



大会
安全理事会

Distr.: General
2 April 2019
Chinese
Original: English

大会
第七十三届会议

安全理事会
第七十四年

议程项目 75

加强联合国人道主义和救灾援助，
包括特别经济援助的协调

2019 年 4 月 1 日西班牙常驻联合国代表给秘书长的信

谨随函转递西班牙常驻联合国代表团 2019 年 3 月 4 日至 5 日在绿树基金会组织的第二次国际人道主义法年度务虚会“在武装冲突中保护重要民用基础设施”的主席摘要(见附件)。

请将本函及其附件作为大会议程项目 75 的文件和安全理事会文件分发为荷。

阿古斯丁·桑托斯·马拉韦尔(签名)



2019 年 4 月 1 日西班牙常驻联合国代表给秘书长的信的附件

第二次国际人道主义法年度务虚会：在冲突中保护重要平民基础设施

主席摘要

2019 年 3 月 4 日至 5 日，西班牙驻联合国代表团在绿树基金会组织了第二次国际人道主义法年度务虚会。包括 10 个安全理事会成员在内的共 23 个代表团参加了务虚会。

西班牙联合国事务主任哈维尔·加索主持高级别开幕会，红十字国际委员会(红十字委员会)常驻观察员兼代表团团长罗伯特·马尔蒂尼先生致开幕词。

今年务虚会的主题是“在武装冲突中保护学校、医院等民用基础设施”。实地人员、人道主义和法律专家、学者、会员国、联合国秘书处和民间社会组织的代表参加了务虚会。

会议采用查塔姆大厦不归属规则，按以下六个主题分组进行：(1) 保护基本民用基础设施：武装冲突各方的法律义务——保护学校和医院的具体承诺；(2) 城市战和伙伴军事行动：限制对民用基础设施的破坏以及教育、医疗保健和其他民用基础设施挪作军事用途；(3) 信息、监测、违规调查、归属和问责；(4) 保护民用基础设施和“为人道主义目的降低冲突”的义务；(5) 与武装冲突各方，包括列名恐怖团体进行联络，在中立、公正和独立的人道主义行动中公正地满足需求；(6) 保持、维护和恢复必要的民用基础设施。

代表们在两天的会议上交流了各种给人启迪的想法，进行了内容多样、富有成果的辩论。讨论中提出的要点概述如下：

1. 当代战争常常发生在平民人口稠密并有复杂维生综合系统的城市地区。因此，冲突如造成平民伤亡，就对平民造成直接影响，如造成民用基础设施毁坏，会对平民造成间接影响。此外，参与冲突的行为者也发生了变化，非国家行为者激增，互相支持、建立关系或结成联盟的国家增多，以减少风险和责任等。因此，鉴于民用基础设施的损坏或破坏将给平民造成持久影响，保护民用基础设施变得极为重要。袭击医疗设施和教育机构造成的危害尤其巨大，影响更为长远。

2. 包括学校和医院在内的民用基础设施是“保持基本服务运作的必要基础设施，其损坏或毁坏对提供服务影响重大”。国际人道主义法规定，重要的民用基础设施享有特殊保护。然而，国际人道主义法对医院和学校的法律保护在程度上存在显著差异，对医疗设施的保护高于其他民用基础设施。在这方面，国际社会试图通过《安全学校宣言》等不具约束力的文书，加强对学校的保护。

与会者一致认为，为了减少对民用基础设施的破坏，必须减少重型爆炸性武器在城市地区的使用。在这方面，一名与会者指出，军队面临为避免重大军事伤亡而在城市地区使用重型武器的窘境。讨论表明，这不是一个“非此即彼”的问题，应该考虑所用武器的后果。

3. 一名与会者强调了“人力基础设施”，即确保医院和学校等设施运作的人员的重要性。同样，与会者强调了让当地居民参与人道主义援助以最大限度地扩大其影响和成功的重要性。

4. 关于在武装冲突中保护人道主义物体问题，围绕“为人道主义目的降低冲突”词语展开了讨论(这一联合国词语是指人道主义行为者行动和地点的自愿通知制度)。第一，与会者一致认为在人道主义背景下使用“降低冲突”一词会造成混乱，因为“降低冲突”是军事术语，通常是指军事伙伴的立场。一些与会者赞成“通知当事方”的说法。第二，一些与会者强调，这一通知的目的是增加人道主义行为体与各方之间的安全和接受程度。因此，这并不是为了改善全体平民的安全(尽管实地做法不尽相同)。最后，着重强调了“国际人道主义法义务逆转”的问题。“为人道主义目的降低冲突”的普遍使用造成了一种错觉，即未得到通知的都有可能受到攻击。“为人道主义目的降低冲突”不应成为武装冲突各方免于承担国际人道主义法义务和责任的借口。

5. 与会者提到有时被称为“国际人道主义法例外规定”的问题，它既涉及到拒绝履行国际人道主义法义务的非国家武装团体，又涉及到因其敌人是“恐怖分子”而为非法行为辩解的国家。一名与会者强调，问题在于，在反恐框架下，一些根据国际人道主义法本应合法的暴力形式变成了非法。例如，国际人道主义法规定，攻击合法军事目标不构成战争罪，但可能被国家定为犯罪，从而减少了非国家武装团体遵守法律和不对平民或民用物体进行攻击的动机。同样，如国际人道主义法所述，武装冲突中的人道主义行动可能成为刑事犯罪，因为人道主义行动往往需要在非国家武装团体控制的地区进行，与这些团体任何经济上的接触都可能违反反恐规定。

6. 与会者强调了战争罪和侵犯国际人道主义法之间的区别，因为并非所有侵犯国际人道主义法的行为都构成战争罪。例如，1949年《日内瓦四公约》载有一份相对较短的严重违反行为(即战争罪)清单。但是，这些公约同时载有许多其他条款(例如，战俘和被拘留平民待遇较为详细的规定)，违反这些条款的行为受到禁止，但不构成战争罪。与会者认为，所有侵犯国际人道主义法的行为都是相关的，应该查明、报告和研究。

7. 会议还讨论了军队尊重国际人道主义法的问题。军队在冲突中的决策面临如下“三难”，即必须确保：保护平民和基础设施、军事行动取得成功、保护本国部队。侵犯国际人道主义法行为不断发生，在一定程度上就是这种“三难”所造成的。当然，还有其他问题需要解决。特别是，一名与会者认为，将国际人道主义法纳入军事理论非常重要，因为军事理论是军事教育的重要内容。与会者提到的其他因素有社会价值和规范、军队风气、同行影响。

8. 一名与会者强调了人道主义行为体通过与各方对话增加对国际人道主义法尊重的可能性。他对武装冲突中阻碍人道主义援助和保护工作的三种情况表示关切。第一，根据某些国家和国际法律制度，公正的人道主义行动可能被定为犯罪。第二，制裁制度会阻碍人道主义物品的进口和运送。第三，有与会者批评限制性捐助者供资条款减少了采取行动的可能性。

9. 会议用证据阐述了信息、监督、监测和调查机制对国际人道主义法侵犯行为的预防作用。这样的机制为数不少，具有不同的任务、职能和用途。世界卫生组织创建、旨在监控冲突中医疗设施遭受攻击情况的医疗设施攻击监控系统就是其中之一。与会者一致认为，国际社会可以受益于对这些机制的规划，以及对数据、趋势、良好做法和经验教训的标准化长期分析。与会者讨论了公正、系统调查国际人道主义法严重侵犯行为的机会和可行性。

10. 最后，关于对国际人道主义法侵犯行为的问责和责任归属，有人指出，日益明显的趋势是国内法院对起诉个人刑事责任具有优先权。非司法调查机制的大量出现证明了这一点，例如阿拉伯叙利亚共和国国际公正独立机制，负责收集证据供国家、区域或国际法院日后使用。促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行追究责任的联合国调查组和缅甸独立调查机制，是这方面的其他两个例子。
