联合国 S/2013/447

安全理事会

Distr.: General
1 August 2013
Chinese
Original: English

2013 年 8 月 1 日阿根廷常驻联合国代表给秘书长的信

谨向你通报，在阿根廷担任主席期间，安全理事会预定就“武装冲突中保护平民”的主题进行一次公开辩论。辩论会订于 2013 年 8 月 19 日星期一举行。为了帮助指导关于这一主题的讨论，阿根廷编写了此信所附概念说明(见附件)。

请将此信及附件作为安全理事会的文件分发为荷。

阿根廷常驻联合国代表

大使

玛利亚·克里斯蒂娜·佩瑟瓦尔(签名)

13-40220 (C) 020813 020813

请回收

2013 年 8 月 1 日阿根廷常驻联合国代表给秘书长的信的附件

武装冲突中保护平民

概念说明

背景

安全理事会自通过第 1265(1999)号决议以来，经常讨论武装冲突中保护平民问题。安理会已通过了若干决议(第 1296(2000)、第 1674(2006)、第 1738(2006)和第 1894(2009)号决议)。2013 年 2 月 12 日，安理会举行公开辩论并通过了 S/PRST/2013/2，再次对平民仍占武装冲突局势中伤亡者的绝大多数表示关切。

秘书长的报告为安全理事会审议这个问题提供了帮助。最新的秘书长报告(S/2012/376)与以前的报告(S/2009/277 和 S/2010/579)一样，使辩论明确集中于他指出的以下五项核心挑战：冲突各方增进对国际法的遵守；非国家武装团体增进对法规的遵守；维持和平特派团和其他有关特派团增进保护工作；改善人道主义援助准入；增进对违法行为的追究。

秘书长最近一次的关于武装冲突中保护平民的报告(S/2012/376)表示，“平民未得到保护的情况没有什么变化”，而且显然需要把规范性承诺转变为实地保护平民方面的切实改进。

国际人道主义法包含有武装冲突各方根据协约法和习惯法必须遵守的明确规范。

2013 年 2 月 12 日，安全理事会举行关于武装冲突中保护平民的公开辩论，讨论了秘书长指出的五项核心挑战。2013 年 7 月 17 日，安全理事会再次举行公开辩论，讨论了保护记者问题。

2013 年 11 月，秘书长将提出下一次关于武装冲突中保护平民的报告。8 月 19 日公开辩论的目的，是帮助安理会，乃至全体会员国，参照即将提出的报告和其他一些最新事态发展举行讨论。

有待探讨的几个方面的问题

提议各代表团为加强对平民的保护，讨论以下具体挑战：

1. 增进对国际人道主义法、人权法和难民法的遵守

国际人道主义法之下的义务源自：已经为世界各国所接受的 1949 年日内瓦四公约及其两项 1977 年附加议定书、1899 年和 1907 年海牙公约、人权法和难民法。根据日内瓦四公约的共同第 3 条，国际人道主义法也适用于非国际性质的武装冲突。

秘书长表示，如果不能使平民免于敌对行动的影响，会造成死伤和流离失所。而流离失所又使平民可能遭受其他侵害，尤其是性暴力和抓丁。

2013 年 5 月 23 和 24 日，挪威与阿根廷、奥地利、印度尼西亚和乌干达合作，主办了再次要求依照国际人道主义法保护平民全球会议(“奥斯陆会议”)。这次会议是分别在雅加达(2010 年)、布宜诺斯艾利斯(2011 年)、坎帕拉(2012 年)和越南(2013 年)举行的一系列区域讨论会的总结，有 300 个与会者，包括 94 个国家，目的是加强根据国际人道主义法对平民的保护。会议确定的重要挑战之一，是促进对国际人道主义法的遵守。

会议提出的各项建议补充了秘书长在其最近一次报告中就以下问题提出的建议：尊重包括国际人道主义法在内的适用国际法；尊重区分原则和相称原则；必须不得蓄意把民众流离失所作为一项战术，不得在人口密集地区使用爆炸武器。会议得出结论认为，各国有义务不仅尊重国际人道主义法，而且有义务确保其得到尊重，应该尽全力鼓励国家和其他武装冲突方遵守国际人道主义法。会议还确认，必须增加与非国家武装团体的联系和对话，以增进这些行为体对国际人道主义法的尊重。诸如非国家武装团体的单方面声明、政府与非国家武装团体之间的特别协定以及所谓“承诺契约”这样的工具有所帮助，应该予以提倡。各国不应妨碍人道主义行为体进行努力，为人道主义目的与非国家武装团体接触，包括开展旨在推动尊重国际人道主义法的活动。

除了充分遵守国际人道主义法的规范之外，还需要遵守联合国安全理事会的有关决议。安全理事会在 S/PRST/2013/2 中重申，国家应该对保护平民担负首要责任。

鼓励各国利用在辩论期间的发言阐明本国正采取何种步骤，在本国武装部队中，并酌情在其他武装部队中以及使非国家武装团体更好地遵守国际人道主义法、人权法和难民法。

2. 确保受影响民众能够得到人道主义援助

秘书长指出，在加强对平民的保护方面，增进人道主义援助准入的必要性是五个核心挑战之一。对于成千上万人乃至千百万人所依赖的人道主义行动而言，准入是一项基本要求。在对人道主义援助准入实行的种种限制中，对需要这些援助的人影响最剧的限制包括：限制人道主义工作人员或物资的流动(包括有形障碍和行政手续障碍)；没有与冲突方商定在敌对行动期间交付援助的机制；干涉人道主义援助的交付，包括索取金钱；暴力侵害人道主义行为体，包括袭击人道主义工作人员和车队。

根据国际人道主义法，控制平民所在地区的冲突方对在武装冲突局势中保护平民和满足其需要负有首要责任。如果该冲突方无法或不愿这样做，人道主义机

构可以提出由它们提供帮助。绝不能把这样的提议视为干涉国内事务，也绝不能武断地拒绝同意开展救济行动。

奥斯陆会议建议，武装冲突方应采取所有必要措施，确保人道主义行为体的迅速无阻的准入。为此目的，国家和其他行为体必须采取积极措施，为人道主义援助准入提供方便；国家不应对人道主义行为体施加不必要的行政手续负担；国家应该确保不使反恐条例不必要地妨碍人道主义行为体的活动和将其定为犯罪，因为这些行为体必须保持与所有有关方面和其他行为体，包括与非国家武装团体联系的能力；在规划和开展人道主义行动期间，应该考虑受影响民众的不同需要和脆弱性，包括考虑到性别视角和需要制订因地制宜的保护战略。最后，会议着重指出，积极的人道主义外交可发挥作用，促进迅速无阻的人道主义援助准入，并确保人道主义人员和资产，包括医务人员、医院和救护车，在所有情况下都得到尊重和保护。

鼓励各国在发言中体现本国对人道主义援助准入的重视，并说明可采取哪些实际步骤来增进准入，以帮助那些需要保护和援助的人。

3. 加强对严重违反国际人道主义法和人权法行为的追究

在增进对国际人道主义法和人权法的遵守方面，关键内容之一是追究责任，因为这是在布告天下，严重违法行为得不到容忍，从而有助于防止这些行为。

秘书长的报告着重指出人权理事会成立的各调查委员会发挥的作用，并提到葡萄牙总理和人道主义事务协调厅召开的研讨会得出的结论，该研讨会的议题是：违反国际人道主义法和人权法行为责任追究与实况调查机制(见 S/2012/373)。奥斯陆会议着重指出，实况调查机制如要发挥作用，必须得到国家的合作。不应贬低联合国在这方面的各种不同经验，但同时值得强调的是，安全理事会在 S/PRST/2013/2 中重申了第 1894(2009)号决议作出的承诺，即审议能否利用根据 1949 年日内瓦四公约第一附加议定书第 90 条设立的国际实况调查委员会。

努力消除严重违反国际人道主义法和人权法的行为不受惩罚的现象是安全理事会在 20 年前作出的承诺，当时成立了前南斯拉夫问题国际法庭，随后又于 1994 年成立了卢旺达问题国际法庭。2013 年 6 月 12 日，安全理事会举行了关于这两个法庭以及司法在惩处引起国际关注的严重犯罪行为方面所起作用的辩论。

国家对调查和起诉负有首要责任，但如果国家不愿或没有能力，国际刑事司法机制应该起作用。由于安全理事会设立的两个特设法庭都已进入逐步撤消阶段，国际刑事司法制度已经整合，其基础是国际刑事法院。奥斯陆会议强调了该法院所起作用，包括在安全理事会移交其处理的局势中所起作用，而葡萄牙和人道主义事务协调厅组织的研讨会就此提出了建议，包括就向该法院移交案件的两

项安全理事会决议[1]中的某些规定提出建议(即融资问题、不适用法院管辖权的情况、与法院合作的义务)。安全理事会在S/PRST/2013/2 中使消除有罪不罚现象的承诺更进一大步，保证将跟踪其关于国际法庭的决定(其中当然包括向国际刑事法院移交案件)。这样做对于保证所有联合国会员国与该法院的合作来说必不可少。

正如秘书长在其 2009 和 2010 年的报告中所指出的，由于受害人和社区往往需要援助，赔偿也是一个需要处理的问题。例如，国际刑事法院就有一个被害人信托基金。但是，赔偿问题在很多时候没有被考虑在内。上述研讨会的报告把达尔富尔问题调查委员会作为一个例子。该委员会表示，“考虑到武装冲突对平民造成的巨大损害，必须设想赔偿在这些冲突中所犯罪行的受害者”，[2] 并建议设立一个赔偿委员会。安全理事会没有对该项建议采取后续行动。

请各国在其发言中仔细思考人道主义事务协调厅/葡萄牙研讨会产生的建议以及可以如何落实这些建议，包括有关赔偿的建议。

安全理事会将举行一次公开辩论，由苏珊娜·鲁伊斯·塞鲁蒂大使主持，她是阿根廷共和国阿根廷外交和宗教事务部法律顾问，也是国际人道主义实况调查委员会成员。秘书长以及联合国人权事务高级专员纳维·皮莱、主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员瓦莱丽·阿莫斯和红十字国际委员会国际法与合作司长菲利普·施珀里预计将向安理会作情况介绍。会议定于 2013 年 8 月 19 日星期一举行，非安全理事会成员也可参加。

---

[1] 第 1593(2005)和第 1970(2011)号决议。

[2] 达尔富尔问题国际调查委员会根据安全理事会 2004 年 9 月 18 日第 1564(2004)号决议提交秘书长的报告(见 S/2005/60)，第 591 段。