



第六十三届会议

临时议程\* 项目 132

联合国内部司法

监察员的活动

秘书长的报告\*\*

摘要

大会在题为“联合国司法制度”的第 59/283 号决议中着重指出监察员办公室作为非正式解决争端首要手段的重要性，请秘书长在其关于秘书处内部司法的年度报告中，提交有关监察员活动的资料，包括一般性统计资料和有关各种趋势的资料，以及对引起监察员关注的政策、程序和做法的评论意见。

本报告介绍 2007 年 8 月 1 日至 2008 年 7 月 31 日期间监察员办公室的业务情况。

\* A/63/150 和 Corr. 1。

\*\* 调整本报告的提交时间，是为了与报告所述期间的结束时间保持一致。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 办公室的业务情况 .....	3
A. 一般原则 .....	3
B. 新监察员的任命 .....	4
三. 联络活动 .....	4
A. 内部联络活动 .....	4
B. 对外联络活动 .....	5
C. 印刷和电子信息材料 .....	6
D. 实地访问 .....	6
E. 培训 .....	6
四. 案件和问题统计资料及数据分析 .....	7
A. 概况 .....	7
B. 数据分析 .....	7
五. 制度问题 .....	12
六. 向新的司法制度过渡 .....	14
A. 新的立法要点 .....	14
B. 落实新制度路线图方面的进展 .....	15
C. 联合国监察员的职权范围 .....	16
D. 调解司 .....	16
E. 单一的传播战略 .....	17
F. 预算和人员配备 .....	17
G. 未来的提交报告工作 .....	18
七. 今后的方向 .....	18
附件	
一. 截至 2007 年 12 月 31 日的组织结构图 .....	20
二. 从 2008 年 1 月 1 日起的组织结构图 .....	21

## 一. 引言

1. 本报告是秘书长向大会提交的关于联合国监察员活动的第四次报告（前三次报告载于 A/60/376、A/61/524 和 A/62/311 号文件）。在大会第 59/283 号决议第 22 段中，大会请秘书长在关于秘书处内部司法的年度报告中，提交有关监察员活动的资料，包括一般性统计资料和有关多种趋势的资料，以及对引起监察员关注的政策、程序和做法的评论意见。

2. 本报告介绍 2007 年 8 月 1 日至 2008 年 7 月 31 日期间监察员办公室的业务情况，概述目前为建立大会第 62/228 号决议所规定的一个统筹一体、分散作业的监察员办公室而正在采取的临时措施。报告还根据监察员办公室在报告所述期间处理过的案例，就系统性问题提出了意见。

3. 监察员定期向秘书长报告监察员办公室的活动，在适当的时候向管理层和工作人员提出相关问题，以协助解决冲突，并就政策和做法的改革问题提出建议。

## 二. 办公室的业务情况

### A. 一般原则

4. 虽然监察员办公室现有的职权范围进行修订，以纳入办公室的新职能，包括将其任务规定扩大到为联合国秘书处、各基金和方案的所有工作人员服务（见第 62/228 号决议），但监察员办公室的核心指导原则预计仍将是以下几点：

(a) **工作原则**。监察员独立于联合国所有机关和官员。监察员是指定的中立人士，有责任为提请他/她关注的任何事项严格保密。监察员不保留联合国或任何其他当事方的记录，不得披露有关个别案件或工作人员访问情况的资料。联合国任何官员都不得强迫监察员就提请他/她关注的任何关切作证。监察员没有决策权，但是可以酌情就解决冲突所需的行动提出咨询意见、提议或建议，同时也考虑到本组织与工作人员之间的权利和义务以及处事公平的原则；

(b) **报告安排和接触秘书长**。监察员如因工作或职能需要，可以直接约见秘书长，定期向秘书长报告其活动，并可就他/她注意到的政策、程序和做法提出评论意见；

(c) **接触记录资料**。监察员可以接触涉及工作人员的所有记录，但病历资料除外；

(d) **与监察员接触**。所有工作人员都可以自愿接触监察员。提请监察员关注某事的任何人都不得因此行动而受到报复。监察员不对已进入正式司法程序的任何案件进行审查。

## B. 新监察员的任命

5. 新任命的联合国监察员约翰斯顿·巴卡特先生（美利坚合众国）于 2008 年 4 月 21 日开始五年任期。巴卡特先生是调解和解决冲突领域的专家，其侧重点是组织和跨文化谈判。巴卡特先以先前曾担任联合国谈判辅导员、监察员方案咨询人和联合国内部司法制度改革顾问。在过去 11 年里，他曾经担任纽约佩斯大学监察员。他还曾经在纽约哥伦比亚大学合作与解决冲突国际中心开设解决冲突和调解课程，并曾担任美国多个学院和研究生院的管理学讲师。

6. 联合国第一任监察员帕特里夏·达兰特女士已完成不可续任的五年任期，于 2007 年 7 月 14 日到任。Nora Galer 女士从 2007 年 7 月 15 日至 2008 年 4 月 20 日期间担任监察员办公室代理主管。

7. 为努力吸引最广泛的候选人人才库供评估和遴选，秘书长致函各会员国和有关专业协会，请他们提出联合国监察员职位候选人。联合国内部网还发帖传播，鼓励感兴趣的工作人员申请该职位。

8. 在选择新监察员过程中，秘书长采纳联合国内部司法制度重新设计小组的建议（大会第 62/228 号决议第 29 段后来核准了这些建议），成立了由工作人员和管理层代表以及外部监察员组成的甄选委员会。该委员会负责审查秘书长办公厅收到的所有申请，并负责建立需要面试的候选人短名单以及拟订供秘书长考虑的建议。

## 三. 联络活动

9. 监察员办公室在报告所述期间继续开展联络方案，尤其侧重提高人们对该办公室重组和任命新监察员的认识。监察员办公室重视与联合国系统和相关国际组织监察员和调解员网络以及国际监察员协会开展联系。与这些组织开展的交流不仅使办公室得以探讨其他最佳做法，而且还能对外促进联合国监察员的作用。

### A. 内部联络活动

10. 在与所有服务对象进行沟通方面，监察员办公室采取了多元做法，以便对本组织内部各类受众的各种不同需求作出适当反应。

11. 该办公室努力确保所有新工作人员了解监察员办公室的存在和作用。监察员办公室应邀参加了人力资源管理厅工作人员发展处举办的所有上岗培训班和其他培训课程。为了对口头介绍作出补充，在那些场合还分发了有关监察员办公室的印刷资料袋。

此外，监察员办公室还开始与维持和平行动部综合培训处共同探讨如何向维和人员更准确地介绍有关监察员作用的信息，并将这类信息纳入意大利布林迪西联合国后勤基地定期举行的新工作人员上岗培训课程。

12. 在联合国任职的整个过程中，工作人员可以通过电子或印刷资料（如下文所述）以及与监察专员办公室代表的个人接触，轻松获取有关监察专员办公室的信息。监察专员办公室代表定期会见各个工作人员团体，以增强他们对监察专员办公室职能及其所提供服务的认识，同时强调非正式纠纷解决进程的优势。除了特别努力强调监察员的零障碍政策以外，监察员办公室还进一步强调指出，它的作用不仅仅局限于帮助工作人员解决冲突，而且还包括增强工作人员在其整个联合国职业生涯中有效处理冲突的能力。监察员办公室已开始制订一项全面计划，包括在联合国的内部沟通论坛 iSeek 及其新网站上刊登相关文章，以进一步增强工作人员处理冲突的能力。

13. 监察员及其工作人员认识到利益攸关方在沟通过程中十分重要，因而持续努力与本组织的各个客户群体开展对话，包括与工作人员代表和管理层开展频繁交流，以提高他们对监察员作用的认识。例如，监察员在关键会议上与管理层和工作人员开展了卓有成效的交流，并向与会者介绍监察员办公室的活动。这类活动包括：参加工作人员-管理当局协调委员会第二十九届会议（2008年6月23日）、维持和平行动部的高级主管上岗培训方案（2008年7月23日）、管理事务部的管理人员论坛（2008年7月23日）、在布林迪西举行的外勤人员代表会议（2008年7月8日）以及总部之外各办事处的人力资源主管第七次会议（2008年5月23日）。

## **B. 对外联络活动**

14. 在报告所述期间与其他专业监察员组织的持续合作，使监察员办公室得以与同一行业的伙伴机构交流经验并借鉴他们的最佳做法。交流经验的主要论坛是该办公室代表出席的联合国系统和相关国际组织监察员和调解员年度会议及国际监察员协会年度会议。

15. 国际货币基金组织监察员于7月16日至19日在哥伦比亚特区华盛顿主办了联合国系统和相关国际组织监察员和调解员第七届年度会议，世界银行、美洲开发银行、非洲开发银行、联合国难民事务高级专员办事处、红十字国际委员会、联合国教育、科学及文化组织、国际民用航空组织、泛美卫生组织、国际贸易中心（联合国贸易和发展会议/世界贸易组织）、世界卫生组织、国际劳工组织和世界粮食计划署的监察员和调解员出席了会议。在这届会议上，监察员介绍了新整合的统筹一体、分散作业的联合国监察员办公室。联合国相关组织的监察员和调解员表示，需要定期了解关于监察员办公室发展情况和所面临挑战的最新资料。其它讲座和讨论重点述及报告类别的统一、工作人员和管理层的关系、促进监察员职能、其他组织的解决冲突制度以及监察员在改革管理和继任规划中的作用等。

16. 监察员办公室的代表还出席了2008年4月13日至16日在波士顿召开的题为“发挥作用：监察员的效果”的国际监察员协会年度会议。事实证明，这次会

议是一个有益的论坛，有利于促进该综合办公室，并与公司和非盈利部门的监察员同行努力进行交流，以便讨论与监察员工作和调解有关的做法及共同标准和程序，特别是在一个复杂的组织环境中建立有效的解决冲突制度的问题。另外还讨论了冲突指导的概念、监察员问责制、监察员工作中急迫风险的评估和应对、多种文化背景下的冲突解决挑战以及衡量和利用客户反馈意见等问题。

### C. 印刷和电子信息材料

17. 监察员办公室继续利用已有的印刷和电子传播工具来实现联络目标。办公室经常向总部之外的办事处和外地特派团分发用英文和法文印制的小册子、传单和冲突管理卡片。监察员办公室网站依然是监察员办公室用户获取信息的门户。该网站不断登录最新的相关资料，例如用联合国所有六种语文发布的年度报告和新监察员任命信息。此外还审查和更新用于向访客分发和在培训班上使用的监察员办公室资料袋的内容。对讲座材料进行修订，纳入该办公室的整合和分散作业问题，努力更好地满足范围更大、更加多样的用户群的需要。多年的经验证明，平衡的印刷和电子信息材料配比有助于确保联合国工作人员无论身在何处，都能了解监察员办公室，并了解如何获取该办公室提供的服务。

18. 为了使综合办公室能够于 2008 年 1 月 1 日成立，该办公室在报告所述期间的早期就开始全面评估联络材料及其总体传播战略，以便了解如何才能最好地适应该办公室不断变化的需求。后来得出结论认为，通过借鉴最佳做法，单一的传播战略（其中包括一套经过修订的传播工具）将最能满足该综合办公室范围更大的用户群的需要。

### D. 实地访问

19. 在报告所述期间，联合国监察员办公室的代表访问了联合国维也纳办事处和日内瓦办事处，以及驻科特迪瓦和东帝汶的维持和平特派团以及意大利联合国后勤基地。这类实地访问是该办公室联络方案的一个重要组成部分，目的有三个：(a) 收集关于当地多发问题的第一手资料，并与高层管理人员进行讨论；(b) 所有工作人员对监察员办公室职能的认识；以及(c) 当面接待每一个客户。该办公室工作人员亲临总部之外的工作地点，依然是执行该办公室零障碍政策的一个有效手段，有助于高效地解决冲突。

### E. 培训

20. 该办公室正在继续开展努力，训练及更新所有工作人员的技能，其中包括亲自参与调解活动的技能。监察员办公室继续对工作人员进行基本和高级监察员技能培训，同时优先开展其它培训，使工作人员能够应付该办公室任务范围扩大后将产生的新问题和需提供的服务。扩大以后的任务范围将涵盖各基金和方案的工作人员，并包括新成立的调解司。

21. 监察员办公室的大多数工作人员都已参加过培训课程并接受过就业法调解培训，可以为新设立的调解司提供支持。如果各区域需要监察员办公室的区域分支机构作为所提供的一部分提供调解服务，那么该办公室的工作人员则可作为可随时动用的资源池部署到这项区域分支机构。

## 四. 案件和问题统计资料及数据分析

### A. 概况

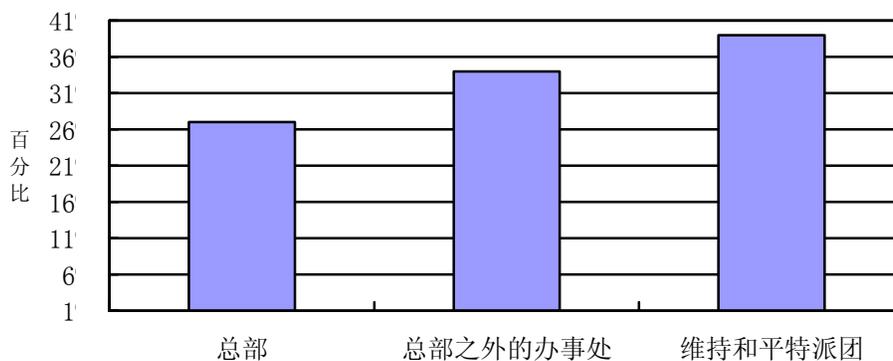
22. 在报告所述的 2007 年 8 月 1 日至 2008 年 7 月 31 日期间，有 670 个新案件启动，平均每个月有将近 56 个新案件。这一数字显示，非正式解决办法正日益成为本组织内一个公认的解决冲突工具。在报告所述期间，在任命新监察员以前，该办公室继续提供所有监察员和调解服务。在所述期间内，男性提出的案件多于女性，比例为 52% 对 47%，其余 1% 为团体案件。

### B. 数据分析

图一

#### 案件的地域分布情况

(2007 年 8 月 1 日-2008 年 7 月 31 日)



资料来源：联合国监察员办公室。

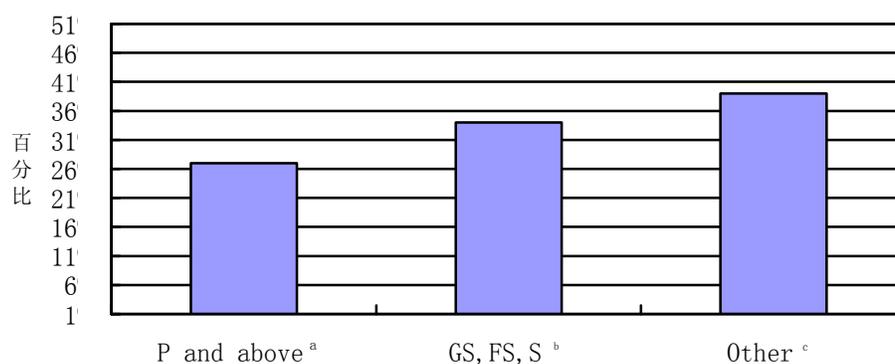
23. 图一列报报告所述期间案件的地域分布情况，同时显示来自三个主要地点（联合国总部、总部之外的办事处及维和特派团）每一地点的案件比例。总部的案件仅占有所有案件的 27%，而与该办公室联络的人中有将近四分之三来自于纽约以外。来自于总部之外办事处的案件数目占案件总数的 34%，而来自于维和特派团的案件数目占 39%。

24. 对案件目前的地域分布情况与各个地点的工作人员估计人数仔细观察之后可以发现,某些地点占的比例偏高。总部提出的案件占总数的27%,而其人数仅占34 500名工作人员总数的19%(见A/62/294,表1)。同样,三分之一的案件来自总部之外办事处,而这些办事处仅占总人数的27%。另一方面,维持和平特派团占的比例偏低,其人数占总人数的54%,所提出的案件数占39%。由于新的区域分支机构将提供更多获取监察员和调解服务的机会,一旦那些区域监察员全部部署,预计纽约以外访客的比例将增加。

图二

## 按职类分列的案件细目

(2007年8月1日-2008年7月31日)



资料来源: 联合国监察员办公室。

<sup>a</sup> 包括专业人员、项目人员、主任及以上。

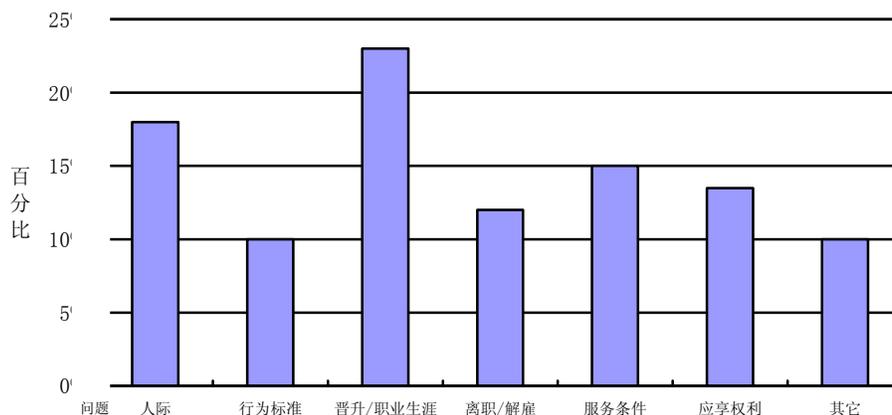
<sup>b</sup> 包括外勤人员、一般事务人员、安保事务人员以及工匠。

<sup>c</sup> 包括本国工作人员、退休人员、前工作人员、实习生、咨询人和承包人。

25. 图二列报的案件细目显示,在报告所述期间启动的案件中,大约有47%由“专业及以上”职类工作人员提出。这一职类仅占客户总数的30%(由该办公室提供服务的大约34 500名联合国工作人员中的大约10 000名工作人员)。第二大群体由外勤事务人员、一般事务人员和有关职类组成,占案件总数的40%。这基本上与该群体占总人数的百分比(大约12 000名工作人员或35%)相符。第三类“其他”占案件总数的13%。这一职类包括本国工作人员,他们提请监察员注意的案件大约占案件总数的6%。该群体大约有12 000人,占总人数的将近35%。在监察员办公室成立以来的几年中,处理这一职类一直是监察员的关切问题。通过密集的联络努力和多次实地访问,这一状况已有所改善。将监察员部署到两个重要的维和特派团,也将进一步加强这类联络努力。

图三  
按问题分列的案件细目

(2007年8月1日-2008年7月31日)



资料来源：联合国监察员办公室。

26. 图三显示寻求该办公室帮助的人所提各类问题的分布情况。必须着重强调本报告所述期间与上一个期间之间的一致程度。总体而言，过去几年来与监察员办公室联络的人趋向于按一致的比例报告各类问题。

27. 工作人员提出的最重要一类问题是晋升和/或职业生涯问题。在过去六年期间，这一类一直是最重要的，约占案件总数的23%。这一类包括与考绩制度及其对工作人员职业生涯的影响有关的各种问题。

28. 这一类还包括与流动和职业发展有关的问题。这类案件通常涉及的个人感到其职业已进入停滞不长期，并认为上升的希望不大。有些人不要求晋升，但希望转到更有作为的岗位。关于监察员活动的最新报告探讨与工作人员甄选制度和流动有关的制度问题（A/62/311，第41至45段）。

29. 人际问题类包括同事之间及与主管之间的冲突。这类问题占本报告所述期间所提问题总数的18%。多年来涉及这些类问题的案件的比例相对比较稳定。这类问题包括声称受到的尊重不够、威胁或恐吓、与工作人员缺乏沟通或协商以及认为办公室环境不友好或者损害生产效率。在一些情况下，监察员办公室采取的干预措施（促成或调解、对一方或所有各方进行指导）会立即对情形产生影响。

30. 服务条件类涉及许多不同的问题和情形，包括工作/生活问题、与甄选和任用有关的问题（包括起职薪金或等级）、合同变更、特派任务和调任。在报告所

述期间，这些类问题占案件总数的 15%。务实的解决办法和简单的后续措施通常有助于处理这些类特别影响工作人员士气的案件。

31. 离职/解雇类包括的案件涉及在特派团缩编时被裁下的工作人员，或者未续签合同的工作人员，也涉及员额被裁撤的工作人员，或者长期持临时合同的工作人员。在报告所述期间，这一类约占案件的 14%。在这类情况下，监察员将与有关单位密切合作，努力找到可能的解决办法，或酌情探讨其他安置办法。

32. 应享权利类主要包括在管理工作人员福利方面出现行政错误或疏忽的案件。过去几年来这一类案件的数目呈下降趋势，但仍占案件总数的 13%。

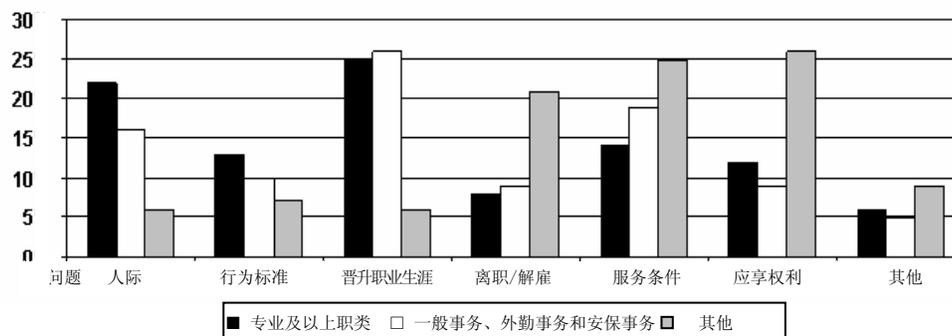
33. 涉及违反行为标准的案件数目仍然很大，占案件总数的 10%，其中包括工作人员报告感觉受到同事或主管的歧视或骚扰的情形，其中包括性骚扰，并就适用的《工作人员条例和细则》寻求指导。这些案件还包括很大比例的正接受正式调查或纪律处罚的工作人员，他们要求就如何应付他们常常不理解的情况给予指导。

图四

#### 按职类分列的问题细目

(2007 年 8 月 1 日至 2008 年 7 月 31 日)

百分比



资料来源：联合国监察员办公室。

34. 图四列示按职类划分的问题细目，表明下列两个主要职类的工作人员面临相似的问题：一类是“专业及以上”职类，另一类是“一般事务、外勤事务和安保事务”职类。由于第 27 段至 29 段提到的原因，晋升和职业生涯的问题以及人际问题在这些职类中普遍存在。属于“其他”类别的来访者（包括本国工作人员、退休人员、前工作人员、实习生、咨询人和承包人）在应享权利、服务条件及离职和解雇等方面的问题相应多一些。维持和平特派团征聘的本国工作人员和联合

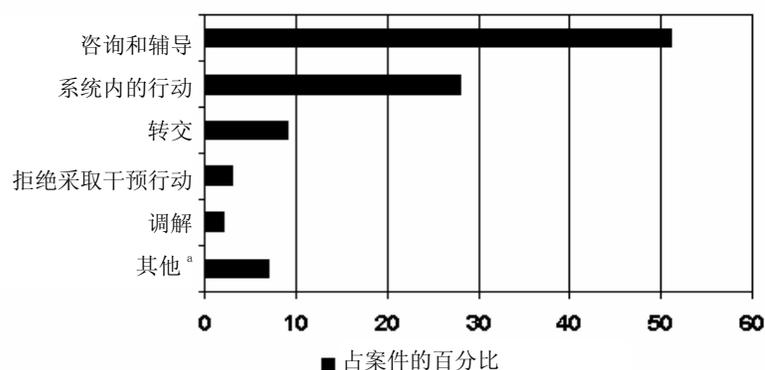
国志愿者在服务条件和应享权利方面的问题比其他来访者相对多一些。国际和本地征聘人员的应享权利和福利差别较大，导致人们经常投诉。

35. 前工作人员自然趋向于提出离职和解雇问题。但这些问题也是在合同期满后与监察员办公室联系的咨询人和个体承包人关切的问题。他们经常询问其合同中载列的仲裁条款。

图五

### 提供的服务类别

(2007年8月1日至2008年7月31日)



<sup>a</sup> 包括已开始正规司法程序的案件、送交监察员仅供参考的案件和工作人员决定不再追究的案件。

资料来源：联合国监察员办公室。

36. 图五显示监察员办公室提供的各种服务。提供咨询和就业辅导几乎占案件的一半以上，这类援助包括对工作人员进行指导，帮助他们探讨备选办法以及与其工作有关问题的解决办法。该办公室还帮助工作人员确定他们可向哪个部门提出投诉或者获得应享权利。

37. 监察员为解决提请监察员办公室注意的问题而在本系统内采取直接行动的情况占案件总数的 28%。只有在得到有关工作人员授权的情况下才与第三方联络。在对情况进行分析并与所有有关各方接触之后，该办公室才提出解决问题的建议。将工作人员转交其他部门的案件占 9%，直接进行调解的案件约占 2%。“其他”类别（占案件的 7%）包括与监察员办公室接触时已经开始正规司法程序的案件或工作人员决定不再追究有关问题的案件。监察员拒绝干预的案件占 3%，这类案件不适于采取非正式冲突解决办法，也无法转交给另一个部门。

## 五. 制度问题

38. 该办公室忠实发挥其推动改革的作用，自成立以来一直极为重视其职责，即依照职权范围第 3.11 段的规定，查明联合国内的制度故障，并就解决这类故障的政策和做法改革提出建议。

39. 该办公室在以前各份报告（A/60/376、A/61/524 和 A/62/311）中确定了在报告所述期间提请办公室注意的关切所产生的问题。该办公室除其他外着重指出，必须保护那些披露违法犯罪证据的人免遭报复，必须对歧视零容忍政策，必须澄清各办事处在解决冲突制度中的相应作用，以及必须改进对管理人员的培训。该办公室还呼吁联合国进一步向工作人员进行宣传，提高他们对自己作为国际公务员应有的行为的认识，并不断加强对不遵守行为的惩罚力度。

40. 以前各份报告呼吁管理人员全面参与电子考绩制度，以加强其作为监测和提高工作人员业绩的一个工具的有效性。办公室还着重指出，必须统一联合国使用的各种合同安排，包括有关本地征聘人员与国际征聘人员服务条件的合同安排。

41. 最新报告（见 A/62/311）重申了已经认识到的工作人员甄选制度方面的不透明和其他关切，需要进一步改善流动方案以便其目标能够实现，需要提高维和人员的工作人员福利，以及确定需要更好地支持任职期间受到心理创伤的工作人员和前工作人员等问题。

42. 为跟踪落实这些问题，大会在 A/62/228 号决议中请秘书长报告行政部门为解决监察员在关于监察员各项活动的 A/62/311 号文件第四节中所提问题而采取的具体措施，该节突出强调在该办公室头五年运作期间已经查明的制度问题。

43. 下文列举监察员在本报告所述期间处理提请该办公室注意的案件过程中所查明的其他制度问题。

### 征聘过程

44. 在报告所述期间，工作人员中仍有人认为征聘并非永远都公平。的确，在迄今提交该办公室处理的案件中，占比例最大的是晋升和职业发展案件，其中很大一部分是对甄选过程中的违规问题的投诉。

45. 在这类情况下，人力资源工作人员可以对有关征聘工作进行审查，确保征聘过程完全符合所适用的征聘程序。尽管工作人员可以通过正规渠道对征聘决定提出上诉，要求进行行政复议，但这是一个漫长的过程，一般会有助于阻止有争议的甄选做法。由于在强制遵守工作人员甄选制度的精神和规则方面缺乏快速有效的机制，可能导致工作人员产生沮丧情绪。

46. 尽管考虑内部候选人时会特别根据其现在的级别或职等，但外部候选人不受到同样的限制，如果他们符合技术规定，可以申请任何职等的员额。由于这种待

遇上的差异，外部候选人可能会受聘担任比内部候选人级别更高的职位，而后者有时可能更有资格。

### **G 到 P 考试**

47. 一般事务人员继续对参加 G 到 P 考试的限制性资格要求提出关切。一般事务人员要想有资格参加 G 到 P 考试，就必须在联合国的正式员额上任职满五年，然后才有资格参加考试。因此，G 到 P 的资格要求将担任临时职位的大批一般事务人员排除在外。

### **处理工作人员要求方面的延误**

48. 处理外勤人员所提行政要求方面的延误继续使工作人员深感沮丧。这种延误在处理起职要求、申请特别职位津贴和调至较高职等申请等方面最为明显。尽管希望对调往较高职等请求的审查权最近由人力资源管理厅下放到外勤人事司可能会缓解这一领域的某些延误，但还可以进一步考虑扩充履行这些职能的专门能力。

### **通过国家竞争性考试征聘的工作人员**

49. 国家竞争性考试是通过竞争性考试从在联合国任职人数不足的国家选拔高水平年轻专业人员的一种征聘手段。从该名册中征聘初级专业人员经常被认为是一个过于漫长的过程。在名册上的等候时间从几个月到几年不等。在等候期间，从联合国到候选人的信息流通非常有限，使得他们难以规划自己的职业生涯和生活。一旦进入联合国，许多新征聘人员感觉到，有管理的调任方案和自愿调任方案所规定的流动提供给他们的机会有限。通过国家竞争性考试征聘的候选人一再要求在内部公布正式的 P-2 员额。他们中许多人还报告他们难于从 P-2 升到 P-3，并抱怨他们的职业生涯在中层管理职位（P-3 或 P-4）上停滞不前。因此许多人觉得联合国在最初征聘他们时花了很大力气，但后来却不再重视充分利用他们的才智和对联合国的热情。

50. 人力资源管理厅已经开始处理其中某些问题，为此启动了一个指导方案并提供了联络机会。

### **骚扰投诉**

51. 骚扰指控包括性骚扰和滥用权力，这个问题依然是一个令人关切的问题。许多向该办公室投诉的工作人员仍然觉得，联合国内目前提供的支持不能满足骚扰受害者的需要，如果进行投诉，许多人担心遭到报复。结果，许多人选择不通过正规程序投诉。有许多外勤工作人员的合同期为六个月，许多受害者担心如果他们选择提出投诉，其合同可能不再续签。秘书长发布题为“禁止歧视、骚扰（包括性骚扰）和滥用权力”的 ST/SGB/2008/5 号公报来解决这个问题。然而，调查程序仍然不够明确，并且耗费时间，必须进一步简化。还应该采取一些步骤，以确保具备对性骚扰投诉的快速反应能力。

## 六. 向新的司法制度过渡

### A. 新的立法要点

52. 大会第 59/283 号决议请秘书长设立一个外部独立专家组，审查并改造联合国的非正规司法制度。重新设计小组 2006 年 7 月提交的报告 (A/61/205) 中载有关于正规和非正规司法制度关键程序和结构的深入广泛的建议。大会第 61/261 号决议和第 62/228 号决议根据重新设计小组提出的建议，制定了经重新设计的联合国内部司法新制度的基本框架。改造工作的一个关键部分是加强联合国监察员办公室的能力和监察范围，其方法是创建 (a) 一个统筹一体、在地域上分散作业的监察员架构，为秘书处、各基金和方案提供服务；(b) 一个提供正式调解服务的调解司；以及 (c) 若干区域办事处。这一新的组合在联合国监察员的总体指导和领导下运作，于 2008 年 1 月 1 日生效。

#### 整合

53. 按照大会第 62/228 号决议第 25 段规定的任务，各有关监察员办公室，即联合国监察员办公室、(联合国开发计划署(开发署)/联合国人口基金(人口基金)/联合国儿童基金会(儿童基金会)/联合国项目事务厅(项目厅)) 联合监察员办公室和联合国难民事务高级专员办事处(难民署) 调解员办公室，强化了内部协调与合作努力，以期加强各自作用和服务的互补性。

#### 设立区域分支机构

54. 根据大会第 62/228 号决议第 26 段，正在曼谷、日内瓦、内罗毕、圣地亚哥和维也纳设立区域办事处。每个办事处将由一位区域监察员 (P-5) 领导，由一名行政助理协助。大会还批准在驻刚果民主共和国和苏丹的维持和平特派团中设立区域办事处，各设一位区域监察员 (P-5)、一名办案干事 (P-3) 和一名行政助理。

#### 调解司

55. 按照行政和预算问题咨询委员会报告 (A/62/7/Add.7 和 Corr.1, 第 21 段) 的提议并经大会第 62/228 号决议第 30 段认可，将在纽约监察员办公室内设立一个调解司，按照监察员办公室的移交手续或根据联合国争议法庭的指令，向联合国及有关人员提供正规和非正规调解服务。

#### 监察员的提名和甄选

56. 按照大会批准的新任命程序 (第 62/228 号决议, 第 29 段)，联合国监察员由秘书长根据甄选委员会的建议任命，甄选委员会由工作人员和管理层团体分别

提名的代表以及外部监察员组成。由秘书长办公厅设立的甄选委员会将对申请进行审查，确定候选人短名单，参加面试过程，并向秘书长提出建议供其审议。

## **B. 落实新制度路线图方面的进展**

57. 组成统筹一体的监察员办公室的各个实体加紧努力，以便协调各项标准和工作方法，确定共同利益，建立协同关系，并致力于制定综合办公室的共同制度和政策。由各实体代表组成的联合工作队从 2008 年初开始定期举行会议，讨论整合过程的各个方面，并商定未来方向。

### **共同房地**

58. 确定联合国监察员办公室和（开发署/人口基金/儿童基金会/项目厅）联合监察员办公室工作人员的共同办公场所，以及调解司适当的办公设施，是总部主要考虑的问题之一。监察员办公室正在和基本建设总计划小组密切合作，以完成整合阶段从短期和长期角度看都至关重要的这一步骤。同样重要的是为各区域分支机构确定适当的设施。鉴于该办公室中立、非正式和独立的性质，一些特定的要求必须得到满足。目前正努力在所有新地点确定现有的最佳选择。

### **人员配备**

59. 经过联合国监察员领导的综合办公室内部的广泛磋商，区域监察员和区域分支机构其他职位的一般职务说明得以最终确定并提交上来进行叙级。后来处理并核准了那些办事处所有专业人员职位的空缺通知。预计甄选和征聘过程将在 2008 年年底以前完成。在过渡期间，正在认真考虑从该办公室内部和外部派遣专家，努力为那些办事处的建立努力打好基础。一旦区域监察员最终选定并部署到相应的地区，将在当地征聘一般事务类工作人员。

### **作业程序的统一**

60. 联合工作队目前正致力于按照专业标准统一业务标准、数据收集方法和报告机制。自成立以来，联合国监察员办公室一直同联合国系统及有关国际组织的监察员和调解员网络协作制定设立和运作的各监察员办公室共同业务标准。

61. 共同战略和统一身份的确是正在进行的综合办公室奠基工作的核心。在这方面，监察员办公室打算在 2008 年 9 月初举行一次务虚会，努力在小组成员之间开展协作，提出关于未来的共同设想。此外，该办公室计划对整合阶段为不断进行质量控制而推行的所有措施进行效果监测并予以定期审查。

### **数据收集方法**

62. 各监察员办公室合并到一起，必须彻底审查各办公室用于数据收集的采集表，以便制定共同的报告类别和统一的数据库系统。迄今为止，各办公室使用不同的数据库来记录用于提交报告的案件资料，他们在不同程度上都把国际监察员

协会制订的数据库报告类别作为标准化模式。综合办公室借鉴各实体收集数据的经验，利用联合国系统及有关国际组织的监察员和调解员网络以及其它相关专业协会的技术专长，制订了一个共同采集表。根据设想，新的数据收集方法将可以对各参与办公室之间以及与共同制度内外其它监察员办公室的趋势和统计数据进行分析 and 比较。

63. 综合办公室对共享数据库和共同数据收集工具的依赖，还将有助于确定与本组织各用户群体有关的系统性问题、交叉领域和趋势，也将成为综合办公室计划于 2009 年发布的首次联合报告的重要部分。

### C. 联合国监察员的职权范围

64. 2002 年 10 月 15 日秘书长 ST/SGB/2002/12 号公报规定了联合国监察员的职权范围，2001 年 10 月 4 日至 12 日举行的工作人员-管理当局协调委员会第二十五届会议就这一议题进行了协商。

65. 大会第 61/261 号决议第 32(c) 段请秘书长适当修订监察员办公室的职权范围，其中应考虑到大会在新的内部司法制度方面规定的变动。监察员办公室目前正在修订其职权范围，以便纳入大会所规定的改革的新要素。这包括设立一个为联合国秘书处、各基金和方案服务的统筹一体、分散作业的监察员办公室；设立一个提供正规调解服务的调解司以及建立海外区域分支机构。

66. 目前正在一位外聘咨询人的帮助下进行审查，这位咨询人将根据专家咨询委员会的意见为拟订订正文本打下基础，以确保符合国际标准。订正文本除了大会核准的新要素之外，还将列入综合办公室在纽约和海外提供的所有监察员服务。在审查过程中，将考虑到开发署/人口基金/儿童基金会/项目厅联合监察员以及难民署调解员的职权范围，以便确保综合办公室所提供服务的协调和连贯性。

67. 修订后的职权范围将经过综合办公室内部以及与所有利益攸关方的磋商，最终通过颁布秘书长新公报的形式加以确定。预计修订后的职权范围将于 2009 年春季提交大会续会。

### D. 调解司

68. 设立调解司是大会加强非正规制度各项努力中的一个关键要素。按照重新设计小组的设想并经大会核准，调解司将就监察员办公室移交的案件或根据联合国争议法庭的指令，为秘书处、各基金和方案提供正规的调解服务。此外，调解司还将对目前由监察员办公室提供的非正规调解服务提供补充。

69. 根据大会在 2008-2009 两年期方案预算中的批准意见，调解司将由一名调解司司长 (D-1)、两名高级调解员 (P-5) 和一名行政助理组成。此外，该司还将

拟定并保留一份待命的国际专业调解员名单，他们将根据需要提供专业调解服务。调解司将设在纽约，在联合国监察员办公室的领导下行使职能。

70. 调解司将处理监察员移交的案件，还将根据联合国争议法庭的指令进行正规调解。作为一个中立的第三方，该司将帮助当事工作人员和有关人员通过达成双方都能同意的解决办法来解决工作场所的纠纷。预计可以通过帮助各方查明和了解问题所在、利害关系及选择方案，以及找出双方或各方都同意的解决办法来实现这一点。将会酌情草拟列出双方所达成的谅解的协议草案。

71. 为了对计划的职位进行叙级并予以公布，目前正在努力启动必要的行政程序。还正在根据外部专家的意见拟订指导准则和运作程序，以确保符合专业标准。这些准则将在一项行政指示中颁布，同时也将列出议事规则和时间框架。

## **E. 单一的传播战略**

72. 办公室确认，一个有效、经过深思熟虑的传播战略有助于向全世界的联合国雇员介绍内部司法制度的新范围，以便他们能充分受益于经过加强的非正规解决冲突制度。统筹一体和权力分散的监察员办公室现在有了更广泛和更多样的目标对象（秘书处、各基金和方案），因此需要采取协调一致的新方法为他们服务。为此，该办公室已经开始评估以前的传播战略，以便在制定单一的新办法、使范围更广的用户群体更加了解监察员的职能过程中能够借鉴最佳做法。

73. 首先，该办公室与新闻部合作，已经开始开发一个新网站，作为秘书处及各基金和方案的工作人员获取信息的门户。新网站将用联合国六种正式语文运行，并遵守大会要求的无障碍准则。

74. 同时还在制作各种新的印刷和电子信息资料（小册子、宣传画和文件夹等），同时考虑到新成立的 7 个区域分支机构和调解司的需求。此外还正在计划采取专门的传播措施，以配合正式开设区域分支机构的工作。

75. 为补充上述各项活动，该办公室还计划将重点更多放在互动交流上，其中包括面对面的活动，以便更好地满足联合国工作人员的需要。上述所有资料和传播材料将带有新的标识，以展现该办公室的新性质。

## **F. 预算和人员配备**

76. 大会在 2006-2007 两年期预算中核准继续保留监察员办公室 3 个现有职位（1 个助理秘书长、1 个 D-1 和 1 个 P-4），并设立 4 个新职位（1 个 P-5、1 个 P-3 和 2 个一般事务）（见附件一）。在维持和平行动支助账户下，为 2004-2005 年核可 1 个办案干事（P-4）和 1 个一般事务工作人员员额，其任期于其后各年不断延续。

77. 大会在 2008-2009 两年期预算中核准继续保留监察员办公室上述现有职位。在维持和平行动支助账户下为该办公室提供的职位（1 个 P-4 和 1 个一般事务人员），已核准延续到 2008 年 12 月 31 日。另外也为新整合后的办公室核准下列职位：(a) 圣地亚哥、内罗毕、日内瓦、曼谷和维也纳的 5 个区域监察员职位（P-5），并分别配备 1 个一般事务人员；(b) 驻刚果民主共和国和苏丹维持和平特派团的两个区域监察员职位（P-5），分别配备 1 个办案干事（P-3）和 1 个一般事务人员；以及(c) 调解司 1 个司长职位（D-1），两个高级调解员（P-5）和 1 名行政助理（一般事务人员）。其中 1 个 P-5 职等调解员员额将从监察员办公室现有 P-5 员额中调入。

78. 开发署/人口基金/儿童基金会/项目厅联合监察员办公室有一个专门的监察员及专业人员和一般事务人员小组。该办公室还依赖顾问监察员，并为此目的设有专门的预算项目。难民署调解员办公室也有一个专业人员和一般事务人员小组。

79. 应当指出，联合国监察员办公室、开发署/人口基金/儿童基金会/项目厅联合监察办公室以及难民署调解员办公室继续有单独的预算和人员配备安排。目前正在探讨不同的费用分摊安排模式，尽可能扩大区域外派机构的影响。将定期评估综合办公室的人员配备和预算需求，以便必要的调整数和提议能够列入未来的预算文件。

## G. 未来的提交报告工作

80. 综合办公室打算在 2009 年印发一份联合报告，概述综合办公室头一年的业务活动，其中包括一般性统计资料，以及提请该办公室注意的制度问题和共有问题。报告还将借鉴三个实体在编写各自报告过程中所获得的专门知识，以便努力分享最佳做法，同时保持各参与机构的特性。这三个实体目前有不同的提交报告周期，并向不同的理事机构提交年度报告。目前正在探讨不同的假设方案，以便及时编写第一份联合报告，提交相关的理事机构。

## 七. 今后的方向

### 扩大后的机构中的一致性和连贯性

81. 在过去一年里，该办公室的优先事项之一是根据大会的任务规定，为秘书处、各基金和方案新的监察员综合办公室的运作建立各种机制。上文第六节 B 部分介绍了根据共同路线图做出的具体努力。通过第 62/228 号决议，包括为该两年期增拨资源以后，集中努力在综合办公室设立新的区域分支机构和调解司。以后需要集中精力确保这个扩大以后系统内的做法和原则的一致性问题，并继续保证整个内部系统要保持相同的连贯性和优异业绩。必须优先建立内部机制，目的是确

保充分、连贯地遵守保密、中立和独立等基本原则。严格的评价和监测机制将列入今后五年期的全面评价计划。

### 澄清各部门在非正规司法制度中的作用

82. 秘书长于2004年1月23日发布关于在联合国秘书处内解决冲突的最新通知(ST/IC/2004/4)。自那一天以来,那一领域的体制情形发生了重大变化。一些新的办公室成立,如道德操守办公室。一些任务规定和做法不够清楚,甚至出现某种程度的重叠,给该制度造成了混乱和负担。以后将更加努力,向所有工作人员更好地澄清现有的备选方案及其操作原则。建议立即颁布一项通知,向所有工作人员解释各部门的作用,并介绍在内部司法制度改革完成以后向各部门提出投诉的程序。新制度也将为正规司法制度设立更多新部门,这需要与该制度其他主要组成部分协同努力才能完成。

### 调解

83. 新司法制度的一个主要组成部分是在监察员办公室内设立一个调解司。除了现有非正规和保密的调解服务之外,新成立的争议法庭法官将有机会将当事双方转交给监察员办公室接受法定调解。设立这个新的调解司将是监察员办公室在2009年的重点工作之一。各项任务将包括:为新机制遴选和配备人员,为所有工作地点建立一个具有相关背景和语文知识的调解员名册,制定相关的业务程序,并向秘书处以及各基金和方案的所有工作人员宣传该司可提供的服务及其工作方式。

### 为所有利益攸关者参与发现制度问题打下基础

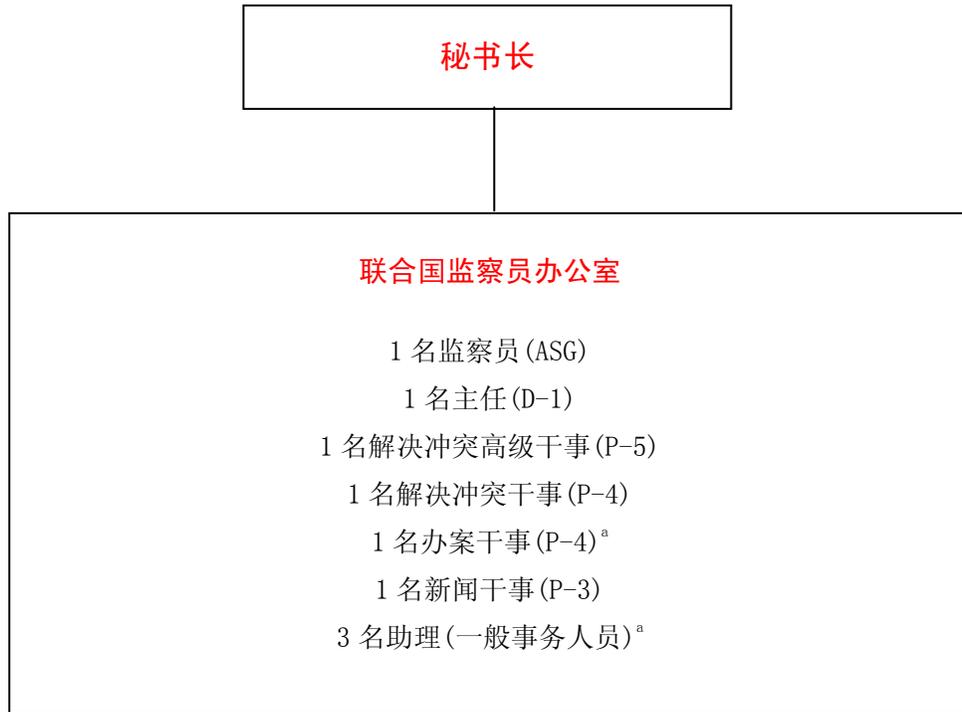
84. 发现制度问题并向秘书长汇报是监察员任务规定的组成部分。秘书长每年向大会提交的监察员活动报告一直包括这一重要组成部分。现在还将做出更多努力,确保主要的利益攸关者能参与发现这些制度问题和趋势。将建立各种机制,以便各个工作地点的广大工作人员、办公室的来访者、管理人员和所有其他利益攸关者的意见均能得到反映。将主要通过电子手段建立永久的对话机制,以确保在查找需要共同解决的主要制度限制因素过程中各方广泛参与并予以支持。

### 监测保密情况

85. 监察员办公室的主要业务原则之一是对来访者与该办公室之间的互动以及来访者的身份完全保密。将审查已建立的系统,以确定是否需要建立更多制衡措施,并且可能进一步确保定期监测该制度。随着7个区域分支机构的设立,以及需要大力加强警觉性,这一点将变得特别重要。

附件一

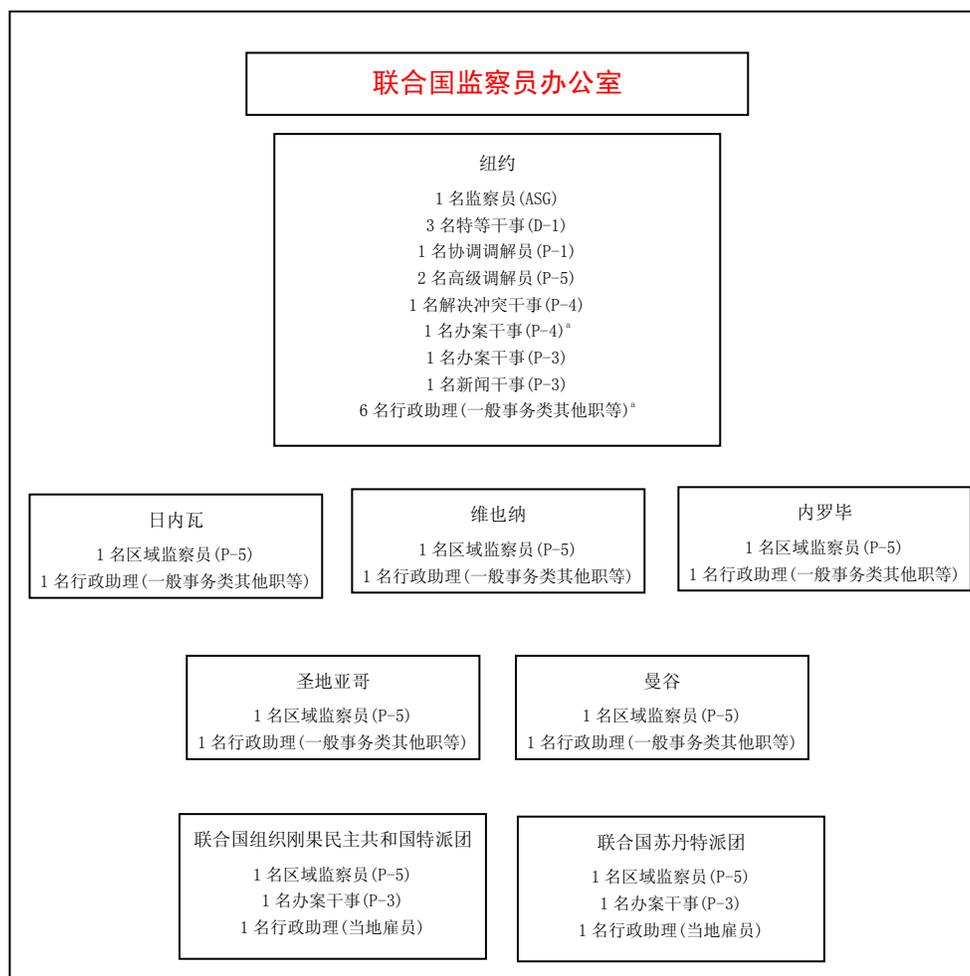
截至 2007 年 12 月 31 日的组织结构图



<sup>a</sup> 办案干事一职和一名一般事务人员员额由支助账户供资。

## 附件二

## 从 2008 年 1 月 1 日起的组织结构图



<sup>a</sup> 一名 P-4 办案干事和一名一般事务人员由支助账户供资至 2008 年 12 月 31 日。