联合国 A/64/230

大 会

Distr.: General
5 August 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

临时议程* 项目 133

人力资源管理

暂行工作人员细则

秘书长的报告

摘要

根据工作人员条例 12.3，本报告介绍了秘书长为执行大会第 63/250 号决议核准的新的合同安排而于 2009 年 7 月 1 日临时颁布的新的《工作人员细则》(ST/SGB/2009/7)。

根据工作人员条例 12.4，考虑到大会在其第六十四届会议主要会期会议上可能指示的修改和(或)删减，秘书长所报告的暂行工作人员细则将于 2010 年 1 月 1 日正式生效。

本报告还介绍了工作人员细则的法律框架和立法依据以及新细则的起草和核准过程，包括工作人员与管理当局之间的协商。

* A/64/150。

09-44430 (C) 240809 270809

请回收

一. 导言

1. 工作人员条例 12.2 规定，秘书长可为实施《工作人员条例》而编写暂行工作人员细则。工作人员条例 12.3 规定，秘书长应将暂行工作人员细则及修正案案文每年向大会提出报告。

2. 根据工作人员条例 12.4，除非大会在其第六十四届会议主要会期会议上另有指示，ST/SGB/2009/7 号文件所载暂行工作人员细则将自 2010 年 1 月 1 日起生效。

二. 背景

3. 根据大会第 63/250 号决议第二节第 12 段，秘书长编写了《工作人员条例》拟议修正案(A/63/694)，以便自 2009 年 7 月 1 日起实施新的合同框架和新的内部司法制度。在大会第六十三届会议续会第一期会议进行的审查以及大会关于第 63/271 号决议所载《工作人员条例》拟议修正案的决定之后，秘书长颁布了经修正的《工作人员条例》(ST/SGB/2009/6)，自 2009 年 7 月 1 日起生效。

4. 正如秘书长的报告《《工作人员条例》修正案》(A/63/694)第 2 段所述，按照大会第 63/271 号决议第 15 段的要求，秘书长编写并临时颁布了新的《工作人员细则》，自 2009 年 7 月 1 日起生效。秘书长现向大会提交《暂行工作人员细则》全文，供其第六十四届会议主要会期会议审议。

5. 考虑到行政和预算问题咨询委员会关于秘书长的报告《《工作人员条例》修正案》的报告(见 A/63/754)第 3 段所载建议，本报告更详细地介绍了《工作人员细则》修正案的背景和立法依据以及暂行细则的起草和核准过程。

三. 法律框架和立法依据

6. 联合国的法律框架或规范等级依次为《联合国宪章》、《工作人员条例》、《工作人员细则》和行政通知。

7. 《联合国宪章》是本组织的基本法。《宪章》第一百零一条第一款规定：“办事人员由秘书长依大会所定章程委派之。”《大会议事规则》第五十条重申大会制定秘书处工作人员条例的权力如下：“大会应制定关于秘书处工作人员的条例。”大会根据这些规定通过了若干决议，制定并修正这类条例，并在《工作人员条例》中颁布。

A. 《工作人员条例》

8. 《工作人员条例》序言将其范围和宗旨界定如下：“本《工作人员条例》载列联合国秘书处工作人员的基本服务条件及基本权利、职责和义务，是秘书处工

作人员任用和行政管理的人力资源政策通则。”条例中所列通则不仅意在为秘书长提供指导，也意在为工作人员在与其身份、任职和行为有关的事项上提供指导。

B. 《工作人员细则》

9. 《工作人员条例》范围和宗旨中所规定的秘书长的权力和职责如下：“作为行政首长，秘书长应制订和执行他认为必要而与通则相符的工作人员细则。”

10. 秘书长应就新的《工作人员细则》或《工作人员细则》修正案向大会提出报告。如上所述，根据《工作人员条例》12.1、12.3 和 12.4，《工作人员细则》以及秘书长对其所作的修正在向大会报告之前只是暂行性质，因为大会可能指示对其予以撤消或修改。由于《工作人员条例》在规范等级中高于《工作人员细则》，秘书长尽管有权依据工作人员条例 12.2 制定《工作人员细则》，但必须确保细则与条例相符。一旦发生抵触，则应以条例为准，《细则》中违反《条例》的规定视为无效。

C. 行政通知

11. 除《工作人员细则》以外，秘书长的行政当局还制定内部政策和程序，通过《秘书长公报》和《行政指示》印发工作人员。这些指示构成对《工作人员条例和细则》及其实施具有法律约束力的解释。

12. 下列事项应印发《秘书长公报》：

(a) 颁布大会通过的条例、决议和决定的实施细则，包括财务条例和细则及其合订本；工作人员条例和细则及其合订本；方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则及其合订本；执行大会通过的决议和决定所需的条例和细则；

(b) 秘书处的组织；

(c) 特别供资方案的制定。

13. 行政指示载列了实施《财务条例和细则》、《工作人员条例和细则》和秘书长公报的指示和程序。秘书长无需向大会报告行政指示的颁布。所有行政指示以及秘书长公报和情况通报均可在人力资源手册中的 i-Seek 网站和联合国网站上的正式文件系统上查阅。

14. 除上述行政通知以外，行政当局还印发情况通报，其中载有对既定细则、政策和程序的一般性说明或解释以及一次性或临时性的单独公告。情况通报不得用于颁布新的细则、政策或程序。

四. 起草和核准过程

15. 编写工作人员条例和细则修正案或新的工作人员条例和细则以及行政通知的内部程序如下：

(a) 人力资源管理厅编写一份文件草稿，送交法律事务厅审查并提供法律咨询，随后向各总部执行干事、总部以外办事处的行政主管和人力资源主管、联合国各基金和方案的人力资源主管以及职工会代表提交一份修订草稿供其协商；

(b) 如协商过程中所提出的意见涉及实质性修改，则将文件草稿再次送交法律事务厅进行最后审查；

(c) 文件草稿随后定稿，并根据情况提交秘书长或主管管理事务副秘书长或主管人力资源管理助理秘书长，供其最终批准。

16. 人力资源管理厅在编写新的《暂行工作人员细则》过程中尽管时间有限，但仍然遵循了上述惯例。在大会于 2008 年 12 月 24 日核准了第 63/250 号决议之后，人力厅成立了一个工作组，以便就新的工作人员细则的案文提出建议，该工作组成员包括秘书处各部和联合国各基金和方案(联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国难民事务高级专员办事处和联合国项目事务厅)的代表。人力厅随后与各总部执行干事、总部以外办事处的行政主管和人力资源主管、联合国各基金和方案的人力资源主管以及职工会代表进行了广泛的协商，以便进行审查并提出意见。对所收到的意见进行了认真的审查，并酌情对细则草案进行了进一步修订。

17. 作为这一协商过程的一部分，人力资源管理厅举行了一系列电视会议，包括与职工代表举行电视会议，并与秘书处各部以及各基金和方案的代表举行了一次务虚会，期间审查了新的《工作人员细则》草案的全文。人力厅在起草和协商的全过程中与法律事务厅进行了广泛的协商。这一广泛协商过程有助于确保《工作人员细则》完全符合大会有关决议(63/250 和 63/253)和《工作人员条例》。

18. 秘书长于 2009 年 7 月 1 日临时颁布的新的《工作人员细则》按照核定修正《工作人员条例》，详细规定了包含三个任用类型的新的合同框架和新的联合国内部司法制度的实施办法。正在分阶段编写和颁布相关行政通知，以规定与新的合同框架和内部司法制度的实施有关的详细指示和程序。

五. 暂行《工作人员细则》的结构和内容

19. 根据工作人员条例 12.2，按照大会在其第 63/271 号决议第 14 段中的要求，秘书长确保暂行《工作人员细则》符合有关大会决议的规定和《工作人员条例》。

20. 暂行《工作人员细则》的编写采用现行工作人员细则 100 号编作为基准，并确保纳入《工作人员细则》200 号编和 300 号编的业务要求。还考虑了之前提交大会供其第六十二届会议主要会期会议审议的《工作人员细则》100 号编、200 号编和 300 号编修正案(A/62/185)。

21. 暂行《工作人员细则》包括 13 章，其顺序和结构与原《工作人细则》100 号编的第一章至第十二章的顺序和结构相同。

22. 为清楚起见，对第一章(职责、义务和特权)进行了调整，一些细则被移至其他各章，其他一些章的一些细则被移至第一章，以确保所有与职责、义务和特权有关的细则均列入本章。

23. 增列了第二章(员额和工作人员的叙级)，而原《工作人员细则》没有与《工作人员条例》第二条对应的一章。

24. 第三章(薪金和有关津贴)按照大会在第 63/250 号决议第二节第 8 段中核准的规定，统一了合同改革后的服务条件，特别是新的临时任用工作人员的整套报酬办法，这些工作人员的津贴和应享权利比定期任用和连续任用工作人员要少。特别是，临时任用工作人员将没有每年的职等内加薪、语文津贴、教育补助金和调动津贴、调动和艰苦条件津贴中的不搬运津贴、回国补助金或特别职位津贴。

25. 第四章(任用和晋升)反映了新的合同框架的实施。不过，第 63/250 号决议第二节第 3 段要求秘书长不在 2010 年 1 月 1 日前给予任何工作人员连续任用合同，以待大会第六十四届会议进一步审议有关实行连续任用的问题，据此，有关连续任用的暂行工作人员细则 4.14 和有关中央审查机构在连续任用的改划和给予方面的作用的暂行工作人员细则 4.15 (j) 的行文表明，连续任用的给予问题尚有待大会第六十四届会议对此问题进行进一步审议。

26. 大会第 63/250 号决议第二节第 9 段请“秘书长说明可以批准将临时任用延期最多一年的情况”。根据暂行工作人员细则 4.12(b)，临时任用只有在需求激增以及外勤业务和有确定任务期限的特别项目方面的业务需求证明确有需要的情况下，才可按秘书长规定的情况和条件，延长最多一年。与外勤业务有关的业务需求包括外地任职以及总部工作地点真正与外勤有关的业务需求，如与紧急状况活动、冲突后活动和(或)人道主义活动有关的业务需求。有确定任务期限的特别项目包括任一工作地点根据以往经验和当前计划，确实与有关部门的经常性、连续性任务无关的活动。该活动由于有确定任务期限显然期限有限，其产生可能是由于该活动属于临时性质，如经费承诺有限。这种活动的产生也有可能是因为新的业务程序执行制度的设计和启动，也有可能是为了在新的知识领域或程序中提供初始服务，并将随后由连续任用工作人员接替。延长一项有明确限定任务期限的活动的期限可能是为了例如完成项目启动或设计或该特殊项目。

27. 大会将收到秘书长关于连续任用的单独报告。

28. 第五章(年假和特别假)和第六章(社会保障)规定临时任用工作人员的应享年假和病假有所减少，并根据大会第 63/250 号决议第二节第 8 段，将其应享权利与定期任用和连续任用工作人员加以区别。

29. 对第七章(旅费和搬运费)进行了调整，以确保其结构更符合逻辑，更为用户友好。旅行术语在整章中进行了统一，为清楚起见，尽可能简化了行文。本章还规定，根据大会第 63/250 号决议第二节第 8 段，临时任用工作人员的应享权利与定期任用和连续任用工作人员相比有所减少。特别是，临时任用工作人员将只享有派任津贴中的每日生活津贴部分，并且只有本人才能享有。临时任用工作人员的家庭成员的安置费用将不由本组织承担，临时工作人员在派任、调职和离职时将只能领取有限的托运。

30. 对第八章(工作人员关系)进行了更新，以便在工作人员细则 8.1(b)下一般性提及工作地点，而不是特定工作地点，并规定保护根据本章(细则 8.1(e))履行其职责的工作人员不受打击报复。

31. 第九章(离职)进行了调整，以使其顺序更符合逻辑，并符合大会第 63/271 号决议所核准的修正《工作人员条例》第九条的规定。根据第 63/250 号决议第二节第 22 段的规定，依据修正《工作人员条例》的核定案文，规定了终止任用连续任用工作人员的新的理由“有利于本组织的良好管理”在有关工作人员不同意的情况下仍然适用。

32. 第十章(纪律措施)和第十一章(上诉)是根据大会第 63/253 号决议中关于实施新的联合国内部司法制度的决定编写的。

33. 第十二章(一般规定)包含原位于《工作人员细则》100 号编序言一章中的原工作人员细则 100.1，有关内容现被置于暂行工作人员细则 12.1 中。

34. 第十三章(过渡措施)列入了在实行新的合同框架后工作人员的过渡措施。这些措施还规定了对原《工作人员细则》100 号编、200 号编和 300 号编下在职工作人员，特别是持有试用、长期任用和无限期任用合同的工作人员的既得权利的保护。

六. 未决问题：永久居民身份

35. 根据第 60/238 号决议第三节第 1 段，秘书长向大会第六十一届会议报告了联合国工作人员必须放弃国籍国以外国家永久居民身份的做法(见 A/61/228 和 Corr.1)。在该报告中，考虑到一些问题，如地区代表性和在财务方面的影响，秘书长请大会“基于本报告附件一中解释的理由，重新考虑要求工作人员在受聘之前放弃在非原籍国的永久居民身份的政策”。

36. 暂行《工作人员细则》1.5(c)照搬了工作人员细则 104.4(c)，该条为现行要求工作人员放弃在非原籍国的永久居民身份的政策的依据。秘书长在 A/61/228 和 Corr.1 号文件所载其报告附件中指出，放弃永久居民身份的要求源自大会 1953 年宣布的一项长期政策，当时行政和预算问题第五委员会根据咨

询委员会的建议，指出“委员会普遍认为，国际官员应该真正代表原籍国的文化和特性，那些选择断绝与原籍国联系的人再不能声称他们满足在联合国受雇的条件”(A/2615，第 69 段和 70 段)。原《工作人员细则》进行了修正，以反映该政策。

37. 多年来，一直对所有国际征聘工作人员适用这条要求，在按照 100 号编任用一年以上者在受聘任职之前都要放弃永久居民身份，而不论需要放弃的永久居民身份是在工作地点所在国还是在其他地方。

38. 不过，自 1953 年以来，情况已经大有改变。尽管工作人员的母国仍然是一个重要因素，但是他们的家庭状况已经从单一国籍家庭日益转变为多文化多国籍家庭。家庭模式的变化对工作人员的常住地具有重大影响。今天情况尤其如此，越来越多的工作人员在不带家属工作地点工作，而其家庭居住在配偶所在国，而不是工作人员所在国。保留永久居民身份的权利对于建立和维持家庭关系十分重要，因此要求放弃永久居民身份严重影响到在流动性国际工作人员队伍中工作的工作人员。

39. 如上所述，各工作地点之间的人员流动已经成为联合国服务条件中的一项基本要求，而要求放弃永久居民身份严重妨碍了工作人员的流动。根据原工作人员细则，不要求在美国以外工作的持有 200 号编和 300 号编任用合同的工作人员放弃其永久居民身份。不过，如果他们被改在工作人员细则 100 号编下任用，则他们会丧失适用该项豁免的好处，这就会妨碍工作人员流动。这一点今天尤其重要，因为工作人员细则中 200 号编和 300 号编已不复存在，许多这类工作人员将过渡到定期任用，因此将被要求放弃其永久居民身份，作为继续受雇于联合国的前提条件。

40. 秘书长因此在 A/61/228 和 Corr.1 号文件所载其报告附件一中指出，由于联合国将持有永久居民身份的工作人员列入其得到认可的国籍国名下，因此获得或保留永久居民身份将不影响确定地域分配的现行办法。

41. 秘书长重申，应对这一政策进行审查，因为本组织越来越多地使用定期任用导致产生了一个问题，即要求候选人作为接受定期任用的前提条件，放弃永久居民身份是否公平，这一问题具有重大长期影响。

42. 大会不妨重新考虑适用于所有国际征聘工作人员的关于放弃永久居民身份的要求。现行允许当地征聘工作人员保留永久居民身份的做法将保持不变。

43. 如大会决定不应再要求国际征聘工作人员在受聘前放弃永久居民身份，秘书长将废除暂行工作人员细则 1.5(c)，同时确保继续严格执行工作人员细则 4.5(d)，该条规定，成为其工作地点所在国永久居民的工作人员应中止其国际工作人员福利。

七. 有待大会采取的行动

44. 大会不妨：

(a) 注意到 ST/SGB/2009/7 号文件所载新的《工作人员细则》；

(b) 请秘书长根据大会第六十四届会议对秘书长关于连续任用的报告的审议情况，修正工作人员细则 4.14 和 4.15(j)，并根据工作人员条例 12.3 的规定，就新的工作人员细则向大会第六十五届会议提出报告；

(c) 重新审议适用于所有国际征聘工作人员的要求放弃永久居民身份的问题，如大会同意取消这一要求，则决定删除工作人员细则 1.5(c)。