



第七十三届会议

议程项目 142

联合检查组

审查联合国系统各组织的举报人政策和做法

秘书长的说明

增编

秘书长谨向大会成员转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“审查联合国系统各组织的举报人政策和做法”的报告(见 [A/73/665](#))的评论意见。



摘要

联合检查组在其题为“审查联合国系统各组织的举报人政策和做法”的报告(见 [A/73/665](#))中, 审查了联合国系统各组织的举报人政策和做法的效力, 以确保举报人得到适当的保护, 特别是在免遭报复方面。

本说明反映了联合国系统各组织对该报告所提建议的意见。这些意见是在联合国系统行政首长协调理事会成员组织提供的投入基础上进行的汇总, 各成员组织对该报告表示欢迎并支持其中一些结论。

一. 引言

1. 联合检查组在其题为“审查联合国系统各组织的举报人政策和做法”的报告(见 A/73/665)中, 侧重审查了全系统报告不当行为和错失行为以及防范举报人遭受报复的政策、流程和程序。

二. 一般性意见

2. 联合国系统各组织欢迎联合检查组的报告及其审查结果, 并赞扬报告信息丰富、数据具有价值。各组织注意到, 该报告提供了有用的信息和一些有帮助的建议。

3. 各组织赞赏为确定良好做法所作的努力, 但它们指出, 将这些做法作为报告所涵盖的联合国系统广大组织的评估标准或目标, 可能没有充分考虑到每个组织的不同组织背景和情况。虽然国家一级私营和公共部门采用的办法是进一步制定国际组织政策时的一个重要参考来源, 但这些政策需要根据有关组织的具体特点加以调整。

4. 各组织确认, 整个联合国有不同的错失行为处理制度。在一个宽容和理解是核心价值的工作场所中, 一些行为不构成错失行为却依然不可取, 而处理这些行为的机制很少, 甚至没有。一些组织, 尤其是资源有限的小组织指出, 恶意报告也是一个特别令人关切的问题。

5. 各组织认为, 审查本可以更深入地分析在确保联合国系统内保护举报人方面所面临挑战的根本原因。许多组织认为, 与这些挑战密切相关的是各组织之间和各组织内部的政策统一和执行问题, 而非政策语言。

6. 各组织还指出, 该报告本可以用更多篇幅述及它们各自的体制和治理结构, 以便更好地说明可使用哪些法律和内部行政工具为工作人员或其他投诉人伸张正义。比较寻求伸张正义和(或)正义得到伸张的内容以及关于在必要时防范遭受报复的附属内容均有缺失。

7. 它们还指出, 报告未充分关注在监管和法律框架内报告不当行为以及所有工作人员寻求法律补救的可能性(无论是否得到保护)。

8. 各组织注意到, 该报告还极为重视一些声称是举报人的个人的陈述, 但经过详细和广泛的审查, 这些人的说法被认为没有根据。一些组织认为, 报告某些方面反映的情况可能过于依赖这些未经证实的说法。

9. 世界知识产权组织(知识产权组织)指出, 第 41 段的文字与之后的表格不一致, 前者称只有联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处及联合国难民事务高级专员公署符合标准 1 的所有最佳做法要求, 而后者表明知识产权组织也符合这一标准的所有要求。

10. 各组织注意到，第 150 段中的表述应包括“据称”一词，改后如下：“共向监督办公室报告了 10 413 起据称的不当行为/错失行为”。

11. 小型组织特别是目前没有道德操守干事或监察员的组织感到，如果未将所涉资源编入预算，则在时间表和所涉资源方面都难以执行拟议建议，比如世界气象组织就属此种情况。

12. 各组织欢迎审查中所载的大多数建议，但强调指出，这些建议的执行将与是否具备时间、人员配置和资金等资源密切相关。

三. 对具体建议的意见

建议 1

立法机构应在 2020 年前采取措施，确保与不当行为/错失行为和报复有关的所有政策明确规定适当的渠道和模式，例如独立监督委员会，以报告和调查对该组织行政首长及在处理此类问题时可能引起利益冲突的任何其他任职者的指控。

13. 虽然该建议是针对大会和其他理事机构提出的，但各组织报告说，它们：
(a) 已经建立了处理建议内容的机制和标准作业程序；(b) 为使现有的可用渠道更加明确，正在修订工作人员细则和准则，供其各自的理事机构审议；(c) 正在审查现行的关于利益冲突的举报人保护政策，并与题为“审查处理联合国系统利益冲突的机制和政策”的报告(见 [A/73/187](#))的建议 1 等其他建议建立联系。

14. 秘书处特别提到联合国秘书长，指出秘书长是根据《联合国宪章》任命的。《宪章》中没有任何关于调查对秘书长的指控的明文规定，而且在实践中也未出现这一问题。《宪章》第九十七条规定，大会根据安全理事会的建议任命秘书长。需以尊重《宪章》的方式采取任何使调查对秘书长的指控得以进行的措施。在这方面应指出，在《联合国特权和豁免公约》第五条第二十节中，会员国商定安全理事会是有权放弃秘书长豁免权的主要机关。

15. 对联合国各基金和方案的行政首长而言，处理不当行为/错失行为和报复指控的适用法律框架包括《联合国工作人员条例和细则》和联合国其他相关行政通知。如该报告第 51 段所述，秘书长任命联合国各基金和方案的行政首长为联合国工作人员，他们的任用条件包括他们须遵守《工作人员条例和细则》和联合国其他相关行政通知的规定。这些通知包括关于失当行为、调查和纪律程序的行政指示([ST/AI/2017/1](#))和关于防范因举报不当行为和配合获正式授权的审计或调查而遭受报复的秘书长公报([ST/SGB/2017/2/Rev.1](#))。

16. 根据这一法律框架，如果联合国基金或方案的现有调查实体无权对其行政首长进行调查，则可由内部监督事务厅或由秘书长任命的调查小组或其他调查实体进行调查。对联合国基金或方案的行政首长启动纪律程序的决定由秘书长作出。

17. 在处理这项建议时，可请立法机构注意到上述法律框架适用于联合国各基金和方案的行政首长。

建议 2

对于初步证据确凿的报复案件未得到认定的情况，联合国系统各组织如果没有外部和独立申诉机制，则行政首长应指示相关部门在 2020 年之前制定解决这一不足之处的适当方案供其及时审议，并在更新的防范报复政策中概述任何商定的机制和程序。

18. 各组织部分支持这项建议。一些组织指出其现有机制已充分落实了上述建议，而另一些组织则正在考虑推出上诉机制，作为其举报人保护政策审查进程的一部分，以处理初步证据确凿的报复案件被认定不存在的情况。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应在 2020 年前更新其相关的举报人政策，以弥补联合检查组最佳做法评级中发现的不足和差距。

19. 各组织部分同意上述建议，并指出每个实体应在相关时进行此类更新。多个组织报告说，它们已在 2018 年更新其政策，或正在根据审查结果进行更新。然而，大多数组织认为联检组确定的最佳做法是值得商榷的基准，并对最佳做法评级中确定的几点持保留意见，因为它们似乎没有充分和正确地评价各组织的实际规定。

20. 关于第 118 段，有大量外地存在的组织指出，应从所涉费用和翻译质量两方面考虑翻译整套政策所涉及的问题，因为经验表明，需要一位母语为目标语、精通英语且熟悉这一专题的人承担这类工作。翻译应主要考虑组织的工作语文。

建议 4

到 2020 年，联合国系统各组织的立法机构应要求行政首长确保按照联合检查组报告(JIU/REP/2006/2、JIU/REP/2010/3、JIU/REP/2011/7、JIU/REP/2015/6 和 JIU/REP/2016/8)所载建议，明确界定道德操守负责人、监督负责人和监察员/调解员职能的独立性，并确保这些任职者定期向立法机构汇报工作。

21. 各组织总体上支持这项建议，但有几个组织指出，其现行政策和安排中已经有这项建议的规定。

22. 有几个组织注意到，虽然上述拟议提法中有关于独立性的表述，但也存在妨碍独立性的要素。这些要素值得各组织考虑一些可变因素，包括如何使监督职能真正独立，如何使每个职位的任期规定保持一致(任期为可连任还是例外情况下可连任，让这类独立负责人作为当然成员还是视情况参加高级管理层会议)，以及如何为该职能编制预算和配置人员以开展战略工作。

23. 关于第 131 段，各组织指出，联检组在其分析中没有认识到任期限制也会带来一系列不同的挑战，因为任期制(特别是短任期)带来的风险是在职人员更关注个人的职业发展而非他们所服务的组织。虽然年限较长的单一任期可以帮助确保独立性，但这种任期规定很难将业绩不佳的个人免职。相反，如果能够任职多个任期，就会产生有损独立性的那类问题。

建议 5

到 2019 年年底，联合国系统各组织的行政首长应以该组织所有工作语文为所有人员开发全面的传播工具，说明举报骚扰和报复等不当行为/错失行为的内容，以及如何、在何处和向谁举报这些行为。

24. 各组织总体上支持这项建议，不过它们警告说，执行这项建议可能会产生未列入本预算周期拨款的费用和资源问题，并对它们是否能在拟议的最后期限前完成工作表示关切。但是一些组织已采取步骤，通过网播研讨会和信息材料来解决这一问题。

25. 一些组织指出，这项建议是根据显示“只有 56.5% 的回答者完全同意，他们具体知道应向谁举报此类不当行为/错失行为”的调查结果提出的，并质疑联检组如何得出对全球工作人员调查的答复证实“对报告机制缺乏了解”的结论。它们认为这种说法是基于错误的前提，即所有工作人员都应知道应向谁报告不当行为。各组织称，工作人员应该知道的是，万一他们发现自己处于必须进行据报的处境，他们可以很容易地找到关于如何举报不当行为的信息。

建议 6

联合国系统各组织行政首长应在 2020 年前制定标准作业程序，积极防范不当行为/错失行为举报者遭受报复，其中应包括开展相关风险评估，并明确确定可用的支助机制和资源。

26. 各组织认为这项建议不明确，因此难以支持。不过，一些组织已采取步骤修订其防范报复政策，将预防措施包括在内。

27. 大多数组织怀疑标准作业程序本身是否能主动防范报复行为。一些组织还指出，它们的防范报复政策已经包括在初步评估等阶段向任何和所有举报者提供保护的可能性，因此没有必要制定新的准则或标准作业程序，这么做也适得其反。

建议 7

联合国系统各组织的行政首长应在 2020 年之前制定处理报复案件的标准作业程序，其中应列出关于调查、支助服务和宣传工作的具体核对表和规程。

28. 虽然各组织大多欢迎这项建议的规定，但许多组织对在已有明确和详细政策的情况下另行制定标准作业程序的功效提出质疑。它们质疑这些新增的程序会有何不同。它们还指出，拟议的办法可能造成不必要的行政负担，无法提高程序的效率。

29. 目前正在更新其举报人保护政策的各组织现正根据其组织的具体情况，采用工具和措施处理这一问题。

30. 关于第 189 段，一些组织指出，联检组没有述及其提议的所涉费用。例如，除最大的几个道德操守办公室外，所有道德操守办公室都有 1 至 4 名工作人员，而处理报复问题是这些办公室的几项任务之一。

31. 一些组织认为，这项建议与其显然依据的一些调查结果有何关联尚不清楚：在第 201 和 202 段中，联检组详细阐述了“报复对举报人可能产生的身体和情绪影响以及举报可能对职业生涯产生的有害影响”。这一说法的依据是一小群受访者(17 人)的看法，各组织想知道这些人是否报告了实际的不当行为案件，还是遭受了实际报复，或者是仅仅提出了未经证实的不当行为指控。

建议 8

联合国系统各组织行政首长应确保，到 2020 年，举报不当行为/错失行为的匿名渠道：(a) 已经建立和运作；(b) 以本组织所有工作语文提供；(c) 向所有人员、供应商和受益人开放；(d) 反映在其相关政策中；(e) 得到广泛宣传。

32. 各组织支持这一建议，但强调指出，匿名投诉往往更难在联合国争议法庭和联合国上诉法庭得到所需程度的证实和证明。

33. 尽管第 178 至 182 段概述了调查结果，但各组织注意到，对于以下方面总体上不明确：工作人员如何报告未构成不当行为的关切，防范举报人遭受报复是否应作为此类报告的附加条件，以及非调查或非监督部门的工作人员如何处理此类报告。

建议 9

到 2019 年年底，联合国系统各组织的行政首长应确保公开发布关于不当行为/错失行为和报复案件的年度报告，并适当考虑到保密性。报告应具体包括指控、调查结果和所采取的行政行动等处理结果。

34. 各组织支持这项建议，并强调需要密切注意隐私以及数据的保护和可追踪性。这些问题再加上不可能从互联网上完全删除数据，可能会使提出申诉的工作人员受到潜在伤害，并可能为提出针对该组织的高额法律索赔创造机会。

35. 一些组织对在其报告中列入关于所有不当行为和错失行为案件的资料持保留意见，这其中包括仍在调查中的案件，或监察主任办公室在接案阶段已结案的案件，或由行政部门根据监察主任办公室的调查结果结案的案件。另一些组织仅在内部每两年出版一次这类报告，这被认为已经足矣。

建议 10

到 2019 年年底，联合国系统各组织的行政首长应确保要求所有主管和管理人员完成关于举报政策以及如何适当应对和处理不当行为/错失行为和报复报告的具体培训。

36. 各组织部分支持这项建议。虽然有几个组织已经开设了强制性培训课程，但另一些组织注意到拟议建议具有限制性且时间表有点不切实际，并且强调必须提供关于某一具体问题的信息并使其易于查找。

37. 一些组织同意这种说法，即在冲突管理和团队建设等软技能领域，培训方面的差距很大。然而，可能需要摒弃“软技能”的观念，因为这一用语可能意味着

管理人员和主管应当能够轻松学习并迅速应用这些技能，而事实上既需要时间培养这些技能，也需要培训才能将其付诸实施。各组织注意到，一旦获得和掌握了这些技能，就会产生可能提高组织实效的实际结果。

38. 各组织认为，第 262 段中关于防范遭受报复政策的说明的所涉问题在该节或相关建议中没有得到充分讨论。

建议 11

到 2020 年，联合国系统各组织的行政首长应每两年进行一次全球工作人员调查，以衡量工作人员对“顶层定调”的问题、问责制和道德操守相关议题的看法，并制定一项全面行动计划，解决查明的问题。

39. 对于尚未开展此类调查的情况，各组织大体上支持上述建议。有些组织赞成经常或定期收集全球工作人员的意见，而不是每两年收集一次，从而使各实体能够调整调查的时间，使之与重大事件和人力资源活动相吻合，而不是遵循规定的时间表。