



国际法委员会

第六十四届会议

2012年5月7日至6月1日和

7月2日至8月3日，日内瓦

国际法委员会第六十四届会议工作报告草稿

报告员：哈维尔·斯图尔玛先生

第五章

发生灾害时的人员保护

目录

	段次	页次
A. 导言	1-6	2
B. 本届会议审议此专题的情况	7-34	3
1. 特别报告员介绍其第五次报告	11-15	3
2. 辩论摘要	16-34	5
a. 一般性意见	16-19	5
b. 关于 A 条草案的评论	20-23	5
c. 关于第 13 条草案的评论	24-26	6
d. 关于第 14 条草案的评论	27-28	6
3. 特别报告员的总结	29-34	7
C. 委员会到目前为止暂时通过的 发生灾害时的人员保护条款草案案文	35	7

第五章

发生灾害时的人员保护

A. 引言

1. 委员会在其第五十九届会议(2007 年)上决定在其工作方案中列入“发生灾害时的人员保护”专题，并任命爱德华多·巴伦西亚-奥斯皮纳先生作为特别报告员，在同一届会议上，委员会要求秘书处编写一份关于本专题的背景研究，最初只限于自然灾害。
2. 在第六十届会议(2008 年)上，委员会收到特别报告员的初步报告(A/CN.4/598)，跟踪发生灾害时对人员的保护的演变，确定关于这个专题的法律渊源，以及先前在该领域编纂和发展法律的努力。它也概括了一般范围的各个方面，以确定所涉及的主要法律问题和提出暂定的初步结论，但不妨碍本报告着眼于在委员会引起的讨论的结果。委员会还收到了秘书处的一份备忘录，主要侧重自然灾害(A/CN.4/590 和 Add.1 至 3)，并概述适用于各种灾害预防和救济援助方面现有法律文书和案文，以及在发生灾害时对人员的保护。
3. 在 2009 年第六十一届会议上，委员会审议了特别报告员的第二次报告(A/CN.4/615 和 Corr.1)。该报告分析了专题的属物理由、属人理由和属时理由，以及本专题范围内有关“灾害”定义的问题，并且审议了合作的基本义务。报告中载有第 1 条草案(范围)、第 2 条草案(灾害的定义)和第 3 条草案(合作的义务)。委员会还收到了联合国秘书处人道主义事务协调厅和红十字会及红新月会国际联合会就 2008 年向它们提出的问题所提交的书面答复。
4. 委员会在 2009 年 7 月 31 日第 3029 次会议上注意到起草委员会暂时通过的第 1 至第 5 条草案(A/CN.4/L.758)。
5. 在第六十二届会议(2010 年)期间，委员会在 2010 年 6 月 4 日举行的第 3057 次会议上通过了第 1 至第 5 条草案。委员会还收到了特别报告员的第三次报告(A/CN.4/629)。该报告概述了各国对委员会所开展之工作的意见，审议了在需要保护的人员方面，激发发生灾害时人员保护工作的各项原则，并且审议了受灾国的责任问题。在报告中进一步拟订了以下三条草案：第 6 条草案(应对灾害的人道主义原则)、第 7 条草案(人的尊严)和第 8 条草案(受灾国的首要责任)。
6. 在第六十三届会议(2011 年)期间，委员会在 2011 年 7 月 11 日举行的第 3102 次会议上通过了第 6 至 9 条草案。委员会收到了特别报告员的第四次报告(A/CN.4/643 和 Corr.1)。该报告审议了受灾国在灾害超过其国家应对能力时寻求援助的责任、受灾国不得任意拒绝外来援助的义务、以及国际社会提议援助的权利。在报告中拟订了以下三条草案：第 10 条草案(受灾国寻求援助的责任)，第

11 条草案(受灾国不任意拒绝表示同意的责任)和第 12 条草案(提供援助的权利)。委员会在 2011 年 8 月 2 日举行的第 3116 次会议上通过了第 10 和 11 条草案,但由于时间不足,所以未能审议完第 12 条草案。

B. 本届会议审议此专题的情况

7. 在本届会议上,委员会收到了特别报告员的第五次报告(A/CN.4/652)。该报告概述了各国对委员会迄今所进行的工作的意见,简要讨论了特别报告员关于 2011 年年度报告第三章 C 节中委员会问题的立场,并且进一步阐述了合作的义务。报告还讨论了提供援助的条件与终止援助的问题。在报告中进一步拟订了以下三条草案: A 条草案(阐述合作的义务),第 13 条草案(对提供援助规定条件)和第 14 条草案(终止援助)。

8. 委员会在 2012 年 7 月 2 日至 6 日的第 3138 次至 3142 次会议上审议了第五次报告。

9. 在 2012 年 7 月 6 日第 3142 次会议上,委员会将 A 条、第 13 条和第 14 条草案提交起草委员会。

10. 在 2012 年 7 月…日的第…次会议上,委员会……

1. 特别报告员介绍第五次报告

11. 特别报告员在介绍第五次报告时回顾说,在第六委员会,各国政府在总体上表示赞成国际法委员会至今为止通过的条款草案。对于委员会在 2011 年报告第三章 C 节提出的问题,即各国与受灾国合作的义务是否包括在受灾国提出请求时就提供援助的责任,他也表明了立场。他指出,对现行法律和实践的分析表明,一国向另一国提供援助的基础是援助国行动的自愿性质。特别报告员注意到,在第六委员会上的发言中,许多国家对委员会的问题作了否定答复,主要辩称现行国际法中不存在这一责任。

12. 特别报告员回顾说,会员国呼吁委员会进一步阐述第 5 条草案所涉的合作的义务问题。他指出,在提供救援方面,合作具有根本性的作用。从国际公法的更大视角来看,为了在法律上和实践中有效,救灾援助的合作义务必须实现三个方面的平衡。第一,这一义务不能侵犯受灾国的主权。第二,必须作为法律上的行动义务施加给援助国。第三,这一义务必须是相关的,包括那些构成有关事项正常合作的不同具体因素,并且仅限于救灾援助。如报告所详尽描述的,从形形色色的现行国际文书和案文来看,可以推断出合作的义务涵盖了广为不同的科学和技术活动。因此,他感到应当在条款草案中加上另一条草案来阐述合作的义务,但不决定其最终位置问题,无论是作为单独一条还是第 5 条草案新的一款。

他新拟订的 A 条草案¹ 是仿照 2008 年“跨界含水层法条款草案”关于紧急情况下合作的第 17 条草案第 4 款，而后者又是仿照 1998 年《国际水道非航行使用法公约》第二十八条。他指出，他确认的头四类合作也是第 17 条草案第 4 款提及的。

13. 特别报告员第五次报告的第五章专门阐述受灾国可对提供援助施加条件的问题。同时从三点审议了这一问题：遵守国内法、可确定的需求和质量控制、以及国际和国内法规定的对条件的限制。报告指出，在委员会已经通过的数条草案中都含有从每一点得出的主要结论。尤其是，这三点依据的是第 11 条草案第 1 款的基本原则，即提供外部援助需经受灾国同意。根据第 9 条草案，受灾国在确保境内人员保护与抗灾救济和援助方面起着基本作用，有权对援助提议规定必须满足的条件是这种基本作用的必然结果。

14. 特别报告员认为，援助者在提供援助时必须遵守受灾国的国内法。然而，要求提供援助必须遵守国内法的权利不是绝对的。受灾国对居民负有主权义务，因此有责任便利援助得到及时和有效地提供。各国义务协助确保国内法得到遵守，并且有义务审查是否在发生灾害时必须放弃适用某些国内法条款。后者主要涉及到：特权和豁免的赋予、签证和入境规定、海关规定及关税，质量问题和通行自由。经过查阅现行实践，特别报告员认为，与其严格和绝对地要求在自然灾害时放弃适用，受灾国应审议具体情况下放弃适用的合理性，并且在提供及时和有效援助的义务与保护居民的义务之间保持平衡。他认为，指出受灾国可以对提供援助施加条件，要求其符合国内法和国际法，就足够了，并就此拟订了第 13 条草案²。

¹ A 条草案如下：

“A 条草案

阐明合作义务

第 5 条草案提及的国家和其他行为体应在科学、技术、后勤和其他方面酌情与受灾国合作。合作可包括协调国际救济行动和通信，提供救济人员、救济设备和用品、科技专业知识和人道主义援助。”

² 第 13 条草案如下：

“第 13 条草案

提供援助的条件

受灾国可对提供援助施加条件，这些条件必须符合受灾国的国内法和国际法。”

15. 特别报告员指出，合作的义务进一步意味着受灾国和援助者有责任彼此磋商，以确定援助的期限。这一磋商可以在提供援助之前或期间进行，并可以由任何一方发起。他就此拟订了第 14 条草案。³

2. 辩论摘要

a. 一般性意见

16. 在评论委员会在过去通过的条款草案中采取的方针时，一种意见表示不赞成从权利和义务的角度分析受灾国和第三国之间的关系，而应从合作的角度分析。有人指出，绝大部分情况不涉及受灾国的背信弃义问题，最多只是权利与义务的区别问题，并且最好在极端的情况下才适用任意拒绝同意的概念。另外，有人指出，这一法律领域中的“权利”或“责任”在国家实践方面基础薄弱。还有人怀疑是否应对非国家行为者适用这类概念。同样，一种意见认为，不能具体指出未履行一项责任，例如未履行不任意拒绝同意义务的法律后果，则意味着所适用的义务概念缺乏内容。

17. 另一种意见认为，法律，包括国际法在内，其作用除其他外，是对可能存在着违反既定规则和原则的情况进行规范。根据这一意见，在区分可接受与不可接受的行动时，特别是在国家背信弃义的情况下，不能轻视法律规则的重要性。另外，一种意见认为，对于阐述最低权利和责任，不应当一开始就视为有碍鼓励自愿合作。

18. 有人表示怀疑以公约形式通过条款草案是否有用。另一种意见认为，从性质上来说，条款草案意味着需要在国内法中制定更具体的执行立法。有人建议委员会在讨论条款最后形式时记住这一点，最后形式可能是一项框架公约，也可能是一套准则。

19. 有人建议委员会考虑以《部队地位协定》作模式，为发生灾害时的人道主义救援行动制订一个文书样本，可作为条款草案的附件，并且可具有实用价值。尽管好几位发言者赞成处理本专题的若干实际方面，但另一些人对这一建议的可行性表示怀疑。

b. 关于 A 条草案的评论

20. 对于在条款草案中进一步阐述合作义务的建议，大家表示了总体上的支持。同时，有人建议使该条草案更确切一些。例如，有人建议也可以提及财政援

³ 第 14 条草案如下：

“第 14 条草案

终止援助

受灾国和援助者应彼此协商，以确定外部援助的期限。”

助，因为这是第三方和其他行为者可以提供援助的方式之一。还有人建议加上援助者与受灾国的磋商，以确定需要何种援助。

21. 一种意见说，A 条草案本身不阐述原则层面的合作义务，而是以列举的形式阐述更具可操作性的提供合作或援助的义务。因此，这一条也与第 12 条草案有关。有人指出，使用“应”一词，似乎违反关于不存在提供援助的法律义务的一般立场。还有人表示关切说，这一条草案的语言似乎限制了援助国确定将提供的援助的性质的任意裁量权。

22. 还有一种意见认为，鉴于合作的义务的一般性和任意裁量性，以谈论法律义务的措辞来谈论这种义务不恰当。有人呼吁更明确地阐述条款草案中的责任是对哪些行为者施加的。还有人怀疑在条款草案中对非国家行为者施加义务是否可行。

23. 有人建议说，应当考虑到灾害造成的个人损害程度通常取决于贫困、缺乏安全和适当住房、以及不能享有饮用水和卫生设施等情况。

c. 关于第 13 条草案的评论

24. 一种意见认为，尽管有若干条件不可施加于提供援助，但作为一般规则，受灾国可以要求援助的提供符合它视为必要的任何条件。也有人同意说，在确定所施加适当条件的程度时，应当考虑到国家主权和不干涉二项核心原则，同时兼顾国家保护境内人员的责任。因此，受灾国所施加的任何条件都应当合理，不应当削弱保护的义务、包括便利援助的责任，也不应当导致任意拒绝外部援助（第 11 条第 2 款）。还有人建议，必须说明：受灾国对援助所施加的条件应当首先符合国内和国际人权规范。还有人建议，应当提到必须采纳两性平等观念，从而确保所提供的援助能够发挥更大效用。

25. 有人建议条款草案应当更详细地包括特别报告员在报告中阐述的各种因素。根据一项进一步的意见，由于条款相对缺乏细节，特别报告员的草案可能导致受灾国不当地过广解释其可以对提供援助规定条件的范围。

26. 一种意见认为，主要的问题是获得必要的国内法豁免，从而能够及时提供援助，并且有人建议条款在这一点上更具体一些。有人表示同意特别报告员的这一建议，即受灾国应审议每一具体情况下放弃国内规定的合理性，以确保及时和有效的援助。一种进一步的意见认为，要求各国干脆放弃国内规则并不容易，可能引起相关宪法制度上的难题，并且带来法治问题。根据一项进一步的意见，可以建议缔约国在立法中具体地预断发生灾害时放弃国内规定的可能性。

d. 关于第 14 条草案的评论

27. 尽管好几名委员对第 14 条草案表示欢迎，认为这将在法律上为实施援助而更大地保障确定性，但另一些委员对其实用性提出质疑，并建议删除或代之以一项不影响条款。有人表示关切说，这一条款似乎让援助的终止取决于有没有磋商。有人建议说，需要一个更灵活的条款，从而反映各种可能出现的实际情况。

还有人建议这一条款应更确切地说明援助期限最终取决于受灾国的决定。其他委员们告诫说，如果承认受灾国拥有统一和单方面的权利来终止向其提供的援助，可能不必要地影响受灾者的权利。

28. 修改建议包括具体说明有关各方应当在终止援助之时合作，以遣返物品和人员。还有人建议说，可以指出需要由受灾国和援助者商定一个终止援助的程序。

3. 特别报告员的总结

29. 特别报告员不赞成重新讨论一读已经协商一致通过的条款草案。他认为，对以往通过的条款草案的评论和意见，应更适合在条款草案二读期间予以考虑。

30. 特别报告员赞同辩论中表达的这一意见，即第 13 条草案可以更详细一些，以具有更大的实用价值，并且他同意在起草委员会为这一修改提出文字建议。

31. 关于第 5 条草案和 A 条草案之间的关系，特别报告员回顾说，第 5 条草案从一般的角度规定了灾害具体情况下的合作义务。而 A 条草案指出了应当开展这类合作的主要领域。他认为，在性质上，一些委员表示的遗憾更多是针对用语的，可以由起草委员会解决。

32. 关于就灾害问题谈判一个《部队地位协定》式样本的建议，他指出，联合国秘书处编写的《部队地位协定》样本兼顾了各国军队的活动。然而，对于发生灾害的情况，这种协定样本必须包括非军事行为者的活动。他指出，《部队地位协定》样本非常详细，如同其他论坛制订的类似案文以及关于民防的各国样本一样。他认为，尽管这类文件的用途不能否认，但这一工作将超出委员会编纂和逐渐发展国际法适用规则的任务。

33. 关于条款草案的最后形式问题，他回顾说，委员会的通常做法就是制定条款草案，但不影响其通过的最后形式。他对这一问题依然持开放态度，并主张将其推迟到审议的较后阶段。

34. 特别报告员还指出，他打算在下一次报告中主要阐述减少灾害风险问题，包括预防和减轻灾害。该报告可能扩及到人道主义援助人员的保护问题。他还打算就用语问题及其他杂项规定拟订一条草案。

C. 委员会到目前为止暂时通过的发生火灾时的人员保护条款草案案文

35. 委员会到目前为止暂时通过的条款草案案文摘录如下。⁴

⁴ 关于对第 1 至 5 条草案的评注，见《大会正式纪录，第六十五届会议》(A/65/10)，第 331 段。关于对第 6 至 11 条草案的评注，见《大会正式纪录，第六十六届会议》(A/66/10)，第 289 段。

发生灾害时的人员保护

第 1 条 范围

本条款草案适用于发生灾害时的人员保护。

第 2 条 宗旨

本条款草案的宗旨是促进充分而有效地应对灾害以满足有关人员的基本需求，充分尊重其权利。

第 3 条 灾害的定义

“灾害”是指造成广泛的生命损失、巨大的人类痛苦和危难、或大规模的物质或环境损害，从而严重扰乱社会运转的一个灾难性事件或一系列事件。

第 4 条 与国际人道主义法的关系

本条款草案不适用于可适用国际人道主义法规则的情况。

第 5 条 合作的义务

按照本条款草案，各国应酌情相互合作，并与联合国和其他主管的政府间组织、红十字会与红新月会国际联合会和红十字国际委员会，以及与有关的非政府组织合作。

第 6 条 应对灾害的人道主义原则

应对灾害应根据人道、中立和公正的原则，在不歧视的基础上进行，同时应考虑特别弱势者的需要。

第 7 条

人的尊严

应对灾害时，国家、主管政府间国际组织和有关非政府组织应尊重和保护人的固有尊严。

第 8 条

人权

灾民有权得到对其人权的尊重。

第 9 条

受灾国的作用

1. 受灾国由于其主权，有责任在其领土上确保保护人员和提供抗灾救济和援助。
2. 受灾国在指挥、控制、协调和监督抗灾救济和援助方面应发挥主要作用。

第 10 条

受灾国寻求援助的责任

如所遭受的灾害超过了国家的应对能力，受灾国有责任酌情从其他国家、联合国、其他主管的政府间组织和有关非政府组织寻求援助。

第 11 条

受灾国对外部援助的同意

1. 提供外部援助需要征得受灾国的同意。
2. 受灾国不得任意拒绝外来援助。
3. 对按照本条款草案提出的援助提议，受灾国应在可能的情形下告知就该援助提议作出的决定。