

联合国授权使用武力中国际人道法和国际人权法的应用

——多国和平行动的专家会议
报告（摘要）*

魏琰**译

在联合国授权使用武力中如何适用国际人道法和国际人权法涉及很多问题。在瑞士日内瓦2003年12月11日和12日两天举行的会议上，一些学术专家、政府及国际组织的代表、军事法律顾问和国际红十字委员会的律师就其中一些问题进行了探讨。

此次会议分为三次进行。其中两次讨论在联合国授权使用武力中国际人道法的应用，另外一次讨论在联合国授权使用武力中国际人权法的应用。会议具体划分如下：

第一次工作会议：国际人道法的一般应用；

第二次工作会议：占领法的应用；

第三次工作会议：国际人道法之外的国际人权法的应用。

此次会议仅涉及联合国授权行动的案例，即国家或区域性行动是否在联合国组织下具有指挥和控制作用。无联合国安理会授权的多国武装力量则不属于本次会议讨论的要点。

会议成果

会议提出了很多具体的建议。这些建议主要涉及联合国授权的武装部队在占领领土内实施的实际控制情况。

与会人员通过讨论注意到，当联合国授权武力对占领领土实施实际上控制时，虽然要适用《日内瓦第四公约》，但该公约在实际上只能适用于一小部分情况。

因此，专家们一致认为，有必要制定一套可供联合国授权武力在占领领土并对其实施实际控制的任何情况下都适用的规则。与会者对此提出了各种不同的提议。

专家们认为，在多国武装力量对占领领土实施控制的情况下，人权条约规则在域外适用的重要性与日俱增。有些专家还提出有必要对可适用于联合国授权武力的人权规则做出区分。这一区分可通过制定特定文件的方式来实现。

第一次工作会议：国际人道法在联合国授权武力中的一般适用

大部分专家都同意应根据占领地的实际情况来决定国际人道法的适用问题。安理会授权武装力量采取行动可能会产生战争法上的后果，但这并不影响如何决定人道法适用的问题，因为后者是一个国际人道法上的问题。国际人道法的适用从联合国武装力量介入从而能被称为武装冲突战斗的那一时刻起就已经开始。

尽管多数专家同意上述内容，但另外有些专家则认为维和部队在本质上是不需要授权的。当他们使用武力时，他们仅仅行使警察的功能。因此，即使他们与武装冲突有关联，国际人道法仍然不能适用，除非他们作为交战某一方去反对另一方参加了武装冲突。

专家们还讨论了具有根本意义的武装冲突的定义问题。一个模拟的问题是自卫权的使用。有些

*该会议由国际红十字委员会协同国际人道法研究中心组织于2003年12月11日、12日在日内瓦举行。

**中国人民大学法学院2004级国际法硕士研究生。

专家坚持认为，出于自卫目的而使用武力，尤其是在独立的事件中使用武力，这种情况不会使维和人员转变为战斗员。但另外一些专家则认为，自卫权的使用也会逐渐使多国部队这一武装力量转变为冲突一方。根据一些专家们的观点，尽管维和人员在何时转变成为战斗员的问题并没有解决，但《罗马规约》第 8 条在某种程度上还是澄清了一些问题。

专家们就联合国秘书长手册的内容及其法律地位也交换了意见。他们认为该手册属于联合国组织的内部文件。因此，该手册对受联合国指挥和控制的部队具有约束力，但对国家并不产生法律上的义务。依照某些专家的观点，手册中包含了一些条约法和习惯法中都没有的禁令，以致将政策和法律混淆在一起。这些专家对此表示遗憾。

在开始讨论联合国授权行动中国际人道法适用问题以后，与会者还讨论了是否应适用国际性武装冲突规则与国内性武装冲突规则问题。在这个问题上，有些代表不同意关于联合国授权行动针对不属于一国武装力量的武装组织采用武力的做法。半数专家们认为，联合国授权行动如果从武装冲突的定义来看它已经使整个武装冲突国际性质化，而另外半数专家们认为武装冲突是否国际化应由另一冲突方的地位来决定。

第二次工作会议：占领法在联合国授权武力中的应用

在联合国实施武力后对领土实施控制或管理下适用占领法方面，会议代表提出了两个问题：第一，法律方面的适用；第二，当占领法方面的法律不能适用而由维和人员在事实上的适用。

关于法律方面的适用，专家们指出国际人道法和占领法与干预的合法性之间没有任何关系，并提醒注意在传统法上“国家具有诉诸战争的权利”与“关于战争的手段和方法”之间的区别。因此从本质上讲，占领的法律基础与《日内瓦第四公约》的适用性都不会受影响。在联合国授权下是由一国国家占领还是由多个国家，也没有什么关系。

但是，与会者强调：将占领法中的某些规则与由联合国授权行动对领土实施占领的性质要统一起来还存在一定的困难。例如，有关禁止在占领领土内对机构或法律进行变更的规定（《海牙规则》第 43 条；《日内瓦第四公约》第 47 条、第 64 条），就有可能与维和行动和建立和平措施的宗旨相抵触。在这方面，国际人权法和安理会决议赋予武力的强制性则有可能使机构和立法的变更合理化。专家们就此可能性进行了探讨。

专家们注意到，国际人道法尤其是占领法起草时，国际人权法的发展还远不如今天。因此，国际人道法在某些方面所提供的保护标准低于人权法的标准。而对联合国授权采取武力的情况采取这种低标准的保护是不可取的。

接着，关于人道法与《联合国宪章》第 103 条的关系，小组成员设想出这样一种可能性，即联合国安理会基于第 103 条规定的基础上作出的授权可以超越或者甚至终止对占领法的适用。某些专家认为，联合国可以帮助确定结束占领的时间。但另一些专家却认为，如果由一个在本质上属于政治机关的联合国安理会只是通过决定就创造一个新情形，不需要去遵守占领法，这可能会产生非常危险的后果。

专家们还探讨了在不能以法律形式适用、而由多国部队武力实施的占领法的事实适用问题。

当《日内瓦第四公约》从法律方面看不能适用时，多国部队无论如何也不能在一种毫无程序和法律的状态下实施占领。当联合国授权的武装部队已对领土及其居民实现有效控制时，该武装部队对人员的逮捕和拘留就会成为问题。由于缺乏明确的授权，如它对武装部队的授权，往往只是授权可以拘捕某些人，但却没有提供拘捕的理由及拘捕方式。对武装部队的授权因为没有细化，会使问题变得比较复杂。

专家们认为，占领法是已经存在、对各国都同样适用并为所有国家都熟悉的法律体系。该法可以为武装部队在战地遇到的问题提供一些实际解决办法。但也有专家指出，占领法是有用的，但却

不够。它对许多问题的处理方式不够细致，有些问题根本就没有涉及。

有一位专家提出这样的观点：在大部分情况下，受联合国指挥和控制的多国武装力量对一领土实施有效控制时，表面上看来该武装力量处于占领状态，但实质上更接近于托管状态。这样一来，就没必要要求联合国提供一个占领机关所需要的各种各样的保证。专家建议，在这种情形下准备一个专门性文件会比较有用。这一文件可以采用类似于联合国秘书长手册的形式，甚至还可以考虑作为该手册的第二部分。

继该提议之后又提出了另外一个更为具体的提议。这个提议要求制定一个用于战地部队并含有15~20条规范的简明的手册，这些规范用来指导军事武装力量去重建和维持法律、秩序和安全，并规范关于搜查/扣押以及逮捕/拘留方面的程序。这一手册还应在国际人道法以外吸纳一些人权法以及刑事诉讼法方面的成分。

同样，另一位专家建议联合国应对每一联合国授权任务都能适用的“一揽子”条款或示范条款进行研究。这些“一揽子”条款可用来适用诸如逮捕和拘留、甚或在地方法院都已瘫痪的情况下如何实现正义等情况。这些示范条款可被视为多国武装力量或者国际警察在维和行动中的一个最低标准的规范。

第三工作会议：国际人权法适用的方面

会议还对由欧洲人权法院审理的班科维奇(Bankovic)案进行了讨论。有些专家对该案中人权义务的域外适用相比以往案例更受局限的情况表示遗憾。

但另外一些专家却认为，班科维奇案的判决不论从事实方面还是从法律方面看都正确，因为人权法和国际人道法两者之间如果允许有过多的重合将会很危险。其中最主要的危险在于这两个法律体系规则的过多重合会导致适用的困难。

关于作为域外适用人权基础的“有效控制”原则问题，一些专家认为这一原则在国际社会中似乎已被广泛接受，它不仅已成为欧洲人权法院判例法的一部分，而且在联合国人权委员会中也具有一定的地位。这一原则在各国武装力量对一领土享有有效的军事控制情况下也应得以适用。

但是，仍有一些与会者怀疑人权条约的域外适用是否已被广泛接受。他们强调，人权条约的域外适用只得到一些案例支持，而这些案例又大部分都是由欧洲人权法院审理的，所以仅局限在了欧洲这一范围。例如，有人提出《欧洲人权公约》根本未涉及澳大利亚在东帝汶的行动。另外，即便假设人权委员会也适用这一司法判决，但《公民权利和政治权利国际公约》本身也还远远未达到被普遍接受的程度，它还未被所有国家批准（截至2003年11月2日有151个国家批准）。

根据这些专家们的观点，人权义务的域外适用问题仍需探讨。目前还缺少一个可以将人权义务融合起来，类似于联合国秘书长手册形式的文件。