联合国 A/70/229

大 会

Distr.：General
31 July 2015
Chinese
Original：English

第七十届会议
临时议程* 项目 139 和 148
人力资源管理
联合国维持和平行动经费筹措的
行政和预算问题

借调现役军警人员

秘书长的报告

摘要

大会第 68/252 号决议请秘书长加紧与会员国的接触，以期找到其他办法，解决国家立法与联合国工作人员条例和细则在借调现役军警人员方面的冲突；本报告就是据此提交的。

报告说明了有关该问题的事态发展，提出了解决这些冲突的前进方向。

* A/70/150。

15-13031 (C) 130815 140815

请回收

一. 导言

1. 秘书长在关于联合国维持和平行动经费筹措概览：2011 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日期间预算执行情况和 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日期间预算的报告(A/67/723)中，提请大会注意联合国工作人员条例和工作人员细则与一些会员国的国家立法之间在秘书处借调这些国家现役军警人员问题上的冲突。大会第 67/287 号决议注意到在利用员额借调在役军事和警务人员方面遇到的困难，请秘书长在大会第六十八届会议主要会期期间向大会报告各项提议，供大会审议，并且作为一项最迟于 2013 年 12 月 31 日结束的特别措施，为全体会员国充分参与借调现役军警人员活动提供便利。

2. 秘书长在其关于借调现役军警人员的报告(A/68/495)中，说明了在利用秘书处员额借调军警人员方面遇到的困难，并提议对某些工作人员条例和细则(工作人员条例 1.1(b)－－书面声明；工作人员条例 1.2(j)和工作人员细则 1.2(l)——荣誉、馈赠或报酬；和工作人员细则 4.15(h)－－中央审查机构的职能)作出修改，努力解决国家立法与工作人员条例和细则之间可能的冲突。

3. 大会审议报告后，在第 68/252 号决议中，请秘书长将其第 67/287 号决议第 21 段核准的特别措施再延长三年，并加紧与会员国的接触，以期找到其他办法，解决国家立法与联合国工作人员条例和细则在借调现役军警人员方面的冲突。大会又请秘书长提交关于该问题情况发展的报告并在必要时提出新提议，供大会第七十届会议主要会期会议审议。

4. 本报告叙述了为查明国家立法与工作人员条例和细则之间潜在的冲突所作的努力，以及秘书处执行的、经大会第 67/287 号决议核准的特殊措施。

二. 与国家立法的冲突或潜在冲突

5. 借调的现役军警人员成为联合国工作人员中独特的一类人员，因为对本国政府和联合国而言，他们都属于现役人员。因此，他们必须遵守有关其在两实体供职的规章条例。有些情况下，国家立法禁止现役军警人员从外部组织领取薪酬。在其他情况下，军警人员必须支领某些福利，才能保持现役人员身份。此类情形就与《联合国工作人员条例》第 1.2(j)条发生冲突；该条禁止工作人员接受任何政府给予的荣誉、勋章、优惠、馈赠或报酬。

6. 为了更好地了解此类冲突，并依照大会第 67/287 号和第 68/252 号决议，秘书处于 2014 年 6 月 20 日向所有会员国分发一份普通照会，请会员国提供资料，说明其国家立法与工作人员条例和细则之间存在潜在冲突，可能影响到被任用为联合国工作人员的现役军警人员的合同义务。鉴于问题的复杂性，2014 年 8 月

15 日的最后期限已延长至 2014 年 9 月 15 日，并于 2014 年 9 月 1 日发出了催复通知。截至 2015 年 6 月 1 日，[1] 秘书处已收到 20 个会员国的答复，答复率为 11%。在所收到的 20 份答复中，有 12 份称其国内立法与工作人员条例和细则之间存在冲突或潜在冲突。在这些情况下，国家立法或则规定支付额外薪金，禁止从联合国领取报酬或福利，或则规定支付养恤金缴款。另外 4 个会员国报告称，联合国整套报酬办法与其本国立法规定的整套报酬办法相比，并不具有吸引力，因此不能吸引军警人员申请秘书处的现役职位。为鼓励在联合国供职，一些会员国表示，它们正在探讨执行一项特殊措施的可行性；其内容是：允许现役军警人员在借调到联合国时，接受政府薪酬；以便利这些国家参与现役军警人员借调工作。其他四个会员国报告称，国家立法与工作人员条例和细则之间没有冲突。

7. 由于会员国答复率低，秘书处很难就国家立法与发给在总部和维持和平行动任职的现役借调人员的薪酬和福利得出结论。

8. 作为内部审查进程的一部分，又如 2014 年 6 月给会员国的普通照会所述，并根据关于报告、保留和处置政府和非政府来源给予的荣誉、勋章、优惠、馈赠或薪酬的行政指示(ST/AI/2010/1)，2014 年 10 月在总部任职的所有 128 名现役借调人员都被要求填写一份调查表，报告他们因现役人员身份而可能从本国政府领取的任何款项、福利和(或)津贴。共收到 111 份答复，涉及 53 个会员国。作出答复的借调人员中，来自 9 个会员国的 19 名工作人员报告称，从本国政府领取某种形式的的薪酬，包括一小笔基本工资、津贴和(或)养恤金缴款。这 9 个会员国没有对秘书处 2014 年 6 月和 9 月发出的普通照会及后续信函作出答复；后续信函要求澄清一个问题，即：向现役借调人员发放款项，是否是国家立法规定必须的？尽管进行了调查并采取了进一步的后续行动，但会员国借调的现役人员从本国领取薪酬和福利的全面情况尚不清楚。

9. 在审查会员国提供的、关于国家立法与工作人员条例和细则之间的冲突或潜在冲突的资料时，以及在审查对现役借调军警人员的调查结果时，人们注意到，一些政府继续向借调人员的养恤金计划缴款。按照三方借调协定，各方同意借调，但有一项条件，即：政府保护工作人员的一切养老金和晋升权利，保留他们在借调期满后、重新为政府服务的权利。由于保护养恤金权利是大会第 45/239 号决议第二节所规定的，因此，人们并不认为，为现役借调军警人员向国家养恤金计划缴款的做法与工作人员条例和细则有冲突，而且可能继续下去。

[1] 秘书长在关于“联合国维持和平行动经费筹措概览：2013 年 7 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日期间预算执行情况和 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日期间预算”的报告(A/69/751/Rev.1)中，向成员国介绍了截至 2015 年 1 月 1 日的初步调查结果。本报告载有最新数据。

三. 秘书处执行的特殊措施

10. 迄今为止，秘书处按照大会第 67/287 号决议的规定，已经两次实施了以下特殊措施：

(a) *临时任用的现役借调人员*。大会第 68/252 号决议第 31 段规定，以临时任用方式，向会员国借调现役军官。根据此项措施，联合国的工资支付给政府，而该工作人员继续向本国政府领取薪酬，而工作人员条例第 1.1(b)条的“声明”也作了修改，以解决任何潜在的冲突；

(b) *定期任用的现役借调人员定期任用的现役人员的征聘依据类似的安排*。薪金、工作地点差价调整数和津贴转入工作人员指定的政府账户，而公务差旅费，包括派任津贴，直接转入工作人员的个人账户。

11. 目前，秘书处正在与受影响的工作人员和有关会员国合作，审查另外三起可能需要执行特殊措施的案子。

四. 解决国家立法与工作人员条例和细则之间冲突的指导原则

12. 秘书处审议了会员国在 A/68/495 号文件中提供的资料，再次认为，要克服已查明的与国家立法的冲突和各项挑战，任何可行的方案都必须：

(a) 让所有会员国参加；

(b) 确保同样的合同模式适用于所有借调的现役军警人员；

(c) 提供必要的问责制，使借调的现役军警人员能够充分履行其岗位职责，包括指导工作人员和(或)动用资金和(或)资源；

(d) 确保借调的现役军警人员始终受秘书长的惩戒权制约；

(e) 不可创立另一个工作人员类别，适用不同的价值观和规则；

(f) 解决工作人员条例和细则的规定与某些会员国国家立法之间的冲突。

五. 今后的步骤

13. 大会第 67/287 号和第 68/252 号决议核准的特殊措施使得秘书处能够应对某些会员国国家立法所带来的一些直接和具体的挑战，但秘书处从问题的广度和深度出发、彻底把握这些挑战的努力，却未取得预期的成果。因此，秘书处在提出解决已指明的冲突的初步建议(见附件)时，也认识到，需要作出进一步努力，需要更多时间。

14. 秘书长打算在提出关于联合国维持和平行动经费筹措问题概览的报告时，每年向大会报告为获取所需资料以及应用大会第 67/287 号和第 68/252 号决议所核可的特殊措施而采取的进一步步骤。

15. 秘书长打算请求借调的现役人员披露从政府领取的任何薪酬或福利。如果借调的现役人员称领取了薪酬或福利，秘书处即将与相关会员国协作，以明确此类薪酬或福利是否是国家立法规定所必须的。大会不妨强调，所有会员国须与秘书处合作，以全面广泛地收集所需资料，了解国家立法与工作人员条例和细则在借调现役军警人员问题上的任何冲突。

16. 因为从会员国收到的资料不够充分，所以，无法就解决冲突提出新提议。因此，秘书长请大会考虑延长适用其第 67/287 号和第 68/252 号决议所核准的特殊措施，以便利提交所需资料，在此期间，也使得所有会员国能够充分参与现役人员借调工作。

六. 有待大会采取的行动

17. 请大会：

(a) 注意到本报告提供的、关于适用大会第 67/287 号决议所核准特殊措施的补充资料；

(b) 在国家立法禁止借调的现役军警人员从联合国领取薪酬和福利，或国家立法要求此类人员继续从政府领取某些福利的情形下，考虑延长适用大会第 67/287 号和第 68/252 号决议核准的特殊措施；

(c) 请所有会员国全力配合秘书处索要资料的要求，说明其国家立法与工作人员条例和细则之间的潜在冲突，以及为现役借调人员发放薪酬和福利的情况；

附件

关于修订工作人员条例和细则以解决有关借调的冲突的初步建议

修正工作人员条例 1.1(b)——书面声明

1. 为消除对本国政府和联合国的双重忠诚导致的潜在冲突，秘书长建议按工作人员条例 1.1(b)由所有借调现役军警人员签署书面声明，并纳入一项新的承诺，以便这些人员向联合国通报其声明与其对本国当局的就职宣誓或确认之间的任何冲突。秘书长建议借调的现役军警人员的附加声明载入经修订的工作人员条例 1.1(b)，如下所示(建议改动处以黑体标出)：

(b) 工作人员应在秘书长或经秘书长授权的代表见证下作书面声明如下：

“我郑重声明并承诺：本着忠诚谨慎正心诚意执行联合国国际公务员的职务；律己从公，只为联合国的利益着想；在执行职务时，决不寻求或接受任何政府或本组织以外任何来源的指示。

“我同时郑重声明并承诺履行《工作人员条例和工作人员细则》规定我承担的各项义务。”

从政府借调的军警人员，如在专为现役军事和警务人员核准的职位上任用，应作出附加书面声明如下：

“如我根据本工作人员条例所作声明与我作为本国政府人员所作就职宣誓或确认发生任何冲突，我将立即通报联合国，并同意随即辞职，以履行我根据宣誓或确认承担的义务。”

2. 如对联合国的书面声明与借调人员对其本国政府的宣誓或确认二者发生冲突，借调人员不主动提出辞职，则将启动纪律程序，借调人员将离职。

修订工作人员条例 1.2(j)和相关的工作人员细则 1.2(l)——荣誉、馈赠或报酬

3. 国家立法与联合国工作人员条例和细则之间如果没有冲突，但联合国报酬低于国家报酬，那么，特殊措施的实施就要求，针对向政府借调的军警人员而言，把工作人员条例 1.2(j)和相关的工作人员细则 1.2(l)修正如下：

工作人员条例 1.2

(j) 工作人员不得接受任何政府给予的荣誉、勋章、优惠、馈赠或报酬。**从政府借调的军警人员，如在专为现役军警人员核准的职位上任用，可允许按照秘书长在其任用书中注明的条件，接受其本国政府发放的薪酬。**[a]

工作人员细则 1.2

(l) 工作人员不得接受任何政府给予的荣誉、勋章、优惠、馈赠或报酬，但工作人员条例 1.2(j)允许者例外。

修正工作人员细则 4.15——中央审查机构的职能

4. 鉴于借调现役军警人员的提名和甄选过程不涉及中央审查机构的审查，秘书长建议对关于中央审查机构职能的工作人员细则 4.15(h)作如下修订，以表明该机构不对现役军警人员的任用提供咨询意见：

(h) 各中央审查机构应就所有一年或以上的任用向秘书长提供咨询意见，但下列情况除外：

㈠ 顺利通过竞争性考试的候选人，依照工作人员细则 4.16 的规定任用；

㈡ 顺利通过招聘测验或考试的候选人，依照秘书长确定的条件，在起职职等任用或在一般事务及有关职类内晋升；

㈢ 从政府借调的军事和警务人员在专为现役军警人员核准的职位上任用。

5. 如果国家立法禁止现役借调军警人员领取联合国薪酬和福利，或国家立法要求现役借调人员继续领取本国政府的某些福利，秘书长则认为会员国最好考虑修订其国家立法，以尊重联合国工作人员专属的国际性质和责任。如果这不可行，或需要相当长的时间才能实现，秘书长则请大会核可继续适用第 67/287 号和第 68/252 号决议核准的特殊措施，使得所有会员国能够充分参与联合国借调现役人员的工作。

6. 借调的现役军警人员在入职过程中，须披露本国立法是否禁止其接受本组织的薪酬，或要求他们在本组织借调服务期间继续接受某些薪酬。随后将确定是否允许借调人员接受本国政府的薪酬。如果按照经修订的工作人员条例 1.2(j)和工作人员细则 1.2(l)确定允许，则这一点将体现在任用书中。如果国家立法禁止借调人员接受本组织的薪酬，该借调人员可继续由其本国政府发放薪酬，联合国的工资将汇寄其本国政府。如果本国立法不禁止借调人员接受本组织的薪酬，但要求他们接受本国政府的某些薪酬，将要求该借调人员披露其本国政府支付的薪酬和/或福利，并对规定作出此类支付的国家立法加以说明。在此情况下，联合国将按照《工作人员条例》和《工作人员细则》支付该借调人员，并对其在联合国的薪酬作出适当调整，以保证对这些人员的平等待遇。无论如何安排，将继续禁止所有借调人员接受任何政府给予的荣誉、勋章、优惠或馈赠。借调人员如果因其在本国政府中的现役地位，导致行动受到影响，尤其是体现其作为仅对本组织负责的国际官员地位的行动受到影响，该借调人员有义务在第一时间报告本组织(《联合国宪章》第一 OO 和一 O 一条)。