

第十四章 俄烏戰爭國際法攻防與對台啓示

楊長蓉*

壹、前言

2022年2月24日俄羅斯正式對烏克蘭展開軍事行動，其武力入侵烏克蘭行為顯然違反國際法「禁止使用武力」(prohibition of the use of force)的基本原則，並不合於「合法訴諸開戰權」(*jus ad bellum*)的要件。惟俄羅斯並未正式宣戰，亦不承認其軍事行動違法，並稱之為「特別軍事行動」(special military operation)。

在俄羅斯進軍烏克蘭之後，國際上立刻譴責俄羅斯的直接違反國際法的行為。在聯合國體系下，安全理事會(Security Council)負責維護國際和平與安全，並在和平受到威脅時採取行動，但由於俄羅斯乃安理會(Security Council)的常任理事國之一，具有否決權(veto)，國際社會無法藉由安理會制裁俄羅斯。¹在2022年3月初，聯合國大會(General Assembly)做出決議要求俄羅斯立刻停止軍事行動，但因聯合國大會決議並無實質效力，各國主要透過輿論撻伐俄羅斯，並對其進行一連串的經濟制裁。

而烏克蘭則是透過不同管道尋求國際各方面的援助與支持，並且即刻採取法律行動，其中最主要的是透過國際爭端解決(international dispute settlement)機制，烏克蘭主動向聯合國司法機關(principal judicial organ)「國際法院」(International Court of Justice, ICJ)對俄羅斯提起訴訟，主要法律依據為1948年《防止及懲治滅絕種族罪公約》(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Genocide Convention)。另外，在追溯個人國際刑事責任部分，由於先前2014年克

* 國防安全研究院國防戰略與資源研究所助理研究員。

¹ “Russia Blocks Security Council Action on Ukraine,” *UN News*, February 26, 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/02/1112802>.

里米亞（Crimea）事件，烏克蘭已在當時表示主動接受「國際刑事法院」（International Criminal Court, ICC）的司法管轄權，故在2022年3月，國際刑事法院檢察官辦公室（Office of The Prosecutor）正式對烏克蘭情勢（Situation）展開調查，盡早開啟調查的好處是可以更為妥善保存證據。

本文就俄羅斯與烏克蘭雙方國際法上所提出的法律攻防與政策做說明，並討論若我國遭受他國侵略或武力攻擊時，在國際法上可能提早做準備以及法律戰層面的策略。

貳、俄羅斯「特別軍事行動」合法性探討

一、實質侵略但仍稱其軍事行動合法

俄羅斯出兵烏克蘭雖然已直接地違反國際法禁止武力使用原則，然而俄羅斯仍試圖正當合理化其行為，認為其行動為合法，是為了拯救烏克蘭東邊地區的「正義之戰」（just war）。² 雖然這些說法與論點經不起理論與實務的檢驗，亦難以證明國際法對俄羅斯實質上有多少拘束力以及影響出兵決定的程度，不過，俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）仍然使用國際法論述來正當其軍事行動。

2022年2月24日，即俄羅斯入侵烏克蘭當日，俄羅斯駐聯合國代表通知聯合國秘書長（Secretary General）其將採取軍事行動，且在其通知中附上俄羅斯總統普欽的演講。³ 這份演講的主要受眾顯然是俄羅斯人民，目的為大內宣，普欽表示俄羅斯在2014年做了正確的事情，「將克里米亞從隸屬另一個國家的屈辱狀態中拯救出來」；並為俄羅斯在烏克蘭的軍事行動辯護，稱乃是為了保護烏克蘭東部頓巴斯地區（Donbas）的民眾免

² “Just War Theory,” *Internet Encyclopedia of Philosophy*, <https://iep.utm.edu/justwar/>.

³ “Letter dated 24 February 2022 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Secretary-General,” *United Nations*, February 24, 2022, <https://digitallibrary.un.org/record/3959647?ln=en>.

受「種族滅絕」(genocide)。依照普欽的說法，「阻止這場滅絕，是特別軍事行動的目標」。

《聯合國憲章》(United Nations Charter)第2條第4項禁止對他國以武力威脅或使用武力(the threat or use of force)，對此原則之例外僅有兩個可能：國家固有自我防衛權(inherent right of self-defense)以及聯合國安理會依據憲章第7章所授權的行動。雖然，在近代國家衝突中，亦有對於違反禁止武力使用原則主張其他合法例外者，例如在有大规模違反人權的情況下，像是種族清洗(ethnic cleansing)、違反人類罪(crimes against humanity)、種族滅絕等情形，國際社會或國家可以基於「人道干預」(humanitarian intervention)或「國家保護責任」(responsibility to protect, R2P)採取行動等，但這些論點在國際法上都極有爭議，尤其應如何界定某國形勢需要國際社會或他國的介入？這可能違反「尊重主權」與「不干預原則」(principle of non-intervention)，且也有可能遭到某些國家濫用，例如俄羅斯在2008年出兵喬治亞(Georgia)即是主張「國家保護責任」，⁴2014年併吞克里米亞(Annexation of Crimea)也是直接引用「國家保護責任」作為其併吞的正當性，⁵而這次侵略烏克蘭也是類似的套路，主張要保護烏東俄裔不受基輔(Kyiv regime)政權的迫害，特別是免於「種族滅絕」。⁶

二、俄羅斯出兵合法性論點主張

俄羅斯在此次軍事行動中，對其合法性主要論點有三：

⁴ “Russia and the ‘responsibility to protect,’” *Los Angeles Times*, August 31, 2008, <https://www.latimes.com/la-oe-evans31-2008aug31-story.html>.

⁵ “Justifying Crimea: President Putin Invokes R2P,” *Brown Political Review*, April 11, 2014, <https://brownpoliticalreview.org/2014/04/justifying-crimea-president-putin-invokes-r2p/>.

⁶ “Putin’s Baseless Claims of Genocide Hint at More Than War,” *New York Times*, February 19, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/02/19/world/europe/putin-ukraine-genocide.html>.

- (一) 俄羅斯主張其係依國際法關於「正當防衛權」(right of self-defense)的規定以對抗美國以及其他北約(NATO)國家的一般性威脅，特別是鑑於北約擴張。⁷此論點主要問題在於與正當防衛權的要件不符，《聯合國憲章》第51條規定行使正當防衛權的時機是「國家受到武裝攻擊時」(when an armed attack occurs)，而攻擊的時間點就算沒有「已經」發生，至少也必須是「即將」發生(imminent)。⁸而在他國未有實質上軍事行動，只是組織擴大使俄羅斯感受到某種「威脅」，並不足以構成合法行使正當防衛權的要件。
- (二) 俄羅斯主張係基於「集體防衛權」(collective self-defense)所採取的行動，為了烏東地區而採取的集體防衛行動。俄羅斯在出兵的三天前承認頓內茨克(Donetsk)與盧甘斯克(Luhansk)獨立為國家，且僅有俄羅斯承認。

這論點的問題主要有三：首先是這兩個區域難以被認為是國家，因為國際法上並不承認透過武力所取得的領土，⁹且其也並未實質控制它們所宣稱的領土範圍。此外，所謂的「獨立」也有待商榷，因為頓盧二區無論是在政治、經濟、財政以及軍事上皆依靠俄羅斯。此論點也與俄羅斯先前在國際法院科索沃案(Advisory Opinion on Kosovo's Declaration of Independence)¹⁰的立場不合，

⁷ “US and NATO Deliver Responses to Russian Demands over Ukraine,” *Aljazeera*, January 26, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/1/26/us-nato-deliver-responses-to-russian-demands-over-ukraine>; “NATO-Russia Relations: the Facts,” *NATO*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111767.htm.

⁸ See *Caroline* case (1837), Moore, *Digest*, II, 24-30, 409-14; VI, 261-62; VII, 919-20: the necessity for preemptive self-defense must be “instant, overwhelming, and leaving no choice of means, and no moment for deliberation.”

⁹ UN GA Resolution 2625 (XXV) states: No territorial acquisition resulting from the threat or use of force shall be recognized as legal; Resolution 3314 (XXIX) on the Definition of Aggression also confirms in Article 4 (3) that ‘no territorial acquisition or special advantage resulting from aggression is or shall be recognized as lawful’ (GA Res 3314 (XXIX)).

¹⁰ “Advisory Opinion on Kosovo's Declaration of Independence,” *International Court of Justice*, July 22, 2010, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf>.

其主張「補救性分離權」(right of remedial secession)應僅限於真正極端情況，例如母國直接武裝攻擊，威脅關於人民生存時。¹¹

其次，俄羅斯無法依據「集體防衛權」採取軍事行動——普欽聲稱是該二區的「人民」(people)向俄羅斯尋求幫助，而集體防衛權的行使僅限於國家，如前所述，人道干預主義本身在國際法上並未獲得普遍承認，更何況是代表某一區的人民所採取的軍事行動。

第三，就算頓盧二區真的符合國家的要件，俄羅斯的軍事行動也不合法或「合法訴諸開戰權」中關於必要性(necessity)與比例原則(proportionality)的要求，也就是俄羅斯軍事行動範圍應僅限於頓盧二區，然而俄羅斯乃是對整個烏克蘭出兵。

(三) 俄羅斯另稱，出兵烏克蘭乃欲防止基輔政權欲對俄羅斯裔進行種族滅絕行動。此主張的問題點在於目前根本沒有足夠證據證明烏克蘭有進行種族滅絕的行為，雖然烏克蘭的人權紀錄的確不佳，但種族滅絕成罪的門檻極高，主觀構成要件上除了刑事上的故意(mens rea)之外，還需要有種族滅絕的特別意圖(genocidal intent)。因此，絕大多數認為這是俄羅斯為了侵略烏克蘭與推翻烏克蘭政府的虛假藉口(pretext)。

參、烏克蘭關於軍事行動合法性之攻防

烏克蘭就「種族滅絕」指控在國際法院對俄羅斯進行反訴：2月25日，俄羅斯入侵烏克蘭隔日，烏克蘭立刻採取法律行動，在國際法院挑戰俄羅斯的指控。烏克蘭主張，俄羅斯所謂的出兵理由「在烏克蘭東部頓盧二區有種族滅絕情事」，並非真實且不足以構成合法武力使用的理由。在2月26日，烏克蘭依據1948年《防止及懲治滅絕種族罪公約》的解釋、

¹¹ “Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo, Written Statement of the Russian Federation,” *International Court of Justice*, April 16, 2009, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/141/15628.pdf>.

適用與執行問題提出了針對俄羅斯的「法律爭端」，向國際法院提出 4 項「臨時措施」（Provisional Measures）的請求，依據「無法彌補的損害風險與即刻性」（the risk of irreparable prejudice and urgency）以保護其權利。此舉包括要求法院命令（order）俄羅斯停止軍事行動。

而在 3 月 16 日，國際法院裁定俄羅斯應立即停止 2 月 24 日起對烏克蘭領土展開的軍事行動，以及俄國須確保由俄國政府控制或支持的武裝勢力不會繼續展開軍事行動。¹² 雖然這並非針對案件實質問題（merits）所做出的裁定，對烏克蘭而言是極為有希望的一步。此裁定意味著未來國際法院將對本案實質問題進行判決，包括管轄權。烏克蘭藉由《防止及懲治滅絕種族罪公約》在國際法院對俄羅斯提出反訴之手段，亦獲得美國與諸多國家的支持。美國罕見地依照《國際法院規約》（Statute of the International Court of Justice）第 63 條第三國聲請參加程序向法院提出參加聲請（Declaration of Intervention），¹³ 而除了美國之外，另有許多國家，包括英國、愛爾蘭、德國等國向國際法院提出參加聲請。¹⁴

肆、烏克蘭主動接受國際刑事法院管轄權以追訴個人國際刑事責任

一、國際刑事法院對烏克蘭境內「戰爭罪」等有管轄權

烏克蘭因遭受俄羅斯武裝攻擊，可合法行使國際法上自我防衛權並以武力反擊。不過，在進入武裝衝突狀態之後，俄烏雙方皆受到武裝衝突

¹² “Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation),” *International Court of Justice*, March 16, 2022, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>.

¹³ “Declaration of intervention of the United States of America,” *International Court of Justice*, September 17, 2022, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220907-WR1-01-00-EN.pdf>.

¹⁴ “Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation) – Intervention,” *International Court of Justice*, <https://www.icj-cij.org/en/case/182/intervention>.

法（Law of Armed Conflict）的相關規範。若違反武裝衝突法，可能會有戰爭罪（war crimes）等問題。而除了對俄羅斯這個「國家」進行調查與責任認定之外，對於個人的國際刑事犯罪追訴亦是相當重要的國際司法手段。須注意的是國際刑事法院（International Criminal Court）與前述國際法院不同，其並非隸屬於聯合國的機構，且在管轄權方面有諸多限制。

國際刑事法院為 1998 年 7 月 17 日所通過的《國際刑事法院羅馬規約》（Rome Statute of the International Criminal Court）所設立，其管轄範圍為滅絕種族罪、戰爭罪和危害人類罪（crimes against humanity）以及侵略罪（crime of aggression）。在其對人管轄權範圍（personal jurisdiction）僅能起訴個人（individuals），即自然人，¹⁵ 並不包括法人，例如國家或企業。此外，國際刑事法院原則上僅對締約國（State Party）領土上所發生的犯罪有管轄權，或是由聯合國安全理事會所提交的案件，至於犯罪者的國籍則不限。

依據《國際刑事法院羅馬規約》，有三種情況可以啟動國際刑事法院的管轄權：（一）締約國自行提交（State Party Referral）（第 14 條）；（二）聯合國安全理事會提交至國際刑事法院（UN Security Council Referral）（第 13b 條）；以及（三）ICC 檢察官自行調查（*Proprio Motu Investigation*）（第 15 條）。

由於烏克蘭與俄羅斯皆未簽署《國際刑事法院羅馬規約》，並非國際刑事法院的締約國，烏克蘭無法自行提交該「情勢」至國際刑事法院。然而，由於 2014 年克里米亞（Crimea）與東烏克蘭等事件，烏克蘭已向國際刑事法院發表「宣言」（Declaration），表示其就 2014 年 2 月 20 日之後烏克蘭境內關於戰爭罪與危害人類罪的部分接受國際刑事法院的管轄權。¹⁶ 因此，雖然烏克蘭無法自行提交情勢給法院，國際刑事法院檢察官仍可依其職權對烏克蘭情勢主動展開調查，也就是上述第三種啟動管轄

¹⁵ Article 25(1) of the Rome Statute.

¹⁶ Verkhovna Rada of Ukraine, “Declaration of the Verkhovna Rada of Ukraine,” *International Criminal Court*, February 18, 2015, https://www.icc-cpi.int/iccdocs/other/Ukraine_Art_12-3_declaration_08092015.pdf#search=ukraine.

權的方式。不過在程序上較另兩種方式緩慢，且檢察官需要取得預審分庭（Pre-Trial Chamber）的授權始得正式開始調查。

目前檢察官辦公室（Office of The Prosecution, OTP）在 2020 年已經對 2014 年烏克蘭情勢完成了「初步審查」（preliminary examination），其結論為現在已有「合理依據」（reasonable basis）可以開啟調查。現任首席檢察官卡里姆·汗（Karim Khan）更是表示，依據初步審查結果，有合理依據認為烏克蘭境內確實有發生戰爭罪以及危害人類罪的情事。此外，基於近期的俄烏衝突，接下來的調查將包含烏克蘭地區管轄權內的任何新犯罪。在 2022 年 3 月 2 日，國際刑事法院院長會議（The Presidency）已將本案指派給第二預審分庭（Pre-Trial Chamber II）審理。¹⁷

須特別說明的是，國際刑事法院處理的是個人的刑事責任，並非國家的責任，因此，俄羅斯的國家責任（state responsibility），與其領導人或將領的個人刑事責任（individual criminal responsibility）是分開的。國際刑事調查非常的複雜與耗時，實務上面臨的挑戰也不少，若要起訴俄羅斯高階將領甚至總統，將需要大量證據，而這些可能要等俄烏衝突告一段落才有可能進一步蒐集與調查。在國際刑事程序上，如何逮捕犯罪嫌疑人（suspect）也是個難題，加上國際刑事法院並沒有缺席審判（trial in absentia）的機制，¹⁸ 被告必須出庭法院始得進行審理。此外，由於國際刑事法院本身並無執法單位，在實際執法上須依賴各國執法單位協助，在程序上法院會對犯罪嫌疑人發布逮捕令（arrest warrant），而締約國有義務配合，故若犯罪嫌疑人出現在締約國領土上，該國即有權亦有義務逮捕犯罪嫌疑人。

¹⁷ The Presidency, “Situation in Ukraine, Decision assigning the situation in Ukraine to Pre-Trial Chamber II,” *International Criminal Court*, March 2, 2022, https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2022_01686.PDF.

¹⁸ Article 63 of the Rome Statute: “The accused shall be present during the trial.”

伍、侵略罪部分仍無管轄權，需另設特別國際專庭

《侵略罪》（Crime of Aggression）一開始因爭議過多而無法達成明確定義，在經過多年爭論後，於2010年《坎帕拉審查會議》（Kampala Review Conference）定調，2018年7月17日後《侵略罪》始正式為《國際刑事法院羅馬規約》所管轄，惟其發動程序相當複雜（Article 15 bis, Article 15 ter）。然而，如前所述，由於烏克蘭與俄羅斯皆非締約國，加上安全理事會因俄羅斯為常任理事國，亦不可能主動提交本案，國際刑事法院缺乏對侵略罪的管轄權，而無法針對烏克蘭情勢中關於侵略罪的部分展開調查。而烏克蘭先前所表態願意接受國際法院刑事管轄權的範圍，並不包括侵略罪。這是由於國際法的特性，國際法院或法庭需要國家同意才能行使管轄權。但這並不表示俄羅斯的作為不構成國際法上的侵略行為或侵略罪，僅是國際刑事法院對這次事件並無管轄權。

因此，若仍要就侵略罪進行追訴，可能需要透過設立專門國際法庭（Special International Tribunal）的方式。惟設立專門國際法庭通常難度極高，無論是金錢與人力成本考量，且可能更為費時。即使如此困難，在9月22日，烏克蘭總統澤倫斯基成立了一個針對侵略烏克蘭問題的專門國際法庭工作小組，¹⁹ 且已在政府官網正式公布該命令（decree）。²⁰ 工作成員包括了外交部長德米特羅·庫萊巴（Dmytro Kuleba）、司法部長丹尼斯·馬柳斯卡（Denys Maluska）以及法律專家安東·科里涅維奇（Anton Korynevych）等。不僅如此，烏克蘭司法部已在聯合國大會（General Assembly）上進行討論，關於戰爭受害者制定以及實施國際賠償機制的議題。²¹

¹⁹ “Zelensky Forms Working Group on Creation of Tribunal to Punish Russia,” *Ukrinform*, September 22, 2022, <https://www.ukrinform.net/rubric-ato/3577504-zelensky-forms-working-group-on-creation-of-tribunal-to-punish-russia.html>.

²⁰ “Decree No. 661/2022,” *ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ*, September 22, 2022, <https://www.president.gov.ua/documents/6612022-44081>.

²¹ “ДЕЛЕГАЦІЯ МІН’ЮСТУ ПРАЦЮЄ НА 77-ІЙ СЕСІЇ ГЕНАСАМБЛЕЇ ООН,” *Міністерство юстиції України*, September 22, 2022, <https://minjust.gov.ua/news/ministry/delegatsiya-minyustu-pratsyue-na-77-iy-sesii-genasamblei-oon>.

陸、國際法攻防對台啟示

我國在國際上最大的困難點，在於我國並非聯合國的成員國，故若遭遇中國或其他國家武力攻擊時，可能無法透過聯合國架構提出訴訟。然而就法律上的主張而言，國際法上禁止武力使用原則與自我防衛權等皆屬於國際習慣法，故並不影響我國對他國主張自我防衛權，但在國際司法場域（international judicial forums）須進行進一步研究。而在進入戰時狀態後，無論某國開戰是否合法，交戰雙方皆受武裝衝突法的約束，也應注意國際刑事法的適用。

我國仍能透過國際法方式或國際司法途徑尋求救濟。例如就國際刑事法院而言，在管轄權條件符合的情況下，我國也可能成為國際刑事法院所調查「情勢」之一，故此次烏克蘭儘早進行證據保存以利未來調查與審判，即是我國應列入考量的重點之一，而獲得國際社會與輿論的支持，以及實質上外交與盟國的支持更是相當重要。最重要的是，在相關國際法論述部分，我國應儘早進行準備，例如探討何時構成我國合法武力使用的時機，包括何種情境下我國可行使「正當防衛權」？在國際爭端解決部分，可以適用哪些國際公約以及國際司法訴訟場域？這些皆是我國應該儘早進行準備的項目。

柒、小結

國際訴訟的制裁，雖然極為費時，但對其日後戰爭或衝突結束後責任的釐清與歸屬、對被害人所遭受損害的賠償救濟（redress）相當重要，對未來國際法的發展更有其意義存在。在這部分烏克蘭積極尋求各種國際場域，透過和平方式解決爭端，除了國際法院以及國際刑事法院之外，另透過聯合國大會、人權理事會等，亦獲得歐盟、歐洲理事會（Council of Europe）與北約等組織支持。俄羅斯因違反國際法上禁止使用武力等原則，備受國際譴責與受到國際制裁，在軍事行動上也受到不少影響，並未如當初許多人所預期的快速，而至今仍未獲得勝利。