



## 第六十二届会议

临时议程\* 项目 82

追究联合国官员和特派专家的  
刑事责任

## 追究联合国官员和特派专家的刑事责任

## 秘书处的说明

## 摘要

法律专家组关于确保追究联合国官员和特派专家在维持和平行动中所犯罪行的责任的报告（见 A/60/980）提出了一些建议，目的是克服在追究此类人员在维持和平行动期间所犯罪行的责任方面存在的障碍。

所关注的首要问题是，如果罪行发生在东道国，而该国又无法起诉被指控犯罪的人或追究犯罪人的责任，就需要依赖其他国家来做。如果其他国家未将其刑法适用范围扩大到在东道国境内发生的罪行，就会出现管辖权漏洞，被指控犯罪人就有可能逃避起诉。为了堵住管辖权漏洞，要使尽可能多的国家能够主张和行使刑事管辖权。

为了给东道国以外的其他国家行使司法管辖权提供妥当的法律依据，法律专家组建议制定一项新的国际公约来处理管辖权和相关问题。秘书处完全支持这项建议。此项公约将使会员国能够在尽可能多的情况下确立管辖权，明确哪些人员属于受管辖人（属人管辖），并确定可对此类人员犯下的哪些罪行行使管辖权（属事管辖）。

---

\* A/62/150。



秘书处支持公约对会员国规定，当被指控犯罪人为本国国民，或被指控犯罪人在本国境内而本国又不向他国进行引渡的情况下，该会员国应行使管辖权。秘书处还支持公约对会员国规定，对于犯罪受害人为本国国民，或为惯常居所位于本国境内的无国籍人的情况，或对于犯罪人为惯常居所位于本国境内的无国籍人的情况，应考虑确立管辖权。

秘书处支持通过一项公约，其适用范围涵盖由联合国行动区内无论属于哪个部、厅、方案、基金或专门机构的所有联合国人员（受派遣国专属管辖权管辖的国家特遣队军事人员不在此列）所犯的罪行。

秘书处还支持该公约适用于所有罪行，而不仅限于对人的犯罪或涉及性剥削和性虐待的罪行。不过，该公约不应试图——列出此类罪行，而应采取一般性做法，例如，参照有资格主张管辖权的国家所实行的处罚水平来定义这些罪行。

秘书处注意到，唯有会员国才具备进行刑事调查和起诉被指控犯罪人的法律能力。因此，秘书处支持采取若干旨在突出会员国在行使刑事管辖权方面作用的短期措施，包括：

(a) 通过一项大会决议，强烈敦促会员国至少对本国国民犯下其国内现行刑法所认定和定义的严重罪行，而根据东道国法律此种行为也构成犯罪的情况，应确立管辖权；

(b) 安全理事会在针对特定任务的决议中写入条文，鼓励派遣或借调人员的国家采取适当的预防行动，包括进行部署前训练，并且要能够追究犯罪人员的刑事责任；

(c) 大会通过维持和平行动特别委员会，请秘书长继续在联合国与派遣建制警察部队的会员国缔结的谅解备忘录中写入类似条文，并请有关会员国同意列入这种条文；

(d) 维持和平行动部在发给各常驻代表团征求提供军事观察员、联合国行动警察部分人员、借调惩戒干事等各类人员的普通照会中，确保会员国了解，秘书处的期望是，参加联合国行动的任何人员都在部署前接受过关于零容忍政策的训练，并且认识到某些行为可能构成犯罪，因而要追究责任。

## 注释

“联合国官员”一词包括联合国工作人员和（根据部队地位协定被吸收为工作人员的）联合国志愿人员。

“特派专家”一词包括被授予特派专家地位的联合国军事观察员、警察、文职人员和其他人。此类人员除其他外，可包括军事观察员、军事联络官、军事顾问、武器监察员、建制警察部队人员、借调的联合国警员和借调的惩戒干事。

虽然法律专家组的报告（A/60/980）只讨论了追究联合国官员和特派专家责任的问题，但这是因为专家组受到其职权范围的限制。本说明的标题取自第六委员会会议项目标题。不过，为本说明的目的，秘书处认为，报告中的各项建议应适用于除国家特遣队军事人员以外参加联合国行动的所有人员（包括承包人和咨询人）。由于会员国本来就对本国特遣队的军事人员行使管辖权，所以本说明不涉及此类人员。

虽然法律专家组的报告（A/60/980）只讨论了追究维持和平行动中的责任问题，但这是因为专家组受到其职权范围的限制。为本说明的目的，秘书处并不将追究责任限于参加维持和平行动的人员。秘书处认为，对参加任何联合国行动的人员都要追究责任。例如，请参阅 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》第一条关于“联合国行动”的定义的部分内容。每项“联合国行动”由联合国的主管机关根据《联合国宪章》予以定义，在联合国的权力和控制下进行，只要该项行动是以维持或恢复国际和平与安全为目的。

本说明不影响各种特权和豁免的适用，也不影响联合国主管当局在确定一行为是否属于被指控犯罪人的职能或任务方面，或在确定是否放弃按照有关的部队地位协定、特派团地位协定、联合国大会 1946 年 2 月 13 日通过的 1946 年《联合国特权和豁免公约》及联合国大会 1947 年 11 月 21 日核准的 1947 年《专门机构特权和豁免公约》享有的任何豁免方面的作用。

关于将受派遣国专属管辖权管辖的国家特遣队军事人员排除在外的的问题，见部队地位示范协定（A/45/594）第 47 条（b）项。示范协定源于大会 1989 年提出的请求（1989 年 12 月 8 日第 44/49 号决议），要求编写一份联合国和东道国之间的部队地位示范协定。大会 1997 年 12 月 19 日第 52/12 B 号决议以默示方式认可了示范协定。

## 目录

	段次	页次
注释.....		3
一. 背景.....	1-6	5
二. 导言.....	7-19	5
A. 联合国秘书处所能做的有限.....	14-16	7
B. 管辖权漏洞.....	17-19	7
三. 短期措施：堵住管辖权漏洞.....	20-25	8
四. 长期：一项公约.....	20-53	9
A. 管辖权的依据.....	28-33	9
B. 属人管辖的适用范围.....	34-35	10
C. 属物管辖的适用范围.....	37-41	10
D. 调查.....	42-53	11
五. 区分军事观察员与国家特遣队军事人员的理由.....	54-65	13
六. 结论.....	66-68	14
七. 建议.....	69-70	15
A. 短期措施：解决管辖权的漏洞.....	69	15
B. 长期措施：一项公约.....	70	15

## 一. 背景

1. 大会第 59/300 号决议认可了维持和平行动特别委员会的报告 (A/59/19/Rev. 1, 第二部分, 第二章, 第 40(a)段) 中提出的各项建议。根据这项认可, 秘书长任命了一个法律专家组, 负责审查如何确保联合国官员和特派专家对在其工作地点实施的犯罪行为, 依照适当程序, 绝不能实际上免于承担后果, 也不会受到不公正的处罚。

2. 法律专家组关于确保追究联合国工作人员和特派专家在维持和平行动中犯罪行的责任的报告 (A/60/980) 于 2006 年 8 月递交大会, 并提交给维持和平行动特别委员会主席以供该委员会审议。特别委员会建议将报告提交给第四委员会主席转交第六委员会 (A/60/19, 第 79 段)。

3. 大会第 61/29 号决议决定设立一个特设委员会, 开放给联合国所有会员国、各专门机构和国际原子能机构成员参加, 审议法律专家组的报告, 特别是其法律方面问题。

4. 根据该决议, 特设委员会于 2007 年 4 月 9 日至 13 日在总部举行了会议。<sup>1</sup>

5. 在特设委员会的工作过程中, 提出了一些问题, 其中包括:

(a) 犯罪活动的问题有多严重, 以及在追究刑事责任方面可以采取哪些短期措施;

(b) 如果制定一项公约——秘书处对“属人管辖”和“属事管辖”的范围持何立场, 以及以什么作为行使管辖权的依据;

(c) 如何进行调查和能力建设;

(d) 会员国彼此之间以及会员国与联合国之间如何合作;

(e) 扩大公约的适用范围以涵盖专门机构官员是否可行、涉及什么法律问题;

(f) 对军事观察员和国家特遣队军事人员加以区分有何理由。

6. 本说明试图解答这些问题。

## 二. 导言

7. 参加联合国行动的人员犯下任何罪行都是不能接受的。<sup>2</sup> 秘书处既不宽恕、也不能宽恕犯罪行为。

<sup>1</sup> 《大会正式记录, 第六十二届会议, 补编第 54 号》(A/62/54)。

<sup>2</sup> 法律专家组的报告 (A/60/980) 是按照大会第 59/300 号决议编写的, 该决议建议设立一个专家组, 就如何确保追究联合国工作人员和特派专家在执行维持和平任务期间所犯罪行的刑事责

8. 特设委员会请秘书处提供有关犯罪活动问题有多严重的资料。虽然并非所有不当行为都构成犯罪活动，但此领域的统计数字表明，问题十分严重。<sup>3</sup> 在 2006 年 1 月至 12 月的 12 个月期间，维持和平行动部领导的特派团<sup>4</sup> 共报告了<sup>5</sup> 439 起不属于性剥削和性虐待的不当行为指控。<sup>6</sup>

9. 还有性剥削和性虐待方面的统计数字。<sup>7</sup> 在 2006 年 1 月至 12 月的 12 个月期间，维持和平行动部领导的特派团向内部监督事务厅(监督厅)报告了 357 起性剥削和性虐待指控，其中 176 起来自联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)。<sup>8</sup>

10. 另外，不属于维持和平行动部所领导特派团的联合国实体也有 14 起性剥削和性虐待指控。<sup>9</sup> 其中 5 起得到证实，5 起未获证实，还有 3 起正在调查之中(一名被指控人在调查结束前离开了联合国)。

11. 然而，统计数字没有揭示全面情况，不能反映出犯罪行为给受害人、受害人家庭和(或)社区造成的身心损害。统计数字不能说明各类犯罪活动给每个维持

---

任提供咨询意见。报告中的建议是审议了维持和平行动特别委员会的报告(A/59/19/Rev.1)后提出的，特别委员会的报告借鉴了秘书长关于联合国维持和平人员性剥削和性虐待问题的顾问扎伊德·拉阿德·扎伊德·侯赛因亲王提出的报告(“扎伊德报告”(A/59/710)中的提议。因此，法律专家组把重点放在构成犯罪的性剥削和性虐待行为。不过，如专家组所指出(A/60/980，第 8 段)，专家组的建议并不限于此类罪行，而是也适用于所有犯罪行为。

<sup>3</sup> 内部监督事务厅(监督厅)和外勤支助部与维持和平行动部一起建立了收集统计数据的机制。整个联合国系统还没有一致地建立类似的制度。

<sup>4</sup> 为本说明的目的，维持和平行动部领导的特派团类别包括该部领导的政治特派团以及维持和平特派团。

<sup>5</sup> 不当行为的统计资料由各实体自行保持，没有一个中央数据库储存关于所有不当行为(在监督厅关于加强联合国调查职能的报告(A/58/708)中称为“第一类”和“第二类”)的指控资料。不过，监督厅保持着从整个联合国系统各实体收到的有关严重不当行为的统计资料。同样，秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别措施的报告(A/61/957)也提及联合国全系统各个实体、联合国工作人员和联合国以外人员提供的构成一类严重不当行为的性剥削和性虐待行为的统计数字。

<sup>6</sup> 所统计的指控包括：欺诈、偷窃、伤害、性骚扰、违反联合国规章和条例的行为，以及与交通有关的不当行为(包括道路交通事故，如醉酒驾驶或造成严重受伤或死亡的事故)。虽然并非所有不当行为都是犯罪行为，但其中一些确实涉及犯罪行为指控。过去，还有人员被指控犯下酷刑和谋杀等罪行。

<sup>7</sup> 所统计的指控包括被关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施秘书长公报(ST/SGB/2003/13)定义为性剥削和性虐待的行为。虽然并非所有性剥削和性虐待都构成犯罪行为，但视管辖权方而定，其中一些确实涉及犯罪行为指控，例如与未成年人性交、强奸、嫖娼和性攻击。

<sup>8</sup> 联刚特派团是核定人员最多的维持和平行动。

<sup>9</sup> 见 A/61/957，附件三；指控数目可能是由于报告不完全，因为如上面脚注 3 所指出，有些联合国实体尚未建立让人投诉的机制或收集统计资料的机制。

和平人员乃至整个联合国组织的声誉造成的损害。统计数字不能显示犯罪行为对联合国的行动完成其任务和取得成功产生何种影响，也不能显示联合国人员人身安全受到的威胁。

12. 每当参加联合国行动的人员犯下罪行，联合国争取从地方社区获得的信任就会受到影响。这种破坏信任的行为使联合国的工作难以完成。没有社区的信任，各项任务就不会得到充分合作，就有可能归于失败，或需要更长时间才能完成。

13. 在冲突后环境中，参加联合国行动的人员所从事的犯罪行为，恰恰使联合国所要处理的问题——即重建受冲突重创的社区和维护法治——变得更为棘手。

#### A. 联合国秘书处所能做的有限

14. 关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施的秘书长公报（ST/SGB/2003/13）定出了一套标准，表明了联合国对此类行为的零容忍政策。这项零容忍政策得到广泛传播，作为官员、特派专家、咨询人、国家特遣队军事人员和联合国志愿人员必须遵守的行为标准的一部分（见 A/60/19，第 65 段，和 A/61/645，第 40 段）。

15. 教育、部署前训练和随团训练进一步强调零容忍政策。为了支持这项政策，在总部和各联合国行动都设立了行为和纪律股，负责接受和协调投诉事宜。定期巡视任务区、设立禁止进入区以及实行联合国和各国的纪律制度，也是进一步支持零容忍政策的措施。

16. 不过，秘书处不能追究个人的刑事责任。秘书处在有人指控参加联合国行动的人员所从事的行为可能属于犯罪的情况下，不能进行刑事调查。<sup>10</sup> 秘书处也不能起诉被指控犯罪的人。如果没有行政授权，像在科索沃（塞尔维亚）（见安全理事会第 1244（1999）号决议）和东帝汶（见安全理事会第 1704（2006）号决议）那样赋予联合国执法权和起诉权，那么，行使刑事管辖权的责任就仍然属于会员国。

#### B. 管辖权漏洞

17. 如果罪行发生在东道国，而东道国又无法起诉被指控犯罪的人或者追究犯罪人的责任，就需要依赖其他国家来做。如果其他国家未将其刑法适用范围扩大到在东道国境内发生的罪行，就会出现管辖权漏洞，被指控犯罪人就有可能逃避起诉。

18. 秘书处无法堵住这个管辖权漏洞。虽然秘书处已实行措施防止犯罪的发生，但要全面对付犯罪行为，就必须追究刑事责任。为了能够针对具体情况追究刑事责任，会员国必须堵住这个管辖权漏洞。

<sup>10</sup> 关于秘书处所进行的行政调查的讨论，见下文第 50 至 53 段。



19. 会员国需要采取行动，确保所有联合国人员<sup>11</sup> 在其工作地点实施的犯罪行为，依照适当程序，绝不能实际上免于承担后果，也不会受到不公正的处罚。

### 三. 短期措施：堵住管辖权漏洞

20. 对在他国境内发生的罪行确立、主张和行使刑事管辖权，不是一个新的问题，也不是一个简单的程序。但这并不意味着不能采取短期措施来鼓励会员国设法处理管辖权漏洞问题。

21. 大会可以通过一项决议，强烈敦促会员国至少对本国国民犯下其国内现行刑法所认定和定义的严重罪行，而根据东道国法律此种行为也构成犯罪的情况，应确立管辖权。

22. 该决议可包含一项鼓励会员国和秘书处在分享信息、收集证据和确保提供证人方面彼此合作的请求。这种合作有助于协助国籍国行使管辖权。

23. 这是一项短期措施，旨在提请会员国注意，它们有责任追究本国国民所犯罪行的责任。

24. 还有一些短期措施是为了突显会员国在堵住管辖权漏洞方面的作用，例如：

(a) 安全理事会可以在针对特定任务的决议中写入条文，鼓励派遣或借调人员的国家采取适当预防措施，包括进行部署前训练，并且要能够追究犯罪人员的刑事责任；<sup>12</sup>

(b) 大会可以通过维持和平行动特别委员会，请秘书长继续在联合国与派遣建制警察部队的会员国缔结的谅解备忘录中写入类似条文，并请有关会员国同意列入这种条文。

25. 另外，维持和平行动部可以在发给各常驻代表团征求提供军事观察员、警员和惩戒干事等各类人员的普通照会中，确保会员国了解，秘书处的期望是，参加联合国行动的任何人员都在部署前接受过关于零容忍政策的训练，并且认识到某些行为可能构成犯罪，因而要追究责任。普通照会还可以写明，秘书处期望会员国能够对从事犯罪活动的此类人员采取适当行动。

<sup>11</sup> 秘书处认为，其各项建议应适用于除国家特遣队军事人员以外的所有联合国行动人员（包括承包人和咨询人），相关的讨论见注释和下文第 34 至 36 段。

<sup>12</sup> 这项措施是配合安全理事会近来采取的做法，即对部队派遣国也实行类似的规定——见安全理事会第 1745（2007）号决议第 13 段、第 1756（2007）号决议第 22 段和第 1758（2007）号决议第 9 段。



## 四. 长期：一项公约

26. 虽然短期措施的实行将继续突出会员国填补管辖权漏洞的作用，却不能解决所有的问题。从较长期来说，秘书处完全赞成制订一项公约：

- (a) 使会员国能在尽可能广泛的情况下确立管辖权；
- (b) 确定对哪些人可以行使此种管辖权（属人管辖）；
- (c) 确定对犯有哪些罪行的人可以行使管辖权（属物管辖）。

兹在下文讨论这些问题。

27. 此外，一项公约可以便利开展国际合作（尤其是在引渡方面）及会员国与秘书处之间的合作（尤其是在使用秘书处向会员国提供的材料方面）。<sup>13</sup> 这项公约可以解决进行刑事调查事项中存在的漏洞，包括确保证据的完整无损，以利任何可能进行的起诉。

### A. 管辖权的依据

28. 为了填补管辖权的漏洞，亟需订立一些管辖权的依据，使会员国可以据此主张管辖权。

29. 如拟议的短期措施所表明，秘书处认为，会员国应确立对本国国民所犯罪行的管辖权。（这是在确立罪行发生地国家的管辖权之外的问题，因为此种管辖权的存在是毫无争议的（见 A/60/980，第 59 段））。

30. 虽然有许多会员国可能不需要一项国际公约来主张并行使对本国国民的管辖权，但是其他会员国可能需要这样一项文书。秘书处认为，一项公约可以便利会员国能够根据国际法，在尽可能广泛的情况下，主张并行使管辖权。

31. 秘书处认为，一项公约除了确立对本国国民的管辖权之外，还应在符合已缔结的文书（包括 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》<sup>14</sup>）的前提下，规定在下列任何一种情况下，会员国需要考虑确立管辖权：

- (a) 受害人为该国国民，或为惯常居所位于该国境内的无国籍人；
- (b) 或者，犯罪人为惯常居所位于该国境内的无国籍人。

32. 秘书处也完全支持在一项公约中规定，会员国应在“不引渡则起诉”的基础上，确立对参加联合国行动的人员所犯罪行的管辖权。<sup>15</sup> 参加联合国行动的人员

<sup>13</sup> 关于秘书处所进行调查的讨论，见下文第 50 至 53 段。

<sup>14</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2051 卷，第 35457 号，第 10 条。

<sup>15</sup> 关于属人管辖适用范围的讨论，见下文第 34 至 36 段。

所犯罪行为不应视为只是国内罪行。由于被指控的犯罪人是在东道国境内居于受信任地位、替国际社会服务的人，而且罪行影响到国际任务的形象和信誉，因此有理由在不引渡则起诉的基础上确立管辖权。

33. 在这方面，秘书处注意到，《联合国人员和有关人员安全公约》包含在不引渡则起诉基础上确立管辖权的规定。据此可以说，对于参加联合国行动的人员所犯的罪行，以及危害此类人员的罪行，都可以根据同样的考虑确立管辖权。

## B. 属人管辖的适用范围

34. 秘书处认为，没有任何重大的政策性障碍使得一项公约不能适用于所有参加联合国行动的人员，不论他们受雇于哪个部、厅、方案或基金。<sup>16</sup> 虽然法律专家组的报告(A/60/980)把拟议的公约的适用范围限制于参加维持和平行动的官员和特派专家，但这是因为法律专家组受到其职权范围所限。

35. 以上所述也适用于各专门机构的人员官员。秘书处也同样认为，问题不在被指控的犯罪人所属部门或机构的性质。基本的考虑是被指控犯罪人的作业地点。如果被指控的犯罪人是在一个冲突环境或冲突后环境中作业，而当地的刑事司法制度可能已经受损，那么对这些人员，一如对联合国行动的人员，也有同样的理由需要填补管辖权的任何漏洞。

36. 对于参加联合国根据《宪章》第七章采取的行动的人员，虽然法律专家组提议的公约草案把这类人员排除在公约的适用范围之外，但秘书处认为，没有理由把这类特派团与根据第六章派出的特派团加以区分。《联合国人员和有关人员安全公约》<sup>17</sup> 把这类人员排除在外的理由，不适用于处理这类人员所犯罪行的公约或决议。

## C. 属物管辖的适用范围

37. 秘书处认识到，很难编列一份有限的清单来开列公约所应涵盖的罪行。有一点看来很明确，就是公约不应限于侵害人身的罪行；联刚特派团最近对走私黄金和贩运军火进行的调查突显出，需要一项适用于一切严重罪行的公约，以确保管辖权没有漏洞。

38. 秘书处认识到，所有会员国都已颁行刑法，处理本国认为犯罪的行为。

<sup>16</sup> 秘书处认为，这些建议应适用于联合国行动的所有人员（包括承包人和咨询人），但国家特遣队的军事人员除外。对这种看法的讨论，和“联合国行动”的定义，以及对秘书处认为参加联合国行动的人员犯罪应受追究责任这一看法的讨论，见注释。

<sup>17</sup> 联合国，《条约汇编》，第2051卷，第35457号，第2条第2款。

39. 秘书处认为，公约不应试图一一列出所适用的罪行，或明文规定罪行应当如何定义，而是应当适用于主张管辖权国家的国内法律所认定和定义，并且根据该国法律应当判处至少两/三年徒刑的罪行。

40. 以这种方式描述公约所适用罪行的一个先例见于《联合国引渡示范条约》。<sup>18</sup>《示范条约》第 2 条规定如下：

#### 可予引渡之犯罪行为

1. 为本《条约》目的，可予引渡之犯罪行为系指按照缔约国双方法律规定可予监禁或以其他方式剥夺其自由最长不少于一/二年，或应受到更为严厉惩罚的任何犯罪行为。有关引渡的请求若是为了对所通缉者执行对此类罪行作出的监禁判决或其他剥夺自由的判决，仅在其未服刑期至少有四/六个月时方可准予引渡。

41. 对于经这样一项公约的签署国赋予治外法权效力的罪行，如有任何不明确之处，可在公约中解决，包括以一项条款规定，会员国须将此类罪行通知秘书长。

#### D. 调查

42. 要追究刑事责任，必须先经过彻底、专业的调查，提出可信、可靠的资料，并且得到对被指控犯罪人行使管辖权的会员国的法院接受作为证据。

43. 在联合国行动的警察部分负有执勤任务行使警察权力的地方（例如在科索沃（塞尔维亚）和东帝汶），任何刑事调查可以由联合国警察单独进行，或者同东道国执法当局一起进行。

44. 但是秘书处，不论是维持和平行动部、外勤支助部、监督厅还是任何其他组织单位，都没有法律能力进行刑事调查。如果一项联合国行动没有执勤任务，就只有会员国（不论是东道国还是另一国家）才有能力按照其国内法律和现有的国际合作安排，进行刑事调查。

45. 如法律专家组的报告所指出，由东道国的执法当局调查指控的犯罪活动，有若干优点（见 A/60/980，第 27 段）。东道国是被指控的罪行发生的地点，也是证人和证据所在的地方。派驻的联合国警察如果也负有能力建设方面作用的话，可以有助于调查取得结果。

46. 联合国行动的警察部分的许多任务规定，都是以建设东道国警察和执法当局的能力为重点。这涉及到训练、教导和培养当地的警察和执法当局，以及提供咨

<sup>18</sup> 见大会第 45/116 号决议，附件。另见联合国国际药物管制规划署（现为联合国毒品和犯罪问题办事处）关于保护证人的示范法案（可在 [http://www.unodc.org/pdf/lap\\_witness-protection\\_2000.pdf](http://www.unodc.org/pdf/lap_witness-protection_2000.pdf) 查阅）和关于刑事事项互助的示范法案（可在 [www.unodc.org/pdf/lap\\_mutual-assistance\\_2000.pdf](http://www.unodc.org/pdf/lap_mutual-assistance_2000.pdf) 查阅）。

询，而不仅是观察。更加注重能力建设，可以有助于按照东道国的法律以及国际刑事司法与人权规范和标准，进行可信、可靠的调查。这反过来又可以有助于会员国行使管辖权，因为警察将能对指控的犯罪活动进行调查。

47. 应当强调的是，除非联合国行动具有执勤任务，否则刑事调查仍是东道国的责任，而非秘书处或联合国警察的责任。

48. 维持和平行动部已经确定 2007 年的若干警察和执法项目，这些项目都直接涉及在冲突后环境中建设警察的体制机构能力。这方面的工作是独立发展起来的，一直在持续进行，不包括在法律专家组的报告（A/60/980）所载的建议之内。该报告中关于能力建设的各点建议并未引起任何新的经费问题。

49. 一种可能的情况是，如该报告所指出，即使有联合国的协助或监督，东道国的警察还是没有能力进行调查（A/60/980，第 40 段）。另一种情况是，联合国行动的任务可能不包括帮助东道国执法当局建设能力。在这两种情况下，秘书处所进行的调查，就是对指控的犯罪活动进行的唯一的调查。

50. 上面已经指出，秘书处没有法律能力进行刑事调查。<sup>19</sup>这并不是说，秘书处进行的调查就不能提出可信、可靠的报告，其中载有可以核实的资料，有足够的份量引起有管辖权进行起诉的国家的执法当局展开刑事调查。法律专家组在报告中提出这方面的若干建议（A/60/980，第 84 段），秘书处目前正在加以考虑。

51. 此外，内部监督事务厅关于加强监督厅的提案的报告提出了若干建议，以期加强和集中监督厅在进行调查方面的作用（见 A/60/901，第 79 至 97 段）。实行这些措施的目的，是增强秘书处就指控犯罪行为提出报告的能力，使报告具有足够的真实性，足以构成起诉国有关当局展开刑事调查的依据。

52. 加强监督厅能力的措施正在持续实行。法律专家组的报告中有关加强监督厅能力的建议并不引起任何新增或另行提供经费的问题。

53. 在国籍国愿意行使管辖权的情况下，会发生在刑事事项中进行互助的问题。虽然有双边安排和其他安排便利国家间的合作，但是一项关于参加联合国行动的人员刑事责任的公约本身又可能会引起独特的情况，尤其是在确保证据的完整无损方面，这并非不可想象的事。这些问题也许需要以公约条款来填补调查方面的漏洞。

---

<sup>19</sup> 执行权力属于各国政府。在这方面，执行权力指行使执法职责的能力，包括按照政府所授权力进行逮捕、搜查、扣押和讯问。

## 五. 区分军事观察员<sup>20</sup>与国家特遣队军事人员的理由

54. 区分军事观察员与国家特遣队军事人员的主要理由之一，是这两种人员与联合国之间的关系。

55. 军事观察员是由联合国指派、为联合国执行任务或工作的军官。他们由本国政府应秘书长的请求指派，以个人身份而非作为本国的代表为联合国服务。

56. 另一方面，国家特遣队的军事人员则由派遣国提供，身份是该国的代表。国家特遣队的人员与联合国之间并无个人的安排；他们的地位由联合国与部队派遣国所订立的谅解备忘录加以规定。与军事观察员不同，国家特遣队的军事人员是作为特遣队成员提供的，不是在个人基础上选拔出来。

57. 基于联合国与军事观察员之间的关系，以及他们所执行的任务，在联合国与东道国之间的部队地位示范协定（见A/45/594，附件，第26段）中，军事观察员被列为“特派专家”（按照1946年《联合国特权和豁免公约》<sup>21</sup>第六条的含义）。

58. 但是，《总公约》并未给出特派专家的定义。国际法院在其1989年12月15日关于“《联合国特权和豁免公约》第六条第22节的适用性”的咨询意见<sup>22</sup>中，就特派专家所享豁免的范围，对这个问题进行了考虑。

59. 国际法院指出：

“然而，[第22节]对这些特派团的性质、期间或地点，并未做出任何表示。在这方面，准备工作材料也没有提供任何指示。”

60. 法院的结论认为：“《总公约》适用于受本组织委托执行任务、因而有权享受[《总公约》第22节]规定的特权和豁免以便独立执行其职责的人员（联合国官员除外<sup>23</sup>）。”

61. 根据这种看法，既然军事观察员是“受联合国委托执行任务或工作”的人员，所以秘书处认为，将军事观察员的法律地位归类为特派专家是正确的。<sup>24</sup>

<sup>20</sup> 虽然下面的讨论提到的只是军事观察员，但同样适用于具有特派专家地位的所有军事人员。

<sup>21</sup> 联合国，《条约汇编》，第1卷，第15页，及第90卷，第327页（对第1卷的更正）；以下称为《总公约》。

<sup>22</sup> 《国际法院判例汇编》，1989年，第177页。

<sup>23</sup> 官员属于《总公约》第五条的适用范围。

<sup>24</sup> Miller A. J., “Legal aspects of stopping sexual exploitation and abuse in U.N. peacekeeping operations”, in Cornell International Law Journal, vol. 39, no. 71 (2006) states “even though the General Convention does not define experts on mission, it is clear that these individuals are U.N. agents but not U.N. officials.” (“虽然《总公约》并未给特派专家下定义，但是显然这种人员是联合国的代理人，但不是联合国官员。”)。

62. 作为特派专家，军事观察员所须遵守的财务和责任制度与国家特遣队对应人员的不同。军事观察员无权携带武器。此外，还有明文规定他们不得寻求或接受由本国政府或者由联合国以外任何其他当局发出的与执行职责有关的指示（见《关于非秘书处官员和特派专家的地位、基本权利和义务的条例》（ST/SGB/2002/9））。

63. 关于东道国对被控犯罪的特派专家行使管辖权的问题，有必要考虑有关的部队地位协定或特派团地位协定的涵盖范围。<sup>25</sup> 按照部队地位示范协定第 47(b) 段，只有“联合国维持和平行动军事部分的军事人员”才须接受其各自参与国对在东道国犯下的任何罪行的专属管辖权。因为军事观察员是按个人身份提供的，所以不存在参与国与这种人员之间关系的概念（见上文第 54 至 61 段）。这就是说，他们不属于部队地位示范协定第 47(b) 段的范围。相反地，军事观察员属于部队地位示范协定第 47(a) 段的范围，其中规定，代表/指挥官应（在东道国的调查之外）进行任何必要的补充调查，然后与该国政府商定是否提起刑事诉讼。

64. 这种做法的一个结果是，虽然军事观察员仍是其本国武装部队的成员，处于其派遣国的军法管辖之下，但是这种管辖权只是附加于而不是排除东道国的法律。

65. 任何关于改变军事观察员地位的提议，都需要重新考虑他们的作用、与联合国的关系以及部队地位协定和特派团地位协定中规定他们在东道国面前所具有的法律地位。

## 六. 结论

66. 参加联合国行动的人员所犯罪行，不但影响到受害人和（或）东道国，也影响到国际社会和任务的执行。为了全面应对解决这个问题，必须追究犯罪人对其犯罪行为的责任。

67. 秘书处所能做的有限；它不能进行刑事调查或刑事审判，那仍然是会员国的责任。

68. 我们鼓励会员国采取步骤，便利对其参加联合国行动的人员行使刑事管辖权。从较长远来看，我们支持缔结一项公约，不仅为行使管辖权提供依据和澄清一些问题，还向国际社会表明追究参加联合国行动的人员对任何犯罪行为的责任的重要性。

---

<sup>25</sup> 这一考虑有别于对豁免的存在和适用问题的考虑。



## 七. 建议

### A. 短期措施：解决管辖权的漏洞

69. 秘书处支持采取下列短期措施，以突出会员国在行使刑事管辖权方面作用：

(a) 大会通过一项决议，强烈敦促会员国至少对本国国民犯下其国内现行刑法所认定和定义的严重罪行，而根据东道国法律此种行为也构成犯罪的情况，应确立管辖权；

(b) 安全理事会在针对特定任务的决议中写入条文，鼓励派遣或借调人员的国家采取适当的预防行动，包括进行部署前训练，并且要能够追究犯罪人员的刑事责任；

(c) 大会通过维持和平行动特别委员会，请秘书长继续在联合国与派遣建制警察部队的会员国缔结的谅解备忘录中写入类似条文，并请每一有关会员国同意列入这种条文；

(d) 维持和平行动部采取行动，在发给各常驻代表团征求提供军事观察员、联合国行动警察部分人员、借调惩戒干事等各类人员的普通照会中，确保会员国了解，秘书处的期望是，参加联合国行动的任何人员都在部署前接受过关于零容忍政策的训练，并且认识到某些行为可能构成犯罪，因而要追究责任。

### B. 长期措施：一项公约

70. 秘书处支持通过一项公约：

(a) 对会员国规定，当被指控犯罪人为本国国民，或被指控犯罪人在本国境内而本国又不向他国进行引渡的情况下，该会员国应行使管辖权；

(b) 对会员国规定，对于犯罪受害人为本国国民，或为惯常居所位于本国境内的无国籍人的情况，或对于犯罪人为惯常居所位于本国境内的无国籍人的情况，应考虑确立管辖权；

(c) 涵盖由联合国行动区内无论属于哪个部、厅、方案、基金或专门机构的所有联合国人员（受派遣国专属管辖权管辖的国家特遣队军事人员不在此列）所犯的罪行；

(d) 适用于所有罪行，而不仅限于对人的犯罪或涉及性剥削和性虐待的罪行；

(e) 便利开展国际合作和会员国与秘书处之间的合作。