

第四轮国家咨商草案

工作领域 1——预防工作的美好实践

由澳大利亚、奥地利、肯尼亚、阿拉伯联合酋长国四个联席主席国与红十字国际委员会共同主持

概述

尊重国际人道法不仅是一项法律义务，也是对我们集体人道精神的一场考验。无论发生在何地，违反国际人道法的行为都不会孤立存在：它们可能会使暴力常态化，侵蚀约束行为，并助长对敌方与平民居民的非人化言论与行为。如若标准失守，将带来逐底竞争的风险：暴行将成为预期，而职业精神和人类尊严则将日益沦丧。

武装冲突并不会凭空造成此种局面。它能够放大社会和机构/制度中本就存在的倾向，还会使各项价值观承受极大压力。和平时期调整行为的规范与被视为关乎生存、安全或胜利的迫切要务之间的关系可能会趋于紧张。在暴力成为常态，非人化言论不受质疑，或是和平时期的机构/制度保障本就薄弱的情况下，上述脆弱之处在战争压力下会被进一步放大。因此，预防违反行为要求确保为人类尊严提供保护的规范具有足以承受此类压力的韧性。集体记忆有益于增强这种韧性：社会如何回忆过往武装冲突，包括违反行为带来的苦难以及约束行为的重要性，将塑造其在未来危机中的行为预期。纪念、反思和公开承认过往伤害能够加强理解为何即使在各项价值观承受压力之时，也必须始终尊重人类尊严。

我们在冲突中如何行事，尤其是如何对待弱者或被视为敌方之人，界定了我们作为社会的本质——反映了我们的机构/制度的力量，及其它们所塑造的价值观。

机构/制度将义务转化为法律、计划、领导体系和行动实践。社会规范和国家价值观塑造了对约束行为、纪律作风和尊重人类尊严的预期。当这些要素相互强化时，守法行为便得以内化：个人依据国际人道法行事，不仅出于义务，更因为这体现了他们的为人以及所代表的标准。

有效预防也要求具备保障措施，能够在违反行为升级之前识别并纠正偏离趋势。能够进行报告、监督、分析和及时应对的机制，有助于确保在武装冲突的极大压力下，人道精神和约束行为仍然得以维系。融入机构/制度之中的问责机制，以及应对违反行为的调查机制也提供了巨大的预防价值。这有力申明了威慑未来违反行为并弥补政策缺陷的文化和实践。

因此，“预防工作的美好实践”工作领域推动建立一个综合框架：加强机构/制度，将身份认同和社会规范立足于人道精神，融入具备早期检测并纠正风险能力的保障措施，从而在和平和战争时期都能持续尊重人类尊严并遵守国际人道法。

咨商成果

加强机构/制度的建设

各级政府层面强有力的机构/制度是将国际人道法转化为一贯实践的基础之一。当义务融入立法、领导层架构和行动体系时，守法就会成为常态而非例外。清晰的职权、协调统一的程序和机构/制度能力能在压力之下减少模糊性，而薄弱或碎片化的体系则会增加违反行为发生的风险。

机构/制度的加强要求三个相互联系的层面采取行动：建立明确的政治权威和具有约束力的法律框架，将责任融入决策体系，以及发展在实践中能够有效适用国际人道法所必需的机构/制度能力。

1. 建立政治主导权

政府最高层级明确承担遵守国际人道法的责任。

确保政治领导层正式承担实施国际人道法的责任，包括通过以下方式：

- a) 指定一个中央实施协调中心——例如国际人道法国家委员会，负责协调实施，并基于国情推动国内立法的通过以及政府各部门的预防工作
- b) 申明将尊重国际人道法作为一项国家长期承诺，包括在国防与安全等事务中
- c) 分配充足的职权、人员和财政资源，确保实施责任能够持续得到落实

2. 将领导力和责任融入体系和标准

民政和军事最高领导层分配责任并建立程序，从而使国际人道法系统性融入审议、决策、政策和行动之中，包括在联合作战行动和盟友作战行动中。

- a) 确保在遵守国际人道法方面，民政领导、监督和责任得以持续维系，包括通过以下方式：
 - i) 通过立法、法规或行政文书将责任正式化
 - ii) 在政治领导层及各部委（含非国防部门）内部明确分配责任，以设定与国际人道法和平民保护相关的预期、政策和优先事项
 - iii) 确保战略、政治和政策层面的决策（包括使用武力的决策）、职责、合作伙伴关系以及合作规则明确将国际人道法的影响和后果纳入考量
 - iv) 加强民政监督机制，包括议会、部委或独立审查程序，以监督国际人道法相关考量如何纳入规划和行动中。
- b) 确保在遵守国际人道法方面，军事领导、监督和责任得以持续维系，包括通过以下方式：
 - i) 确保具备强健的指挥架构，清晰的职权划分，遵守国际人道法（包括避免实施禁止性行为）的明确命令，有效的纪律体系和制度机制以发现并应对侵蚀职业精神的早期迹象，包括通过纠正性领导、培训和政策措施
 - ii) 确保军事机构将对国际人道法的尊重纳入职业标准和行动体系，这包括将国际人道法纳入条令、行动计划、交战规则、拘留政策和行动后审查
 - iii) 与合作伙伴共同行动时，推广在多国行动中可互操作的标准及共同的行为预期，以最大程度发挥国际人道法的保护能力。

3. 发展机构能力并将法律专业知识融入实践

民政和军事机构具备有效且一贯地适用国际人道法所必需的实践知识、技能和职业习惯，包括在承受行动压力的情况之下。

确保在民政和军事机构上下发展国际人道法的实践能力，包括通过以下方式：

- a) 将国际人道法融入民政培训项目、职业军事教育和领导力发展的所有相关层级

- b) 确保相关部委官员理解国际人道法如何与其各自的职权范围相关，包括在安全合作、拘留政策、武器转让、制裁、采购和危机应对等领域
- c) 定期开展反映现实行动困境的基于具体场景的培训和演练，包括城市作战行动、开展联合作战行动的环境、拘留情境和快速决策的情境
- d) 将作战行动、审查和事件分析所得经验教训融入新版条令、指南和培训材料
- e) 在相关部委及军事计划与行动架构中配备合格的法律顾问，确保他们具备相应的能力、培训和职业独立性，以及及时提供为决策过程所主动征求、考虑和适用的建议，包括在危机和快节奏作战行动情形期间
- f) 促进民政和军事机构间交流，推动对国际人道法的一贯解释和共同适用。

将身份认同立足于人道精神

若塑造职业认同和国家认同的规范与价值观不能强化对人类尊严和守法行为的尊重，仅凭机构本身无法保障对国际人道法的遵守。领导层、公众舆论、教育和职业文化会影响个人如何解释其责任。当这些规范得到内化时，遵守国际人道法便成为一项行为标准。而当这些规则滑向非人化或容忍规则被滥用时，正式的规则就会丧失预防效力。

因此，强化身份认同要求塑造职业文化、国家叙事和公众预期，从而使约束行为和尊重人类尊严融入军事道德理念、公民教育和公众舆论。

4. 将约束行为作为军人职业认同的基石

培育和奖励一种将约束行为作为能力和作战行动有效性的公认标志的军事职业道德理念。

- a) 将遵守国际人道法视为指挥工作所有层级的优先事项，包括通过以下方式：
 - i) 鼓励领导以身作则实施守法行为
 - ii) 采用认可遵守国际人道法的评估体系
- b) 确保军队中不容存在非人化行为和非人化语言，包括通过以下方式：
 - i) 为指挥官设计国际人道法培训课程，更好地塑造军事单位文化，并推广遵守国际人道法的行为
 - ii) 在适当时开展文化情况介绍
 - iii) 通过有关如何称呼敌人以及平民居民的指南
 - iv) 为适当层级的指挥官赋予权力以制裁不当行为，包括使用非人化语言
 - v) 建立安全可信的内部渠道，允许有关非人化实践或行为的关切作为职业操守问题得到提出并予以解决，而无遭受报复之虞。
- c) 培养同行文化，使之成为约束行为的关键驱动力，包括通过以下方式：
 - i) 认可小单位内部动态关系、非正式领袖和同行预期对作战行为的影响
 - ii) 为指挥官和士官赋能，使其能够积极塑造同行规范，并在非正式文化滑向滥用规则的文化时及早进行干预
 - iii) 推广将约束行为、纪律作风和平民保护作为战术能力和军事单位荣誉指标的职业精神叙事
 - iv) 鼓励同行间问责，包括明确指出：对不法行为或非人化行为不加以质疑，将损害队伍凝聚力并影响作战行动的有效性
- d) 满足相关人员的心理和精神健康需求，包括通过提供可获得的支持服务、加强领导层对压力和创伤的认识，并确保作战行动的压力不会侵蚀纪律作风、判断力、或对人类尊严的尊重。

5. 将人道精神融入国家认同

在塑造国家认同中，融入人道原则并强化对人类尊严的尊重和武装冲突中的约束行为

确保政治领导层积极塑造并维系以人道精神为核心价值观的国家认同，即使在武装冲突期间亦如此，包括通过以下方式：

- a) 通过公开声明、政策框架和国家叙事，申明人道精神、约束行为和尊重人类尊严即使在战争中也仍是国家核心价值观
- b) 确保安全、威胁和冲突相关的官方表述不会将非人化或非法暴力行为常态化，而是强化对职业精神与约束行为的预期
- c) 以强调尊严、责任和平民保护的方式，将尊重国际人道法与平民保护融入国家对过往冲突的纪念、记忆和反思之中
- d) 确保纪念活动等实践承认冲突的人类代价，并强化约束行为、人类尊严和守法行为作为国家认同持久要素的重要性
- e) 确保在认同形成期间的教育工作能够培养人道精神、约束行为与以非暴力方式解决冲突的能力。

6. 在全社会及代际之间传递并延续这一认同

融入人道精神的国家认同通过公民教育、公共机构/制度以及代际沟通得到积极传递，对人道精神、约束行为和尊重人类尊严的承诺由此得以长期维持。在公民教育中反思过往冲突有助于传递非人化行为后果的相关经验教训以及危机时期人道精神的长久重要性。

- a) 确保公民教育协助将融入人道精神的国家认同向全社会传递，包括通过以下方式：
 - i) 将支撑包括人道、尊严、约束行为、责任和尊重平民生命在内的国际人道法根本价值观融入更广泛的关于公民精神、公共责任和法治的公民教育之中
 - ii) 确保公民教育促进理解为何约束行为和遵守国际人道法对国家完整、社会凝聚力和对国家机构/制度的信任具有重要意义
 - iii) 将国际人道法置于国家宪法、法律和伦理传统之中，而非将其作为一套抽象或外部规则体系进行呈现。
- b) 确保面向儿童、青年和成人的沟通交流工作，能够强化融入人道精神的国家认同在代际之间得以延续，包括通过以下方式：
 - i) 让青年作为国家价值观的未来守护者参与其中，这些价值观涉及武装冲突等情况中的约束行为和对人类尊严的尊重
 - ii) 通过学校、高校和其他受到认可的教育和公民机构与青年开展有关武装冲突及暴力的人道后果的对话
 - iii) 促进青年、军事机构、教育家、人道参与方和政策制定者之间有组织的交流，增进对武装冲突的现实情况以及纪律作风、约束行为和守法行为的重要性的理解
 - iv) 支持相关倡议，使青年能够以尊重各国国情、支持社会凝聚力的方式参与关于冲突与安全的负责任公共讨论，包括在数字环境中

7. 促进负责的叙事和社会参与

公共叙事、透明度和社会预期能一贯强化对国际人道法的遵守并抵制非人化言论与行为。

- a) 确保公共信息支持对人类尊严的尊重和守法行为，包括通过以下方式：
 - i) 鼓励对武装冲突进行负责的报告与分析，反映关于国际人道法与平民保护的实际情况
 - ii) 阻止传播将居民人口非人化或将非法暴力行为合法化的内容
 - iii) 支持媒体、学术机构和民间社会团体参与促进公众对国际人道法的知情理解。
- b) 确保透明度和问责制加强公众信任和预防工作，包括通过以下方式：
 - i) 维护独立报告系统，确保对指控或风险及时作出有意义的应对
 - ii) 在符合行动安全和正当程序的情况下，就平民保护与国际人道法遵守情况的相关政策、程序和其他数据提供适当的公共信息
 - iii) 与民间社会团体、独立监督机构和受影响社区进行建设性互动，以增进理解并识别盲点
 - iv) 确保相关机构准确且负责任地为问责制及机构学习进程做出贡献
- c) 确保在国际层面推广遵守国际人道法的文化，包括通过以下方式：
 - i) 通过国际性和地区性沟通交流与合作、外交和公共报告，提升对国际人道法的尊重
 - ii) 在双边和多边合作伙伴关系中强化对约束行为的共同预期

融入保障措施

在武装冲突期间，即使是各级政府的强大机构/制度和已经牢固确立的规范，也会承受压力。行动压力、疲劳感、法律模糊性、两极分化和协调失灵，会早在违反行为显现之前便逐渐侵蚀标准。因此，防止违反国际人道法行为的发生要求在机构/制度体系内融入保障措施，能够在早期识别出加剧的风险。

融入保障措施要求识别结构性和行动性风险因素，使相关方能够地安全地提出关切，并确保不断升级的风险会触发及时的纠正行动。当发现、报告和调整机制作为机构实践有机组成部分正常运行时，它们就能够防止发生偏离并在压力情况下亦能维持对国际人道法的遵守。

8. 识别并监测结构性和行动性风险因素

建立相关系统性流程，在不法行为出现前发现可能增加违反行为发生风险的法律、行动、机构/制度和条件。

- a) 确保对法律和监管框架进行定期评估，包括通过以下方式：
 - i) 识别可能会在作战行动压力下带来不确定性的国内立法、条令或交战规则中的漏洞、模糊或不一致之处
 - ii) 对框架进行定期审查，确保其始终保持全面、连贯统一并符合国际义务
 - iii) 确保有效实施并更新与规制作战手段和方法（包括审查新武器与新技术）相关的义务。
- b) 确保对行动性与机构/制度性风险指标进行监测，包括通过以下方式：
 - i) 记录并分析平民伤害模式、拘留实践和武力使用事件
 - ii) 评估作战行动速度、疲劳感和精神健康、资源紧缺情况、指挥氛围和其他可能导致风险升高的机构/制度性压力
 - iii) 识别机构/制度性和文化性因素，包括作为约束行为受到侵蚀信号的职业规范转变、非人化语言或非正式实践做法
 - iv) 评估与联合作战行动或安全合作安排相关的风险
 - v) 确保民政和军事高层领导获得对可能加剧违反行为发生可能性的条件的定期评估。

9. 实现早期报告并使示警信号得以显现

所有层级的个体都能在违反行为发生之前，就新出现的风险、法律模糊性或文化偏离安全地提出关切。

- a) 确保具备可供使用的可信报告渠道，包括通过以下方式：
 - i) 维持供军事人员和民政官员使用的保密机制
 - ii) 鼓励对相关关切进行早期报告，不仅限于对违反行为，还包括对法律不确定性、行动压力或文化偏离等问题的关切
 - iii) 确保报告机制在所有层级得到知晓、信任并可供使用
- b) 确保提供免遭报复的保护，包括通过以下方式：
 - i) 禁止对出于善意报告相关关切的个人进行报复
 - ii) 调查有关报复的指控并在必要时采取纠正性或纪律性行动
- c) 确保所报告的关切得到及时评估，并在适当时根据国内和国际义务移交至调查或问责程序。

10. 将识别发现与纠正行动及机构/制度调整相衔接

已经识别的风险、漏洞和示警信号能够导致采取预防措施、进行机构/制度方面的调整以及强化标准。

- a) 确保所识别的漏洞、风险指标和所报告的关切能够触发有条理的后续措施，包括通过以下方式：
 - i) 当识别出风险不断上升的情况时，要求开展额外审查或要求指挥层提高关注度
 - ii) 确保民政和军事高级领导知悉所识别的相关风险，并在适当时按要求他们采取预防行动
 - iii) 当识别出模糊或薄弱之处时，对条令、交战规则、政策或行动方式予以调整
 - iv) 当出现规则受到侵蚀的信号时，强化军事层级体系、纪律作风和指挥责任

- v) 在需要时，将严重指控或令人关切的行为模式移交至适当的调查或纪律机制
- b) 确保审查、监督程序和问责机制的结论为机构/制度改革以及预防工作提供参考，包括通过以下方式：
 - i) 将经验教训融入新版指南与培训之中
 - ii) 纳入对过往作战行动经验和历史风险模式的结构化反思，就违反行为如何出现以及如何能够对其进行预防加强机构/制度性认识
 - iii) 在符合行动安全和正当程序的情况下，通报汇总结果和纠正措施，以强化威慑力和公众信任
- c) 确保与民间社会团体、独立监督机构和区域网络的合作、沟通与交流，有助于持续增强风险意识、提升透明度并推动机构开展因地制宜的学习。

11. 确保违反国际人道法的行为受到问责

严重违反国际人道法的行为得到有效调查与起诉，从而有罪不罚现象得到防止、对法律的尊重得到强化且未来的违反行为得到威慑。

- a) 确保国内法律框架能够有效调查并起诉战争罪，包括通过以下方式：
 - i) 根据国际义务，通过并强化将严重违约行为及其他严重违反国际人道法行为定为刑事罪行的立法
 - ii) 确保国内法院具备调查和起诉此类罪行的管辖权和能力，包括在适当时行使普遍管辖权
 - iii) 加强负责处理战争罪的调查人员、检察官和法官的独立性、专业知识以及资源储备
 - iv) 建立明确程序，收集、保存与评估与被控违反行为相关的证据
 - v) 在出现指控时，确保军事当局、执法部门和司法机构之间的有效协调
 - vi) 保护参与问责程序的相关受害者与证人
 - vii) 确保调查结论为改进条令、培训、作战行动指南和指挥监督提供参考
- b) 确保在问责进程中开展有效国际合作，包括通过以下方式：
 - i) 在适当时与负责调查、起诉或审判战争罪行的国际性、地区性和国内机构共同开展工作
 - ii) 为获取信息、进入相关地点提供便利，对证据进行保护与保存，以及在适当时进行引渡或司法互助
 - iii) 支持独立司法程序，并根据适用的国际法规定协助实施司法裁决
- c) 确保问责进程在运作中不受政治干预，认识到追究战争罪的个人刑事责任是国际人道法的重要支柱，也是防止未来发生违反行为的重要保障。

有效的预防工作有赖于架构、身份认同和警觉性的交互作用。政府的各级机构提供职权和制度体系；身份认同塑造预期并内化约束行为；保障措施在违反国际人道法的行为出现之前发现并纠正偏离。当上述因素相辅相成，且受到过往经验的启迪、记忆的指引、以及富有韧性的机构/制度的支撑，对国际人道法的遵守将长久维持而非偶然为之，即使经受武装冲突的压力也能始终维系对人类尊严的尊重。