



联合国粮食及
农业组织

行政通函

编号：2021/10 corr. 2

日期：2023年8月24日

粮农组织举报人保护政策

经总干事批准，现发布《粮农组织举报人保护政策》修订版。

修订后的政策遵循联合国共同制度采用的最佳实践，旨在加强本组织内的信任文化和道德操守。

修订后政策经广泛利益相关方参与制定完成，包括监察长办公室、法律办公室、人力资源司和职工代表机构，并获得监督咨询委员会核可。

本《行政通函》取代2019年8月14日发布的第2019/06号《行政通函》。修订后的政策文本附后。



发布日期：2021年6月28日

更正版：2023年8月24日

粮农组织举报人保护政策

定义

1. 在本《政策》中：

(a) “**投诉**”是指由投诉人或第三方提交监察长办公室的表明可能存在不当行为或可制裁行为的任何指控、主张、关切或信息，在本《政策》中，包括本《政策》第10-15段列明的报复行动；

(b) “**投诉人**”是指向监察长办公室投诉不当行为或向道德操守办公室投诉报复的个人或实体。

(c) “**授权机构**”是指粮农组织内负责根据不当行为调查结果执行行政处分，包括纪律处分的部门；

(d) “**证据**”是指用于认定或否定对案件具有重要意义的事实的任何类型的信息。包括但不限于证人的口头证词，包括技术问题专家的证词；文件；电子、音频和视频记录；照片。

(e) “**粮农组织人员**”或“**个人**”是指本组织雇用的工作人员和其他个人。包括但不限于在总部或权力下放办事处连续聘用、定期聘用或短期聘用以及从事全职或

兼职工作的所有工作人员；所有附属人员，如顾问、个人服务协议签约人、国家项目人员、实习生和志愿者。

(f) 本《政策》中使用的“**不当行为**”是指粮农组织人员或第三方在参与粮农组织工作时的任何失当行为，包括（i）不符合其对本组织所承担义务或默示义务的行为；（ii）不遵守《职工条例》第I条要求和/或在各类规则和政策中被称为不当行为或不恰当的行为。根据《粮农组织行政手册》第330.1.52段中非详尽列举清单，包括粮农组织人员采取的不恰当行为。还包括[《粮农组织供应商制裁程序》](#)中所规定应予制裁的第三方行动。

(g) “**监督活动**”是指根据监察长办公室《章程》授权的任何调查或审查；根据《行政手册》第550节与粮农组织安保服务部门的合作；或根据粮农组织外聘审计员、粮农组织监督咨询委员会职责范围开展的其他监督活动；或总干事特别授权开展的任何其他监督活动。

(h) 如道德操守办公室掌握的信息表明存在以下情况，则构成“初步证据”（报复案件）：

- i. 投诉人参与了本《政策》定义的受保护活动，且
- ii. 受保护活动被视为造成所指报复的一个促成因素。

(i) “**报复**”或“**报复行动**”是指粮农组织人员采取的对个人就业或工作条件产生不利影响或对第三方产生负面影响的任何直接或间接有害行动，建议、威胁或全部或部分采取此类行动，是因为该个人或第三方举报了不当行为，或配合执行了监督活动。一旦认定，报复本身构成不当行为，且将导致行政处分，包括纪律处分。

通则

2. 粮农组织人员有责任向负责采取适当行动并配合本组织承担监督职能的官员报告任何违反本组织《职工条例》、《职工细则》或政策的行为。根据本《政策》善意作出上述报告的个人有权受到保护，免遭报复。
3. 粮农组织人员有责任充分配合开展任何监督活动。善意配合上述监督活动的个人有权受到本组织的保护，免受报复。
4. 对举报不当行为或配合开展任何监督活动的个人实施报复，即被视为违反了粮农组织全体人员维护效率、才干和品行最高标准以及以符合本组织最大利益的方式履行其职能和规范其行为的基本义务。

5. 本组织有责任处理涉嫌不当行为，并确保在审查和调查不当行为和报复投诉时尽职尽责。对不当行为投诉和报复投诉的审查和调查将按照相关规则完成，即使投诉人的就业状况和与本组织的关系在审查或调查期间发生变化。根据监察长办公室《章程》和 [《粮农组织调查准则》](#)，无论投诉人的就业状况如何，都将随时向其通报审查或调查结果。

受保护的活动

6. 参与以下一项或多项活动的任何粮农组织人员（无论职等和地理位置、聘用或合同类型、合同状况或期限）都有权根据本《政策》受到保护：
 - i. 根据第11段和第15段所述适用程序，善意地报告可能的不当行为；
 - ii. 善意地配合开展监督活动。
7. 为在本《政策》下获得保护，个人受保护的活动在任何情况下都必须出于善意。关于第6段i款和第6段ii款，针对可能的不当行为提出的投诉或提供的信息必须基于合理认为已发生不当行为。传播或散布无端谣言不属于受保护的活动。报告或提供故意虚假或误导的信息，或已知虚假或误导的信息，构成失当行为，并可能导致行政处分，包括纪律处分。
8. 本《政策》不会损害粮农组织管理层，包括主管人员，适用条例、规则和行政程序，包括绩效评价以及延期、续聘或终止聘用或合同的条例、规则和行政程序。如发现表面上证据确凿的案件，则粮农组织管理层必须通过明确和令人信服的证据表明：
 - i. 无论第6段中提到的受保护活动是否由有关个人进行，其都会采取同样的行动，并且
 - ii. 所采取的行动是出于合法的、有文件证明的或通过其他方式记录在案的管理目的进行。
9. 如果不满足上述条件，则会被视为报复行为。

通过内部机制举报不当行为

10. 根据《国际公务员行为标准》，粮农组织人员有责任举报任何违反本组织《职工条例》、《职工细则》和/或政策（《行政手册》第304节附录A，第20段）的行为。工作人员的宣誓或就职声明以及合同中的保密条款不排除此类举报。

11. 除下文第15段规定的情况外，对不当行为的投诉应通过既定内部机制并遵循针对所涉不当行为类型的既定准则进行。根据指控的性质，这可能包括：
- i. 有关办公室的负责人¹；
 - ii. 监察长办公室²；
 - iii. 人力资源司司长；
 - iv. 性剥削和性虐待投诉联络点³。
12. 收到举报的个人或办公室有责任最大限度地保护与投诉有关的所有其他通信中投诉的机密性，包括在将投诉移交监察长办公室的过程中。未经投诉人事先许可，不得披露投诉人身份，只有在行政处分，包括纪律处分有必要时才可披露。除遵循上述规定外，与投诉有关的所有信息均可与监察长办公室分享，监察长办公室将根据适用规则和程序对其保密。
13. 也可通过监察长办公室调查热线（investigations-hotline@fao.org）匿名投诉可能的不当行为⁴。
14. 监察长办公室将根据粮农组织《调查准则》和适用政策（包括骚扰、滥用权力、性骚扰、性剥削和性虐待以及供应商制裁）对不当行为指控进行初步审查和调查。

通过外部机制举报不当行为

15. 如符合下列标准，针对报复的保护将扩大到向既定内部机制之外的实体或个人举报不当行为的个人：
- i. 此类举报应旨在避免：
 - a) 对公共健康和/或安全造成重大威胁；或
 - b) 对本组织业务造成实质性损害；或
 - c) 违反国内法或国际法；；

¹ “办公室”包括办事处、中心、分管业务部门、司；

² 参见《监察长办公室章程手册》第107节（附录A）以及《反欺诈和不当使用组织资源政策》（2015/08号行政通告）

³ 见关于防止性剥削和性虐待的第2013/27号行政通告

⁴ <http://www.fao.org/about/who-we-are/departments/office-of-the-inspector-general/zh/>

- ii. 无法使用内部机制，因为：
 - a) 举报时，个人有理由相信根据既定内部机制该举报将导致被举报人实施报复；或
 - b) 如个人向既定内部机制中的个人或办公室报告，与不当行为有关的证据很可能被隐藏或销毁；或
 - c) 该个人曾通过既定内部机制报告过同样的信息，而本组织未能在报告后六个月内以书面形式向该个人通报此事的状况；
- iii. 个人不会因举报不当行为而接受任何一方的付款或任何其他利益。

预防行动

- 16. 监察长办公室将在征得投诉人同意的前提下向道德操守办公室通报收到的监察长办公室认为构成报复风险的任何不当行为投诉。
- 17. 如道德操守办公室从监察长办公室获悉某个人有可能遭到报复，道德操守办公室将与该个人协商适当的预防行动。经个人同意，此类行动可包括道德操守办公室与管理层接触，以确保监测个人的工作条件，以防止因个人从事受保护活动而对其实施任何报复行动。

报复投诉

- 18. 认为因参与受保护的活动而已经或可能遭受报复行动的个人，应向道德操守办公室提交报复投诉，包括其能够获得的所有支持其投诉的信息和文件。
- 19. 报复投诉必须尽快做出，最迟不得晚于最近一次据称报复行为发生后一年。

向道德操守办公室提交保护免遭报复的请求或报复投诉

- 20. 认为受到报复威胁或已遭受报复的个人可以向道德操守官员报告。报复投诉可由本人通过电话（+39 06 570 53800）或电子邮件（Retaliation-Report@fao.org）向道德操守办公室（A110E）提出。道德操守办公室随后可要求提交书面投诉。投诉人应尽快向道德操守办公室提交支持其投诉的所有可用信息和文件。

道德操守办公室对投诉的审查

21. 道德操守办公室应：
 - i. 接收报复行动投诉；
 - ii. 对所有此类投诉以及从举报报复的投诉人收到的相关通信，包括从第三方收到的通信，进行保密记录。投诉人可授权道德操守办公室联系任何办公室或粮农组织人员，以获取与其报复投诉相关的开展下文第（iii）点所述初步证据审查所需的额外信息和记录。
 - iii. 对此类投诉进行初步证据审查，以确定投诉人是否参与了本《政策》意义上的受保护活动，如果是，受保护活动是否似乎是导致据称报复的促成因素。初步证据审查不是调查，道德操守办公室不得约谈或接触任何报复投诉的主体，也不得向主体披露任何报复投诉的存在。
 - iv. 如确定存在表面上证据确凿的报复案件，则将投诉提交监察长办公室进行全面调查。
22. 所有办公室和粮农组织人员都需与道德操守办公室合作，并提供道德操守办公室要求的根据本《政策》开展的审查有关的所有记录和文件，但未经相关人员明确同意而无法获得的医疗记录和需保密的监察长办公室记录除外。
23. 道德操守办公室可能需要配合监察长办公室、内部上诉委员会或国际劳工组织行政法庭提出的信息请求。
24. 道德操守办公室将在五（5）个工作日内确认收到报复投诉。
25. 道德操守办公室通常将在收到道德操守办公室要求的辅助信息后的45个工作日内完成初步证据审查。如在完成初步证据审查时出现不可避免的延误，则道德操守办公室将书面通知投诉人，并告知审查的预计完成时间。
26. 如道德操守办公室裁定表面上证据确凿的报复或威胁报复案件不成立，则应书面通知投诉人，说明做出这一裁定的理由。道德操守办公室还将向监察长办公室通报其裁定。
27. 在这种情况下：
 - i. 如道德操守办公室发现某个特定办公室内存在人际关系问题，则可告知投诉人监察长办公室的职责或本组织现有的其他非正式冲突解决机制。

- ii. 如道德操守办公室发现某个特定办公室存在管理问题，则道德操守办公室可在投诉人同意的前提下向有关办公室负责人提出建议，还可酌情向总干事提出建议。
28. 如道德操守办公室认为表面上证据确凿的报复或威胁报复案件成立，则道德操守办公室将以书面形式将此事移交监察长办公室进行调查，并将同时以书面形式通知投诉人。在这种情况下，监察长办公室可要求道德操守办公室分享初步证据审查期间获得的任何信息。
29. 道德操守办公室裁定投诉表面上证据确凿的报复案件不成立，这并不妨碍投诉人向监察长办公室提交包括相同事实在内的其他指控不当行为的投诉。

监察长办公室的调查

30. 收到道德操守办公室移交的表面上证据确凿的报复案件后，监察长办公室将根据《粮农组织调查准则》开展调查。监察长办公室向总干事提交关于报复指控的调查报告，并向道德操守办公室提交一份副本。如在完成调查方面出现不可避免的延误，监察长办公室将以书面形式将延误通知投诉人，并告知调查的预计完成日期。监察长办公室还应通知道德操守办公室任何此类延迟和预计完成日期。

决策过程

31. 收到调查报告后，道德操守办公室将对监察长办公室报告和辅助文件所载调查结果进行独立审查并向总干事提出建议，包括可能的行政处分。道德操守办公室将抄送监察长办公室和人力资源司，告知其提交总干事的建议，通报独立审查的结果。
32. 总干事或其授权机构应在收到道德操守办公室建议后30天内向投诉人和任何投诉主体提供一份关于调查报告所载建议和道德操守办公室所提供建议的书面决定。该决定必须尊重任何投诉主体的保密权利。
33. 如对报复行动采取包括纪律处分在内的行政处分，总干事或其授权机构应以书面形式并在保密基础上通知投诉人。但不得披露该措施的性质。

利益冲突

34. 如道德操守办公室认为，在开展初步证据审查或对申请保护免遭报复的请求进行审查时存在实际或潜在利益冲突，应向总干事报告。总干事应建议减缓行动，以减少任何实际或潜在利益冲突的影响，包括将此事移交其他审查机制。

35. 如道德操守办公室或监察长办公室确定如由监察长办公室根据本《政策》进行调查，则存在实际或潜在重大和实质性利益冲突，则应将此事通报监察长，以便采取适当减缓措施，包括将投诉移交其他调查机制。

保护措施

36. 初步审查或监察长办公室的调查完成之前，道德操守办公室经与投诉人协商，可向总干事或经授权的官员建议采取适当的临时保护措施，以保障投诉人的利益。在考虑这些措施时，道德操守办公室可在征得投诉人同意的情况下与管理层协商或接触。应书面告知投诉人结果。保护措施包括但不限于暂时中止被报告为报复的行动；暂时调任投诉人；或安排投诉人或投诉主体休全薪特别假。监察长办公室可随时向总干事提出类似建议，并抄送道德操守办公室，供其审议。向总干事提出保护措施建议的办公室应随时向投诉人通报结果。
37. 保护措施请求的结果应在实施前及时通知投诉人。

纠正措施

38. 如对个人实施的报复成立，总干事可在考虑道德操守办公室提出的任何建议并与投诉人协商后，采取适当措施，纠正报复行动造成的负面后果。此类纠正措施将视具体情况而定，可包括但不限于撤销报复决定，包括恢复原职，或根据投诉人提出的要求，调任投诉人胜任的另一个职位或职能，且投诉人可不受参与报复人员的干扰而独立开展工作。

对据称报复性决定的上诉

39. 本《政策》中规定的程序不影响据称遭受报复的个人根据《行政手册》第331节中规定的时限或个人雇佣合同中规定的其他上诉机制，通过《行政手册》第331节规定的适用上诉机制寻求补救的权利。

道德操守办公室对初步证据裁定的审查

40. 如在道德操守办公室裁定表面证据确凿的报复案件不成立后，投诉人希望进一步审查该裁定，投诉人可在收到裁定通知后30个工作日内，请求总干事将该事项提交替代审查机制。替代审查机制的审查结果应为最终结果并具有约束力。如粮农组织和替代审查机制之间没有就此类审查达成协议，则可根据《行政手册》第331节或个人聘用合同中规定的其他上诉机制对道德操守办公室的裁定提起上诉。

对参与报复的粮农组织人员采取的行动

41. 因参与受保护活动而对粮农组织人员、合同方或其雇员、代理人或代表、或任何其他个人实施报复行为或威胁实施报复，构成不当行为。如果根据本《政策》中规定的程序确定报复行为成立，则责任人将受到行政处分，包括纪律处分。

寻求非正式指导和支持的备选方案

42. 本《政策》不影响认为受到报复威胁或遭受报复的个人寻求监察员、工作人员顾问或其他支持服务的支持，以便就相关问题（即引起报复关切的问题）获得非正式指导和支持。

政策审查

43. 本《政策》取代2019年8月14日的第2019/06号行政通告—《举报人保护政策》。
44. 道德操守办公室应定期审查本《政策》，至少每三年审查一次，并应根据需要做出任何修订，同时考虑到从监测本《政策》执行情况中汲取的经验教训以及可能对本《政策》执行产生影响的任何变化。