 年底在美、英、挪、義的協調下，蘇丹政府與叛軍「蘇丹人民解放軍」(Sudan People's Liberation Army, 簡稱 SPLA)達成和平協議，內容主在停火、對分享權力設定條件和建立南蘇丹未來前途之機制。

蘇丹政府與「蘇丹人民解放軍」達成協議分享政治資源，達佛(Dufar)地區卻完全被排除在外，更加深了當地黑人的疏離感，導致當地兩個叛軍組織「蘇丹解放運動」(簡稱 SLM)和「正義與平等運動」(簡稱 JEM)的興起，抗議中央政府長期以來對達佛地區的忽視，和偏袒阿拉伯人、歧視黑人的不公待遇。蘇丹政府雖未派軍隊鎮壓叛軍，卻支持一個對抗黑人的阿拉伯民兵團之武裝騎兵隊 (Janjaweed) 在達佛地區進行種族屠殺行動，至少已造成 3 到 5 萬當地黑人的死亡，及近 100 萬人無家可歸，成為難民，其中至少有 20 萬越過邊界，進入鄰國查德，因此達佛地區的動亂，不單是蘇丹境內種族屠殺的問題，更是跨國的難民問題。

針對達佛地區的種族滅絕情形，安理會在 2004 年 7 月通過第 1556 號決議案，譴責武裝騎兵隊 Janjaweed 破壞人權之暴行，核准派遣非洲聯盟(AU)保護部隊監視停火協議之執行。同年 9 月通過第 1564 號決議案，提及人權暴行構成種族滅絕，並根據聯合國憲章第四十一條的規定，建議對蘇丹採取武力外的制裁方式。由於聯合國的決議遲遲未獲正面回應，安理會擬於 11 月 21 日再度召開會議，考慮對蘇丹實

<sup>222</sup> SC Res 1264 (1999) preamble.

<sup>223</sup> 同上，決議案內容指出在東帝汶之犯行係系統性的、廣泛的和罪惡昭彰的違犯國際人道和人權法。

<sup>224</sup> 同上，para10.

<sup>225</sup> SC Res1272 (1999) para 9.

施禁運石油的制裁，和建立「禁航區」(no-fly zone)。前者將對蘇丹靠油源為主要收益的經濟造成極大的傷害，後者則是對蘇丹主權的挑戰。聯合國和非洲聯盟之行動，迫使蘇丹政府願意與叛軍談判，並於2004年11月9日在奈及利亞首都阿布加再次達成停火協議；惟停火協定仍未受尊重，政府不斷對叛軍據點進行轟炸，而叛軍也未停止其攻擊行動，安理會召開特別會議討論對該國進行經濟制裁，惟因俄羅斯和中共在該國有石油利益而反對。安理會屢續在2005年對蘇丹狀況通過5個決議案，主在對南蘇丹部署「聯合國在蘇丹促進任務」維和部隊(United Nations Advance Mission in Sudan，簡稱UNAMIS)，但人權違犯和達佛地區暴力事件仍不斷發生，由於區域機關非洲聯盟(AU)在多佛地區之維和任務「非洲聯盟在蘇丹任務」(African Union Mission in Sudan，簡稱AMIS)未獲國際支持，裝備與權限均不足，聯合國秘書長研議將其併入「聯合國在蘇丹促進任務」。2006年10月安理會通過第1714號決議案，斷定蘇丹之狀況威脅國際和平及安全，並要求締結和平協議各方(Comprehensive Peace Agreement and Dufar Peace Agreement)確實遵守實踐協議內容。2007年9月安理會通過第1779號決議案，斷定蘇丹狀況威脅該區域之國際和平及安全，並依據憲章第七章之規定，要求「專家小組」(Panel of Experts)與「聯合國在蘇丹促進任務」及「非洲聯盟在蘇丹任務」合作，促進蘇丹政治進程。2007年10月安理會通過第1784號決議案，斷定蘇丹狀況持續威脅國際和平及安全，並決定延長「聯合國在蘇丹促進任務」之維和行動至2008年4月30日。

結論：人道危機作為威脅國際和平及安全：

在前段探討內部武裝衝突構成威脅國際和平及安全中，難民跨國界所造成之外部效應可以構成威脅國際和平及安全<sup>226</sup>，因而促使安理會援用憲章第七章之行動，在巴爾幹半島<sup>227</sup>和盧安達<sup>228</sup>建立安全防護區。其後安理會亦斷定「嚴重的」或「系統性的、廣泛的和罪惡昭彰的」違犯國際人道法可以構成威脅國際和平及安全，從而在相關決議案中促使對前南斯拉夫與盧安達<sup>229</sup>以及東帝汶<sup>230</sup>建立國際犯罪法庭(International Criminal Tribunal)。此立場為國際紅十字會所支持<sup>231</sup>，並在其他之決議案中強調人道援助以恢復國際和平及安全之重要性<sup>232</sup>。是以從上揭案例中可印證安理會逐漸將內部衝突所造成之跨國界

<sup>226</sup> 參閱 Alan Dowty and Gil Loescher, *Refugee Flows as Grounds for International Action*, in Michael Brown, Owen R Coté, Jr, Sean M Lynn Jones, and Steven E Miller (eds), *Nationalism and Ethnic Conflict: An International Security Reader* (Cambridge, MA: MIT Press, 1997) p.305.

<sup>227</sup> SC Res 819 (1993); SC Res 824 (1993); SC Res 836 (1993).

<sup>228</sup> SC Res 918 (1994); SC Res 929 (1994).

<sup>229</sup> SC Res 808 (1993); SC Res 827 (1993); SC Res 955 (1994).

<sup>230</sup> SC Res 1264 (1999).

<sup>231</sup> International Committee of the Red Cross, *Report on the Protection of War Victims*, (1993) 296 International Review of the Red Cross 391, p.427.

<sup>232</sup> SC Res 770 (1992) (Bosnia and Herzegovina); SC Res 787 (1992).

影響和嚴重違犯國際人道法，斷定為威脅國際和平及安全。

### 三、民主分裂

聯合國對海地之「恢復民主行動」(Operation Restore Democracy)被視為安理會在 1990 年代積極作為之高水標線，該行動作為重要分水嶺至少有兩個理由：第一、第 940 號決議案未有先例地授權使用武力推翻一個政府而扶植另一個，安理會決議案在此時期之發展已承認內部衝突狀況可以援用憲章第七章之規定回應，但海地狀況係首次授權使用武力以支持民主。第二、此為第一次美國在尋求聯合國核准使用武力，此與其在 1983 年干涉格瑞那達，以及其在 1989 年對巴拿馬之直率的單邊主義(unilateralism)行為截然不同。此外安理會對「西非國家經濟共同體」(ECOWAS)干涉獅子山王國之反應，亦可被視為集體干涉以恢復民主之第二個案例。

#### (一)海地：

海地在 1990 年民主選舉產生之總統亞里斯帝德(Jean-Bertrand Aristide)在 1991 年 9 月 30 日為政變所推翻，「美洲國家組織」(OAS)迅速譴責該政變<sup>233</sup>，並建議會員國對其進行外交和經濟制裁<sup>234</sup>。安理會在中共和部分不結盟國家(non-aligned states)干涉國內管轄權之疑慮下，以致未能通過決議案。聯合國大會則強烈譴責非法更換海地憲法總統，並鄭重表示任何非法狀況產生之政治實體均不被接受<sup>235</sup>。海地軍事獨裁者拒絕回復亞里斯帝德(Aristide)政府和迫害其支持者，促使安理會在 1993 年 7 月科處強制性之經濟禁運。該決議案明示援用憲章第七章之規定，並陳述一系列因素導致安理會斷定“在這些特殊和例外情況(unique and exceptional circumstances)下，該狀況之持續威脅該區域之國際和平及安全”，包括人道危機事件、大規模人口流離失所、恐懼迫害和經濟混亂，此將增加難民流入其他會員國之人數<sup>236</sup>。

安理會之禁運促使海地軍事政團接受「加弗納斯島協議」(Governors Island Agreement, 簡稱 GIA)，包括亞里斯帝德(Aristide)總統復權<sup>237</sup>。制裁在 1993 年 8 月 27 日解除，但該協議因為同年 9 月和 10 月，仍發生對亞里斯帝德支持者之暴力事件，導致協議破裂。安理會再度對其科加制裁並依據憲章第七章和第八章授權海上封鎖<sup>238</sup>，但在 1993 年 10 月 30 日依據「加弗納斯島協議」所決定亞里斯帝德返回之日期，安理會僅發布主席聲明，警告在未來可能會強化制裁<sup>239</sup>；同時美國柯林頓政府亦開始透過媒體揭露亞里斯帝德必須準備接受更大妥

<sup>233</sup> 參閱 David Malone, *Decision-Making in the UN Security Council: The Case of Haiti, 1990-1997* (Oxford: Clarendon Press, 1998) p.48-61.

<sup>234</sup> OAS MRE/RES 1/91, MRE/RES2/91, MRE/RES3/91 (1991).

<sup>235</sup> GA Res46/7 (1991).

<sup>236</sup> SC Res 841 (1993) preamble.

<sup>237</sup> 前註 233, Malone, p.103.

<sup>238</sup> SC Res 873 (1993).

<sup>239</sup> S/26668 (1993). The sanctions were strengthened in May: SC Res917 (1994).

協以擴大其政治支持<sup>240</sup>。紐約時報社論報導柯林頓政府雖解釋其反對擴大對海地制裁，主要係基於人道考量，因為制裁只會增加貧困人民之額外負擔，但其真正動機在於國內反應憂慮湧入更多之海地難民<sup>241</sup>。

1994年2月亞里斯帝德扭轉其原先立場，公開支持外科手術式之干涉以推翻事實(de facto)政府，恢復其權力<sup>242</sup>。在1994年7月29日近乎政變後3年，流亡之亞里斯帝德政府才正式要求國際社會採「迅速和決定性行動」<sup>243</sup>。安理會乃在2日後依據憲章第七章通過第940號決議案，授權多國部隊：使用所有必需手段以促進海地軍事領導之下台，…迅速返回合法選舉的總統和恢復海地政府之合法權力，以及建立和維護一個安全與穩定之環境以促使實現「加弗納斯島協議」<sup>244</sup>。由於前總統卡特出面與海地軍事政權達成協議同意恢復亞里斯帝德之權力，而使美國取消原計畫對海地採取之軍事行動。迄1994年9月底超過17,000名美軍和平地在海地部署，1994年10月15日亞里斯帝德返回該國<sup>245</sup>。

## (二)獅子山王國：

1997年5月獅子山王國先選舉之政府被「軍隊革命委員會」(Armed Forces Revolutionary Committee, 簡稱 AFRC)所推翻；該國之內戰狀況自從1993年賴比瑞亞之混亂狀況跨過邊境就一直持續著。「非洲團結組織」(OAU)一致譴責該政變，默示在該國執行維和任務之「西非國家經濟共同體」(ECOWAS)採取軍事行動以恢復民選總統；並呼籲鄰國「採取所有必需辦法」以回復卡巴總統(Ahmed Tejan Kabbah)之地位<sup>246</sup>。1997年10月8日安理會一致通過第1132號決議案，斷定該狀況構成威脅國際和平及安全，並要求軍官團放棄權利，恢復民選政府<sup>247</sup>。為強化此目標，安理會並依據憲章第七章、第八章授權「西非國家經濟共同體」截斷所有「軍隊革命委員會」(AFRC)之外國軍火支援<sup>248</sup>。

「西非國家經濟共同體」不顧憲章第八章之規定，在安理會授權前就持續採取行動，奈及利亞「經濟共同體監視團」(ECOMOG)部隊在1998年2月發動大規模之攻擊，此為安理會之主席聲明<sup>249</sup>和決議案所肯定<sup>250</sup>。一如對賴比瑞亞之干涉，本案例亦顯示安理會試圖溯及生

<sup>240</sup> 前註 233, Malone, p.94.

<sup>241</sup> Editorial, *No Time to Hesitate on Haiti*, NYT, 7 Nov 1993.

<sup>242</sup> A/48/867-S/1994/150 (1994).

<sup>243</sup> S/1994/905, Annex.

<sup>244</sup> SC Res 940(1994) para 4, 本決議案以 12-0-2 通過(中共、巴西棄權，盧安達未參與投票)。

<sup>245</sup> 參閱 Douglas Lee Donoho, *Evolution or Expediency: The United Nations Response to the Disruption of Democracy*(1996)29 Cornell LJ 329, p.348.

<sup>246</sup> Decision of the 33rd Summit of the OAU (2-4 June 1997). 參閱 Brad R Roth, *Governmental Illegitimacy in International Law* (Oxford: Clarendon Press, 1999) p.405-406.

<sup>247</sup> SC Res 1132 (1997) para 1.

<sup>248</sup> SC Res 1132 (1997) para 8.

<sup>249</sup> S/PRST/1998/5.

<sup>250</sup> SC Res 1162 (1998) (commending ECOMOG on its role in restoring peace and security).

效已經採取之行動<sup>251</sup>。

伴隨民主選舉總統在 1998 年 3 月 10 日復位，安理會終止對該國之石油和武器禁運<sup>252</sup>。政府和反叛勢力之戰鬥持續發生，安理會建立「聯合國塞拉利昂觀察團」(UNOMSIL)以監督安全狀況、解除軍備和遵循國際人道法<sup>253</sup>；其後在 1999 年 7 月 7 日簽訂和平協議。聯合國為更有效強化保護人民之生命不遭受立即威脅，「聯合國塞拉利昂觀察團」(UNOMSIL)轉由「聯合國塞拉利昂特派團」(UNAMSIL)所取代<sup>254</sup>。

結論：

學者德森(Fernando R. Tesón)引述認為美國在海地之行動是「支持民主規則和集體人道干涉國際原則合法性之最重要先例(precedent)<sup>255</sup>」；惟民主崩潰是否係構成第 940 號決議案之基礎是有爭論的，該決議案之前言陳述安理會「嚴正關切在海地人道狀況之嚴重惡化，特別是非法事實(de facto)政權系統性違犯公民自由之持續擴大、海地難民之嚴重困境和近期驅逐「國際平民任務」(International Civilian Mission)人員」，「民主」這用語直到前言後段才提及：「再次確認國際社會之目標仍是恢復海地之民主，以及依據「加弗納斯島協議」，合法選舉總統亞里斯帝之迅速返回」，「民主分裂」(disruption of democracy)因而只是安理會斷定威脅國際和平及安全的因素之一。實際上第 940 號決議案無法認定安理會準備視「民主分裂」為其採取行動之合法依據，在於其內容強調亞里斯帝德流亡政府請求聯合國行動，所以此類邀請被廣泛地認知係在缺乏安理會授權下之片面或集體邀請，是以可以爭論美國並未請求安理會之決議案以對海地干涉。因而假使決議案是不需要的，那麼本案例要成為先例，以重新定義國際法關於武力之使用是遭受質疑的。

學者羅斯(Brad Roth)則認為對獅子山王國之行動是國際法規範關於「支持民主」(pro-democratic)干涉之基本改變，因為安理會在本案例中在維和行動範疇外，授權行動以反對非法政權。所以政變推翻經選舉之政府即是違犯國際法，而區域機關有權使用武力以扭轉會員國之政變。一個政權的改變，尤其是非法推翻民選政府，是否已形成國際習慣法，除了安理會斷定政變構成威脅國際和平及安全外，尚須更多證據來支持，尤以安理會「溯及」生效之干涉行動並不等於在未來會正式授權此項行動<sup>256</sup>。

小節：

<sup>251</sup> 參閱 David Wippman, Pro-Democratic Intervention by Invitation, in Gregory H Fox and Brad R Roth(eds), Democratic Governance and International Law (Cambridge: Cambridge University Press,2000)p.304.

<sup>252</sup> SC Res 1156 (1998); SC Res 1171 (1998).

<sup>253</sup> SC Res 1181 (1998).

<sup>254</sup> SC Res 1270 (1999) para 14.

<sup>255</sup> Fernando R Tesón, Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality (2nd edn; Dobbs Ferry,NY: Transnational Publisher,1997) p.249.

<sup>256</sup> 前註 251, Roth, p.407.



## 壹、學理印證人道干涉尚未形成國際法權利：

經由學者從各種典型主張進行檢視之結果，證明人道干涉在國際法上尚未形成一種權利。例如布查南所提出之「非法性之合法改革理由」檢測，最終仍以回歸是否構成「法的信念」(opinio juris)之效果，結論認為僅是為了道德原則而違反國際法，尚未達到為了國際人道干涉狀況而改革國際法之階段。拜爾斯和契爾斯曼之「例外之非法性」論點結論認為法律之爭論並無效果，因為從美國、其他干涉國和國際反應三方面觀察，均不主張人道先例之存在，亦不同意對人道干涉設定判斷標準，以免傷害現行體制，所以將其定位是一種「例外之非法性」。弗蘭克則以「再解釋」之論點來填補現行國際法合理性和合法性間之缺口，其認為人道干涉係在「極度需求」狀況下所出現之一種「緩和」結果，並舉例說明聯合國在過去實踐中已多次對武力干涉進行「默認」。史卓恩斯置重點於檢試人道干涉法典化之可行性，其認為國際間對人道干涉之定位係處於憲章架構下一種漸進式規範產生之過程中，但對其建立標準和法典化之間仍有距離，尋求人道干涉規範之共識固然有其價值，但在可預見之未來仍不可能達成共識。

## 貳、安理會積極採取執行行動，但仍未有一貫處理模式：

安理會之程序問題經由實踐，不斷調整其運作模式，例如表決過程中之棄權或缺席是否構成憲章第二十七條第三項之可決票，現今已被視為無有爭議。但是有關安理會授權採取執行行動之彈性運作似乎有順從少數強國政治意志之爭議，尤以可能因而削弱國際法規範之效力。是以傳統國際法原則相關之二個發展趨識值得注意：

### 一、現行體制之專制性：

由於安理會不斷引用狀況之“特殊性”(uniqueness)，促使國際社會質疑其過去十年實踐之不一致。例如在索馬利亞、盧安達和海地狀況之“特殊性”，被視為是美國和法國決定採取行，而尋求安理會之授權背書；而對海地之行動能規避俄羅斯之否決權，是因先有協議同意通過決議案支持在喬治亞之維和任務<sup>257</sup>。國際體制之運作本即允許妥協，但由於聯合國欠缺自身之軍隊，致使其運作仰賴強國政治意志以提供軍隊和金錢，欠缺運作之一致性將損壞聯合國之整體信用<sup>258</sup>。以蘇丹內戰為例，在十七年內戰導致約 200 萬人喪生<sup>259</sup>，惟安理會對該國所通過之唯一決議案竟然是有關蘇丹未能引渡意圖謀殺埃及總統穆巴拉克之嫌疑犯，該引渡失敗被斷定威脅國際和平及安全。

### 二、安理會權限缺乏一貫性將貶抑國際法之價值：

安理會在實踐其維護國際和平及安全之主要角色時，意圖擁有彈性自由處理之空間，而憲章第七章之相關用語亦未明確定義，例如“侵略”之定義仍有爭論<sup>260</sup>；安理會之行動是否應接受司法審查(judicial review)亦不明確，

<sup>257</sup> 前註 128, Chesterman, p.180-182.

<sup>258</sup> 參閱前註 164, Berdal, p.71-72.

<sup>259</sup> Editorial, *Misguided Relief to Sudan*, NYT, 6 Dec 1999.

<sup>260</sup> 參閱 Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998, UN DOC A/CONF 183/9 art5(2) (規定一旦侵略之定義依據第 121 條和 123 條通過，國際犯罪法庭將對侵略犯罪有管轄權)。

從上揭討論中顯示其“自由考量”之空間是絕對的，任何理論試圖來調和其實踐是無效果的。安理會過去十數年之實踐印證其對武力使用提供政治援助；另其重複援用“特殊和例外”(unique and exceptional)狀況俾利其採取行動，似乎在承認若明示合法批准人道干涉原則仍有其後遺症<sup>261</sup>，此階段積極行動之法律架構仍離不開會員國之政治意志。

---

<sup>261</sup> Adam Roberts, *Humanitarian Action in War: Aid Protection and Implementation in a Policy Vacuum* (Adelphi Paper 305; London: I ISS, 1996) p.26.