



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

2005年4月11至15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	11-48	3
A. 一般性评论	11-14	3
B. 关于具体问题的评论	15-37	4
序言第三段	16-21	4
序言第四段	22	6
第二条	23-35	6
第三条	36-37	8
C. 审议哥斯达黎加关于《公约》同国际人道主义法之间关系的提案	38-48	8
四. 建议		10
附件		
[提案案文]		11



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 2004 年 12 月 2 日第 59/47 号决议第 11 段举行了第四届会议，任务是采用拟订一项法律文书等方式，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 2005 年 4 月 11 日至 15 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工作。
3. 特设委员会主席克里斯蒂安·韦纳韦瑟(列支敦士登)宣布特设委员会会议开幕。
4. 在 2005 年 4 月 11 日第 8 次全体会议上，主席通知特设委员会说，副主席里卡多·路易斯·博卡兰德罗(阿根廷)不再担任这一职务。
5. 在 2005 年 4 月 12 日第 9 次全体会议上，特设委员会选举盖尔·安·拉穆塔尔(特立尼达和多巴哥)担任副主席，接替里卡多·路易斯·博卡兰德罗(阿根廷)。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)

盖尔·安·拉穆塔尔(特立尼达和多巴哥)

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 8 次全体会议上，特设委员会通过议程如下(A/AC.264/L.8):
 1. 会议开幕。
 2. 选举主席团成员。

3. 通过议程。
 4. 工作安排。
 5. 采用拟订一项法律文书等方式，扩大《联合国人员和有关人员安全公约》规定的法律保护的范围。
 6. 通过报告。
8. 特设委员会面前有大会第 59/47 号决议、特设委员会第三届会议工作报告¹以及大会第五十九届会议期间举行会议的第六委员会工作组的报告(A/C.6/59/L.9)，其中载有主席就扩大《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的文书提出的案文²以及哥斯达黎加就《联合国人员和有关人员安全公约》和国际人道主义法的关系提出的订正提案。³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范围的报告(A/59/226)以及中国、日本、约旦和新西兰提议的供讨论用的案文。⁴

二. 会议记录

9. 在第 8 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 2005 年 4 月 11 日至 13 日期间举行了 5 次会议和一系列非正式协商。特设委员会在讨论面前的问题时，将各代表团提出的口头和书面提案作为讨论的依据。

10. 特设委员会在 2005 年 4 月 15 日第 10 次全体会议上通过了它的报告。

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. 一般性评论

11. 各代表团感到忧虑的是，袭击联合国人员和有关人员的事件持续不断发生，他们谴责这些袭击事件在任何情况下都是没有理由、令人无法接受的，并呼吁各国防止发生袭击联合国人员和有关人员的事件，将这些罪行的肇事者绳之以法。

12. 各代表团还表示忧虑的是，1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》没有实现普遍加入，并促请尚未成为该公约缔约国的国家加入《公约》。有些代表团

¹ 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 52 号》(A/59/52)。

² A/C.6/59/L.9，附件一.A。

³ 同上，附件一.B。该案文也载于《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 52 号》(A/59/52)，附件 B。

⁴ A/AC.264/2005/DP.1(见附件……)。

表示支持秘书长继续努力将《公约》的关键条款列入部队地位协定、特派团地位协定和东道国协定。

13. 有些代表团还支持迅速将一项附加议定书列入《公约》，以期扩大《公约》的范围，涵盖维持和平行动以外的联合国行动，而无需宣布《公约》所述及的风险。还有人指出，议定书的条款应该明确界定其范围。

14. A/C.6/59/L.9号文件所载主席的案文被认为是开展进一步谈判的良好依据。各代表团欢迎中国、日本、约旦和新西兰代表团提出的讨论文件(A/AC.264/2005/DP.1)，认为可以籍此进一步推动委员会工作。

B. 关于具体问题的评论

15. 工作组本着“全部谈妥才算谈妥”的共识来开展工作，但决定重点讨论主席案文中继续放在括号内的条款，即序言第三段和第四段以及第二条和第三条。在此背景下，工作组审议了中国、日本、约旦和新西兰针对这些未决的问题而提出供讨论的案文。

序言第三段

16. 在介绍 A/AC.264/2005/DP.1号文件所载的序言第三段时，有一个提案国代表团作了解释，称：此段同第二条第1款密切相关，其本意是要澄清同联合国行动有关的、属于议定书草案范围的特殊风险情形，从而弥合主席案文第二条内备选内容所体现的不同观点。有人指出，上述提交讨论的案文使用“建设和平”一词，是因为它具有灵活性，而且此类行动就其性质而言含有风险因素。提出括号内的措词——“包括在破坏稳定的内乱、社会崩溃、冲突和过渡期重建等局势下”——是为了进一步说明哪些行动构成建设和平行动。有人着重指出，这些局势都含有风险因素。还有人指出，某一具体情形的事实证据，部队地位协定、特派团地位协定、东道国协定或同行动有关的其他协定的条款，准备工作材料以及授权决议，都将有助于澄清某项行动是否构成建设和平。有人进一步澄清指出，建设和平应视为一个进程，该术语本意是包括冲突前、冲突中和冲突后情形下开展的各项行动。

17. 若干代表团对提议的案文表示支持，它们指出，希望议定书草案适用于所有行动并完全去除风险概念。然而，它们认识到，采用“建设和平”一词是折中做法，以弥合主席案文第二条内不同备选内容所体现的相异观点。人们认识到，建设和平是一个仍在发展的术语，也许不能完全澄清法律概念；但有人指出，它并非新词，在联合国范畴内已经用过，特别是秘书长“和平纲领——预防性外交、建立和平与维持和平”的报告(A/47/277-S/24111)中用过，具有充分的灵活性。还有人指出，只要议定书草案包含风险因素，就会继续有一定的模糊性，因为风险属于主观概念。有人回顾指出，其他好几项法律文书，包括1994年《公约》

本身，也包含模糊的术语。在此方面，若干代表团指出，把构成建设和平的各种情况加以例举是有益的。

18. 其他一些代表团认为，建设和平是一个仍在发展的概念，最好对之加以适当定义，以确保法律上的可靠性；对于执行议定书草案而言，这是至关重要的。在此范畴内，有人回顾指出：联合国内的其他机构正在讨论建设和平的概念，特别是在秘书长提议成立政府间建设和平委员会的范畴内（A/59/2005，第 114 至 119 段）这样做；应当考虑到这些机构的定义工作。有人进一步指出，议定书草案如果不包括该术语的适当定义，会员国就可能从联合国其他文件中寻找指导。然而，其他代表团着重指出，议定书草案属于执法文书，其他机构的工作未必同议定书草案的目的相关。因此，特设委员会不应受别处讨论的制约。因此，有人提出，不妨明确指出：仅限于在议定书草案的应用和执行中使用“建设和平”一词。有些代表团对试图在议定书草案中对建设和平作定义的做法表示有疑虑。

19. 好几个代表团对建设和平包括在冲突前、冲突中和冲突后局势下所开展行动的解释表示支持。有人指出，1994 年《公约》涉及在建立和平和维持和平局势下开展的行动，议定书草案只应讨论此范畴之外的情形。另外，有人指出，1994 年《公约》本身序言第四段在提到联合国开展的诸项工作（如预防性外交、建立和平、维持和平和人道主义行动及其他行动）时，已经提到了建设和平。也有人回顾指出：秘书长的各项报告把预防性外交、建立和平、维持和平和建设和平的概念联系起来，强调这些术语是相互关联的。然而，其他一些代表团对声称建设和平可包括冲突前局势下的行动的任何解释都表示怀疑，它们指出，1994 年《公约》序言第四段列举各项不同的行动，清楚表明此类活动不在建设和平概念范畴内。还有人认为，在联合国建设和平活动范畴内，只有在冲突后情形下开展的行动属于此列。有些代表团表示倾向于主席案文序言第三段，其中采用了“冲突期间和冲突后局势”的说法。

20. 有些代表团对使用“建设和平”一词表示关注；认为从法律角度而言，它概念不明，其解释有赖于太多的外部因素。它们还指出，这可能有碍于 1994 年《公约》的普遍性。就例举构成建设和平的各种情况而言，有人指出，试图用例举的方法来处理此事，只会使问题更加复杂化。有人着重指出，“破坏稳定的内乱”或“社会崩溃”等说法本身就需要加以定义。这些代表团倾向于重新使用主席案文。

21. 有人要求对“紧急人道主义援助”一词加以澄清，但有人指出，该词已存在于主席案文之中。还有人着重指出，需要对“参与联合国行动的人员”作出更加准确的定义。

序言第四段

22. 各代表团对序言第四段表示支持，强调它的重要性；此段被认为具有关键性，因为它表达了国际社会要将对联合国人员及有关人员发动攻击者绳之以法的强烈信息。有人认为，对那些针对联合国或有关人员实施犯罪者不采取任何法律行动的事司空见惯。因此，它们支持 A/AC.264/2005/DP.1 号文件所载要求取消主席案文内方括号的提议。有人建议删除该段中修饰“制度”一词的“有效”二字，免使议定书草案案文中含有主观因素。

第二条

23. 一个提案国代表团介绍了提案中与联合国行动定义有关的第二条第1款的各项要素，它解释说该款的意图是保留危险的概念，同时把 1994 年公约的适用范围扩大到因其性质必然带来危险的联合国行动。该款说明了属于 1994 年公约扩大的范围之内的两种情况，即(a) 为在建设和平方面提供人道主义、政治或发展援助而设立的行动；或(b) 为提供紧急人道主义援助而设立的行动。该代表团说由于序言第三段澄清了“建设和平”的概念，因此不需要在第1款中进一步详述。这个一揽子办法包括目前形式的第1款和序言中的澄清。

24. 关于第二条第2款，该代表团指出，它保留了主席案文相应一条中第二组括号里的用语，并规定将联合国常设办事处排除在议定书草案范围之内。

25. 在介绍第二条第3款时，该代表团澄清了由于提供紧急人道主义援助本身不一定包含危险这一要素，第3款规定东道国可以决定在发生自然灾害时议定书草案不适用这种行动。通过使议定书草案自动适用自然灾害情况下的这种行动，在确定 1994 年公约范围时保留了危险要素。

26. 各代表团的评论主要集中于第3款。

第1款

27. 在评论第1款的案文时，有人提议将第1款的案文与序言第三段的案文统一起来，并在第2条第1款“紧急人道主义援助的联合国行动的人员所面临的特殊危险”之前插入“提供建设和平以外领域的”一语。

28. 有些代表团重申它们分别支持主席案文第二条第1款的备选案文 A 和 B。在这种情况下，还提议再增加一个第四备选案文，以体现特殊危险这一概念。

第3款

29. 几个代表团对一国有可能不对在发生自然灾害时向该国提供紧急援助的人员适用议定书草案表示关切。有人说，在一项专为将保护范围扩大到更多类别的行动而缔结的任择议定书中，提供一条宣布放弃选择的规定，这样做的理由很不寻常，有人认为这种做法相当于不友好行为。还有人指出，由于混乱和法律与秩

序的恶化往往是自然灾害的后果，因此这种情况包含危险要素，应在议定书草案的涵盖范围之内。此外，还有人怀疑议定书草案是否适用于复杂的灾害，例如一国既遭受自然灾害，又处于需要建设和平活动的危险局势。还对将自然灾害排除在外但没有排除其他种类的灾害提出质疑，例如大流行病或人为的灾害。还有人要求澄清是否危险要素必须突出，议定书草案才能在自然灾害的情况下适用。这些代表团表示更倾向于删除第 3 款。然而它们也认识到，列入这一款对其他代表团很重要，因此表示愿意考虑其他的措辞。

30. 有人认为这一款可能会给遭受自然灾害的国家造成额外负担。还有人认为第 3 款的措辞似乎更像安全理事会决议而非条约的措辞。

31. 有人还对该款中使用的用语表示关切。尤其指出“反对”一词按照条约法有特定的含义，因此不适宜放在第 3 款的上下文中。还认为按起草的文字，第 3 款只适用于紧急情况，不适用于非紧急情况，这在实践中可能很难分辨。

32. 倾向于保留第 3 款的那些代表团指出，为体现自然灾害也在危险很小的情况下出现，例如在社会秩序稳定的国家出现，第 3 款还是必要的。因此，依照这些国家的国内法，提供紧急人道主义援助的人员可以得到充分的保护。从许多方面而言，第 3 款设想的情况类似于第 2 款排除的情况。

33. 关于东道国在发生自然灾害时反对将议定书草案适用于提供紧急人道主义援助的机制，也提出了疑问。尤其是要求澄清这种反对是一般性的，在签字或批准时提出，还是以个案为基础，以及是否可以在紧急人道主义援助提供后宣布这一反对。在这方面，有几个代表团支持允许以个案为基础，在自然灾害发生后和紧急援助部署前宣布反对。有人提议利用类似于《公民及政治权利国际盟约》第 4 条规定的机制，允许各国在紧急情况下取消某些义务。然而，有人认为条约通常是规定广义的任择条款，而不以个案为基础。

34. 在讨论之后，工作组就如何处理辩论期间表示的某些关切进行了非正式协商。这些协商的结果是提出了一些提案，它们澄清了第 3 款的意图是在个案基础上适用，在发生自然灾害时如宣布议定书不适用提供紧急人道主义援助，必须是在自然灾害发生之后，紧急人道主义援助部署之前。

35. 几个代表团表示支持这些提案，说它们解决了在讨论第 3 款期间提出的主要关切。然而，有人提议通过措辞来确保在发生自然灾害时宣布议定书草稿不适用有限定的期限，而且万一出现危险情况可以撤回。有人认为两项提案所载的机制对发生了自然灾害的国家来说，可能都太复杂了。针对宣布对谁适用的问题，几个代表团认为，这种宣布仅适用于宣布的国家，其他缔约国仍有义务使议定书草案适用那一特定情况。然而，有人认为这将产生两个单独的法律制度，宣布应使所有缔约国免于适用议定书草案的义务。

第三条

36. 在介绍载于文件 A/AC.264/2005/DP.1 的对第三条的新提案时，提案国之一指出，在去年第六委员会工作组讨论期间，没有代表团质疑有必要列入这样一条草案，而且关于这一条的分歧很小，都是涉及措辞。该提案国还说，这条草案处理了《联合国人员和有关人员安全公约》第 8 条的适用方式，新案文删去了提到第 4 条草案以及过境国和东道国的地方。因此，过境国和东道国均可对联合国人员和有关人员所犯罪行行使其国家管辖权，但不能违反它们的其他国际法义务。提案国针对关于第三条最后的短语提出的询问，说其他国际法义务包括多边和双边协定所产生的义务，包括国家与联合国之间缔结的协定。

37. 一些代表团认为这条草案的案文没有不协调之处，它保证东道国和过境国在遵守它们的其他国际义务的情况下，可以对联合国人员和有关人员行使其国家管辖权。它们认为，这条草案体现了谈判中取得的进展。然而，有人强调指出，联合国人员和有关人员在东道国逗留时理应得到东道国同意的保护，而这些人员应该遵守当地法律。在这方面，有人认为确实存在联合国人员没有按照公约第 6 条的要求遵守东道国法律的情况，或许该条的重要性应该在议定书中有所体现。还有人认为，正在讨论的议定书的目的是补充公约，而不是修正公约。

C. 审议哥斯达黎加关于《公约》同国际人道主义法之间关系的提案

38. 提案国代表团避免再次提出工作组的报告 A/C.6/59/L.9 附件一.B 节所载的该国提案中的订正案文，同时指出，委员会过去的报告 (A/59/52) 和工作组过去的报告 (A/C.6/58/L.16, A/C.6/59/L.9) 以及秘书长的报告 (A/55/637) 概述了提案的背景和理由。并强调，其提案是为了解决在《公约》与国际人道主义法之间关系方面广泛的法律问题，需要纠正这种关系，以恢复两种体制之间的平衡。

39. 提案国代表团主要侧重于可采用何种程序，以便为解决这个问题提供必要的框架，表示希望能获得各代表团对各项程序建议的反应。提案国代表团指出，从程序上来说，有三种可能性，即 (a) 《公约》修正案；(b) 解释性权威声明；和 (c) 一项附加议定书，可根据特设委员会的扩大任务来编写。

40. 提案国代表团论及三种选择中的每一种选择，指出，《公约》修正案将最具有法律明确性。虽然《公约》设想可能根据《公约》第 23 条举行一次缔约方审查会议，但必须根据如果重新讨论《公约》的实质内容将必然面临的各种困难以及因而产生的对批准的要求来权衡这种做法。

41. 关于第二种选择，即解释性权威声明，提案国代表团指出，这并非没有先例。1996 年，大会通过了一项决议，以有利于对 1951 年《关于难民地位的公约》作出解释。在当前情况下，此种解释性声明的形式可以是目前的议定书草案序言部分的一个段落，也可以单独处理。

42. 关于第三种选择，即根据特设委员会扩大任务编写一份附加议定书，提案国代表团指出，这种方法的缺点是，修正公约的议定书只适用于其缔约方，因而不具备《公约》修正案所具有的必要的法律明晰性和确定性。

43. 关于提案的实质内容，一些代表团确认，审议哥斯达黎加的提案有很大好处。这样一项提案将阐明《公约》与国际人道主义法之间的关系。这一点尤其相关，因为《公约》不排除将《公约》适用于根据《联合国宪章》第六章授权的行动。因此，《公约》涵盖的人有可能参与应对其适用国际人道主义法的敌对行动。有人说，提案可以把《公约》第 20 条内保留条款下的立场阐述得比现在更清楚一些。

44. 其他一些代表团表示反对哥斯达黎加的提案。他们认为，该提案违背当代国际法潮流，特别是国际刑事法院的《罗马规约》，其第八条第二款第 2 项第 3 目和第八条第二款第 5 项第 3 目规定，攻击根据《联合国宪章》进行的人道主义援助或部署的维持和平特派团的所涉人员、设施、物资、单位或车辆的行为构成战争罪。此外，他们指出，这项提案将增加维持和平行动人员负有的义务，从而造成一个灰色地区，并使这些人员的安康受到严重威胁。

45. 还有人指出，《公约》第 20 条(a)项内的保留条款充分涵盖了哥斯达黎加关注的事项，没有必要对该事项作出进一步澄清。此外，《公约》不涵盖根据《联合国宪章》第七章采取的、有任何人员作为战斗人员同武装部队交战、而且不明确地适用国际武装冲突法的强制行动。这就意味着，在类似的相关局势中，应采用国际人道主义法。

46. 提案国代表团针对一些评论指出，《公约》第 20 条(a)项是一项保留条款，但单方面有利于联合国人员。更好的方式本应是，规定在适用国际人道主义法的情况下，不适用《公约》。大会最近通过的反恐怖主义文书就是这样。国际法确实已发展，更明确地划分这种界限。例如，《罗马规约》第八条第二款第 2 项第 3 目和第八条第二款第 5 项第 3 目规定，对于那些攻击根据《联合国宪章》进行的人道主义援助或部署的维持和平特派团所涉联合国人员、设施、物资、单位或车辆的行为，如果这些人员和单位有权享有关于武装冲突的国际法给予平民或民用物品的保护，这些攻击行为就是战争罪。这意味着，如果联合国人员参加敌对行动，根据国际人道主义法他们就被视为战斗人员。《公约》中没有这项防止误解的说明。

47. 关于哥斯达黎加提出的三种备选方法，一些代表团认为，第二种方法可取，其他一些代表团则赞成第三种方法，即缔结关于这个事项的单独议定书。然而，其他一些代表团指出，这个问题在法律和技术方面都很复杂。关于这一点，一些代表团指出，需要更多的时间来考虑这些备选方法。不过，一些代表团表示，不应该在目前的任择议定书草案内审议这个问题。另一方面，有人指出，关于委员

会要分别处理这两个问题的理解，不是想要让人们认为这意味着议定书草案不涉及《公约》与国际人道主义法之间关系的问题。

48. 红十字国际委员会(红十字委员会) 观察员代表说，红十字委员会仍然认为，确实存在着和可能出现《公约》制度和国际人道主义法制度重叠、两种制度都适用的情况。这种情况包括《公约》第 2 条除外条款第 2 款没有适当考虑到的情况，或不清楚除外条款是否适用的情况。由于可能扩大法律保护范围，这种重叠情况就会增加。这样的重叠带来各种后果，包括破坏国际人道主义法的基本原则和宗旨，即冲突各方的平等权利和义务，并将削弱而不是加强对联合国人员和有关人员的保护。在这方面，各国应适当地考虑《公约》与国际人道主义法之间的关系问题，以使用各国认为适当的方式澄清这个问题。

四. 建议

.....

附件

[提案案文]
