



第七十五届会议

议程项目 146

人力资源管理

2019 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间秘书长处理纪律事项和
可能犯罪行为案件的做法

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审议了秘书长关于 2019 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间秘书长处理纪律事项和可能犯罪行为案件的做法的报告(A/75/648)。在审议该报告期间，行预咨委会在线会晤了秘书长的代表，后者提供了补充资料，作出了澄清说明，最后提交了注明日期为 2021 年 2 月 17 日的书面答复。

2. 秘书长的报告依照大会第 59/287 号决议提交，大会在该决议中要求秘书长确保每年向会员国通报按既定程序和条例对已获证实的不当行为和(或)犯罪行为案件采取的所有行动。报告概述了处理纪律事项的行政框架；简要说明了本报告所述的 2019 年 1 月至 12 月的 12 个月期间已证实的不当行为案件；提供了反映案件处置情况的数据以及本报告所述期间与前四个日历年的比较数据；介绍了秘书长对可能的犯罪行为案件的处理办法(A/75/648，第 1 至 3 段)。

二. 秘书长的报告

A. 新的行政框架

3. 秘书长在报告中指出，在本报告所述期间发布的 ST/SGB/2019/8 号秘书长公报规定，关于构成歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用职权行为(统称为“被禁止行为”)的正式处理程序遵循 ST/AI/2017/1 号行政指示。于 2017 年 10 月 26 日颁布的该行政指示第 3.5 节举例说明了可采取纪律措施的行为。按照过渡安排，颁布日之



前启动的调查及其后的任何纪律程序应继续遵循 [ST/AI/371](#) 号和 [ST/AI/371/Amend.1](#) 号行政指示。截至本报告提交之日，继续按 [ST/AI/371](#) 号和 [ST/AI/371/Amend.1](#) 号行政指示处理的事项为数很少。根据 [ST/AI/2017/1](#) 号行政指示，所有关于可能失当行为的报告都应提请内部监督事务厅(监督厅)注意。监督厅在收到这类报告后，可以决定是审议该报告以进行调查或结案，还是将其移交管理层进行评估及可能的调查。监督厅应得到有关管理人员就这些报告所作决定的通报(见 [A/75/648](#)，第 9 至 12 段)。

4. 行预咨委会询问后获悉，在新的行政框架下，监督厅担任可能的被禁止行为报告的第一审查人，有权决定调查哪些案件。秘书处认为，这种做法保证所有关于可能的不当行为的报告都首先得到专业调查人员的独立审查。这一变化旨在鼓励工作人员将可能的不当行为问题提请本组织注意，让工作人员相信并给予其保证，他们有关不当行为的举报不会遭忽视或不当处理。行预咨委会还获悉，新政策还对以前没有规定的调查和执行事项作了重大澄清，特别是澄清了 [ST/AI/2017/1](#) 适用于所有不当行为，包括被禁止的行为。它还强调了针对歧视、包括性骚扰在内的骚扰和滥用职权的预防和补救措施。尽管纪律程序仍交由管理战略、政策和合规部人力资源厅集中处置，但各实体负责人现已被明确赋予对提请其注意的事项进行评估的职责，以及通过非正式解决办法和临时措施处理这些事项的权力。行预咨委会获悉，已采取措施，提高工作人员对该框架下各类不当行为的认识。由于 [ST/SGB/2019/8](#) 于 2019 年 9 月 10 日生效，报告表示，现阶段对其实际影响进行具体分析还为时过早。

5. 行预咨委会注意到对审查和处置案件的行政框架的更改，以及监督厅作为第一审查人的作用。行预咨委会建议大会请秘书长在其下一次报告中提供关于该框架、包括其实际影响的最新情况。

B. 本报告所述期间处理的案件数据

6. 报告表 1 显示，在本报告所述期间，共有 146 起案件结案，而上一期间为 129 起。这 146 起案件包括 37 起与虚报和假证明有关的案件、35 起涉嫌滥用职权/骚扰/歧视的案件、18 起涉及未经授权的外部活动和利益冲突的案件、9 起可能的盗窃和挪用公款案件。在本报告所述期间结案的 146 起案件中，有 19 起(即 13%)没有作为纪律事项处理，与上一期间相比有所减少。在本报告所述期间，案件在移交人力资源厅后的平均处理时间为 7.9 个月，与报告的 2018 年 12 月 31 日终了期间所用时间(7.4 个月)相比有所增加(见 [A/75/648](#)，第 95 和 96 段，以及表 4)。

7. 行预咨委会询问后得到了 2015 年至 2020 年的案件数据，显示处理的案件增多(从 2015 年的 227 起增加到 2020 年的 278 起)、收到的案件增多(从 2015 年的 144 起增加到 2020 年的 182 起)、结转的案件增多(从 2015 年的 83 起增加到 2020 年的 96 起)，而结案的案件则有所减少(从 2015 年的 123 起减少到 2020 年的 103 起)。关于案件平均处置时间的增加，行预咨委会获悉，由于从 2018 年和 2019 年结转和在这两个年份新移交的案件，2019 年有更多案件需要处理，此外，2019 年少了一名处理纪律案件的法律干事。关于调查小组完成一项调查所花费的时间，行预咨委会获悉，调查员不是专业的全职调查员；他们是按个案聘任的，其所获

得的资源或支持往往有限。调查小组通常被任命对遭指控的被禁止行为，如骚扰、歧视和滥用职权，进行调查；这类案件需要更长时间才能完成。

8. 行预咨委会注意到，案件移交后平均处理时间增加。行预咨委会建议大会请秘书长进一步评估原因，并找出解决办法，以提高案件的处理率。

9. 秘书长在报告中指出，本报告所述期间采取的纪律措施数量(78项)大大高于前四个年度期间所采取纪律措施的平均数量(57项)(见 A/75/648，第 98 段)。行预咨委会询问后得到了按国籍和性别分列的细目，显示纪律措施涉及 41 个国籍，其中 66 项措施涉及男性工作人员，12 项措施涉及女性工作人员。行预咨委会还收到了一份图表，显示了 2018 年和 2019 年作为纪律措施处以罚款的案件和类型，并获悉，罚款类纪律措施通常是在受处罚工作人员有经济动机或因不当行为而获得金钱收益的情况下考虑采用的。

10. 秘书长在报告第 104 段中指出，收到的涉及外地工作人员的案件比例为 57.5%。行预咨委会询问后得到了以下两张表，它们分别显示：(a) 2015 年至 2019 年期间按职等分列的涉及特派团人员和非特派团人员的案件比例；(b) 按不当行为类型分列的涉及特派团人员和非特派团人员的案件比例。

表 1

2015 至 2019 年期间按职等分列的涉及特派团人员和非特派团人员的案件比例

人员类别	2015			2016			2017			2018			2019			总计
	特派团	非特派团	共计	特派团	非特派团	共计	特派团	非特派团	共计	特派团	非特派团	共计	特派团	非特派团	共计	
D1 及以上	1	4	5	5	5	10	1	6	7	4	4	8	5	9	14	44
专业工作人员	12	14	26	10	17	27	17	12	29	16	13	29	12	27	39	150
外勤事务人员	9	1	10	18	1	19	10	—	10	23	1	24	24	1	25	88
本国工作人员	—	1	1	10	—	10	5	—	5	1	—	1	4	1	5	22
一般事务人员	72	9	81	76	18	94	42	19	61	52	15	67	43	18	61	364
实习生	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—	1	1	2
共计	94	29	123	119	42	161	75	37	112	96	33	129	88	57	145	670

表 2
按不当行为类型分列的涉及特派团人员和非特派团人员的案件比例

不当行为	特派团		非特派团 ^a		共计
	数目	百分比	数目	百分比	
滥用职权/骚扰/歧视	12	29.3	29	70.7	41
攻击(言语和身体虐待)	2	40.0	3	60.0	5
欺诈、虚报和假证明	34	81.0	8	19.0	42
欺诈和未经授权的外部活动	—	—	1	100.0	1
不适当或扰乱性行为, 包括未经批准缺勤	1	50.0	1	50.0	2
滥用联合国财产	—	—	1	100.0	1
其他	7	100.0	—	—	7
采购违规	3	50.0	3	50.0	6
报复	1	50.0	1	50.0	2
性剥削和性虐待	4	80.0	1	20.0	5
盗窃和挪用	15	88.2	2	11.8	17
未经许可的外部活动和利益冲突	8	53.3	7	46.7	15
违反当地法律	1	100.0	—	—	1
共计	88		57		145

^a 一名非特派团工作人员陷入 3 起被指控的滥用职权/骚扰/歧视案件。

11. 行预咨委会从表 1 中注意到, 在 2015 年至 2019 年期间, 涉及特派团人员和非特派团人员的案件比例分别是: 2015 年为 94 起(占 76%)对 29 起(占 24%); 2016 年为 119 起(占 74%)对 42 起(占 26%); 2017 年为 75 起(占 67%)对 37 起(占 33%); 2018 年为 96 起(占 74%)对 33 起(占 26%); 2019 年为 88 起(占 61%)对 57 起(占 39%); 2018 年至 2019 年涉及特派团人员的案件数量减少了 13%。行预咨委会还从表 2 中注意到, 特派团人员和非特派团人员的案件比例因不当行为类型而异。行预咨委会特别注意到, 在“滥用职权/骚扰/歧视”一行, 有 29 起案件涉及非特派团人员, 12 起案件涉及特派团人员; 在“欺诈、虚报和假证明”一行, 涉及特派团人员的案件有 34 起, 而涉及非特派团人员的案件有 8 起。

12. 行预咨委会建议大会请秘书长进一步分析不当行为案件数据, 包括对涉及特派团人员和非特派团人员的案件进行比较, 并在其下一次报告中对数据显示的任何趋势作出分析和解释。

13. 行预咨委会询问了涉及负有管理责任的工作人员的案件后获悉, 由于工作场所的权力不平衡, 个人在受到管理人员或主管的不当行为侵害时, 会感到害怕或不舒服, 不愿直接向管理人员或上级表达自己的关切, 或及早报告此事以寻求补救, 这往往导致情况恶化, 并在有关个人之间造成挫败感和敌意; 使问题难以得到早日友好解决。尽管在纪律案件中是否以及如何考虑犯有不当行为者的管理职

位没有固定标准，但在一些案件中，犯有不当行为的工作人员身处领导或高级职位，可作为加重处罚的因素。行预咨委会还获悉，[ST/SGB/2019/8](#) 第 1.7 节具体确认，在涉及性骚扰的案件中，主管或高级官员的职责和潜在的权力不平衡可作为加重处罚因素加以考虑。行预咨委会认为，为了创造一个更有利的环境，有必要提高管理人员行为的透明度，增强问责制，并加强对提出投诉的工作人员的保护。行预咨委会建议大会请秘书长在其下一次报告中就此提供更详细的资料，并提出解决这一问题的措施。

14. 行预咨委会询问后获悉，性骚扰被定义为任何不受欢迎的与性有关的行为，这种行为在干扰工作、成为录用的一个条件或造成恐吓、敌意或冒犯性工作环境时，可能被合理地预期或被认为会造成冒犯或羞辱。该定义要求与工作或工作环境有一定的联系。性剥削和性虐待的定义不要求与工作或工作环境有联系，定义更广泛，适用于针对非联合国人员、例如当地居民中的一员的不正当性行为。出于这一原因，性骚扰案件一直被作为被禁止行为的一部分加以报告，而性剥削和性虐待案件则一直被单独报告。本组织应对性剥削和性虐待的工作由改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室和受害人权利倡导者牵头进行。此外，监督厅将性剥削和性虐待调查作为优先事项，管理战略、政策和合规部则优先处理监督厅的这些报告。

15. 行预咨委会询问后还获悉，监督厅尽管对性骚扰指控进行调查，但由于资源有限，无法调查 [ST/SGB/2019/8](#) 所述的所有被禁止行为案件；因此，它往往将案件移交给负责官员，即相关实体负责人，以便采取适当行动。行预咨委会认为，被禁止行为案件，特别是管理人员为实施方的案件，不应移交给相关实体负责人，而应由监督厅处理，以确保调查的独立性和完整性。行预咨委会相信，秘书长的下一次报告将载列更多关于监督厅及实体负责人处理这些案件的数据。

16. 秘书长在报告第 23 段中指出，大会在第 [68/252](#) 号决议中，要求他采取适当措施，减轻和挽回工作人员不当行为造成的任何损失，并就此提出报告。行预咨委会询问后得到了下文表 3，其中显示：(a) 2014 年至 2020 年每年决定从工作人员那里追回的损失总额；(b) 人力资源厅能与执行实体确认的已从工作人员那里实际追回的总金额。

表 3
追回工作人员不当行为造成的损失

(美元)

	要求追回的金额	确认已追回的金额
2014 年	20 700.00	177.97
2015 年	21 373.12	2 363.82
2016 年	26 324.42	21 673.70
2017 年	162 606.23	79 875.04
2018 年	152 593.10	115 119.53

	要求追回的金额	确认已追回的金额
2019 年	78 691.17	15 222.47
2020 年	149 381.40	149 381.40
共计	611 669.44	383 813.93

注：在上文表中，以非美元货币计值的金额按 2021 年 2 月 3 日的适用汇率换算成美元。

17. 行预咨委会注意到，某些年份从工作人员那里追回损失的比率不高，并鼓励秘书长加强努力，充分追回这些损失。行预咨委会相信，秘书长的下一次报告将提供追回工作人员不当行为所造成损失的最新情况，并提出提高损失追回率的措施。

18. 关于联合国争议法庭和上诉法庭，秘书长指出，近年来，在一个年度期间采取的措施中，约有四分之一被提起上诉。在 2018 年 12 月 31 日终了的上一个报告所述期间，有 14 起案件提出上诉，占 23%。他还指出，两个法庭继续对采取纪律措施所依据的事实是否符合必要标准进行严格审查。最近，争议法庭对所实施处罚是否相称给予了更严格的审查，因此在一些案件中裁决原本应采取不同的措施(见 A/75/648，第 100 和 101 段)。秘书长的报告表 3 提供了有关上诉处理情况的数据，表明在 69.1%的案件中，最终裁决被上诉人全部胜诉；11.1%的案件由工作人员撤回；4.9%的案件裁决工作人员全部胜诉；3.7%的案件裁决工作人员部分胜诉；11.1%的案件得到解决。

19. 行预咨委会在上一次报告中注意到 2015 年以来积压的纪律处分上诉案件，相信将尽一切努力减少这一积压，并建议大会请秘书长在下次报告中就此提出报告(见 A/74/558，第 7 段)。行预咨委会询问后获悉，人力资源厅处理的上诉数量增加，从 2018 年的 36 个纪律事项增加到 2020 年的 49 个。行预咨委会相信，今后的报告将载列关于上诉案件积压情况的最新资料。

20. 秘书长在报告中指出，本组织和属于联合国系统行政首长协调理事会成员的其他实体将有关已确定的性骚扰、性剥削和性虐待案件的信息收集到一个名为“ClearCheck”的应用程序中，协调理事会各实体可通过该应用程序进行征聘调查(见 A/75/648，第 10 段)。行预咨委会询问后获悉，与 ClearCheck 有关的初始费用和年度费用包括 213 000 美元的初始开发费用，以及自系统启动以来 42 600 美元的经常性年度维护费用。尽管初始开发费用和目前的年度费用已由信息和通信技术厅承担，但对该系统的任何进一步改动将作为新项目的一部分加以处理，因此将根据需求计算费用。

21. 行预咨委会还获悉，根据大会的一项建议(A/59-19/Rev.1，获大会第 59/300 号决议认可)，2008 年设立了由管理战略、政策和合规部管理的另一个数据库，即不当行为追踪系统，大会的建议要求将该数据库作为一个管理工具，同时确保以前犯有不当行为者不会得到重新聘用。此后，不当行为追踪系统已扩展到整个秘书处，包括对照该系统所载的以往不当行为记录进行审查。行预咨委会还获悉，下列数据库用于秘书处和联合国系统行政首长协调理事会其他成员实体的征聘工作：(a) ClearCheck；(b) 国际刑事警察组织的公开通缉名单；(c) 安全理事会制

裁委员会的公开名单。行预咨委会期待在下次报告中获得关于数据库使用情况以及数据库费用和资金来源的更详细信息。

C. 可能的犯罪行为

22. 大会第 59/287 号决议请秘书长在不当行为和(或)犯罪行为已获证实时, 迅速采取行动, 并向各会员国通报已采取的行动。秘书长在报告第 106 段中指出, 在本报告所述期间, 向会员国移交了 29 起涉及对联合国官员或特派专家犯罪行为的可信指控的案件。行预咨委会询问后获悉, 秘书长关于追究联合国官员和特派专家刑事责任的最新报告(A/75/217)提供了有关秘书处这 29 起案件中每一起案件的详细信息, 并提供了自 2007 年 7 月以来向国家当局移交的 219 起可信的犯罪行为指控案件的信息。行预咨委会相信, 秘书长的下一次报告将提供更多关于这些案件和任何相关追回资金的信息。

三. 其他事项

A. 弹性工作安排和改革进程的影响

23. 行预咨委会询问 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行和相关的弹性工作安排的影响后获悉, 秘书处没有察觉弹性工作安排与收到的纪律案件数量之间存在任何有意义的关联, 也没有注意到移交的不当行为类型有任何变化, 尽管在 2020 年, 收到的案件数量创下历史新高。行预咨委会还获悉, 秘书处认为, 现行问责制框架有能力处理正在实行的新的弹性工作安排可能产生的不当行为, 因此, 目前不需要新的指示。

24. 行预咨委会还获悉, 自 2020 年 3 月中旬以来向人力资源厅移交的许多事项涉及在实行远程办公安排之前发生的行为, 但远程办公安排没有对不当行为的类型或案件在流程任何阶段的处理产生任何明显影响。然而, 由于行为的发生与进行调查之间存在的时间间隔, 可能要到 2021 年, 甚至 2022 年, 才能说 COVID-19 远程办公安排对不当行为的类型或处理产生了什么看得出的影响。尽管如此, 可以强调的是, 自 2020 年 3 月以来, 在考虑采取纪律措施时, 已将 COVID-19 大流行作为一个可能的减免因素加以考虑。

25. 关于管理和其他改革进程对纪律事项的影响, 行预咨委会获悉, 对行为和纪律管理及相关事项的监督已在人力资源厅内得到整合, 这使其能精简管理人力资源风险的能力, 包括重新聚焦加强问责制和廉正。秘书处表示, 由于秘书长对问责制的强调, 以及三项与行为有关的主要政策(ST/AI/2017/1、ST/SGB/2017/2.Rev.1、ST/SGB/2019/8)的更新, 监督厅收到了更多关于不当行为的报告, 并将更多事项移交给人力资源厅, 以便采取可能的纪律措施。

26. 行预咨委会相信, 下一次报告将评估管理和其他改革对纪律事项和由此产生的案件量的潜在影响, 以及 COVID-19 大流行和相关的弹性工作安排对这方面的影响。

B. 报告所述期间

27. 关于纪律事项的报告所述期间，行预咨委会注意到，本报告所述期间为 2019 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，报告提交大会 2021 年续会第一期会议审议。行预咨委会相信，秘书长以后的报告将尽可能列入最近收集到的截至审议秘书长报告时的数据。

四. 结论

28. 请大会表示注意到本报告(见 [A/75/648](#)，第 107 段)。行预咨委会建议大会在考虑到上文评论意见和建议的前提下，表示注意到秘书长的报告。