



大会

Distr.: General
19 March 2015
Chinese
Original: English

第七十届会议

暂定项目表* 项目 140

联合检查组

对联合国人权事务高级专员办事处的管理和行政审查

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递他对联合检查组题为“联合国人权事务高级专员办事处管理和行政事务审查”的报告(JIU/REP/2014/7)所载各项建议的评论。

* A/70/50。



一. 导言

1. 人权理事会第 22/2 号决议请联合检查组对联合国人权事务高级专员办事处的管理和行政事务进行全面后续审查，尤其是审查这方面的做法对招聘政策和工作人员组成的影响问题，并就此向人权理事会提交一份报告，列举执行本决议的具体建议。大会第 68/144 号决议表示注意到人权理事会关于其第七次组织会议及第二十二和二十三届会议的报告(A/68/53)，除其他外，其中载有第 22/2 号决议。
2. 秘书长赞赏联合检查组在编写其报告的过程中采取了协作办法。秘书长特别赞赏该报告就联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)所面临的某些长期挑战提出的意见，例如立法机构给予的任务日益增多，“人权先行”倡议方面的需求日益扩大，人权被纳入联合国系统各方面工作的主流，2015 年后发展议程注重人权，在此情况下，在财政上是否可以持续。

二. 对各项建议提出的具体评论

建议 1：大会应通过一个具有明确时限和商定议程的不限成员名额工作组或一个不限成员名额特设委员会，对人权高专办的治理安排展开以采取行动为导向的审查，以审查治理框架并就改进措施提出建议，以加强会员国对人权高专办的工作提供战略指导及进行指示和监测的能力。

3. 如联合检查组的报告所述，秘书长同意许多会员国的观点，即现有的治理安排适当兼顾了独立性和问责制。最重要的是，现有治理安排符合大会的各项立法决定。本说明力求回答该报告涉及会员国治理和监督部分提出的关键问题。

4. 秘书长谨回顾大会第 48/141 号决议决定设立联合国人权事务高级专员职位，并决定高级专员应由联合国秘书长任命，经大会批准为副秘书长级。大会同一份决议决定，高级专员在秘书长的指导和授权下，将是主要负责联合国人权活动的联合国官员。大会还决定，人权高专办将设在日内瓦，请秘书长提供适当的工作人员和资源使高级专员能够履行任务。

5. 该决议表明，授权任务将由高级专员和人权高专办共同完成。该决议没有迹象表明，高级专员和人权高专办有不同的任务、履行不同职能或该决议规定的任务没有分派给高专办，不由人权高专办来履行。

6. 关于人权高专办组织事项的秘书长公报 [ST/SGB/1997/10](#) 进一步阐述了人权高专办的组织情况。该公报第 2.3 节指出，人权高专办由一名高级专员领导，其级别为副秘书长。该公报第 3 节还规定，高级专员向秘书长负责，并负责人权高专办的所有活动及其行政工作。因此，根据该公报的规定，高级专员与办事处的任务是相同的，履行相同的职能。

7. 在大会第五十二届会议期间审议了秘书长公报(见 [A/52/584](#), 第 23-26 段),¹ 同时审议了秘书长题为“革新联合国: 改革方案”的报告([A/51/950](#))。会员国就拟议改革方案, 包括针对秘书长公报作了详细的发言。对于高级专员是否属于高专办的一部分, 或者高级专员和高专办是否有不同的任务, 履行不同的职能问题, 会员国在发言中既没有表示怀疑, 也没有提出疑问。

8. 随后, 大会第 52/12 A 号决议赞扬秘书长提出的改革倡议, 并吁请秘书长实施其报告([A/51/950](#))所述的行动, 其中包括行动 14, 并据此: 重组人权秘书处。在新的人权事务高级专员办事处的领导下, 两个办事处将合并成一个单一的单位, 称为联合国人权事务高级专员办事处。

9. 联合检查组报告指出, 高级专员和人权高专办是不同的实体, 前者有独立的任务, 后者则无此种任务, 因此与大会相关决议和秘书长公报 [ST/SGB/1997/10](#) 不符。大会第 48/141 号决议明确要求秘书长提供适当的资源, 使高级专员能够履行任务。大会第 52/12 A 号决议核准人权高专办和人权事务中心合并为一个办事处, 由高级专员领导, 向秘书长负责, 构成联合国秘书处的一部分。将人权高专办设为秘书处的一部分也符合秘书处以前的人权实体, 即人权司和人权事务中心的设立和运作情况。让办事处发挥“双重作用”, 将其职责分为支持高级专员和担任联合国人权机制秘书处, 也还没有立法依据。

10. 必须铭记的是, 大会没有考虑为人权高专办建立一个单独的治理结构。就处理人权高专办行政和预算事项而言, 秘书长作为本组织首席行政官员, 负责本组织, 包括人权高专办的方案规划和预算编制。大会及其相关附属机关, 即第五委员会、行政和预算问题咨询委员会及方案和协调委员会是负责监督秘书处, 包括人权高专办行政和预算事务的政府间机构。联合检查组的报告确认, 大多数会员国认为监督预算、财政和行政事项的是第五委员会。该报告还确认, 对方案事项的监督是通过方案和协调委员会进行的。这一监督可确保透明度和问责制, 同时还尊重秘书处, 包括人权高专办的独立性。

11. 联合检查组的报告承认, 会员国没有寻求审查或进一步说明人权高专办的现有治理安排。在这方面, 联检组的报告第 41 段指出, 人权高专办和许多会员国认为设立联合国人权事务高级专员员额的大会第 48/141 号决议和设立人权理事会的第 60/251 号决议, 禁止人权委员会及其后继机构即人权理事会对高专办进行任何行政、财务或方案监督。

12. 秘书长支持联合检查组的报告第 72 段中提出的呼吁,² 即高级专员与会员国继续加强互动, 包括在人权理事会主席声明的框架内。这种互动不仅可以加强

¹ 见 [A/52/661](#)、[A/52/662](#)、[A/52/663](#) 和 [A/52/664](#)。

² 见 [A/HRC/PRST/15/2](#)、[A/HRC/PRST/18/2](#) 和 [A/HRC/PRST/19/1](#)。

现有的治理安排，而且可以确保会员国有充分机会就总体战略指导和优先事项以及随之而来的资源分配和利用问题表达自己的意见。此外，这种互动可以确保高级专员有足够机会就他/她打算如何按照大会第 48/141 号决议履行自己的义务与会员国进行协商。

建议 2：高级专员应在 2016 年底之前制订/最后确定并在之后定期更新人权高专办的风险管理政策，包括全面风险管理框架的所有要素，并每年向理事机构报告该框架的执行情况。

13. 作为全面的问责制框架的一部分，2013 年启动了全秘书处风险评估，并随后与整个秘书处高级管理层进行了协商，以排列最初确定的领域的优先次序。在 2014 年 9 月举行的政策委员会和管理委员会联合会议上通过了初步风险登记册，其中汇总了本组织主要战略风险、相关风险应对战略的执行情况和进程治理结构。目前全秘书处处理风险管理的工作组正在对登记册加以改进，以建立详细的企业风险管理计划。

14. 根据第 68/264 号决议，关于这一进程的进一步详细说明载于关于联合国秘书处问责制的第四次进展报告(A/69/676)。

15. 秘书长在其第四次进度报告中着重指出，目前正在为秘书处打造成成熟的企业风险管理系统，人权高专办正在积极参与这一倡议。

建议 3：高级专员应设立一个由高级管理小组和其他必要的高级工作人员组成的工作组，负责酌情与其他有关部门协商，审查人权高专办的战略规划进程，并不迟于大会第七十一届会议通过秘书长向大会提交工作组的报告，供其审议。

16. 人权高专办战略框架、方案预算和工作方案是在《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》以及《联合国财务条例和细则》的框架内拟订的。人权高专办的规划、方案拟定和预算过程是严格按照《联合国宪章》，特别是第十七和第十八条进行的，同时充分尊重联合国各主要机关的特权，充分尊重秘书长作为本组织首席行政官员的权力和特权，并认识到会员国参与确定预算的必要性。两年期战略框架和两年期方案预算涵盖了人权高专办的所有活动，包括实质性和服务性活动，并包括部分或全部由预算外资源资助的活动。

17. 联合检查组的报告没有提供证据说明与人权高专办的战略规划进程相关联的实际问题。相反，它似乎找出了可能出现问题之处。与此同时，联检组承认人权高专办成果管理制方面的改进。它还承认，如果人权高专办当初仅限于使用现有的战略框架和综合监测和文件信息系统(会文信息系统)，要实现已经得到会员国承认的改观是不可能实现的。

18. 可以更多地考虑联合检查组早前关于联合国战略规划的报告(JIU/REP/2012/12)。联检组的报告突出强调秘书处正在努力落实成果管理制所面临的困难，积极评价了人权高专办开发的执行情况规划、监测和报告系统(同上，第 185-187 段)。此外，报告指出，双重规划和监测已成为整个秘书处一种常见的做法。在这方面，这个问题不值得人权高专办关注。

19. 此外，联合检查组的报告可能已考虑到由会员国主导、为审查和改善联合国方案规划和预算进程而正在进行的努力。³

20. 正是在这一背景下，秘书长认为，没有必要设立一个高级别工作组来与其他部门协商，审查人权高专办的战略规划进程，并向大会提出有关报告。

建议 4: 高级专员应在 2015 年底前更新现有的行动计划，其中提出扩大专业工作人员地域多样性的具体措施、目标和时间表，并继续每年向人权理事会和大会报告行动计划的执行情况。

21. 秘书长注意到，说明人权高专办管理层持续有力地致力于改善高专办工作人员地域多样性的全面而积极的行动计划 2006 年即已到位(E/CN.4/2006/103)，并自那时以来取得了积极成果。但是，为扩大地域多样性而对有关措施、指标和时间表进行的任何更新都必须符合大会规定的一系列适当幅度。在这方面，秘书长指出，扩大工作人员地域多样性是整个秘书处首要关切的问题之一，因此，征聘无人任职和任职人数不足的国家公民的目标适用于整个秘书处，而且列在高级管理人员与秘书长的契约中。人权高专办仍将与人力资源管理厅协商，以确定是否有任何额外目标或措施可以纳入现有制度中。

22. 秘书长注意到，高级专员应要求就与地域多样性有关的事项单独向人权理事会和大会提交报告。应人权理事会最近在第 22/2 号决议中提出的此类要求，高级专员提交了关于人权高专办工作人员的组成情况的报告(A/HRC/27/18)。应大会在第 62/236 号决议中提出的要求，秘书长提交了关于改善联合国人权事务高级专员办事处工作人员地域分配平衡的措施的报告(A/63/204)。

23. 在其最近关于题为“秘书处的组成：工作人员统计数据”的报告(A/69/292)中，秘书长将人权高专办工作人员的组成情况纳入其中。

建议 5: 高级专员应迟于 2016 年底制订一项全面战略和相关行动计划，以便根据秘书处的人力资源管理战略和政策制订符合人权高专办具体情况和要求的战略和政策；他/她应知会各理事机构采纳上述战略和行动计划，在必要时定期进行更新，并向各理事机构定期报告有关执行情况。

³ 见“因为过程很重要：为联合国规划和预算改革奠定基础”，独立专家小组的报告，澳大利亚、墨西哥、尼日利亚、秘鲁、波兰、沙特阿拉伯、南非、瑞士、泰国提出的倡议(2014 年 8 月)，可查阅以下网站：<http://newyorkun.mfa.gov.pl/resource/41dff8b4-6fdb-4688-8699-72496385ed8c>JCR。

24. 秘书长重申，人权高专办及其工作人员是秘书处的一部分，因此，高专办及其工作人员应服从与秘书处其他部门和工作人员相同的人力资源条例、细则和政策。这些条例、细则和政策不能因为某个部门而进行修改，因此，很难想象会有一项全面战略导致适用的秘书处人力资源管理战略或政策会因为迁就人权高专办而进行修改。

25. 任何变通或修订秘书处人力资源政策和战略的举措都必须经过大会核准。秘书长在这方面重申，第五委员会是大会授权主管行政和预算事项的主要委员会，大会第 45/248 B 号决议(第六节，第 1 段)重申了这一点。

26. 然而，秘书长确认有必要考虑到人权高专办特定的人力资源挑战，尤其是必须在短时间内调动工作人员应付紧急情况和(或)有时限规定的活动。在这方面，人权高专办应与人力资源管理厅进行对话，以确定如何适应这些具体挑战。

建议 6：秘书长应在“人权先行”倡议的框架内，酌情与联合国系统行政首长协调理事会协商，审查担负人权任务的不同实体的任务、活动和工作，以精简这些实体的工作，将人权纳入整个联合国系统的主流，加强协同作用。应将审查结果与秘书长的建议一起提交给大会第七十一届会议审议。

27. 秘书长认为关于审查担负人权任务的不同实体的任务、活动和建议是一个好机会，可借以加强联合国系统履行会员国授权的职责的能力。在这方面，大会第 48/141 号决议，特别是第 4(i)和(j)段，呼吁人权事务高级专员协调整个联合国系统内促进和保护人权的活动，并调整、加强和精简人权领域的联合国机制并使之合理化，以期提高其功效和效率。