



大会

Distr.: General
2 March 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

暂定项目表* 项目 141

人力资源管理

秘书长对纪律事项的处理办法及可能的犯罪行为案件(2017 年 7 月 1 日至 12 月 31 日)

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 [59/287](#) 号决议第 16 段的要求提交，该段要求每年向会员国通报有关经证实的不当行为和(或)犯罪行为案件以及按照既定程序和条例采取的纪律行动和酌情采取的法律行动。本报告述及 2017 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期六个月的情况。今后的报告将涵盖整个日历年。

请大会表示注意到本报告。

* [A/73/50](#)。



一. 引言

1. 本报告根据大会第 59/287 号决议第 16 段的要求提交，该段要求每年向会员国通报按既定程序和条例对经证实的不当行为和(或)犯罪行为案件采取的所有行动。本报告所述期间为 2017 年 7 月 1 日至 12 月 31 日。
2. 为使秘书长纪律事项处理办法和可能犯罪行为案件报告与其他人力资源管理事项报告对接，本报告述及 2017 年 7 月 1 日至 12 月 31 日为期六个月的情况。今后的报告将涵盖整个日历年，即 12 个月的情况。
3. 本报告第二节全面概述了处理纪律问题的行政框架，包括新颁布的关于失当行为、调查和纪律事项的行政指示(ST/AI/2017/1)，以便结合第二节理解第三和第四节中的信息。根据 ST/AI/2017/1 作出的过渡安排，新的行政指示只适用于 2017 年 10 月 26 日或之后启动调查的事项。因此，本报告述及的所有问题适用关于经修订的纪律措施和程序的行政指示(经 ST/AI/371/Amend.1 修订的 ST/AI/371)。
4. 第三节概述了在本报告所述期间已证实的不当行为案件。第四节载有本报告所述期间已结案件处理情况的数据，包括最终没有采取纪律措施的案件，以及对 2009 年 7 月 1 日以来采取的纪律措施提起申诉的信息。第四节还提供了关于在本报告所述期间移送人力资源管理厅采取行动的案件数量和案件性质的信息。本报告仅涵盖六个月期间，第四节没有提供比较数据，但这些数据将在今后 12 个月的报告中提供。第五节介绍了秘书长对可能犯罪行为案件的处理办法。
5. 按照第 59/287 号决议第 17 段的要求，将发布一份综合情况通报，向本组织全体工作人员通报不当行为和(或)犯罪行为的常见案例以及就此采取的纪律行动，包括法律行动，同时将适当注意保护有关工作人员的隐私。

二. 纪律事项行政框架概述

A. 指导工作人员行为的立法框架¹

6. 《联合国宪章》第一百零一条第三款规定，“办事人员之雇用及其服务条件之决定，应以求达效率、才干及忠诚之最高标准为首要考虑”。
7. 《工作人员条例》第一条和《工作人员细则》第一章“职责、义务和特权”，规定了国际公务员因其身份而应具有的基本价值观，以及这种基本价值观的具体表现(尤其见《工作人员条例》1.2 和《工作人员细则》1.2)。
8. 《工作人员条例》10.1(a)规定，“秘书长可对实施不当行为的工作人员采取纪律措施”。《工作人员细则》10.1(a)规定，工作人员不遵守《联合国宪章》、《工作人员条例》和《工作人员细则》及其他相关行政告示规定的义务，或不遵行国际

¹ 有关工作人员身份、权利和义务以及纪律事项的规定，可查阅《人力资源手册》电子版(<https://hr.un.org/handbook>)“职责、义务和特权”和“司法行政和纪律事项”章节。

公务员应有行为标准，即可构成不当行为，可能导致提起纪律程序和就不当行为采取纪律措施”。

9. 此外，《工作人员细则》10.1(c)规定，“对不当行为指控展开调查、提起纪律程序以及采取纪律措施的决定，由秘书长或经授权的官员行使酌处权作出”。在这些规定的范围内，秘书长对确定不当行为的构成和采取纪律措施具有宽泛的酌处权。

10. 经 [ST/AI/371/Amend.1](#) 修订的 [ST/AI/371](#) 第 2 节和 [ST/AI/2017/1](#) 第 3.5 节载有可采取纪律措施行为的例子。也可参考关于禁止歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用权力的秘书长公报([ST/SGB/2008/5](#))、关于采取特别保护措施防止性剥削和性虐待行为的秘书长公报([ST/SGB/2003/13](#))和关于保护不当行为举报者和正式授权审计或调查合作者不遭报复的秘书长公报([ST/SGB/2017/2/Rev.1](#))。

B. 关于过失行为的新行政指示、调查和纪律程序

11. 2017 年 10 月 26 日，主管管理事务副秘书长颁布了关于过失行为、调查和纪律程序的行政指示([ST/AI/2017/1](#))。根据过渡安排，2017 年 10 月 26 日前启动的调查和纪律程序将继续适用经 [ST/AI/371/Amend.1](#) 修订的 [ST/AI/371](#) 的规定。

12. 根据 [ST/AI/2017/1](#) 的规定，所有过失行为应提请内部监督事务厅(监督厅)注意。监督厅在收到不当行为指控后，可决定审议指控，或提交管理人进行评估和可能的调查。管理人就过失行为指控作出的决定应告知监督厅。这些规定符合大会第 [59/287](#) 号决议第 11 至 13 段中的决定和要求，包括要求建立行政机制，强制方案管理人员向监督厅报告不当行为指控。

13. [ST/AI/2017/1](#) 第 6 节列有进行调查的最低标准，并述及对作为调查对象的工作人员采取的某些新程序。例如，需在调查约谈开始当时或开始之前以书面方式通知工作人员，将对其进行调查和对其提出指控的性质。此外，这些工作人员现在可以挑选一名工作人员作为观察员陪同其参加约谈。

14. [ST/AI/2017/1](#) 并列出了按照《工作人员细则》10.49(a)对工作人员实施带薪或停薪行政假的情况。在这方面，可在提出不当行为指控后对工作人员实施行政假直至纪律程序结束。可根据案件的情节，实施带薪或无薪行政假。如 [ST/AI/2017/1](#) 所述，《工作人员细则》10.4(c)规定，对于性剥削和性虐待案件，如有合理的理由(正当理由)认为工作人员从事性剥削和性虐待，可对其实施无薪行政假。[ST/AI/2017/1](#) 并规定，如对工作人员实施无薪行政假，该工作人员将继续保留部分应享权利和福利。

15. 新的行政指示涉及的其他事项包括，本组织与联合国系统行政首长协调理事会成员组织共享信息，以及在前工作人员的公务身份档案中作出说明。

C. 纪律程序

16. [ST/AI/2017/1](#) 第 7 至第 9 节列有调查结束后事项处理的逐步总结，包括纪律程序的细节。[ST/AI/2017/1](#) 的规定很大程度上反映了其颁布之前已实施的程序。监督厅完成的调查可直接提交主管人力资源管理助理秘书长，由其决定是否作为

纪律案件进行追究。如果调查由部门首长或其他主管官员开展且主管官员认为不当行为可能已经发生，则将这一事项移送主管人力资源管理助理秘书长，由其决定是否作为纪律案件进行追究。

17. 如果主管人力资源管理助理秘书长决定启动纪律程序，则向工作人员发出有关不当行为指控的书面通知，并告知该工作人员有权就指控发表意见，并有权通过工作人员法律援助办公室或自费外聘律师寻求辩护协助。工作人员有合理机会对不当行为指控作出回应。助理秘书长将根据工作人员提出的意见，决定是否在采取或不采取行政行动的情况下结案，或者建议采取一项或多项纪律措施。在后一种情况下，主管管理事务副秘书长将决定是否采取《工作人员细则》10.2(a)规定的一项或多项纪律措施。主管管理事务副秘书长也可决定采取一项或多项行政措施。在一些情况下，就移送人力资源管理厅的事项采取的第一步并非启动纪律程序，而是征求工作人员的意见。《工作人员细则》10.2(c)规定，如果考虑训斥处分，除其他之外，须征求工作人员的意见，并协助人力厅决定是否启动纪律程序。

18. 按照《工作人员细则》10.3(c)，被采取纪律措施的工作人员可依照《工作人员细则》第十一章的规定向联合国争议法庭提出申诉，对采取的纪律措施提出质疑。²

D. 纪律措施

19. 《工作人员细则》10.2(a)规定，纪律措施可采取下列一种或多种形式(即可对每起案件采取多种措施)：

- (a) 书面训斥；
- (b) 职等内降一级或多级；
- (c) 在规定的期间内暂停例常加薪资格；
- (d) 在规定的期间内停职停薪；
- (e) 罚款；
- (f) 在规定的期间内暂停考虑晋升的资格；
- (g) 降职并在规定的期间内暂停考虑晋升的资格；
- (h) 离职，提前通知或给予代替通知的补偿金以及给予或不给予终止任用偿金；
- (i) 开除。

20. 在确定适当措施时，须根据每个案件本身的是非曲直作出决定，同时考虑到案件的具体情节，包括从严和从宽情节。此外，按照《工作人员细则》10.3(b)，采取的纪律措施必须与所涉不当行为的性质和严重程度相称。鉴于评估每起案件的独特事实和特性需要进行彻底审查，不能预先确定或普遍适用不当行为具体类型所适用的特定处罚。

² 联合国争议法庭和联合国上诉法庭有关纪律案件的判决可查阅内部司法办公室网站(www.un.org/en/oaj)。

E. 其他措施

21. 书面和口头申斥、追回应缴还本组织的款额以及实施带薪或停薪行政假均不视为纪律措施。申斥是维持适当行为标准和促进问责制的重要行政措施。书面申斥放入工作人员的公务身份档案。警告或告诚信是管理措施，旨在增强对适当行为标准的认识。此外，在某一行可为构成影响业绩的不当行为时，该问题可在业绩管理框架内处理，可包括培训、咨询、不续签合同或终止任用。新行政指示(ST/AI/2017/1)载有方案管理人员对工作人员不当行为可采取的行政和管理行动的具体规定。

22. 新行政指示还规定，如果损失是因故意、轻率或严重疏忽的作为或不作为造成的，则可根据《工作人员细则》10.1(b)追回本组织的财务损失。

23. 根据《联合国争议法庭规约》第 10.8 条和《联合国上诉法庭规约》第 9.5 条，两法庭可将适当案件转交秘书长或联合国独立管理基金和方案的行政首长，以采取可能的行动追究责任。这种行动可包括启动调查和纪律程序。

三. 2017 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间采取纪律措施的案件摘要³

24. 对于每起采取一项或多项纪律措施的案件，下文均摘要说明不当行为的性质和秘书长采取的纪律措施或其他措施。对于工作人员的职称或其他有关细节，仅在影响到确定要采取的措施时提供。没有载列以纪律措施之外其他方式处理的行为问题，但下文第四节提供了有关此类案件的统计信息。

25. 如上所述，在确定处罚时可同时考虑从严和从宽因素，而这些因素根据案件的具体事实和情节有所差异。含有潜在从严情节的例子包括屡犯不当行为、意图获取个人利益以及不当行为造成的损害程度。含有潜在从宽情节的例子包括真诚反省和在过程初期自愿披露不当行为。

26. 并非每起提请主管人力资源管理助理秘书长注意的案件都会导致采取纪律或其他措施。当人力资源厅的复核表明并无足够证据将某个事项作为纪律案件追究时，或者当工作人员对不当行为的正式指控提出令人满意的解释时，就会结案。工作人员在调查或纪律程序结束前退休或以其他方式离开本组织，也会结案，除非继续追究符合本组织的利益。对于大部分前工作人员所涉案件，将予以记录并放入前工作人员的公务身份档案，以便在该工作人员重新加入本组织时进一步审议此事项。在这方面，关于施行定期任用的行政指示(ST/AI/2013/1)第 3.9 节规定：前工作人员“在受到不当行为调查或被提起纪律程序期间辞职……则无资格重新受雇，除非前工作人员同意配合正在进行的调查或纪律程序直至结束”。将酌情在公务身份档案中注明这一规定。这一程序载于 ST/AI/2017/19 的第 9.9 节。⁴

³ 截至本报告提出之日，摘要中所载的信息均属实。

⁴ 信息和通信技术厅正在与其他内部利益攸关方合作开发筛选/审查工具，用以执行秘书长在向大会提交的关于防止性剥削和性虐待的特别措施的报告(A/69/779 和 A/71/818)中确立的目标，即建立和维护一个中央数据库，收集已证实的性剥削和性虐待指控和某些其他指控，联合国实体都可使用该数据库。更多信息见秘书长关于防止性剥削和性虐待特别措施的报告(A/72/751)第 22 和 23 段。

27. 大会在第 68/252 号决议第 23 段中，请秘书长采取适当措施，减轻和挽回工作人员不当行为引起的任何损失，并就此提出报告。如下文案件汇总所述，在大多数案件中，在本组织遭受可计量损失时，本组织追回了有关财产和(或)资金，工作人员偿还了所涉资金，或主管管理事务副秘书长决定追回与财务损失相当的数额。如 ST/AI/2017/1 第 9.5 节和第 9.6 节所述，追回本组织的财务损失是根据工作人员细则 10.1(b)进行的，根据该项规定，如果秘书长认定所涉行为构成不当行为，并且所涉工作人员的行动使本组织蒙受了财务损失，且所涉行动被确定为故意、轻率或严重疏忽，则可要求该工作人员向本组织赔偿全部或部分损失。

A. 滥用职权、骚扰和歧视

28. 一名工作人员一再公开指责另两名工作人员没有能力履行职责，并辱骂他们，造成令人畏惧、充满敌意、冒犯他人的工作环境。处置：两年内暂停考虑晋升资格，处以相当于一个月净基薪的罚款，职等内降两级。申诉：申诉期限尚未届满。

29. 一名担任警卫职务的工作人员辱骂三名联合国警察，并在未经许可的情况下用联合国车辆运送一名平民。有从宽情节，包括该工作人员长期在本组织任职。处置：书面训斥，职等内降两级。申诉：无。

B. 虚报和假证明

30. 一名高级工作人员篡改与征聘程序有关的书面记录。有从宽情节，包括较早承认、没有获得私利，并且未对招聘结果产生影响。处置：训斥，并处以相当于一个月净基薪的罚款。申诉：申诉期限尚未届满。

31. 一名工作人员参与提出欺诈性签证申请以换取金钱。处置：离职，给予代替通知的偿金，不给予终止任用偿金。申诉：无。

32. 一名工作人员向至少一名非本组织人员提出以金钱为条件帮其获得联合国职位。处置：离职，给予代替通知的偿金，不给予终止任用偿金。申诉：向争议法庭提出申诉，但被驳回(可受理性)。

C. 未经许可的外部活动和利益冲突

33. 一名工作人员未经许可参与私人法律服务方面的外部活动。处置：降一个职等，一年内暂停考虑晋升资格。申诉：无。

34. 一名工作人员从事未经许可的外部活动，包括公开活动。有从宽情节，包括较早承认以及长期在本组织任职。处置：书面训斥。申诉：申诉期限尚未届满。

35. 一名工作人员参与未经许可的外部活动，即拥有和经营一家提供印刷和设计服务的公司，包括向联合国机构提供此类服务。有从宽情节，包括较早承认以及长期在本组织任职。处置：职等内降两级，两年内暂停考虑晋升资格，并处以相当于三个月净基薪的罚款。申诉：申诉期限尚未届满。

36. 一名工作人员未经许可在外就业，担任本组织的咨询人。有从宽情节，包括较早承认。处置：书面训斥，职等内降两级，并处以相当于三个月净基薪的罚款。申诉：无。

D. 攻击和虐待行为

37. 一名工作人员殴打至少一名家人。有从宽情节，包括较早承认。处置：离职，给予代替通知的偿金，不给予终止任用偿金。申诉：申诉期限尚未届满。

38. 一名安保工作人员殴打另一名工作人员(前者的下属)。处置：离职，给予代替通知的偿金，不给予终止任用偿金。申诉：申诉期限尚未届满。

39. 一名安保工作人员殴打另一名工作人员(前者的上司)。双方都参与了肢体冲突，这被视为从宽情节。处置：离职，给予代替通知的偿金，不给予终止任用偿金。申诉：申诉期限尚未届满。

E. 未履行个人义务

40. 一名高级工作人员未履行有关支付租金的个人法定义务。有从严情节，包括其行为损害了本组织在东道国的声誉。处置：书面训斥，职等内降四级。申诉：向争议法庭提出申诉。

F. 滥用联合国财产和资产

41. 一名工作人员将所发履行职责的甚高频无线电设备用作个人贷款担保物。有从宽情节，包括较早承认。处置：离职，给予代替通知的偿金和终止任用偿金。申诉：无。

四. 本报告所述期间收到和结案的案件数据

A. 本报告所述期间结案的案件

表 1

2017 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间已结案件的处置情况

处置	数目
开除	—
离职，提前通知或给予代替通知的偿金，给予或不给予终止任用偿金	6
其他纪律措施	8
行政措施	3
无措施结案	1
未作为纪律事项追究	8
工作人员在案件移送人力资源管理厅之前或之后、在纪律程序结束前离职	21
其他	3
共计	50

B. 对纪律措施提出的申诉

表 2

对 2009 年 7 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日期间采取的纪律措施所提申诉的处置情况

处置	数目	百分比
答辩人胜诉及工作人员在争议法庭或上诉法庭撤案的案件 ^a	44	80
和解案件	8	14.5
答辩人败诉案件 ^b	3	5.5
共计	55	100
工作人员向争议法庭或上诉法庭提出的上诉待裁决，或向上诉法庭提出上诉的期限尚未届满	22	

^a 该数目包括下列案件：被告在争议法庭胜诉且工作人员未向上诉法庭提出上诉；被告在争议法庭和上诉法庭都胜诉；工作人员在争议法庭胜诉，但被告在上诉法庭胜诉；或工作人员撤回向争议法庭提出的上诉。

^b 该数目包括下列案件：被告在争议法庭胜诉，但工作人员在上诉法庭胜诉；或工作人员在争议法庭胜诉且被告未向上诉法庭提出上诉。

C. 人力资源管理厅收到的案件

42. 本节各表列示在本报告所述期间移送人力资源管理厅或需采取纪律行动的案件数目和类型。

表 3

2017 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间人力资源管理厅收到的案件来源

来源	数目	百分比
与联合国总部和总部以外办事处工作人员有关的案件	16	31
与外勤人员有关的案件	36	69
共计	52	100

表 4

2017 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间收到的案件，按不当行为类别分列

不当行为类别	数目
滥用职权/骚扰/歧视	8 ^a
攻击(言语和身体)	3
虚报和假证明	12
不当或扰乱行为	2
滥用联合国财产或资产	4
未履行个人法律义务	1
知情不报	1

不当行为类别	数目
性剥削和性虐待	5
盗窃和挪用	4
未经许可的外部活动和利益冲突	6
违反当地法律	2
采购违规	2
其他	2
共计	52

^a 在本报告所述期间，人力资源管理厅没有收到性骚扰案件。

五. 可能的犯罪行为

43. 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。在本报告所述期间，向会员国移送了 9 起对联合国官员或特派专家犯罪行为提出可靠指控的案件。

六. 结论

44. 秘书长请大会注意到本报告。