



大会
第六十七届会议
议程项目 69
促进和保护人权

安全理事会
第六十八年

2013年2月25日秘书长给大会主席和安全理事会主席的同文信

谨转递《关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策》全文(见附件)。我于2011年10月25日通过一份普通照会通知会员国有关实行这一政策决定。

该政策提出联合国所有实体必须采取的措施,以确保各实体向非联合国部队提供的任何支持符合《联合国宪章》所载本组织的宗旨和原则,并符合本组织有关尊重、促进和鼓励尊重国际人道主义、人权和难民法的责任。

我想强调的是,该政策的依据是各国加入联合国时接受的现有标准和义务、各国承认《世界人权宣言》所列的标准以及各国接受的各主要国际文书规定的义务。

如大会和安全理事会决定授权联合国实体向非联合国安全部队提供支持,我相信大会和安理会在审议时会考虑到这一政策。

请提请大会和安全理事会的成员注意本信及其附件为荷。

潘基文(签名)



附件

[原文：英文和法文]

《关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策》

一. 核心原则

1. 联合国实体向非联合国安全部队提供支持，必须符合《联合国宪章》所载本组织的宗旨和原则，并符合本组织有关尊重、促进和鼓励尊重国际人道主义、人权和难民法的责任。这种支持应有助于接受方做到遵守这些原则和法律成为常态，并通过法治得到确保。按照这些义务，如有充分的理由认为确实存在接受的实体可能严重违反国际人道主义、人权和难民法的风险，且有关当局未能采取必要的纠正或缓解措施，则联合国不能提供支持。出于同样理由，如联合国收到可靠的情报，根据情报有充分的理由认为，联合国支持的接受方严重违反国际人道主义、人权和难民法，则提供这种支持的联合国实体必须向有关当局交涉，以制止这些违反行为。如虽经交涉情况依旧，则联合国必须中断对违法人员的支持。尽管实行本政策，但现有人权、人道主义和难民法规定的义务仍适用于联合国所有活动。

2. 因此，正在考虑或参与向非联合国安全部队提供支持的联合国各实体必须奉行尽职调查的政策，主要包括以下方面：

(a) 在提供支持之前，对提供或不提供这种支持所涉及的各种风险、特别是接受的实体是否存在严重违反国际人道主义、人权和难民法的风险进行评估；

(b) 接受实体了解约束本组织的法律义务和关于提供支持的核心原则的透明度；

(c) 一个有效的实施框架，包括：

(一) 有关接受实体遵守国际人道主义、人权和难民法的监测程序；

(二) 确定何时以及如何交涉的程序，以制止严重违反任何法律；如有需要，决定中断或撤消支持的程序；

(三) 联合国各实体按规定就如何执行该政策向国家一级提供一般业务指导。

3. 遵守《人权尽职政策》对于维护联合国的合法性、信誉和公众形象以及确保遵守《宪章》和国际法规定本组织的义务非常重要。

4. 有关具体支持领域的相关政策和指导准则，包括安全部门改革问题机构间工作队拟订的指导说明，必须符合尽职政策。

5. 本政策完全无意妨碍本组织为鼓励尊重国际人道主义、人权和难民法而开展的正常工作，包括能力建设以及调查和报告违反这些法律的行为，并向有关当局交涉，抗议这些违法行为，确保采取补救措施，防止其再次发生。本政策旨在补充那些正常程序。

二. 人权尽职政策

A. 政策范围

6. 《关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策》适用于向非联合国安全部队提供支持的联合国所有实体。因此，本政策不仅适用于维和行动和特别政治任务，而且适用于从事这些活动的联合国所有办事处、机构、基金和方案。

B. 定义

7. 为明确这项政策起见，“非联合国安全部队”包括：

- (a) 国家军队、准军事部队、警察、情报部门、边境管制和类似的安全部队；
- (b) 直接负责这些部队的管理、行政或指挥或控制的国家民政、准军事或军事当局；
- (c) 区域国际组织的维持和平部队。

8. “支持”可理解为以下任何一项活动：

- (a) 为加强非联合国安全部队的作战能力而提供的培训、辅导、咨询服务、能力建设和体制建设以及其他形式的技术合作；
- (b) 向直接负责非联合国安全部队的管理、行政或指挥或控制的民政或军事当局提供特别支持或方案支持；
- (c) 经费支持，包括支付薪金、助学金、津贴和费用，不论资金来源；
- (d) 向在战地作战的非联合国安全部队提供战略或战术后勤支持；
- (e) 向在战地采取行动的 non-联合国安全部队提供作战支持，包括火力支援、战略或战术规划；
- (f) 联合国部队和非联合国安全部队进行联合作战。

9. “支持”不包括：

- (a) 关于国际人道主义、人权和难民法的培训或宣传；
- (b) 制订标准(如就立法、法规和政策提供咨询意见和进行有关审查)和能力支持直接涉及执行和促进遵守人权法律和标准，并涉及促进对安全机构进行民主治理；

(c) 参与促进遵守人道主义、人权和难民法或谈判人道主义援助准入和开展救济行动；

(d) 调解及与调解相关的支持；

(e) 医疗后送和伤亡人员撤离。

10. “支持”可以是直接或间接的——即通过执行合作伙伴提供。

11. 在确定一活动是否构成支持或不符合上文第 8 段和第 9 段时，联合国各实体应根据下文第 18 段和第 20 段考虑在整个联合国系统执行这一政策时是否有必要促进一致性。

12. 为明确本政策起见，“严重违法”的意义如下：

(a) 部队有以下情形：

(一) 犯下《国际刑事法院罗马规约》界定的“战争罪”和“反人类罪”，或“严重侵犯”人权，包括即决处决和法外处决、酷刑行为、强迫失踪、奴役、性质同样严重的强奸和性暴力，或大规模或相当频繁程度(即不是孤立发生或只是偶尔发生的现象)犯下难民法规定的驱回行为；

(二) 部队有相当数量的成员屡次违反国际人道主义、人权和难民法的行为形成一定的模式；

(三) 有充分的理由怀疑部队一高级指挥职位有一名或多名军官：

- 对犯下“战争罪”、“严重侵犯”人权或驱回行为负有直接责任；
- 按照《国际刑事法院罗马规约》的规定，对下属在其指挥下犯下这类罪行、侵权或行为负有指挥责任；
- 未能采取有效措施来防止、镇压、调查或起诉下属在其指挥下大规模违反国际人道主义、人权和难民法的其他行为；

(b) 直接负责非联合国安全部队的管理、行政或指挥的民政或军事当局有以下情形：

(一) 一个或多个部队在其指挥下犯下严重侵犯行为；

(二) 再加上没有采取有效措施进行调查和起诉违法者。

13. “联合国”包括联合国的任何办事处、部门、机构、方案、基金、行动或特派团。

C. 风险评估

14. 在着手提供支持之前，直接有关的联合国实体必须对提供支持所涉及的潜在风险和益处进行评估。这种评估应包括对以下要素加以考虑（如联合国实体有现行机制，按照下文第 19 段，这可以用来进行这种评估）：

(a) 预定接受方在遵守或不遵守国际人道主义、人权和难民法方面的记录，包括严重违反行为的任何具体记录；

(b) 接受方采取或未能采取有效措施追究任何违法行为肇事者的记录；

(c) 是否已采取任何纠正措施，或机构、议定书或程序是否已落实到位，以防止再次发生这种违法行为，如是，是否足够，包括追究任何未来肇事者的机构是否足够；

(d) 对提供或拒绝提供支持会在何种程度上影响联合国影响接受实体在遵守国际人道主义、人权和难民法方面的行为的能力进行评估；

(e) 联合国建立有效机制监测提供支持的使用情况和影响的可行性；

(f) 根据上述因素和这种支持的整体情况，对接受实体仍可能严重违反国际人道主义、人权或难民法的风险进行评估。

15. 应从联合国或其他可靠来源获取预定接受方有关遵守国际人道主义、人权和难民法的记录信息。

16. 如直接有关的联合国实体经过这种风险评估后得出结论表明，有充分的理由认为预定接受方确实存在严重违反国际人道主义、人权和难民法的风险，即使联合国可采取任何缓解措施，则有关联合国实体不得向预定接受方提供支持。该联合国实体应明确表明提供支持是不可能的，除非及直至预定接受方采取措施达到这样的效果，即不再有充分理由认为确实存在发生这种严重违法行为的危险。其中可包括采取诸如以下措施：例如，有充分的理由怀疑一名身居高级指挥职位的军官对严重违反国际人道主义、人权和难民法负责，就解除该名军官的职务。

17. 如直接有关的联合国实体经过这种风险评估后得出结论表明，没有充分的理由认为预定接受方确实存在这些违法行为的危险，则有关联合国实体可着手向预定接受方提供支持，但须遵守本政策以下章节的规定。

D. 透明度

18. 要切实落实这一政策，这需要得到包括捐助国和方案国、部队派遣国和警察派遣国以及联合国维和行动和政治特派团的东道国在内的所有利益攸关方的理解和合作。获得授权或预计向非联合国安全部队提供支持的每个实体应积极主动地向会员国及其他有关合作伙伴和利益攸关方解释本政策。

19. 在向非联合国的安全部队提供支持之前，负责的联合国高级官员(如秘书长特别代表、驻地协调员、国家代表)应向接受方当局书面通报本政策有关联合国向非联合国安全部队提供支持的核心原则。尤其是应告知接受方，联合国不能支持遭到属实指控严重违反国际人道主义、人权和难民法的人指挥的部队。还应告知接受方当局下文第三节列出的有关执行这一政策的程序或机制。应向接受方明确指出，为保持提供支持，联合国有义务不断评估接受方的行动是否符合本组织承担的有关法律义务。虽然可由联合国一具体实体进行宣传和沟通，但应协调促进联合国在国家范围内的一致性，并应将这些措施告知某个特定国家的联合国最高级官员(秘书长特别代表和(或)驻地协调员)。

三. 确保有效实施

A. 实施框架要素

20. 执行《人权尽职政策》必须考虑到有关联合国实体的具体任务及这种支持的性质和程度以及提供这种支持的政治和行动背景。

21. 提供支持的每个联合国实体必须按照其管理做法制订一个实施框架，以确保遵守本政策。该框架应明确列入标准作业程序或类似工具。应酌情向该实体的授权机构报告该框架。这一框架应按要求包括如下方面：

(a) 有效管理提供支持以及监测和评价其影响的所需资源；

(b) 旨在促进接受方遵守国际人道主义、人权和难民法的奖励或其他配套措施；

(c) 机制的有效监测接受方的行为，以发现其是否严重违反国际人道主义、人权和难民法以及接受方机构应对任何违法行为的措施(这种机制应包括有关人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、人道主义事务协调厅(人道协调厅)和联合国儿童基金会(儿童基金会)以及儿童与武装冲突问题特别代表办事处和冲突中性暴力问题特别代表办事处提交定期报告的程序)；

(d) 对通过这种监测以及从包括当地保护平民网络在内的其他来源收集的信息进行整理和有效审查的完善系统；

(e) 有明确规定的程序指导负责的联合国官员作出决定，以确定接受方实体所犯下的违法行为是否需要对该接受方实体或其指挥人员进行干预，或作为最后手段，是否需要中断或撤销根据本政策提供的支持；

(f) 如联合国根据本政策的规定进行干预或中断或撤消支持，要有与有关当局沟通的明确程序；

(g) 中断或撤销支持时评价和考虑可能风险——包括联合国和有关人员的安全保障的风险——以及确定采取适当的缓解措施和确保采取这些措施的有效程序。

22. 在国家一级实施这一政策和采用上文第 21 段所列(a)至(g)项的措施，联合国各实体应考虑到有必要促进整个联合国系统在执行本政策时的一致性。所在国的联合国最高级官员(秘书长特别代表和(或)驻地协调员)负责与所有国家和国际利益攸关方就实施框架着手进行磋商。如为综合特派团，则特派团与联合国国家工作队之间的磋商应是既定程序的一部分。

B. 向联合国立法机构事先提供咨询意见

23. 由于涉及到特别风险、潜在的责任和高能见度，联合国实体为支持非联合国安全部队而采取的行动尤其需要认真注意。因此，在通过有关向非联合国安全部队提供支持的任务或指令之前，联合国实体必须尽职调查，特别是进行风险评估。应酌情将最后的评价列入提交给立法机构的报告或简报中。在维持和平方面，这种评价应有助秘书长就任务授权向立法机构提交知情建议。

C. 报告和监督

24. 联合国的有关正式报告(如秘书长给安全理事会报告、联合国办事处、方案、机构和基金提交的国别和专题报告)应涵盖向非联合国安全部队提供的支持，包括这种支持的性质和范围、为确保遵守“尽职调查”政策而采取的措施、为促进尊重联合国支持的核心原则而采取的相关行动以及有关这种支持的影响评估。

25. 如这种支持出现严重困难，联合国实体应立即就风险评估内容的相关发展使本组织或其人员有可能面临卷入严重违反国际人道主义、人权和难民法的风险，酌情向联合国有关决策官员和立法机构报告。牵涉到的联合国实体应报告有关情况、为缓解或补救局势而采取的任何措施以及后续行动建议。

D. 缓解措施

26. 如联合国收到可靠的情报，根据情报有充分的理由认为，接受联合国支持方面严重违反国际人道主义、人权和难民法，则提供支持的联合国实体应提请有关国家当局注意这些理由，以便制止这些违法行为。

27. 如虽经有关联合国实体交涉，联合国仍收到可靠的情报，根据情报有充分的理由怀疑，接受方实体继续严重违反国际人道主义、人权和难民法，则该联合国实体必须中断或撤销对接受方的支持。

E. 业务挑战

28. 在维持和平方面，面对接受方安全部队未能遵守这一政策的核心原则，拒绝或撤销支持可能会显著减弱特派团的能力，无法完成安全理事会规定的总任务和

目标。但如继续支持会使本组织卷入严重违反国际人道主义、人权和难民法，就有必要中断或撤销提供后勤、物质或技术支持。秘书长应向安全理事会通报维持和平行动根据本政策采取的措施，并在认为实施本政策会对该行动能否履行职责产生至关重要的影响，应及时通报安理会，并寻求安理会就未来的方向提供咨询意见。同样，如联合国机构、基金或方案拒绝或撤销支持影响到该实体履行职责的能力，则该机构、基金或方案的执行负责人将及时向建议该机构、基金或方案的理事机构通报，并征求其就未来的方向提供咨询意见。

F. 问责制

29. 在秘书长核可本政策框架之后，总部的高级管理人员(副秘书长、联合国开发计划署(开发署)署长、各基金和方案的执行主任)负责确保在其责任领域定期审查和非联合国安全部队和机构提供的支持以及这一政策的执行情况。他们还负责确保及时提请秘书长和有关立法机构注意在执行本政策时出现的重大发展，包括根据本政策采取的缓解行动。

30. 综合特派团工作队和综合工作队应酌情将有关审查和评价向非联合国安全部队提供支持的常设项目纳入其议程中。

31. 应当用一年时间拟订提交给政策委员会的进一步呈件，结合以往经验，除其他外，确定是否需要制订任何进一步的执行措施或机制。