



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1057
21 July 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会

第五十九届会议

2008 年 10 月 6 日至 10 日，日内瓦

临时议程项目 6

有关方案和行政监督及评估的报告

监察主任办公室活动报告

监察主任的报告

内容摘要

本报告是根据高级专员方案执行委员会的以下决定编写的：其年度全体会议在议程项目(六)下接受一份评估报告：有关方案和行政监督及评估的报告(A/AC.96/1003, 第 25.1(f)(六)段)。与此相关的还有执行委员会的以下决定：定期向执行委员会提供简要报告，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(e)段)。本报告涉及的时间以 2007 年中期至 2008 年中期。

一、导 言

1. 联合国难民事务高级专员办事处所属监察主任办公室具有三项核心职能：监察难民署业务的管理质量；调查对难民署工作人员行为不当的指控；对难民署工作人员及其业务工作遭受暴力攻击、以及使难民署的廉政、信誉或财产遭受重大损失或破坏的其他事件开展特别调查。

2. 本报告概述监察主任办公室 2007 年 7 月至 2008 年 7 月开展的活动。

3. 监察主任办公室于 2008 年 1 月 1 日重新改组，副监察主任的职称改为处长(监察和调查事务)，负责监督监察科及调查科科长的工作。

4. 根据难民署内部备忘录 IOM-FOM/54/2005 第 3.3 段，高级专员要求对监察主任办公室的作用、职能和作业方式进行独立、定期审评：这一工作于 2008 年 5 月开始，预期在当年第三季度完成。审查工作由欧洲反诈骗局负责开展。

二、监 察

5. 监察主任办公室的监察科由科长、四名高级监察员、一名低级监察员以及一名监察助理组成。监察主任办公室在本报告期间按计划开展标准监察活动。执行委员会成员可在难民署内部网络检索监察主任办公室的监察报告结果。

6. 自从向执行委员会第五十八届会议提交其报告以来，监察主任办公室对科特迪瓦、埃塞俄比亚、约旦、哈萨克斯坦、缅甸、索马里、斯里兰卡和苏丹共进行 8 次标准监察访问，同时对莫桑比克进行一次遵守情况访问。2008 年下半年计划对难民署业务活动进行 8 次标准监察(阿根廷、乍得、中国、埃及、伊朗伊斯兰共和国、黎巴嫩、意大利区域代表——包括希腊、马耳他、葡萄牙和塞浦路斯——以及国际保护事务司无国籍人士股)。在此期间还计划对瑞典和也门开展两次遵守情况监察。

7. 监察访问提供了十分重要的内部监督和管理工具，旨在为高级专员和他的高级管理人员提供有关难民署业务工作管理质量的客观评价，它涉及总部以及外地活动。去年的监察报告再次表明总体管理标准令人满意，尽管由于不断开展业务外包、权力下放和活动区域化而造成许多变化。

8. 报告期内开展的监察工作总共提出 134 项建议。这些建议主要涉及有关保护和方案管理、人力资源以及总体管理的问题。

9. 监察主任办公室继续调整监察方法。与区域局局长开会讨论其关切所在，以便更为清楚地了解监察方法有哪些方面被认为有问题，因此需要加以修改以确保监察真正成为应对管理人员监督需求的有效工具。利用多职能小组开展全面监察所带来的挑战(主要是推迟散发监察报告)，是上述讨论中常常谈到的话题。监察主任办公室因此将继续审评现有监察方法并使其合理化以便作出为处理现有关注所需的改动。

10. 开发新型自动化监察调查工具的工作持续进行。最新的调查工具将在 2008 年年底以前投入实地试用。

11. 为了努力加强本组织内的管理和问责制，监察主任办公室于 2008 年 5 月向高级专员抄送一份关于多次出现的调查结果的报告。该报告列举过去四年里开展的监察中反复出现的关键调查结果，其中许多载于监察主任办公室向执行委员会提交的年度报告。该报告重点不仅放在系统性问题或是需要作出政策改动的领域，而且放在已经实施、并且对组织性管理领域产生积极或消极影响的政策变动。该报告已提交高级管理委员会讨论并且已在采取行动处理报告中强调的关键问题。

A. 最佳实践

12. 监察主任办公室寻求通过其监察报告确保良好实践和创新办法得到与每项业务活动的管理问题同样的重视。两者都提供对难民署其他业务活动十分有价值的经验教训。

13. 在斯里兰卡，监察主任办公室制定了监测国内流离失所者的标准作业程序。制定了一些标准工具、清单及监测形式以确保连贯一致地处理和接触国内流离失所人口。对获得的信息进行综合处理和分析，从而协助制定战略和干预活动以便更为有效地解决保护和援助需求。

14. 在索马里，保护监测网和人口流动跟踪系统也被视为良好实践典范。保护监测网以监测侵犯人权事件和其他保护问题收集有关信息为基础。它通过地方非政府组织、当地媒体和医疗设施网络开展工作。与地方非政府组织开展协作在

索马里尤其具有意义，因为联合国的安全限制，难民署及其国际伙伴很少进入许多受关注人口居住的地区。这些办法的价值在于查明并记载保护数据，帮助更为及时地应对保护问题；利用这类信息开展宣传教育；而且有可能利用众多当地人道主义行为者的实地存在简化数据收集活动。

15. 在苏丹业务活动中也已查明一些良好实践。它们包括：用于有效规划和执行回返者方案的地理信息系统平台，它收入达尔富尔地区人口流离失所前后的村庄情况；达尔富尔老年人住所支助方案，它利用社区能力，尤其是年轻人帮助有需要的老年人的传统作用；以及持续利用年度规划周期之外的参与性评估作为在不断变化的保护环境中与社区开展对话的途径。另一项值得欢迎的举措是通过喀土穆一个国家非政府组织设立的社区法律助理网络。

B. 遵守情况

16. 在报告期内，监察主任办公室继续监督对外地业务和总部各单位进行监察后提出的所有建议的执行情况，涉及一系列的业务和内部管理问题。对执行建议情况进行的持续检查一直继续到监察主任办公室认为每项建议都得到了全面落实，或是情况发生变化使建议不再有效，以及/或者监察主任办公室作出努力执行建议，但因无法控制的原因不可能加以执行。

17. 一旦完成建议执行工作，监察工作便正式结束。平均执行期间目前为每个最后监察报告发表之后 18 个月。正考虑采取一些举措帮助缩短执行期间。

18. 2007 年 9 月，监察主任办公室向莫桑比克派出遵守情况考察团。考察团得出结论认为关键建议已得到圆满落实。与主要对话者以相互满意的方式开展关系；工作人员士气良好，内部工作关系健康。

19. 上述表格表明总体遵守率达到 93%。然而，有三项落实报告在本报告起草时尚未提交监察主任办公室。这些落实报告涉及私营部门筹款科(对外关系司)；难民署在墨西哥的区域业务；在刚果民主共和国的业务工作。就后者而言，业务工作已经过大幅度改组和提升。至于剩下的两个，接受监察的机关和部门原则上不同意监察结果和建议的有效性；监察主任办公室正与监督委员会讨论是否需要所要求的落实报告问题。

各项建议的落实情况
(2007 年 7 月至 2008 年 7 月)

局/国家/监察日期	建议数目	落实中的 建议数目	已落实的 建议	落实的建议 百分比 ⁽¹⁾
总 部				
私营部门筹款科 (06 年 11 月 11 日至 12 月 22 日)	12	**/	**/	**/
总部小计	12	**/	**/	**/
非 洲				
卢旺达 (07 年 3 月 24 日至 4 月 3 日)	23	15	8	100%
刚果民主共和国 (07 年 4 月 10 日至 27 日)	47	**/	**/	**/
塞内加尔/冈比亚/马里 (06 年 6 月 20 日至 7 月 4 日)	39	13	19	82%
苏丹 (07 年 10 月 27 日至 11 月 18 日)	94	*/	*/	*/
非洲小计	203	28	27	89%
亚洲和太平洋				
印度 (07 年 4 月 24 至 5 月 6 日)	15	8	7	100%
斯里兰卡 (07 年 10 月 19 日至 11 月 11 日)	40	*/	*/	*/
土库曼斯坦 (07 年 7 月 1 日至 7 日)	11	5	5	91%
亚洲小计	66	13	12	96%
中东和北非				
摩洛哥 (06 年 12 月 10 日至 20 日)	27	7	20	100%
沙特阿拉伯 (包括科威特和阿拉伯联合酋长国) (07 年 3 月 12 日至 23 日)	29	17	10	93%
也门 (07 年 6 月 5 日至 13 日)	56	19	29	86%
中东和北非小计	112	43	59	91%
欧 洲				
瑞典(北欧及巴尔干国家)(06 年 6 月 4 日至 16 日)	19	3	16	100%
瑞士及列支敦士登 (07 年 5 月 5 日至 16 日)	18	13	5	100%
前南斯拉夫的马其顿共和国 (07 年 5 月 20 日 至 26 日)	24	9	15	100%
乌克兰(包括白俄罗斯和摩尔多瓦)(07 年 6 月 7 日至 15 日)	62	*/	*/	*/
欧洲小计	123	25	36	100%
美 洲				
墨西哥 (07 年 6 月 5 日至 15 日)	40	**/	**/	**/
美洲小计	40	**/	**/	**/
总 计	556	109	134	93%

(1) 落实的建议包括“落实中”及“已落实”的建议。

*/ 提交落实情况报告的时间未到。

**/ 未收到落实情况报告。

20. 监察主任办公室高兴地报告说，由于监察建议得到完全遵守，下列监察工作业已完成：澳大利亚、加纳、马拉维、莫桑比克、塞拉利昂、泰国和突尼斯。

三、总体管理

A. 对外关系

21. 过去一年的监察报告发现外地办事处在加强与当地捐助方特派团的工作关系方面取得明显进步。这使得捐助方日益了解国别业务工作在保护、资金动员和方案落实方面面临的机会和挑战。然而，在一些国别业务工作中，尚未设立与捐助方特派团开展信息交流和磋商的有效制度。在这类业务活动中，捐助方特派团承认在提出要求时获得了高质量信息，但指出这些外地办事处在与它们接触联络方面不够积极主动。监察主任办公室将继续鼓励所有外地办事处特别注意与捐助方特派团建立互惠互利的关系。

B. 与被关注人口相接触

22. 已有一些机制，包括根据“年龄、性别和多元性主流化战略”工作方法开展的参与性评估，确保受关切人口定期参与磋商并参加设计方案以解决其特有保护和援助需求。监察特派团定期审查外地办事处与难民、寻求庇护者和国内流离失所者进行接触的频率和活动质量。

23. 虽然管理人员更多地认识到需要开展实地访问并且与受益者进行更多对话，监察主任办公室仍然建议采取新举措以确保相互竞争的优先考虑、各种会议、对外联络的需求以及繁重的报告要求不致于进一步削减这类访问的数量，对身居首都的高级外地管理人员尤其如此。

24. 监察主任办公室还报告说，由于“最低运作安保标准”的要求，寻求庇护者、难民和国内流离失所者日益难以进入难民署房地。很多办事处被要求采取严格安保措施，因此有义务确保采取替代措施使工作人员能够在替代的安全场所与受益者定期会晤。

C. 驻地管理和监督

25. 在一些外地办事处，监察特派团发现虽然工作人员定期召开会议，但大多数会议仅仅是交流信息，这有可能导致业务活动被分段切割。已鼓励各职能单位之间举行更多的工作会议。监察主任办公室建议难民署的“年龄、性别和多元性主流化”做法应进一步强调外地业务从规划阶段到日常工作都采取多职能做法的重要性。

26. 业务司及国际保护司司长联合访问了一些业务活动地点，发现经常采用“年龄、性别和多元性主流化”做法可确保以全盘、多方位方式查明适当战略、关键问题以及为此计划开展的活动。鼓励在所有外地业务活动中采取这一模式，由保护、方案和外地工作人员共同开展监测访问并提交联合报告。

四、方案管理

A. 执行伙伴

27. 监察报告表明难民署与其执行伙伴的工作关系总体上得到了改善。各办事处正作出一致努力确保非政府组织参加方案管理的参与性规划和需求评估阶段。然而各办事处与非政府组织合作开展工作意义更好的保持依然需要有更大的连贯一致性。监察主任办公室建议继续注意这些问题，因为一些非政府组织持续报告说它们与外地办事处的关系缺乏透明度，而且它们被当作承包商而不是伙伴看待。另一些非政府组织表示继续关切该年度的预算几乎未经任何磋商就被削减；拖延签署协定；分期付款转账拖延；工资上限。

B. 使用标准和指标

28. 在本报告期内，注意到在一些业务活动中增加使用各种标准和指标。鼓励难民署及其执行伙伴工作人员接受更多关于使用标准和指标的培训，以确保报告更好地反映当地实际情况。

五、行政管理

A. 根据管理系统更新项目行使下放的权力

29. 本国工作人员的人力资源管理于 1999 年下放到国家办事处。当时的技术水平还不允许数据输入职能作相应的下放。

30. 实行“管理系统更新项目”使得数据管理能够更为全面地下放到外地，因而在有可靠因特网联接的首都城市的行政人员能够直接将数据输入全球数据系统。这将大为降低总部以及设在布达佩斯的全球服务中心的费用，同时可在外地一级更快地解决工作人员待遇问题。监察特派团鼓励了一些外地办事处尽可能应用现有管理系统更新项目相关技术行使数据输入方面下放的权力。

B. 本国工作人员的安全和福利

31. 在两处外地地点，监察特派团注意到被招聘并派往艰苦和不安全的工作地点的本国工作人员和国际工作人员的待遇有明显不同。国际工作人员住招待所，配有保安人员并备有发电机以确保供应照明、热水和烧饭设备，但不向在同一地点的本国工作人员提供这类设施。本国工作人员因此必须全靠在非常有限的私营部门摸索行事并且勉强居住在标准低下、不安全的住所中。监察主任办公室建议制定明确准则处理这类情况。

32. 副高级专员为改善难民署的外地工作和居住条件标准而采取的令人欢迎的措施，应通过确立最低可接受标准确保采取统一做法。今后开展标准监察工作时将监测难民署外地办事处对这些工作及生活标准的执行情况。

C. 行为守则

33. 监察主任办公室开展的监察工作继续监督管理人员履行其义务确保所有本国及国际工作人员签署难民署《行为守则》，对那些新招聘参加工作的人员尤其如此。在大多数办事处，遵守率相当高。难民署协助开办课程并且在举办复习班方面取得很大成果。在本报告期内派出的监察特派团注意到一些办事处尚未任

命《行为守则》问题联络员；因此举办上述课程的责任依然不明确并且常常由工作人员个人自行其事。

D. 培训和工作人员发展

34. 监察主任办公室的监察工作持续查明出现外地工作人员接受招聘、担任职务、未得到充分指导和培训便要开始工作的情况。由驻在国代表派出高级工作人员开展短期访问被认为不足以提供充分的在职培训、指导或绩效监督。

35. 此外，虽然可采用电子学习，而且它与其他形式学习活动相比成本效益更高，但许多偏远地点的外地办事处并没有必需的不间断因特网服务因此工作人员无法利用这种职业发展机会。

36. 高级专员已要求在全球范围对培训需求进行内部审查。

六、调 查

37. 调查科由一名科长、三名高级调查员、一名调查员、一名调查助理和一名调查事务员组成。尽管工作量增加，调查科依然维持与上一年度相同数量的专业工作人员。然而，由于难民署整体预算削减，一个高级调查员的职位(P-4)被降级为 P-3。

38. 监察主任办公室通过调查难民署工作人员可能有不当行为的举报帮助维护难民署业务活动的总体廉政性。

39. 监察主任办公室与人力资源管理司法律咨询科一起起草了关于难民署打击诈骗和腐败战略的内部备忘录(IOM/FOM)，它于 2008 年 6 月 25 日发出。

40. 监察主任办公室还协助制定难民署关于“向举报不当行为、或是提供合作或参加经适当授权的审计、监察、调查、查询、或调解员活动的人提供保护免遭打击报复”的政策(举报政策)，预计不久将发布。

A. 本报告期内的案例量及新程序

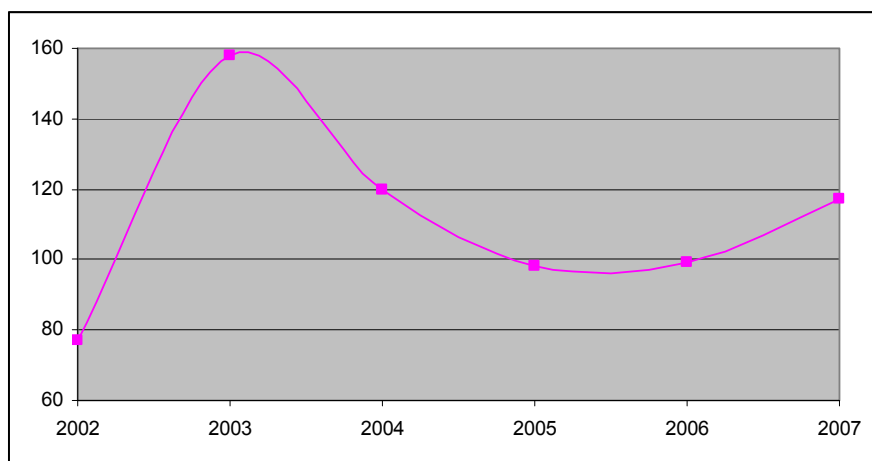
41. 监察主任办公室在 2007 年 7 月至 2008 年 6 月期间共收到 285 份报告，其中 133 份被视为属于监察主任办公室的授权范围并登记在案供调查。这比上一

个报告期有所增加，当时有 101 个案例登记供调查。虽然上一报告期时间上少了一个月(2006 年 8 月至 2007 年 6 月)，本报告期内数量上增加了 28%，并且由监察主任办公室调查科在现有资源范围内加以吸收解决。

42. 过去一年里，高级调查员对九个国家进行八次调查访问。对一些国家进行不止一次访问。

43. 监察主任办公室所收到、或是提请其注意的涉及可能行为不当的所有投诉和其他信息均由调查科科长和一名高级调查员作出初步评估。他们共同确定事情是否属于监察主任办公室调查授权范围。由一名调查员参与初步评估的做法于 2008 年 4 月开始实行，以确保所有案例得到充分评估，并减少偏袒或缺乏公正的可能性。2008 年 4 月以来，所有结案报告均由调查科科长及处长(监察和调查事务)同时批准。不属于监察主任办公室调查授权范围的问题则转交其他方面，如内部监督事务厅，难民署调解员，难民署工作人员福利科，人力资源管理司或相关管理人员。

登记调查的案例(2002 年至 2007 年)



44. 本报告期内(2007 年 7 月至 2008 年 6 月)共完成 115 个案例，为此编写 27 份初步调查报告和 88 份结案报告。

45. 这 27 份初步调查报告转交给人力资源管理司司长采取处分行动。监察主任办公室如果有充分理由认为发生了不当行为便签发初步调查报告。人力资源管理司司长审查监察主任办公室对行为不当的调查结果，然后确定是否采取惩戒措

施或是为当事工作人员开脱罪名。人力资源管理司司长还可决定发出申斥信(它不属于纪律处分);与当事工作人员谈判商定纪律处分;或是将案例转交联合纪律委员会征求采取何种适当纪律处分措施的意见。纪律处分措施从书面批评到立即开除都有。

46. 本报告期内送交人力资源管理司的 27 份初步调查报告的状况如下:(1) 人力资源管理司待决:14 份;(2) 人力资源管理司确定投诉不成立:2 份;(3) 状况不明:5 份;(4) 书面批评:1 份;(5) 从难民署离职:1 份;(6) 立即开除:2 份。

47. 剩下的两份案例中,一位工作人员现已离开本组织而另一位是停职留薪。

48. 还有 88 份结案报告。监察主任办公室如果没有发现足够资料确认对不当行为的指控(证据不足的指控)、或是足够证据推翻该指控(没有根据的指控),就会编写结案报告。在这种情况下,监察主任办公室通常会向被调查的工作人员发出指控不成立的信函。该工作人员有权要求人力资源管理司司长将这一信函收入其人事档案。

49. 本报告期内,发出 13 份管理影响报告,上一报告期间有 17 份。这些报告处理调查期间揭露的、尚不构成不当行为的管理问题,包括从管理作风恶劣到未执行政策、程序或准则等一系列问题。管理影响报告在监察主任办公室内部抄送监察科以便监督监察报告中所提出建议的执行情况。虽然有些业务活动处理管理影响报告中提出的问题,监察主任办公室仍计划对现有数据进行分析以便更为有效的评估其影响。

50. 在本报告编写时共有 57 项正在进行调查的案例,其中 1 项是 2003 年的;1 项是 2006 年的;15 项是 2007 年的;40 项是 2008 年登记的。

51. 与上次报告期内的案件量相比,难民地位确定/重新安置的指控数量从占案件总数的约 11%上升到 20%,在本报告期内现居首位。这一种增加部分原因也许在于受益者增强意识。列居名单首位的还有贪污/腐败/欺诈案例,与上个报告期内的数量相同。滥用财产和特权的案件也有显著增加,从上个报告期内的约 6%上升到去年的 12%。

2007 年 7 月至 2008 年 6 月登记的主要案件种类

滥用资产/滥用特权和豁免权	16
贪污/腐败/欺诈	26
骚扰/滥用权力/歧视	16
性骚扰	7
泄露机密	5
利益冲突/参与外界活动	3
威胁/偷窃/攻击/不遵守当地法律	7
性剥削	7
重新安置/地位确定/欺诈	27
医疗保险计划欺诈	2
报复	1
其他	16

B. 优先考虑的案例

52. 影响到受益人或受益社区的性剥削和性虐待指控案件受到高度优先处理。这些案件的状况见以下表格。

指 控	案件数量	状 况
索求性好处及歧视	1	结案——没有根据的指控
虐待难民及性剥削	1	正在进行调查
援助人员嫖妓	1	正在进行调查
对当地工作人员的性剥削	1	结案——没有根据的指控
性剥削和重新安置欺诈	1	正在进行调查
性虐待	1	正在进行调查
性剥削	1	正在进行调查

53. 难民署全面参加 ECHA/ECPS¹ 联合国和非政府组织性剥削和性虐待问题工作队活动。怀疑少报性剥削和性虐待案件依然是主要关切所在，监察主任办公室正与国际保护司社区发展、性别平等和儿童问题科密切协作审查投诉/举报机制。

¹ 人道主义事务执行委员会(ECHA)及和平与安全执行委员会(ECPS)。

C. 与人力资源管理司/法律咨询科相协调

54. 监督委员会在报告期内商定，人力资源管理司、法律咨询科及监察主任办公室应该增加定期开会以便增进对从调查阶段到行政和纪律处分程序整个过程应收集和保持的相关数据的共同了解。

D. 宣传活动

55. 在报告期内，监察主任办公室继续开展宣传活动，根据难民署《行为守则》努力坚持难民署工作人员的高标准个人和专业行为，从而帮助维护难民署的廉正环境。

56. 调查学习方案培训单元促成设立一个调查学习方案名册，其中约有 80 名具有不同专业和语言技能的工作人员。其中约 20%已参与协助监察主任办公室开展调查。作为监察主任办公室宣传举措的一部分，同时为了扩大调查学习方案名册，已计划在 2008 年下半年开设另一个调查学习方案。

57. 监察主任办公室认识到日益有必要采取大规模、大张旗鼓的举措将更多的反诈骗措施纳入难民地位确定和重新安置活动中。还有必要增强财务监督以尽量减少欺诈风险，而且需要持续开展管理系统更新项目培训以便使新工作人员熟悉情况并且提高现有工作人员的技能。

58. 正筹备更多的宣传活动以便向工作人员及难民署受益者提供有关监察主任办公室调查职能的更为详尽和更容易获得的信息。

七、特别调查

59. 监察主任办公室监督工作的第三部分涉及特别调查。每当难民署工作人员、业务活动或房舍遭受攻击造成死亡、严重伤害或大面积破坏致使难民高专办蒙受重大财政或物质损失的情况发生时，便开展特别调查。高级专员还可根据规定要求监察主任办公室调查或审查对高专办的授权职责、利益或业务构成威胁的其他形式的事件。在本报告期内，开展了两次特别调查。

60. 从 2007 年 12 月 6 日至 15 日，监察主任办公室对难民署在乍得的业务活动与 Arche de Zoé 非政府组织(在乍得登记的名称为“拯救儿童”)之间的关系进行了调查。因为后来据报告该非政府组织对企图从乍得和苏丹绑架 103 名儿童负有责任，调查的目的在于查明并分析难民署针对上述事件采取的行动和作出的决定，包括评估国家一级的监督和控制的效果和完备程度。

61. 2007 年 12 月 11 日联合国驻阿尔及尔办事处遭受轰炸，有 17 人被杀害另有约 40 人受伤，而且其他联合国机构和难民署的房舍及财产均遭受严重破坏，这一事件直接促成监察主任办公室下令开展调查，调查工作于 2008 年 4 月 19 日至 23 日举行。考虑到秘书长设立的联合国人员及房舍安全保障问题独立小组在更为广泛的框架内研究这一事件，监察主任办公室进行的调查只限于内部方面以及与它在联合国国家工作队和安全管理小组中的作用及参与有关的方面。在本文件编写时，调查报告尚待完成。

62. 特别调查的结果收入提交给高级专员的机密报告，高级专员然后交给相关管理人员负责采取适当后续行动。

-- -- -- -- --