



第五十五届会议

议程项目 20 (a)

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：加强联合国紧急
人道主义援助的协调

《联合国人员和有关人员安全公约》所规定的 法律保护的范围

秘书长的报告*

一. 导言

1. 安全理事会对保护在冲突情况下向难民和其他人提供的人道主义援助、武装冲突中保护平民、保护冲突地区的联合国人员和有关人员及人道主义人员进行的讨论，¹ 突出了 1997 年《联合国人员和有关人员安全公约》的局限性及其法律保护制度的不足。安理会成员对人道主义人员伤亡人数增加，并且频频成为殴打、劫持、扣留人质、绑架、骚扰和非法逮捕及拘留行为的目标感到关切，强调必须确保在敌对环境和动荡环境中工作的人道主义人员和当地人员的安全与保障，更有效地给他们以保护。

2. 我在提交安全理事会的关于武装冲突中保护平民的报告²中指出，各会员国正在就此公约的不足形成共识；我建议安全理事会请大会着手拟订一项议定书，把法律保护的范围扩及目前尚未涵盖的所有联合

国人员和有关人员。大会 1999 年 12 月 17 日第 54/192 号决议注意到我的报告以及安全理事会成员在关于武装冲突中保护平民问题的辩论中所表达的各种观点，请我提出一份报告，详细分析 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》所规定的法律保护的范围，并作出建议，供大会审议。1994 年公约是由会员国制定的，联合国并不是缔约方；我对其适用范围的法律分析无碍于各国的看法或者审理公约所禁行为的实施者的国家或国际司法管辖机关的裁定。

二. 《联合国人员和有关人员安全公约》 ——法律分析

A. 将攻击联合国人员和有关人员定为刑事罪行

3. 《联合国人员和有关人员安全公约》于 1994 年 12 月 9 日由大会以第 49/59 号决议通过，1999 年 1

* 本报告是在同有关各厅和部进行广泛协商并对多个外地特派团的现行做法进行分析之后提出的。

月 15 日生效。公约现有 43 个缔约国，其中没有一个境内有联合国维持和平行动。公约禁止对联合国人员和有关人员、其装备和房舍进行任何攻击，并规定缔约国有义务确保此类人员的安全和保障，保护他们免受公约（第 7 条）所列罪行的伤害。危害联合国人员和有关人员的罪行包括：对任何联合国人员或有关人员进行谋杀、绑架或其它侵害其人身或自由的攻击，对此类人员的公用房舍、私人寓所或交通工具进行暴力攻击；威胁实施任何这类行为，企图实施这类行为，以及实施构成同谋参与任何这类攻击的行为。公约缔约国须在其国内法律中确立这些罪行，并考虑到这些罪行的严重性，规定惩处办法（第 9 条）。

4. 公约确立了“不起诉就引渡”的原则，据此，缔约国须确立在所犯罪行发生在其境内、或犯罪人是其国民的情况下，其对罪行或犯罪人的管辖权。无国籍犯罪人的惯常居住国，或是被害人的国籍国，也可以确立其对任何此种罪行的管辖权。另一方面，任何此类国家如果无意行使管辖权，就必须把犯罪人引渡到对该事项具有管辖权的任何其它国家。

5. 1994 年《公约》将攻击联合国人员和有关人员的行为定为刑事罪行，1998 年《国际刑事法院规约》又使之国际化，规定此类行为受该法院管辖。规约第八条第二款第 2 项第 3 目和第 5 项第 3 目规定，攻击人道主义援助或维持和平特派团的所涉人员、设施、物资、单位或车辆的行为，如果这些人员和物体有权得到武装冲突国际法规给予平民或民用物体的保护，即被视为“战争罪”，要追究个人刑事责任。不过，《罗马规约》尚未生效。

B. 公约对联合国人员和有关人员的适用范围及其局限

1. 联合国行动

6. 公约适用于符合第 1 条定义的联合国行动和联合国人员及有关人员。“联合国行动”指联合国主管机

关根据《联合国宪章》设立、并在联合国的权力和控制之下进行的行动，但须：

“(一) 该行动是以维持或恢复国际和平与安全为目的；或

“(二) 为本公约目的，安全理事会或大会宣布参加行动人员的安全面临特殊危险；”

7. 第一类联合国行动显然是指联合国指挥和控制下进行的任何维持和平行动，但不包括联合国授权在国家指挥和控制下进行的行动。³ 公约第 1 条(c) 项(二) 目所述第二类行动是指联合国主管机关（尽管不一定是大会或安全理事会）在东道国设立的任何其他联合国存在，例如联合国政治特派团、“冲突后建设和平办事处”，以及联合国处理人道主义、发展和人权事务的存在。公约自动适用于维持和平行动，但是对其他联合国行动的适用是有条件的，就是须由大会或安全理事会“宣布”参加行动人员的安全面临特殊危险。作为公约适用性的“触发机制”，这种“宣布”具有创设性质，必须在公约所禁止的任何行为实施之前作出。

8. 在大会有关该公约的辩论中，一些会员国表示相信，在对任何特定行动的危险程度有理由感到担心的情况下，大会或安全理事会将迅速、及时和作为例行事项作出宣布。它们认为，需要作出宣布不会限制公约的适用，并敦促安全理事会如果有疑问，宁可偏向提供保护，而先行作出宣布。另外一些会员国对于宣布的实际可行性、缺乏确定标准和实践中的及时性表示保留和怀疑。还有一些会员国表示怀疑是否有理由作出区别，对维持和平行动自动适用公约，而对其他联合国行动则有条件地适用。⁴ 本组织的实践证实了辩论中的这些关切和保留：联合国有许多非维持和平行动部署在有风险、变幻莫测而危险的环境中，而两个机关都没有为它们作出任何宣布。仅举几例，最近阿富汗、布隆迪和东、西帝汶的联合国政治和人道主义行动都显示出现行法律制度的不足之处。

9. 最近几年,阿富汗局势的特点是,一个时期军事上大体势均力敌,一个时期恢复派系敌对行动,又一个时期发生零星战斗。1998年8月,在联合国阿富汗特派团(联阿特派团)工作的一名军事顾问被枪杀,当时他正开着一辆标识清楚的联合国汽车。曾经有当地征聘的工作人员因据称违反塔利班的规则而被当众殴打。在安全理事会主席2000年4月7日代表安理会发表的声明(S/PRST/2000/12)中,安全理事会重申严重关切阿富汗冲突持续不断,谴责塔利班一再强行进入和搜查联合国房地,并恐吓联合国人员。安全理事会要求塔利班停止这种不能接受的做法,并且按照国际法确保所有联合国人员和有关人员及在阿富汗工作的人道主义人员的安全和保障。

10. 作为一项建立信任措施,1993年10月成立了联合国布隆迪办事处(联布办事处)。1996年,红十字国际委员会3名国际工作人员被杀;1998年,世界粮食计划署(粮食计划署)1名国际工作人员被杀;1999年10月,联合国儿童基金会(儿童基金会)和粮食计划署2名国际工作人员遇伏击被残杀。1999年11月12日安全理事会主席声明谴责谋杀联合国人员,呼吁政府进行调查并对调查给予合作,将罪犯绳之以法。安全理事会2000年1月19日第1286(2000)号决议表示关切所有各方,包括非国家行动者,继续犯下暴力行为,并强烈谴责杀害儿童基金会和粮食计划署人员以及布隆迪平民的事件。

11. 在设立联合国东帝汶特派团(东帝汶特派团)的1999年6月11日第1246(1999)号决议中,安全理事会关切地注意到,我的评估认为东帝汶安全局势仍然“极其紧张和动荡”。协商当天(1999年8月30日),东帝汶特派团两名当地工作人员被杀;宣布投票结果之后,安全局势恶化,暴力事件爆发。投票之后的一段时间,赞成合并的民兵大肆从事暴力、抢劫和纵火行动,又有5名东帝汶特派团当地工作人员被杀,2名失踪。西帝汶局势,特别是难民营附近地区,仍然危险和动荡。2000年9月6日,在大规模暴力行动中,三名联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)国际工作人员被民兵带领的暴民杀害。安全理事

会第1319(2000)号决议谴责针对在西帝汶帮助难民的非武装国际工作人员的“残忍和可鄙”行为;安理会坚决要求印度尼西亚政府立即采取行动,履行其解除民兵武装和解散民兵的职责,并且把对攻击负责者绳之以法。

12. 上述事件清楚地显示,以是否“宣布”存在特别危险的局势作为公约是否适用于一项联合国非维持和平行动的条件是有所不足的。在所有这些事件中,联合国办事处当地工作人员和联合国人道主义机构和非政府组织的国际工作人员被杀害、遭到袭击或以其他方式成为受害者;在其中一个事件中,联合国房舍受到侵犯。然而,对于这些行动,没有任何联合国机关宣布其人员的安全面临特殊危险,尽管它们的许多声明有相同的效果。

2. 联合国人员和有关人员

13. 公约第1条(a)项所界定的“联合国人员”系指:

“(一) 由联合国秘书长聘用或部署、担任联合国行动的军事、警察或文职部门的成员的人;

“(二) 由联合国或其专门机构或国际原子能机构派遣、在进行联合国行动的地区具有正式身份的其他官员和专家;”

第1条(b)项所界定的“有关人员”系指:进行活动以协助完成联合国行动的任务的下列人中:

“(一) 由一国政府或政府间组织根据同联合国主管机关的协议派遣的人;

“(二) 由联合国秘书长或专门机构或国际原子能机构聘用的人;

“(三) 由人道主义非政府组织或机构根据同联合国秘书长或专门机构或国际原子能机构的协议所部署的人。”

14. 因此,联合国人员是指联合国维持和平行动所有部门的成员,以及在联合国行动区以其正式身份参加

联合国特派团的官员和专家。联合国有关人员是指：各国和政府间组织派遣的人员，秘书长聘用的人员以及人道主义非政府组织根据同联合国秘书长或某一专门机构签署的协议所部署的人员。存在疑问的是，公约的适用范围是否包括人道主义非政府组织和当地征聘人员。

人道主义非政府组织人员

15. 不属于联合国系统的人道主义非政府组织的人员，如果他们是根据同秘书长或某一专门机构签署的协议，部署在联合国行动区进行活动以协助完成一项联合国行动的任务（公约第1条（b）项（三）目），他们就应享有公约所订制度的保护。尽管公约并未界定此类协议的性质和内容，但可以合理地认为，联合国与一个非政府组织为支助一项联合国行动或为执行其任务而签署、使其合作制度化的合同关系或条约安排，均符合公约第1条（b）项（三）目的要求。在联合国的实践中，联合国与非政府组织签署的协议有两种：难民专员办事处、开发计划署、儿童基金会、粮食计划署或其他执行人道主义方案的联合国机构与执行具体项目的国际或当地非政府组织之间订立的“伙伴关系协定”，以及联合国安全事务协调员办公室与参加执行联合国援助活动的非政府组织之间订立的安全安排。

16. 作为例行公事，难民专员办事处与各种各样的人道主义政府间组织和非政府组织签署“伙伴关系协定”，以执行向难民提供保护和援助的项目。已拟定了难民专员办事处和非政府组织（“执行伙伴”）之间的业务伙伴关系示范框架协定，作为开展帮助难民的人道主义联合行动的框架。协定规定了合作伙伴双方的行为标准，人道主义援助的不歧视、非政治性、中立和公正性，以及在合作伙伴、有关政府、联合国机构、当地领导人和难民代表之间进行协商、合作与交流信息的方式。其他联合国机构同非政府组织之间在援助国内流离失所者和其他冲突受害者方面也有类似的协定。

17. 同样，在可持续人类发展领域，开发计划署与在各自的专门领域具有所需能力的国内和国际非政府

组织进行合作，由它们代表开发计划署开展活动。开发计划署为每一个项目与选定的组织签署协定。开发计划署和非政府组织签署的标准项目合作协定规定了双方在项目所有方面进行合作的一般条款和条件，特别是项目的期限、双方的一般责任、非政府组织雇用人员的地位以及财务和业务上的安排。

18. 为了把具有“执行伙伴”地位的国际非政府组织包括在联合国的安全保护伞之下，联合国安全事务协调员办公室与法律事务厅拟定了联合国与政府间组织/非政府组织执行伙伴之间关于安全安排的协调问题的谅解备忘录。为谅解备忘录的目的，“执行伙伴”系指已经与联合国系统某一组织签署了合同或条约安排以执行一特定项目的国际非政府组织。根据谅解备忘录，联合国承诺协助保护执行伙伴的国际工作人员，安全计划也对其适用；交流有关安全的情报，一旦发生紧急情况，在须偿还费用的基础上，为执行伙伴提供旅行上的协助。执行伙伴承诺就工作地点有关安全安排的一切事项，与联合国指定官员协商并给予协助。到目前为止，已有1个政府间组织——国际移民组织——和在3个国家的9个非政府组织签署了关于安全安排的谅解备忘录。

当地征聘人员

19. 在界定“联合国人员和有关人员”时，公约并未区分国际征聘人员和当地征聘人员。在维持和平行动中，当地征聘人员被视为“联合国维持和平行动文职部门的成员”，而在总部以外的联合国办事处，除了按小时计薪的人员外，他们都被视为联合国官员。在这两种情况下，对其国籍国而言，当地征聘人员均享有有限的特权与豁免；不过，为公约的目的，并根据其与联合国订立的合同关系，他们应被视为某一类别的联合国人员或有关人员。

三．加强公约现行制度的措施

20. 在尚未缔结一项议定书将公约的适用范围扩大到目前未包括的联合国行动和人员类别之前，建议大会考虑三项措施，在公约的框架内，加强其保护制度，使它充分发挥作用。它们包括：

(a) 由安全理事会或大会作出“宣布”的程序。

(b) 指定秘书长为证明一项“声明”或“协定”的事实，以及证明任何联合国人员和有关人员的地位的“核证人”；

(c) 将 1994 年公约的关键规定纳入联合国和在其领土上部署维持和平行动的国家之间缔结的部队地位协定或特派团地位协定。

A. 宣布联合国人员的安全面临特殊危险

21. 为了使公约第 1 条 (c) 项 (二) 目的规定生效，以及把所有在有风险、危险或动荡不定的环境中进行的联合国行动都包括在其保护制度的范围内，秘书长打算在有足够警戒理由认为眼前可能发生攻击或冲突升级的时候，建议大会或安全理事会宣布联合国人员和有关人员的安全面临特殊危险。关于作这样的宣布的建议，可以在成立联合国行动之时或在其后任何时间提出，其中应表示：“大会/安全理事会宣布，为了《联合国人员和有关人员安全公约》的目的，参加此项联合国行动的人员的安全面临特殊危险”。

22. 作为适用公约的触发机制，这种宣布的一大缺点是，它对联合国人道主义行动是不切实际的，因为严格地说，这种行动不是根据任何具体的授权“成立”的，而是根据法定的长期授权部署的。因此没有一个“成立”这种行动的确定时刻来确定作出宣布的时间及便利其开始进行的程序。

B. 指定秘书长为“核证人”

23. 在国家间要求“起诉或引渡”方面，或在国家或国际司法机关的审判诉讼中，很可能出现攻击受害人是否具有“联合国人员或有关人员”的地位，或者安全理事会或大会是否已作出宣布、非政府组织和联合国之间是否缔结了协定等问题。联合国秘书处作为充分掌握事实而且容易获得资源的机关，将被要求协助国家当局和司法机构提供必要的资料。应要求发出的“秘书长证明书”将证明已作出“宣布”这一事实及其内容，证明已签订协定这一事实及其内容，以及证明所涉联合国人员和有关人员的地位。国家当局和司

法机构应接受这种证明书作为证明其中所述事实的证据。

C. 将公约的关键规定纳入部队地位协定或特派团地位协定

24. 虽然公约规定的义务在国家间关系中对缔约国具有拘束力，但是将公约的关键条款纳入部队地位协定或特派团地位协定，将确保这种义务对在其领土上部署维持和平行动的国家在同联合国的关系中也具有拘束力，不管它是否是公约缔约国。防止参加行动的成员受到攻击、将这种攻击定为应受法律处罚的罪行以及“起诉或引渡”犯罪者的义务，都是公约的关键规定，将会纳入未来的部队地位协定和特派团地位协定。协定中会这样写（以部队地位协定为例）：

“(一) 防止维持和平行动人员受到攻击的义务

“政府应采取一切适当措施，确保[联合国维持和平行动]人员的安全和保障。特别是，政府应采取一切适当步骤，保护维持和平行动的人员、其装备和房地以免受到攻击或者受阻于任何阻止他们履行任务的行动。这并不影响维持和平行动的所有房地都是不可侵犯的，而且完全处在联合国控制和权限之下的事实。

“(二) 将攻击维持和平行动人员定为应受法律处罚的罪行的义务

“政府应在其国内法中将下列行为定为罪行，并且考虑到其严重性，规定它们应受到适当的处罚：

“(a) 对任何维持和平行动人员进行谋杀、绑架或对其人身或自由的其他攻击；

“(b) 对任何维持和平行动人员的公用房地、私人寓所或交通工具进行的可能危及其人身或自由的暴力攻击；

“(c) 威胁进行任何这类攻击，其目的是强迫某自然人或法人从事或不从事某种行为；

“(d) 企图进行任何这类攻击；和

“(e) 构成同谋参与任何这类攻击、或企图进行这类攻击、或策划或下令他人进行这类攻击。

“(三) 起诉或引渡的义务

“政府应确立它对第[参照 (二)]条所载罪行的管辖权，如果该罪行是在其领土上实施的，而且被指控的犯罪者——维持和平行动人员除外——是在其领土上，除非它已将该人引渡到犯罪者的国籍国、如为无国籍人则为其惯常居住国，或受害人的国籍国。”

25. 在将公约的关键规定纳入部队地位协定和特派团地位协定方面，防止攻击、将攻击定为罪行以及“起诉或引渡”犯罪者的义务，将只在部队地位协定或特派团地位协定各自的适用范围内，对该项联合国维持和平行动的人员适用。部队地位协定或特派团地位协定所不包括的联合国有关人员，将不受这项措施的保护，他们在这种情况下，仍然处于不受保护的地位。

26. 为了确保参加联合国其他非维持和平行动的联合国人员受到保护，将在联合国和在其领土上有联合国存在的国家之间缔结的东道国协定中纳入类似规定。同样在这些情况下，公约的保护制度对参加行动的联合国人员的适用也受到纳入了公约的关键规定的有关协定的适用范围所限。

四. 将公约扩大适用于目前不包括的所有联合国行动和有关人员及人道主义人员的议定书——议定书的要素

27. 本报告第三节提议的旨在加强公约保护制度的措施的效力有限，因为这些措施没有扩大保护的范

28. 为了便利拟订一项将公约及其保护制度扩大适用于目前不包括的其他联合国行动和人员类别的议定书，下面列出一项议定书的要素，供会员国审议，所依据的原则是：公约自动适用于所有联合国行动，而不论攻击当时和当地的安全情况如何，自动适用于在联合国行动区内但不一定与该行动有关的所有人道主义政府间组织和非政府组织，只要它们是以中立、不偏不倚和不歧视的方式进行人道主义救济活动。就后一种情况而言，各国可以考虑将保护范围更扩大适用于在联合国没有同时存在的地区内进行活动的所有这种人道主义机构。

29. 为了使所有联合国行动与维持和平行动一样自动包括在公约的保护制度之内，必须免除以作出“宣布”作为适用的条件的规定。攻击的当时和当地是否存在动荡不定和危险的情况，不应视为犯罪的一项要件，也不应是公约适用的条件；事实上，对维持和平行动就不是这样。

30. 将公约扩大适用于所有联合国行动的规定可以这样写：

“公约的保护制度应扩大适用于根据联合国主管机关的长期或特定授权在一个东道国设立的所有联合国行动或存在，对参加这种联合国行动和存在的所有联合国人员和有关人员适用。”

31. 或者，如果仍然保留要求作出“宣布”的规定，各国不妨考虑授权秘书长代替安全理事会或大会宣布，或除了安全理事会或大会外还授权由秘书长宣布，参加某一特定行动的联合国人员的安全面临特殊危险。这样可精简作出宣布的过程和确保及时性、因此，在议定书中，联合国行动的定义可以这样写：

“(c) ‘联合国行动’指由联合国主管机关根据《联合国宪章》设立，在联合国的权力和控制之下进行的行动：

.....

“(二) 安全理事会、大会或秘书长已为公约和本议定书的目的，宣布参加此项行动人员的安全面临特殊危险；”

32. 为了使公约适用于所有人道主义非政府组织的人员，那些组织与联合国须有合同关系他们方可获得法律保护的规定应予取消。虽然为了双方的利益，并为了更有效率地、互相协调的提供援助，执行特定项目仍然需要签订“执行/伙伴关系”协定，但不再规定这种协定是向人道主义政府间组织或非政府组织人员提供法律保护以免这种人员的人身住房或装备受到攻击的条件。⁵

33. 议定书中的有关规定可以这样写：

“公约的保护制度应扩大适用于[在联合国行动区内]以独立、中立、不偏不倚和不歧视方式从事人道主义救济行动的政府间机构、非政府机构和其他机构所部署的所有人员。”

五. 结论

34. 在公约通过以来的6年里，公约对联合国行动和联合国人员及有关人员的适用范围局限日益明显。公约不适用于未经大会或安全理事会宣布为面临特殊危险的联合国行动。在实践中，尽管许多联合国行动实际上确有需要，但两个机关从来没有作出过这种宣布。公约也不适用于没有同联合国或其专门机构签订“执行/伙伴关系协定”的人道主义非政府组织，尽管在实际上这种组织也同样需要这种保护。最后还有公约并不适用于、并且本来就不是要适用于非联合国的人道主义行动。

35. 在扩大公约适用范围的议定书缔结之前（并且也不知道部分或全部公约缔约国是否会批准这项议定书），兹提议采取一些措施，在公约参数范围内加强其保护制度，使它能充分发挥作用。最理想的解决办法仍然是缔结一项议定书，免除对联合国行动作出“宣布”的需要，和取消人道主义非政府组织要与联合国有联系才能获得公约保护这一条件。

注

¹ 相关讨论为：保护在冲突情况下向难民和其他人提供的人道主义援助（1998年9月29日S/PV. 3932）；武装冲突中保护平民（1999年2月12日、1999年9月16日和17日S/PV. 3977和S/PV. 3978）；（S/PV. 4046和（Resumption 1）和（Resumption 2）；以及保护冲突地区的联合国人员和有关人员及人道主义人员（2000年2月9日S/PV. 4100和S/PV. 4100（Resumption 1））。亦见S/PRST/1997/13、S/PRST/1998/30和S/PRST/2000/4号主席声明；大会1997年12月16日第52/167号决议；大会1998年12月7日第53/87号决议。

² A/54/619-S/1999/957。

³ 作为《联合国宪章》第七章规定的强制行动，由安全理事会授权采取的、有任何人员作为战斗人员同武装部队交战而且适用国际武装冲突法的联合国行动，明文排除在公约范围之外。参加这种行动的人员仍受到适用于这种冲突的国际人道主义法原则和规则的保护与拘束。公约第20条(a)项对此规定，公约中任何规定不得影响国际人道主义法对于保护联合国行动以及联合国人员和有关人员的适用性，或这些人员尊重有关法律和标准的责任。由于把国际武装冲突局势下进行的属于《宪章》第七章范围的行动排除在公约适用范围之外，所以有人提出，在国内武装冲突局势下进行的强制行动（第二期联索行动之类的行动）属于公约适用范围，须受其保护制度管辖。国际人道主义法和公约的保护制度这两个相互排斥的制度如何区分，最终须由国家实践或任何主管的国家或国际管辖机关来明确界定。归根结蒂，确定适用国际人道主义法还是适用公约的，不应该是冲突的性质，而应该是在任何类型的冲突中，联合国维持和平行动人员是作为战斗人员积极参与其中，还是并非如此而有权享有武装冲突国际法规定给予平民的保护。

⁴ 《联合国大会正式记录，第四十九届会议》，第84次会议，英文本第15、17、18-19页；同上，《第四十九届会议，第六委员会》，第29次会议，第21和43段；同上，第30次会议，第4段。

⁵ 公约设下条件，要求人道主义非政府组织须与联合国签有协定才能得到保护，事实上限制了这些组织根据国际人道主义法在武装冲突情况下有权享有的保护（见1949年8月12日《日内瓦公约》关于保护国际性武装冲突难者的1977年6月8日附加议定书（第一议定书）第71条；和《国际刑事法院规约》第8条）。