



安全理事会

Distr.: General
23 January 2001
Chinese
Original: Arabic

2001年1月22日伊拉克常驻联合国代表团临时代办
给秘书长和安全理事会主席的同文信

奉我国政府指示，谨随函附上根据安全理事会第1314（2000）号决议提出的关于禁运和持续侵略对伊拉克儿童的影响的研究报告。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

临时代办

穆罕默德·胡迈米迪（签名）

2001 年 1 月 22 日伊拉克常驻联合国代表团临时代办 给秘书长和安全理事会主席的同文信的附件

伊拉克政府根据安全理事会第 1314（2000）号决议 递交秘书长和安全理事会主席的研究报告，2001 年 1 月

安全理事会在 2000 年 8 月 11 日第 1314（2000）号决议第 1 段：

“**重申**强烈谴责在武装冲突情况中蓄意以儿童为目标、武装冲突对儿童的有害和普遍的影响以及武装冲突对持久和平、安全与发展的长期后果。”

安理会在该决议第 9 段：

“**注意到**在武装冲突情况中，平民或其他受保护的人，包括儿童在内，都被蓄意当作目标，而且国际人道主义和人权法，包括涉及儿童的法律，均遭受有系统、公然和大规模的违反，可能对国际和平与安全构成威胁，并在这方面重申随时准备审议此类情况，必要时采取适当措施。”

伊拉克政府根据同一决议第 20 段递交本研究报告，以突出说明在美利坚合众国领导下的联盟成员对伊拉克发动的野蛮侵略及随后违反国际人道主义法和人权法对伊拉克实行的 10 多年禁运对伊拉克儿童造成的后果。

10 年来，伊拉克儿童每天面对系统而放肆的邪恶：首先美利坚合众国发动造成巨大破坏的战争，给伊拉克儿童带来暴力和匮乏的恐怖。伊拉克儿童亲眼目睹对他们自己、家人、亲友和邻居犯下的最令人发指的罪行。伊拉克家庭和社区的社会结构遭受破坏，儿童被剥夺了生命、健康和受教育的权利。

1991 年 1 月 17 日，美利坚合众国领导下的盟国发动军事进攻，进行了 42 天规模空前的轰炸，使用了一切尖端武器，对伊拉克发动了 109 000 起空袭，使用了 88 500 000 多吨爆炸物。它们主要以伊拉克各地的平民生命为目标，目的是摧毁伊拉克人民的经济和士气，使伊拉克退回到工业化之前的状态。1991 年 3 月战争结束时，因为发电站、净化水厂、食品加工厂、食品仓库、废水处理厂、油井、医院和其他目标均遭破坏，伊拉克人民面临巨大生存危机。

虽然伊拉克履行了安全理事会关于伊拉克解除武装的各项决议规定的义务，但是 1990 年以来实行的经济禁运一直保持着，禁运造成的灾难性后果影响到生活的所有方面，推迟了各领域恢复发展和文化进步的脚步。我们可以说，今天伊拉克人民面临着毁灭和种族灭绝，原因是伊拉克人民使用了一种危险性丝毫不亚于大规模毁灭性武器的武器，即经济禁运。

下面回顾军事侵略和经济禁运侵犯儿童权利的情况并审查国际法在这方面的论述。

与伊拉克遭受军事侵略有关的国际法论述

安全理事会在第 1314 (2000) 号决议第 3 段:

“**敦促**武装冲突各方充分遵守适用于武装冲突中儿童权利和保护问题的国际法,特别是 1949 年《日内瓦四公约》及根据其 1977 年附加议定书、1989 年《联合国儿童权利公约》……适用于它们各方的义务……。”

战争规则和惯例要求交战国将军军事行动限制于纯军事目标,避免攻击平民场所。《1907 年海牙第四公约》第 23 (c) 条规定:

“**[原文]**禁止攻击和破坏民用场所……” **[原文]**。

同一公约[附件条例]第 25 条规定:

“禁止以任何方式攻击或轰炸平民的[即不设防的]城镇、村庄、住所或建筑。”

该公约[附件条例]第 26 条规定:

“**[原文]**禁止交战部队攻击不设防平民场所。” **[原文]**

1949 年《日内瓦四公约》通过了同样的原则。1949 年 8 月 12 日第四项日内瓦公约,即《关于战时保护平民的日内瓦公约》第 13 条规定:

“本公约第二部之规定,涉及冲突各国之全部人民,尤不得基于种族、国籍、宗教或政治意见而有所歧视,各规定之目的在于减轻战争所致之痛苦。”

《日内瓦四公约 1977 年第一附加议定书》第 57 条规定了预防措施,部分内容如下:

“[1. 在进行军事行动时,] 应经常注意不损害平民居民、平民和民用物体。

“[2. 对于攻击,应采取下列预防措施:]

“[(a) 计划或决定攻击的人应:]

“[……]

“[(三)] 不决定发动任何可能附带使平民生命受损失、平民受伤害、民用物体受损害、或三种情况均有而且与预期的具体和直接军事利益相比损害过分的攻击。

“……

“[4] 在进行海上和空中军事行动时，冲突每一方应按照其依据适用于武装冲突的国际法规则所享受和承担的权利和义务，采取一切合理的预防措施，以避免平民生命受损失和民用物体受损害。”

“[5] 本条的任何规定均不得解释为准许对平民居民、平民或民用物体进行任何攻击。”

该议定书第 48 条规定了基本规则：

“为了保证对平民居民和民用物体的尊重和保护，冲突各方……均应在平民居民和战斗人员之间……加以区别，因此，冲突一方的军事行动仅应以军事目标为对象。”

《1977 年附加议定书》第 51 条规定：

“……

“[2] 平民居民本身以及平民个人，不应成为攻击的对象。禁止以在平民居民中散布恐怖为主要目的的暴力行为或暴力威胁。”

“……”

对伊拉克发动侵略的国家一开始就以伊拉克各地的民用物体和居民中心作为军事攻击的目标。大约 10 773 人一男子、妇女和儿童一成为这些攻击的受害者，15 413 所住房和数以千计的民用设施被摧毁。

1949 年第《四项日内瓦公约》第 18 条规定：

“凡为照顾伤者、病者、弱者及产妇而组织之民用医院，在任何环境下，不得为攻击之目标，……。”

然而，空袭和导弹攻击完全摧毁了许多医院和民用保健中心—即 88 所医院、45 个保健中心、8 个居民保健设施和 56 个保健机构—并破坏了 473 个初级保健中心。

《1977 年第一附加议定书》第 61 条、62 条和 65 条禁止以民防建筑和平民避难所为目标。美国及其盟友公然违反这些条款的规定，历史将长期记住它们犯下的邪恶罪行。对 Amiriyah 避难所的轰炸是一次预先策划和计划的攻击。在为这次攻击作准备时采用了专门用于穿透强化混凝土的导弹。该避难所中的 403 人，包括 52 名婴儿和 260 名妇女及儿童和男子与避难所同时毁灭。侵略国不遗余力轰炸和摧毁学校、幼儿园和教育机构，676 所日托和教育机构遭受攻击，包括 28 所学校被完全摧毁。

侵略行动并没有因 1991 年宣布停火而终止，而是持续至今。伊拉克人民，包括儿童和妇女仍然每天遭受美国和英国飞机的轰炸。截至 2000 年 10 月 31 日，

这些飞机共出动 26 436 架次，轰炸平民居住中心，炸死 315 人，炸伤 965 人，伤亡者均为平民。

美国和英国持续不断的侵略使伊拉克儿童饱经苦难，这反映了一种道德空白和道德沦丧，违反了国际人道主义法的基本准则，必须立即采取行动结束伊拉克儿童的苦难。

经济禁运

安全理事会在第 1314 (2000) 号决议第 15 段表示愿意考虑对制裁可能无意中儿童产生的后果进行评析。伊拉克政府希望在这方面强调指出禁运对平民、特别是对妇女和儿童这些易受伤害群体产生的后果。

经济禁运对平民的影响

对伊拉克的经济禁运造成的人道主义灾难可与最近数十年最严重的灾难相比。禁运造成的死亡人数估计在 50 万至 150 万之间，大多数为儿童。必须强调指出，目前对死亡人数的辩论在很大程度上模糊了这一事实，即制裁制度造成的任何死亡都显示存在严重违反人道主义法的情况，都是不能接受的。

1991 年儿童基金会首次对伊拉克母婴死亡率进行统计研究。1999 年儿童基金会得出结论，伊拉克人口过多地区五岁以下儿童的死亡率比十年前增加一倍以上。一位研究制裁对平民的影响的专家指出，死亡率过高的根本原因包括水遭受污染，缺乏高质量的食物，母乳喂养不足，断奶办法不好及治疗保健系统供应品短缺。制裁造成的食品短缺使人均卡路里摄取量比海湾战争之前降低 32%。根据伊拉克政府的统计，1997 年伊拉克只有一半的水处理能力仍然在运作。

由于医疗用品短缺，估计到 1997 年初，30% 的医院病床不能使用，所有医院设备的 75% 无法工作，1 305 个保健中心中有 25% 关闭。依照安全理事会主席 1999 年 1 月 30 日说明 (S/1999/100) 所设第二小组关于伊拉克当前人道主义状况的报告 (S/1999/356, 附件二, 第 43 段) 最后说：

“……与 1990—91 年事件之前的普遍情况相比，差距非常明显。伊拉克的婴儿死亡率是今天世界上最高的，婴儿出生体重不足的情况至少占所有出生婴儿的 23%。在五岁以下的儿童中，有四分之一的儿童长期营养不良，只有 41% 的人能经常得到清洁饮水，83% 的学校需要大修。红十字会指出，伊拉克的保健系统目前处于残缺不全的状态。开发计划署估计，把全国电力部门重建恢复到 1990 年时的能力需要 70 亿美元。”

2000 年 3 月，秘书长表示特别关注伊拉克儿童所处的困境。

伊拉克的保健危机与制裁引起的总体社会和经济危机相互交织。即使死亡率由于人道主义豁免（秘书长和其他人认为不可能）而下降，制裁仍然涉及严重和

系统侵犯伊拉克公民的权利。伊拉克人民的经济、社会和文化权利被忽视，他们的发展权和受教育权利也被忽视。例如，1990年代中期伊拉克平均收入的购买力约占1990年以前购买力的5%，如开发计划署外地办事处所概括，“伊拉克已从相对富裕变为大规模的贫困”（S/1999/356，附件二，第43段）。在过去十年中，在教育和识字方面先前已经取得的进展完全丧失。前联合国助理秘书长兼伊拉克人道主义方案协调员丹尼斯·哈利迪在1998年9月中旬辞职后说，制裁对伊拉克大家庭的影响令人震惊；单亲家庭数目增加；母亲通常孤身奋斗；离婚率上升；许多家庭为了购买粮食被迫出售房屋、家具和其他财产，家庭因此破落；许多年轻人卖淫。犯罪率也上升了，移民他乡的人数剧增。研究人员也证明，制裁造成的不利的医疗和社会影响对妇女的伤害更严重，因为她们是社会和经济变动和动荡的主要受害者。

对制裁的反应

各地各界均强烈抗议强加于伊拉克的制裁。在联合国内部，秘书长本人就率先提出批评。他在2000年3月10日提交安全理事会的报告（S/2000/208）中对制裁制度提出严厉指责。两个星期后他说，安理会必须寻找机会减轻人民的痛苦，人民毕竟不是制裁的预定目标。这些制裁导致三名联合国官员辞职，仅去年就有两名联合国官员辞职。首先是前联合国助理秘书长兼伊拉克人道主义方案协调员丹尼斯·哈利迪。他于1998年9月辞职，他宣称，他们正在摧毁整个社会，局势惨不忍睹，非法并且不道德。哈利迪的继任者、伊拉克人道主义方案协调员汉斯·冯斯蓬内克于2000年2月13日辞职，理由是，他再也不能同一个延长人民的痛苦并无法满足平民最起码的需要的方案有任何联系。两天后，世界粮食计划署驻伊拉克主任尤塔·布格哈特也辞职，她说，她完全支持冯斯蓬内克先生的声明。

在赋予制裁制度合法性的安全理事会以及其他论坛上，包括巴西、中国、埃及、大韩民国、肯尼亚、法国、俄罗斯联邦和斯洛文尼亚在内的一些国家对制裁的影响表示关注。

制裁还引起民间社会的强烈抗议。终止制裁已成为世界各地非政府组织、人权团体和人道主义组织的注意焦点，一些示威游行、展览、宣传运动和会议专门以该问题为主题。成立了以终止制裁为宗旨的一些民间团体，它们努力将具有共同目标的学者、活动分子和政治领导人会聚在一起。人权条约机构公开批评制裁制度，批评该制度造成的损害，批评该制度侵犯有关盟约和其他国际文书规定的伊拉克人的人权。消除种族歧视委员会、人权事务委员会、人权委员会、儿童权利委员会和消除对妇女歧视委员会发表了许多声明谴责这些制裁。许多团体发起国际不合作运动，挑战禁运，向伊拉克提供人道主义援助。从法律角度看，民众的这些抗议清楚反映了“公众良心的要求”。

对伊拉克实施的禁运与国际法

A. 经济制裁与《联合国宪章》：允许与限制

《联合国宪章》第三十九条允许安全理事会采取制裁措施只是为了在“断定任何和平之威胁、和平之破坏、或侵略行为之是否存在”之后，采取这些措施“维持或恢复国际和平及安全”。因此，只能对可能对和平或国际安全构成危险或实际威胁国际和平与安全的政府、准政府或其他实体实施制裁。一国内部的武装团体可能对国际和平与安全构成危险，但是通常非武装的平民居民不大可能构成此种危险。对和平与安全不构成危险或实际上并未破坏和平与安全的第三国不应由于对破坏和平与安全的国家实施制裁而遭受损害。

此外，不应由于暗中的政治原因而认为存在“威胁”。实行制裁必须有真正的国际关切理由，而不仅仅是对一国或一批国家的内外政策有某种考虑。

除非断定对和平之威胁、对和平之破坏、或侵略行为确实存在，否则不应实施制裁以实现《宪章》第一条阐述的任何其他宗旨和原则。

除这些限制之外，《宪章》各部分还载有对制裁施加限制的其他规定。

1. 第二十四条规定的限制

第二十四条第二项规定，“安全理事会在履行此项职务时，应遵照联合国之宗旨及原则”。因此应仔细审视安全理事会的所有行动，以确定这些行动是否符合联合国宗旨和原则。

2. 第一条规定的限制

第一条第一项要求为维护国际和平与安全而采取的制裁或其他措施应“有效”，并应“依正义及国际法之原则”。因此必须对制裁进行评估，以确定制裁措施并非罔顾正义，并不以任何方式违反《宪章》之外法源产生的国际法原则。同样，必须经常审查制裁，以确定这些制裁措施对于维护国际和平与安全是否仍然有效。缺乏效力、罔顾正义或违反其他国际法准则的制裁不应当实施，如果已经实施，则应取消。

第一条第二项要求任何制裁或采取的其他措施应尊重“人民平等权利及自决原则”。凡引发国际争端、不符合国际法律权利或严重损害人民自决权的制裁均不应实施。如果此类制裁已经实施，则必须取消。

第一条第三项规定“增进并激励对……人权……之尊重”，这必然对制裁施加了限制。第一条第三项还规定联合国的目标是解决人道主义性质的问题而不是引发这些问题。因此，制裁不能对一国人民造成过度的苦难。直接或间接造成死

亡的制裁侵犯了生命权。制裁制度还可能侵犯了其他人权，例如个人的人身安全权利、健康权利、受教育或工作的权利等。

第一条第四项规定制裁或采取的其他措施应促成国家和国际行动的协调。对一国实施制裁但不对犯下同样的非法行为的国家实施制裁，此种情形以及在对于同样的非法行为实施或不实施制裁方面两个国家的不平等地位，均违反关于协调的规定。

3. 第五十五条规定的限制

《宪章》第五十五条强化了第一条第一项规定的限制。第五十五条要求联合国促进：(a) 提高生活水准及经济与社会进展；(b) 解决国际间的经济、社会、卫生、及有关问题；(c) 尊重与遵守人权。

降低经济水准、引起健康问题或妨碍遵守人权的制裁制度是违反第五十五条的制度。

B. 与制裁有关的大会决议

大会通过了进一步阐述《宪章》第一条主题的若干决议，这些决议与制裁有关，也必须加以考虑。这些决议包括：

1. 《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作 的国际法原则宣言》；
2. 《各国经济权利和义务宪章》；
3. 《自然资源的永久主权宣言》；
4. 《世界消灭饥饿和营养不良宣言》。

C. 人权法对制裁施加的限制

1. 世界人权宣言

必须完整考虑《世界人权宣言》，不过该宣言的某些规定特别重要：生命权利（第 3 条）；免受不人道或侮辱性待遇的权利（第 5 条）；享有所需的生活水准、包括食物、衣着、住房和医疗的权利（第 25 条）。所有这些权利特别容易遭受制裁制度的侵犯。第 25 条还规定了可能遭受侵犯的其他两项权利，即一个人在其不能控制的情况下丧失谋生能力时享受保障的权利，以及母亲和儿童享受特别照顾的权利。囚犯和其他被拘留者及被非自愿羁押者的权利也特别容易遭受侵犯。

2. 国际人权盟约

两项国际人权盟约重申《世界人权宣言》规定的各项权利。例如，《经济、社会、文化权利国际盟约》承认享有相当生活水准的权利（第 11 条），健康权利

(第 12 条) 和受教育的权利 (第 13 条)。《公民及政治权利国际盟约》第 6 条保护生命权, 同一盟约第 4 条 [即第 5 条] 还包含另外一项概念, 即不得限制或克减基本权利。

3. 与制裁有关的其他人权文书

1. 《儿童权利公约》。
2. 《国际文化合作原则宣言》。

根据现有的国际人道主义法和人权法, 强加于伊拉克的制裁制度显然是非法的。此项制度完全不符合《联合国宪章》的上述规定、大会关于制裁的各项决议和人权盟约及其他文书。一些人甚至认为对伊拉克的制裁是一种形式的灭绝种族罪。1951 年 1 月 12 日生效的《防止及惩治灭绝种族罪公约》第二条将灭绝种族罪定义为:

“(a) 杀害该团体的成员;

“(b) 致使该团体的成员在身体上或精神上遭受严重伤害;

“(c) 故意使该团体处于某种生活状况下, 以毁灭其全部或局部的生命;”

“.....”

强加于伊拉克的制裁制度有一个明确的目的, 即蓄意让伊拉克人民所处的生活状况 (食物、药品等不足) 导致伊拉克人民的生命全部或局部毁灭。故意毁灭生命这一公开目标是否涉及区域安全并不重要。只要有确凿的证据显示数以千计的平民正由于制裁而死亡, 数以百计的人由于安全理事会继续维持制裁而在今后死亡, 只要是这种情况, 那么就再也不能将死亡视为一种无意造成的附带影响, 而安全理事会则必须对其行动的所有已知后果负责。

实施制裁的机构蓄意毁灭伊拉克人民的用心无法洗刷。美国前常驻联合国代表在接受 Lesley Stahl “60 分钟” 电视节目采访时承认这一点。在回答这件事是否 “值得” 50 万人死亡这一问题时, 她回答说, 他们认为值得。维持制裁的国家确实可以提出属于种族灭绝罪公约范畴的问题。

美国和英国飞机不断进行空中轰炸构成武装冲突的局面。因此, 国际人道主义法为在武装冲突中保护平民而规定的严密措施也适用于制裁制度及其鼓吹者。对于违反这些法律的人, 可以这些违法行为属于战争罪加以起诉。在这方面应提及人道主义法特别是 1949 年《日内瓦四公约》对制裁施加的限制。《日内瓦四公约》的一些规定与制裁高度相关, 即: 关于药品和平民生存必需的基本物品可免受禁运的规定; 《第一附加议定书》第 54 条第 1 款关于 “作为作战方法使平民陷于饥饿, 是禁止的” 这一规定; 和关于保护妇女和儿童这两类最易受制裁伤害的

群体的规定。最后，人道主义法马顿斯条款明确规定，在法律尚未确立的情况下，对“公共良心要求”的考虑仍具约束力。如上文所述，民众对制裁的强烈抗议代表了公共良心的要求，此种抗议使制裁成为非法行为。

安全理事会在第 1314（2000）号决议第 2 段：

“**强调**所有国家均有责任制止有罪不罚现象并起诉那些对种族灭绝、危害人类罪和战争罪负有责任的人……”。

正在对伊拉克人民、特别是儿童和妇女犯下的上述罪行从总体上构成公然违反国际人道主义法和人权法。在这方面，伊拉克政府要求起诉应对这些罪行负责者。伊拉克政府还要求向伊拉克儿童提供赔偿，弥补他们因维持禁运和不间断的侵略而遭受的直接和间接损失。
