



第七十六届会议

议程项目 143

人力资源管理

2020 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 2020 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/76/602)。行预咨委会在审议该报告期间收到补充资料和澄清，最后收到了 2022 年 2 月 22 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对已确证的不当行为和(或)犯罪行为案件采取的所有行动、按既定程序和条例采取的纪律行动以及酌情采取的法律行动。报告所述期间为 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。报告概述了处理纪律事项的行政框架、纪律案件概要、案件处理数据、关于秘书长对可能犯罪行为案件的处理办法的信息(A/76/602，第 1 至 3 段)。

二. 秘书长的报告

行政框架概述

3. 秘书长在本报告中阐述了《联合国宪章》、《工作人员条例和工作人员细则》、秘书长公报和行政指示所载的有关规定。秘书长指出，ST/SGB/2019/8 使对构成歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用职权的行为(统称“被禁止行为”)的正式处理程序符合行政指示 ST/AI/2017/1 规定的适用程序。他指出，在 ST/AI/2017/1 所载规定



之外，[ST/SGB/2019/8](#) 载有在调查和任何后续纪律程序中适用的提供支持和信息共享规定。他还指出，[ST/SGB/2019/8](#) 表示本组织和属于联合国系统行政首长协调理事会(首协会)成员的其他实体会把已确证的性骚扰案件相关信息收集到一个名为“清白背景调查”的应用程序中，首协会各实体可访问该应用程序进行征聘调查(同上，第 5 至 10 段)。

4. 行预咨委会询问后获悉，已向首协会所有 31 个成员组织提供“清白背景调查”，其中 28 个组织接受了参加“清白背景调查”的邀请，22 个组织一直积极使用这一应用程序。行预咨委会还获悉，“清白背景调查”数据库中目前记录了 543 个对象：412 个与性剥削和性虐待有关，131 个与性骚扰有关。这 543 项记录涉及 15 个联合国实体。行预咨委会注意到使用“清白背景调查”的实体数目，并相信该应用程序的使用将被进一步纳入整个联合国系统的主流，并将在下一次报告以及秘书长关于问责制以及性剥削和性虐待的下一份报告中提供最新情况。

5. 秘书长在报告中指出，行政指示 [ST/AI/2017/1](#) 于 2017 年 10 月 26 日颁布。按照过渡安排，颁布日之前启动的调查应继续遵循行政指示 [ST/AI/371](#) 和 [ST/AI/371/Amend.1](#)，后续的任何纪律程序亦是如此。他表示，截至其报告提交之日，继续按行政指示 [ST/AI/371](#) 和 [ST/AI/371/Amend.1](#) 处理的事项为数很少。他又指出，根据行政指示 [ST/AI/2017/1](#)，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，由相关实体负责人设立的调查小组进行评估及可能的调查。他还指出，行政指示 [ST/AI/2017/1](#) 列出了进行调查的最低标准以及与作为调查对象的工作人员有关的程序(同上，第 11 至 13 段)。

6. 行预咨委会询问后获悉，监督厅和调查小组进行调查的程序、包括调查所涉各方的权利和义务都是相同的。监督厅与调查小组的主要区别在于，监督厅是一个由全职专业调查员组成的常设实体，有现成的行政和后勤支助、基础设施和程序，而调查小组是存续时间和资源有限的临时安排。调查小组完成调查所需时间和调查质量取决于调查小组成员的接触范围和先前经验，以及调查小组得到的支助水平。行预咨委会还得到下表，显示过去五年里监督厅和调查小组处理的案件的统计数字。

表 1

2016 年至 2021 年监督厅和调查小组处理的案件数量

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	共计
结案(监督厅和调查小组)	63	72	61	106	79	132	513
未采取措施结案/未作为纪律事项追究的案件	9	13	12	17	13	17	81
未采取措施结案/未作为纪律事项追究的案件(%)	14	18	20	16	16	13	16

7. 行预咨委会重申，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，秘书长的下一份报告将载列关于监督厅及实体负责人处理这些案

件的更多数据(A/75/776, 第 15 段), 包括提供监督厅和调查小组所处理案件的分
类数据的单独表格。行预咨委会建议大会请秘书长在其下一次报告中提供最新资
料, 说明案件积压和处理情况。

8. 秘书长的报告第 17 和 18 段指出, 工作人员细则 10.2(a) 规定了下列纪律措
施: (a) 书面训斥; (b) 职等内降一级或多级; (c) 在规定期间内暂停按级加薪资
格; (d) 在规定期间内停职停薪; (e) 罚款; (f) 在规定期间内暂停被考虑晋升的
资格; (g) 降级, 并在规定期间内暂停被考虑晋升的资格; (h) 离职, 提前通知或
给予代替通知的补偿金, 并给予或不给予终止任用偿金; (i) 开除。秘书长指出,
根据每个案件本身的案情作出了决定, 同时考虑到案件的特殊情况, 包括加重和
减轻情节。

9. 行预咨委会询问后获悉, 在纪律案件中, 秘书长在确定适用的减轻和加重情
节或因素方面拥有广泛酌处权。冠状病毒病(COVID-19)被视为极少数案件的减轻
因素, 这些案件在 COVID-19 大流行开始和高峰期间结案, 而且仅涉及工作人员
离职案件。具体而言, 在大流行病期间了结的案件中, 如果秘书长本会采取给予
代替通知的补偿金、但不给终止任用偿金离职的纪律措施, 秘书长会决定向离职
的工作人员发放部分终止任用偿金, 以抵消大流行病对退職工作人员的一些影响。
上述减轻因素未被用于减轻已确定的不当行为, 而只是减轻实施处罚的财务严重
程度。随着大流行病趋于稳定和(或)疫苗接种工作的展开, 秘书长已停止使用上
述减轻因素。行预咨委会感到关切的是, 将 COVID-19 用作减轻因素可能导致了
相似的不当行为案件因结案时间不同而得到不同的处理。行预咨委会注意到, 这
一减轻因素已停止使用, 并相信不会恢复使用。

10. 行预咨委会询问后还获悉, 长期积极服务(外地工作地点 10 年或更长时间,
总部 15 年)的工作人员对本组织工作的贡献通常被用来减轻该工作人员的不当行
为。但是, 如果一个权力或职责职位对所确定的不当行为至关重要, 且这一职位
因长期服务而获得, 则在减轻不当行为案件中不会考虑长期服务。

11. 行预咨委会承认秘书长在确定减轻和加重处罚情节方面拥有酌处权, 但建议
大会请秘书长确保行使这一酌处权的透明度、相称性和一致性, 并在其下一次报告
中列入详细资料, 说明在确定减轻和加重处罚情节时适用的标准(另见下文第 20 段)。

12. 行预咨委会询问后还获悉, 高级工作人员、特别是承担管理职责的高级工
作人员被期望成为其他工作人员的榜样。因此, 当负有管理职责的高级工作人员涉
及不当行为案件时, 在评估不当行为的严重性和确定适当的纪律措施时, 会考虑
他们的管理人员角色及其未能以身作则的事实。行预咨委会认为, 管理人员承担
了以身作则的特定职责, 并强调必须提高管理人员行为的透明度, 增强问责制(另
见 A/75/776, 第 13 段)。

13. 秘书长在报告第 19 段中介绍了其他非纪律措施, 其中包括书面或口头申斥、
追回应缴还本组织的款额以及带薪或无薪行政假。行预咨委会询问后获悉, 可
通过以下方式提高追回款项程度: 及早查明损失程度及在多大程度上可作为多付
款项(例如多付的应享权利)而非损失(如损坏的财产)处理, 以及在工作人员因行

为不当辞职或离职之前启动追回程序。此外，在工作人员意外辞职时及早查明可能的不当行为，从而在任何调查和(或)纪律程序结束之前扣留最后应享权利，可能是追回更多款项的另一种手段。两者都需要实体负责人及其人力资源和财务工作人员采取行动。行预咨委会还得到下表，说明追回的工作人员不当行为所致损失数额。

表 2
追回的工作人员不当行为所致损失数额

(美元)

	要求追回的数额	确认追回的数额
2014	20 700.00	177.97
2015	21 373.12	2 363.82
2016	26 324.42	21 673.70
2017	162 606.23	79 875.04
2018	152 593.10	115 119.53
2019	78 691.17	15 222.47
2020	149 381.40	149 381.40
2021	183 712.46	44 939.39
共计	611 669.44	383 813.93

14. 行预咨委会再次注意到，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，包括在工作人员意外辞职时及早查明可能的不当行为，并在工作人员因不当行为辞职或离职之前采取行动开始追回损失。行预咨委会重申，秘书长的下一次报告应提供追回工作人员不当行为所致损失的最新情况，并提出提高损失追回率的措施(A/75/776，第 17 段)。

15. 行预咨委会还相信，秘书长将采取适当措施，应对包括审计委员会在内的监督机构重点指出的风险，并将在今后的报告中提供数据，说明监督机构调查结果指出的纪律事项和采取的相关措施。

本报告所述期间处理的案件数据

16. 秘书长在报告中概述了报告所述期间采取纪律措施的案件和相关数据。报告图二显示，在本报告所述期间，共有 105 起案件结案，而 2019 年为 145 起。本报告所述期间采取的纪律措施数量(46 项)远低于前四个年度期间所采取纪律措施的平均数量(63.5 项)。在本报告所述期间，案件从移送人力资源厅到处理完毕的平均时间为 11.2 个月，与 2019 年 12 月 31 日终了期间报告的所用时间(7.9 个月)相比大幅增加。时间增加的原因是报告的纪律案件数量增加，向联合国争议法庭提交的案件数量增加，以及与 COVID-19 大流行有关的远程工作安排对处理纪律事项的公务人员工作效率产生了不利影响(A/76/602，第 78 和 81 段)。

17. 秘书长在报告第 83 段中指出，为应对这些挑战而采取了行动，包括两名新工作人员于 2021 年初加入行政法司上诉和问责科。一个特派团因若干工作人员涉嫌不当医疗保险索赔，在 2021 年提供了一个临时 P-3 员额。此外，他还指出，人力资源厅请求在 2022 年方案预算中新设一个 P-4 职等一般临时人员员额，已得到大会核准，任期 4.5 个月。

18. 行预咨委会询问后获悉，由于 COVID-19 大流行而转向远程工作安排影响了法律干事获取基本的所需资源，无法以在办公室工作的相同速度处理案件。行预咨委会又获悉，从 COVID-19 大流行中吸取的最重要教训是，如果采取组织得当、自愿的方式，远程工作有助于实现健康的工作/生活平衡。行预咨委会还获悉，没有规定行政当局处理案宗的具体时限；然而，在理想的情况下，可以在 3 至 4 个月内处理案件，但目前没有遵守这一时限。

19. 行预咨委会注意到，案件移交后平均处理时间大幅增加。行预咨委会不相信远程工作会对工作效率产生如此有害的影响，并认为履行文件驱动的职能应该特别适应远程工作。行预咨委会建议大会请秘书长采取适当措施，提高案件处理率，包括采用一个基准，考虑到 3 至 4 个月处理案件的理想情况，并在其下一次报告中介绍最新情况。行预咨委会还相信，秘书长将收集并采用从 COVID-19 大流行中吸取的经验教训和最佳做法。

对纪律措施提出的申诉

20. 关于申诉，秘书长指出，在本报告所述期间，有 11 起案件提出申诉，即所采取措施的 24%，而 2019 年有 18 起案件提出申诉，占所采取措施的 23%。他指出，争议法庭对所实施处罚的相称性进行了更严格的审查，并因此裁决在一些案件中本应采取不同的措施(同上，第 84 和 85 段)。行预咨委会询问后获悉，仅有 9 起案件的裁决全部或部分有利于工作人员，占案件总数的 9.6%。根据联合国上诉法庭的既定判例，争议法庭无权再度探究在每起案件中本应采用秘书长可用的哪些纪律措施。行政当局一贯对争议法庭违反既定判例的任何判决提出上诉，并在几乎所有此类案件中胜诉。行预咨委会注意到联合国争议法庭对秘书长采取纪律措施的相称性进行了审查以及联合国上诉法庭的相关判例。鉴于此类案件的百分比有所增加，行预咨委会强调秘书长必须透明、相称和一致地适用纪律措施(另见上文第 11 段)。

人力资源厅收到的案件

21. 关于人力资源厅收到的案件，报告图六显示，本报告所述期间收到 183 起案件，而 2019 年为 146 起。图七显示，本报告所述期间收到的涉及外地工作人员的案件比例为 66.7%，而 2019 年为 57.5%。行预咨委会询问后得到下表，显示按特派团和非特派团工作人员分列的收到案件的数据。

表 3
2020 年按特派团和非特派团工作人员分列的收到的案件

不当行为	特派团		非特派团		共计	
	案件	百分比	案件	百分比	案件	百分比
滥用职权、骚扰和歧视	13	37	22	63	35	100
攻击和虐待行为	5	83	1	17	6	100
知情不报	1	100			1	100
不当或扰乱行为	7	50	7	50	14	100
虚假陈述和假证明	64	80	16	20	80	100
滥用信通技术资源/与计算机有关的不当行为	5	71	2	29	7	100
滥用联合国财产	1	100			1	100
其他	6	67	3	33	9	100
采购违规行为	2	50	2	50	4	100
性剥削和性虐待	10	83	2	17	12	100
偷窃/擅自拿走	4	100			4	100
未经授权从事外部活动	3	33	6	67	9	100
违反当地法律	1	100			1	100
共计	122	67	61	33	183	100

缩略语：信通技术：信息和通信技术。

表 4
2021 年 1 月至 9 月按特派团和非特派团工作人员分列的收到的案件

不当行为	特派团		非特派团		共计	
	案件	百分比	案件	百分比	案件	百分比
滥用职权、骚扰和歧视	11	48	12	52	23	100
攻击和虐待行为	5	83	1	17	6	100
未履行个人义务			1	100	1	100
知情不报			1	100	1	100
不当或扰乱行为	7	78	2	22	9	100
虚假陈述和假证明	39	87	6	13	45	100
滥用信通技术资源/与计算机有关的不当行为			1	100	1	100
滥用联合国财产	3	100			3	100
其他	5	100			5	100
采购违规行为	4	80	1	20	5	100
性剥削和性虐待	9	100			9	100
偷窃/擅自拿走	1	100			1	100
未经授权从事外部活动	4	36	7	64	11	100
违反当地法律	1	100			1	100
共计	89	74	32	26	121	100

缩略语：信通技术：信息和通信技术

表 5

2016 年至 2021 年按工作人员职类分列的涉及特派团和非特派团工作人员的案件

收到的案件	2016		2017		2018		2019		2020		2021		案件 共计
	案件	百分比											
特派团													
D1 及以上	3	4	3	3	3	3	6	7	3	2	5	4	23
外勤事务人员	14	18	16	18	19	21	26	31	16	13	21	17	112
一般事务人员	45	56	48	55	52	57	31	37	78	64	66	52	320
本国工作人员	8	10	4	5	1	1	7	8	5	4	5	4	30
专业工作人员	10	13	17	19	17	18	13	16	20	16	29	23	106
小计	80	100	88	100	92	100	83	100	122	100	126	100	591
非特派团													
实习生									1	2			1
D1 及以上	4	9	8	29	7	12	5	8	13	21	5	11	42
外勤事务人员			1	4	1	2	1	2					3
一般事务人员	27	59	9	32	18	31	23	37	19	31	17	36	113
实习生	1	2					1	2					2
本国工作人员							2	3	1	2	1	2	4
专业工作人员	14	30	10	36	33	56	31	49	27	44	24	51	139
小计	46	100	28	100	59	100	63	100	61	100	47	100	304
共计	126		116		151		146		183		173		895

22. 行预咨委会从上文表 4 中注意到, 2021 年 1 月至 9 月, 本报告所述期间收到的涉及外地工作人员的案件比例为 74%, 而 2020 年为 67%, 呈上升趋势。表 5 显示, 在过去五年里, 收到的关于特派团工作人员的大多数案件涉及一般事务职类, 而收到的关于非特派团工作人员的大多数案件涉及专业工作人员职类。

23. 行预咨委会再次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(A/75/776, 第 12 段)。

24. 报告表 4 按不当行为类型列出了本报告所述期间收到的案件, 大多数案件涉及虚假陈述和假证明(82 起)、滥用职权/骚扰和歧视(36 起)、不当或破坏性行为(16 起)、性剥削和性虐待(12 起)以及未经授权从事外部活动(10 起)。行预咨委会询问后得到下表, 显示过去五年里以离职或开除作为纪律措施的案件数目以及导致此类措施的不当行为类型。

表 6
2016 年至 2021 年按不当行为类型分列的离职或开除案件

处置——不当行为	2016	2017	2018	2019	2020	2021	共计
开除							
滥用职权、骚扰和歧视				1			1
攻击和虐待行为	2		1		1		4
知情不报						1	1
虚假陈述和假证明	2	3	2				7
滥用联合国财产	2						2
性剥削和性虐待	1	1	3	2	2	1	10
偷窃/擅自拿走	3	1					4
小计	10	5	6	3	3	2	29
离职，给予代替通知的补偿金，并给予或不给予终止任用偿金							
滥用职权、骚扰和歧视	1	3	3	12	4	5	28
攻击和虐待行为	11	3	5	1	2	1	23
知情不报			1		1		2
不当或扰乱行为		1	1			2	4
虚假陈述和假证明	12	10	10	12	8	38	90
滥用信通技术资源/与计算机有关的不当行为					1	2	3
滥用联合国财产	1	1	1	1			4
其他	3	2		1		3	9
采购违规行为					1		1
性剥削和性虐待	1	2	1	2	2	3	11
偷窃/擅自拿走	10	1	4	15	2	3	35
未经授权从事外部活动	1		3		3	4	11
违反当地法律					1		1
小计	40	23	29	44	25	61	222
共计	50	28	35	47	28	63	251

缩略语：信通技术：信息和通信技术

25. 秘书长在报告第 82 段中指出，人力资源厅还参与了负责制定行为问题相关政策的工作组和委员会，包括种族主义问题工作队。行预咨委会询问后获悉，虽然基于种族的歧视被视为违禁行为，但本组织的规范没有充分界定“种族主义”，亦未说明此类行为在本组织工作场所的表现形式。这一疏忽是秘书长在联合国消除种族主义和促进人人享有尊严的专责小组的一个主要调查结论。因此，秘书处将着手审查秘书长 ST/SGB/2019/8 号公报，以解决种族主义和种族歧视，加强问责并促进多样性、平等、包容和公平。专责小组的授权任务是评估工作人员对本

组织内部种族主义和种族歧视程度的认识，指导提高认识和行动方案并制定一项长期战略行动计划，将本组织转变为一个人人享有尊严和获得包容的工作场所，积极处理种族主义并追究种族主义行为的责任。2022 年 1 月，专责小组结束任务，发布了其报告和战略性行动计划。该报告的结论和建议适用于联合国秘书处，但秘书长打算将种族主义问题提交首协会。行预咨委会还获悉，执行该报告的建议是一个关键的管理优先事项，需要相关的财政和人力资源，以在整个全球秘书处实现其运作、执行和主流化。行预咨委会询问后得到专责小组的报告和战略性行动计划的副本。

26. 行预咨委会建议大会请秘书长加快开展消除种族主义和基于种族的歧视的工作，并在其下一次报告中提供最新情况，包括关于首协会工作的信息，以及供大会审议的任何相关提案(包括资源)。

可能的犯罪行为

27. 按照大会第 59/287 号决议，秘书长在报告第 90 段中指出，在本报告所述期间，向会员国移交了 24 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，人力资源厅目前正在审查其中 5 起案件；1 起案件以开除的纪律措施结案；13 起案件以离职的纪律措施结案；1 起案件结案的纪律措施是训斥、下调职级和推迟晋升；2 起案件没有继续审理；2 起案件的结案措施是在离职工作人员的公务身份档案中放入一份说明。行预咨委会相信，秘书长的下一次报告将提供关于这些案件及其结果的更多详细信息。

三. 结论

28. 请大会表示注意到本报告(A/76/602，第 91 段)。行预咨委会建议大会，在考虑到上文意见和建议的前提下，表示注意到秘书长的报告。