



大会

Distr.
GENERAL

A/48/572
9 November 1993
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十八届会议
议程项目120

财务报告和审定财务报表以及 审计委员会的报告

追讨被工作人员和离职工作人员滥支的款项

秘书长的报告

一、 导言

1. 大会1992年12月23日第47/211号决议第13款请秘书长就下列事项向大会提出建议：

“ (a) 依照咨询委员会报告第53段¹的建议，为追讨被挪用的款项建立有效的法律机制；

“ (b) 对欺诈本组织的人提出刑事追诉。”

2. 行政和预算问题咨询委员会在其报告第53段¹指出：

“53. 审计委员会报告第355至368段提到诈欺和推定诈欺案件，又在第126段中提至非洲经委会滥支款项的事件，约涉及\$125 000。委员会注意到，有好几宗案件由于所涉的个人已离开联合国管辖范围，关于追讨滥支款项或联合国的其他损失所展开的努力不够，或一无所成。因此，咨询委员会建议，行政当

93-60948 (c) 101193 101193 **101193**

局在法律顾问协助下探索设立一种机制的可能性,即联合国同各会员国--包括捐助国和受惠国--签署协定。其目的在于使联合国能够起诉侵吞联合国公款的人,并寻求滥支公款的补救和追索办法。还要探索追讨有关人员的养恤金的可能性。”

3. 本报告是根据这项请求提出的。

二、 目前作法

A. 内部行动

1. 从应计未付薪金和薪酬追索款项

4. 根据工作人员细则103.18(b)(二)的规定,可从薪金、工资和其他薪酬中扣除积欠联合国的债款。在经确定联合国款项被某一工作人员滥支的案件,第一步行动是设法从该工作人员的任何应计未付薪金和其他薪酬,包括各种离职费,追讨有关款项。以这种方式几乎所有案件都全额讨回有关款项。

5. 可是,如咨询委员会指出,在一些案件中所讨回的款项微不足道,因为所滥支的款项总额远超过工作人员原先可能应享的任何总额。某一工作人员在推定欺诈发现之前已离开联合国并已收到所有最后薪给,通常无法讨回任何滥支款项,除非该人被发现受雇于联合国系统的另一组织。在这种情况下,有时可以该另一组织作出安排,为联合国追讨款项。

2. 养恤金福利

6. 行政当局试图从工作人员应领养恤金直接追讨积欠的债款,过去都被联合国行政法庭所驳回,行政法庭裁定大会颁布的联合国合办工作人员养恤基金条例排除从离职工作人员的养恤金福利追讨应付联合国的款项。而且,法庭裁定行政当局不能拒绝签发开始办理工作人员养恤金福利所依据的文件,以试图劝使离职工作人

员偿还联合国滥支的款项。不过,法庭认为在这种情况下不应该使行政当局处于没有防御能力的境地;它因此建议行政当局和养恤基金应设法对类似情况找出适当的解决办法。

7. 结果,秘书长修改关于人事发薪许可行动的行政指示,规定在离职后不签发开始办理养恤金福利所需的文件。经修订的行政指示的相关规定²如下:

“11. 离职工作人员按照其对联合国应负义务有责任:

(a) 偿付积欠联合国的一切债款;

.....

(d) 按照工作人员细则104.4提供必要的书面证据,以证实履行上文所列举的责任。

“12. 主管行政和管理事务副秘书长可拒发P.35表(人事发薪许可行动表)或可延迟签发直到工作人员已满意地履行上文第11段所列举的规定。

“13. 兹提醒工作人员不签发P.35表将使他们无法收到其养恤金福利,因为养恤基金需要此表以开始办理养恤金福利。也提醒工作人员未遵守上文第11段所列举的义务可造成暂停办理离职程序,这可能延迟原先工作人员应领的任何款项.....”。

8. 秘书长认为,这种程序可鼓励离职工作人员偿付积欠联合国的一切债款。不过,应该指出,行政法庭尚未有机会审查这项指示。

9. 关于是否可能直接扣押养恤金福利作为向离职工作人员追讨应付款项的一种方法,秘书长指出,这种福利往往被视为向离职工作人员家属提供的一种社会福利,该工作人员由于欺诈被解雇后,当然,向家属提供的福利已被削减了。如果这一规定要是被列入养恤基金条例的话,则联合国合办工作人员养恤基金秘书将必须决定积欠债款的存在及其数额,然后决定从养恤金福利扣除的适当数额。行政法庭随后将必须获得受理对这种裁决上诉的管辖权,而有关组织获得参加诉讼以证明积欠债款的权利。

10. 无法确定的是,这种程序的费用是否应由养恤基金承担;因此,有关组织将必须向养恤基金偿还诉讼程序的一切费用。如果大会希望采取这种办法,就需要修改养恤基金条例,这个问题首先必须由大会提交联合国工作人员养恤金联合委员会,因此它可以按条例³规定向大会提出意见。

B. 外部行动

1. 一般评论

11. 《联合国宪章》第一百零四条规定本组织于每一会员国之领土内,应享受“于执行其职务及达成其宗旨所必需之法律行为能力”。《联合国特权和豁免公约》⁴(一般公约)第1节规定联合国具有法律人格。联合国并有行为能力订立契约,取得和处分不动产和动产以及提起诉讼。这两项规定给予联合国有能力在各国法庭提起诉讼。

2. 提出民事诉讼收回财产

12. 必须掌握了工作人员欺诈的确凿证据,才能提出民事诉讼以收回被冒领的款项。在这方面,如果被指控的欺骗行为涉及违反联合国内部的条例和规则(例如从联合国索偿和取得过多的或不合规定的医疗费用、教育津贴或所得税的付款),则会引起一般性问题。在这种情况下,为了确定工作人员是否有欺诈行为,国家法庭必须对指控所涉工作人员违反本组织内部的条例和规定的条款作出解释和应用。

13. 但是,在许多法律系统中,一国的法庭很难应用在该国法律制度内不具法律效力的政府间组织的内部条例,或甚至认为这么做是一种法律障碍,除非它是根据总部协议制定的几项明显排除地方法律的规定。此外,向国家法庭提出涉及内部规定或条例的争执会造成对这些规定或条例的解释与联合国各机关的解释相冲突,或所作解释不符合本组织的各项政策和利益。

14. 如果工作人员的行为本身在国家司法范围内属于错误行为(例如偷窃或损毁联合国财产),与联合国各项规定和条例无关,则不存在以上所述的困难。从实际的观点来看,如果被告有资产,并在指控的欺诈行为发生时身在管辖范围内,或者可以取得错误行为的证据,对于这种案子预期可以有效地收回资产,特别是如果是同非联合国人员在该管辖区内合谋采取欺诈行为,因而可以叫共同被告出庭,也可以向他收回有关财产。

15. 如果犯下欺诈行为的工作人员已经离开犯案地所在国,则收回财产就变得更加困难。为了使提出的诉讼可以受理,在大多数情况下,就必须设法取得该工作人员目前居住国司法当局的协助。收回财产的诉讼行动的有效性取决于,除别的以外,是否提出诉讼的所在国和发生欺诈行为的所在国已经签订了司法合作协议的条款。没有这种协议,要求外国提供司法协助通常必须通过外交渠道转达,并且必须有所涉国家的上级法院或高级政府官员参与。

16. 此外,本组织在满足有关文件、书面咨询和所附文件的认证并将之翻译成法院要求的语文,然后再将该法院的审理记录翻译成原法庭的正式语文这些规定方面可能在时间上拖延很久并且花费很大。除了拖延时间以外,由于必须在两个不同的国家雇用当地的法律服务,以及安排来自总部的联合国人员到欺诈行为发生所在地以外的地点出庭受审,所需费用会大大增加。

17. 无论如何,诉讼行动的有效性取决于预期根据法院适用的法律所能收回的款额多少而定。证明欺诈行为所用的手段是否可被有关法庭接受,各个国家均不相同。例如,在某些国家,以电话会谈的录音带和记录的形式制作的证据或以机械手段制作的其它证据会遇到严重的困难,以至于这种证据变得毫无用处。如果欺诈行为涉及通过银行交易侵吞经费,则国家银行业务经营法和银行有限责任法也会降低联合国充分收回款额的可能性。

18. 由于有这些困难,如果涉及不同国家的管辖权,则以可以接受的费用和合理的速度收回失款的可能性是很小的。

3. 刑事诉讼

19. 刑事管辖权一向被认为是主权的一个基本要素,因此,刑事检控是国家司法当局处置权范围内的事。这些国家司法当局将对刑事行为的指控作出评价,并决定有关事实是否符合该国继续调查和(或)提出检控的各项规定。

20. 秘书长曾在许多场合请国家有关当局对第三方和前工作人员在联合国犯下欺诈行为的指控进行调查。但是,导致工作人员被开除的审计报告很少能够符合国家法律规定的可据以作出刑事判决的那一类证据,因为秘书长不具有建立无可怀疑的有罪证据的警察调查权力(例如为取得被告,或他或她的家属的银行记录或财务记录以及取得证人的证词而发出传票的权力)。此外,除非欺诈行为所涉的数额很高,国家有关当局经常不愿意提出刑事诉讼。

21. 通常,只有在前工作人员或任何外来的同谋者在采取行动时在犯案所在地的管辖范围内,一件刑事诉讼案子才有可能得到成功的审理。当然,本组织必须在所涉的个人离开该国以前发现欺诈行为。秘书长决心改善内部管制程序,以便能够立即将可疑的欺诈案子向国家刑事调查机构提出报告(见A/42/437和A/47/510)。

22. 如果工作人员在检控行动开始以前就已离开犯下欺诈行为地点的管辖区,则会遇到严重的困难,因为必须引渡被告。引渡国的法律可能会以种种理由禁止引渡。⁶⁵ 据指出,联合国已经作出相当大的努力,就刑事问题进行更有效的国际合作,包括建议会员国为此签订有关的国际协议。⁶⁶ 但是,尽管有现行的国际协助和合作措施,引渡程序通常都会拖延很长的时间。

23. 有些国家的法庭对于即使所指控的罪行不是在其管辖范围内所为,也可能提出检控(例如如果被告居住在它的管辖范围内)。但是必须在国外收集证据或取得居住在其它国家的证人的证词。这种程序很复杂并且很费时间,国家有关当局可能不愿意这么做。

24. 总之,对欺诈联合国的人进行有效的刑事检控需要各会员国的充分合作,如果要其可行,通常需要被告或至少他或她的同谋者在犯下欺诈罪行的所在国提出检控时亲自出庭。

三、改革建议

25. 如第2段所引述,咨询委员会在报告中(A/47/500)请秘书长探讨是否可能与各会员国达成协定和设立安排,其目的在于使联合国能够起诉侵吞联合国公款的人,并寻求滥支公款的补救和追索办法。

民事行动

26. 秘书长认为有可能追回侵吞的公款,办法是修订《联合国行政法庭章程》,使法庭有权审理本组织对其工作人员提出的指控,以便使国家法院只负责判决书的执行。

27. 《章程》规定,行政法庭有能力接受工作人员就违反其就职条件提出的申诉。因此大会可以修订《法庭章程》,纳入上文提议的管辖权。

28. 这项提议尊重各会员国的主权,同时也缩小了本组织在执行对外民事行动时遇到的困难。实际上可避免管辖权之间的潜在冲突,因为国家法院只负责判决书的执行。涉及实质问题的法律之间也不会有冲突,因为行政法庭将适用本组织的内部法,而且执法当局不可能重审案件的财证。这样可大量减少国家法院收集证据的高昂费用,地方律师只用来接受执法文件。最后,这一提议可让人们不受约束地审查案件的全过程,而又不影响本组织的特权和豁免权。

29. 过去,秘书长在关于根据大会1978年12月19日第33/119号决议在整个共同系统设立单一行政法庭可行性的第二份报告(A/40/471)中也提出过相同的建议。⁷

30. 大会数次把对该报告的审议推到下届会议,⁸ 第五委员会最后参照各会员国关于整个问题需进一步协商的意见,决定结束对此问题的讨论(见1989年11月21日

A/44/724号文件)。大会依照第五委员会的建议,决定在进一步协商之前保留现有的《联合国行政法庭章程》,并请秘书长酌情恢复审议这一事项(1989年11月22日第44/413号决定)。

31. 秘书长指出,无人反对扩大行政法庭管辖权的提议,当时大会通过提议的原因是在联合国行政法庭和国际劳工组织行政法庭合并这一更大的问题上缺少一致意见。秘书长认为,大会可单独审议扩大法庭管辖权这一特定议题,而不必顾及在整个共同系统建立单一行政法庭可行性方面可能出现任何事态发展。

32. 关于新规定下行政法庭的执法问题,审议该提议时听到的意见是“在可能通过一项多边公约或与联合国议定的一系列双边协定来实现各国本国法院承认行政法庭判决之前,”扩大管辖权对联合国不会完全有用。

33. 但秘书长认为,会员国可能不必为承认法庭的判决而签署一项多边公约或一系列双边协议。由大会通过一项决议即可,其中可建议各会员国在此事项上与联合国合作,并通过必要的立法,确保承认和执行行政法庭的判决。⁹当然,每个会员国的立法不妨可以具体订出法庭判决书所施对象适用的违法行为。即便不可能给予自动全面承认,也可由若干管辖权初步承认判决书或在法庭上出示的证据的效力。大会若原则上接受这一方法,不妨可请秘书长在此方面向大会下届会议提交具体建议,因为此类修订建议在正式提交大会之前通常先提交给法庭提出意见。

刑事行动

34. 关于对前工作人员采取刑事行动,秘书长指出,上文提到的困难的最终起因是各国刑事法制度和有关刑事定罪所需证据标准各有不同。尽管曾有几项试图调和各国立法,加强各国在起诉罪犯方面的合作,但主要问题仍然存在,因为这些事项牵涉到国家主权。在条件有限的情况下,提议设立统一的刑事法院审理对联合国犯下的罪行,或是期待各会员国通过谈判达成一项国际公约,这都不合乎情理。

35. 一种可行的措施是,大会通过一项决议,建议各会员国制订立法,对其国民

或居住在其领土上者所犯欺诈联合国的罪行施以适当的法律制裁并置于国家法院管辖之下。此一决议还可建议各会员国向联合国和其他会员国提供一切必要协助,以确保对欺诈联合国者提出刑事起诉。大会若愿进一步审议此提议,可请秘书长编写一份报告,详述为大会这种决议提出的具体建议。

注

¹ A/47/500。

² ST/AI/155/Rev.2。

³ 联合国工作人员养助金联合委员会条例(JSPB/G.4/Rev.14)第49条规定:

“(a) 本条例得由联合委员会向大会建议修正,由大会征询联合委员会意见后修正之。”

⁴ 大会第22(I)号决议。

⁵ 即,如果引渡国法院认为它们自己有权审理该犯罪行为;如果同提出要求的国家没有现行的引渡条约;如果要求引渡的国家的法律所规定的刑罚被引渡国认为过份严厉、不人道、或不能接受;如果被告是引渡国的公民或公民的配偶或父母。

⁶ 例如,大会于1990年12月14日通过“引渡示范条约”(第45/116号决议)、“刑事事件互助示范条约”(第45/117号决议)、“刑事诉讼转移示范条约”(第45/118号决议)、“有条件判刑或有条件释放罪犯转移监督示范条约”(第45/119号决议)。

⁷ 秘书长第一个报告题为“建立单一行政法庭的可行性”(A/C.5/39/7和Corr.1)。大会根据第五委员会的建议(A/39/842,第12段),决定将对该报告的审议推迟到第四十届会议进行(1984年12月18日第39/450号决定)。

⁸ 1985年12月18日第40/465号决定、1986年12月5日第41/447号决定、1987年12月21日第42/217号决议、1988年12月21日第43/452号决定。

⁹ 大会1946年12月7日关于保护联合国正式钤记及徽记的第92(I)号决议,其中建议各会员国采取必要立法,杜绝未经许可而妄用联合国钤印及徽记,因此许多会员国通过了相应的立法措施(见1967年《国际法委员会年刊》(联合国出版物,出售品编号E.68.5.2),卷二英文第235页)。

- - - - -