



第六十三届会议

临时议程* 项目 120

审查联合国行政和财政业务效率

联合国同各国执法机构共享信息、以及移交可能涉及联合国工作人员、联合国官员和特派专家的刑事案件的做法

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告是根据大会题为“加强调查工作”的第 62/247 号决议第 19 段编写的。其中大会请秘书长参考第 62/63 号决议以及其他相关法律文书,向大会提交报告,说明本组织同会员国执法机构共享信息,以及将可能涉及联合国工作人员、联合国官员和特派专家的刑事案件移交给会员国执法机构的做法”。秘书长根据第 62/63 号决议提交的关于联合国官员和特派专家刑事责任的报告中(A/63/260)也讨论了类似的问题。

二. 与会员国执法机构合作的法律依据

2. 大会 1946 年 2 月 13 日通过的《联合国特权和豁免公约》(下称:公约)第五条第二十一节规定,联合国应随时与主管机关合作以便利司法之正常进行,实施警章并避免滥用本条所及之各特权,豁免及各便利。为此目的,本组织竭尽全力与各会员国的执法机构通力合作。

3. 联合国官员根据《工作人员条例和工作人员细则》、特派专家根据规定非秘书处官员特派专员地位、基本权利和职责的《条例》,都必须遵守地方法律,履

* A/63/150 和 Corr. 1。



行私人的法律义务。此外，维持和平行动部队地位协定范本规定：联合国维持和平行动及其成员应尊重所有当地法律和条例。特别代表/指挥应采取一切适当措施来保证这些业务得到遵守(见 A/45/594，附件)。

三. 联合国、其官员和特派专家特权与豁免的渊源

4. 《联合国宪章》第一百零五条第一项规定：本组织于每一会员国之领土内，应享受于达成其宗旨所必需之特权及豁免。第一百零五条第二项还规定：联合国会员国之代表及本组织之职员，亦应同样享受于其独立行使关于本组织之职务所必需之特权及豁免。为执行《宪章》第一百零五条，大会通过了《公约》，目前已有 154 个国家加入该《公约》并受其约束。

5. 《公约》第二条下列各节就联合国及其档案的特权与豁免规定如下：

“第二节。联合国其财产及资产，不论其位置何处及执管者何人，应享任何方式诉讼之豁免，但为程序起见或因契约上之规定，而经明白抛弃者不在此限。诉讼程序豁免之弃权认为并不推及强制执行。

第三节。联合国之会所为不可侵犯者。联合国之财产及资产，不论其位置何处及执管者何人，应豁免搜索，征用，没收，征收及其他任何方式之扣押，不论其由执行行为，行政行为或立法行为或其他行为而然者。

第四节。联合国之档案以及其所属或所执管之任何文件不论其在何处均为不可侵犯者。”

6. 《公约》第五条第十八节(甲)规定联合国各职员应予：(甲)豁免其因公务之言论及行为而生之诉讼。《公约》第十九节规定，除第十八节规定之豁免及特权外，秘书长，各助理秘书长，其配偶，及未成年子女应予以依据国际公法所予外交使节，其配偶及未成年子女之特权，豁免，免除及便利。

7. 关于《公约》赋予的特权与豁免，大会 1946 年 12 月 7 日第 76(I) 号决议对“联合国职员”做出了规定。在该决议中，大会“兹核准将一九四六年二月十三日大会所通过之联合国特权豁免公约第五条……所论及之特权与豁免授与联合国全体职员，但在当地征聘而其工资按时率计算之雇员，不在其内。”因此，联合国所有工作人员，不论其国籍、住所、征聘地点或级别，都被视为是官员，但在当地征聘而其工资按时率计算之雇员不在其列。此外，在部队地位协定和联合国开发计划署的《标准基本援助协定》定有专门规定时，联合国志愿者可以享受“联合国官员”的特权与豁免。

8. 《公约》第六条第二十二节(甲)、(乙)和(丙)节规定：“负联合国使命之专家(除第五条规定之职员外)在其执行使命期间连同其为执行使命之旅途期间内应予以自由执行其任务所必需之特权及豁免，尤应予以：

“（甲） 豁免拘捕或拘禁及其行李之被扣押；

（乙） 豁免其因执行使命而发表之言论及所作之行为而生之一切诉讼；
此项诉讼豁免于该专家已非为联合国雇用仍继续有效；

（丙） 其文书及文件之不可侵犯性。”

9. 具有特派专家地位的个人可能包括本组织雇佣的合同咨询人或联合国某机构指定为联合国出差或担任某种职务的人，例如人权理事会报告员或国际法委员会委员等。就维持和平或和平支助行动而言，一些类别的人员具有特派专家的地位。其中包括军事观察员、军事联络干事、军事顾问、武器监察员、建制警察部队成员、联合国借调警官和借调惩戒干事。特派专家类人员通常需服从相关的部队地位或特派团地位协定的规定。

10. 此外，本组织与会员国达成的某种类别的协议也根据《宪章》规定，给予联合国特权与豁免，例如与东道国达成的总部协议和上面提到的协议。联合国在其境内设有办事处的一些会员国也制定了国家法律和条例，为适用本组织的特权与豁免，为其官员和特派专家规定了详细安排。所有这些安排都是在东道国具体国情下确定的特权与豁免法律规则的渊源。

四. 共享信息和向国家执法机构官员移交案件的做法

11. 本组织与执法机构互通情报主要有两种情况：（a）本组织通过调查，发现在其成员国管辖范围内的潜在犯罪行为的初步证据，决定向会员国移交这些证据，请其采取适当行动；（b）当一个会员国向本组织请求提供信息或材料，和/或会员国执法机构在进行外部调查和/或刑事诉讼时请求提供信息和证人时。¹

A. 向会员国执法机构转交有可能发生犯罪行为的可信证据

12. 本组织的政策是，官员和特派专家应对他们的犯罪行为承担责任，特别是与性剥削和虐待、贩卖人口、欺诈和腐败等罪行有关的罪行，这不仅是因为这些罪行给受害者造成偏见或伤害，也因为这些行为破坏了联合国的工作和形象。已为此制定了各项措施。例如，关于性剥削和虐待问题，秘书长在 ST/SGB/2003/13 号公告第 5 节中宣布，如经调查有证据支持关于性剥削或性虐待的指控，经与法律事务厅协商后，这些案件可提交给国家当局进行刑事起诉。

13. 结果，在本组织通过自己的调查程序，经过适当的内部调查，确定有可信指控显示联合国官员或特派专家可能犯下的罪行，这种指控通常会提醒对所指称行为具有管辖权的会员国注意。考虑到在提请各相关国家注意揭露有可能犯下罪行

¹ “本报告全文使用的“信息或材料”一词包括文件、载有各种信息的联合国其他财产，例如电脑硬盘，以及联合国其他财产或资产。”

的可信指控所涉法律问题，包括根据《公约》联合国所应享有的特权与豁免相关问题，所有这些案件首先要由法律事务厅审议，然后再最后确定是否要把某个案件转交。在审议这类案件时，酌情与相关方案管理人员协商，以确定本组织的最大利益。

14. 本组织把具有可信度的指控提交给执法机构仲裁，本组织向有关会员国常驻代表团提供一份书面指控报告，供其采取适当行动。鉴于《公约》第二条第四节规定，联合国档案不可侵犯，本组织将在自愿基础上向常驻代表团提供可信的指控，同时不妨碍联合国或其官员或特派专家的特权与豁免。秘书长以这种方式坚持原则，即这种合作不是任何具有约束力的司法程序结果或必需服从任何具有约束力的司法程序，秘书长关于合作性质以及合作扩大程度的决定是秘书长自己的决定，即秘书长自己认为，这种合作决不会以任何方式破坏本组织的利益。执法机构随后通过常驻联合国代表团提出要求提供更多信息或材料或接触联合国官员或特派专家的请求将按下面概述的程序受理。

B. 执法机构合作开展调查和刑事诉讼

15. 在会员国执法机构调查联合国官员或特派专家是否犯有刑事罪行的指控时，这些执法机构要求获得联合国掌握的信息或材料，或接触联合国官员或特派专家时，执法机构必须提出书面申请。

16. 对于提供信息或材料的请求，本组织对这些请求进行审查，同时顾及这些事项属于机密事项，特权以及得到这些信息或材料的特权和实际障碍，此外还要顾及各种政策考虑，协助确定公布这些信息是否会影响本组织的利益。一旦决定提供这些信息或材料，通常会通过常驻代表团向执法机构提供。鉴于《公约》第二条第四节规定联合国档案不可侵犯，本组织只能在自愿基础上提供文件信息或材料，以不侵犯联合国特权与豁免为原则。秘书长以这种方式坚持其原则，那就是这种合作不是任何具有约束力的司法程序的结果，不需服从该程序，他对合作性质及可能扩大程度的决定完全取决于他对联合国利益在此事中所受影响的想法。

17. 关于因调查需要接触联合国官员或特派专家，调查他们在担任公职时参与或了解的情况，就需采用类似的程序。请求通常由常驻代表团转交，一旦接到请求，本组织将对请求进行审查，同时顾及其保密性质、特权和请求接触的实际障碍，以及其他政策考虑。在批准接触联合国官员或特派专家时，必须确定本组织的利益是否会受到任何影响。

18. 根据《公约》和上面的阐述，本组织、其官员和特派专家不因其以官方身份而发表的言论、文字或任何行为受到起诉。由于这种职能豁免，一旦确定与执法机构合作符合本组织的利益，联合国官员或特派专家将自愿提供协助，但不妨碍联合国以及赋予官员或特派专家的特权和豁免。秘书长以此来强化他的原则，那就是，这种合作不是任何具有法律约束力的法律程序的结果，秘书长关于合作性

质和扩大程度的决定是以他认为这种合作不会妨碍联合国的利益做出的。还将告诉会员国，如果要对官员或任何特派专家提起正式诉讼，就必须要有正式证词，任何进一步的合作都要求会员国通过其常驻代表团向本组织提出书面请求，请求免除有关人员的特权与豁免。

五. 执法机构请求为涉及联合国官员或特派专家的正式证言或正式程序免除豁免

19. 如果会员国执法机构要求正式证词，或希望对一位联合国官员或特派专家在担任公职时所做事情提起刑事诉讼，这些执法机构必须通过其本国常驻联合国代表团向本组织提出书面请求，请求免除相关人士的豁免权。

20. 《宪章》规定，准予联合国的特权与豁免被视为是联合国履行其任务所必需的。《公约》中对官员和特派专家享有特权与豁免的目的和范围做了明确规定，同时顾及这种人在实现本组织目标时开展活动时所承担的作用。除上面提到的第二十一节外，第五条第二十节对本组织官员做出如下规定：

特权及豁免之赋予原为联合国之利益起见而非为各该职员之利益而设。秘书长有权并有责任对于任何职员于任何事件，抛弃豁免，倘据秘书长之意见，抛弃该项豁免并无损组织之利益者。秘书长之豁免，安全理事会有为之弃权之权。

21. 同样，第六条第二十三节规定了准予特派专家特权与豁免的目的如下：

赋予专家以特权及豁免系为联合国利益起见并非为私人便利而设。秘书长有权并有责任于引用豁免有碍司法而予以弃权并不损及联合国利益时，应对任何专家之豁免权予以弃权。

22. 依据《公约》第六条，第二十节(职员)和第六条第二十三节(特派专家)，秘书长有权有责任引用豁免有碍司法而予以弃权并不损及联合国利益时，应对任何专家之豁免权予以弃权。这样，依据上面提到的《公约》规定，为了维持联合国工作人员，不论其是官员还是特派专家的国际性和独立性，并确保以一致和符合联合国利益的方式适用《公约》，无论在任何案件中，是否放弃豁免的决定只能由秘书长本人作出。

23. 国际法院在其 1999 年 4 月 29 日关于人权委员会特别报告员是否享有法律程序豁免争议的咨询意见(“Cumaraswamy 案”)中确认了这一解释。咨询意见提到：“秘书长作为本组织的行政主管官员，负有保卫本组织利益的首要责任；为此应由秘书长来评估自己的工作人员是否在职权范围内行事，并且在做出肯定判断时有责任通过赋予豁免权来保护这些工作人员，包括特派专家”(第 60 段)。同样，

根据《公约》第二十和二十三节，法院重申，应由秘书长决定官员或特派专家是否在其职权范围内行事。

24. 一旦秘书长确定官员或有关特派专家是在其职权范围之外行事，该官员或特派专家即不再享有任何豁免，放弃豁免也不再有必要，除非有关官员根据《总公约》第十九条或根据有关的总部协定、部队地位协定或特派团地位协定享有特权和豁免。在这种情况下，一般将通过相关的常驻联合国代表团书面通知执法机构不需要放弃豁免权。

25. 如果秘书长认为所涉行为或所要求的证词属于应当准予有关官员或特派专家的豁免权，那么也许只有秘书长能根据《公约》第二十或二十三节准予豁免权。当秘书长认为，援用豁免有碍司法而予以弃权并不损及联合国利益时，应对任何专家之豁免权予以放弃。这个决定属于秘书长的专有权限范围。如果秘书长认定有关个人的豁免可以放弃，同时又不妨碍本组织的利益，那么就可以书面通知会员国确定放弃的范围和目的。

六. 结论

26. 总的说来，联合国与会员国执法机构在分享刑事调查案件信息或材料方面没有出现过任何问题。会员国执法机构请求提供信息或材料的要求大量增加。联合国目前与 28 个会员国的 65 个司法机构合作。很多请求的性质和范围很广，结果使本组织的相关部/厅，特别是法律事务厅的工作量大幅度增加。法律事务厅负责答复向本组织提出的提供证据请求，同时还要负责根据《联合国特权和豁免公约》框架以及其他相关文书进行合作方面的所有问题。
