



高级专员方案执行委员会

第七十二届会议

2021 年 10 月 4 日至 8 日，日内瓦

临时议程项目 5

审议与方案和行政监督及评价有关的报告

关于监察主任办公室活动的报告

高级专员的报告

概要

本报告叙述监察主任办公室 2020 年 7 月至 2021 年 6 月的工作。报告根据高级专员方案执行委员会关于年度全体会议审议有关方案和行政监督及评价的报告的決定提交(A/AC.96/1003, 第 25(1)(f)(6)段)。执行委员会还要求定期向执行委员会“提供简要报告，报告要包括调查的情况和调查的主要类别、各类调查的次数、完成调查平均需要的时间和有关纪律行动的说明”(A/AC.96/1021, 第 24(e)段)。



目录

	段次	页次
一. 内容提要.....	1-2	3
二. 管理层.....	3-27	3
A. 监察主任办公室 2021-2026 年战略	3-4	3
B. 改进监察主任办公室的工作.....	5-9	3
C. 工作场所问题的处理.....	10-11	4
D. 协同工作.....	12-20	4
E. 对监督调查结果的分析.....	21-23	5
F. 人力资源.....	24-27	6
三. 投诉与调查.....	28-48	6
A. 案件量和报告.....	28-38	6
B. 防止性剥削和性虐待以及性骚扰.....	39-45	9
C. 致力于通过提高认识实现预防.....	46-48	10
四. 结论	49-50	10

一. 内容提要

1. 本报告概述监察主任办公室(监察办)在 2020 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日期间开展的活动。尽管目前存在与 COVID-19 有关的限制, 监察办仍按照关于在难民署实行独立监督的政策和开展调查的行政指示, 继续履行其职责。
2. 在本报告所述期间, 监察办继续: 与一线、二线和三线的实体密切合作; 协调独立监督提供方的工作; 对有关不正当行为的投诉进行评估和调查; 并通过提供培训、对特定专题领域进行审查以及发布所涉管理问题报告和其他报告等方式, 为预防和减少风险作出贡献。

二. 管理层

A. 监察主任办公室 2021-2026 年战略

3. 监察主任于 2020 年 3 月上任, 任期为六年, 不可连任, 预计不会继续受聘于难民署。独立审计和监督委员会的职权范围于 2019 年 3 月修订, 以扩大其作用, 并酌情就难民署监察主任的任命和提前解职向高级专员提供咨询意见(见 [EC/70/SC/CRP.5 Rev1](#))。
4. 在监察主任的任期之初, 一项优先事项是为其任期内的办公室工作制定一项战略。制定了这一战略, 并将其与难民署更广泛的成果管理制联系了起来。监察办工作的主要预期成果是确保该组织有一个切实有效的独立监督系统, 使相关利益攸关方对难民署的效率、经济性和有效性抱有信心。关键的辅助产出是: 确保监督工作得到充分理解和始终如一的贯彻; 进一步加强和完善调查工作, 以回应诚信关切; 确保监督和调查工作能启发有效的学习和风险防范反应。

B. 改进监察主任办公室的工作

持续改进标准业务程序

5. 在本报告期内, 监察办继续修订和制订了若干内部程序, 以进一步改进和协调其工作方式。监察办根据“难民署以受害者为中心应对不正当性行为的政策”, 完备了以受害者为中心的内部标准作业程序。该文件的目标是指导调查人员如何在所有工作领域实施这种方法。此外, 监察办最后确定了内部标准作业程序, 这是一份为调查处信访股高效率和有实效地接收和处理投诉提供程序指导的文件。
6. 监察办致力于发展其数字和取证能力。对于调查, 这是为了确保采用“默认数字”方法。在监督协调方面, 这将发展监察办对定性数据分析的使用, 并通过购买软件和开展培训实现这一雄心。

联合国开发计划署同行审议

7. 在上一报告期内(2019-2020 年), 联合国开发计划署(开发署)调查职能的审查员发表了关于监察办调查处同行审议的最后报告。虽然调查处已经处理了提出的大部分建议, 但仍有一些需要使用额外资源的建议尚未解决。

调查人员的培训

8. 为了确保持续学习和进一步协调其工作方式，调查处为所有调查人员和支助人员制定并举办了培训课程。培训为工作人员提供了讨论挑战和交流经验的机会，并涵盖了各种主题，例如：对投诉证据处理的评估；财务和采购流程；各类不正当行为的调查；报告的编写。若干调查员还参加了为期五天的在线取证培训，以加强检察官办公室的取证调查能力。

参加第二十一届国际调查人员会议

9. 所有调查人员都参加了由世界粮食计划署、国际农业发展基金和联合国粮食及农业组织主办，以虚拟方式于 2021 年 5 月召开的第二十一届国际调查人员会议。来自大约 50 个国际组织的 500 多名调查人员参加了这次会议，会议的目标是，以特定主题的深潜会议形式交流意见和讨论挑战，从而加强调查人员及其办公室在解决廉正问题方面的努力。

C. 工作场所问题的处理

防范报复职能的移交

10. 作为难民署处理工作场所问题的一系列更广泛改革的一部分，在资源能力允许的情况下，监察办将在防范报复的进程中发挥更大作用，较具体而言，将在支持对报复投诉进行初步评估的调查工作中发挥更大作用。这一职能目前属于道德操守办公室的职权范围。目前正在讨论移交的时间、先决条件政策修订和移交的细节。

工作场所问题相关个案的转交

11. 鉴于最近全组织决定通过更加注重帮助管理人员就地、尽早、有效地解决工作场所问题来加强其人事管理技能，再加上鉴于目前的资源限制，调查处需要进一步确定其工作量的优先次序，工作场所问题越来越多地被转交给往往更有能力解决这类问题的管理层同事采取进一步行动。

D. 协同工作

12. 监察办与内部和外部利益攸关方密切合作，目标是优化效力和效率。

与外部行为体的协作

13. 在本报告所述期间，战略监督处为审监委的三届会议提供了秘书处支持，这三届会议是以虚拟形式在 2020 年 11 月和 2021 年 3 月和 6 月举行的。除了与所有监督实体以及财务和行政管理司举行定期会议外，审监委还与相关实体一道侧重于变革管理、道德操守和工作场所申诉问题。审监委在每届会议结束时与高级专员和副高级专员分享了它的独立意见，以便提出管理层对策。

14. 作为联合国系统联合检查组(联检组)的难民署联络点，监察办继续与该机构保持联络。监察办协调了难民署对 2020 年和 2021 年上半年发布的七次全系统审查的贡献，就职权范围提供反馈，并完成调查问卷。其中包括关于环境可持续性、企业风险管理和调查职能的报告。监察办还与内部行为体协作，协调正在进

行的与网络安全、道德操守、业务连续性和实施伙伴关系管理有关的审查。监察办还代表难民署向联检组 2022 年工作方案提交了三份详细提案，该方案将于今年晚些时候最后定稿。战略监督处与总部的有关实体密切协调，向联检组提供情况更新，其结果是关闭了大量开放的建议，特别是 2020 年之前的八项和始于 2020 年的 40 项开放建议。

与内部行为体的协作

15. 监察办通过定期会议就与其任务相关的事项向执行和高级管理层提供情况更新、建议和预警。监察办就捐助方报告要求和媒体查询事项与对外关系司密切联络。

16. 此外，在有关调查的事项和纪律程序方面，监察办与人力资源司(人力司)和法律事务处(法律处)密切合作。监察办与道德操守办公室和监察员办公室就有关争议解决和证人保护的事项进行了合作，并与性剥削和性虐待及性骚扰问题高级协调员就与不正当性行为有关的事项进行了协作。它还与财务和行政管理司和企业风险管理处等其他实体密切合作。

17. 监察办与各地区局合作，除其他外，开始对各局的二线监督活动进行内部审查，以了解自 2020 年 1 月 1 日开始的内部结构调整和区域化及权力下放后，二线监督活动在实践中是如何运作的。

18. 监察办还向难民署国家办事处提供了支持。监察主任上任以来首次到现场执行任务是在 2021 年 5 月前往乌干达，此前该行动因 COVID-19 的相关限制而被推迟。随着此类限制的进一步取消，监察主任计划前往其他地区，以支持他的监督作用。

19. 在向难民署提供内部审计服务方面，监察办根据大会有关决议和 2018 年 3 月签署的谅解备忘录管理难民署与内部监督事务厅(监督厅)的关系。现有的谅解备忘录已经到期，应当审查，目前正在与监督厅协商进行修订。

20. 在本报告期内，监察办继续协助召开与难民署内部和外部监督提供者的季度协调会议，目的是确保在流程(实地影响)和风险覆盖方面的效率和平衡做法，特别是在 COVID-19 大流行的背景下。与会的内部行为体包括评价处、机构风险管理处和监督厅的难民署内部审计处，外部行为体包括联检组和联合国审计委员会。

E. 对监督调查结果的分析

21. 战略监督处完成了第二项年度工作，根据 2020 年发布的内部审计、评价和其他监督报告分析了监督调查结果。

22. 与 2019 年类似，最常见的调查结果涉及规划(紧急和非紧急)、数据收集和需求分析、合作伙伴管理和采购。2020 年发布的主要调查结果与前一年基本一致，总体上与相关风险登记册的组成部分相关连。这是一个指标，表明难民署的合规水平在整个 COVID-19 大流行期间保持稳定。

专题审查和其他审查

23. 监察办完成了关于 COVID-19 疫情大流行对选定国家行动中执行伙伴管理的影响的主动风险审查。审查发现，经过必要的调整，难民署的业务能够继续执行管理执行伙伴的关键程序。这与其他 COVID-19 相关监督活动的调查结果系相一致。

F. 人力资源

人员配置结构和变动

24. 监察办继续加强其在外地的存在，目前在安曼、曼谷、内罗毕和比勒陀利亚都有人员。自 2018 年以来，监察办还在乌干达设有临时办公安排。监察办的人员配置已从 2016 年的 30 个职位扩大到 2021 年的 38 个职位。过去几年，调查处的案件数量大幅增加，因此有必要相应增加人力资源。

25. 在本报告所述期间，监察办对人员编制进行了调整，特别是 2021 年 6 月战略监督处处长的招聘和入职，填补了自 2020 年 11 月以来一直空缺的一个领导职位。此外，战略监督将若干员额转移到安曼和比勒陀利亚的外地地点，增加了监察办在这些地点的现有存在。调查处招募并聘任了一名取证专家和安曼调查股股长。通过这些员额加强了监察办的实地存在，并在安曼创建了一个数字专业知识中心。

26. 根据欧洲反欺诈办公室进行的定期同行审查提出的相关建议，监察办调查处自 2015 年以来逐步实现了人员配置的专业化。它现在从警察、军事情报、战争罪法庭和其他调查机构聘请具有专门调查经验的高级调查人员。在接下来的几年里，监察办希望设立初级调查员职位，并提供内部培训，最终将进一步增加其人员配置的地域和性别多样性，特别是在较高的级别。

未来展望

27. 在资源允许的情况下，监察办将努力加强其外地存在。在对过去几年逐步分配到了更多资源予以肯定的同时，监察办注意到其案件量在同一时期大幅增加(从 2017 年到 2018 年增加了三倍)。为了应对日益增长的需求，更及时地处理投诉，并承担道德操守办公室移交的新职能，监察办将密切审查其资源分配情况。

三. 投诉与调查

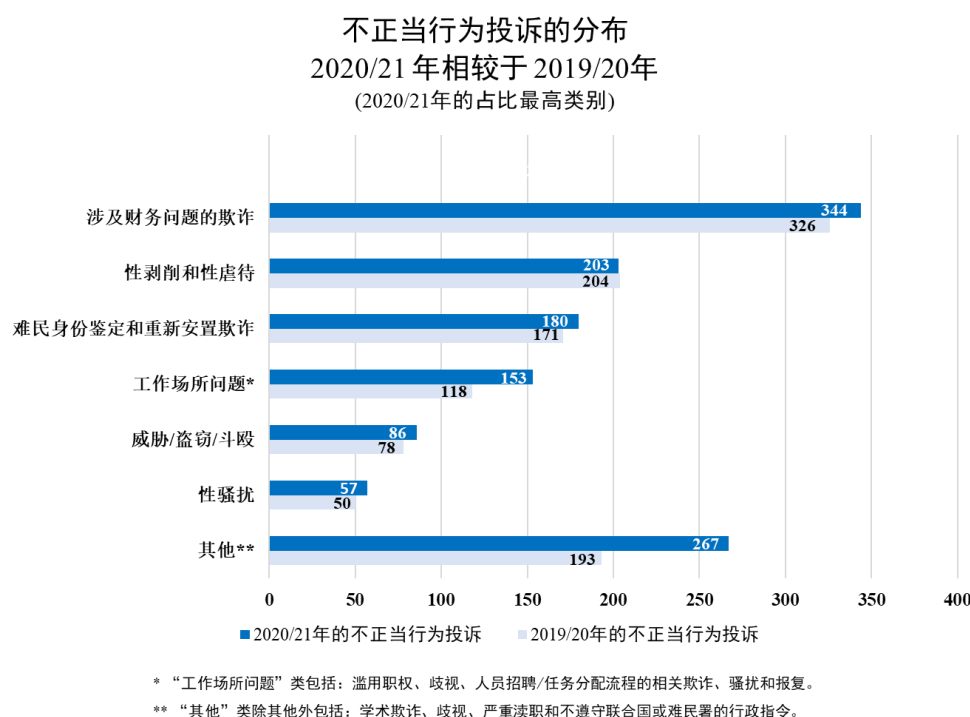
A. 案件量和报告

28. 在本报告期内，监察办记录了 1,290 起不当行为投诉，与上一个报告期的 1,140 起相比增加了 13%。增加的原因可能是，但不限于，监察办调查处连续不断地组织了提高认识会议；行政管理层加强了对诚信和人事问题的重视；增加了外地的风险管理部署；一些地区逐步取消了与 COVID-19 相关的行动限制，这可能导致了更多的人员现场存在和控制措施。

29. 尽管有各种创新的工作方式，但需要约谈相关人或需要扣押物证的一些调查被推迟，直到可以取消旅行限制。

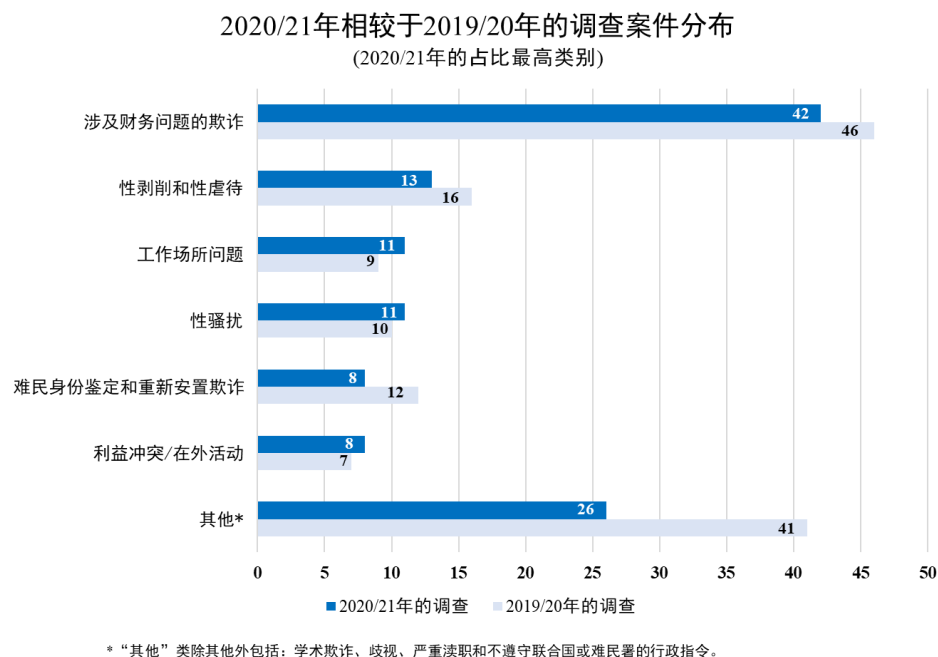
30. 三大类不当行为投诉涉及：(一) 涉及财务问题的欺诈(27%)；(二) 性剥削和性虐待(16%)；(三) 难民身份鉴定和重新安置欺诈(14%)。这也是上一个报告期的三大类别。45%的不当行为投诉涉及难民署人员，31%涉及执行伙伴人员，14%涉及其他人员，包括承包商或国家机关人员。按区域划分，非洲(48%)、中东和北非(24%)的投诉比例最高，与近年来的趋势和分布相似。

表.1



31. 监察办开展了 116 项调查(涉及 119 名人员)，与上一个报告期开展的 126 项调查相比略有减少。下文表 2 显示了这两个报告期内不当行为投诉的分类。开展的三大类调查涉及：(一) 涉及财务问题的欺诈(42 项调查)；(二) 性剥削和性虐待(13 项)；(三) 性骚扰(11 项)和工作场所问题(11 项)。

表.2



32. 已经完成了涉及 143 名个人的调查，与上一个报告期完成的涉及 138 人的调查相比略有增加。在这些案件中，82 起涉及难民署人员的案件已获证实，并提交人力资源司进行纪律处分。一起案件涉及经监察办调查的一名执行伙伴人员，已获证实并移交战略规划和成果司执行管理和保障处采取进一步行动。15 项调查因其他原因而结案，其余 45 项则因投诉不能证实或没有根据而结案。

33. 在本报告期内，纪律程序完成后，共对 42 名难民署工作人员实施了 42 项纪律措施，24 人(57%)被解雇或离职。关于难民署的附属工作人员，四名个人的合同被终止，第五人的合同在调查完成后不再续签。另有四人在调查或纪律程序结束前离开难民署，还有四人的合同在调查或纪律程序结束前到期。

34. 在本报告期内，12 名工作人员的案件通过法律事务处移交给各自的国家机关追究刑事责任。截至 2021 年 6 月 30 日，移交的结果尚未公布。

35. 尽管资源有限，调查处仍努力及时处理其工作量。结果，76%的与不正当行为有关的投诉在监察办的 8 星期内部目标时限范围内得到了评估。然而，对性剥削和性虐待投诉的评估完成得略快，79%是在 4 星期内部目标时限范围内完成的。因此，在所有调查中，有 56%是在六个月的的目标时限内完成的。

36. 为了充分利用有限的资源，调查处继续优先处理需要紧急关注的案件，包括与不正当性行为有关的案件或构成严重财务或声誉挑战的案件，并降低主动调查的优先排位。

37. 在本报告期内登记的所有不正当行为投诉中，39%无需采取进一步行动并已结案；13%导致展开调查；8%需要进一步了解情况。40%被转交相关实体，转交的投诉细分如下：

(a) 转交管理层采取行动(如果这被认为是最适当的行动方案)(46%)；

(b) 转交执行伙伴的调查机关(39%)；

(c) 如果是有利益冲突的案件，则根据 2006 年签署的谅解备忘录转交监督厅调查司以及联合国其他实体和国家机关的调查机构(15%)。

38. 鉴于自 2018 年以来报告要求不断增加，监察办投资加强了调查处的数据库 iSight，以更准确地存档和跟踪与案件相关的重要信息，并改善工作流程和存档能力。iSight 升级过程中的技术挑战依然存在，这导致了增强过程完成的延迟。监察办目前正在与该软件公司合作解决剩余问题。

B. 防止性剥削和性虐待以及性骚扰

39. 在本报告所述期间，监察办共收到 162 起与性剥削和性虐待有关的投诉，涉及已查明或可查明的受害者，符合向联合国秘书长报告的标准。与前一年收到的 132 起投诉相比，这一数字有所增加。

40. 有 26 起投诉牵涉到难民署人员。其中八起案件已在投诉层面结案，七起案件正在等待评估。监察办总共启动了 11 项调查，其中 9 项仍在调查中，两项未获证实。

41. 有 135 起投诉涉及执行伙伴人员。其中 71 起在投诉层面结案，12 起正在等待评估。有关伙伴的调查机关启动了 52 项调查，其中 36 项正在进行中。16 项调查已经完成，其中 3 项未获证实，4 项获得证实，其余的调查结果仍在等待中。在四起获得证实的个案中，有三起涉及的个人被解雇。目前尚不清楚所剩一起投诉的当事人类别。

42. 在本报告期内，性骚扰投诉的数量有所增加，为 49 起，而上一个报告期为 39 起。32 起投诉涉及难民署人员，14 起涉及执行伙伴人员，3 起涉及其他类别的当事人。在涉及难民署工作人员的 32 起案件中，有七名受害者在与监察办非正式商讨后决定不采取正式程序，主要是因为受害者不想让当事人知道他们提出了正式投诉，或者决定通过其他机制非正式解决相关事宜。

43. 在本报告内，监察办对其保密的性剥削和性虐待投诉数据进行了审查，以确定吸取的经验教训，并加强难民署的预防和应对活动。该报告分析了这些数据，并审查了适用于不同调查对象类型的相关调查程序。该报告旨在支持难民署的管理团队了解监察办调查的与性剥削和性虐待有关的趋势、风险和问题，并提供给执行管理层和其他相关同事，供他们酌情考虑和采取行动。

44. 监察办与若干全系统实体就与性剥削和性虐待有关的调查事项进行了合作，包括联合国防止性剥削和性虐待特别协调员、机构间常设委员会(机构间常委会)和联合国调查部门代表。监察办参加了全组织关于预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰的讨论和倡议，并对此作出了贡献。

45. 在本报告所述期间，政府间办公室开发了电子学习包的内容，供执行伙伴制定和加强其关于性剥削和性虐待的调查程序。一旦完成，将分发给广泛的受众，包括机构间常设委员会的合作伙伴。

C. 致力于通过提高认识实现预防

46. 监察办致力于确保从调查活动中吸取教训。在本报告所述期间，监察办提高了向难民署管理层报告的数量、深度和质量，以支持这一努力。

关于管理所涉问题的报告

47. 如果在调查工作过程中发现控制系统和业务流程存在缺陷，监察办继续向总部和外地的行政和高级管理人员发布关于管理所涉问题的报告。本报告期内发布了三十六份报告，而 2018 年至 2019 年以及 2019 年至 2020 年则分别为 23 份和 25 份。报告涵盖以下专题领域：涉及财务问题的欺诈，包括采购欺诈(18 份)；流程缺陷和政策事项(8 份)；经营管理问题(3 份)；性剥削和性虐待(2 份)；人力资源(2 份)及其他(3 份)。合规率一直很高，要求管理层向监察办通报为弥补查明的弱点而采取的行动。

介绍调查程序

48. 尽管由于 COVID-19 的限制而无法派员出差，调查处还是通过虚拟方式向难民署人员介绍了调查过程。在本报告所述期间，调查处向区域办事处或职能部门提供了 5 次情况介绍，听取人达 400 多名。所有这些情况介绍都包括处理性剥削和性虐待以及性骚扰的构成部分。

四. 结论

49. 在本报告所述期间，面对与 COVID-19 相关的限制，监察办履行了职责，完成了任务。虽然这场流行病给监察办的工作带来了一些限制，但也带来了机遇，包括投入资源以提高其工作效率和效力，以及重塑其人员配置和构成。

50. 随着难民署针对组织改革和变革时期做出调整，并面临摆脱全球疫情大流行的前景，监察办将继续专注于确保难民署具备一个有效的独立监督系统的使命，这对执行管理团队和整个难民署确保通过监督工作有效学习和减少风险来说，都将既是支持也是挑战。