

联 合 国



Distr.
GENERAL

大 会



安全理事会

A/48/349
S/26358
27 August 1993
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第四十八届会议
临时议程* 项目87
整个维持和平行动问题
所有方面的全盘审查

安全理事会
第四十八年

联合国行动的安全

秘书长的报告

一、导 言

1. 1993年3月31日,安全理事会主席根据他对我的报告“和平纲领”(A/47/277-S/24111)的审查代表安理会作了声明(S/25493)。安理会在这份声明中讨论了根据安全理事会授权部署在冲突环境中的联合国部队和人员的安全问题。安理会又请我尽快报告保护联合国部队和人员的现有安排以及这些安排是否充分,除其他外,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各成员国的评论,并应提出我认为可以增加联合国部队和人员的安全的适当建议。本报告是根据安理会这项要求提出的。

* A/48/150和Corr.1。

2. 大会第四十七届会议通过了1992年12月14日的第47/72号决议,这项决议是处理维持和平人员的保护问题。因此,现将本报告分发给大会参考。我又提请会员国注意大会1992年12月18日第47/120号决议,其中注意到人道主义行动和维持和平行动相互支助的方面并要求加强这方面的能力和协调。最后,维持和平行动特别委员会的最新报告(A/48/173)载有关于安全的有关建议。

3. 如同联合国系统组织进行的其他活动一样,安全理事会授权的联合国部队和其他行动一般只有在东道国政府的同意下以及酌情在其他当事方保证合作下才部署。虽然联合国的军事部队具备保护的手段,并得到授权使用武器自卫,可是,他们当中常常包括相当多的平民部分或与没有武装的、如联合国军事观察员等联合国文职人员一起作业。总而言之,很多类的联合国人员承受风险。因此,要绝对区分根据安全理事会授权行事的人员和根据其他授权行事的其他人员是不切合实际和不合适的。因此,本报告提出的一些问题经过必要的修改后,适用于与联合国工作有关的各种人员。

二、目前的安全制度

4. 东道国政府对联合国人员及其家属的安全负有首要责任。这项责任来自每一政府在其管辖范围内维持秩序和保护个人及财产的正常及固有的职能。根据《宪章》第一〇五条第一项的规定,联合国于每一会员国的领土内,应享受于达成其宗旨所必需的特权及豁免。大会1946年2月13日第22(I)A号决议所通过的《联合国特权及豁免公约》载有关于联合国、会员国代表、联合国官员以及为联合国执行任务的专家的特权和豁免的详细规定。大会1947年11月21日第179(II)号决议所核准的《各专门机构特权及豁免公约》处理关于各专门机构的类似问题。

5. 在内乱和内战时,东道国政府提供保护的能力可能大大减少,这个时候对联合国人员的危险特别严重。为了更好地应付这些危机,1980年在机构间的基础上制定了一套规则和程序,并在1991年加以修订。为了保安起见,对详细的程序保

密。

6. 根据这些安排,所有安全事项的协调职责由秘书长掌握,他指派了一名联合国安全协调员代表他行事。目前安全协调员是主管行政和管理的副秘书长。联合国系统的每一个组织指派了一名负责与安全协调员联络的官员。在外地,在每一个国家指派一名高级联合国官员作为安全方面的指定官员。这名官员对于联合国人员的安全和保护负有全面和特别的责任。在这方面,他/她直接向秘书长负责。在很多国家,这项责任是交给联合国开发计划署(开发计划署)的驻地代表。在有其他较大型的联合国办事处、例如区域委员会或维持和平行动的地方,则指派负责该办事处或行动的官员为指定官员。

7. 指定的官员有一个安全管理小组提供咨询,一般指派区域协调员处理首都以外的安全问题。可以分配一名外地安全干事协助指定的官员。此外,在地方一级指派看守人保证执行安全措施。

8. 任何工作地点的保安防备的主要管理手段是根据国家具体情况制定的保安计划。这项计划是依照既定的程序并经安全协调员核准后制定,说明工作地点每一个人的职责,必须采取的行动和必须遵守的次序等。该计划根据不断变化的情况作出必要的更新,对于不同的紧急事故可能包括几项备选办法。

9. 根据目前的安排,联合国对于其人员安全的威胁的对策可以分成下列五个阶段:

第一阶段是预防的,前往该地区事先需要获得指定的官员许可;

在第二阶段,所有人员及其家属限于待在家里,除非另有指示。严格限制一切行动,必须有指定的官员的明白授权;

在第三阶段可以采取下列措施:将人员及其家属集中在认为安全的地点;搬到该国的其他地方,将家属和非必要人员移到该国境外;

在第四阶段中止方案,撤出与紧急或人道主义救济工作或安全事项无直接关系的人员;

在第五阶段撤出所有人员,只留下执行安全理事会规定的与维持国际和平与安全有关的活动的人员。

第一阶段和第二阶段可由指定的官员宣布。以后的阶段和措施通常只在获得秘书长的授权后才执行。

10. 上述办法适用于--会有一些变更--与本组织的工作有关的一大系列的个人,包括:

(a) 本组织雇用的一切人士及其确认的家属,但当地征聘并按时付酬的那些人除外;

(b) 顾问、官员或专家,包括为联合国系统各组织工作的临时人员;

(c) 联合国志愿人员及其确认的家属以及联合国人员。

除了上述人员外,本组织可在可能的限度内协助其他个人,但他们必须偿还费用。这些可能包括出席本组织主持的会议的人,那些同本组织合作工作的国际人士如非政府或其他自愿组织的成员,在分包合同项目下工作的人,或本组织与其订立特别协定的某种双边技术援助小组的人。

11. 安全安排将包括全部人员,但通常不撤出当地征聘的人员及其家属,除非由于联合国某个组织雇用他们而直接危及他们的安全。

12. 显然针对从事平常和平时期的活动的文职人员的上述办法不能容纳维持和平行动,因为维持和平行动常常是在其他活动都必须停止的情况下部署的。因此维持和平人员仍由其团长负责管理。但是,有大量重迭,如上文指出的,维持和平特派团团长有可能被任命为指定的官员。在情况不是这样时,维持和平行动与指定的官员维持密切的协调和合作,并且通常将采取上文列出的各种阶段里的一切必要的行动,只要不违反其继续运作。一切维持和平行动自然都有停止活动和撤出的应急计划,如果这是无可避免的。

13. 非常象其他联合国工作人员,维持和平人员的安全通常是依靠人们尊重其国际地位及其目标和公正无私的任务。这使无武装的军事观察家能够--举个例子--

于1973年10月在戈兰高地战争期间在其观察哨的掩体内渡过战争,而当时以色列部队和叙利亚部队就在附近激战。

14. 保护联合国部队和指派为维持和平行动服务的人员的现有安排载于作为秘书长报告(A/45/594)附件的部队地位协定范本。这个协定范本体现国际法的有关原则,诸如《联合国特权及豁免公约》里规定的,以及适用于联合国维持和平行动的习惯原则和作法。

15. 部队地位协定规定联合国行动及其文职人员和军事人员必须享有的特权和豁免、权利和便利。必须指出,根据这种协定,作为维持和平行动东道国的国家的政府保证尊重这种行动的绝对国际性质,并且确保将起诉在其刑事管辖下因与联合国维持和平行动及其人员有关的行为而遭受指控的人,如果这种行为是政府部队犯的,必须使这种行为受到起诉。

16. 联合国维持和平行动制定的安全措施大多取决于对可能风险的分析以及行动可利用的方法。在一些长期的维持和平行动中,对联合国人员的直接危险被认为相当低。因此虽然有紧急情况的应急计划,而且是经常练习的对象,但是安全事务在日常活动中起较不重要的作用。例如特派团可能只有最低数量有保护性装甲的车辆或一辆也没有。在其他情况下,即在行动地区经常发生交火而且局势会迅速恶化的地区,大量强调在一切阵地的保护性掩体以及道路运输用的保护性装甲车。此外,车辆运输由无线电监测,视形势而定,运输可能限于车队,如有必要,由武装车队护送。这种保护办法,非维持和平行动通常是没有的。

17. 维持和平部队是武装的,获准在自卫时使用武器。它们经常不得行使这种权利,这样做时造成了一些伤亡。但是,由于它们的有效运作是基于合作和同意,因此它们总是表现最大的节制,以避免被拖进同任何一方的暴力循环中。它们设法控制所发生的任何争端,设法以政治方法解决它们,以便维护它作为超然于冲突的第三方的作用。

三、新问题

18. 去年前后的事态发展说明现行体制中存在某些不足之处,在某些领域需予加强。主要的新情况涉及联合国人员的工作处境以及认为可接受的危险程度。联合国系统各组织人员在履行会员国赋予的职责时越来越多地被要求在极其危险的情况下执行公务,因而需要当机立断对他们的安全作出决定,过去通常不会出现这种情况。在不能充分行使或完全缺乏政府权威的情况,更为如此。过去,这种人员由于同联合国工作的关系而可确保得到保护。现在情况不同。相反,这些人员正是由于具有这种工作关系而越来越多地面临着危险。除此之外,联合国在地球某一地区的行动会给在另一地区的联合国人员带来威胁。

19. 因此,伤亡人数不断增加。1992年,平均每月有一名工作人员被杀害;1993年,迄今大约每两星期有一人被杀害。到目前为止,尚无法查明和惩办这些杀人凶手。联合国没有非政府组织人员的伤亡统计数据,但是据报他们的伤亡数字也在增加。1992年,军事人员伤亡51人,1993年上半年伤亡97人。

20. 可以说明现行安全体制不足之处的另一种新情况是设立了涉及军事行动、人道主义援助、协助选举、监测人权和发展项目的多层次行动。为了采用连贯一致的办法保证这些行动的安全,必须逐例解决各组成部分优先次序不同的一些实际问题。

21. 当一个地区的法治和秩序崩溃之后,甚至在部署联合国部队之前(也许根本就不部署联合国部队),往往是由已在该地区执行任务的人员提供人道主义救济。此外,由于人道主义需求的迫切性,往往在商定关于行动的确切法律框架之前就需要部署人员执行救济方案。

22. 亟需人道主义援助的情势常常给提供援助者造成极不安全的环境。劫持物品和设备、从而对人道主义工作人员的安全造成严重后果的情况屡见不鲜。联合国试图通过在当地雇用私人警卫来提供一定程度的保护。然而,这种做法并不始终有

效,有时还导致问题复杂化。

23. 为联合国活动提供相应保护的另一种办法是同在伊拉克一样,部署腰佩武器的联合国警卫。部署在那里的警卫分队护送救济车队、人道主义工作人员、守卫仓库、办公室和救济品分发中心,提供了宝贵的支助服务。它还守卫各工作地点之间的电信设施。尽管如此,部署联合国警卫有其局限性。

24. 目前联合国依赖并非联合国工作人员的人员已达空前的程度。这不仅是因为各会员国置于联合国司令部之下的各国分遣队有数万名士兵,而且为同各组织有特别安排的非政府组织的文职人员或同联合国订有合同的商业企业的人员数目不断增加。他们和联合国工作人员冒着同样或相似的危险,因此,也需要保险。例如,会员国提供的国家分遣队成员的地位受部队地位协定的保护,但是,由承包商或非政府组织所提供参与某一特定行动的文职人员的地位却不受部队地位协定或任何其他国际文书的保护。

25. 为了便于接触到人道主义紧急情况的受害者,联合国通常与非政府组织订立安排,由其作为执行伙伴,提供资源(人员、设备、分发网),提高救济方案的效力。这些非政府组织也许是国际性组织,也许是地方性组织。这些执行伙伴是联合国执行方案能力的组成部分,需要获得保护。因此,需要作出比较明确的安排来规定与执行伙伴的关系,尤其是它们在安全条例方面的义务。同商业承包商也需要作出类似的安排。

26. 最后,有一种新的特点是安全理事会使用《联合国宪章》第七章所规定的实施权。这种情况导致设立了并非基于同意与合作而是可能遭到明确反对的联合国行动。

27. 鉴于这些新的情况,最近专家顾问就如何管理联合国整个安全体制进行了审查。结合本报告的编写,对该问题的这一方面和其他方面作了进一步研究。经过这些审查和研究,我提议执行或建议会员国审议一系列措施。

四、 建议

28. 关于联合国系统各组织的通盘人员安全,将作出一项新的努力来实现一定程度的综合和落实为确保有效性所必要的责任制。保安事项尤其将会成为新行动规划的组成部分。在这方面,将优先考虑通信的改善和标准化,和安全人员的培训。将聘用一些专家来协助联合国总部安全协调员和外地的指定人员。将会作出安排,通过目前正在设立的维持和平行动部情况室来确保任何时间能够同保安人员联系。最后,安全协调员将审查各项规例,以便确保为当地工作人员的安全采取了适当的措施,并且使之包括现行安排以外的人员类别,虽然这些人员在替本组织工作和负起与联合国工作人员相同的风险。

29. 上面概述的措施将需要额外开支,预期它们能够由现有资源支付是不实际的。不过,这些开支为本组织适当履行其照顾工作人员安全责任所必要的。我相信各会员国将给我提供执行这项工作的必要手段。

30. 为了制定解决这类问题所需的更为充分的战略,必须作进一步的审查。一个令人关切的领域是,需要有关于可能危险和及其分析的情报,需要有技术专门知识,特别是关于航空安全、刑事调查、法医学、弹道学和病理学的专门知识。我打算需要时请各会员国协助进行这些领域的工作。

31. 关于联合国维持和平行动,一些有能力这样做的捐助政府作出了支持和必要时撤退其特遣队的安排,后者在如果它们的处境被判断变为无法支持时。鉴于联合国人员在一些情况下所面对的危险,这种关切实在是可以理解的。不过,联合国行动必须以作为一个整体的形式运作,任何安全预防措施必须包括所有人员而非仅仅一两个特遣队。此外,任何关于这么重要的决定必须由联合国处理,即由秘书长和安全理事会作出。我将就此事同各会员国展开对话。安全理事会也可能要考虑此事。

32. 关于在《联合国宪章》第七章下的执行行动,按照正常的军事惯例,提供后备以便必要时能够快速增援该行动只不过是谨慎而已。这种后备不必是行动的组成

部分。例如,支持第二期联合国索马里行动(UNOSOM II)的快速反应部队就不是。人们也可以设想作出其他安排。我又打算同各会员国讨论此事。安全理事会也可能要在其审议中加以考虑。

33. 从法律观点看来,长期和短期战略可以被认为旨在增加参与联合国维持和平及其他行动的人员的安全。

34. 长期方面,可以拟定一项新的国际文书,以便制定和进一步发展有关联合国部队及其人员的安全的国际法律。如一些代表团所建议的(S/25667),这样一项新文书的通过将使得有可能把现有多边和双边条约所载的各项原则和义务综合到一份文件,并且提供一个机会来编纂和进一步发展在联合国及各成员国最近的作法中所反映的国际习惯法。在拟定这项协定时,可以考虑把给予目前本组织及其人员的某些特权和豁免扩大到包括通过订约或其他安排参与联合国行动的民事承包商,非政府组织及其人员。这样的一项国际文书可以在大会的一个主要委员会中进行谈判,在通过后开放任凭各会员国签署。不过,应该指出,这样一项文书的拟定必须被看作为一项长期战略,因为它需要一些时间才能生效,而它的效力将取决于受其规定约束的国家数目而定。

35. 一项需要较快采取行动的有关联合国人员安全的事项也应该作为短期战略来加以考虑。首先,将会有帮助的是,如果安全理事会在决定设立一项新行动时,考虑在有关决议中包括有关即将部署行动的必要安全条件。按照特定行动的性质而定,这些条件应该特别包括:

(a) 《联合国特权和豁免公约》各项规定对行动的适用;

(b) 行动的东道国政府确认有义务采取必要措施来确保联合国行动及其人员的安全;

(c) 作出一项澄清,大意是东道国政府承担的安全安排应该扩大到包括那些参与联合国行动的承包商、非政府组织及其人员;

(d) 为缔定一项关于行动在东道国(或一些东道国家)里地位的协定而拟定一个

时间表；

(e) 发表一项声明，重申对联合国人员进行攻击和使用武力将被视为干扰安全理事会在《联合国宪章》各别规定下履行其职责，可能需要安理会考虑采取它认为适当的措施；

(f) 发表一项声明，表明如果东道国当局无法履行其关于联合国行动及其人员安全的义务，安理会可能考虑一些确保这种安全的措施。

36. 在缔定一项新的国际文书之前，短期内可以采取的另一项措施是，由大会通过一项宣言，旨在促请注意联合国部队和人员安全的关键重要性，从而增加和巩固国际的认识和承诺。

- - - - -