



大 会

Distr.
LIMITED

A/AC.243/1994/L.2
30 March 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会第48/218号决议所设的
特设政府间专家工作组
第一届会议
1994年4月11日至15日
临时议程* 项目3

在联合国内被控欺诈案件：
建立新的司法管辖和诉讼程序机制或扩大
现有司法管辖和诉讼程序机制并
改进其运作的可能性研究

内部纪律机制

秘书处的说明

一、导言

1. 如1991年8月2日ST/AI/371号行政指示所解释和阐述,内部纪律机制是按照《工作人员条例》第十条和《工作人员细则》第十章(1990年1月1日起生效)的规定。

2. 如下面第3段至第6段所述,所有案件事先都经过初步侦查和真相调查。如下面第6段至第11段所说明,初步侦查和真相调查如发现确有严重的失检行为,秘书长有权予以立即撤职。如下面第12段至第29段所述,其他案件经初步调查,显示有失检行为发生,将提交一个联合纪律委员会处理。

* A/AC.243/1994/L.1。

二、初步侦查和真相调查

3. 人事厅厅长(前称主管人力资源管理厅助理秘书长)根据他收到的一份列有初步侦查和任何事后真相调查后所收集的证据的报告,决定应否将该事项作为纪律案件予以追究。

4. 如侦查结果似乎显示发生失检行为,在侦查和纪律程序期间,可将该工作人员停职。此种停职并非一项纪律措施,不得损害该工作人员的各种权利。根据工作人员细则110.2,为了本组织的利益,例如有关的行为可能对其他工作人员或本组织构成危险,或证据可能被销毁或隐瞒,而又不可能调职,可予以停职(见ST/AI/371,第4段)。根据细则110.2停职调查期间,除非在特殊情况下,经秘书长决定应予停薪,否则一般应予停职留薪。如被控行为失检情况严重,例如欺诈案件,而且证据表明失检行为显著,通常予以停职停薪。停职期间,不论留薪或停薪,一般不应超过三个月,但可根据某一案件的特殊情况予以延长。

5. 凡经调查后似乎显示已发生失检行为的一切案件,均将行为失检的指控送交该工作人员,其中列有对该工作人员各项指控,并附所控失检行为证据的副本一份。同时通知该工作人员有权在一段合理时间内(每个案件各自规定时限)提出答复,并有权寻找顾问协助拟写答复。如工作人员根据正当理由提出要求,可以延长期限。联合国行政法庭认为,正当程序必须将指控通知工作人员并给予工作人员答复的权利,并应告知工作人员有权聘请顾问¹。这些规定一直得到遵守,已于1990年工作人员细则110.4(a)中编成条文如下:

“未经通知工作人员所受指控,及其洽请另一现任或已退休工作人员协助辩护的权利,并给予合理机会答复所受指控,不得对该工作人员提起纪律诉讼程序”。

6. 一旦收到工作人员的答复,或者如在规定时间之内未提出答复,人力资源管理厅便分析所有事实和证据,并审查工作人员对行为失检指控的答复。根据这种分

析,人事厅厅长:

(a) 如工作人员的行为不构成失检行为或证据不足不能进一步起诉,可决定结案(适当时可向工作人员发出书面训斥或警告),或

(b) 如事实和证据表明已发生失检行为,可将案件提交一个联合纪律委员会;或

(c) 如失检行为情节严重,各项指控均有明显确凿的证据,可建议秘书长将该工作人员立即撤职。

三、立即撤职

7. 秘书长将行为失检情节严重者立即撤职的权力,是基于工作人员条例10.2,其中规定:

“秘书长将行为失检情节严重的工作人员立即撤职。”

如行为失检情节显著,证据确凿或众多,而且这种行为显然不符合国际公务员应有的标准,通常予以立即撤职的措施。法庭一贯承认秘书长有广泛的斟酌权确定何事构成行为失检情节严重,并在证据证实行为失检情节严重的指控时,将从事这种行为的工作人员立即撤职。²

8. 欺诈是行为失检情节严重。³如欺诈情节明显,并有明显和确凿的证据证实指控(诸如工作人员招认、兑现支票、篡改财务记录的书面证据等),即符合必要的条件,人事主任可建议秘书长将该工作人员立即撤职,但应考虑到工作人员提出的任何评论。行政当局无须确凿无疑地证明确有欺骗联合国的实际意图,⁴尤其是如果某一工作人员虚假地证明,他(她)符合享受某种权利的条件。虚假证明本身便是行为失检情节严重。⁵以欺诈手段得到的款项多少并不相干,⁶虽对联合国造成的损失不能用数量表示,也不相干。⁷

9. 人事厅厅长建议立即撤职的事件由法律事务厅加以复核,以确保法律上有效的立即撤职所需的因素确实存在。然后,由主管行政和管理事务部副秘书长加以考虑,他有权代表秘书长批准这项建议。一旦所有证据都集合起来,整个过程很快便

可以结束。

10. 如果批准立即撤职,该工作人员将接到这项决定的通知并立即离职。被立即撤职的工作人员丧失领取解雇偿金(《工作人员条例》,附件三)和回国补助金(《工作人员条例》,附件四)的权利。

11. 根据1990年1月1日实施的订正细则,已被立即撤职的工作人员有权按照工作人员细则110.4(c),申请由联合纪律委员会复核该项决定。迄今为止,尚未有任何决定经过这种复核后被推翻。在此之后,如对立即撤职的决定不服,向行政法庭提出上诉(工作人员细则110.4(d))。

四、提交联合纪律委员会的案件

12. 行为失检但被认为情节不够严重,没有理由立即撤职,或事实不明确的一切案件,将由人事厅厅长将案件提交一个联合纪律委员会,除非行政当局与工作人员协议放弃提交联合纪律委员会。在后一种情况下,可立即采取工作人员细则110.3中所列举的某一项纪律措施。

13. 工作人员细则110.3条规定的纪律措施可采取下列一种或几种形式:

- (a) 秘书长书面训斥;
- (b) 职等内降一级或一级以上;
- (c) 在规定的期间内推迟职等内升级的资格;
- (d) 停职停薪;
- (e) 罚款;
- (f) 降职;
- (g) 离职,虽有细则109.3的规定,这种离职可以致送或不致送通知或代替通知的补偿金;
- (h) 立即撤职。

在一个案件提交给联合纪律委员会后,有可能采取立即撤职的办法是在1990年

实施的,目的是考虑到有些案件虽然行为失检是严重的,但在结束最初调查时,并没有经明确的证据完全证实,从而不提交联合纪律委员会就不能立刻提出立即撤职的建议。联合纪律委员会进行进一步的真相调查可能为确定这一严重行为失检的确曾经发生提供必要的证据。经过联合纪律委员会程序之后,实行立即撤职可引发援引《工作人员条例》附件三和四,即取消工作人员获得解雇偿金和回国补助金的应享权利。

14. 联合纪律委员会是根据工作人员细则110.1设立的,该条规定:

“秘书长可设立有工作人员参加的、并就纪律案件向其提供意见的行政机制。”

15. 目前在纽约、日内瓦和维也纳均设有常设纪律委员会,在以上各地,联合纪律委员会的主席组成一个小组,包括:主席一人(由秘书长同工作人员协商后从一组工作人员名单中任命)由秘书长从一组工作人员名单中任命的成员一名,和由工作人员从一组工作人员名单中选出的成员一名(工作人员细则110.6)。

16. 一个案件提出的问题如果有专门知识才能适当理解这些问题时,或如果秘书长断定常设委员会不合适,秘书长可以设立一个特设联合纪律委员会以审理某一案件或一系列案件。

17. 在总部以外的工作地点,尤其是小工作地点处理纪律案件总是问题较多。显然有必要在当地进行主要的真相调查,但把该工作人员、律师、证人和证据运到总部的联合纪律委员会也显然是不现实的。直到1990年采取订正的纪律措施前⁸,在总部以外工作地点发生的案件是根据《人事指示》PD/E/76的规定进行的,目的是提供真相调查机制,并确保尊重基本的正当程序权利。根据该《指示》,办事处或特派团首长指定一个当地的委员会或小组审查证据,并听取该工作人员和律师证词,而后向该办事处或特派团首长报告,并请该首长审查建议,而后将这些建议提交总部裁决。

18. 根据PD/1/76号指示提交的报告质量不一,主要是由于在审查证据方面的经

验不足,以及当地缺乏具有法律技能的工作人员。偶而也有人控诉办事处首长不当地使用了影响力。但总的来说此程序的施行情况相当良好,法庭认为充分保护了工作人员的权利⁹。

19. 在1990年施行的订正惩戒规则中,取代PD/1/76指示的是一个特设联合纪律委员会的机制,目的是尽可能仿照在总部的联合纪律委员会的程序。在订正规则时没有预见到的,维持和平特派团的突然增加以及在特殊的任务条件下产生的特殊问题,也没有充分意识到新机制的复杂性。毫无疑问,在SG/AI/371号行政指示中规定的程序太过繁琐,无法应用于许多情况,行政当局目前正考虑如何使这些指示以及其他许多行政程序适应联合国目前实际情况的办法。

20. 根据ST/AI/371号行政指示的规定,设立特设联合纪律委员会必须:

(a) 人事厅厅长决定将某一案件提交一个联合纪律委员会;

(b) 主管行政和管理事务部副秘书长代表秘书长决定成立一个特设联合纪律委员会;

(c) 将上述决定通知办事处或特派团首长,该首长为了组成联合纪律委员会,必须提议:

(一) 一名主席(事前与工作人员商定);

(二) 三名工作人员,由办事处首长提名;和

(三) 三名工作人员,由工作地点的工作人员提名;

(d) 因为特派团没有“工作人员代表机构”,因此必须与别处的工作人员代表机构协商;

(e) 委员会的组成须由主管行政和管理事务部副秘书长代表秘书长核准。

21. 与工作人员商定主席人选的过程和遴选工作人员代表机构所提名的工作人员,通常需要几周甚至更长的时间。在小的工作地点,这个过程特别费时和艰难,因为当地工作人员的数目有限,可能难以找到适当的工作人员,这种工作人员须要尚未熟悉该案的细节情况,又(或)与行政当局或被控行为失检的工作人员没有太密切的

关系。况且,由于特派团的工作人员流动性大,在完成一切协商和核准联合纪律委员会成员之前,很可能有一名或多名成员已经不在,这个过程又必须重新开始。

22. 在某些工作地点(内罗毕和各区域委员会),ST/AI/371号行政指示设法解决在组成一个联合纪律委员会方面的困难,其方法是指定一名主持人员,由其组织一个特设联合纪律委员会,并由其本人或指定的人担任主席。主持人员应遴选联合纪律委员会的另外两名成员,一名从办事处首长提名的至少三人名单中选出,另一名从工作地点的工作人员代表机构提名的至少三人名单中选出。这样,一旦指定主持人,总部便不再需要插手特设联合纪律委员会的组成。但迄至目前,只在内罗毕和圣地亚哥曾经指定过主持人员。虽经一再要求,其他各区域委员会尚未指定主持人,如有任何案件发生,联合纪律委员会的成员仍须由秘书长任命。

23. 一个案件提交总部以外其他地点的特设联合纪律委员会时,该地的办事处往往缺少这种事项的经验 and 训练,而请人力资源管理厅拟写这个案件的一份书面诉状,载列控罪、事实、证据和有关的法律原则,并酌情提示哪些方面需要进一步调查真相或确定可信程度。

24. 一个联合纪律委员会,不论常设或特设,一旦受理某一案件,纽约的人事厅厅长或其他工作地点经指定的官员便将提交联合纪律委员会收到的整个档案资料递交该工作人员,并告知该工作人员有权由设立联合纪律委员会的工作地点的任何现职或退休工作人员担任其代表。此外,还告知该工作人员联合纪律委员会的组成,并通知工作人员有权在规定的时间内向联合纪律委员会提出任何书面意见,并有权建议可以查询其他人员并请求举行听证会和传唤证人。

25. 工作人员细则110.7和ST/AI/371号行政指示第17至19段中载有联合纪律委员会所应依循的程序规则。

26. 虽然工作人员细则110.7授权联合纪律委员会“尽速”进行并“在受理案件后四星期内”向秘书长提出意见,实际上这一过程需要的时间要长得多,因为规则中规定必须给予该工作人员对行政当局所提诉状提出书面答辩的机会。仅仅这件事

就可能需要四周,如果联合纪律委员会准许该工作人员延期提出书面答辩,则需要更长的时间。

27. 联合纪律委员会收到行政当局的诉状和该工作人员的任何意见后,将审理案件。诉讼程序可能限于审理书面文件,但在许多案件中,还包括听询证词,听证时该工作人员和代表行政当局的一名官员应邀出席。可能听询许多证人,如果这些证人暂时出差或休假,如果证人回来时恰逢联合纪律委员会一名或多名成员自己出差或休假,则可能诸多耽搁。最简单的案件通常历时数月。

28. 联合纪律委员会审理案件终结后,编写一份报告,内载关于应采何种纪律措施的建议。该报告应送交主管行政和管理事务部副秘书长,在大多数情况下,副秘书长将代表秘书长作出决定。在某些敏感的案件中,则由秘书长本人作出决定。

29. 《联合国宪章》第九十七条承认秘书长为本组织的行政首长;按照这条规定,联合纪律委员会只能提供咨询意见,这种纪律对秘书长无约束力。行政法庭一再认为秘书长在纪律事项上具有广泛的斟酌权,包括决定何事构成行为失检,怎样构成适当的处分。¹⁰某一真相调查结果,或关于某种纪律措施的建议,均对秘书长无约束力,如经发现联合纪律委员会未曾适当援引与该案某些事实有关的法律原则,尤其如此。

注

¹ 例如参看第123Roy(1968)号判决第五节,第183Lindblad(1974)号判决第六节和第七节,第340Lebaga(1984)号判决第五节和第六节,第558Farug(1992)号判决第五节。

² 例如参看第479Caine(1990)号判决第三节,第484Mosola(1990)号判决第二节和第三节,第494Rezene(1990)号判决第四节第510Camara(1991)号判决第二节和第515Khan(1991)号判决第二节。

³ 行政法庭的一贯判例可以证明该说法。例如参看第424Ying(1988)号判决第十五节,第425Bruzual(1988)号判决第十节和第445Morales(1989)号判决。

⁴ 参看第445Morales(1989)号判决第四节,第479Caine(1990)号判决第三节和第十五节以及第490Liu(1990)号判决第八节。

⁵ 第424Ying(1988)号判决第十七节,第425Bruzual(1988)号判决第十二节和第445Morales(1989)号判决第四节。

⁶ 第425Bruzual(1988)号判决第十二节。

⁷ 参看第515Khan(1991)号判决第十一节。

⁸ 经大会反复要求后,采用了订正的纪律规则。见1989年12月19日第44/185B号决议和1988年12月21日第43/224B号决议。

⁹ 第351 Herrera(1985)号判决,第二节。行政当局必须尊重既定的程序。因此,既然第十章现在要求所有联合纪律委员会的构成必须有工作人员参加,这点必须作到,然而并没有一种一般性的正当程序要求关于纪律事件的真相调查或咨询机构必须有工作人员参加。见第515 Khan(1991)号判决第十七节,第583 Djimbaye(1992)号判决,第七节。

¹⁰ 例如参看第210 Reid(1976)号判决第四节,第394 Armijo(1987)号判决第十二节,第429 Beyele(1988)号判决第九节,第529 Dey(1991)号判决第五节,第558 Faruq(1992)号判决第十二节。