



第五十八届会议

第六委员会

议程项目 157

《联合国人员和有关人员安全公约》
所规定的法律保护的範圍

《联合国人员和有关人员安全公约》所规定的法律保护的範圍

《联合国人员和有关人员安全公约》所规定的法律保护的範圍工作组的
报告

主席：克里斯蒂安·韦纳韦瑟先生（列支敦士登）

目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	2
二. 工作组会议记录	7	2
三. 建议和结论	8	2
附件		
一. 代表团提交的书面修正案和提案		4
二. 主席编写的工作组一般性讨论非正式摘要		6



一. 引言

1. 大会在 2001 年 12 月 12 日第 56/89 号决议中决定设立联合国人员和有关人员安全公约所规定的法律保护范围特设工作组，以审议秘书长在其报告中所作的关于采取措施加强保护联合国人员和有关人员的法律制度的各项建议。¹ 同一决议第 7 段规定，特设委员会对所有联合国会员国、各专门机构和国际原子能机构（原子能机构）的成员开放。特设委员会在 2002 年 4 月 1 日至 5 日举行了会议，并向大会第五十七届会议提交了报告。²

2. 特设委员会后来根据大会 2002 年 11 月 19 日第 57/28 号决议第 8 段，在 2003 年 3 月 24 日至 28 日再次举行会议，继续讨论加强现有保护联合国人员和有关人员的法律制度的措施。特设委员会会议记录摘要见委员会提交大会第五十八届会议的报告。³

3. 在大会第五十八届会议期间，第六委员会在举行非正式协商后，于 2003 年 9 月 29 日第 1 次会议上设立联合国人员和有关人员安全公约所规定的法律保护范围工作组，以继续进行特设委员会的工作。第六委员会在同一次会议上选举克里斯蒂安·韦纳韦瑟（列支敦士登）为工作组主席。

4. 工作组在 2003 年 10 月 13 日至 17 日进行了两次会议和几次非正式协商。鉴于审议事项的重要性，工作组在 2003 年 10 月 13 日第一次会议上决定公开举行工作组的正式会议。

5. 工作组面前有特设委员会最后一届会议的报告，³ 以及秘书长根据大会第 57/28 号决议请求，考虑到特设委员会最后一届会议的建议编写的报告。⁴ 工作组也收到 2003 年 8 月 20 日马来西亚常驻联合国代表给秘书长的信。⁵

6. 工作组在 2003 年 10 月 17 日第 2 次会议上审议并通过工作组的报告。

二. 工作组会议记录

7. 工作组在 2003 年 10 月 13 日第 1 次会议上一般性地交换了意见。讨论其后以非正式协商形式进行。主席编写的工作组讨论非正式摘要载于本报告附件二。摘要谨供参考，不是讨论的正式记录。

三. 建议和结论

8. 工作组在 10 月 17 日第 2 次会议上决定将本报告提交第六委员会审议，并建议重新召开大会第 56/89 号决议所设特设委员会的会议，其任务是包括采用法律文书的手段扩大《联合国人员和有关人员安全公约》所规定的法律保护范围。

注

¹ A/55/637。

² 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 52 号》(A/57/52)。

³ 同上，《第五十八届会议，补编第 52 号》(A/58/52)。

⁴ A/58/187。

⁵ A/58/302。

附件一

代表团提交的书面修正案和提案

A. 哥斯达黎加的提案

新的第 1 条之二

任何联合国行动, 如有人员作为战斗人员与有组织武装部队接触, 在武装冲突国际法规适用的情况下, 本公约不予适用。

解释性说明

秘书长关于联合国人员和有关人员安全公约所规定的法律保护范围的报告 (A/55/637) 脚注 3 指出, “由于把国际武装冲突情势下进行的属于《宪章》第七章范围的行动排除在《公约》适用范围之外, 所以有人认为, 在国内武装冲突情势下进行的执法行动 (第二期联索行动一类的行动) 为《公约》范围内的行动, 其保护制度须予适用”。因此, 必须明确划分相互排斥的国际人道主义法制度和《公约》保护制度的适用范围。

提议的措辞旨在反映秘书长在上述报告内所表示的意见: “归根结蒂, 确定适用国际人道主义法还是适用《公约》的, 不应该是冲突的性质, 而应该是在任何类型的冲突中, 联合国维持和平行动人员是作为战斗人员积极参与其中, 还是并非如此而有权享有武装冲突国际法规给予平民的保护”。

B. 约旦的提案

1. 取代公约第 1 条 c 款:

“联合国行动”是指联合国主管机关依照长期或具体的任务规定, 根据《联合国宪章》设立, 在联合国的权力和控制之下, 并符合下列条件的行动或存在:

- (a) 行动的目的是维持或恢复国际和平与安全;
- (b) 行动是在武装冲突情况下进行的;
- (c) 东道国不愿意或不能够对侵害联合国人员和有关人员的犯罪确定和行使国家管辖权, 或采取一切适当措施确保上述人员的安全; 或
- (d) 联合国行动不是在一东道国境内进行的。

解释性说明

(a) 目的

1. 扩大《公约》适用范围, 以包括参加行动的人员被部署在危险和有风险的环境, 因而应获得《公约》规定的特别保护制度的联合国行动。
2. 在有关行动不是为了维持和恢复国际和平与安全的情况下, 废除宣布面临特殊危险的规定, 不再以此作为适用《公约》的触发机制。

(b) 《公约》适用范围应扩大到哪些行动？

限于与正常情况比较,当地情况使参与行动的人员特别易受攻击的联合国行动:

1. 维持和平行动。
2. 武装冲突: 不论是国际性还是非国际性。
3. 东道国国内法没有向联合国人员和有关人员提供充分的法律保护。在这方面,东道国无需将《公约》第 9 条规定的危害联合国人员和有关人员的犯罪具体定为犯罪。但东道国刑法一般规则必须将具有同第 9 条一样的性质的攻击定为犯罪。
4. 东道国还必须有能力实施和执行其追究攻击行为的刑事责任的立法。因此,在某种情况下,如兵变、政府垮台,或政府无法行使主权利力的其他情况,《公约》的特别保护制度应适用于有关行动。
5. 此规定也适用于东道国政府不愿意或不能够采取措施确保联合国人员和有关人员安全,使其不受攻击的情况。采用的检验准则/标准是,有关国家是否有能力采取措施确保在其境内的人员的安全。
6. 联合国行动不一定在东道国内进行。这种行动本身就充满风险,因为没有国家/政府机关可以向联合国人员和有关人员提供充分的法律保护。

2. 新的第 (xx) 条

1. 虽有《公约》第 7 条、第 8 条和第 9 条的规定,在依照第 1 条 c 款将《公约》规定适用于一个联合国行动时,东道国或过境国可以对违反本国法律规章的任何联合国人员或有关人员行使国家管辖权,除非东道国或过境国根据其他现有国际义务不得采取这种行动。
2. 东道国或过境国依照上面第 1 款采取的任何合法行动,不应视为《公约》规定的犯罪或防止联合国行动执行任务的行为。

解释性说明

本条目的是使东道国和过境国可以对违反本国法律规章的人员行使国家管辖权。把《公约》范围扩大,以包括旨在恢复国际和平与安全以外的行动,将使东道国/过境国行使权力以追究违反本国法律规章的行为的主权权利受到限制。除非有关国家已经受到其他国际义务,如 1946 年《联合国特权和豁免公约》的约束,没有理由要让联合国人员和有关人员享有豁免,不受该国的国家管辖。应当指出,只有国家可以行使其国家管辖权。因此,拥有政府权力实施和执行本国法律的东道国/过境国实体和人员可以对上述人员行使政府权力。

附件二

主席编写的工作组一般性讨论非正式摘要

一般意见

1. 各个代表团谴责了针对联合国人员和有关人员的暴力行为，并悼念了牺牲的联合国工作人员，特别是在 2003 年 8 月 19 日巴格达袭击中牺牲的工作人员。

2. 有些发言者欢迎秘书长关于《联合国人员和有关人员安全公约》所规定的法律保护的范围问题的报告 (A/58/187) 和安全理事会第 1502 (2003) 号决议。关于秘书长的报告，有代表表示关切的是，只有在极少情况下，针对联合国人员和有关人员的暴力行为的行为人被绳之以法。有代表就此指出，秘书长报告中提供的统计数据以及最近的伤亡人数不能证明现行的保护联合国人员和有关人员的法律机制有缺陷。他们认为，事实上，如果东道国和秘书长不采取适当措施，任何法律措施都不能确保联合国人员和有关人员的安全。一些发言者呼吁普遍遵守 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》，实施大会第 57/28 号决议和安全理事会第 1502 (2003) 号决议所述的短期措施。另有一些代表团也赞同普遍遵守该公约的目标及采取短期措施，但重申需要有长期办法，解决现行的保护联合国人员和有关人员法律机制的不足之处。还有观点认为，就 1994 年公约而言，“普遍性”体现在两个方面：普遍批准该公约；普遍适用该公约，为此须扩大其范围。一些代表团表示，在审议如何扩大适用范围时必须维持现有这项公约所建立的法律机制。

审议新西兰的提案 (A/AC.264/2003/DP.1) 及欧洲联盟的修正案 (A/AC.264/2003/DP.3)

3. 一些代表团赞同新西兰的提案 (A/AC.264/2003/DP.1) 及欧洲联盟对该提案的修正案 (A/AC.264/2003/DP.3)。他们呼吁撤消“宣布面临特殊危险”这一条件，重申《公约》应自动地划一适用于联合国管理和授权的所有行动。有的发言者反对将保护的法律机制扩大适用于所有联合国行动和存在，主要是认为如此扩大适用范围将给东道国带来更大负担，使现行法律制度更加不平衡。

4. “行动”一词的意义引起了讨论。该词对一些代表团而言似乎是个问题。具体而言，有代表团表示对秘书长报告 (A/55/637) 第 7 段所述的此词定义持保留意见。一些代表团表示愿探讨不同表述方法，使联合国行动的定义更加精确，尤其是在定义中反映出风险这层含义，以便适用范围扩大的法律机制，撤消“宣布面临特殊危险”这一条件，因为这一条件已证明有碍《公约》的实际适用。有发言者指出，惟有那些有内在风险的联合国行动，如政治、建设和平及人道主义行动，才应列入扩大的保护机制范围。有些行动和存在则应排除在外，如总部协定所规定的存在。有代表团赞同按行动的定性而不是按行动所处局势确定扩大的保护机制所涵盖的行动类别。有人建议，还可拟订一份清单，载列那些不打算列入

《公约》扩大的适用范围的联合国行动。相反的意见认为，应避免任何任意确定的清单或有政治化意味的清单。发言者都认为值得探讨“行动”一词的定义，该定义不应包括所有联合国行动，却应足够清晰。

约旦的提案

5. 一些代表团欢迎约旦的提案，认为该提案在维护国家主权、设法弥补《公约》缺陷并解决妨碍《公约》普遍遵守的一些关注问题方面有创新思想。

6. 其他代表团认为这项提案在保留危险要件的方式上反映其要求过于严格，对它甚至可能造成《公约》适用范围缩小表示关注。另一种意见认为，可以考虑保留危险的概念，但必须规定明确和客观的界限。

7. 有人指出，这项提议旨在处理各种具体“情势”，但这些情势并不稳定，需要不断地重新评估和分析新情况，从而难以适用《公约》。因此，有人主张采用讨论联合国行动类别的方式，通过扩大《公约》适用范围以包括某些类别因其性质而具有的风险。在这方面，有人赞成扩大适用范围以包括所有联合国行动，但指出讨论可以从具体界定联合国行动的目的着手。

8. 不过，还有人指出，由诸如司法机构等国家机构为履行法律义务而对危险局势进行评估，这并不违背国际执法文书。

9. 有人还提出，提案(b)款可能影响为避免与1949年日内瓦四公约的规定发生冲突而精心拟订的《公约》其他条款。在这方面，有人还表示，不一定那么容易把一种情势定为武装冲突，正是在这种“灰色”领域，联合国行动的危险性更高。

10. 关于提案(c)款，有人提出，确定一个国家是否或者不愿意对有关罪行行使国家管辖权是一种主观评价，从而产生谁作决定这个充分政治含意的问题。其他缔约国可能对进行这种评价持谨慎态度。在这方面，提请注意《公约》中规定处理争端机制的第22条。不过，一些代表团认为，实践中这种机制可能太麻烦和太缓慢。有人说具体性和明确性是一项执法文书的重要条件。

11. 一些代表团对(d)款的含意提出疑问。该款打算适用于没有能建立或提供法律保护的中央政府的情况，他们认为，《公约》仅适用于有政府的情况，因为责任由政府承担。为此，他们认为拟议的一段同《公约》要求国家对《公约》所列罪行实施管辖的第10条相矛盾。

12. 另一方面，有人指出，(d)款与第10条不一致，因为缔约国可以对在其境外所实施的罪刑确立管辖权。

13. 有些代表团表示支持提议的(xx)新条款，理由是它可以消除一些国家遵守《公约》的主要障碍，从而促进《公约》的普遍性。有些代表团支持该条款的精神和用意，但认为应当对参与维持和平行动的人员作出例外规定。人员提供国应对这些人员行使管辖权，除非该国不愿意这样做。在这种情况下，根据安全理事

会的决定，东道国可以行使其管辖权。有人提出，拟议条款似乎应是单独一条，同应保留原案文的《公约》第7条、第8条和第9条没有任何联系。

待拟文件的形式

14. 工作组审议了以下关于待拟的1994年《公约》适用范围的文件的可用形式：(a) 附加议定书；(b) 任择议定书；(c) 1994年《公约》修正案；(d) 单独的议定书。普遍同意，制订新的法律制度不应当干扰1994年《公约》规定的现有法律制度。因此，几个代表团主张另外起草一份单独文件或一项任择议定书。一些代表团主张采用任择议定书，原因是它可以保留现有法律制度的完整性，同时如果国家愿意承担额外的义务，它也允许国家这样做。有人还指出，必须避免建立涉及竞合问题的法律制度。有人认为，如果要扩大《公约》适用范围，1994年《公约》的某些条款可能需要加以审查。不过，另一种意见认为，《公约》存在一些问题，必须修订《公约》才可消除。若干代表团反对修订《公约》的想法，其中多数赞成起草一份议定书的意见，但在议定书内容确定之前，他们保留对议定书和《公约》间最终关系的立场。各代表团同意对《公约》的任何修改必须采取议定书的形式，但几个代表团明确表示，他们对应采用何种议定书的立场，取决于议定书的实际内容。

哥斯达黎加的提案

15. 提案国介绍提案时指出，《公约》规定的和国际人道主义法规定的保护法律制度是相互排斥的。然而，1994年《公约》在两者之间建立了重叠的内容。提案供以后讨论。
