

国际人道法的可适用性及其适用： 联合国背景下的视角

卡塔琳娜·格伦费尔* 著/梁洁** 译

关键词：联合国维持和平行动；国际人道法的可适用性；1994年《联合国人员和有关人员安全公约》；《国际刑事法院罗马规约》

关于国际人道法对联合国部队可适用性的问题争论已久。当维和人员开始参与具有此类性质的敌对行动（不论是实施自卫还是执行联合国安理会依《联合国宪章》第七章所赋予的任务^{〔1〕}）从而引发国际人道法的适用时，就产生了这些人员是否应受国际人道法规则约束的问题。这之所以成为问题，是由于联合国维持和平部队代表国际社会行动，因

* 卡塔琳娜·格伦费尔(Katarina Grenfell)是位于纽约的联合国总部联合国法律事务办公室的法律官员。本文只代表作者个人观点，并不必然反映联合国的官方立场。

** 梁洁，解放军西安政治学院军事法学系讲师，法学博士，历史学博士后。

〔1〕 以当前开展的诸多维持和平行动为例，联合国驻刚果民主共和国维稳特派团(MONUSCO)、联合国科特迪瓦行动(UNOCI)、联合国海地稳定特派团(MINUSTAH)以及非盟—联合国达尔富尔混合行动(UNAMID)均是由安全理事会依照《联合国宪章》第七章授权而开展行动的，其任务包括在紧迫的暴力威胁下保护平民。分别参见2013年3月28日安理会第2098号决议对MONUSCO的授权、2011年7月27日安理会第2000号决议对UNOCI的授权及2013年7月30日安理会第2112号决议对其任务的扩展、2004年4月30日安理会第1542号决议对MINUSTAH的授权及2013年10月10日安理会第2119号决议对其任务的扩展、2007年7月31日安理会第1769号决议对UNAMID的授权及2013年7月30日安理会第2113号决议对其任务的扩展。

而拥有了所谓的“正当理由”来使用武力。^[2] 尽管存在这些问题,但目前来看,它们似乎已得到较好的解决,即应该保持诉诸战争权(依照国际公法使用武力的权利)与战时法(规制敌对行动的法律)之间的区分,且只要满足其适用条件,^[3] 国际人道法就适用于联合国维持和平行动。^[4] 这意味着有关国际人道法适用条件与适用范围的问题依然重要,尤其在安理会赋予联合国行动的任务日益艰巨的情形下。

2013年3月28日安理会通过第2098(2013)号决议,扩大了联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的任务范围,建立了干预旅——一支特殊的战斗部队作为联刚稳定团的组成部分。该干预旅“除其他外,由3个步兵营、1个炮兵连和1个特种部队和侦查连组成……接受联刚稳定团部队指挥官的直接指挥”,^[5] 承担着“有针对性的进攻行动……以防止所有武装团体的扩张,解除它们的作战能力和武装”。^[6] 尽管在联合国行动中开展执行任务并非创举,但该任务引发人们日益广泛地讨论国际人道法适用于联合国部队这一问题,包括决议制

[2] 如1952年联合国法律问题研究委员会就曾讨论过“联合国执行行动是否适用战争法”的问题。委员会没有直接给出答案,而是得出如下结论:“战争法设立的目的不完全等同于对联合国使用武力予以规制的目的。因此我们不必确定联合国执行行动究竟属于战争、警察执行刑法的行为,还是自成一格的行动。”Report of the Committee on Study of Legal Problems of the United Nations, *Proceedings of the American Society of International Law*, Vol. 46, 1952, p. 216.

[3] See Christopher Greenwood, “International humanitarian law and United Nations military operations”, *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol. 1, 1998, pp. 3–34; Daphna Shrager, “The United Nations as an actor bound by international humanitarian law”, *International Peacekeeping*, Vol. 5, No. 2, Summer 1998, pp. 64–81; Marten Zwanenburg, *Accountability of Peace Support Operations*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2005, pp. 159–208; Dapo Akande, “Classification of armed conflicts: relevant legal concepts”, in Elizabeth Wilmshurst (ed.), *International Law and the Classification of Conflicts*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 64–70.

[4] 下文提及的联合国维持和平行动是指那些在联合国指挥与控制下开展的行动。关于在联合国指挥与控制下开展的军事行动与那些经联合国授权而由国家或地区予以指挥与控制的军事行动之间的差别,参见联合国国际法委员会就国际组织责任进行的说明,“国际组织的责任:从国际组织收到的评论和意见”, UN Doc. A/CN.4/637/Add.1, 17 February 2011, p. 10.

[5] 安理会第2098号决议,2013年3月28日,第9段。

[6] 同上,第12段(b)。

定过程中联合国安理会成员国的讨论。^[7] 例如,卢旺达强调“必须确保联刚稳定团军事单位的公正性,并且要不惜一切代价确保对蓝盔人员的保护不受危害”,重申“明确区分干预旅和联刚稳定团正规部队的作用,后者主要目的是保护平民”。^[8] 危地马拉感到关切的是“整个联刚稳定团有可能会间接成为一个执行和平特派团”,并指出这一发展“会引起许多需要考虑的概念、业务和法律问题……谈判过程中并未适当探讨这些问题”。^[9]

联合国维持和平行动与另一有组织武装部队进行了足够激烈的敌对行动,从而引发了国际人道法的适用。可被视为“武装冲突一方”这一概念引发了诸多问题,尤其是它似乎违背了维和行动的基本原则之一——公正原则。^[10] 由于联合国维和行动是经联合国安理会授权而开展的,安理会代表了整个国际社会,因此联合国部队成为“冲突一方”的事实就与其扮演的“国际警察”角色不相符,^[11]亦与其不应推动某一国内的或其他政治议程的理念相矛盾。

何况还存在着部队派遣国对其派出人员安全的合理关注。适用国际人道法通常意味着冲突方武装部队成员在整个武装冲突期间甚至包括未实际参与战斗期间均为合法攻击目标。对于平民,除非直接参与敌对行动,否则不得成为攻击目标。依照下文将予讨论的1994年《联合国人员和有关人员安全公约》(以下简称《安全公约》)的规定,^[12]只要维

[7] UN Doc. S/PV. 6943, 安理会第6943次会议临时逐字记录,2013年3月28日。

[8] *Ibid.*, p. 3.

[9] *Ibid.*, p. 4.

[10] See UN Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support (DPKO/DFS), UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (the “Capstone Doctrine”), 2008, p. 33, available at: http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf (last visited in December 2013).

[11] Report of the Committee on Study of Legal Problems of the United Nations, above note 2, p. 218.

[12] 1994年12月9日《联合国人员和有关人员安全公约》,联合国条约集第2051卷第363页(1999年1月15日生效)。《安全公约》第2条第2款规定该公约“不适用于经安全理事会根据《联合国宪章》第七章授权作为执行行动、有任何参与人员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联合国行动”。

和部队成为“武装冲突一方”,上述原则亦可适用于联合国维和部队。

关于联合国部队适用国际人道法的问题,因联合国不是任何国际人道法条约之缔约方,包括《日内瓦公约》及其《附加议定书》,故不受这些法律文件之正式约束。^[13] 这意味着,如“求偿案”^[14]所示,联合国“为国际法主体,享有国际法上的权利并承担国际法律义务”^[15],包括国际习惯法上的权利义务。问题在于,哪些国际习惯法规则适用于联合国,尤其是如何调整或修正这些通常适用于国家的规则以规制诸如联合国这样的国际组织。

联合国行动的一些新进展有助于阐明联合国义务之范围。早在 20 世纪 60 年代在刚果境内执行任务时,联合国就规定其部队应“遵守适用于军事人员行动之普遍性国际公约的原则与精神”。^[16] 随着其后一系列行动的开展,1999 年联合国秘书长颁发的一项名为《秘书长关于联合国部队遵守国际人道法的公告》^[17](以下简称《秘书长公告》)的内部指令对该问题做出进一步阐释。作为应维和行动特别委员会要求而制定的“行为守则”,^[18]该《秘书长公告》对“在联合国指挥和控制下进行活动的部队”设置了最低限度的“国际人道法基本原则和规则”。^[19]公告没有从性质上区分国际性与非国际性武装冲突,而是就如下事项统一确

[13] 1972 年曾有人提议在《第一附加议定书》中纳入一条款,使联合国可加入《日内瓦公约》成为缔约方,这样公约将适用于“每一次开展行动的联合国部队”。See Report of the Secretary - General, UN Doc. A/8781, 20 September 1972. 但此类提议最终未被采纳,因一项代表秘书长的声明解释道,“这一加入将引发联合国作为国际组织成为多边条约缔约方的法律资格等问题……由于欠缺特定的法律能力,如不具备领土管辖权及纪律处分与刑罚机构,联合国将无法履行《日内瓦公约》所规定的诸多法律义务”。*Ibid.*, para. 218.

[14] International Court of Justice (ICJ), *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949, p. 174.

[15] *Ibid.*, p. 179.

[16] Regulations issued by the Secretary - General for the United Nations Forces in the Congo (ONUC), UN Doc. ST/SGB/ONUC/1, 15 July 1963, Art. 43.

[17] 联合国,“秘书长公告”,UN Doc. ST/SGB/1999/13, 1999 年 8 月 6 日。

[18] “维持和平行动特别委员会的报告”,UN Doc. A/50/230, 1995 年 6 月 22 日,第 73 段。

[19] “秘书长公告”,前注 17,序言。

立了相关义务:保护平民居民;作战方法与手段;平民与丧失战斗力者的待遇;被拘禁者待遇;对伤者、病者及医务与宗教人员的保护。公告表示,该规定“并未详尽无遗地列出对军事人员具有约束力的国际人道法的所有原则和规则,并且不妨碍此种原则和规则的适用,也不取代军事人员在整个行动期间继续受其国内法的约束”。〔20〕

在当前行动中,联合国通常在其与维和部队驻在国间缔结的《部队地位协定》中做出如下承诺:

在充分尊重适用于军事人员行动的国际公约所规定原则与规则的基础上……开展行动。所指国际公约包括1949年8月12日日内瓦四公约与其1977年6月8日之《附加议定书》,以及联合国教科文组织1954年5月14日通过的《关于发生武装冲突时保护文化财产的公约》。〔21〕

此类部队地位协定通常包括驻在国做出的如下承诺:

任何时候都充分尊重有关军事人员待遇国际公约之原则与规则,并在此基础上对待(行动中的)军事人员。这些国际公约包括1949年日内瓦四公约及其1977年6月8日之《附加议定书》。〔22〕

如今争论的焦点已不再是联合国部队应否遵守国际人道法。相关国际人道法原则依照维和部队具体任务已被纳入部队交战规则中,一旦符合适用条件,这些人道法原则将随时适用。当前人们关注的是国际人道法何时适用及适用多久的问题。该问题非常重要,因国际人道法的适用将导致维和人员依《安全公约》和《国际刑事法院罗马规约》(以下简

〔20〕 “秘书长公告”,前注17,第2节。

〔21〕 例如,见关于联合国南苏丹特派团(UNMISS)的《联合国与南苏丹共和国政府间部队地位协定》,登记号48873(2011年8月8日生效),第6段。尽管此类条款未纳入联合国秘书长应大会请求所编制的《维持和平行动部队地位协定范本》(UN Doc. A/45/594,1990年10月9日)中,但自从联合国与卢旺达共和国于1993年11月5日就联合国卢旺达援助团(“联卢援助团”)缔结了部队地位协定(1748 UNTS 3)后,相关部队地位协定中均纳入了此类条款。

〔22〕 *Ibid.*

称《罗马规约》)所享有的相应法律保护的丧失。^[23]

当前,联合国与维和部队驻在国间缔结的部队地位协定通常要求驻在国政府“应确保《安全公约》的规定适用于维和行动、其成员及相关人员”,并应将针对这些人员的攻击确立为刑事犯罪并追究相关人员刑事责任。^[24]然而,就《安全公约》的适用范围来看,该公约第2条第2款规定:

不适用于经安全理事会根据《联合国宪章》第七章授权作为执行行动、有任何参与人员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联合国行动。^[25]

可见,当一项联合国行动是经安理会授权作为第七章所指的执行行动且联合国部队已成为国际性武装冲突一方时,维和人员将丧失《安全公约》的保护。^[26]然而,上述公约第2条第2款仅规定在适用“国际武装冲突”法时《安全公约》不予适用。那么,在联合国部队成为非国际性武装冲突一方时,公约似乎应仍予适用。^[27]

但依照《罗马规约》的规定,不论在国际性还是非国际性武装冲突中,只要维和部队成为“武装冲突一方”,针对维和人员的攻击就不被视作“战争犯罪”。实际上,只有故意指令攻击“维持和平行动……所涉人员、设施、物资、单位或车辆……如果这些人员和物体有权得到武装冲突国际法规给予平民和民用物体的保护”,《罗马规约》才将此类行为确立

[23] 《国际刑事法院罗马规约》,1998年7月17日,UN Doc. A/Conf. 183/9(于2002年7月1日生效)。

[24] For example, see the Status of Forces Agreement between the UN and the Government of the Republic of South Sudan concerning UNMISS, above note 21, para. 48.

[25] 《安全公约》第2条第2款。

[26] 更多有关《安全公约》第2条第2款排除范围的讨论(包括所提及的经安理会根据《联合国宪章》第七章授权作为“执行行动”的联合国行动), see M. - Christiane Bourloyannis - Vrailas, “The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 44, 1995, pp. 567 - 568.

[27] 见秘书长的报告,《〈联合国人员和有关人员安全公约〉所规定的法律保护的范畴》, UN Doc. A/55/637, 2000年11月21日,注释3。

为“战争罪”。〔28〕因此,在维和人员作为武装冲突一方而丧失保护这一问题上,《罗马规约》没有在国际性与非国际性武装冲突情形之间做出区分。

关于国际人道法的适用领域,“秘书长公告”指出其在以下情形下适用于联合国部队:

在武装冲突情况下作为战斗人员积极介入此种冲突的联合国部队,但以这种介入的范围和时期为限。因此在强制执行行动中,或在允许为自卫使用武力的维持和平行动中应适用国际人道法。〔29〕

依照国际人道法的一般原则,笔者认为,只要联合国维和部队与某一国家或某一充分组织起来的武装团体间展开的敌对行动使得维和部队成为“冲突一方”,“秘书长公告”中所规定的国际人道法原则与规则就予适用。这可能发生在以下两种情形中:(1)在实施依照联合国宪章第七章授权的“执行行动”过程中;(2)在自卫行动中使用武力时。不论以上哪种情形,战斗均需达到“武装冲突”的强度以引发国际人道法的适用。

只要实际条件满足就应适用国际人道法,这一点尽管明白无误,但实践中到底何时达到适用门槛却并非总是清晰明确的。因维和部队的部署通常要经东道国同意,故其可能卷入的武装冲突在大多数情况下适用的都是有关非国际性武装冲突的法律。而规制非国际性武装冲突的法律不如规制国际性武装冲突的法律充分、完善,同时有关前者适用于联合国行动的国际法理论亦不多见,因此很少有关于其适用范围的指南。〔30〕

例如,就国际人道法适用的具体条件而言,在一国武装力量与非政

〔28〕 《罗马规约》,前注23,第8条第2款第2项第3目和第8条第2款第3项第3目。

〔29〕 “秘书长公告”,前注17,第1.1节。

〔30〕 如欲获得有关非国际性武装冲突中许多习惯法适用问题的有用指南,见让-马里·亨克茨和路易斯·多斯瓦尔德-贝克编著:《习惯国际人道法——第一卷:规则》,红十字国际委员会,法律出版社2007年版。

府武装团体间已爆发武装冲突的情况下,若维和部队对该国家武装力量提供支持,那么该支持达到何种程度时将使联合国部队成为与非国家武装团体交战的“冲突一方”?

尽管迄今为止此类问题在很大程度上仅限于理论探讨,但近年来联合国维和行动的一些新动向使相关问题日益凸显。2008年,联合国安全理事会依《宪章》第七章授权联合国驻刚果民主共和国特派团(联刚特派团)执行多项任务,其中就包括“与刚果(金)武装部队整编旅协调行动,并支持这些旅……牵头的行动以及……共同规划的行动”,以期解除顽抗的地方武装团体或外国武装团体的武装,并确保释放与这些武装团体有关联的儿童。^[31]更近些时候,安理会要求秘书长提交报告,汇报其将向非洲主导的马里国际支助团(马里支助团)提供后勤支持一事。^[32]该项任务似乎曾一度由依照安理会第2085(2012)号决议设立的联合国特别政治任务团来履行。然而,当前情况已发生了变化,^[33]这些事例以及近来联刚稳定团依2098号决议所拓展的任务均表明我们前面所讨论的问题目前对联合国已经具有了现实意义。

另外,一旦达到了国际人道法适用的门槛,又如何确定其适用的时间与地理范围?在维和人员没有实际参战的区域是否适用国际人道法?当维和人员被部署在广袤的区域并执行多重任务其中包括纯粹的人道任务时,这些问题就显得尤为重要。

总之,国际人道法适用于联合国部队的相关问题依然值得探讨。尽管适用条件一旦满足,联合国部队将受国际人道法规制这一点明白无误,但适用依然会引发实践性问题,尤其在适用范围方面。由于维和部队通常承担多重任务,而这些任务包含着诸多职责,故丧失受保护地位

[31] 安理会第1856号决议,2008年12月22日,第3段(g)。

[32] 见安理会第2071号决议,2012年10月12日;安理会第2085号决议,2012年12月20日;2013年1月20日秘书长给安全理事会主席的信,UN Doc. S/2013/37。

[33] 然而,直至新的联合国维和特派团“联合国马里多层面综合稳定特派团”(马里稳定团)依照2013年4月25日安理会第2100号决议开展军事行动之前,联合国依照安理会2012年12月20日第2085号决议所设信托基金为马里支助团提供支持一事,依然会引发争议。

定将削弱其履行任务的能力。考虑到以上因素,建议安理会在授权联合国部队履行执行性任务时,应考虑维和部队成为国际人道法适用主体将产生怎样的法律后果。这可能会要求采取适当措施以确保人员的安全与防护。维和人员在执行任务过程中若需拘禁大量的对方战斗员,应确保额外物资的供应。还应考虑在此环境下履行特定任务的所有方面是否现实。