



高级专员方案执行委员会
第七十四届会议
2023年10月9日至13日
临时议程项目5
审议关于方案和行政监督及评价的报告

监察主任办公室活动报告

高级专员的报告

概要

本报告介绍监察主任办公室2022年7月至2023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估的报告的决议提交(A/AC.96/1003, 第25(1)(f)(6)段)。执行委员会还要求定期向其“提供简要报告, 报告要包括询问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段(e)项)。



一. 执行摘要

1. 本报告概述监察主任办公室在 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日期间开展的活动。
2. 监察主任办公室继续履行难民署《独立监督政策》¹ 以及难民署内部关于开展调查的行政指示中规定的任务。这一任务要求监察主任办公室确保独立监督活动的一致性和协调性；规定独立的调查职能；提供保证、战略分析和洞察力，并查明联合国难民事务高级专员公署(难民署)面临的重大风险。

二. 监察主任办公室

A. 监察主任办公室 2021-2026 年战略

3. 监察主任办公室的战略受到密切审查，以确保其与难民署不断变化的环境和工作保持一致。其核心目标是确保难民署在保证和廉正事项方面有一个有效的独立监督系统。
4. 现任监察主任任期最初几年的工作以该战略的业务和流程部分为重点。随着监察主任办公室继续实现专业化和能力提升，调查处和战略监督小组均已转向该战略更广泛的战略和质量方面。因此，在本报告所述期间，为确保监察主任办公室以外的更广泛的难民署监督系统得到改善，政策、风险和系统工作显著增加。

B. 改进监察主任办公室

5. 监察主任办公室继续致力于成为学习型组织，侧重于按照最佳国际标准和做法，提升效率和效力。

1. 组织结构和流程

6. 监察主任办公室的需求量和工作量继续增加，调查处尤其如此。调查处在本报告所述期间收到的不当行为投诉比上一期间增加了 26%(1,570 项增至 1,982 项)。为解决这一问题，对投诉受理程序进行了重新调整、简化和优先级排序，优化了受理小组的人员架构，并在专人领导下进行了整合。此外，还采取了步骤，重新平衡和优先考虑采取管理层行动以应对投诉，并确保廉正监督实体有效合作，以减少对该办公室的需求。

2. 数字工具

7. 出于运转方面的原因，监察主任办公室的数字取证调查业务搬迁到了总部。该办公室利用软件辅助定性数据分析，目前正在审查人工智能为其工作带来的机遇。

¹ 可查阅 <https://www.unhcr.org/5e21d0cb4/>.

3. 参与监督

8. 监察主任办公室认识到，要使监督工作有效，就需要行政管理层的参与。该办公室为难民署总部和外地高级管理层发布了一份季度报告，提供关于所有监督工作的数据和评论，涵盖保证和廉正事项。

9. 为进一步加强参与，监察主任办公室改进了跟踪监督建议和监督计划的在线更新数据工具，增加了评价办公室报告中的建议。难民署所有工作人员均可使用这些工具。还开发了一个内联网网站，将监督门户的数据集中化。

4. 工作人员培训

10. 在本报告所述期间，监察主任办公室继续开展持续专业发展方案，其中特别侧重于扩大监督和调查专业的多样化候选人人才库。例如，4 名中级女性调查员参加了联合国系统职员学院关于领导力、妇女与联合国的旗舰课程。

5. 参加复杂紧急情况工作组

11. 11 月，监察主任兼调查主任参加了捐助方和国际组织调查机构的会议，即复杂紧急情况工作组会议，借此机会与捐助方和国际系统组织的同行就最佳做法进行了接触。主要捐助方的同行承诺将为国际系统中的监察主任办公室提供大力支持。

C. 协同工作

12. 监察主任办公室继续与内部和外部利益攸关方密切合作。

1. 与外部行为体的协作

13. 监察主任办公室为多个会员国举行了一系列关于难民署监督安排的情况介绍会。介绍会的目的是提升会员国对难民署监督系统的了解，包括为驻日内瓦和各国首都的代表团、美国国务院和美国国际开发署监察长举行了双边集体情况介绍会；以及为一系列捐助方评估，包括正在进行的多边组织绩效评估网络审查提供支持。

14. 监察主任办公室与整个联合国和国际系统的对口单位密切合作。合作涉及相互移交事项，特别是调查事项，包括与内部监督事务厅进行相互移交；监察主任办公室与监督厅有一项安排，可向其移交已经或可能被认为与该办公室有冲突的事项。

15. 监察主任办公室与联合国各组织调查事务代表积极接触，并与对应的联合国各组织内部审计事务代表进行了非正式接触。

2. 与内部行为体的协作

16. 监察主任办公室向行政和高级管理层提供了一系列正式和非正式建议、情况更新和风险预警。监察主任向高级别同事简要介绍了监督和廉正问题。监察主任办公室还继续就难民署提出的政策调整提出意见和建议。

17. 在有关调查的事项和纪律程序方面，监察主任办公室继续与人力资源司和法律事务处密切合作，同时保持独立于法律和处罚决定。在防范报复事项方面，还与道德操守办公室开展了类似的合作。

18. 监察主任办公室进行了访问，以了解难民署开展工作的政治、社会、人口和文化背景。2023 年，监察主任访问了难民署亚洲及太平洋区域局及其业务、泰国多国办事处、巴基斯坦、南部非洲区域局及其在刚果民主共和国的业务。另外还对苏丹以及中东北非区域局(包括约旦)进行了访问。

19. 这些访问帮助该办公室结合背景了解难民署的业务情况，还创造了空间，向难民署工作队提供有关监察主任办公室工作，特别是廉正事项方面的支持和情况介绍。

三. 监督和保证体系

20. 监察主任办公室的任务之一是确保独立监督的有效性和一致性。该办公室的战略包括从保证工作中收集、了解和确保学习经验。

1. 协调

21. 为确保集体效率和效力，监察主任办公室与难民署内部和外部监督机构举行了季度协调会议。除了这些定期会议外，还就难民署在乌克兰的人道主义应急行动的具体保证计划的交付以及业务转型方案下的信息技术和系统调整持续开展联络。

22. 在此期间，新任命的联合国审计委员会到岗就职，监察主任办公室努力确保其计划与其他保证机构正在进行和计划开展的工作相吻合。

23. 每个监督机构都有其独立性和具体任务。此外，每个机构都在各自的专业框架内、从各自的审查角度出发进行监督。监察主任办公室开展了分析工作，以了解每个机构的工作计划，并确保进行规划讨论，避免工作重复和重叠。其目的是在组织、财务和风险以及向难民署提供的保证范围类型方面实现总体平衡。

2. 监督系统分析

24. 除了确保范围上的协调和平衡外，监察主任办公室还对监督工作进行了系统分析。例如，该办公室绘制了难民署管理的风险类别和所有机构相关监督范围的映射图。还绘制了不同保证类型的映射图，并根据所提保证问题的正式性和性质等标准展示了产品和产出。这些分析有助于查明范围上的差距和类型，以辅助今后的规划和协调工作。监察主任注意到联合检查组缩减了工作计划(见第 34 段)，并支持努力解决影响联检组今年和今后几年开展审查的问题，因为联检组的工作是难民署总体监督系统的一个独特组成部分。

25. 监察主任还注意到针对具体捐助方的审查有所增加，特别是在疫情后时期。监察主任鼓励尽可能获取和使用现有的数据和保证来源。监察主任还为捐助方审查提供支持，以便使其在使用数据和现有保证来源方面实现最高效率和效力。

3. 战略监督

26. 监察主任办公室继续履行其任务，凸显和识别难民署管理层面临的重大风险。该办公室通过正式和非正式方式开展这项工作。

27. 为支持这项工作，监察主任办公室开展了一项内部风险审查方案，以支持难民署的管理团队。此方案包括对处理受关注人员欺诈行为的政策进行组织审查，难民署正结合总部和各局之间对保护相关活动所作的调整对这项政策进行审查。组织审查以上年一线和二线监督工作为基础。

28. 对难民署三线实体独立性保障措施的审查提出了一个类型学和成熟度模型，以协助难民署采取一系列积极主动和有意识的决定，进一步加强三线实体的工作。

29. 监察主任办公室根据风险和监督结果数据归纳了难民署面临的问题和风险，发布了关于这些问题和风险的根源原因分析报告，发现最常见的原因涉及采购和供应商、合作伙伴采购以及方案监测。最显著的根源原因与人员有关，包括能力、工具和业绩。该分析注意到难民署管理层正在采取的步骤，特别是在业务转型方案下为改进业绩管理制度和数据系统采取的步骤。

30. 这些咨询审查都已提交难民署管理层审议。

4. 内部审计服务

31. 根据大会有关决议和 2018 年 3 月签署的谅解备忘录，监察主任办公室继续担任难民署与联合国内部监督事务厅之间的联络点，负责向难民署提供内部审计服务。

32. 内部审计章程将对现有谅解备忘录作出补充。章程将阐明内部审计服务的当代最佳做法及其在难民署的工作。难民署和内部监督事务厅正在结合独立审计和监督委员会的建议，进行商定此章程的工作。

5. 独立审计和监督委员会

33. 在本报告所述期间，战略监督处向独立审计和监督委员会提供了秘书处支持，包括组织和协助于 2022 年 11 月、2023 年 3 月和 2023 年 6 月在日内瓦举行了三次现场会议。在这些会议期间，与主要的内部和外部监督实体以及难民署相关各司和区域局的高级管理层进行了协商。独立审计和监督委员会在每次会议结束时与高级专员和副高级专员交流了意见，并将向高级专员方案执行委员会常设委员会第八十八次会议提交年度报告。此外，战略监督处牵头完成了一名于 2023 年 1 月加入的委员会新成员的招聘和熟悉流程。

6. 联合检查组

34. 监察主任办公室以难民署协调中心的身份与联合国系统联合检查组联络。在本报告所述期间，该办公室协调难民署参与 8 次全系统审查，包括对职权范围的反馈和对调查问卷的参与。这包括关于处理种族主义和种族歧视的措施和机制²

² JIU/NOTE/2022/1/Rev.1, 可查阅 <https://www.unjiu.org/>.

以及问责框架³的最终报告，协调正在进行的与内部上诉机制、弹性工作安排、心理健康和福祉、医疗保险计划、编外人员和相关合同模式有关的审查，以及接受和执行联检组建议。

35. 在某些情况下，数据收集工作既冗长又复杂，还需要进行广泛协商。难民署切实参与了联合检查组的自我评估⁴，并希望联合检查组采纳所提出的建议和意见。关于联合检查组的工作方案，监察主任办公室代表难民署重申了以前提出的提案和优先事项，而联合检查组迄今未予执行。难民署对发布的报告数量有限以及 2023 年工作计划只包含一项全系统审查表示关切。监察主任办公室与总部有关实体密切协调，向联合检查组提供最新情况，停止了对大量尚未落实的建议的监测。截至 2023 年 6 月 30 日，共有 36 项尚未落实的建议(去年为 52 项)，其中 11 项逾期未落实，但无一项逾期超过一年。

四. 廉正系统

36. 监察主任办公室的任务包括确保独立廉正工作的有效性和一致性。在本报告所述期间，该办公室采取步骤，在整个难民署开展工作，以提高难民署廉正问题应对系统的总体效力。

1. 廉正系统工作

37. 监察主任办公室帮助在报告所述期间开展廉政工作的难民署二线和三线实体之间进行协调。协调工作包括集中和有效地处理关切和投诉，以及进行一系列系统改进工作。

38. 监察主任办公室确保对直接涉及该办公室的安排调整进行整合，例如防范报复安排的调整，以及对来自“说出来”(Speak Up)热线的投诉的处理方式的调整，这些投诉现在转到了监察主任办公室。

39. 该办公室还帮助其他实体内化廉正系统的其他调整，例如支持服务台的顺利运作、不构成不当行为的投诉的转介机制、以及在解决工作场所关切时优先考虑由管理层采取行动而不是由廉正实体采取行动。这些系统调整提高了整个难民署廉正系统的一致性。

40. 监察主任办公室还将支持和领导进一步加强廉正问题应对系统的工作，例如通过审查廉正实体掌握的集体数据，查明交叉问题和风险；处理与被迫流离失所者和无国籍者以及难民署伙伴组织有关的廉正问题；以及改进“说出来”求助热线平台。

2. 保护证人和受害人

41. 监察主任办公室与法律事务处合作，商定了在调查过程中确保证人和受害人安全和保护的优化规程和做法。风险包括人身威胁和社会心理风险。为应对证人安全方面的挑战，监察主任办公室探讨了其他调查方法，如数字证据提取和在不

³ JIU/REP/2023/3, 可查阅 <https://www.unjju.org/content/reports>.

⁴ 2022 年联检组自我评估总结报告可查阅 <https://www.unjju.org/content/self-assessment-2022>.

损害正当程序权的情况下降低或减少证人在调查中的可见度的措施。尽管如此，证人保护的风险仍然存在。

五. 投诉与调查

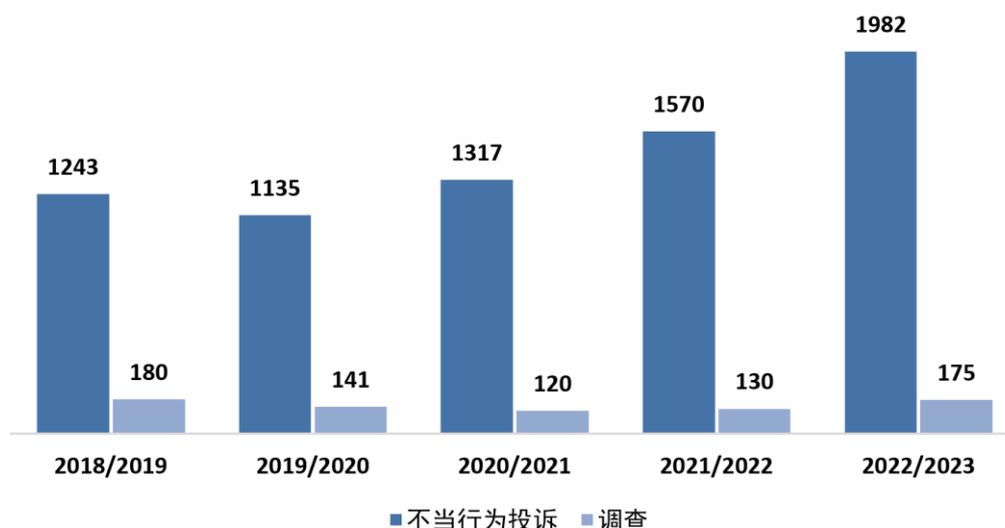
A. 案件量和报告

42. 在本报告所述期间，该办公室记录了 1,982 起不当行为投诉，与上一次报告所述期间的 1,570 起相比增加了 26%。增加的原因可能包括组织了提高认识会议；行政管理层重申了处理廉正问题的承诺；对报告方式有了更大的信任；以及进一步鼓励寻求支持，以解决工作场所问题。

43. 在过去五年中，监察主任办公室发现报告的不当行为案件数量稳步增加。总体趋势是，有重复出现的不当行为主题，最常见的是性剥削和性虐待、财务欺诈和与难民身份确定或重新安置有关的欺诈。2023 年第一季度，工作场所相关投诉成为不当行为的新趋势，原因可能是 2022 年 5 月推出的工作场所问题支持服务台。近年来，不正当性行为投诉的趋势保持稳定。虽然这些数据提供了宝贵的信息，但它们反映的是向监察主任办公室报告的事项，可能无法准确反映深层的趋势。

图一

登记的不当行为投诉和启动的调查的数据变化



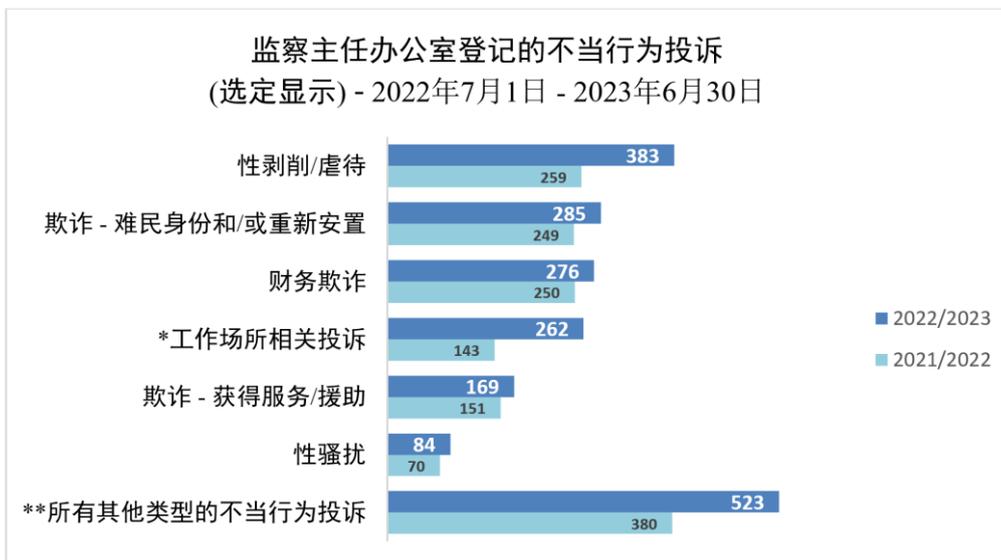
44. 数量最多的不当行为投诉与下列主题有关：(一) 性剥削和性虐待(19%)；(二) 有关难民身份确定和重新安置的欺诈(14%)；以及(三) 涉及财务问题的欺诈⁵(15%)。这三个类别与前两次报告期相同。45%的不当行为投诉涉及难民署人员(与上一次报告所述期间类似)，27%涉及执行伙伴人员，6%涉及政府官员，4%涉及被迫流离失所者和无国籍者。

⁵ 涉及财务问题的欺诈包括与应享权利/福利和联合国医疗保险计划有关的欺诈。

45. 按区域划分，非洲(45%)、中东和北非(23%)的投诉比例最高，与近年来的趋势和分布相似。

图二

2022/2023 年度与 2021/2022 年度相比登记的不当行为投诉分布情况
(选定显示最常见的不当行为类别)



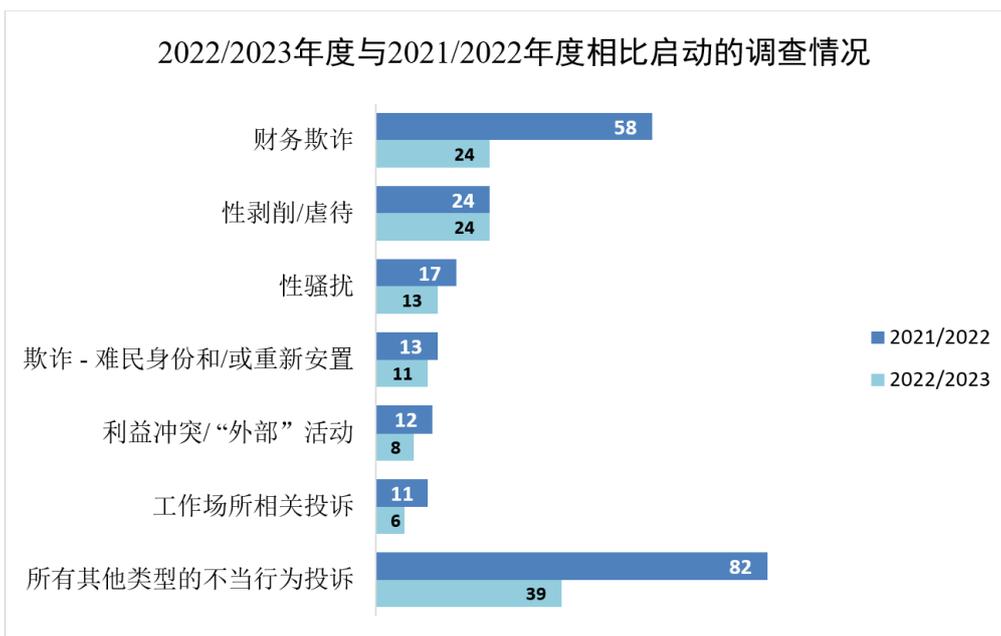
* 工作场所相关问题是指出滥用职权、歧视和骚扰

** 其他是指所有其他类型的不当行为投诉

46. 共启动 175 项调查，与上一个报告期的 131 项相比有所增加。已启动的调查的主要类别涉及：(一) 有关财务问题的欺诈(58)；(二) 性剥削和性虐待(24)；(三) 性骚扰(17)和(四) 与难民身份确定或重新安置有关的欺诈(13)。

图三

2022/2023 年度与 2021/2022 年度相比启动的调查分布情况
(选定显示最常见的不当行为类别)



47. 涉及 153 人的调查已经完成，与上一个报告期完成的调查人数(143)相比有小幅增加。141 起涉及难民署人员的案件中有 69 起得到证实，并已移交人力资源司采取纪律措施。19 项调查因其他原因而结案，其余 53 项则因投诉无法证实或没有根据而结案。

48. 共对 28 名难民署人员采取了 35 项纪律措施，其中 17 人(61%)被解雇或离职。6 名编外人员的合同被终止，另外 1 人受到一项处罚。另有 15 人在调查或纪律程序完成之前离开了难民署。

49. 在本报告所述期间，涉及 1 名工作人员的案件通过法律事务处移交给了有关国家主管部门，以追究刑事责任。

50. 尽管资源有限，调查处仍努力及时处理其工作量。82%的不当行为投诉在 8 周内得到评估。对性剥削/性虐待和性骚扰投诉的评估有 75%在 4 周内完成。65%的调查在六个月内完成，与前一年的 52%相比有所增加。

51. 在收到的所有投诉中，在初步受理后后续行动后结案的有 40%，展开调查的有 9%，被转交给相关实体的有 51%。其中主要转给难民署内部(58%)、转给执行伙伴以便采取可能的后续调查行动(35%)以及转给其他实体，包括将存在利益冲突的案件转给内部监督事务厅调查司，以及联合国其他实体和国家主管部门的调查机构(7%)。

B. 防止性剥削和性虐待以及性骚扰

1. 趋势和数据

52. 在本报告所述期间，监察主任办公室共收到 240 起与性剥削和性虐待有关的投诉，涉及的受害者已查明或可查明，符合向联合国秘书长报告的标准，而上一年的投诉为 155 起。

53. 涉及难民署人员的投诉有 42 起，其中 25 起已在投诉阶段结案，6 起正在等待评估。共启动 11 项调查，其中 5 项仍在调查中，1 项得到证实，5 项因指控未得到证实(2 项)或其他原因(3 项)而结案。

54. 有 197 起投诉涉及执行伙伴人员，其中 39 起案件已在投诉阶段结案，13 起案件正在等待评估。有关伙伴的调查机关启动了 144 项调查，其中 69 项正在进行中。76 项调查已经完成，其中 11 项未得到证实，13 项因其他原因而结案，50 项得到证实，其余 2 项调查的结果仍在等待中。在 50 起已证实的案件中，42 起涉及解雇，有 8 名当事人在调查期间辞职。监察主任办公室调查了 1 起涉及执行伙伴人员的案件，并因其他原因而结案。

55. 在本报告所述期间，有 55 起性骚扰投诉，高于上一个报告期的 52 起。32 起投诉涉及难民署人员，23 起涉及执行伙伴人员。在涉及难民署人员的 32 起案件中，18 名受害人决定不走正式程序，2 名受害人尚未作出决定。监察主任办公室启动了 12 项调查(7 项仍在进行中，3 项未得到证实，2 项得到证实)。

2. 加强合作伙伴的调查能力

56. 在报告所述期间，监察主任办公室和难民署欧洲区域局为希腊、匈牙利和乌克兰的合作伙伴组织了一系列讲习班。这些讲习班为期三天，涵盖正当程序原

则、以受害者为中心的方法、记忆过程和调查访谈技巧等主题。学员还参加了一些实际活动，包括评估其组织内不同类型不当行为的可能性和影响的风险分析；组织一级现有调查能力的差距分析；制定调查计划；以及基于虚构情景进行角色扮演访谈。在必要时，讲习班结合每一种业务情况进行调整，提供同声传译，并为难民署业务伙伴提供与监察主任办公室接触的机会。

C. 承诺防止不当行为

57. 监察主任办公室致力于确保从调查活动中吸取教训。

1. 关于管理所涉问题的报告

58. 在本报告所述期间，向难民署相关管理层发布了 41 份管理所涉问题报告。这些报告均为简短的备忘录，整合了调查中的经验教训，以改进流程和系统。

59. 报告涵盖了一系列主题，包括燃料和车辆管理、管理人员和工作人员的行为、采购程序、人事程序以及福利和应享权利欺诈。该办公室还开发了一个在线跟踪系统，以加强对难民署管理层回应情况的数据分析和跟踪。

2. 调查简报和提高认识

60. 为了支持和改进廉正风险管理，监察主任办公室定期向总部和区域局高级管理层报告调查统计数据和分析情况。为履行联合国的报告义务，该办公室加强了向国家代表报告不正当性行为事件的力度。监察主任办公室提高了调查工作的透明度，同时继续注意保密以及有必要保持调查过程的全面性。

61. 在本报告所述期间，监察主任办公室在难民署总部和外地作了 8 次介绍，有 500 多人参加。这些介绍旨在提高对预防性剥削和性虐待、性骚扰、欺诈、腐败和其他类型不当行为的认识，并让人们了解如何报告事件。

3. 主动调查

62. 尽管监察主任办公室需要处理的需求很多，但仍在本报告所述期间主动开展了一些查明和分析欺诈问题的有限工作，同时持续提供有关欺诈事项的建议和支持。在乌克兰人道主义应急行动开始时，该办公室主动审查了乌克兰现金干预方案，查明了一系列与控制 and 风险有关的系统和问题，供管理层审议。

六. 结论

63. 难民署面临着充满挑战的外部环境和对其服务的大量需求，同时开启了重大的组织和系统改革时期。监察主任办公室继续致力于确保有一个支持和考验行政管理团队的有效、独立监督和廉正系统，为难民署提供支持，但也力求给予难民署利益攸关方信心，尤其是给予被迫流离失所者和无国籍者信心。