



第五十九届会议

项目 120

联合国的司法制度

秘书处的司法制度：歧视和其他冤情调查小组的作用

秘书长的报告\*

摘要

本报告是应大会第 57/307 号决议的要求提交的。该决议请秘书长与监察员和工作人员代表协商，就歧视和其他冤情调查小组的作用和工作提出详细建议，供大会第五十八届会议审议。本报告载有关于歧视和其他冤情调查小组的作用的多项备择办法，供大会审议。

\* 最初设想本报告为秘书长关于秘书处司法制度综合报告的一部分，现在依照第五委员会 2004 年 8 月中旬向秘书处提出的请求，作为一份单独文件提交。



## 一. 背景

### A. 秘书处中的正式和非正式申诉机制

1. 联合国秘书处有**正式**和**非正式**申诉机制，用于解决同雇用有关的争端。
2. **正式**申诉系统包括两个正式诉讼阶段：第一，向联合申诉委员会申诉，这是由工作人员和管理当局共同组成的同僚审查机构，负责证实情况并向秘书长提出建议；<sup>1</sup> 第二，联合国行政法庭（行政法庭）作出有约束力的裁决。
3. 目前，**非正式**申诉系统主要包括歧视和其他冤情调查小组，自 2002 年 10 月以来还包括联合国监察员办公室。非正式申诉机制旨在避免正式控诉和引发昂贵、繁琐的正式诉讼程序。此外，正式诉讼系统只处理对可申诉的行政决定提出的控诉，而非正式申诉系统还能够处理不一定因行政决定而且可能因诸如工作场所人际关系困难等其他情况而提出的控诉。因此，非正式申诉系统鉴于其性质和设计，所以比正式申诉系统更灵活，限制更少。

### B. 歧视和其他冤情调查小组

4. 联合国秘书处歧视待遇情事调查小组于 1977 年设立，以作为一种非正式冤情投诉程序，最初是为了受理歧视待遇指控。1978 年在总部以外的各主要工作地点设立了类似的小组。1983 年扩大了小组的职权范围，包括各种类型的工作人员冤情；因此将小组的名称改为歧视和其他冤情调查小组（见 ST/AI/308/Rev. 1，第 1 段）。小组的任务是设法以非正式办法解决冤情；如果难以做到，则建议主管人力资源管理助理秘书长采取适当行动。
5. 向该等小组申诉的目的是：补充非正式申诉程序，即联合申诉委员会、各专门申诉机构和联合国行政法庭；强调调解。一般认为工作人员更愿意利用非正式机制，因为与正式诉讼相比，这种机制能够更容易达成温和的解决办法。
6. 但小组的实际运作不如预期，过去多次考虑过关于由监察员制度替代调查小组是否对本组织有利的问题（见 A/C. 5/41/14，第 14 段）。小组最近的若干报告指出，工作人员未充分利用调查小组，行政当局有时不听取小组的建议。这种情况的一个重要原因是，小组缺乏联合申诉委员会或监察员所拥有的法定权力，无法接触到工作中需要的所有人员和文件，因此在调查工作人员冤情时很难得到或有时得不到所需信息和数据。此外，小组成员缺乏调解和实质性法律知识的培训，

<sup>1</sup> 正式申诉系统还包括专门申诉机构。这些机构受理诸如反驳考绩或对职位叙级提出申诉等特定情况。

他们的结论可能未经证实。<sup>2</sup> 因此，行政当局基于程序和(或)政策上的考虑往往不接受小组的建议。

### C. 设立联合国监察员办公室

7. 因为以上的理由，秘书长在其两件报告(见 A/55/253，附件五，第 3 段；和 A/56/800，第 27-30 段)中提议由监察员机构取代该小组。<sup>3</sup> 一般认为，取消小组并设立全时、中立和独立的监察员职位将会精简并加强非正式争端解决进程，因为这种办法比较灵活，监察员能够以非正式方式解决争端，同时亦能够顺畅地向秘书长报告并接触到所有高级官员。

8. 大会第 55/258 号决议欢迎秘书长提出的设立监察员职位的建议，而且大会在其第 56/253 号决议第 79 段中决定在秘书长办公室设立助理秘书长一级的监察员职位。在秘书长公报(ST/SGB/2002/12)中公布了监察员的职权范围，2002 年 10 月 25 日联合国监察员办公室开始工作。根据公布的职权范围，监察员拥有“审议与联合国雇用有关的任何性质的争端”的广泛权力。应按最广泛的含义解释‘争端’一词，尤其包括涉及雇用条件、福利管理和管理工作方法的事项及专业和工作人员关系的事项。”关于监察员非正式解决冤情所使用的方式，根据职权范围，监察员拥有最大程度的灵活性，可利用“任何适当方式实现解决各方冲突这一首要目标，避免诉诸正式冤情投诉程序”。为此，虽然监察员没有决策权，但“应就解决冲突的必要行动酌情提出建议，同时考虑到本组织和工作人员之间的权利和义务及公平原则”。

9. 秘书长最初建议由新设立的监察员一职取代该等小组，大会尚未就此作出最后决定，但大会第 57/307 号决议要求秘书长同监察员和工作人员代表协商，就该等小组的作用和工作提出详尽建议，供大会审议。

## 二. 监察员在歧视和其他冤情调查小组作用和工作方面的贡献

10. 依照大会第 57/307 号决议，监察员请组织内解决争端受训人员工作队协助她的办公室审查该小组的职能，以期从监察员的角度提出建议。在监察员办公室的支助下，工作队同参加联合国司法系统的所有实体代表举行会谈，征求他们对该小组的看法和建议。工作队还会晤纽约小组的现任成员，并同设在亚的斯亚贝巴、内罗毕、日内瓦和维也纳的小组的成员举行电话会议。工作队认真研究了秘书处的司法系统，并对比分析了其他组织的现行司法系统，然后向监察员提交了报告。

<sup>2</sup> 例如，见联合国行政法庭第 507 号判决(Fayache 案，1991 年)。在该案中，行政法庭认为小组的结论未经证实，予以驳回(虽然由于行政当局推迟就调查小组的建议采取行动(即驳回)，故最终向申诉人提供补偿)。

<sup>3</sup> 应指出，秘书长大约在 18 年前就建议由监察员职能取代该小组(见 A/C.5/41/14，第 1 段)。

11. 工作队指出，完善的冤情投诉系统应包括正式和非正式解决机制，应鼓励联合国工作人员首先寻求非正式解决办法。与正式程序相比，非正式程序不仅更快取得结果，而且往往都能成功解决因各种原因不能通过正式程序解决的冤情。此外，还能够帮助避免诉诸正式冤情投诉系统。工作队进一步指出，非正式渠道中包括可供工作人员选择的若干项组织上的支助办法。<sup>4</sup> 联合国监察员办公室是指定的中立、非正式解决争端渠道，工作组注意到该办公室在本组织内严格照此运作。监察员没有决策权，但能够提供不载入记录的建议，以令人信任的方式推动解决争端，包括调解和调停。

12. 工作队认为，虽然联合国监察员办公室能够提供非正式解决办法，但不能隶属于正式的冤情投诉机构，因为监察员办公室永远是自愿选择的替代办法。另一方面，该等小组虽然属于非正式申诉系统，但有些程序却与秘书处正式冤情投诉系统重叠。调查小组可建议人力资源管理厅就收到的控诉采取具体行动。驳回控诉可被视为行政决定，从而成为向联合申诉委员会申诉的理由。此外，调查小组有权进行决定性调查。调查小组可采用这种灵活办法，并在其管辖权范围内审查非具体行政决定引起的案件，工作队认为这些是调查小组独一无二的特点，应在秘书处司法制度内予以保留。

13. 根据访谈的反馈意见及对当前各地小组的分析，工作队确定该等小组的一些主要好处如下：

- (a) 处理同事之间的冲突；
- (b) 能够以非正式或正式方式处理争端，方法灵活；
- (c) 运作速度比联合申诉委员会快；
- (d) 由于是同侪审查小组，被工作人员视为更公平，工作人员参与解决问题和解决争端程序；
- (e) 为该小组的自愿成员提供学习机会；
- (f) 培养“同情形象”，因此工作人员更信任、更可能利用该小组。

14. 向工作队表达的对各地小组当前运作的某些关切是：

- (a) 未向该小组成员提供关于歧视或事实调查和调解的实质法律或政策的培训；
- (b) 未适当发展该小组同其他参与解决争端机制的关系；

<sup>4</sup> 除监察员和该等小组之外，联合国工作人员还可通过借助其他方面谋求非正式解决其冤情：(a) 同事和朋友；(b) 主管、人力资源干事或人事干事；(c) 工作人员顾问；(d) 法律顾问小组；(e) 部厅妇女问题协调人；(f) 工作人员代表；及(g) 作为调解员行事的联合申诉委员会成员。

(c) 建立和支助该小组方面的管理作用大都消失，只由工作人员代表处理指定成员事宜；

(d) 该小组的一些报告证据不足；

(e) 该小组的调查似乎比较片面，小组成员被视工作人员的支持者；

(f) 管理部门对该小组的建议缺乏行动或后续行动。

15. 工作队审查了本组织能够选用的一些办法：(a) 该小组继续以当前的形式运作；(b) 取消该小组；(c) 扩大 ST/AI/379 号行政指示制定的现行骚扰问题特别程序的管辖权；(d) 保留该小组，赋予其颁布具有约束力决定的管辖权；(e) 该小组的主要职能移交给一些改组的委员会；及(f) 加强联合国内部调解与和解职能。监察员的评价是，所有这些备择办法都符合 ST/SGP/2002/12 号秘书长公报提出的监察员办公室职权范围。监察员根据大会第 57/307 号决议向秘书长提出这些备择办法以供审议和审查。

16. 工作队建议的备择办法是将各地的此等小组改为一些联合冤情投诉委员会，后者设法保留上文第 13 段和第 14 段所述歧视和其他冤情调查小组独一无二的特点。提出上诉后，联合申诉委员会和联合国行政法庭可先后审查联合冤情投诉委员会案件。联合冤情投诉委员会成员的背景应多样化，包括一般事务职等、专业人员职类和主任职类工作人员，这将确保更有可能接受和执行联合冤情投诉委员会的建议。应制订联合冤情投诉委员会《业务准则》，包括帮助委员会成员评估歧视案件的准则。为提高这些委员会的工作实效，工作队呼吁加强联合国所有内部调解与和解职能。工作队还建议，联合国监察员办公室应尽可能在各个区域特派团和总部以外的各个工作地点提供服务。

### 三. 工作人员代表的意见

17. 秘书长注意到，关于这些小组问题的任何决定都会影响所有工作人员；大会第 57/307 号决议请他就此问题同工作人员代表协商。出于各种原因，在准备大会要求提出的建议时，无法通过工作人员——管理当局协调委员会同工作人员协商。但秘书长已考虑到工作人员代表在工作人员——管理当局协调委员会最近的一届会议上就此问题表达的意见。

18. 具体而言，工作人员代表认为，联合实况调查小组，无论是现有的调查小组还是职权范围全新的机构对支持监察员办公室的工作都非常重要。工作人员代表还指出，维也纳和日内瓦歧视和其他冤情调查小组正在充分运作。由于这些小组作出宝贵贡献，工作人员认为没有理由予以取消。

19. 此外，秘书长审议了联合国纽约工作人员工会 2004 年 6 月提出的具体建议。依照该建议，有冤情的工作人员首先向监察员办公室申诉，并随后改由冤情投诉

小组正式审理。冤情投诉小组的构成和任务规定不同于现有的歧视和其他冤情调查小组。

20. 依照该项建议，冤情投诉小组包括 3 名有表决权的成员（1 名代表管理当局的工作人员，1 名有冤情者选定的工作人员和该等其他 2 名有表决权的成员共同选定的第 3 名成员）和 3 名无表决权的成员，后者可向前者提供顾问服务。无表决权的成员包括工作人员代表大会一名成员、监察员和一名人力资源干事。在审理冤情之后，该小组将作出对主管管理事务副秘书长有约束力的决定。

21. 秘书长注意到，虽然工作队在其报告中向监察员提出的具体建议在许多方面都不同于纽约工作人员工会的建议，但这些建议在若干基本点上的看法却相同，即：除《工作人员细则》中所订的正式申诉程序和联合国监察员办公室之外，还应向工作人员提供可审理其冤情的机制；歧视和其他冤情调查小组应更名、重新确定工作重点并进行改组，使之成为解决冲突的有意义的工具。

22. 秘书长还指出，联合国纽约工作人员工会提出的建议将大幅度改变监察员作用的性质，要求监察员参与正式和非正式阶段工作，并在相当大的程度上限制联合国监察员办公室履行任务的方式。虽然在充分顾及有可能改进的基础和内容之后，可根据经验订正该办公室的任务规定和职能，但现在这样做不合适，因为该办公室自 2002 年 10 月成立以来，在短时期内已取得巨大进展。

#### **四. 秘书长关于歧视和其他冤情调查小组作用的意见：可能的备择办法**

23. 秘书长赞赏工作队报告对各地的小组进行的非常有价值的广泛分析，表示注意到并同意工作队所作的评估，即各地的小组当前的运作形式不可行。秘书长审议了工作队的建议，即应将小组的某些特点转到重新建立的联合冤情投诉委员会。秘书长认识到，许多工作人员都非常重视保留用于非正式解决冤情、由各种人员共同构成的同僚审查程序，因此提出下列备择办法以供大会审议。

##### **备择办法 1：**

##### **取消歧视和其他冤情调查小组：无进一步行动**

24. 秘书长在以前多份报告中表达的立场是，歧视和其他冤情调查小组工作效率低，应予以取消。秘书长指出，这是为什么他早些时候向大会建议取消歧视和其他冤情调查小组，改由新的联合国监察员办公室履行其职责（见 A/55/253，附件五，第 3 段和 A/56/800，第 27 至 30 段）。

25. 但是，已提醒秘书长注意工作队报告中的意见，即如果由监察员履行歧视和其他冤情调查小组的职责，那么，有些职责并不符合秘书长公报（ST/SGB/2002/12）



规定的监察员职权范围中所述监察员作用。还提醒秘书长注意工作队报告中的意见，即工作人员非常重视在非正式一级由同事审理他们的冤情，监察员职责实际上不包括此类同事审查。

26. 但是，秘书长却认为，取消歧视和其他冤情调查小组后仍可由同事审查工作人员冤情，因为能够以非正式方式进行同事审查。这是联合申诉委员会在正式申诉程序（见《工作人员细则》第 111.2 条）中正式进行调解的一部分（见《工作人员细则》第 111.2(b) 条）。关于与具体行政决定无关的冤情，工作人员可向监察员提出与雇用有关的问题，争取非正式解决；或向人力资源管理厅提出，争取非正式或正式解决。人力厅的决定可诉诸正式申诉系统表示不服。但是，已确认，非正式解决此类冤情的办法并不包括同事审查。

#### **备择办法 2:**

#### **歧视和其他冤情调查小组的一些职责移交给新的联合冤情投诉委员会**

27. 秘书长注意到，工作队报告内所建议的办法是建立各地的调查小组的接续机制，以确保在非正式解决冤情方面继续采用同事审查办法。因此，秘书长提出备择办法 2（主要包括工作队的报告中的建议）供大会审议：取消歧视和其他冤情调查小组，将其某些职责（尤其是真相调查和编写建议工作）移交给将称为联合冤情投诉委员会的新的联合同事机构，这些委员会在行政上隶属联合申诉委员会。

28. 关于在体制上设立拟议的联合冤情投诉委员会，工作队的报告建议应由联合申诉委员会秘书管理此项设立工作。秘书长指出，《联合申诉委员会议事规则》规定应由联合申诉委员会主持人履行指导联合申诉委员会工作和运作的实质性职责，并由联合申诉委员会秘书处提供建议和支助。因此，秘书长认为，更合适的做法是由联合申诉委员会主持人而不是其秘书对联合冤情投诉委员会进行监督，联合申诉委员会秘书处保留其支助和咨询作用。由于目前有四个常设联合申诉委员会，应在常设联合申诉委员会所在的每个工作地点，即纽约、日内瓦、维也纳和内罗毕设立新的联合冤情投诉委员会。

29. 秘书长承认，这一备择办法有可能为非正式冤情投诉机制作出宝贵贡献。但他指出，与另一备择办法相比，它所涉预算大幅增加，因为除向联合冤情投诉委员会成员提供培训之外，还需要联合申诉委员会秘书处提供进一步的行政支助，并且将必须由各主持人进行监督。因此，必须在纽约、日内瓦、维也纳和内罗毕联合申诉委员会设立全时主持人职位，并须向目前只是非全时运作的联合申诉委员会维也纳秘书处和内罗毕秘书处提供额外的行政支助。

30. 秘书长还谨提请大会注意下文第 31 和 32 段内载的考虑因素。

31. 在非正式申诉程序中新设的冤情投诉委员会与联合国监察员办公室并存有时可导致工作人员诉诸二个机制谋求非正式解决他们的冤情，<sup>5</sup> 因此可能延迟这一程序和（或）导致矛盾的结果。但工作队的报告指出，备择办法 2 向工作人员提供了另一个可供选择的非正式解决争端办法。此外，新的冤情投诉委员会将继续履行歧视和其他冤情调查小组向行政当局提出书面建议的职责。由于监察员不履行这一职责，所以不可能出现职责重叠。

32. 关于备择办法 2 的另一考虑因素是，很难为冤情投诉委员会找到自愿成员。秘书长指出，在为联合申诉委员会和其他也由自愿人员组成的专门咨询机构寻找足够的自愿人员方面，这一系统已经遇到困难。假定能够为新的委员会找到足够的自愿成员，为了有效开展工作，尤其必须在以下方面对他们进行广泛培训：调解和调停；进行调查与实况调查；编写报告；有关歧视和骚扰的法律和政策；联合国工作人员条例和细则及国际公务员行为准则。还需要定期进行此类最新的培训，以确保取得最大效果。

## 五. 结论

33. 总之，秘书长认为当前各地的歧视和其他冤情调查小组工作效果不佳，尽管他认识到许多工作人员珍惜这些小组的存在。如果大会决定核准上述的备择办法 2，并决定由与联合申诉委员会并存的拟议的联合冤情投诉委员会取代歧视和其他冤情调查小组，则应在培训和行政支助方面向联合冤情投诉委员会成员提供充足的资源。执行备择办法 2 还需要在全系统与工作人员协商。

---

<sup>5</sup> 2004 年 6 月 18 日纽约工作人员工会向秘书长提交了关于歧视和其他冤情调查小组的评论意见，该工会在其中提出了这一关键问题。