PROVISIONAL
For participants only

A/CN.4/SR.3019
9 October 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

国 际 法 委 员 会

第六十一届会议
(第二期会议)

第 3019 次会议临时简要记录

2009 年 7 月 10 日星期五上午 10 时
在日内瓦万国宫举行

目 录

发生灾害时的人员保护(续)

对本记录的更正应以工作语文提出，以备忘录说明更正之处，并改在已印发的本记录上。更正应在本文件印发之日起两周内送交日内瓦万国宫 E.4105 室正式记录编辑科。

GE. 09-62243 (C) 140909 091009

出　席：

主　席：彼得里奇先生

成　员：卡弗利施先生

坎迪奥蒂先生

科米萨里奥·阿丰索先生

杜加尔德先生

埃斯卡拉梅亚女士

丰巴先生

加亚先生

加利茨基先生

哈苏纳先生

哈穆德先生

雅各布松女士

麦克雷先生

梅莱什卡努先生

村濑先生

尼豪斯先生

诺尔特先生

奥霍先生

佩雷拉先生

萨博亚先生

辛格先生

巴伦西亚－奥斯皮纳先生

巴尔加斯－卡雷尼奥先生

瓦钱尼先生

巴斯克斯－贝穆德斯先生

维斯努穆尔蒂先生

迈克尔·伍德爵士

薛女士

秘书处：米库尔卡先生　　委员会秘书

上午 10：05 分会议开始

发生灾害时的人员保护(议程项目 8)(续)(A/CN.4/615)

主席请委员会恢复其对发生灾害时的人员保护专题第二次报告(A/CN.4/615)的审议。

巴尔加斯－卡雷尼奥先生说，作为本专题的最后发言者，更容易确认讨论的主要问题以及存在的不同意见分歧和可能的解决方式，特别是对于已经有了活跃的交流和许多实质性和有说服力的意见的本专题。已经就一些问题达成了普遍的一致意见，其中之一是人人都赞赏特别报告员第二次报告的出色质量，特别是鉴于所涉主题的难度和复杂性。大家也普遍同意，尽管专题复杂，但委员会接手是重要、及时和恰当的。他个人希望联合国大会以一项决议正式通过关于本专题原则的宣言，作为委员会对现行国际法的一个重大贡献。

特别报告员的初次报告(A/CN.4/598)和第二次报告都有助于界定委员会的任务，指明其在本套条款草案中应否处理的问题。关于应处理什么，肯定还有大量工作要做，而委员会将逐渐缩小其工作范围。关于不应处理什么，根据特别报告员的两次报告及其后续讨论，委员会可以开始削减或排除某些问题。例如，已经明确的是，不经受灾国同意的保护责任不构成现行国际法的一个公认原则。

尽管在某些问题上存在不同意见，大多数委员似乎同意开头的三条草案应当分别处理专题的范围、灾害的定义和合作的责任。

关于第 1 条草案，他可以接受加亚先生拟定的措辞，即简单地说条款草案适用于发生灾害时的人员保护。然而，或者作为该条的补充或者在一个后续条款中应当指出：为了提供保护，各国必须确保落实人员的权利，并在发生灾害时采取适当和有效的应对行动。同样重要的是，或者在第 1 条草案中或者在一条后续草案中加上一款，指出必须在灾害的所有阶段都保护人员，包括灾前、灾害中和灾后阶段。一般来说后者最重要。

关于第 2 条草案，他可以接受特别报告员拟定的灾害定义，但应删除“不包括武装冲突”几个字。在这方面，埃斯卡拉梅亚女士和其他委员赞成在某些情况下包括武装冲突，他认为是合理的。杜加尔德先生作为例子所引述的武装冲突肯定留下巨大的灾害。更不用怀疑二十世纪 80 年代发生在中美洲与目前发生在达尔富尔和

加沙的情况是武装冲突导致的灾害。毫无疑问，适用于武装冲突情形的主要是国际人道主义法的规则，特别是 1949 年日内瓦各公约及其附加议定书。但这些规则也的确没有涵盖灾害的其他方面，而委员会条款草案将涵盖的正是这些方面。对于国际人道主义法规则显然不适用的灾后阶段来说，尤其如此。

最后，关于第 3 条草案，应当包括一个一般性的介绍条款，重申各国有义务彼此合作，但不妨碍后续条款可能进一步说明和发展该义务。关于国家必须与之合作的其他机构的第 3 条草案的建议，他赞成雅各布松女士的建议，在(b)项中具体提到红十字国际委员会，并在(c)项中以提到能胜任的非政府组织取代“民间社会”。

总的来说，似乎大家同意的内容多于不同意的内容。因此，他想同其它一些委员一道，赞成将这三条草案提交委员会。如果能够在起草委员会达成协议，应将条款草案重新提交委员会全会审议，从而后者可以对特别报告员做出新的指示，或设立一个工作组负责起草新的案文。

辛格先生说，他想同其他一些委员一道，表示赞赏特别报告员的第二次报告和他对侧重最新发展情况的详细介绍。报告为委员会的讨论提供了良好的基础。

如数名委员已经指出的，由于以权利为本的方针侧重于受灾者的权利，所以可能带来难题。例如，在紧急状况下或在灾害刚结束时，可能中止或无法落实个人的人权，而强调个人的权利可能妨碍挽救受灾者生命、援救处于危险者和关照受伤者的目标。在这种情况下，个人的权利应当服从更大的社区利益。因此，也许较为可取的做法是提及国家的权利和义务，并强调有必要采取恰当和有效的应对行动。

关于灾害情况下保护责任的意义，可回顾委员会前一届会议上表达的不同意见以及第六委员会上的不同意见。特别报告员在报告第 14 段中提醒大家注意秘书长说该概念只适用于种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪，而将其扩大以涵盖其他灾害—比如气候变化或自然灾害—将使该概念超出公认或可运作的范围。据此，显然保护责任与委员会的专题无关。

关于同时包括条款草案范围和宗旨的第 1 条草案，他同意一些委员的建议，只应保留条款案文关于范围的开头部分。

特别报告员在第 2 条草案中根据《为减灾救灾行动提供电讯资源的坦佩雷公约》界定了“灾害”一词。但是他认为，“社会运转受到的严重破坏”和“大范围”的损失这样的规定，把门槛提得太高，应该删除。他赞成卡弗利施先生的意见，报告

第 39-41 段中所援引的一些话最好用于表达灾害定义的基本内容，即："一种涉及人类生命损失和大规模财产损失的巨大危难情况"，"生命、财产或环境可能面临风险的特别情况"；或"导致生命损失、重大人类苦难以及大规模物质破坏的灾害性事件"。

第 3 条草案要求各国应相互、并酌情与下列各方合作：主管国际组织合作，特别是联合国、红十字会和红新月会国际联合会以及民间社会。特别报告员在第二次报告第 64 段中提到大会第 46/182 号决议承认受影响国家当局应首先负责照顾其境内发生的自然灾害的灾民。应当回顾到，大会在重申国家的主权的同时，也承认受影响的国家负有首要责任倡议、组织、协调和落实境内的人道主义援助。第 3 条草案也应当将这一首要作用归于受影响的国家。

"民间社会"一词值得进一步审议。如一些委员所建议的，应当提到"其它相关组织"，包括具有专长和能力的非政府组织。由于任何清单都不可能是详尽无遗的，并且各国之间可能在特定组织的能力或接受程度上存在分歧，因此不应当列入一个这类组织的清单。另外，应由受影响的国家决定是否需要外部援助的，以及如果需要的话，它希望向哪一国或国际组织去请求援助。

他最后支持将所有三条草案提交起草委员会。

巴伦西亚－奥斯皮纳先生(特别报告员)总结讨论说，他感谢所有参与讨论第二次报告的委员们所采取的建设性态度和丰富了讨论的许多实质性贡献。尽管报告旨在界定专题和引导委员会的未来工作，但讨论远远超出了对三条拟订草案的分析，并触及了未来报告将处理的问题。就此，他赞成有人说委员会编纂和逐渐发展一个国际法专题的工作不能作为一个即时进程，需要从头详细阐述所将制订的一套条款草案基本内容的最终后果。这其实是一个艰苦和耗时的工作，其最终后果就定义来说，不可能是前提，而是结果。据此，讨论将为他提供一个宝贵指导，进一步探索委员会已经普遍承认的一个高度复杂和困难的专题。

他感到满意的是，本专题两次报告的共同努力在相当程度上已经带来了对委员会工作一些可能的基本前提的共同理解。尽管在未来报告中可以更明确某些内容，但这不证明在目前阶段等待委员会关于工作方向的明确指示，再由他提出进一步建议之前中断进程是合理的。在很大程度上，起草委员会可通过根据第二次报告所拟三条草案而编写条款草案的方式，指出这一方向。

许多委员支持将三条草案提交起草委员会，他也坚决支持他们。以其灵活性，讨论中提出的所有具体问题似乎符合解决办法，仅须作出文字上的修改。除了关于进一步制订后续条款草案的谨慎告诫，讨论未显示对所拟条款草案实质内容的任何基本反对意见；这些条款草案可以并应当提交起草委员会审议。

在关于以权利为本方针，特别是就第 1 条草案所表达的意见中，这一点得到明显反应。尽管他将详细一些地逐条论述已经提出的意见，但是由于以权利为本的方针对于委员会制订的本专题极为重要，因此需要从一开始就加以强调。以权利为本的方针得到了广泛支持。铭记专题的主要目标是协助受灾者，大家相信：侧重于个人权利为编纂和逐渐发展本专题法律的工作提供了最牢固(即使不是唯一)的法律基础。保护受灾者是本专题的核心目标，但尊重人权是未来法律研究的最好出发点。其中最有意义的是一位最初抱有怀疑的委员表达的意见(A/CN.4/SR/3018,瓦钱尼先生)，即：如果大家理解这一方针首先是需要特别关注受灾者个人的需求和关切，其次是基本上提示说个人遭遇灾害时有法律权利，从而重申国际法对灾害事件的重要性，则这一方针将得到广泛公认。

然而，一些委员依然对这一保护人员的方针有疑问，并怀疑这是否将便利本专题应提供的务实应对。还有人建议说，重申国家的权利和义务不可能加强个人的保护，特别是如果委员会不处理受灾国不愿接受人道主义援助的原因，比如担心一援助国将干涉其内政。一些委员不清楚哪些权利构成以权利为本的方针的基础。尽管一些委员认为应当特别强调经济、社会和集体权利，但另一些委员指出委员会应当注意到一些受灾国保障某些权利的能力有限。

暂时搁置以权利为本和以需要本方针之间表面而非实际的矛盾问题，使权利话题处于讨论的中心，并不意味着委员会支持那些认为任何侵犯人权行为都为强制性人道主义干涉提供理由的人权倡导者的立场。一些需要处理的重大问题涉及到如果受灾国没有满足个人的权利，则国际法允许采取何种措施；但是并非所有这些问题都可以由委员会在本专题工作中答复。然而，如果没有合理的自卫理由或安理会的行动，强制性干预在国际法上显然是非法的，即使援引保护责任——一个大多数委员都认为无论如何与本工作无关的学说。

关于哪些权利构成以权利为本的方针的基础问题，已经提醒委员会注意在本届第一期会议期间关于驱逐外国人专题的讨论。他认为，在涉足一个类似的领域之前，更谨慎和有效的是等待委员会对他的建议作出反应。

与一些委员的看法相反，以权利为本的方针不打算对国家有责任接受人道主义援助的问题提供任何确定的回答。它仅仅创造一个空间，以根据各国作为国际法主权主体的权利及其确保境内个人权利的责任而评估该问题。同时，它也允许考虑不干涉问题和国家有权控制其境内外国人活动的问题——这将使委员会能够在适当情况下作为各国不愿接受国际援助的理由处理这类问题。

第二次报告也激起了关于人员保护双重性概念的富有成果的辩论。许多委员支持报告对该概念的理解，并同意委员会在侧重于国家与需保护的个人之间的权利之前，应该首先规定国家之间的权利和义务。委员们还强调受灾国负有国际法上人员保护的首要责任，而同时也鼓励委员会铭记其他方面的责任，比如受灾国与国际组织之间或人道主义组织与受灾者之间的责任。

辩论还表明在专题范围其他方面的广泛一致。成员们普遍支持首先侧重于灾害阶段和灾后即刻阶段的建议，但不妨碍灾前阶段的备灾和减灾问题上的工作。然而，一些委员认为，对于向受灾者提供有效保护，灾前阶段很关键。另外，大家普遍同意工作应当侧重于各国的权利和义务，但不妨碍对非国家行为者的行为做出规定。

如同可从上述情况看到的，在第二次报告提供的专题实质内容的最突出问题上，委员会存在着广泛一致意见。对于将这一体现实质性共同点的条款草案提交起草委员会作文字完善，这一重大成就提供了充分理由。

在逐条审议关于三条拟订草案的布置或案文的具体改进建议之前，他想再次强调三条草案是彼此相关的。它们合起来阅读，旨在从三个方面界定专题：属事管辖、属时管辖和属人管辖。特别是第 3 条草案用于确认条款草案在属人管辖方面将适用的行为者。另外，三条草案的编写避免了妨碍委员会可能以后因本专题的进一步研究而发现必须或应当采取的决定，比如涵盖灾前阶段的预防。

最后，编写条款草案综合了人道主义援助方面最相关的非国家行为者的坚定立场：通过各种机关和机构行事的联合国以及国际红十字与红新月运动(包括红十字会和红新月会国际联合会、各国分会和红十字国际委员会)。这些立场初看起来，似乎显示了以权利为本和以需求为本的方针之间在一定程度上刻意形成的差别，但并非

不可调和，而是反映了能够有效互补的不同重点或程度。他和数位其他委员认为，以权利为本的方针加上对受灾者需求的考虑，对于指导本专题的进一步工作具有根本性的重要意义。一些委员和一些人道主义行为者认为，以需求为本的方针更适合目前的任务。但是如同有人在讨论中指出的，可以将个人权利理解为对个人需求的一种概念性的解决方法，但不意味着它们处于同一法律层面。根据委员会的章程义务，在概念层面上开展工作以确认相关的权利和义务，是最符合其专长的工作，不过在开展这类研究时应当顾及需求问题。

关于第 1 条草案(范围)，数名委员提出有益的建议——他可以接受其中的一些。一些委员试图将词句减少为更基本的陈述，主要呼应将制订的一套条款草案的标题。如讨论中指出的和他已经在介绍时强调的，第 1 条草案将条款草案的范围本身(由该条第一部分涵盖)与第二部分反映的目标或宗旨联系起来。然而，许多委员认为，提到人员的权利和需求，所涉及的不是范围而是宗旨，因此应该列为另一条款，甚至应该在序言中处理。有人还建议颠倒第二个短语中的词序，从而将“需求”放在“权利”之前，强调更广泛的基础应是需求，这可能会远远超出权利。也有人提出一个关于宗旨的单独替代条款，但保持原来的顺序。他可以接受广泛同意的意见，即应当将关于范围的条款分为两条草案，一个阐述范围本身，另一个阐述宗旨。

还是关于第 1 条草案，有人建议应当有可能在评注中解释“灾害所有阶段”和“人的权利”。也有人建议(并且他打算接受)在第 1 条或第 3 条草案或草案的其他地方特别考虑到发展中国家的需求。可以由起草委员会更深入地审议所有这些建议。

所有已经就第 2 条草案发言的人都同意，必须在条款草案中包括灾害的定义，而且认为在自然和人为灾害之间作区别是不实际的。大家也在很大程度上同意该定义可包括的物质和环境损失，但必须影响到人，并且必须有实际损害——不过一些发言者认为有即将发生的损害也就足够了。

关于条款草案的辩论集中在三个要点：定义的内容，比如大范围的损失和严重的破坏；因果关系问题；以及将武装冲突排除在外。一些委员辩称，所拟的内容实际上不是灾害的内容，而是灾害的后果，使定义的涵盖范围应当提到一起事件或一系列事件，数名委员感到需要解释“严重破坏”和“重大、大范围……损失”，并且必须说明“重大”和“大范围”的措辞是否都有必要、或一个就足够。一些委员

认为应当加上一点限制因素，使定义的涵盖范围不会过宽。有人建议说，这类因素之一可以是对因果关系的一个有限度的追究，但许多委员主张避免那样做。一种解决办法可能是包括一个类似于《坦佩雷公约》定义最后部分的词句。最后，许多委员支持定义不包括武装冲突，但普遍感到有必要采取某种替代措辞，以避免与国际人道主义法重复，同时涵盖所有可适当称为灾害的情况。有人建议说，应当以一个关于人道主义法的“不妨碍”条款代替“不包括武装冲突”几个字。

在答复这些建议时，他想指出，根据他在报告中解释的理由，他为第 2 条草案拟订的案文利用了《坦佩雷公约》的术语，不过予以缩短。红十字会和红新月会国际联合会两年前的《国内促进和管理国际救灾和初期恢复援助准则》曾经采用同样的措辞。该文件排除了武装冲突。也可以在人道主义事务部 1992 年《与灾害管理有关的国际商定基本词语汇编》中看到这些用语。

关于应当提及一起事件或一系列事件的建议，他指出，从保护人员的角度来说，是破坏、而不是离散的事件，构成需要采取保护措施的灾害以及需要预防和备灾的破坏危险。关于使用“严重”或“重大”的措辞问题，在 2006 年通过的关于危险活动导致跨界损害情况下损失分担的原则草案的原则 2 评注中，委员会提到在特雷尔冶炼厂和拉诺湖的裁决中都使用了“严重”一词，并且列举了使用“重大”一词的一些国际公约以及其他法律文书和国内法。

有人建议以一个单独条款来取代关于不包括武装冲突的词句，并可放在条款草案的最后条款中。该条款应沿循国际法学会在 2003 年布鲁日会议上通过的关于人道主义援助的决议第十条(题为“与国际法其他规则的关系”)与红十字会和红新月会国际联合会《准则》第 1 条第 4 款等。可以由起草委员会以开放的态度更详细地有效审议起草性质的其他建议。采用一个与确定专题范围不可分割的灾害定义，不妨碍以后在可能范围内制订一个关于用语的单独条款—这是委员会通过的大部分草案的惯例。

关于第 3 条草案，所有发言者都承认合作义务已经牢固地确立在国际法中，是《联合国宪章》规定的合作原则的体现。他的第二次报告提醒大家注意一些国际文书将团结原则定为法律原则。然而，一些委员认为该概念的法律地位值得商权。他认为，既然在拟订的第 3 条案文中没有提到团结问题，因此没有必要在目前阶段研究。

普遍认为，作为国家责任而制定的合作原则是本专题的核心。秘书处备忘录(A/CN.4/590)第 18 段将该原则作为救灾先决条件的原则，这是布鲁日决议所恰当反映的一个事实。然而，有人认为，在可以作出向起草委员会提交拟订案文的决定之前，委员会必须了解还将包括其他什么原则，并审议对应的案文。有人建议说，特别报告员的下次报告应当用于处理其它原则。他想提到他以前关于方法问题的意见——呼应委员会另一委员的观点，即本专题的编纂和逐渐发展不是可以一蹴而就的进程。在以后的报告中，其他原则可以作为条款草案的主题，特别是发生灾害时的援助及其获得。在初次报告(A/CN.4/598)第 52 段中，将这些原则确认为人道、公正、中立和不歧视以及主权和不干涉。主权及其相伴的不干涉原则将反映在关于受灾国首要责任的一个条款中。

在第二次报告中，他从两个角度说明他对发生灾害时的人员保护的双重性所采取的方针。他可以使用一个类似的景象，即两个层面，一个垂直、一个水平，以说明他对所涉各种原则采取的方针。合作原则构成整个专题法律基础的核心原则，是在垂直层面上运作。其他原则，就其构成发生灾害时的援助及其获得阶段，是在水平层面上运作。这一区别说明为什么必须在本专题工作一开始就将合作原则作为自主处理的主题，而其他原则可以在处理灾害周期其它不同阶段的工作中找到适当位置。如果这一分析正确，则没有理由等待关于其他原则的进一步研究而推迟制订关于合作责任的条款草案。

也有人建议说，在制订如何处理灾害发生时执行合作原则的实际后果之方案以前，应当暂停工作。他再一次提到他早些时候关于方法问题的意见。由于大多数条款草案将构成处理援助运作问题的主要案文，所以这些意见甚至与该方案更为有关。这些仅是贯彻合作法律责任的实际反映。用一个众所周知比喻，如果委员会沿循他刚才提到的那个方案，相当于把车放在马的前面。

有人建议改进第 3 条草案关于国家和非国家行为者之间合作的的措辞。许多委员反对在(c)项中提到民间社会。他尊重大多数的意见，可以同意在适当地方以具体提到非政府组织予以代替。一些委员质疑(b)项没有提到红十字国际委员会。虽然这一疏忽是有意的，鉴于红十字国际委员会与红十字会和红新月会国际联合会关于发生灾害时各自任务所表达的立场，他认为可以照样提红十字国际委员会，或者改提红十字和红新月国际运动已被接受的名称(同时包括红十字会和红新月会国际联合

会与红十字国际委员会以及各国红十字会和红新月会)。应当具体提到红十字会和红新月会，以承认它们既不是政府间组织、也不是非政府组织的独特地位。加上一个涵盖人道主义法的“不妨碍”条款，将从适当角度纳入关于合并发生武装冲突和灾害时的适用法——人道主义还是国际救灾法—问题。

也有人建议说，根据《宪章》所规定的合作责任，与联合国的合作应当不同于与其他主管国际组织的合作。为明确这一区分，有人建议说：对于各国彼此合作和与联合国的合作责任，应保留“shall”；而关于其他主管或者政府间或非政府人道主义组织，应以“酌情”取代“should”。他可以接受该建议，不过认为“酌情”与“should”具有同样的结果，他认为，联合国卷入一起特定灾害的性质和程度，取决于联合国根据其规则与会员国商定建立的一般制度或根据联合国与受灾国和其他有关国家达成的双边协议。这个一般制度或双边协定可以很好地规定发生灾害时单独或主要通过联合国提供援助的渠道。

也有人建议说，应当以“发生灾害时”几个字取代开头的“为本条款草案的目的”几个字。这一修改似乎使该条更受限制，将把合作责任限于灾害的各个阶段，而目前的措辞是指本套条款草案的所有保护目标，并因此更全面和更符合专题的存在理由。一旦商定关于合作原则的条款草案是专题的核心并值得自主对待，则很可能交由起草委员会根据讨论，包括他自己总结，作文字上的修改。

如果他已经提及讨论期间提出的突出修改意见，目的不是将全会变成起草委员会，而是表明他在追寻共同目标时所具有的灵活性，并表明可用文字修改的方法协调各种不同意见。因此，他在结束总结时建议委员会将其第二次报告中的三条草案提交起草委员会，根据讨论进行修改和通过。

诺尔特先生说，特别报告员同时表现的稳重和灵活性使他印象深刻。他在某些问题上坚持自己的立场，而在其他问题上兼顾了委员们提出的建议。他本人曾经是对第 3 条草案应否提交起草委员会有保留意见的委员之一。为顺应这些关切，他愿意提出一个建议。特别报告员已经接受了将范围问题与草案宗旨(如第 1 条草案阐述的)分离的建议。一些委员对第 3 条草案的意见在于其实质内容相对缺少。该条阐述了合作责任，但是没有指出宗旨为何。如果目前第 1 条草案所载的宗旨内容能够纳入第 3 条草案——如果指出合作的宗旨是满足受灾者的需求和权利,则第 3 条草案可能获得一些委员认为它目前没有的内容。这将是一个关于宗旨的一般陈述，并可以

通过纳入新的原则而使其更具体。如果采取这一方针，他将更易同意所有三条草案都提交起草委员会。

巴伦西亚－奥斯皮纳先生(特别报告员)说，第 3 条草案的开头语“为本条款草案的目的”旨在说明宗旨的内容。如果委员会希望有一个区别于范围的关于条款草案宗旨和目标的单独条款，并且如果认为第 1 至第 3 条草案密切相关或应结合阅读，则第 3 条草案的开头语可以改成说本专题的宗旨，即从权利和需求的双重角度保护人员。如果不起草一个单独的条款，将关于宗旨几个字放在第 3 条草案中，则不改变整个草案的实质内容，仅是一个以最有效方式提供资料的问题。他因此完全可以接受诺尔特先生的建议。

迈克尔·伍德勋爵说，无论是从实质内容还是从程序方面，特别报告员都似乎夸大了委员会中达成共识的程度。关于实质内容，明确表达的意见是以权利为本的方针没有帮助，并且大家没有商定第 1 条草案的重点应否是实现人员的权利，而不是发生灾害时采取适当和有效的应对行动。如果委员会决定将第 1 条和第 2 条草案提交起草委员会，所根据的理解应当是起草委员会的任务远远超出完善案文。它将钻研条款草案的实质和基本内容，并可想象无法达成一致意见而被迫将案文送回全会。他依然认为，向起草委员会提交任何条款草案，特别是涉及本专题实质内容的第 3 条草案。他主张，在收到特别报告员新的报告后，委员会继续在全会上审议案文。

麦克雷先生询问委员会将向起草委员会提交哪一版本的条款草案：最初的还是特别报告员在总结中说将作出重大修改的？一旦他看到草案的修改文本，则可能不再反对将其提交起草委员会。起草委员会不以条款草案的最初文本，而以特别报告员根据委员会的讨论作出修改的文本而工作，肯定更好。

巴伦西亚－奥斯皮纳先生(特别报告员)说，他的工作依据是，负责修改的是起草委员会，而不是全会。他已经接受了全会辩论期间提出的一些建议——例如，将第 1 条草案分为两个单独的条款，但是需要起草委员会决定确切的术语。按照惯例，秘书处已经编写了各修改建议的清单，以分发给起草委员会成员，而他将高兴地指出他可同意其中哪些修改。他也愿意起草一份文件，纳入这些内容，以协助起草委员会。据此，他可以预见，在起草委员会的第一次会议上，例如，关于范围的条款(根据加亚先生建议有所限制的)将得到迅速接受。

迈克尔·伍德爵士的发言似乎建议说，特别报告员应当继续编写报告和提出条款草案，而不指明这些案文的法律基础。如果以权利为本的方针和合作原则都不被视为本专题工作的基础，则他需要知道可能存在着何种替代基础。如果委员会不能接受合作和以权利为本的方针是本项任务的核心，不妨干脆停止讨论本专题。

薛女士称赞特别报告员的讨论总结和表现的灵活性。她注意到，没有委员会成员质疑专题的宗旨，即保护受灾者。委员会面临的问题是如何开展工作，哪一国际法应当构成委员会工作的基础，从而对有需求的人提供最有利的保护。

她欢迎特别报告员解释他为什么在第 3 条草案中首先处理团结和合作的问题。然而，如果委员会工作的起点是国际法上的团结问题，则专题的标题必须从“发生灾害时的人员保护”改为—比如说—“发生灾害时人员保护的团结、国际团结和合作”或者“发生灾害时人员保护的国际人道主义干预”。委员会在争取涵盖所有引起人类需求的情况时，不应当过于雄心勃勃。

每一个人的人权有效保护问题可以成为一个非常大的远超出救灾的专题。尽管“权利文化”没有什么错，但委员会作为国际法学家的一个机构，需要明确它在做什么：委员会要求国家在发生灾害时，特别是巨大的自然灾害时，无论原因是不是人为的，更加负起责任。为此目的，她同意特别报告员说必须强调国际团结和合作。然而，以国际团结和合作而不以受灾国的权利和义务为起点，产生一个不同的焦点。她认为，委员会应当继续讨论这一基本的实质性问题，并在任何条款草案提交起草委员会之前决定其焦点应当是什么。

加亚先生建议仅保留第 1 条草案的第一句。如果她理解得正确，他提的是两个方面：受灾国的权利和义务与国际合作和团结。然而，特别报告员在第 3 条草案中对团结和国际组织立即给予的特别强调，反映了一个不同的方针，并且将焦点从受灾国挪向国际社会。这是一个需要在全会讨论的决定。

采取以权利为本的方针还是以需求为本的方针，目的都是确保对个人的保护。对所有国家，无论大小、强弱，发生灾害时的国际人道主义援助都非常重要，这是应当加强团结之处。然而，各国依然是整个进程的主要行为者，并且应当对筹措救灾行动负首要责任。因此，必须把国家放在委员会关于本专题工作的中心。

主席注意到似乎对于本专题的宗旨有广泛的一致意见。

奥霍先生说，他赞成将条款草案送交起草委员会，指出特别报告员在总结中适当反映了所有发言者的意见，并主动提出为起草委员会提供新的投入。另外，条款的草案性质意味着，当起草委员会将其工作结果送返全会时，可以接着修改。

维斯努穆尔蒂先生说，因为有必要首先就未解决的基本问题达成一致意见，所以他不赞成立即将条款草案提交起草委员会。尽管对专题的宗旨，即人员的保护，有普遍的一致意见，但对于如何实现这一宗旨依然有不同意见。他认为，困难产生于所采取的以权利为本的方针。他接受该方针时的理解是，案文中应当平衡地反映出保护问题与有关国家的权利的问题。进一步解释以权利为本的方针的实际意义，将会有帮助。例如，该概念是否包括受灾者的全部人权、或者仅包括某些人权？他认为，关于以权利为本的方针，最重要的是应当仅侧重于获得保护和救济的权利。他欢迎在起草案文时反映这一有限度的方针。

在全会上经过进一步的讨论之后，希望由特别报告员，而不是秘书处，协助起草委员会起草一个三条草案的修正案，以反映他对至今辩论的意见。

埃斯卡拉梅亚女士记得，认为专题适当的决定是很久之前作出的。目前的问题在于是否将条款草案提交起草委员会。在实质性讨论中已经发言的许多委员中，只有很少数人说不赞成将条款草案提交起草委员会，或者仅仅赞成提交第 1 条和第 2 条草案。她认为，不应当重新开始本项目的实质性辩论。按照大多数人的意见，应当将所有三条草案提交起草委员会，后者将根据辩论情况和特别报告员的总结进行审议。这是标准的做法。起草委员会不仅仅是一个编辑机构，而且经常考虑实质性问题。委员会必须事先就所有未决问题达成协议，从来就不是一个标准做法。

加亚先生说，有必要达成共识，作为折衷办法而将关于狭义范围的第 1 条草案开头部分与第 2 条草案立即提交起草委员会，并且应当设立一个工作组，对关于合作问题的第 3 条草案和关于宗旨的第 1 条草案第二部分进行非正式讨论。可以由特别报告员担任工作组主席，或者如果特别报告员同意，由另一委员担任。当工作组达成共识时，将向委员会全体会议作出报告，建议将修改的条款提交起草委员会。

诺尔特先生答复迈克尔·伍德勋爵的发言时说，一条草案在可以提交起草委员会之前的精确程度取决于专题的性质。例如，比起关于驱逐外国人的条款草案(在起草委员会引起了相当实质性的讨论)，最近提交起草委员会的关于对条约的保留的条款草案精确得多。

他承认薛女士表达的关切，即：第 3 条草案提到合作责任，但没有提到受灾国的作用，造成明显的不平衡。其他委员也对此表示关切，因此不太同意将该条草案提交起草委员会。关于开展工作的方法，应当由特别报告员决定是否首先将关于合作的条款草案送交起草委员会并仅在出现编写问题时才设立工作组，或者是否首先设立工作组，并同时讨论受灾国的作用问题。

尽管加亚先生建议处理同事们的保留意见有道理，但他认为将所有三条草案提交起草委员会没有害处，有一项理解是，在起草关于受灾国作用的后续条款以前，应当仅在临时的基础上通过关于合作的条款。

迈克尔·伍德勋爵解释说，他从来不曾建议中止对本专题的审议，只说过从一个特定的理论角度处理问题没有帮助，无论是不是“以权利为本”。他认为，委员会应当争取拿出现实和实用、并对适当和有效救灾行动有帮助的条款。换言之，他建议的是一个没有具体理论根据的实用方针。

他同意加亚先生关于范围问题—如第 1 条草案第一部分和第 2 条草案所涵盖的——的区别，并且不反对根据加亚先生的建议将相应的案文提交起草委员会审议。然而，第 1 条草案的第二部分和第 3 条草案触及本专题的核心和方向，因此他支持加亚先生关于进一步讨论这些问题的建议。

雅各布松女士感谢特别报告员出色的总结和显示的灵活性。例如，她欢迎他承认说第 2 条草案所载的定义不是最终的，将随着时间演变。她认为这适用于所有其他条款草案。她同意主席所说委员会内有一个共识的领域。她也同意有人认为可以根据有关专题的性质而在起草委员会中进行实质性讨论的可能性。因此，她赞成根据特别报告员的总结，将所有三条草案提交起草委员会。她很想知道特别报告员对于加亚先生的提议——她当然没有异议——的看法；她已经赞成将所有三条草案提交起草委员会，也不反对只提交一部分。

她注意到，委员会第六十届会议工作报告(A/63/10)中根本没有显示委员会在本届会议处理原则问题时仍然有问题。她的印象一直是，大家已经商定，将条款草案提交起草委员会是继续开展工作的方式。委员会报告中引人注意地提到了向国际组织索取关于实际需求的资料。根据迈克尔·伍德勋爵先生主张的实用方针，委员会也许应当再次考虑关于征求有关国际组织意见的主张，这可能有助于它决定真正希望实现的目标是什么。

主席以委员的身份发言说，他认为加亚先生的的建议(经诺尔特先生修正)可以为走出困境提供一个可以接受的方法。将条款草案提交起草委员会，并不意味着全会永远不可能再过问；如过去曾经做过的那样，委员会仍然有可能将实质性问题提交一个工作组，并接着在全会上进行辩论。大家同意基本目标是找到最好方式帮助受灾者与协助各国(受灾国和其他愿意提供帮助的国家) 这样做，并正当尊重国家主权。他致力于本专题的工作，并乐观地认为委员会可以做出贡献。

他以主席身份发言说，他将力图避免表决，不认为表决将促进委员会的工作。

巴伦西亚－奥斯皮纳先生(特别报告员)说，他愿意接受关于促进工作的建议。考虑到委员会的任务是编纂和发展法律，他所关心的是找到委员会可以制订一套本专题条款草案的法律基础。与委员会已经处理过的大多数专题不同，发生灾害时的人员保护是一个新的专题，没有丰富的学说、实践和案例作为依据，仅能从各种法律、软法、主观愿望和实际考虑出发。委员会在上届会议上进行了同样的辩论。他记得佩莱先生当时说，他认为以权利为本的方针是委员会继续进行工作时唯一可能的法律基础。他本人在职业生涯后期才接触“权利文化”，但是以权利为本的方针是广泛传播的，而委员会必须密切关注目前的想法。然而，这一方针将仅构成一个背景；条款草案任何地方都没有明确提到以权利为本的方针，也没有提到团结。他为条款草案寻求一个不仅是道义或哲学上的、而且是法律上的基础。他将在未来的报告中处理主权和不干涉原则，不论是就其本身、或者以受灾国为首要考虑，加以叙述。

他仍然认为，继续开展工作的最好方式是将所有三条草案都提交起草委员会，并且支持其他委员表示的关于起草委员会职能的意见。他与主席一样，不认为表决有助于解决问题。然而，也许委员会更易接受加亚提出的折衷方案。如果委员会希望，他可以迅速根据讨论而改写所有三条草案。即使仅向起草委员会提交第 2 条草案和第 1 条草案的第一部分，改写的案文有可能澄清在全会上就余下问题进行讨论的情况。

主席询问，考虑到讨论情况和特别报告员表示愿意根据讨论情况修改条款草案，委员们是否可以达成关于向起草委员会提交所有三条草案的共识，有一项谅解是，第 3 条草案存在着某些分歧，随后可以在必要情况下将其提交给一个工作组。

加亚先生说，工作组的目标是在向起草委员会提交条款草案前达成共识。如果工作组不妨兼顾辩论中提出的各种意见而形成某种一般性折衷意见，并向全会提出报告。

萨博亚先生说，鉴于特别报告员的灵活态度，而且他愿意修改条款草案以反映讨论情况，他认为主席提出的程序是最好的解决办法。如果问题持续存在，则不排除设立工作组的可能性。但是特别报告员改写条款草案所反映的问题，可能比预期的少。

维斯努穆尔蒂先生说，他感谢特别报告员愿意编写一个非正式案文反映讨论情况。据此，他认为可以在向起草委员会提交条款草案前设立工作组，或者在向起草委员会提交条款草案以后如有必要才设立工作组。

迈克尔·伍德勋爵说，他也感谢特别报告员显示的灵活性。但他主张—如加亚先生建议的—首先设立工作组，不过无论根据该程序或主席建议的程序，最后都可能获得同样的结果。

巴伦西亚－奥斯皮纳先生(特别报告员)说，他当然主张将所有三条草案提交起草委员会，但是为了达成共识，他愿意服从委员会的决定。比起加亚先生的建议，主席根据诺尔特先生的建议而提出的程序较接近他自己的立场。但是如果先设立工作组，他请求担任主席。

雅各布松女士说，她赞成主席概述的程序，认为这意味着委员会可以根据需要，而不是事先，设立工作组，从而不会无必要地拖延工作。

哈苏纳先生说，特别报告员准备改写的条款草案可能有助于推进工作，因此也许没有必要设立工作组。他赞成以目前的形式将所有三条草案提交起草委员会，并在必要的情况下设立工作组。

埃斯卡拉梅亚女士说，她也同意特别报告员关于应当将所有三条草案直接提交起草委员会的意见；但是如果不可能那么做，则鉴于特别报告员显示的值得称赞的灵活态度，她支持主席的建议。

主席询问是否全体委员同意将特别报告员加以改写以反映讨论情况的所有三条草案提交起草委员会，并在必要时则设立一个由特别报告员担任主席的工作组研究第 3 条草案。

迈克尔·伍德勋爵说，如果他可以提出一个稍微不同的办法，则建议也应当在必要情况下将第 1 条草案关于宗旨的第二部分与第 3 条草案一起提交工作组。

主席以委员身份发言说，他支持该建议。

他接着以主席身份发言说，他认为委员会希望这样处理该问题。

就这样决定。

巴斯克斯－贝穆德斯先生(起草委员会主席)宣布：“发生灾害时的人员保护”专题起草委员会由下列委员组成：埃斯卡拉梅亚女士、丰巴先生、麦克雷先生、梅莱斯卡努先生、村濑先生、诺尔特先生、佩雷拉先生，彼得里奇先生、萨博亚先生、辛格先生、巴尔加斯－卡雷尼奥先生、瓦钱尼先生、维斯努穆尔蒂先生、迈克尔·伍德勋爵、薛女士，以及巴伦西亚－奥斯皮纳先生(特别报告员)和雅各布松女士(报告员)(当然成员)。

下午 1 时零 5 分散会。

-- -- -- -- --