



## 第六十七届会议

临时议程\* 项目 77

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

## 秘书长的报告

### 摘要

本报告根据大会第 66/93 号决议第 16 和 17 段编写。第二节载有各国政府提供的资料，说明其国家法律特别针对其国民在担任联合国官员或特派专家期间实施的性质严重罪行确立的管辖权程度。第三节提供资料，说明各国彼此合作并与联合国合作以交换信息和便利对这类人员进行调查和起诉的情况。第四节载有根据该决议第 8 段请各国提供的评论意见。第五节和第六节说明秘书处内部就该决议开展的活动。

\* A/67/150。



## 一. 引言

1. 大会在第 66/93 号决议中，请秘书长根据各国政府和秘书处提交的资料，报告该决议的执行情况，特别是第 3、5 和 9 段的执行情况，以及执行中的任何实际问题。
2. 秘书长于 2011 年 12 月 27 日向各国发出普通照会，提请注意该决议，并请它们提交有关资料。
3. 本报告提供资料说明在这方面开展的工作。第二节和第三节说明各国按照第 66/93 号决议第 3、4、5、9 和 15 段的要求，在追究联合国官员和特派专家刑事责任方面进行的活动和提供的资料。第四节载有根据该决议第 8 段请各国提供的评论意见。报告的第五节和第六节说明秘书处内部为执行该决议第 9 至 14 段而开展的活动，尤其注重提供信息，说明提请被指控人国籍国注意显示联合国官员或特派专家可能实施了犯罪的可信指控及其有关事项。

## 二. 确定对性质严重罪行的管辖权

### 萨尔瓦多

4. 萨尔瓦多表示，如果参加联合国特派团的萨尔瓦多武装部队人员在此期间犯下任何罪行，则可在萨尔瓦多接受审判和判决，因为萨尔瓦多已经在其刑事立法中采取有关措施（《刑法》第 8、9、10 和 11 条），使其能够视所犯罪行的性质和犯罪所在地，按照属地、属人和普遍管辖原则处理各种事项。<sup>1</sup>

### 科威特

5. 科威特提请注意 2009 年 7 月秘书长报告中提供的关于科威特《刑法》的资料(A/64/183, 第 15 段)。

### 巴拿马

6. 继以往提交资料后(A/65/185, 第 30 段和 A/66/174, 第 12 段)，巴拿马表示，根据其新《刑法》第 18 条，巴拿马的法律适用于危害人类罪(即使在境外犯罪)、对国家法人犯罪、危害公共健康和破坏国家经济或公共行政罪，并适用于以下罪行：强迫失踪、贩运人口、伪造巴拿马政府信用票据或公文、邮票和印章，伪造巴拿马货币或为本国法定货币的其他货币，如果将伪造的其他货币带入或打算带入巴拿马境内。

---

<sup>1</sup> 另见 A/65/185, 第 17 段。

7. 根据《刑法》第 20 条，巴拿马法律适用下列在境外所犯的罪行：

(a) 在巴拿马境内或打算在巴拿马境内造成后果；

(b) 损害巴拿马公民或其权利；

(c) 犯罪人为巴拿马外交人员、官员或雇员，因外交豁免而未在犯罪地受到起诉；

(d) 国家当局拒绝引渡的巴拿马人或外国人。

8. 此外，根据《刑法》第 21 条，无论犯罪所在地的现行立法如何和被指控犯罪者的国籍为何，只要在巴拿马境内生效的国际条约规定巴拿马有属地管辖权，将对违反这种国际条约的犯罪者适用巴拿马刑法。

9. 而且，关于洗钱和配合洗钱的规定措辞笼统，因此适用于参与非法活动的所有人，无论他们是联合国官员还是特派专家。

## 瑞士

10. 瑞士确认，其司法权完全能够起诉担任联合国官员或特派专家的瑞士国民。瑞士回顾，瑞士刑法管辖瑞士国民在国外所犯的罪行，只要这些罪行在犯罪所在地应受惩罚，或犯罪所在地不在任何刑事管辖权的范围内(见《刑法》，第 7 条，第 1 款([http://www.admin.ch/ch/f/rs/c311\\_0.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c311_0.html)))。<sup>2</sup>

11. 瑞士回顾，为了使瑞士能够起诉担任联合国官员或特派专家的瑞士国民，联合国显然必须首先放弃国际条约赋予他们的豁免。

12. 瑞士还回顾，2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间，联合国法律事务厅向国籍国移送了六名联合国官员和两名特派专家的案件，供其调查和可能提起诉讼(A/66/174，第 61 段)。秘书长提到的所有被控罪行均可根据瑞士刑法中的至少一项规定而受到惩处，<sup>3</sup> 无论该有关行为是在瑞士境内实施还是由瑞士国民在国外实施(《刑法》，第 7 条)。

13. 关于应该加强国家当局调查和起诉性质严重罪行的能力这一建议，瑞士告知秘书长，已经在邦联检察署内设立管辖危害人类罪和战争罪的中心。

<sup>2</sup> 另见 A/63/260，第 33 段和 A/66/174，第 19-21 段。

<sup>3</sup> 对一名未成年人进行性虐待(见《刑法》第 187 条)，电汇欺诈(见《刑法》第 147 条)，攻击和不当使用火器(见《刑法》第 126 条)，欺诈和敲诈(见《刑法》第 146 和 156 条)，欺骗性医疗保险索赔(见《刑法》第 146 条)，对一名未成年人进行性剥削和虐待(见《刑法》第 187 条)，偷窃燃料(见《刑法》第 139 条)。

### 三. 各国彼此合作并与联合国合作以交换信息和便利进行调查和起诉

#### 萨尔瓦多

14. 萨尔瓦多的《刑事诉讼法》统辖对所有犯罪行为进行国际调查和提供司法协助方面的合作。第 78 和 327 条特别作出下列规定。

#### 国际调查合作

15. 第 78 条：如果犯罪行为完全或部分发生在外国，或犯罪人与国际组织有关，则共和国检察长办公室可与外国机构或国际机构一起，设立联合调查组。无论如何，联合调查协议应该由共和国检察长办公室授权并监管。

16. 如果涉及具有国际性质的罪行，则共和国检察长可成为指定配合调查的国际和机构间委员会的一员。

#### 其他逮捕案件

17. 第 327 条：除了本刑法定罪的案件外，警察应在以下情况下着手逮捕下列人员，即便没有法院命令：

(a) 从刑罚机构或任何其他拘留中心逃跑的人；

(b) 从所持物品可推断犯有应予惩罚的罪行者或具有显示参与犯罪行为的印记或迹象者；

(c) 被国际警察机构红色通缉令通缉的人。

18. 在上文(a)和(b)段所述的情况下，警察必须立即将捕获者递交司法机构或检察当局。在上文(c)段所述的情况下，警察应遵循国际司法合作的规则。应该将逮捕或拘留之事通知维护人权委员会。

19. 这些规定反映了萨尔瓦多在采取措施确保惩罚严重罪行方面取得的进展，无论犯罪人是官员和特派专家还是任何其他人。这些规定也关系到萨尔瓦多根据其批准的《美洲人权公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》和《美洲防止和惩处酷刑公约》<sup>4</sup> 等各种国际文书，履行其普遍尊重和遵守人权的义务。

#### 芬兰

20. 芬兰回顾其以往的评论意见(2008 年、2009 年和 2010 年)，表示已于 2012 年 6 月 6 日通过一项新的国家行动计划，以执行安全理事会关于妇女与和平与安

<sup>4</sup> 另见 A/65/185，第 56 和 57 段。

全的第 1325(2000)号决议。行动计划规定，对联合国来说，“危机管理”包括参加维持和平、建设和平和政治合作的军人、警察和文职人员。

21. 关于妇女与和平与安全的行动计划强调，所有形式的性剥削和虐待都是犯罪行为。性剥削和虐待案件涉及的所有芬兰籍危机管理军人或文职人员都将向主管当局报告，并按照芬兰法律进行调查。根据行动计划，芬兰将向进行危机管理行动的组织报告如何解决和调查在这种行动中所犯罪行的情况。

22. 行动计划还回顾，《欧洲委员会保护儿童不受性剥削和性虐待公约》于 2011 年在芬兰生效，同时注意到该公约包括豁免所谓的双重犯罪要求这条规定。在芬兰，对儿童进行性剥削和性虐待是犯罪行为，即便在犯罪所在地国不将这种行为视为犯罪的情况下也是如此。政府在提供培训时强调，危机管理人员按照芬兰法律的规定承担刑事责任。这条规定也适用于不受行动区国家法院管辖的人员。

### 科威特

23. 科威特回顾上一次报告提交的关于合作的资料(A/64/183, 第 51 段)。科威特还强调，科威特随时准备在国际司法合作范围内并根据与此事有关的所有适用公约，充分实施第 66/93 号决议规定的措施。

### 巴拿马<sup>5</sup>

24. 巴拿马按照 2000 年 12 月 18 日第 13 号决议的规定，在总检察长办公室中设立了国际事务秘书处，负责在国际合作框架内，严格遵守国际和国内规范，进行国际法律援助和协作。秘书处通常与外交部协调开展工作。

25. 在总检察长办公室的努力下，现已与其他国家负责起诉犯罪行为的机构缔结国际协议，包括制定处理其请求的最佳做法。

26. 巴拿马已经与包括哥伦比亚、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、西班牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国在内的许多国家缔结法律互助条约，并批准了其他法律文书。

27. 巴拿马还是《美洲刑事事项互助公约》的缔约国。关于该公约，巴拿马已发表声明，表示巴拿马没有义务对所涉行为在巴拿马境内不构成犯罪的案件提供援助，并表示提供这种援助将违反巴拿马现行的法律规定。

28. 1991 年 9 月 13 日第 1446 号决定设立、后经 1995 年 4 月 12 日第 94 号决定修正的执行法律互助条约部负责执行上述协议。

<sup>5</sup> 另见 A/66/174, 第 47 和 48 段。

29. 2001年7月9日第39号法案规定，为了根据《美洲国家反腐败公约》提供国际援助与合作，将指定最高法院的一般交易司作为负责撰写、接受、处理和发出国际援助与合作请求的主管机构。

30. 《巴拿马刑法》载有关于来自国外的文书等事项的标准规范。第877条尤其规定，除非国际文书另有规定，否则可在刑事诉讼中，将这种文书作为证据使用，只要它们符合下列标准：(a) 该文书经出具地的巴拿马外交官或领事官员认证；(b) 在没有外交官或领馆官员的情况下，经友好国家的外交代表或领事代表认证，同时附上外交部的证明书，证明文书出具地没有巴拿马领事官员或外交官员。应推定经这样核证的文件其签发手续符合出具地的地方法律，除非有关方面证明并非如此。

31. 巴拿马法律通常不明确规定所有可能发生的情况。因此，巴拿马没有具体规定保证对联合国官员和特派专家所犯罪行的受害者进行保护，但与其他规定一起适用的各项原则可提供有效保护，包括《宪法》和《刑事诉讼法》，后者规定了对定罪者可采取的预防措施。巴拿马还有一些关于保护的特别法律，例如为青少年、家庭暴力以及虐待儿童和少年制定的特别刑事制度；关于性侵害和侵犯性自由的立法；关于毒品类罪行的特别规定；保护犯罪受害者的法案以及关于贩运人口和有关活动的法案。

#### **四. 根据第 66/93 号决议第 8 条提出的评论意见**

32. 瑞士依然坚信，从长远来说，起草一项国际公约是最终有效解决这方面所遇到的问题最妥当的方式。瑞士认为，这种公约应包括各类维和特派人员，包括官员和特派专家以及军事人员。

#### **五. 提请被指控人国籍国注意显示联合国官员或特派专家可能实施了犯罪的可信指控及其有关事项**

33. 大会第66/93号决议第9至14段以及第16和17段敦促会员国向秘书长提供信息，请秘书长向大会提供某些资料，并请联合国就追究官员和特派专家的刑事责任问题采取某些措施。

##### **移送涉及官员或特派专家的案件**

34. 大会第66/93号决议第9段中的请求与大会在第65/20(见A/66/174)、64/110(见A/65/185)、63/119(见A/64/183)和62/63(见A/63/260)号决议第9段中提出的请求相似。

35. 本报告提供的资料所涉期间为2011年7月1日至2012年6月30日。在本报告所述期间，法律事务厅向国籍国移送了17名联合国官员的案件，供调查并

可能进行起诉。这些案件涉及的指控如下：第 1 宗，教育补助金欺诈，移送给两个不同的会员国；第 2 至 8 宗，燃料欺诈；第 9 宗，盗窃资金；第 10 宗，采购欺诈，移送给两个不同的会员国；第 11 宗，盗窃资金；第 12 至 15 宗，牙医保险欺诈；第 16 和 17 宗，盗窃资金。

#### **要求说明现状和秘书处可提供的援助**

36. 法律事务厅请在本报告所述期间收到移送案件的国家随时向联合国通报国家主管部门对这些案件采取的任何行动。截至本报告编写之日，有一个收到移送案件的国家与法律事务厅联系，表示已经与有关官员提出此事。法律事务厅依然随时准备就所有移送的案件提供协助。

37. 迄今已收到秘书处早先请各国提供的关于正如何处理移送案件的详情(见 A/64/183, 第 63 段; A/65/185, 第 85 和 86 段; A/66/174, 第 62 和 63 段)。

#### **行使管辖权国家可能利用联合国调查所得信息**

38. 大会第 66/93 号决议第 11 段请联合国在对有关指控的调查显示联合国官员或特派专家可能实施了性质严重的罪行时，考虑采取任何适当措施，以便利各国或许为所启动的刑事程序而利用有关的信息和材料，同时牢记适当程序的各种考虑。同样，大会在该决议第 13 段中，敦促联合国继续与行使管辖权的各国合作，在关于联合国活动的相关国际法规则和协定的框架内，为各国所启动的刑事程序提供信息和材料。

39. 在这方面，必须回顾，以往曾概述联合国据以移交案件的法律框架和秘书长的作用(见 A/63/260, 第四节)。

40. 联合国按照 1946 年《联合国特权和豁免公约》规定的权利和义务以及其他有关国际协议和适用的法律原则，与有关会员国的执法和司法机构进行合作。于是，本组织将根据具体案件情况，公布文件和(或)资料，并放弃豁免，只要秘书长认为豁免会妨碍诉讼程序，而且放弃无损联合国的利益。因此，在考虑到保密以及特权与豁免的情况下，本组织可向有关当局提供获得的资料，并可交流文件，必要时对文件进行编辑。应该指出，由于联合国并无任何进行刑事调查或起诉的管辖权，因此，使用联合国提供的任何文件或资料，包括可否被任何诉讼程序采信，均由接收这种文件或资料的有关司法当局决定。

#### **保护联合国官员和特派专家免遭报复**

41. 大会第 66/93 号决议第 12 段鼓励联合国在联合国行政调查确定针对联合国官员或特派专家的指控没有根据时，为了本组织的利益，采取适当措施，恢复这些官员和特派专家的信誉和声望。

42. 此外，大会同一决议第 14 段强调联合国依照本组织的适用规则，对举报指控联合国官员和特派专家实施性质严重的罪行的联合国官员和特派专家，不得进行报复或威胁。

43. 在这方面，根据工作人员条例、细则和相关行政通知，特别是秘书长发布的题为“保护举报不当行为和配合适当授权审计或调查工作的工作人员免遭报复”的 ST/SGB/2005/21 号公告，举报其他联合国官员或特派专家不当行为的联合国官员受到免于打击报复的保护，目的是加强保护那些举报不当行为或配合适当授权的审计或调查的人。此外，应当指出，工作人员可通过内部司法系统对任何报复性措施提出申诉。

## 五. 采取其他实际措施加强现有的关于联合国行为标准的培训，包括进行部署前培训和随团上岗培训

44. 维持和平行动部和外勤支助部继续实施联合国的三管齐下战略，通过预防措施、执行联合国的行为标准和补救行动，解决行为不当的问题，特别是性剥削和虐待问题。各特派团开展的培训和宣传活动以及采取的预防措施是外地特派团为防止不当行为以及性剥削和虐待而采取的核心行动。

45. 在本报告所述期间，维持和平特派团和政治特派团中共有 12 个行为和纪律小组，由外勤支助部提供支助，负责 19 个特派团和意大利布林迪西联合国后勤基地(后勤基地)。

46. 行为和纪律小组继续制定和采取各种关于预防、执行和补救行动的措施。根据本报告所述期间提交的特派团每月报告，关于联合国行为标准的培训以及关于防止性剥削和虐待的专门培训或作为对特派团新人上岗培训的一部分进行，或单独进行。各行为和纪律小组开展的传播和提高认识活动是宣传关于防止不当行为以及性剥削和虐待的信息，激发无愧于联合国人员使命和行为的自豪感。这种宣传是通过特派团内部的各种手段进行的，诸如在电台和网上传播信息、电邮提醒、海报和特派团领导的行政指令等。

47. 部署前培训联合国行为标准是在工作人员抵达维和特派团和政治特派团之前进行的，作为通常在后勤基地提供的一周培训的一部分。联合国继续要求会员国使用联合国编写并提供给部队和警察派遣国的培训材料，向其军警人员提供类似的部署前培训。该材料已于 2009 年 12 月订正和更新，并可因地制宜地加以调整，以反映适用于可能部署到外地特派团的工作人员、特派专家和军事特遣队成员的不同惩戒和追究刑事责任的程序。

48. 2011 年 10 月，外勤支助部主办了一次由联合国高级别代表参加的会议，讨论和制定进一步的积极主动战略，解决特派团成员的性剥削和虐待问题。其中讨



论的一个问题是需要审查和加强培训材料和宣传内容，以确保明确传达并使人了解各项标准和价值。这一问题将作为 2011 年下半年推出的综合行为与纪律框架的一部分考虑。该框架的目的是在在外地特派团中加强行为和惩戒两者的结合，将之作为全球的共同职能。

49. 秘书长在关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施报告中重申其致力于追究刑事责任的决心，表示他会毫不犹豫地解除那些被指控犯罪的特派团工作人员和特派专家的豁免权，只要被指控的行为人可望得到符合公认国际准则的迅速、公平和公正的审理(A/66/699，第 36 段)。