



第六十八届会议

议程项目 139 和 147

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

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)审议了秘书长关于借调现役军警人员的报告(A/68/495)。行预咨委会在审议该报告期间会晤了秘书长的代表,他们作了补充和澄清,并最后提出了于2013年10月18日收到的书面答复。

2. 秘书长报告是根据大会第67/287号决议提交的,大会在该决议中注意到在利用员额借调现役军警人员方面遇到的困难,并请秘书长提出建议供其审议。秘书长报告介绍了关于使用免费提供的人员和借调的人员、聘用现役军警人员的其他现有机制以及在借调现役军警人员方面遇到的困难的背景情况。秘书长在报告中就如何解决这些困难提出了若干建议,并提出了修订联合国条例和细则的建议。

二. 背景情况

3. 秘书长报告第4至14段介绍了背景情况。如报告所述,随着1990年代维和行动数目激增,大会鼓励秘书长邀请会员国免费提供军官和警官,协助秘书处规划和管理维持和平行动(第47/71号决议)。此后,鉴于免费提供的人员的地位和问责引起关切,鉴于这些人员涉及的财务、预算和人力资源管理问题,大会在第51/243号决议中决定,使用免费提供的人员不得成为获得现役军警人员专门知识的可接受机制,应该通过常设员额征聘借调人员,取代免费提供的人员。



4. 秘书长表示，借调现役军警人员是通过竞争性程序甄选的。该一程序包括向会员国发出邀请，请它们参照专门为现役军警人员核定的分类空缺通知推荐现役军官和警官。这些人员通过工作人员合同聘用，他们需要签署任用书，而且必须声明忠于联合国。秘书长还表示，鉴于借调军警人员是正在为本国政府和联合国服务的人员，他们必须遵守关于他们在这两个实体服务的条例和细则，因此，他们面临双重忠诚和(或)现有法律义务问题，这可能引起忠诚冲突。此外，一些会员国的国家立法禁止执行国际任务或借调到另一实体的现役军警人员在执行国际任务或借调期间接受所涉组织直接发放的薪酬和福利，并(或)要求他们在执行国际任务或借调期间继续接受本国政府的薪酬，在这种情况下，借调人员与工作人员条例 1.2(j)有冲突，该条例规定，“工作人员不得接受任何政府给予的任何荣誉、奖章、惠赠、礼品或报酬”。

5. 秘书长在关于 2011 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日期间联合国维持和平行动经费筹措的概览报告(A/67/723)中强调指出了 2012 年财务披露方案发现的一个系统性问题：一些借调的现役军警人员在接受本国政府的薪酬和(或)福利。秘书长在关于借调军警人员报告中表示，为了更好地认识财务披露方案发现的问题，维持和平行动部/外勤支助部对在总部和外地工作的所有现役军事人员进行了一次非正式调查。行预咨委会获悉，军警人员可自愿参加调查，通过调查收集的数据仅就事论事。调查显示，借调到总部工作的现役军警人员中约 3%(177 人中的 5 人)以及外地军警人员中约 40%(154 人中的 64 人)报告，他们接受本国政府以各种形式提供的报酬和(或)福利。行预咨委会询问后获悉，25 个会员国的至少 69 名军警人员接受本国政府的报酬和(或)福利。行预咨委会还获得了按会员国分列的接受本国政府报酬和(或)福利军警人员分布信息，这些信息显示，在这 25 个会员国中，14 个会员国各有 1 名军警人员接受本国政府的报酬和(或)福利，10 个会员国分别有 2 至 5 名军警人员接受本国政府的报酬和(或)福利，1 个会员国共有 24 名军警人员接受本国政府的报酬和(或)福利。

6. 秘书长在报告第 16 至 24 段阐述了他认为可行的解决办法应具有的特征，说明了探讨的各项办法，提出了解决联合国工作人员条例和细则规定与某些会员国国家立法潜在冲突的建议做法。他表示，已探讨若干办法，包括：(a) 聘请现役军警人员担任参谋或联合国军事观察员和警官；(b) 为借调军警人员另行建立一个人事类别，有官员地位，但并非秘书处官员。秘书长认为，这两项办法都不可行，主要原因是，借调人员没有联合国任用书，因而不能履行这种职位的全部职能，包括行政领导、督导工作人员和动用资金和(或)资源等职责。此外，非秘书处工作人员的官员不受秘书长惩戒权的制约。

7. 秘书长最后表示，目前工作人员条例和细则载明的定期任用制是借调现役军警人员的最恰当任用安排，因为这种安排规定了必要的问责，使借调人员得以履行各职位的全部职能，并确保所有会员国都能平等参与派遣借调人员(见 A/68/495，第

17-19 段)。行预咨委会询问后获悉，由于借调现役军警人员是根据工作人员条例和细则任用的，他们与联合国其他工作人员一样，受相同惩戒进程的制约，可同样求助正式和非正式内部司法系统。

8. 行预咨委会回顾，大会在第 67/287 号决议第 21 段请秘书长，除其他外，“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在役军警人员活动提供便利”；行预咨委会询问，迄今为止，针对这项要求采取了哪些措施，行预咨委会获悉，秘书处尚未利用大会核准的特别措施包含的灵活性，其主要原因是在时间上不能衔接，而且在持续征聘活动中正在考虑的候选人是在通过该决议之前推荐的。

三. 工作人员条例和细则建议修正案

A. 潜在忠诚冲突

9. 为消除对本国政府和联合国的双重忠诚导致的潜在冲突，秘书长建议修正按工作人员条例 1.1(b) 由所有借调现役军警人员签署的书面声明，纳入一项新的承诺，即：这些人员承诺向联合国通报其上述声明与其对本国当局的就职宣誓或证词之间的任何冲突，并承诺在此类冲突发生时将辞职。行预咨委会询问，秘书长是否认为其建议做法符合《联合国宪章》，行预咨委会获悉，加入的新承诺将加强就《宪章》第一百条(一)款问责的工作。¹

B. 报酬冲突

10. 一些借调现役军警人员的国家立法禁止他们接受本组织发放的薪酬和福利，或其国家立法要求他们继续接受本国政府的某些福利，例如养恤金缴款，秘书长建议，在这种情况下，应修订工作人员条例 1.2(j) 和相关的工作人员细则 1.2(k)，允许接受本国政府的报酬。他还指出，联合国任用的所有借调现役军警人员均按照工作人员条例和细则获得报酬，以确保同工同酬。

11. 秘书长报告第 23 段详细说明了执行修订的工作人员条例 1.2(j) 和工作人员细则 1.2(k) 的模式。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细则支付该借调人员薪酬，并对其联合国薪酬作出适当调整，以保证军警人员待遇平等。

¹ 《宪章》第一百条(一)款规定：“秘书长及办事人员于执行职务时，不得请求或接受本组织以外任何政府或其他当局之训示，并应避免足以妨碍其国际官员地位之行动。秘书长及办事人员专对本组织负责。”

12. 关于执行工作人员条例 1.2(j) 和工作人员细则 1.2(k) 建议修正案问题，行预咨委会要求进一步澄清若干问题，包括：(a) 在国家立法禁止借调人员接受本组织薪酬的情况下，为什么要将联合国的工资汇寄其本国政府；(b) 在借调人员的本国薪酬低于或高于汇寄本国政府的联合国工资的情况下，建议的做法如何能够确保同工同酬；(c) 请详细说明设想用于调整福利和考虑汇率波动及生活费用调整的具体机制；(d) 联合国业务流程和信息系统需要作出多大调整，以容纳这些机制。

13. 根据收到的书面答复和与秘书长的代表的交流，行预咨委会认为，工作人员条例和细则的建议修正案执行起来可能比较麻烦，在操作上有些挑战。这些挑战包括，要持续不断地跟踪每个借调现役人员获得的薪酬/福利/津贴，对其联合国薪酬/福利/津贴作相应调整，并且要持续不断地监测若干会员国国家立法相关规定的变动情况，并在借调人员薪酬/福利/津贴中反映这些变动，这些工作实际操作起来很困难。

14. 行预咨委会认为，秘书长报告概述的消除联合国条例和细则与国家立法的冲突的建议做法需要进一步完善，必须进一步深入分析和评估提议的变动涉及的各种问题和可能产生的影响。

15. 此外，行预咨委会认为，建议的做法没有涉及会员国国家立法禁止其借调现役军警人员接受本组织薪酬但同时其政府提供的薪酬与军警人员派驻的工作地点生活费用不相称的情况。而且，建议的做法不能排除联合国向会员国多付资金的情况，也不能确保同工同酬。行预咨委会建议，应要求秘书长在今后提出的关于这个问题的任何提议中确保坚持同工同酬原则，并考虑已经派遣或可能派遣借调现役军警人员的所有会员国的情况。

四. 修订国家立法的可能性

16. 秘书长认为，会员国最好考虑修订其国家立法，以遵照《宪章》第一百至一百零二条的规定，尊重联合国工作人员责任的专属国际性。但秘书长表示，这可能做不到。行预咨委会询问，秘书长为什么认为一些会员国可能不会修改本国立法，行预咨委会获悉，根据逐案解决问题的过往努力以及与相关国家当局的接触，秘书处认为，所有会员国在不远的将来修改其国家立法的情况不太可能发生。

17. 行预咨委会要求进一步澄清下述问题：(a) 作出了哪些努力，以评估上述 25 个会员国国家立法与联合国条例和细则冲突的程度；(b) 在各方注意到这个问题后，有多少会员国表示不能推荐候选人或撤回其人员；(c) 迄今为止，有多少会员国确认其国家立法存在这种冲突；(d) 反过来，有多少会员国表示不存在这个问题或已修订其国家立法，以尊重联合国工作人员责任的专属国际性。行预咨委会获悉，秘书处已与会员国个别协商，努力解决确认的具体案件，但无法评估国家立法与联合国工作人员条例和细则冲突的程度。

18. 行预咨委会认为，得出会员国可能不会修改本国立法的结论还为时过早，应该更加全面地分析国家立法与联合国条例和细则冲突的性质和程度，需要与会员国进一步接触，从而比较全面和准确地了解会员国在修订国家立法问题上的立场。

五. 结论和建议

19. 行预咨委会注意到应大会第 67/287 号决议要求作出的解决一项复杂问题的努力。如上文各段所述，行预咨委会认为，秘书长报告概述的建议做法仍需进一步分析和完善。

20. 而且，行预咨委会认为，应向会员国通报这个问题，让会员国有机会考虑审查本国立法，并且应该考虑所有其他办法，在这之后，秘书长才可建议修订工作人员条例 1.1(b) 和 1.2(j) 以及相关的工作人员细则 1.2(k)，因为这些修订触及庄严载入《联合国宪章》的关于秘书处工作人员的一些最根本原则和价值观。行预咨委会回顾，会员国提供借调现役军警人员属于自愿性质，行预咨委会强调，必须按照《宪章》第一百至一百零二条的规定，尊重联合国工作人员责任的专属国际性。

21. 秘书长报告第 26 段叙述了有待大会采取的行动。鉴于上述原因，行预咨委会建议大会不核可秘书长在其报告第三节建议的做法。行预咨委会还建议大会：(a) 将第 67/287 号决议第 21 段核准的特别措施有效期限再延长两年；(b) 请秘书长加紧与会员国沟通，以找到其他办法，解决国家立法与联合国条例和细则在借调现役军警人员方面存在的冲突；(c) 还请秘书长考虑行预咨委会在上文各段发表的评论和提出的建议，提出关于这项问题各种发展的报告，如果有必要，还应提出新建议，供大会在第七十届会议主要会期期间审议。