



第六十一届会议

议程项目 33

整个维持和平行动问题

所有方面的全盘审查

使秘书长公告中的标准对特遣队成员具有约束力并使行为 准则标准化以适用于各类维持和平人员

秘书长的说明

大会第 59/300 号决议认可了维持和平行动特别委员会 2005 年续会报告所载的各项提议、建议和结论 (A/59/19/Rev. 1, 第二部分, 第二章, 第 40 段 (b) 和 (c)), 秘书长谨依照该决议随文转递法律专家组的报告, 说明在缔结谅解备忘录或其他协定, 或在部队派遣国采取其他行动将秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别措施的公报 (ST/SGB/2003/13) 中的标准合法有效地纳入国内法之前的期间, 这些标准如何对特遣队成员具有约束力; 研究并提议如何使适用各类维持和平人员的行为准则标准化, 特别注意性剥削和性虐待问题。维持和平行动特别委员会还请 (A/59/19/Rev. 1, 第二部分, 第二章, 第 40 段 (a)) 法律专家组提出建议, 确保联合国工作人员和特派专家绝不得在实际上对在其工作地点实施的犯罪行为后果享有豁免, 也依照适当程序的规定, 不受到不公正的处罚。第一个专家组由此成立, 并于 2006 年 3 月向秘书长提交了报告 (A/60/980)。



关于使秘书长公告中的标准对特遣队成员具有约束力并使行为准则标准化以适用于各类维持和平人员问题的法律专家组的报告

摘要

在审查了约旦常驻联合国代表扎伊德·拉阿德·扎伊德·侯赛因亲王殿下完成的题为“在联合国维持和平行动中消除性剥削和性虐待的综合战略”的报告（A/59/710）之后，维持和平行动特别委员会建议任命一个法律专家组，以审查追究特派专家和其他文职人员对其在维持和平任务中实施的所犯罪行为的责任问题。第一专家组的报告（A/60/980）现由联合国审议。

特别委员会还请求任命一个法律专家组以审议另外两个问题：秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别措施的公报（ST/SGB/2003/13）在谅解备忘录或类似文件签署之前是否适用于军事特遣队成员，以及如何使适用各类维持和平人员的行为准则标准化。

第二专家组审查了联合国组建维持和平行动部队的过程。专家组在审查中查明了一些可使部队派遣国承担国际法义务的方式，以确保秘书长公报中的标准在谅解备忘录或类似文件缔结之前的期间对特遣队成员具有约束力。这方面提出了一些建议。

专家组还审议了特派团团长和部队指挥官是否有权发布命令的问题，以及部队派遣国在采取行动确保秘书长公报对其成员具有约束力方面的作用。针对这一问题也提出了建议。

将适用各类维持和平人员的行为准则标准化的概念，给专家组带来一些问题。专家组结论认为，在诸如性剥削和性虐待等对于联合国来说十分重要的问题上，对各类维持和平人员的确应当适用同样的行为准则，但若要对所有问题都实行行为准则标准化，则存在着相当大的实际困难。专家组在这方面并未提出任何建议，而是就编制使用方便的适用于各类人员的基本行为准则的袖珍指南提出了两个备选方案。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	4
二. 法律专家组首项职权范围	5-38	4
关于任务规定的意见	5-8	4
讨论情况	9-10	5
联合国的部队组建和行动	11-18	6
特派团团长采取的行政行动	19-22	7
安全理事会决议	23-25	8
特派团团长和(或)部队指挥官发布的指令	26-31	8
部队派遣国、特遣队指挥官和各级指挥人员采取的行动	32-38	10
三. 法律专家组第二项职权范围	39-60	11
关于任务规定的意见	39-40	11
讨论情况	41-45	11
使行为准则标准化	46-47	12
将具体文件标准化	48-52	13
第一方案——使《我们是联合国维持和平者》适用于各类维持和平人员	53-55	13
第二方案——一份新的文件	56-59	14
结论	60	14
附件		
一. 法律专家组职权范围		15
二. 联合国维和人员行为标准		17
三. 我们是联合国维和人员		20
四. 联合国维和人员个人行为守则		22

一. 引言

1. 2005年6月22日大会第59/300号决议认可了维持和平行动特别委员会的建议，¹ 秘书长根据该决议成立了一个法律专家组以：

(a) 提出意见，说明在缔结谅解备忘录或其他协定，或在部队派遣国采取其他行动将秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别措施的公报（ST/SGB/2003/13）中的标准合法有效地纳入国内法之前的期间，这些标准是否对特遣队成员具有约束力，如果是，如何约束；以及

(b) 研究并提议如何使适用各类维持和平人员的行为准则标准化，特别注意性剥削和性虐待问题。

2. 专家组² 按照其职权范围（见附件一）于2006年9月12日至10月27日期间承担起这一任务。

3. 专家组咨询了维持和平行动部和法律事务厅的一些官员，赞赏这些官员抽出时间向其提供有关维持和平行动的资料。专家组还会晤了维持和平行动特别委员会的成员并感谢他们抽出时间提供帮助。

4. 专家组感谢行政干事提供的专业协助和支持。

二. 法律专家组首项职权范围

就以下事项向大会提出意见，说明在缔结谅解备忘录或其他协定之前，或在部队派遣国采取其他行动将秘书长公报（ST/SGB/2003/13）中的标准合法有效地纳入国内法之前的期间，这些标准是否对特遣队成员具有约束力，如果有约束力，如何才能约束特遣队成员。

关于任务规定的意见

5. 法律专家组的任务规定要求提出意见，说明如何才能使秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别措施的公报（ST/SGB/2003/13）（以下简称“2003年公报”）对“派往联合国维持和平行动军事部分的国家特遣队成员”具有约束力。根据专家组的理解，这里所指的是部队派遣国政府为了一项维持和平行动而向联合国提供的国家特遣队的军事人员和文职人员，在本报告中统称“特遣队成员”或“国家特遣队成员”。专家组注意到，其中不包括不向联合国维持和平行动军事部分派

¹ 见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第19号》（A/59/19/Rev.1），第二部分，第二章，第40段(b)和(c)。

² 秘书：Diana Boernstein(美利坚合众国)；成员：Oluyemi Osinbajo(尼日利亚)、Suesan Sellick(澳大利亚)、Lionel Yee(新加坡)。

送的建制警察部队。³ 专家组还注意到，2003 年公报中的标准也适用于其他各类维和人员（见下文第 40 段）。

6. 据专家组了解，正在进行谈判，以便将 2003 年公报的相关规定纳入规范部队派遣国参加维和行动的谅解备忘录。专家组的任务规定要求它审议在谅解备忘录签署之前，适用 2003 年公报中的各项标准问题。

7. 根据专家组的理解，“对特遣队成员具有约束力”这一表述要求它审议：

(a) 部队派遣国如何：

(一) 承担国际法义务，将 2003 年公报的标准适用于本国特遣队成员；

(二) 可通过军事和（或）刑事司法制度，根据国内法对不遵守这些标准的特遣队成员采取行动；

(b) 可对不遵守这些标准的特遣队成员采取行动的任何其他情况。

8. 最后专家组注意到，尽管国家特遣队军事成员在维持和平行动中实施的刑事犯罪属于本国专属管辖范围，⁴ 但是维持和平行动仍属于联合国的责任，更重要的是，联合国有责任使包括国家特遣队军事成员在内的所有人员恪守良好的行为操守。⁵

讨论情况

9. 在讨论首项职权范围时，专家组审议了部署部队派遣国人员所涉程序，并列举了若干途径，使部队派遣国承担国际法义务，确保对国家特遣队成员的性剥削和性虐待指控进行适当调查，如证据确凿，则予以惩罚。专家组还审议了特派团团长、部队指挥官、安全理事会各项决议和部队派遣国本身的作用。

10. 专家组注意到，即使部队派遣国承担国际法义务，联合国也许还是不能迫使部队派遣国根据国内法采取必要行动，确保其本国特遣队成员受 2003 年公报的约束。必须由每个部队派遣国在其本国法律制度下根据本国法律确保公报中禁止的行为受到惩罚。⁶ 当然最终的处罚是联合国不再请求那些不禁止这类行为的国家派遣部队。不过这个办法既不实际也不现实。

³ 据专家组了解，建制警察部队是会员国按照与提供国家特遣队相等的财务规定和条件提供的。但是与国家特遣队成员不同的是，建制警察部队成员享有特派专家地位，不在派遣国专属管辖权之内。因此，根据建制警察部队成员的参与条件，2003 年公报对其适用，见本报告第 42 段。

⁴ 见 1990 年 10 月 9 日部队地位示范协定(A/45/594, 附件) 第 40 段。军事部分中的文职成员享有的豁免和特权范围不在本报告讨论范围内。

⁵ 见本报告第 19 段所讨论的为秘书长特别代表拟定的标准指示。

⁶ 这种惩罚无论是通过军事司法制度还是刑事司法制度进行。

联合国的部队组建和行动

11. 根据专家组的理解，维持和平行动部与部队派遣国会在国家特遣队部署之前频繁接触。例如在筹备初期，行动概念和组织架构以及与人员有关的资料都载列在向潜在部队派遣国提供的《部队派遣国准则》⁷ 中。

12. 在安全理事会核准维持和平行动的决议通过之后，联合国以普通照会形式向潜在部队派遣国发出正式邀请。接着是与部队派遣国商谈《谅解备忘录》，维和部也许会进行部署前的访问，通报情况和视察将部署的装备和部队。如果进行部署前访问，维和部会就访问结果向部队派遣国提交一份报告。尽管一直在进行沟通 and 谈判，但是在部署前，部队派遣国往往不会签署《谅解备忘录》，也许几个月都不会签署。

13. 在此进程中的任何阶段，联合国都可寻求部队派遣国承诺将对违反 2003 年公报标准的特遣队成员采取行动。

14. 这可以普通照会的形式具体说明：

(a) 对于部署达成的谅解是，部队派遣国将采取这样的行动；或

(b) 《部队派遣国准则》中载有为部署作出的一般行政安排。⁸ 《准则》还要求部队派遣国禁止 2003 年公报中列明的性剥削和性虐待。⁹

15. 无论属于哪种情况，如果部队派遣国无条件接受普通照会，部署军事特遣队，则部署应在上述谅解或安排基础上进行。在此情况下，部队派遣国须服从国际法，对本国特遣队成员适用 2003 年公报中的标准。

16. 专家组还考虑是否有可能对各国采用一次性普通照会，其中阐明对于今后的部署将有一项谅解，即部队派遣国将确保其国家特遣队成员遵守 2003 年公报中的行为标准。这样做的好处是只需提供一次普通照会；然而这一方法是否实际，政治上是否可行，仍令人怀疑。其不设限制的性质表明，部队派遣国有可能在一段时间之后会忽视其规定的存在和持续适用性。

17. 也可利用部署前访问确定部队派遣国是否和如何打算让其成员遵守 2003 年公报中的行为标准。这样做不一定会使部队派遣国承担国际法中具有约束力的义务，但是却请部队派遣国注意遵守联合国零容忍政策的重要性。

⁷ 这些《准则》将最终纳入指导部队派遣国参加维和行动《谅解备忘录》的附件 G 中。

⁸ “一般行政安排”用词是指《准则》在《示范谅解备忘录》中的作用(A/51/967 和 Corr. 1 和 2)，附件 A (人员)，第 10 段)。

⁹ 尽管在扎伊德报告(A/59/710，第 20 段和第 A.31 段)中对《准则》的地位进行了一些讨论，但是根据这项提议，法律义务是依照普通照会而不是依照《准则》本身产生的。

18. 专家组建议：

(a) 维持和平行动部考虑在普通照会中列入下列其中一项声明：

(一) 在派出国家特遣队时有一项谅解，即部队派遣国将采取行动，确保其成员遵守 2003 年公报中的标准，并将根据本国法律采取措施，确保对其人员的性剥削和性虐待指控进行适当调查，如证据确凿，则予以惩罚；或

(二) 维持和平行动《准则》中的一般行政安排即为适用于部队派遣的一般行政安排，其中应要求部队派遣国禁止性剥削和性虐待；和

(b) 利用部署前访问（如果成行）确定部队派遣国是否和如何打算确保其成员遵守 2003 年公报中的行为标准，并将调查结果列入出访报告，提交部队派遣国。

特派团团长采取的行政行动

19. 根据主管维持和平行动副秘书长向特派团团长/秘书长特别代表¹⁰发出的《标准指令》，特派团团长在驻地代表秘书长行使行动指挥权。¹¹ 特派团全体人员都受秘书长特别代表指挥和领导，并为其行为和履职情况向特别代表负责。特派团团长尤其必须确保特派团所有成员：

(a) 在任何时候，无论执勤还是不执勤，都使其行为符合特派团成员的身份，他们只为联合国的利益履行职责和规范自己的行为；

(b) 不采取任何不符合其职责的国际性质的行动；及

(c) 遵守东道国法律、条例和习俗，以及国际人权标准和国际人道主义法，并在此领域接受适当培训。他们必须对当地人特别是脆弱群体以礼相待。¹²

20. 根据这项权利，联合国能够通过特派团团长对参与性剥削和性虐待的维持和平特派团特遣队成员采取并已经采取行政行动。¹³ 维持和平行动部提供的信息表明，2004 年 1 月 1 日至 2006 年 8 月 23 日期间，有 144 人因纪律原因被遣返或调离，包括 7 名指挥官。

¹⁰ 如果没有特别代表，由部队指挥官或首席军官或参谋长担任特派团团长。

¹¹ “行动指挥权”包括在以下范围内发布行动指令的全部权力：(1) 安全理事会的具体授权；(2) 商定的时期；(3) 特别地理范围。

¹² 见发给特派团团长的《标准指令》第 30 段。秘书长特别代表可通过指令或指示这样做。

¹³ 相对于部队派遣国采取的惩戒或刑事行动。如果发生性剥削和性虐待，行政行动一般是遣返。至于性质不太严重的失当行为，如违反有关驾驶的行为标准，行政行动一般是吊销驾照或取消与使用联合国车辆相关的特权。

21. 专家组了解到，联合国和部队派遣国在一项特定案件中对指控的不当行为的事实依据存在分歧，但并未发现在确定发生了不当行为后对联合国要求遣返的权利有任何争议。

22. 联合国能够遣返违反 2003 年公报的国家特遣队成员，这说明无论是否签署谅解备忘录，公报中的标准对这些人都有约束力，不遵守这些标准的特遣队成员要承担后果。

安全理事会决议

23. 专家组指出，安全理事会最近授权或延长维持和平行动的若干决议都明确提到秘书长对性剥削和性虐待的零容忍政策。这些决议要求秘书长“采取一切必要行动”防止性剥削和性虐待，并敦促部队派遣国采取惩戒行动处理其人员的这类行为。¹⁴

24. 不过，但这些决议只是规劝部队派遣国采取惩戒行动。为了让部队派遣国承担具有法律约束力的义务，必须由安全理事会根据《联合国宪章》第七章行使决策权。但不能确定的是，能否称此类措施是为恢复或维持国际和平与安全所必需，从而证明有理由行使《宪章》赋予安理会的权力。

25. 尽管如此，**但专家组仍然建议，在安全理事会授权或延长维持和平行动任期的决议中，至少应保留最近的做法，吁请秘书长采取一切必要行动落实 2003 年公报**，其原因见下文第 29 段。

特派团团长和(或)部队指挥官发布的指令

26. 根据联合国维持和平特派团的指挥和控制职责，¹⁵ 部队指挥官对特派团所有军事人员进行行动控制。联合国行动控制赋予部队指挥官权力，特别是指示部队完成具体任务。一般而言，部队指挥官有权就影响任务成功的事项发布指令。¹⁶

27. 专家组得知，特派团团长和（或）部队指挥官定期发布规范包括特遣队成员在内的维持和平人员行为的指令。例如，发布指令确定维持和平人员不得进入的

¹⁴ 例如，见延长联合国利比里亚特派团任期的安全理事会第 1626（2005）号决议第 12 段和设立联合国东帝汶综合特派团的第 1704（2006）号决议第 13 段。

¹⁵ 见维持和平行动部 2001 年 10 月发布的《联合国维持和平行动部队指挥官和首席军事观察员编制指挥指令指南》。

¹⁶ 专家组认为，性剥削和性虐待能够对任务产生影响，玷污和损害维持和平人员所作的努力。该问题属于部队指挥官行动控制权限，但这一点可以商榷。扎伊德报告（A/59/710，第 10 段）也提及了该问题。

地点和地区清单、¹⁷ 实施宵禁和要求特遣队队员在不执勤时穿军装。¹⁸ 秘书长在利比里亚特别代表颁布了所有维持和平人员必须遵守的《性剥削和性虐待问题行为守则》。¹⁹ 许多指令都指示特遣队指挥官传达指令，确保特遣队或部队成员遵守。后一点表明，秘书长特别代表和部队指挥官无权为强制实行这些指令采取惩戒行动。这是部队派遣国的专属权。²⁰

28. 专家组未发现对特派团团长或部队指挥官发布此类指令的权力提出过任何异议。专家组了解到，特遣队指挥官也发布此类指令，作为对特遣队队员下达的命令。在此情况下，或许可以说联合国和国家的外地实践支持特派团团长或部队指挥官有权发布国际法中对军事特遣队有约束力的指令，以规范成员行为，包括与性剥削和性虐待有关的行为。

29. 如果安全理事会有关决议让秘书长承诺采取一切必要行动落实 2003 年公报，则会加强特派团团长或部队指挥官这样做的权力。由于公报确定了安理会希望特派团执行任务的方式，因此，可将遵守公报中的行为标准视为行动事。

30. 专家组指出，联合国给部队指挥官的示范指挥指令包括要求部队指挥官确保军事部队遵守 1999 年 8 月 6 日一题为《联合国部队遵守国际人道主义法》的秘书长公报 (ST/SGB/1999/13)。这是一个有意义的先例，说明如何把对联合国维持和平行动具有重要意义的问题纳入部队指挥官权限。

31. **为加强联合国对性剥削和性虐待零容忍政策的重要性，专家组建议：**

(a) 对部队指挥官的指令包括特别提到应确保遵守 2003 年公报 (ST/SGB/2003/13)，及

(b) 特派团团长和（或）部队指挥官发布指令，禁止该公报所述行为，要求特遣队指挥官传达这些指令并确保遵守。

¹⁷ 联合国组织刚果民主共和国特派团 (联刚特派团)、联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团 (埃厄特派团)、联合国利比里亚特派团、联合国科索沃临时行政当局特派团 (科索沃特派团)、联合国科特迪瓦行动 (联科行动) 和联合国驻塞浦路斯维持和平部队 (联塞部队) 已经这样做。

¹⁸ 例如，见 2005 年 7 月 22 日联刚特派团部队指挥官第 31/05 号指令，其中对所有这些事项作出规定。

¹⁹ 2006 年 4 月 25 日联利特派团第 2006/076 号情况通报。联合国塞拉利昂综合办事处 (联塞综合办)、联合国布隆迪行动、联合国西撒哈拉全民投票特派团 (西撒特派团) 和联刚特派团也颁布了关于性剥削和性虐待的《行为准则》。所有维持和平特派团都可能类似准则。

²⁰ “联合国不涉及军事特遣队个别成员的惩戒或升迁，这种职能仍属于各部队派遣国当局的权限”，见秘书长关于联合国维持和平行动的指挥和控制的报告 (A/49/681)，第 6 段。

部队派遣国、特遣队指挥官和各级指挥人员采取的行动

32. 但专家组指出，大会第 59/300 号决议认可维持和平行动特别委员会的建议，²¹ 即 2003 年公报所述行为标准适用于各类维持和平人员。特别委员会在其 2006 年届会上再次强调这一立场（见 A/60/19，第 65 段）。专家组认为，所有部队派遣国都能够实施这项建议，采取行动禁止 2003 年公报所述行为并适当调查和惩处犯罪人。部队派遣国可通过正式立法行动这样做，确保公报所禁止的行为即构成国家法律规定的罪行，这些法律适用于国家特遣队成员在国外实施的罪行。²²

33. 正如扎伊德报告（A/59/710，第 78 段）所述，部队地位示范协定要求秘书长从参加国政府获得保证，对其国家特遣队成员可能在维持和平行动中实施的罪行或违法行为行使管辖权。

34. 但正式立法行动对部队派遣国根据国家法实施 2003 年公报并不绝对必要。虽然专家组没有审查所有部队派遣国的军事法律，但不言而喻的是，军队指挥官有权在其指挥系统内发布对个人有约束力的命令。此外，可发布口头或书面命令。服从任何形式的命令是军纪的组成部分。部队派遣国军事和（或）刑事司法制度在各自国内法中加强了行使发布具有约束力命令的权力及对服从命令的要求。²³

35. 发布命令也是一种机制，禁止可能不被视为罪行但在某些情况下应予禁止的行为。因此，可发布命令，禁止 2003 年公报所述行为，即使根据部队派遣国刑法，并不是公报所禁止的所有行为都受到惩罚。

36. 此类命令可用于执行 2003 年公报规定，或颁布部队指挥官的有关指令。最简单的办法是，特遣队指挥官可下令遵守部队指挥官的所有指令，²⁴ 或以指示或命令或标准行动程序的形式重复这些指令。无论采用哪种办法，都使这些标准对国家特遣队成员具有约束力。如果不服从指挥（表现为不遵守标准），可根据部队派遣国的军事和（或）刑事司法制度进行调查和惩处。

37. 通过发布命令，可在谅解备忘录签署之前使 2003 年公报中提出的行为标准对国家特遣队成员具有约束力。专家组看到某些部队派遣国实际上已经根据其军事和（或）刑事司法制度对参与性剥削和性虐待人员采取行动，包括开除军籍、

²¹ 见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 19 号》（A/59/19/Rev.1），第二部分，第二章，第 8 段。

²² 第一个法律专家组的报告（A/60/980）讨论了涉及联合国官员和特派专家的刑事责任概念。

²³ 军事司法或惩戒制度是否能够对构成犯罪行为的行为采取行动取决于部队派遣国的宪法性质和刑事司法制度，不在本报告范围内。

²⁴ 专家组认为，特遣队指挥官不大可能不以这种方式实施部队指挥官的指令。但不保证特遣队指挥官强制执行其命令，也不保证设立机制，确保遵守或处罚被指控的犯罪人。

判处监禁和撤职。即使 2003 年公报尚未纳入谅解备忘录，也已经采取了此类行动。

38. 专家组建议：

(a) 部队派遣国考虑采取正式立法行动，确保 2003 年公报所禁止的行为即构成国内法确定的罪行，这些法律适用于国家特遣队成员在国外实施的罪行；

(b) 维和部恢复以往做法，由参加国保证根据《部队地位协定》行使刑事管辖权；及

(c) 部队派遣国确保根据其军事和（或）刑事司法制度发布有约束力的命令，禁止 2003 年公报所述行为，并（或）执行部队指挥官与该公报有关的指令。

三. 法律专家组第二项职权范围

研究并向大会提出使适用于各类维持和平人员的行为准则标准化的方法，特别注意有关性剥削和性虐待问题的行为准则。

关于任务规定的意见

39. 专家组认为，“行为准则”一词不作为专门用语。在本报告中，“行为准则”作为一般性用语，指所有行为标准，无论是经《宪章》、细则、条例、命令、合同或其他机制而怎样陈述和如何规定。

40. 专家组还认为，特别委员会在要求审议这项职权范围时，其动机可能是虑及各类维持和平人员须遵守同样的行为准则，尤其是有关性剥削和性虐待问题的准则。专家组注意到，扎伊德报告确定，维持和平行动的不同部门各有不同的法律地位，因而遵循不同的细则和惩戒程序，这是一个问题（A/59/710，第 14 段）。2003 年的公报仅直接适用于联合国工作人员，并不具备适用于所有部门的效力。自那时起，对有关特派专家，订约人、顾问和联合国志愿人员的法律文书进行了调整，使 2003 年的公报适用于这些类别。²⁵

讨论情况

41. 专家组处理这一职权范围的方法是审查规定维持和平人员行为准则的各项文书并审议这些准则的一般性质（见附件二）。

42. 扎伊德报告的附件和本报告的附件二指出，经由不同的文书而对不同类的维持和平人员规定行为准则。《联合国宪章》和《工作人员条例和工作人员细则》规定了联合国工作人员的行为准则，其中容纳了各项公报、指令和命令；对特派专家是经由其雇佣条件作出规定；顾问和订约人经由其合同条件；联合国志愿人

²⁵ 本报告第一部分谈到如何在谅解备忘录或其他文件签署之前使 2003 年的公报适用于国家特遣队成员，并指出为修订示范谅解备忘录进行了谈判。

员经由其《行为守则和服务条件》；国家特遣队成员则经由各项可适用法律、细则和条例以及部队派遣国按照谅解备忘录和同等文件所承担的义务。

43. 对这些文书的分析表明，同样的基本行为准则通常适用于各类维持和平人员。例如，规定所有维和人员不得从事任何与履行其联合国职责不符或给联合国带来不利影响的活动。扎伊德报告指出，“《工作人员条例和细则》、《十条》和《我们是联合国维持和平者》中规定的各类维和人员都要信守的基本行为标准和人格完整是相同的，因为它们均源于《宪章》第一百零一条第三项规定的原则。该项规定联合国职员的人格完整性要达到最高标准”（A/59/710，第21段）。

44. 不同之处主要产生于特派团特别规则以及适用于不同类维持和平人员的特定规则，这些规则不便适用于其他类别。例如，宵禁的做法在特派团与特派团甚至特派团不同方面之间各有不同。穿戴制服以及关于向同事和上级致意的要求，仅适用于各类穿戴制服的维持和平人员。

45. 分析还显示，不同类别的维持和平人员因不遵守这些行为准则所承担的后果也不同：

(a) 联合国工作人员会受到联合国的惩戒行动并可能受到刑事起诉；²⁶

(b) 特派专家将受到联合国行政行动的处罚，通常是遣返，并可能受到刑事起诉；

(c) 订约人和顾问的合同将被终止，也可能会受到刑事起诉；

(d) 国家特遣队成员会受到联合国行政行动的处罚，通常是遣返，并会受到其派遣国的军事和（或）刑事司法制度的追究。

使行为准则标准化

46. 专家组认为，在所有情况下对各类维持和平人员适用统一并具有约束力的标准这一构想似乎是可取的，可以在整个特派团中展现公平和一致性。然而，不同类的维持和平人员按照不同的条款和条件为联合国工作并履行不同的职能，因此，对所有行为和所有类别维持和平人员实行一套准则，既不实际，也无必要。²⁷

47. 尽管得出这一结论，但可能有各种对联合国来说意义重大的具体问题，成为确定一套共同准则的理由。例如，很可能会损害维持和平特派团行动和（或）有损于联合国信誉的问题，可能需要如此处理。性剥削和性虐待就是这样一个问题。

²⁶ 对各类维和人员而言，刑事起诉将取决于所涉行为是否在东道国或对遭指控的犯罪人拥有管辖权的另一国家构成刑事罪，以及是否放弃任何适用的豁免。

²⁷ 专家组指出，使行为准则标准化并不会使惩处制度或制裁标准化。

在这种情况下，**专家组建议继续考虑在这种重大问题方面对各类维持和平人员适用同样的行为准则**。如果有此必要，可用现有的机制来做到这一点(见上文第 42 段)。

将具体文件标准化

48. 上文第 43 段指出，各类维持和平人员应遵循基本上相同的基本行为准则。

49. 其中一些基本准则目前列入两本袖珍指南，即《我们是联合国维持和平者》和《蓝盔部队个人行为守则十条》(《十条》)，便于军事人员使用。然而，并没有一本综述适用于所有类别维持和平人员的基本准则的指南。

50. 专家组认为，应该编制这样一本指南。首先，该指南将突显为所有维持和平人员所规定的重要行为准则。其次，它会强调无论文职或非文职维持和平人员都是一个共同事业的一部分这一事实。第三，它将形成一个规定适用于各类维持和平人员的基本准则的方便手册。²⁸ 最后，该文件如果作为秘书长公报印发，将具有《我们是联合国维持和平者》和《十条》所缺乏的明确地位。²⁹

51. 该文件应便于所有维持和平人员查阅，其措辞应清晰明确，并应译成各种相关语文。

52. 专家组为规定适用各类维持和平人员的基本行为准则的文件提出了两个备选方案。

第一方案——使《我们是联合国维持和平者》适用于各类维持和平人员

53. 编制这一指南的最简单方法，就是对《我们是联合国维持和平者》稍作修订，使之适用于各类维持和平人员。这样可实现第 50 段中设定的各项目标，仅需对现有文件稍加改动。

54. 本报告附件三载有一项题为“我们是联合国维持和平人员”的指示性文件草案。该文件基于现有的文件，其中强调了所建议的修改，可作为适用于各类维持和平人员的袖珍指南印发。

55. 专家组认为，《我们是联合国维持和平者》在实地获得广泛接受，为部队派遣国所熟悉并构成维持和平行动部开展的培训的基础。专家组尽管对《我们是联合国维持和平者》做了修订，采纳了作为 2003 年公报基础的各项原则并对文字稍作改动，但认为对指南的内容作更实质性的修订属于政策问题。

²⁸ 基本准则本身已经存在，但每项准则的表述方式可能略有不同。

²⁹ 秘书长公报的优势在于它可适用于未被派往维持和平行动却在任务地区工作的联合国工作人员。

第二方案——一份新的文件

56. 第二方案即编制一本新的指南，规定目前通用于各类维持和平人员的基本行为准则。该文件将取代《我们是联合国维持和平者》和《十条》。附件四阐述了这样一本指南的指示性草案，它取材于各项已经适用并约束维持和平人员的文书（见附件二）。

57. 同第一方案一样，附件四中提议的文件可实现上文第 50 段中规定的目标，为非军事及军事维持和平人员提供了一本易于查阅的袖珍指南。它采纳了 2003 年公报的各项原则，消除了现有文件措辞中的一些含糊不清之处。

58. 由于该指南产生于适用于各类维和人员的行为准则，因而不含仅适用于特定维和人员类别的准则。例如，排除了关于士兵的行为、被拘留者待遇和遵守军中礼仪等主要适用于军队并载于《十条》的规定。还排除了《工作人员条例》中明确禁止从事任何外部职业或就业的规定，该规定未列入关于独立订约人的标准合同条件（ST/SGB/1999/97）。

59. 然而，如果指南中忽略了某些行为准则，而这些准则对某一特定人员类别十分重要，则某些机制可使这些准则适用于相关类别。例如，如果认为《十条》对军事人员的行为非常重要，以至于需要在袖珍指南中对军事人员作明确强调，则可予以保留。

结论

60. 将涉及各种问题的行为准则标准化实有困难，不过还是能够编制一本规定适用于各类维持和平人员的基本行为准则的指南。已经确定了编制这一指南的两个方案。每个方案都有将 2003 年公报所禁止的行为标准化的作用。然而，是否采用任何一个方案以及这样一份文件应否列入哪些规定，则属于维持和平行动部需要同相关利益攸关者协商解决的政策问题。

附件一

法律专家组职权范围

提出建议，使秘书长公报中的标准对特遣队成员具有约束力并使行为准则标准化，以适用于各类维持和平人员。

章程和组成

应依照大会 2005 年 6 月 22 日的第 59/300 号决议设立一个法律专家组：

(a) 向大会提出建议，确定秘书长公报 (ST/SGB/2003/13) 中的标准在缔结谅解备忘录或其他协定，或部队派遣国采取任何其它行动将这些标准合法有效地纳入国内法之前的期间是否以及如何用于约束特遣队成员；并且

(b) 研究并向大会提议如何使适用所有类别维和人员的行为准则标准化，特别注意性剥削和性虐待问题。

专家组将由三名法律专家和一名秘书组成，他们作为整体应具有国际公法、军事法律、警察法律、联合国维和法律和实践以及联合国人事法方面的专业知识。

任务规定

研究并向大会建议秘书长关于保护不受性剥削和性虐待特别措施的公报 (ST/SGB/2003/13) 在联合国和相关部队派遣国缔结谅解备忘录或其他协定，或部队派遣国采取任何其它行动将这些标准合法有效地纳入国家立法之前的期间是否以及如何用于约束被派遣参加联合国维和行动军事部分的国家特遣队成员。

研究并向大会提议如何使适用所有类别维和人员的行为准则标准化，特别注意性剥削和性虐待问题。

报告

专家组将在 2007 年 1 月之前向秘书长提交一份有关结论和建议的报告，秘书长将向大会第六十一届会议提交相关结论和建议。

秘书处

专家组将由一名秘书提供支持，并视需要得到其他工作人员的支持。

专家组还可以得到联合国维持和平行动部和联合国法律事务厅代表的协助，以确保专家组能适当考虑到联合国的维和法律和做法。专家组还可得到联合国人

力资源管理厅人力资源政策处代表的协助，以视需要澄清任何与《联合国工作人员条例和细则》有关的事宜。

地点和时限

专家组将设在纽约，在项目开始十周内结束工作。

附件二

联合国维和人员行为标准

联合国工作人员

1. 所有联合国工作人员都是由秘书长根据《联合国宪章》第一百零一条第一项按照大会制定的条例任命的。《宪章》第一百零一条第三项要求工作人员达到“忠诚之最高标准”。第一百零一条要求秘书长和工作人员“避免足以妨碍其国际官员地位之行动”。

2. 《工作人员条例》大多为概括性要求，其中“载列联合国秘书处工作人员的基本服务条件及基本权利、职责和义务”。联合国工作人员签署其任用书，即同意遵守大会发布的《工作人员条例》和秘书长根据《工作人员条例》发布的更为详细的《工作人员细则》。《工作人员细则》由秘书长的公报和秘书长授权高级官员发布的行政指示或人事指令增补。在合同和其他官方文件中援引《条例》和《细则》时，即包括所有的解释性公报、指示和指令。因此，2003年公报的详细条款构成了联合国工作人员和从联合国独立管理的机关或方案借调至维持和平行动部执行维和任务的工作人员的雇佣条件。

3. 《工作人员条例》第1条规定了工作人员的基本权利和义务，其中包括工作人员应坚持和遵守《宪章》规定的各项原则的义务，包括对基本人权、人格尊严与价值以及男女平等权利的信念和不歧视任何个人或群体或以其他方式滥用赋予他们的权力和职权。工作人员必须随时谨言慎行，以符合其国际公务员的身份，不得从事有损其身份的任何活动。

4. 联合国工作人员必须遵守秘书长和主管适当发布的命令和指示。他们必须遵守当地法律并履行其私人法律义务，包括遵守主管法院命令的义务。严禁在工作场所或在工作方面任何形式的歧视或骚扰，包括性骚扰或性别骚扰，以及身体上或语言上的伤害。“国际公务员行为标准”^a不具有法律效力，但不断被历任秘书长和联合国行政法庭在确定工作人员行为时所援引。《工作人员条例》第1条的许多规定都是来自于该标准，并要求国际公务员必须铭记他们在工作场所外的行为和活动，即使与公务无关，也可能损害组织的形象和利益。

特派专家——包括联合国民警和军事观察员

5. 联合国民警和军事观察员在接受任用时都要签署一份保证书，同意遵守所有特派团标准作业和行政程序、指令和其他通告，包括《蓝盔部队个人行为守则十

^a 见《大会正式记录，第五十六届会议，补编第30号》(A/56/30)，附件二。

条》和《我们是联合国维持和平者》。修正后的保证书还纳入了 2003 年公报中的标准（A/60/19，第 65 段）。此外还颁布了联合国民警和军事观察员准则，其中载有关于其行为的详细规定，包括禁止虐待或剥削当地居民，尤其是妇女和儿童，并规定必须待人有礼（A/59/710，A.18 至 A.20 段）。

6. 按照《宪章》和《工作人员细则》的规定，联合国民警和军事观察员不是联合国官员。作为联合国和东道国谈判基础的《部队地位示范协定》（A/45/594，附件）按照《联合国特权和豁免公约》^b 给予这些个人特派专家地位。大会 2002 年 3 月 27 日第 56/280 号决议通过了一套条例来规范“非秘书处官员和特派专家的地位、基本权利和义务”。这份文件是由秘书长于 2002 年 6 月作为秘书长的公报颁布的（ST/SGB/2002/9），其中确定的行为标准基本是对本附件第 2 和第 3 段中的基本价值的重复，特别要求坚持忠诚的最高标准，律己从公，只为联合国的利益着想，随时谨言慎行以符合身份，并遵守当地法律。严禁在工作场所或在工作方面任何形式的歧视或骚扰，包括性骚扰或性别骚扰，以及身体上或语言上的伤害。这套《条例》形成了特派专家雇佣合同或任用条件的一部分。特派专家从联合国收到关于其任务的文件时，还会收到一本《条例》，而且必须确认收到条例。

订约人和顾问

7. 订约人是依照第 ST/AI/1999/7 号行政指示中规定的合同标准条件聘用保留的。该指示禁止订约人不得有任何损害联合国利益的行为，并要求订约人履行合同义务并充分尊重联合国的利益。

8. 该行政指示于 2006 年 3 月修正（ST/AI/1999/7/Amend. 1），要求订约人不得参与 2003 年公报所禁止的任何活动。订约人必须同意任何对禁止性剥削和性虐待规定的违反即构成对合同必要条件的违反，将导致合同终止，且联合国保留将违反这一标准的行为移交相关国家当局采取适当法律行动的权利。

9. 顾问是指具备秘书处尚不具有的特殊能力的个人。他们可以执行与工作人员类似的职责，但时间较短。顾问被视为独立订约人，除非本组织要求其进行公务旅行并给予特派专家地位，顾问不具有工作人员或专家地位。按照修订后的行政指示，顾问应遵守与订约人同样的行为标准，在其与本组织的合同中，他们必须确认《合同的总则》构成其合同的一部分，且他们已经阅读、理解并同意遵守 2003 年公报。

联合国志愿人员

10. 联合国志愿人员不是工作人员或官员，他们在《联合国特权和豁免公约》之下的地位取决于与东道国谈判达成的协定。最近的《部队地位协定》给予他们官

^b 《联合国条约汇编》，第一卷，第 4 号。

员地位。^c 他们按照单独的一套规则：《联合国志愿人员服务条件和行为守则》服务。该文件已经修订，以包括一个禁止任何形式的歧视或骚扰，包括要求性好处，或性别骚扰并禁止性剥削和性虐待的段落。《服务条件》包含为联合国利益而约束其行为的基本要求，并禁止从事与正当履行其职责不相容的任何活动。《服务条件》^d 已经修订，以确保作为任职条件之一志愿人员受到 2003 年公报中的具体禁止条款的约束。

各国军事特遣队成员

11. 国家特遣队的军事成员接受其派遣国的专属管辖，对在维和行动期间实施的罪行行使惩戒和（或）刑事管辖。尽管如此，其行为守则可由联合国（通过行使行动指挥权和（或）行动控制）以及部队派遣国的规则和条例加以规定。尽管 2003 年公报不直接适用于特遣队成员，本报告第一部分确定了在谅解备忘录签署之前应如何将 2003 年公报中的标准适用于国家特遣队成员的规定，并指出目前正在谈判，以便将 2003 年公报纳入示范谅解备忘录或等效文件之中。

^c 例如，见《利比里亚与联合国关于联合国利比里亚特派团地位的协定》第 27 段和《联合国与海地政府关于联合国海地稳定特派团地位的协定》第 27 段。

^d 见经修订的《联合国国际志愿人员服务条件》附录十七。

附件三

我们是联合国维和人员

联合国组织体现了世界各国人民对和平的希冀。

因此，《联合国宪章》要求所有人员都必须保持人格和操守的最高标准。

我们将遵守《联合国维持和平行动部队人道主义法准则》和《世界人权宣言》的适用部分，以此作为我们的行为标准的根本基础。

我们维和人员是联合国的代表，在执行任务所在国协助医治冲突创伤。因此，必须做好心理准备，接受公共和私人生活中的特别约束，以完成工作，追求联合国组织的理想。

联合国与东道国通过谈判达成的协定会赋予我们某些特权和豁免，其唯一目的是便于我们履行维和责任。国际社会和当地民众对我们寄予厚望，我们的一言一行都将受到密切关注。

我们将永远：

- 时刻做到专业精，纪律严；
- 全心全意地致力于实现联合国的各项目标；
- 熟悉任务和宗旨并遵守有关规定；
- 尊重东道国的环境；
- 遵守当地的法律、习俗和惯例，认识并尊重文化、宗教、传统和性别问题；
- 尊重东道国居民，礼貌待人，关怀体贴；
- 做事中立公正，讲究技巧；
- 扶助老弱病者；
- 服从联合国上级/主管，遵守指挥层级；
- 尊重特派团所有其他维和人员，不论其地位、级别、族裔或民族、种族、性别或信仰如何；
- 支持和鼓励维和同行行为得当；
- 举报所有性剥削和性虐待行为；
- 时刻保持着装整洁，举止得体；

- 保管好分配给我们特派团成员的所有钱物；
- 爱护交给我们的所有联合国装备。

我们决不：

- 因为个人行为不当、不能履行职责或者滥用维和人员的地位而损害联合国或者自己祖国的名誉；
- 采取任何有损于特派团的行动；
- 酗酒、吸毒或贩运毒品；
- 擅自对外发布函文，包括擅自发布新闻声明；
- 以不当方式披露或使用通过工作便利获得的信息；
- 对在押人员无谓地使用暴力或者进行威胁；
- 作出任何举动，造成当地民众，特别是妇女和儿童的身体伤害、性伤害或心理伤害或者苦痛；
- 作出任何举动，进行性剥削和性虐待，与 18 岁以下的儿童发生性行为或者以金钱、工作机会、物品或服务换取性行为；
- 卷入可能影响我们的中立性或者他人福祉的不正当性关系；
- 对任何民众采取虐待或者不文明行为；
- 故意损坏或不当使用联合国财产或装备；
- 不当或者擅自使用车辆；
- 擅自收受纪念品；
- 参与非法活动、腐败或不当行为；
- 企图利用我们的地位牟取私利，提出虚假索偿要求或者接受我们不该享有的福利。

我们认识到违反上述准则可能造成以下后果：

- 影响人们对联合国的信心和信赖；
- 损害特派团的成绩；
- 损害我们作为维和人员的地位和安全；
- 面临行政、纪律或刑事处罚。

附件四

联合国维和人员个人行为守则

1. 时刻谨言慎行，为联合国及其倡导的原则，包括对基本人权、人类尊严和价值及男女权利平等的信念赢得荣誉和尊重。不得从事与履行职责不符的活动。在履行职责时做到专业精，纪律严。
2. 在工作和私人生活中保持忠诚的最高标准。忠诚包括诚实、公平、真实、公允和廉洁等品质。
3. 遵守东道国法律；尊重当地的传统、习俗、宗教、文化和环境；恪守个人义务，包括主管法院的判令。
4. 对外部机构和人员，包括东道国人士在内，不索取、给予或接受任何与履行职责有关的好处、礼品或物质奖励。
5. 不谋求或接受特派团以外与履行职责有关的指示。
6. 对待同事礼貌周到，不论其地位、族裔或民族、种族、性别或信仰如何。尊重当地居民。保护和扶助弱势群体，特别是妇女和儿童。
7. 除其他外，禁止实施下列行为：残酷待人、侮辱他人；强奸；性攻击；以金钱、工作机会、物品或服务换取性行为；贩运人口；与 18 岁以下的儿童发生性行为；盗窃；走私；诈骗；非法、腐败或不当行为；酗酒；滥用或贩运毒品；任何形式的歧视或性骚扰。
8. 爱护联合国车辆、财产和装备，不得擅自使用这些物品。保管好所有联合国钱物。
9. 在处理机密公务信息和事务时力求谨慎。不得擅自外传本人获取的公务信息。
10. 服从联合国主管和自己的上级并确保下级遵守上述规定。