



大会

Distr.: General
29 August 2012
Chinese
Original: English

第六十七届会议

临时议程* 项目 136

联合检查组

联合国系统内的调查职能

秘书长的说明

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报告《联合国系统内的调查职能》(JIU/REP/2011/7)所作的评论。

* A/67/150。



摘要

联合检查组在题为《联合国系统内的调查职能》的报告中审查了过去十年来在加强联合国系统各组织调查职能方面取得的进展。联合检查组确认，与过去一样，内部监督实体的业务不独立于行政首长，因为这些首长不可自行确定本单位所需的预算，也无法完全控制其人力资源。联合检查组还发现，很多组织的调查职责分散，导致部分调查由非专业调查人员开展。

本说明介绍了联合国系统各组织对该报告所提建议的观点。这些观点整合了联合国系统行政首长协调理事会各成员组织的意见。协调理事会欢迎该报告，支持报告中旨在加强联合国系统调查职能的部分结论。

一. 导言

1. 联合检查组在题为《联合国系统内的调查职能》的报告中就其先前的监督报告采取跟进行动，以确定过去十年来在加强联合国系统各组织调查职能方面取得的进展。联合检查组确认，与过去一样，内部监督实体的业务不独立于行政首长，因为这些首长不可自行确定本单位所需的预算，也无法完全控制其人力资源。联合检查组还发现，很多组织的调查职责分散，导致部分调查由非专业调查人员开展。

2. 联合检查组就加强全系统一致性和协调提出建议，特别呼吁各组织将其所有调查职能并入内部监督部门，招聘合格的工作人员并使其免受同一组织内流动或轮调方案的限制，以提升调查职能的专业性，集中开展调查结果跟进工作，定期审查调查职能的资源和人员配置是否充分，将各监督实体在调查领域的合作与最佳做法交流制度化。联合检查组还呼吁秘书长在联合国系统行政首长协调理事会(首协会)主持下设立机构间工作组，制定有关到 2013 年底前设立联合国系统单一调查部门的方案，供相关立法机构审议。这种合并将惠及规模较小、没有调查能力的机构，统一业务做法，实现共同调查标准和程序，解决独立性问题，仅聘用专业调查员，为工作人员提供晋升机会并解决分散问题。

二. 一般性评论

3. 联合国系统各组织欢迎该报告。他们承认，报告中的结论将提升联合国系统的效力，报告中的建议旨在确保各组织调查职能的独立性。但各组织指出，部分建议不适用于没有单独调查部门的小型机构。他们还指出，需进一步澄清报告的某些内容，如第 18 和 19 段，其中提出不应将与人员相关的问题，如业绩问题上升到正式调查层面。

三. 对建议的具体评论意见

建议 1

尚未要求内部监督实体整合所有调查职能的各组织行政首长应做出这一指示。应提供所需的(人力和财务)资源，以便根据本组织审计/监督委员会的建议，有效履行调查职能。

4. 虽然联合国系统部分组织欢迎这一建议，但联合国秘书处内部监督机构指出，联合检查组尚未考虑将调查职能的执行权分配给内部监督机构所涉的后勤和经费问题。执行该建议要求大量资源，以取代目前事实上联合国处理二类和低级别一类调查的“现场”能力。联合国秘书处内部监督机构还强调建议 7 极为重要，因为会员国将要求提供实证，证明为了支持执行建议 1 所作的任何决定，造成增加或重新分配资源的任何变化是合理的。

5. 除涉及经费问题，执行建议 1 还涉及其他风险。以联合国秘书处为例，如果监督机构承担全部调查责任，就必须执行替代措施，以确保对积极预防措施的持续管理问责，此类措施包括培训与认识，更安全的营地和(或)实施场所禁止入内及宵禁。还有机构指出，联合检查组未认可会员国决定一类和二类指控分类的事实，以及内部监督事务厅(监督厅)有权将较低级别的一类指控转至方案主管处理(见 ST/SGB/273)。

6. 尽管存在以上顾虑，联合国秘书处内部监督机构指出，建议 1 应可以执行，只要其涉及调查工作场所被禁止的行为。这方面的建议基于从工作人员、调查部门和管理层获得的信息。联合国秘书处内部监督机构同意，由非专业人员调查此类事宜可对本组织造成风险。但在调查范围以外的管理问题仍为管理层的责任。不应以调查为由免除管理层管理工作场所问题的责任。

7. 尽管如此，联合国秘书处内部监督机构表示大力支持要求各机构将所有调查职能并入内部监督实体的建议，因为这将使调查工作更加专业。监督机构就此表示，不论案件属于哪一类别，如果进一步审理，所有案件最终都将进入相同的专业司法系统，这要求调查工作具有与其相当的专业水平。

8. 联合国秘书处内部监督机构就此指出，在秘书长关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告(A/64/314)中，监察员办公室向大会报告，“秘书处及各基金和方案的工作人员对骚扰、滥用权力及对其他形式不当行为指控的调查程序提出了关切。据称，调查有时未通过适当程序开展。并且，调查似乎并非总由适当的调查机构或语言能力适宜的人员开展。”

9. 法庭也强调了这一问题。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长应确保根据工作人员条例和细则，以才干、职业调查员资格和经验作为主要标准来挑选调查人员。这些工作人员的甄选应不受管理和行政部门的影响，以确保公平透明，提高调查职能的效力和独立性。

10. 联合国系统各组织欢迎这一建议。他们指出，工作人员的甄选应不受管理和行政部门的影响，并符合相关规章。但一些组织强调，应将才干、资格和经验作为甄选调查人员的唯一标准。

11. 各组织指出，在报告建议部分之前的内容中，联合检查组似乎在监督机构业务独立性的问题上，认为应给予监督机构负责人“甄选和任用其工作人员的全部权限”。虽应保护业务独立性，使监督机构能完成其法定职能，但这种独立性仅与内部监督职能有关，且不应妨碍各机构行政首长履行会员国授予的责任和权力。

12. 在联合国秘书处，人力资源管理厅(人力厅)负责确保在整个秘书处内一致推行适用的条例、规则 and 规定。因此，人力厅监督联合国所有部厅，包括监督厅的

征聘、甄选和任用程序，以确保正确、一致地适用相关条例、规则 and 规定。不过，内部监督事务厅副秘书长可任命直至 D-1 级别的工作人员，这些任命仅限于监督厅事务。

建议 3

行政首长应停止调查员在同一组织内部流动的做法，鼓励调查人员调动和/或借调至联合国系统其他组织的调查部门。

13. 联合国系统各组织不反对该建议，但其执行需与相关的工作人员甄选制度保持一致。为促进此类调动，应指出，首协会采用了《关于适用联合国薪给和津贴共同制度的组织间工作人员调动、暂调或借调的组织间协定》。还应指出，应考虑工作人员在这方面的愿望，同时保留管理层拒绝暂调或借调，或根据已获授权的活动改派工作人员，以满足业务需求的自由裁量权。例如，监督厅调查员向联合国其他厅处的流动仍为根据申请、征聘和应享待遇(一旦候选人被选择)所作的自愿选择。尽管鉴于调查员必须具备的专门技能，将调查员向非调查职位强制轮调并不现实，但各组织并不支持禁止调查人员自愿申请或调动至他们可胜任的同一组织内的其他职位，因为这并不影响调查职能的独立性。

建议 4

尚未要求行政首长确保内部监督实体或调查部门有权在没有行政首长事先批准的情况下启动调查的联合国系统各组织立法机构应指示行政首长开展这一工作。

14. 联合国系统各组织支持并欢迎这一旨在加强调查职能业务独立性的建议。

建议 5

国际调查员会议应设立类似于联合国系统内部审计论坛(称为 UN-RIAS)的联合国系统分组。

15. 联合国系统各组织支持并欢迎这一建议。该建议在国际调查员会议最近一次会议中提出，旨在促进比照评估，传播最佳做法，加强与调查有关的协调一致与合作。

建议 6

联合国系统各组织的立法机构应根据各组织审计/监督委员会提出的建议，视组织预算周期情况，每年或每两年审查调查职能是否配有充分资源和工作人员。

16. 联合国系统各组织指出，一些组织的立法机构已对调查职能是否配有充分资源和工作人员的情况进行审查。例如，在联合国秘书处，行政和预算问题咨询委员会在审议监督厅预算报告时，会考虑独立审计咨询委员会的意见。各组织还指

出，尽管他们欢迎这一建议，但应由各组织的行政首长通过适当授权的管理制度，根据独立审计咨询委员会的建议及其他因素，审查调查职能的资源 and 人员配备是否充分。

建议 7

执行首长应指定一名核心联络员，监督其组织内所有调查报告的执行情况及后续行动。

17. 联合国各组织支持并欢迎这一建议。

建议 8

秘书长应在首协会主持下设立一个机构间工作组，负责制订有关在 2013 年底前设立联合国系统单一调查部门的备选方案，以提交立法机构。

18. 虽然联合国系统各组织在原则上欢迎这一建议，但他们指出，设立联合国系统单一调查部门将要求修改所有相关组织所有现有调查部门的任务规定。此外，未设调查部门的各组织须同意，联合国系统单一调查部门将对其有管辖权。因此，在采取任何行动设立拟议的机构间工作组之前，需寻求并获得各组织理事机构的批准。

19. 在各理事机构未明确表示希望获得授权，设立联合国系统单一调查部门的情况下，各机构怀疑是否有价值成立机构间工作组，处理与该建议相关的复杂问题（如报告/问责线、人员配置、地点、预算等）。各机构还指出，鉴于各组织工作人员条例、法律框架、调查导则和财务规章的差别，以及调查工作要求对各组织业务（某些业务专业性很强）有深入了解，实现这一目标，特别是在 2013 年年底前实现极为困难。

20. 各机构进一步指出，如果所有相关理事机构批准该建议，则可授权首协会着手组建拟设的工作组，并提供所需的支持。各组织因此指出，集中、统一的调查职能将面临无法令人满意地达到不同机构、基金和方案独特要求的挑战。集中的调查职能将缺乏多种条例、规则和程序要求的专门知识，因此实施该建议将不会产生效率或实效。
