

确保国家遵守国际人道法：国际人道法国家委员会的职责和影响

克里斯蒂娜·佩兰迪尼* 著/丁玉琼** 译

.....

自从第一个《日内瓦公约》¹于1864年通过以来，国际人道法已成为一个复杂且稳定发展的国际法体系。其公约、议定书和习惯法规则包含各种主题，从保护病者和伤者、平民、民用物体、战俘和文化财产到限制或禁止特定类型的武器和作战方法。冲突各方都受可适用的国际人道法的约束，包括参与非国际性武装冲突的武装团体。

1949年四个《日内瓦公约》如今被普遍接受，而1977年两个《附加议定书》也正得到越来越广泛的认可。²与此同时，其他国际人道法条约还

* 克里斯蒂娜·佩兰迪尼 (Cristina Pellandini) 是红十字国际委员会国际人道法咨询服务处主任，为各国在国内层面实施国际人道法提供支持。自从1984年加入红十字国际委员会以来，她在拉丁美洲和亚洲执行了红十字国际委员会多项外勤任务。她还在一线部门和总部中担任过不同的法律和外交顾问职位。1995至1996年间，她协助创建了红十字国际委员会国际人道法咨询服务处。

** 丁玉琼，法学博士，北京交通大学博士后，主要研究方向为武装冲突法和国际刑法。

1 《改善战地武装部队伤者境遇的日内瓦公约》，1864年8月22日。

2 目前所有国际人道法及其相关条约的批准情况，See www.icrc.org/ihl (所有互联网资源最后访问于2014年10月)。

尚未得到普遍公认。此外，对国际性条约的接受只是迈向有效实施这些条约所规定之法律保护的第一步——尽管这是至关重要的一步。然后缔约国必须遵守根据这些条约所承担的义务³并在平时采取大量国内措施以便使国际人道法规则在武装冲突时期行之有效。这些措施包括建立一个可确保如下事项的法律框架：国家当局、国际组织、武装部队和其他的武器持有者理解并尊重这些规则；采取相关的立法和实践措施；武装冲突期间遵守可适用的国际人道法规范；预防违反该法律体系的行为并在发生违法行为时惩治行为人。国家有责任确保充分尊重国际人道法。四个《日内瓦公约》共同第1条凸显了这项责任，该条要求缔约国“在一切情况下尊重本公约并保证本公约之被尊重。”⁴

国际人道法要在发生武装冲突的情况下提供保护，真实的政治意愿是基本前提。然而仅有政治意愿是不够的。它必须转化为立法和监管措施、政策指令以及其他机制，目的在于创建一项制度，确保法律被遵守以及违法行为受到适当处理。国家实体、政府部门、武装部队和民间团体之间的协作是一项行之有效的制度的必要条件。

国家当局面临着一项艰巨的任务。与国际人道法极为相关的是其正在受到当代武装冲突性质的挑战。除此之外还有各国所面临的复杂局面——相互矛盾的政治议程和立法重点，以及有限的财力和人力资源——无论它们是否参与武装冲突或受到其影响。这种情况促使越来越多的国家⁵承认创建专家组——通常被称为国际人道法国家委员会——来协调国际人道法领域的活动的好处。在很多情况下，这个专家组以部际和多领域咨询机构的

3 见《维也纳条约法公约》。

4 见《改善战地武装部队伤者病者境遇的日内瓦公约》，1949年8月12日通过，75 UNTS 31，1950年10月21日生效，第1条；《改善海上武装部队伤者病者及遇船难者境遇的日内瓦公约》，1949年8月12日通过，75 UNTS 85，1950年10月21日生效，第1条；《关于战俘待遇的日内瓦公约》，1949年8月12日通过，75 UNTS 135，1950年10月21日生效，第1条；《关于战时保护平民的日内瓦公约》，1949年8月12日通过，75 UNTS 287，1950年10月21日生效，第1条；《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》，1977年6月8日通过，1125 UNTS 3，1978年12月7日生效，第1条第1款。对“尊重并确保尊重”之义务的分析，见本期《评论》中的文章：Knut Dörmann and José Serralvo, “Common Article 1 to the Geneva Conventions and the Obligation to Prevent International Humanitarian Law Violations”。

5 目前有108个国家；现有国际人道法国家委员会的列表，see <https://www.icrc.org/en/document/table-national-committees-and-other-national-bodies-international-humanitarian-law>。

身份行事，就与国际人道法相关的问题为政治和军事当局以及决策者提供服务。20年前，第26届红十字和红新月国际大会就鼓励建立这种机构，呼应保护战争受难者政府间专家组关于这种机制有效性的建议。⁶最近的趋势证实了这项倡议。

红十字国际委员会通过其国际人道法咨询服务处，为愿意设立国际人道法国家委员会的国家提供帮助，并与已有的委员会保持定期的联系。红十字国际委员会通过提供专家法律建议、培训成员、加强能力以及给予任何必需的技术援助来支持这些委员会。⁷借助于现有国家委员会的最佳实践，红十字国际委员会咨询服务处开发了专门的工具，以促进和协调各委员会的工作及其相互关系。⁸它还组织来自全世界的国家委员会代表召开会议，评估它们的成就、讨论它们面临的挑战并促进经验的分享。咨询服务处鼓励同行（尤其是同一地区的委员会之间）进行交流与合作，因为它们通常使用共同的语言、有共同的法律传统并面临类似的局势和挑战。

本部分将详细讨论比利时、秘鲁和墨西哥的国际人道法国家委员会的工作和业绩记录。它们的成功表明，如果有合适的人选并给予必要的人力和财力资源，国家委员会可以行之有效。在创建一个有助于国际人道法和其他相关国际规范实施并提升对法律之尊重的环境方面，国家委员会可以发挥作用，它们还可以帮助各自的国家履行与国际人道法相关的承诺并实现该领域的政策目标。选取的这些例子还表明，国家委员会的作用和任务是怎样随着时间的推移发展演变的。国家委员会逐渐成为其各自国家政府架构的一部分，并在遇到所有涉及保护受暴力影响的人和物体的规则实施以及与国际人道法相关的所有问题（除仅仅通过国内实施措施以外）时取得了公认的咨询职能。

6 “Commission I: War Victims and Respect for International Humanitarian Law,” *International Review of the Red Cross*, Vol. 76, No. 310, 1996, p. 37; see also “Recommendations of the Intergovernmental Group of Experts for the Protection of War Victims,” *International Review of the Red Cross*, Vol. 77, No. 304, 1995, pp. 33 ff.

7 关于国际人道法国家委员会的详细信息，see ICRC, *Preventing and Repressing International Crimes: Towards an “Integrated” Approach Based in Domestic Practice*, report of the 3rd Universal Meeting of National Committees for the Implementation of International Humanitarian Law, Publication Ref. 4138, 29 October 2013, pp. 89 ff, available at: www.icrc.org/en/war-and-law/strengthening-ihl/national-committees.

8 See ICRC, *Guiding Principles Concerning the Status and Methods of Operation of National Bodies for the Implementation of International Humanitarian Law*, and ICRC, *Practical Advice to Facilitate the Work of National Committees on International Humanitarian Law* (后者为前者之补充)，二者均可见于www.icrc.org/en/war-and-law/strengthening-ihl/national-committees.

几项因素构成这三个国家委员会成功的基础。就比利时而言，包括国家红十字会在内的委员会的成员资格，是一个因素。另一个因素是委员会所隶属的政府部门，就像秘鲁的例子。第三个因素是委员会的职权范围、工作程序——例如在墨西哥，年度工作计划和向共和国总统的报告义务——以及具体的主题式活动。

比利时是第一批指定专门机构负责实施国际人道法的国家之一，就在其加入1977年两个《附加议定书》之后不久。比利时部际人道法委员会最初的目的在范围上是有局限的：确定和协调比利时遵守其在公约和议定书项下的义务时所需的国内措施的制定和发展。多年以来，该委员会已经发展成为一个技术性的国际人道法专家委员会和固定的政府咨询机构，积极服务于比利时的国际人道法事务和人道外交。其结构化和有条理的国际人道法实施方法、近三十年持续不断的努力以及活动范围已为其在国内和世界范围赢得认可，并给很多其他国家带来启示。

在该委员会从事的很多活动中，有两项活动特别值得注意，因为它们是具有开创性的工作。第一项是确认该国为履行《日内瓦公约》和《附加议定书》项下的义务而在国内层面所需的43项措施。在工作组的支持下，这项活动阐明了需要采取何种类型的措施，哪个部来负责以及所涉经费问题。1997年在其成立十周年之际，它还出版了很有价值的文件集；这一实用工具广为流传，很多其他国际人道法国家委员会和国内专家都前去咨询。⁹作为联邦政府的咨询机构，该委员会在起草向有关部委提交的关于具体国际人道法问题的建议时，自身会参考所需措施的列表。

该委员会的另一项开创性工作涉及对违反国际人道法行为的惩治。它所进行的研究和起草的法律对1993年起诉严重破坏《日内瓦公约》及其《附加议定书》之行为的法律——大陆法系国家有史以来通过的第一部专注于这个主题的综合单行立法——的通过十分有帮助。该法已成为很多其他国家的模板。作为保护1954年《文化财产公约》及其1954年和1999年《议定书》意义上之文化财产的国家咨询委员会，该委员会也发挥了独一无二的作用。这可以成为其他国家的借鉴。

9 See the Inter-ministerial Commission for Humanitarian Law website, available at: http://cidh.be/fr/activites%20de%20la%20CIDH#documents_travail.

秘鲁研究与实施国际人道法国家委员会最引人注目的成就与其在政府架构中的地位有关。在2001年成立以后，它逐渐被纳入行政部门并于2013年获得了行政部门正式咨询机构的地位，负责在与国际人道法有关的所有事项上制定公共政策、规划、项目、行动计划和战略。此外，由于该委员会的技术秘书处由司法部人权总署负责，而后者正式的任务就是促进和监督人权法和国际人道法在秘鲁的实施，所以该委员会得益于额外的人力和财力资源来开展活动。秘鲁的国际人道法国家委员会在两个战略性活动领域取得了许多重要的成就。这些成就包括：秘鲁加入国际人道法条约并将其纳入国内法；推动采取专门的国内实施措施，包括分析国内立法以找出空白之处（例如在发生武装冲突或其他紧急情况时保护文化遗产）；就诸如禁止招募儿童加入武装部队、在执法行动中使用武力、惩治战争罪和其他国际犯罪以及为公共部门开发国际人道法培训项目等主题准备法律草案。

秘鲁的国际人道法国家委员会通过其专业培训活动的协调，在全国范围内获得知名度和认可。在这方面尤为重要，自2006年以来每年都开设的9门“米格尔·格劳”国际人道法培训课程。这些课程主要为公共部门的代表们设计：政府的行政部门、法官和法律专业人士、军队和警察部队人员。该委员会还协调了一系列以问题为导向的培训课程，涉及的主题包括诸如在发生武装冲突时保护文化财产、国际刑事法院的判例法中对儿童的保护等。最后，值得突出强调的是该委员会在秘鲁履行报告义务方面所起的作用。在很多情况下，该委员会负责协调涉及国际人道法和/或国际人权法问题的官方报告的起草工作，包括联合国大会（如关于1977年《附加议定书》）、美洲国家组织（如关于失踪人员和国际人道法的国内实施）、强迫失踪问题委员会和联合国人权理事会特别程序所要求的报告。

墨西哥的国际人道法部际委员会创立于2009年，已被承认为负责与国际人道法有关问题的政府机构。它还成功地将国际人道法的对话和讨论扩大至传统的外交政策领域之外，进入国内政策和立法争论的范畴。在墨西哥政府内宣传国际人道法的相关性以及政府在机构中澄清与国际人道法有关的不确定性和误解方面，该委员会已经证明了它的作用。它还表明了自身作为一个讨论和协调国际人道法有关问题和议题之平台的额外价值；它设法逐渐将

那些在墨西哥被认为敏感的问题推上台面；它帮助弥合民用和国防部门之间的分歧。作为联邦政府行政部门的常设技术咨询机构，它还证明了在支持国际人道法的国内传播及实施及在国际人道法相关议题上形成墨西哥的立场和外交政策方面的有效性。该委员会的主席由四个常任理事机构轮流担任，任期一年，这项制度是为了保证每个机构都承担起实现该委员会目标的责任；通过常设的技术秘书处则可实现该委员会工作的连续性。该委员会的工作以其年度工作计划为指导，并且每年要向共和国总统提交工作总结报告。它的具体成就，例如2014年3月关于红十字名称和标志的使用和保护的法律的通过，迅速使该委员会成为这一地区最具活力的机构。

这三个国家委员会无疑会对国际人道法的国内实施、将国际人道法纳入国内法律和程序以及国际人道法在其各自国家的遵守情况产生积极的影响，而且这些委员会还支持各自的国家推动并确保尊重国际人道法。

抛开每个国家的特殊性，这里讨论的三个国家委员会有着某些共同的特征，似乎有助于它们的有效性。例如，在所有这三个实例中，这些委员会都有履行职责和保证工作连续性所需的人员、资源和运行结构。这包括拥有一个常设秘书处（或委任的秘书）以及通过工作组来处理具体的问题和议题。每个委员会都通过各种活动维护其作为专家咨询机构的角色，例如分析个别问题、起草立法建议、举办国际会议并在这类活动中代表各自的政府以及代表政府履行报告的义务。这些活动通常与三国的国内或外交政策事项相吻合，并且符合具体的国际承诺。

这三个国家委员会在它们各自的社会中，以重要的政府部门和团体为对象开展国际人道法的传播和培训活动，并由此获得了知名度和认可。这些委员会还设法逐渐成为其国家的政府架构中不可或缺的一部分，并且取得公认的政府咨询职能。

本文描述的国家委员会无疑是许多其他同样成功的国际人道法国家委员会的代表。也就是说，它们还可以作为成功案例加以研究，分析在国内层面当前可以进行什么工作来建立一项行之有效的制度，以改善对国际人道法的遵守情况并惩治违法行为。