



联 合 国

《联合国人员和有关人员安全 公约》所规定的法律保护范围 问题特设委员会

2003 年 3 月 24 日至 28 日

大 会

正式记录

第五十八届会议

补编第 52 号 (A/58/52)

大会
正式记录
第五十八届会议
补编第 52 号 (A/58/52)

《联合国人员和有关人员安全公约》 所规定的法律保护范围问题特设委员会

2003 年 3 月 24 日至 28 日



联合国 • 2003 年，纽约

说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-7	1
二. 会议记录	8-9	2
三. 工作组就采取措施来加强保护联合国人员和有关人员的现行法律制度的问题 进行的讨论	10-42	2
A. 一般性辩论	10-17	2
B. 关于具体问题的意见	18-42	3
撤销宣布特殊危险的条件	18-24	3
联合国的行动	25-29	5
审议 A/AC.264/2003/DP.1 号文件所载的提案	30-39	5
审议 A/AC.264/2003/DP.2 号文件所载的提案	40-41	7
扩大公约适用范围的其他手段	42	7
四. 建议	43-44	7

第一章

导言

1. 大会 2001 年 12 月 12 日第 56/89 号决议所设《联合国人员和有关人员安全公约》所规定的法律保护范围问题特设委员会，依照大会 2002 年 11 月 19 日第 57/28 号决议第 8 段再次开会，继续商讨措施加强保护联合国人员和有关人员的现行法律制度，包括讨论对联合国所有行动适用公约的问题，同时考虑到秘书长的报告(A/55/637)和特设委员会的讨论。¹ 特设委员会的会议于 2003 年 3 月 24 日至 28 日在联合国总部举行。
2. 根据第 56/89 号决议第 7 段，特设委员会对所有联合国会员国、各专门机构或国际原子能机构的成员开放。除此之外，根据决议第 8 段，秘书长邀请红十字国际委员会作为观察员参加特设委员会的审议。
3. 特设委员会副主席马塞洛·巴斯克斯(厄瓜多尔)宣布特设委员会会议开幕。
4. 特设委员会在 3 月 24 日第 3 次全体会议上选举克里斯蒂安·韦纳韦瑟(列支敦士登)为委员会主席，替换无法继续担任该职的扎伊德·拉阿德·扎伊德·侯赛因亲王殿下(约旦)。委员会还选举马哈茂德·哈穆德(约旦)为副主席，以填补埃莱娜·格迪斯(新西兰)辞职而出现的空缺。主席团其他成员与上届会议相同。主席团成员如下：

主席：

克里斯蒂安·韦纳韦瑟(列支敦士登)

副主席：

马哈茂德·哈穆德(约旦)

约安娜·加布里埃拉·斯坦库(罗马尼亚)

马塞洛·巴斯克斯(厄瓜多尔)

报告员：

丹尼尔·基普克麦·科图特(肯尼亚)

5. 法律事务厅编纂司司长瓦奇拉夫·米库尔卡担任特设委员会秘书，副司长马努什·阿桑贾尼担任特设委员会副秘书长兼全体工作组秘书。编纂司向特设委员会及其工作组提供实质性服务。
6. 在第 3 次全体会议上，特设委员会通过议程如下(A/AC.264/L.4)：
 1. 会议开幕。

2. 选举主席团成员。
3. 通过议程。
4. 工作安排。
5. 审议措施加强保护联合国人员和有关人员的现行法律制度，包括讨论对联合国所有行动适用《公约》的问题，同时考虑到秘书长的报告(A/55/637)和特设委员会的讨论。¹
6. 通过报告。
7. 委员会面前有大会第 57/28 号决议、委员会关于其 2002 年届会工作的报告、² 秘书长题为“《联合国人员和有关人员安全公约》所规定的法律保护的范畴”的报告(A/55/637)以及新西兰、³ 巴基斯坦⁴ 和希腊（代表欧洲联盟）提交的提案。⁵

第二章

会议记录

8. 在第 3 次全体会议上，特设委员会通过了工作安排，并决定继续由全体工作组进行审议工作。工作组在 3 月 24 日至 26 日期间举行了 6 次会议。委员会在 2003 年 3 月 28 日第 4 次全体会议上通过了它的报告。
9. 在 3 月 25 日工作组第 4 次会议上，法律事务厅、联合国安全协调员办公室、人道主义事务协调厅和联合国难民事务高级专员办事处等部门的代表就最近的发展以及联合国在确保其人员的安全和保障方面遇到的实际问题和法律问题向与会代表们作了简报，随后回答了问题。

第三章

工作组就采取措施来加强保护联合国人员和有关人员的现行法律制度的问题进行的讨论

A. 一般性评论

10. 各代表团普遍同意，应该尽一切努力来加强联合国人员和有关人员的安全和保障，因为这是国际社会主要关注的问题。各代表团注意到，当前仅有数目有限的国家是 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》的缔约方，应该采取措施来鼓励更多国家批准或加入《公约》。在这方面有人建议，例如，秘书长可以请各国报告为成为《公约》缔约方所采取的措施。
11. 各代表团注意到，尽管联合国所采取的措施，其办事处的当地工作人员以及各人道主义机构和非政府组织的工作人员继续成为袭击目标。各代表团对以下情

况表示关注：自从特设委员会的上届会议以来，有若干联合国工作人员和有关工作人员在代表国际社会履行职责时丧生，而仅在很少的情况下，对这些人员犯下罪行的人才被绳之以法。

12. 各代表团对大会第五十七届会议取得的进展以及大会第 57/28 号决议的通过表示满意，同时支持秘书长为加强《公约》的现有保护制度所提议的若干短期措施。他们进一步强调，在这方面，根据决议第 3 段的建议，在部队地位、特派团地位和东道国协定中列入《公约》的关键条款是一项切实可行的措施，有助于保证联合国人员和有关人员的安全。同样，各代表团还表示赞成由秘书长编写条款范本或标准条款，以供列入在联合国与非政府人道主义组织或机构之间达成的协定。

13. 然而，在加强《公约》规定的保护制度的程度和为此所采取的方式问题上，各代表团之间有意分歧。

14. 关于加强的程度，一些代表团提议，应该扩大 1994 年《公约》的范围，以便覆盖联合国的所有行动和派驻人员，包括外地特派团办事处，无论其活动所涉风险如何。然而，其他代表团认为，风险因素在《公约》中具有根本意义，因此应该予以保留。

15. 关于实现加强的手段，主张对更多或所有联合国行动自动适用《公约》的赞成者和反对者各持己见。提出扩大公约适用于更多或所有联合国行动的代表团建议撤销公约第 1 条(c)款第二项内宣布特殊危险的条件。反对扩大适用范围的代表团建议采用实际措施来促进公约的法律范围，包括大会第 57/28 号决议的有关段落所列举的措施。

16. 有的代表团认为，必须澄清国际人道主义法和《公约》建立的保护的制度的各自适用范围。

17. 各代表团收到 A/AC.264/2003/DP.1 号文件、A/AC.264/2003/DP.2 号文件及 A/AC.264/2003/DP.3 号文件所载的提案。A/AC.264/2003/DP.1 号文件的提案载列公约的《议定书》草案，规定公约自动适用于所有联合国行动或存在。A/AC.264/2003/DP.3 号文件载列对 A/AC.264/2003/DP.1 号文件的提案第 1 和第 2 条的修正。A/AC.264/2003/DP.2 号文件载列特设委员会将向秘书长提出的一项建议，即由他建议安全理事会或大会，在建立《公约》第 1 条(c)款第(二)条所指的联合国行动时或之后由有关机关发表面临特殊危险的声明。

B. 关于具体问题的意见

撤销宣布特殊危险的条件

18. 在建议通过撤销宣布特殊危险的条件来扩大公约适用于所有联合国行动方面，一些代表团指出，自 1999 年以来非维持和平行动工作人员的死亡人数超过

维持和平行动文职人员的死亡人数。因此，虽然非维持和平行动工作人员和维持和平行动工作人员同样脆弱，他们不属于公约的自动适用范围。已指出公约的限制对在外地行动的联合国基金、方案和机构，例如联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、世界粮食计划署及类似人道主义组织的工作人员有特别影响，他们其中大部分执行的行动都是在公约的适用范围外，并且在许多情况下成为阻挠人道主义救济矛头所指向的目标。这些代表团强调公约所预见的“触发”机制被证明不适当，不能推动和使公约的适用带歧视性。它们指出这个机制可能基于若干理由而无法执行。首先，期望联合国秘书处或国家能预见特别危险的局势是不切实际的；局势可迅速恶化和因程序错误而无法保证及时宣布存在此种危险。其次，宣布的政治因素和可能影响，包括对一个东道国来说的政治敏感性和部署工作人员的困难都会妨碍有关机构宣布特殊危险。在一些情况下，应实行这项机制，但却没有这样做。为此，那些代表团表示支持 A/AC.264/2003/DP.1 号文件所载的提案。

19. 不过，其他代表团指出不是所有联合国行动都面临危险或相同程度的危险，因此不是所有行动都应一律属于公约的适用范围。有人说公约旨在适用于很危险的行动，并可制定一套基准，如符合基准，就可要求宣布特殊危险。这些代表团认为，秘书长尚未试图在联合国有关机构有效建议展开宣布程序，此时就认定公约所设想的机制不适当、不能推动未免为时过早。这些代表团指出，应鼓励秘书长发挥积极作用，作为例行事项建议有关机构展开宣布面临特殊危险的程序。

20. 有的代表团认为，无法界定《公约》第 1 条(c)款第二项所指的危险。有人还表示，第 1 条(c)款第二项所指的“特殊危险”是维持和平行动中被认为在一般情况下会遇到的危险。撤销这个条件会产生不同的政治和法律情况，与其他法律范围重叠，例如 1946 年《联合国特权和豁免公约》及 1973 年《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》所制定的范围。此外，这会增加东道缔约国对公约的法律负担，尤其是对 1994 年公约第 8 条而言。有些代表团强调“危险”概念有缺陷，因为，“危险”不一定等于“脆弱性”，后者对有效保护范围的评估也同样适切。此外，扩大公约范围不会给缔约国造成任何额外负担。公约特别规定的适用必须在特别实际局势下加以评估。如没有任何特殊情况导致认为联合国或相关工作人员已或会成为目标，东道国政府就不必采取任何其他行动。这些代表团不认为发生东道国政府按照其他多边协定承担重叠义务的问题。处理该关切的一个办法是通过东道国或总部协定的途径。

21. 有人认为，脆弱性本身不足以建立特别的法律制度来保护所有联合国行动的联合国人员。

22. 一些代表团表示，由于各国的政治意愿，最切合实际的做法是在公约的现有保护范围内增强联合国和相关工作人员的安全，特别是执行大会第 57/28 号所列的短期措施。

23. 另一方面，其他代表团认为执行短期和长期措施并不相互排斥。虽然短期措施很重要和有必要，但不足够，因为它们不撤销宣布特殊危险的条件。

24. 有人认为消除触发机制可成为某些国家加入公约的推动力。不过，其他代表团表示修改公约会破坏通过公约时所取得的妥协和可能会阻碍各国成为缔约国。

联合国的行动

25. 各代表团同意，《公约》应该为所有面临危险的联合国人员和有关人员提供充分保护。关于把第 1 条(c)款第(一)项没有包括在内的行动纳入《公约》适用范围的问题，有人表示认为，为此可以在行动的任务中作出这样一条具体规定，从而消除宣布特殊危险的必要性。还有人提出，在没有为维和和平行动作出不同于建设和平行行动的法律定义的情况下，可以灵活地把《公约》同时适用于二者，无须要求宣布特殊危险。

26. 有人指出，A/AC.264/2003/DP.1 号文件所载提案中使用的“存在”一词来自秘书长的报告(A/55/637)第 7 段，是寻求把例如外地办事处包括在内，这些办事处与联合国的行动不同，没有特定的期限，因此，常设办事处，例如联合国新闻处，将被排除在外。

27. 鉴于缺乏关于“存在”的法律定义，从而使人对这个概念表示怀疑，有与会者建议说，一个可行的解决办法是把“联合国行动”解释为包括“存在”一词所试图覆盖的那些情况。还有人建议，可以通过就“存在”一词的含义形成共同的理解来把讨论推向前进。在这方面，秘书处的报告第 7 段为达成这样一项理解提供了一个重要的基础；因此，这个概念可以包括：联合国的政治特派团；“冲突后建设和平的办事处”；联合国的人道主义、发展和人权存在；由联合国系统各机构、规划署和基金建立的办事处。

28. 尽管如此，有人提出，决定哪些“存在”应属于《公约》范围，哪些不应属于其范围的标准不清楚。秘书长的报告第 7 段中的清单并不全面。例如，该标准是否将要求这些存在是外地使团？如果仅仅附属于联合国是否符合标准？有人在这方面提出，有必要参考实际经验。

29. 还有人提出，无论就“存在”一词的含义达成什么样的协议，还必须适用以下标准：有关人员是在联合国的控制和管理之下。

审议 A/AC.264/2003/DP.1 号文件所载的提案

30. 在介绍这项提案时，新西兰代表团指出其中载有一项任择附加议定书草案，旨在通过取消“触发”机制，将公约的适用性扩大到所有联合国行动。议定书第 1 条第 1 款是根据秘书长的报告(A/55/637)第 30 段中的建议起草的，将取代公约第 1(c)条。第 1 条第 2 款和第 2 条力图说明议定书和公约之间的关系，没有打

算改变联合国人员的定义或公约涉及《联合国宪章》第七章规定的强制执行措施的第 2 条。

31. 有些人对该提案的要点表示支持。有人建议了起草改动，特别是删除第 2 条，用 A/AC.264/2003/DP.3 号文件所载的案文取代第 1 条。对 A/AC.264/2003/DP.3 号文件所载第 1 条的案文提出了进一步的起草建议：用“联合国行动和存在”取代“联合国行动或存在”，用“按照(in accordance)”代替“根据(consistent)”。

32. 另一方面，有人认为，要把公约的适用范围扩大到所有联合国行动，重点应放在取消扳机机制上，而不是放在重新界定“联合国行动”一词上。这个定义应基本上和公约中的定义一样，不应增加其他的限制，如拟订议定书中的“存在”。有些代表团认为，A/AC.264/2003/DP.1 号文件中的定义是否比《公约》中的定义更广泛这一点并不清楚。

33. 一些代表团反对特设委员会审议这项提案。它们指出，在短期措施的能效经过试验之前，在是否需要扩大公约适用范围达成共识之前开始进行起草工作为时过早。它们认为，要加强保护联合国人员和有关人员，就必须采取具体措施来执行公约，例如：(a) 实现公约的普遍性；(b) 将公约的关键条款纳入部队地位协定、特派团地位协定和东道国协定，以约束公约非缔约国的东道国；(c) 秘书处的负责官员采取有力的措施来强制执行公约，以期消除对联合国人员和有关人员犯罪不受惩罚的现象；和 (d) 为培训联合国人员拨出更多资源。

34. 然而，其他代表团认为，这项提案不仅很及时，而且是进行建设性和有重点的讨论以完成特设委员会任务的良好起点。有人指出，大会第 57/28 号决议曾特别委托委员会处理使公约适用于所有联合国行动的问题。既然该提案旨在使公约适用于所有联合国行动，讨论它便属于委员会的任务范围。

35. 不过，相反的看法是，根据决议的定义，特设委员会任务是讨论加强现有联合国人员和有关人员保护性法律制度的措施。因此，该提案处于委员会的任务范围之外，因为它不打算加强现有制度，却试图设立一个新的制度。

36. 此外，一些代表团认为，这项提案旨在修正公约，因此特设委员会不是讨论该提案的适当论坛。在这方面，有人提及公约第 23 条设想的审查会议，以及《维也纳条约法公约》第 40 条规定的多边条约修正程序。

37. 但是，其他代表团强调，该提案不是要修正公约，相反是要设立一种平行的制度，以加强对联合国人员和有关人员的保护，这种制度仅对愿意遵守它的国家具有约束力。有人还表示，无论如何，任何修正公约以确保提供高得多的保护的提案都将不符合特设委员会的任务规定，而其任务鉴于其性质应从宽加以解释。因此，有人指出委员会是审议该提案的适当论坛。

38. 有人对提案第 5 条所设想的简化程序提出问题。有人提议删除第 5 条，依照《维也纳条约法公约》第 12 (1) (a) 条，在提案第 6 条内纳入确定性签名作为明示同意受议定书约束的手段之一。

39. 有人还表示，A/AC. 264/2003/DP. 1 号文件所载提案由于撤销了危险的因素以及其同保护的特别法律制度的关联，已经改变了 1994 年《公约》的前提和目的。此外，提案的作用将是实际上增加了同联合国行动有关联的非政府组织这一类别。

审议 A/AC. 264/2003/DP. 2 号文件所载的提案

40. 一些代表团指出，A/AC. 264/2003/DP. 1 号文件和 A/AC. 264/2003/DP. 2 号文件所载的提案不相互排斥，可以一起审议。后者被视为旨在改进现有制度的短期措施，而前者是旨在扩大公约适用性的长期措施。

41. 一些代表团指出，大会第 57/28 号决议第 4 段提出了类似后一项提案的建议，因此对是否需要重复它提出异议。一些其他代表团指出，该提案值得审议，以加强第 57/28 号决议向秘书长提出的建议。一些代表团认为难以支持该提案，因为它没有消除“扳机”机制给适用公约造成的问题。有人强调，在审议该提案时必须仔细审查《联合国宪章》规定的秘书长的特权。

扩大公约适用范围的其他手段

42. 作为任择议定书的备选办法，有人建议应起草一份单独的文书，其中包括公约的一些规定，同时根据最近通过的相关条约，如《制止恐怖主义爆炸的国际公约》和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》更新某些规定。有些人对这项建议表示支持。有人也表示支持进一步审议这项建议。

第四章

建议

43. 有人指出，特设委员会的讨论提出了一些重要问题，这些问题应得到各代表团的考虑和进一步详细的讨论。

44. 特设委员会建议大会：

(a) 将其任务期限延长到 2004 年年底；

(b) 请秘书长在特设委员会下一届会议之前或开始时以适当形式提出一份报告，阐明他关于大会第 57/28 号决议中商定的短期措施的执行情况报告，以及

为实现《公约》的目标他自己主动采取的任何措施，其中考虑到本报告中反映的特设委员会的讨论，并对这些措施的全面效力提出评价。

注

¹ 见《大会正式记录，第 57 届会议，补编第 52 号》(A/57/52)。

² 《大会正式记录，第 57 届会议，补编第 52 号》(A/57/52)。

³ A/AC. 246/2003/DP. 1。

⁴ A/AC. 246/2003/DP. 2。

⁵ A/AC. 246/2003/DP. 3。
