

编者按：多国行动与法律——寄予厚望、责任重大

自远古以来，交战方就已结成联盟，抗击共同的敌人，征服或捍卫领土。国家间联盟的目的不仅是为进攻，亦为阻止攻击，并确保国际关系的稳定与和平。联盟或同盟除了可提供军事优势外，似乎还可赋予生死攸关的战争额外的合法性。

到了近代，各种体系的联盟都未能确保国际和平与安全，两次世界大战皆因两国间的冲突迅速升级为全球战争即为痛苦例证。1945年，《联合国宪章》规定禁止在国际关系中使用武力（不影响每个国家所“固有的”在合法自卫时使用武力的权利），还设立了集体安全机制。每个国家可据此承认一国的安全与所有国家都是相关的，因此应就威胁使用武力和违反禁止使用武力情形采取集体应对措施。这种机制特别允许成员国在国际和平与安全受到威胁的局势下集体使用武力。当然，该制度并不完美，因为除了通过赋予“二战”战胜国否决联合国安理会决议的权力而使其具有特殊职责外，它还反映出在集体应对与尊重国家主权之间的妥协。

无论是受联合国的指挥和控制，还是根据有联合国授权之区域组织的命令开展行动，多国行动都是当今的一种普遍现象。对于许多国家而言，这也是它们近来所开展军事行动的唯一类别。

如今，多国部队已开始参与敌对行动，并被要求针对有组织的武装团体使用武力。有时，它们接到明确的任务去反击来自此类团体的威胁。^{〔1〕}

〔1〕 例如，见安理会第2098号决议，2013年3月28日，第9段，授权在刚果民主共和国开展行动的“干预旅”解除武装部队的作战能力，并“减轻武装团体对刚果民主共和国东部的国家权力和平民安全构成的威胁”。

鉴于战争与国际关系环境的不断改变,多国部队参与作战所面临的诸多法律和人道挑战尚未得到解决。本期《评论》将提出这些新的挑战,并解答相关问题。

何谓生死攸关?

在如今千变万化的环境中,多国行动的部署更为复杂,也被赋予了更多任务。在参与行动之前,各国政府及其军队需要了解它们在此类局势中(例如当它们针对地方叛乱者使用武力时)的法律地位,以及应适用何种规则。在部署之前,它们需要为部队提供何种训练,以及又该如何备战与日俱增的各种一线任务?它们应根据何种标准对待落于其手之人,以及何时将这些人移交给地方当局才是合法的?

参与行动之各国、国际组织以及东道国之间责任的划分应尽可能清晰。即便其权责并不总是相符,多国部队也会暴露在公众的监督之下,人们也期望其部队树立典范。尤其是为确保冲突各方遵守国际人道法,联合国维和特派团所采取的措施在改善平民居民的困境中会起到重要作用。

先不提对传统军事联盟的研究,本辑《评论》主要侧重以下类型的多国行动:首先,是联合国主导的和平行动(例如联合国科特迪瓦行动、联合国海地稳定特派团或者联合国科索沃临时行政当局特派团);其次,是联合国授权但由其他参与者执行的行动,例如,区域性组织或国家联盟[如非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团),或北约驻阿富汗国际安全援助部队(国际安全援助部队)];最后,是混合或共同领导的行动[例如非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)]。^[2]

[2] 由安理会第1769号决议设立,2007年7月31日,达尔富尔混合行动将前非洲联盟驻苏丹特派团并入其框架中。

联合国维和行动的演变

我们在讨论多国行动的演变时首先需要分析维和行动。

自1948年起,联合国就已启动了69个维和行动,^[3]正如罗纳德·哈托在本辑《评论》的开篇文章中所述,随着时间的推移,其使命已基于当地条件和全球背景而发生了巨大的变化。第一个正式命名的“维和行动”是联合国第一期紧急部队(紧急部队一),它成立于1956年埃及和以色列的苏伊士危机期间。在之后到1989年之间,联合国共发起了16次维和行动,大多都是采用了这一传统“居间部队”的形式。它们由非武装或轻型武装的军事观察员组成,职责是就停火或和平协议进行监督和报告。

冷战的结束改变了维和部队开展行动的环境,并使之担负了在某些情况下为奠定持久和平基础而形成的更复杂且多方位的任务。^[4]除了传统的军警组成部分外,此类任务已越来越多地吸纳了重要的平民人员(法律专家、排雷人员、选举监督员、人道工作者、经济学家等人员)。

多国行动的前40年见证了联合国所参与的诸多具有挑战性的局势:“无和可维之时”^[5]或者当和平极端脆弱,有时会导致严重失败之时(例如在索马里、卢旺达和波斯尼亚)。这使罗纳德·哈托在文章中将其概括为联合国维和行动中的“暂时待命”,或至少到1999年是壮志未酬。然而,自1999年6月起,人们意识到联合国几乎是唯一能够在世界任何地区开展行动的组织。这使得联合国维和行动又重新回到人们的

[3] 见联合国维持和平行动部,“维持和平概况介绍”,2014年5月31日,可访问:www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml。所有互联网资源均于2014年6月最后一次访问。

[4] 这些建设和平特派团已担负包括了选举组织、裁军、前战斗员的遣散与重新融入社会以及恢复法治等任务。见联合国“和平与安全”,可访问:www.un.org/en/globalissues/peacesecurity/。

[5] 科菲·安南:“我们设法维持和平并在无和可维之时适用维和规则”,报告,1999年11月。

视线,在联合国指挥和控制下的多国行动也稳步增加,在1999年6月到2014年4月间,联合国共启动了20个和平行动。^{〔6〕}

目前,全球正在开展的联合国维和行动共有16个,122个国家为此派出了军队、警察和非军事人员。印度、孟加拉、巴基斯坦是重要的军队派出国。截至2014年3月,联合国维和行动由97,518名穿着制服的人员(武装及非武装的军警人员)、16,979名非军事人以及其他人员(联合国志愿者等人员)组成。这些行动2013~2014年度的总预算为79亿美元。^{〔7〕}如将所有联合国维和行动考虑在内,其在全球范围内部署的军队数量仅次于美国。

在本辑评论开篇的访谈中,联合国维和行动驻纽约军事顾问巴巴卡尔·盖伊将军提出了全球维和人员在行动方面所面临的挑战。

日益强势的、多方位和以保护为导向的特派团

由于迫在眉睫之任务的复杂性,多国行动一直处于发展变化中。

联合国维和特派团已从小型观察团发展成为日渐强势的行动团,例如,联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)下设的干预旅。2013年3月28日,继刚果民主共和国北基伍地区发生激烈冲突后,联合国安理会通过了第2098号决议创建了干预旅,其“任务是负责……解除武装部队的作战能力,目标是协助减轻武装团体对刚果民主共和国东部的国家权力和平民安全构成的威胁,为开展稳定活动开拓空间”。^{〔8〕}这不仅是联合国第一次为加强保护平民而设立的具有明确攻击性而不是防御性的部队,而且也阐明了多国部队中军事成分与不断增加的非军事伙伴(如选举组织里的专家)人数间交互的发展。

根据《联合国宪章》第七章的规定所开展的日益“无所不包”的任务

〔6〕 其中5个于1999年6月到2000年7月之间部署在科索沃、塞拉利昂、东帝汶、刚果民主共和国和埃塞俄比亚/厄立特里亚。

〔7〕 见前注3。

〔8〕 见前注1。

已涵盖了多年来在实际暴力威胁下保护平民的特殊使命。^[9] 正如海迪·威尔莫特和斯科特·希兰在本辑《评论》中所解释的那样,随着时间的推移,“保护平民”的概念已经有所变化,且人道、人权及维和界都对其有不同的理解。但必须要对这些不同的观点加以协调,以确保任务的有效实施。

在过去几年间,维和行动已在多个层面得到加强,这使联合国逐渐意识到它已不能独自有效应对越来越宽泛的建设和平行行动,它必须要与不断增加的、日益重要的其他人道参与者紧密合作。这些人道参与者包括非洲联盟、欧洲联盟、北约和其他区域性及次区域性组织以及私人参与者和非政府组织。在本辑《评论》中,杰拉米·拉贝和亚瑟·布泰利分析了他们并称之为的“通过代理人开展和平行动”,在此类行动中,联合国人员受到国家、地区或多国非联合国合作伙伴的支持抑或向它们提供支持。例如,联合国安理会第 2100 号决议授权法国部队在马里稳定团人员“受到严重威胁时”进行干预,以为其提供支持。在索马里,联合国对非索特派团提供了支持。拉贝和布泰利对随之发生的维和与人道行动之间的紧张局势进行了分析。他们还分析了这些联合国与非联合国参与者之间的伙伴关系对人道行动的法律和政策影响,并提出了一些减小影响的解决方案。

法律挑战

上述因素突显出国际社会需要制定清晰的法律框架以应对此类行动的复杂性。就法律而言,尽管关于多国行动已有大量著述,但仍有许

[9] 联合国第一次明确提及保护平民任务的行动是成立于 1999 年 10 月的联合国塞拉利昂特派团(联塞特派团)。2000 年,《卜拉希米报告》认为,无论维和行动任务属于何种性质,“包括部队和警察在内的联合国维持和平人员如目击侵害平民的暴力行为应视为有权尽其所能阻止这种行为以维护联合国的基本原则,同时如卢旺达问题独立调查报告所述,符合‘行动的存在而带来的提供保护的想法和期望’(见 S/1999/1257,第 55 页)”。见联合国:《联合国和平行动问题小组的报告》,UN Doc. A/55/305 - S/2000/809,2000 年 8 月 21 日,可访问:www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305。

多问题有待澄清。2011年,红十字国际委员会(ICRC)提出“与和平行动有关的诸多法律问题仍未解决,且鉴于其重要性和影响,这些问题亟待深入研究”。^[10]今天,ICRC在联合国部署维和部队的所有任务中开展行动,这一结论建立在过去数年间的大量经验以及其与一线各多国部队之间的交往之上。^[11]它曾在以下国家开展行动:绿松石行动期间在卢旺达、部署北约驻科索沃特派团时在科索沃、独角兽行动期间在科特迪瓦,以及最近于九头蛇行动期间在马里。它还与驻阿富汗国际安全援助部队、驻索马里的非索特派团部队以及东帝汶国际部队等武装部队在相同的行动环境中开展工作。

联合国维和人员的法律地位

随着合作伙伴和部队派遣国的不断增加,维和行动的范围不断拓展,但困难也随之而来。在本辑《评论》中,迪特尔·弗莱克探讨了确定联合国维和人员法律地位所造成的挑战,具体分析了1994年《联合国人员和有关人员安全公约》的缺陷。该文件将针对没有“作为与有组织的武装部队作战的战斗人员、并适用国际武装冲突法的”(第2条第2款)联合国维和人员的攻击界定为犯罪,引号中的这句话曾在法律学者间引发了激烈讨论。迪特尔·弗莱克进一步讨论了“部队地位协定”和“特派团地位协定”如何能有助于更好地界定联合国维和人员的地位、权利和义务。

[10] “国际人道法及当代武装冲突的挑战”,第31届红十字与红新月国际大会正式工作文件,2011年11月28日~12月1日,第30页。可访问:www.icrc.org/eng/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-en.pdf。

[11] 目前,联合国维和特派团部署在中非共和国、西撒哈拉、马里、海地、刚果民主共和国、阿富汗、达尔富尔、塞浦路斯、黎巴嫩、阿卜耶伊、科索沃、利比里亚、南苏丹、印度和巴基斯坦、科特迪瓦以及中东(军事观察团)。见联合国维持和平行动“概况介绍”,2014年5月31日。可访问:www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote0514.pdf。ICRC目前在所有这些局势中开展行动。

国际人道法在各国行动中的可适用性

国际人道法是否适用于《联合国宪章》第七章开展行动之多国部队,长期以来都是争论的话题。的确,过去有些学者认为,由于这些部队代表大多数国家为“正义事业”而战,它们不应作为武装冲突当事方而受到人道法的拘束。

然而,正如特里斯坦·费拉罗在其文中所阐释的那样,在讨论人道法对于多国行动的可适用性时,人们必须明确区分诉诸战争权(关于根据国际公法授权或禁止使用武力的规则)和战时法(规制交战方之间敌对行为并保护受武装冲突影响者的法律体系)。无论战争的理由是什么,也无论它是否为“正义之战”,所有交战方都同样须遵守某些规则,以确保战争中最低限度的人道。目前,人们似乎可以达成共识,认为多国部队可能成为武装冲突的当事方。弗雷德里克·纳尔特、卡塔琳娜·格伦费尔和彼得·奥尔森也分别从欧盟、联合国和北约的角度出发,就人道法在各国部队中的适用即可适用性问题提出了真知灼见。

涉及各国部队局势的法律分类

多国部队所涉局势的法律分类引发了复杂的法律问题——究竟应适用国际性武装冲突、非国际性武装冲突还是国内法、人权法的法律参考框架。正如埃里克·大卫和奥拉·恩达尔在本期中所述,人们对于多国部队所介入之局势进行分类的意义意见不一,其判定结果对于确定适用于哪种局势的法律框架至关重要。

互通性及多国行动

“只有一件事比与同盟国作战更糟,那就是战斗中没有同盟国。”^[12]温斯顿·丘吉尔的这句话说得是第二次世界大战时的英美关系,反映出了多国军事行动的矛盾心态。将部队集合在一起共同抗敌是优势,但与军备、文化、语言皆不相同且可能追求不同政治目标同时还受不同法律制约的外国军队合作,也存在诸多困难。

的确,即便确定人道法可适用于多国行动且已对局势加以分类,各国也并非受到相同法律义务的制约。尽管《日内瓦公约》已获得所有国家批准,但并非所有条约皆是如此。因此,在武装冲突时期,各国可能有人道法和国际人权法下具有不同的法律义务,就此类义务也有不同的解释和实施情况。例如,它们可能具有不同的交战规则、指挥链,并且就人权法的域外适用具有不同的态度。部队的协调受不同法律义务的约束,这对于多国部队而言是至关重要的挑战。

由多国部队实施的关押

如今,多国部队时常参与对个人的关押,但是在行动过程中,它们自身也会被俘。这就表现为两个特殊的挑战:在非国际性武装中对于关押问题的程序性保障,以及将被关押者移交给地方当局或其他部队派遣国。

关于被剥夺自由的人在武装冲突时是受人道法还是人权法保护的问题,各国观点不一。关于拘留或拘禁个人之法律基础的渊源各国也有不同的观点。此外,不同国家对于不推回原则也有不同的解释,该原则禁止相关国家将被关押者或被拘禁者移送给可能使他们遭受酷刑、残

[12] Viscount Alanbrooke, “diary, 1 April 1945”, as quoted in Arthur Bryant, *Triumph in the West*, 1943 - 1946, Grafton Books, London, 1986, p. 445.

忍、不人道、有辱人格待遇或惩罚的伙伴国。国家和国际组织已经设法通过各种国际进程应对这些挑战。在本辑《评论》中,布鲁斯·奥斯瓦德提及了这些问题,并讨论了关于2012年10月20日通过的“在国际军事行动中对待被关押者”的政府间项目(也被称为“哥本哈根原则”)。这一倡议旨在阐释22个国家为确保在各国行动中被剥夺自由者之人道待遇以及在关押和移送期间遵守人道法和人权法而采用的共同方法。目前,ICRC为加强在非国际性武装冲突中对被剥夺自由者的保护开展了广泛咨询。^[13]

多国部队行动的责任归属

最后,多国行动的另一项挑战是确定哪个实体应为在行动过程中所实施的不法行为承担责任。是由实施了违法行为之武装部队的派遣国来承担?还是由命令或控制部队派遣国行动之国际组织承担?亦或由二者共同承担?正如保罗·帕尔凯蒂在本辑《评论》中所解释的那样,考虑到各国通常对其出借给国际组织的部队保有一定程度的控制,从而难以在任何时间点上及时判定是哪个实体在控制部队的行为,进而使判定责任归属问题变得尤为困难。双重责任可能是唯一的选择。

与多国行动的人道交涉

在武装冲突中开展行动的人道参与者与多国部队之间在行动和政策层面的互动都是复杂的。多国部队的出现可能被视为有助于人道及其他参与者的安全,为人道及其他参与者给急需帮助者提供服务创造了安全的环境,或者在必要时对他们进行护送。然而,这可能会造成不良

[13] See ICRC, “*Strengthening International Humanitarian Law: Protecting Persons Deprived of Their Liberty*”, synthesis report from regional consultations of government experts, November 2013, available at: www.icrc.org/eng/assets/files/2013/strengthening-protection-detention-consultations-synthesis-2013-icrc.pdf.

后果,即使有军队陪伴的人道参与者变成因针对军队之袭击的潜在附带受害者。因此,人道参与者和多国部队各自职责间的区别至关重要。仅仅是人道工作者和多国部队共存于同一冲突区域的事实即引发了协调与军民融合的问题,而且在公众和武装参与者看来,政治、军事和人道议程的混淆也会引发相关风险。强调必须保持中立和独立人道行动的精髓依然重要。

与卷入冲突局势之所有各方一样,ICRC 与多国部队就一些敏感问题(如违反人道法的指称)展开双边对话。由于相关参与者的多样性以及多国行动的全球结构,这一对话的复杂性已促使 ICRC 就如何采用一致且全面的方法开展此类对话的问题进行了思考。^[14]

对于 ICRC,与多国部队的人道交涉意味着首要的是就权利和义务以及有关人道的关键问题进行对话。例如,ICRC 与联合国维和行动的对话侧重平民居民的保护、关押、排雷和开展敌对行动等方面的问题。ICRC 还会在部署地区向派遣国进行部署前的简报和传播阶段提供其服务。在简报中,会对该组织的作用、任何行动进行解释,并会提供教育材料及人道法专业知识,以帮助将人道法和人权规则纳入训练和条令。

由于当今世界迫切的人道挑战以及多国部队不断发展变化的职责,且考虑它们在国际和平与安全中起到的重要作用,澄清多国部队在法律下的作用与责任的需求就变得越来越迫切。

主编
梵尚·贝尔纳
(刘欣燕 译)

[14] 在制度层面,在纽约,ICRC 与联合国影响和平行动政策的机构[联合国安理会、大会和秘书处——其中包括维持和平行动部(DPKO)、外勤支持部(DFS)、法律事务厅(OLA)、人道主义事务协调厅(OCHA)]以及部队派遣国和警察派遣国驻纽约的代表保持对话。在行动层面,在部署了部队的地区,ICRC 还与联合国维和特派团保持对话。当联合国与区域性或次区域性组织合作开展工作时,ICRC 还会努力与相关合作组织建立并保持人道对话。