



第六十四届会议

议程项目 20

中美洲局势：形成和平、自由、 民主和发展区域的进展

消除危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会的活动

秘书长的报告

摘要

大会第 63/19 号决议要求秘书长报告消除危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会的工作情况。在本报告所述期间，该委员会在其任务的关键领域（包括刑事起诉及调查）和在为重要法律改革争取核准方面取得了显著的进展。最重要的是，委员会帮助提高了危地马拉民众的觉悟，使他们认识到必须结束有罪不罚的现象。在技术方面，委员会在加强危地马拉司法机构的工作中取得了进展。委员会在各法院采取的行动受到了媒体的广泛报道。作为一个独特的非联合国机构，该委员会还遇到了重大的业务挑战。



一. 引言

1. 大会第 63/19 号决议要求秘书长向大会第六十四届会议报告消除危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会的工作情况，本报告依照这一决议提交。此前，秘书长曾于 2008 年 10 月 27 日致函大会主席(A/63/511)，在其中向大会介绍了该委员会最新的工作情况。本报告概述了委员会正在进行的工作及其成果和它所面临的挑战，并大略勾勒了委员会接下来两年的战略。由于由委员会所进行的某些调查工作性质敏感，本报告只限于汇报属于公开性质的活动，而不深入探讨委员会的办案情况。

二. 背景

2. 应危地马拉国请求而设立的消除危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会是一个由自愿捐款供资的非联合国机构。它是通过 2006 年 12 月 12 日联合国和危地马拉政府之间签署的一项协定创立的，协定于 2007 年 8 月 1 日获得危地马拉国会批准。这一协定于 2007 年 9 月 4 日生效，任务期限为两年。2009 年 3 月 24 日，危地马拉外交部长致函请秘书长同意将委员会任务期限延长两年。2009 年 4 月 15 日，秘书长确认委员会的任务期限延长至 2011 年 9 月 4 日。通过这一换文确定的延期协定于 2009 年 7 月 16 日获得危地马拉国会批准。2007 年 9 月 14 日，秘书长宣布任命西班牙的卡洛斯·卡斯特雷萨纳为委员会专员，并已根据委员会任务期限延长的情况再次任命他为专员。

3. 委员会的关键目标是支持、加强和协助危地马拉国主管机构调查和起诉据称是由非法安全部队和秘密安全组织犯下的罪行以及与这些实体有关的犯罪行为。它寻求通过以下途径达到这一目标：(a) 查明非法安全团体和秘密安全机构；(b) 协助该国瓦解这类团体和机构；(c) 推动调查、刑事起诉和惩办这类团体和机构犯下的罪行；(d) 就该国有关根除这类团体和机构并防止其重新出现的公共政策提出建议。委员会还有权对那些干扰委员会行使职能或权力从而助长有罪不罚现象的公职人员向有关主管部门提出刑事和(或)行政申诉。

4. 虽然委员会仍是一个国际机构，但却在危地马拉国家司法系统之内开展调查和推动刑事起诉。因此，委员会在加强负责刑事起诉的国家机构能力方面发挥着关键作用，而委员会的举措所产生的程序性和实质性活动，则仍主要由危地马拉国负责。委员会可在危地马拉提出刑事申诉，并作为补充起诉方(querellante adhesivo)加入刑事诉讼程序。

三. 活动

5. 秘书长在给大会主席的信(A/63/511)中报告了委员会的初步工作情况,这些工作涉及到与委员会在危地马拉的对口部门协调和建立协作关系。在组织好业务结构、落实了必要办公场所和基本保安并与政府对口部门建立联系之后,委员会把重点放在了其关键的实质任务上,那就是刑事调查和对起诉的参与、法律改革建议和技术援助。同时,委员会向民间社会组织和媒体传播了有关其活动的信息。

6. 委员会在危地马拉开展活动的背景是公共安全缺乏保障和犯罪行为通常不受惩罚,这些现象引起了强烈的关切。委员会通过其工作对全国要求打击有罪不罚现象的呼声作出了回应。有罪不罚已成为危地马拉社会各阶层关切的一个首要问题。委员会的活动帮助为成功打击有罪不罚这一祸患催生了希望。委员会的积极成果正逐渐在民意中注入希望,使人们意识到不但有可能打击有罪不罚的现象,而且还有可能将其击败。

A. 调查和办案工作

7. 根据2008年2月27日危地马拉检察署与委员会之间签署的一项双边合作协定,2008年9月在检察署内为国际委员会设立了一个特别检察官办公室。特别检察官办公室负责调查委员会任务规定范围内的案件,并得到委员会的密切协助。委员会的国际调查人员和律师为这些调查提供支持和后勤援助。

8. 委员会和其特别检察官办公室与检察署及国家民警协作,在一系列调查中取得了重要成果。在一起涉及16人丧生的尼加拉瓜公共汽车焚烧案中,委员会调查人员协助查出了11名嫌疑人,其中2名已被拘留。有12人被控参与2008年3月25日敌对贩毒集团之间枪战的所谓“萨卡帕案”目前已进入审前阶段。导致逮捕和起诉的成功调查为委员会与检察署之间的合作及协调提供了一个模式。

9. 迄今为止,委员会已在8起案件中被接纳为补充起诉方,其中包括上述的萨卡帕案。查办检察署危害生命罪股前股长阿尔瓦罗·马图斯和查办前总统阿方索·波蒂略等一系列高级别案件使委员会成为公众关注的焦点并突出表明,哪怕牵扯到权势利益,调查和问责在危地马拉也是可以做到的。

10. 与此同时,委员会也一再面临着试图挑战委员会参与调查和起诉的法律能力的障碍和困难。这些挑战主要涉及到一个被称之为“保护”(提供人身保护令状和宪法保障)的程序。根据这一程序,处于司法程序中的个人可以宪法理由对委员会的参与的有效性提出质疑。虽然“保护”在司法进程中多次引起延误和上诉,但委员会仍在调查和起诉工作中取得了稳步进展。委员会还要求对目前调控“保护”程序的立法加以改革,从而使之不至被用于延误或妨碍司法。

11. 应危地马拉当局请求,委员会还在调查2009年5月10日罗德里戈·罗森堡律师被谋杀案。在对公共安全担忧升高背景中发生的这起谋杀案引发了一场微

妙的政治危机。谋杀发生的次日，一个录影带在危地马拉全国流传。已故的罗森堡先生在录影带中声称，总统、第一夫人、总统的私人秘书和一名商人参与了对他的暗杀，而且还参与杀害了他的 2 名客户。委员会参与调查罗森堡暗杀案帮助加强了对司法系统的信任。在围绕罗森堡谋杀案的指控引起社会动荡的情况下，委员会的参与还帮助恢复了稳定。目前，调查正在进行中并已取得重要成果。2009 年 9 月 11 日，涉嫌谋杀罗森堡的一个犯罪集团六名成员被捕，随后几天又有数名嫌犯被捕。

B. 法律改革提议

12. 根据其任务规定，委员会已建议采取能够根除秘密安全组织并防止其重新出现的公共政策。为此，委员会递交了两套法律改革提议。第一套改革建言于 2008 年 10 月提出，其中包括关于下列问题的提议：(a) 武器和弹药；(b) 常遭滥用的“保护法”；(c) 关于公职人员豁免权的法律；(d) 刑事诉讼程序；(e) 证人和专家视听证词的使用；(f) 证人保护；(g) 被告-举报人的有效协作。委员会的法律改革提议使国会核准了一部新的《武器弹药法》和一部《加强刑事诉讼法》。

13. 第二套立法改革提议于 2009 年 6 月提交给了国会议长，其中包括以下领域中的提议：(a) 关于人口贩运问题的立法；(b) 打击腐败；(c) 刑事司法部门的纪律措施；(d) 刑事事项中的国际司法合作。2009 年 8 月 4 日，国会又核准了委员会改革提议中的另外两项立法举措：制订一部《高风险诉讼刑事管辖法》，为扩大管辖的专门法院审理高影响力案件确立法律依据；对《打击有组织犯罪法》进行一项改革，允许对在有组织犯罪案的起诉中合作的犯罪集团成员予以减刑。

C. 专家援助

14. 委员会为改造国家证人保护方案提供了技术援助，包括培训了警察学校 48 名最近的毕业生，证人保护方案新的个人保护股就由他们组成。委员会还与检察署合作制订了新的证人保护条例的条款，新条例修改了证人保护方案的运作结构，确定了证人的权利并规定了更好的住房条件。新条例于 2009 年 5 月 4 日被检察署采纳。

15. 根据国际委员会的建议，检察署、内政部和委员会于 2008 年 11 月 24 日签署了《建立和执行监听制度的机构间协议》。委员会正在协助培训负责通信监测中心的官员，该中心由检察署和内政部领导。监听制度从 2009 年 6 月开始实行，应是打击有组织犯罪的一件利器。

16. 更广泛而言，委员会正在为特别检察官办公室和检察署内部的其他单位开展能力建设。

D. 其他活动

17. 委员会帮助查出了检察署和国家民警中一批阻挠调查和法律程序进展的工作人员。自委员会开展活动以来，超过 1 500 名国家民警以及约 10 名首席检察官和检察署的其他成员被停职或开除。

18. 国际委员会的建议还促成签署了《推动危地马拉安全和司法国家协议》，其目的是为打击犯罪确定一项长期政策。这一政策的基础是广泛的政治共识，那就是把打击犯罪作为超越本届政府的一项国家优先事项。不过，人们也担心该协议缺少议程和预算。委员会正在推动落实这一协议。

19. 危地马拉若要改善其司法系统的业绩，公正的法院必不可少。同样，在委员会参办的刑事案件中，危地马拉法院拥有最终的决定权。由于这一原因，委员会支持核准了一部《委员会提名法》，以使最高法院和上诉法院法官的任命程序更加透明。这项法律于 2009 年 5 月 21 日获得核准。在整个任命程序中，委员会发挥了积极的公共作用，推动为最高法院遴选适当的法官，遴选工作已于 2009 年 3 月 30 日由危地马拉国会完成。

20. 2009 年 2 月 13 日，委员会与联合国儿童基金签署了一项合作协议，为儿童和青少年开展研究，特别是关于非法安全部队和秘密安全组织活动中所犯危害儿童和青少年罪行的研究。

四. 结构、组成和经费筹措

21. 委员会由以下 6 个单位组成：专员办公室、安保股、行政股、调查股、情报分析股和法律股。委员会编入预算的工作人员总数为 194 名，现有公务人员 158 名。在委员会全体工作人员中，43 名为妇女，115 名为男子。换言之，27%为妇女，其余 73%为男子。如在分析中不计安保股，百分比就变为 40%妇女和 60%男子。为了取得百分比的平衡，已开始采取行动与若干国家接洽，以将女性安保干事纳入委员会。为委员会工作的公务人员来自 24 个国家，危地马拉工作人员的数目达 44 名。

22. 委员会自设立以来收到的资金总额达 19 495 560 美元，2007 年和 2008 年的入账支出为 11 300 042 美元，结余 8 195 518 美元可供 2009 年使用。这一数额加上迄今认捐的资金为 2009 年提供了 11 796 458 美元的可用经费，或者说占 2009 年总预算估计数 17 414 700 美元的 67.74%。

五. 意见

23. 委员会与危地马拉政府对口部门以及与反对派政党、民间社会组织和媒体保持了积极的协作。2009 年 7 月，35 个民间社会组织集会表达它们对委员会工作

的无条件支持。委员会与驻危地马拉外交代表和国际组织的密切关系显示了委员会自成立以来在财政和政治两方面获得的高水平国际支持。

24. 政府机构内部、特别是司法和安全部门频繁的人事变动已证明是对委员会与各主管部门互动的一项挑战。自 2004 年以来，危地马拉国家民警已换了 7 任主管，其中 4 位是现政府就职以来任职的。委员会关键对口部门内政部的领导人也一再变更(自委员会任期开始以来已有过 4 位部长)，因而使保持高度协调变得越来越困难。

25. 司法体系内部的问题仍然妨碍着对有罪不罚现象的打击。在本报告所述期间，伴随着重要进展而来的往往是挫折。上文关于办案工作的一节已描述过频繁利用“保护”程序以拖延手段阻挠起诉进展的情况。此外，一些法官似乎受到了不利于司法的外部影响。2009 年 6 月，1 名法官下令以低保释金释放了 4 名被怀疑为墨西哥卡特尔武装分支“泽塔”成员的嫌疑人，并驳回了对他们提出的 12 项控罪中的 10 项。另外还有 1 名法官毫无正当理由拒绝了委员会要求作为补充起诉方加入查办前总统阿方索·波蒂略一案的申请，该项裁定已被推翻。到目前为止，委员会已要求取消 1 名法官的豁免权，使她可以作为一名普通公民接受被控妨碍司法和其他罪行的审判。

26. 委员会一直坚持认为，急需在危地马拉城为审理高影响力案件设立一批专门法院，因为委员会相信专门法院有助于更好地保障法官们的安全并确保裁判的公正。一些案件由于地区法院拒绝审理而在地区法院和首都之间被一再转来转去，这种情况说明了专门法院的必要性。安全和对法官的恫吓在这种情况下是发挥作用的因素，因为犯罪网络能够更好地利用危地马拉城以外司法系统的弱点。2009 年 5 月 21 日，最高法院核准了一项决议，规定最高法院刑事庭可将最复杂和危险的案件从该国内地的法院转至危地马拉城的法院，而国会则于 2009 年 8 月 4 日核准了《高风险诉讼刑事管辖法》。专门法院的落实仍然面临着种种挑战，特别是目前迫切需要建立一个最高保安等级的司法和监狱设施。

27. 由于委员会在危地马拉能见度的提高，委员会面临的安全风险也随之升高。委员会调查的犯罪类型通常涉及到有权有势犯罪网络的活动，其中一些犯罪网络在危地马拉机构内部已根深蒂固。因此，切实保障委员会工作人员的安全是委员会面临的巨大挑战之一。此外，参与委员会调查和起诉的一些法官、检察官和证人也面临着威胁，处于极大的危险之中。他们的安全状况是一项严重关切，并对危地马拉司法机构的运作构成了挑战。

28. 委员会作为一个非联合国机构的地位给委员会和联合国秘书处都造成了未见先例的业务挑战。委员会专员强调指出，委员会的非联合国地位使其难以在联合国系统内外征聘到有经验的专业人员。委员会还认为，缺少联合国的合同导致委员会的工作人员得不到完整的福利和津贴。

29. 根据委员会的设立协定，并且由于危地马拉政府的坚持，委员会的危地马拉工作人员在为委员会工作而开展活动时不享受豁免权。因此，他们面临的风险比国际工作人员还要大。对于那些在危地马拉各法院代表委员会出庭的本国律师而言，这种情况特别令人关切。

30. 为解决实际保护委员会工作人员的问题，委员会与秘书处安全和安保部拟订了一份建立协作框架的《谅解备忘录》，并将继续努力改进与危地马拉内政部和国家民警的协调，以解决有关潜在威胁的种种关切。一份关于安保问题的《谅解备忘录》草稿正待危地马拉政府核准。委员会将继续坚持要求向处于危险中的法官、检察官和证人提供有效保护。

今后的步骤

31. 委员会下一年的主要目标仍是解决与秘密安全机构有关的有罪不罚严重罪案。它打算在这样做的时候最大限度地与国家执法部门协调，以建立它们自己的能力，并证明秘密安全机构是可以被成功瓦解的。委员会将努力改进司法系统的运作，推动最高法院和上诉法院法官的遴选程序依照最近核准的《委员会提名法》所规定的程序做到透明化。只有一支坚定的司法队伍才能使司法系统有效发挥作用，消除腐败和有罪不罚现象。

32. 委员会将推动紧急运用《高风险诉讼刑事管辖法》，设立一批专门法院。为此目的，委员会将与内政部长和最高法院合作推进这一举措。为使司法的适用取得进一步进展，委员会将继续与国会议长和各政党领袖密切接触，努力推动委员会法律改革提议的落实。此外，委员会还将视需要拟订新的法律改革提议。

33. 在当前已获授权活动期间，委员会预计将制订一项整并战略，以确保其能力转移给国家机构，并确保持续的国际援助将继续加强这些能力。

34. 目前，联合国秘书处和危地马拉政府正在商讨解决本报告所述各种业务挑战的最适当途径，这些挑战主要是委员会作为非联合国机构的独特性质所造成的。

35. 最后，我要衷心感谢卡斯特雷萨纳专员和委员会全体工作人员的奉献和他们为支持危地马拉司法机构和为打击有罪不罚现象所做的工作。