



安全理事会

Distr.: General
25 November 2024
Chinese
Original: English

2024 年 11 月 22 日秘书长给安全理事会主席的信

2024 年 5 月 24 日，安全理事会因应对针对人道主义工作人员、联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产的攻击、暴力危害和威胁的日益关切，通过了第 2730(2024)号决议。安理会在第 2730(2024)号决议第 16(a)段中，要求我在六个月内提出预防和应对此类事件的措施建议，以协助确保追究责任，强化对人道主义工作人员、联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产的保护。

正如我最近关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的报告(A/79/78-E/2024/53)、关于武装冲突中保护平民的报告(S/2024/385)、关于人道主义工作人员的安全保障和保护联合国人员的报告(A/79/149)所指出的那样，在提供关键援助和履行为有需要的人提供支助的授权任务时，人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产日益面临严重风险。

安全理事会第 868(1993)号、第 1502(2003)号、第 2175(2014)号决议(关于保护人道主义工作人员和联合国人员)和第 2589(2021)号决议(关于追究对维和人员所犯罪行的刑事责任)、有关的主席声明(S/25493、S/PRST/1997/13、S/PRST/1997/34 和 S/PRST/2000/4)、大会每年关于人道主义工作人员的安全保障和保护联合国人员的决议(最近的是第 78/118 号决议)以及经济及社会理事会关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的决议(最近的是第 2024/8 号决议)明确表明了会员国对确保人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产的安全和安保的承诺。

在我们纪念《日内瓦四公约》七十五周年和安全理事会首次确认保护平民是国际和平与安全的组成部分二十五周年之际，我回顾武装冲突各方有义务遵守国际人道法，尊重和保护人道主义工作人员、房地和资产。根据国际法，只要人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)及其房地和资产有权享有国际人道主义法给予平民或民用物体的保护，蓄意攻击这些人员及其房地和资产即被视为战争罪。



在《未来契约》中，会员国再次申明它们承诺按照国际法和国际人道法为其规定的义务，尊重和保护人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产。

自本组织成立以来，联合国的安全和安保部门一直在适应不断变化的业务环境。《和平纲领》(A/47/277-S/24111)指出，需要采取创新措施来应对联合国人员面临的危险。在巴格达运河旅馆爆炸事件发生后，联合国驻伊拉克人员安全保障问题独立审查小组 2003 年的报告(阿赫蒂萨里报告)为联合国安保管理系统的改革作出了贡献。该报告建议加强统筹和协调，由联合国安保管理系统建立和逐步实施安全风险管理办法，并设立安全和安保部。世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组 2008 年的报告促使在联合国安保管理系统内建立并逐步加强了所有安保行为体的问责机制。我欢迎会员国持续支持联合国努力加强和改善人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产的安全保障，这是执行授权任务，特别是在复杂的安全环境中提供人道主义援助所必需的。

第 2730(2024)号决议通过后，联合国秘书处就加强影响人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产事件的预防和应对征询了联合国安保管理系统成员、机构间常设委员会成员和国际红十字与红新月运动的意见。这些合作伙伴提出了以下建议：

1. 尊重国际法并采用良好做法

截至 2024 年 11 月 1 日，196 个国家，包括所有会员国和观察员，批准了 1949 年日内瓦四公约。日内瓦四公约是少数获得普遍批准的国际法文书之一。日内瓦四公约及其议定书的许多规定已成为习惯国际法的一部分，适用于任何武装冲突，无论是国际性冲突还是非国际性冲突。这反映了会员国之间及会员国之外的广泛共识，那就是即便在最具挑战性的情况下，也必须坚持人道；必须最大限度地降低战争的人的成本；必须保护武装冲突的幸存者和受害者。此外，尊重国际人道法的义务并不取决于对等。各方在任何情况下都必须遵守国际人道法，即使其对手不遵守。

维护和确保尊重国际法，特别是国际人道法——例如通过促进交流和采用最佳做法——可加强对人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产的保护。

此外，必须不断评估和处理在战争中使用新技术和新兴技术造成的平民伤害风险。需要认真审查其对各方遵守区分原则、相称性原则和预防原则能力的影响，以维护国际人道法，保护人道主义工作人员和所有平民。

尊重国际法还有助于确保联合国和人道主义组织能够“驻扎和交付”，接触和援助那些需要帮助的人。我敦促会员国：

1.1 再次申明它们承诺确保人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产的安全保障，以此作为有效的人道主义反

应、发展、建设和平和维持和平举措的一个基本方面，并强调其保护对于维护国际和平与安全至关重要。

- 1.2. 再次申明加强保护人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产的国际条约和规范的重要性。这些条约和规范包括 1949 年日内瓦四公约及其附加议定书、《公民及政治权利国际公约》、《武器贸易条约》、《联合国人员和有关人员安全公约》及其《任择议定书》及《联合国特权和豁免公约》、《专门机构特权和豁免公约》和七项联合国道路安全公约。
- 1.3. 我敦促尚未成为《联合国人员和有关人员安全公约》及其《任择议定书》缔约国的会员国成为缔约国，并敦促现有缔约国履行这些文书规定的义务。1994 年，会员国确认必须确保调查和起诉蓄意攻击或以其他方式虐待代表联合国行事的人员的行为，并为此目的通过了《联合国人员和有关人员安全公约》。2005 年，会员国通过了《公约》的《任择议定书》，扩大了《公约》的范围，将旨在为建设和平提供人道主义、政治或发展援助或提供紧急人道主义援助的联合国行动包括进来。《公约》于 1999 年生效，目前有 95 个缔约国，《任择议定书》于 2010 年生效，目前有 33 个缔约国。

我也敦促会员国：

- 1.4. 鼓励包括武装部队在内的冲突各方评估其军事行动的影响，并采取措施避免和尽量减少对人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产的附带伤害，还鼓励监测和透明记录涉及伤害上述人员、房地和资产的任何事件，以促进责任追究，并采取适当的校正行动，防止再次发生。
 - 1.5. 建立或加强国家监督机构，以监测武装部队遵守保护平民、包括人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产的交战规则的情况。此类机制旨在对事件作出评估，并建议采取适当的校正行动，以防止再次发生，并加强责任追究。
2. 坚持有原则的人道主义行动并为准入提供便利

维护联合国和人道主义组织按照人道、公正、中立和独立的人道原则(见大会第 46/182 号和第 58/114 号决议)开展人道主义行动的能力必须始终是一个优先事项。人道原则始终是一个不可替代的框架和工具，有助于谈判和获得准入，确保向需要援助者有效提供人道主义援助，无论这些人身在何处，处于何种境况。

安全理事会的多项决议都声明了这些原则的重要性，并呼吁各方尊重人道主义行动，为人道主义援助安全、迅速和不受阻碍地通行提供便利。¹然而，在实践中，人道主义组织仍然面临许多危害其行动的措施和做法。其中包括：可能将合法的人道主义行动刑罪化的反恐立法和措施；因人道主义工作人员执行

¹ 见安全理事会第 2730(2024)号、第 2664(2022)号、第 2601(2021)号、第 2573(2021)号、第 2417(2018)号、第 2286(2016)号、第 214(2014)号、第 1894(2009)号和第 1265(1999)号决议。

任务而对其进行的骚扰或任意拘留；重叠的官僚主义和行政障碍，这些障碍不适当地限制了人道准入。此外，针对联合国和人道主义组织及其人员的错误信息和虚假信息越来越多，影响了它们应对危机的能力。这扰乱了救济行动，侵蚀了各方和社区对人道主义组织的信任，并威胁到人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产的安全保障。我建议会员国：

- 2.1. 采取措施，为安全可靠的人道主义和其他联合国援助工作提供便利，包括简化可能不当拖延或阻碍提供人道主义援助的官僚和行政程序。这包括加快人道主义工作人员和联合国及有关人员的签证办理，加快其资产、包括旨在帮助联合国和人道主义组织管理安全风险的设备的清关手续，并免除人道主义活动的税收、关税和费用。
- 2.2. 执行法律和务实措施，如反恐立法中的人道主义豁免，并在安全和执法机构中传达明确指令，以便利人道主义工作人员的工作，保护他们免受暴力侵害、骚扰、制裁或惩罚。
- 2.3. 鼓励支持有效开展联合国安保管理系统活动，以便能通过联合国与会员国之间的协调，按照相关国际和国家法律规定，开展人道主义和联合国其他援助工作。
- 2.4. 根据适用法律和适用的人权准则，本着《未来契约》和联合国秘书处制定的《联合国信息完整性全球原则》的精神，防止和处理针对人道主义组织和联合国组织的错误信息、虚假信息和仇恨言论的传播，包括确保公众获得准确可靠的信息，监测与联合国和人道主义活动有关的错误信息和虚假信息，制裁传播有害内容的责任人。

3. 保持一致的标准

安全理事会和会员国可以利用一系列工具来影响国家和非国家当事方的行为。它们必须连贯一致地利用这些工具，维护有原则的人道主义行动，确保人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)，能够根据国际法，在不受不应有阻碍的情况下，安全有效地执行赋予自己的任务。对本国和当地征聘人员所受伤害的关注往往比涉及国际工作人员的事件少得多。此外，谴责的程度可能因攻击的来源不同而存在差异，一些情况下会引起比其他情况更强烈的反应。在这方面，我：

- 3.1. 敦促会员国有系统地谴责对人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产的攻击，不论攻击出自何方之手，并利用外交、政治和其他工具，包括开放对话渠道，保护这些人员、房地和资产。
- 3.2. 敦促武器出口国在不损害其根据相关条约应承担的现有义务的情况下，评估出口的武器有多大的可能被用来严重违反国际人道法或人权法，对人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)或其房地

或资产造成损害，或阻碍人道主义援助，剥夺平民生存的必需品。如果存在产生这种后果的重大风险，应鼓励各国不要批准这种出口。

- 3.3. 敦促安全理事会考虑对违反国际法伤害人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产的个人或实体采取措施，包括酌情采取《联合国宪章》第四十一条规定的措施。

4. 支持人员、幸存者和受害者，放大他们的声音

身为幸存者或受害者的人道主义工作人员和联合国人员及有关人员的视角应为制定和执行预防和应对事件的措施提供参考。此外，应酌情推动在政府间进程中倾听他们的声音。

根据大会第 60/147 号决议，为了支持遭受伤害、包括在某些情况下遭受性暴力侵害的人道主义工作人员和联合国人员及有关人员，安全理事会和会员国应努力确保暴力和冲突的所有受害者得到适当的补偿和支助。通过采取这种以幸存者为中心的办法，安全理事会可以促进针对不同形式的冲突相关伤害采取连贯一致的护理和追责标准。我建议会员国：

- 4.1. 采取以幸存者为中心的办法，力求增强罪行幸存者和受害者的权能，并确保他们有意义地参与地方、国家、区域和全球关于保护人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产的讨论。第 2730(2024)号决议要求举办的年度情况通报可促进联合国会员国和相关利益攸关方就人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产面临的风险以及在预防和应对这些风险方面的进展、最佳做法和挑战进行对话，同时为幸存者和受害者提供一个与安理会分享其视角的平台。
- 4.2. 认识到安保威胁和安保事件对人道主义工作人员和联合国人员及有关人员、包括本国和当地征聘人员的心理健康产生影响，他们可能无法获得适当服务；支持加强人道主义工作人员和联合国人员及有关人员、包括本国和当地征聘人员的社会心理韧性和创伤支助，包括为此提供咨询、心理卫生服务和事故后护理。
- 4.3. 我鼓励会员国和高风险环境中的冲突各方支持并配合联合国的应急规划工作，以预防和减轻潜在风险，确保安全撤离和搬迁程序，包括在需要时协助人员和符合条件的家属从居住地、派任地或工作地转移到派任国境内或境外的另一地点，并促进紧急情况下的有效沟通渠道，保护工作人员，确保关键业务的连续性。
- 4.4. 我建议会员国确保作为人道主义工作人员和联合国人员及有关人员的幸存者和受害者能够及时获得援助，同时铭记身为本国和当地征聘的人道主义工作人员和联合国人员及有关人员特别容易受安全和安保事件的影响。支持包括医疗、康复、旨在保护和促进心理健康和福祉的社会心理援助、法律服务、社会经济融入措施(如恢复生计)以及适足、有效和及时的赔偿。

5. 将安全和安保考虑纳入任务授权

不断变化的威胁境况突出表明，必须将安全和安保考虑明确纳入安全理事会给予的所有任务授权。必须确保拥有与当前风险相称的适足安保能力，以保护人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产，并防止其受到伤害。我建议安全理事会：

- 5.1. 强调必须确保为迅速变化的授权活动分配与当前风险相称的适足安保能力，以根据不断变化的威胁境况保护联合国人员和有关人员。
- 5.2. 在过渡背景下，根据安全理事会第 [2594\(2021\)](#) 号决议，考虑并整合秘书处的努力，以评估和调整安全和安保要求，使之与威胁环境相称。
- 5.3. 确保联合国后续行动，包括联合国国家工作队开展的并得到安全和安保部支持的行动，能够维持适足的安保支助，以促进人道主义、发展和建设和平活动。这一办法将确保在特派团过渡期间为联合国人员的安全保障提供可预测和有韧性的能力，从而保障联合国行动的成效和连续性。

6. 确保有效的调查和追责

人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产受到损害的报告不断出现。对这些事件进行调查，并酌情确保依法追究施害者的责任，对于更好地保护联合国人员和人道主义工作人员及其房地和资产至关重要。有罪不罚助长了更多的事件和侵犯行为。我建议安全理事会：

- 6.1. 在人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产受到伤害的情况下，系统地要求有关国家当局进行全面、迅速、公正、独立、透明和有效的调查，并定期向安全理事会报告这些调查的进展和结果，包括为防止这种伤害再次发生采取了哪些措施。
- 6.2. 如果证明国家当局不能或不愿调查严重违反国际法的指控，则考虑建立相关国际机制或利用现有的相关国际机制来调查这些被指控的违法行为。在适当情况下，应将这些案件移交相关国际司法机构，包括国际刑事法院或其他法庭，以确保追究责任。

此外，我建议会员国：

- 6.3. 确保在其国内管辖范围内，将所有涉及人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)、房地和资产的严重违反国际法行为定为犯罪，并起诉被指控的行为人。
- 6.4. 加强其国家机构的能力，以制定和执行规程和程序，确保对涉及人道主义工作人员和联合国人员及有关人员(包括本国和当地征聘人员)及其房地和资产的有关严重违反国际法行为的指控进行全面、迅速、公正、独立、透明和有效的调查。会员国应与联合国协调，通过交流专门知识和良好做法，通过能力建设和技术援助，或通过部署独立调查员以支持可能缺乏足够能力的当局等等，促进和加强这一领域的国际合作。

- 6.5. 支持人道主义工作人员或联合国人员和有关人员，包括本国和当地征聘人员，得到独立的法律援助，并更广泛地鼓励各组织继续处理有关案件和实施旨在改善其工作人员诉诸司法机会的举措。会员国的支助可包括为独立的法律援助供资，为启动法律程序的国家提供后勤支助，以及为受害人和证人保护方案提供支助。

近几个月来，我在安全理事会提出了我对人道主义工作人员联合国人员和有关人员、包括本国和当地征聘人员的安全和保障的承诺，据此我将继续倡导确保追究责任，倡导加强对他们以及联合国房地和资产的保护。

请提请安全理事会成员注意本信为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)
