

危机中的领事保护

——以挪威为案例

[挪威]舒尔·拉尔森

下一轮危机随时可能发生,这就要求政府的反应必须非常迅速,能够为其侨民提供有效支援。各国都在努力为未来的危机做准备,所以其他国家的领事援助和预案经验,以及过往处理危机的经验教训都可以给我们带来启发。

过去几年,挪威(总人口大约500万)出境旅游人数大幅增加。最受欢迎的目的地为瑞典、丹麦和西班牙(本文中出境旅游的定义为在国外至少停留一晚)。^①

挪威人均收入相当高,由于现在乘坐飞机旅游已经非常便宜和便捷,所以挪威游客理所应当出现在世界各地。随之而来的不可避免的事情就是,总有一些游客会需要挪威外交部的领事协助。领事服务是挪威外交部的重要工作之一。^② 挪威在100多个国家派驻外交使团,外交官约850位,并聘任了相当数量的本地雇员。此外,挪威还有380个领馆分布在世界各地,^③它们都能提供领事服务。

挪威游客的期待很高,原因之一是挪威个人与国家之间的关系。挪威毋庸置疑拥有世界上最好的福利体系之一,挪威人习惯并期待国家在需要的时候,给他们提供援助,包括医疗及经济援助等。当他们在国外旅行时,无论何时,他们也都抱有同样的期待。挪威政府最近几次对海外危机的处理并没有让挪威人民的期待有所下降。结果,挪威外交部需要的服务,无论是法律上要求,还是政治上必需做的,同挪威人期望他们在海外旅行时应享受到的服务,差距非常明显。

降低这种预期差是挪威外交部领事工作的重点。媒体总是对领事涉及的事件

* [挪威]舒尔·拉尔森(Sjur Larsen):挪威驻希腊和塞浦路斯大使。

① 参见挪威统计局;http://www.ssb.no/english/subjects/00/02/20/reise_en/tab-2012-12-04-05-en.html。

② 挪威外交服务机构包括奥斯陆的挪威外交部,以及设在海外的使领馆及使团。

③ 详见<http://www.norway.info/>。

很感兴趣。意外、不幸、沮丧和失望经常可以成为媒体头条。最近几年,挪威外交部新闻司用在评论领事案例的时间和在评论政治事件的时间几乎一样多。

挪威外交部尽可能不断向外传达的一个讯息是,每一个游客必须确保拥有一份全程有效的旅游保险。现在,有太多人没有旅游保险或者只有部分保险,这很危险。在很多国家,即便是很简单的医疗处理其费用也可能会很高。如果动用救援飞机的话,那涉事个人或家庭甚至可能需要支付几十万欧元。

我们也会不断重复其他反映挪威领事协助原则的讯息。比如,挪威政府不会为其公民发生在国外遇险承担费用,各种风险是由个人承担的。因此,购买具有多重保障的旅游保险非常重要。当一位挪威公民出境,他就是那个国家的游客,需要像当地国公民行事。包括游客,所有人都必须遵守当地法律。在全世界各国的监狱中,有太多外籍罪犯辩解他们之所以犯罪,是因为“不知道”自己的所作所为触犯了当地法律(他们的行为在本国并不违法)。

有些人认为,如果他们没钱了,挪威政府会资助他们回国,这是错误的。挪威使馆会在事务性工作上提供协助,但出钱的是其家人或朋友。这条原则几乎没有例外情况发生。除非患者陷入昏迷,只有采取紧急医疗措施救治才能活下来,这时挪威政府会提供担保,防止因为等待医疗费而拖延救治。但是,是否提供担保要由奥斯陆很高级别的官员来决定。

上述案例基本阐明了挪威领事协助的基本原则,挪威外交部只会帮助那些自助的人。

本世纪来的几次重大危机对挪威的领事协助都产生了重大影响。2001年发生在纽约的“9·11”事件使世界开始关注国际恐怖主义。2004年12月,东南亚海啸导致挪威的领事协助和危机管理政策发生了最为重要的改变。2005年,挪威面临的挑战是讽刺穆斯林先知的漫画发表。在此之前,很多挪威人背着带有挪威国旗的背包在外旅行,国旗让他们感觉更安全。但“漫画事件”让整个情势陡然一变,现在作为挪威人在国外某些地方,会让你可能成为被攻击的靶子。2006年夏,黎巴嫩陷入混乱,挪威外交部组织实施了一次成功的自愿撤侨行动。2008年,挪威外长及其代表团在喀布尔受到直接袭击。一位挪威记者遇害,一位官方代表团成员受重伤。高层管理者遭袭给各个危机处理机构带来的压力是巨大的。

2011年6月,由一名恐怖分子制造的恐怖性灾难让整个挪威社会震惊不已。罪犯先是攻击奥斯陆的政府大楼,然后射杀了聚集在于特岛的青年政治家们。这场纯国内危机引发了人们对危机管理和规划统筹必要性的重新关注。所有的挪威大使都要读海量的评估报告。2012年发生在阿尔及利亚的恐怖事件中,五名挪威人遇难。所有这些危机都提醒人们需要汲取教训,不断完善挪威的领事保护体系。下面这两起事件更是具有特别重要的意义。

首先是2004年的海啸,这场由里氏9.3级、40年以来最严重的地震引发的海啸^①造成涉及多个国家的大量人员伤亡,^②数以百计的北欧人失去了生命,发生地点主要在泰国。

和大多数危机一样,这次灾难也发生在节假日,并且毫无征兆。包括挪威在内的大多数国家根本没想到会发生如此恶劣的事件,奥斯陆和各使馆的主要人物都在休假。海啸发生后,各类事务性问题亟待解决,包括核定和处理遇难者、幸存者、失踪者、亲属问题,以及明确外交官自身情况。挪威外交部的反应不尽如人意,几个月后一个评估委员会提交的一份批评外交部表现的报告。^③该评估委员会指出,挪威外交部缺乏预案、准备和训练不够充分,挪威政府的反应过慢、组织无序,技术设备也早已过时。

2005年5月,挪威政府向挪威议会提交了一份回应的白皮书,^④外交部也采取了一系列措施。在奥斯陆总部和所有驻外使领馆,所有的预案都被重新修改。最重要的是,外交部成立了一个全新的应急预防机构。现在,如果有情况发生,一个小时内,一群经过特殊训练并有献身精神的专业人员,就可以出现在位于奥斯陆的外交部危机管理办公室来应对危机。自该机制启动以来,几次危机处理都验证了它的重要性。而且,应急反应小组(ETTs)可以在三小时内完成准备工作,前往危机发生地。奥斯陆总部和各地使馆开始充分重视培训和演习的作用。一个专为处理危机设计的信息和管理体系已经建立起来并被投入使用。

还有一个虽然不直观但可能最为重要的变化,即外交部各级官员的态度和侧重点的变化。现在,每个人都意识到紧急预防和领事保护工作的重要性。为那些“麻烦”或者是不那么“麻烦”的海外公民服务,不再是一项你可能不太情愿做的次要工作,它已经是外交部的一项核心职能,在必要时它要占据第一的优先地位。

挪威外交部在这方面取得了很大进步。2006年夏天,黎巴嫩爆发了一场危机,各国都在撤侨。根据当时的名单,挪威外交部估计约有100名挪威人在黎巴嫩。但到行动结束前,挪威政府已经撤离了超过1000人。正是由于新的内部机构的设立,以及卓越的国际合作,特别是北欧国家间的合作,挪威方面的行动组织良好、执行有力,得到广泛赞誉。

在挪威处理黎巴嫩和海啸危机的经验中,值得注意的一点是,挪威的海外本国

① 参见 http://en.wikipedia.org/wiki/Lists_of_earthquakes#Largest_earthquakes_by_magnitude。

② 此次海啸造成的死亡人数为:印尼,13万人;斯里兰卡,3.5万人;印度,1.2万人;泰国,5000人;挪威,84人;芬兰,178人;瑞典,543人;丹麦,45人。参见 http://en.wikipedia.org/wiki/2004_Indian_Ocean_earthquake。

③ 报告(挪威语); http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter_planer/rapporter/2005/rapport-fra-evalueringstutvalget-for-flod.html?id=106376。

④ 挪威语版白皮书; <http://www.regjeringen.no/en/dep/jd/documents-and-publications/reports-to-the-storting-white-papers/reports-to-the-storting/20042005/stmeld-nr-37-2004-2005-.html?id=198889>。

公民数字总是错误的。获取正确数字像是拼图游戏,你需要从不同方面获取零星信息然后把它们拼在一起。信息源可能是旅行社,也可能是在当地国开设的企业、学生社团或者其他地方。为了提高海外本国公民人数统计的准确率,挪威外交部引进了一个游客可以在线纪录他们行踪的系统。^①

东南亚海啸和黎巴嫩撤离有一个有趣的不同,就是“客户”的情况。在泰国,当潮退时,挪威人是从树上爬下来的。很多人还身穿泳衣,并且不认识当地人,也不懂当地语言。在黎巴嫩,许多挪威人是去探亲访友的。他们了解当地,认识当地人,懂当地语言。这种不同需要以不同的方式应对危机。所以,教训之一是,政府的每个危机应对部门必须能够灵活处理不同危机情况下的不同需求。

只有在极端情况下,政府才会组织撤离行动。当情况不断恶化,很可能会要组织撤离时,政府必须利用这一阶段,有时几周,有时只有几天,不断向本国公民更新信息。挪威外交部会发布最新的旅游提示,^②在情势需要时,动员挪威人利用商业交通工具离开该区域。

在每项撤离行动中,都会有一个问题,就是谁应该被撤离。表面上看,这是个简单问题,只有本国的国民可以撤离。但在现实中则不同,这个问题很复杂。越来越多的人有多重国籍。很多人在国外生活时恋爱并与外国人结婚,结果就是很多家庭中有多重国籍。而且,如果一个挪威公民带着一大家子当地人,要求他们全家都参加撤离行动呢?这时就需要尽快制定明确的指导原则来处理这类问题。在多数情况下,挪威政府会为挪威公民和在挪威有合法居住权的外籍公民提供撤离援助。

同样,任何撤离行动是为希望离开骚乱发生地的人提供服务。挪威政府没有权力和手段要求公民必须离开一个国家。所以,每个挪威人可以接受,也可以不接受这项服务。拒绝援助的挪威公民就必须依靠自己。撤侨行动一旦完成,这些人如果又想撤退,就很难再得到类似的帮助。对那些接受援助的人,在开始阶段可能要个人或通过旅游保险承担一部分费用。原则上说,撤离需要撤到最近的安全地点,多数情况下是邻国。也有一些非常少见的情况,政府需要决定是否将侨民一直撤回挪威,是否要承担所有费用。

挪威的预警系统在不断完善中。2010年,外交服务反应中心成立。它每周七天、每天24小时运作,接听所有非工作时间打给挪威驻外使馆的电话。如果出现事关挪威公民、雇员或挪威海外利益的紧急情况,该中心是第一联系点。接到此类信息后,该中心负责第一阶段的应答,并且进行内部沟通。它的成立提高了危机反应第一阶段的效率,而且也使整个领事服务更加专业,增强了各方的协调性。外交

① <https://www.reiseregistrering.no/>.

② 挪威旅游提示在网上可见;<http://www.landsider.no/>。

服务反应中心很成功,它得到挪威公众和外交部内部的认可。

2011年4月,挪威议会发表了一份名为《挪威侨民领事协助》的白皮书。^①该白皮书的制订过程与其最终文本同样重要,因为它的出现就意味着挪威议会可以在没有危机发生的情况下就讨论这些议题,表明现有的原则和实践必须经过政治上的审查和批准。此外,它也为广大公众准确了解领事协助的有关信息提供了一个机会,这有利于减少上文提到的公众与外交部门之间的预期差。对挪威外交部来讲,白皮书也很重要,它要求外交部不断加强内部工作,提高专业水平,关注领事工作。白皮书在很多方面总结了2004年海啸后启动的领事服务改革,是挪威外交部在处理无论是个案,还是出现大的危机时,进行领事协助的重要指南。

领事协助和应急预警具有挑战性,其工作媒介也不断改变。世界上越来越多的人利用互联网和各种社交媒体获取信息。这既是机遇,也是挑战。像脸谱、推特等迅速更新信息,消息量大的网站,可以很快很有效地向数量众多的民众传达重要信息。说它们是挑战,是因为当越来越多的人希望能通过这种方法找到有关信息,但如果政府并不在网上或者社交媒体上发布信息的话,它就会在危机结束后遭到严厉的批评。

新一轮危机发生的时间、地点和情况几乎无法预测。但是,可以确定的是,当新的危机来临,人们会期待政府会立即做出反应,为海外需要帮助的公民提供帮助。各国必须从以往类似经历中总结经验教训,包括向其他国家学习,这样才能更好地处理危机。各国应该积极制订内外沟通和合作战略,同其他国家、组织机构及企业进行合作,这样做对各国政府非常重要。各国应该认识到每次危机都是不一样的,所以应当建立一个高度灵活的组织,该组织的人员必须训练有素、态度积极,这样才能有备无患。

最后,面对每场危机,即使已经做了充分的准备,到最后都会发现原有计划、规则和程序还是会有不足的地方。艾森豪威尔将军的名言“计划不算什么,能计划才是最重要的”,对领事保护和规划预案也同样有效。

(赵晨译)

^① 英文版白皮书; <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/propositions-and-reports/reports-to-the-storting/2010-2011/meld-st-12-20102011-2.html? id = 698385>