



由聯合國1973號決議，談國際人權保護

●吳志中／東吳大學政治學系副教授

壹、前言

2010年底，從突尼西亞所燃起一系列阿拉伯中東地區國家人民追求民主的抗議革命活動，也在今年2011年2月吹向了利比亞，並點燃了大規模的反政府示威活動，要求在該國已掌權長達六十年以上的格達費上校交出政權。然而相較於突尼西亞與埃及，在利國卻引爆了更為血腥的流血衝突。格達費政府無視於反對派群眾的訴求，決定採取以武力鎮壓之殘酷手段，結果引發了整個國家延續迄今仍未解的內戰。由於格達費政府之軍隊以武力對付平民百姓，因此聯合國安理會乃引用「保護責任」（responsibility to protect）之原則，於3月初通過了第1973號決議，決定制裁利比亞之格達費政權。該決議授權聯合國會員國「採取所有必要手段」，以保障受到格達費政府攻擊的一般平民。

本文首先介紹聯合國安理會第1973號決議通過的背景與內容，繼而討論其所引用的「保護責任」原則之起源與發展轉變脈絡，以及對未來國際人權保護可能的影響方向。

貳、聯合國安理會1973號決議案之主要內容

聯合國安理會之1973號決議，是安理會之於2011年3月17日針對利比亞違反人權所提出之制裁案，並以贊成十票，五票棄權¹之表決結果而獲通過。此議案原由法國、黎巴嫩、英國所提出，目的除了要求利比亞內戰雙方立即停火外，並允許以佔領之外的方式保護平民，同時在利比亞設立禁航區。

安理會此決議中重申利比亞政府當局有保護本國人民的義務與責任，同時嚴重譴責格達費政府採取恣意拘留（arbitrary detentions）、強行隱匿（enforced disappearances）、酷刑及處決等有系統侵害反對派人民之人權，甚至以暴力和恐嚇行為對待記者、媒體等相關人員的行為，敦促利比亞政府應遵守2006年的1738號決議案²，否則可能構成危害人類罪。

此外，聯合國秘書長還任命一名利比亞特使Mr. Abdel-Elah Mohamed Al-Khatib，負

責找出足以持續且和平解決利比亞問題的方法，並確保利比亞的主權、領土完整及國家的獨立與統一。然而，由於利比亞政府的武力鎮壓行為明顯的威脅到了國際之和平與安全，於是該決議乃依據《聯合國憲章》第7條之規定：

1. 要求立即停火，並停止一切暴力的攻擊與虐待平民的行為；
2. 要加快腳步找到解決危機的方式，秘書長的利比亞特使、非洲聯盟等組織的特別委員會，其目的都是希望促進對話、進行必要的政治改革、及和平可持續的解決方式；
3. 要求利比亞遵守國際法、國際人道主義等的義務，應盡一切可能保護平民並滿足其基本需求，並確保其能盡快得到人道援助。

在保護平民方面：

4. 授權會員國在知會秘書長之後，以國家或區域組織的形式，或是與聯合國合作採取必要的措施，但不包括外國佔領的形式來保護平民；
5. 意識到阿拉伯國家聯盟在該地區維持和平穩定的重要性，要求其成員必須根據《聯合國憲章》第8條第4款與聯合國合作。

除聯合國之外，其他區域組織，例如阿拉伯國家聯盟、非洲聯盟和伊斯蘭會議的秘書長組織（Secretary General of the Organization of the Islamic Conference）也譴責了格達費政府所正在採取有系統之侵害人權行為。非洲聯盟和伊斯蘭會議的秘書長組織針對利比亞的事件設立了「特別高級委員會」（ad hoc High Level Committee）；而阿拉伯國家聯盟除了呼籲要設立禁航區之外，也設立安全區域來保護利比亞人民和外國公民。

參、聯合國安理會1973號決議案之發展

為了解決利比亞的內戰問題，國際社會在3月19日召開了法國高峰會，會中一致決定應要利比亞內戰雙方立即停火並且各國願意採取一致性的必要行動，導致安理會1973號決議的提出，希望藉此能阻止利比亞格達費當局對其人民所進行的殘酷且暴力的舉動。不過，1973號決議案也重申確保利比亞主權與領土的完整，並明確禁止任何外國勢力佔領利比亞領土。不論是公開或是私底下的會議，聯合國秘書長潘基文最關注無非為保護無辜民眾的生命。

在這樣的原則之下，聯合國所授權之軍事行動乃於3月19日由美國和歐洲軍隊（European forces）發動，目的是要建立禁航區。儘管利比亞表示有停火的打算，但從實際情況上看來，雙邊的衝突卻朝向愈演愈烈的趨勢發展，也就格達費政府並沒有打算執行1970與1973號決議案所要求的義務。

3月13日，聯合國派往利比亞特使Abdul Ilah al-Khatib隨同聯合國人道主義協調員

(United Nations Humanitarian Coordinator) 造訪的黎波里 (Tripoli)，他們向利比亞當局清楚的表示「攻擊平民的舉動必須停止」、安全的人道主義管道必須被確保。特使也強調這是最符合利比亞的選項，否則安理會將會採取相應對的措施。但是利比亞的外長，其回應則是要求反抗軍必須先放下武器才有停火的可能。3月21日，特使和叛軍領導者見面，重申停火的要求。他們向特使表示相當關切政府軍對平民使用坦克和其他重武器，他們要求聯合國迅速派遣人道主義的評估團前往利比亞的所有地區。

1973號決議案則是要求利比亞政府遵守國際法義務。自利比亞的危機發生後，約有三十三萬五千六百五十八人逃離利比亞，另有九千人滯留在突尼西亞和埃及；3月21日，國際移民組織和聯合國難民署幫助超過六萬人離開利比亞。然而，沒有任何國家或國際組織能夠和利比亞達成協定，在人道主義法之下執行其義務。特使還發現許多令人擔憂的人權狀況，像是武力對付叛軍、媒體從業人員持續受到攻擊或逮捕等情事。因此，特使知會利比亞當局必須建立一個獨立的國際調查委員會，來調查在利比亞境內所有聲稱違反人權的情況。這項請求得到利比亞當局正面的回應，儘管未討論詳細的行動內容。

1973號決議案即是要求會員國立即通知秘書長辦公室他們所要採取的行動，這項決議也要求秘書長必須在七天內向安理會報告，且在之後每個月也必須向安理會報告決議執行的成效。目前為止，英、法、美、丹麥、加拿大、義大利、卡達、比利時、挪威、西班牙、阿拉伯聯合大公國皆有致函通知，並發給安理會所有成員，符合1973號決議案的規定。此外，也收到來自北大西洋公約組織根據1970和1973號所發給聯合國的行動通知。

1973號決議案更進一步要求秘書長建立一個專家小組，協助監督對利比亞的制裁。目前以正在物色適合的人選，這些專家必須具有武器、經濟、運輸（包括海、空）的專業，並能進行海關和邊界的控制。

肆、安理會各國對1973號決議案之態度

在安理會的十五個成員國中，對於1973號決議案的態度主要分為積極支持（投下贊成票者）與消極反對（投下棄權票者）的兩大陣營。積極支持的國家主要以人道為考量，並支持利國人民以民主的方式來決定自己的未來。至於消極反對的陣營，則皆以反對聯合國授權使用武力為主要理由。其具體的立場與論點分別如下：

一、積極支持的國家

黎巴嫩：認為利比亞對付國內無辜平民的舉動，已經喪失政權的正當性。由於黎巴嫩本身經歷過戰爭的暴行，更不允許同樣的情況在兄弟之邦的利比亞出現，希望本決議案能夠達到嚇阻的作用。

英國：本決議案的目的明確，即終結暴力、保護平民、讓人民決定自己的未來，因此英國會和國際社會一起努力執行本決議。

美國：主張對利比亞的領導採取強烈制裁，因為所有站在格達費陣線的人，都是從事傷害利比亞人權的。未來的利比亞應該是由人民來作主，美國會支持利比亞人民擁有人權這項普世的權利。

波士尼亞：人民生命必須被保護，人權與人道主義也必須被維護，故對利比亞的人道援助是迫切的。

哥倫比亞：贊成1973號決議案的原因是基於人道主義及保護人民的立場，且利比亞威脅到國際和平與安全。

葡萄牙：葡萄牙注意到有成千上萬的難民和外國居民想要或是被迫逃離利比亞，即需要人道救援，且暴力日漸升高，是時候讓利比亞人民為自己的國家決定未來，利比亞應該要進行政治改革，葡萄牙贊成此決議。

奈及利亞：由於利比亞違反了1970號決議案且也未遵守國際法的基本原則，身為安理會及非洲聯盟的一員，當有人民處於極度危險時，國際社會應毫不遲疑的站出來做出回應。

南非：利比亞的政治與人權危機很快的會發展成內戰，這是我們所關切的。當然我們希望能夠依利比亞人民的希望和平解決危機，因此，我們會積極的與聯合國合作，期能找出解決方案，我們相信1973號決議案可以強化1970號，保護利比亞人民免於暴力和威脅。

二、消極反對的國家

德國：當我們行動時，北非正在經歷重大的政治變革，我們的目標是希望能夠促進利比亞的政治改革，故全力支持Mr. Abdel-Elah Al-Khatib為特使，但不支持軍事武力的使用。

印度：基於關注人權的考量，全力支持秘書長派往利比亞的特使，但從其報告中無法見到利益，使我們必須靠自己來分析情勢，且非洲聯盟亦派了高層組織的小組前往利比亞，希望能和平的解決危機。但聯合國根據憲章第7條所採取的行動過於牽強，且對於實行內容的細節並不清楚，故在此次投票中棄權。

巴西：強烈譴責利比亞武裝對抗手無縛雞之力的人民，但我們的棄權不能被視為在縱容利比亞當局或是無視於人民的基本權利。巴西是基於1973號決議案的內容，已經遠超出處理利比亞事件的範圍，我們不認為武力可以達成目標（立即終結暴力和保護人民），甚至認為此決議採取的措施會造成更多的傷害。

俄國：仍堅持不對平民使用武力，但基於以下原因未投贊成票：對於禁航區的細節不明確、此項決議可能反而造成更大規模的軍事干預。俄國不是不採取此項決議，只是一旦此決議通過，不只是更多的利比亞人民會受苦，甚至會影響到整個北非或中東地區的人民，這是應該要被避免的狀況。

中國：不斷強調聯合國應按照憲章的規範與規則來行事，尊重利比亞主權及領土的獨立與完整，並透過和平的手段來解決現階段利比亞的危機。中國向來反對在國際關係中使用武力，而1973號決議案中有許多問題是無法被清楚回答或是不能被回答的，且中國與阿拉伯聯盟與非洲聯盟都有密切合作，因此中國對此決議案決定棄權。

伍、1973號決議案之思想基礎：保護責任之原則

從上述安理會各國的態度來看，不難發現主權與人權的衝突，仍是國際社會對1973號決議案的分歧所在。許多論者認為，1973號決議案的通過，是國際人權保護的一大勝利，但亦有部分國家認為，這只不過是西方國家再次挾其價值觀來侵害一國主權的藉口。

誕生於二戰戰火後的聯合國，自成立以來即以促進國際和平與穩定為首要之務，並承認國家主權的重要性，聯合國憲章指出：「本憲章並未授權聯合國就本質上屬於任何國家之內政事務進行干涉的權限」，但該原則並不適用於任何國家就和平之威脅、和平之破壞與侵略行動所採取之行為。除此之外，1948年的《防止及懲治危害種族罪公約》也跨越了上述的「不干涉原則」，讓國際社會成員可對犯下危害種族罪的個人或政府採取防止與懲治的行動。然而，1994年爆發在盧安達的種族滅絕事件，以及1995年塞爾維亞對波士尼亞族裔的種族清洗犯行，卻點出了聯合國與世上主要國家在相關事件的應對不足。

基於上述兩件事件的反省，國際社會，特別是西方國家則開始思考如何在國家主權與國際人權的保護間取得適當的平衡。在2000年，在加拿大政府的主導下，設立了一個「干預與國家主權國際委員會」（International Commission on Intervention and State Sovereignty，簡稱ICISS），以研究國際社會應如何處理當兩者發生衝突時的應對方式，其在2001年所提出的研究報告指出了所謂「保護責任」的原則，亦即將原本介入一國內政以保護人權的概念，從過去的「干涉的權利」（right to intervene）轉變為「保護的責任」（responsibility to protect）。

委員會還認為，除人權的侵犯外，當一國政府無力處理因環境或自然災害所引發的重大人類災難時，國際社會也應介入以保障當地人民的生命與生存權利。但委員會的此一觀點並未被聯合國採納，聯合國在2005年對「保護的責任」所公布之《結果文件》（outcome document）雖然指出每個國家都有責任保護其公民免於「種族屠殺、戰爭罪、

種族清洗與人道罪」，然若一旦無法有效達成上述責任時，則國際社會則可根據聯合國憲章第七章來保護該國人民。在《結果文件》中很明確地將自然災害的救助排除國際干涉的原因之外。但在此要注意的是，這份文件雖然經聯合國會員國通過，然仍無國際法上的拘束力。

自此一概念獲聯合國背書後，聯合國安理會隨即在2006年的蘇丹達佛（Darfur）危機中援引「保護的責任」作為其干涉的思想基礎，2011年的利比亞危機中，聯合國又再度引用，然而其與主權的糾葛又再度呈現上安理會各國的投票態度上，特別是中國與俄羅斯，雖然不致公開反對的投下反對票，但由於內部少數民族的獨立與內戰問題，使得兩國往往對於主權問題極為敏感。

陸、結論：難解的主權與人權衝突？

然不可諱言的是，若「保護的責任」之原則缺乏武力作為後盾，則幾乎不可能達到其所欲對人權進行保障的使命，但武力之使用，卻是對一國主權最大侵犯的行為。兩者之糾葛與論辯，幾乎已是我們最熟悉不過的國際爭議之一。

但吾人更應思考，主權的建立與鞏固，絕非在於對內部人權的壓抑。換言之，唯有對內人權進行充分的保障，才是一國主權得以確保之充要條件，在未來「保護的責任」更可能適用於在那些無法即使在天然災害中救助其人民的國家中（如2008年緬甸軍政府拒絕國際社會介入援助其因風災所受難的人民），讓「良好的治理」（good governance）更是一國得以確保主權的要件之一。這也是1973號決議案給我們最大的啟發。

【註釋】

1. 贊成的國家有：波士尼亞、法國、加彭、哥倫比亞、黎巴嫩、奈及利亞、葡萄牙、南非、英國、美國；棄權的五國分別為：巴西、中國、德國、印度、俄羅斯。
2. 主要是規定國際人道主義法的相關義務。◆