



大会

Distr.: General
11 April 2014
Chinese
Original: English

国际法委员会

第六十六届会议

2014 年 5 月 5 日至 6 月 6 日
和 7 月 7 日至 8 月 8 日，日内瓦

关于发生灾害时的人员保护问题的第七次报告

特别报告员：爱德华德·巴伦西亚-奥斯皮纳

增编

目录

	页次
一. 导言	2
二. 用语	2
A. 关于增设条款草案的提案	2
B. 简要分析	3



一. 导言

1. 依照委员会的惯例，如委员会迄今为止就国际法广泛议题通过的大多数条款草案所反映，特别报告员提议在本条款草案中纳入一项有关“用语”的条款。如目前关于“发生灾害时的人员保护”的条款，如果委员会通过了关于一项议题的所有条款草案，那么，就可以最为有效地拟定这样一个条款。这并不影响用语条款在整套条款草案中的最终位置，以往这一条款往往放在开头，要么放在系列条款之首，要么放在有关范围的条款之后。不过，就本议题而言，鉴于草案包括了关于范围(第 1 条草案)和宗旨(第 2 条草案)的条款，以及关于灾害的定义单独条款(第 3 条草案)，下文提议的关于用语的条款草案暂定为第 3 条之二。

2. 特别报告员根据条款草案的评注，在拟定提案时首先注重那些业已选出准备在关于用语的条款中加以定义的用语、在编撰条款草案时经常遇到的用语以及专门术语。在此基础上他确定了下列关键用语列入第 3 条之二草案：受影响国；援助国；其他援助行为体；外部援助；设备和货物；相关非政府组织；救灾人员；灾害风险。特别报告员接下来审视了评注，以确定委员会是否已经通过了定义的内容。随后他研究了其他文书中所载的可适用定义。他参考了所有这些资源，最后列出了一份综合的定义清单，酌情从不同来源摘取内容，或利用一个来源作为基础，加以改动，以反映业已通过的条款草案中使用的语言和作出的决定。

3. 为界定上述用语的目的，还参照了特别相关的来源：秘书处的备忘录增编(A/CN.4/590/Add.1)附件一(术语表)；红十字会与红新月会国际联合会 2007 年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》(《红十字会导则》)第 2 条；2011 年《机构间常设委员会关于在发生自然灾害时保护人员的行动准则》附件一(术语表)；国际法学会 2003 年 9 月 2 日在布鲁日会议上通过的关于人道主义援助的决议(“国际法学会决议”)；以及若干多边和双边条约所载定义条款。

二. 用语

A. 关于增设条款草案的提案

4. 特别报告员提出关于用语的第 3 条之二草案案文如下：

第 3 条之二草案

用语

为本条款的目的：

(a) “受影响国”是指境内人员或财产受灾害影响的国家；

(b) “援助国”是指应受影响国请求或为受影响国所接受向该受影响国提供援助的国家；

(c) “其他援助行为体”是指受影响国以外参与减少灾害风险或提供救灾援助的国际组织、非政府组织或任何其他实体或人员；

(d) “外部援助”是指援助国或其他援助行为体为防灾或减轻灾害后果或满足受灾害影响的人的需求向受影响国提供的救灾人员、设备和货物以及服务；

(e) “设备和货物”包括供应品、工具、机器、经过特别训练的动物、食品、饮用水、医疗用品、栖身手段、衣物、床具、车辆以及提供救灾援助所需及受灾者生存和满足基本需要必不可少的其他物件；

(f) “相关非政府组织”是指除国家、政府组织或政府间组织之外的任何组织，包括私有和公司实体，由于其性质、地点或知识专长，以公正的工作方式和纯粹的人道主义动机参与减少灾害风险或提供救灾援助工作；

(g) “救灾人员”是指酌情代表援助国和其他援助行为体参与提供救灾援助工作并掌握必要设备和货物的包括军事人员在内的专业人员；

(h) “灾害风险”是指灾害对人类生命或健康、生计、财产和经济活动可能造成的危害性后果或损失或对环境可能造成的破坏。

B. 简要分析

(a) “受影响国”是指境内人员或财产受灾害影响的国家

5. “受影响国”这一用语出现在七个业已通过的条款草案中，即：第 9 条草案(受影响国的作用)、第 10 条草案(受影响国寻求援助的责任)、第 11 条草案(受影响国对外部援助的同意)、第 12 条(提议援助)、第 13 条(提供外部援助的条件)、第 14 条(便利外部援助)、第 15 条(终止外部援助)以及拟议的第 14 条之二草案(救灾人员、设备和货物的保护)。

6. 国际法学会决议将“受影响国”定义为“需要人道主义援助的国家或领土实体”。¹《红十字会导则》第 2 条(8)也作定义如下：“境内人员或财产受灾害影响的国家”。²

7. 分段(a)逐字援引《红十字会导则》所载定义。该分段反映了向各国提出条款草案的基本方向，同时也预测了受灾害影响的国家发挥的中心作用，对此第 9 条草案也作了规定。关键一点是领土控制，就是说，受影响国只能在其控制的领土

¹ 国际法学会 2003 年 9 月 2 日通过的关于人道主义援助的决议。

² 红十字会与红新月会国际联合会 2007 年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，第 2 条(8)。

上发挥第 9 条草案为其设想的作用。这一条款或许可以加上“或在其管辖或控制下的其他地方”，委员会 2001 年通过的关于预防危险活动所致跨界损害的条款就是如此。³不过，当时没有这样做，是要防止就域外管辖权问题展开不必要的讨论，此种讨论不在规则范围之内，而属于例外情况。此外，领土控制是许多关于发生灾害时的人员保护问题文书的共同点。

8. 该定义还寻求反映条款草案的重点，即对人员造成的影响，而不是简单声称境内发生灾害的国家。保留了对财产的提及，因为这是许多灾害的又一共同点，同时，第 3 条草案(灾害的定义)提到“大规模物质……损害”，也有此种含义；对这一定义的理解是，该条款草案只适用于经济损失对人员造成的影响。⁴

9. “受灾害影响”这一短语的拟定反映了当代的观点，即关注的重点是灾害对人和财产造成的影响，而不是灾害本身。这也符合委员会的做法，将事件的后果作为一项关键内容，用于确立适用该条款草案的门槛这一目的。⁵

(b) “援助国”是指应受影响国请求或为受影响国所接受向该受影响国提供援助的国家

10. “援助国”这一用语出现在第 15 条(终止外部援助)中。

11. 这一用语的拟定参照了 2000 年《民防援助框架公约》中“支援国”的定义，⁶将“受惠国”改为“受影响国”，条款草案采用了这一用语，上文也作了界定。短语“提供援助的国家”是指“外部援助”这一概念，下文将对此进一步界定，采用这一短语的基础是第 5 条所述的合作责任。

12. 条款草案针对的是三类实体；第一类是受影响国(上文界定)，二类是向受影响国提供援助的一国或多国，三类是“其他援助行为体”，这一类实体将在下文进一步界定。

13. 从定义中可以明显看到，一国只有正在提供或已经提供援助时，才能成为“援助国”。换言之，一个提议援助的国家并不是“援助国”，根据条款草案的规定，此种分类伴有各种法律后果，直至受影响国接受此种援助。

14. 短语“受影响国请求或为受影响国所接受”反映了第 10、11 和 12 条草案之间的相互作用。特别是，这一短语反映了条款草案的立场，即如所遭受的灾害超过了国家的应对能力，受灾国有责任寻求援助(第 10 条草案)。同时，这一短语还

³ 《国际法委员会年鉴》，2001 年，第二卷(Part Two)(联合国出版物，出售品编号：E.04.V.17(Part 2))，第 97 段，第 2 条。

⁴ 见 A/65/10，第 331 段，第 3 条草案评注第(7)段。

⁵ 同上，第 3 条草案评注第(4)段。

⁶ 联合国，《条约汇编》，第 2172 卷，第 38131 号，第 1 条(f)(“支援国”的定义)。

预测根据第 12 条草案的规定受影响国接受未经请求的援助的可能性，但根据第 11 条草案的规定此种援助需征得受影响国的同意。

- (c) “其他援助行为体”是指受影响国以外参与减少灾害风险或提供救灾援助的国际组织、非政府组织或任何其他实体或人员

15. “其他援助行为体”这一用语在第 15 条草案(终止外部援助)中出现。

16. 除受影响国和援助国外，各项条款草案还力求规范其他援助行为体的定位。当代很大比例的减少灾害风险和救灾活动是由包括但不限于联合国的国际组织或在其支持下进行的，以及由非政府组织和其他实体甚至个人进行的。条款草案将这一行为者群体统称为“其他援助行为体”。这并不影响这些行为体根据国际法拥有的不同法律地位，例如，第 12 条草案对此予以确认。

17. 这一规定在一定程度上反映了第 15 条草案评注，其中确认了一项谅解，即“援助行为体”这一用语主要是指国际组织和非政府组织。⁷“或任何其他实体或个人”这一短语出自《东盟协定》，⁸增加这一短语是为了反映这样一个事实，即并非所有参与救灾的行为体都可划归评注中提到的一种类别或其他类别。

18. 采用“受影响国以外”这一短语是为了反映第 13 条草案评注中提及的关切，即条款草案规范受影响国以外行为体的活动。⁹据此，国内非政府组织并不包含在内。虽然这显然对于国际组织而言不是一个问题，但人们仍然认为，适当的做法是对此作出规定，特别是考虑到援助行为体清单所提到的其他实体的性质。

19. 结尾中“参与减少灾害风险或提供救灾援助”这一短语与用来描述相关实体所开展的各类活动的说法相同，条款草案对这些实体作出规范。就非政府组织而言，应把这种宽泛的描述与上文中对其作用所作的更加明确的说明一同解读。

20. “其他援助行为体”的定义承认了以下事实：此类行为体可以在减少灾害风险和救灾援助范围内参与一系列活动。

- (d) “外部援助”是指援助国或其他援助行为体为防灾或减轻灾害后果或满足受灾影响的人的需求向受影响国提供的救灾人员、设备和货物以及服务

21. “外部援助”这一用语出现在四个业已通过的条款草案中，即：第 11 条草案(受影响国对外部援助的同意)、第 13 条草案(提供外部援助的条件)、第 14 条草案(便利外部援助)、第 15 条草案(终止外部援助)以及拟议的第 14 条之二草案(保护救灾人员、设备和货物)。

⁷ 见 A/68/10，第 62 段，第 15 条草案评注第(4)段。

⁸ 2005 年 7 月 26 日《东盟关于灾害管理和紧急反应的协定》，2005 年东盟文件系列，第 157 页，第 1(1)条(“援助实体”的定义)。

⁹ 见 A/68/10，第 62 段，第 13 条草案评注第(4)段。

22. 分段(d)寻求界定条款中所设想的、援助国或其他援助行为体向受影响国家提供援助的种类，并将此作为第 5 条之二草案所预想的一种合作形式。

23. 这种提法受到第 13 条草案评注的启发，¹⁰而且借鉴了《动用军事和民防资产救灾指导方针》(“奥斯陆指导方针”)¹¹和 2000 年《民防援助框架公约》。¹²在《奥斯陆指导方针》中，将“物资”改为“设备和货物”，这是条款草案中使用的用语，将在下文中作出进一步界定。

24. “援助国或其他援助行为体向受影响国提供的”这一短语来自第 13 条草案评注，重申了条款草案所设想的、援助国和援助行为体同受影响国之间法律关系的性质。

25. 这项条款的其他部分寻求说明应该提供外部援助的目的。“为防灾或减轻灾害后果或满足受灾害影响的人的需求”这一短语来自 2000 年《民防援助框架公约》，将这一短语包括在内是为了根据第 5 条之三草案和第 16 条草案的设想，确认为减少灾害风险所采取措施的重要性。“或满足受灾害影响的人的需求”这一短语取自《奥斯陆指导方针》，这是指在灾害发生后立即提供的救灾援助，而这种援助的目标是满足受灾者的需求。最后一段话的行文采用了减少和应对灾害风险的技术词语，但人们认为这符合第 2 条草案中阐明的条款草案总体目标，即：“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”。

(e) “设备和货物”包括供应品、工具、机器、经过特别训练的动物、食品、饮用水、医疗用品、栖身手段、衣物、床具、车辆以及提供救灾援助所需及受灾者生存和满足基本需要必不可少的其他物件

26. “设备和货物”这一用语出现在两个业已通过的条款草案中，即：第 5 条草案(合作的形式)之二，其中的用语使用“供应品”而不是“货物”；第 14 条草案(便利外部援助)以及拟议的第 14 条之二草案(救灾人员、设备和货物的保护)均使用了“货物和设备”的表述方式。

27. 如上文所述，“设备”和“货物”是条款草案所设想的那种外部援助的主要组成部分。这种提法源自第 14 条草案评注¹³以及国际法学会决议。¹⁴该清单包括公认的提供救灾援助所必需的各类物资。这一清单并非详尽无遗，而使用“包括”一词并提到“其他物件”也确认了这一点。

¹⁰ 同上。

¹¹ 《动用军事和民防资产救灾指导方针》，2006 年修订，第 2 段。

¹² 见第 1(d)条(“援助”的定义)。

¹³ 见 A/68/10，第 62 段，第 14 条草案评注，第(4)段。

¹⁴ 国际法学会通过的关于人道主义援助的决议，第 I(1)(a)节。

28. 总体而言，目前设想的物资有两类：即救灾人员履行职能所需的物资，无论是自我维持所需的物资，还是他们提供救灾所需要的供应品、工具和机器等物资；受灾者生存和满足基本需求所必需的物资，例如食品、饮用水、医疗用品、栖身手段、衣物和床具。“受过专门训练的动物”这一短语具体是说搜索犬，其来源是《京都公约》¹⁵专项附约J。

- (f) “相关非政府组织”是指除国家、政府组织或政府间组织之外的任何组织，包括私有和公司实体，由于其性质、地点或知识专长，以公正的工作方式和纯粹的人道主义动机参与减少灾害风险或提供救灾援助工作

29. “相关非政府组织”这一用语出现在四个业已通过的条款草案中，即：第 5 条草案(合作的义务)、第 7 条草案(人的尊严)、第 10 条(受影响国寻求援助的责任)和第 12 条(提供援助)。

30. “其他援助行为体”类别在上文中作出定义，其中包括非政府组织。这一定义寻求将这些实体与其他行为体，特别是国家和政府间组织加以区分。开头一段话，即“除国家、政府组织或政府间组织之外的任何组织，包括私有和公司实体”，作出了这一区分，而这段话是来自《坦佩雷公约》。¹⁶“私有和公司实体”这一通用提法反映了大多数非政府组织的典型组成形式，并非是为了具有排他性。

31. “以公正的工作方式和纯粹的人道主义动机”这一限制语来自大会第 46/182 号决议，也是这些实体应根据条款草案的规定开展活动的依据。¹⁷

32. 条款草案对非政府组织的承认反映了以下事实：它们通常非常适合在救灾和相关努力中发挥关键作用。“由于其性质、地点或知识专长”这一短语也对此给予承认。

33. 非政府组织的活动并不局限于救灾援助，还包括防灾、减灾和备灾援助。结尾一段话“参与减少灾害风险或提供救灾援助工作”对此给予承认，而其开头部分则语出《坦佩雷公约》。这种措辞旨在反映这类实体所参与活动的范围之广。

- (g) “救灾人员”是指酌情代表援助国和其他援助行为体参与提供救灾援助工作并掌握必要设备和货物的包括军事人员在内的专业人员

¹⁵ 1973 年 5 月 18 日关于简化和协调海关业务制度的国际公约(“京都公约”)(联合国,《条约汇编》,第 950 卷,第 13561 号),根据 1999 年 6 月 26 日《关于简化和协调海关业务制度的国际公约修正案议定书》(联合国,《条约汇编》,第 2370 卷,第 13561 号)(“救济物资”的定义)作出修订。

¹⁶ 1998 年 18 日《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》(联合国,《条约汇编》,第 2296 卷,第 40906 号),第 1(10)条。

¹⁷ 见 A/65/10, 第 331 段, 第 5 条草案评注第(5)段。

34. “救灾人员”这一用语出现在两个业已通过的条款草案中，即：第 5 条之二草案(合作的义务)和第 14 条(便利外部援助)，并出现在拟议的第 14 条草案之二(救灾人员、设备和货物的保护)中。

35. 该分段力求对援助国和其他援助行为体所提供外部援助的人员部分作出界定。所使用的提法借鉴了委员会在第 5 条之二草案的评注，¹⁸其中通过作出“代表……行事”这一规定，从而确定了援助实体(不论是国家还是其他行为体)和相关人员之间的关系。然而，按照第 9 条草案的规定，这些人员应接受受影响国的全面指挥和控制。

36. 对“专业”人员的提及反映了大会第 46/182 号决议的附件作出的确认，即预计由具有必要的技能并配备“必要货物和设备”的人员履行相关职能。

37. “包括军事人员在内”这一短语源自 2000 年希腊和俄罗斯联邦之间的双边协定，¹⁹是为了承认军事人员作为一类救灾人员在提供救灾援助中所发挥的重要作用。在第 14 条草案中对军事人员参与救灾援助作出规定。

38. “救灾人员”这一概念历来都是用于灾害发生时提供救援的情况。这一点反映在“参与提供救灾援助工作”的提法，而这一提法又反映了第 14 条草案所设想的那类外部援助，而且要求为“迅速和有效地”提供这种援助给与便利。但应该指出的是，上文关于“外部援助”的定义还预计到参与灾害预防的救灾人员。这体现了条款草案总体而言采取了更加全面的做法，其中包括了旨在减少灾害风险活动。

(h) “灾害风险”是指灾害对人类生命或健康、生计、财产和经济活动可能造成的危害性后果或损失或对环境可能造成的破坏

39. “灾害风险”这一用语出现在两个业已通过的条款草案中，即：第 5 条之三草案(合作的义务)和第 16 条草案(减少灾害风险的责任)。

40. 在把减少灾害风险纳入条款草案的范围之后，应进一步厘清“灾害风险”这一用语。拟议的说法来自《东盟协定》定义条款的第一部分。²⁰该协定寻求将可能造成的危害性后果同“自然或人为灾害与脆弱条件之间的相互作用”挂钩。然而，委员会界定“灾害”的定义工作并没有做到这一地步。因此，人们认为更加妥当的做法是仅仅表明这种后果是“灾害造成的”，是对第 3 条草案中“灾害”定义的一种参照。换言之，对“灾害风险”作出界定是为了进一步阐明“灾害”的定义。

¹⁸ 见 A/68/10，第 62 段，第 5 条草案之二的评注，第(7)段。

¹⁹ 2000 年 2 月 21 日《希腊共和国政府和俄罗斯联邦政府关于在预防自然及人为灾害和应灾领域进行合作的协定》，第 1 条(“提供援助的小组”的定义)。

²⁰ 《东盟协定》，上文脚注 8，第 1(5)条。
