



联合国人员和有关人员安全公约
所规定的法律保护范围问题
特设委员会

2004年4月12日至16日

报告草稿

报告员：马哈穆德·萨米先生（埃及）

目录

	段次	页次
一. 导言	1-8	2
二. 会议记录	9-10	3
三. 工作组讨论扩大联合国人员和有关人员安全公约所规定的 法律保护范围的措施的情况	11-43	3
A. 一般性评论	11-18	3
B. 对具体问题发表的评论	19-43	5
可能的议定书与1994年公约间的关系	19-23	5
联合国行动的定义	24-30	5
东道国和联合国人员的责任	31-36	7
与国际人道主义法的关系	37-43	8
四. 建议		
附件		
A. 新西兰的提案 (A/AC.264/2004/DP.1)		
B. 哥斯达黎加的提案 (A/AC.264/2004/DP.2)		

} [待加]



一. 引言

1. 大会 2001 年 12 月 12 日第 56/89 号决议所设《联合国人员和有关人员安全公约》所规定的法律保护范围问题特设委员会,依照大会 2003 年 12 月 9 日第 58/82 号决议第 11 段举行了第三届会议,任务是采用包括拟订一项法律文书在内的方式,扩大《联合国人员和有关人员安全公约》规定的法律保护的範圍。特设委员会于 2004 年 4 月 12 日至 16 日在联合国总部举行会议。

2. 根据第 56/89 号决议第 7 段,特设委员会对所有联合国会员国、各专门机构或国际原子能机构的成员开放。除此之外,根据决议第 8 段,秘书长邀请红十字国际委员会作为观察员参加特设委员会的审议。

3. 特设委员会主席马克里斯蒂安·韦纳韦瑟(列支敦士登)宣布特设委员会会议开幕。

4. 在 2004 年 4 月 12 日第 5 次全体会议上,主席通知特设委员会说,两位副主席,即马塞洛·巴斯克斯(厄瓜多尔)和约安娜·加布里埃拉·斯坦库(罗马尼亚),以及报告员丹尼尔·基普克麦·科图特(肯尼亚)已离开纽约。在同一次会议上,特设委员会选举马哈穆德·萨米(埃及)为报告员,接替丹尼尔·基普克麦·科图特(肯尼亚)。

5. 在 2004 年 4 月 14 日第 6 次全体会议上,特设委员会选举梅托德·什帕切克(斯洛伐克)和里卡多·路易斯·博卡兰德罗(阿根廷)为副主席,接替约安娜·加布里埃拉·斯坦库(罗马尼亚)和马塞洛·巴斯克斯(厄瓜多尔)。因此,主席团成员如下:

主席:

克里斯蒂安·韦纳韦瑟(列支敦士登)

副主席:

马哈茂德·哈穆德(约旦)

梅托德·什帕切克(斯洛伐克共和国)

里卡多·路易斯·博卡兰德罗(阿根廷)

报告员:

马哈穆德·萨米(埃及)

6. 法律事务厅编纂司司长瓦奇拉夫·米库尔卡担任特设委员会秘书,副司长马努什·阿桑贾尼担任特设委员会副秘书长兼全体工作组秘书。编纂司向特设委员会及其工作组提供实质性服务。

7. 在第 5 次全体会议上，特设委员会通过以下议程（A/AC.264/L.6）：

1. 会议开幕。
2. 选举主席团成员。
3. 通过议程。
4. 工作安排。
5. 采用包括拟订一项法律文书在内的方式，扩大《联合国人员和有关人员安全公约》规定的法律保护的範圍。
6. 通过报告。

8. 特设委员会面前有大会第 58/82 号决议、特设委员会关于其第一届和第二届会议工作的报告¹以及在大会第五十八届会议期间举行会议的第六委员会工作组的报告（A/C.6/58/L.16）。特设委员会面前还有秘书长关于《联合国人员和有关人员安全公约》所规定的法律保护的範圍的两份报告（A/55/637 和 A/58/187）。

二. 会议记录

9. 在第 5 次全体会议上，特设委员会通过了工作安排，并决定继续由全体工作组进行审议工作。工作组在 2004 年 4 月 12 日至 15 日期间举行了 7 次会议。特设委员会在 2004 年 4 月 16 日第 7 次全体会议上通过了它的报告。

10. 在 2004 年 4 月 13 日工作组第 3 次会议上，红十字国际委员会的代表就 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》和国际人道主义法之间的关系向与会代表们作了简报，并在其后回答了问题。

三. 工作组讨论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的措施的情况

A. 一般评论

11. 各代表团深表忧虑的是，袭击为联合国服务的文职人员的事件不断增加，包括 2003 年 8 月 19 日对联合国驻巴格达总部的袭击。有人指出，必须对这种犯罪的行为人采取更有力的行动，不能让他们逍遥法外，有人指出，很少有国家调查侵犯联合国人员和有关人员的罪行，并起诉或引渡犯罪人。一些代表团忆及，《国际刑事法院罗马规约》第 8 条将蓄意攻击维持和平人员和人道主义人员的行为列为战争罪行；为了加强对联合国人员的保护，他们促请尚未批准或加入该规约的国家采取这种行动。

¹ 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 52 号》（A/57/52）和同上，《第五十八届会议》（A/58/52）。

12. 人们普遍认为，需要加强《联合国人员和有关人员安全公约》所规定的对联合国人员和有关人员的法律保护，同时考虑到大会第 58/82 号决议和安全理事会第 1502 (2003) 号决议。后者具体规定了某些短期措施，并表明安全理事会确定要宣布面临特殊的危险。

13. 一些代表团认为，尽管有必要采取短期措施，但这些措施是不够的，因为它们的目的是要加强《公约》的现行法律制度。这些代表团认为，关于宣布面临特殊危险的规定是《公约》保护制度的最主要障碍。这些代表团表示支持新西兰的订正提案（见附件 A 节）。该提案取消了宣布面临特殊危险的规定，从而扩大了《公约》提供的法律保护范围。有代表团指出，一些国家将危险的概念视为适用《公约》的关键因素，而另一些国家则主张取消关于宣布面临特殊危险的规定，该订正提案是折中两方面意见的一个十分均衡的提案。这些代表团还指出，新西兰的订正提案提供了一个对《公约》加以补充、并仅对同意受其约束的国家具有约束力的文书，从而保持了《公约》的完整性。

14. 另有一些代表团认为，《公约》的主要问题不在于宣布机制本身，而在于执行方面的欠缺。这些代表团指出，大会和安全理事会均已表示愿意宣布面临危险，并鼓励秘书长启动这种程序。此外，发出宣布的机制尚未得到适当审议，也许特设委员会应当审议发出此种宣布的标准。这些代表团认为，《公约》的威力取决于有尽可能多的国家接受并执行该《公约》。它们指出，必须审查缔约国数量很少、特别是成为缔约国的东道国数量很少的原因。在这方面，有人指出，特设委员会上届会议期间的讨论情况表明，有必要处理《公约》给东道国带来的各种困难。还有人提到秘书长的报告，该报告强调《公约》的保护制度取决于各国履行其义务的意愿（A/58/187，第 28 段）。还有代表团表示支持约旦于 2003 年在第六委员会工作组中提出的提案（A/C.6/58/L.16，附件一.B）。该提案妥当地保留了危险的概念，从而避免了使用随意确定的行动清单来决定《公约》可适用性的做法。

15. 有人指出，要扩大《公约》的范围，就需要确立所涵盖的联合国行动的具体条件，以及将得到保护的人员类别。还有代表团强调，对所有国家而言，范围扩大后的《公约》在适用时一定要具备法律的确定性和明确性。此外，还有人认为，《公约》范围的扩大决不能削弱其法律制度。

16. 还有人指出，在扩大《公约》范围时，必须处理关于东道国和联合国人员各自责任的《公约》第 8 条所涉及的问题。

17. 还有一种意见认为，扩大《公约》的范围相当于对《公约》作出修正，因此应当按照《公约》第 23 条（审查会议）以及《维也纳条约法公约》第 40 条（多边条约的修正）的规定进行。在这方面，一些代表团重申其意见，认为新西兰的提案并不是对 1994 年公约的修正，而仅仅是一项无损于《公约》的完整性并对

《公约》加以补充的任择议定书，因此可由特设委员会妥善处理。此外，《公约》的订正或修正将仅涉及《公约》的缔约国，而当前提案将可供所有国家参与。

18. 一些代表团表示，愿意进一步讨论有关国际人道主义法与 1994 年公约间关系问题的提案（A/C.6/58/L.16，附件一.A）。

B. 对具体问题发表的评论

可能的议定书与 1994 年公约间的关系

19. 新西兰代表团强调，其关于拟定一项任择议定书的提案，将为仅愿受 1994 年公约的规定约束的国家保留《公约》的制度不变，同时让希望扩大 1994 年公约范围的国家能够通过成为《公约》和议定书的缔约国来达到目的。有人指出，关于议定书与《公约》间关系的条款草案是基于一项反恐文书的规定，即《补充关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》的规定。²

20. 一些代表团支持拟定一项议定书的做法，因为这种做法有益于保留《公约》的制度，同时允许其他国家成为扩大制度的缔约方；这种做法不会影响正在批准《公约》的那些国家，从而有助于《公约》得到普遍接受。此外，普遍适用是实现《公约》普遍性的一个重要因素。这种任择议定书还将使各国更易于成为《公约》缔约国。还有代表团指出，新西兰提案的条款草案五可能需要进一步完善，以便反映只有《公约》缔约国才能成为任择议定书的缔约国的规定。

21. 另有一些代表团指出，尽管在加强对联合国人员和有关人员的保护问题有共识，但尚未就实现该目标的最佳手段达成明确共识。还有代表团指出，就拟议条款进行讨论的实质内容与这些条款应采用的形式之间有密切的联系。因此，只有就实质性问题达成一致后，才能就讨论后可能形成的任何文书的最终形式作出决定。

22. 有人认为，要加强《公约》所规定的法律保护的范围，还可以拟定一项自成一体的文书或订正《公约》。

23. 关于新西兰提案的条款草案五的提法，有人建议沿用《1988 年制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》³ 第 5 条和第 6 条的提法，其中允许各国在自愿基础上，通过签署该文书而同意受其约束。

联合国行动的定义

24. 新西兰代表团介绍其与第二条草案所载联合国行动的定义有关的订正提案要素。它解释说，它考虑到了在先前审议中提出的各项意见和建议。该提案力图

² 联合国，《条约汇编》，vol. 1589，p. 474。

³ 联合国，《条约汇编》，vol. 1678，No. 29004。

提出一个条款；它能够得到客观适用并能明确确定哪些联合国行动属于《公约》经过扩大的范围。同时，拟议条款旨在保留危险的概念，办法是将《公约》的适用只扩大到那些有关人员必然会面临危险的联合国行动。因此，常设总部和办事处将不包括在定义内。该条第二款特别说明了这点。提案国还解释说，为了避免与按名字或名称名单界定联合国行动有关的问题，拟议定义的依据是行动目的。新西兰说明，将包括为“提供人道主义、政治或发展援助”的目的开展的活动。所以，国家可以从行动任务得知该行动是否包括在扩大的保护制度内。

25. 一些代表团表示支持提案的第二条草案，并强调它们认为，使定义基于行动目的是在定义中保留危险要素的最适当的方式，同时也提供了客观适用。有人还说，新西兰提案序言部分第三段提到了危险概念，这有助于进一步强调，保留了危险要素。

26. 另一方面，一些其他代表团指出，新西兰的提案第二条草案没有充分反映出危险要素作为适用《公约》的一项充分相关的标准，特别是鉴于宣布特殊危险作为一种触发机制已被删除。基于目的的联合国行动定义意味着，所有这类行动都属于《公约》的保护制度范围，无论它们是否有任何危险。因此，这一定义太广泛，需要受到危险要求的限制。有人还说，提案应保留“特殊危险”与“危险”的区别，这在《公约》中是明显的。因为，他们认为，任何联合国行动都有某种程度的危险。

27. 有人还提出问题：一项行动要属于《公约》的范围，是否需要包括所有三项建议的目的，还是一项就够了。有人还问，如何处理一项或更多的目的只构成该行动整体目的的一小部分的情况。有人还强调，联合国行动的任务往往随着时间而变化 and 延长。这可能给采用建议的办法带来困难。但是，有人说，基本事实分析应排除对行动目的的任何疑虑。

28. 有人说，关于“长期任务或具体任务”所设立的联合国行动的提法需要说明，这是根据秘书长的第一份报告（A/55/637, 第 30 段）纳入提案第二条草案的。在得到秘书处的说明之后，各代表团普遍同意在这里可以不用这个词组，一般提到与《公约》第 1 条(c)款中的类似或相同的联合国行动就足够了。

29. 有人还指出，新西兰的提案第二条草案第(1)款提及“符合《联合国宪章》”而设立的行动，引起联合国行动是否可以以其他方式设立的问题。有人争辩说，应该澄清或可以删除这种提法。

30. 一些代表团对新西兰提案第二条第(2)款表示关切，该条涉及如何确定要把哪些联合国常设办事处排除在拟议扩大的法律制度之外。有人说，常设办事处可以同属于《公约》扩大范围内的行动在同一个地点，由于距离近，可能处于危险之中。相反，一些其他代表团表示支持新西兰提案第二条草案第(2)款的案文。但是，

有人说，该条款中“设在其领土内”的短语可能暗示，扩大的法律制度不适用于联合国常设办事处的规定，只适用于在其领土上设有这种办事处的国家，而其他缔约国仍受到这项义务的约束。处理这个问题的一个方式是删除这一短语。一些代表团还认为，第二条第(2)款的开头从句含糊不清，并建议用更简单的案文取代，指出该条第(1)款不适用第(2)款所指的地点。

东道国和联合国人员的责任

31. 新西兰指出，它的提案旨在使人清楚地理解东道国和参加联合国行动人员各自责任之间的平衡。此外，提案力图消除一些代表团对以下情况表示的关切：东道国或过境国行使管辖权，根据与行动有关的部队地位、特派团地位、总部或其他国际协定赋予它的权力，对参加联合国行动人员实施本国的法律。有人回顾说，《公约》第4条为这类协定作出了具体规定。

32. 各代表团认为，有必要确保提案不影响1949年《联合国特权和豁免公约》所产生的各项义务。

33. 还有人指出，新西兰提案第三条草案的重要性可能在于它试图处理《公约》中的一个主要问题，即寻找东道国义务与联合国人员义务之间的恰当平衡。有人说，《公约》的目的是加强对联合国人员的保护，而不是给予他们特权和豁免。有人还说，扩大的范围不应导致根据《公约》已经承担的义务之外的新义务使各国负担过重。

34. 有人指出，1994年公约制度有一个需要纠正的缺点。根据这一看法，各国应有权对联合国或有关人员行使国家管辖权，除非其他现有国际义务，如《联合国特权和豁免公约》阻止它们这样做。有人还建议，新西兰的提案第三条草案完全不提及《公约》第4条。有一项普遍谅解：新西兰的提案第三条草案将不修正《公约》第8条，只是澄清一项可能的任择议定书所产生的新的义务范围；所以，第三条草案将不影响《公约》的完整性。

35. 一些代表团认为，有必要采用新西兰提案第三条草案的方式来澄清《公约》第8条，但在何为实现该目标的最佳手段问题上意见不一。一项建议是在委员会报告或大会决议中反映出这项协定。另一种看法是，允许对《公约》第8条制订保留，因为这适用于在缔约国国民和一些非国民方面扩大的任择议定书范围。不过，一些代表团对诉诸保留表示了某种疑虑。有人指出，本提案没有任何内容阻止缔约国按照《维也纳条约法公约》的有关规定提出保留，如果它们希望这样做的话。但有另一种看法认为，不应对《公约》第8条进行澄清。

36. 有人对第三条草案提及过境国表示某种关切，但其他人认为必须在此保留这种提法，因为《公约》条款规定了过境国的义务。

与国际人道主义法的关系

37. 哥斯达黎加回顾说，它的提案（A/C.6/58/L.16，附件一.A）试图解决秘书长在关于《联合国人员和有关人员安全公约》规定的法律保护范围的第一份报告（A/55/637，注 3）中提出的问题。该提案试图明确界定国际人道主义法和公约保护制度这两个相互排斥制度的适用范围。联合国部队作为作战人员，在某些情况下，例如在国内武装冲突的情况下，可能会遭到正当的攻击，国际人道主义法涉及敌对行动期间的行动，因此对他们适用。公约第 2 条从形式上确定可以适用的制度，而没有充分顾及可能会发生的不同情况，因此需要有一个类似该提案的条款。

38. 虽然在技术上处理这一问题的最好办法是修正公约，但提案国认为可将该提案列入一个任择议定书。提案国认为，委员会应努力改进公约的制度，而不是仅扩大其范围。

39. 一些代表团欢迎哥斯达黎加的提案，并指出，除了处理秘书长第一次报告提出的情况外，该提案还适用于联合国行动的某些成员参战的情况，尽管行动本身并不是为了作战。撇开扩大公约范围的问题，需要考虑那些公约和国际人道主义法的制度可能适用的情况。这也与拟议的任择议定书有关。

40. 有人说，哥斯达黎加提案的目标也是要从法律角度加以澄清，但它引起了复杂的问题。它似乎没有确定如何才能保护授权开展的强制执行行动中的文职人员，因此需要使公约的制度继续对这些人员适用。此外，有人认为哥斯达黎加提出的作战人员问题不属于任择议定书的拟议范围。

41. 有人指出，哥斯达黎加的提案还可能需要论及以下情况：非作战人员侵害联合国作战人员，犯下普通罪行。此外，作为非作战人员的联合国人员可能会发现他们成为作战人员，例如在遭到攻击时。

42. 还有人发表看法，认为鉴于任择议定书不是解决所提出问题的最好途径，因此特设委员会最好先把重点放在扩大公约所规定的法律保护范围上；在解决这一问题后再处理国际人道主义法与公约之间的关系。

43. 红十字国际委员会代表 Daniel Helle 在委员会发言谈到国际人道主义法和公约之间的关系，指出在某些情况下，这两个制度有重叠之处。

四. 建议

[待加]

附件

A. 新西兰的提案 (A/AC.264/2004/DP.1)

[待加]

B. 哥斯达黎加的提案 (A/AC.264/2004/DP.2)

[待加]
