

红十字国际委员会国际人道法咨询服务处：国内实施的挑战

保罗·贝尔曼*

实施是国际人道法现今所面临的一个主要挑战。虽然将国家的法律义务转化为行动是国际法所有领域共同存在的问题，但是在人道法领域尤为突出：一方面是人道法高度发达的规则，其中很多几乎已经获得普遍接受，另一方面则是在世界各地的冲突中对这些规则的一再违反，二者形成鲜明对比。

尽管为促进对人道法的遵守已经发展了大量国际机制，¹但负有主要实施职责的仍然是国家自身。根据 1949 年《日内瓦公约》及其 1977 年《附加议定书》，国家有明确义务确保人道法获得实施和尊重，并为此目的采取一系列国内立法和行政措施。²正是出于帮助各国履行其国际义务并促进其国内实施措施的目的，红十字国际委员会设立了国际人道法咨询服务处。

咨询服务处的设立

促进国内实施措施是红十字国际委员会长期以来的关注事项，并经常被列入红十字与红新月国际大会议程。1986 年第 25 届国际大会通过了《国际人道法国内实施措施》决议，之后红十字国际委员会先后于 1988 年和 1991 年就这些措施的采纳致函各国。³

*保罗·贝尔曼 (Paul Berman) 是红十字国际委员会法律部成员和国际人道法咨询服务处法律顾问。作为大律师，他拥有牛津大学和日内瓦大学学位。他曾于 1991-1996 年担任外国和英联邦办公室 (伦敦) 助理法律顾问。

¹ 关于实施的一般问题，参见 Adam Roberts, "The Laws of War: Problems of Implementation in Contemporary Conflicts", in *Law in humanitarian crises*, Vol. I, European Commission, Luxembourg, 1995, pp. 13-82; Hazel Fox, Michael Meyer (eds), *Effecting Compliance: Armed Conflict and the New Law*, Vol. II, British Institute of International and Comparative Law, London, 1993; Frits Kalshoven, Yves Sandoz, *Implementation of international humanitarian law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1989; Yves Sandoz, "Implementing International Humanitarian Law", in *International Dimensions of Humanitarian Law*, Henry Dunant Institute, UNESCO, Martinus Nijhoff, Paris/Geneva/Dordrecht/Boston/London, 1988, pp. 259-282.

² 关于国内实施问题，参见 Dieter Fleck, "Implementing international humanitarian law: Problems and priorities", *International Review of the Red Cross (IRRC)*, No. 281, March-April 1991, pp. 140-153; Michael Bothe, Peter Macalister-Smith, Thomas Kurzidem (eds), *National implementation of international humanitarian law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1990; Zidane Mériboute, "Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire dès les temps de paix", in *International Institute of Humanitarian Law Yearbook 1986-87*, San Remo, pp. 103-114.

³ See *National measures to implement international humanitarian law: Resolution V of the 25th International Conference of the Red Cross (Geneva, 1986): Written representations by the International Committee of the Red Cross*, ICRC, Geneva, October 1991; "National measures to implement international humanitarian law: A new move by the ICRC", *IRRC*, No. 263, March-April 1988, pp. 121-140.

这些努力得到了由瑞士政府于 1993 年在日内瓦召集的保护战争受难者国际会议的有力支持。会议敦促各国：

“在国内层面采取和实施一切旨在确保对适用于武装冲突的国际人道法的尊重及惩罚违反该法行为的法律、法规和措施。”⁴

1993 年会议呼吁组成一个政府间专家组，研究那些促进对人道法充分尊重和遵守的实用手段。专家组于 1995 年 1 月在日内瓦会面，所提出的建议包括设立国家委员会以咨询和协助政府实施和传播人道法，交流有关实施措施的信息，以及强化红十字国际委员会“在征得国家同意的情况下为其国际人道法实施和传播工作提供咨询服务的能力”。⁵

红十字国际委员会对专家建议作出了迅速反应。在 1995 年 12 月第 26 届红十字与红新月国际大会召开时，红十字国际委员会已在其法律部内设立了一个新部门，即国际人道法咨询服务处，旨在为各国的国内实施提供专业法律意见。⁶ 政府间专家组的建议被第 26 届国际大会一致通过的第 1 号决议所批准，⁷ 很多代表团专门对咨询服务处的成立表示欢迎。

咨询服务处的结构

咨询服务处于 1996 年初开始全面运转。尽管这并非红十字国际委员会首次涉足实施领域，⁸ 但服务处体现了创设一个系统解决国内实施问题的专业化机构的努力。通过集中于为政府提供法律咨询意见，咨询服务处是对红十字国际委员会其它旨在增强对国际人道法尊重之活动——其中引人注目的是该机构长期以来的传播活动——的补充。

通过唤起有关实施措施必要性的意识、提供专业化意见和促进政府间信息交流，咨询服务处意在成为政府自有资源的补充。服务处不仅回应咨询请求，还在适当时候主动提供协助。但在任何情况下，咨询服务处均须同政府保持密切合作，考虑到其具体要求及其各自的政治、法律制度。

⁴ " Final Declaration of the Conference " , Section II, para. 5, IRRIC, No. 296, September-October 1993, pp. 377-381.

⁵ " Meeting of the Intergovernmental Group of Experts for the Protection of War Victims (Geneva, 23-27 January 1995): Recommendations " (hereinafter referred to as " Recommendations "), Sections III, V, VI, IRRIC, No. 304, January-February 1995, pp. 33-38.

⁶ " International humanitarian law: From law to action " , report presented by the ICRC, in consultation with the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, on the follow-up to the International Conference for the Protection of War Victims, IRRIC, No. 311, March-April 1996, pp. 194-222.

⁷ See IRRIC, No. 310, January-February 1996, pp. 58-60.

⁸ 关于红十字国际委员会在实施方面的作用，参见 Toni Pfanner, " Le rôle du Comité international de la Croix-Rouge dans la mise en oeuvre du droit international humanitaire " , in *Law in humanitarian crises*, op. cit. (note 1).

这一点反映在咨询服务处本身的分散化结构中。除在红十字国际委员会日内瓦总部的工作团队外, 服务处还有不少律师在世界各地的红十字国际委员会代表处服务。⁹即便如此, 当地法律咨询意见仍然必不可少。有时这些意见可以由所在国红十字会或红新月会的法律顾问提供, 有时则需要任命当地顾问。在任何情况下, 对当地需求和条件的了解都是至关重要的。

国内措施

咨询服务处的工作涉及国家为遵守国际人道法义务所必须采取的所有法律和行政措施, 尤其是所有国家(无论目前是否为冲突当事方)都有义务或被建议采取的那些措施。¹⁰

1949年《日内瓦公约》及其1977年《附加议定书》规定了国家在和平时期和武装冲突期间所必须采取的一系列国内措施。这些措施有些要求通过立法实施, 其它的则根据所涉法律体系, 可以通过法规或行政规定来实施。许多义务尽管仅适用于武装冲突期间, 但只有在和平时期才有切实采取其所要求的立法或行政行动的可能。

这些义务另有专文讨论,¹¹但可以总结如下:

- (1) 制定立法, 对严重破坏《日内瓦公约》及其(如适用)《附加议定书》的行为加以惩罚;
- (2) 保护对红十字和红新月标志的使用;
- (3) 界定和保证受保护者的身份;
- (4) 在武装冲突期间确保人道待遇的基本保障和正当法律程序;
- (5) 尽可能广泛地传播人道法;
- (6) 培训和任命人道法领域的合格人员, 包括武装部队中的法律顾问;

⁹截至1996年中, 服务处有3名律师和1名研究员在日内瓦工作, 5名律师在阿比让、安曼、波哥大、莫斯科和新德里工作。

¹⁰咨询服务处还承担了红十字国际委员会鼓励各国加入1977年《附加议定书》的职责。这项任务的一个重要部分就是向政府解释加入后所需承担的义务。参见 Hans-Peter Gasser, "Universal acceptance of international humanitarian law - Promotional activities of the ICRC", IRR, No 302, September-October 1994, pp. 450-457.

¹¹ See notes 1 and 2 above and in particular Dieter Fleck, "Implementing humanitarian law: Problems and priorities", op. cit. (note 2). 红十字国际委员会就《日内瓦公约》及其《附加议定书》中可能需要国内实施的条款制作了一份“指示清单”, 刊载于《红十字国际评论》第263期, 1988年3-4月, 第133-140页。See also "Implementation of the Protocols", IRR, No. 217, August 1980, pp. 198-199.

(7) 确保在适当位置设置保护场所并明确标明。¹²

促进实施

咨询服务处运用多种手段来实现其促进人道法充分实施这一目标。服务处与相关政府机构之间的初始双边接触可以通过红十字国际委员会当地代表处、国家红十字会或红新月会或者该国驻日内瓦外交使团进行。接下来可能会展开双边讨论,旨在解释采取实施措施的必要性,或提供更为详细的咨询意见。某些情况下,这些接触是应有关政府的请求或附随红十字国际委员会与国内机构之间更为广泛的讨论而进行的。另一些情况下,在某一政府决定成为《附加议定书》缔约国时,或者在系统地促进特定地区内实施工作的过程中,咨询服务处可能会主动联系该政府。

将国内机构代表汇聚一堂的研讨会已被证明是促进实施的有用方法。基于某一国家或地区的这些研讨会,为在当地背景下审视实施问题以及分析现有措施和未来行动提供了一个机会。研讨会还意在促进所有那些有可能对国内实施作出贡献者之间的联系,包括政府部委、武装部队、民防组织、地方机构、学术专家及各国红十字会或红新月会。

自1995年成立以来,咨询服务处已经参加了大量研讨会,与会代表来自大约16个国家。¹³这些研讨会中有很多是由红十字国际委员会直接策划的,其它的则是由各国红十字会或红新月会发起。拥有范围广泛的联系网络和本地专门知识的各国红会,是咨询服务处促进实施工作所必不可少的伙伴。¹⁴有些研讨会是同国际或地区组织合作举办的,如联合国教科文组织、欧洲安全与合作组织及欧洲理事会等。这些组织中很多都有着为实施国际义务提供意见的长期经验,以及宝贵的地区专门知识。尽管它们的使命和方法可能与红十字国际委员会有所不同,但其合作和经验对于推广人道法弥足珍贵。

¹² 关于国内实施立法的讨论,参见 e.g. Michael Meyer and Peter Rowe, "The Geneva Conventions (Amendments) Act 1995: A Generally Minimalist Approach", *International and Comparative Law Quarterly*, April 1996, Vol. 45, Part 2, pp. 476-484; Lauri Hannikainen, "Implementation of International Humanitarian Law in Finnish Law", in Lauri Hannikainen, Raija Hanski and Allan Rosas, *Implementing Humanitarian Law Applicable in Armed Conflict: The Case of Finland*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1992, pp. 114-145; Krzysztof Drzewicki, "International humanitarian law and domestic legislation with special reference to Polish law", *Revue de droit pénal militaire et de droit de la guerre*, XXIV-1-2, 1985, pp. 29-52.

¹³ 亚美尼亚、阿塞拜疆、捷克共和国、爱沙尼亚、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、立陶宛、纳米比亚、斯洛文尼亚、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、赞比亚和津巴布韦。这些研讨会结论的一个范例(纳米比亚)载于本刊第348-350页。

¹⁴ 在提供咨询意见方面,政府间专家组提及了各国红会及红十字与红新月国际联合会的协助("Recommendations", *op. cit.* (note 5), Section III, para. 1)。1995年11月,红十字国际委员会、联合会及各国红会的专家在日内瓦举行了会议,讨论咨询服务处的工作。

研讨会通常只能提供一个起点,常常需要详细的后续工作,特别是在准备和促进实施性立法方面。在这一领域,咨询服务处的工作可能体现为从一般支持到详细、具体建议的不同形式。通过其文献中心,咨询服务处能够提供现有国内立法实例和相关文献。此外,服务处成员还进行持续研究,旨在澄清国家在实施领域的义务、检查现有国内措施的充分性、以及在适当时候确定合适的立法和规章范本。但是,这一切都不能取代同国内官员直接详细的讨论。因此,对于由服务处律师或顾问同负责实施工作的人员在该国进行合作的请求,服务处始终保持开放。

咨询服务处文献中心

信息交流是促进和帮助人道法实施的必要手段。保护战争受难者问题政府间专家组建议各国参与对实施措施的“尽可能充分的交流”,向红十字国际委员会提供可能对其它国家有所助益的信息。专家组还建议红十字国际委员会“收集、汇编和传送”这些信息。¹⁵为此目的,咨询服务处于1995年在红十字国际委员会总部设立了文献中心。

中心对政府官员、各国红会、对此感兴趣的机构和研究人员开放,使得人们可以获取范围广泛的国内实施的相关法律资料。这些材料包括国内宪法、法律和法规;国内和国际判例法;《日内瓦公约》及其《附加议定书》译文;论文、评论和参考书籍;军事手册以及国内传播项目的详细介绍。

在汇编这些信息时,中心不仅依赖于红十字国际委员会的自有资源,还依赖于各国政府、各国红会、国际组织、学术机构和各位专家的协助。中心还可以调用大学、图书馆和其它文献中心的资源。

除汇编传统印刷材料外,中心还努力建立一个国内措施电子数据库,同日内瓦公约及其附加议定书文本对照援引。此举意在提供一个强有力的研究工具,一旦完成,将在文献中心供咨询使用,更新版本以红十字国际委员会国际人道法光盘的形式出版。

国家委员会

人道法的国内实施是一个持续过程,需要一系列政府部委和国内组织的合作。因此,很多国家已经设立了国际人道法国家委员会或工作组,¹⁶汇集国内机构和专家,有时还包括国家红十字会或红新月会等组织。这些委员会的角色和构成随国家而不同,有些情况下同时涵盖人权法和

¹⁵ " Recommendations ", op. cit. (note 5), Section VI.

¹⁶ 这些国家包括阿尔巴尼亚、阿根廷、澳大利亚、奥地利、比利时、波利维亚、保加利亚、智利、丹麦、芬兰、德国、印度尼西亚、意大利、挪威、葡萄牙、瑞典、乌拉圭和津巴布韦。关于国家委员会的构成和工作情况,参见 Marc Offermans, " The Belgian Interdepartmental Commission for Humanitarian Law ", IRRIC, No. 281, March-April 1991, pp. 154-166.

人道法。尽管国家并无法律义务设立此种委员会，但人们已经发现这是促进国内实施的重要手段。

保护战争受难者问题政府间专家组建议，各国“被鼓励在各国红会的可能协助下创设国家委员会，为政府实施和传播国际人道法提供咨询和协助”，并“促进国家委员会同红十字国际委员会之间的合作”。¹⁷因此，咨询服务处寻求在适当时促成设立国家委员会、工作组或者负责持续实施人道法的类似机构。作为这一工作的一部分，并经专家组建议，¹⁸服务处计划举行各国专家会议（包括已设立委员会的国家和其它对此感兴趣国家的专家），讨论此种委员会的设立、构成和角色问题。¹⁹

年度报告

咨询服务处已经着手准备旨在促进实施措施和国家委员会的一系列研讨会、会议和研究。但是，尽管咨询服务处的初步结构已经就位，但在收集和分析信息、构建联系和顾问网络、以及承担法律研究和国内调查等方面依然任重道远。

根据政府间专家组的建议，²⁰红十字国际委员会将向 1949 年《日内瓦公约》各缔约国、红十字与红新月国际大会以及其它有兴趣的机构提交其咨询服务年度报告。这些报告将涵盖红十字国际委员会所提供的全部咨询服务，不仅包括国际人道法咨询服务处的努力，还包括传播部和武装部队传播部的咨询工作。这些报告还将使红十字国际委员会得以传播关于各国自身所采取的促进实施措施的信息。

结论

保护战争受害者问题政府间专家组去年的建议被第 26 届红十字与红新月国际大会一致批准，这些建议反映了国际上对于国际人道法国内实施问题日益增长的关注。红十字国际委员会寻求通过咨询服务处对此关注作出迅速回应，建立一个为各国提供适应当地要求和条件之意见和信息的机构。但是，促进国内实施是一项重任，需要同红十字与红新月运动的其它组成部分、国际和地区组织、以及学术和专业机构进行密切合作。即使制定了国内法律法规，很多问题也取决于这些措施能够被如何有效和迅速的使用。国内实施是国家的职责，对于人道法的充分、有效遵守最终也有赖于国家。

¹⁷ " Recommendations " , op. cit. (note 5), Section V, paras 1-2.

¹⁸ Ibid., para. 3.

¹⁹ This meeting will be held in Geneva in October 1996.

²⁰ " Recommendations " , op. cit., Note 5, Section III, para. 3.