

附件四

就针对联合国维持和平行动人员实施的犯罪行为追究责任的法律层面

比马尔·帕特尔先生

A. 导言

1. 维持和平概念是在联合国的实践当中发展起来的，一直是联合国在维护国际和平与安全方面作出的最积极、最切实的贡献之一。¹ 维和人员经常在复杂且不断恶化的安全环境中服务，在其中成为敌对行为体的打击目标，面临着不对称的威胁。² 根据全球维和数据报告，恶意行为所导致的死亡人数一直在显著上升——指因恶意行为而丧生的联合国维和人员累计人数。在总共 4,433 名死亡的联合国维和人员中，有 1,134 人死于恶意行为，1,410 人死于事故，1,640 人死于疾病，239 人死于其他原因。³ 大多数应为上述罪行负责者尚待被绳之以法。

2. 正如红十字国际委员会(红十字委员会)所指出的那样，蓄意袭击维和人员的行为构成习惯国际法罪行。⁴ 国际社会——包括联合国会员国、联合国安全理事会和联合国秘书长在内——一再对将针对联合国维和人员实施犯罪者绳之以法方面存在的挑战表示严重关切。此类犯罪行为的低起诉率，一直在助长着有罪不罚

¹ 所提议的专题仅限于就针对联合国维持和平行动人员实施的犯罪行为追究责任的法律层面。就维和人员所实施的犯罪行为追究责任的问题，不在所提议的研究范围内。Noelle Higgins, “The Protection of United Nations and Associated Personnel”, *Journal of Humanitarian Assistance*, Volume April 2003, p. 1. 没有判例界定过如何定性“根据《联合国宪章》设立的维持和平任务”。此外，尽管此专题重点关注联合国维持和平行动人员，但相关研究将不可避免地借鉴可从区域组织部署或授权部署的维和行动中借鉴的法律和实践(包括最佳做法和经验教训在内)。事实上，非洲联盟和北约的国家实践和判例，对于理解和领会相关法律要素是否可在联合国框架内在全球层面予以适用具有重要意义。

² 联合国大会，秘书长关于维持和平行动特别委员会各项建议执行情况的报告(A/77/573)，(2022 年 11 月 1 日)，第 59 段。

³ 每一个部队和警察派遣国均对针对联合国维持和平行动人员实施的犯罪行为感到关切，并一直在倡导维和人员的安全和安保。副秘书长让-皮埃尔·拉克鲁瓦曾向 43 名挪威维和人员致敬，同时对挪威努力支持国家当局打击有罪不罚现象表示赞赏。让-皮埃尔·拉克鲁瓦 2023 年 3 月 22 日的致辞。为“衡量所实施的犯罪”，可利用包括“促进对侵害维和人员罪行追究责任之友小组”数据库在内的各种信息技术相关举措来研究此类犯罪，以建立全面的法律框架，用以打击针对联合国维和人员实施的犯罪行为。见：联合国全球维和数据，截至 2025 年 5 月 23 日的死亡情况(按年份和事件类型分列)，可查阅：https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/stats_by_year_incident_type_5_111_may_2025.pdf。

⁴ 红十字委员会，规则 33，习惯国际人道法数据库。其中提到，红十字委员会认为，蓄意袭击维和人员的行为构成国际法罪行。这一点能否得到确认，可以通过仔细研究国家实践和判例来得出结论。此项研究的目的是编写指南，从而使习惯规范得以明确，便于用户使用。因此，法院和法庭、联合国系统、驻地特派团以及从业人员会发现这套指南草案更直接可用。

的氛围，削弱着维和人员的安全和安保。⁵ 不断加剧的有罪不罚现象影响到 123 个部队和警察派遣国，并对维和工作产生不利影响，而“维和是国际团结的一种表现，也是联合国用于促进和维护国际和平与安全的最有效工具之一”⁶。为防止上述趋势恶化并确保履行维护国际和平与安全的任务，安全理事会一致通过了由 80 多个会员国共同提案的第 2589(2021)号决议，内容关于就针对维和人员实施的犯罪行为加强追责。安理会要求重新重点着眼于采取措施将此类行为的实施者绳之以法。⁷ 本研究提案的目的和范围源自联合国安理会第 2589(2021)号决议以及会员国和联合国领导层多年来在各种论坛上发表的意见。

3. 维持和平行动特别委员会(三十四国委员会)⁸、联合国大会⁹、安全理事会¹⁰ 以及秘书长¹¹ 曾强烈谴责针对联合国维和人员(即在维和行动中服务的联合国人员)实施的袭击以及针对此类人员的所有暴力侵害行为。秘书长根据上述关切发起了“以行动促维和”和“以行动促维和+”倡议¹²，其中强调七项主要的优先要务，包括将追责置于协作打击有罪不罚现象的核心¹³。“促进对侵害维和人员罪行追究责任之友小组”高级别会议还围绕提供法律框架以支持就针对联合国维和人员实施的犯罪行为追究责任的概念进行了实质性讨论。¹⁴

4. 自 1948 年以来，维和已从主要是一种对国家间战争后的停火和部队隔离情况进行观察的军事模式，演变成为一种由诸多元素——军队、警察和平民——共同努力以为持久的和平与安全奠定基础的复合模式。“传统的联合国维和行动”是经冲突各方——通常是国家——同意而进行的，其中由“蓝盔部队”在调解人寻求冲突的政治解决方案时对交战各方之间的停火进行监督，例如 1940 年代末设立的两个以观察和监督为基础的维和行动。这种从“传统的联合国维和行动”向诸如

⁵ 联合国安全理事会，关于维和人员安全和安保的 S/RES/2589 号决议，2021 年 8 月 18 日，第 2 页。如本提案中着重指出的那样，委员会曾于 1996 年强调国际社会担负着切实调查和起诉此类罪行的特殊责任。因此，维和行动以及针对维和人员实施的犯罪行为是一个有必要专门予以处理的单独且重要的问题。

⁶ 联合国安全理事会，S/RES/2518(2020)号决议，2020 年 3 月 30 日，第 1 页。

⁷ 联合国秘书长的报告，见前注 3，第 70 段。

⁸ 联合国大会，维持和平行动特别委员会的报告。见：A/77/19(2023 年)第 187 段；A/75/19(2021 年)第 151 段；A/72/19(2018 年)第 35 段；A/69/19(2015 年)第 36 段；A/64/19(2010 年)第 33 段；A/54/839(2000 年)第 113 段；A/51/130(1996 年)第 55 段。

⁹ 联合国大会，A/RES/47/120B，和平纲领，1993 年 4 月 20 日，第 5 页，可查阅：<https://digitallibrary.un.org/record/174286?ln=en>，最近一次于 2023 年 7 月 11 日访问。

¹⁰ 联合国安全理事会，S/RES/2436 号决议，内容关于为联合国维和行动制定一项全面而综合的业绩政策框架，2018 年 9 月 21 日，第 1 页。

¹¹ 联合国大会和安全理事会，S/2015/682，“联合国和平行动的未来：执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议”，2015 年 9 月 2 日，第 103 段。另见和平纲领：预防性外交、建立和平与维持和平第 66 段。

¹² 加拿大、澳大利亚和新西兰欢迎“以行动促维和+”倡议重点关注为维和人员追责，同时强调“这些维和人员值得且要求其建立一项公平且及时地调查和起诉针对维和人员实施犯罪和袭击者的程序，以防止将来造成损失……赞同要求采取更多行动以解决针对维和人员实施的犯罪行为有罪不罚的问题”，新西兰常驻代表克雷格·霍克阁下 2021 年 10 月 20 日的发言。

¹³ 联合国，“以行动促维和+：2021-2023 年优先要务”，第 5 页。

¹⁴ “促进对侵害维和人员罪行追究责任之友小组”有 49 个成员国和区域组织，包括孟加拉国、尼泊尔、巴西、中国、印度尼西亚、俄罗斯、卢旺达、美国、英国、法国、德国、日本、摩洛哥、南非、巴基斯坦、印度、埃及、埃塞俄比亚、阿拉伯国家联盟等。

联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)、联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)、联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)等当代强力维和行动的过渡,要求对联合国维和人员应当享有的国际法保护进行研究。维和行动的演变给相关国际法的适用带来了一系列复杂问题,而这些法律上的空白可以通过研究国家实践、先例、判例和新出现的学说予以填补。此项法律研究首开专门针对联合国维和人员的事业和使命进行此类研究的先河,内容将涉及部队派遣国以及联合国会员国的需求、利益和关切。

B. 现有法律框架中的空白

5. 1994年12月9日是一个具有重大历史意义的日子,通过了《联合国人员和有关人员安全公约》(《安全公约》)。¹⁵这一里程碑事件解决了国际法中一个至关重要的空白,即缺乏为履行传统的非战斗性维和职能的部队提供的法律上的补救措施或手段。2005年任择议定书扩大了该公约的范围,为参与“建设和平过程中的人道主义、政治或发展援助”或是“紧急人道主义援助”的人员提供了保护。¹⁶务须着重指出的是,“评估的原因”是旨在虑及和平行动所承担的“不断演变的责任”,尤其是在人道主义工作框架内。

6. 自上一次对《安全公约》及其议定书所规定的法律保护范围进行评估以来,已经过去了二十载。在此期间,和平行动经历了快速的演变,已从“传统的维和行动”转变为“多层面行动”,任务授权力度越来越大。¹⁷这段时期还见证了总死亡人数的显著上升——包括恶意行为所造成的死亡在内,2005年至2025年间死亡人数为488人。¹⁸注意到和平行动的演变,必须认识到其所呈现的趋势——上述趋势凸显出有必要对就针对联合国维和人员实施的犯罪行为追究责任的法律层面进行评估。

7. **灰色地带：各种形式和平行动之间的区别模糊不清。**《联合国维持和平行动：原则和准则》承认：预防冲突、建立和平、维持和平、建设和平以及执行和平之间的界限越来越模糊不清；联合国维持和平人员在此类行动中面临着最大的风险。¹⁹“强力维和”这一新概念进一步扩大了灰色区域,其中涉及到在驻在国当局和/或冲突主要当事方同意情况下在战术层面使用武力。执行和平可能涉及到在战略层面或国际层面使用武力,而通常情况下,会员国会根据《宪章》第

¹⁵ 1994年《安全公约》是在联合国人员在索马里、前南斯拉夫和卢旺达遭到袭击的背景下谈判并获得通过的。谈判和缔结该公约的速度较快,导致若干问题,在当时未能明确界定。甚至连2005年议定书都存在1994年公约延续下来的缺乏明确性和确定性的问题。

¹⁶ 辩论凸显出有必要从法律上澄清和平行动的诸多方面。因此,国际法委员会的研究对于克服法律上的挑战,对于解决直接影响着该公约在国际和国内实施的缺乏法律确定性问题,至关重要。

¹⁷ 此项研究强调,联合国维和任务所适用的法律制度,已不再适应在敌对环境和非国际性武装冲突中开展行动的当代维和任务的需要,且未能充分保护维和人员。

¹⁸ 截至2005年,总死亡人数为2,228人。2005年至2025年4月,死亡人数从2,228人增加到4,423人,即过去20年间死亡人数为2,195人,几乎是1948年至2005年的两倍。https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/stats_by_year_1_108_february_2025.pdf。

¹⁹ 《联合国维持和平行动：原则和准则》(2008年3月),第18页。此项研究有意详细研究“拱顶石理论”的演变、目前的理解和现实意义及其对保护维和人员的影响。

二条第四款禁止在战略层面或国际层面使用武力，除非得到安全理事会授权。²⁰ 安全理事会赋予联合国维和行动以“强有力的”的任务授权，授权“采取一切必要手段”阻止破坏政治进程的莽撞企图、保护面临迫近的实际袭击威胁的平民，并/或协助国家当局维护法律和秩序。²¹ 但是，有必要研究的问题是，是否会因“区别模糊不清”或“灰色区域”而导致适用保护有关人员的适当法律。区别模糊不清的问题，在马里问题国际调查委员会的报告当中显而易见——该报告承认马里稳定团面临着不对称的威胁，并着重指出，马里稳定团在国际人道法下地位极为复杂，难以确定其在马里武装冲突中的确切地位²²，且难以准确地定性针对马里稳定团实施的袭击的法律性质。调查委员会指出，马里稳定团有被武装团体视为参与武装冲突的风险。²³

8. 有必要澄清参与当代维和行动的维和人员有权获得的国际人道法保护及其范围：联合国维和行动不属于国际武装冲突范畴。根据定义，国际武装冲突涉及一个或多个国家对另一国家诉诸武力。²⁴ 举例来说，可能会出现这样的情况：联合国维和人员陷入国家间武装冲突，遭到一个或多个交战部队成员的袭击，但联合国部队本身并未成为武装冲突当事方。此种情况不同寻常，因为除了 1949 年“日内瓦公约”第一附加议定书第三十七条第一款第(四)项所提供的间接保护外——该项禁止使用联合国或中立国家或其它非冲突方国家的记号、标志或制服来假装享有受保护地位，武装冲突法几乎未就此作出明文规定。显然，该项规定设想联合国——以及推而及之联合国维和人员——享有“受保护地位”；但是，第一附加议定书并未就此种地位的性质以及由此产生的权利和义务作出规定。²⁵

9. 维和行动也不完全符合非国际性武装冲突的传统定义。非国际性武装冲突通常涉及旷日持久的武装暴力，发生在一国武装部队与持不同政见或反叛团体之间，或者可能没有政府部队卷入，而是发生在一国内部多个非国家行为体之间。事实上，联合国维和行动可能自成一类，除非经授权可以直接参与敌对行动。所提议的研究旨在确定在安全理事会授权之下为国际社会的利益行事的联合国维和行动与追求自己立场的国家或非国家行为体之间有哪些区别。此外，学术研究结

²⁰ 此专题会仔细研究是否存在法律上的空白(既涉及实质性问题，也涉及程序性问题)，但无意触及造成有罪不罚现象的技术层面和操作层面的问题。

²¹ 例如，关于阿卜耶伊局势，安理会根据第 1990(2011)号决议第 3 段延长了联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)的任务，其中包括授权采取“必要行动”。中非稳定团(第 2659(2022)号决议，第 34 段)和联刚稳定团(第 2666(2022)号决议，第 22 段)也是如此。上述授权直接/间接触及了适用于维和行动的国际法基石，尤其触及了国际人道法和《安全公约》。

²² “武装冲突”一词在 1949 年“日内瓦四公约”中没有定义，但通常被赋予非常宽泛的解释。中非共和国、刚果民主共和国和马里国家当局进行的起诉和调查，使我们得以发现所面临的挑战，即：联合国以及各国的政治关注重点、执法机构的局限性、证据收集方面的难度、国家机构的能力，等等。Stéphane Jean, “为国家司法机构和机构提供支持：联合国和平行动的作用”，《联合国纪事》，2023 年 2 月 23 日。

²³ 马里问题国际调查委员会的报告，S/2020/1332/(2020 年 6 月 19 日)，第 829 段。实施袭击者会采用各种手段袭击维和人员。此种情况下，很难确定个体身份。在这些地方，国家法治机构缺失，所以逮捕罪犯是一项挑战。此外，国内审判须符合相关国际法律标准。

²⁴ 红十字国际委员会的案例研究在这方面发现了几个问题。<https://casebook.icrc.org/case-study/convention-safety-un-personnel>。此项研究对现有的法律分析起补充作用，旨在通过在国家实践和判例基础上回答上述问题来填补空白。

²⁵ Christopher Greenwood, “Protection of Peacekeepers: The Legal Regime”, *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 7 (1996), pp.185-190.

果表明，适用于联合国维和任务的法律制度，已不再适应在敌对环境和非国际性武装冲突中开展行动的当代维和任务的需要，且未能充分保护维和人员。²⁶ 联合国官员和学者一直建议有必要保护维和人员。例如，斯蒂芬·马蒂亚斯着重谈到从塞拉利昂问题特别法庭到国际刑事法院的判例，其中认为，“执行维和任务人员有权得到保护，但若其直接参与军事行动，则会失去上述保护。”²⁷ 班古拉女士虽重点关注国际性法庭，但她着重谈到起诉针对维和人员实施犯罪者方面存在的多重挑战——证据随着时间的推移而丧失、难以确保找到证人、在获得联合国掌握的证据方面受限、举证负担沉重、政治敏感性和外交敏感性，等等。²⁸ 1994年《安全公约》的作用、局限性和重要性及其在保护维和人员免受袭击方面的有效性是显而易见的。根据第七条和第十一条，缔约国负有保护维和人员和在本国法律中将任何袭击维和人员行为定罪入刑的特定义务。²⁹ 尽管如此，国际社会很清楚该公约的几个缺点：难以确定该公约是否适用，保护范围有限（不适用于执行和平的任务），各国不愿承认“武装冲突”，以及难以强制履行国家义务。³⁰ 为了阐明授权维和人员超出传统的“自卫”和“捍卫任务”等例外情况参与积极军事行动的强力维和任务的相关法律框架，必须仔细研究诉诸战争权、战时法、战后法与平时时期国际法之间的相互影响。³¹ 一个至关重要的问题是，参与捍卫维和任务是否构成参与敌对行动——参与敌对行动可能导致维和人员丧失受保护地位。“确定某一情况是受《安全公约》制度管辖还是受国际人道法管辖的责任，将由战场上的指挥官和士兵承担。他们所必须依据的标准界定不明，且在实践当中可能行不通。很难知道什么样的制度适用于相关情况，例如索马里的情况——在索马里的情况中，已指出“日内瓦四公约”不适用，联合国部队将“附近地面上的每一个人都视为战斗人员”³²。在这方面，必须注意哥斯达黎加在联大六委提出并得到塞拉利昂和瑞士支持的提案，其中承认有必要澄清国际

²⁶ Huw Llewellyn, “The Optional Protocol to the 1994 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 55, 2006, pp. 718-728; Thierry Kaiser & Carljin Ruers, *The application of international humanitarian law to peacekeepers*, 可查阅: <https://doi.org/10.1163/1875fa4112-20210004>.

²⁷ Stephen Mathias, ‘UN Peacekeeping Today: Legal Challenges and Uncertainties’ (2017) 18 *Melbourne Journal of International Law* 13.

²⁸ BANGURA, M.A. (2010) ‘Prosecuting the Crime of Attack on Peacekeepers: A Prosecutor’s Challenge’, *Leiden Journal of International Law*, 23(1), pp. 165-181. doi:10.1017/S0922156509990379.

²⁹ 第七条关于“确保联合国人员和有关人员的安全和保障的义务”，第十一条关于“防止危害联合国人员和有关人员的罪行”。

³⁰ Siobhan Wills, ‘The Need for Effective Protection of United Nations Peacekeepers: The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel’ (2003) *Human Rights Brief*, Volume 10, Issue 2.

³¹ Marco Longobardo, *Robust peacekeeping mandates: an assessment in light of jus post bellum*, Oxford Academic, 可查阅: <https://academic.oup.com/book/39643/chapter/339611114>。Alice Gadler, *The Protection of Peacekeepers and International Criminal Law: Legal Challenges and Broader Protection* (CUP 2010 - German Law Journal).

³² Sara Lindberg Bromley, ‘Hazards of Peacekeeping: Peacekeepers as Targets of Violence’, in *Handbook on Peacekeeping and International Relations* (Edward Elgar Publishing, December 2022), pp. 300-313 quoted in Siobhán Wills, “The Need for Effective Protection of United Nations Peacekeepers: The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel”, 10 *Human Rights brief* 2, 2003, <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1407&context=hrbrief>.

人道法和《安全公约》及其议定书各自的适用领域，以避免在保护方面出现任何不平衡并填补任何空白。³³

10. 缺乏有关针对维和人员实施的犯罪行为的实体法：国际和平研究所 2023 年报告³⁴ 内容围绕联合国秘书处概括介绍的三个具体的重点任务：中非稳定团、马里稳定团和联刚稳定团。³⁵ 这些任务作为重点任务被选出，是因为它们面临着大量的袭击。该报告提出了一项促进就针对维和人员实施的犯罪行为制定通用定义的建议，并鼓励在法律上澄清针对维和人员实施的犯罪行为的性质。同样，结合 2023 年 12 月在加纳阿克拉举行的维和问题部长级会议进行的各种讨论得出了以下重要结论：

(a) 《安全公约》确实界定了某些罪行，但并未涵盖诸如虚假信息或错误信息运动等当代威胁，而上述当代威胁的确危及维和人员的安全和安保；

(b) 就针对维和人员实施的犯罪行为确立一致且明确的定义或构成要素，至关重要；

(c) 须根据国家 and 国际法律框架方面为应对不断变化的挑战而不断变化的国家实践和联合国实践，逐步制定相关规范。³⁶

11. 阐明受冲突影响国家所面临的法律挑战：国内领域在实质性刑事法律方面存在空白的一个例子是塞拉利昂总统 2000 年 6 月 12 日致安全理事会主席的信函当中显现出的一个问题。函中要求安全理事会主席考虑设立一个特别法庭，负责审判针对塞拉利昂人民实施犯罪行为和将联合国维和人员扣为人质者，将其绳之以法。函中表示，“塞拉利昂不具备对此类犯罪行为进行审判所需的资源和专门知识。此外，塞拉利昂刑事法律存在空白，因其未能涵盖诸如危害人类罪和所实施的某些严重践踏人权行为等令人发指的罪行。”³⁷ 该函具有历史重要意义，因为它导致设立了塞拉利昂问题特别法庭。后来，该法庭的判决成为最早的专门探究针对维和人员实施的犯罪行为的性质和范围的判决。该函具有重要意义，还因为它提供证据说明了受冲突影响国家在调查和起诉令人发指罪行方面所面临的挑战，其中包括缺乏切实有效的刑法和刑事司法。塞拉利昂问题特别法庭的运转对

³³ 联大正式记录，第六十届会议，第 61 次全体会议，A/60/PV.61，2005 年 12 月 8 日。另见联大第六十届会议上：第六委员会第 9 次会议简要记录，2005 年 10 月 20 日星期四在纽约总部举行，A/C.6/60/SR.9；第六委员会第 8 次会议简要记录，2005 年 10 月 19 日星期三在纽约总部举行，A/C.6/60/SR.8。

³⁴ 国际和平研究所，“就针对维和人员实施的犯罪行为追究责任”，2023 年 3 月，可查阅：https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2023/03/2303_Accountability-for-Crimes-Against-Peacekeepers.pdf，最近一次于 2023 年 7 月 11 日访问。

³⁵ 在多种情况中，联合国维和任务可能会到期，但是，追责期限并不止于任务期限，因此，联合国必须继续支持就针对维和人员实施的犯罪行为提起诉讼。由 49 个国家以及国际和区域组织组成的“促进对侵害维和人员罪行追究责任之友小组”一直在提高国际社会的认识以及主张开发相关手段、方法和机制以解决针对联合国维和人员实施的犯罪行为追责问题方面发挥着重要作用。

³⁶ 联合国维持和平，2023 年联合国维和问题部长级会议筹备会议，“维和人员的安全和安保”，由巴基斯坦和日本共同主办，2023 年 8 月 30 日和 31 日，伊斯兰堡，第 3 页，可查阅：https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping_ministerial_safety_and_security_preparatory_meeting_summary_2023.pdf。

³⁷ 有关塞拉利昂的联合国文件：安全理事会信函，<https://www.rscsl.org/Documents/Establishment/S-2000-786.pdf>。

维和行动的运转产生了直接影响。该法庭对此专题具有特殊意义，因为它为更广泛的国际刑法领域，包括对维和人员遭受的袭击、跨国司法机制以及在利益攸关方全力支持下开展国际刑事司法方面的挑战等问题，作出了贡献。

12. 影响调查和起诉的程序法挑战：适用于维和人员安全和安保问题的现行国际法律框架可概述如下。首先，规定了危害联合国人员和有关人员的罪行定义的《安全公约》第九条，除其他外赋予缔约国在国内法下将此类罪行定罪入刑的义务。³⁸ 第二，联合国不具备就驻在国境内据称发生的针对维和人员实施的犯罪行为开展刑事调查的权限和能力。第三，联合国仅可出于行政目的开展内部调查，不具备迫使证人配合调查的法律权限，且联合国的调查报告在会员国的实体法和程序法下可否采信方面可能存在障碍。³⁹ 所以，根据国际法，联合国维和人员的驻在国有调查和起诉在其境内针对维和人员实施的犯罪行为的权利和义务。⁴⁰ 与此同时，此项评估也有几点局限性。首先，针对维和人员实施的犯罪行为相关调查工作，是由不同国家根据其相关国家法律开展的，因而使联合国更加难以提议在此类犯罪的调查工作中普遍采用示范谅解备忘录当中所规定的程序。⁴¹ 第二，《安全公约》第九条和第十条经常会被纳入联合国与驻在国之间缔结的部队地位协定或特派团地位协定。⁴² 但尽管如此，由于临界机制界定不清，在联合国部队在哪个节点上变成战斗人员方面，缺乏明确性，实际上是把对其保护地位的控制权置于联合国维和任务所针对的非常好战力量手中。如果针对联合国部队实施的袭击保持在低水平上，只有几个人被杀害，那么维和人员作出的反应不大可能激烈到足以越过使《安全公约》不再适用的临界点。但是，如果维和人员遭到残酷无情的袭击，他们可能会被迫采取越过上述临界点的自卫行动。《安全公约》制度和人道法制度之间的这种区分，似乎并不可行。⁴³

³⁸ 《联合国人员和有关人员安全公约》第九条：第九条危害联合国人员和有关人员的罪行——1. 各缔约国应将蓄意犯下的下列行为定为其国内法上的犯罪行为：(a) 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；(b) 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；(c) 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；(d) 企图进行任何这类攻击；(e) 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；2. 各缔约国应按照第一款所列举的罪行的严重性，对各罪行处以适当的惩罚。

³⁹ 为确保切实有效地调查和起诉针对联合国维和人员实施的犯罪行为，不可避免要进行国际合作。务须确保法律上的障碍不会阻止此类合作。此专题涵盖维和机构、驻在国、维和人员派遣国以及联合国机构之间的合作原则，还会阐明各方的责任。

⁴⁰ 联合国大会，A/66/598，“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”，2011年12月9日，第3段。另见：联合国大会，《联合国人员和有关人员安全公约》第十条。

⁴¹ 联合国大会，A/66/598，“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”，2011年12月9日，第32-34段。

⁴² 同上，第7段。

⁴³ 马努什·阿桑贾尼，“《联合国人员和有关人员安全公约》”，联合国国际法视听图书馆，可查阅：https://legal.un.org/avl/pdf/ha/csunap/csunap_e.pdf。

13. 《安全公约》及其任择议定书的批准情况：正如在联大六委指出的那样，出于多种原因，《安全公约》未能得到广泛批准。⁴⁴ 首先，正如巴西指出的那样，《安全公约》之下的保护制度涉及到敏感的法律问题和政治问题，在法律上作出澄清，对于在国内法院执行《安全公约》至关重要。尼日利亚指出，《安全公约》虽有价值，但从一开始即缺乏普遍性，主要是因为对其范围存在着严重的关切。⁴⁵ 联合国开展的一些国际活动虽有着浓重的安全底色，但却并不在《安全公约》覆盖范围内。联大六委的讨论也着重谈到关键术语定义不明确的问题，而关键术语定义明确对于适用适用的法律至关重要。例如，关于“建设和平”一词，伊朗伊斯兰共和国指出，必须认真考虑会员国对议定书中“建设和平”一词的不同理解和解释。⁴⁶

⁴⁴ 联大第六十届会议，第 61 次全体会议，2005 年 12 月 8 日，A/60/PV.61。另见：联大第六十届会议，第六委员会第 9 次会议简要记录，2005 年 10 月 20 日星期四在纽约总部举行，A/C.6/60/SR.9；第六委员会第 8 次会议简要记录，2005 年 10 月 19 日星期三在纽约总部举行，A/C.6/60/SR.8。会员国的发言简要摘述如下：

1. 布基纳法索：袭击事件日益增多，因而必须加强并扩大《安全公约》规定的法律保护范围。2. 塞内加尔：应尤为关注该议定书与各项国际法律文书之间的统一问题，尤其是与 1949 年“日内瓦四公约”及其附加议定书和《国际刑事法院罗马规约》之间的统一问题。联合国主持下开展的维持和平、人道主义援助、技术任务和其他任务的未来，将取决于本组织可以获得的人力、物力和财力资源，但也将取决于国际社会保护相关人员的能力。应竭尽一切努力，保障这些和平使者的安全，并确保针对他们实施犯罪者不会逍遥法外。3. 列支敦士登：联合国人员和有关人员所面临的风险似乎更大了，部分原因在于部署了更多工作人员，但也在于部署工作人员的一些地区存在有罪不罚的氛围。4. 尼日利亚：《安全公约》虽有价值，但从一开始即缺乏普遍性，主要是因为对其范围存在着严重的关切。联合国开展的一些国际活动虽有着浓重的安全底色，但却并不在《安全公约》的覆盖范围内。因此，应加快采取行动，起草一项能解决《安全公约》不足之处的任择议定书。5. 危地马拉：1973 年《关于防止和惩处侵害受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》为相关人员建立了广泛的保护制度。(或引渡或起诉的义务)原则是上述制度的基础，适用于具有相关地位的人员，无论其是否身处高风险地点。向面临特定风险的联合国人员和有关人员提供的保护，应类似于 1973 年《公约》所提供的保护水平。因此，应扩大《联合国人员和有关人员安全公约》的范围，以尽可能确保袭击相关人员者不会逍遥法外。6. 纳米比亚代表非洲国家组：非洲国家组明确谴责一切试图或已经削弱联合国人员和有关人员的安全和安保的行为——联合国人员和有关人员的安全和安保对于联合国旨在维护国际和平与安全的行动取得成功至关重要。非洲国家组认为，《安全公约》是加强法律保护制度的一项重要工具，但该公约仍受制于缺乏普遍性。此外，联合国人员和有关人员参与了产生严重安全后果的活动，而《安全公约》没有触及此种情况。7. 联合王国代表欧盟和 12 个其他国家：该议定书第二条第 1 款(a)项中的“建设和平”一词，仅限于冲突或冲突后局势。发言代表表示，联合国在冲突周期任何阶段开展的行动，都有可能是该议定书之下的建设和平行动。第二，该议定书将 1994 年公约的适用范围扩大到涵盖所有此类联合国行动，而没有提及任何风险或特殊风险的触发机制。8. 古巴：无论是在政治理论中，还是在国际法之下，都没有广为接受的“建设和平”定义。因此，现在要由各国来颁布必要的国家法律，以执行《安全公约》及其任择议定书。不过，该术语不适用于冲突前局势。

⁴⁵ 此项研究发现国际法中的空白，以及各种形式和平行动之间界限模糊的问题。因此，以此项研究为基础的指南草案将填补上述空白，有助于各国在国家层面处理案件。正如现有例子所表明的那样，在国际层面制定的指南，往往会为委员会处理稳定程度不同、共识水平各异的规范创造空间。例如，国际法委员会将《对条约的保留实践指南》描述为“工具箱”，意味着为各国提供了选用各条指南的机会；《实践指南》还含有最佳实践建议——这些最佳实践被表述为建议而非要求。国际法委员会《与条约解释相关的嗣后协定和嗣后实践结论草案》详细论述了委员会此前一个制定条款草案的硬法项目——那些条款草案后来成为《维也纳条约法公约》。同样，国际法委员会关于此专题的指南也将详细论述《安全公约》及其任择议定书，尽管这两项文书并不是国际法委员会制定的。

⁴⁶ 此专题涵盖有关术语的法律明确性、范围以及实体刑法的缺失等问题的研究。

14. 维和所面临的法律挑战是切实的，有必要予以解决。这其中包括：维和人员所面临的安保威胁在不断变化；正如联合国主管和平行动的副秘书长让-皮埃尔·拉克鲁瓦在加纳举行的 2023 年联合国维和问题部长级会议上着重指出的那样，越来越需要应对上述威胁的能力，且会员国和联合国也有必要坚定地致力于建立和保持有助于完成宏大任务的能力。⁴⁷

C. 所提议的专题满足国际法委员会选定新专题的标准

15. 此专题完全符合国际法委员会所规定的选定新专题的四重标准，其最重要的贡献之一是真正具有实用价值。⁴⁸ 首先，此专题反映了各国在逐渐发展和编纂国际法方面的需求。针对维和人员实施的犯罪行为影响着 123 个部队和警察派遣国，引起国际社会的关切，因为“上述犯罪的对象是代表国际社会并冒着生命危险保护国际社会在维护人类的国际和平与安全方面的根本利益者”⁴⁹。针对联合国维和人员的恶意行为事件不断升级，而联合国安理会第 2589 号决议⁵⁰ 对此表达的关切展现了解决有罪不罚问题和积极推动就针对维和人员实施的犯罪行为追究责任的政治意愿和法律必要性。加强有关联合国维和人员安全和安保问题的国际法律框架，将对会员国促进追责的努力起到补充作用。⁵¹

⁴⁷ <https://ghana.un.org/en/254944-2023-un-peacekeeping-ministerial-usg-jean-pierre-lacroixs-opening-statement-behalf-secretary>.

⁴⁸ 国际法委员会，《1997 年国际法委员会年鉴》，第二卷，第二部分，第 72 页。

⁴⁹ 《1996 年国际法委员会年鉴》，第二卷，第二部分，第 51 页。

⁵⁰ 安全理事会自通过关于防止针对联合国维和人员实施的犯罪行为的第 2589(2021)号决议以来，一直在借由第 2594(2021)、第 2612(2022)、第 2618、第 2625(2022)、第 2628(2022)、第 2640(2022)、第 2659(2022)、第 2666(2022)、第 2674(2023)、第 2709(2023)、第 2717(2023)和第 2723(2024)号决议呼吁执行该决议的各项内容。这种重视程度凸显了必要性、情况的严重程度以及安全理事会的关切。

⁵¹ 指南草案将在是否和如何执行决定方面为专家和从业人员提供帮助，而不会触及决定的政治目的——决定的政治目的主要是在立法当局的职权范围内。这可能会逐渐导致规范在自下而上实践基础上发生演变。国家行为体对《安全公约》及其任择议定书看法不一，而指南草案将为实际履行维持和平、建设和平以及执行和平任务者提供帮助。鉴于硬法文书已经存在，会员国会更赞成采用指南草案形式，而且指南草案也不会以任何方式加剧该领域国际法不成体系的问题。指南草案会在重要的利益攸关方中间发挥其效用、可信度和说服力。与此同时，指南草案还将从各国在联大六委、“促进对侵害维和人员罪行追究责任之友小组”、“三十四国委员会”以及半年一度的部长级会议等论坛内举行的辩论过程中进行的审议、分析和意见建议中受益。

16. 第二，就国家实践而言，此专题已足够成熟，可以进行逐渐发展和编纂。多个国家的军事手册和国内刑法典禁止袭击维和人员，禁止针对维和人员实施犯罪。⁵² 各国普遍谴责袭击维和人员和物品的行为。没有发现相反的官方实践。⁵³

17. 第三，此专题“具体且可行”。国际法委员会已承认，在满足必要要件的前提下，“针对联合国人员和有关人员实施的犯罪行为构成危害人类和平与安全罪行”。⁵⁴ 对向会员国、联合国和平行动部以及相关利益攸关方发放的问卷所收到的答复进行分析，将有助于研究和分析国家实践和国际组织的实践。可以查阅的包括“促进对侵害维和人员罪行追究责任之友小组”在内的利益攸关方会议的开源记录提出了几个问题，例如：(一) 处理追责案件是否有任何标准操作程序？(二) 上述程序是否因任务而异？(三) 关于促进追责，是否存在足够的政治支持和主张？(四) 在促进追责方面，存在着哪些外部挑战？是否正在制定任何旨在应对上述挑战的政策？(五) 是否所有针对维和人员实施的犯罪行为均应纳入追责范围，而不仅仅是造成人员死亡的犯罪行为？(六) 有哪些可供在任务结束后起诉犯罪者的机制？(七) 会员国可如何为促进追责作出贡献？特派团层面是否存在着加强驻在国能力的机制？各国、联合国秘书处以及驻地特派团提出的一系列问题，更凸显出迫切需要开展仔细研究，让各国、联合国、驻地特派团以及整个国际社会实际受益。

18. 国际社会——尤其是联合国会员国、部队派遣国、联合国安全理事会、联合国秘书长——的绝对紧迫关切：第四，国际法委员会也可以考虑那些反映国际法新动态和国际社会紧迫关切的专题。必须着重强调谴责针对联合国维和人员实施的袭击的国家所表达的需求。正如所提议的研究着重指出的那样，尽管国际社会作出了努力，但针对联合国维和人员实施的袭击依然是一个重大关切。2024 年和 2025 年见证了联合国维和人员伤亡事件，加剧了联合国秘书长、主管维和行动的副秘书长、联合国安全理事会、会员国和部队派遣国的关切。背后的需求和关切指向一个方向：追究针对联合国维和人员实施犯罪者的责任。联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)于 2024 年 10 月 10 日、10 月 11 日、10 月 29 日、11 月 7 日、11 月 19 日和 11 月 22 日见证了维和人员和有关人员的伤亡事件。2024 年 10 月 10 日，两名来自斯里兰卡的维和人员在联黎部队总部受伤。2024 年 10 月 11 日，两名来自印度尼西亚的维和人员在离特派团基地不远的的一个瞭望塔附近发生两次爆炸后受伤。2024 年 10 月 29 日，八名来自奥地利的维和人员在一枚火箭弹击中位于黎巴嫩南部的联黎部队总部后受伤。2024 年 11 月 7 日，运送刚抵达的

⁵² 《安全公约》第九条要求所有缔约国除承担或引渡或审判被控蓄意针对联合国人员或有关人员实施各种袭击和敌对行动者的一般义务外，还应在其国内法中将此类行为定罪入刑。联合王国：1997 年《联合国人员法》第一条；德国：2002 年《颁布〈违反国际法罪刑法典〉法》第十条；法国：1992 年《刑法典》第 461-12 条；南非：2022 年《〈国际刑事法院罗马规约〉执行法》第八条第 2 款 b 项第 3 目；苏丹：2007 年《武装部队法》第 154 条(g)项；芬兰：1889 年《芬兰刑法典》第 7(15)条；澳大利亚：1995 年《〈刑法典〉法》第 268.79 条；阿塞拜疆：2000 年《刑法典》第 116.0.3 条；比利时：1867 年《刑法典》第 136.17 条；加拿大：2000 年《危害人类罪行和战争罪行法》。另见：红十字国际委员会，与规则 33 有关的实践，可查阅：习惯国际人道法——与规则 33 有关的实践，参与维和任务的人员和物品(icrc.org)，最近一次于 2023 年 2 月 13 日访问。

⁵³ 红十字国际委员会，国际人道法数据库规则 33，可查阅：<https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule33>，最近一次于 2023 年 2 月 12 日访问。

⁵⁴ 国际法委员会，《危害人类和平及安全治罪法草案》第 19 条。澄清和完善有关保护联合国人员和有关人员的法律框架，是委员会履行承诺的至关重要举措。

维和人员的联黎部队护卫车队在黎巴嫩南部因附近发生的一起无人机袭击事件而导致五名维和人员受伤。2024年11月19日，四名来自加纳的维和人员在一枚火箭弹击中其位于黎巴嫩南部的基地时受伤。2024年11月22日，四名来自意大利的维和人员在两枚火箭弹击中沙马地区时受伤。⁵⁵ 安全理事会谴责了上述影响联黎部队的处境并造成联黎部队维和人员伤亡的事件。⁵⁶ 安全理事会在向联黎部队的部队派遣国深表感谢的同时，敦促所有各方采取一切措施尊重联黎部队人员和房舍的安全和安保。⁵⁷ 已确认，2024年，至少有116名联合国近东救济工程处人员在以色列与哈马斯的冲突中丧生。⁵⁸

19. 2025年又是联合国维和人员沦为袭击受害者的一年。2025年1月，几名在联合国组织刚果民主共和国稳定特派团服务的蓝盔人员被杀害。袭击发生后，希腊也表示袭击维和人员可能构成战争罪，并指出袭击联刚稳定团维和人员构成予以制裁的依据。联合国也提出了上述观点。斯洛文尼亚强调上述袭击构成“对和平本身的袭击”，并着重指出联合国安全理事会有责任“在这些危险的时刻毫不含糊地支持[其人员]，并确保他们能安全地回到亲人身边”。⁵⁹ 来自肯尼亚的维和人员(中非稳定团)于2025年3月28日被杀害。就此，安全理事会以最强烈的措辞谴责袭击行为，并重申袭击维和人员可能构成战争罪。安理会呼吁中非共和国政府按照安全理事会第2518(2020)号和第2589(2021)号决议，在中非稳定团的支持下迅速调查袭击事件，通过将袭击者绳之以法来促进就此类行为追责，并向相关部队派遣国通报进展情况。⁶⁰ 一名来自突尼斯的维和人员在中非稳定团服务期间于2025年2月被杀害。安全理事会还对中非稳定团的部队和警察派遣国深表感谢。⁶¹ 2025年3月7日，两架执行疏散任务的联合国直升机遭到袭击，导致一名机组人员死亡，另有联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的两人受伤。安全理事会重申，袭击维和人员可能构成战争罪。安理会呼吁追究袭击事件责任人的责任。⁶² 2025年2月28日，为联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)服务的六十多名联合国维和人员被拘留，导致安全理事会明确谴责快速支援部队拘留六十多名联合国维和人员、武装绑架八名文职人员和抢劫联阿安全部队的后勤车队。安全理事会对联阿安全部队维和人员和文职人员的安全和安保受到威胁深表震惊。安理会谴责一切形式暴力侵害联合国人员和平民的行为，包括定向绑架在内，并重申袭击维和人员可能构成战争罪。⁶³ 2025年2月，联黎部队运送维和人员前往贝鲁特机场的车队遭到暴力袭击，一辆汽车被点燃。联黎部队即将离任的来自尼泊尔的部队副指挥官在结束任务后回家时受伤。另有几名维和人员也受了伤。联黎部队强烈要求黎巴嫩当局立即展开全面调查，并将所有实

⁵⁵ <https://press.un.org/en/2025/org1746.doc.htm>.

⁵⁶ <https://press.un.org/en/2024/sc15897.doc.htm>.

⁵⁷ <https://press.un.org/en/2024/sc15897.doc.htm>.

⁵⁸ 同上。

⁵⁹ <https://press.un.org/en/2025/sc15981.doc.htm>.

⁶⁰ <https://news.un.org/en/story/2025/03/1161706>.

⁶¹ <https://press.un.org/en/2025/sc15994.doc.htm>.

⁶² <https://press.un.org/en/2025/sc16026.doc.htm>.

⁶³ <https://press.un.org/en/2025/sc16022.doc.htm#:~:text=The%20members%20of%20the%20Security,o f%20eight%20vehicles%20and%20280%2C000>.

施袭击者绳之以法。⁶⁴ 联合国秘书长指出，必须追究实施袭击者的责任。任何时候都必须尊重联合国人员和财产的安全和安保。他补充说，袭击维和人员违反国际法，包括适用的国际人道法，且可能构成战争罪。⁶⁵ 这些事件，这些针对联合国维和人员的杀戮和袭击，年复一年地发生，有时是以让整个联合国维和任务失去合法性为目的，凸显出有必要详细地研究就针对维和人员实施的犯罪行为追究责任的法律层面并制定相关指南。联合国大会的一个附属机构，即联合国国际法委员会，由在国际法领域享有盛誉的人员组成，其工作产物在过去 75 年间一直是理论和实践应用的源泉，对国际社会有助益，最适合开展此类研究。

20. 近年来，有组织武装团体、恐怖分子以及针对维和特派团及其任务散播错误信息和虚假信息的运动在安全和安保方面造成的威胁不断变化，导致针对联合国维和人员实施的犯罪行为数量激增。⁶⁶ 2025 年 5 月 13 日至 14 日举行的联合国维和问题部长级会议重申对联合国维和人员的安全和安保感到关切。除联合国秘书长和主管维和行动的副秘书长外，还有来自世界不同地区的国家，包括德国、印度尼西亚、爱尔兰、日本、肯尼亚、马拉维、罗马尼亚、南非、加纳、澳大利亚、丹麦、波兰和赞比亚在内。联合国秘书长强调指出，“我们有必要就指导这些行动的任务授权问一些棘手的问题，有必要问结果和解决方案应是何模样。”⁶⁷

D. 此专题参考和借鉴国际法委员会的工作

21. 国际法委员会第四十八届会议(1996 年 5 月 6 日至 7 月 26 日)工作报告载有《危害人类和平及安全治罪法草案》的案文和评注。第 19 条条款草案承认并界定了针对联合国人员和有关人员的犯罪行为。这些犯罪行为对切实有效地履行赋予他们的任务产生负面影响，对联合国切实有效地履行其维护国际和平与安全之核心作用的能力产生更广泛的负面影响。国际法委员会确认国际社会负有确保切实有效地起诉和惩处实施犯罪行为者的特殊责任，并对这些犯罪行为是发生在国家执法或刑事司法系统不能充分运转或是无力应对此类犯罪行为的情境当中表示关切。此专题将分析国际法委员会此前关于《危害人类和平及安全治罪法草案》第 19 条的工作成果。

E. 此专题的范围和内容

22. 此专题的目的是确定现有国际法律文书能否应对联合国维和行动当前和未来面临的挑战，如果不能，则寻找填补法律空白的方法，以加强从法律上就针对联合国维和人员实施的犯罪行为追究责任的工作。

⁶⁴ <https://unifil.unmissions.org/unifil-statement-14-february-2025#:~:text=We%20are%20shocked%20by%20this,may%20amount%20to%20war%20crimes>.

⁶⁵ <https://press.un.org/en/2025/sgsm22556.doc.htm>.

⁶⁶ 印度外交部，外交部长苏杰生博士在关于安理会第 2589 号决议的“促进对侵害维和人员罪行追究责任之友小组”启动仪式上的主旨发言：就针对维和人员实施的犯罪行为追究责任，2022 年 12 月 16 日，<https://mea.gov.in/Speeches>。

⁶⁷ <https://peacekeeping.un.org/en/remarks-to-media-following-peacekeeping-ministerial-meeting-future-of-peacekeeping>.

23. 此专题范围如下：

(a) 首先，虑及从传统维和行动向当代维和行动的转变，制定联合国维持和平行动的分类方法。《联合国宪章》未提及维和问题，也没有任何判例界定“符合《联合国宪章》的维持和平行动”⁶⁸。因此，对该术语以及相关术语进行界定，对于确定“参与维持和平行动的联合国人员和有关人员”的含义和范围至关重要。

(b) 第二，详细审议针对联合国维和人员实施的犯罪行为所适用的国际法律框架，包括《安全公约》、“日内瓦四公约”、附加议定书以及国际人道法。这其中将包含对“针对联合国维和人员实施的犯罪行为”和“蓄意袭击维和人员”的法律定义进行评估。⁶⁹ 其中还将包含明确承认和编纂针对联合国维和人员实施的犯罪行为以及联合国维持和平特派团有权获得的保护相关习惯国际法。

(c) 第三，此专题的范围将包含就针对联合国维和人员实施的犯罪行为追究责任的问题。采用“追责”一词，是为了研究追究实施犯罪者责任的所有可行方法。此专题仅探讨追责的法律层面，将重点关注负责、责任和归责等法律要素。除其他外，此专题的这部分内容将探讨维和任务授权中就针对联合国维和人员实施的犯罪行为追究责任相关规定的效力，以及在报告、调查和起诉此类犯罪行为方面严重违反部队地位协定或特派团地位协定——包括在此类协定终止后——的法律后果。此专题将重新审视报告、调查和起诉针对联合国维和人员实施犯罪者的现有机制，以期确定是否有可能提出一项普遍适用于此类犯罪行为的调查程序。⁷⁰

(d) 为了确保全面，此项研究还将探究普遍管辖权、或引渡或起诉、有关豁免和特权的国际法、国家责任以及互补原则是否适用。部队派遣国和部队驻在国的国家实践，以及诸如中非共和国特别刑事法院和塞拉利昂问题特别法庭等特别法庭的裁决，将为审议此专题提供来自各国和相关国际组织的重要见地。

24. 此专题的范围将局限于就针对联合国维和人员实施的犯罪行为追究责任的法律层面。无意贬低该问题的重要性，但鉴于有必要将此专题限制在可控范围内，此项研究不会触及就联合国维和人员在维和行动中实施的行为追究责任的问题。这符合联合国安全理事会关于促进就针对维和人员实施的犯罪行为追究责任的第2589(2021)号决议。同样，鉴于针对联合国维和人员实施的犯罪行为所特有的重要性和影响，此专题重点关注“联合国授权的维和行动”，不涵盖联合国的其他行动。

25. 此项研究的总体目的，是对适用于联合国维和行动的国际法律框架以及对就针对联合国维和人员实施的犯罪行为追究责任的法律层面进行研究的所有可行手

⁶⁸ 塞拉利昂问题特别法庭，检察官诉 Sesay (Issa Hassan)，判决，案件号 SCSL-04-15-T, ICL 667 (SCSL 2009)，第 221 段，可查阅：<https://www.rscsl.org/Documents/Decisions/RUF/1234/SCSL-04-15-T-1234-searchable.pdf>。

⁶⁹ 此项研究的范围包含评估联合国人员和有关人员的定义。

⁷⁰ 在多种情况下，联合国维和任务可能会期满，但追责案件的期限不会止于任务期限，因此，联合国必须继续支持就针对维和人员实施的犯罪行为提起诉讼。由 49 个国家以及国际和区域组织组成的“促进对侵害维和人员罪行追究责任之友小组”一直在提高整个国际社会的认识和主张采用手段、方法和机制处理为维和人员追责问题等方面发挥着重要作用。

段进行评估。此项研究旨在提出有助于各国和联合国实施维和行动的**指南草案**，以便妥善处理针对联合国维和人员实施的犯罪行为，防止有罪不罚现象。

结论

26. 各国以及国际社会在发现、评估和采取措施就针对联合国维和人员实施的犯罪行为追究责任方面的法律需求、利益和关切，依然是全面保护联合国维和人员和保障联合国维和人员安全的最重要举措之一。⁷¹ 所以说，国际法委员会在澄清、编纂和逐渐整合该领域的国际法方面作出的努力，将具有直接的实际价值。此项研究还将对联合国的其他工作，例如关于执行第 2589(2023-26)号决议的项目，起到补充作用。国际法委员会的工作是在整合国家实践、理论以及新出现的判例方面向前迈出的合乎逻辑的一步。所提议的最终产物为**指南草案**。国际法委员会一直在从硬法性质的条款草案向指南草案和结论草案过渡。主要目的之一是借助指南草案让软法得以发挥影响力。此外，鉴于国际法委员会是第一次研究此专题，又鉴于现有的《安全公约》及其任择议定书虽然存在但却并不足以处理各种情况和空白，认识到此专题的敏感性，拿出一项内容全面、研究透彻、论证扎实的软法文书，即指南草案，将更能为各国所接受。这样的转变仍将与国际法委员会过去 15 年的工作成果保持一致，即更倾向于软法规范而非硬法规范，从而使规范的逐渐发展、解释和演变得更多的支持。**指南草案**将是编纂和逐渐发展国际法的一项有效载体，且国际法委员会所处位置实际上很适合以指南草案形式出台软法。认识到此专题的敏感性、相关需求以及现有空白的指南草案，将对各国——既包括驻在国也包括派遣国——以及联合国和维和人员更有帮助。在采取多种举措促进就针对联合国维和人员实施的犯罪行为追究责任的同时同步发展法律，可以加强维和行动，最终有助于联合国在促进和维护国际和平与安全方面发挥更有效的作用。

27. 联合国国际法委员会和联合国维和行动均已走过了 75 个年头。最后，值联合国纪念其成立 80 周年之际，此项国际法委员会研究提案向所有为和平与安全事业而因公殉职的联合国维和人员致敬。

参考文献选编

A. United Nations Documents

- UN Security Council, *On developing a comprehensive and integrated performance policy framework for UN peacekeeping operations*, [S/RES/2436\(2018\)](#).
- UN Security Council, *On peacekeeping reform*, [S/RES/2378\(2017\)](#).
- UN Security Council, *On safety and security of peacekeepers*, [S/RES/2518\(2020\)](#).
- UN Security Council, *On safety and security of peacekeepers*, [S/RES/2589\(2021\)](#).
- UN General Assembly, *Report of special committee on peacekeeping operations*, [A/75/19\(2021\)](#).

⁷¹ 此项研究系基于从联合国安全理事会和大会的多项决议、会员国的各种正式和非正式机制、国际法委员会此前的工作当中可以推导出的必要性，并从国际法委员会在另一个专题——即海平面上升与国际法(参考文件，国际法委员会，[A/73/10](#))——框架内开展的类似工作中得到启发。海平面上升与国际法专题回应了国际社会的一个紧迫关切。

- UN General Assembly, *Report of special committee on peacekeeping operations*, [A/51/130\(1996\)](#).
- UN General Assembly, *An agenda for peace: resolutions*, [A/RES/47/120B](#).
- UN Secretary-General, *The future of United Nations peace operations: implementation of the recommendations of the high-level independent panel on peace operations*, [A/70/357-S/2015/682 \(1994\)](#).
- Report of the Ad Hoc Committee, *Elaboration of an International Convention dealing with the safety and security of United Nations and associated personnel*, [A/49/22](#). (1993).
- UN General Assembly, *Official records of 60th session: 61st plenary meeting*, [A/60/PV.61](#).
- UN General Assembly- Sixth Committee, *Question of responsibility for attacks on United Nations and associated personnel and measures to ensure that those responsible for such attacks are brought to justice*, [A/C.6/49/L.4 \(1994\)](#).
- UN General Assembly- Sixth Committee, *Summary record of the 8th meeting*, [A/C.6/60/SR.8 \(2005\)](#).
- UN General Assembly- Sixth Committee, *Summary record of the 9th meeting on the scope of legal protection under the Convention on the safety of United Nations and associated personnel*, [A/C.6/60/SR.9](#) and [A/C.6/60/SR.22](#).
- UN General Assembly, *Convention on the safety of United Nations and associated personnel*, [A/RES/49/59 \(1995\)](#).
- UN General Assembly-Sixth Committee, *Scope of legal protection under the Convention on the safety of United Nations and associated personnel*, [A/60/518 \(2005\)](#).
- UN General Assembly, *Optional Protocol to the Convention on the safety of United Nations and associated personnel*, [A/RES/60/42 \(2005\)](#).
- UN Secretary-General, *Comprehensive report on all processes involved in the investigation and prosecution of crimes against deployed United Nations peacekeepers*, [A/66/598 \(2011\)](#).
- UN Secretary-General, *Implementation of the recommendations of the Special Committee on peacekeeping operations*, [A/77/573 \(2022\)](#).
- UN Secretary-General, *Action for peacekeeping+: priorities for 2021-23*.
- UN Secretary-General, *Prosecution of crimes against deployed peacekeepers*, [A/65/700](#).
- UN Secretary-General, *Safety and security of humanitarian personnel and protection of United Nations personnel*, [A/73/392 \(2018\)](#).

B. Other International Legal Instruments

- Rome Statute of the International Criminal Court, UN Doc 2187 U.N.T.S. 90.
- Statute of the Special Court for Sierra Leone, 2178 U.N.T.S. 145.
- UN Transitional Administration in East Timor, *On the Establishment of Panels with Exclusive Jurisdiction over Serious Criminal Offences*, UN Doc UNTAET/REG/2000/15.

C. International Law Commission Documents

- International Law Commission, *Draft code of crimes against the peace and security of mankind*, ([A/51/10](#)), Yearbook 1996, Vol. II. Part II, pp. 51–53.
- International Law Commission, *Yearbook of the ILC 1997*. Vol II. Part II.

D. International jurisprudence

- International Criminal Court: Pre-trial Chamber I, *Situation in Georgia: Decision on the Prosecutor's request for authorization of an investigation*, ICC-01/15.
- International Criminal Court: Pre-trial Chamber I, *Situation in Darfur, Sudan: Prosecutor v. Abdallah Banda Abakaer*, Decision on confirmation of charges, ICC-02/05-03/09.
- International Criminal Court: Pre-trial Chamber I, *Prosecutor v. Abu Garda*, Decision on confirmation of charges, ICC-02/05-02/09.
- International Criminal Tribunal for Rwanda: Trial Chamber I, *Prosecutor v. Bagosora*, Judgment & sentence, ICTR-98-41-T.
- International Criminal Tribunal for Rwanda: Trial Chamber II, *Prosecutor v. Augustin Ndingiyimana*, Judgment & sentence, ICTR-00-56-T.
- International Tribunal for Former Yugoslavia: Trial Chamber I, *Prosecutor v. Ratko Mladic*, Judgment, IT-09-92-T.
- Special Court for Sierra Leone: Trial Chamber I, *Prosecutor v. Issa Hassan Sesay*, Judgment, SCSL-04-15-T.
- Special Court for Sierra Leone: Appeals Chamber, *Prosecutor v. Charles Taylor*, Judgment, SCSL-03-01-A.

E. Selected Articles, Books, Lectures, other documents

- Alassane, Diallo, "Les Nations Unies face aux nouveaux enjeux de la paix et de la sécurité internationales." (2005): 1-400.
- Álvarez, Pablo. "La Seguridad del Personal de Paz de las Naciones Unidas: Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección." *Estudios Internacionales* 46, no. 178 (2013): 43–59.
- Arsanjani, Mahnoush, *Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*, United Nations Visual Library of International Law.
- Blondel, J.-L. (1993). *Las fuerzas de las naciones unidas para el mantenimiento de la paz y la aplicacion del derecho internacional humanitario (The United Nations Peacekeeping Forces And The Application Of International Humanitarian Law)*. *Estudios Internacionales*, 26(104), 702–716.
- Bloom, E. T., *Protecting Peacekeepers: The Convention on the safety of United Nations and associated personnel*, *American Journal of International Law*, vol. 89, 1995, pp. 621–631.
- Bothe, Michael. "The Protection of the Peacekeepers: The Legal Regime of the Safety Convention." *Journal of Conflict and Security Law* 7, no. 2 (2002): 191–204.
- Challenges Forum and United Services Institute, *UN Peacekeepers' Safety and Security: Patterns of attacks and pathways to peacekeeping performance*, Background paper, October 2022.
- Corten, Olivier, and Klein, Pierre, "Action humanitaire et chapitre VII: La redéfinition du mandat et des moyens d'action des Forces des Nations Unies." *Annuaire français de droit international* 39.1 (1993): 105–130.
- Engdahl, Ola, *An emerging legal regime against impunity*, *Protection of Personnel in Peace Operations*, International Humanitarian Law Series, vol. 16, 2007, pp. 293–308.
- Fernández, Juan. "La Protección Jurídica de los Cascos Azules: La Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Protocolo Facultativo de 2005." *Derecho Internacional y Relaciones Internacionales* 16 (2008): 101–115.
- Greenwood, Christopher, "Protection of Peacekeepers: The Legal Regime", Vol. 7, *Duke Journal of Comparative and International Law* 185 (1996), pp. 185–207.

- Guéhenno, Jean-Marie. “Maintien de la paix: les nouveaux défis pour l’ONU et le Conseil de sécurité.” *Politique étrangère* (2003): 689–700.
- Howard, L. M., & Dayal, A. K. (2018). The Use of Force in UN Peacekeeping. *International Organization*, 72(1), 71–103. <https://www.jstor.org/stable/26569462>.
- Kaiser, Thierry and Ruers, Carlijin, *The application of International Humanitarian Law to Peacekeepers*, Journal of International Peacekeeping, 2021.
- Lilly, Damian, *The United Nations as a Party to Armed Conflict*, Journal of International Peacekeeping, 2016.
- Llewellyn, Huw, “The Optional Protocol to the 1994 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel”, 55 *International and Comparative Law Quarterly* 3 (2006), pp. 718–728.
- Macura, Tomas, *Accountability and protection of UN peacekeepers in light of MONUSCO*, vol. 88, No. 3/4, 2013, PP 143–156.
- Maertens, Lucile. “Les opérations de maintien de la paix de l’ONU: doctrine et pratiques en constante évolution.” (2013).
- Martín, Diego J. “La Protección del Personal de las Naciones Unidas: Retos y Desafíos.” *Revista de Derecho Internacional* 14, no. 2 (2012): 235–250.
- Pacholska, M. *Illegality of killing peacekeepers*, The Crime of Attacking Peacekeepers in the Jurisprudence of International Criminal Tribunals, 13(2015) 1 *Journal of International Criminal Justice*, pp. 43–72.
- Palwankar, Umesh. “Applicabilité du droit international humanitaire aux Forces des Nations Unies pour le maintien de la paix.” *International Review of the Red Cross* 75.801 (1993): 245–259.
- Pastor, Jaime. “La Convención de Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Protocolo de 2005: Un Análisis Crítico.” *Revista de Estudios Internacionales* 17, no. 3 (2009): 311–326.
- Pineschi, Laura. “L’emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies “robustes”: conditions et limites juridiques.” *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*. Vol. 1. Giuffrè, 2008. 139–178.
- Rodríguez-Villasante y Prieto, Joaquín. “Derecho Internacional Humanitario y Misiones de Paz de las Naciones Unidas.” *Revista Española de Derecho Militar* 63 (2007): 45–67.
- Salverda, Nynke, *Blue helmets as targets: a quantitative analysis of rebel violence against peacekeepers 1989-2003*, *Journal of Peace Research*, vol.50, No. 6, 2013, pp. 707–720.
- Sandoz, Yves (1978), *La aplicación del derecho humanitario por las fuerzas armadas de la Organización de las Naciones Unidas (The Application of Humanitarian Law by the Armed Forces of the United Nations Organization)*, RICR, n° 29, septiembre-octubre de, p. 283.
- Solan, James, *Peacekeepers under fire: prosecuting the RUF for Attacks against the UN assistance mission in Sierra Leone*, *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, 2010, pp. 243–293.
- De Tomás Morales, Maria Susana, “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Derecho Internacional Humanitario.” *Anuario de Derecho Internacional Humanitario* 11 (2008): 213–232.
- Thakur, R. (1994). From Peacekeeping to Peace Enforcement: The UN Operation in Somalia. *The Journal of Modern African Studies*, 32(3), 387–410. <http://www.jstor.org/stable/161981>.
- Thouvenin, Jean-Marc. “Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies.” *Int’l LFD Int’l* 3 (2001): 105.
- Trihart, Albert, *Disinformation against UN peacekeeping operations*, International Peace Institute, November 2022.

- Urquhart, Brian, *Development in the role of the United Nations in peacekeeping* (28 May 2008), United Nations Audio Visual Library of International Law
- Uzonyi, Gary, *Finding Soldiers of Peace: three dilemmas for UN Peacekeeping Missions*, Georgetown University Press, 2020.
- Van der Lijn, Jair and Smit, Timo, *Peacekeepers under threat?: fatality trends in UN peace operations*, Stockholm International Peace Institute, 2015.
- Wharton, Sara, *The evolution of International Criminal Law: prosecuting 'new' crimes before the Special Court for Sierra Leone*, *International Criminal Law Review*, 2011, pp. 233–237.
- Wills, Siobhán, “The Need for Effective Protection of United Nations Peacekeepers: The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel”, *Human Rights Brief* 10, no. 2 (2003): 26–30.
- 蒋圣力.(2017).联合国维持和平行动法律制度研究(博士学位论文,华东政法大学).
- 方瑞安.(2021).论海外驻军的刑事管辖与豁免(博士学位论文,华东政法大学).DOI:10.27150/d.cnki.ghdzc.2021.000022.
- 时宏远 & 周培佩.(2023).印度参与联合国维和行动的动因、作用及挑战.南亚研究, (04),58-83+155.DOI:10.16608/j.cnki.nyyj.2023.04.03.
- 伍建华 & 王樱惠.(2020).21 世纪的联合国维和行动:环境、任务与挑战.武警学院学报,36(05), 22–29.
- 洪叶子. (2020).联合国维和行动与中国安全利益的法律保护.黑龙江省政法管理干部学院学报,(02),108–113.
- 何银 (2021)。联合国维和的退化与出路。中国联合国协会。理事专栏 5 期 0125-14。 <https://www.unachina.org/article/1694> (*Degradation and Solutions for United Nations Peacekeeping*).
- 越通社 (2024)。越南呼吁加强妇女安全保障及其在联合国维和行动中的作用。越通社中文网站时政版，2024 年 2 月 22 日。(Vietnam Calls for Strengthening Women’s Safety and Security And Role In UN Peacekeeping Operations) <https://zh.vietnamplus.vn/越南呼吁加强妇女安全保障及其在联合国维和行动中的作用-post211499.vnp>.
- 刘阳 (edi.), 2021。中国推动成立联合国维和人员安全小组。新华社，2021 年 4 月 28 日(China Promotes the Establishment of a Security Team for United Nations Peacekeepers) http://www.xinhuanet.com/world/2021-04/28/c_1127385732.htm.
- Зверев П.Г. Правовой статус персонала ООН и связанного с ней персонала во время миротворческих операций и правовой режим их защиты// Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук.-2014.-№ 1-2.- С.57-60.
- Сидорова Г. М. Проблема миротворчества в условиях обострения конфликтов в ДРК // Научный диалог, 2012. № 9. С. 75 – 89.