

联合国在维持国际和平与安全方面事实调查宣言

国际法院

前法官

肯尼斯·基思爵士

联合国大会 1991 年通过《联合国在维持国际和平与安全方面事实调查宣言》(以下简称《宣言》)(大会 1991 年 12 月 9 日第 46/59 号决议)。《宣言》由大会 1974 年 12 月 17 日第 3349(XXIX)号决议于 1974 年设立的联合国宪章和加强联合国作用特别委员会编写。特别委员会的核心任务之一,是审议提高联合国工作效力的建议,这些建议可能不需要修改《联合国宪章》(以下简称《宪章》)。在成立之初的几年中,特别委员会重点关注解决国际争端的各个方面。作为这项工作的成果,大会在 1991 年《宣言》之前通过了:

(1) 《关于和平解决国际争端的马尼拉宣言》(大会 1982 年 11 月 15 日第 37/10 号决议)。《宣言》把调查作为解决争端的手段,促请会员国考虑更多地利用安全理事会的事实调查能力。

(2) 《关于预防和消除可能威胁国际和平与安全的争端和局势的宣言》(大会 1988 年 12 月 5 日第 43/51 号决议)。《宣言》建议安全理事会考虑尽早派遣事实调查委员会或和解委员会,防止争端或局势进一步恶化;考虑根据《宪章》第十一条并在符合第十二条的情况下,建议更多地利用其事实调查能力;秘书长应考虑充分利用事实调查能力。

(3) 关于诉诸斡旋、调解或和解委员会的决定(大会 1989 年 12 月 4 日第 44/415 号决定)。

1991 年以来,大会又根据特别委员会的建议通过了《关于增进联合国与区域安排或机构之间在维持国际和平与安全领域的合作的宣言》(大会 1994 年 12 月 9 日第 49/57 号决议)、《联合国调解国家间争端示范规则》(大会 1995 年 12 月 11 日第 50/50 号决议)和一项关于预防与和平解决争端的决议(大会 2002 年 11 月 19 日第 57/26 号决议)。

应在国际法和实践早期发展的大背景下看待《宣言》。《宣言》可能源自 1899 年《和平解决国际争端海牙公约》。(在国家一级,对争议事实进行正式调查已有丰富经验)。公约缔约国表示,强烈希望维护普遍和平,决心尽最大努力促进国际争端的友好解决。《公约》第一条加强了序言部分的这些段落,该条构成了题为“维护普遍和平”的第一部分:

“在各国关系中尽可能防止诉诸武力,各缔约国同意竭尽全力以保证和平解决国际争端。”(避免诉诸武力与通过和平手段解决争端之间的重要联系在《宪章》第二条第三款和第四款所述原则中再次出现。)

1899 年《海牙公约》及其后的 1907 年《海牙公约》以设立常设仲裁法院而闻名于世,常设仲裁法院是两项公约第四部分的主题。在这些规定之前有两个部分,

同《宪章》第三十三条——第六章的第一项规定——一样，强调仲裁和裁决只是各国解决争端的手段之一。这两项公约的第二部分记载了缔约国的协议，即在发生严重分歧或争端时，在诉诸武力之前，将求助于一个或多个友好国家的斡旋或调解。

第三部分规定，由国际调查委员会解决国际性质的事实争端。如果这种争端的当事方，既不涉及荣誉，也不涉及重大利益，无法通过外交手段解决，应在情况允许时设立一个国际调查委员会，通过公正和认真的调查澄清事实，促进解决。调查将根据双方的协议进行。必须倾听双方的陈述。委员会的报告将限于陈述事实，并让冲突各方在陈述的效果方面享有充分自由。

早在 1904 至 1905 年间，在大不列颠及北爱尔兰联合王国与俄罗斯的一场争端中，就成功援引了这一程序。这场争端发生在俄日战争期间，俄罗斯波罗的海舰队在北海道格尔河岸地区向一个英国拖网渔船队开火(道格尔河岸案)。俄罗斯舰队误以为英国渔船是日本帝国海军部队，开火击沉渔船一艘，击毁五艘，造成渔民三人死亡，多人受伤。大不列颠及北爱尔兰联合王国和俄罗斯之间关于事件事实的争端确实涉及荣誉和重大利益，但双方按照法国的建议，同意成立一个由五名海军军官组成的委员会。双方各任命一名，法国和美国各任命两名，第五名由这四名军官协议任命。该协议可能被视为在第二个方面超越了 1899 年的案文，因为协议不仅被要求报告“北海事件相关情况”，而且还被要求报告责任所在以及双方当事人应受责备的程度。委员会作出了一些俄罗斯海军上将负有责任的调查结果，并宣布调查结果不具有任何诋毁海军上将或其人员军事素质或人性的性质((1908) 2 AJIL 929)。双方都接受了报告，俄罗斯向英国支付了大约 75 000 英镑的赔款。

由于 1899 年《公约》条款内容不足，原始委员需要制订议事规则。1907 年《公约》案文内容作了扩充，1997 年通过的《事实调查委员会任择规则》又进一步阐述了 1907 年《公约》。然而，1899 年和 1907 年两公约的规定仅在四个案例中被明确援引，最后一次是在 1962 年。20 世纪初为调查委员会缔结的大量双边条约也遵循了类似的路径，只有一项条约出现在公开记录中，例如，在 1949 年大会关于设立调查与和解小组的建议(大会 1949 年 4 月 28 日第 268 D (III)号决议)中援引了这些条约，根据 1949 年日内瓦四公约 1977 年第一附加议定书选举产生的保护武装冲突受害者国际人道主义事实调查委员会也援引了条约。(另见大会 1963 年 12 月 16 日第 1967(XVIII)号决议和 1967 年 12 月 18 日第 2329(XXII)号决议，内容涉及事实调查方法以及这些方法明显缺乏行动的问题。)

然而，对常设程序或机构的有限援引只反映了一个小的侧面。事实上，在联合国成立至今及更早的历史中，可以找到很多调查和事实调查的例子。例如，联合国秘书处 1965 年和 1966 年两份研究报告(A/5694 和 A/6228)中提及的例子。第一份研究报告讨论了大会设立的 21 个、安全理事会设立的 11 个和秘书长设立的若干个调查机构。我仅举后面的一个例子——巴林问题。1970 年 3 月 28 日，秘书长通知安全理事会，应伊朗政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府的请求，并经过广泛协商，他同意就巴林相关事宜进行“斡旋”。他说，这种行动已成为联合国实践中的惯例，并证明是解决和防止紧张局势而避免紧张局势因过早披露和

公开辩论而延长或加剧的宝贵手段。他引用了商定的“职权范围”——各方对巴林的地位表达了不同观点；必须找到解决这个问题的办法，以便在整个地区营造平静气氛；因此，要求秘书长派遣一名个人代表确定巴林人民的愿望。个人代表报告说，经过磋商他确信，“绝大多数巴林人希望作为一个完全独立的主权国家获得对其地位的承认，并可自由决定与其他国家的关系”。安全理事会核可了该报告，欢迎报告所作结论，并特别引用了上述段落(安全理事会 1970 年 5 月 11 日第 278(1970)号决议)。与许多其他案例一样，这一案例凸显了具体局势的不同情况对调查事实的人员、过程、适用标准和作用的重要性。在这一特定案例中，伊朗长期以来一直声称巴林是其主权领土的一部分。巴林则声称巴林是独立的，并与联合王国有特定的条约关系。据此，巴林否认伊朗和联合王国之间在其地位问题上存在争议。因此，《宪章》，包括《国际法院规约》关于联合国会员国之间争端的条款并不适用。显然，巴林当局、伊朗和联合王国等所有利益方都同意这一进程。商定的“职权范围”并未提及国家间的争端，而是阐明了适用的标准，亦即巴林人民的愿望。同样有趣的是，秘书长提到了联合国的习惯做法——这一提议受到质疑，但可能涉及《宪章》第六部分和第九十九条。

因此，正如 1991 年《联合国在维持国际和平与安全方面事实调查宣言》序言所回顾，特别委员会起草和建议该宣言案文时，有大量的经验可以借鉴。这种做法大多反映在法律事务厅编纂司编写的《和平解决国家间争端手册》(1992 年)中(见大会第 46/58 号决议第 2 段和 1992 年手册第 24-33 页和第 112-119 页)。

大会在 1991 年《宣言》序言中回顾了上述三项决议，以及 1970 年《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》(大会 1970 年 10 月 24 日第 2625(XXV)号决议)及其关于事实调查的规定；强调联合国在维护国际和平与安全时，必须详细了解任何争端或局势的实际情况；承认充分利用和进一步改进事实调查手段有助于加强联合国在维护国际和平与安全、促进和平解决以及防止和消除和平威胁方面的作用。《宣言》执行部分一开始就提出了以下一般性主张：

1. 联合国主管机构为了履行维持国际和平与安全的任务，应当致力于充分了解一切有关的事实。为此联合国应考虑进行事实调查活动。
2. 为本《宣言》之目的，事实调查意为任何旨在获得联合国主管机关为有效地行使其维持国际和平与安全职责所需的有关任何争端或局势的详尽事实而进行的活动。
3. 事实调查应当全面、客观、公正和及时。
4. 除非能够通过利用秘书长的收集情报能力或其他现有途径满意地获知一切有关事实，否则联合国主管机关应考虑派遣事实调查团。
5. 在决定是否派遣调查团时，联合国主管机构应铭记，派遣一个调查团可以表示联合国的关切，并应有助于建立信任和缓解争端或局势，同时避免争端或局势恶化。
6. 派遣联合国事实调查团进入任何国家的领土均需在《联合国宪章》有关规定的条件下事先取得该国的同意。

第 6 段反映了国际法原则，即各国可以自由选择和平解决的手段(尽管只限于现场调查)。总的来说，当事国必须表示同意。例如，这一主张反映在 1970 年《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》中有关和平解决的条款中。然而，不应忽视第 6 段最后一句以及本宣言最后几段中的保留条款(第 31 段)的重要性：《宣言》的规定不妨碍《宪章》的规定。前一段(第 30 段)还承认，双方可能已同意其他和平解决方法——这一协议不妨碍派遣调查团。上文提到的《宪章》条款可授权联合国机构采取行动，包括通过调查特定情况下的事实，而无需得到卷入争端或局势国家的同意。将在下文中提到实例。

《宣言》第二部分(第 7-18 段)基于这样的主张，即事实调查团可由安全理事会、大会和秘书长派遣。这一名单在实践中似乎已经扩大。早些时候，随着托管领土人民逐步行使自决权(《宪章》第八十七条第三项)，托管理事会向托管领土派遣了许多调查团。还可提及 1961 年为监测 1960 年《给予殖民地国家和人民独立宣言》执行情况而设立的非殖民化特别委员会的工作(大会 1960 年 12 月 14 日第 1514(XV)号和 1961 年 11 月 27 日第 1654(XVI)号决议)。托管理事会经常向非自治领土派遣调查团，一部分是为了监督关于自决的全民投票。

1991 年《宣言》确定的机构应就其在国际和平与安全方面的责任进行事实调查，就秘书长而言，还包括在威胁国际和平与安全的局势中预防争端(第 7-15 段，另见第四部分(第 28-29 段))。考虑派遣事实调查团可能性的机构应铭记其他努力，包括区域组织或机构的努力。例如，应该考虑美洲国家组织在 2015 年就多米尼加共和国到海地的移民流动所作的努力，或国际劳工组织三方调查团 2016 年就斐济结社自由问题所作的努力。选定的联合国机构被赋予明确的任务和其报告应满足的确切要求。报告应限于陈述事实性的调查结果，但应回顾道格尔河岸案中报告的范围。这种做法在后来几年一直沿用，请见下文。

在《宣言》第三部分，有三项规定涉及一国同意或拒绝接受事实调查团(第 19-21 段)。另外三项涉及向调查团提供全面援助及其特权和豁免。最后三项为调查调查团规定了重要义务：

事实调查团有义务严格按照所负的任务行事，并采用不偏不倚的方式执行任务。调查团成员有义务不得寻求或接受任何政府或除该联合国主管机构以外任何当局的指示。他们应将其履行任务所获取的情报保密，即使在调查团完成任务后也是如此。

在事实调查进行的所有阶段，对直接有关的国家应给予机会对交付调查团所要获取的事实发表意见。在公布事实调查结果的时候，如果直接有关的国家愿意的话，也应该公布他们所发表的意见。

如果事实调查包括听证，各有关议事规则应保障使听证得以公正进行。

1991 年以来，联合国内外组织了许多调查团，对国际争端或局势进行事实调查。

在此之后是要作出选择，也就是在一定程度上强调对违反国际人道主义法和国际人权法的指控进行调查。1991 年提出的基本原则在许多这类情况中得到反

映。同样可以观察到，不同机构的成员、程序和任务存在重大差异，这些差异是由各自要处理的问题的性质造成的。有些调查未能从早期工作中吸取并巩固经验。但是，应当指出，2015年人权事务高级专员办事处发布了《国际人权和人道主义法调查委员会和事实调查团指南及做法》的最新版本，并回顾上文中提到的联合国秘书处编纂司编写的1992年手册。

安全理事会在一些局势中，特别是在1990年代初的南斯拉夫和前南斯拉夫、1993年的卢旺达和2005年的达尔富尔，行使了《宪章》第七章赋予的权力，授权秘书长设立调查委员会，调查委员会的报告导致安理会再次根据这些权力并未经有关国家同意，在第一和第二个案件中设立了法庭，并在第三个案件中将局势提交给国际刑事法院。

1991年以来，安全理事会授权进行的其他调查包括与利比里亚有关的屠杀(1993年)、与阿布哈兹和格鲁吉亚(由秘书长牵头)(1993年)、布隆迪(1993年)、中非共和国(2013年)和科特迪瓦(2004年)有关的“种族清洗”和其他事项的调查。许多其他调查，有些在后面提到，由大会、秘书长和人权理事会授权进行。

尽管1991年《宣言》中没有提到，但国际法院在行使裁决国家间国际法律争端的权力时，通常会解决事实问题，并有权发起调查，如1949年科孚海峡案和2017年哥斯达黎加与尼加拉瓜之间的领土和海洋争端。此外，已进行调查的结果可能有助于国际法院的诉讼。波斯尼亚和黑塞哥维那对塞尔维亚提起的灭绝种族罪公约案件提供了一个实例。国际法院2007年宣布，“从”秘书长编写的关于“斯雷布雷尼察陷落”的报告中得到极大支持。国际法院稍早时表示，当事方提交的报告的价值除其他外取决于：“(a) 证据的来源(偏向或中立)，(b) 证据产生的过程(如匿名新闻报道或法院或类似法院程序的产物)，(c) 证据的质量或性质(如反对利益的陈述，以及商定或无争议的事实)”。法院对报告采用了这种方法，认定“编写报告时所采取的谨慎态度、报告的全面来源以及报告编写负责人的独立性，都赋予该报告极大公信力”。在该案中，国际法院还认定，原则上应接受前南斯拉夫问题国际刑事法庭对事实的极具说服力的调查结果，当然，除非这些调查结果在上诉中被推翻。这一结论再次基于法庭为最终结论提供依据的严格程序。

上文提到的2015年指导和做法报告在五个标题下总结了调查机构的做法，即作用、任务、业务方面(包括议事规则和保护证人)、报告与建议及后续行动。附件列出了相关的国际法律和方法标准及手册；标准议事规则范本和联合国人权事务专员办事处支持或部署的涉及非洲、亚洲、美洲和欧洲局势的50项调查的细节。附件二中的《标准议事规则范本》为建立和参与事实调查的人提供了有益的指导，其他一些文书同样如此，部分载于附件一，部分载于随后的建议阅读材料中。其重要特征是：

- 委员会成员庄严宣誓独立、公正、忠诚和良知；
- 调查方法，包括保密规定，减少接触者受到伤害的风险，并符合相关国际标准；

- 与其他机构和成员国合作，特别是在成员国领土内收集信息方面。

相关材料

A. 法律文书

1899 年和 1907 年海牙公约(可查阅耶鲁大学法学院 Avalon Project 网站)。

《联合国宪章》和《国际法院规约》旧金山，1945 年 6 月 26 日。

《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》(《第一议定书》)，日内瓦，1978 年 12 月 7 日，联合国，《条约汇编》，第 1125 卷，第 3 页。

B. 判例

北海事件引起的大不列颠与俄罗斯间国际调查委员会，根据 1899 年 7 月 29 日《和平解决国际争端公约》第 9 条组织的国际调查委员会的调查结果，《美国国际法杂志》，第 2 卷，第 929 页。

国际法院，科孚海峡案(大不列颠及北爱尔兰联合王国诉阿尔巴尼亚)，《1949 年 4 月 4 日判决》，《1949 年国际法院案例汇编》，第 4 页。

国际法院，防止及惩治灭绝种族罪公约的适用(波斯尼亚和黑塞哥维那诉塞尔维亚和黑山)，《判决》，《2007 年国际法院案例汇编》，第 43 页。

国际法院，加勒比海和太平洋海洋划界(哥斯达黎加诉尼加拉瓜)，《2018 年 2 月 2 日判决》。

C. 文件

大会 1949 年 4 月 28 日第 268 D(三)号决议(调查和调解小组)。

大会 1960 年 12 月 14 日第 1514(XV)号决议(《给予殖民地国家和人民独立宣言》)。

大会 1961 年 11 月 27 日第 1654(XVI)号决议(《给予殖民地国家和人民独立宣言》的执行情况)。

大会 1963 年 12 月 16 日第 1967(XVIII)号决议(事实调查方法问题)。

秘书长关于事实调查方法的报告：根据大会第 1967(XVIII)号决议编写的研究报告(A/5694，1964 年 5 月 1 日)。

秘书长根据大会第 2104(二十)号决议编写的研究报告(1966 年 4 月 22 日，A/6228)。

大会 1967 年 12 月 18 日第 2329(XXII)号决议(事实调查方法问题)。

安全理事会 1970 年 5 月 11 日第 278(1970)号决议。

大会 1970 年 10 月 24 日第 2625(XXV)号决议(《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》)。

大会 1974 年 12 月 17 日第 3349(XXIX)号决议(需要考虑关于审查《联合国宪章》的建议)。

大会 1982 年 11 月 15 日第 37/10 号决议(《关于和平解决国际争端的马尼拉宣言》)。

大会 1989 年 12 月 4 日第 44/415 号决定。

大会 1988 年 12 月 5 日第 43/51 号决议(《关于防止和消除可能威胁国际和平与安全的争端和局势以及关于联合国在这一领域的作用的宣言》)。

大会 1991 年 12 月 9 日第 46/58 号决议(联合国宪章和加强联合国作用特别委员会的报告)。

大会 1991 年 12 月 9 日第 46/59 号决议(《联合国维持国际和平与安全方面事实调查宣言》)。

大会 1994 年 12 月 9 日第 49/57 号决议(《加强联合国同区域安排或机构在维护国际和平与安全方面的合作宣言》)。

大会 1995 年 12 月 11 日第 50/50 号决议(《联合国调解国家间争端示范规则》)。

大会 2002 年 11 月 19 日第 57/26 号决议(预防与和平解决争端)。

D. 著作

H. Waldock, 《国际争端: 法律方面》, 欧洲出版物, 伦敦, 1972 年。

N. Bar-Yaacov, 《通过调查方式处理国际争端》, 伦敦, 牛津大学出版社, 1974 年。

联合国法律事务厅编纂司, 《解决国家间争端手册》, 联合国, 纽约, 1992 年。

B. Ramcharan(编辑), 《国际法和人权领域的事实调查》, 波士顿, 尼霍夫出版社, 2014 年。

哈佛人道主义倡议人道主义政策和冲突研究方案高级实践者调查委员会手册, 剑桥, 剑桥大学出版社, 2015 年。

联合国人权事务高级专员办事处, 《国际人权和人道主义法调查委员会和事实调查团指南及做法》, 联合国, 纽约, 日内瓦, 2015 年。