



第六十六届会议

议程项目 54

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

关于调查和起诉针对联合国部署的维和人员所犯罪行的所有进程的全面报告

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告是根据维持和平行动特别委员会在关于其 2011 年实质性会议的报告 (A/65/19) 中所提要求而提交的, 作为对秘书长根据特别委员会在关于其 2010 年实质性会议的报告 (A/64/19) 中所提要求而提交的关于起诉针对已部署维和人员实施的罪行的报告 (A/65/700) 的补充。在关于其 2011 年实质性会议的报告第 41 段中, 特别委员会请秘书长再编制一份全面报告, 说明调查和起诉针对联合国部署的维和人员所犯罪行的所有进程, 最迟于 2011 年 11 月底提交大会。特别委员会指出, 除其他外, 报告应特别写明部队和警察派遣国参与调查针对其作为联合国维和人员部署的国民所犯各项罪行和严重不当行为所有进程的合法权利和程序; 并根据经大会第 61/267 B 号决议认可在可能的情况下在整个联合国使用的关于这种罪行的订正示范谅解备忘录, 就调整联合国调查机制的可行性提供咨询意见。

2. 本报告载有有关下列方面的资料: (a) 调查和起诉针对维和人员而犯罪行的法律和司法管辖框架; (b) 本组织在调查和起诉这类罪犯方面与各国合作的惯例; (c) 订正示范谅解备忘录规定的调查程序 (见 A/C. 5/63/18, 第 9 章); 以及 (d) 对根据订正示范备忘录对针对维和人员而犯罪行和维和人员所犯罪行进行的调查的比较分析摘要。



二. 用于调查和起诉针对维和人员而犯罪行的法律框架

A. 东道国的管辖权

3. 根据国际法，联合国维和人员所在国有权利和义务调查和起诉在其境内针对维和人员而犯的罪行。联合国不具有对这类事件启动刑事犯罪调查的法定能力。

4. 此外，《1994年联合国人员和有关人员安全公约》要求公约缔约国通过立法，将针对维和人员的攻击定为刑事罪行，并规定要调查和起诉这类攻击行为。

5. 《公约》第九条要求缔约国将蓄意犯下的下列行为定为其国内法上的犯罪行为，并按照这类行为的严重性，对各罪行处以适当的惩罚：

(一) 对任何联合国人员或有关人员进行谋杀、绑架或其他侵害其人身或自由的行为；

(二) 对任何联合国人员或有关人员的公用驻地、私人寓所或交通工具进行暴力攻击因而可能危及其人身或自由的行为；

(三) 威胁进行任何这类攻击，其目的是强迫某自然人或法人从事或不从事某种行为；

(四) 企图进行任何这类攻击；

(五) 构成同谋参与任何这类攻击、或企图进行这类攻击、或策划或指挥他人进行这类攻击的行为。

6. 《公约》第十条要求各缔约国确定在以下情况下其对第九条所列举的罪行的管辖权：所犯罪行发生在本国境内或在本国登记的船舶或航空器上，或嫌疑犯是本国国民。第十条还规定，一缔约国也可以确定其对第九条所列举的罪行的管辖权，如果犯罪行为是惯常居住该国境内的无国籍人所为，或是针对该国的国民，或企图迫使该国从事或不从事某种行为。

7. 正如秘书长关于起诉针对已部署维和人员实施的罪行的报告(A/65/700,第4段)所指出的，《公约》第九条和第十条的规定已无一例外地列入联合国与有维和人员部署的国家签署的部队地位协定或特派团地位协定。此外，这些协定要求东道国政府起诉在其管辖范围内的《公约》第九条所述行为的肇事者，除非该国决定将肇事者引渡到另一国进行起诉。根据部队地位协定范本(A/45/594)第45段，东道国被要求起诉被控对联合国维持和平或其成员犯有相当于对东道国部队犯下须受起诉罪行的人员。

B. 国际刑事法院的管辖权

8. 根据《国际刑事法院罗马规约》，对维和人员的严重攻击行为可构成战争罪，不管这些行为是在国际性武装冲突(见第八条第(二)款第2项第(3)分项)还是在非

国际性武装冲突(见第八条第(二)款第 5 项第(3)分项)期间发生的。如以前所指出的(A/65/700, 第 5 段), 尽管《罗马规约》缔约国对调查和起诉这些战争罪享有首要管辖权, 但如果该国不愿或确实无力进行调查或起诉, 则国际刑事法院在行使其管辖权的条件得到满足的情况下, 可以对这些罪行进行调查或起诉。

C. 其国民为遭受犯罪行为侵害的维和人员的国家的管辖权

9. 一些警察和部队派遣国依据其国内法对某些针对其维和人员而犯的罪行可能具有域外管辖权。一些警察和部队派遣国还可能与东道国作出了便利合作调查和起诉犯罪行为的双边安排。此外, 已派遣警察或部队的国家可能与东道国签署了引渡条约, 据此可把犯下针对维和人员罪行的人引渡到该维和人员的国籍国进行起诉。

10. 维和人员为其国民的国家是否行使管辖权及该国与东道国之间是否进行任何合作完全在该国的权限之内, 并可能受该国与东道国所作的各种安排的限制。就联合国而言, 联合国提供自己掌握的有关信息, 以便利不管是国籍国还是东道国进行调查。

三. 调查和起诉针对维和人员而犯罪行的现行政程序

A. 联合国的初步实况调查或内部行政调查

11. 在大多数情况下, 针对维和人员而犯罪行将依据该特定事件的严重程度受到联合国的内部调查, 包括在某些情况下设立调查委员会。¹ 这是因为这类事件可能给联合国带来行政、财政、业务或政策方面的影响, 因此需要进行调查, 不管这些事件是否还构成刑事罪行。联合国的这类内部调查不遵循刑法的规定。特别是, 不允许调查委员会介入法律责任问题。因此, 联合国在进行内部调查时会谨慎地避免采取可能会妨害与特定事件有关的任何刑事调查的行动。

12. 虽然联合国的调查不是刑事调查, 但可能会发掘出可能对刑事诉讼有价值的信息或证据。因此会保留这类信息或物项, 酌情与进行刑事调查的当局分享, 并可能在诉讼过程中予以呈送。是否提供本组织掌握的有关联合国内部调查或其他证据的报告受到某些条件和考虑的限制, 包括特权和豁免、保密义务及安全和安保。

13. 联合国内部调查可有助于确认某些了解对成功调查或起诉一起罪行至关重要的事实的人。当有关证人是现职或离职维和人员时, 本组织会使这类证人提供证词提供便利, 但如前所述, 在任何情况下都将受到本组织特权和豁免、联

¹ 根据 2011 年 3 月 1 日颁布并仍然有效的调查委员会标准业务程序, 只要某个事件造成维和行 1 个成员死亡或严重受伤, 就必须成立调查委员会。

联合国向第三方可能承担的任何保密义务及对证人或其他无辜第三方的安全所作的保证的限制。当有关证人是现职或离职维和人员时，本组织将与其政府进行协调并寻求合作。

B. 追踪东道国的国家调查和起诉工作现状

14. 每当发生针对联合国维和人员的严重罪行特别是涉及暴力攻击或绑架的罪行时，联合国就向东道国报告这类罪行并要求东道国协助解决这些事件。在发生暴力攻击事件时，会要求东道国根据其国内法进行调查，一旦罪犯被捕则酌情起诉罪犯。在发生绑架事件时，联合国首要关切的事情就是确保受害者的安全。因此，会要求东道国首先阻截绑架者，以使受害者在不受伤害的情况下获释；一旦受害者获释，则着手调查该事件，以起诉肇事者。

15. 与东道国在调查案件方面的合作和联合国对这类调查工作现状的追踪通过维和特派团与东道国当局就具体案件的现场接触进行，以及通过为审查有关执行部队地位协定问题的定期联络会议进行。只要有必要，还可在联合国总部与维和行动部署地和针对维和人员的攻击或其他严重罪行发生地所在国的常驻代表团进行讨论。

C. 近期与东道国在调查和起诉方面合作的例子

16. 对近年来在各种维和行动中所获得的经验进行回顾之后可看到本组织与各国政府在调查和起诉及有关挑战方面进行合作的主要特点的大致情况。联合国与国家当局在调查和起诉所指控的罪行方面进行过合作的大多数案件与针对维和人员的武装攻击有关，其中许多案件造成死亡。但必须强调，联合国对这类起诉无控制权，在许多情况下东道国当局并没有寻求联合国的任何特定协助，虽然他们有时向有关维和行动通报审判结果。联合国涉及处理针对维和人员而犯罪行的程度还取决于特定维和行动的任务规定，及取决于东道国负责执法和司法的国家机构的能力。

17. 联合国与各国政府就调查和与起诉针对维和人员的严重罪行的肇事者有关的司法程序进行合作，以确保这类程序符合国际人道主义标准，包括被告得到适当程序的权利。

18. 例如在一个特派团里，特派团宪兵在国家警察当局协助下调查对联合国维和人员进行致命攻击的一些案件。根据其有关协助该国国家警察专业发展和能力建设任务规定的任务规定，有关特派团始终被要求协助并领导调查重大罪行。在另一个特派团，联合国与东道国当局合作，为曾在该维和行动中服务的前维和人员作证提供便利，以协助起诉被控于 2009 年 7 月枪杀他们 3 位同事的一个谋杀罪案犯。联合国和有关部门派遣国作出安排，使当时在枪击事件现场并随后在完成任务后回国的 2 个维和人员能重返东道国以在审判期间作证。法院将被告无罪释放，理由是被告被捕后在列队指认过程中被误认。

19. 在另一个特派团，东道国当局拘留了被控于 2003 年犯下攻击行为造成 2 名联合国军事观察员死亡的 3 个人；这些人仍在等候审判。当局还逮捕并审判了与 2010 年发生的造成 3 名联合国维和人员死亡和造成另 3 人受伤的攻击事件有关的 9 个人。其中 1 个被告被判有罪并判处死刑，3 人被判无期徒刑，1 人被判处 5 年有期徒刑。被告中有 4 人因缺乏证据而被释放。在 2010 年 4 月 4 日发生了攻击同一维和特派团的联合国维和人员的事件之后，东道国当局逮捕了 8 个嫌疑犯。在这 8 人中，3 人被判无期徒刑，1 人逃脱，4 人目前正在接受审判。东道国一直向特派团通报案件的现况。此外，由于向该东道国武装部队和国家警察提供支助是该特定特派团任务规定的组成部分，联合国向国家当局提供了协助以调查针对维和人员的攻击。

20. 在另一个维和特派团，东道国当局仍在调查某些人利用简易爆炸装置于 2007 年 6 月向维和人员发动攻击造成 6 名维和人员死亡的事件，以及 2011 年 7 月 26 日针对该特派团后勤运输车队的一次造成 3 名士兵重伤的类似事件。在同一特派团，1 人因在 2008 年 1 月 8 日使用简易爆炸装置进行攻击造成 2 名维和人员受伤而被东道国当局起诉并被判处 3 年有期徒刑。该国的法院还审判并判处其他 4 个被控参与这次攻击的人无期徒刑。在所有这些案件中，特派团都展开了自己的内部调查，并在发布宪兵报告的同时成立了调查委员会。由于内部调查不是刑事调查，因此东道国当局继续负责完成尚未结束的调查并起诉那些已被捕的肇事者。

21. 在另一个特派团，联合国宪兵在继续调查 2011 年 4 月 9 日发生的一起身份不明的攻击者枪杀 1 名正在执勤的维和人员的事件。东道国警察协助宪兵进行调查，并对枪击现场进行了法证检验。在特派团宪兵进行调查之前，一个调查委员会根据部队派遣国的程序进行了调查。到目前为止，尚未确认任何嫌疑人。

22. 另一个维和特派团在调查下列几起对联合国警察的严重攻击事件期间与国家执法和司法当局进行合作：2008 年 4 月 12 日 1 名联合国警察被枪杀，当时该警察与 2 名同事在当地的一个市场里；2010 年 11 月 4 日 1 名联合国警察在其住处明显遭到谋杀；2011 年 5 月 14 日 3 名联合国警察在其住处遭到武装抢劫；以及 2011 年 8 月 19 日 1 名联合国警察被武装劫匪枪杀。

23. 在当地一个市场发生的枪杀案件中，联合国安排死者的 3 名已完成任务离开特派团的同事返回东道国接受审理该案件的调查法官的面谈。2 个嫌疑人被捕并被控犯谋杀罪，虽然 2 人都逃脱了，但其中 1 人已再次被抓获并正等候审判。特派团还协助调查法官重新组织案件档案，因为东道国的记录在一次自然灾害中销毁了。在关于 1 名联合国警察于 2010 年 11 月 4 日被发现死于自己住处的案件中，2 个嫌疑人被捕并被控犯谋杀罪。关于 3 名警察于 2011 年 5 月 14 日在其住处被持枪劫匪抢劫的事件，特派团向东道国当局报了案。当局因此展开调查，期间调查法官询问了 3 名警察。在 2011 年 8 月 19 日发生的造成其同居同事死亡的武装攻击事件中幸存的那名警察也向调查法官提供了证词。

24. 联合国维和行动与一国调查当局之间的合作可能在现场或在联合国总部进行，依有关问题和案件的具体情况而定。如在现场，与调查和起诉有关的合作可能涉及维和行动的平民安保科、宪兵、民警部分或内部事务监督厅。在与国家当局互动时，所有这些单位都酌情得到特派团法律办公室的协助或咨询。与起诉有关的合作由特派团法律办公室协调，可能会涉及其他办公室，如法治或司法科。在当地当局缺乏所需能力的那些维和行动地点并在特派团的任务规定允许的情况下，特派团也可协助逮捕嫌疑人并将他们移交给有关当局。

25. 应该指出，在已经根据其国内法调查和起诉针对联合国维和人员的攻击事件的 5 个东道国中有 2 个国家未加入《联合国人员和有关人员安全公约》。另外 3 个国家则是《公约》的缔约国。这 5 个国家都与联合国签署了部队地位协定；这 5 份协定中有 4 份协定包含纳入《公约》第九条和第十条的明确规定，即要求把针对联合国人员和有关人员的攻击定为刑事罪并予以起诉。

四. 订正示范备忘录规定的调查程序的概要

26. 经大会第 61/267 B 号决议认可的订正示范谅解备忘录规定的调查程序概述和强调了部队派遣国在处理本国军事特遣队人员所犯不当行为方面的责任和作用。依照这些程序，联合国可发挥的作用很有限；联合国只可进行初步实况调查并且这类调查只能持续到部队派遣国开始调查之时。根据有关部队地位协定 (A/45/594, 第 47 段(b)) 和订正示范谅解备忘录，只要军事特遣队人员所犯不当行为亦构成刑事罪的，则部队派遣国对此有专属管辖权。根据这个原则，对本国军事特遣队人员所犯罪行的调查权属于有关派遣国，并应按照该国国内法进行起诉。必须指出，这些调查程序只适用于本国军事特遣队成员所犯不当行为，因此与建制警察部队无关；建制警察部队成员在这方面不受警察派遣国的专属管辖，因此若他们在东道国境内犯罪则会被东道国按其法律进行起诉。²

27. 示范谅解备忘录确定了当军事特遣队成员所犯不当行为或罪行会给联合国造成业务、行政或法律影响时联合国所能发挥的作用，虽然这种作用是有限的。

28. 在这方面，示范谅解备忘录第七条之四第 7.12 段规定，如果联合国有初步证据显示，国家特遣队成员犯下不当行为或严重不当行为，联合国应通知有关政府。如果发生严重不当行为，联合国将立即采取措施保留与该事件有关的证据并展开初步实况调查，此项调查可由内部监督事务厅负责进行，直到有关政府开始

² 根据维持和平行动部和外勤支助部发布的导则，用于调查民警和军事观察员被指控所犯不当行为的程序也适用于建制警察部队成员被指控所犯的不当行为。因此，建制警察部队成员所犯不当行为会按照《2003 年关于民警风纪问题的指令》（《2006 年关于执行和平行动任务的建制警察部队的导则》附件二）的规定受到有关维和特派团的初步调查和可能受到调查委员会的仔细审查。会根据具体情况与有关国家分享这类初步调查和调查委员会的报告，包括对同一主题事项进行刑事调查的国家。

其调查。初步实况调查应包括 1 个政府代表作为调查小组成员。联合国应就其调查向有关政府提交一份完整的报告。

29. 根据示范谅解备忘录第七条之四第 7.13 段，如果在向有关政府通报特遣队人员被控犯下严重不当行为 10 天后该政府仍未按照示范谅解备忘录展开本国的调查，则联合国亦可进行行政调查。进行任何这类行政调查的小组应包括 1 名政府代表，若有关政府派出代表的话。联合国应向有关政府提供调查结果，以及在所述调查过程中收集到的证据。

30. 提供维和人员的国家政府按照本国国内法根据示范谅解备忘录进行的调查越来越多。除了联合国可进行初步实况调查或行政调查的事件次数在减少之外，联合国的作用是在必要时在确认和约谈证人、记录证人证词、收集文件证据和法证证据及提供行政和后勤援助方面协助国家调查人员进行调查。根据示范谅解备忘录第七条之四第 7.19 段的规定，政府应向联合国提供政府主管当局(包括国家调查官员)调查国家特遣队成员可能犯下的不当行为或严重不当行为的结果，但须符合国内法律条例的规定。

五. 根据订正示范谅解备忘录针对维和人员而犯和维和人员所犯罪行进行调查的比较分析摘要

31. 示范谅解备忘录概述了联合国与向联合国维和行动提供军事特遣队人员的会员国之间的协定的标准条款。这些条款与根据示范谅解备忘录的规定调查维和人员所犯罪行的方式有关。调查针对维和人员而犯的罪行是东道国的责任并受东道国法律的限制，这是部队地位协定规定并符合国际法的。正如秘书长关于起诉针对已部署维和人员实施的罪行的报告(A/65/700, 第 7 段)所指出的，由于这种区别，在这两种情况下可适用的调查方式仅限于联合国将提供自己认为与联合国可能进行的任何内部调查或调查委员会所发现罪行有关的资料，也可为证人或受害人作证提供便利，以协助有关会员国履行其进行必要调查或起诉的义务。

32. 联合国不具有对发生在东道国境内的被指控罪行进行刑事调查的权力或能力，不管这些罪行是否是维和人员所犯或针对维和人员而犯的。正如上文所述，联合国仅能出于行政目的进行内部调查。在发生维和人员的不当行为或严重不当行为时，联合国可根据具体情况进行初步实况调查和行政调查。从刑法和程序的角度来看，这类调查的范围是有限的，因为联合国不具有迫使证人在其调查中进行合作的法定权力，在根据会员国的刑事诉讼法接纳联合国的调查报告方面也可能存在障碍。此外，就调查军事特遣队成员所犯行为而言，联合国进行的初步实况调查或行政调查仅能持续到有关部队派遣国开始展开其自己的调查为止。

33. 在进行这些程序时，不管是根据订正示范谅解备忘录或是根据标准业务程序(例如那些与调查委员会有关的程序)，联合国都非常谨慎地避免干预或介入属于

国家当局负责的刑事调查。但是，如果联合国获得可用于刑事调查或起诉的物证，联合国将酌情与该事项有刑事管辖权的国家的调查或司法官员进行合作。

六. 结论

34. 刑事审判和起诉，不管是否涉及维和人员所犯罪行或针对维和人员而犯的罪行，是按照在有关案件中行使管辖权的国家的刑事诉讼法和证据法进行的：部队派遣国在有关联合国维和人员所犯罪行方面的法律或东道国在有关针对联合国维和人员而犯的罪行方面的法律。一国与另一国在适用的国内法上的差别可能很大。

35. 从务实的角度来看，很难把示范谅解备忘录所规定的调查不当行为和严重不当行为的程序视作普遍适用于不同国家管辖范围的刑事调查规则的来源。此外，由于是不同的国家根据自己的有关国内法调查维和人员的不当行为和严重不当行为和调查针对维和人员而犯的罪行，因此更难让联合国提议将示范谅解备忘录规定的程序，不管是否有所调整，普遍应用于调查针对维和人员而犯的罪行，因为这属于各国自己的刑事管辖范围。