



第六十一届会议

议程项目 124

联合检查组

**第二次审查联合国系统各组织缔结的总部协定的执行情况：
东道国提供总部办公房地和其他便利的情况**

秘书长的说明

秘书长谨转递他和联合国系统行政首长协调理事会为题为“第二次审查联合国系统各组织缔结的总部协定的执行情况：东道国提供总部办公房地和其他便利的情况”的联合检查组报告（见 A/61/694）的评论，供大会成员审议。



摘要

联合国系统各组织总体上欢迎载于联检组报告（见 A/61/694）的联检组各项调查结果和建议。该报告的核心目标是查明最佳做法，以改善按联合国各组织所缔结的总部协定提供总部办公房地和其他便利的情况。这是一份有用的报告，将对联合国系统各组织的法律和实践作出贡献。它侧重必须对东道国协定的规定进行定期审查，以便确保查明的最佳做法纳入现有的协定，以期在整个联合国系统推动有效、统一的做法和政策。在指出执行报告所载某些建议会产生法律障碍的同时，各组织注意到联检组提醒会员国遵守适用的总部协定所规定的其义务。

一. 引言

1 本报告是审查联合国系统各组织缔结的总部协定的系列报告的第二份报告。第一份报告题为“审查联合国系统各组织缔结的总部协定：对工作人员有影响的人力资源管理问题”（见 A/59/526），侧重与人力资源管理改革有关的问题。本报告则集中讨论总部办公房地和便利，包括签证的颁发、税务事项、在东道国内的行动自由和安全等问题。本报告希望查明最佳做法，推动各组织之间在这些领域达成统一标准。

二 总的评论意见

2. 联合国系统各组织赞赏联检组报告的范围、及时和深度。它们注意到，报告查明了规定各组织及其工作人员在东道国地位的协定，这些协定为方便有效、独立地履行联合国的工作提供了某些便利、特权和豁免。它还确认，《联合国宪章》第一零五条第一项、《联合国特权和豁免公约》和《专门机构特权和豁免公约》为现有的总部协定提供了依据。

3. 与报告的看法相同，联合国系统的大多数组织报告，除了某些孤立和具体的问题，它们总体上与其东道国政府的关系很好，并且对现行的东道国协定非常满意。许多组织指出，它们与东道国对任何可能产生的问题保持坦率的对话，还报告在许多情况下它们得到杰出、有时是慷慨的服务。

4. 有些组织认为，如果承认区域委员会各工作地点的有益实践和关切，可以加强联检组的报告。例如，1997年7月非洲经济委员会与东道国之间设立的联合委员会，是可以纳入联检组报告第五部分的一个有效实践或可选办法。

三. 对建议的具体评论意见

建议 1

联合国各组织行政首长提醒其下属官员和工作人员，他们有义务模范地遵守东道国的法律、规章、传统和习俗。

5. 联合国系统各组织总体上同意这一建议，但有许多组织指出，它们已经采取步骤，主要是通过工作人员定期交流，提醒工作人员注意他们在这方面的义务。各组织指出，正直、文化敏感性和尊重多样性这些核心价值已经适用于所有工作人员，而且它们已纳入职务说明，并在工作人员征聘、遴选和业绩评估时加以评价。有些组织正在探讨采取进一步措施，包括开始实行某些措施，以便能够在工作人员不遵守当地法律或履行私人法律或财政义务的情况特别严重时采取惩戒行动。

6. 在纽约的联合国秘书处在这方面有既定的规则和程序，这些规则和程序得到联合国行政法庭的审判规程的支持。《工作人员条例》第 101.2(c) 规定，遵守当地法律并履行其私人的法律义务，包括但不限于服从管辖法院的命令的义务，是联合国工作人员的基本义务。此外，《工作人员细则》第 104.4(d) 要求工作人员如果在当地法庭受到刑事诉讼，应立即将此事报告秘书长，以便对应采取的适当行动做出决定。尽管作为总的原则，联合国不干涉其工作人员的私人事务，但秘书长有广泛的斟酌权，来确定哪些行为构成行为失检，而违反当地法律的行为如果给联合国带来损害、不符合工作人员职能的正当履行，或者给工作人员的独立和公正产生有害后果，这些行为可以成为纪律程序的对象。此外，自 1999 年以来已实行扣减工资制度，以便在工作人员不遵守家属抚养和赡养事务法庭的命令时确保有效救助。

建议 2

联合国各组织的立法机构应：

(a) 提醒东道国注意它们就总部协定所负的法律义务和联合国在东道国的存在所具有的经济利益，并提醒充分执行总部协定也符合东道国的利益；

(b) 请各组织行政首长适当定期地报告总部协定的执行情况。

7. 各组织注意到这一建议针对立法机构，总体上支持这一建议。多数组织指出，尽管在具体领域偶尔出现问题，它们与东道国从未遇到过麻烦，因此这种性质的提醒没什么必要。但这种情况并非普遍适用，有些组织在这方面确实遇到相当大的困难。

建议 3

联合国系统各组织行政首长应与东道国进行谈判，并鼓励东道国在有关组织总部办公房地获得或翻修方面提供更为优惠的便利，例如免费提供办公房地，或提供无息贷款，或分担费用。

8. 联合国系统各组织同意这一建议，指出与东道国当局谈判的结果有时是对总部办公房地的慷慨捐助。此外，秘书长一贯寻求鼓励东道国对各组织提供更慷慨的便利，并寻求确保在缔结协定和建立实际存在前，对这些问题达成圆满的解决办法。最近与东道国政府在日内瓦完成关于补贴办公房地的谈判就是这种努力的结果。

建议 4

联合国系统中那些全部承担或部分承担总部办公房地的重要修缮和翻修费用的组织，其立法机构如果还未这样做的话，应该在其经常预算中设立一个特别账户，以确保这类修缮和翻修工程能有充足的资金。

9. 各组织同意建议 4，适用这一建议的组织表示在这些努力方面取得了某些成功。例如，联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）指出，将向该组织的立法机构提出在教科文组织经常预算中设立一个特别基金，以确保有足够的财政资源进行重要修缮和翻修。世界卫生组织（世卫组织）指出，它已经为此目的设立

了一个不动产基金（如联检组报告第 24 页附件二关于卫生组织的一栏所确认）。联合国秘书处指出，这种多年账户将有助于执行多年翻修项目。目前，用于联合国日内瓦、维也纳和内罗毕办事处以及区域委员会的重要修缮和翻修的财政资源已编入联合国经常预算的专门预算款项，与这些工作地点的其他办公室经费分开。每两年批准一次为总部这一用途的拨款。

建议 5

设在同一东道国的联合国各组织的立法机构应：

(a) 考虑建立一个联合的正式论坛，类似于纽约的东道国关系委员会，以加强与东道国的关系；

(b) 确保从经常预算中拨出足够资金，以支持这一正式论坛的设立和恰当运作。

10. 各组织注意到这一建议针对立法机构，但对这一专题发表了一系列意见。在纽约的联合国各组织指出，东道国关系委员会是 1971 年 12 月 15 日大会第 2819（XXVI）号决议设立的附属机关，运作情况良好。而且如联检组报告所指出，已在内罗毕设立了一个类似机构，即东道国联络委员会，以处理联合国各办事处与肯尼亚当局之间特别重要的问题。除了联合国内罗毕办事处、联合国环境规划署（环境署）、联合国人类住区规划署（人居署）的官员和联合国驻地协调员，政府相关各部均有代表参加该委员会，联合国驻地协调员代表联合国系统的区域和国家办事处。但联检组提议的政府间机构的宗旨与在内罗毕的东道国联络委员会的宗旨不同，而且由于在肯尼亚的联合国系统对该委员会迄今取得的结果很满意，它建议论坛保留目前的形式，没有外交使团的代表参加。秘书长认为，如果外交使团认为在内罗毕需要有一个代表性的机构，它们不妨设立一个单独的论坛，以保障外交界在肯尼亚的利益。

11. 尽管总体上说，许多组织同意在工作地点设立类似的附属机构有益于外交界、联合国各办事处及其它们在这些地点的人员，但某些组织表示，它们与东道国有很好的交流，因此认为根本没有设立这种机构的强烈需要。例如，在维也纳，研究了设立东道国关系委员会/论坛的问题，最后认为各组织不一定能从设立委员会中受益。如建议中所说，设立这些委员会会造成某些经费负担，在这种委员会的应办事务确定之前，很难确定这一负担的大小。

建议 6

大会应请秘书长指示联合国内罗毕和维也纳办事处的总干事与东道国和设在其工作地点的其他联合国组织合作，协调建立这种联合论坛。

12. 由于这一建议针对的是内罗毕和维也纳办事处的领导，各组织没有对这一建议广泛发表意见，除了表示这些办事处的总干事可能没有足够的权利设立一个属

于会员国权限范围的论坛。此外，如联检组报告和上文对建议 5 的评论意见所指出，总部设在内罗毕的各组织对东道国联络委员会感到满意，总部设在维也纳的各组织则认为与东道国合作的现有机制的运作令它们满意。

建议 7

联合国系统各组织的行政首长应：

(a) 提请各东道国注意它们有义务根据总部协定免费并及时地向联合国各组织工作人员和官员发放签证；

(b) 鼓励东道国与有关组织协作，确立处理签证的适当时限，以避免签证的拖延和拒签，特别是就那些原先获得过签证的官员和工作人员而言；

(c) 向立法机构报告这方面取得的进展。

13. 各组织支持这一建议，指出它重申了联检组关于总部协定的第一次报告提出的类似建议的实质性内容。虽然有些组织如报告所指出，经历了过分的拖延，但其他组织指出这种情况很少出现。联合国秘书处指出 2006 年 11 月 9 日大会关于东道国关系委员会报告的第 61/41 号决议，该决议由第六委员会通过，东道国关系委员会在报告中预计东道国在建议中提到的领域将加强努力。然而，秘书处预测将难以执行这一建议，因为它指示秘书长向联合国建立存在的所有东道国提出与签证有关的问题。秘书处因此认为，如果必要，未来可继续在双边基础上处理就拖延和收费而言在签发签证方面遇到的小问题。

建议 8

联合国系统行政首长协调理事会应定期地审查对国际组织的特权和豁免的实际执行情况，特别是与“直接和间接税”、“费用”、“收费”和“手续费”等术语的解释有关的情况，以便确保东道国在总部协定方面以一致的方式实施这些特权和豁免。

14. 联检组在分析这一问题时描述了各国向联合国工作人员征税和收费不同的几种情况。例如，它们注意到，在某些国家，某些等级的工作人员可以购买免税轿车并在两年后出售，而在其他国家，工作人员可能需要等六年时间，才能在不交税的情况下出售免税购买的轿车。它们认为其中某些差异可能来自对描述这些征税或收费的术语“缺乏明确定义或有不同解释，因而产生了混乱”。各组织总体上支持联检组的希望，即给予这些术语某些一致的解释，并希望在必要时向行政首长协调理事会提供支助，以达到这一建议的要求。

建议 9

秘书长应指示联合国内罗毕办事处总干事继续与东道国进行谈判，以便如其他工作地点所做的那样，确立“最优惠待遇”的做法，以便在实施给予驻内罗毕的所有联合国官员和工作人员的便利、特权和豁免方面，确保统一的标准，无论他们属于是在总部工作，还是在区域、地方和国家办事处工作。

15. 由于这一建议具体针对联合国内罗毕办事处，各组织没有广泛加以评论，但指出该办事处已努力就这一事项达成相互可以接受的谅解。东道国联络委员会已经获取肯尼亚政府的同意，根据最近适用于联合国内罗毕办事处、人居署和环境署的最优惠东道国协定，统一环境署、人居署和联合国内罗毕办事处东道国协定的特权和豁免，并向在肯尼亚有代表处的联合国组织和机构提供这些特权和豁免。但当地政府要求，为控制和问责的目的，联合国内罗毕办事处代表在肯尼亚的联合国系统各机构，负责联络和这些特权的管理。内罗毕办事处还开始与在肯尼亚的联合国其他办事处讨论设立共同服务的问题，以便建立肯尼亚政府要求的机制。

16. 某些组织指出，“最优惠待遇”的问题可以扩展到内罗毕以外的其他工作地点，尤其是维也纳，并应得到进一步审议。

建议 10

联合国各组织立法机构应：

(a) 拨出适当的财政资源，以确保在所有工作地点能有充分和现实的安全设施；

(b) 提醒东道国它们有义务为联合国组织的房舍和工作人员提供充足的安全保证。

17. 由于向工作人员提供充足的安全保证仍是整个联合国系统的优先事项，所有的组织都支持这一建议。然而，它们对提醒东道国它们有义务为联合国组织的房舍和工作人员提供充足的安全保证这一点提出某些保留。它们认为，在这一点成为必要之前，各组织应确保东道国协定正确体现出提供安全的责任，并且应对那些协定做出相应修订，使用标准语言。此外，它们指出，在联合国设施和向联合国人员提供充足安全的费用相对高昂，这一点不应限制全面执行安全要求。考虑到为修正总部协定需进行长期谈判，联合国秘书处指出，安全和安保部将继续集中努力改善与东道国在各级的合作，增加政治承诺，宣传东道国接受的原则和准则，并在必要时向联合国国家工作队提供支助。

建议 11

秘书长应指示安全和安保部：

(a) 审查总部最低限度作业安全标准，以便拟定更为现实和实际的安全要求，供机构间安保管理网采纳；

(b) 与租用商业设施和将总部办公房地的办公室租给非联合国实体的组织协作，拟定指导方针，用于针对其具体情况实施总部最低限度作业安全标准。

18. 联合国系统各组织欢迎这一建议。它们注意到安全和安保部在安全评估期间并为参加执行总部最低限度作业安全标准担任技术顾问，并注意机构间安保管

理网 2006 年第 62 号建议核准以下建议：应将不同的最低运作安保标准文件并入一个综合文件，以解决总部最低限度作业安全标准、最低运作安保标准和驻地最低运作安保标准的适用性方面的明显混乱状况。各组织认为，安全和安保部应在尽可能的范围内制定一个最低运作安保标准框架，以满足联合国秘书处各工作地点和各机构、基金和方案的办事处的要求，包括在 H 类工作地点的机构总部的要求。应利用安全和安保部的广泛专门知识和经验，制订一套共同的最佳做法和人身安全标准，同时还确保适用于每一个国家和每一个工作地点的最低运作安保标准反映该地点的具体情况，被最新的安全风险评估证明是合理的。

建议 12

秘书长应继续敦促东道国遵守总部协定所载的义务，给予所有联合国官员和工作人员以充分的出入和行动自由，以便利这些组织的充分运转。

19. 各组织支持这一建议，但它们也指出，在多数工作地点，就联合国官员和工作人员出入联合国办公房地而言，不存在重大问题，在某些工作地点，对行动的限制可能只适用在东道国国内的非官方私人旅行。在纽约，定期在东道国关系委员会中讨论这些事项，并在必要时提请秘书处相关当局注意。例如，联合国秘书处指出，大会第 61/41 号决议第 4 段请东道国考虑取消其余的旅行限制，注意到在报告所述期间，东道国取消了以前对某些代表团的工作人员和秘书处某些国籍的工作人员实施的一些旅行限制。

20. 然而，各组织承认，如联检组报告中所指出，在某些工作地点，这一问题仍是一个引起关注的重要事项。