第十一章

与武装冲突有关的环境保护

A. 导言

186. 委员会在其第六十五届会议(2013年)决定将“与武装冲突有关的环境保护”专题列入工作方案，并决定任命玛丽·雅各布松女士为该专题特别报告员。[830]

B. 本届会议审议此专题的情况

187. 委员会在本届会议上收到特别报告员的初步报告(A/CN.4/674)，委员会在2014年7月18至25日其第3227至3231次会议上审议了该报告。

1. 特别报告员介绍初步报告

188. 初步报告介绍性概括了专题的第一阶段，即适用于潜在武装冲突的环境规则和原则(“和平时期的义务”)。报告没有直接讨论在武装冲突期间或冲突之后(分别为第二阶段和第三阶段)应采取的措施。特别报告员在确定报告框架时考虑了委员会在2013年进行非正式磋商期间表达的意见、各国在大会第六委员会表达的意见、以及各国应委员会在其2013年报告中的要求提交的书面材料。

189. 特别报告员指出，该报告审查了一些与范围和方法相关的方面，然后着手查明国际环境法之下现有的义务和原则，这些义务和原则可为在和平时期采取措施以减少武装冲突的负面环境影响提供指导。特别报告员认为，试图对任何和平时期的义务在武装冲突期间或之后继续适用的程度问题进行评估，为时尚早。报告指出，对于防范原则和进行环境影响评估等义务，在国际人道法中存在相似义务，但这些规则远远不同于和平时期的义务。下一次报告将详细审查第二阶段的义务。

190. 报告还讨论了使用某些术语的使用问题以及国际人权法与本专题的相关性。特别报告员指出，提出“武装冲突”和“环境”等术语的定义草案旨在为讨论提供便利，但并未打算在本届会议上向起草委员会提交这些定义。

191. 特别报告员最后介绍了提议的今后工作方案，并指出，该工作设想的时间框架为三年。下一年的报告将讨论在国际和非国际武装冲突期间适用的法律，该报告包括对涉及本专题的现有武装冲突规则及这些规则与和平时期的义务之间的关系的分析。该报告还将包括提议的准则、结论或建议，涉及一般性原则、预防措施以及有可能在武装冲突期间继续适用的国际法规则实例等。2016年的后续报告将侧重冲突后的措施，还有可能包括数量有限的准则、结论或建议，涉及合作、共享信息和最佳做法以及赔偿措施等。特别报告员指出，由各国提交的重点介绍相关国家法律的资料，以及与其他国际和区域实体的持续磋商，仍将会有帮助。

2. 辩论摘要

(a) 一般评论

192. 专题的重要性及其总体目标获得广泛认可。委员会的委员们普遍认为工作应侧重于澄清适用于武装冲突的国际环境法规则与原则。好几位委员赞同特别报告员的意见，即委员会不应修改武装冲突法。但另外一些委员认为，因为武装冲突法律中有关环境的内容极少，所以可能需要进一步阐明与武装冲突相关的环境义务。有人提出，在此专题下须加以保护的法律实体就是环境本身，这一专题的工作应努力将适用于所有三个阶段的规范加以系统化。还有人强调，委员会不应将涉及国际环境法或国际人权法的基本问题作为专题的一部分来讨论。

[830] 决定是在2013年5月28日委员会第3171次会议上作出的(《2013年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第167段)。该专题的提纲，见《2011年……年鉴》，第二卷(第二部分)，附件五。

(b) 范围和方法

193. 特别报告员采用按时间划分的三阶段方式得到普遍支持，一些委员认为该方式可为工作提供便利。有委员认为，按时间进行划分使委员会能够在第一阶段侧重准备和预防措施，在第三阶段侧重赔偿和重建措施。但另一些委员对过于严格地遵守时间方针表示关切，并指出特别报告员自己也曾在报告中明确表示不同阶段之间不可能有严格的分界线。一些委员指出，首先不同的时间阶段将如何体现在一项连贯的最后成果中就不清楚。一些委员指出，在制定准则或提出结论时保持不同阶段之间的严格分界线很难，也是不可取的，因为许多相关规则适用于所有三个阶段。

194. 一些委员认为，这一工作采用主题方针而非严格的时间方针可能是有益的。他们建议审议本专题时审查以下问题：(*a*) 一般国际法或国际环境法中是否存在适用于武装冲突背景下保护环境的原则和规则；(*b*) 哪些规则和原则（如果有的话）可针对与武装冲突相关的环境保护问题进行调整；(*c*) 因环境在武装冲突中遭受严重打击所致伤害可能导致哪些法律后果？

195. 第二阶段的内容是武装冲突期间与保护环境相关的义务，应给予第二阶段多大的权重成为引起大量辩论的问题。一些委员认为第二阶段应作为项目的核心，因为另外两个阶段的审议工作都与武装冲突期间产生的义务有内在联系。这些委员认为，与保护环境相关的武装冲突法律非常有限，不能反映当今武装冲突问题的现实及其对环境造成的风险。另一些委员强调，正如特别报告员所建议的那样，委员会不应将工作重点置于第二阶段，因为武装冲突法律是特别法，载有与保护环境相关的规则。

196. 还进行了有关范围限制的大量讨论。一些委员认为，应根据特别报告员的建议，不将武器问题纳入本专题，而另一些委员则认为，若要全面处理本专题，就必然要纳入对武器问题的审议。一些委员认为如必要则讨论一般的武器类别或类型，有人建议明确声明有关本专题的工作不影响针对特定武器的现行规则。

197. 一些委员同意应谨慎对待与国内流离失所者和难民相关的问题。有人强调，不应完全忽略这些问题，特别是在将人权维度纳入工作的情况下。另一观点认为，这些问题是否与本专题直接相关值得怀疑。一些委员还同意将文化遗产因素排除在外的建议，但另一些委员认为该问题与环境问题有着密切联系，现有法律中存在需要处理的缺陷和空白。

198. 关于环境压力成为武装冲突原因之一的问题，一些委员认为不应纳入这一话题，但另一意见认为这是一个极具重要性和相关性的问题，因此不应忽视。

199. 最后就有关审议非国际性武装冲突的建议提出了一些问题。虽然处理这类冲突的建议获得广泛赞同，但一些委员指出，纳入这一问题将使得有必要开展研究，以确定非国家行为者是否受到武装冲突法律的约束，或受到所查明的第一和第三阶段的义务的约束。

(c) 术语的使用

200. 为指导讨论制定工作用定义的建议得到广泛支持。在此背景下，就报告中的“武装冲突”和“环境”这些术语的可能定义广泛交流了意见。是否最终在工作成果中纳入这些术语的定义还是一个未决问题。

201. 讨论中与武装冲突的定义相关的主要问题涉及纳入“有组织武装团体之间或一国之内这类团体之间”的冲突的建议。[831] 一些委员表示支持该建议，另一些委员则认为，该定义应规定武装冲突各方之间紧张程度和组织情况最低标准，有人建议该定义澄清，“内部动乱和紧张局势，如暴动，孤立和零星的暴力行为”不包括在内。[832] 而另一些委员则认为，仅将显示出组织程度高于最低要求的武装团体之间的冲突定为武装冲突，此限制过于严格。还提出了有关非国家行为者之间冲突导致环境损害的法律后果的问题。

202. 为了确定“环境”的工作用定义，讨论建议委员会首先确定环境是否具有法律性质。一些委员

[831] 检察官诉 *Duško Tadić* 又名“*Dule*”，案号IT-94-1-AR72，对辩方就管辖权问题提出中间上诉的辩护动议的决定，1995年10月2日的决定，前南斯拉夫问题国际法庭上诉分庭，*Judicial Reports* 1994–1995, vol. I，第352页，详第429页，第70段。

[832] 1998年7月17日的《国际刑事法院罗马规约》，第八条第（二）款 (*f*) 项；及1977年6月8日的1949年8月12日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书（第二议定书），第一条第二款。

回顾了报告中对这一术语的定义——例如委员会在关于危险活动所致跨界损害的损失分配原则草案中采纳的定义[833]——并非国际接受的定义。一些委员认为，工作用定义应依照武装冲突中的环境保护问题这一具体工作目标来具体确定。

203. 讨论还要求对报告中“原则”和“概念”等术语的使用予以澄清。有人建议，如果“原则”的确是一项法律规则，应声明这一点，还应声明“概念”一词并非法律规则，而是一项以政策为导向的建议。

(d) 将参考的资料来源和其他材料

204. 报告中关于国家实践、国际组织实践和委员会此前工作的信息受到欢迎。一些委员指出，各国进一步提供信息和材料对该专题的工作至关重要。讨论认为，尤其是近来卷入武装冲突或受武装冲突影响的国家的做法具有特别价值。一些委员与特别报告员的意见一致，认为报告中介绍的一些国家的做法虽重要和有用，但不一定能够广泛代表全球各国的做法。有人表示，虽然一些国家可能具备尽可能保护环境的政策，但许多其他国家的军队在武装冲突中是否受国家环境法的规范尚存在疑问，因为除其他外，存在大量出于国家安全原因的豁免情况。

205. 委员们还一致要求提供补充信息，说明国际和区域组织在这一领域的做法，尤其是与维和行动和保护平民有关的。同样，讨论认为，了解从事该领域工作的国际实体如红十字国际委员会的最佳做法可能是有益的。因此，特别报告员与这类实体持续磋商的做法反响良好。

(e) 环境原则与义务

206. 报告中关于环境原则的信息受到欢迎，但委员们的普遍立场认为，还需对这些原则与武装冲突之间的具体关系作进一步分析。一些委员强调，委员会不应作为专题的一部分，试图决定“可持续发展”或“预防原则”是否是国际法一般原则或规则。相反之，普遍的意见是本专题应完全侧重这些原则对武装冲突的适用性。

207. 一些委员认为应对国际环境条约开展进一步研究。因为大多数这类条约没有提及其是否适用于武装冲突，一些条约甚至明确声明其不适用于武装冲突，因此需要对武装冲突背景下环境原则的运用作进一步审查。一些委员还就此回顾指出，委员会在其第六十三届会议通过的《关于武装冲突对条约的影响条款草案》[834]并未假设环境条约持续适用，而是在结论中指出，某些条约不因武装冲突而当然中止或终止。还有人回顾指出，上述《条款》的第10条规定，条约的终止或中止并不影响载于条约但也独立于条约适用的义务。

208. 一般性讨论涉及查明与武装冲突相关的和平时期的义务的必要性，除此以外，还讨论了报告中介绍的具体的环境原则。一些委员要求进一步澄清与武装冲突相关的防范原则的内容及其运用情况。另一意见认为，如果一般国际法之下存在防范原则，则在武装冲突背景下运用该原则时，就要求决策者力求避开平民目标，在使用战争手段和方法时适当考虑保护和维护自然环境。一些委员的立场是，武装冲突法律是特别法，因此，与防范相关的义务是该法下产生的义务。

209. 讨论对报告中确认的某些其他原则对武装冲突的相关性提出质疑。一些委员不认为可持续发展与该专题相关。类似疑问还针对“污染者付费”原则及开展环境影响评估的义务。但也有一些委员赞同进一步审议环境影响评估的问题。有人支持制定准则，施加义务要求各国作为军事规划的一部分编制环境影响评估。有人指出，国际法院认定，一般国际法要求在跨界背景下对工业活动开展这类评估。[835]

(f) 人权和土著人民权利

210. 委员们就人权是否构成本专题组成部分的问题表示了不同意见。数个委员认为，国际人权法对本专题的用途有限，因其特征与国际环境法大不相同。另一些委员建议继续将人权作为该工作的一部分。具体而言，这些委员提请注意，一些区域人权判例认为人权适用于武装冲突时期，还有判例涉及1981年《非洲人权和民族权宪章》中规定的享有总体令人满意的环境的集体权利。[836]有人建议开展一项

[833] 《2006年……年鉴》，第二卷（第二部分），第66–67段，原则2(*b*)。

[834] 《2011年……年鉴》，第二卷（第二部分），第100–101段。委员会第六十三届会议通过的关于武装冲突对条约的影响的条款转载于大会2011年12月9日第66/99号决议的附件。

[835] 见乌拉圭河纸浆厂（阿根廷诉乌拉圭），判决，《2010年国际法院汇编》，第14页，详第82–83页，第204段。

[836] 第24条。

实质性分析，以确切了解哪些人权与环境相关，以及武装冲突背景下适用哪些人权。

211. 关于是否适于建议作为专题的组成部分单独处理土著人民权利的问题，存在意见分歧。一些委员有所保留，而另一些委员支持这一想法，他们指出，土著人民与环境之间享有特殊关系。

（g）今后的工作方案

212. 特别报告员提议在第二次报告中进一步审查第一阶段的一些方面，并讨论第二阶段的问题，包括分析具体的环境原则在多大程度上在武装冲突背景下适用，这一提议得到广泛支持。

213. 关于工作成果的问题，一些委员支持制定实用和没有约束力的准则，但在2016年之前完成这项工作可能存在困难。另一些委员认为还需进一步讨论工作成果应是什么样的。

3. 特别报告员的总结

214. 特别报告员指出，初步报告的目的在于征求有关和平时期的义务，尤其是有关环境法和人权法义务的意见，然后再着手编写第二次报告，以及就第一阶段和第二阶段编写准则、结论或建议。

215. 关于范围和方法的问题，委员们对工作范围表示出一定程度的灵活性，但对提议的范围限制进行了大量讨论。因为一些委员不愿将涉及武器的一般性问题排除在外，特别报告员重申，因为有关武装冲突的法律以相同的法律基础处理所有武器的问题，所以不应将特定武器的影响作为一项单独问题讨论。她欢迎制定一项“不妨碍”条款的可能。

216. 对文化遗产的处理问题，讨论中出现了意见分歧。特别报告员重申，环境和文化遗产之间存在错综复杂的关系，尤其是在景观的美学和特征方面。她还指出，在武装冲突背景下保护文化财产和文化遗产方面存在空白，需要填补。鉴于这些问题的复杂性，将在第二次报告中对相关问题进行更加详细的分析。

217. 明显多数委员表示支持按时间划分的三阶段的方式。一些委员建议采用主题方针，但特别报告员回顾，联合国环境规划署专门讨论此问题的2009年报告曾采用主题方针。[837]后来发现以这一方针作为本专题工作方法过于复杂，可能会使拟订执行准则变得尤为困难。

218. 特别报告员澄清，她对委员会不应对武装冲突方面的现有法律进行修订的坚持不应被解释为有意忽视第二阶段。她重申，第二次报告将处理在武装冲突期间保护环境的问题，包括武装冲突法中可为武装冲突期间保护环境的目的发挥作用的规则，以及可能在武装冲突之前产生义务的规则。

219. 委员们就“武装冲突”和“环境”等术语进行了有益讨论，但是，普遍的理解似乎是并不急需处理术语的使用问题。

220. 关于国家实践证据的可或性，特别报告员再次强调，有必要明确了解各国是否具备生效的旨在在武装冲突背景下保护环境的法律和规章。在这方面，特别报告员重申，委员会应再次请各国提供在国际或非国际性武装冲突时期，包括区域和双边条约在内的国际环境法继续适用的实例。

221. 特别报告员完全赞同一些委员的意见，他们认为有必要应进一步审查环境原则、人权法和武装冲突之间的联系。特别报告员还同意可持续发展与本专题几乎不相关的看法，但她回顾指出，一些委员上一年曾促请将可持续发展纳入讨论。她还指出，正如《关于环境与发展的里约宣言》中的原则24表明，在战争和可持续发展之间长期存在政治联系。[838]她还提请委员会注意联合国人权和环境问题独立专家开展的广泛工作。[839]

222. 关于工作的成果，对准则、结论或建议应涵盖哪些行为者存在关切。如讨论中所指出，深入探讨这一问题为时尚早，但特别报告员承认，保护的范围以及工作针对的行为者可能会因阶段而不同。

---

[837] 联合国环境规划署，*Protecting the Environment during Armed Conflict*: *an Inventory and Analysis*（在武装冲突期间保护环境：盘点和分析），2009年11月，可获自https://ceobs.org/wp-content/uploads/2018/03/int_law.pdf。

[838]《联合国环境与发展会议的报告，1992年6月3–14日，里约热内卢》（联合国出版物，出售品编号E.93.I.8和更正），第一卷：会议通过的决议，决议一，附件一。

[839] 可获自https://www.ohchr.org/CH/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx。