



安全理事会

Distr.  
GENERAL

S/25667  
26 April 1993  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

1993年4月26日

新西兰常驻联合国代表团临时代办  
给秘书长的信

谨提及安全理事会1993年3月31日通过的关于你就“和平纲领”的报告和关于联合国部队及人员安全问题的声明(S/25493)。你会记得在该声明中安全理事会请你尽快报告保护联合国部队和人员的现有安排以及此种安排是否充分,应考虑到有关多边文书和联合国与东道国签订的关于部队地位的协定以及他可能收到各成员国的评论,并应提出你认为可以增加联合国部队和人员的安全的适当建议。

谨附上新西兰政府的评论,以供同上述报告一并审议。

我还将提供所附文件作为新西兰根据题为“整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查”的第47/71号决议第60段提出的意见和建议,以供维持和平行动特别委员会本届会议审议。

请将本函及其附件作为安全理事会的文件分发为荷。

临时代办  
麦金农(签名)

## 附件

### 联合国部队及人员的安全

#### 背景

1. 秘书长在题为“和平纲领”的报告(S/24111)中指出,参加维持和平的联合国”人员死亡人数的增加已达到不合理地步”。他认为“迫切需要”“向联合国人员提供适当保护”,并呼吁安全理事会“认真考虑采取何种行动对付危害联合国人员安全的人”。

2. 大会第47/72号决议请维持和平行动特别委员会研究确保维持和平人员和联合国其他人员安全的其他措施。

3. 安全理事会对秘书长的要求作出了响应,于1993年3月讨论了保护联合国人员的措施问题。1993年3月31日安全理事会主席的声明(S/25493):

(a) 认为任何涉及暴力的攻击和其他行动,不论是实际暴力或是威胁使用暴力,包括妨碍或拘留联合国部队和人员的行为,完全不能接受;

(b) 要求涉及各种冲突的国家和其他方面采取一切可能措施,确保联合国部队和人员的安全;

(c) 要求各国采取迅速有效的行动,制止、起诉并惩罚对袭击或以其他暴力行为危害联合国部队和人员的任何事件应负责任的人;

(d) 注意到,当一个或多个有关国家无法或不愿意行使管辖权以保护联合国部队时,在那种局势下部署联合国部队和人员会产生特别的困难和危险;

(e) 认为如果发生袭击联合国部队及人员事件,可能需要安理会采取进一步措施,以确保联合国部队及人员的安全;

(f) 请秘书长提出报告说明改进保护联合国部队及人员的措施,并请会员国向秘书长提出评论,以协助编写报告。

### 新西兰政府的评论

4. 下列意见是新西兰根据S/25493号文件所载的关于协助秘书长的请求提出的。

5. 这些意见的分发也是为了协助维持和平行动特别委员会的成员,有助于他们讨论大会第47/72号决议对委员会的任务规定。

### 对现有保护和安全安排的评论

6. 联合国部队和人员一般是在联合国同有关国家缔结了标准的《部队地位协定》之后才部署的。(《部队地位协定》的范本见A/45/594号文件)。这些《部队地位协定》是参照1946年《联合国特权及豁免公约》<sup>a</sup>拟订的。1947年《各专门机构特权及豁免公约》<sup>b</sup>也适用于与维持和平行动有关的一些人员。《联合国宪章》、包括第一〇五条也是有关的。

7. 因此,目前保护联合国维持和平人员的法律框架是双边和多边协定和国际法习惯规则混合而成的义务结构。对这些双边和多边文书的审查,可以得出下列的一般结论:

(a) 现有义务规定各国在所有涉及联合国部队和人员的案件中均有责任确保起诉在其管辖范围内被指控对联合国部队和人员犯下暴力或妨碍的行为的人;

(b) 联合国部队和人员在所有情况下应给予特别国际地位;

(c) 联合国部队成员和联合国人员在某些限定的情况下应给予国际保护人员的地位,并因而受到1973年《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员的罪行的公约》<sup>c</sup>的保护;

(d) 法律框架中存有反常、不一致和不连贯之处;

(e) 没有一份单一连贯的最新文献载有对这些义务的规定。

### 根据国际法各国要担负的一般责任

8. 现有法律文书的反常和不足之处造成了一个严重的危险情况,即那些企图破坏联合国维持和平行动的人会认为他们的行为可免受到惩罚,在被指控时可以设法对国际法的使用准则提出质疑。

9. 如上述分析显示,国际法显然规定了国家对联合国部队和人员所负责任的基本原则,即使在这一准则的范围内有着各种差异的情况。

10. 新西兰政府认为,除了国际法内现有的一些条约形式的具体义务外,同时还存在国际习惯法的类似准则。这些准则规定在其境内部署维持和平部队的所有国家有义务确保联合国部队和人员在执行安全理事会的任务时不受妨碍。对联合国部队和人员使用暴力和武力是违反这些准则的最明显和最生动的例子,因此必须认为也属于国际习惯法的规定。

11. 新西兰政府的观点不仅是根据目前各种多边和双边条约文书所载的原则和义务,而且也根据联合国大会决议和安全理事会具体要求所体现的做法以及会员国的做法。还根据一项前题,即所有联合国会员国依《宪章》第二十五条规定认真执行安全理事会决定。安全理事会采取部署维持和平部队的行动或通过有关措施时都规定一项任务。任何阻挠、拖延或妨碍这项任务的企图,包括对联合国人员使用武力,均不符合《宪章》第二十五条(在某些情况下还包括第四十九条)关于认真履行义务的规定。

12. 总的来说,新西兰认为国际习惯法的有关原则和义务可以陈述如下:

(a) 各国义务采取必要措施确保安全理事会的任务不受妨碍或阻挠,特别要确保执行任务的联合国人员不受到妨碍、拘留或使用武力;

(b) 对联合国人员使用武力违反国际法律责任,并违反对所有会员国集体和对联合国本身承担的义务;

(c) 国家的责任还包括迅速采取行动,制止、起诉和惩罚对联合国人员使用

武力负有责任的所有人。

### 各国无法履行责任的情况

13. 安全理事会规定维持和平和执行和平任务的情况日益增多,传统的维持和平的设想已不再适用。例如,在索马里,没有一个有效的政府可以根据一项部队地位协定履行双边责任或根据国际法履行义务。还有一些情况,联合国部署有部队的冲突中的一方或数方,都不是能够根据国际法签订条约关系或承担责任的国家或被承认的实体。在这种情况下,国际社会不能有理由地期望一个国家对这种实体的行动承担责任。

14. 在一个政府未能履行保护联合国人员的义务时,例如该政府失去了对其部分领土的控制,或在极端情况下,根本没有政府的存在,安全理事会要以权宜的方式应付对联合国人员的攻击。但最近关于安哥拉问题的第804(1993)号决议和关于柬埔寨问题的第792(1992)号决议均显示安理会的选择十分有限。正如大会第47/72号决议所承认,安全理事会所面对的形势可能只有根据第七章行使执行权力的一种选择--在安全受到挑衅行动威胁时酌情实行制裁或使用武力。

15. 实质上,当前的情况使联合国在其部队或人员受到攻击时要面临困难的选择,或是任其任务受到阻挠,或是升级采取的措施。在没有当地法律制度可以拘留、审判和惩罚违反者的情况下,联合国在当地的部队需要诉诸更加强有力的交战原则。

### 个人责任问题

16. 新西兰政府认为,要求那些违背了联合国部队和人员安全方面的义务的人承担个人责任是个有效办法。这与国际人道主义法之中的“严重破坏行为”概念十分相似。《日内瓦公约》<sup>4</sup>订立了个人刑事责任原则,规定冲突之中对于平民和基于各种理由不再是战斗员的部队成员、包括伤员、战俘和医务人员在内犯有罪行时应

受普遍裁判。

17. 联合国维持和平和有关人员的情况有许多相似之处。但是联合国部队和人员不受《日内瓦公约》的保护。联合国部队部署在实际发生或可能发生冲突的地区。维持和平部队却非战斗员,其中文职人员当然更非战斗员。

18. 新西兰认为绝对应确保保护联合国部队和人员的国际法效力,不应下于保护实际参与战争行动的士兵的国际法。在联合国法律架构之中列入一些给予联合国部队和文职人员以相当于“严重破坏行为制度”的保护措施应作为高优先事项。

#### 所需行动

19. 新西兰政府认为须在联合国系统内若干层面采取行动以加强联合国部队和人员的安全:

(a) 急需由联合国重申对各会员国的期望。以单一一份文件明确精简地表明现行国际法规则和会员国的义务实际上可发挥很大效用;

(b) 安全理事会批准的每一项新任务授权均应载有条款,特别提请注意联合国在有关其部队和人员安全方面所表示的期望。这种规定可以列为有关决议的附件,可根据特殊情况灵活应用。这些规定也可列入联合国与所在地国之间有关部队地位的今后协定之中;

(c) 今后法律架构的发展也很重要。这方面可包括对下列情况中违反关于保护联合国部队和人员的国际法准则的罪犯行使裁判权的条款:即没有任何国家可对此种罪行承担拘留、审判和处罚的情况。这时,如果能根据个人责任制度行使国际裁判权,则可抑制实地发生使用致命武力的行为,安全理事会考虑采取《宪章》第七章严厉手段的需要也就相应减少;

(d) 联合国总部结构需要改组,以建立对于在外地有可能造成联合国人员遭受威胁的情况进行预测、评价和反应的能力。

## 方式

### 20. 新西兰提议：

(a) 通过一项宣言，如有可能，由安全理事会和大会联合或同时提出。宣言可重申即为上文第19段所述的几点。内容最好是由特别委员会和安全理事会合作拟订。

(b) 建立一种程序来审查和修订适用于联合国部队和人员的法律纲领，铭记以下第21至23段所述的协商。

(c) 应制订一项公约，以编纂和进一步发展与保护联合国部队和人员及其安全有关的国际法，其中体现以下原则：维持和平工作者至少应与战斗员受到同等保护。

## 非国家的冲突当事方的问题

21. 联合国部队和人员越来越多地负有在一国政府和该国国内某一党派或运动之间的武装冲突中“维持和平”的任务。如上所述，在这种情况下若是依赖条约式文书来适用国际法规则和准则将会产生问题。根据传统国际法原则，非国家的实体不是国际法的对象。如果单纯依靠多边公约来建立在这种冲突中适用的规则未免过于简化。这种情况下的实体按照定义就几乎不能成为多边公约的当事方，有时，当事的实体可能会利用这种情况而漠视适用的国际法原则。实际的问题是如何在国家无法施行领土管辖权的情况下对上述当事者行使管辖。

22. 因此，新西兰认为，关于保护联合国部队和人员及其安全方面联合国法律的制订过程不应局限于传统的多边公约，而要求以创新的方式发展国际法。在这一点上，新西兰注意到，安全理事会的约束性法律权力与大会在精神上的权威性如果结合起来坚决地加以运用，则有可能在维持和平部队和人员的这一特殊情况中建立极为有效的法则。这一程序有可能克服纯条约式办法所受到的限制。

23. 铭记上述各点,新西兰认为它所提议的宣言应根据实际经验加以修订更新,特别是为了列入一些法则,当联合国承担起维持和平的任务时,可适用于冲突之一切当事方,不论是国家或其他实体,并可加以执行。

注

- <sup>a</sup> 大会第22A(I)号决议。
- <sup>b</sup> 大会第179(II)号决议。
- <sup>c</sup> 《联合国条约汇编》,1035卷,第15410号。
- <sup>d</sup> 《同上》,第75卷,第970-973号。

-----