

国际人道法对多国部队的 可适用性及其适用的北约视角

彼得·奥尔森* 著/李尊然** 译

国际人道法(以下简称“人道法”)对于多国部队的可适用性问题是北大西洋公约组织(以下简称“北约”,也称“同盟”或“组织”)的核心利益所在。多国军事协调是该组织存在的理由以及其方法、历史和行动背后的主导性理念。

冷战结束以来,它已经在巴尔干、阿富汗、利比亚及其周边地区和其他地区实施了一系列重要的多国军事行动。在这些行动中,不可避免地出现了人道法的适用问题。

北约在这些问题上的观点源于该组织自身的某些基本特征。该同盟由许多主权国家组成。他们在政治上结成了紧密的联盟,而且共同意识到其处于一种巨大的意识形态、战略和军事威胁的阴影之中,并因此得出结论认为,通过军事和政治上的协调可以最好地获得单个国家的安全利益,在欧洲尤其如此。

虽然在缔结《华盛顿条约》以来的大半个世纪里,世界发生了巨大的变化,但这些创始缔约国流传下来的结构和方法却仍然对当今北约的行动至关重要,特别是同盟国继续牢固地控制着北约的行动。

* 彼得·奥尔森(Peter M. Olson)于2014年初之前任布鲁塞尔北约总部法律顾问和法律事务主任。在此职位上,他曾任安德斯·佛格·拉斯穆森秘书长的法律顾问长和北约高级法律官。本文中表达的观点系作者本人所持,并不必然反映北约官方政策。

** 李尊然,中原工学院副教授,法学博士。

虽然普遍的观点可能不这么认为,但北约的确不是一个要区别于其成员国的独立实体。相反,该组织是作为多个主权国家的协调机制而成立的,因此最好将其理解为一个或一整套在需要时可为同盟国所用的工具。特别与本文所讨论主题相关的是,北约只会在已为北大西洋理事会(北约的最高管理机构,由全部28个同盟国的大使级代表组成)特别批准时和在在其批准的范围内制定政策和采取行动。

由于此类决定必须经一致同意方能做出,因而事实上任一成员国都能有效否决任何提议的政策或行动。而且,除了极少数针对同盟共有资产所采取的行动外,北约在开展军事行动时所采取的措施通常是由同盟国或北约行动伙伴国所提供并受其指挥的特遣队来完成的,而对特遣队保有最终且实质上的日常控制的是那些派遣国。

所有同盟国都是1949年《日内瓦公约》和早期的《海牙公约》等核心人道法条约的缔约国,因此要遵守构成人道法核心的条约义务。他们对习惯法下的人道法义务也有广泛而共同的想法。同样重要的是,经过近60年的共同训练和行动,他们已经对在军事行动中如何履行这些义务形成了共同的理解。与同盟的各种军事活动逐渐采纳共同的标准一致,所有北约部队在对人员进行人道法规则和责任教育时遵循一个大体上共同的教程。各同盟国将同盟在实施军事行动时必须遵守人道法义务视为一个前提条件,并期待同盟订立一个合法军事行为的标准。因此,诚实遵守人道法义务是同盟军事行动的理念、计划和行为的核心,而且可以预期非北约的部队派遣国也持有这一观点。^[1]

尽管如此,由于同盟由各主权国家组成,因此各国在国际法律义务的总体内容上和在其实施其人道法义务的国内法律框架上都有很大差异。同盟的成员国对于与特定武器(如杀伤人员地雷以及集束弹药)有关的实体义务做出的承诺也有不同。即使在各同盟国有形式上完全相同的国际义务的情况下,在不同场合这些义务的具体内容仍可能会有不同的

[1] 这虽然不是一个新问题,但如果北约打算开展的军事行动实际上是由缺乏健全培训计划且没有遵守人道法传统的国家参与的,那么这一预期是需要接受考验的。

解释,比如关于被拘留人员的具体种类。各成员国可能要服从不同的法律义务和裁判机制,这也会影响它们对国际人道法的理解和适用。28个同盟国中有26个必须服从欧洲人权法院的裁决,该法院的裁决越来越多地冒险进入从前被认为完全属于国际人道法这一特别法领域;有27个是国际刑事法院《罗马规约》的缔约国。由于这些原因,人们在军事行动中适用国际人道法这个问题上说起“北约主义”或其具体内容的时候,是有一定程度限制的。关于多国和平或维和军事力量所开展的行动或在安理会授权下开展行动的部队可适用哪些规则尚有讨论的余地。但是,从实际操作的角度来说,这一问题的答案对北约的影响尚不十分清晰。因为北约侧重于根据“行动计划”和“交战规则”筹划并开展行动,它们遵守的是每个同盟国和参与伙伴国认为在其自身的法律框架内可适用的法律规则。^[2] 举例来说,虽然还有人质疑严格意义上国际人道法是否可适用于实施联合国授权事项中采取的行动,但实际上北约旨在保护利比亚平民的空袭行动正是被当作一场必须适用与此类冲突相适应的国际人道法规则的国际性武装冲突。^[3]

一个备受指责的关于国际人道法适用于北约主导之军事行动的问题是在阿富汗被国际安全援助部队拘留的人员待遇问题。这一问题有重要的政治意义,是北约部队驻扎在阿富汗的整个十年当中一直面对的问题。但是,因为每个被拘留者都由某一国家部队所俘获,所以与其待遇有关的责任归于该参与国,且取决于该国自身对有关被拘留者之国际人道法义务的理解(包括有关冲突分类的含义)。国际安全援助部队指挥官无权在拘留方面规定统一的一般政策,而同盟国也不认为有必要对此达成一致意见。

[2] 在这方面要注意,单个同盟国对于实施“盟军行动”(1999年北约在科索沃冲突中的空袭)的法律基础不时会有极为不同的观点。但是,同盟国不必对于某项具体的法律基础达成一致。这是因为各方对于空袭的合法性或对于用“交战规则”来管束其行为方面并无异议。

[3] 另参见北约法律顾问于2012年1月23日致利比亚国际调查委员会的信函。北约在此信函中认可IHL是适用于武装冲突的特别法,而且暗示约束其行动的法律标准可由旨在防止袭击利比亚平民的北约“联合保护者战役”来检验。Human Rights Council, Report of the International Commission of Inquiry on Libya, UN Doc. A/HRC/19/68, 2 March 2012, Annex II.

不久前,另一个涉及北约遵守人道法问题的情形是在“联合保护者行动”期间关于在利比亚指定打击目标的情况。与拘留相比,目标的识别和打击计划都是由北约军事指挥部的军职人员完成的,而实施打击的命令是由北约军事指挥官根据各同盟国在联合保护者行动的“行动计划”中同意的一般标准以及北大西洋理事会对其的授权而签发的。但这些打击本身是在整个北约军事行动框架内由受国内指挥的部队执行的。

这两个例子说明了与在北约军事行动中适用人道法相关的一个最为重要的问题,即违法责任的归责问题。跟联合国、欧盟、非盟等其他机构一样,北约是通过各国部队中的志愿派遣队来实施其军事行动的。这种做法有可能导致被指控违反人道法或其他可适用法律的责任是否归于该组织或其部队卷入被控事件之参与国的问题。

在某些情况下将行为归责于该组织或许是适当的,即使这些行为是由成员国部队实施的也是如此,比如上文提及的在利比亚由北约指挥官指定打击目标的案例中,一位加拿大将军行使北大西洋理事会所授之权力的情况。^{〔4〕}然而,除了这些仅有的例外,一般来说,参与北约军事行动的各国特遣队还是有相当大的余地依其本国规则和政策决定其行动。比如在北约的实践中,参与行动的某个国家的部队可能仅会根据限定特遣队如何参与行动的国内政策或法律而遵守国家“警告”,或者甚至在某些情形下拒绝执行行动中的某项任务。尽管这些限制可能会给多国军事行动的指挥官带来挑战,但它们至少是北约框架中一道有特色的风景。

但是,能够将北约与其他开展多国军事行动的实体区别开来的是:根据北约的规则,该组织的行动不同于其各成员国集体的、共同的行动。

〔4〕 要注意的是,在这种情况下,国际刑事法院检察官办公室认定,没有信息表明北大西洋理事会在批准联合保护者行动时的行为或者军事指挥官在完成该军事行动时的行为会引发其管辖范围内之法律义务的遵守问题。该检察官办公室在暗示参与国理论上可能对特定的打击行为承担个别责任的同时,并没有引用任何证据证明事实上发生了不当行为。Office of the Prosecutor of the International Criminal Court, Third Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council Pursuant to UNSCR 1970 (2011), 16 May 2012, paras. 57 and 58.

因为北约每一个重大的决定都是由北大西洋理事会而不是秘书长做出的,因此每个此类决定都需要成员国的一致同意而非多数胜出,每个成员国也要对结果承担责任。由此可见,北约的每一次行动都是由所有同盟国一致授权发起的。同样,每一项“行动计划”和每一套“交战规则”以及对它们的每一次修改都是由所有同盟国一致同意批准的。由同盟国来决定一次行动何时发起、何时结束。〔5〕在此背景下,将责任全部归于北约而不是参与军事行动的某个国家是不恰当的。

所幸的是,北约至今尚无须面对有关被控违反人道法的责任划分这样严肃的法律问题。不过,这一事实绝非偶然。它反映出该组织、其成员国以及北约行动伙伴国认真遵守人道法下义务的责任。

〔5〕 虽然非北约参与国没有正式的决策权,但它们全程参与讨论行动问题并完善拟议决定的“北约+N”会议,并保有与加入该军事行动时一样的退出自由。