

在发生违反国际人道法或暴力局势中保护人们的其他基本规则的行为时 红十字国际委员会所采取的行动



引言

红十字国际委员会具有履行《日内瓦公约》所赋予职责的使命，尤其是具有促进忠实适用国际人道法并保护和援助受武装冲突（无论是国际性还是非国际性）或内乱及其直接后果影响的平民和军方受难者的使命。¹

为了尽可能有效和持续履行这项艰难的使命，红十字国际委员会在 1981 年通过了在发生违反国际人道法行为时的行动指导方针。²红十字国际委员会的工作程序应为有关当局和其他关系人所充分了解，其各种类型的行动也应尽可能具有可预见性，有鉴于此，红十字国际委员会决定公布这些指导方针，并辅之以解释。

最近，这些指导方针经过重新审议和补充，将红十字国际委员会近期的行动及其自 1981 年来逐渐显现出的且已对其工作环境产生影响的各种发展纳入其中。这些发展包括：卷入暴力局势的人数急剧增加且类别日益多样化，国际实况调查委员会（根据 1977 年《第一附加议定书》第 90 条）、特设国际法庭和国际刑事法院的建立，以及通讯手段的变化等等。

本文件内容更加完整，同时取代了 1981 年的行动指导方针。

可以肯定的是，红十字国际委员会在应对某一方实施违反国际人道法的行为时，比较倾向于采取的行动模式始终是在与对违法行为负责的当局展开双边保密对话的框架内进行交涉。但红十字国际委员会同时阐明在双边保密对话失败时红十字国际委员会保留采取辅助措施的权利，以及在什么条件下它可诉诸此类措施。

文件指出，红十字国际委员会关注所有违反国际人道法的行为，不论是涉及对没有或不再参与敌对行动之人的保护和援助，还是涉及作战行为，即作战的方法和手段。

此外，红十字国际委员会还努力在国际人道法无法正式适用的情况下（例如国内骚乱和其他国内暴力局势）提供保护和援助。在暴力局势或红十字国际委员会开展保护行动的相关领域中，如有保护人类的其他基本规则遭到违反，该指导原则——经必要修改后——同样适用。

¹ 参见于 1986 年 10 月在日内瓦举行的红十字与红新月国际大会上通过的《国际红十字与红新月运动章程》第 5 条第 2 款第 3 项和第 4 项之规定，载于《红十字国际评论》第 256 期，1987 年 1—2 月刊，25 页及后文。另见红十字与红新月国际大会的多项决议，特别是：1869 年柏林大会（决议 IV/3 号）；1887 年卡尔斯鲁厄大会（决议 III）；1912 年华盛顿大会（决议 VI）；1921 年日内瓦大会（决议 XIV）；1938 年伦敦大会（决议 XIV）。

² Action by the International Committee of the Red Cross in the event of breaches of international humanitarian law, *International Review of the Red Cross*, No. 221, March-April 1981, pp. 76–83. See also “Mémorandum sur l’activité du Comité international de la Croix-Rouge en ce qui a trait aux violations du droit international,” 12 September 1939, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, No. 249, September 1939, pp. 766–769; “Mémorandum: le Comité international de la Croix-Rouge et les violations alléguées du droit des gens,” 23 November 1951, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, No. 396, December 1951, pp. 932–936.

红十字国际委员会自主采取的行动

1. 一般规则

红十字国际委员会采取一切适当措施，以终止违反国际人道法或在暴力局势中保护人类的其他基本规则的行为，或者防止此类违法行为的发生。根据违法行为的性质和程度不同，可以在不同层面，通过不同行动模式采取这些措施。

指导方针确立了此一般规则，据此，红十字国际委员会应在发现违反国际人道法或在暴力局势中保护人类的其他基本规则的行为时，尽速采取措施。红十字国际委员会根据具体情况性质和严重程度采取一切适当措施，以确保此类违法行为不会发生、持续或再次发生。

2. 主要行动模式：双边且保密的交涉

与冲突当事方进行双边保密交涉仍然是红十字国际委员会首选的行动模式。

这一指导方针涉及红十字国际委员会的主要行动模式，即，在任何情况下都将首先与武装冲突各方或所有直接卷入其他暴力局势的各方进行双边且保密的交涉。因此，红十字国际委员会就可以秘密接触到相关（各）方的代表，接触可在不同的层面上进行，其中包括与对违法行为直接负责的人接触，或者视具体情形及违法的类型而与不同层次上的当局接触。

保密性是能够接近武装冲突和其他暴力局势受难者的一个关键因素。无论是现在还是将来，保密交涉的目的是说服对不法行为负责的当事方改变其行为并遵守其义务。此类交涉的主要作用是为了能增强对红十字国际委员会所指出问题的认识，督促相关当事方承担起它们的责任，同时促使有关当局对这些问题予以考虑并做出反应。多年的经验表明，保密性使红十字国际委员会可以与有关当局在相互信任的氛围中进行开诚布公的谈话，这样更有利于找到合适的解决方案，并避免公开讨论后随之而来的政治化风险。

另一方面，红十字国际委员会试图确保其交涉（特别是它探视拘留场所之报告）的保密性也为交涉对象所尊重。因此，红十字国际委员在每一份报告中都强调，报告的内容是严格保密的，且对象仅为报告所提交的当局。无论是整份报告还是其中的一部分均不能将其泄露给第三方或公之于众。

3. 辅助行动模式

然而，红十字国际委员会的保密性并不是无条件的。它与有关当局承诺考虑采纳红十字国际委员会旨在终止和（或）防止其所指出之违法行为的建议相联系。因此，红十字国际委员会保密性的目的和正当性取决于红十字国际委员会与有关当局对话的质量以及其双边保密交涉所能产生的人道影响。

如果交涉没有达到预期的效果，红十字国际委员会则保留诉诸符合下列指导方针的其他行动的

权利。这些所谓其他行动模式是对其首选方式的补充，而且只有当红十字国际委员会无法改善人道局势，且无法通过双边保密交涉使人道法得到更多尊重时，方可采用这些行动模式。即便在此类情形下，红十字国际委员会仍然会努力尽快且尽可能多地重新采用其首选行动模式。

3.1 人道动员

红十字国际委员会也可与第三国政府、国际组织或地区性组织或者能够支持其主张的个人共同关注违反国际人道法的情形，从而对冲突各方的行为产生影响。然而，只有当红十字国际委员会有充分理由相信所接触的第三方会尊重其与之交涉的保密性时，方可采取此类措施。

无论红十字国际委员会在双边保密交涉中付出多少努力，也并不一定能使人道法受到更多尊重，或使受冲突影响之人的境遇得到更多改善。在这种情况下，为了受违法行为影响之人的利益，红十字国际委员会可能会决定与第三方谨慎接触。

红十字国际委员会将小心选择第三方，第三方应牢记它们须践行积极的人道影响，尤其是当它们接近有关当局或受有关当局注意之时。

人道动员主要针对那些在提高尊重国际人道法规则方面可以起关键作用的国家，³通过各缔约国承诺在任何情况下“尊重并保证尊重”《日内瓦公约》及其《第一附加议定书》所规定的义务，这一特殊作用已为日内瓦四公约之共同第1条和《第一附加议定书》第1条所认可。

因此，各缔约国依法有义务避免鼓励冲突当事方实施违反国际人道法行为，并避免对此类违法行为提供具体援助、支持和便利。⁴此外，一般认为，共同第1条要求非冲突方缔约国应通过采取一切可能的措施，特别是利用它们对冲突当事方的影响，终止冲突一方实施的违法行为，从而努力保证尊重人道法。⁵

当红十字国际委员会基于共同第1条寻求第三国支持时，它不会对这些国家应采取的措施给出意见。⁶

除第三国（其动员具有有效的法律基础）之外，红十字国际委员会还可动员国际或地区性组织、非国家实体甚或是个人；如果它认为它们能够改善受影响之人的命运。

为了确保此类动员，如果必要的话，且仅在达到确实必要的程度时，红十字国际委员会可决定与第三方共享保密信息。

3.2 就双边保密对话质量的公开声明

³ 在国际人道法不能正式适用的地方，红十字国际委员会基于上述指导方针 3.1 开展行动，以应对违反在暴力局势中保护人类的其他基本规则的行为。

⁴ See International Court of Justice, *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Merits, Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986*, para. 220. 另见2003年12月2日—6日，第28届红十字与红新月国际大会上红十字国际委员会撰写的报告《国际人道法与当代武装冲突的挑战》，第22页和第48页及以后。

⁵ 红十字国际委员会反复提醒公众注意日内瓦四公约之共同第1条的适用范围，并经常提醒各缔约国此条款所规定的义务。See, for example, F. Bugnion, *The International Committee of the Red Cross and the Protection of War Victims*, ICRC/Macmillan, Oxford/Geneva, 2003, pp. 924-925.

⁶ 共同第1条没有为证明诉诸武力的正当性提供必要的法律基础。无论其动机如何，诉诸武力的问题应受《联合国宪章》规制（见《第一附加议定书》第89条）。

红十字国际委员会可以公开表达其对下列问题的关注：其与冲突一方进行双边保密对话的质量，或是根据其就某一特定人道问题所提建议采取的应对措施的质量。

同样，当红十字国际委员会与冲突一方进行的双边保密对话没有就该组织在交涉中所提出的问题取得预想效果时，这一行动模式（这次是公开的）旨在加强该对话的影响。

红十字国际委员会将发表公开声明，如果它希望这样做能够推动冲突一方完善其与该组织对话的主要内容并考虑采纳其建议。这样做也是为了确保它的沉默不会被误认为是它满意人道现状甚或是一种默许，这将不利于红十字国际委员会的信誉及其首选的行动模式（即双边保密交涉）。

此类公开声明仅涉及与工作程序及双边对话质量有关的问题。尽管红十字国际委员会会笼统地谈及此问题，但还是会尽量避免从法律的角度界定这一问题，或者详细描述这些困难及其人道后果。该组织还会避免透露其建议的详细内容，因为这也属于应保密的范围。

3.3 公开谴责

倘若满足下列条件，红十字国际委员会保留对特定违反国际人道法的行为发表公开谴责的权利：

- (1) 违法行为重大、且反复发生或很可能反复发生；
- (2) 代表亲眼目睹的违法行为，或基于可靠且有据可查的信息来源，已经确定了违法行为的存在及其程度；
- (3) 双边保密交涉和试图进行的人道动员均未能终止此违法行为；
- (4) 此公开举措代表受违法行为影响或威胁之个人或人群的利益。

公开谴责意味着红十字国际委员会发表公开声明认为可归于冲突一方的行为——无论其是否为公众所知——构成对国际人道法的违反。⁷

只有当红十字国际委员会已经用尽了所有合理的、可对违法行为负责的当事方产生影响的其他方法（包括于适当时，从不同层面，通过第三方），而且在所有这些方法都没有达到预想效果或违法行为明显属于有关当事方的蓄意政策时，该组织才会采取此措施。在红十字国际委员会无法接近有关当局且它深信公开压力是改善人道状况的唯一手段之时，也会采取同样措施。

不过，此措施是一种例外措施，且仅当同时满足上述四项条件时方可采用。

在考虑“受影响或威胁的个人或人群的利益”时，红十字国际委员会不仅必须考虑到他们的短期利益，还必须考虑到他们的长期利益，尤其是当它目睹了公众尚不知晓的严重违法事件时，它就负有更大的责任了。

红十字国际委员会对第三方倡议的态度

1. 与司法、准司法或调查机构的关系

⁷ 在国际人道法不能正式适用的地方，红十字国际委员会基于上述指导方针 3.3 开展行动，以应对违反在暴力局势中保护人类的其他基本规则的行为。

红十字国际委员会不提供任何与涉及特定违法行为之调查或法律程序有关的证词或保密文件。

该指导方针并不阻止红十字国际委员会就有关国际人道法的适用或解释的一般性问题与司法、准司法⁸或调查机构联系。

2. 调查的请求

红十字国际委员会不会像调查委员会那样开展行动；作为一般原则，它也不会参与调查程序。然而，如果经冲突一方或多方请求，红十字国际委员会可鼓励他们求助于国际实况调查委员会，或基于冲突各方的请求进行斡旋，以帮助他们设立调查委员会，其自身的职责仅限于向此类委员会推荐合格的非红十字国际委员会工作人员。

然而，只有在提供服务不会损害其传统活动或其公正和中立名誉的前提下，红十字国际委员会方可提供其有限的服务。红十字国际委员会还将努力确保调查程序的公正性，并为各方提供一个交换意见的机会。

3. 申诉的接受和转达

依据《国际红十字与红新月运动章程》第 5 条第 2 款第 3 项的规定，红十字国际委员会有权“受理任何被指称违反国际人道法的申诉”。

3.1 来自于冲突一方或冲突一方国家红会的申诉

除非没有其他交流手段并因此在双方之间需要一个中立的调解者，否则红十字国际委员会不会将冲突一方（其国家红会）提出的申诉转达给冲突另一方（或其国家红十字会或红新月会）。然而，如果存在上述情况，红十字国际委员会将把其从一国政府收到的申诉转达给敌对国政府，以及其从一国红会收到的申诉转达给敌对国红会。

3.2 来自第三方的申诉

红十字国际委员会不能转达来自第三方（如各国政府、各国红会、政府或非政府组织、个人）的申诉。如果红十字国际委员会已经对申诉采取了行动，它就应尽可能告知申诉方。如果没有采取行动，倘若违法行为已经为其代表所记录或为可靠或可核实的信息来源所证实，并且为了受害者的利益，红十字国际委员会会将此申诉纳入下一步考虑的范畴。可鼓励申诉者将申诉直接提交给冲突各方。

⁸ “准司法机构”一词是指尽管不具有司法性质，但却具有相似目的的机制，例如真相委员会等。

3.3 所收到申诉的公开

作为一般规则，红十字国际委员会不会公开其收到的申诉。如果申诉涉及众所周知的事件，它会确认收到了申诉；如有必要，它会重申其关于此问题的政策。

4. 记录违法行为后果的请求

如果红十字国际委员会被要求（特别是被有关当局要求）记录违反国际人道法行为的后果，那么，仅当它认为其代表的存在将有助于履行人道任务，特别是对于评估受害者的需求以及获取使红十字国际委员会得以在完全了解事实的情况下采取行动的信息必不可少时，方会加以记录。此外，只有当它获得其到场不会被用于政治目的的保证时，红十字国际委员会才会向违法行为发生地派出代表团。