联合国 A/73/155

大 会

Distr.: General
12 July 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

暂定项目表* 项目 79

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 72/112 号决议第 29 段编写。第二节载列资料，说明联合国秘书处、各基金和方案涉及显示联合国官员或特派专家可能犯下罪行的可信指控的政策及程序。第三节涉及各专门机构和有关组织的相关政策和程序，包括各协调机制。第四节载有一项建议，以助确保此类政策及程序在整个联合国系统中具有一致性、系统性和协调性。

* A/73/50。

18-10819 X (C) 300718 030818

请回收

# 一. 导言

1. 大会在第 72/112 号决议中，请秘书长提交并随时更新一份报告，详述所有现有相关联合国政策及联合国系统在该决议第 18 和 19 段所述指控方面的程序。这些段落提及：(a) 显示联合国官员或特派专家可能犯下罪行，并且提请国民遭受此类指控的国家注意的可信指控；(b) 各国已通知联合国的信息，其中说明对联合国官员或特派专家被指控犯下罪行进行的调查或起诉。大会还请秘书长就整个联合国系统的一致性和协调性提出建议。本报告补充了根据大会第 71/134 号决议提交给大会第七十二届会议的秘书长报告(A/72/121)。

2. 秘书长于 2017 年 12 月 13 日发函，提请联合国秘书处各相关单位、各基金和方案以及专门机构和有关组织注意大会第 72/112 号决议，并请其提交相关资料和建议。

3. 本报告综述了已收到的资料，它们根据 A/72/121 号文件所载 2016 年发出的信息请求以及 2017 年发出的信息请求提交，涉及显示联合国官员或特派专家可能犯下罪行的可信指控方面的相关政策和程序。本报告应结合其他相关报告阅读。[1]

4. 联合国系统由联合国秘书处和若干附属基金和方案以及专门机构和有关组织组成。联合国秘书处、各基金和方案由秘书长领导，各专门机构和有关组织则是独立的国际组织。联合国系统各实体之间的协调与合作通过联合国系统行政首长协调理事会(首协会)进行，首协会每年举行两次会议，由秘书长担任主席。[2] 首协会由 31 名联合国及其基金和方案、专门机构和有关组织的行政首长组成。

5. 虽然联合国系统各实体的相关政策和程序可能有差异，但它们以一个共同的框架为依据。该框架基于国际公务员制度咨询委员会于 1954 年制定的国际公务员行为标准。大会在第 67/257 号决议中核准了经修订的国际公务员行为标准，自 2013 年 1 月 1 日起生效(A/67/30 和 A/67/30/Corr.1，附件四)。此外，首协会成员实体的相关政策和程序可规定机构合作。

6. 本报告第二节载有关于联合国秘书处、各基金和方案的相关政策和程序的资料。第三节涉及各专门机构和有关组织的相关政策和程序，包括联合国系统各实体间的协调机制。第四节载有一项建议，以助确保这类政策和程序在整个联合国系统内的一致性、系统性和协调性。

# 二. 联合国秘书处、各基金和方案的政策和程序

7. 虽然各类人员所需遵守的行为和廉正标准分别载于对各类人员适用的不同文本中，但它们大同小异，因为它们均源自《联合国宪章》第一百零一条第三项所确立的原则，该项要求联合国工作人员遵守最高的廉正标准。

8. 联合国工作人员必须遵守《联合国工作人员条例和细则》(ST/SGB/2018/1)以及其他行政通知列明的各项行为标准。工作人员必须签署任用书，以示尊重这些行为标准。《工作人员条例》体现了基本服务条件和秘书处的基本权利、职责和义务。

[1] 尤其见 A/73/71 和本议程项目下印发的其他报告(A/73/128 和 A/73/129)。

[2] 见 http://www.unsystem.org/content/ceb。

9. 在外地特派团中，每位军事及警务人员和建制警察部队成员以及其他一些由各国政府提供的人员均以特派专家的身份部署。特派专家必须在开始为本组织服务时签署保证书，同意遵守保证书所载条款，包括遵守《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)和联合国通过的规范特派专家行为的其他此类文件。[3]

10. 对于联合国志愿人员，行为标准载于其服务条件中，这些服务条件是联合国志愿人员方案向所有志愿人员发出的录用书的一部分，所有志愿人员均通过它们受到约束。[4] 对于联合国的个体咨询人和订约人，他们与联合国之间签署的协议载有关于尊重联合国行为标准的义务的规定。[5]

11. 除《工作人员条例和细则》外，以下各节讨论的政策和程序包括：秘书长关于以下事项的公报：联合国工作人员的地位、基本权利和义务(ST/SGB/2016/9)、防止性剥削和性虐待的特别保护措施(ST/SGB/2003/13)和防止因举报不当行为和配合获正式授权的审计或调查而遭受报复(ST/SGB/2017/2/Rev.1)；关于失当行为、调查和纪律程序的 ST/AI/2017/1 号行政指示，该行政指示取代关于经修订的纪律措施和程序的 ST/AI/371 号文件和 ST/AI/371/Amend.1 号文件，适用于 2017 年 10 月 26 日以后提起的所有纪律程序；以及关于联合国秘书处反欺诈反腐败框架的 ST/IC/2016/25 号情况通报。

12. 专门针对特定类别人员的政策和文书包括：政治事务部/维持和平行动部/外勤支助部关于外地特派团行为和纪律问责制的政策、联合国与部队和警察派遣国之间的谅解备忘录、维持和平行动部关于民警和军事观察员风纪问题的指令、联合国争议法庭和联合国上诉法庭法官行为守则(大会第 66/106 号决议，附件)和针对联合国争议法庭和联合国上诉法庭的法官涉嫌不当行为或欠缺行为能力的申诉解决机制(大会第 70/112 号决议，附件)。

13. 作为大会的附属机构，各基金和方案应接受秘书长的领导并适用《工作人员条例和细则》。各基金和方案必须执行联合国涉及联合国工作人员或特派专家涉嫌不当行为，包括涉嫌犯罪行为的条例、细则、政策和程序。在一些情况下，各基金和方案采取特定行动，通过其自己的有关联合国官员和特派专家可能的犯罪行为的政策和程序。这类政策和程序将酌情提及。[6]

14. 以下各节基于从联合国各机构收到的信息：联合国秘书处各单位、联合国开发计划署(开发署)、联合国环境规划署(环境署)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国合办工作人员养恤基金、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国项目事务署(项目署)、刑事法庭余留事项国际处理机制和联合国大学。必要时，根据相关政策和程序最近发生的变化更新收到的信息。

---

[3] 见政治事务部/维持和平行动部/外勤支助部关于外地特派团行为和纪律问责制的政策，第 11.2 段和第 11.5 段。

[4] 同上，第 11.4 段。

[5] 同上，第 11.7 段。

[6] 相关政策和程序的概述，另见 A/72/121。

15. 相关政策和程序包括：举报失当行为(第二.A 节)、调查失当行为(第二.B 节)、防止报复(第二.C 节)、秘书长采取行政和纪律措施(第二.D 节)和移交会员国(第二.E 节)。

## A. 举报失当行为

16. 根据《工作人员细则》细则 1.2(c)，工作人员有义务向负责采取适当行动的官员报告任何违反本组织的条例和细则的行为，并对正式核可进行的审核和调查给予配合。不报告本身可能会构成失当行为或不当行为。

17. 失当行为的定义是工作人员不履行《联合国宪章》、《联合国工作人员条例和细则》或其他相关行政通知中规定的工作人员义务或不遵守国际公务员应有行为标准的任何行为。失当行为包括严重到构成不当行为的行为(见 ST/AI/2017/1，第 3.1 段)。

18. 协助秘书长(以及扩而大之，包括方案管理人员)履行监督本组织资源的职责的总体责任由内部监督事务厅(监督厅)承担；该厅主要处理联合国秘书处文职官员和军警官员及专家执行任务时以及维持和平行动和特别政治任务中可能存在的不当行为。可提请以下人员或机构注意有关失当行为的信息：(a) 负责官员，同时将信息抄报监督厅；或(b) 监督厅。如果此类信息以匿名方式提供，则必须提请监督厅注意(同上，第 4.3 段)。

19. 可以不同方式举报失当行为，具体取决于这种行为是在主要办事处、外地还是某一基金或方案中发生。监督厅提供在线举报工具，大力鼓励获知可能存在涉及联合国财产、资产、人员、供应商或执行伙伴的错失行为的任何人向监督厅调查司举报所了解的事项。[7]在外地特派团中，举报途径因特派团不同而不同，但一般可以通过安全的电子邮件地址、电话热线或上锁的投诉箱来举报可能的不当行为，或亲自向行为和纪律小组举报，或向其他特派团实体举报，由特派团实体随后将有关事项转交行为和纪律小组。任何人也可以直接向监督厅或纽约外勤支助部行为和纪律股举报联合国人员的失当行为。

20. 环境署和妇女署等一些基金和方案也通过监督厅来处理疑似失当行为。一些基金和方案有自己的调查单位，它们提供了举报失当行为的可能性。这种调查单位包括：开发署审计和调查处、联合国儿童基金会(儿基会)内部审计和调查办公室、难民署监察主任办公室、世界粮食计划署(粮食署)监察主任办公室、联合国人口基金(人口基金)审计和调查处和调查热线、项目署内部审计和调查组。这些调查单位的作用在各自基金或方案的规则和政策中有具体规定。例如，开发署 2018 年 3 月处理不遵守联合国行为标准问题的法律框架第一章第 4 节规定，在报告有关错失行为的指控时，工作人员可以向审计和调查处或向其直属主管或业务单位内的其他相关主管提交这类报告。[8]

## B. 调查失当行为

21. 对涉及联合国工作人员、特派专家和联合国志愿人员的疑似失当行为的调查按照各种行政通知规定的程序进行，涉及承包商的，则按照承包合同的条款和条件进行，

[7] 监督厅，“举报错失行为”，在线举报工具，可查阅：https://oios.un.org/page?slug=reporting-wrongdoing。

[8] 见开发署，“处理不遵守联合国行为标准问题的法律框架”，2018 年 3 月，第 27 段。

调查的首要责任在于联合国。[9] 当联合国开展行政调查时，收集到的证据可用于支持纪律程序；不当行为可能构成犯罪行为的，证据可用于支持国家刑事诉讼。

22. ST/AI/2017/1 号行政指示第 6 节载有进行调查的最低标准。根据工作人员条例条例 1.2(r)和工作人员细则 1.2(c)，工作人员必须对获正式授权进行的调查给予全力配合。不配合可被视为构成不当行为的失当行为。

23. 监督厅调查司在保证保密的情况下调查可能构成不当行为的疑似失当行为报告，并提出采取适当行动确保追究责任的建议。调查根据监督厅《调查手册》中规定的政策和程序进行。监督厅调查的目的是查明事实真相并根据本厅的调查结果提出建议。

24. 监督厅通过调查报告将调查结果转交给涉案工作人员或特派专家的指定方案管理人，并同时转交相关建议，以指导秘书长作出行政和纪律行动决定。秘书长或视情况指定方案管理人在收到调查报告后有责任考虑是否采取、以及采取什么行动。

25. 监督厅的建议可包括：(a) 将采取的适当行动，包括纪律或行政措施；(b) 考虑移交国家主管机关，包括根据大会第 62/63 号决议作此移交；以及(c) 要求追回资金。监督厅不是执法机构，不具有签发传票或其他胁迫措施的法定权力；但如有涉嫌犯罪的情况，监督厅建议主体的实务部门与法律事务厅协商，考虑将案件移交国家执法机关(见下文第二.E 节)。

26. 就基金和方案而言，一般由各自的调查或监督单位进行调查。对于开发署，审计和调查处的任务是调查所有关于涉及开发署工作人员的被指控错失行为的报告以及针对开发署的欺诈和腐败指控，无论其实施者是开发署工作人员还是其他人员、当事方或实体。[10] 根据收集到的证据，该处决定是否继续开展进一步调查。该处处长可视指控的性质和案件的复杂程度将此事项转交给指定人员。调查期间必须对调查主体进行面谈，调查人员必须编写调查报告，充分说明相关事实真相，并附上任何书面证据。

27. 就难民署而言，监察主任办公室的任务是调查难民署人员可能存在的不当行为。监察主任办公室负责确保按规定对下列人员可能的不当行为进行调查：与难民署有直接合同关系的任何个人，包括工作人员、咨询人、实习生和部署到难民署各办事处和总部各单位的人员，以及部署到难民署供资、与第三方有协议的项目的人员。鉴于涉及大范围的第三方调查责任，故优先处理可能对难民署声誉影响最严重的有关性剥削和性虐待、严重欺诈和犯罪行为的严重指控。

28. 在项目署，内部审计和调查组调查涉及项目署人员的不当行为(如欺诈、腐败和性骚扰以及不太严重的一些事项)的指控。如果内审组发现证据表明发生了不当行为，则会启动纪律程序。在纪律程序结束时，如果执行主任断定发生了不当行为，则对相关人员采取纪律措施。为了提高透明度，执行主任可向项目署的理事机构、联合国开发计划署执行局、联合国人口基金和联合国项目事务署通报上一年采取的纪律决定，并发布导致实施纪律措施的不当行为案件的年度报告。[11]

[9] 见 ST/AI/2013/4 和监督厅，“调查手册”，2015 年 1 月，第 5.2.4 节(第 58 页)。

[10] 见开发署，“法律框架”，第二章(调查)。

[11] 年度报告不包含任何个人的姓名。

## C. 防止报复

29. 不当行为按秘书长公报 ST/SGB/2017/2/Rev.1 中的规定处理。根据上一份秘书长的公报(ST/SGB/2005/21)，工作人员受到保护，不会因举报其他工作人员的不当行为而遭受报复。ST/SGB/2017/2/Rev.1 扩大了该政策的适用范围，将防止工作人员(无论任用类型或任期如何)、实习生、联合国志愿人员、个人承包商和咨询人遭受报复包括在内。

30. 根据 ST/SGB/2017/2/Rev.1，受保护的活动包括：(a) 举报“一名或多名工作人员未能按《联合国宪章》、《工作人员条例和细则》或其他相关行政通知、《财务条例与细则》或《国际公务员行为标准》履行他或她应承担的义务；和(b) 真诚地配合获正式授权的调查或审核。关于(a)，为了获得保护，应在个人获知不当行为后六年内尽快报告。应将报复报告提交给道德操守办公室。[12]作为预防措施，监督厅向道德操守办公室通报监督厅认为有报复风险的任何有关错失行为的报告，前提是有关个人同意提供此类信息。

31. 在收到报复报告后，道德操守办公室即对控诉进行初步审查，以确定：(a) 申诉人是否从事了受保护的活动；和(b) 是否有初步证据表明受保护的活动是造成指称的报复或报复威胁的一个因素(见 ST/SGB/2017/2/Rev.1，第 7.1 段)。初步审查完成后，道德操守办公室可确定：(a) 有初步证据显示存在报复或报复威胁，在这种情况下，将该事项移交监督厅进行调查；或(b) 该事项不存在构成报复或报复威胁的初步证据，在这种情况下，向申诉人通报相应的审查结果。在监督厅完成调查之前，道德操守办公室可建议秘书长采取适当措施，保护申诉人的利益。

32. 调查一旦完成，道德操守办公室即对报告结果和佐证材料进行独立审查，以确定是否有明确和令人信服的证据说明，即便没有受保护的活动，指称的报复行动也会发生，或者指称的报复行动不是为了惩罚、恐吓或伤害申诉人。如果不符合举证标准，道德操守办公室将认为报复行为已经发生，并建议采取适当措施纠正不利后果和保护申诉人免遭进一步报复。如果符合举证标准，道德操守办公室将书面通知申诉人并向有关部门或办事处负责人提出建议。

33. 道德操守办公室作出的初步决定可由联合国道德操守小组候补主席进行审查。根据道德操守办公室的建议作出的行政决定可构成《工作人员细则》第十一章中有争议的行政决定。

34. 难民署、[13] 开发署、[14] 粮食署、[15] 儿基会、[16] 人口基金[17] 和项目署[18] 等一些基金和方案有自己的防止报复政策，这些政策通常用于执行 ST/SGB/2005/21 和 ST/SGB/2017/2/Rev.1。如果各自政策所涵盖的个人担心举报后遭受报复，可以通过向基金或

---

[12] 有关一般的失当行为举报，见上文第二.A 节。

[13] 难民署，IOM/043/2008 – FOM/045/2008 号文件。

[14] 开发署，“防止报复政策”，2018 年 4 月。

[15] 粮食署，ED2008/003 号文件。

[16] 儿基会，CF/EXD/2007-005 号文件，第二订正版。

[17] 人口基金，“防止因举报不当行为和配合获正式授权的实况调查活动而遭受报复的政策”，2014 年 11 月 25 日。

[18] 项目署，OD.ETHICS.2018.01 号文件。

方案的道德操守办公室提交报告来解决这种担忧。与秘书处道德操守办公室的情况一样，各基金或方案的道德操守办公室将进行初步审查，确定是否存在可信的报复情形。然后，将该事项提交相关的内部监督办公室作进一步调查。

## D. 行政和纪律措施

35. 针对联合国工作人员的纪律措施载于《联合国工作人员条例和细则》第十章。工作人员条例 10.1(a)规定，秘书长可对实施不当行为的工作人员采取纪律措施。

36. ST/AI/2017/1 号行政指示第 7 至 9 节简要载列了关于调查结束后如何处理有关事项的步骤，包括纪律程序的细节。如果主管人力资源管理助理秘书长决定启动纪律程序，则应向工作人员发出有关指控的书面通知，并告知该工作人员有权就这种指控发表意见，并有权通过工作人员法律援助办公室或外部途径寻求律师协助。工作人员有合理机会对不当行为指控作出回应。在考虑到工作人员提出的意见后，助理秘书长决定是否在采取或不采取行政行动的情况下结案，或者建议采取一项或多项纪律措施。在后一种情况下，主管管理事务副秘书长将决定是否采取工作人员细则 10.2(a)中规定的一项或多项纪律措施。主管管理事务副秘书长也可决定采取一项或多项行政措施。在一些情况下，就移交人力资源管理厅的事项采取的第一步并非启动纪律程序，而是征求工作人员的意见。考虑发出申斥时征求意见的做法符合工作人员细则 10.2(c)的规定，也是为了协助人力厅决定是否启动纪律程序。

37. 工作人员细则细则 10.2 列出了各种纪律措施。工作人员细则 10.4(a)规定，在被举报可能存在不当行为后，在调查直至纪律程序结束之前的任何时候，可由相关官员对工作人员执行行政假。

38. 对于各基金和方案，开发署有责任对其自己的工作人员以及对适用开发署法律框架的妇女署和联合国资本发展基金等其他实体以及联合国志愿人员采取纪律行动。[19] 开发署的法律框架规定，如果所有事实均表明发生了不当行为，工作人员将收到一份列有适当纪律措施的指控书。[20] 如果管理事务局法律办公室主任认为错失行为指控没有得到证实，他将建议解除对工作人员的指控并结案。[21]

39. 所有工作人员均可根据《工作人员细则》第十一章，在联合国非正式或正式司法系统中对行政和纪律措施提出申诉。

## E. 移交会员国

40. 不当行为可能根据东道国，即被指控主体的国籍国或派遣国的国家法律构成犯罪。在这种情况下，除采取任何纪律措施外，联合国还可请会员国采取措施，就所指控的此类犯罪行为调查和起诉联合国工作人员和特派专家。刑事责任的裁定由会员国负责，会员国应在其管辖范围内调查和起诉构成犯罪的任何不当行为。

---

[19] 开发署，“法律框架”，第 5(a)段。

[20] 同上，第 78 段。

[21] 同上，第 82 (a)段。

41. 秘书处以及单独管理的联合国各资金和方案按照目前的做法，根据大会关于追究联合国官员和特派专家的刑事责任的第 62/63 号决议以及随后关于同一主题的决议，将相关调查结果移交法律事务厅审查(见大会第 72/112 号决议，第 18 段)。法律厅审查调查结果，如认为有必要还将审查任何相关的证据材料，并根据需要与实务实体协商，以确定是否存在关于可能犯下罪行的可信指控。法律厅还就任何待披露文件的编辑进行协商。如果关于联合国官员或特派专家可能犯下罪行的指控可信，则通过被指控人员所属会员国常驻联合国代表团将案件移交会员国，由会员国采取适当行动，包括可能的起诉。法律厅定期跟踪所移交案件的状况。

42. 根据第 72/112 号决议第 19 段，秘书长的报告义务已经扩大到包括会员国通知本组织其国内对联合国官员和特派专家的调查或起诉的情况。目前的做法是，如果收到这类通知，法律事务厅与秘书处各单位以及单独管理的各基金和方案联络，编辑与案件有关的资料。根据该决议第 19 段，还就这类案件的最新情况咨询有关国家，并要求其确认，若在秘书长的报告中列载所涉案件的资料不会妨碍该国家的相关调查和诉讼程序。

43. 各基金和方案一般不直接将关于联合国官员或特派专家可能犯下罪行的可信指控移交有关国家或国籍国常驻联合国代表团。而是将显示可能实施犯罪行为的调查报告转交给法律事务厅。即使是资金和方案直接与会员国联系，它们也会将有关案件报告法律厅。

44. 当涉及到与本组织的特权和豁免有关的事项时，各基金和方案也与法律事务厅联系。

## 三. 专门机构和有关组织的政策和程序

45. 虽然各专门机构和有关组织是联合国系统的一部分，但它们不受秘书长的管辖。与联合国各基金和方案不同，专门机构和有关组织是法律上独立的国际组织，有自己的规则、成员、机构和财务资源。专门机构可以是联合国设立的，也可以不是联合国设立的。根据《联合国宪章》第五十七条和第六十三条，这些机构通过与经济及社会理事会订立并经大会核准的协定加入联合国系统。有关组织通过关系协定或其他安排成为联合国系统的一部分。如上所述，联合国系统各实体之间的协调与合作通过首协会来进行。

46. 出于本报告的目的，从以下 10 个专门机构和 1 个有关组织收到了介绍与追究其官员和特派专家的刑事责任问题有关的政策和程序的资料：联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、国际民用航空组织(国际民航组织)、国际海事组织(海事组织)、联合国工业发展组织(工发组织)、世界旅游组织(世旅组织)、世界银行、世界卫生组织(世卫组织)、世界知识产权组织(知识产权组织)、世界气象组织(气象组织)和国际原子能机构(原子能机构)。

### A. 联合国粮食及农业组织

47. 粮农组织根据第 2013/27 号行政通告，将关于其官员和特派专家实施性剥削和性虐待的指控移交国家主管机关进行刑事起诉；第 2013/27 号行政通告则提到了关于防

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)。此外，粮农组织可根据其打击欺诈和其他腐败做法的政策采取行动(第 2015/08 号行政通告)，该政策规定，粮农组织获取的欺诈或其他腐败做法的证据“可移交国家主管机关，供其考虑对涉案人员执行刑事起诉、民事追回命令或其他行动”。

48. 在将任何指控移交国家主管机关之前，应提请监察主任办公室注意有关指控，监察主任办公室负责通过内部审计、调查和检查，监督粮农组织的方案和业务。根据《监察主任办公室章程》，监察主任办公室负责审查指控，如果认定证据确凿，则完成对案件的调查，并向总干事提交一份严格保密的报告。根据监察主任办公室的调查结果和结论，法律办公室负责视案情就是否应向国家主管机关移交案件提供建议。如果应予移交，则由法律办公室建议与国家主管机关交流的方式和时间安排，并就这种交流是否需要考虑粮农组织的特权和豁免问题向总干事提供建议。

## B. 国际农业发展基金

49. 农发基金在调查、纪律处分和制裁中所依据的原则见诸于农发基金开展的调查和制裁程序，据此审计和监督办公室在农发基金的责任和专职任务是调查在农发基金的活动和业务中可能发生的非正常做法。

50. 农发基金关于防止其活动和业务中出现欺诈和腐败的政策涵盖所有农发基金资助和/(或)管理的活动，适用于农发基金工作人员和执行这些活动或以任何身份代表农发基金的所有个人或实体。根据该政策，农发基金对其通过调查程序确认的下列情况采取零容忍政策：(a) 其工作人员、咨询人或作为农发基金代表的个人参与了欺诈、腐败、串通或胁迫做法；[22] 和(b) 在通过其贷款和赠款资助的项目中出现的欺诈、腐败、串通或胁迫行动。[23]

51. 调查完成后，审计和监督办公室即将调查结果转交农发基金制裁委员会审查和采取行动：(a) 制裁委员会作为一个决策机构，作出关于对公司、私营实体和个人(包括咨询人)按规定施行制裁的决定，并可建议农发基金总裁将该事项移交国家主管机关，特别是在涉及可能违反国家刑法的情况下；和(b) 作为总裁的咨询机构，就按规定对农发基金工作人员施行制裁提出建议。在后一种情况下，制裁委员会向农发基金总裁提出建议，其中可包括将该事项移交国家主管机关，特别是在涉及可能违反国家刑法的情况下。总裁根据委员会的建议和农发基金适用的细则和条例作出最后决定。

## C. 国际民用航空组织

52. 国际民航组织的相关政策包括《国际民航组织服务守则》、《国际民航组织工作人员细则和条例》、《国际民航组织道德操守框架》、《国际民航组织反欺诈和反腐败政策》、1947 年《专门机构特权和豁免公约》、1948 年该公约附件三(“国际民用航空组织”)。

53. 国际民航组织目前的监管框架规定，应向国际民航组织秘书长或该组织的道德操守干事报告该组织官员或特派专家的非法不当行为。此外，国际民航组织还可依靠从其他来源获取的有关其工作人员行为的信息。

[22] 农发基金，“关于防止其活动和业务中出现欺诈和腐败的政策”，2005 年 12 月 12 日，第 12 段。

[23] 同上，第 7 段。

54. 根据国际民航组织工作人员细则 101.19，工作人员于被捕、被控以情节轻微的交通违规行为以外的犯罪；或在刑事诉讼中以被告人身份被传出庭，或因情节轻微的交通违规行为以外的犯罪而被定罪、课以罚金或判处监禁时，应立即将此事报告国际民航组织秘书长。根据国际民航组织的反欺诈和反腐败政策，国际民航组织工作人员应向道德操守干事迅速报告任何违反、或据合理怀疑违反该项政策的做法。此外，根据《国际民航组织道德操守框架》，工作人员应直接向道德操守干事报告不当行为问题。

55. 如果所犯罪行导致对国际民航组织官员或特派专家予以起诉，根据《专门机构特权和豁免公约》第六条第二十二节以及附件三第 2(iii)段，该组织若认为任何官员或专家的豁免有碍司法的进行，而抛弃豁免并不损害本组织的利益时，应有权利和责任抛弃该项豁免。

## D. 国际海事组织

56. 海事组织适用的法律、政策和程序包括：《国际海事组织公约》、《专门机构特权和豁免公约》、《海事组织工作人员条例和工作人员细则》，包括附录 F：预防和发现欺诈及严重不当行为的政策与程序、[24] 国际公务员行为标准、《海事组织道德守则》、海事组织骚扰预防倡议，以及海事组织防止因举报不当行为和配合获正式授权的审计和调查而遭受报复的政策。

57. 海事组织设有一个内部监督和道德操守办公室，它全面负责协助海事组织秘书长履行涉及海事组织资源的监督责任。此外，内部监督和道德操守办公室处理防止因举报不当行为和配合获正式授权的审计或调查而遭受报复的事项。如果据指控存在严重的不当行为，内部监督和道德操守办公室还进行调查。内部监督和道德操守办公室不进行刑事调查，《海事组织工作人员条例和工作人员细则》附录 F 不涵盖需要在国家层面起诉的严重犯罪/性剥削案件。

58. 对于特派人员的不当行为，海事组织特派工作人员受《海事组织工作人员条例和工作人员细则》，特别是附录 F 的约束。内部监督和道德操守办公室对此类案件中的不当行为指控进行调查，并可对特派工作人员采取纪律行动。附录 F 也适用于海事组织的特派专家。

59. 不当行为也可能根据东道国法律构成犯罪。在这种情况下，除了对其工作人员采取纪律行动外，海事组织还可以请会员国起诉有关工作人员和特派专家，放弃给予他们的特权和豁免。

## E. 联合国工业发展组织

60. 工发组织的适用政策和程序包括：《专门机构特权和豁免公约》、1995 年《工发组织和奥地利政府关于工发组织总部的协定》、国际公务员行为标准、《工发组织工作人员条例》(第一条：职责、义务和特权；和第十一条：纪律措施)、《工发组织工作人员细则》(细则 103.04(d)、203.04(b)和 303.05(c))；2013 年 2 月 21 日关于提高对欺诈的认识并加以防范的政策的总干事公报 UNIDO/DGB/(M).94/Rev.1；2017 年 12 月 11 日关于《工

[24] 《海事组织工作人员条例和工作人员细则》附录 F 在很大程度上与联合国秘书处关于严重不当行为的政策和程序相符。

发组织内部监督和道德操守办公室章程》的总干事公报 UNIDO/DGB/2017/10；2012 年 1 月 16 日总干事第 19 号行政指示——该办公室调查准则，以及将指控犯罪行为移交国家主管机关调查和进行可能的起诉的核对清单。

61. 工发组织报告称，对其官员或特派专家的犯罪行为指控很少，移交国家主管机关的案件数量同样可以忽略不计，从各国收到的有关调查或起诉官员或特派专家的通知数量也是如此。

62. 虽然工发组织认为没有必要颁布有关这些事项的正式政策或程序，但工发组织法律事务厅在将案件移交国家主管机关方面的做法是明确的。需要移交的犯罪行为指控通常根据内部监督和道德操守办公室的调查结果，该办公室负责调查工发组织秘书处内部的错失行为指控。如果调查报告建议将案件移交国家主管机关以进行可能的起诉，则由法律事务厅负责就案件移交是否合规以及如果合规应向哪个国家主管机关移交，向工发组织总干事提供咨询意见。如果法律事务厅通过其他方式得到可信情报，则即使没有进行内部调查，它也可提出移交建议。

63. 工发组织法律事务厅制订了一份非正式问题和考虑事项清单，以帮助其履行关于案件移交可能性的咨询职能。应当指出的是，犯罪行为指控移交国家主管机关应酌情而定，并非必须。是否授权移交特定案件由工发组织总干事，即其行政首长最后决定。

64. 如果被指控的罪行被认为发生在奥地利维也纳总部，则不论所涉个人属何国籍，只将案子移交东道国主管机关。奥地利刑法适用于工发组织总部，奥地利刑事法院保留对其中所犯下罪行的管辖权，前提是事先解决任何豁免问题。如果官员或特派专家不在奥地利，或者如果被指控的罪行发生在奥地利领土外，则可移交给罪行发生所在国主管机关或受控人国籍国主管机关，按工发组织法律事务厅认为司法上关联最密切者取舍。

65. 工发组织法律事务厅利用外交渠道进行移交；即由法律顾问给有关国家的外交部或常驻代表团发普通照会。调查报告和工发组织秘书处掌握的任何相关书面证据通常同时移交。如有必要，在转交普通照会中说明放弃所涉官员或专家的豁免，从而确保这类豁免不妨碍调查和起诉。也可在普通照会中确认，所涉行为不享有豁免。如果案件进入到审判阶段，法律事务厅可派一名代表到法院，并为系工发组织雇员的证人的出庭提供便利。

## F. 世界旅游组织

66. 世旅组织没有关于其官员或特派专家可能犯下罪行的可信指控或起诉的具体程序或政策。针对世旅组织官员的标准内部程序参照《世旅组织工作人员条例和工作人员细则》。条例 9 规定，如果特权和豁免受到质疑，有关官员应立即向世旅组织秘书长报告，后者将决定是否放弃这些特权和豁免。对于特派专家，世旅组织参照 1947 年《专门机构特权和豁免公约》附件十八所述的类似程序。

## G. 世界银行

67. 世界银行根据其《工作人员细则》处理关于其工作人员可能犯下罪行的指控，并酌情将该事项移交国家主管机关。

## H. 世界卫生组织

68. 所有世卫组织工作人员均有责任按照为国际公务员制定的行为标准行事，遵守《世卫组织工作人员条例和工作人员细则》，并遵守《世卫组织道德和职业行为守则》中规定的廉正、负责、独立和公正、尊重和敬业原则。世卫组织自 2005 年以来实施的世卫组织防止欺诈政策和提高对欺诈认识的准则以世卫组织 2015 年关于举报和防止报复的政策为补充，适用于世卫组织所有工作人员，不分级别、职能和所在地。最近，世卫组织制定了一项关于预防和应对性剥削和性虐待的政策，它借鉴了秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施的公报(ST/SGB/2003/13)。世卫组织还制定了一项关于信息和通信系统的使用容许政策。

69. 世卫组织设有内部监督事务厅，除其他外，它对被指控的非法活动(如欺诈、不当行为、骚扰和报复)进行调查。它每年向总干事报告其活动情况和建议执行情况，并将报告抄送外聘审计员。[25] 世卫组织还设有一个合规、风险管理和道德操守办公室，除其他外，它就道德操守相关问题提供咨询意见。世卫组织设有外部廉正热线，为举报整个世卫组织范围内的错失行为提供方便。该机制是一个独立服务机构，并非由世卫组织主办，它以保密方式收集报告，并在必要时以匿名方式收集。

70. 如果出现对世卫组织的利益、声誉、业务或治理意味着重大风险的错失行为嫌疑，[26] 个人可通过常规的上下级次序向其主管报告。主管或管理人员在收到关于疑似错失行为的报告时，应迅速彻底地作出应对，就此寻求合规、风险管理和道德操守办公室或其他相关专门机制的指导，以得到道德操守方面的咨询意见，或酌情向内部监督事务厅报告。如果举报人认为绕过常规的上下级次序过于谨慎或如果没有正常的通信渠道，举报人可以直接联系内部监督事务厅主任或利用该厅的保密邮箱。如果经过调查，该厅确定发生了报复举报人的行为，总干事或区域主任将根据该厅调查报告得出的结论决定适当的补救措施和纪律程序。

71. 总干事全权负责对欺诈、挪用公款或其他不当行为进行侦查和预防(主计长、人力资源管理司司长、法律顾问和内部监督事务厅厅长提供协助，他们在执行防止欺诈政策方面发挥着集体作用)。总干事对其认为有充分证据证明犯有欺诈、挪用公款或其他涉嫌不当行为的任何世卫组织工作人员执行纪律程序。

72. 世卫组织可视情况的严重程度和现有证据情况将案件移交国家主管机关。世卫组织还与国家主管机关合作，包括在认为合理时放弃有关个人的豁免权。

## I. 世界知识产权组织

73. 知识产权组织的人员必须遵守知识产权组织颁布的与洗钱、资助恐怖主义和所谓的违禁做法(即任何形式的腐败、欺诈、串通或胁迫)有关的规则。[27] 知识产权组织还颁布了内部办公室指示，以进一步阐述知识产权组织工作人员必须遵循的政策和程序。

---

[25] 该报告还根据《财务细则》细则第十二条第 112.3(e)项提交给世界卫生大会。它概述了对不当行为案件的调查和任何纪律程序的结果。内部监督事务厅提交给世卫组织理事机构的报告还将报告移交国家主管机关的案件，特别是刑事案件的情况。

[26] 见世卫组织，“道德和职业行为守则”，2017 年 4 月，第 124 段。

[27] 知识产权组织，第 13/2013 号办公室指示，第 1 和 12 段。

《知识产权组织工作人员条例与细则》明确规定，“工作人员必须遵守当地法律并履行其私人的法律义务”(条例 1.12)。《知识产权组织财务条例与细则》申明，参与采购的人员必须遵守《工作人员条例和工作人员细则》和国际公务员行为标准的条款。知识产权组织人力资源管理司已开始向所有工作人员分发情况通告，说明知识产权组织适用的纪律措施。[28]

74. 知识产权组织制定了一系列政策，以发现和收集有关可能违反当地法律和知识产权组织政策和规则的信息。知识产权组织的工作人员有义务自行向知识产权组织报告与当地刑事司法系统的关涉。具体而言，若发生下述情况，工作人员必须尽快通知总干事：被捕或被控以情节轻微的交通违规行为以外的犯罪；在刑事诉讼中以被告人身份被传出庭，或因情节轻微的交通违规行为以外的犯罪而被定罪、课以罚金或判处监禁。[29]

75. 此外，知识产权组织的所有人员均有一般义务“报告可能已发生的错失行为，或认为可能发生了此类错失行为的任何合理意见”。[30] 就违禁行为、洗钱或资助恐怖主义的具体而言，知识产权组织的人员有义务向内部监督司报告。[31] 内部监督司司长必须“维持畅通渠道以便于工作人员个人以及其他任何内部或外部各方就被指控的不当行为提交申诉”。[32] 知识产权组织的工作人员也可向上级主管、总干事办公室或协调委员会主席报告不当行为和其他错失行为指控。[33] 知识产权组织通过了举报人保护政策，以防止作出这类举报的个人遭到报复。[34]

76. 知识产权组织的《内部监督章程》授权内部监督司司长对被指控的不当行为或其他错失行为进行内部调查。[35] 这类调查按照该司的调查政策和调查手册进行。调查工作是知识产权组织内部司法制度的一部分，该制度依据的是本组织的内部条例和规则，而不是国家法律。[36]

77. 根据内部监督司的调查手册，如果调查证明发生了可能构成性质严重的罪行的行为，该司司长可向总干事建议将案件提交主管执法机关。[37] 关于涉及违禁行为、洗钱或资助恐怖主义行为的调查，有关办公室指示规定，总干事可将某一事项或知识产权组织调查的结果移交有关国家主管机关作进一步调查和/或刑事起诉，并可考虑取消豁免权。[38]

---

[28] 例如，见知识产权组织第 8/2017 号信息通告，其中对知识产权组织在 2016 日历年适用的纪律措施作了说明。

[29] 见知识产权组织，《工作人员条例与细则》，细则 1.13.1(c)。

[30] 见知识产权组织，第 58/2012 号办公室指示，第 5 段。这项义务在国际公务员行为标准第 20 段中也得到反映。

[31] 见知识产权组织，第 13/2013 号办公室指示，第 13 段。

[32] 见知识产权组织，《内部监督章程》，第 D.14 段

[33] 见知识产权组织，《工作人员条例与细则》，条例 1.7(c)。

[34] 见知识产权组织，第 58/2012 号办公室指示。另见国际公务员行为标准，第 20 段。

[35] 见知识产权组织，《内部监督章程》，第 7 至 25 段.

[36] 见知识产权组织，IOD/IP/2017/1 号文件，第 11 段。

[37] 见知识产权组织，IOD/IM/2017/1 号文件，第 174 段。

[38] 见知识产权组织，第 13/2013 号办公室指示，第 25 段。

## J. 世界气象组织

78. 气象组织的相关政策和程序包括：《财务条例》(条例 13.7 至 13.10)；《内部监督办公室章程》以及该办公室的调查手册；《气象组织道德守则》；和防止报复政策。

79. 内部监督办公室是接收指控的主要渠道。它负责调查所有关于欺诈、浪费、管理不善或不当行为的指控或推断并对各机构和组织单位进行检查。

80. 气象组织的工作人员有义务根据《气象组织道德守则》向内部监督办公室报告疑似欺诈和滥用行为。鼓励针对气象组织相关活动或涉及气象组织工作人员的欺诈行为的任何知情者通过直接通信热线举报。在向直接通信热线举报时，鼓励个人尽可能具体地报告各事件的基本细节。

## K. 国际原子能机构

81. 《原子能机构工作人员条例和工作人员细则》规定，工作人员必须遵守国际公务员应有的行为标准。根据工作人员条例 11.01，不这样做可能会导致采取纪律措施(见工作人员细则 1.05.1)。《工作人员条例和工作人员细则》附录 G 载有举报不当行为时应遵循的程序。

82. 如果有理由相信原子能机构工作人员从事了犯罪行为，原子能机构可采取一些内部行动，例如：(a) 提醒其工作人员履行其义务；(b) 调查有关事项；(c) 如有第三方债务，从工资中扣钱；和(d) 按照《原子能机构工作人员条例和工作人员细则》的规定启动纪律措施。2018 年，原子能机构任命了一位新的道德操守干事。

83. 根据原子能机构与奥地利之间的协定，如果豁免有碍于司法程序以及如果放弃豁免无碍于原子能机构的利益，则应放弃原子能机构官员和特派专家的豁免。[39]

84. 在外部行动方面，如果有理由相信可能犯下了罪行，原子能机构可视情况：(a) 放弃豁免；(b) 与有关国家主管机关合作，提供相关信息，以便利正当司法；或(c)回答国家司法机关提出的询问。

# 四. 结论

85. 本报告中介绍的联合国系统现行政策和程序表明，在最终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犯下罪行的可信指控上，联合国秘书处、各基金和方案内部存在很大程度的一致性和协调性，并且与专门机构和有关组织存在很大程度的协调性。尽管如此，秘书长将继续在本系统内作出努力，进一步加强协调性和一致性。

86. 此外，秘书长呼吁各会员国确保各专门机构和有关组织的立法机构处理在执行涉及举报、调查、移交和跟踪显示其机构或组织人员可能犯下罪行的可信指控的政策和程序方面遇到的实际问题。

[39] 原子能机构，INFCIRC/15 号文件，第 40 节(a)和第 43 节(b)。