

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 美國的國際刑事法庭政策與其對維和行動影響

American's Policy toward International Criminal Court and Its Influence on United Nations Peacekeeping Operation

doi:10.30390/ISC.200511_44(6).0002

問題與研究, 44(6), 2005

Issues & Studies, 44(6), 2005

作者/Author : 邱坤玄(Kun-Shuen Chiu);許志吉(Chih-Ji Hsiu)

頁數/Page : 29-48

出版日期/Publication Date :2005/11

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200511_44\(6\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200511_44(6).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



美國的國際刑事法庭政策與 其對維和行動影響

邱 坤 玄

(國立政治大學東亞研究所所長)

許 志 吉

(國立政治大學東亞研究所博士班研究生)

摘 要

自從小布希總統上任以後，美國的外交政策展現了強烈的單邊主義色彩。由於反對常設國際刑事法庭的成立，美國遂在聯合國安理會討論維持和平方動的議題時使用否決權，將維和議題作為其反對國際刑事法庭政策的討價還價工具，藉以迫使安理會通過給予美軍維和人員豁免權。然而，在發生阿富汗與伊拉克虐囚事件後，美國無法獲得安理會再繼續通過給予類似的決議案，因而決定撤回部分美軍的維和人員，對聯合國維和行動的運作，造成重大衝擊。本文檢證當前美軍維和人員所參與的任務性質，幾乎都無遭受到國際刑事法庭起訴之虞，並以聯合國處理蘇丹達佛危機的過程為例，說明由於相關國家在關於國際刑事法庭議題的意見歧異，而影響達佛和平進程的推動。

關鍵詞：聯合國維持和平方動、國際刑事法庭、豁免權、否決權

* * *

壹、前 言

自從美國小布希 (George W. Bush) 總統上任之後，美國的外交政策即展現強烈的單邊主義 (unilateralism) 色彩，除了未獲得聯合國安理會的授權而發動對伊拉克戰爭之外，對於一些重要的國際條約規範，也採取了不支持、甚或退出條約的措施。其中，尤以不支持「國際刑事法庭羅馬條約」(以下簡稱「羅馬條約」)(Rome Statute of International Criminal Court) 的影響最為深遠。由於美國政府對於成立一個常設性的國際刑事法庭 (International Criminal Court, 簡稱 ICC) 抱持反對的立

場，因此除了宣布不將此條約提交參議院批准之外，更在聯合國安理會裡，將聯合國維持和平行動（U.N. Peace-Keeping Operation，以下簡稱維和行動）的議題相掛勾，作為推動美國反對國際刑事法庭政策的工具；透過對於維和行動議題的干涉，以促使安理會通過滿足美國對國際刑事法庭的政策立場，因而使得維和行動的運作與發展受到了重大的影響。本文擬分析此事件的發展過程，並評估這樣的發展對於維和行動的推動與運作所造成的影響與衝擊。

在本文的架構中，將分為五個部分進行論述：第一部份將針對美國對於國際刑事法庭的政策發展進行歷史回顧，敘述美國在柯林頓與小布希總統時期的政策變遷；第二部分則探討美國如何以維和議題作為與安理會進行討價還價的工具；第三部分則評估當前美國參與維和的情況，檢證其政策說詞是否具有說服力；第四部分以聯合國處理達佛（Darfur）情勢的過程為例，說明因為美國對國際刑事法庭的反對立場，使得聯合國無法迅速地成立在達佛的維和任務，而對解決達佛情勢的進展造成阻礙；第五部分則為本文的結論。

貳、美國對國際刑事法庭的政策演變過程

美國對國際刑事法庭的政策，歷經柯林頓（William J. Clinton）與小布希政府時期發展。柯林頓雖然決定簽署「羅馬條約」，但表明了美國對此條約的保留立場；而小布希則決定不提交參議院批准此條約，並在國內與國際上推行其反對國際刑事法庭的政策作為。

一、柯林頓政府時期

第二次大戰結束後，由於戰爭給人民生命財產所帶來的慘痛損失的教訓，使得國際間要求懲處這些造成大規模人命損失的戰爭與違反人道行為的呼聲高漲，要求必須嚴厲制裁犯下這類行為的主謀份子。因此，在這幾十年的時間裡，國際上陸續成立了幾個針對違反戰爭與人道罪的特別法庭，包括紐倫堡軍事法庭（International Military Tribunal at Nuremberg）、遠東國際軍事法庭（International Military Tribunal for the Far East）、前南斯拉夫國際刑事法庭（International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia，簡稱 ICTY）以及盧安達國際刑事法庭（International Criminal Tribunal for Rwanda，簡稱 ICTR）等。身為戰後世界強權之一的美國，在推動這些國際法庭的成立過程中，均扮演了重要的角色。

然而，對於成立一個常設的國際刑事法庭，美國卻是一直抱持著保留的態度。雖然，美國總統柯林頓於 1997 年 9 月 22 日在對第 52 屆聯合國大會發表的演說中，曾主張應在世紀末前建立一個常設的國際刑事法庭，「以起訴那些違反人道法的嚴重罪行」。^①而且，美國也非全盤否定國際刑事法庭成立的價值，而是反對此法庭的管轄

註① *Remarks of the President William Jefferson Clinton to the United Nations General Assembly, New York, September 22, 1997, <http://www.npwj.org/iccrome/52neth.html>.*

權擴及非成員國的國民（尤其是指美國）。^②然而自 1994 年起，當國際社會開始討論「國際刑事法庭條約」草案的內容時，美國雖然極為在意其駐紮海外的軍事人員，可能在未來受到此常設法庭進行刻意政治指控的可能性，卻未能盡力說服其他國家接受美國的政策主張；加上美國又未明確設定自身的立場底線，^③因而使得最後所通過的「國際刑事法庭條約」的內容，無法盡如美國的要求。^④1998 年 7 月 17 日，在羅馬舉行的最後決定「國際刑事法庭條約」的外交會議上，美國仍試圖提出一項修正案，要求把國際刑事法庭的管轄權限制在只對條約的成員國有效力，^⑤然而這項提案經過表決後決定予以擱置。^⑥由於無法爭取到給予美國駐外部隊不受國際刑事法庭管轄的豁免權，美國因而投了反對票。^⑦然而美國的反對，並未能改變大多數國家的立場，會議最後的投票結果，是以一百二十票贊成、七票反對、二十一票棄權，正式通過了「國際刑事法庭羅馬條約」。^⑧

國務院主管戰爭罪行問題的無任所大使薛佛（David Scheffer）後來在解釋美國的投票立場時，聲明是因為這個法庭無法與安理會維護國際和平與安全的職責相配合，會減損美國與相關國家促進國際和平與安全的努力。^⑨這樣的反對意見，尤其存在於美國的國會。反對最力之一的參議員赫姆斯（Jesse Helms），即曾在參議院外交關係委員會國際行動小組（Subcommittee on International Operations, Committee on Foreign Relations）於 1998 年 7 月 23 日所舉辦的「國際刑事法庭是否符合美國國家利益（Is a U.N. International Criminal Court in the U.S. National Interest?）」聽證會上，指稱此條約的通過會對美國的軍事人員、公民乃至國家利益，帶來重大的威脅。會議主席參議員葛姆斯（Rod Grams）也認為這類的國際法庭已經不止一次想要阻撓美國追求自身的國家安全利益。^⑩

註② Diane F. Orentlicher, "Unilateral Multilateralism: United States Policy Toward the International Criminal Court," *Cornell International Law Journal* (New York), Vol. 36, No. 3 (2004), p. 415.

註③ Ruth Wedgwood, "Fiddling in Rome: American and the International Criminal Court," *Foreign Affairs* (New York), Vol. 77, No. 6 (Nov. /Dec. 1998), p. 20.

註④ 例如，韓國的代表即曾說道：「適用於美國的，也應適用於海珊。因此只要他（海珊）也不簽署此條約，就可以為自己買到護身符（指免於遭到國際刑事法庭起訴）」，轉引自：Lawrence Weschler, "Exceptional Cases in Rome: The United States and the Struggle for an ICC," in Sarah B. Sewall and Carl Kaysen (eds.), *The United States and the International Criminal Court* (London: Rowman and Littlefield, 2000), p. 101.

註⑤ U.N. Document: A/CONF.183/C1/L.90, July 17, 1998.

註⑥ Roy S. Lee (ed.), *The International Criminal Court: the Making of the Rome State* (The Hague: Kluwer Law International, 2002), pp. 25~26.

註⑦ 「設立國際刑事法庭，聯合國表決通過」，聯合報（台北），1998 年 7 月 19 日，版 10。

註⑧ U.N. Document: A/CONF.183/9, July 17, 1998.

註⑨ "America's Stake in Peace, Security and Justice," http://www.state.gov/www/policy_remarks/1998/980831_scheffer_icc.html.

註⑩ "Is a U.N. International Criminal Court in the U.S. National Interest?" <http://www.iccnw.org/documents/prepcom/reports/1stSesPrepComSenatecfr.pdf>.

雖然對於國際刑事法庭仍然抱持諸多的保留立場，然而，美國最終仍在「羅馬條約」簽約期限的最後一刻，由薛佛在聯合國總部代表美國簽署條約。而在同一天，柯林頓總統在大衛營所發表的聲明中指出，他相信簽署此條約是正確的決定，因為只有美國簽署此條約，才有立場繼續對此法庭的未來發展發揮影響力，並且也才更有能力去保護美國人民與官員免於受到無根據的指控；然而，他仍將持續關切條約中的重大瑕疵（significant flaws），而且除非這些部分能有所改善，否則他將不會、也不建議其繼任者，將條約提交參議院批准。而他所稱的「重大瑕疵」，則是指條約中對於非簽約國仍有管轄權的規定。^⑩而當時的國防部長科恩（William Cohen）補充道，美國主要關切的是其公民會遭遇到政治指控的風險，以及條約中對於非簽約國具管轄權的規定。^⑪然而，既然美國已經決定簽署此條約，卻又為何如此堅持管轄權不應及於非法庭成員國？對於這樣的矛盾主張，當時的經濟學人（*Economist*）就質疑到：「由此可看出美國根本就沒有想要批准條約的意願。」^⑫

二、小布希政府時期

是否批准「羅馬條約」輪由新上任的布希政府來決定。小布希總統上台之後，對於多項重要的國際多邊與雙邊條約抱持了強烈的不支持態度，在其任期的第一年裡，即相繼表明不參與甚至採取退出條約的舉動。關於布希政府對於重要國際條約的態度，詳見表一。

表一 布希政府對於重要國際多邊與雙邊條約的態度

布希政府採取之措施	條約名稱
已簽署並批准，後來宣布退出	反彈道飛彈條約（Anti-Ballistic Missile Treaty）
已簽署，未提交參議院批准	全面禁止核試驗條約（Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty）、京都議定書（Kyoto Protocol）、羅馬條約
拒絕簽署	國際地雷公約（Banning Land Mines Treaty）
反對強化條約功能的協議	生物與毒素武器條約（Biological and Toxin Weapons Convention）

布希政府裡負責軍控與國際安全事務的前副國務卿波頓（John Bolton），在上任前即曾撰文反對美國參與國際刑事法庭，認為這只是國際社會用來作為對美國軍事自

註⑩ “Statement by the President: Signature of the International Criminal Court Treaty,” http://clinton4.nara.gov/library/hot_releases/December_31_2000.html.

註⑪ <http://www.defenselink.mil/policy/isa/inra/helms.html>.

註⑫ “Sign on, Opt out,” *Economist* (London), January 4, 2001, [http://www.economist.com/research/backgrounders/displaystory.cfm?Story_ID=S%26\(X4\(RQ%3B!%0A&tranMode=none](http://www.economist.com/research/backgrounders/displaystory.cfm?Story_ID=S%26(X4(RQ%3B!%0A&tranMode=none).

主性 (autonomy) 的一種限制 (restraint) 而已。^⑭而在 2002 年 5 月 6 日，亦是由波頓致函聯合國秘書長安南 (Kofi A. Annan)，正式宣布美國將不會參與國際刑事法庭條約；^⑮同一天，由國防部長倫斯斐 (Donald H. Rumsfeld) 所發表的聲明中，也重申了美國的反對立場，表達美國對於其軍事人員可能受到國際刑事法庭政治指控的憂慮，最後更強調美國此舉是爲了捍衛其「人民、利益與生活方式」。^⑯而主管政治事務的助理國務卿葛羅斯曼 (Marc Grossman)，則總結美國反對國際刑事法庭的四項理由：

- 第一：國際刑事法庭削弱了聯合國安理會的地位；
- 第二：國際刑事法庭缺乏制衡的機制；
- 第三：國際刑事法庭不應將管轄權擴張至非締約國的人民；
- 第四：國際刑事法庭容易淪於政治起訴之流弊。^⑰

布希政府對於國際刑事法庭堅決的抗拒態度，引起了來自國內外許多的反對意見。多位民主黨的國會議員紛紛抨擊布希此舉是有違美國追尋法治與維護人權的理想與承諾，^⑱曾任北約盟軍最高統帥的克拉克將軍 (Wesley Clark) 認爲美國其實是想追求行事不受國際法的約束，^⑲數份民調結果亦顯示超過半數的美國人認爲美國應該支持國際刑事法庭，^⑳智庫學者也主張所謂的美國領導 (American leadership)，應該是要帶頭遵守那些即使是不利於美國的國際條約。^㉑支持國際刑事法庭的英法等歐洲國家皆認爲，此法庭已有防止政治化指控行爲的機制，^㉒著名的人權觀察組織 (Human Rights Watch) 也認爲美國即使仍對國際刑事法庭心存疑慮，最好的方式應該是繼續與其盟國合作來釐清這些疑慮，而不是自絕於這些國家之外。^㉓而當後來布希政府決

註⑭ John R. Bolton, "Kofi Annan's U.N. Power Grab," *Weekly Standard* (New York), Vol. 5, Issue 3 (October 4, 1999), <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/001/666uwxon.asp>.

註⑮ "International Criminal Court: Letter to the UN Secretary General Kofi Annan," <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/9968pf.htm>.

註⑯ "Secretary Rumsfeld Statement on the ICC Treaty," http://www.defenselink.mil/news/May2002/b05062002_bt233-02.html.

註⑰ "American Foreign Policy and the International Criminal Court," <http://www.state.gov/p/9949.htm>.

註⑱ "Congressional Statements in Favor of the International Criminal Court," http://www.globalsolutions.org/programs/law_justice/icc/statements/pro_ICC.pdf.

註⑲ "CNN Late Edition with Wolf Blitzer: General Wesley Clark on the ICC," http://www.amicc.org/docs/Clark7_7_02.pdf.

註⑳ 例如："Roper Poll 2002," <http://www.amicc.org/docs/Roper2002.pdf> 以及 "A World Transformed: Foreign Policy Attitudes of the US Public After September 11," http://www.worldviews.org/key_findings/us_911_report.htm.

註㉑ Gary T. Dempsey, "America Leads by Leaving the ICC," <http://www.cato.org/dailys/05-10-02.html>.

註㉒ "International Criminal Court Q&A," *AP* (New York), July 2, 2002, <http://foi.missouri.edu/icc/iccquesans.html>.

註㉓ "Questions and Answers about the ICC and the United States," <http://hrw.org/campaigns/icc/usqna.htm#change>.

定將其反對國際刑事法庭的政策與維和議題相掛鉤時，更在國際上引起極為強烈的反對意見。

叁、美國尋求安理會通過給予美軍維和人員豁免權的決議案

依據「羅馬條約」第一百二十六條的規定，當獲得第六十個國家的批准後，此公約即在兩個月後生效。^{②④}2002年4月11日，包括波士尼亞、保加利亞、柬埔寨等十個國家同時向聯合國遞交批准書後，使得批准公約的國家已經超過六十個，此意謂著國際刑事法庭將於當年的7月1日正式開始運作。

雖然美國決定不批准「羅馬條約」，但條約內容中關於管轄權的規定，對於非條約成員國的人員亦擁有管轄權，^{②⑤}由於美國有數量龐大的海外駐軍以及參與聯合國維和行動的軍事與文職人員，此即意味著美軍將開始有可能會受到國際刑事法庭的調查甚至起訴。為了避免這樣的情況發生，美國採取了兩條途徑：一是援引條約第十六條的規定，^{②⑥}尋求聯合國安理會通過決議案，給予永久或暫時的豁免權；另一則是援引條約第九十八條第二款的規定，^{②⑦}尋求與已成為「羅馬條約」成員國的國家簽訂「雙邊豁免條款」（Bilateral Immunity Agreement，簡稱BIA），讓在這些國家領土境內的美國人員，享有免受到國際刑事法庭管轄的豁免權。

在美國所採取的第一條途徑的作為下，維和行動成為了被連結起來的議題。首先，美國國會在2002年9月制訂了「美國公職人員保護法案」（American Service Members Protection Act），條文中禁止美國政府支持或與國際刑事法庭合作，並聲稱美國將考慮不參與聯合國的維和行動與軍事任務，除非美軍獲得免於遭受國際刑事法庭起訴的豁免權，或者執行任務的當地國不是「羅馬條約」的成員國；同時美國更以中止軍事援助做為要脅，以迫使其他國家與美國簽訂雙邊豁免條款。^{②⑧}美駐聯合國大使內格羅蓬特（John Negroponte）也宣稱，美國要繼續參與聯合國維和行動的前

註②④ 關於「羅馬條約」的全文，見高燕平，國際刑事法院（北京：世界知識出版社，1999年），頁386~481。

註②⑤ Jason Ralph, "International Society, the International Criminal Court and American Foreign Policy," *Review of International Studies* (London), Vol. 31, Issue 1 (January 2005), p. 38.

註②⑥ 「羅馬條約」第十六條：如果安全理事會根據「聯合國憲章」第七章通過決議，向本法庭提出要求，在其後十二個月內，本法庭不得根據本規約開始或進行調查或起訴；安全理事會可以根據同樣條件延長該項請求。

註②⑦ 「羅馬條約」第九十八條第二款：如果被請求國執行本法庭的一項移交請求，該國將違背依國際協定承擔的義務，而根據這些義務，向本法庭移交人員需得到該人派遣國的同意，則本法庭不得提出該項移交請求，除非本法庭能夠首先取得該人派遣國的合作，由該派遣國同意移交。

註②⑧ "American Service Members Protection Act," 條文內容見：http://www.amicc.org/docs/ASPA_2002.pdf.

提，是必須正式獲得即將成立的國際刑事法庭的豁免權。²⁹6月19日，美國正式向安理會提出一份決議草案，不僅要求國際刑事法庭對於執行由聯合國所成立或授權之行動之非締約國人員，依據「羅馬條約」第十六條的規定，給予十二個月的起訴豁免權，同時更要求這項豁免權的期限於每年屆滿時自動展延。³⁰美國宣稱，如果安理會不同意通過這樣的決議案，美國將會撤出其參與聯合國維和任務的人員，「如果對美軍維和人員沒有適當的保護，那麼將不再有美軍維和人員」。³¹

這樣的提案內容，就等於是要求給予永久豁免權，立刻招致了各方的反對。例如，聯合國秘書長安南在致美國務卿鮑威爾（Colin L. Powell）的信函中，即認為美國的此項行動「正使整個維和體制處於危險的情況中（put at risk）」，³²而國際刑事法庭聯盟（Coalition for the International Criminal Court）更批評美國此項提議破壞了條約的完整性（integrity），讓人無法接受（unacceptable）。³³

為了對安理會施加壓力，美國於2002年6月30日，在安理會的一項針對延長聯合國駐波士尼亞任務團六個月期限的決議案投了否決票，因為美國認為國際刑事法庭對美國的維和人員擁有管轄權一事是無可妥協的（uncompromising）。³⁴美國駐聯合國大使內格羅蓬特即曾說明美國的否決舉動，反映了無力說服其安理會盟邦認真考慮美軍維和人員遭受國際刑事法庭指控危險性的挫折感（frustration）。³⁵然而美國旋即又同意安理會通過一項補救性的決議案，將任務期限延長至同年的7月3日，³⁶並在7月3日時同意再將期限延長至7月15日。³⁷

在此同時，美國也針對提案內容做出修正，於7月10日提出修正後的決議草案，不再要求一年的豁免權必須每年自動延續（亦即永久豁免權），而是每年向安理會提案，再由安理會通過繼續展延豁免權一年的決議案。³⁸到了7月12日，美國終於獲得安理會通過決議案，同意對於非「羅馬條約」的簽約國，而其若有派遣人員參與由聯合國所成立或授權成立的任務團時，得享有為期一年的免受國際刑事法庭管轄的豁免權。³⁹由於此決議案符合了美國的要求，因此美國亦不再阻撓關於波黑任務團的決議

註²⁹ 「美國：如參加維和，國際刑事法庭應給豁免權」，南方網，2002年5月21日，<http://www.southcn.com/news/international/gjkd/200205211017.htm>。

註³⁰ 美國此項提案之內容，詳見：www.iccnw.org/html/usproposal.analysis20020710.pdf。

註³¹ “U.S. Links Peacekeeping to Immunity from the Court,” *The New York Times* (New York), June 19, 2002, p. A3.

註³² <http://iccnw.org/documents/otherissues/1422/SGlettertoSC3July2002.pdf>。

註³³ “US Proposal,” <http://iccnw.org/documents/otherissues/1422/usproposal.analysis20020710.pdf>。

註³⁴ “US Rejects ICC Jurisdiction Over Its Peacekeepers,” <http://usembassy-australia.state.gov/hyper/2002/0701/epf108.htm>。

註³⁵ “The UN Security Council, the International Criminal Court, and the Future of Peacekeeping in Bosnia,” <http://www.state.gov/p/io/rls/rm/2002/11756pf.htm>。

註³⁶ U.N. Doc. S/Res/1420, June 30, 2002.

註³⁷ U.N. Doc. S/Res/1421, July 3, 2002.

註³⁸ “US Proposal,” <http://www.iccnw.org/html/usproposal.analysis20020710.pdf>。

註³⁹ U.N. Doc. S/Res/1422, July 12, 2002.

案，而順利通過另一項新的決議案，將任務團的期限延長至當年的12月31日止。^④這樣的發展，表面上看起來雙方都各取所需，美國獲得了安理會同意給予一年的豁免權（雖然美國也做出了妥協，原本的要求是這樣的豁免權須每年自動延長一年的期限），而聯合國則換取了美國不再杯葛波黑任務團的決議案。

然而，正如同經濟學人的一篇社論所說的，這樣的結果是「雙輸的（both sides lose）」，因為雙方都不覺得滿意。^⑤來自加拿大的代表柯實（Philippe Kirsch）即直言讓美國將刑事法庭與維和行動掛勾在一起，會讓安理會的信用受到很大的影響。^⑥即使是美國國內的輿論，對於布希政府這樣的作法也是有所批評。華盛頓郵報（*The Washington Post*）的一篇社論裡，雖然認同美軍確實有遭遇到刑事法庭政治指控的危險性，但批評布希政府捨棄了與國際社會進行協商的途徑，而以「惡作劇式的舉動」（roguish way），對屬於一般性質的維和任務延長期限的決議案行使否決權；^⑦而紐約時報（*The New York Times*）在同一天所發表的社論裡，也認為布希政府這種「耍小孩子脾氣的行為」（petulant behavior），會對於化解了許多衝突與分散執行和平行動負擔的維和機制造成傷害，而若無維和機制的存在，這些負擔很可能都得由美軍來承受。^⑧

2003年6月12日，安理會通過決議案繼續延長維和人員的豁免期限一年，^⑨在這一年裡，維和行動未再受到美國對刑事法庭抵制的干擾。然而，美國依然繼續對其他國家施壓，要求簽訂雙邊豁免協議，否則即依照其在2002年所通過的「美國公職人員保護法案」中的規定，切斷對這些國家的軍事援助。布希政府在7月1日宣布對三十五個國家的軍事援助將被終止，但對在北約的十九個盟邦、美國指定的非北約重要盟邦及台灣都不在此懲罰的範圍裡。^⑩對於布希政府此舉，經濟學人以「美國對抗世界其他國家」（America VS. the Rest）為標題，認為美國此舉只會更加助長了其他國家（特別是以法國為領導的部分歐洲國家）對美國霸權的反感。^⑪

到了2004年，由於發生了美軍在伊拉克與阿富汗虐待俘虜的醜聞，使得安理會繼續通過延續一年豁免權的決議，添增了更大的難度。美國原先計畫於5月中旬再

註④ U.N. Doc. S/Res/1423, July 12, 2002.

註⑤ “The International Criminal Court: Both Sides Lose,” *The Economist* (London), July 18th, 2002, http://www.economist.com/displayStory.cfm?story_id=1234795.

註⑥ “International Criminal Court Safeguards Against Politicization, Key Negotiator Says,” July 12, 2004, <http://www.un.org/apps/news/storyAr.asp?NewsID=4179&Cr=icc&Cr1=&Kw1=Security+Council&Kw2=&Kw3=#>.

註⑦ “On the Backs of Bosnians,” *The Washington Post* (Washington D.C.), July 2, 2002, p. A14.

註⑧ “Doubling the Damage at the U. N.,” *The New York Times*, July 2, 2002, <http://www.genocidewatch.org/NYTimesICCEditorialJuly2.htm>.

註⑨ U.N. Doc. S/Res/1487, June 12, 2003.

註⑩ 「國際刑庭豁免協議，35國未簽，美凍結軍援」，聯合報（台北），2003年7月3日，版14。

註⑪ “America VS. the Rest,” *The Economist* (London), July 2, 2003, http://www.economist.com/agenda/displayStory.cfm?story_id=1892687.

次向安理會提議要求同意給予維和人員一年豁免權的決議案，但因虐囚事件的進一步擴大而一再被耽擱；同時由於包括中共在內的許多安理會成員國紛紛表達反對的意見，^④因此雖然美國還是在 6 月 22 日向安理會提出了這樣的決議案，^⑤但因為安理會中意見紛歧，而且當時的國際輿論對美國的虐囚案多所指責，使得許多安理會的成員國不願再支持美國的提案。在得知無法在安理會取得過半的票數贊成之後，美國於 6 月 23 日宣布不再尋求安理會通過繼續給予維和人員一年豁免權的決議案，^⑥因為美國瞭解到，「這是一場不可能打贏的戰役」。^⑦

在安理會當中，中共一直是對美國提案抱持著反對的態度。根據華盛頓郵報的一篇報導，由於虐囚案的發生後，美國極力尋求安理會通過繼續給予一年豁免權的決議，因此中共藉此機會將否決權與美國對台的支持舉動做連結，藉以迫使美國在對台問題上做出讓步。^⑧雖然在聯合國大會通過「羅馬條約」時，中共也是少數與美國一起投反對票的國家，而在國際刑事法庭正式成立後，中共亦一直未簽署「羅馬條約」，而對於國際刑事法庭的運作亦鮮少有評論。然而，在傳出美軍於伊拉克與阿富汗虐囚的事件之後，中共對於美國繼續延長給予維和人員豁免權的提案態度顯得保留，甚至表示不排除否決美國提案的可能性。據報導，雖然布希總統在一次與胡錦濤的電話談話中，試圖遊說中共支持美國所提出的關於伊拉克問題的新提案，要求給予駐伊美軍繼續享有司法豁免權，而美國則重申一個中國原則與不支持台獨的立場，^⑨然而還是未能說服中共轉而支持美國的提案。中共駐聯合國大使王光亞並在 6 月中旬安理會的一次會議後，明確表示中共將會在對美國提案的表決時棄權，如此一來，將使得美國無法獲得通過一個決議案所需的最低票數（九票）。^⑩

無法獲得安理會同意通過給予豁免權的決議案之後，美國隨即於宣布將重新評估爾後對維和行動的參與程度，依據不同個案的情況來決定美國參與與否。美國並即刻決定撤回其參與非洲與巴爾幹地區的兩個維和任務團的九名人員，以實際的行動展現

註④ “U.S. Drops Plan to Exempt G.I.’s from U.N. Court,” *The New York Times* (New York), June 24, 2004, p. A1.

註⑤ “U.S. Rewards a Resolution on Immunity for Its Troops,” *The New York Times* (New York), June 23, 2002, p. A10.

註⑥ “U.S. Drops Plan to Exempt G.I.’s from U.N. Court,” *The New York Times* (New York), June 24, 2004, p. A1.

註⑦ “Lost Opportunity to Strengthen Justice in the Americas,” *The Washington Post* (Washington D. C.), July 1, 2004, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A21409-2004Jul1.html>.

註⑧ “China May Veto Resolution on Criminal Court,” *The Washington Post* (Washington D.C.), May 29, 2004, p. A22.

註⑨ 「美媒體猜測對台政策激怒中國，怕我國用否決權」，環球時報（北京），2004年6月2日，版1。

註⑩ 據報導，當時安理會 15 個成員國裡，已經有包括德國、法國、西班牙、巴西、智利、貝南、羅馬尼亞與中共等國家表達將在投票時棄權的態度，而使得美國將無法獲得通過決議案所需的最低票數 9 票，“China will Not Back U.S. on Immunity from New Court,” *Reuters* (London), June 18, 2004, <http://www.reuters.com/newsArticle.jhtml?type=topNews&storyID=5460732>.

美國欲保護其軍事人員的堅決立場。⁵⁵然而，衣索比亞與厄立垂亞兩國在當時都未簽署羅馬條約，而美國派駐科索沃的部隊亦訂有另外的協議，使其免於受到戰爭罪刑的起訴。⁵⁶因此專家認為美國此舉著實不合常理（peculiar），認為這是布希政府因未能說服安理會通過決議案後的耍小孩子脾氣的反應（petulant response）。⁵⁷

眾議院多數黨領袖迪雷（Tom Delay）把國際刑事法庭形容為聯合國秘書長安南的「袋鼠法庭」（Kangaroo Court），認為這會對於美國在全球推動的反恐戰爭帶來「立即而明顯的危機」（a clear and present danger）。⁵⁸而眾議院也在2004年7月15日通過一項附加於「援外撥款法案」（Foreign Operations Appropriations Bill）的修正案，主要是針對那些已是國際刑事法庭的成員國，而卻未與美國簽訂雙邊豁免協定國家的懲罰措施，排除這些國家可以獲得「經濟支援基金」（Economic Support Fund）的資格。跟參議院在2002年所通過的類似制裁法案（「美國公職人員保護法案」）相比，此修正案所影響到的援助金額將高達二十五億美金，受影響的國家更包括北約成員以及非北約的美國主要盟邦，包括約旦、冰島和中南美洲國家等，⁵⁹而這些國家在美國全球反恐戰略的佈局中，都扮演了重要的角色。

肆、檢證美國維和人員遭受國際刑事法庭 調查與指控的可能性

觀察美國反對參與國際刑事法庭的理由，最主要的是要防止美軍受到國際刑事法庭的政治指控。究竟美國這樣的理由能否信服於人？換言之，美國派駐參與維和行動的軍事人員，受到國際刑事法庭的指控可能性有多少？

從「羅馬條約」的條文內容來看，參與維和行動的美軍，會受到國際刑事法庭調查與指控的前提是：

第一，維和行動所在國，已經正式批准「羅馬條約」，成為國際刑事法庭的正式成員國。⁶⁰

註⁵⁵ 這兩個維和任務團分別是聯合國衣索比亞與厄立垂亞特派團（UNMEE）與聯合國科索沃臨時行政當局特派團（UNMIK），“Defense Department Operational Update Briefing,” July 1, 2004, <http://www.defenselink.mil/transcripts/2004/tr20040701-0951.html>.

註⁵⁶ “U.S. to Pull Forces From 2 U.N. Missions,” *The New York Times* (New York), July 1, 2004, <http://www.nytimes.com/aponline/national/AP-US-UN-War-Crimes.html>.

註⁵⁷ “U.S. to Pull 9 from U.N. Peacekeeping Missions,” *The Washington Post* (Washington D.C.), July 3, 2004, p. A22.

註⁵⁸ “U.S. House Snubs World Court with Conditional Aid Bill,” *Taipei Times*, July 17, 2004, p. 7, 「袋鼠法庭」意指私設的法庭，認為其不負責任、沒有權威、不符合法律的規範，見：<http://blog.yesky.com/Blog/fznet/archive/2005/07/08/206525.html>.

註⁵⁹ http://www.globalsolutions.org/programs/law_justice/icc/bias/nethercutt/nethercutt_impact.pdf.

註⁶⁰ 「羅馬條約」第十二條第一款：一國成為本條約締約國，即接受本法庭對第五條所述犯罪的管轄權。

第二，維和行動所在國，沒有依據「羅馬條約」第九十八條第二款，與美國簽署雙邊協議，承諾給予美國人民免受國際刑事法庭管轄的豁免權。

第三，維和行動所在國並無其他國際法庭擁有優先管轄權。^⑥

第四，安理會沒有通過決議案，要求依據「羅馬條約」第十六條，給予一年免於遭受法庭調查或起訴的豁免權。

必須要在上述四項條件皆具備的前提下，參與維和任務的美軍，才會有受到國際刑事法庭調查或指控的情況發生。

截至 2004 年 7 月，美國參與了七項正在執行的維和行動，派遣參與的人員總數為四百二十七人，在所有派遣國中排第二十八。^⑦若依照上述之四項標準，在安理會沒有通過繼續給予維和人員享有豁免權之後，美軍受到國際刑事法庭調查與指控的情況，是否就會更為嚴重？

首先，在美軍所參與的七項維和行動中，當地國家是國際刑事法庭正式成員的，共計有賴比瑞亞、東帝汶與喬治亞等三個國家。

其次，已經與美國簽訂雙邊豁免協定的，共有賴比瑞亞、東帝汶、喬治亞、海地與厄立垂亞等五國，只有衣索比亞未與美國簽訂雙邊豁免協定，但衣索比亞也尚未批准「羅馬條約」。

最後，在科索沃，前南斯拉夫國際刑事法庭享有最優先的管轄權，因此參與當地維和任務的人員，亦不受國際刑事法庭的管轄。

綜合上述分析，我們可以發現，當前參與維和任務的美軍人員，是不會有遭受國際刑事法庭起訴之虞。當然，不能就此排除未來的情況，有些國家可能會決定批准「羅馬條約」；或者成立新的維和行動的所在地國家，可能會是國際刑事法庭的成員，而且沒有與美國簽訂雙邊豁免協定。

另外，在由聯合國所授權成立的多國部隊，有美軍參與者為阿富汗與伊拉克兩國，其中阿富汗同樣也既是「羅馬條約」的簽約國，亦與美簽訂了雙邊豁免協定，而伊拉克則是尚未簽署「羅馬條約」。^⑧因此，依照當前的情況而言，即使安理會未通過繼續給予非「羅馬條約」的簽署國（特指美國）豁免權的決議案，美軍將仍無遭受國際刑事法庭起訴或調查之虞。

註⑥ 「羅馬條約」第二十條第三款：對於第六條、第七條或第八條所列的行為，已經由另一法院審判的人，不得因同一行為受本法庭審判。

註⑦ 這七項任務分別是聯合國海地穩定特派團（MINUSTAH）、聯合國衣索比亞與厄立垂亞特派團（UNMEE）、聯合國科索沃臨時行政當局特派團（UNMIK）、聯合國賴比瑞亞特派團（UNMIL）、聯合國東帝汶援助團（UNMISSET）、聯合國喬治亞觀察團（UNOMIG）、聯合國停戰監督組織（UNTSO），http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2004/June2004_3.pdf。

註⑧ 依據報導，伊拉克當局已經於 2005 年 2 月決定加入國際刑事法庭，成為其第 100 個會員國，內容見：Jefferson Morley, "Iraq's Flirtation with the ICC," *The Washington Post* (Washington D.C.), May 12, 2005, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/04/12/AR2005041903143.html>。然而，依據國際刑事法庭的官方網站資料，至 2005 年 5 月為止，其正式的會員國仍為 99 國，伊拉克未在其中，<http://www.icc-cpi.int/asp/statesparties.html>。

而且，若是真如美國所說的，擔憂其維和人員暴露在國際刑事法庭政治指控的危險下，而又缺乏安理會給予豁免權的決議案，則美國應再有更積極的行動，甚或撤出更多參與維和行動的美軍人員；然而，美國在否決波黑任務團的行動之後，其派遣參與聯合國維和行動的人員，並未有大量減少的行動，變化的趨勢可見表二。

表二 美國參與維和行動的人數變化

組織 \ 時間	2004/7	2004/8	2004/9	2004/10	2004/11	2004/12
聯合國海地 穩定特派團 MINUSTAH	4 (T4)	6 (T6)	6 (T6)	4 (T4)	27 (T3, CP24)	28 (T3, CP25)
聯合國衣索比亞與 厄立垂亞特派團 UNMEE	5 (MO5)	6 (MO6)	6 (MO6)	6 (MO6)	6 (MO6)	6 (MO6)
聯合國科索沃臨時 行政當局特派團 UNMIK	320 (CP320)	320 (CP320)	255 (CP255)	244 (CP244)	215 (CP215)	309 (CP309)
聯合國賴比瑞亞 特派團 UNMIL	85 (T4, MO8, CP73)	85 (T5, MO7, CP73)	83 (T6, MO5, CP72)	81 (T6, MO5, CP70)	81 (T5, MO6, CP70)	73 (T5, MO7, CP61)
聯合國東帝汶援助團 UNMISET	9 (CP9)	9 (CP9)	9 (CP9)	9 (CP9)	9 (CP9)	9 (CP9)
聯合國喬治亞觀察團 UNOMIG	2 (MO2)	2 (MO2)	2 (MO2)	2 (MO2)	2 (MO2)	1 (MO1)
聯合國停戰監督組織 UNTSO	2 (MO2)	2 (MO2)	4 (MO4)	4 (MO4)	3 (MO3)	3 (MO3)
總和	427	430	365	350	343	429

*各項簡寫：T=維和部隊 (Troop)，MO=軍事觀察員 (Military Observer)，CP=民事警察 (Civilian Police)
資料來源：<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>

綜上所述，我們可以發現到，美軍參與聯合國維和任務的人員受到國際刑事法庭指控的危險性，不論是從理論或是實際來看，機會都是相當低的。也就是說，維和並非美國關注的真正重點所在，誠如紐約時報所說的：「維和被綁架為人質 (Peacekeeping Held Hostage)」而已。^④

據紐約時報的報導，當美國在2002年試圖說服其歐洲盟國支持給予美國在刑事法庭的豁免權時，即私下透露美國反對此法庭的最主要因素，是為避免美國現任或已卸任的政府領導人受到此法庭的指控，包括現任的總統布希和卸任的國務卿季辛

註④ “Peacekeeping Held Hostage,” *The New York Times* (New York), June 27, 2002, p. A28.

吉等。⑥若依此觀點來看，就讓我們更能瞭解美國對於此法庭疑慮之所在。因為依據「羅馬條約」第二十七條的規定，不管任何身份的人都是一體適用的，「不得因官方身份而差別適用，特別是做為國家元首或政府首腦、政府成員或議會議員、選任代表或政府官員的官方身份」。⑦這樣的規定，其實也是延續了1948年「聯合國防止及懲治滅絕種族罪公約」（Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide）第四條規定的精神，⑧擔任國際刑事法庭第一任首席法官的路易斯·莫瑞諾·歐勘伯（Luis Moreno-Ocampo）也特別強調，犯了「滅絕種族罪」（genocide）的國家元首將無法享有豁免權（A president cannot have the privilege of “Head of State Immunity” if he has committed genocide），包括前南斯拉夫總統米洛塞維奇與現今剛果政權都受到此種罪刑的指控與調查中。⑨雖然國際刑事法庭只能追溯2002年7月1日之後的犯罪事件（「羅馬條約」第十一條第一款）或者是在條約對該國生效後的犯罪事件（「羅馬條約」第十一條第二款）才能行使管轄權，然而，由於美國廣泛的全球戰略利益，使其在許多地方都有參與公開或非公開的政治與軍事行動；如果其中有某些國家接連向國際刑事法庭控訴美國政府領導人或者軍人的話，不論最後調查或審判的結果如何，對美國的國際形象而言，一定又會是重大的打擊。因此，美國極力地想要排除任何會使其陷入這種困境的情況，而會有這些的作為，也就不讓人覺得意外。

伍、美國的政策對於維和行動的影響： 以聯合國處理達佛情勢為例

位於蘇丹西部的達佛地區，自去（2004年）開始，由蘇丹政府在背後所支持的阿拉伯民兵賈賈威德（Janjaweed），對此地區的黑人居民展開大規模的攻擊與屠殺行動。根據許多國際機構的估計，已經有超過十八萬人命喪生，兩百餘萬的居民被迫流離失所，造成自從十年前盧安達大屠殺事件以來，國際上最為嚴重的人道災難事件。對於達佛地區的悲慘遭遇，身為最大國際組織的聯合國自是無法袖手旁觀。安理會在

註⑥ Elizabeth Becker, “On World Court, U.S. Focus Shifts to Shielding Officials,” *The New York Times* (New York), September 7, 2002, p. A4; 在後來的一篇學術研究報告中也指出，如果沒有追溯時間的限制的話，季辛吉有可能會因為美國於1969年起對寮國與柬埔寨境內進行的秘密轟炸行動，違反了國際人道法，而受到國際刑事法庭的調查甚至起訴，見 Steve Feldstein, “Applying the Rome State of the International Criminal Court: A Case Study of Henry Kissinger,” *California International Law* (San Diego), Vol. 92, Issue 6 (December 2004), pp. 1663~1727.

註⑦ 「羅馬條約」，第27條。

註⑧ 聯合國「防止及懲治滅絕種族罪公約」第四條：凡犯滅絕種族罪或有第三條所列其他行為之一者，無論其為依憲法負責的統治者，公務員或私人，均應懲治之。條約全文詳見：<http://www.preventgenocide.org/law/convention/text.htm>.

註⑨ http://www.grandtrial.org/English/first_chief_prosecutor.htm.

2004年6月11日，通過第一五四七號決議案，設立聯合國駐蘇丹先遣任務團（United Nations Advance Mission in Sudan，簡稱 UNAMIS），負責監督和平協議的執行情況，並為後來成立的維和行動做好準備。同時，安理會亦於同年9月18日所通過第一五六四號決議案，要求秘書長應成立一個國際調查委員會（International Commission of Inquiry），調查達佛情勢，特別是確認是否發生滅絕種族的行為，據以追究責任。^⑥

根據此國際調查委員會在2005年1月向安理會所提交的調查報告內容，雖然認為蘇丹政府並未有進行滅絕種族政策的意圖，但在此地區所發生之違反人道罪刑與大規模的戰爭罪刑，其嚴重與邪惡（heinous）程度並不亞於滅絕種族罪行；^⑦因此建議依據「羅馬條約」第十三條第二款的規定，^⑧將達佛情勢提請國際刑事法庭進行調查與審理。這項提議在安理會的一項閉門會議中獲得大多數的支持，安理會十五個成員中，只有美國、中共與阿爾及利亞等三國對此持保留態度，中共與阿爾及利亞皆主張達佛情勢應交由蘇丹國內司法系統來審理，而美國則提議由設於坦尚尼亞北部城市阿魯沙（Arusha）的盧安達國際刑事法庭來審理。^⑨

美國負責戰爭問題的特使泊勞斯坡（Pierre-Richard Prosper）即直言：「不希望讓國際社會將安理會作為合理化國際刑事法庭的途徑」，^⑩曾在五角大廈擔任國際刑事法庭政策助理（Assistant for International Criminal Court Policy）的美國智庫傳統基金會（Heritage Foundation）研究員謝佛（Brett D. Schaefer）則指出，由一個特設法庭（ad hoc tribunal，此指盧安達國際刑事法庭）來進行對達佛情勢的調查與審理工作，顯然會比只有全球半數國家參加的國際刑事法庭更具合法代表性。^⑪然而，美國這樣的主張無法說服安理會中多數成員，尤其是以法國為首的歐洲國家更是強烈抨擊美國的立場。也因為在安理會中產生的這樣意見紛歧的局面，使得安理會原定計畫在3月初成立派駐達佛維和任務的提案遲遲無法獲致共識；原本應於3月10日結束任務期限的聯合國駐蘇丹先遣任務團，也連續兩次延長任務期限，^⑫以便讓安理會有更充裕的時間來進行折衝與協調。

註⑥ U.N. Doc. S/RES/1564, September 18, 2004.

註⑦ "Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the Secretary-General," U. N. Doc. S/2005/60, February 1, 2005, p. 172.

註⑧ 第十三條規定了國際刑事法庭得以行使管轄權的條件，第二款的規定是：安全理事會根據「聯合國憲章」第七章行事，向檢察官提交顯示一項或多項犯罪已經發生的情勢。

註⑨ "Most UN Council Members Favor ICC Role in Darfur," *Reuters* (London), February 16, 2005, http://www.boston.com/news/world/middleeast/articles/2005/02/17/most_un_council_members_favor_icc_role_in_darfur/?rss_id=Boston.com+%2F+News.

註⑩ Corine Hegland, "Opposition to War-Crimes Court Unwavering," *National Journal* (Washington D.C.), Vol. 37, Issue. 4 (January 22, 2005), p. 216.

註⑪ Brett D. Schaefer, "Why US is Right to Support an Ad Hoc Tribunal for Darfur," *Heritage Foundation WebMemo* (Washington D.C.), #665, February 15, 2005.

註⑫ 這兩次分別是2005年3月10日，安理會通過第一五八五號決議案，以及2005年3月24日，安理會通過第一五九〇號決議案，分別延長任務期限七天。

由於安理會無法在第一時間獲致共識，聯合國秘書長安南特別呼籲聯合國必須採取「緊急行動」(urgent action)，以挽救達佛的難民脫離地獄式的苦難遭遇。^⑥為了避免造成安理會的決裂，法國與美國也都做了妥協與讓步，法國決定暫時不將要求國際刑事法庭調查達佛情勢的決議案提交安理會表決；^⑦美國則是提議設立一個規模達一萬人的維和行動，以監督蘇丹停火協議的運作，^⑧並在稍後獲得安理會的一致通過，成立派駐蘇丹的維和任務團(UN Mission in Sudan)。^⑨

安理會對立的情勢獲得舒緩之後，針對達佛情勢的決議案也終於有所進展。先是在3月29日通過一項針對蘇丹政府的旅遊禁令與凍結資產的決議案，^⑩美國隨後也表示將不會在針對要求國際刑事法庭調查達佛情勢的決議案投票時使用否決權，換來的則是法國等提案國同意修改決議草案中的部分文字措辭。^⑪3月31日，安理會以十一票贊成，四票棄權(阿爾及利亞、巴西、中共、美國)通過第一五九四號決議案，正式決定將達佛情勢提交國際刑事法庭進行調查，但決議案內容特別註明在此案中，非「羅馬條約」的國家將不受到國際刑事法庭的管轄，而這些國家派遣參與聯合國在達佛任務的人員也同樣享有這樣的豁免權。^⑫可看出這些無疑是針對美國的要求所做的讓步，經濟學人的報導也以「300,000人命之後，一點點的正義」(after 300,000 death, a modicum justice)標題，來表達這樣的無奈。^⑬

從上所述，美國由於與安理會的多數成員在關於國際刑事法庭議題上的立場歧異，使得安理會無法針對達佛情勢採取及時有效的措施，讓這場21世紀以來最為嚴重人道危機的解決之路，仍是充滿諸多的阻礙與困難。根據聯合國緊急救援協調官員埃格蘭(Jan Egeland)表示，在達佛每個月平均有一萬人死亡，^⑭此意味著拖延越久的時間，就會有越多的人繼續成為這場災難的受害者。而面對著這樣的世紀災難，肩負「維護國際和平與安全」責任的聯合國安理會，卻因為成員國之間對某些議題的意見歧異，而無法對更為重要與迫切的國際事件，採取及時與有效的行動。在發生盧安達大屠殺

註⑥ “U.N. Wants ICC to Take Up Darfur Abuses,” *The Associated Press* (New York), February 17, 2005, http://www.boston.com/news/world/middleeast/articles/2005/02/17/most_un_council_member_s_favor_icc_role_in_darfur/?rss_id=Boston.com+%2F+News.

註⑦ “France Delays Sudan Vote at UN,” *AFP* (Paris), March 24, 2005, http://www.sudantribune.com/article.php?id_article=8700.

註⑧ Evelyn Leopold, “France Pushes for UN Vote on Sudan; US May Veto,” *Reuters* (London), <http://www.globalpolicy.org/intljustice/icc/crisis/0324franceres.htm>.

註⑨ U.N. Doc. S/RES/1590, March 24, 2005.

註⑩ U.N. Doc. S/RES/1591, March 29, 2005.

註⑪ “US Might Permit ICC Trials for Sudan Suspects,” *The Associated Press* (New York), http://platform.blogs.com/passionofthepresent/2005/03/us_might_permit.html.

註⑫ U.N. Doc. S/RES/1594, March 31, 2005.

註⑬ “After 300000 Death, a Modicum Justice,” *Economist* (London), April 1, 2005, http://www.economist.com/agenda/displayStory.cfm?story_id=3829702.

註⑭ “U.N. estimates about 180,000 people have died in Darfur,” *USA Today* (McLean), March 16, 2005, http://www.usatoday.com/news/world/2005-03-16-darfur_x.htm?csp=34.

事件屆滿十週年之際，達佛事件的發生，無疑又是一次聯合國所面臨的艱鉅挑戰跟考驗。平心而論，批評美國對於達佛情勢不夠盡心是不太公允的，根據美國國際開發署（US Agency for International Development，簡稱 USAID）的統計，截至 2005 年 6 月底為止，美國已對達佛提供了超過六億七千萬美元的人道援助。^⑥然而，由於美國將其對國際刑事法庭的反對立場，拖延了聯合國對達佛的維和部署進程，也可說是讓這樣的援助效果大打折扣。對美國而言，往後若是再遭遇類似議題，其行動策略勢必需要再做仔細斟酌，以免再發生類似的困境。

陸、結 論

後冷戰時期，聯合國的作用重新受到各國的肯定與重視；而聯合國維和行動的頻繁部署，也處理了許多地區的衝突事件，對於國際和平與安全秩序的穩定，著實有著極大的安定作用。然而，維和機制本身也存在著諸多的問題，包括人員、經費的來源以及某部分維和人員的不法行為等，都有待聯合國來加以解決。在這種情況下，最不需要的就是再有節外生枝的干擾因素橫生。不幸地，美國為了使自身免於國際刑事法庭管轄的掣肘，因而運用對維和議題的否決權，以及犧牲對於其參與國際維和的承諾，來作為討價還價的工具，卻使得維和機制的運作，受到了極為重大的影響；不但在安理會裡引起了成員國之間的意見分歧，更對於運作中的維和行動帶來極大的衝擊。例如，當美國否決延長波士尼亞維和任務的決議案後，使得參與波士尼亞維和任務的救援人員感覺到「被冷落」（feel snubbed），而讓他們覺得只是被做為別人（指美國）遊戲的籌碼（pawn）而已。^⑦雖然美軍直接參與維和行動的程度，自從 1990 年代以來已經大幅降低，^⑧尤其是自從索馬利亞事件造成美軍重大傷亡後，美國對維和行動的參與，多是以後勤支援、觀察員和民事警察等方式為主；但以美國在國際安全領域和聯合國當中的舉足輕重地位，其支持與否的態度，對維和行動仍然有著極為重大的影響。

聯合國的維和機制以及國際刑事法庭的設立，都是為了實現維護國際和平與安全秩序的目的，兩者可說是殊途而同歸。國際社會需要美國在其中扮演最主要的支持與安定的角色，美國的軍力與經費支援是許多國際安全機制賴以運作的重要動力來源；美國也無法完全走單邊主義，完全不理會國際社會而自行其事，伊拉克戰爭之後的發展，更是印證了此點。因此，對美國與國際社會而言，彼此之間的政策與立場之歧異，不應該變成是無解的零合遊戲，而彼此杯葛與責備；若是如此，犧牲的將會是包括美國在內、整個廣大國際社會的共同利益。

註⑥ http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/sudan/pdf/070105_fs40.pdf.

註⑦ “Bosnians and Aid Workers Feel Snubbed by U.S. in Court Dispute,” *The New York Times* (New York), July 5, 2002, p. A5.

註⑧ Nina M. Serafino, “Peacekeeping and Related Stability Operations: Issues of U.S. Military Involvement,” *CRS Issue Brief for Congress* (Washington D.C.), March 10, 2005, p. CRS-2.

以國際社會而言，設立國際刑事法庭的目的，主要是為了制裁犯下重大違反人道原則與發動侵略戰爭的行為，讓這些必須為無辜人命損失負責的獨裁主謀者獲得應有的懲罰，很難想像這類的指控會落到美國的軍人或領導人身上。美國所擁有的國內司法審判體系，在世界上幾乎沒有其他國家較其更為完善，以2003年美軍在阿富汗與伊拉克的虐囚事件為例，參與的士兵事後都遭受到美國司法審判體系的調查與審判。而依據國際刑事法庭設立的宗旨，其運作是為了要彌補國內司法體系的不足、而非取代，若再考慮到美國在世界上特殊的超強地位，以及其已經具備有完善的國內司法體系，在這樣情況下一味地強調要求一致平等，認為美國希望獲得豁免權的要求是在破壞法庭的完整性，是美國霸權單邊主義的表現；結果若是造成美國不願繼續支持國際刑事法庭、甚至抵制時，對於爾後國際刑事法庭必須對真正可能加以調查與控訴的重大違反人道原則與侵略行為時，沒有美國的支持，效力勢必大打折扣。

美國也必須思考到，若要繼續維持美國在全球的領導地位，除了有形的實力、無形的威望與形象更是其中重要的成分。身為領導者必須要有一定程度的犧牲，特別是要有願意遵守某些可能對自身不利的國際規則，而不能只是「點菜式地多邊主義」(A la carte Multilateralism)，^⑧亦即對於有利於美國利益的多邊主義才遵守，而不利的就悍然地走單邊主義。美國外交中確實有著濃厚的「正義」與「公正」的理想存在，更有以全球安危繫於一身的使命感；而如果國際刑事法庭的設立，就是要懲罰與制裁會對國際和平安全造成重大損害的事件，應該是與美國的全球利益相一致的。而且，國際刑事法庭所接襲的核心價值，包括防止種族屠殺、違反人道罪行與戰爭罪行等，也是與美國在戰後所主導建立的國際體系規範若干符合的。^⑨

因此，對國際社會與對美國而言，應該要共同努力去思考的是：如何讓國際刑事法庭真正能發揮嚇阻與制裁戰爭及重大違反人道原則的行為，讓世界更安全、獨裁者不敢隨便視人命為草芥，才是尋求這個問題能獲得解決的可行之道。

* * *

(收件：94年8月2日，接受：94年11月10日)

註^⑧ 語出自曾任國務院政策規劃處處長哈斯(Richard Haas)，用以形容布希政府有選擇性地對待多邊主義的態度，見James Steinberg, "The Bush Foreign Policy Revolution," *New Perspectives Quarterly* (Los Angeles), Vol. 20, No. 3 (Summer 2003), p. 9.

註^⑨ Marc Weller, "Undoing the Global Constitution: UN Security Council Action on the International Criminal Court," *International Affairs* (London), Vol. 78, No. 4 (2002), p. 709.

American's Policy toward International Criminal Court and Its Influence on United Nations Peacekeeping Operation

Kun-shuen Chiu

Director, Graduate Institute of East Asian Studies
National Chengchi University

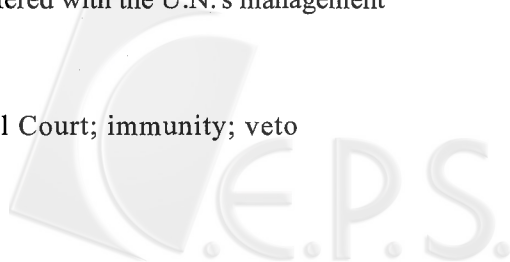
Chih-ji Hsiu

Ph. D. Student
Graduate Institute of East Asian Studies
National Chengchi University

Abstract

American's foreign policy has shown a great trend of unilateralism since George W. Bush became president of the United States. Because the U.S. opposed the establishment of the International Criminal Court (ICC) and failed to gain immunity to protect its civilians, the U.S. used veto power several times toward the United Nations Peacekeeping Operation (UNPKO) issues at the UN Security Council (UNSC) to force UNSC to adopt resolutions granting immunity to those not party of ICC. It shows that the U.S. treated UNPKO as a bargaining tool to pursue anti-ICC policies. After the prisoner abuse scandals in Afghanistan and Iraq, UNSC failed to pass such a resolution. As a result, the U.S. declared to pull forces from two U.N. peacekeeping missions. By doing so, it caused great impacts to UNPKO. This article exams the U.S.'s participations in UNPKO, and finds that almost no U.S. soldier was at risk of being accused by the ICC. This article, at last, cites the Darfur case as an example to illustrate how these arguments interfered with the U.N.'s management of the Darfur crisis.

Keywords: UNPKO; International Criminal Court; immunity; veto



參考文獻

高燕平 (1999) , 《國際刑事法院》 , 北京 : 世界知識出版社。

- Bolton, John R. (1999), "Kofi Annan's U.N. Power Grab," *Weekly Standard* (New York), Vol. 5, Issue 3 (October 4), <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/001/666uwxon.asp>.
- Feldstein, Steven (2004), "Applying the Rome Statute of the International Criminal Court: A Case Study of Henry Kissinger," *California Law Review* (San Diego), Vol. 92, Issue 6 (December), 1663-1727.
- Hegland, Corine (2005), "Opposition to War-Crimes Court Unwavering," *National Journal* (Washington D.C.), Vol. 37, Issue. 4 (January 22), 216.
- Lee, Roy S. (ed.) (2002), *The International Criminal Court: the Making of the Rome State*, The Hague: Kluwer Law International.
- Orentlicher, Diane F. (2004), "Unilateral Multilateralism: United States Policy Toward the International Criminal Court," *Cornell International Law Journal* (New York), 36: 3, 415-433.
- Ralph, Jason (2005), "International society, the International Criminal Court and American foreign policy," *Review of International Studies* (London), Vol. 31, Issue 1 (January), 27-44.
- Schaefer, Brett D. (2005), "Why US is Right to Support an Ad Hoc Tribunal for Darfur," *Heritage Foundation WebMemo* (Washington D.C.), # 665, February 15, <http://www.heritage.org/Research/InternationalOrganizations/wm665.cfm>.
- Serafino, Nina M. (2005), "Peacekeeping and Related Stability Operations: Issues of U.S. Military Involvement," *CRS Issue Brief for Congress* (Washington D.C.), March 10, http://www.globalsecurity.org/military/library/report/crs/IB94040_000825.pdf.
- Steinberg, James (2003), "The Bush Foreign Policy Revolution," *New Perspectives Quarterly* (Los Angeles), 20: 3 (Summer), 5-14.
- Sewall, Sarah B. and Carl Kaysen (eds.) (2000), *The United States and the International Criminal Court*, London: Rowman and Littlefield, 2000.
- Wedgwood, Ruth (1998), "Fiddling in Rome: American and the International Criminal Court," *Foreign Affairs* (New York), 77: 6 (Nov./Dec.), 20-24.
- Weller, Marc (2002), "Undoing the Global Constitution: UN Security Council Action on the International Criminal Court," *International Affairs* (London), 78: 4, 693-712.

聯合國決議文件：

U.N. Document: A/CONF.183/C1/L.90, July 17, 1998.

U.N. Document: A/CONF.183/9, July 17, 1998.

U.N. Doc. S/Res/1420, June 30, 2002.

U.N. Doc. S/Res/1421, July 3, 2002.

U.N. Doc. S/Res/1422, July 12, 2002.

U.N. Doc. S/Res/1423, July 12, 2002.

U.N. Doc. S/Res/1487, June 12, 2003.

U.N. Doc. S/RES/1590, March 24, 2005.

U.N. Doc. S/RES/1591, March 29, 2005.

U.N. Doc. S/RES/1594, March 31, 2005.

“Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the Secretary-General,” U.N. Doc. S/2005/60, February 1, 2005.

