



人道干預與普世管轄權

●王思為／南華大學歐洲研究所助理教授

«On doit se féliciter de ce que dans l'ordre international l'on ait vu apparaître la reconnaissance au profit des individus et à l'encontre des États des garanties formelles.»

Robert Badinter

壹、主權的質變

一、「國家主權」vs.「人民主權」

「國家主權」的概念最早由十六世紀的法國法學家布丹（Jean Bodin, 1529-1596）所提出，在其名著「共和國六書」（*Six livres de la République*）中主權被定義為「國家永久與絕對的權力」。隨著國家體系的演進，國家主權的概念歷經霍布斯、孟德斯鳩與盧梭等人的論述後也愈趨成熟與豐富，並逐漸衍生了與國家主權相呼應的「人民主權」概念。「人民主權」到了法國大革命的時期，更進一步取得憲法位階的法效力。人民主權除了可以制定憲法、保障人民權利之外，另一個明顯的特徵就是以「公投」作為表達人民主權的手段。透過「制憲權」（*pouvoir constituant*）的行使制定國家根本大法、確立國家主權，而同時經由公民投票的手段決定人民集體的未來前途、發揚人民主權，國家主權與人民主權兩者相輔相成、相互輝映。

二、「現實政治」（*realpolitik*）vs.「理想政治」（*idealpolitik*）¹

一個國家的主權或許因為受到其歷史殘留的糾結所影響，以及國際情勢與強權政治等種種主客觀因素的牽絆，而不得不向「現實政治」（*realpolitik*）的遊戲規則妥協、讓步；但一個國家也可能仗恃著主權地位的不可侵犯性而對其人民為所欲為，但卻免於國際法制裁，這顯示出現實政治的另一個殘酷面向；上述這些國際現實政治運作係基於國家間利害關係的思考與算計，利益得失的衡量受益者是國家，相形之下人民的利益便是次要、甚至不受重視的。然而儘管如此，國際社會仍有一股正義的力量，亦即國際社會道德價值體系在幾世紀來所倡議的「理想政治」（*idealpolitik*）理念，「理想政治」強調的是以自由、人權與民主的普世價值取代國家間的利益交換，試圖矯正國際現實政治運作之下所產生的不公不義。理想政治的出現，也等於證實了主權的質變正在發生——人

民才是主權存在的前提。

貳、人道干預的理論基礎

主權與「反人道罪」(Crime against humanity)的關聯，是由於反人道罪大規模、持續性的迫害行動通常是由國家機器所發動，但其加害者的不法行為在國家主權框架的保護下以單一意識形態的文化霸權論述方式顛覆了主權所內含的共和價值，進而扭曲了主權的正當性與合法性，長期地以國家機器的力量侵犯受害者(異質團體或族群)，成為失控的殘暴政治現象。因此，人道干預(humanitarian intervention)成為唯一可以將受難人們從絕對國家主權的宰制之下解救出來的合理作法。

一、人道主義(humanisme)，國際政治中的新興場域

在歷經奧斯維茲(Auschwitz)黑暗時期的「最後終結」(final solution)，或稱之猶太種族大屠殺(The Holocaust, the Shoah)之後，世人開始忖度、思索這些極端野蠻行徑的本質與緣由。無疑地，這些野蠻行為明顯地違背了所有現存刑法的原則；然而，反人道罪所涵蓋的非常態的嚴重性超越了傳統刑法能夠處理的範疇，這使得違反人道罪行難以被單純地歸類在一般的刑事犯罪之中；它的特殊性與不尋常的層次必須借助人道主義的概念來加以解釋。因為人道主義是一種連續且完整的概念，它不僅僅要對人的生物性本質進行理解、保護與世代傳遞的工作，還要確認個人是人類整體不可分割的一部分，因此違反人類罪行其侵犯異質團體或族群的行為被視為等同於對人類全體的共同威脅，此即為人道主義的概念基礎。

反人道罪在二次大戰終戰不久之後首次被國際社會正式認定，「1945年的倫敦協定中所設立的國際軍事法庭章程——統稱為紐倫堡章程，以及1946年遠東盟軍最高司令的宣言中確立了此種罪行」²。這是第一次對反人道罪的官方確認，也是國際上第一次正式祭出人道的邏輯高於強權政治運作的邏輯。當然，除了刑事的原則之外，反人道罪更指涉一種政治社會性(politico-social)的病態症狀，其所有的行為都無庸置疑地侵犯了人的基本權，而這些非人性的行為徹底地摧毀了「人」生存的必要條件，僅僅為的是求得犯行者意識形態上的滿足³，不過今後這類情事已經無法再被國際社會所容許。從此，人道主義以「理想政治」(idealpolitik)的角色正式地進入國際政治領域。因此，在二十一世紀初的開端我們看到前南斯拉夫的獨裁者米洛塞維奇(Slobodan Milosevic)被國際刑事法庭起訴、拘捕、審判，這是人道主義邏輯的一項重大勝利。

二、國際人道干預的興起

近幾十年來不論是直接或是間接的國際干預行動次數皆日益增加，其中大部分的干預行動都被歸類為「人道干預」。然而，聯合國的憲章中主張國家主權的絕對獨立原則，基本上聯合國是不贊成國際干預行動的。二十世紀時的學界意見多半認為依據聯合國的

憲章規定，唯一能夠尋求武力協助的時機是自我防衛。且按照聯合國憲章的精神，它是唯一可以正當使用武力的組織⁴。即使在維護主權絕對獨立的名義之下，聯合國照理說無論如何都不該允許任何的國際干預動作，然而在當代的國際政治裏國際干預的例子卻又一再重複地出現，這是一項政治正確的選擇。主張人道干預的先驅以法國醫生庫須奈（Bernard Kouchner）等人所創立的無疆界醫生組織為首，在他們全力倡導之下，國際干預的邏輯逐漸地在國際舞台上擴張它的影響力，甚至已經成為現今國際政治決策裏頭不可缺乏的因素。如同法國前外長韋德行（Hubert Védrine）所說：「在聯合國憲章第七章之外，西方世界在面對人道悲劇或是大屠殺時，在必要時會繞過安理會，自己承認發動干預或干涉的權利，並且宣稱國家主權的過時或是相對性」⁵。這項說法等於是正式地承認國際干預的邏輯是一種「政治正確」的政策，後冷戰時期聯合國運作的政治綱領也依此開始重新建構。

另外，博愛的原則在聯合國的憲章之中被明確地記載。國際干預的學說也是建立在這種博愛的同理心上，它無法容忍有人在悲慘的狀況之下持續地受難，這是一種人性的團結互助。不過這種團結互助的心態造成了「不干預的政策其實是一種干預的政策」的弔詭⁶。從最早開始維持政治中立紅十字會的人道救援，到北大西洋公約組織直接介入前南斯拉夫境內阻止血腥屠殺，國際干預的學說已經大幅地改變了它的向度與廣度。特別是在冷戰結束之後武力使用在展開人道援助時已經成為了一種慣用的模式時，國際人道干預行動儼然已成為國際政治中一項常態。

參、普世管轄權

一、國際刑事法庭

二十世紀末國際法界有個至為重要的里程碑，就是1998年7月1日通過了羅馬規約（Rome statut），這使得早於半世紀前胎死腹中的國際刑事法庭終於獲得了國際法的正式法律授權而得以成立。其中有個關鍵性的國際法概念是「普世管轄權」（universal competence或universal jurisdiction）的出現，換言之，國際人權保護體系經過兩世紀以來的發展，藉由國際刑事法庭的成立正式宣告了「普同人權」（universal human rights）的積極性以及國際人權保障的法制標準；過去因為各國高舉著國家主權不容侵犯的大纛，所以獨裁者可以藏匿在國家主權的保護傘下遂行反人道罪而不受國際司法制裁；然而時至今日，經由法律、經濟、社會、文化、道德等等的實質制度面與道德規範面所砌起的人道主義堡壘體現於主權統治下的重新詮釋，已將「人類」視為一個不可分割的概念整體，人類被國際社群中的國家群聚所籠統地集體代表著，是一個«le détenteur exclusif des droits n'appartenant à aucun État»⁷。因此違反人道罪行這種侵犯異質團體或族群的行為，可被視為等同於對全體人類的共同威脅，也就是國際司法的共同敵人⁸。

二、保護的責任（Responsibility to Protect, RtoP）

前聯合國秘書長安南在1999年及2000年的聯合國大會中皆提到國際社會在面對新世紀的人道議題與挑戰時，應該儘速尋求一個新的集體共識以促進國際社會的團結。他特地指出「...if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?」因此2000年的聯合國大會成立了「干預與國家主權國際委員會」（International Commission on Intervention and State Sovereignty，簡稱ICISS）專責研究干預與國家主權的關係，該委員會認為國家主權不是一項特權，而是一項責任，並要防止國家的人民受到下列四項罪行的侵害：種族屠殺罪、戰爭罪、反人道罪、種族滅絕罪（genocide, war crimes, crimes against humanity, and ethnic cleansing）。這個看法在2005年的世界高峰會中獲得與會國家的同意通過而確認，成為現今國際社會普遍接受的行為規範。隔年2006年安理會也在安理會第1647號決議中重申此一保護的責任；2009年1月聯合國秘書長潘基文提出「落實保護的責任」報告（Implementing the Responsibility to Protect），並於同年9月在聯合國大會通過，在聯合國大會第63/308號決議中再度加以確認。

雖然這項所謂保護的責任並非國際法條文，但此一規範已經是國際社會所接受的國家行為準則，因此任何違反此一規範的國家都應該受到制裁，這也是國際法所認可的做法。

肆、結論

在人權價值的普同性於十八世紀起逐漸地在國際社會被穩固地建構過程下，由法律、經濟、社會、文化、道德等各層面所撐起的人道主義體現於主權的重新詮釋，則是將「humanity」視為一不可分割的概念整體，此一概念在國際刑事法庭的成立之後，更確立了「humanity」已經在某種程度上被視為一個完整的行動主體，並經由內嵌於經濟全球化與自由化中的民主價值來證明所謂「humanity」作為國際法主體的可能。換句話說，二十一世紀的人民已經不是國家機器的禁臠，人民才是國家真正的主人。當吾人體認到一個國家的人民是人類社會的一份子，但也是人類整體不可分割的那一部分時，國家主權的絕對性地位已經消失，人類集體才是自己的主人。這個人道至上的演化趨勢已不可逆，而成為國際社會的共通標準。關於國際干預未來的發展趨勢已經很明朗，剩下的唯一問題，只是哪個國家有辦法晚點受到此一風潮的影響而已。

【註釋】

1. 根據Christophe Rudolphe在2001年夏季號的«International Organization»中表示*idealpolitik*是與*realpolitik*相對的概念。*Idealpolitik*強調的是國際正義以及人權的絕對保障，與

*realpolitik*當中以政治交易為思考基礎的出發點及顧及面向全然不同。

2. Glaser (Stefan), *Droit international pénal conventionnel*, Bruxelles, Émile Bruylant, 1970, p.104.
3. 土耳其於二十世紀初對於亞美尼亞的種族屠殺，至今仍是一個尚未獲得正式解決的歷史公案。
4. Arend (Anthony C.) et Beck (Robert J.), *International law and the use of force – Beyond the UN Charter paradigm*, London, Routledge, 1993, p.131.
5. Védrine (Hubert), «Le monde au tournant du siècle», *Politique étrangère*, hiver 1999-2000, p.816.
6. Liniger-Goumaz (Max), *ONU et dictatures – De la démocratie et des droits de l’homme*, Paris, L’Harmattan, 1984, p.69.
7. Pellet (Allain), *Le droit international du développement*, Paris, PUF, 1987, Que sais-je? 1731, p.116.
8. 羅馬規約在2002年7月1日經超過六十個締約國的批准後正式生效，截至目前為止全球共有一百一十四個國家簽署且批准該規約。原則上，國際刑事法庭檢察官可以經由締約國的主動要求（如烏干達、中非共和國、剛果民主共和國的經驗）或是透過聯合國安理會的決議進行調查（如蘇丹的達佛經驗）。◆