



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

理事会

第一七九届会议

2025 年 12 月 1-5 日，罗马

章程及法律事务委员会第一二三届会议 (2025 年 10 月 6-8 日，罗马) 报告

内容提要

章程及法律事务委员会《第一二三届会议报告》：

- 1) **提请理事会注意并批准**章法委对联检组报告《审查调查职能的状况：联合国系统各组织在加强调查职能方面取得的进展》（JIU/REP/2020/1）建议 7 提出的审议意见和结论；
- 2) **向理事会通报**章法委对收到的以下最新进展的审议意见：
 - a) 公布联合国粮食及农业组织（粮农组织）签署的谅解备忘录；
 - b) 《数据保护政策》；以及
 - c) 发展法处开展的活动。

建议理事会采取的行动

提请理事会：

- 1) **批准章法委**对联检组报告《审查调查职能的状况：联合国系统各组织在加强调查职能方面取得的进展》（JIU/REP/2020/1）建议 7 提出的审议意见和结论；

2) **注意**章法委关于以下事项的审议意见：

- a) 公布粮农组织已签署谅解备忘录；
- b) 《数据保护政策》；以及
- c) 发展法处开展的活动。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

章程及法律事务委员会秘书

Cristiana Mutiu

电子邮箱：CCLM-Secretary@fao.org

I. 引言

1. 章程及法律事务委员会（章法委）于 2025 年 10 月 6-8 日举行第一二三届会议。
2. 本届会议向无发言权观察员开放。Andreas von Brandt 先生阁下主持会议，他向全体与会人员以及章法委新成员表示欢迎。
3. 以下成员出席会议：
 - Emma Hatcher 女士（澳大利亚）
 - Igor Surdich 先生（克罗地亚）
 - Purna Cita Nugraha 先生（印度尼西亚）
 - Wafaa Dikah Hamzeh 女士（黎巴嫩）
 - Diop Fall 先生（塞内加尔）
 - Marilyn Giuseppina Di Luca Santaella 女士阁下（委内瑞拉玻利瓦尔共和国）
4. 章法委获悉，Scott Turner 先生（美利坚合众国）无法出席会议。
5. 章法委选举 Purna Cita Nugraha 先生（印度尼西亚）担任副主席。

II. 议题 1：通过会议议程和安排（CCLM 123/1）

6. 章法委成员注意到会议安排，并批准会议议程。

III. 议题 2：公布粮农组织签署的谅解备忘录最新情况（CCLM 123/2）

7. 章法委审议了第 CCLM 123/2 号文件《公布粮农组织所签署谅解备忘录的最新情况》。
8. 章法委欢迎秘书处报告 CONNECT 门户（供访问粮农组织所签署所有谅解备忘录的全组织平台）扩展工作最新进展和成果。
9. 章法委欢迎秘书处主动提出为成员举办 CONNECT 门户使用技术说明会。
10. 章法委注意到，粮农组织所有新签署的谅解备忘录均在签署后不久在 CONNECT 门户发布，并提请秘书处继续保持这一做法。章法委注意到，目前没有尚未解决的法律问题，并期待在下届会议上收到进一步进展通报，了解在纳入强制发布条款前签署的谅解备忘录中，为取得待定合作方同意所取得的进展。

IV. 议题 3: 联检组报告《审查调查职能的状况: 联合国系统各组织在加强调查职能方面取得的进展》 (JIU/REP/2020/1) 建议 7 (CCLM 123/3)

11. 章法委审查了 CCLM 123/3 号文件《联检组报告〈审查调查职能的状况: 联合国系统各组织在加强调查职能方面取得的进展〉(JIU/REP/2020/1) 建议 7》, 以及 CCLM 123/INF/1 号文件《联检组报告〈审查调查职能的状况: 联合国系统各组织在加强调查职能方面取得的进展〉(JIU/REP/2020/1) 建议 7 情况说明—联合国专门机构做法分析》。经章法委修正的《程序》草案作为附件列于本报告¹。
12. 章法委对与财政委员会举行的非正式联合工作会议以及成员提交的书面材料表示欢迎, 并注意到工作取得的进展。
13. 章法委注意到, 各方在《程序》草案方面逐渐形成的共识, 特别涉及以下方面: 引言部分、不当行为定义、事实查明阶段由技术专家负责、决策阶段由成员掌控、临时措施、举报人保护、法律支持和申诉机制。章法委还注意到对《程序》草案所作的若干调整: 明确理事会和大会程序的表决方式; 规定特别委员会参照财政委员会会议事规则; 确定初步认定的最终决定机构; 明确副总干事适用的程序; 规定监督咨询委员会可获秘书处支持; 以及明确只有在证实存在恶意的情况下, 才将所涉指控认定为不当行为。
14. 章法委重点讨论了匿名投诉的可受理性问题, 建议相关表述与监察长办公室的各项准则保持一致, 包括《粮农组织调查准则》。
15. 章法委还审议了《程序》草案中设定的时限安排。同时考虑到秘书处的指导意见, 即《基本文件》中关于召开理事会和大会会议的时限规定是可行的方案。因此, 章法委建议将《程序》中的时限规定与《基本文件》保持一致。
16. 章法委建议, 应在《程序》中规定让投诉人及时了解情况。
17. 章法委注意到工作已取得重大进展, 重申应及时制定一套健全的程序。

V. 议题 4: 《数据保护政策》最新落实进展 (CCLM 123/4)

18. 章法委欢迎 CCLM 123/4 号文件《〈联合国粮农组织数据保护政策〉—最新情况》, 并赞扬在落实该政策方面取得的进展。
19. 章法委欢迎数据保护科为推进进一步落实《数据保护政策》所作出的努力, 包括在全球范围内开展宣传推广与能力建设活动。

¹ 无痕版《程序》草案另作为“附件 bis”附后。

20. 章法委注意到，粮农组织正在对《数据保护政策》进行审查，以确保政策内容始终符合实际工作需要。章法委期待收到有关粮农组织在《数据保护政策》及其落实方面取得的进一步最新进展。章法委请秘书处在下届会议上作专题技术介绍，说明数字化与信息技术发展对数据保护工作的影响。

VI. 议题 5：发展法处的活动—情况报告（CCLM 123/5）

21. 章法委审议了第 CCLM 123/5 号文件《发展法处的活动—情况报告》。

22. 章法委注意到《情况报告》，并欢迎粮农组织法律办公室责成发展法处开展的工作。发展法处尽管资源有限，仍努力为成员提供并牵头开展法律技术支持，并制定新的举措。

23. 章法委认识到，健全的法律制度对于推动农业粮食体系有效转型具有重要意义。章法委鼓励发展法处继续为成员提供并牵头开展法律技术援助，包括在全球、区域和国家层面开展比较法律研究，借鉴各国创新做法，促进国家间互学互鉴，并充分发挥其在粮农组织职责范围内的专业优势。

VII. 其他事项

24. 章法委赞赏大会第四十四届会议期间首次举办《条约》签署仪式的成功组织，并欢迎秘书处通报该仪式在推动粮农组织《章程》第 XIV 条相关条约所涉领域国际合作与法律承诺方面发挥的积极作用。章法委鼓励秘书处在下届大会例会召开前，继续做好宣传工作，增进各方对《条约》签署仪式的认识。

草案 — 3.10-版

针对粮农组织总干事不当行为指控的处理程序

I. 引言

1. 对联合国粮食及农业组织（粮农组织）总干事的不当行为指控，应根据国际行政法的一般原则，独立、公正地予以处理，所适用的程序应确保：
 - a) 遵守并符合粮农组织《基本文件》的规定；
 - b) 遵循正当程序，包括抗辩原则和辩护权；
 - c) 履行本组织对其工作人员和其他人员应尽的注意义务；
 - d) 遵循疑罪从无原则，举证责任由本组织承担。
2. 总干事履行职责时应遵守最高道德操守标准。根据《总规则》第 XXXVII 条第 4 款，本组织与总干事签订的聘任合同所列明的任职条件中规定了这一义务。
3. 对总干事不当行为指控的审查，应完全按照本决议规定的程序（下称“本《程序》”）进行。

II. 不当行为定义

4. 在《程序》中，“不当行为”指总干事因自身作为或不作为，而未能履行粮农组织《基本文件》规定的义务。不当行为包括不遵守《国际公务员行为标准》、粮农组织《职工条例》和《职工细则》、粮农组织《行政手册》，以及适用于粮农组织工作人员的其他相关行政文件的要求，包括但不限于关于防止骚扰、性骚扰、滥用职权、欺诈和其他腐败行为，以及严重失职等方面的规定。不当行为不包括总干事在合法合理行使职权、指导本组织工作时，与管理绩效相关的作为或不作为。

III. 举报不当行为

5. 针对总干事的不当行为指控，可通过监察长办公室（“监察办”）维护的标准举报渠道，以投诉形式向该办公室举报。任何人，无论与粮农组织有无关系，均可举报此类指控。匿名举报的指控应按照《粮农组织调查准则》以及国际调查员会议批准的《调查工作统一原则和准则》的适用条款通过媒体或多个外部来源散布的匿名指控不予受理。

6. 根据本《程序》举报、审查或产生的投诉及相关信息，在所有阶段均须严格保密，除非本《程序》和粮农组织《数据保护政策》另有规定，否则不得披露。根据本《程序》发布的报告也须严格保密，按照“非必要不披露”原则处理相关信息。此项严格保密义务一律适用于参与本《程序》投诉审查的任何人员，包括投诉人、证人、本组织工作人员、咨询或调查机构成员，以及成员国或成员组织代表。

7. 投诉应尽可能包含以下信息：

- a) 所控不当行为的详细描述；
- b) 所控不当行为发生的时间和地点；
- c) 所控不当行为的潜在证人姓名；
- d) 所有可获得的证明文件。

8. 针对总干事不当行为的指控应本着诚信提出。不得利用指控传播或散布无聊琐碎或恶意滋扰的言论，也不得传播未经证实的谣言。同样，不得为干扰总干事依据《章程》第 VII 条第 4 款及《基本文件》其他相关规定合法行使行政权力而提出投诉。粮农组织工作人员若经证实恶意（或包括出于不良意图）对总干事提出不当行为指控，则该行为本身即视为不当行为，并将依据粮农组织《职工条例》和《职工细则》予以处理。

IV. 事实调查阶段

A. 初步认定

9. 监察长在通过标准渠道收到投诉后，应审查指控内容，并初步判断是否需要进一步审查。这一初步认定应在收到投诉之日起八（8）个工作日内，转交监督咨询委员会（监咨委）主席，供监咨委批准。

10. 若监察长和监咨委初步认定结果表明，所呈报的指控无需进一步审查，则监察办应立即结案，并相应通知投诉人。该初步认定为最终决定。

11. 监咨委应统计根据第 10 条结案的案件统计摘要，并写入年度报告中。

12. 若监察长和监咨委初步认定结果表明需要进一步审查，则监咨委主席应将投诉、连同所有证明文件，以及解释初步认定理由的书面说明转交理事会独立主席。

13. 理事会独立主席在根据第 12 条收到投诉后的五（5）个工作日内应：

- a) 将投诉连同相关文件转交外部调查机构进一步审查；

- b) 通知总干事，已收到需要进一步审查的投诉，并随附投诉副本和相关材料。监咨委主席为维护保密性和事实调查阶段的完整性，可酌情对文件进行适当删节或保留；
- c) 以书面报告形式，在维护保密性和事实调查阶段完整性的前提下，向理事会通报已收到一份需要进一步审查的投诉，报告应概述针对总干事的指控。

B. 进一步审查

14. 外部调查机构应从与粮农组织签订长期协议、可依据本《程序》提供调查服务的外部机构名册中遴选。粮农组织在遴选此类机构时，应考虑其对联合国系统各组织的了解程度和相关经验，以及其保持严格保密和实施有力质量控制机制的能力。该名册应由监察长办公室建立和管理。

15. 遴选工作由理事会独立主席在参考监咨委意见的基础上实施，并应充分考虑以下强制性标准：i) 所选外部独立调查机构应有能力及时启动和完成对总干事被指控不当行为的调查；以及 ii) 此次委托不会引发任何实际或潜在的利益冲突。

16. 除第 15 条所阐明的强制性标准外，还可适当考虑以下理想标准：i) 所选外部调查机构的人员应具备与所控不当行为类型相关的专业知识；或者 ii) 所选外部调查机构的人员应具备调查所控不当行为的相关技能。

17. 外部调查机构全权负责审查投诉及相关文件，收集、保管和评估其认为相关的信息，并确定是否有理由开展调查。该决定应符合粮农组织《调查指导原则》，国际调查员会议批准的《调查工作统一原则和准则》中的适用条款，以及粮农组织《职工条例》、《职工细则》和《行政手册》，以及其他与所控不当行为相关的行政通知，并在适用上述条款时应适当变通。

18. 外部调查机构应在收到投诉之日起三十（30）个工作日内完成审查，除非外部调查机构通知理事会独立主席，仍额外需最多十五（15）个工作日的时间。

19. 若外部调查机构认定，投诉中的指控无需调查，应书面通知理事会独立主席，并抄送监咨委主席。理事会独立主席应在随后三（3）个工作日内：

- a) 通知投诉人已结案；
- b) 通知总干事已结案，并附上外部调查机构的认定结果及证明文件；以及
- c) 向理事会提交外部调查机构的认定结果和证明文件。

20. 外部调查机构的认定结果为最终决定。

21. 若外部调查机构认定有理由开启调查，则应启动调查程序，并通知理事会独立主席调查已经启动，同时抄送监咨委主席。理事会独立主席应在收到通知后三（3）个工作日内，告知投诉人、总干事、监咨委和理事会，外部调查机构已启动调查。

C. 调查

22. 调查目的在于收集有罪和无罪证据，以查明事实并评估指控。外部调查机构开展的调查应符合《粮农组织调查指导原则》、国际调查员会议通过的《调查工作统一原则和导则》中的适用条款，以及粮农组织《人事条例》、《职工细则》和《行政手册》，以及其他与调查工作相关的行政文件要求。

23. 外部调查机构全权负责公平、公正地开展调查，不受任何干扰。

24. 总干事和粮农组织所有工作人员应全力配合调查，并按外部调查机构的要求，提供其掌控的所有记录、文件、信息和物品，包括任何形式的实物或数字记录。不配合调查的行为，包括但不限于销毁任何记录、信息或物品，或恐吓、骚扰或威胁潜在证人，将构成粮农组织《调查准则》所界定的妨碍行为，并可能被视为不当行为。

25. 外部调查机构应在四十（40）个工作日内完成调查，并出具调查报告，除非其通知理事会独立主席需要额外延长最多十（10）个工作日。

26. 外部调查机构应将调查报告直接提交理事会独立主席，并抄送监咨委主席。报告应包括外部调查机构对调查期间所获信息的分析及其相关结论，并附上所有证明文件，包括访谈记录和书面陈述。

V. 决策阶段

A. 特别委员会程序

27. 理事会独立主席应在收到调查报告后的三（3）个工作日内，将报告连同所有证明文件转交当时担任财政委员会主席职务的成员国代表。该代表应主持由财政委员会成员代表组成的特别委员会（“特委会”）。特委会仅负责履行本《程序》规定的职能。

28. 特委会主席应在收到调查报告后的五（5）个工作日内召开特委会闭门会议，监咨委成员应出席会议，并在会议期间酌情提供咨询意见。特委会应根据对调查报告及所有证明材料（包括总干事或证人提供的访谈记录和书面陈述）审查调查报告，并根据其对调查结果的分析以及可用证据的评估，决定是否有必要启动决策阶段。

29. 在此闭门会议期间，可要求外部调查机构的代表向特委会口头陈述其调查结果，以协助审查调查报告。

30. 若特委会认定没有必要启动决策阶段，则应予以结案，特委会主席应在随后三（3）个工作日内：

- a) 书面通知投诉人；
- b) 通知总干事已结案，并附上调查报告和相关证据副本，以及特委会做出该认定的理由；以及
- c) 向理事会独立主席通报该认定结果，供提交理事会，并附上调查报告摘要和特委会作出该认定的理由。~~该认定应为最终决定。~~

31. 该认定应为最终决定。

~~31.32.~~ 若特委会认定有必要启动决策程序，则特委会主席应在三（3）个工作日内发出备忘录，通知总干事已对其提出不当行为指控。该备忘录应告知总干事指控内容和拟议的制裁措施，并附上调查报告和所有证明文件，包括访谈记录和书面陈述。

~~32.33.~~ 适用的举证标准应为“排除合理怀疑的证明”，即当指控基于一系列确切的推定和一致的间接证据时，该指控被视为成立。

~~33.34.~~ 总干事应在收到备忘录之日起十五（15）个工作日内对指控作出书面答辩。应总干事请求，特委会主席可在监咨委主席建议下将该期限延长不超过五（5）个工作日。

~~34.35.~~ 应总干事请求，特委会主席可在监咨委主席建议下批准给予带薪特别休假，以便其准备对指控的答辩。带薪特别休假的期限不得超过第~~343~~款规定的提交答辩的期限。

~~35.36.~~ 特委会主席应在决策阶段启动之日起的三（3）个工作日内，通过理事会独立主席告知理事会和投诉人。致理事会的告知函应并附上特委会所做决定的摘要，以及对总干事提出的指控。该摘要应在监咨委主席建议下根据保密要求编写。

~~36.37.~~ 特委会主席应在收到总干事对指控的答辩后十（10）个工作日内召开特委会闭门会议。特委会应在监咨委的指导下全面审查案件，并向理事会建议：

- a) 实施制裁措施；或
- b) 结案，并相应通知总干事和投诉人。~~该决定为最终决定。~~

B. 理事会程序

~~37.38.~~ 特委会依据第 ~~375~~ 条向理事会提交通报时，应附上调查报告及所有证明文件，包括总干事或证人提供的访谈记录和书面陈述。为保密起见，可在监咨委主席的建议下，对报告和证明文件进行删节。

~~38.39.~~ 理事会独立主席在收到特委会报告后，应根据《总规则》第 XXV 条第 8 款 (b) 项，在 ~~两五 (25) 个工作日内~~ 召开理事会闭门会议。理事会应在考虑特委会报告的基础上，决定指控是否在“排除合理怀疑”后依然成立。若理事会评估认为指控成立，则还应建议就此实施的制裁措施。根据其调查结果，理事会应在提交大会的报告中建议实施制裁或结案。

~~39.40.~~ 在此闭门会议期间，可要求外部调查机构的代表向理事会口头陈述其调查结果，以协助审查调查报告。

~~40.41.~~ 理事会应在其提交大会的报告中指示理事会独立主席，在理事会作出决定后不超过 ~~三十 (30) 个工作日~~ 内，召开大会特别闭门会议。理事会还应提名一名主席和一名副主席候选人，主持该特别会议。

~~41.42.~~ 理事会独立主席应在理事会作出决定后一 (1) 个工作日内，将该决定及其理由书面告知总干事。理事会独立主席还应将理事会所做决定告知 投诉人、副总干事和总干事办公厅主任。

C. 大会程序

~~42.43.~~ 理事会独立主席应主持理事会召开的大会特别闭门会议，直至选出一名主席和一 (1) 名副主席，这应是大会特别会议的第一项议题。

~~44.~~ 大会应在考虑理事会报告和特委会提交的记录的基础上，决定指控达到“排除合理怀疑”的证明标准；如认定已得到证实，则决定应就此实施的制裁措施。如大会认定，指控未达到“排除合理怀疑”的证明标准，则应予以结案。

~~43.45. 在作出上述决定时，~~ 大会还可采取辅助措施，包括对本组织遭受的物质损失进行补偿，或确保本组织履行国际法规定的义务，与国家主管部门合作，以促进司法工作的正常进行。

~~44.46.~~ 在此闭门会议期间，可要求外部调查机构的代表向大会口头陈述其调查结果，以协助审查调查报告。

~~45.47.~~ 在举行闭门会议审议案件并作出决定前，大会可酌情允许总干事发表意见。

46.48. 大会主席应在大会特别会议闭幕后的一（1）个工作日内，将大会作出的决定及其理由书面告知总干事。大会主席还应将大会作出的决定告知投诉人、副总干事和总干事办公厅主任。大会作出的决定为最终决定。

D. 议事规则

47.49. 本《程序》决策阶段规定的特委会、理事会和大会程序，应分别参照粮农组织《基本文件》中财政委员会、理事会和大会适用的议事规则（包括表决程序）执行，并作必要修改。

D-E. 秘书处服务

48.50. 负责为治理机构活动提供支持服务的粮农组织工作人员，应为理事会独立主席、监咨委主席和成员的活动，以及本《程序》决策阶段规定的特委会、理事会和大会会议提供此类支持。提供此类服务时，应遵守《国际公务员行为标准》、粮农组织《人事条例和细则》、粮农组织《行政手册》，及其他适用于粮农组织工作人员的相关行政通知中规定的粮农组织工作人员应尽的正直、独立和公正的义务。在根据本《程序》提供此类服务时，粮农组织工作人员应分别依次对理事会独立主席、监咨委主席、特委会主席、理事会独立主席或大会主席负责，~~并~~享有第 VII 节规定的与举报人同等的保护。

VI. 临时措施

49.51. 外部调查机构启动调查后，理事会独立主席可根据外部调查机构提出并经监咨委成员批准的事先建议，向理事会建议安排总干事带薪或不带薪行政休假。采取这一行政措施旨在：

- a) 保护调查不受干扰；或
- b) 保护粮农组织人员或任何第三方（包括投诉人或潜在目击者）免遭报复；或
- c) 避免总干事继续履职可能对本组织造成重大负面影响，或造成严重的实际或潜在声誉风险。

50.52. 在调查报告出具后，特委会可在监咨委成员建议下，向理事会建议安排总干事带薪或不带薪行政休假。

51.53. 若根据第 5148 条第 5249 条的建议安排总干事行政休假，理事会独立主席应在三（3）个工作日内，将该建议连同基本理由说明提交理事会作出决定。

52.54. 根据《总规则》第 XXV 条 8 款（b）项规定，理事会独立主席应在收到建议的十五（510）个工作日内，召集一次理事会闭门会议，审议该建议并做出决定。

理事会独立主席应在理事会做出决定的三（3）个工作日内，将理事会作出的决定及其理由书面告知总干事。若理事会批准安排总干事带薪或不带薪休行政假的建议，理事会独立主席也应将理事会作出的决定告知副总干事和总干事办公厅主任。

行政休假期间若此，依据《总规则》第 XXXVII 条第 5 款，资历最深的副总干事应代理总干事职务，在代理期间的开展的活动适用本《程序》。

53:55. 行政休假不影响总干事的权利。这并不意味着不当行为指控已成立，也不构成与指控相关的制裁措施。行政休假可以持续至决策阶段结束。

VII. 举报人保护

54:56. 诚信举报涉及总干事行为不端者，有权获得保护，免受打击报复。在事实调查或决策阶段的任何时期，与审查此类指控的机构合作的个人也应获得类似保护。粮农组织《举报人保护政策》规定的一般原则、定义和受保护活动应在细节上作必要修改后适用于本《程序》，包括适当的预防或保护行动。

55:57. 在本《程序》中，报复是指因粮农组织工作人员或第三方，举报了总干事的不当行为或配合开展了本《程序》所述调查流程，总干事本人或其授意对该等人员采取的、产生不利影响的任何直接或间接损害行为。

56:58. 对总干事亲自实施或授意实施的报复行为的指控，应根据本《程序》向监察办报告，并排除粮农组织行政框架中规定的所有其他报告机制。若报复行为“排除合理怀疑”后得以证实，即构成不当行为。

VIII. 法律支持

57:59. 章程及法律事务委员会（“章法委”）秘书应暂时从法律办公室的职责中借调，担任法律顾问，为本《程序》规定的调查过程提供支持，直至结案。这包括为特委会和监咨委主席、两委员会的成员、理事会独立主席，以及理事会和大会成员提供法律支持和咨询意见，以协助他们履行本《程序》规定的职责。根据需要，章法委秘书还可向被选定负责审查指控的外部调查机构提供法律支持和咨询意见。根据第 6 条规定的保密义务，章法委秘书在履行此职能时，应仅向理事会独立主席报告，避免向法律顾问或任何其他个人提及或披露任何信息。在本文件规定的相同条件下，可由一名副秘书长永久或临时代行章法委秘书职能。

IX. 申诉

~~58-60.~~ 根据粮农组织《行政手册》第 331.8 章节、《国际劳工组织行政法庭章程》中的相关条款以及总干事聘用条件和条款，总干事可仅就大会作出的决定向国际劳工组织行政法庭提出申诉。

草案 — 3.1 版

针对粮农组织总干事不当行为指控的处理程序

I. 引言

1. 对联合国粮食及农业组织（粮农组织）总干事的不当行为指控，应根据国际行政法的一般原则，独立、公正地予以处理，所适用的程序应确保：
 - a) 遵守并符合粮农组织《基本文件》的规定；
 - b) 遵循正当程序，包括抗辩原则和辩护权；
 - c) 履行本组织对其工作人员和其他人员应尽的注意义务；
 - d) 遵循疑罪从无原则，举证责任由本组织承担。
2. 总干事履行职责时应遵守最高道德操守标准。根据《总规则》第 XXXVII 条第 4 款，本组织与总干事签订的聘任合同所列明的任职条件中规定了这一义务。
3. 对总干事不当行为指控的审查，应完全按照本决议规定的程序（下称“本《程序》”）进行。

II. 不当行为定义

4. 在《程序》中，“不当行为”指总干事因自身作为或不作为，而未能履行粮农组织《基本文件》规定的义务。不当行为包括不遵守《国际公务员行为标准》、粮农组织《职工条例》和《职工细则》、粮农组织《行政手册》，以及适用于粮农组织工作人员的其他相关行政文件的要求，包括但不限于关于防止骚扰、性骚扰、滥用职权、欺诈和其他腐败行为，以及严重失职等方面的规定。不当行为不包括总干事在合法合理行使职权、指导本组织工作时，与管理绩效相关的作为或不作为。

III. 举报不当行为

5. 针对总干事的不当行为指控，可通过监察长办公室（“监察办”）维护的标准举报渠道，以投诉形式向该办公室举报。任何人，无论与粮农组织有无关系，均可举报此类指控。匿名举报的指控应按照[《粮农组织调查准则》](#)以及国际调查员会议批准的《调查工作统一原则和准则》的适用条款受理。

6. 根据本《程序》举报、审查或产生的投诉及相关信息，在所有阶段均须严格保密，除非本《程序》和粮农组织《数据保护政策》另有规定，否则不得披露。根据本《程序》发布的报告也须严格保密，按照“非必要不披露”原则处理相关信息。此项严格保密义务一律适用于参与本《程序》投诉审查的任何人员，包括投诉人、证人、本组织工作人员、咨询或调查机构成员，以及成员国或成员组织代表。

7. 投诉应尽可能包含以下信息：

- a) 所控不当行为的详细描述；
- b) 所控不当行为发生的时间和地点；
- c) 所控不当行为的潜在证人姓名；
- d) 所有可获得的证明文件。

8. 针对总干事不当行为的指控应本着诚信提出。不得利用指控传播或散布无聊琐碎或恶意滋扰的言论，也不得传播未经证实的谣言。同样，不得为干扰总干事依据《章程》第 VII 条第 4 款及《基本文件》其他相关规定合法行使行政权力而提出投诉。粮农组织工作人员若经证实恶意（或出于不良意图）对总干事提出不当行为指控，则该行为本身即视为不当行为，并将依据粮农组织《职工条例》和《职工细则》予以处理。

IV. 事实调查阶段

A. 初步认定

9. 监察长在通过标准渠道收到投诉后，应审查指控内容，并初步判断是否需要进一步审查。这一初步认定应在收到投诉之日起八（8）个工作日内，转交监督咨询委员会（监咨委）主席，供监咨委批准。

10. 若监察长和监咨委初步认定结果表明，所呈报的指控无需进一步审查，则监察办应立即结案，并相应通知投诉人。该初步认定为最终决定。

11. 监咨委应统计根据第 10 条结案的案件统计摘要，并写入年度报告中。

12. 若监察长和监咨委初步认定结果表明需要进一步审查，则监咨委主席应将投诉、连同所有证明文件，以及解释初步认定理由的书面说明转交理事会独立主席。

13. 理事会独立主席在根据第 12 条收到投诉后的五（5）个工作日内应：

- a) 将投诉连同相关文件转交外部调查机构进一步审查；

- b) 通知总干事，已收到需要进一步审查的投诉，并随附投诉副本和相关材料。监咨委主席为维护保密性和事实调查阶段的完整性，可酌情对文件进行适当删节或保留；
- c) 以书面报告形式，在维护保密性和事实调查阶段完整性的前提下，向理事会通报已收到一份需要进一步审查的投诉，报告应概述针对总干事的指控。

B. 进一步审查

14. 外部调查机构应从与粮农组织签订长期协议、可依据本《程序》提供调查服务的外部机构名册中遴选。粮农组织在遴选此类机构时，应考虑其对联合国系统各组织的了解程度和相关经验，以及其保持严格保密和实施有力质量控制机制的能力。该名册应由监察长办公室建立和管理。

15. 遴选工作由理事会独立主席在参考监咨委意见的基础上实施，并应充分考虑以下强制性标准：i) 所选外部独立调查机构应有能力及时启动和完成对总干事被指控不当行为的调查；以及 ii) 此次委托不会引发任何实际或潜在的利益冲突。

16. 除第 15 条所阐明的强制性标准外，还可适当考虑以下理想标准：i) 所选外部调查机构的人员应具备与所控不当行为类型相关的专业知识；或者 ii) 所选外部调查机构的人员应具备调查所控不当行为的相关技能。

17. 外部调查机构全权负责审查投诉及相关文件，收集、保管和评估其认为相关的信息，并确定是否有理由开展调查。该决定应符合粮农组织《调查指导原则》，国际调查员会议批准的《调查工作统一原则和准则》中的适用条款，以及粮农组织《职工条例》、《职工细则》和《行政手册》，以及其他与所控不当行为相关的行政通知，并在适用上述条款时应适当变通。

18. 外部调查机构应在收到投诉之日起三十（30）个工作日内完成审查，除非外部调查机构通知理事会独立主席，仍额外需最多十五（15）个工作日的时间。

19. 若外部调查机构认定，投诉中的指控无需调查，应书面通知理事会独立主席，并抄送监咨委主席。理事会独立主席应在随后三（3）个工作日内：

- a) 通知投诉人已结案；
- b) 通知总干事已结案，并附上外部调查机构的认定结果及证明文件；以及
- c) 向理事会提交外部调查机构的认定结果和证明文件。

20. 外部调查机构的认定结果为最终决定。

21. 若外部调查机构认定有理由开启调查，则应启动调查程序，并通知理事会独立主席调查已经启动，同时抄送监咨委主席。理事会独立主席应在收到通知后三（3）个工作日内，告知投诉人、总干事、监咨委和理事会，外部调查机构已启动调查。

C. 调查

22. 调查目的在于收集有罪和无罪证据，以查明事实并评估指控。外部调查机构开展的调查应符合《粮农组织调查指导原则》、国际调查员会议通过的《调查工作统一原则和导则》中的适用条款，以及粮农组织《人事条例》、《职工细则》和《行政手册》，以及其他与调查工作相关的行政文件要求。

23. 外部调查机构全权负责公平、公正地开展调查，不受任何干扰。

24. 总干事和粮农组织所有工作人员应全力配合调查，并按外部调查机构的要求，提供其掌控的所有记录、文件、信息和物品，包括任何形式的实物或数字记录。不配合调查的行为，包括但不限于销毁任何记录、信息或物品，或恐吓、骚扰或威胁潜在证人，将构成粮农组织《调查准则》所界定的妨碍行为，并可能被视为不当行为。

25. 外部调查机构应在四十（40）个工作日内完成调查，并出具调查报告，除非其通知理事会独立主席需要额外延长最多十（10）个工作日。

26. 外部调查机构应将调查报告直接提交理事会独立主席，并抄送监咨委主席。报告应包括外部调查机构对调查期间所获信息的分析及其相关结论，并附上所有证明文件，包括访谈记录和书面陈述。

V. 决策阶段

A. 特别委员会程序

27. 理事会独立主席应在收到调查报告后的三（3）个工作日内，将报告连同所有证明文件转交当时担任财政委员会主席职务的代表。该代表应主持由财政委员会成员组成的特别委员会（“特委会”）。特委会仅负责履行本《程序》规定的职能。

28. 特委会主席应在收到调查报告后的五（5）个工作日内召开特委会闭门会议，监咨委成员应出席会议，并在会议期间酌情提供咨询意见。特委会应根据对调查报告及所有证明材料（包括总干事或证人提供的访谈记录和书面陈述）评估，决定是否有必要启动决策阶段。

29. 在此闭门会议期间，可要求外部调查机构的代表向特委会口头陈述其调查结果，以协助审查调查报告。

30. 若特委会认定没有必要启动决策阶段，则应予以结案，特委会主席应在随后三（3）个工作日内：
- a) 书面通知投诉人；
 - b) 通知总干事已结案，并附上调查报告和相关证据副本，以及特委会做出该认定的理由；以及
 - c) 向理事会独立主席通报该认定结果，供提交理事会，并附上调查报告摘要和特委会作出该认定的理由。
31. 该认定应为最终决定。
32. 若特委会认定有必要启动决策程序，则特委会主席应在三（3）个工作日内发出备忘录，通知总干事已对其提出不当行为指控。该备忘录应告知总干事指控内容和拟议的制裁措施，并附上调查报告和所有证明文件，包括访谈记录和书面陈述。
33. 适用的举证标准应为“排除合理怀疑的证明”，即当指控基于一系列确切的推定和一致的间接证据时，该指控被视为成立。
34. 总干事应在收到备忘录之日起十五（15）个工作日内对指控作出书面答辩。应总干事请求，特委会主席可在监咨委主席建议下将该期限延长不超过五（5）个工作日。
35. 应总干事请求，特委会主席可在监咨委主席建议下批准给予带薪特别休假，以便其准备对指控的答辩。带薪特别休假的期限不得超过第 34 款规定的提交答辩的期限。
36. 特委会主席应在决策阶段启动之日起的三（3）个工作日内，通过理事会独立主席告知理事会和投诉人。致理事会的告知函应附上特委会所做决定的摘要，以及对总干事提出的指控。该摘要应在监咨委主席建议下根据保密要求编写。
37. 特委会主席应在收到总干事对指控的答辩后十（10）个工作日内召开特委会闭门会议。特委会应在监咨委的指导下全面审查案件，并向理事会建议：
- a) 实施制裁措施；或
 - b) 结案，并相应通知总干事和投诉人。

B. 理事会程序

38. 特委会依据第 37 条向理事会提交通报时，应附上调查报告及所有证明文件，包括总干事或证人提供的访谈记录和书面陈述。为保密起见，可在监咨委主席的建议下，对报告和证明文件进行删节。

39. 理事会独立主席在收到特委会报告后，应根据《总规则》第 XXV 条第 8 款（b）项，在两（2）周内召开理事会闭门会议。理事会应在考虑特委会报告的基础上，决定指控是否在“排除合理怀疑”后依然成立。若理事会评估认为指控成立，则还应建议就此实施的制裁措施。根据其调查结果，理事会应在提交大会的报告中建议实施制裁或结案。

40. 在此闭门会议期间，可要求外部调查机构的代表向理事会口头陈述其调查结果，以协助审查调查报告。

41. 理事会应在其提交大会的报告中指示理事会独立主席，在理事会作出决定后不超过三十（30）个日历日内，召开大会特别闭门会议。理事会还应提名一名主席和一名副主席候选人，主持该特别会议。

42. 理事会独立主席应在理事会作出决定后一（1）个工作日内，将该决定及其理由书面告知总干事。理事会独立主席还应将理事会所做决定告知投诉人、副总干事和总干事办公厅主任。

C. 大会程序

43. 理事会独立主席应主持理事会召开的大会特别闭门会议，直至选出一名主席和一（1）名副主席，这应是大会特别会议的第一项议题。

44. 大会应在考虑理事会报告和特委会提交的记录的基础上，决定指控达到“排除合理怀疑”的证明标准；如认定已得到证实，则决定应就此实施的制裁措施。如大会认定，指控未达到“排除合理怀疑”的证明标准，则应予以结案。

45. 在作出上述决定时，大会还可采取辅助措施，包括对本组织遭受的物质损失进行补偿，或确保本组织履行国际法规定的义务，与国家主管部门合作，以促进司法工作的正常进行。

46. 在此闭门会议期间，可要求外部调查机构的代表向大会口头陈述其调查结果，以协助审查调查报告。

47. 在举行闭门会议审议案件并作出决定前，大会可酌情允许总干事发表意见。

48. 大会主席应在大会特别会议闭幕后的一（1）个工作日内，将大会作出的决定及其理由书面告知总干事。大会主席还应将大会作出的决定告知投诉人、副总干事和总干事办公厅主任。大会作出的决定为最终决定。

D. 议事规则

49. 本《程序》决策阶段规定的特委会、理事会和大会程序，应分别参照粮农组织《基本文件》中财政委员会、理事会和大会适用的议事规则（包括表决程序）执行，并作必要修改。

E. 秘书处服务

50. 负责为治理机构活动提供支持服务的粮农组织工作人员，应为理事会独立主席、监咨委主席和成员的活动，以及本《程序》规定的特委会、理事会和大会会议提供此类支持。提供此类服务时，应遵守《国际公务员行为标准》、粮农组织《人事条例和细则》、粮农组织《行政手册》，及其他适用于粮农组织工作人员的相关行政通知中规定的粮农组织工作人员应尽的正直、独立和公正的义务。在根据本《程序》提供此类服务时，粮农组织工作人员应分别对理事会独立主席、监咨委主席、特委会主席、或大会主席负责，并享有第 VII 节规定的与举报人同等的保护。

VI. 临时措施

51. 外部调查机构启动调查后，理事会独立主席可根据外部调查机构提出并经监咨委成员批准的事先建议，向理事会建议安排总干事带薪或不带薪行政休假。采取这一行政措施旨在：

- a) 保护调查不受干扰；或
- b) 保护粮农组织人员或任何第三方（包括投诉人或潜在目击者）免遭报复；或
- c) 避免总干事继续履职可能对本组织造成重大负面影响，或造成严重的实际或潜在声誉风险。

52. 在调查报告出具后，特委会可在监咨委成员建议下，向理事会建议安排总干事带薪或不带薪行政休假。

53. 若根据第 51 条第 52 条的建议安排总干事行政休假，理事会独立主席应在三（3）个工作日内，将该建议连同基本理由说明提交理事会作出决定。

54. 根据《总规则》第 XXV 条 8 款（b）项规定，理事会独立主席应在收到建议的十（10）个工作日内，召集一次理事会闭门会议，审议该建议并做出决定。理事会独立主席应在理事会做出决定的三（3）个工作日内，将理事会作出的决定及其理由书面告知总干事。若理事会批准安排总干事带薪或不带薪行政休假的建议，理事会独立主席也应将理事会作出的决定告知副总干事和总干事办公厅主任。行政休假期间，依据《总规则》第 XXXVII 条第 5 款，资历最深的副总干事应代理总干事职务，在代理期间的开展的活动适用本《程序》。

55. 行政休假不影响总干事的权利。这并不意味着不当行为指控已成立，也不构成与指控相关的制裁措施。行政休假可以持续至决策阶段结束。

VII. 举报人保护

56. 诚信举报涉及总干事行为不端者，有权获得保护，免受打击报复。在事实调查或决策阶段的任何时期，与审查此类指控的机构合作的个人也应获得类似保护。粮农组织《举报人保护政策》规定的一般原则、定义和受保护活动应在细节上作必要修改后适用于本《程序》，包括适当的预防或保护行动。

57. 在本《程序》中，报复是指因粮农组织工作人员或第三方，举报了总干事的不当行为或配合开展了本《程序》所述调查流程，总干事本人或其授意对该等人员采取的、产生不利影响的任何直接或间接损害行为。

58. 对总干事亲自实施或授意实施的报复行为的指控，应根据本《程序》向监察办报告，并排除粮农组织行政框架中规定的所有其他报告机制。若报复行为“排除合理怀疑”后得以证实，即构成不当行为。

VIII. 法律支持

59. 章程及法律事务委员会（“章法委”）秘书应暂时从法律办公室的职责中借调，担任法律顾问，为本《程序》规定的调查过程提供支持，直至结案。这包括为特委会和监咨委主席、两委员会的成员、理事会独立主席，以及理事会和大会成员提供法律支持和咨询意见，以协助他们履行本《程序》规定的职责。根据需要，章法委秘书还可向被选定负责审查指控的外部调查机构提供法律支持和咨询意见。根据第6条规定的保密义务，章法委秘书在履行此职能时，应仅向理事会独立主席报告，避免向法律顾问或任何其他个人提及或披露任何信息。在本文件规定的相同条件下，可由一名副秘书长永久或临时代行章法委秘书职能。

IX. 申诉

60. 根据粮农组织《行政手册》第331.8章节、《国际劳工组织行政法庭章程》中的相关条款以及总干事聘用条件和条款，总干事可仅就大会作出的决定向国际劳工组织行政法庭提出申诉。