



大会

Distr.: General
23 July 2020
Chinese
Original: English

第七十五届会议

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 74/181 号决议第 30 段编写。第二节载列关于联合国秘书处、各基金和方案以及其他实体针对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的信息。第三节涉及各专门机构和有关组织的相关政策和程序。第四节重提一项建议，旨在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。

* A/75/150。



一. 引言

1. 本报告是根据大会第 [74/181](#) 号决议编写的，大会在该决议中请秘书长报告对显示联合国官员或特派专家可能犯下罪行的可信指控进行报告、调查、移交和后续跟踪的政策及程序的任何更新情况并提出相关建议，以助确保整个联合国系统中相关政策及程序具有连贯性、系统性和协调性。本报告也应结合本议程项目下的其他相关报告一并阅读。¹
2. 本报告是对秘书长分别根据大会第 [71/134](#) 号([A/72/121](#))、第 [72/112](#) 号([A/73/155](#))、和第 [73/196](#) 号决议([A/74/142](#))提交大会的以往报告的补充。大会第 [71/134](#) 号决议请秘书长提交一份报告，列出联合国系统关于以下方面的所有现行联合国政策和程序：(a) 可信指控，显示联合国官员或特派专家可能实施了罪行，并提请相关国家注意该国国民受到指控；(b) 有关国家向联合国通报的关于调查或起诉联合国官员或特派专家据称实施罪行的相关信息。大会随后在其第 [72/112](#) 号和第 [73/196](#) 号决议中请秘书长提交并不断更新报告，列出这些政策和程序，并提出建议，以帮助确保这些政策和程序在整个联合国系统的连贯、系统和协调性。
3. 秘书长于 2020 年 1 月 10 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 [74/181](#) 号决议，并请其提交相关资料和建议。
4. 本报告载有已收到上述实体根据 2020 年索取信息请求而提交的关于其政策和程序的资料摘要。报告还载有以往没有提交过相关政策和程序资料的专门机构和有关组织所作答复。
5. 本报告第二节载有关于联合国秘书处、各基金和方案及其他实体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政策和程序。第四节重提一项建议，旨在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、各基金和方案及其他实体的政策和程序

6. 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并适用《工作人员条例和细则》(见 [A/73/155](#)，第二节)，各专门机构和有关组织则是独立的国际组织(同上，第三节)。一些单位、基金和方案以及其他实体提供了有关其相关政策和程序的资料，概述在下文中。

联合国开发计划署

7. 联合国开发计划署(开发署)报告说，在本报告所述期间，开发署关于解决不遵守联合国行为标准问题的法律框架(见 [A/73/155](#) 和 [A/74/142](#))没有进行任何进一步更新。

¹ 特别见在题为“追究联合国官员和特派专家的刑事责任”的项目下印发的其他报告，包括 [A/75/217](#)。

8. 开发署还报告说，其审计和调查处的调查准则已于 2019 年 8 月 7 日修订，目的是解决在调查过程中应该处要求扣押开发署信息通信技术资源和数据，包括在某些情况下扣押个人设备的问题。该准则不具有强制性，其宗旨是让相关的利益攸关方知悉调查进程情况，并确保按照专业标准和最佳国际惯例进行调查。

9. 关于处理可能存在的犯罪行为的投诉，开发署提到审计和调查处关于接收投诉并评估的标准作业程序。这些程序的目的是指导该处人员如何记录该处收到的投诉，进行评估并确定其优先顺序，并确保在审查指控时及时和有条理地采取适当步骤。2019 年 8 月 7 日修订了程序，以反映审计和调查处有义务向联合国报告关于性剥削和性虐待行为的可信指控。

联合国大学

10. 联合国大学补充了其先前提交的材料(见 [A/74/142](#))，报告说，联合国大学的禁止行为政策提供了包含非正式和正式路径的解决机制，个人在工作场所或在开展联合国大学工作时如受到被禁止的行为影响，可以使用该机制。

11. 通过非正式路径，个人可以将事项提交研究所所长、办公室主任、管理人员或主管，或自愿请求监察员办公室提供协助。

12. 通过正式路径，受到禁止行为影响的个人或者对可能存在的禁止行为有直接或间接了解的第三方能够向事件发生地的联合国大学研究所所长或办公室主任提交正式报告。联合国大学校长将决定是否需要进行调查。如果是，则将报告提交内部监督厅(监督厅)，由该厅为联合国大学履行调查职能。监督厅将确定是否有必要进行调查，如果需要则进行调查，并向联合国大学提交一份报告，在其中提供调查结果。校长、行政主任与研究所所长或办公室主任将根据调查结果采取行动。

13. 如果通过调查证实了关于可能存在犯罪行为的可信指控，大学将考虑根据适用的联合国政策和程序将指控移交国家当局。受影响的个人可以选择直接向国家当局报告可能存在的犯罪行为。

三. 各专门机构和有关组织的相关政策和程序

国际海事组织

14. 国际海事组织(海事组织)提供了以下信息(见 [A/73/155](#))。海事组织重申，其所有工作人员都受该组织工作人员条例和工作人员细则，包括相关政策和准则的约束。海事组织的所有工作人员都有义务报告任何违反该组织规则或其他行政通知的行为。一些相关政策对特派专家也具有约束力。为此，在专家合同中加入了适当条款。不遵守这些条例、政策和标准可能导致海事组织根据其监管框架采取行政或纪律措施。如果调查结果表明关于有人实施了刑事犯罪的指控被视为可信，海事组织可以考虑将该事项提交适当的国家当局处理，同时考虑到海事组织和工作人员的特权和豁免以及受害人的安全和保障。

联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署

15. 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)报告说,依照“关于联合和共同赞助的联合国艾滋病病毒/艾滋病署的谅解备忘录”第 11.1、11.4 和 11.5 条,艾滋病署按照世界卫生组织(世卫组织)财务条例和细则进行管理,有关艾滋病署工作人员雇用的行政事项默认受世卫组织工作人员条例和细则以及其他相关政策的约束,这些政策可以根据艾滋病署的任何特殊需要进行必要调整。在对世卫组织监管框架进行调整时,这些调整通常涉及调整相应的职称和(或)办公室、内部机构的组成、适用于艾滋病署的程序(例如,合规、风险管理和道德办公室应理解为艾滋病署高级道德操守干事)以及对内部责任的提及。艾滋病署还制定了道德指南以及信息管理、使用和安全政策。除非另有规定或详细说明,否则世卫组织以往报告的信息(见 [A/72/121](#) 和 [A/73/155](#))也适用于艾滋病署。

16. 任何对行为标准的违反和(或)犯罪行为指控通常都会触发以下任何一个关键程序:世卫组织内部监督事务厅对艾滋病署的案件启动内部事实核查或调查工作,随后在必要时启动纪律程序,并酌情实施艾滋病署执行主任或负责管理事务的副执行主任所决定的纪律措施,并且(或者)酌情将案件移交国家当局,或根据需要采取其他管理行动。与世卫组织法律事务办公室密切协调所有移交以及放弃豁免事宜。关于放弃艾滋病署工作人员特权和豁免的最后决定由世卫组织总干事与艾滋病署执行主任协商后作出。

17. 世卫组织内部监督服务司是默认的报告单位,其负责的事项包括调查被指控的非正常活动,包括在艾滋病署发生的非正常活动。该司每年向世卫组织总干事报告其活动情况和执行建议情况,包括艾滋病署工作人员所涉案件。艾滋病署还有一名高级道德操守干事,就艾滋病署的道德操守问题提供咨询。艾滋病署使用外部廉政热线,这是工作人员可用的工具之一,为整个世卫组织范围内报告错失行为提供方便。热线由专业的第三方提供商管理,以确保机密性,并依照请求保持匿名。

国际原子能机构

18. 国际原子能机构(原子能机构)补充其先前提交的材料(见 [A/73/155](#) 和 [A/74/142](#)),报告说该机构对报告不当行为应遵循的程序,即原子能机构《工作人员条例和工作人员细则》附录 G 进行了修正,自 2019 年 11 月 11 日起生效。所作的修改包括:(a) 明确规定在收到指控不当行为的报告时应遵循的程序;(b) 修订与附录 G 程序相关的时间表,以提高程序效率;(c) 增加规定工作人员在调查和(或)纪律程序结束前离职的情况下原子能机构可以采取的追回资金行动;(d) 加大力度强调所有参与调查和纪律程序的官员必须避免任何实际或表面上的利益冲突。

19. 还修订了《工作人员条例和工作人员细则》,如果能证实工作人员行为不当且这种行为被总干事认定为出于故意、鲁莽或严重疏忽,则可以要求工作人员对其行为导致的原子能机构经济损失赔偿该机构。

20. 原子能机构更新了其举报人政策，从 2020 年 5 月 8 日起生效。审查的重点是反报复条款，其中涉及保护举报不当行为或配合正当授权审计或调查的工作人员和工作人员以外的人员免受报复。

21. 此外，原子能机构内部监督服务办公室的工作人员调查程序允许该办公室主任“考虑在需要采取司法行动(例如刑事行动)的情况下，是否适于将调查取得的信息移交适当的国家当局”。如果主任“有合理证据证明案件涉及犯罪行为，则可与法律事务办公室协商，向总干事建议将案件移交有关国家当局”。然而，最近没有发生过此类移交国家当局的事件。

22. 关于未来的政策发展，原子能机构正在敲定一项新的反欺诈政策，其中重申原子能机构对欺诈、腐败和其他被禁止做法“零容忍”，反映出该机构致力于培养不容忍欺诈的组织文化，并强调问责和廉正。

国际移民组织

23. 国际移民组织(移民组织)报告说，为加强其内部司法系统，该组织修订了先前介绍的不当行为或不端行为报告程序，2019 年 8 月 1 日起生效(见 [A/74/142](#))。在新框架下，由监察主任办公室接收所有行为失检的指控，但报复指控除外。该办公室对这些指控进行初步评估，其中可能包括欺诈、工作场所骚扰、滥用职权以及性剥削和性虐待。如果该办公室认为有必要进行调查或者总干事这样要求，则其也可以对行为失检的指控进行调查。如涉及报复，则由道德和行为操守办公室接收所有指控，并依照适用的组织政策处理这些指控，必要时将事项提交监察主任办公室调查，或者，在可能存在利益冲突的情况下，建议总干事将指控提交替代调查机制。

24. 移民组织法律事务办公室负责审查调查报告和所有现有证据，并就采取适当行动以运用内部法律框架向总干事提出建议，供其考虑和决定任何可能的纪律措施或其他被认为适当的行政措施。如有可信的指控显示可能实施了刑事犯罪，法律办公室提出建议后，移民组织可考虑将事项提交适当的国家当局处理，同时考虑到移民组织和工作人员的特权和豁免以及受害人的安全和保障。

25. 关于投诉机制，除现有渠道外，移民组织于 2019 年 8 月推出了在线平台“我们全力以赴”，简化移民组织工作人员和外部各方的举报程序。该系统自动、保密地将提交的报告和投诉发送到合适的收集点，以供考虑和采取行动。在报告之外，该平台还便利获取有关性剥削和性虐待、欺诈和腐败、骚扰、报复、滥用资源或其他不端行为的工具和信息资源。

禁止化学武器组织

26. 禁止化学武器组织(禁化武组织)报告说，该组织对其人员的犯罪行为指控作出回应所遵循的主要指导政策和程序载于相关文书，其中包括以下各项：《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》，包括关于执行和核查的附件；《禁止化学武器组织与荷兰王国关于禁化武组织总部的协定》；与缔

约国签订的关于禁化武组织特权和豁免的双边协定；² 禁化武组织《工作人员条例和暂行工作人员细则》(双边协定)；禁化武组织的其他内部立法和规章性通知，包括《行为守则》。³

27. 如其《行为守则》第 30 段所述，禁化武组织工作人员应严格遵守东道国的法律，包括避免非法或投机性货币交易，并履行资金债务。此外，根据《禁化武组织工作人员条例》和《行为守则》，该组织及其工作人员享有的任何特权和豁免皆为该组织的利益而授予，享有这些特权和豁免的工作人员不能以此为借口不履行其私人债务或不遵守法律规章。⁴ 根据禁化武组织《总部协定》和关于该组织特权和豁免的各种现有双边协定，工作人员和专家有义务遵守东道国的法律规章。⁵ 此外，在根据公约开展核查活动期间，禁化武组织视察组成员有义务尊重视察缔约国或东道国的法律规章。⁶

28. 禁化武组织《工作人员条例》和内部规则要求被逮捕、被指控违法(情节轻微的交通违规行为除外)、在刑事诉讼中作为被告人被传唤出庭或者因为情节轻微的交通违规行为以外的违法行为而被定罪、课以罚金或判处监禁时，应立即将事实报告总干事。⁷ 关于禁化武组织的保密制度，依照该组织《行为守则》第 31 段的规定，所有工作人员都有义务保护机密信息，并按要求报告任何涉嫌违反保密规则和程序的行为。总干事监督个人保密约定的实施。⁸

29. 当有人举报不端行为或不当行为时，禁化武组织可采取多项内部行动，例如(a) 调查有关事宜；⁹ (b) 采取适当的行政措施；¹⁰ (c) 启动纪律程序；¹¹ 或(d) 实施纪律措施。¹² 如果在调查期间引证的调查结果倾向于显示已违反一国法律，禁化武组织也可以将案件移交适当的国家执法机构。¹³

² 例见大不列颠及北爱尔兰联合王国、塞浦路斯和葡萄牙的政府与禁止化学武器组织(禁化武组织)缔结的协定，分别于 2002 年 2 月 28 日、2005 年 9 月 6 日和 2010 年 7 月 2 日生效。

³ 例见：关于禁化武组织秘书处工作人员行为守则的 AD/PER/1；关于统一调查准则的 AD/ADM/26；关于纪律措施和程序的 AD/PER/25；关于禁止骚扰、性骚扰、滥用职权和歧视的 AD/PER/142Rev.1；C-I/DEC.13(禁化武组织保密政策)。

⁴ 禁化武组织工作人员条例 1.9 和 AD/PER/1，第 12 段。

⁵ 《禁止化学武器组织与荷兰王国关于禁化武组织总部的协定》，第 24.1 条；又例见联合王国政府与禁化武组织的协定第 6.5 条。

⁶ 关于执行和核查《禁止化学武器公约》的附件，第二部分，B 节，第 13 段。

⁷ 禁化武组织《工作人员条例》，细则 1.9.01；AD/PER/25，第 6 段。

⁸ 《禁止化学武器公约》关于保护机密资料的附件，D 节，第 20 段。

⁹ AD/PER/25，第 6 段。

¹⁰ AD/PER/25，第 8 段。

¹¹ 同上。

¹² 禁化武组织工作人员条例 10.2

¹³ AD/ADM/26，第 E(4)段。

30. 对禁化武组织工作人员被控罪行的调查是在考虑到正当程序原则的情况下进行的。¹⁴ 禁化武组织《行为守则》指出，违反法律的行为从轻微犯罪到严重犯罪活动不一而足，最好根据个案性质和情况制定判断标准。《行为守则》第 30 段还指出，这一做法是秘书长在提交大会的关于人事政策的报告中拟订的(A/2533, 第 72 段)。

31. 在对外行动方面，当有指控或理由相信禁化武组织的工作人员或专家可能已实施罪行，禁化武组织可视乎个案，(a) 与有关政府当局磋商或合作，以促进正当司法；¹⁵ 及(或)(b) 在禁化武组织认为豁免会妨碍司法公正的情况下，放弃有关官员的任何适用豁免。¹⁶ 当有理由相信禁化武组织的工作人员因严重违反保密规定而涉及刑事不当行为，总干事可决定放弃工作人员的管辖豁免权，在已证实个人责任并因此导致损害的情况下，允许在会员国管辖范围内起诉该工作人员。¹⁷ 此外，如果指控禁化武组织视察组成员在根据公约进行核查活动期间滥用特权和豁免，禁化武组织可以：(a) 与视察缔约国协商，以确定是否发生了滥用行为；¹⁸ (b) 如果确定已发生滥用特权和豁免的行为，防止再次发生；¹⁹ 和(或)(c) 在总干事认为豁免会妨碍司法进程的情况下，放弃视察组成员的管辖豁免权，但条件是这种豁免可以被放弃且不影响公约条款的实施。此外，放弃概须明示。²⁰

四. 建议

32. 建议会员国继续鼓励联合国系统和相关组织各自的立法机构帮助确保采取与联合国官员和特派专家有关政策和程序保持一致和协调的政策和程序，对表明这些机构和组织中不在大会决议范围内的工作人员可能已实施犯罪的可信指控进行报告、调查、移交和后续跟踪。与此同时，联合国系统各实体将继续利用其内部网络来衡量其现行政策和程序的适当性，找出潜在差距，并促进在资金追回等跨领域问题上加强合作。

¹⁴ 禁化武组织《行为守则》，第 31 段；及 AD/ADM/26，第三节(3)和第四节(D)。

¹⁵ AD/PER/25，第 6 段；另见《总部协定》，第 24.4 条；以及，例见联合王国政府与禁化武组织的协定，第 6.6 和 7.2 条。这些文书对工作人员和专家的适用性各不相同。

¹⁶ AD/PER/25，第 6 段；另见《总部协定》第 24 条第 3 款和第 6 款；以及例见联合王国政府与禁化武组织的协定，第 6.6 和 7.2 条。这些文书对工作人员和专家的适用性各不相同。

¹⁷ 关于保护机密资料的附件，D 节，第 20 段；以及禁化武组织保密政策，关于违规程序的第九部分，第 1.29 段。

¹⁸ 关于执行和核查的附件，第二部分，B 节，第 13 段。

¹⁹ 同上。

²⁰ 关于执行和核查的附件，第二部分，B 节，第 14 段。