



联合国

审查调查职能的状况：联合国系统各组织在加强调查职能方面取得的进展

联合检查组的报告

撰写人：贡科·罗舍尔



审查调查职能的状况：联合国系统各组织在加强 调查职能方面取得的进展

联合检查组的报告

撰写人：贡科·罗舍尔



联合国 • 日内瓦，2020 年

内容提要

背景

本次审查重新审视了联合国系统各组织的调查职能，这是联合检查组(联检组)在 2000 年和 2011 年撰写的前两份报告(JIU/REP/2000/9 和 JIU/REP/2011/7)中已经探讨过的议题。通过审查发现，在过去二十年里，调查职能的建立和专业化情况有了很大改善。尽管取得了进展，但本次审查发现了一些缺点和不足，特别是在调查和有关活动的职责持续分散、调查职能的独立程度、组织设置和专业化程度等方面。此外，本次审查探讨了调查职能的目前运作不得不面对的环境，讨论了是否出现了新的挑战和需求以及如何应对这些挑战和需求的问题。

调查职能是联合国系统各组织内部监督和控制系统的-一个重要组成部分，因此也是各组织问责制框架的一个组成部分。由于各组织期望其工作人员在所有影响其公务和联合国利益的事务中保持最高标准的廉正，有效的调查职能对于确保个人和组织的廉正和问责是不可或缺的。在这种背景下，2000 年联检组报告中的结论意见仍然有效，即“需要有效的调查职能，以便预防不良行为，保证适当的责任制，并使会员国和其他相关方对其所支持的各组织的诚实可靠持有信心”。

因此，调查职能作为组织问责制和廉正的一个重要组成部分，在支持各行政首长以及会员国和立法机构履行其监督职责方面发挥着重要作用。会员国拥有最终权力来确定它们认为什么是有效的调查职能，包括什么是适当的独立性和适当的设置，并为这一职能提供必要的资源。鉴于这一权力，本次审查报告含有向联合国系统各组织立法机构提出的若干建议，其目的是通过加强调查职能来改善各组织的问责制和廉正。

审查目的

本次审查的目的是：

- (a) 根据 2011 年审查以来取得的进展以及全系统的合作与协调情况，评估调查职能的组织、结构和业务安排是否充足；
- (b) 在上述评估的基础上，并考虑到调查职能运作所面对的环境的变化，找出差距和挑战，并提出必要的建议；
- (c) 查明整个联合国系统的良好做法和经验教训，探讨在联合国系统各组织的调查职能方面改进合作、信息共享和协调的机会。

主要结果和结论

调查职能在过去二十年中有了很大的发展，特别是在过去十年中已经成为“主流”。到目前为止，联合国系统几乎每个组织都建立了内部调查能力，大部分设在内部监督办公室。过去几年调查职能得到加强，其原因有多个，其中包括：联合国系统健全的问责和监督机制，包括对不当行为“零容忍”的“问责和

廉正文化”得到了更多的重视；各组织充分采取措施打击欺诈、腐败和骚扰，特别是性骚扰以及性剥削和性虐待，已经成为必须；联合国系统各组织业务活动的范围和复杂性大幅增加，需要有强有力的监督机制，包括强有力和有效的调查职能，保证个人和组织的廉正和问责。

尽管在加强调查职能的独立性、解决职能分散和建立专业调查能力方面取得了进展，但调查职能继续面临重大问题，包括：

- 在许多组织中，调查和与调查有关的工作(即接收案件和初步评估)是由各种其他办公室和职能部门进行的，因此调查职责分散的情况继续普遍存在，分散程度令人无法接受。这种分散带来的风险包括：调查职能及其开展的活动的独立性、公正性和客观性得不到保证；存在着发生利益冲突情况的内在风险；给质量、问责和信任带来负面影响。另一个缺点是，一些组织缺乏共同的调查程序和标准，并且，尽管调查人员的专业能力是影响调查的决定性因素，一些组织(并非所有组织)缺乏专业调查人员。关于后一种情况，自 2011 年以来，六个组织没有取得任何进展。
- 调查职能的结构自主性和业务独立性仍然不够，因此没有足够的保障措施来防止管理层的干预。独立性是有效完成调查任务和公正、客观和有效地履行调查职责的决定性先决条件。在审查期间，根据 14 项指标评估了独立性程度。评估结果表明，若干组织仍需加强调查职能的独立性。
- 调查环境不断变化，特别是投诉和调查案件数量大幅增加，对调查职能提出了新的要求和挑战。调查职能的能力和资源(财力和人力)跟不上大多数组织不断增长的需求，这对管理不断增加的调查数量构成了持续挑战。虽然一些组织成功地采取了补救措施，但资源限制导致积压案件增加，完成调查的平均时间延长。这种情况不仅妨碍迅速采取行动追究行为人的错失行为，还可能对广大工作人员的看法产生负面影响，例如他们会觉得不当行为不受惩罚。这种看法使得各组织保持道德和廉正文化十分困难。
- 在某些情况下，需要进一步更新界定道德标准的各项总体政策框架，如行为守则、利益冲突规定、反欺诈和反腐败政策、举报人保护政策、防止骚扰(包括性骚扰)政策以及内部监督章程和具体调查指南，以此加强一致性和对调查职能运作有利的环境。
- 尽管取得了进展，但在机构间合作和协调方面仍有改进的余地，例如在制定共同的调查术语和案件分类以及在生成统计数据、保存记录和编写报告等方面。缺乏这些要素会妨害可比性，因而难以评估整个系统的职能状况。

最后，调查职能面临新的要求和特殊的挑战，其中包括：

- 不仅保持工作人员而且同样保持会员国、合作伙伴和其他利益攸关方对各组织的能力的信任，相信各组织能够适当和有效地处理不当行为，能够维护必要的最高道德标准以及问责和廉正文化。

- 调查性骚扰以及性剥削和性虐待的投诉，需要调查人员具有一系列专门技能和能力，也需要在组织内建立必要的调查能力。
- 会员国、捐助方和其他利益攸关方对调查方面信息的需求日益增加，为此需要制定适当的宣传战略，开发相应的宣传工具。

鉴于以上所述，并根据对联合国系统各组织现状的深入分析，本报告载有 10 项正式行动建议。在这些正式建议中，9 项是向立法机构提出的。

建议

建议 1

联合国系统各组织的立法机构应要求尚未在其内部监督章程中纳入定期修订并在必要时更新章程以及章程须由立法机构核准的规定的组织纳入这样的规定。更新后的章程应在 2021 年底前提交立法机构核准。

建议 2

联合国系统各组织行政首长如果尚未确保内部监督办公室负责人定期审查其调查政策和指导意见以及在必要时根据新的形势发展、行政法庭管辖权、经验教训和良好做法更新其调查政策和指导意见，应确保采取这些行动。在此过程中，应适当注意确保与其他现有相关规则、条例和政策的适用规定保持一致。

建议 3

联合国系统各组织的立法机构应要求尚未将所有调查和相关活动(即接案、初步评估和决定启动调查)整合纳入各自内部监督办公室的组织在 2022 年底前完成整合，无论不当行为的类型如何。

建议 4

尚未确保内部监督办公室/调查职能部门的负责人有权在未经行政首长批准的情况下启动调查的联合国系统各组织的立法机构应在 2021 年底前确保采取这种做法。

建议 5

联合国系统各组织的立法机构应要求尚未在其监督章程中纳入以下规定的组织在 2021 年底前予以纳入：

- (a) 规定其内部监督办公室负责人的任命和撤职或免职须征求立法机构的意见并获得立法机构的批准；
- (b) 规定内部监督办公室负责人的任期为五至七年，最好不可连任，并规定在同一组织内的离职后限制；
- (c) 允许其内部监督办公室负责人不受限制地接触立法机构以及各自的审计和监督委员会。

建议 6

联合国系统各组织的立法机构如果尚未要求所在组织在 2021 年底前更新其审计和监督委员会的职权范围，应提出这一要求，以便必要时纳入以下适当规定：

- (a) 审查内部监督办公室/调查职能的独立性和任务；
- (b) 审查其预算和人员配置要求；
- (c) 审查其总体绩效；
- (d) 提出相关建议。

建议 7

尚未制定并通过调查针对行政首长不当行为投诉的适当正式程序及尚未通过适当政策的联合国系统各组织的立法机构应在 2021 年底前完成这些工作。

建议 8

尚未建立处理针对内部监督办公室负责人和工作人员的不当行为指控的正式程序的联合国系统各组织的立法机构应要求各自组织在 2021 年底前建立这种程序，以避免出现利益冲突的情况。

建议 9

联合国系统各组织的立法机构如果尚未要求各自组织的年度内部监督活动报告载有关于投诉和调查的信息，包括关于投诉和调查的数量、类型和性质以及这方面趋势的详细信息，应提出这一要求。

建议 10

联合国系统各组织的立法机构应审查调查职能的资源 and 人员配置是否充足，并酌情考虑到各自审计和监督委员会的建议。

除上述正式建议外，还有 27 项非正式或“软性”建议，以黑体字标出，作为向立法机构和行政首长提出的进一步改进调查职能的补充建议，特别与调查职能的整合和独立性有关。软性建议见以下段落：51、70、75、103、104、105、112、134、139、143、147、182、186、208、214、224、250、298、303、304、319、320、325、339、348、369、373。

这些软性建议指出了需要做的工作，分别是：制定调查准则和手册，并审查和更新现有的准则和手册(第 51 段)；解决工作人员和其他利益攸关方对“向何处举报和举报什么”不清楚的问题(第 70 段)；在内部监督办公室建立一个接收所有指控的中央接案机制(第 75 段)；继续努力进一步提高调查人员的专业化水平(第 143 段)；在审议内部监督活动年度报告时，规定内部监督办公室负责人参加立法机构的会议(第 182 段)；在内部监督活动年度报告中列入一段关于独立性的说明(第 186 段)；将内部监督活动的报告周期改为日历年(第 250 段)；制定能力评估方法，除其他外，包括关键业绩指标和针对具体组织的风险分类(第 298 段)；制定机制和缓解措施，以解决调查案件数量激增问题(第 303 段)；简化接收和初步评估程序(第 304 段)；采纳并落实联合国系统行政首长协调理事会(首协会)处理联合国系统各组织内部性骚扰问题工作组和机构间常设委员会的各项不同成果(第 319 段)；通过在捐助方协议中纳入规定并在各组织采取共同做法以澄

清对调查方面信息的期望(第 325 段); 采纳并执行联合国调查部门代表制定的指导意见(第 339 段); 更系统地交流关于具体调查的信息, 探讨开展联合或平行调查的问题以及订立关于交流信息的谅解备忘录(第 348 段)。

此外, 一些软性建议是针对具体组织提出的, 目的是改善其调查职能的状况。第 103-105 段针对联合国秘书处, 第 112 段针对联合国项目事务署和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处, 第 134 段针对世界旅游组织, 第 139 段针对万国邮政联盟, 第 147 段针对国际海事组织和世界气象组织, 第 214 段针对联合国开发计划署。

目录

	页次
内容提要.....	iii
缩略语.....	xi
索引.....	xii
一. 导言：为什么这次审查调查职能？.....	1
A. 背景.....	1
B. 目的.....	2
C. 范围和局限.....	3
D. 方法.....	4
E. 主要术语.....	5
二. 廉正和问责背景下的调查职能.....	7
A. 调查职能是各组织问责制框架的核心要素.....	7
B. 调查的监管框架.....	8
C. 需要更新和批准内部监督办公室章程.....	9
D. 需要加强针对调查的政策和指导材料.....	10
三. 调查职能的组织安排仍然分散.....	12
A. 调查职能的组织设置.....	12
B. 整合调查职责的理由和基本安排.....	13
C. 报告不当行为有多种渠道，缺少中央接案机制.....	14
D. 调查职责在一些组织处于分散状态.....	16
E. 面临缺乏内部监督能力和专门知识等具体挑战的联合国机构.....	26
F. 调查职能专业化.....	28
G. 联合检查组的调查任务.....	29
四. 调查职能的独立性仍需加强.....	30
A. 独立性是有效完成调查任务的决定性先决条件.....	30
B. 根据 14 项指标评估调查职能的独立程度.....	32
C. 调查职能的预算和业务独立性仍然不足.....	39
D. 专门机构尚未制定调查针对行政首长的指控的合适程序.....	41
E. 处理针对内部监督办公室负责人和工作人员的指控.....	44
五. 新的需求和挑战.....	46
A. 调查能力、案件数量和资源.....	46
B. 大多数组织的调查能力和资源跟不上不断增长的需求.....	51
C. 对性骚扰以及性剥削和性虐待投诉的调查面临挑战.....	58
D. 会员国和捐助方对调查方面的信息需求越来越多.....	61
六. 加强机构间合作和一致性的机会.....	62
A. 合作是加强一致性的途径.....	62
B. 发挥联合国调查部门代表的作用.....	62
C. 联合、协调和平行的调查.....	64
D. 关于设立一个统一的全系统调查单位的问题.....	65
七. 其他问题.....	68
A. 上诉程序中的证据标准.....	68
B. 主动调查及经验教训.....	69

C. 各组织提出的加强调查职能的建议.....	70
D. 其他国际组织的做法.....	71
附件	
一. 调查职能的组织设置.....	72
二. 调查职能的权力和任务.....	75
三. 担负调查任务的其他职能或机构.....	85
四. 监督章程.....	88
五. 审计和监督委员会在调查方面的作用.....	92
六. 第一部分 内部监督办公室负责人的独立性.....	94
第二部分 内部监督办公室负责人的独立性.....	101
七. 处理对涉嫌不当行为的举报.....	106
八. 与调查相关的时限和调查员平均处理的案件数.....	111
九. 处理针对行政首长的指控.....	115
十. 处理针对内部监督办公室负责人和工作人员的指控.....	123
十一. 第一部分 调查职能的资源配置(截至 2017 年 12 月 31 日).....	132
第二部分 调查职能的资源配置(截至 2018 年 12 月 31 日).....	136
十二. 其他国际组织的做法.....	141
十三. 各参加组织根据联合检查组的建议将采取的行动概览.....	145

缩略语

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
民航组织	国际民用航空组织
红十字委员会	红十字国际委员会
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
监督厅	内部监督事务厅
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织
世贸组织	世界贸易组织

索引

实体	段落号
联合国秘书处	14, 17, 18, 33, 40, 46, 50, 58, 60, 73, 80, 84, 86, 87, 92, 97, 98, 102, 103, 118, 153, 154, 166, 169, 175, 176, 204, 210, 214, 232, 241, 245, 253, 261, 262, 269, 275, 276, 278, 279, 280, 295, 309, 315, 324, 362
贸发会议	18, 60, 91, 175, 253, 362
环境署	18, 60, 91, 175, 253, 362
人居署	18, 60, 91, 175, 253, 362
毒品和犯罪问题办公室	18, 60, 91, 175, 253, 362
开发署	40, 47, 52, 55, 69, 176, 183, 191, 212, 213, 214, 231, 278, 279, 280, 283, 287, 341, 342, 343, 362, 370
人口基金	40, 47, 69, 175, 176, 183, 184, 191, 231, 244, 256, 258, 268, 269, 275, 276, 278, 279, 280, 283, 287, 324, 341, 342, 362, 370
难民署	40, 47, 55, 168, 169, 172, 175, 176, 191, 193, 194, 195, 231, 245, 246, 256, 258, 261, 263, 268, 270, 271, 274, 278, 279, 286, 287, 289, 291, 309, 362, 370, 372
儿基会	47, 50, 69, 175, 176, 191, 198, 268, 269, 275, 277, 278, 279, 282, 283, 287, 309, 362
项目署	18, 40, 50, 80, 106, 111, 112, 175, 176, 191, 197, 231, 261, 278, 279, 283, 342, 362
近东救济工程处	47, 50, 69, 80, 106, 107, 109, 110, 112, 175, 176, 183, 191, 241, 244, 256, 258, 277, 278, 279, 280, 283, 336, 362
妇女署	47, 58, 59, 147, 155, 175, 191, 196, 275, 362
粮食署	18, 47, 48, 166, 169, 175, 176, 191, 198, 204, 215, 245, 256, 261, 264, 278, 279, 282, 283, 286, 287, 291, 324, 342, 362, 370
国贸中心	18, 60, 91, 175, 253, 362
艾滋病署	17, 18, 58, 59, 69, 155, 175, 186, 191, 253, 362
粮农组织	167, 170, 175, 176, 184, 191, 215, 231, 244, 261, 268, 278, 279, 280, 283, 287, 362, 370
原子能机构	14, 17, 18, 58, 78, 167, 168, 175, 176, 191, 233, 256, 265, 278, 279, 283, 309, 342, 362

民航组织	47, 48, 50, 51, 58, 59, 78, 113, 117, 118, 147, 155, 167, 175, 176, 188, 194, 195, 198, 253, 277, 362
劳工组织	23, 40, 48, 69, 78, 80, 113, 115, 116, 167, 170, 175, 176, 183, 184, 191, 194, 231, 241, 244, 256, 258, 270, 275, 278, 279, 280, 282, 283, 336, 362, 363, 364, 365, 366, 367
海事组织	17, 48, 78, 80, 113, 119, 141, 146, 175, 176, 180, 181, 186, 191, 216, 231, 275, 277, 283, 362
国际电联	17, 59, 78, 80, 113, 120, 121, 122, 123, 127, 141, 145, 170, 175, 176, 183, 184, 188, 191, 194, 216, 217, 233, 253, 277, 283, 362
教科文组织	69, 167, 170, 175, 176, 183, 184, 191, 231, 244, 261, 265, 270, 278, 279, 283, 342, 362, 370
工发组织	47, 50, 170, 175, 176, 183, 184, 191, 194, 196, 197, 198, 216, 218, 231, 244, 256, 275, 278, 279, 283, 362
世旅组织	17, 50, 51, 58, 59, 80, 113, 130, 131, 132, 133, 134, 145, 155, 175, 191, 253, 277, 362
万国邮联	17, 48, 50, 51, 58, 59, 80, 113, 130, 135, 136, 139, 145, 155, 175, 188, 191, 219, 253, 275, 277, 362
世卫组织	40, 47, 59, 80, 113, 124, 167, 170, 175, 176, 183, 184, 186, 191, 193, 195, 196, 231, 253, 256, 258, 261, 265, 269, 270, 275, 278, 279, 280, 282, 283, 287, 295, 342, 362
知识产权组织	40, 47, 48, 52, 78, 80, 113, 125, 127, 167, 170, 175, 176, 180, 183, 184, 196, 220, 231, 244, 246, 256, 269, 275, 277, 278, 279, 280, 283, 362, 370
气象组织	17, 47, 78, 80, 113, 126, 141, 146, 167, 170, 172, 176, 183, 191, 194, 221, 233, 275, 277, 283, 362

一. 导言：为什么这次审查调查职能？

1. 联合检查组(联检组)在其 2018 年和 2019 年工作方案中纳入了审查调查职能的状况以及联合国系统各组织近年来在加强该职能方面取得的进展的议题。本次审查报告是关于监督、廉正和问责的联检组系列报告的一部分。

2. **联检组以往的相关审查：**本次审查是联检组 2011 年关于联合国系统调查职能的审查(JIU/REP/2011/7)和 2000 年关于加强联合国系统各组织调查职能的报告(JIU/REP/2000/9)的后续活动。本次审查考虑到了后来的联检组审查报告的相关结论，如关于欺诈的联检组报告(JIU/REP/2016/4)、关于审计职能的报告(JIU/REP/2016/8)和关于举报人政策的报告(JIU/REP/2018/4)。

3. **审查目的：**审查的目的是评估联合国系统各组织在根据以往联检组建议加强调查职能方面取得的进展，并提出一些建议，以期根据新的形势发展加强联合国系统各组织调查职能的独立性和能力，解决已查明的不足，并在调查领域实现更强的全系统一致性与合作。

A. 背景

4. **调查职能的环境变化迅速：**自 1990 年代以来，联合国活动的规模、复杂性和成本都增加了，导致更加重视建立强有力的监督机制，以确保个人和组织的廉正和问责(JIU/REP/2011/7, 第 14 段)。这就要求各组织采取及时的行动处理不当行为，降低声誉、财务和其他方面的风险。

5. **联合国以往的改革努力：**指控的不当行为若没有得到适当调查，且经证实之后也没有受到相应纪律制裁，这种情况会削弱对机构的信心，损害组织声誉，对工作环境和工作人员士气产生负面影响，并导致本组织人才流失。¹ 鉴于这些风险，秘书长呼吁进行改革，加强联合国系统内的问责制和廉正，包括建立强有力的机制，对指控的不当行为、性骚扰、性剥削和性虐待以及欺诈等进行调查。²

6. **大会以往指导意见：**大会第 72/303 号决议欢迎秘书长努力在整个秘书处建立强有力的问责文化，并强调有效的问责制度对本组织的成功管理具有核心意义。大会第 73/196 号决议还敦促秘书长继续确保向联合国所有各级官员和特派专家宣传他对性剥削和性虐待、欺诈和腐败等犯罪活动的零容忍政策，并请秘书长通过制定统一的调查标准，包括核实收到的指控和信息，确保本组织各调查实体的调查质量更高，更具有一致性。所有这些都重申了建立强有力、独立和有适当资源支持的调查职能的重要性。

7. **以往监督报告中发现的持续存在的薄弱环节：**本次审查审视了联检组对调查职能的前两次审查中发现的问题，认为自那时以来，情况有了很大改善，但仍存在一些不足，并出现了新的挑战。在问责和廉正专题群组之下撰写的其他联检组

¹ 2017 年联合国全球各地工作人员调查。可查阅 <https://pages.devex.com/rs/685-KBL-765/images/UN-Secretariat-Survey-Results-February-2018.pdf>。

² 除其他外，见 A/71/729；A/73/688 和 A/73/688/Corr.1；A/74/142；CEB/2019/3；CEB/2018/2；CEB/2019/HLCM/HR/17 以及机构间常设委员会和首协会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组举行的会议。

报告以及其他监督机构的报告和外部质量评估也指出了影响调查职能的薄弱点，如缺乏独立性、资源不足和职能分散，并指出需要进一步加强调查职能，以充分保障联合国系统内问责制和廉正的预期水平(JIU/REP/2018/4 和 JIU/REP/2016/4)。

8. **对调查职能有效性的负面看法：**对确保组织和个人问责制和廉正不利的另一个风险是在工作人员调查中表达的负面看法，例如人们怀疑犯罪嫌疑人(包括高级官员和行政人员在内)有罪不受惩罚，他们通常被视为无可指责的。而正是在处理这类问题方面，包括调查职能在内的内部监督职能发挥着不可或缺的作用。那些负面看法是有害的，因为它削弱了对调查职能的信任以及各组织遏制和应对不当行为的能力，并且不利于工作人员报告指控。这对有关组织的声誉及其在会员国、捐助方、合作伙伴和受益者心中的地位产生了进一步的负面影响。

9. 需要强调的是，内部监督职能，包括调查职能，只是处理不当行为的三个阶段过程即调查、法律审查和行政决定过程的一个组成部分。在调查结束后，当一个案件通过法律审查和关于可能的纪律行动的行政决定时，调查职能实际上没有或很少参与这些后续行动，而人们通常认为调查职能对整个过程中负有责任。

10. **三条防线模式：**调查职能是内部监督的重要组成部分，因此是组织内部控制框架的组成部分。按照三道防线模式，³ 调查职能作为内部监督的一部分，对第一道和第二道防线起补充作用。

11. **调查与纪律行动：**调查属于行政性质，是调查事实的工作，而不是惩罚性的工作。因此，纪律程序等其他行动不属于调查职能的任务范围。明确区分作为内部监督职能一部分的调查与作为管理一部分的纪律行动，对于确保调查职能的独立性、客观性和公正性至关重要。

12. **会员国应为调查职能提供充足的资源：**正如其他联检组报告(JIU/REP/2006/2 和 JIU/REP/2016/4)所述，有效的监督是有代价的。应对指控的不当行为，包括开展调查，需要充足的资源。会员国作为各组织的主要利益攸关方，提供战略指导，并承担监督的最终责任。因此，会员国有权根据自己的风险偏好确定和提供用于监督的总体资源水平。在这方面，本次审查还旨在为会员国提供差距分析，以协助确定正确履行调查职能原则上讲所需要的资源水平。

B. 目的

13. 本次审查的目的是：

(a) 根据 2011 年审查以来取得的进展，评估调查职能的组织、结构和业务安排是否充足；

(b) 在上述评估的基础上，根据调查领域新出现的趋势、要求和困难，找出差距和挑战，并提出必要的建议；

³ 内部审计师协会，“有效风险管理和控制的三道防线”，2013年1月。2011年12月，欧洲风险管理协会联合会和欧洲内部审计协会联合会首次提出了这一模式。首协会于2014年采纳了“联合国系统参考风险管理、监督和问责模式”(CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1)，该模式以内部审计师协会的两条防线模式为基础。

(c) 确定整个联合国系统的良好做法和经验教训，探讨在整个联合国系统各组织的调查职能方面加强合作、信息共享和协调的机会。

C. 范围和局限

14. **本次审查涵盖所有联检组参加机构：**本次审查是在全系统范围内进行的，包括了所有 28 个联检组参加组织，即联合国秘书处；秘书处各部厅；联合国各基金和方案；其他联合国机构和实体；联合国各专门机构；以及国际原子能机构(原子能机构)。根据 2000 年和 2011 年联检组关于调查职能的报告所载的结果，本次审查旨在通过审视被认为对有效调查职能具有决定性意义的若干因素，评估自那时以来取得的进展。

15. **与所审查的职能相关的所有安排：**本次审查的主题是内部调查职能，在大多数组织中，内部调查职能设在内部监督办公室。⁴ 审查了调查职能的组织、结构和业务安排是否充足，重点是以前报告中发现的缺点和不足，特别是：该职能的独立程度；调查职责继续分散的状况(在一些组织中，调查职责由不同的办公室和职能分担)；职能的专业化程度；其资源和能力(人力和财力)；其工作方式(案件接收、指控的初步评估、案件管理以及后续行动)；和相关的政策框架。目的是以“快照”方式提供联合国系统各组织调查职能的现状，确定可能需要改进的领域，并酌情提出建议。

16. **未涵盖的领域：**必须指出，本次审查不是对调查技术方面的深入审查(例如不审查与收集证据、当事人访谈和证词、投诉人、证人和受害者以及法医技术有关的具体技术问题)。此外，其他类型的“调查活动”，如人力资源职能部门进行的调查(例如证明人的核实和澄清)、道德操守干事对报复案件进行的初步评估、联合国安全理事会授权进行的指控和调查以及对侵犯人权案件进行的指控和调查，同样不包括在本研究范围内。

17. **联合国系统不同部门面临的具体挑战：**为了本次审查的目的，并在考虑到各组织的不同任务、规模和供资情况后，⁵ 将各组织作了下述区分：一方面是联合国秘书处、其各部厅以及联合国各基金和方案；另一方面是联合国各专门机构和原子能机构以及联合国其他实体和机构，如联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、国际海事组织(海事组织)、国际电信联盟(国际电联)、世界气象组织(气象组织)、万国邮政联盟(万国邮联)和世界旅游组织(世旅组织)等专门机构面临的具体挑战得到了特别考虑。如果建议不能平等地适用于参加审查的所有组织，这一点也清楚地指出来。审查结果也证实了这种分组的有效性，因为属于同一组的各组织在调查职能和相关方面有共同点。

18. **四个不同类别的组织：**鉴于上述情况，为本次审查的目的，各参加组织分为以下几类。第一类是根据秘书长关于联合国秘书处组织的公报(ST/SGB/2015/3)确定的，包括联合国秘书处及其各部厅，如下列联检组参加组织：联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)。第二类包括联合国

⁴ 应当指出，内部监督办公室的任务因组织而异。在一些组织中，它包括审计、评价、调查和检查，而在其他组织中，它只包括审计和调查，另由一个单独的办公室负责进行评价。

⁵ 本次审查的目的不是提出一个“一刀切”的模式。

各基金和方案，其中有联合国项目事务署(项目署)和世界粮食计划署(粮食署)。第三类包括两个组织：(a) 国际贸易中心(国贸中心)，这是联合国和世界贸易组织(世贸组织)的一个联合实体；(b) 艾滋病署，这是由 11 个联合国系统组织共同赞助的方案。第四类也是最后一类包括联合国专门机构和原子能机构。这样分组的目的也是为了方便各组织和会员国使用本审查报告。

19. **联检组所做的超出联合国系统范围的比较分析：**为比较起见，联检组咨询了八个非参加国际组织的相关官员，这些组织是：全面禁止核试验条约组织筹备委员会；免疫联盟；全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金；红十字国际委员会(红十字委员会)；红十字会与红新月会国际联合会；国际农业发展基金(农发基金)；国际移民组织；世贸组织。

D. 方法

20. **时间和审查方法：**审查是于 2018 年 9 月至 2019 年 12 月在全系统范围进行的。根据联检组规范、标准和准则及其内部工作程序，编写本报告所遵循的方法包括了对下述文件或资料进行广泛的案头审查和深入分析：与不当行为和调查有关的政策和程序，如反欺诈、反腐败、反骚扰(包括性骚扰以及性剥削和性虐待)政策；监督章程；调查指南、程序以及标准作业程序；内部监督职能部门以及监督或审计咨询委员会的年度活动报告；其他相关报告，如调查职能的外部质量评估和外聘审计员报告。此外，还详细分析了从文件中获得的数据以及收到和收集的其他反馈。

21. **所使用的数据来源：**除其他外，这些数据来自组织问卷答复、访谈说明、对现有调查职能的可能有的外部评估、各组织立法机构的相关决定和文件、外部审计员的报告、联合国系统行政首长协调理事会(首协会)的相关报告、相关的联检组报告、国际调查员会议和联合国调查部门代表的文件以及联检组参加组织在联检组网络跟踪系统中提供的信息。对数据进行了定量和定性分析，并使用三角校正法对获得的信息进行了校正与核证。

22. **基于联检组问卷的访谈：**28 个联检组参加组织对联检组发出的组织问卷和其他信息请求作出了答复。此外，在审查过程中，对来自 21 个联检组参加组织的大约 220 名个人进行了访谈。向其余 7 个联检组参加组织提出了后续的书面的请求并进行了沟通。与总部设在日内瓦、纽约、罗马和维也纳的组织个人举行了面对面的会议。在无法进行现场会议的情况下，出于节约成本和环境原因，举行了电话会议。在所有这些组织中，采访了来自下列办公室或职能部门(如果有的话)的人员：内部审计和监督办公室以及调查职能部门；执行办公室或办公厅主任；法律办公室；人力资源；道德操守办公室；监察员办公室；工作人员代表。

23. **出席的会议：**还与下述组织或机构举行了会议；外聘审计团；联合国争议法庭、联合国上诉法庭和国际劳工组织(劳工组织)行政法庭的书记官长；工作人员法律援助办公室的代表；联合国调查部门代表的成员；首协会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组主席和加强调查能力分组主席；以及各组织的审计或监督咨询委员会主席。检查专员还出席了第十九届和第二十届国际调查员会议，这为收集信息和进行访谈提供了又一次机会。对通过组织问卷答复和访谈收到的各种信息和意见都按照联检组一贯的保密原则进行处理。

24. **内部同行审查：**在报告定稿之前，采用内部同行审查程序征求了联检组所有检查专员的意见(“集思广益”)。报告草稿还发给了各参加组织，以纠正事实错误及征求对调查结果、结论和建议的意见。

25. **关于后续措施的表格：**为便利处理本报告、落实其建议并对落实情况进行监测，本报告附件十三载有一个表格，说明报告提交给受审查的各组织立法机构和行政首长是供采取行动还是供参考的。

26. **致谢：**检查专员衷心感谢协助编写本报告的联合国系统各组织的所有代表以及其他组织和实体的代表，特别是那些参与访谈和问卷调查并愿意分享其知识和专长的人。

E. 主要术语

27. 审查过程中使用了以下术语：

- **中央接案机制**是一个中央权力机构，通常是调查职能部门，是记录所有不当行为投诉、包括通过各种报告渠道收到的指控的中央入口和存放处。
- **初步评估(或分类)**在收到指控后进行。通常，内部监督实体/调查职能评估所报告的指控是否提供了足够可信的迹象，足以启动全面或正式的调查。当初步评估的结果表明没有初步证据时，许多案件即停止并结束(JIU/REP/2011/7, 第 10 段)。一种特殊的情况是报复指控，这属于道德操守职能部门的职权范围。
- **调查**是一个基于法律的分析过程，旨在收集信息，以确定是否发生了错失行为，如果是，则确定责任人或实体。⁶ 适用于国际公共部门所有调查的《统一调查准则》“一般原则”第 2 段⁷ 规定，调查的宗旨在于根据每个机构的定义，审查和确定对腐败或欺诈行为的指控，包括但不限于涉及由该组织供资的项目，以及有关该组织工作人员不当行为的指控的真实性。联合国系统内所有组织都将调查视为行政性实况调查活动(见 JIU/REP/2011/7, 第 8 段)。
- 在不当行为涉及一个组织的工作人员时，紧跟调查程序的是**纪律程序**。纪律措施可由组织负责人或受权官员(如人力资源主任)根据组织的工作人员条例和细则及其他相关政策实施。根据提交的证据，受权官员决定是否将此事作为纪律案件处理。除非工作人员被书面告知对其提出的指控和寻求律师协助的权利，并有机会对这些指控作出回应，否则不会对其采取纪律程序。因此，为了保障有效的内部司法，调查对整个过程中至关重要，对整个组织、工作人员和受影响者的利益也都

⁶ 第四次国际调查员会议核可的《统一调查准则》，比利时布鲁塞尔，2003 年，第 3 页。应当指出，调查的定义在各组织的政策中各不相同，但它通常包含国际调查员会议确立的上述定义的共同要素。

⁷ 根据 JIU/REP/2000/9 号文件所载关于制定和通过一套联合国系统各组织开展调查的共同标准和程序的建议 1，第四次国际调查员会议于 2003 年核可了《统一调查准则》，该准则于 2009 年经第十次国际调查员会议修订。

至关重要。然而，调查职能部门不负责根据其报告和建议决定是否启动纪律程序或采取纠正性行政行动。⁸

28. 以下定义源自内部审计师协会的《内部审计专业实务国际标准》。⁹ 在没有其他标准的情况下，检查专员认为内部审计师协会关于独立性和客观性的定义适用于联合国系统各组织的内部监督办公室/调查职能。

- **独立性的定义是**，不受任何威胁内部审计活动能力的情况影响，审计主任能不偏不倚地实施内部审计活动。¹⁰
- **客观性被定义为一种不偏不倚的工作态度**，它使内部审计人员在执行审计任务时能够相信他们的工作成果并且在质量方面没有做任何妥协。客观性要求内部审计师不将自己对审计事项的判断屈从于他人。对客观性的威胁必须在审计人员个人、参与、职能和组织等层面加以管理。¹¹ 另一项标准将“个人客观性”定义为：“内部审计师必须持公正、不偏不倚的态度，避免任何利益冲突。”¹²

⁸ 改编自内部监督事务厅(监督厅)调查手册，第7页。

⁹ 内部审计师协会，《内部审计专业实务国际标准》，2016年10月，2017年1月生效。

¹⁰ 根据 JIU/REP/2010/5 号文件第 33 段中的定义。第 33 段进一步指出：“值得注意的是，独立性问题在调查领域更具敏感性。”

¹¹ 内部审计师协会，《内部审计专业实务国际标准》，2016年10月，2017年1月生效。

¹² 同上。

二. 廉正和问责背景下的调查职能

29. **廉正和问责：**联合国系统各组织期望其工作人员在影响其公务和联合国利益的所有事务中保持最高标准的廉正。¹³ 为此，大多数组织建立了问责制度框架，以加强问责、廉正和透明的文化。调查职能正是在这一框架内履行其法定职责，它是这一框架的一个组成部分和基本要素。

30. **问责制和内部控制系统：**问责制的核心组成部分之一是适当的内部控制，其中包括反欺诈和反腐败框架、行为与纪律以及正式和非正式司法系统，这为确保个人和组织的廉正和问责制以及调查职能的正常运作提供了基础。

A. 调查职能是各组织问责制框架的核心要素

31. **问责制框架：**在其关于联合国系统问责制框架的报告(JIU/REP/2011/5, 第19-20段)中，联检组将此类框架描述为一个组织对标准、程序和机制的全面承诺，以确保该组织是负责任的。问责制框架强调本组织致力于成果和基于风险的业绩管理，追求共同的价值和廉正透明的文化。强有力的问责制框架的三个关键组成部分是：(a) 与会员国的政治契约；(b) 内部控制；(c) 投诉和回应机制。

32. 大会第 64/259 号决议将问责制定义为秘书处及其工作人员有义务对其作出的所有决定和采取的所有行动负责，并有责任无条件和无例外地履行其承诺。各组织通过其问责制框架，对确保问责的标准、程序和机制作出了全面承诺。

33. 下图显示了联合国秘书处的情况，作为一个例子，说明调查职能如何嵌入各组织的问责制框架。联合国系统其他组织也建立了类似的框架。

图一

联合国秘书处问责制度



资料来源：A/73/688 和 A/73/688/Corr.1。

* 向大会提供独立保证的外部监督机构。

¹³ 国际公务员制度委员会，《国际公务员行为标准》，2013年。

34. **问责制的核心要素：**如上图所示，联合国秘书处问责制框架被置于《联合国宪章》之下。道德标准和廉正是其他核心组成部分，由道德操守办公室、界定道德标准的条例和规则、利益冲突政策、财务披露方案、防止报复及防止性剥削和性虐待措施予以补充。

35. **共同的责任：**因此，行政管理层和立法机构为维护这一框架负有共同的责任，特别是须采取必要的政策和程序，酌情修订和更新这些政策和程序，并为其实施提供必要的资源。

36. **问责基本原则：**每个组织都须保证和维护廉正和问责原则以及各自问责制框架的重要性，无论其任务、地点、收入和人员数量如何。廉正和问责不是单行道，也就是说，不是工作人员的专属义务，因为各组织对其工作人员、会员国和其他利益攸关方负有同样的义务。由于各组织主要由公共资金供资，提供这些资金的纳税人和捐助方需要充分保证这一制度到位。

B. 调查的监管框架

37. **自 2011 年以来取得的进展：**调查职能在本组织的总体政策框架内运作并受其指导。总体性组织问责制框架包括各组织的主要政策，包括界定行为守则等道德操守标准的规则和条例；工作人员细则和条例；以及关于利益冲突、反欺诈、反腐败、反报复和保护举报人以及防止骚扰(包括性骚扰以及性剥削和性虐待)的具体政策。审查发现，总体而言，自 2011 年进行审查以来，各组织在加强政策框架方面取得了相当大的进展。

38. **更具体的指导来源：**总体政策框架得到了更具体的调查政策和程序的补充。与调查有关的指导载于各种政策、章程和行政文件，如内部监督章程、调查准则、手册和标准作业程序，例如关于接收或初步评估的作业程序。审计和监督委员会的职权范围是该框架的另一个要素。不过，各组织情况不一，需要进一步改善。

39. **相关政策需要定期更新和统一：**在大多数组织中，主要政策已经到位，如关于反欺诈、反腐败、骚扰、性骚扰、歧视、滥用权力、防止性剥削和性虐待以及防止报复的政策和行为守则，但在少数组织中，这些政策产生自不同的年份，有些是 10 年至 15 年前产生的。产生于不同年份的政策和文件固有的风险是，它们的范围和内容并不总是与最近或新的政策的内容相对应。因此，更新是一个问题。

40. 例如，联合国秘书处更新了其政策框架，发布了关于失当行为、调查和纪律程序的行政指示(ST/AI/2017/1)、关于防止因举报不当行为和配合正式授权的审计或调查而遭到报复的秘书长公报(ST/SGB/2017/2/Rev.1)和关于解决歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用权力的公报(ST/SGB/2019/8)，以及于 2016 年通过的联合国秘书处反欺诈和反腐败框架(ST/IC/2016/25)。在其他几个组织，如联合国开发计划署(开发署)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国人口基金(人口基金)、世界知识产权组织(知识产权组织)、项目署、劳工组织和世界卫生组织(世卫组织)，也可以看到不同程度的类似的政策更新和改进。

41. **监管框架的缺陷：**在审查相关政策样本时，联检组发现政策框架的内容和覆盖面存在一些差异。例如，在一个组织中，调查职能的任务扩展到工作人员和非

工作人员，但与调查有关的政策和指导只涉及工作人员。在另一个组织，一个联合申诉小组已经停止运作，但相关的政策没有作相应修订。¹⁴

42. **相关风险：**监管框架内容的不协调和不一致，有时相互矛盾，会带来一些风险，如果一些政策只适用于工作人员，但不清楚如何和通过哪些工具涵盖非工作人员，应在哪里报告指控，以及如何、由谁以及根据哪些政策和程序处理这些指控，就会造成混乱。更重要的是，这种不一致可能会影响调查后采取的行动。如果案件在上诉程序中有争议，从行政法庭的审查来看，一致性可能成为一个决定性问题，因为任何含糊不清都可能成为驳回案件的理由。

43. 因此，检查专员认为，重要的是，当各组织修订与不当行为和可能的相关调查有关的个别政策、规则、条例和程序时，还应修订并在必要时更新其他现有文件，以确保监管框架的一致性和连贯性。

44. 附件二概述了每个组织的这一框架以及与调查有关的各种政策、规则和程序，包括相关政策的发布日期或最后更新日期。然而，鉴于所涵盖的实体数量众多，而且每个实体发布的相关政策和指导文件大量增加，附件二仅起说明作用，非详尽列出。

C. 需要更新和批准内部监督办公室章程

45. **联检组对监督章程进行分析的结果：**所有组织都通过了内部监督章程。自2011年以来，大多数组织也更新了章程。此外，一些组织的监督章程得到相关实体立法机构的认可。调查职能作为内部监督办公室的一部分，其任务和责任一般在内部监督章程中加以概述，章程载有这些办公室独立性的基本规定。本次审查检查了(a) 监督章程是否包含调查条款；(b) 章程是否须得到组织立法机构的批准；以及(c) 章程是否包括了定期修订和更新的规定。详情见附件四。

46. **所有组织都有包含调查任务的章程：**审查确认，所有组织都通过了内部监督章程，所有这些章程都包含关于内部监督职能担负的调查任务的规定。关于联合国秘书处，包括调查在内的监督规定载于大会1994年8月12日第48/218 B号决议和秘书长关于设立内部监督事务厅的公报(ST/SGB/273)。上述决议执行部分第13段规定了定期修订和更新章程事宜。

47. **这些章程很少规定定期更新：**审查发现，除人口基金、开发署、难民署、¹⁵联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、粮食署、国际民用航空组织(民航组织)、联合国工业发展组织(工发组织)、世卫组织、知识产权组织和气象组织的章程外，大多数组织的章程不包含定期修订和必要时更新的规定。因此，大多数其他组织在过去几年，主要是自2015年和2016年以来，没有更新章程，而联合国儿童基金会(儿基会)和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的章程自2012年以来一直没有更新。审查确认，由于一系列原因，所有这些

¹⁴ 根据对联合国秘书处、国际电联、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、万国邮联和气象组织的选定例子的审查。

¹⁵ 2019年12月，难民署发布了一项独立监督政策，取代了以前的章程和一项关于开展调查的行政指示。两者都包含定期更新的规定。

章程都需要修订，大多数还需要更新，特别是为了涵盖实践中的新的发展和变化。

48. **大多数监督章程不需要立法机构的批准：**此外，在大多数组织中，监督章程不需要各自立法机构的批准。只有在民航组织、¹⁶ 劳工组织、海事组织、万国邮联、知识产权组织和粮食署规定监督章程须得到立法机构批准。确保内部监督办公室/调查职能独立性的一个重要因素是立法机构在监督章程事项上的参与和决策。¹⁷ 因此，所有监督章程都应包含一项要求立法机构批准的规定。

49. 执行以下建议预计将提高透明度和强化问责制，并加强各组织的调查监管框架。

建议 1

联合国系统各组织的立法机构应要求尚未在其内部监督章程中纳入定期修订并在必要时更新章程以及章程须由立法机构核准的规定的组织纳入这样的规定。更新后的章程应在 2021 年底前提交立法机构核准。

D. 需要加强针对调查的政策和指导材料

50. **现有调查准则和手册的质量参差不齐：**除民航组织、万国邮联和世旅组织外，所有组织根据 2009 年的国际调查员会议《调查统一原则和准则》制定并通过了调查准则或手册，但并非所有组织都定期更新其调查准则或手册，或制定针对具体调查的额外指南或标准作业程序。例如，联合国秘书处仍在使用 2015 年的调查手册，儿基会正在使用 2014 年的手册，¹⁸ 工发组织有 2012 年的调查准则，项目署和近东救济工程处¹⁹ 使用的是 2010 年的调查准则。关于政策框架，同样重要的是，须定期修订并在必要时更新针对调查的政策和指导材料，以确保与本组织政策框架的一致性和连贯性，并涵盖对调查职能的任务和权力范围有影响的新发展，如涵盖新类型的行为和调查对象。

51. 此外，检查专员建议尚未制定调查准则和手册的组织(即民航组织、万国邮联和世旅组织)最迟应在 2022 年之前，根据国际调查员会议《统一调查原则和准则》以及联合国系统其他组织通过的原则和准则，制定并通过这些准则和手册。此外，有关组织应制定和采用针对具体调查的指南和标准作业程序。

52. 许多组织还为调查程序(如接收程序、证据、面谈、报告、计算机取证、记录管理、信息安全和数据保护)和特定类型的调查或调查相关方面，如处理对组织行政首长的指控(知识产权组织和开发署)或对内部监督和调查办公室负责人和工作人员的指控，制定了标准作业程序和其他指导材料。

¹⁶ 不过，在进行本次审查时，民航组织内部监督办公室不拥有调查授权，除非是针对财务性质的不当行为。

¹⁷ 在一些组织中，监督章程被监督政策所取代(例如在难民署)，或者监督章程是监督政策的附属文件(例如在人口基金，监督政策由其立法机构批准)。

¹⁸ 联检组获悉，儿基会目前正在更新其手册，将于 2020 年底完成，包括在机构一级引入新的调查和政策标准作业程序。

¹⁹ 联检组获悉，近东救济工程处在 2020 年正在修订其准则。

53. **监管框架的一致性是一项关键要求：**一些受访者强调，所有与调查有关材料都须成为各组织监管框架的组成部分，因为法庭将在其判决中审查遵守正式政策、规则和程序的情况。因此，所有与调查有关的准则、手册和标准作业程序与现有组织规则、条例和政策的一致性对于调查和纪律程序都很重要。此外，需要考虑到行政法庭的相关管辖权，并相应更新调查材料。这并不排除某些调查指导意见可能是“非正式的”，因为一定程度的灵活性是必要的，以便可以在个案基础上适用。

54. **需要更强有力的执行伙伴协议：**鉴于各组织运作和完成任务的环境不断变化，定期更新和修订也很重要。例如，许多联合国系统组织与执行伙伴越来越多地开展合作，特别是在国家和地方两级，这带来了额外的风险，包括欺诈、腐败和其他形式的不当行为，如伙伴人员实施的骚扰、性骚扰以及性剥削和性虐待。为了预防、减少和应对这些风险，包括本组织及其合作伙伴的声誉风险，强有力的调查条款和关于执行伙伴协议的规定至关重要。²⁰

55. 一些组织，如开发署和难民署，已经修订和更新了其执行伙伴协议，并加强了关于调查的条款和规定。人道主义事务协调厅等其他实体也正在更新和加强其执行伙伴协议。

56. 执行以下建议预计将提高透明度和强化问责制，并加强各组织的调查监管框架。

建议 2

联合国系统各组织行政首长如果尚未确保内部监督办公室负责人定期审查其调查政策和指导意见以及在必要时根据新的形势发展、行政法庭管辖权、经验教训和良好做法更新其调查政策和指导意见，应确保采取这些行动。在此过程中，应当注意确保与其他现有相关规则、条例和政策的适用规定保持一致。

²⁰ 在这方面，请参考联检组关于执行伙伴管理的报告(JIU/REP/2013/4)和关于预防欺诈的报告(JIU/REP/2016/4)，其中载有相关建议和息，包括关于联合国系统各组织特权和豁免等方面的建议。

三. 调查职能的组织安排仍然分散

A. 调查职能的组织设置

57. **调查职能主要设在内部监督办公室：**本次审查的一个主要目的是评估自 2011 年报告以来在调查职能的设置和组织安排方面取得的进展。当时，报告指出调查职责普遍分散，这被认为对独立和连贯的调查构成严重阻碍。

58. 本审查表明，除艾滋病署、²¹ 妇女署、²² 国际民航组织、²³ 万国邮联²⁴ 和世旅组织²⁵ 外，所有联检组参加组织，即联合国秘书处、联合国各基金和方案、联合国所有专门机构以及原子能机构，都在各自的内部监督办公室设立了调查职能。

59. **调查职能的其他提供方：**在国际民航组织、²⁶ 国际电联和世旅组织，道德操守干事负责根据各机构的道德操守框架开展调查相关活动。在万国邮联，内部审计活动也包括进行调查的任务，根据万国邮联立法机构 2010 年的一项决定，该活动外包给了私营部门服务提供商。妇女署将其调查服务外包给内部监督事务厅(监督厅)，而艾滋病署接受世卫组织内部监督事务厅的调查服务。

60. 在联合国秘书处，监督厅调查司根据其任务规定，²⁷ 向联合国秘书处及其各部厅，包括贸发会议、环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室以及国际贸易中心提供调查服务。监督厅调查其他类工作人员，包括特遣队人员、联合国特派团军事专家、联合国警察和建制警察部队成员的权力的具体范围由各自的谅解备忘录和其他现行程序决定。例如，就特遣队人员(由部队派遣国提供并在联合国维持和平行动军事部队中工作的个人)而言，监督厅的调查权力受到与部队派遣国达成的协议的限制。²⁸

61. **涵盖工作人员和编外人员的任务范围以及调查职能的任务：**经过整合的调查职能的任务范围涵盖工作人员、编外人员、顾问、独立承包商、执行伙伴工作人员和其他第三方人员、承包商和供应商，以及与有关组织有合同关系的所有其他个人和实体。它覆盖有关所有类型不当行为的指控，但有一些组织不在此列，如下所述，在这些组织，调查职能分散，其他办公室、职能部门或机构也有权对某些类型的不当行为进行调查。

²¹ 艾滋病署没有内部监督办公室。世卫组织内部监督事务厅向艾滋病署提供监督和调查服务。

²² 妇女署设有内部监督办公室——独立评价和审计处。

²³ 国际民航组织设有内部监督办公室——评价和内部审计办公室。

²⁴ 万国邮联没有内部监督办公室。

²⁵ 世旅组织没有内部监督办公室。

²⁶ 联检组获悉，国际民航组织理事会于 2020 年 6 月决定与联合国秘书处监督厅签订谅解备忘录，将所有调查和相关活动外包给监督厅。因此，修订了国际民航组织道德操守框架，终止了道德操守干事的调查任务，撤销了调查委员会。

²⁷ 见大会第 48/218 B 号决议。

²⁸ 得到大会第 61/267 B 号决议赞同的示范谅解备忘录订正草案(见 A/61/19(第三部分))反映了监督厅与部队派遣国的互动，并指出监督厅的调查活动是补充性或次要的。进一步指导载于监督厅调查手册。

62. **调查职责仍普遍分散：**虽然这些事态发展可被视为自 2011 年以来取得的重大进展，但仔细观察发现，在一些层面仍持续存在多种形式的分散。各组织中调查职责分散的具体形式和程度差别很大，这对于联检组提出适合所有组织的建议构成了挑战。因此，审查小组选择说明各组织的不同安排，并为每个组织提出建议。然而，这并不意味着在内部监督办公室内设立调查职能的重要性不大，正如 2011 年联检组报告建议 1 已要求的那样，内部监督办公室应整合所有与调查有关的活动(见下文建议 3)。

63. 附件一概述了联检组各参加组织的调查职能的组织设置。

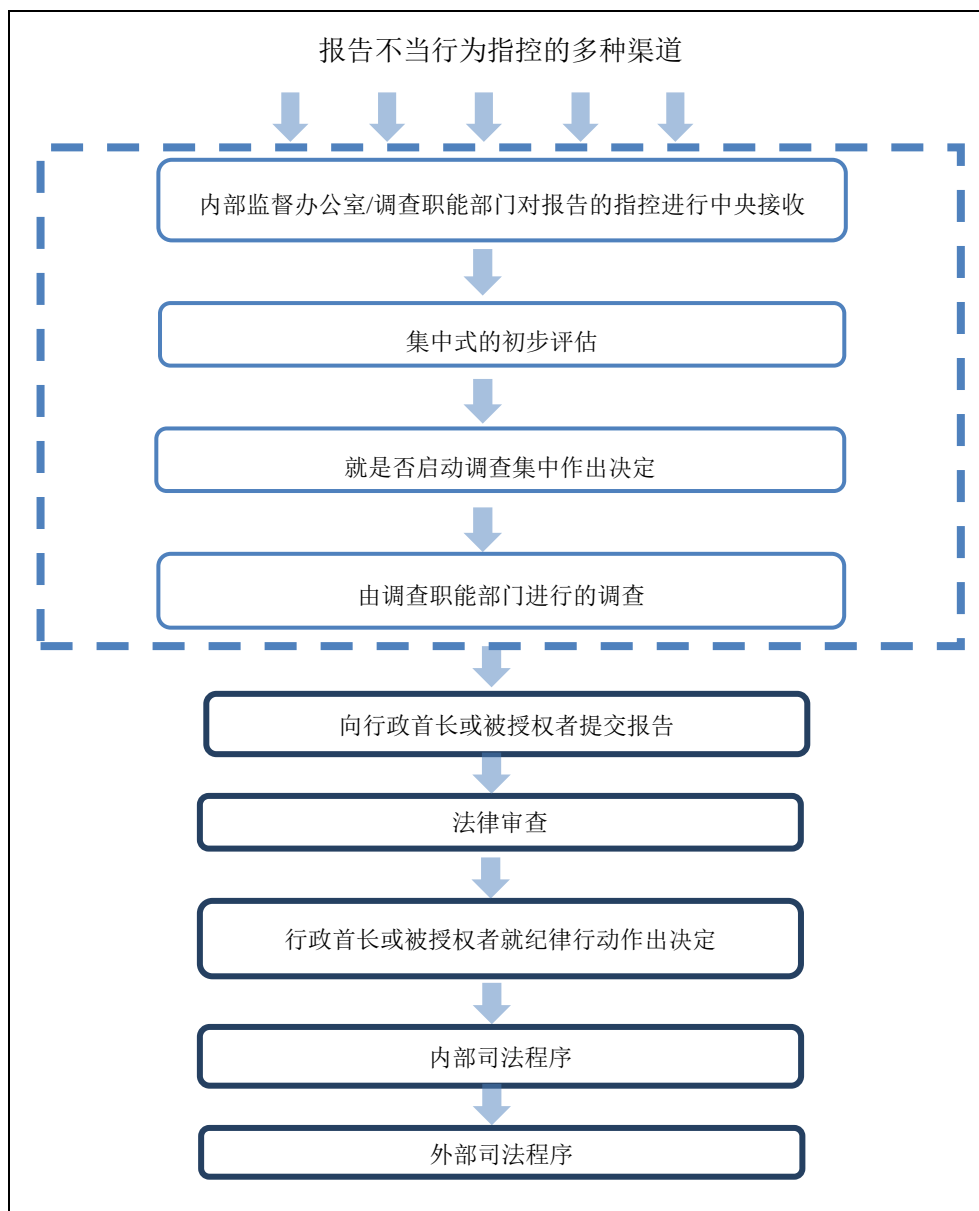
B. 整合调查职责的理由和基本安排

64. 如上所述，本次审查涵盖的大多数组织的调查职能是内部监督办公室的一部分，因此落实了 2011 年联检组报告的主要建议之一。在理想情况下，调查职能负责接收所有指控报告²⁹ 并为此目的维持一个中央数据库(中央接案)；对报告的所有不当行为指控进行初步评估；在认为必要时，决定启动正式调查并随后进行调查，而无需行政首长事先批准。

65. **这一程序的不同步骤：**下图二描述了调查程序不同步骤或阶段中经过整合的调查职能的职责：

²⁹ 第 16 和 27 段解释的报复行为指控不在此列。

图二
经过整合的调查和相关活动的职责



注：开发署、人口基金、儿基会、难民署、粮食署、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、原子能机构、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和工发组织采用这一程序。

66. 从上图可以看出，调查程序包括各个阶段，它们对于调查程序的健全和独立同样重要。在调查职责(包括调查前程序的重要阶段)分散或由不同职能部门或办公室分担的情况下，会存在一些问题。

C. 报告不当行为有多种渠道，缺少中央接案机制

67. 在大多数组织中，可通过多种渠道向内部监督办公室、道德操守办公室或人力资源等其他办公室或职能部门的负责人报告不当行为指控。

1. 需要解决员工不清楚“在哪里报告和可以报告什么”的问题

68. **多种报告渠道造成的困惑：**可通过多种渠道报告指称的不当行为，这为受影响的个人提供了灵活性以及由此而来的多种机会和选择，因此可被视为对问责和廉正的积极贡献，但一些受访者指出，广大工作人员普遍不了解和不清楚在哪报告和可以报告什么。联检组以往的报告也曾着重指出这一点，特别是联检组关于联合国系统各组织内欺诈的预防、发现和应对的报告以及联检组关于举报人政策的报告。因此，为了减少困惑，采取强有力的宣传计划使工作人员了解现有的多种渠道势在必行。

69. **纠正这种情况的宣传和指导不足：**为解决这方面的不足，开发署、人口基金、儿基会、近东救济工程处、劳工组织、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和艾滋病署等一些组织为其工作人员和合作伙伴编写了宣传材料和指导文件，说明不同类型的行为、失当行为或申诉应在哪向哪些办公室或职能部门报告。尽管一些组织取得了进展，但本次审查证实，总体而言，不同报告渠道如何使用仍然不够清楚和明确。

70. 在此背景下，检查专员希望重申联检组关于保护举报人政策的报告(JIU/REP/2018/4)所载的建议 5，即联合国系统各组织的行政首长应当以本组织的所有工作语文，为所有人员制定关于不当行为或错失行为(包括骚扰和报复)的报告内容、报告方式、报告地点和向谁报告的全面指导和宣传工具。

2. 需要一个中央接案机制，由调查职能统一接收所有投诉

71. **因此，收到的指控可能会丢失：**存在多种不当行为报告渠道会带来一个挑战，即调查职能部门可能不会收到向其他职能部门报告的指控。正如联检组关于举报人的报告(JIU/REP/2018/4)已指出的那样，在大多数组织中，其他渠道没有任何强制性义务以标准化方式核对和报告向其举报的不当行为或错失行为案件。因此，没有一个中央会计机制负责处理向所有指定实体举报的所有不当行为或错失行为(JIU/REP/2018/4, 第 151 段)。

72. **联检组早先的调查结果仍然相关：**联检组关于欺诈预防、发现和应对的报告已着重指出了这些不足之处(JIU/REP/2016/4, 第 240 段)，³⁰ 其中指出：“多种报告渠道除了会造成混乱外，当欺诈指称被移交错地方时，还会导致判断错误和拖延。此外，报告欺诈案件没有一个单一的联系点也意味着对各种指称的最初评价就不会一致。许多被访谈人确认与调查职能部门分享所有指称和初步调查/评估结果的明确程序，能使相关组织了解本组织内包括欺诈在内的各种指称所涉及的范围，以及正在如何处理”。虽然关注的重点是与欺诈有关的不当行为，但比照下来，其他类型的不当行为也存在同样的问题。联检组关于保护举报人政策的报告也提出了这一问题(见 JIU/REP/2018/4, 第 150-152 段)。

73. **对数据收集和案件报告的不利影响：**虽然一些组织在处理这些问题方面取得了一些进展，特别是联合国秘书处通过了一项关于失当行为、调查和纪律程序的行政指示(ST/AI/2017/1)，要求将所有指控报告或抄送给监督厅，但在许多组织

³⁰ 其他监督报告也着重指出了类似的问题，如 A/69/5(第一卷)，第 145 段；A/70/5(第一卷)，第二章，第 104 段。

中，多重报告渠道造成的缺点仍然存在。因此，一些组织在提供关于投诉的总数和类型及其随后的结果(包括调查)的数据方面面临困难。

74. **需要一个中央接案机制：**为了纠正这种情况，正如联检组以前关于联合国系统各组织内欺诈的预防、发现和应对的报告所建议的那样，需要建立一个中央接案机制，储存和处理所有投诉，前几份联检组报告已就此提出了建议并说明了理由。³¹

75. 在此背景下，检查专员重申联检组以前在 2016 年关于欺诈预防的报告中提出的建议，并呼吁尚未在各自内部监督办公室内设立处理所有指控的中央接案机制的联合国系统各组织的行政首长于 2021 年底前设立该机制。

D. 调查职责在一些组织处于分散状态

76. **分担调查职责：**联检组 2011 年关于调查职能的报告(JIU/REP/2011/7)已经着重指出，在联合国系统各组织中，调查职责由许多行为体分担，导致职能分散。因此，建议将所有调查整合纳入各组织各自的内部监督办公室。本次审查发现，虽然取得了相当大的进展，但仍然存在分散现象。

77. **调查职责分散在不同的办公室和职能部门：**虽然大多数组织的调查范围涵盖所有人员，但其中一些组织中，除了内部监督办公室行使调查职能之外，人力资源办公室、法律办公室、安全和安保处以及由非专业人员和工作人员组成的小组或委员会等其他办公室和职能部门同样被授权对某些类型的不当行为进行调查。

78. 在联合国专门机构和原子能机构，作为内部监督办公室一部分的调查职能部门的任务各不相同，具体取决于调查职责的分散程度。国际民航组织、³² 劳工组织、海事组织、国际电联、知识产权组织和世界气象组织就是这种情况，在这些组织中，其他实体也有权开展调查活动或相关活动，如接案、初步评估和决定是否启动调查。这种分散主要对应着某些类型的不当行为。属于调查职能部门以外的职能部门(如人力资源)管辖范围的大多是骚扰、滥用职权、性骚扰和性剥削及性虐待案件。附件三概述了各种不同的调查任务。

79. **重大的相关风险：**不同行为体分担调查职责会带来许多风险，例如非专业的调查行为、不尊重适用的标准、缺乏独立性以及利益冲突，因此无法确保独立、客观和公正的程序。正如联检组 2000 年和 2011 年关于这一职能的前两份报告中已指出的那样，检查专员认为这是一个令人严重关切的问题，因为除其他外，它是平等处理不当行为指控报告的一个主要障碍，因此也是平等对待投诉人和指控对象的一个主要障碍。总之，它对廉正文化构成了障碍。

80. **分散接案和预评估造成的额外风险：**同样令人关切的是调查前阶段的职责分散。在项目署、近东救济工程处、劳工组织、海事组织、国际电联、世旅组织、³³ 万国邮联、³⁴ 世卫组织、知识产权组织和世界气象组织等许多组织中，不当行为指控报告的接收和初步评估是分散进行的。在这些组织中，并非所有收到的不

³¹ JIU/REP/2016/4, 第 249 段。

³² 如上文脚注 26 所述，在 2020 年 6 月以前。

³³ 世旅组织没有内部监督办公室。

³⁴ 万国邮联没有内部监督办公室。

当行为指控报告都转交内部调查职能部门进行初步评估。相反，审查指控报告和决定进一步行动的权力分散在不同的职能部门。在联合国秘书处，监督厅审查³⁵所有投诉，但随后可能会将案件移交其他部门进行初步评估和调查。

81. 在一些组织中，内部监督办公室/调查职能部门没有获得授权接收所有不当行为指控报告和进行初步评估，这会妨碍通过专业、公平和公正地处理指控(即使调查本身可能由一个职能部门进行)给予所有此类指控报告平等对待。这些其他部门在进行初步评估时应遵循哪些指导和标准也是不明确的。此外，由于缺乏所有指控的中央记录，无法清楚地了解不当行为指控报告的总体情况，也无法根据一套统一的标准确定案件的轻重缓急。

82. 出于上述原因，检查专员认为，与更加“下游”的阶段存在的开展实际调查的职责分散问题相比，调查前阶段的这种缺乏连贯性和一致性问题同样严重。

83. **每类组织的详细调查结果：**以下各节介绍了调查职责分散的现状，包括在不当行为指控的接收和预评估阶段以及决定是否进行调查的决策阶段的现状。

1. 联合国秘书处(包括贸发会议、环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室和国际贸易中心)的情况

(a) 关于失当行为、调查和纪律程序的行政指示(ST/AI/2017/1)通过后的情况

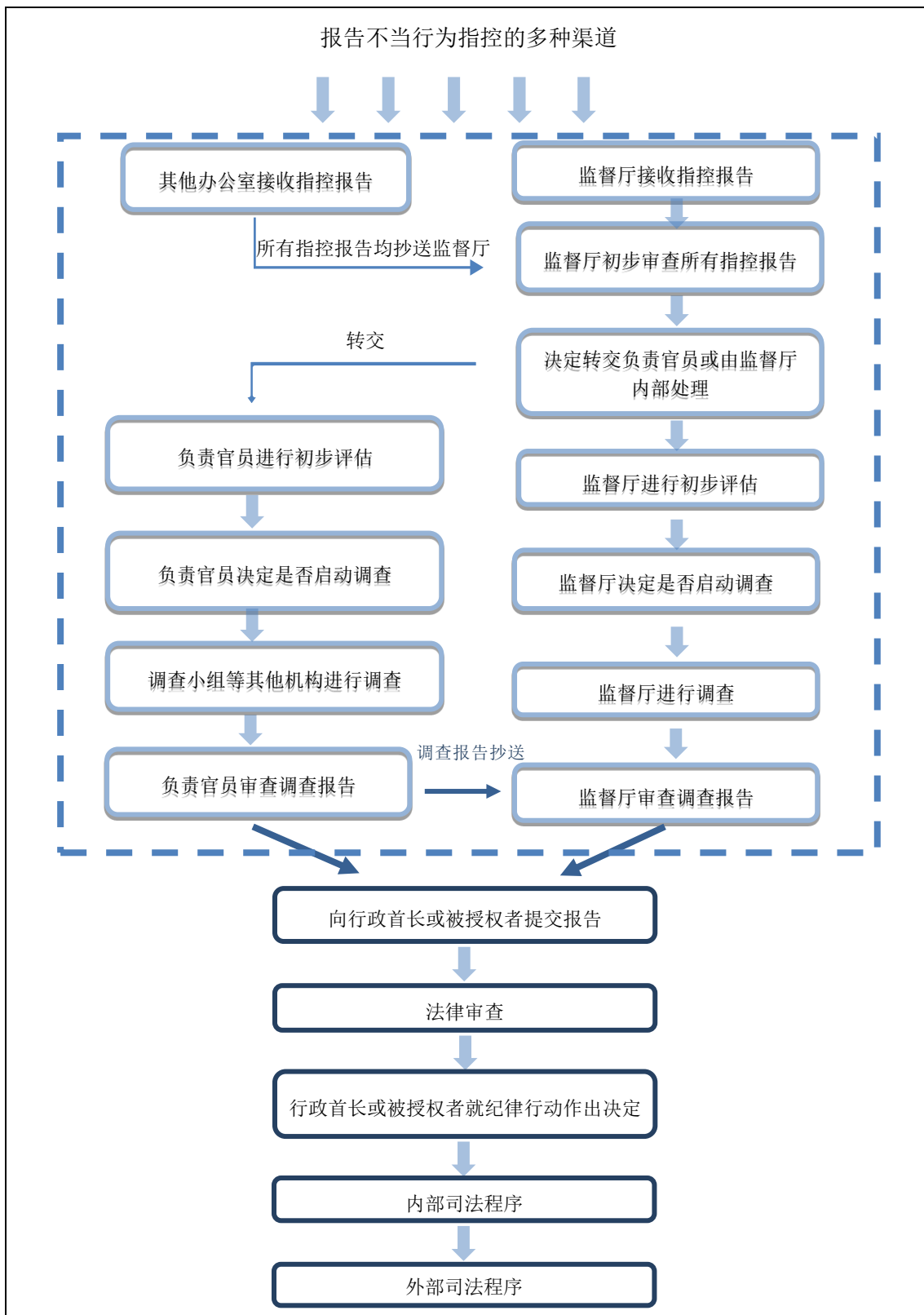
84. **监督厅强有力的作用：**根据行政指示以及秘书长关于禁止歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用职权的公报(ST/SGB/2008/5)和 2019 年 9 月 10 日发布的关于同一主题的另一份公报(ST/SGB/2019/8)的规定，虽然监督厅是联合国秘书处经过整合的调查职能部门，但调查和初步评估可由监督厅以外的其他部门进行。随着行政指示的发布，联合国秘书处更新了其接案程序，规定所有指控都要抄送监督厅，并由监督厅审查(但不是进行初步评估)。因此，监督厅拥有最终的权力，可决定它将对哪些案件进行评估，以及它认为哪些案件最好由其他办公室和职能部门处理，即由所谓的负责官员处理，然后由负责官员进行初步评估，以确定是否有必要进行调查。

85. 然而，监督厅保留着决定它将审议哪些案件的最终权力。监督厅还可在任何时候决定，它以前移交给其他办公室和职能部门的案件由它处理更好。其他办公室编写的所有调查报告在提交负责决定进一步行动(如纪律措施或其他措施)的办公室前，均抄送监督厅。上述规定旨在确保所有指控都由经过整合的调查职能部门进行集中记录和初步审查，并确保虽然调查职责分散，但对这一过程进行充分监督。

86. 下图显示了联合国秘书处调查相关职责的现状：

³⁵ 监督厅的审查并不构成对指控的全面初步评估。

图三
联合国秘书处内调查和相关活动的职责



87. 两类不当行为：此外，在联合国秘书处，不当行为案件分为两大类，第一类(严重)和第二类(平常)。第一类包括严重或复杂的欺诈或犯罪活动、性剥削和性虐待、高级工作人员的违禁行为、利益冲突和浪费大量资源行为。第二类包括人事问题、与交通有关的询问、单纯盗窃、合同纠纷、办公室管理纠纷和工作人员

一般的滥用设备行为。³⁶ 监督厅使用第一类和第二类之间的区别指导其决定是保留该案件还是将案件移交另一负责官员。自 2019 年以来，根据一项内部决定，所有与性骚扰及性剥削和性虐待有关的指控仅由监督厅处理。

88. 调查小组的作用：如果投诉不由监督厅处理，负责官员根据初步评估的结果决定启动调查，负责官员会指定一个调查小组或一个调查实体。

89. 调查小组(真相调查小组)的工作人员不是专业调查员，而是接受过根据行政指示提供的调查培训的工作人员，培训通常是由监督厅调查司和人力资源管理厅行政法司提供的为期五天的培训课程。在设立调查小组时，负责官员通常会指定至少两名受过培训或在开展工作场所调查方面经验丰富的人员(ST/AI/2017/1, 第 6.4 段)。

90. 其他调查实体：根据行政指示第 6.3 段，负责官员还可指定一个调查实体开展调查，该实体实际上是安全和安保部的安保和安全处，负责调查小偷小摸、交通事故或滥用设备等轻微案件。外地特派团的安保和安全处内设有特别调查股，特派团调查员组成小组。特别调查股负有广泛的调查职责，包括但不限于轻微(或第二类)不当行为。

91. 在纽约的管理战略、政策和合规部人力资源厅以及联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处和联合国维也纳办事处的人力资源管理处就与行为和纪律有关事务向贸发会议、环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室、国际贸易中心和其他客户办事处等各部厅实体的负责人提供实质性支助。管理战略、政策和合规部人力资源厅和人力资源管理处就一般行为和纪律事项向各实体负责人提供咨询意见，包括是否对某些事项进行调查(通过初步评估)，并为建立调查小组提供支助。它们还就收到投诉后应采取的适当行动提出咨询意见，向调查小组提供程序和技术意见，并就调查报告的后续行动提出咨询意见(移交以采取纪律行动、管理或行政行动或结案)。

(b) 职责分散导致的问题

92. 自 2011 年以来，联合国秘书处的情况有了很大改善，特别是在进一步集中接收不当行为指控报告以及监督厅在整个过程中提供的监督和指导方面(另见 A/73/324 (第一部分)，第 10 段)。然而，一些重要问题依然存在。

93. 调查的独立性、公正性和客观性得不到保证：监督厅以外的调查实体，如人力资源办公室、办公室负责人或由各部门工作人员组成的小组，都不是由专业调查员组成的。它们也不享有与监督厅同等程度的结构和组织独立性。³⁷ 允许管理层或来自不同管理职能部门的小组成员进行初步评估和调查也有很大可能会带来实际或感知的利益冲突。

94. 质量、问责和信任方面的负面影响：正如以往的联检组报告和其他监督报告所着重指出的那样，检查专员认为，尽管小组成员的培训有所增加和改善，但非专业调查员和非专业小组的参与继续对调查质量产生负面影响，包括对遵守适用的调查标准或正当程序标准产生负面影响(例如见 JIU/REP/2016/4)。这可能会对调查后程序的最终结果(例如采取纪律措施)产生负面影响，导致组织某些领域的

³⁶ 见监督厅调查手册。

³⁷ 根据设立监督厅的大会决议的规定。

问责不足。这进而可以说明了为什么广大工作人员对调查职能和处理不当行为的程序信任有限。

95. 现有调查能力不足：当负责官员(如人力资源官员或调查小组)进行调查时，特别是当处理更复杂案件需要他们所不具备的技术调查技能时，还会面临能力方面的挑战。另一个问题是，愿意并能够参加 ST/AI/2017/1 号行政指示所规定的小组且拥有必要的经验和知识的工作人员人数有限。

96. 指导方面持续存在的缺漏：对于在监督厅之外进行的初步评估和调查，可用的指导文件和规定有限，主要是上述行政指示(ST/AI/2017/1)和相关行政通知。监督厅制定的政策和标准作业程序，包括其调查手册和其他指导，如关于收集证据和进行访谈的指导，并不直接适用。这些缺漏会给调查和初步评估过程造成困难，因为它们会妨碍对案件的平等对待和标准的连贯适用。然而，应当注意到，人力资源管理厅与监督厅合作开发了一个详细的工具包(包括模板)，为根据秘书长关于处理歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用职权的公报(ST/SGB/2019/8)行事的小组成员提供指导。

(c) **整合调查与分散调查的利弊**

97. 当前分散模式的预期效益：联合国秘书处通过采用上述行政指示(ST/AI/2017/1)中规定的程序选择了一种模式，授权其他办公室或职能部门在监督厅首先审查案件后对转交给它们的案件进行调查。尽管这一安排存在严重问题，但也有理由支持这一模式。

98. 成本考虑：在联合国调查部门代表的内部讨论中，一些受访者指出，低风险案件和较“平常”类别不当行为的轻微案件，如小偷小摸、殴打、未经授权的外部活动和交通违规，可能由其他实体，即安保和安全处、办公室负责人和特派团团长处理更好，特别是因为安保和安全处的工作人员具有实质性调查经验或执法经验。因此，在像联合国秘书处这样高度分散的组织中，让监督厅进行“较低级别的”调查是不符合成本效益的。监督厅应当重点关注高风险案件和复杂的严重不当行为案件。还有人指出，将所有调查和相关活动都整合纳入监督厅将牵涉大量资源。据估计，如果进行这种整合，每年所需额外资源约为 400 万美元，对应约 25 个调查员员额。

99. 如培训得当，调查小组可以达到目的：根据行政指示(ST/AI/2017/1)，调查小组成员必须接受培训，自 2011 年以来，这一具体方面的情况有所改善。在这方面，联合国审计委员会建议“秘书处评估各实体按照联合国专业化内部司法系统的标准开展调查的现有能力，并酌情采取步骤，建设和加强这种能力”(A/73/5 (第一卷)，第 332 段)。检查专员同意这项建议。

100. 本模式被认为存在的实际缺点：监督厅不说明将不当行为指控报告转交给实体负责人或负责官员的原因。受访者表示，如果监督厅提供进一步的背景资料以及移交案件的理由，将会有帮助，这将促进整个秘书处的连贯性。在案件移交给另一负责官员后，向监督厅报告的内容似乎也缺少一致的规定。此外，尚不完全清楚在 ST/AI/2017/1 号行政指示规定的程序下监督厅在质量保证、指导或监督方面应当发挥什么作用，以及这种作用具体意味着什么。此外，一些人认为，在权力下放的办事处和外地特派团，将所有指控报告提交监督厅的现行做法可能会延误真相调查活动的启动。

(d) 结论

101. 总的来说，将所有调查活动集中在监督厅内部似乎更可取：鉴于上述各种关切问题，尽管有赞成分散调查职责的论点，但检查专员认为，由整合纳入内部监督办公室的专业和独立的调查职能更专业和彻底地处理所有指控和随后的任何调查，对有关各方可能都有好处。

102. 因此，按照联检组在 2011 年已提出的建议，联合国秘书处所有调查和相关活动的职责都应当整合纳入监督厅。请参考建议 3。

103. 作为实现这一目标的一个步骤，并考虑到联合国秘书处现有特殊情况，检查专员建议分析整合纳入监督厅这种做法的影响。评估应当包括调查的独立性、公正性和客观性等重要方面。评估还应当包括成本效益分析，并结合给其他办公室和职能部门带来的相关效率和费用节约，估计监督厅所需的额外资源。该评估的结果应当提交大会。

104. 作为一项临时措施，检查专员建议为监督厅以外的办公室或职能单位根据上述行政指示(ST/AI/2017/1)和上述两项秘书长公报(ST/SGB/2008/5 和 ST/SGB/2019/8)进行的调查和初步评估制定程序和指南，酌情包括对指控进行初步评估的明确标准和防止利益冲突情况的明确规定。

105. 目前，监督厅应当为其他办公室或职能部门开展的调查提供质量保证和指导，以确保相关调查政策和标准得到遵守，并确保调查过程符合所有适用的联合国调查标准，包括正当程序标准，以及联合国上诉法庭在其管辖范围内规定的其他要求。

2. 分散模式对于联合国各基金和方案不是一个主要问题

106. 除在近东救济工程处和项目署之外，调查和相关活动的职责分散对于联合国各基金和方案不是一个令人关切的问题。更多详情见附件一和三。

107. 近东救济工程处的情况：如适用政策所述，除了近东救济工程处内部监督事务部进行集中调查，外地和部门主管以及主任专员也都有权启动和进行分散调查。因此，调查活动的职责在接案、初步评估和调查阶段是分散的。

108. 内部监督事务部与各种接案委员会的作用：关于指控的预评估，内部监督事务部和外地办事处都设立了接案委员会，向有授权的决策者提供行动方案建议。但是，内部监督事务部以外的职能部门收到的所有不当行为指控报告都必须转交给该部。根据第 14 号组织指令，该部对所有不当行为指控进行保密登记。

109. 内部监督事务部除了对近东救济工程处工作人员的不当行为进行集中调查之外，还负责向外地办事处和总部人力资源部提供有关分散调查的技术咨询、指导和培训。该部建立了一个惯例，即每个外地接案委员会都有一名该部调查员参加，这一做法从 2016 年开始成功实施。

110. 本模式的缺点和可能的替代办法：检查专员认为这是朝着更一致地处理指控迈出的良好的第一步。然而，由于接案委员会仅具有咨询性质，这一步的影响有限。因此，仍然不能保证在处理指控方面完全一致。因此，内部监督事务部指出，它将继续与管理层对话，探讨调查职能的替代模式，包括将部分职责(如接案)或全部职责集中到该部，或至少大大加强该部监督在外地进行的分散调查的

能力。³⁸ 其结果是，2020 年，近东救济工程处开始在该部设立一个中央接案股，对所有指控进行初步评估。

111. **项目署的情况：**在项目署，根据关于项目署工作人员不当行为指控的调查和措施的业务指示，³⁹ 人员和变革小组⁴⁰ 主任决定对与项目署禁止歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用职权的政策有关的指控采取适当的后续行动。如果认为有必要进行调查，人员和变革小组将案件移交给项目署内部审计和调查小组进行调查。检查专员认为，由于上文所述原因，这种分散对廉正和问责制构成重大风险，因为管理职能部门不是独立的，而且可能会存在利益冲突。因此，所有调查和相关活动都应当整合纳入内部审计和调查小组，使该小组成为项目署内唯一的负责调查的独立的专业职能部门。

112. 由于上述原因，调查和相关活动的所有职责(即初步评估和关于启动调查的决定)应当整合纳入项目署和近东救济工程处的调查职能部门。因此，请参考下文建议 3。

3. 各专门机构中显著的分散情况

113. **职责分散非常普遍：**联合国一些专门机构(国际民航组织、⁴¹ 劳工组织、海事组织、国际电联、万国邮联、世旅组织、世卫组织、知识产权组织和世界气象组织⁴²)存在调查和相关活动职责分散的情况，这些机构授权各种其他办公室和职能部门，如人力资源办公室、道德操守办公室和由非专业人员或工作人员组成的小组或委员会，对某些类型的不当行为开展调查或相关活动，如接案和初步评估。

114. 图四和图五描绘了这种分散情况。

³⁸ 内部监督事务部，2018 年年度报告，第 38 和第 41 段。

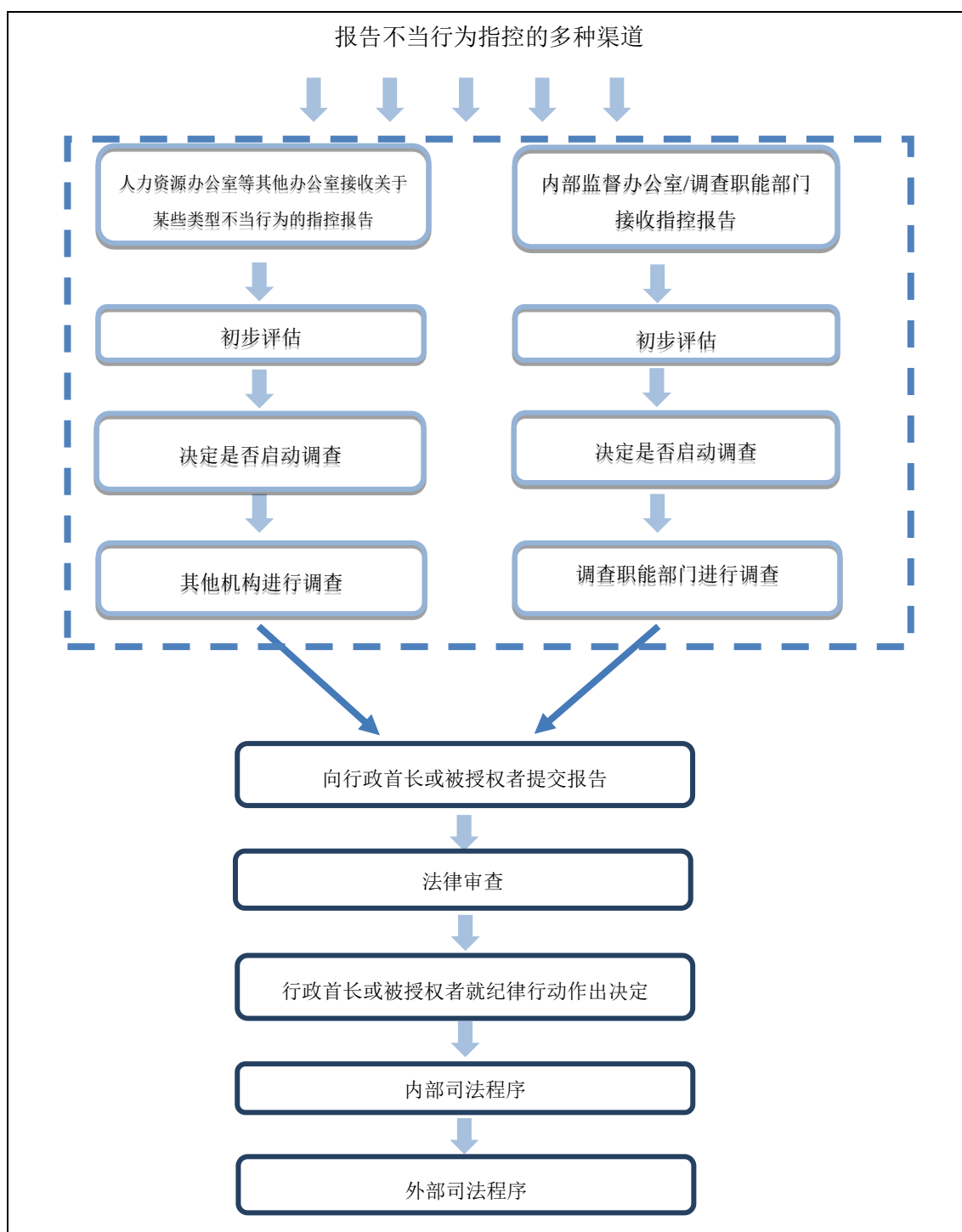
³⁹ 编号 OLI/IG.2018.01。

⁴⁰ 人员和变革小组对应于其他组织的人力资源管理职能部门。

⁴¹ 如上文脚注 26 所述，在 2020 年 6 月以前。

⁴² 联检组获悉，分散的情况于 2020 年 1 月结束。

图四
调查和相关活动的职责分散



注：近东救济工程处、劳工组织、海事组织和国际电联采用这一程序。

115. **劳工组织的情况：**劳工组织提供了一个调查相关活动职责分散的有效实例。如劳工组织《工作人员条例》第13.4条所述，其人力资源开发部负责处理有关骚扰和性骚扰的投诉，包括相关调查。这一安排是劳工组织行政部门和劳工组织工会之间集体协议的结果。该协议规定了政策和程序，例如调查由人力资源开发部聘用的外部独立调查员进行，这些调查员是从以前与劳工组织工会商定的调

查员名册中挑选出来的。对这一有约束力的安排的任何改动都需要与劳工组织工会重新谈判并得到其批准。

116. 劳工组织问责委员会的作用：虽然劳工组织内部监督办公室负责对欺诈、推定欺诈或欺诈未遂、腐败或串通行为的指控进行调查，⁴³ 但根据劳工组织《财务细则》的规则 13.30 (a)，另一项调查任务由劳工组织问责委员会负责。该规则规定：“财务主管应将导致或可能导致办公室财务损失或其他损失或财产损失的欺诈、推定欺诈和欺诈未遂以及不诚实、疏忽或无视办公室既定程序或指令的适当案件提交问责委员会。委员会的职能应包括查明事实；确定损失的责任(如果有)；在适用的情况下，提出与偿还有关的建议；移交给负责纪律事项的单位；批准注销有关损失”。然而，在实践中，问责委员会依靠劳工组织内部监督办公室进行真相调查。

117. 2020年6月之前国际民航组织的情况：2018年6月，国际民航组织理事会决定新设一个首席调查员职位，并设立调查委员会。国际民航组织评价和内部审计办公室不参与调查和相关活动。根据以前的国际民航组织道德操守框架，不当行为指控应报告给道德操守干事，后者受委托进行初步审查，然后提交给调查委员会，由该委员会决定是否启动调查。如联检组关于国际民航组织管理和行政的审查(JIU/REP/2019/1)所指出的那样，国际民航组织的安排不同于联合国系统其他组织的良好做法，在这些组织中，调查是根据专业标准作出独立决定的内部监督职能的一部分。

118. 国际民航组织道德操守框架于2020年6月进行了修订：联检组获悉，国际民航组织理事会于2020年6月决定与联合国秘书处监督厅就将所有调查和相关活动外包给监督厅一事达成谅解备忘录。因此，修订了国际民航组织道德操守框架，终止了道德操守干事的调查任务，并撤销了调查委员会。

119. 海事组织的情况：在海事组织，违反海事组织关于在没有骚扰的环境中工作的权利的政策指控的调查政策和程序赋予人力资源处调查歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用职权的指控的职责。⁴⁴ 如果有必要进行正式的真相调查，人力资源处将从接受过调查此类被禁止的不当行为的培训的海事组织工作人员中指定至少两人组成一个小组。然而，这种培训或复习培训并不经常举行。

120. 国际电联的情况：在国际电联，调查职责分散在几个层面。最近发布的调查准则以及打击欺诈、腐败和其他被禁止行为的政策(均发布于2019年5月2日)规定，所有相关的指控报告均应当转交道德操守干事，由道德操守干事对报告进行登记，进行初步评估以确定指控是否可信，并向秘书长提出采取进一步行动的建议，包括是否将案件移交内部监督办公室或另一调查机构。

121. 国际电联调查委员会：根据国际电联关于骚扰和滥用职权的政策提出的指控将转交秘书长，秘书长进行评估后，可设立一个内部调查委员会进行正式调查。此外，根据国际电联关于保护工作人员不因报告不当行为而遭到报复的政策，在可信的报复或威胁报复案件中，秘书长将在道德操守干事对指控进行初步评估后指定一名调查员。

⁴³ 根据《劳工组织调查章程》(GB.326/PFA/9(Rev.))。

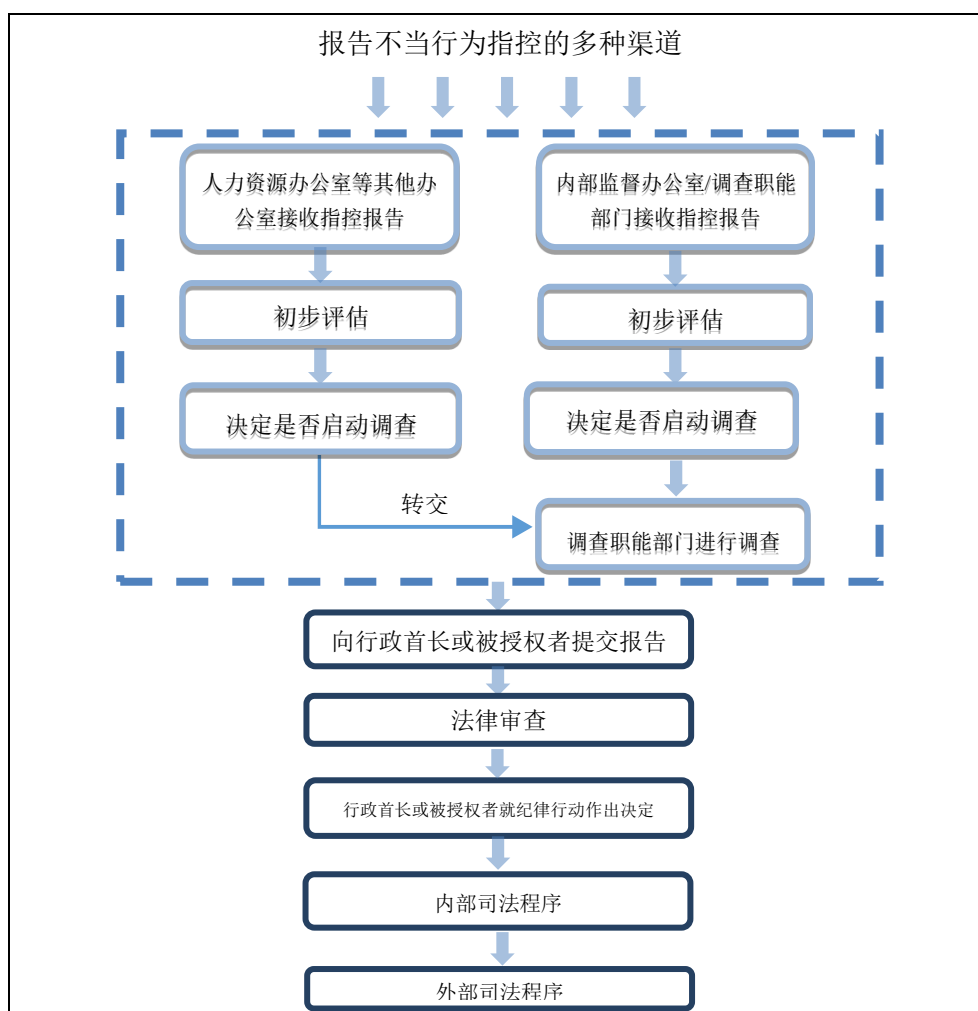
⁴⁴ 根据《工作人员细则》附录 E 的规定。

122. **国际电联内部监督的作用受到严重损害：**因此，与类似组织相比，国际电联内部监督办公室的权力甚至更加有限，因为道德操守干事的任务既包括作为中央接案点，又包括进行初步评估，但在骚扰案件中除外。此外，进行调查的任务仅限于调查欺诈和其他被禁止行为的指控。在所有案件中，启动调查都需要行政首长的批准，行政首长还可根据道德操守干事的建议，指定另一调查机构。这进一步严重限制了内部监督办公室的独立性。

123. **一种异常情况：**国际电联的现有设置不同于联合国系统其他组织的良好做法，也不符合联检组以前的建议。通常情况下，调查和相关活动是内部监督职能任务的一部分，这主要是因为该职能受到公认的专业框架的约束，在这一框架中，独立决定是根据专业标准做出的，并须遵守质量保证和审查程序，而且各自的权力以及向高级管理层和立法机构的汇报关系是明确和既定的，从而可以保障该职能机构的独立性。⁴⁵

图五

调查前相关活动的职责分散



注：项目署、世卫组织和知识产权组织采用这一程序。

⁴⁵ 联检组获悉，国际电联理事会于 2020 年 4 月讨论了一项关于新设一个调查职能并为其提供经费的建议，即在秘书长办公室设立一个受秘书长监督的 P-4 或 P-5 职等的专门职位(C20/60-E)。决定被推迟到国际电联理事会的下次实体会议作出。

124. **世卫组织的情况：**在世卫组织，虽然开展调查的职责集中在世卫组织内部监督事务厅，但在接案和初步评估阶段存在分散现象。合规、风险管理和道德操守办公室不仅管理世卫组织的举报热线，还受托(与世卫组织内部监督事务厅一起)接收不当行为指控，进行初步评估，并决定是否有必要进行调查。然后，该办公室将这些案件移交世卫组织内部监督事务厅进行实际调查。

125. **知识产权组织的情况：**在知识产权组织，根据工作人员条例 11.4 和工作人员细则 11.4.1，有关歧视和工作场所骚扰的指控由总干事(或被授权者)审查，如总干事确定需要调查，则由内部监督司的调查职能部门进行调查。

126. **世界气象组织的情况：**在世界气象组织，在 2020 年 1 月以前，抱怨事件联合审议小组(设立于内部监督办公室设立之前)负责根据关于预防和解决包括性骚扰在内的骚扰问题的常规指示第 4 章进行调查。所有相关指控都向该小组报告，该小组有权进行调查，并向秘书长提交调查结果和建议。抱怨事件联合审议小组于 2020 年 1 月解散，当时世界气象组织加入了联合国内部司法系统，该系统包括联合国争议法庭、联合国上诉法庭、联合国监察员和调解事务办公室以及工作人员法律援助办公室。

127. **结论：**各专门机构调查相关活动职责分散的情况表明，职责分散的情况主要与骚扰、性骚扰和滥用职权的指控有关。初步评估和必要时的相关调查由人力资源职能部门负责，但知识产权组织和国际电联不在此列。

128. **需要将所有调查整合纳入内部监督办公室：**由于缺乏独立性和客观性、利益冲突以及与非专业调查员进行调查相关的风险等上述原因，调查和相关活动的职责分散对廉正和问责制构成重大风险。因此，检查专员认为，联检组上一份关于调查职能的报告中的建议 1 仍然适用，因为本审查的结果证实，每个组织的内部监督实体有必要整合所有的调查活动。

129. 执行以下建议预计将加强调查职能，提高透明度、问责制和完整性。

建议 3

联合国系统各组织的立法机构应要求尚未将所有调查和相关活动(即接案、初步评估和决定启动调查)整合纳入各自内部监督办公室的组织在 2022 年底前完成整合，无论不当行为的类型如何。

E. 面临缺乏内部监督能力和专门知识等具体挑战的联合国机构

130. 两个联合国专门机构(万国邮联和世旅组织)没有内部监督办公室，也没有内部调查职能。

131. **世旅组织的情况：**世旅组织没有内部监督单位(因此也没有审计职能单位和调查职能部门)，尽管其内部监督章程规定了设立这样的单位。该章程于 2010 年获得立法机构批准，但所需资金(用于 3 个员额)⁴⁶ 没有获得批准。指称的违规行为提交内部的道德操守职能部门处理。道德操守职能最初是根据立法机构的决

⁴⁶ JIU/REP/2009/1 提出的建议。

定于 2013 年设立的，随后被外包给联合国系统的另一个组织，后来由世旅组织一名退休工作人员履行，直至 2018 年 4 月。

132. **世旅组织道德操守职能的作用：**当时，世旅组织秘书长决定将道德操守职能内部化，以加强世旅组织的内部治理。除了联检组界定的标准职能外，世旅组织道德操守职能部门还有立法机构商定的其他职责。其职责包括接收对不道德行为的投诉，向管理层建议处理案件的最佳方法，使用道德操守问题热线接收所有不当行为的报告或投诉并进行适当的移交，以及在需要调查的案件中协助确定合适的调查员。立法机构于 2018 年给该职能部门增加了一项职能，授权道德操守干事对指控组织行政首长实施不当行为的投诉进行初步审议，以期酌情提出行动建议。如果有理由进行调查，调查将由为此目的聘请的专业的的外部调查员进行。

133. **与监督厅的协议正在讨论之中：**2018 年由该组织秘书长委托进行的一项外部审查建议长期设立从事审计和调查的内部监督职能部门。世旅组织告知联检组，由于资源有限，它已开始与监督厅谈判缔结两项协议，一项是关于提供审计的协议，另一项是关于调查服务的协议。2019 年 12 月，与监督厅签署了关于提供审计服务的谅解备忘录。

134. **检查专员同意以下观点，即鉴于世旅组织的收入和人员数量，设立内部监督职能部门和相关资源需要，特别是在员额方面的资源需要，似乎与世旅组织的规模不相称。因此，与监督厅或联合国系统其他组织的类似机构缔结调查谅解备忘录似乎是一个适当的解决办法，能够确保根据联合国系统的标准和做法独立、连贯和专业地处理所有指控和调查。这将加强世旅组织的内部控制制度，促进组织和个人的问责制和廉正。因此，应当终止道德操守干事的调查任务。**

135. **万国邮联的情况：**根据万国邮联立法机构 2010 年的一项决定，万国邮联的内部审计职能外包给了一家私营部门服务提供商。该私营部门供应商通过正式招标程序选定，并与该组织签订了为期六年不可延期的合同。根据万国邮联内部审计章程，内部审计提供方的任务包括根据万国邮联相关监管框架调查不当行为指控案件，以及处理由总干事、人力资源部门负责人和道德操守干事⁴⁷ 等负责官员转交的指控。

136. **将调查外包给私营部门服务提供商：**服务提供商就开展的调查向万国邮联逐案收费。此外，根据万国邮联的监管框架，监督厅等联合国系统其他组织的调查单位也可以受托进行真相调查。万国邮联告知联检组，根据其任务和程序，其纪律委员会也可进行调查。然而，本审查发现，适用的工作人员条例和规则或相关政策没有明确规定纪律委员会的调查任务。

137. **这种外包给私营部门的做法的利弊：**检查专员认为，作为年收入和人员数量有限的组织⁴⁸ 的一种替代办法，将内部监督职能外包给私营部门服务提供商的做法有一定的好处。但就调查而言，问题在于私营部门的服务提供商是否满足对调查至关重要的独立性要求，以及它是否能够确保按照联合国系统的标准和做法一致和专业地处理指控和调查。

⁴⁷ 万国邮联已将道德操守职能外包给一家私营部门服务提供商。

⁴⁸ 例如世旅组织和万国邮联，截至 2018 年，这两个组织的年收入分别约为 2,590 万美元和 7,580 万美元，人员总数分别约为 140 人和 270 人。

138. **独立性方面的重大关切：**然而，最重大的障碍是，外部服务提供方不接受和评估所有投诉，也不能随后在没有行政首长事先同意的情况下启动调查，因为除与该组织先前商定并具体编入某年预算的服务以外，合同没有规定提供其他服务。检查专员认为，这个例子很好地说明了与私营部门服务提供商签订的这种调查安排的缺点，从而使这种做法不能成为一种可行选择。

139. **为了从长远角度纠正这种情况，检查专员建议万国邮联终止与外部服务提供商在调查方面的关系，并与联合国系统其他组织的监督或调查职能签订谅解备忘录。该谅解备忘录应当包括一项规定，即所有投诉人直接向外包调查职能报告，该职能将对指控进行初步评估，并有权决定是否启动调查。⁴⁹ 这类谅解备忘录通常是在通过一定数量案件收回成本的基础上缔结的。**

F. 调查职能专业化

140. **调查员的专业能力是一个决定性因素：**2011 年联检组报告已经将 2000 年以来在这方面取得的进展程度作为一个问题提出。调查员的能力被认为与各组织进行调查的能力密切相关。因此，不仅要考虑在内部监督办公室内设立了多少调查单位，还要考虑这些单位是否配备了专业调查员，设立了多少调查员员额，以及最低工作要求是什么。

141. **6 个组织自 2011 年以来没有取得进展：**本审查还审查了自 2011 年以来取得的进展，当时接受审查的 21 个组织中有 6 个组织⁵⁰ 没有专业调查员员额。本审查发现，这 6 个有关组织自那时以来没有取得任何进展，尽管海事组织、国际电联和世界气象组织⁵¹ 的内部监督和审计办公室具有调查职能或调查任务，但在进行本审查之时，这些部门都没有配备专业调查员。

142. **扩大专业能力：**相比之下，接受审查的大多数其他组织在其内部监督办公室内设立了配备专业调查员的专门的调查股、科或处。⁵² 这些组织大多业务活动规模较大、区域和外地办事处较多。还有一些组织在内部监督办公室内设立了调查员员额。⁵³ 一些组织⁵⁴ 还在总部以外的地点设立了额外的调查单位或员额。

143. **审计师和调查员需要不同的技能：**2011 年联检组报告着重指出，调查员和审计师的作用有重要区别，二者接受的培训也不相同。国际组织中的调查员的技能通常是通过执法经验或作为执业律师或检察官获得的法律专业知识获得的。调查职能需要由合格的专业调查员履行、监督或管理，这一点已得到承认。在确定专业调查员所需要的技能和能力以及制定各组织广泛使用的职务说明方面取得了很大进展。此外，调查人员根据需要接受专业的专业培训，以进一步提高调查技

⁴⁹ 国际民航组织和监督厅之间关于调查和相关活动的安排可以作为一个样板。

⁵⁰ 国际民航组织、万国邮联、国际电联、世界气象组织、海事组织和世旅组织。万国邮联和世旅组织既没有内部监督办公室，也没有内部调查职能。

⁵¹ 联检组获悉，世界气象组织打算设立一个内部监督干事员额，暂时负责调查和审计。

⁵² 联合国秘书处、开发署、难民署、儿基会、近东救济工程处、粮食署、粮农组织、原子能机构、劳工组织、教科文组织、工发组织和知识产权组织。

⁵³ 人口基金、项目署和世卫组织。

⁵⁴ 联合国秘书处、难民署和儿基会。

能。这些措施有助于调查职能的专业化。在已取得的进展的基础上，检查专员建议各组织继续努力，进一步提高其调查人员的专业化水平，包括对性骚扰及性剥削和性虐待的调查以及法证调查领域的专业化水平，并考虑到联合国调查部门代表以及注册舞弊审查师协会和国际调查员会议等其他公认的专业网络和机构的相关指导。

144. 专业调查员仍远远供不应求：在此背景下，少数组织仍然不雇用专业调查员，这必须被视为一个影响问责制和廉正的明显缺陷。

145. 共同调查是少数组织的一种可能选择。早在上一次报告时，检查专员就认为极少数组织自己设置调查机构的做法不太恰当。因此，检查专员建议它们开展联合或共同调查，或者接受另一个组织的调查服务。本报告第三章 E 节就世旅组织和万国邮联如何改进其调查制度提出了建议。关于国际电联，检查专员对设立一个专业调查员员额的打算表示欢迎，并建议将与调查有关的所有活动整合纳入内部监督办公室。

146. 对于其余两个没有专业调查员的组织(即海事组织和世界气象组织)，检查专员承认，鉴于这两个组织的预算和人员规模，它们在设立专业调查员员额方面可能面临挑战。⁵⁵

147. 因此，检查专员建议，上述两个组织的内部监督办公室应当有权将调查和相关活动外包给联合国系统其他组织的监督或调查职能，如无法与联合国系统其他组织达成协议，则逐案使用专业调查公司的服务。在这方面，检查专员认为，一些受访者表达的关于联合国系统其他组织的监督或调查职能机构不了解另一个组织的任务和内部行动及其他特殊情况的保留意见无法令人信服，因为妇女署和国际民航组织等机构在外包方面的成功实例证明实际情况截然相反。

G. 联合检查组的调查任务

148. 《联检组章程》赋予联检组全系统的调查任务：由于显而易见的原因，联检组在对自己的调查活动进行评估和提出建议时不能“同时作为法官和当事方”，本审查满足于描述联检组调查任务的现状，即联检组现行的调查规则和安排。因此，对其自身调查任务进行的分析只是为了尊重和充分遵守本报告的审查范围，即涵盖联合国系统内现有的所有调查安排。与此相反的是，检查专员没有将联检组调查部门纳入对该职能的建议。

149. 相关章程条款以及适用的标准、准则和程序：《联检组章程》⁵⁶ 第三章第五条和第六条概述了联检组的调查任务。根据《章程》第五条第 1 款，检查专员应有最广泛的权力调查与服务效率和资金的适当使用有关的一切事项。指导其调查领域工作的相关规则和程序是 1996 年的《联检组标准和准则》(A/51/34, 附件一)和 2013 年的《联检组调查的一般原则和指导方针》(A/68/34, 附件七, 第 76-82 页)。

⁵⁵ 截至 2018 年，海事组织的年收入为 7,720 万美元，人员(工作人员和编外人员)为 410 人，世界气象组织的年收入为 8,960 万美元，人员(工作人员和编外人员)为 405 人。

⁵⁶ 由联合国大会于 1976 年批准。

四. 调查职能的独立性仍需加强

A. 独立性是有效完成调查任务的决定性先决条件

150. **联检组以前的调查结果仍然相关：**联检组 2000 年和 2011 年的相关报告已作为一个问题提出了调查职能的独立性。⁵⁷ 对于调查职能而言，独立性是以公正、客观和专业的方式有效履行其任务的重要先决条件，对于作为第三道防线组成部分的其他内部监督和审计部门而言也是如此。只有被认为不受外部影响、能够独立运作、完全受专业规范和标准指导和约束的调查职能，才能增强工作人员和其他人员、管理层和利益攸关方(包括会员国和合作伙伴)对该职能的信心和信任。

151. **该职能的独立性与内部监督的独立性密切相关：**调研发现，由于大多数组织中调查职能是内部监督办公室的一部分，调查职能的独立性源于并取决于内部监督办公室的独立性。因此，如上文第三章所述，如果人力资源办公室、法律办公室或作为管理层一部分的工作人员小组等其他职能部门和办公室进行调查，调查职能的独立性就得不到保证。请参考关于处理调查职责分散问题的建议 3。

152. **独立性和工作人员信任之间的密切联系：**以强有力的制衡制度为基础的独立的调查职能还将促进广大工作人员对该职能的信任，一些受访者称，这种信任在许多组织中是一个问题，因为人们认为，调查职能和一般的监督办公室与管理层“过于接近”。在针对高级管理层或执行管理层的指控和相关调查中，该职能强有力的独立性尤为重要。在这方面，各受访者表示关切的是，调查职能的重点不均衡地集中在轻微案件或涉及较低级别工作人员的案件，而在处理涉及高级或行政管理人员的指控时，似乎没有采取同样的严格态度。

153. **工作人员调查表明缺乏信任：**联合国秘书处全球工作人员调查和以往的联检组全球工作人员调查等各种工作人员调查表明，相当大比例的工作人员对各制度、职能和程序是否能有效应对和处理不当行为案件缺乏信任。例如，正如联检组关于举报人政策的审查所指出的那样(JIU/REP/2018/4, 第 230 段)，全球工作人员调查受访者中仅有略超过 50% 的人表示对所在组织有效处理不当行为或错失行为案件的流程和程序抱有信心。在报复案件方面，这一比例更低。在该审查的内容提要中，联检组还指出，“对于表示曾目击不当行为或错失行为或报复行为的全球工作人员调查受访者而言，他们给出的未举报的主要原因与对各制度和职能是否能有效处理案件缺乏信心有关。”

154. 2017 年联合国秘书处工作人员参与度调查还着重表明了一个需要进一步提供机会或改进的领域，即联合国工作人员对于能否报告不当行为而不遭到报复缺乏信心。⁵⁸ 工作人员工会和协会协调委员会 2018 年进行的关于骚扰、歧视、性骚扰和滥用职权的工作人员调查也表明，在不当行为的受害者中，选择提出投诉的不到五分之一。工作人员列举的两个主要原因是对制度缺乏信任和担心报复。⁵⁹

⁵⁷ 其他联检组报告(JIU/REP/2006/2、JIU/REP/2010/5 和 JIU/REP/2010/5/Corr.1、JIU/REP/2016/8 和 JIU/REP/2018/4)除其他外，审查了内部监督和审计职能的独立性。

⁵⁸ 联合国工作人员参与度调查，联合国秘书处调查结果，2018 年 2 月，第 7 和第 23 页。

⁵⁹ 联合国日内瓦办事处广播，2018 年 12 月 14 日。

虽然调查只是有效应对和处理不当行为的整个制度的一部分，但广大工作人员缺乏信任影响了调查职能的工作和运作。完全独立且不受外部侵犯、不当影响或能感知到的干扰或利益冲突是加强对该职能的信任的关键因素。

155. **适用的定义：**调查职能的独立性没有普遍认可的定义或公式。内部审计师协会提供了最接近的适用定义：“独立性被定义为内部审计活动或其审计负责人以公正方式开展内部审计活动的能力不受任何情况威胁”。⁶⁰ 联检组在关于联合国系统的审计职能的报告(JIU/REP/2010/5 和 JIU/REP/2010/5/Corr.1)中已强调，独立性问题在调查领域更具敏感性。除妇女署、艾滋病署、国际民航组织、世旅组织和万国邮联⁶¹ 以外的所有组织的做法是，调查职能是内部审计和监督办公室的一部分，因此，为该办公室及其负责人规定的独立程度也延伸到调查职能。

156. **独立性是第三道防线的核心特征：**作为第三道防线的一部分，包括调查在内的内部监督职能有别于其他两道防线正是高度的组织独立性。内部审计师和调查员不将设计或实施控制作为其正常职责的一部分，也不参与各自组织的运作。⁶²

157. **完全独立是一个理想目标：**在实践中，完全独立只能是一个理想目标，因为理论上完全独立的调查职能只能通过按照 2011 年报告的建议建立一个全新的外部调查机构来实现，即建立一个单一的联合国系统调查单位。鉴于 2011 年报告中的相关建议遭到强烈抵制，以及各方提出的反对执行该建议的理由和障碍，不能指望设立一个这样的职能部门。此外，这个新机构可能未必是 100% 独立的，这取决于其任务、经费安排、汇报关系和人员组成。所以就目前而言，作为内部监督办公室一部分的调查职能的独立性的基础是制衡制度和尽可能确保调查职能独立性的其他机制。

158. **评估独立性的标准或指示性基准：**在此背景下，本审查考察了评估调查职能独立性程度的一些标准。目标是查明确保内部监督职能及其活动(包括调查)不受威胁或其他不当压力或干扰阻碍的关键要素。因此，可以认为内部监督办公室负责人的独立性是作为该办公室一部分的调查职能是否独立的决定性标准。因此，选定的标准主要与这些办公室各自的负责人有关。由于调查职能的独立性没有普遍认可的定义或公共部门标准，⁶³ 也没有评估标准，以下标准和指标是根据内部审计师协会的上述定义、以前的联检组报告和相关指导意见制定的。它们在本质上都是指示性的。

159. **监督部门负责人与立法机构之间的关系是一个关键指标：**审查内部监督办公室及其调查职能的独立性的一个重要因素是内部监督办公室负责人与立法机构之间的关系和互动。其他关键要素包括内部监督办公室负责人的任命和撤职程序、该负责人在启动调查方面的自主程度，以及下文概述的防止不当干扰的其他保障措施。

⁶⁰ 内部审计师协会，国际内部审计实务准则，2016 年 10 月，2017 年 1 月生效。

⁶¹ 关于妇女署、艾滋病署、国际民航组织、世旅组织和万国邮联的详情，见第 57 至第 58 段。

⁶² 内部审计师协会，“在三道防线利用特雷德韦委员会赞助组织委员会”，2015 年 7 月。

⁶³ 内部审计师协会提出的只适用于内部审计职能的定义和标准除外。

160. 所使用的审查标准：基于上述考虑，检查专员通过严格审查以下各项，审查了该职能的独立程度：

- (a) 内部监督办公室负责人的任命、撤职或免职是否须征求立法机构的意见或获得立法机构的批准；
- (b) 内部监督办公室负责人的任期是否受任职次数限制，任期结束后是否有离职后限制；
- (c) 是否向立法机构提交年度活动报告；
- (d) 年度活动报告中是否作出独立性声明；
- (e) 是否能够不受限制地接触立法机构；
- (f) 是否有权在未经行政首长事先批准的情况下启动调查。

161. 审计和监督委员会的作用：还审查了它们在调查职能独立性方面的作用，⁶⁴前提是这些委员会本身符合独立性标准。尽管不如立法机构的积极参与重要，但检查专员认为审计和监督委员会作为专家机构也参与任命和撤职程序是一种良好做法，特别是作为所在组织立法机构的附属机构的委员会和对立法机构具有正式咨询作用的委员会。

162. 因此，在本审查中，检查专员还审查了：

- (a) 内部监督办公室负责人的任命、撤职或免职是否须征求审计和监督委员会意见或获得该委员会的批准；
- (b) 内部监督办公室负责人是否向该委员会提交年度活动报告；
- (c) 内部监督办公室负责人是否能够不受限制地接触该委员会。

163. 最后，鉴于可能存在的利益冲突，检查专员审查了如何处理针对内部监督办公室负责人和工作人员以及针对各组织行政首长的指控。

B. 根据 14 项指标评估调查职能的独立程度

164. 以下是对上述独立性要素或指标的评估。附件四至六第一和第二部分提供每个组织的更多详细情况。

1. 内部监督机构负责人的任命、撤职或免职是否须征求立法机构意见或获得立法机构的批准？

165. 良好做法要求立法机构发挥作用：作为一般规则，立法机构不得参与有关人员配置的决定。然而，对于作为第三道防线一部分的内部监督办公室(独立性对它具有决定性作用)负责人一职，检查专员认为，立法机构应发挥作用。任命以及对任职者撤职或免职最好获得立法机构的同意，因为这有助于确保在一个制衡系统内进行任命和撤职，从而限制不当影响，包括来自行政首长的影响。联检

⁶⁴ 开发署、人口基金、儿基会、项目署、近东救济工程处、妇女署和教科文组织的审计委员会或监督委员会不符合独立性标准。与审计和监督委员会的运作有关的其他问题，见 JIU/REP/2019/6。原子能机构、海事组织、世旅组织、万国邮联、国际贸易中心和艾滋病署没有监督委员会。

组以前关于监督制度的缺陷的报告(JIU/REP/2006/2)和关于审计职能的报告(JIU/REP/2016/8)也着重指出了这一点。详情见附件六，第一部分。

166. 在一些组织中，根据监督章程和其他政策，此类任命须征求立法机构意见或获得立法机构的批准：在联合国秘书处，主管内部监督事务副秘书长的任命需要征求大会意见并获得大会批准，但联合国各基金和方案的立法机构在这方面都不发挥任何作用。只有粮食署在任命监察主任时需要获得其立法机构的批准。

167. 专门机构的情况有所不同。13 个专门机构中有 8 个(粮农组织、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、教科文组织、世卫组织、知识产权组织和世界气象组织)规定了立法机构的参与，但只有粮农组织、国际民航组织、世卫组织、知识产权组织和世界气象组织规定需要得到立法机构的批准，而其余组织需要就此问题征求其立法机构的意见。

168. 立法机构在撤销内部监督负责人职务方面的作用：关于内部监督办公室负责人的撤职或免职，立法机构的参与类似于上文概述的任命程序。唯一的例外是在难民署，在对内部监督办公室负责人进行撤职或免职之前，必须征求立法机构的意见，而在任命时无须征求其意见；在原子能机构，与任命程序不同，没有规定就内部监督办公室负责人撤职或免职一事征求立法机构的意见。

2. 内部监督办公室负责人的任命和撤职是否须征求审计和监督委员会的意见或获得该委员会的批准？

169. 各审计和监督委员会的作用差别很大：在对内部监督办公室负责人进行任命、撤职和免职的过程中，审计和监督委员会在设有这种委员会的组织中的作用各不相同。⁶⁵ 在联合国秘书处，内部监督办公室负责人(主管监督厅的副秘书长的任命和撤职或免职无须征求独立审计咨询委员会的意见或获其批准。除难民署之外，联合国各基金和方案的所有审计和监督委员会根据其职权范围，就内部监督部门负责人任命和撤职或免职向行政首长提供咨询意见。虽然难民署和粮食署的审计和监督委员会比其他基金和方案的委员会享有更高层次的独立性，但鉴于它们对各自立法机构的咨询作用，必须指出，就难民署而言，其委员会不参与监察主任的任命和撤职或免职。

170. 专门机构呈现出多方面的情况：在各专门机构，审计和监督委员会的独立程度以及在内部监督办公室负责人的任命和撤职或免职过程中的参与程度有很大差异。在国际电联、世卫组织和世界气象组织，各自的委员会不参与内部监督部门负责人任命和撤职或免职程序，而在粮农组织、劳工组织和工发组织，会就此征求监督委员会的意见。教科文组织监督委员会根据其职权范围，就内部监督办公室负责人的任命和撤职或免职提供咨询意见，并应总干事的请求，就内部监督办公室主管职位候选人的评价提供咨询意见，包括参加甄选小组。相比之下，鉴于知识产权组织审计和监督委员会强有力的任务授权，内部监督办公室负责人的任命和撤职或免职都需要得到其认可(详情见 JIU/REP/2019/6)。

171. 尽管审计章程和其他文书(即审计或监督咨询委员会的职权范围)都没有相应的规定，一些组织的委员会主席以出席面试的方式事实上非正式地参与了内部监督办公室负责人的任命和撤职或免职过程。

⁶⁵ 原子能机构、海事组织、世旅组织、万国邮联、国际贸易中心和艾滋病署没有监督委员会。

172. 例如，难民署在任命和甄选监察主任的过程中，会非正式地征求独立审计和监督委员会主席的意见。世界气象组织会在确定最终候选人名单时征求审计委员会主席的意见，该主席也会参加该职位候选人的面试小组。

3. 内部监督办公室负责人的任期是否受任职次数限制，任期结束后是否有离职后限制？

173. **任期限制在联合国系统内越来越普遍：**确定一个固定的任期或任职次数是保障内部监督办公室负责人的独立性的另一个手段，也是一项基于良好做法的要求。对需要高度独立性的职位的任期限制往往伴随着离职后限制，例如不得重新供职于同一组织的其他职能部门或需要一个“冷却”期。另一个重要因素是这一职位仅限于甄选外部候选人，以避免利益冲突的风险，这种风险可能源自以下两种情况：任职者以前在组织内其他职能部门的工作可能会削弱其独立性和客观性，或任职者希望今后在以前的部门获得更高级别的职位。检查专员认为，正在进行的甄选程序改革必须考虑到这些问题，特别是如果独立审计和监督委员会参与这一程序的话，必须考虑到这些问题。

174. **不可连任是联检组一再提出的建议：**联检组 2006 年关于监督制度的缺陷的报告已经建议内部监督办公室主任的任期为五至七年，不可连任，并且任期结束后不可在同一组织内再担任任何职务(JIU/REP/2006/2, 建议 10)。这一建议在随后的联检组报告(JIU/REP/2010/5、JIU/REP/2011/7、JIU/REP/2016/8 和 JIU/REP/2018/4)中得到重申。

175. **在任期限制方面取得良好进展：**自关于监督制度的缺陷的报告发布以来，许多组织已经执行了该项建议。接受审查的 12 个组织(联合国秘书处、人口基金、难民署、儿基会、妇女署、⁶⁶ 粮食署、粮农组织、⁶⁷ 原子能机构、教科文组织和知识产权组织)实行了任期限制，规定的任期大多为五年，但只有 5 个组织(联合国秘书处、难民署、原子能机构、⁶⁸ 教科文组织和知识产权组织)同时规定了不可连任。下列组织没有为其内部监督办公室负责人规定任期限制：项目署、近东救济工程处、国际民航组织、⁶⁹ 劳工组织、海事组织、国际电联、工发组织和世卫组织。未列入这一清单的有：贸发会议、环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室和国际贸易中心，因为它们隶属于联合国秘书处；艾滋病署，因为它由世卫组织提供服务；世旅组织和万国邮联，因为它们没有内部监督职能。

176. **离职后限制太少仍然是一个问题：**关于内部监督办公室负责人的离职后限制，只有 8 个组织(开发署、人口基金、难民署、儿基会、粮食署、粮农组织、教科文组织和知识产权组织)将具体限制正式纳入其内部监督章程或相关政策。虽然原子能机构的相关政策没有规定内部监督办公室负责人的离职后限制，但该职位的上一份空缺通知明确指出，任职者没有资格在该组织获得任何其他职位。其余 9 个组织(项目署、近东救济工程处、⁷⁰ 国际民航组织、劳工组织、海事组

⁶⁶ 没有开展调查的任务。

⁶⁷ 根据粮农组织财务委员会 2019 年 11 月核可的经修订的任命条件，粮农组织监察主任的任职期限为 7 年。

⁶⁸ 鉴于原子能机构所有工作人员的最长任职年限为 7 年。

⁶⁹ 国际民航组织内部监督办公室没有开展调查的任务。

⁷⁰ 妇女署已将所有与调查有关的活动外包给联合国秘书处监督厅。

织、⁷¹ 国际电联、工发组织、世卫组织和世界气象组织)似乎没有任何离职后限制，因为在相关政策中没有发现此类规定。虽然大会在其第 48/218 号决议中没有具体说明联合国秘书处其他职能的后续任命是否有限制，但可以推定，不会考虑由主管内部监督事务副秘书长职位的任职者担任联合国秘书处的其他职位。

177. **可能的缺点：**任期限制和离职后限制促进和保障了内部监督办公室负责人的独立性，从而也保障了其公正性和客观性，这些限制也降低了利益冲突的风险，并允许定期引进具有新观点和经验的新任职者。与此同时，任期限制可能有一些缺点，特别是，正如在访谈中有人解释的那样，合格和有经验的官员可能更喜欢长期工作，因此，有这种限制的职位对他们来说似乎不太有吸引力。来自联合国以外的候选人面临着学习联合国系统和了解一个组织的复杂性的额外挑战，这一职位的短期前景可能会使他们望而却步。由于经常离职更替，任期限制也会给组织造成一定的成本。此外，任期越短，任职者就越有可能在任期中途寻求新的职业选择，或者在任职期满前离职。

178. **任期限制的利远大于弊：**检查专员认为，根据联检组以前的报告，内部监督办公室负责人的任期应当不可连任，因为这样的任期限制利大于弊，特别是在独立性方面。对于选择允许连任一次的组织，检查专员认为这种连任和最初的任命必须征求立法机构的意见和获得批准，并征求独立审计和监督委员会的意见。

179. **监督部门负责人轮换制度的好处：**内部监督办公室负责人职能的定期轮换将便于引进新的专业专门知识和经验。这种安排只会加强这些职位的特殊性和敏感性以及独立性对于有效执行相关任务的内在重要性。此外，这些规定有望加强工作人员、管理层和其他利益攸关方对这一职能的信任和认可。

4. 内部监督办公室是否向立法机构提交年度活动报告？

180. **提交年度活动报告已成为整个联合国系统的惯常做法：**报告安排，特别是向立法机构提交年度内部监督活动报告，是保障内部监督办公室负责人和调查职能的独立性的一个重要因素。在除海事组织⁷² 以外的所有组织中，内部监督办公室都向其组织的立法机构提交年度活动报告。内部监督章程进一步详细说明了如何提交年度活动报告。例如，在知识产权组织，内部监督办公室负责人通过方案预算委员会向知识产权组织大会提交其年度活动报告，同时向总干事和知识产权组织独立监督和审计委员会提供该报告草案征求意见。详情见附件六第二部分。

181. 除一个组织(海事组织)外，所有组织的内部监督办公室负责人还定期出席各自立法机构的会议，介绍年度活动报告，以便答复会员国提出任何问题。

182. 如联检组以前的报告所述，检查专员认为，内部监督办公室负责人参加立法机构审议其年度活动报告的会议是一种良好做法。在这方面，重申 JIU/REP/2016/8 号文件所载的建议 1。

⁷¹ 海事组织有一项关于离职后限制的一般政策。然而，没有明确说明海事组织内部监督负责人的离职后限制。

⁷² 但海事组织在其网站主页上发布一份年度概要报告。

5. 是否也向审计和监督委员会提交年度报告？

183. 监督部门负责人向审计和监督委员会提交年度报告的做法各不相同，但大多是有保证的：加强内部监督和调查职能独立性的另一个因素是向审计和监督委员会提交年度报告，以提出任何相关问题或报告趋势供其审议。3 个联合国基金和方案⁷³ (开发署、人口基金和近东救济工程处)以及 7 个专门机构(劳工组织、国际电联、教科文组织、工发组织、世卫组织、知识产权组织和世界气象组织)的监督章程具体规定了这种报告。

184. 然而，这种报告的方式各不相同。在人口基金，监督委员会收到年度报告供其审查，而在劳工组织、国际电联、教科文组织、工发组织和世卫组织等其他一些组织，监督委员会收到提交行政首长或立法机构的年度报告的副本。在知识产权组织，其审计和监督委员会有权对年度报告提出意见，这是系统中的一项独特安排。年度报告不提交给审计和监督委员会的组织规定了其他参与方式，例如在粮农组织，审计委员会会收到关于内部监督办公室工作结果的定期报告。

6. 年度报告中是否包括独立性声明？

185. 大多数组织已经规定了这种独立性声明：在年度内部监督活动中列入一项声明，说明该办公室一直在没有外部干扰或不当影响的情况下执行其监督工作和任务，或报告干扰或试图影响其工作的情况，这已成为一种良好做法，也是加强内部监督和调查职能的独立性的另一个因素。

186. 审查结果表明，除艾滋病署、海事组织和世卫组织⁷⁴ 以外，所有组织都在各自的年度报告中列入这种声明。必须指出，艾滋病署的年度监督活动报告是由世卫组织内部监督事务厅以艾滋病署财务报告的附件的形式向艾滋病规划署方案协调委员会提交的。检查专员希望重申联检组最近对艾滋病规划署管理和行政的审查中所载的建议，即审计报告以及关于独立内部监督和道德操守活动的报告都应当是独立的报告，并且应当由独立的职能部门向方案协调委员会直接提交。⁷⁵ 海事组织的年度概要报告公布在该组织的网站主页上。然而，对世卫组织而言，缺少独立性声明可被视为一个令人关切的问题，因为内部监督办公室负责人向世界卫生大会提交年度概要报告。因此，检查专员建议尚未将这样的独立性声明列入年度报告的内部监督部门采取这种做法。

7. 内部监督办公室负责人是否有权在未经行政首长事先批准的情况下启动调查？

187. 总体情况自 2011 年以来有了显著改善：这一权力对于调查和内部监督职能的独立性至关重要。它保证该职能的自主性并确保客观性，因为启动调查的决定完全基于内部监督或调查职能对指控作出的独立和专业评估。

⁷³ 需要注意的是，这些组织的审计和监督委员会不符合独立性标准。

⁷⁴ 在向世卫组织立法机构提交年度监督报告时，口头发表独立性声明。

⁷⁵ 见 JIU/REP/2019/7，其中第 108 段指出，报告应当由一个独立和公正的职能部门(例如世卫组织内部监督服务司司长)提交，以提高报告的可信度并直接回应方案协调委员会的问题和关切。

188. 对内部监督章程和其他相关政策的审查证实，除国际民航组织⁷⁶、国际电联和万国邮联⁷⁷ 之外，所有联检组参加组织的内部监督办公室负责人都有权在未经行政首长事先批准的情况下启动调查。与 2011 年联检组报告时的情况相比，这是一个重大进步。

189. 执行以下建议预计将加强调查职能的问责制和独立性。

建议 4

尚未确保内部监督办公室/调查职能部门的负责人有权在未经行政首长批准的情况下启动调查的联合国系统各组织的立法机构应在 2021 年底前确保采取这种做法。

8. 内部监督办公室负责人是否能够不受限制地接触立法机构？

190. 内部监督办公室负责人不受限制地接触立法机构的权利非常重要，因为它可以防止来自组织内部，特别是来自行政管理层的潜在影响、干扰或不当压力。

191. **严重缺陷仍普遍存在：**本审查发现接受审查的组织存在相当大的缺陷。就内部监督章程而言，难民署、儿基会或近东救济工程处未规定内部监督办公室负责人不受限制的接触，而开发署、人口基金、项目署、妇女署和粮食署各自的章程规定了这一权利。关于专门机构，粮农组织、原子能机构、劳工组织、海事组织、国际电联、教科文组织、工发组织和世界气象组织的内部监督办公室负责人不能不受限制地接触各自的立法机构。艾滋病署也属于这种情况，作为其审计和调查服务的提供方，世卫组织内部监督办公室负责人不能直接接触艾滋病署立法机构。万国邮联和世旅组织被排除在这项审查之外，因为它们没有内部监督办公室。详情见附件六第二部分。

9. 内部监督办公室负责人是否可以不受限制地接触审计和监督委员会？

192. **大多数组织在内部监督章程中都规定了这种接触：**内部监督办公室负责人不受限制地接触审计和监督委员会的权利非常重要，因为它可以防止来自组织内部，特别是来自行政管理层的潜在影响、干扰或不当压力。

193. 本审查发现，联检组在以往相关报告中指出的不足之处在过去 10 年里有了很大改进。在联合国各基金和方案中，只有难民署的内部监督办公室负责人不能正式接触其审计和监督委员会。在设立了这种委员会的专门机构中，只有世卫组织没有规定这项权利。详情见附件六第二部分。

10. 调查是否被明确列入审计和监督委员会的职权范围？

194. **大多数委员会都有调查的任务，但许多委员会仍未经常处理相关问题：**如上所述，审计和监督委员会提供了一个重要机制，不仅确保内部监督办公室的独立性，而且就调查相关问题提供咨询意见。该委员会还在具体案件或情景中，特

⁷⁶ 内部监督办公室没有调查任务。请参考上文第 117 至第 118 段。

⁷⁷ 调查服务由一家私营公司应该组织的要求提供。

别是在针对组织的行政首长的指控方面发挥重要作用。除国际民航组织、⁷⁸ 国际电联和工发组织之外，所有设有审计和监督委员会的组织事实上都将调查纳入了该委员会的职权范围。虽然难民署监督委员会的职权范围没有明确提到调查，但调查隐含在该委员会的关于监督事项的任务中。劳工组织和世界气象组织的情况相同，委员会的调查任务分别隐含在遵守和诚实条款以及查明欺诈和遵守世界气象组织条例和道德守则的职责中。

11. 审计和监督委员会的职权范围是否包括审查内部监督办公室/调查职能单位的独立性和任务？

195. 审计和监督委员会通过确保内部监督办公室的独立性和就调查相关问题提供咨询意见，为制衡制度做出了重要贡献。委员会的职权范围应当明确规定这一职能。本审查证实，除难民署、国际民航组织和世卫组织外，大多数委员会都做到了这一点。

12. 审计和监督委员会是否审查监督办公室/调查职能部门的预算和人员配置要求？

196. 本审查进一步审查了审计和监督委员会的职权范围是否包含确保内部监督办公室(包括调查职能部门)的预算和人员编制要求得到审议和评估的规定。由一个独立的专业机构评估内部监督和调查职能部门的这些重要方面，进一步有助于制衡制度和加强该职能的独立性。除了妇女署、⁷⁹ 工发组织、⁸⁰ 世卫组织和知识产权组织⁸¹ 之外，大多数委员会确实都做到了这一点。尽管如前所述，并非所有这些委员会都可以被认为是独立的，但与 2011 年相比，情况有了相当大的改善。

13. 审计和监督委员会是否审查内部监督办公室/调查职能部门的总体绩效？

197. 本审查还审查了审计和监督委员会的职权范围是否包括审查内部监督办公室(包括调查职能)的总体绩效。由一个独立的专家机构对内部监督和调查职能的绩效进行评估并提供反馈和建议，是有助于该职能的独立性的另一个重要因素。除了项目署和工发组织的委员会之外，大多数组织的委员会都做到了这一点。就工发组织而言，虽然没有列入职权范围，但其审计和咨询委员会实际上在其年度报告中对总体绩效提出意见。

14. 审计和监督委员会是否在其年度报告中提出与调查职能有关的正式建议？

198. 此外，本次审查审查了审计和监督委员会是否在其年度报告中就调查职能提出建议。检查专员认为，建议是指出委员会查明的需要行政管理层或各立法机

⁷⁸ 然而，国际民航组织监督委员会的职权范围包括对道德操守职能部门的监督，该职能的任务在 2020 年 6 月之前包括开展与调查有关的活动。

⁷⁹ 不相关，因为妇女署已将调查相关活动外包给联合国秘书处监督厅。

⁸⁰ 与其他几个组织一样，工发组织审计咨询委员会在提交立法机构的报告中就内部监督职能的预算和人员配置要求发表意见，但这项工作不是其职权范围的正式组成部分。

⁸¹ 虽然知识产权组织独立咨询监督委员会的职权范围不包含这一规定，但内部监督司章程规定，该委员会应当就该司的资金和人力资源分配提出咨询意见。

构处理的缺点和其他问题的有用工具。本次审查发现，除儿基会、粮食署、国际民航组织和工发组织的委员会之外，大多数组织的委员会都提出此类建议。

199. **结论：**从对上述标准的评估可以看出，自 2011 年以来，各组织在加强其调查职能的独立性方面取得了进展。然而，各组织的情况各有不同，一些实体没有达到上述一项或多项独立性标准或指标。独立性对于调查职能至关重要，是以公正、客观和专业的方式有效履行任务的先决条件。遵守上述独立性指标将提供一个制衡制度，尽可能保证调查职能被认为不受内外部影响和不当干扰，在履行任务时主要遵循专业规范和标准。在这方面，应当注意到，联检组此前关于联合国系统监督制度缺陷的报告(JIU/REP/2006/2)在很大程度上已经提出了以下的建议 5 和 6。

200. 执行以下建议预计将提高透明度和问责制，并在良好做法的基础上加强内部控制制度。

建议 5

联合国系统各组织的立法机构应要求尚未在其监督章程中纳入以下规定的组织在 2021 年底前予以纳入：

- (a) 规定其内部监督办公室负责人的任命和撤职或免职须征求立法机构的意见并获得立法机构的批准；
- (b) 规定内部监督办公室负责人的任期为五至七年，最好不可连任，并规定在同一组织内的离职后限制；
- (c) 允许其内部监督办公室负责人不受限制地接触立法机构以及各自的审计和监督委员会。

建议 6

联合国系统各组织的立法机构如果尚未要求所在组织在 2021 年底前更新其审计和监督委员会的职权范围，应提出这一要求，以便必要时纳入以下适当规定：

- (a) 审查内部监督办公室/调查职能的独立性和任务；
- (b) 审查其预算和人员配置要求；
- (c) 审查其总体绩效；
- (d) 提出相关建议。

C. 调查职能的预算和业务独立性仍然不足

201. 如联检组 2000 年报告所述，调查职能的预算和业务独立性的一个重要要素是，在遵守组织的全盘政策和程序前提下，须在组织的预算中明确规定内部监督和调查办公室的人力和财政资源，并授权管理这些资源。

202. **联检组以前的相关建议：**联检组 2011 年关于调查职能的报告中甚至更进一步，指出内部监督实体的拟议预算应由这些实体根据其专业判断自行制定。应

当将行政首长不作改动的这些估计数字连同行政首长的任何意见一起提交审计或监督委员会，由该委员会审查并转交适当的立法机构。⁸² 2011 年的报告还发现，没有任何监督实体可以自由决定其预算要求，因为监督实体与秘书处内的任何其他实体都要遵守同样的预算政策。因此，报告作者得出结论认为，这种缺乏自主权的情况严重削弱了包括调查职能在内的内部监督职能的独立性(JIU/REP/2011/7, 第 25 段。另见 JIU/REP/2006/2, 第 38 段和 JIU/REP/2016/8, 第 69 段)。

203. 如上所述，自联检组 2011 年报告发布以来，在建立机制和制度以加强和保障内部监督事务的独立性(包括预算独立性)方面取得了进展。虽然理想的做法是按照联检组 2011 年报告(JIU/REP/2011/7, 第 26 段)的建议由内部监督实体自行制定拟议预算，但这可能不符合各组织的预算程序和政策。在这方面请参阅下文关于调查能力和资源的第五章。

204. 就业务独立性而言，大多数组织的内部监督章程包括一些规定，赋予内部监督办公室负责人管理该办公室人力和财政资源的权力。在粮食署，《监察主任办公室章程》规定，为确保独立性，监察主任在遵守粮食署规则和条例的情况下，对该司的人力和财政资源负有管理职责和控制权。审计委员会就该司的人员配置和资源向执行干事和执行局提供咨询意见。⁸³ 在联合国秘书处，主管内部监督事务副秘书长有权任命 D-1 及以下职等的工作人员。然而，这些任命仅限于监督厅的工作。

205. **调查员特别甄选程序的利弊：**与联检组关于审计职能的相关报告(JIU/REP/2016/8)中所载的一条类似建议相一致，联检组 2011 年的报告建议调查员的甄选工作应依据工作人员条例和细则进行，但不受管理和行政部门的影响，以确保公正性和透明度，提高调查职能的有效性和独立性(见 JIU/REP/2011/7, 建议 2)。这项建议的理由是为了防止其他办公室或管理层对内部监督职能部门工作人员的甄选过程实施任何干扰，因为据观察，在一些审计工作人员的甄选过程中发生过这种干扰。这一规定同样适用于内部监督办公室的其他工作人员，包括调查员。

206. **监督的业务独立性与行政首长的权力：**然而，在本审查过程中，受访者强调，业务独立性不应干扰组织行政首长的以下授权和义务：监督包括内部监督办公室在内的该组织所有办公室的甄选和任命程序，以及确保所有相关政策、规则和条例在整个组织得到一致适用。

207. **管理层的参与：**在访谈期间，内部监督办公室以及审计和监督委员会的代表没有对管理层参与征聘过程或监督办公室的其他行政活动表示主要关切。受访者指出，他们的任何问题均可酌情向其行政首长提出，必要时向独立监督委员会提出，并依规定向立法机构提出。

208. **对该职能的独立性至关重要的制衡制度：**调查职能作为内部监督办公室的一部分，须遵守各组织的规则和条例，因此须遵守各自的方案预算程序和人力资源管理政策，这可能为各种干扰创造机会。因此，为了保障其业务和预算独立性，并防止管理层的任何干扰或侵犯，**检查专员认为，各组织必须实施上述制衡制度，并完全符合上述独立性标准和基准。内部监督办公室负责人需要在遵守各**

⁸² 联检组关于监督制度缺陷的报告(JIU/REP/2006/2)已将它作为一项正式建议。

⁸³ 粮食署执行干事第 OED2015/009 号通知，第 34 段。

组织的规则和条例的同时，对办公室的人力和财政资源，包括征聘决定，行使全面管理职责和控制权。

D. 专门机构尚未制定调查针对行政首长的指控的合适程序

209. **联合国各专门机构仍未解决的一个问题：**如何处理针对行政首长的报告和指控，这是一个由来已久但仍未解决的问题，上一次讨论这一问题是在联检组2018年对举报人政策和做法的审查(JIU/REP/2018/4)中。在审查调查职能的背景下，重新审查了这一问题，特别是行政首长与内部监督职能负责人或调查职能负责人之间的关系所产生的潜在利益冲突。内部监督办公室负责人虽然在许多方面具有独立性，但在行政上仍然向各组织的行政首长报告。详情见附件九。

210. **联合国秘书处及其各基金和方案的情况非常清楚：**载有秘书长和首协会对联检组审查举报人政策和做法的报告的评论意见的秘书长的说明(A/73/665/Add.1)详细概述了处理针对联合国及其各基金和方案行政首长的指控的现有立法框架。更具体地说，秘书长指出，对联合国各基金和方案的行政首长而言，处理不当行为和报复指控的适用法律框架包括《联合国工作人员条例和细则》和联合国其他相关行政通知。

211. **秘书长任命联合国各基金和方案的所有负责人，⁸⁴ 因此有权提起诉讼：**秘书长在上述说明中还解释说，秘书长任命联合国各基金和方案的行政首长为联合国工作人员，他们的任用条件包括他们须遵守《工作人员条例和细则》和联合国其他相关行政通知的规定。这些通知包括关于失当行为、调查和纪律程序的行政指示(ST/AI/2017/1)和关于防范因举报不当行为和配合获正式授权的审计或调查而遭受报复的秘书长公报(ST/SGB/2017/2)。根据这一法律框架，如果联合国基金或方案的现有调查实体无权对其行政首长进行调查，则可由内部监督事务厅或由秘书长任命的调查小组或其他调查实体进行调查。对联合国基金或方案的行政首长启动纪律程序的决定由秘书长作出。

212. **然而，其他适用的标准作业程序或章程有时是相互矛盾的：**对联合国各基金和方案内部开展调查的政策框架的审查表明，除了上述规定之外，开发署有自己的标准作业程序，用于调查对开发署高级管理层和内部审计办公室人员的不当行为指控。这一标准作业程序规定，对高级管理层的指控应当报告开发署审计和调查处处长或副处长，处长或副处长还对指控进行初步评估，并做出是否启动调查的决定。

213. **此类调查应委托给另一个监督办公室：**此外，标准作业程序规定，由审计和调查处处长指定的另一个联合国机构或国际组织的监督办公室应当在征求开发署审计和评价咨询委员会主席意见后进行调查。关于最后报告将提交给谁以及由谁就可能采取的行动作出决定，标准作业程序规定，审计和调查处处长将与开发署审计委员会主席和开发署法律办公室主任就最佳解决办法进行协商。

214. **这一标准作业程序的相关问题：**检查专员认为，这一标准作业程序包含的内容不完全符合适用的联合国政策和程序。此外，一些规定有可能会引起一系列利益冲突，例如关于由开发署审计和调查处处长评估和决定如何处理针对开发署

⁸⁴ 秘书长还任命毒品和犯罪问题办公室、贸发会议、环境署、人居署以及难民署和国际贸易中心等联合国秘书处实体的负责人。

署长的指控的规定。此外，应当指出，开发署监督委员会并不完全独立，因为它对立法机构没有直接的汇报关系和咨询作用。因此，检查专员建议开发署重新审查该标准作业程序，以使它符合联合国秘书处适用的政策框架。

215. **粮食署的情况：**另一个例子是最近修订的《粮食署监察主任办公室章程》，其中一项规定涉及如何处理就执行主任的不当行为提出的指控。此类指控将提交联合国秘书长和粮农组织总干事，不由粮食署监察主任办公室调查。然而，经修订的《章程》没有述及任何其他程序方面。因此，必须假定，对指控的初步评估和是否启动调查的决定，包括调查后的步骤，都属于联合国秘书长和粮农组织总干事的共同责任。

216. **联合国各专门机构的情况更成问题：**只有少数机构有这方面的规定，它们在程序和细节方面有所不同。海事组织、国际电联和工发组织最近制定了一些正式程序。海事组织关于预防和发现欺诈和严重不当行为的政策和程序包含一系列处理针对行政首长的指控的内容。必须向内部监督处提出报告，由该处进行初步评估。海事组织理事会随后将决定是否启动调查，调查由联检组或联合国系统另一个组织的调查部门进行。最后报告也将提交海事组织理事会，由理事会就可能采取的行动作出决定。

217. **国际电联适用规定的问题：**就国际电联而言，调查准则以及反欺诈、反腐败及其他被禁做法的政策都包括处理针对行政首长的指控的规定。应向道德操守办公室进行报告，由独立管理咨询委员会主席或理事会主席将进行初步评估。理事会主席将决定是否启动调查。然而，调查准则和反欺诈、腐败和其他被禁止做法的政策都没有进一步规定由哪个实体进行调查，向谁提交最后报告，由谁就可能采取的进一步行动做出最后决定以及具体程序是什么。

218. **工发组织也存在类似问题：**最近修订的《工发组织评价和内部监督办公室章程》没有具体规定向谁提出针对行政首长的指控，而其调查准则规定了多种渠道。评价和内部监督办公室内部监督司将进行初步评估。关于是否启动调查的决定，《章程》仅规定，如果发现总干事有不当行为，评价和内部监督事务厅将征求理事会主席协商并通知审计咨询委员会。没有具体规定由哪一方进行调查，也没有规定应当向谁提交最后报告，以及由谁就可能采取的行动作出最后决定。⁸⁵

219. **万国邮联的情况：**在万国邮联，阐明选任官员服务条件的决议载有在这些选任官员实施严重不当行为或违反《万国邮联章程》和一般条例的情况下适用的规定。虽然其中一些内容规定了如何处理指控，但该决议没有具体说明向谁报告不当行为指控。该决议规定，理事会主席将进行初步评估，并在与理事会成员协商后，决定是否启动调查。该决议还规定，由理事会进行调查，最后报告提交理事会，就可能采取的行动作出决定的也是理事会。此外，理事会可以三分之二多数票取消严重违规的选任官员的合同。

220. **知识产权组织相关条例的问题：**在知识产权组织，关于如何处理针对行政首长的指控的正式程序载于知识产权组织《内部监督章程》及其调查政策。应向内部监督司进行报告。初步评估由司长进行或由独立外部调查机构根据知识产权

⁸⁵ 联检组获悉，根据《工发组织章程》第十一条第3款，总干事“须遵守大会或理事会的一般或具体指示”。因此，如果评价和内部监督办公室通过其内部监督司证实了所发现的涉及总干事的不当行为，工发组织立法机构有权采取适当行动。此外，联检组获悉，这些问题将在下一次修订《评价和内部监督办公室章程》时加以处理。

组织独立咨询监督委员会的咨询意见进行。同样也是由它们作出启动调查的决定，而实施调查的是独立的外部调查实体。最后调查报告应提交大会主席和协调委员会主席，并抄送独立咨询监督委员会、外聘审计人和内部监督司司长。没有进一步规定立法机构在就调查报告作出结论或就进一步行动作出决定时的职责和应遵循的程序。

221. 世界气象组织的情况：虽然世界气象组织没有正式的程序，但载有秘书长合同的有关条款的世界气象大会决议规定，世界气象大会主席将对指控进行初步评估，并决定是否发起调查。然后由执行委员会进行调查，接收最后报告，并就进一步行动作出决定。

222. 总体情况不太令人满意：虽然一些组织已经有了关于如何处理针对其行政首长的指控的程序的某些要素，但本审查清楚地表明，这一问题需要进一步关注，并需要制定涵盖整个过程的更加正式和全面的政策和程序。

223. 联检组的相关补救建议：检查专员认为，对于那些不是由联合国秘书长任命的行政首长来说，在他们的工作合同或任命书中提及适用相关的工作人员条例和细则以及涉及不当行为的其他政策，是澄清这一问题某些方面的有用工具。这将给予行政首长与其任何工作人员相同的权利和义务。然而，向谁报告指控、谁应当评估指控以及谁应当进行调查并就进一步行动作出决定的问题仍然需要由一项单独的政策说明。

224. 联合国调查部门代表向整个联合国系统提出的最有用的咨询意见：检查专员希望强调联合国调查部门代表的一份工作草案的重要性，该草案为调查有关行政首长不当行为的投诉提供了有用的咨询意见。**检查专员同意联合国调查部门代表的建议，即联合国系统各组织在制定和采用适当方式调查针对行政首长的指控时，应当采取符合各组织基本文件或章程的政策，该政策将：**

- 规定由外部调查机构进行调查，并确认将在此过程中采用的适用调查标准；
- 规定接收和初步审查指控的各自职责，并确定这些职责分派给哪个或哪些内部监督机构(取决于指控的性质)；
- 规定被分派的内部监督机构的负责人在决定是否将指控移交外部调查机构时应遵循的程序和标准，以及如何进行传达；
- 规定外部调查机构在调查和报告结果时应遵循的程序；
- 确认立法机构或其他指定机构或个人在根据外部调查机构的报告得出结论时的职责和应遵循的程序；
- 为这一程序规定适当的保密和举报人保护措施。

225. 联合国调查部门代表就协调行政首长不当行为调查政策提出的其他有用建议：联合国调查部门代表在其草案中为联合国系统各组织制定了进一步的指导意见，列出了与行政首长不当行为有关的调查政策中应包含的要素以及与这些要素相关的需要审议的事项。除其他外，该指导意见强调，当针对行政首长的调查被移交给本组织以外的调查职能部门时，该职能部门应当既没有任何潜在的利益冲突，又具备提供快速、保密和有效的应对措施所需的手段和专门知识。该指导意见还强调，防止针对工作人员的恶意指控的现有保护措施应当明确扩大适用于行

政首长。关于监督和审计委员会的参与，该指导意见强调，当这些委员会的任命和报告关系独立于行政首长时，可以让它们发挥作用。

226. **立法机构的作用：**这一政策应涵盖的其他重要问题包括：各组织的立法机构审查和执行关于行政首长不当行为的调查报告中的建议；必须明确规定立法机构应当如何审议调查报告；以及在作出最后决定时应当以哪些因素为指导，包括需要确认程序的保密性要求。

227. 执行以下建议预计将加强联合国系统的问责制和廉正。

建议 7

尚未制定并通过调查针对行政首长不当行为投诉的适当正式程序及尚未通过适当政策的联合国系统各组织的立法机构应在 2021 年底前完成这些工作。

E. 处理针对内部监督办公室负责人和工作人员的指控

228. 自 2011 年以来，在相关政策和程序方面有进展，但不均衡：一方面，内部监督办公室具有独立性，另一方面，就对内部监督办公室负责人和工作人员行为不当的指控进行评估和可能的调查可能会造成利益冲突情况，鉴于这种情况，联检组 2011 年的调查报告和相关报告曾将此类指控的处理作为一个问题提出。

229. **相关政策存在差距，需要更新：**本次审查审查了各组织是否有处理这一特殊情况的具体政策和程序。审查发现，情况有所改善，但仍有许多缺陷，原因是没有此类政策或现有政策不完善。详情见附件十。

230. 审查基于下列问题：

- (a) 正式程序是否存在，或者是否有需要纳入考虑的其他政策和程序？
- (b) 向谁报告不当行为指控？
- (c) 由谁对这些指控进行初步评估？
- (d) 由谁作出启动调查的决定？
- (e) 由谁进行此类调查？
- (f) 应向谁提交最后报告？

231. **联检组的分析结果显示，各机构的情况参差不齐：**开发署、难民署、粮农组织、劳工组织、教科文组织和知识产权组织已经制定了详细的正式程序，在大多数情况下，甚至明确区分针对内部监督办公室负责人的指控和针对其工作人员的指控，但人口基金以及(在较小程度上)项目厅、海事组织、工发组织和世卫组织等其他组织仅在其审计章程或其他政策文件中载有处理此类指控的一些基本规定。

232. 在联合国秘书处，有关针对监督厅工作人员的指控的指导意见有限。如有针对包括调查司司长在内的监督厅工作人员的指控，主管内部监督事务副秘书长处理这些指控，而调查可能会移交给外部调查员。关于失当行为、调查和纪律程序的行政指示(ST/AI/2017/1)提供了一些指导意见，在第 2.1 (a)段中指出，“对于监督厅工作人员而言，”负责官员是“主管内部监督事务副秘书长”，该行政指

示第 4.4 段还指出，“有关监督厅工作人员失当行为的资料只应提请主管内部监督事务副秘书长注意”。对于针对主管内部监督事务副秘书长的指控，没有正式的程序。秘书长将处理这些指控，并决定是否启动调查。调查由秘书长指定的小组或实体进行。最后调查报告提交给秘书长。

233. 相比之下，原子能机构、国际电联和世界气象组织到目前为止都没有关于如何处理这类不当行为指控报告的正式程序。缺少这种正式程序除了存在风险之外，似乎还反映出有关组织内部监督办公室负责人的独立性较低。

234. 执行以下建议预计将加强调查职能，提高透明度、问责制和廉正。

建议 8

尚未建立处理针对内部监督办公室负责人和工作人员的不当行为指控的正式程序的联合国系统各组织的立法机构应要求各自组织在 2021 年底前建立这种程序，以避免出现利益冲突的情况。

五. 新的需求和挑战

A. 调查能力、案件数量和资源

235. 以往监督报告中提出的关切：联检组 2011 年关于调查职能的报告(也见 JIU/REP/2016/4 和 JIU/REP/2016/2)以及审计委员会、其他组织的监督机构及其审计或监督咨询委员会的各种报告(例如，见 A/73/5 (第一卷)、A/70/284 和 A/69/304)都提出了调查职能的能力和分配资源是否充足的问题。这方面提出了两个引起关切的关键问题：调查时间过长以及调查质量或符合专业调查标准的程度。这些报告除其他外建议，为了解决这些问题，应该对调查方面的资源和能力进行审查和重新评估。

236. 过程过度拖延是一个主要障碍：从收到指控到结束调查并发布调查报告，调查时间过长，这被认为是严重阻碍问责制和廉正的障碍，也是人们形成有罪不罚的感觉以及对调查职能缺乏信任的根源。随后的纪律处分和内部司法程序往往还需要大量时间，又使得情况更加严重。⁸⁶ 人们如果觉得不当行为的指控没有得到及时处理(而且这往往不仅是一种感觉)，组织的廉正文化就会受到破坏性影响，削弱调查和纪律行动作为一种打击不当行为、培养道德行为的威慑手段的能力。

237. 案件数量的增加超过了资源的增长：此外，自 2011 年联检组报告发布以来，面临调查的案件数量不断增加。近年来形势更为恶化。从以下统计数据可以看出，自 2011 年以来，特别是 2017 年至 2019 年期间，案件数量大幅增加。虽然总体调查能力也有所提高，但许多调查职能部门仍难以管理大幅增加的案件。

238. 调查资源的水平最终由会员国决定：包括调查职能在内的内部监督部门是否够用和有效率还取决于会员国向内部监督实体提供必要资源的承诺(见 JIU/REP/2011/7, 第 50 段)。联检组上一份关于监督制度缺陷的报告(JIU/REP/2006/2, 第 4 段)概述说，会员国对联合国系统各组织的监督负有最终责任，它们将一些监督权力委托给各组织的秘书处，包括内部监督和调查职能，同时将另一些权力委托给外部监督机构。

239. 在合理保证与成本考虑之间寻求平衡：会员国要在保证的需求与保证成本之间寻找平衡。保证水平越高，费用就越大(JIU/REP/2006/2, 第 6 段)。提供合理保证通常被认为是监督职能的目标，合理与否要参照每个组织进行的风险评估来界定。在此基础上，会员国可以确定它们想从监督部门开展的活动中得到何种水平的保证，这反过来使会员国得以履行监督职责(JIU/REP/2006/2, 第 6 段)。因此归根结底，只有会员国才有权力根据自身的风险偏好或它们认为可接受的风险水平，决定监督和调查职能及合理保证的适当资源水平。

1. 调查案件数量显著增多

240. 本报告所涉联合国实体和调查工作的范围：联检组收集了 2013 年至 2019 年期间联合国系统各组织的案件量数据。这些数据包括：调查职能部门收到的投

⁸⁶ 此处提到的报告，例如审计委员会的报告(例如，见 A/73/5 (第一卷)和 A/74/5 (第一卷))和联检组的前一份报告 JIU/REP/2016/4 着重指出，调查案件及查实的案件数量增多，也影响到随后的纪律程序，并对法律部门和其他职能部门的能力以及能否及时处理这些案件提出挑战。

诉数量、报告所述期间启动的调查案件数量、上一年积压的案件数量、调查案件总数和结案数量。

241. 应当指出，以下信息仅指内部监督部门开展的调查。不包括联合国秘书处、⁸⁷ 劳工组织和近东救济工程处等在内的一些组织中由人力资源、非专业人员小组或外地办事处等其他部门开展的调查。除联合国秘书处外，其他组织没有提供其他部门收到指控和开展调查的信息。检查专员认为这个空白令人关切。由于缺乏数据，无法全面了解有关组织的不当行为情况。因此，这个问题对透明度、廉正和问责制造成了负面影响。在这方面，请参考上文建议 3。

2. 缺乏可比数据

242. 使用的数据收集方法：案件量数据和相关信息是各组织通过联检组组织问卷收集的，并尽可能对照相关文件中的可用信息，特别是各内部监督部门的年度活动报告以及各组织的财务报表和外部审计报告进行三角校正。然而，应当指出，由于各组织使用的方法不同，而且一些组织不提供或不收集某些数据，因此在考虑下列信息时，必须考虑到这些限制。

3. 内部监督职能年度活动报告中关于调查的术语和信息需要统一

243. 不同的术语给数据可比性带来问题：通过分析各组织答复联检组组织问卷时提供的案件统计数据以及回顾内部监督和调查职能的年度活动报告，检查专员发现各组织在记录与调查有关的案例统计数据并在年度活动报告中提供数据时使用了不同的术语。

244. 报告采用的分类不尽相同：值得注意的是，一些组织将“投诉”视为“调查案件”，无论其结果是否是经初步评估后启动正式调查。因此，在对联检组组织问卷的答复中，这些组织(如人口基金、近东救济工程处、粮农组织、劳工组织、教科文组织、⁸⁸ 工发组织和知识产权组织)提供的特定年份收到的投诉数量与调查案件数量的数字相同。然而，这些组织大多在其年度活动报告中详细说明了投诉的数量、类型、来源和性质，以及在初步评估后开展并在报告所述期间结束的调查的实际数量。

245. “投诉”(或“指控”)与“调查案件”的定义不统一：难民署、粮食署和联合国秘书处等其他组织明确区分收到的投诉(或指控)与调查案件(引起正式调查的指控)。对联检组问卷的答复和年度活动报告中提供的统计数据显示，投诉数量明显高于经初步评估后启动的实际调查案件数量，这不足为奇。例如，据难民署 2018 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日期间的年度活动报告所述，难民署共收到 1,236 起投诉，却“仅”启动了 140 起新的调查。⁸⁹ 这些组织的年度活动报告还详细说明了收到的投诉以及实际调查案件的数量和类型，包括对调查工作结果的概述。

⁸⁷ 例如，在联合国秘书处，秘书长在其关于纪律措施的公告中公布监督厅以外的部门开展的调查次数。提供关于纪律措施的信息被认为是一种良好做法，其他组织应该效仿。

⁸⁸ 联检组获悉，教科文组织将在其 2019 年年度监督报告中对收到的指控、初步评估和正式调查作出区分。

⁸⁹ 见 A/AC.96/1193, 第 26-28 段。报告指出，该报告所述期间开始、结束或最终完成的调查可能涉及在该报告所述期之前收到的投诉。

246. **年度报告的不同周期使可比性问题更加复杂：**检查专员还观察到，内部监督和调查职能的年度活动报告的周期各不相同，这给比较案件统计数据带来了难度。虽然大多数组织按日历年报告，但难民署和知识产权组织⁹⁰等实体采用另外的报告周期(如7月至次年6月)。

247. **多种分类方案：**此外，各组织采用不同方式对案件进行分类。在联合国系统内缺乏共同方法的情况下，各组织报告的案件少则3类，多则27类。但必须承认，不当行为的不同分类方法是对各组织细则和条例的体现。

248. **需要定期通报与调查相关的更广泛信息：**检查专员认为，除调查案件外，提供关于投诉数量和类型的信息和进一步细节是一种良好做法，因为这为管理层、广大工作人员和外部利益攸关方提高了组织内部状态和组织文化的透明度，并有助于发现遵守道德标准方面的任何问题。因此，提供关于投诉和调查的数量、类型和性质以及一段时间内相关趋势和模式的信息，是透明的报告工作中不可或缺的要害。将指控与调查案件划上等号的信息并不能说明问题的全貌。

249. **统一术语是实现可比性的一个关键前提：**提供关于投诉、实际调查和相关细节的全面信息(如数量、来源、类型和性质以及一段时间内的趋势或变化)，也将有助于改善各组织立法机构和监督委员会的讨论和决策。此外，各组织应尽可能统一术语，从而为进行组织间比较、确定全系统趋势和找到可能的共同关切创造条件。

250. 因此，检查专员建议，各组织应通过联合国调查部门代表进行协商，在此之后如没有其他重要理由，应将其报告周期改为日历年。

251. 预计执行以下建议将加强透明度、问责制和廉正水平。

建议 9

联合国系统各组织的立法机构如果尚未要求各自组织的年度内部监督活动报告载有关于投诉和调查的信息，包括关于投诉和调查的数量、类型和性质以及这方面趋势的详细信息，应提出这一要求。

4. 2013-2019 年期间年度调查案件数量增长趋势显著

252. 对案件数量统计数据的评估证实，自2011年联检组报告发布以来，联合国系统各组织的调查职能一直面临案件数量不断增加的局面。

253. 除四个组织(民航组织、国际电联、万国邮联和世旅组织)⁹¹外，所有组织都包括在内。监督厅向联合国秘书处各实体提供调查服务；因此，联合国秘书处的数据包括贸发会议、环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室和国际贸易中

⁹⁰ 2019年9月，报告周期改为日历年。

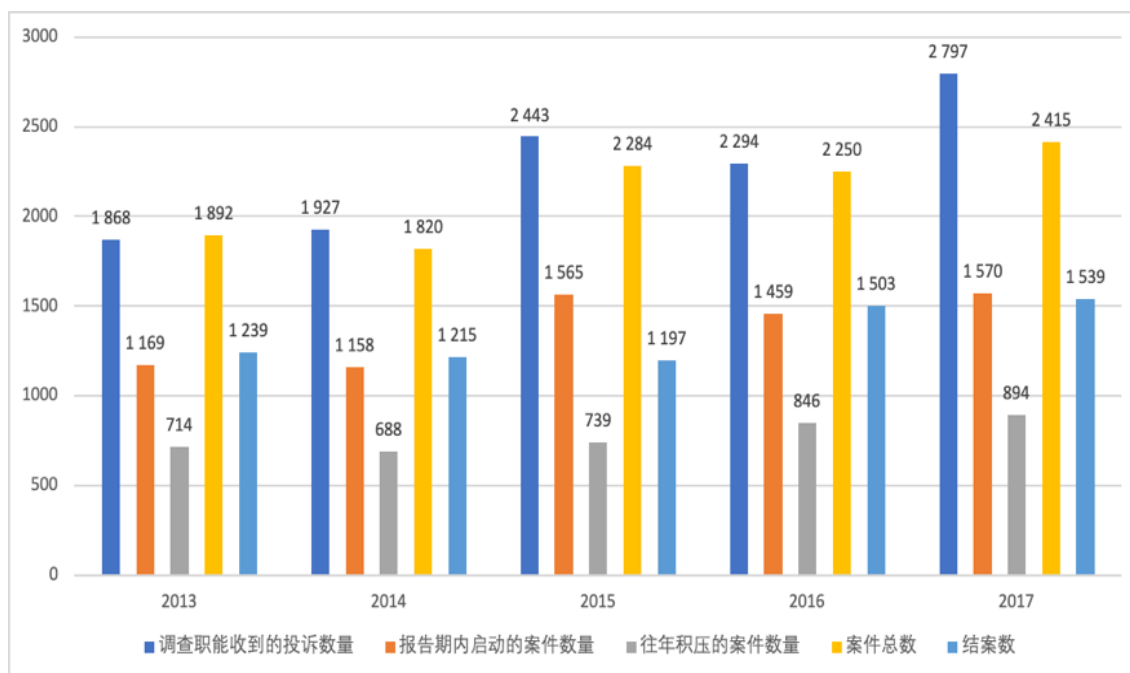
⁹¹ 参见第四章所述，这些组织对其调查职能有具体安排。2013年至2017年期间，国际电联处理了7起调查案件，世旅组织处理了1起，万国邮联处理了5起。民航组织在对联检组调查问卷的答复中报告说，2017年收到了16起正式投诉，当年正在进行一项调查。世旅组织和万国邮联没有公布它们收到的投诉数量，也没有向联检组提供任何相关信息。

心。⁹² 艾滋病署的案件⁹³ 由世卫组织内部监督服务司提供服务，列入世卫组织报告的数字。检查专员还收集了 2013 年至 2018 年各组织调查的案件类型的数据。

254. 图六是对 2013 至 2017 年的案件数量和趋势的概述：

图六

全系统各年度案件统计数据(2013-2017 年)



资料来源：各组织在问卷答复中提供的信息。

注：本图表包括以下组织的数据：粮农组织、原子能机构、劳工组织、海事组织、联合国秘书处、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、儿童基金会、工发组织、项目署、近东救济工程处、妇女署、粮食署、世卫组织、知识产权组织和气象组织。

255. 可以看出，从 2013 年到 2017 年，整个联合国系统收到的投诉数量总体上增加了，年内任一时间段内新启动的调查案件数量和正在进行的调查总数也增加了。

256. **收到的投诉数量大幅增加：**根据上文图一提供的数字，整个联合国系统收到的投诉(或不当行为指控)数量从 2013 年的 1,868 起增加到 2017 年的 2,797 起，增加了 50%。然而，各组织之间的情况差异很大。劳工组织、人口基金、近东救济工程处和知识产权组织等几个实体的投诉数量从 2013 年到 2017 年大约翻了一番，世卫组织和难民署的投诉数量增加了两倍多。这一时期内，几个组织的投诉数量大致保持稳定；工发组织、原子能机构和粮食署等有些组织的投诉数量多年来不断变化，有时变化显著。应当指出，如上所述，由于各组织使用的术语不同，一些实体在其年度活动报告中没有提供收到的所有指控的完整信息。请参考上文建议 9。

⁹² 见大会第 48/218B 号决议和秘书长关于联合国秘书处组织的公报(ST/SGB/2015/3)。

⁹³ 2013 年至 2017 年，艾滋病署向世卫组织内部监督服务司转交了 10 份值得关注的报告；2018 年移交了 14 起案件。

257. **调查案件数量增加与此密切相关：**2013 年至 2017 年投诉数量呈上升趋势，导致几个组织的调查案件和案件积压数量增加。经过更仔细的分析，发现许多组织每年收到的投诉和调查案件的数量有很大差异，这些组织出现了无法预测的投诉高峰，因此给调查职能的规划和资源配置带来了挑战。

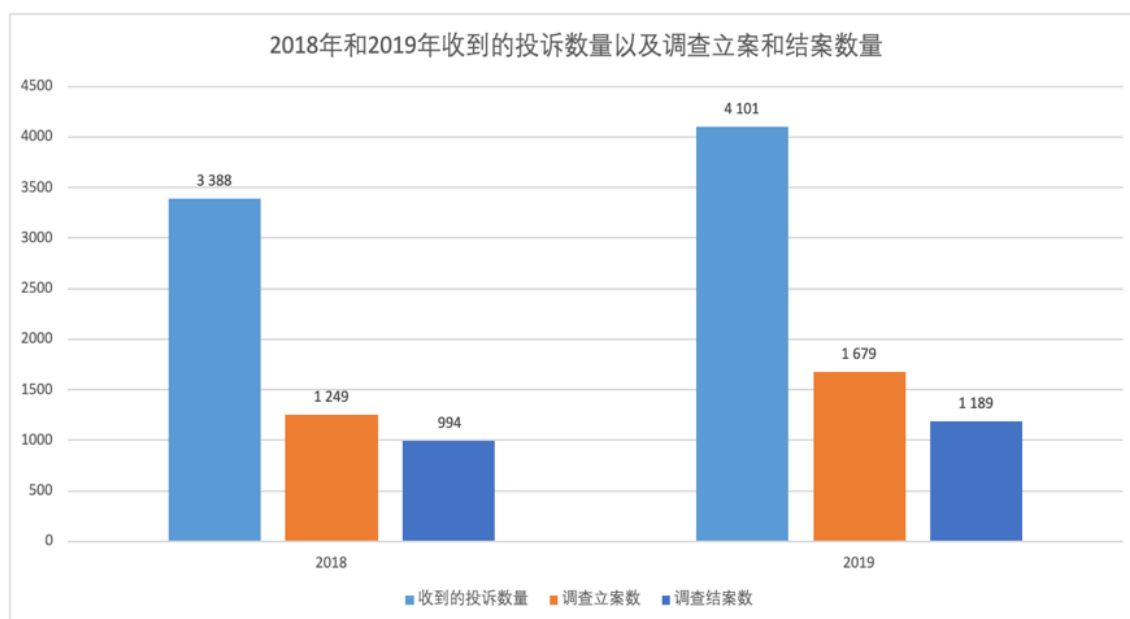
258. **投诉和未结案件的积压问题日益严重：**新启动的调查数量从 2013 年的 1,169 起增加到 2017 年的 1,570 起。劳工组织、世卫组织、难民署、人口基金和近东救济工程处等几个组织持续面临着投诉数量和新增调查案件数量不断增多的挑战，这造成每年仍在处理的调查案件总数不断增加，致使案件积压越来越多。

259. **积压案件不断增加的其他原因：**案件的持续积压首先与调查职能需要适应不断增加的投诉数量有关。但其他因素也会造成积压，如调查案件的复杂性增加，因而需要更多的时间、专门知识或充足的资源水平。鉴于需求增加和市场竞争激烈，调查职能在征聘有经验的调查员和调查顾问方面也面临挑战。此外，在性骚扰或性剥削和性虐待指控受到特别关注的背景下，重点已经转移。某些类型的案件，特别是性骚扰、性剥削和性虐待以及欺诈案件得到优先处理。因此，其他类型案例的优先级可能会降低并积压下来。

260. 图七概述了 2018 年和 2019 年几个组织的案件数量和趋势。⁹⁴

图七

2018 年和 2019 年收到的投诉数量以及调查立案和结案数量



资料来源：各组织提供的信息。

注：本图表包括下列组织的数据：联合国秘书处和维持和平行动、开发署、人口基金、难民署、项目署、粮食署、粮农组织、劳工组织、教科文组织和知识产权组织。

261. **2018 年和 2019 年延续了案件数量不断增加的趋势：**就内部监督部门的年度活动报告提供数据的情况而言，通过对一些组织 2018 年和 2019 年的案件统计数据回顾，显示出指控的不当行为报告(投诉)数量和调查案件数量持续增加的趋势在 2018 年和 2019 年仍在延续。如下文所述，一些组织在此期间的投诉继续

⁹⁴ 请注意，鉴于数据的可用性，特别是 2019 年的情况，此图表仅反映了数量有限的几个组织的有限数据集。此外，这些数字为汇总数据，不显示单个组织的数据。

大幅增加，如联合国秘书处、难民署、粮食署、项目署、粮农组织、教科文组织和世卫组织。应当指出，虽然图七中没有反映，但收到的投诉数量持续增加也对往年积累的积压案件数量产生了影响，使积压数量总体上亦有增加。

262. **联合国系统的具体例子：**例如，监督厅调查司报告说，联合国秘书处的上升趋势仍在继续。调查司 2019 年收到 1,387 起投诉，而 2018 年收到 995 起，2017 年收到 669 起，自 2018 年以来增加了 39%，自 2017 年以来增加了 107% (见 A/74/92, 第 32 段)。性骚扰投诉的数量在 2016 年第一季度为 5 起，2019 年第一季度增加到 24 起。增幅最大的是 2018 年第一季度，该季度报告的性骚扰投诉数量从上一季度的 7 起增至 22 起，增加了两倍 (见 A/74/92, 第 33 段)。

263. **难民署的情况：**不当行为投诉的数量在上一个报告期(2017 年 7 月至 2018 年 6 月)内有 897 起，到 2019 年 6 月底(包含 2018 年 7 月至 2019 年 6 月)增加到 1,236 起，增加了 41%。监察主任办公室在其活动报告中指出(A/AC.96/1193, 第 26 段)，“增加的原因可能是管理层和高级管理层继续大力宣传廉正、推出风险管理 2.0 倡议的影响以及在关键行动中设立高级风险顾问。难民署工作人员和执行伙伴对廉正问题的认识提高，调查处继续专业化，包括加强其在外地的办事处的存在，建立关系和信任，鼓励工作人员和伙伴举报，这些也可能是造成投诉增加的因素。”

264. **粮食署的情况：**粮食署监察长办公室 2017 年收到的案件数量为 186 起，2018 年增加到 368 起，2019 年达到 584 起，而监察长办公室检查和调查办公室管理的案件总数在 2017 年到 2018 年期间量翻了一番，从 201 起增加到 402 起，到 2019 年增加了两倍多，达到 713 起。检查和调查办公室指出，内部不当行为举报数量的空前增加是由社交媒体关注、内部宣传活动以及粮食署关于防止骚扰、性骚扰、滥用职权和歧视的政策调整等因素驱动的。该办公室说，由于监察长办公室重点针对欺诈积极采取行动，如积极廉正审查和检查，欺诈和腐败案件数量也增加了(见 WFP/EB.A/2019/6-D/1, 第 50 段和表 5)。

265. **世卫组织和教科文组织的情况：**世卫组织调查的案件数量从 2014 年的 50 起增加到 2018 年的 148 起，2018 年欺诈、不遵守专业标准、骚扰和性骚扰案件数量大幅增加(EBPBAC24/2, 第 24 段和 A72/40, 第 57 段)。教科文组织收到的投诉数量从 2018 年的 58 起增加到 2019 年的 200 多起，新立案数量从 2018 年的 58 起增加到 2019 年的 81 起。同一时期内，调查结案数量从 2018 年的 47 起增加到 2019 年的 70 起。

B. 大多数组织的调查能力和资源跟不上不断增长的需求

1. 对资源不足的普遍关切

266. **以往对能力问题的关切：**审计和监督委员会、外聘审计机构、联检组和内部监督部门本身都提出了与调查能力有关的问题(例如，见 JIU/REP/2000/9, 第 55-70 段；JIU/REP/2011/7, 第 50-55 段；JIU/REP/2016/4, 第 254-261 段；以及 A/70/284, 第 63-66 段)。应当指出的是，目前没有评估调查职能的资源或能力充足与否的公认基准，但联检组、欧洲反欺诈办公室和注册舞弊审查师协会提出了一些标准或基准。本次审查过程中已将这些标准用于评估受审查组织的调查能力和资源。

267. **目前的机构关切：**在对联检组问卷的答复和访谈中，许多组织对缺乏满足调查需求的足够资源和能力表示关切。大多数组织表示，由于举报和随后的调查及相关活动越来越多，获得足够的资源和能力是一项持续的挑战。如下文的例子所示，可用资源并未以相同速度增长。

268. **加重某些组织情况的其他因素：**例如，难民署调查部门的任务已经扩大，包括调查大约 1,000 个执行伙伴和与难民署有合同关系的其他人的不当行为。粮农组织解释说，自 2015 年以来，调查职能的任务已扩大到包括所有形式的骚扰以及性剥削和性虐待的指控。这与粮农组织实施供应商制裁程序相吻合，该程序预见调查股将发挥突出作用。儿童基金会和人口基金等拥有大量外地人员并与大量执行伙伴合作的其他组织面临类似的挑战。就人口基金而言，其内部监督办公室的任务在 2013 年底扩大到涵盖与该组织有合同关系的任何个人或实体的所有类型的不当行为，包括大约 1,400 个执行伙伴和供应商以及类似数量的咨询顾问和服务承包商。为了应对这一变化以及相关工作量的增加，人口基金内部监督办公室在 2017 年增加了一个员额。加重上述组织情况的其他因素还有，许多调查必须在偏远地区开展，这些地区往往处于不安全的环境中，而且接触证人和受害者的机会有限。

269. **一些组织报告说相关能力得到提高：**儿童基金会等数量有限的几个组织表示，它们的调查和监督资源在过去两年增加了。2018 年至 2019 年期间，为了加强调查骚扰、性骚扰以及性剥削和性虐待案件的能力，联合国秘书处聘任了 6 名专门从事此类调查的女性调查员。人口基金、世卫组织和知识产权组织解释说，它们通过聘用咨询顾问和临时调查员来满足不断增长的需求，不过这种做法带来了额外的挑战。

270. 难民署、劳工组织、教科文组织和世卫组织等多个组织的审计和监督委员会也对调查能力受到制约表示关切。它们指出，指控数量的增加以及案件的复杂性和敏感性给调查资源带来了压力，导致积压案件越来越多，调查时间延长。考虑到不当行为对各组织的声誉及其与捐助方和其他利益攸关方的关系的不利影响，世卫组织等组织的委员会建议管理层应密切审查调查部门的工作量，并据此分配资源(见 EBPBAC30/2, 第 23-27 段)。

2. 基准分析表明一些组织的调查职能资源不足

271. **根据三项基准衡量的能力：**根据联检组在 2006 年确立的基准、欧洲反欺诈办公室 2013 年对难民署调查职能的同行审议⁹⁵ 中确立的基准以及注册舞弊审查师协会 2017 年基准研究⁹⁶ 中确立的基准，联检组对照以下三项基准或指标对调查职能的能力进行了评估：(a) 监督预算占组织总预算的比率；(b) 职员或人员人数与调查员人数之比；(c) 每名调查员处理的案件数量。应当指出，这些基准是指示性的，还需要考虑各实体的特殊性、其风险敞口或概况、业务运营类型，以及调查案件的复杂性等其他因素。

⁹⁵ The European Anti-Fraud Office, Independent Peer Review of the UNHCR Investigative Function, 11 to 17 December 2013.

⁹⁶ Association of Certified Fraud Examiners, In-House Fraud Investigation Teams: 2017 Benchmarking Report.

272. **资源严重不足仍然是普遍现象：**分析结果表明，大多数组织的人员配备不足，资源不足，导致每个调查员处理的案件数量越来越多。由此产生的问题又因为新增指控数量急剧增加以及案件数量和资源增长之间存在差距而更加严重。然而，各组织之间存在很大差异。

273. **内部监督预算⁹⁷占组织总预算的比率：**联检组在 2006 年监督缺陷报告 (JIU/REP/2006/2, 附件七和八)中建议，内部监督总预算应占各实体总预算的 0.50%至 0.90%。联检组还提议每 700 至 1,500 名工作人员需配备一名调查员。

274. **以往关于人员配置比率的建议：**联检组在 2011 年发布的调查职能报告 (JIU/REP/2011/7, 第 54 段)中表示，鉴于调查案件数量、迅速变化的调查环境以及案件日益复杂，需要重新审查 2006 年的人员编制标准。如前所述，欧洲反欺诈办公室在 2013 年对难民署调查职能的同行审查中建议，应为大约每 700 名工作人员配备一名调查员，注册舞弊审查师协会在 2017 年欺诈相关基准的报告中建议，理想情况下，一名调查员应同时处理四至五起欺诈案件。

275. **监督资源与机构收入之间的相关比率：**2017 年，联合国系统所有组织内部监督资源占总收入的平均比例为 0.41%，从世卫组织的 0.10%到联合国秘书处的 1.10%不等。大多数组织低于联检组提议的 0.50%至 0.90%的区间。只有 7 个组织(联合国秘书处、人口基金、妇女署、海事组织、万国邮联、知识产权组织和气象组织)在建议区间之内或之上。2018 年的情况有所改善，联合国系统所有组织的平均比率增至 0.47%，接近联检组提议的 0.50%的比率下限，从儿童基金会的 0.10%到海事组织的 0.94%不等。9 个组织(联合国秘书处、人口基金、原子能机构、劳工组织、海事组织、工发组织、万国邮联、知识产权组织和气象组织)在 2018 年达到或超过了联检组提议的比率。附件十一第一部分和第二部分提供了所有组织的详细情况，包括 2017 年和 2018 年调查职能预算占内部监督预算总额的百分比。

276. 应当指出，并非所有组织都在内部监督事务预算中为监督职能单列预算，在某些情况下(例如在联合国秘书处)，内部监督预算涵盖审计、调查和评价职能；而就人口基金等组织而言，内部监督事务预算仅用于审计和调查。

277. **职员和工作人员人数与调查员人数之比：**通过回顾各组织 2017 年职员总数和工作人员总数(包括职员和非职员)与专业调查员之比发现，儿童基金会高达每 2,298 名职员(以及每 2,902 名工作人员)配备一名调查员，知识产权组织下降到每 359 名职员(以及每 519 名工作人员)配备一名调查员，近东救济工程处为每 30 名职员(以及每 4,286 名工作人员)配备一名调查员。6 个组织(民航组织、海事组织、国际电联、世旅组织、万国邮联和气象组织)根本没有专业调查员。

278. 2017 年，9 个组织(开发署、人口基金、项目署、近东救济工程处、粮食署、粮农组织、劳工组织、工发组织和知识产权组织)达到欧洲反欺诈办公室提出的 1:700 的调查员与职员人数比，4 个组织(联合国秘书处、难民署、原子能机构和教科文组织)达到联检组提出的 1:700-1,500 的调查员与职员人数比。两个组织(儿童基金会和世卫组织)超过了欧洲反欺诈办公室和联检组提议的调查员与职

⁹⁷ 应该指出，内部监督部门的任务规定因组织而异。在一些组织中，它包括审计、评价、调查和检查职能；而在另一些组织，它只包括审计和调查职能，另设单独的办公室负责评价工作。因此，内部监督部门的预算涵盖的监督活动是不同的。

员人数比。2018年，调查员与职员人数之比有所改善，除4个组织(儿基会、原子能机构、教科文组织和世卫组织)外，所有组织都达到了欧洲反欺诈办公室建议的每700名职员配备1名调查员的比例。然而，未达到这一比例的4个组织都在联检组建议的较高比例范围内(每700-1,500名职员配备1名调查员)。

279. 从2017年专业调查员人数与工作人员总数之比来看，有7个组织(联合国秘书处、儿童基金会、近东救济工程处、教科文组织、粮农组织、工发组织和世卫组织)既未达到欧洲反欺诈办公室提议的比例，也未达到联检组提议的比例。6个组织(人口基金、难民署、项目署、粮食署、原子能机构和劳工组织)达到了联检组提出的较灵活比率，只有两个实体(开发署和知识产权组织)达到欧洲反欺诈办公室提出的固定比率。与2017年相比，2018年的情况有所恶化，7个实体没有达到这两个比率中的任何一个，7个实体达到了联检组建议的较高比率，只有一个实体达到了欧洲反欺诈办公室提出的比率。可以看出，虽然职员与调查员人数比有所改善，但工作人员与调查员人数比有所下降。鉴于联合国系统各组织雇用的编外人员人数不断增加，调查职能的任务也随之扩大，工作人员与调查员人数比对于评估该职能的能力至关重要。详情见附件十一第一部分和第二部分。

280. **每名调查员处理的案件数量：**2017年，各组织每名调查员处理的案件数量不等，监督厅大约为5起，世卫组织为35起，劳工组织为80起。⁹⁸只有三个组织(联合国秘书处、近东救济工程处和知识产权组织)处于注册舞弊审查师协会提出的每名调查员处理5起欺诈案件的建议基准范围内。然而应该指出，联合国秘书处和近东救济工程处的其他办公室也开展调查。在每名调查员处理的调查案件平均数量方面，许多组织都面临严峻挑战，如世卫组织(35起)、人口基金(23起)、粮农组织(24起)和开发署(15起)。所有组织的详情见附件八。虽然调查案件的性质、类型和复杂性各不相同，但每名调查员处理的案件数量如超过一定水平，他们就明显难以甚至不可能有效处理这些案件，难以在规定的时间内完成调查。

281. **总体情况喜忧参半：**对照所有三项基准评估各组织可以看出，各组织之间的情况差异很大。然而，从总体情况来看，令人担忧的是多个接受审查的组织在一项或多项建议的基准上不达标。正如上文解释的那样，基准是指示性的，需要考虑到各实体的特殊性；但评估显示，许多组织面临相当大的挑战。在投诉和后续调查数量不断增加的背景下，这些挑战将持续存在且变得更加难以应对。

3. 某种程度上成功地采取了补救措施

282. 为了应对能力挑战，各组织采取了多种措施。粮食署、监督厅、儿童基金会、劳工组织和世卫组织等一些组织的行政管理层批准了补充资金请求，成功地征聘了更多的调查员，从而应对日益增加的案件数量。

283. **外部调查顾问：**劳工组织、开发署、人口基金、知识产权组织和世卫组织等采用另一种方法来处理案件数量和工作量的增加，即聘请外部调查顾问。在这方面，11个组织(开发署、人口基金、儿童基金会、近东救济工程处、粮农组织、海事组织、国际电联、教科文组织、工发组织、知识产权组织和气象组织)表示，当案件量超过内部能力且有可用资源时，它们与外部咨询顾问签订合同。

⁹⁸ 对联检组问卷的答复中提供的信息。不过应该指出的是，劳工组织提供数字的时候，只有调查主任职位有人填补，高级调查员职位空缺。此后的情况有所改善。

5 个组织(粮食署、粮农组织、原子能机构、劳工组织、教科文组织和项目署)为需要特定专门知识(如法证技能)的案件聘请咨询顾问或咨询公司。此外,如果面临利益冲突,多个组织(如近东救济工程处和知识产权组织)会将调查外包给外部有关方面。

284. **实现了更大的灵活性,但从长远来看不可持续:** 联检组在这种情况下指出,使用咨询顾问确实为处理高峰期工量提供了一定的灵活性,并可能增加内部调查职能不具备的特定技能。这对于临时使用可能是一个有益的办法,但从长远来看不是一个可持续的方法。当咨询顾问与内部调查员的比例过高,从而过于依赖咨询支持时,甚至可能会造成混乱。此外,一些受访者表示,各组织之间存在争夺有资质的咨询顾问的情况,因此依赖咨询服务较为困难。

285. **相关的管理费用高昂:** 此外,聘用咨询顾问会产生高昂的管理费用,相关费用包括培训咨询顾问熟悉本组织的政策、程序和调查程序;确保适当的质量保证;以及额外的招聘管理工作。它还阻碍了内部能力、技能和知识的发展,并对连续性和机构记忆产生负面影响。使用咨询顾问也可能对调查报告的质量产生不利影响。

286. **简化案件接收和“分类”(初步评估)程序:** 难民署和粮食署等一些组织还修订了投诉接收程序,成立了一个特别接案股或接案委员会,并制定了接收准则或标准作业程序。它们提出,这些安排有助于管理和简化案件的整个接收和初步评估过程,包括对收到的信息进行初评,必要时寻求进一步的验证或确证,同时在接收评估完成后提供充分信息,以决定是否开展调查,为妥善分配任务创造条件并确定案件的优先顺序(见 WFP/EB.A/2019/6-D/1, 第 51 段)。

287. **采用调查的主要业绩指标和目标时限:** 联合国秘书处、开发署、人口基金、难民署、粮食署和粮农组织等几个组织制定并采用了用于调查的主要业绩指标。其中一个业绩目标是遵守结束调查的时限。虽然大多数组织都有目标时限,但只有少数组织的时限具有强制性。各组织的目标时限各不相同,粮农组织调查骚扰、性骚扰和滥用职权指控的时限为 60 天,儿童基金会调查违禁性行为的时限为 90 天,世卫组织调查所有类型的不当行为的时限最长为 9 个月。各组织对不同类型不当行为的时限不同,通常为调查骚扰、性骚扰、性剥削和性虐待以及报复设定的目标时间较短。附件八载有各组织的进一步详情。

4. 令人关切的问题依然存在: 应根据需求评估和保证水平, 为调查职能提供充足的资源

288. **多数情况下都超出了目标时限:** 虽然一些组织的平均调查时间缩短了,但仍有许多调查超出了既定的业绩目标时间(即目标时限)。这是各组织的共同趋势。从附件八可以看出,调查平均需要 6 至 12 个月。

289. 例如,监督厅 2018 年开展调查的平均时间为 11.1 个月(少于 2016 年的 14 个月),2019 年底为 10.7 个月。2018 年,难民署最终完成的调查中有 50% 不是在 6 个月的目标时限内完成处理的。对性剥削和性虐待案件的调查结案较快,其中 72% 在六个月内结束。应当指出,除了调查程序之外,可能的后续纪律程序可能需要更多时间。纪律程序可能与调查过程本身一样长,也可能更长,进一步导致整个过程久拖不决。

290. **调查时间越来越长的原因：**正如各组织所说，导致可能无法达到目标时限的原因有很多，例如投诉数量意外大幅增加，案件复杂，无法迅速聘用调查人员，或者仅仅是因为缺乏资源和能力(例如缺乏直接调查能力和支助能力)。

291. **监督机构表达的有关关切：**各监督部门，包括审计或监督咨询委员会、外聘审计员和联检组，以及立法机构(例如，见 A/74/280、A/74/5(Vol. I)、EC/70/SC/CRP.18(难民署)、WFP/EBA/2019/6-D/1 和 JIU/REP/2016/4)以及广大职员都对旷日持久的调查及其后续程序表示关切。

292. **调查时限过长：**虽然目前没有关于开展和完成调查时限的基准，但人们把完成调查的时限视为有效问责制度中一个不可或缺的要害。在此背景下，大多数组织制定了完成调查的专门时限，它们因调查的不当行为类别而异。附件八提供了进一步详情。尽管设定了目标，但受影响的个人、一般职员和其他利益攸关方等许多人认为完成调查实际所需的时间太长。许多组织的审计和监督委员会已经着手处理这个问题。例如，独立审计咨询委员会在 2018 年 8 月 1 日至 2019 年 7 月 31 日活动的报告中强调指出(A/74/280, 第 60-61 段)，监督厅 2018 年完成一项调查的时长平均为 11.5 个月，仍然远远超过监督厅在方案影响途径中规定的 6 个月时限，也远超出秘书长关于保护举报不当行为以及配合正式授权的审计或调查免遭报复的公报(ST/SGB/2017/2/Rev.1)第 8.1 条规定的 120 天时限。

293. 应当指出，2015 年至 2019 年期间，监督厅收到的不当行为举报数量增加了 256%(从 493 起增加到 1,262 起)，当年底未结案的调查数量增加了 266%(从 116 起增加到 309 起)，每年发布的报告数量增加了 260%(从 106 份增加到 275 份)。与此同时，完成一项调查的平均时间从 15.8 个月下降到 2019 年的 10.7 个月。此外，2015 年至 2019 年期间，监督厅的空缺率从 25%至 30%降至 5%至 6%。这些数字表明，尽管工作量持续急剧增加，但监督厅改进了调查的管理工作，适应了日益增加的案件数量以及调查日益复杂和不断变化的性质。

294. **联检组报告中提出的令人关切的相关问题：**联检组关于预防、发现和应对欺诈的报告中提出了类似关切(JIU/REP/2016/4, 第 257 段)，该报告说：“许多被访谈人表示，周期漫长、旷日持久的程序，包括调查、纪律处罚跟进程序和法庭诉讼，在联合国系统内欺诈犯罪分子中助长了有罪不罚的感觉。造成的结果是可能的犯罪分子没有受到威慑而施行欺诈，工作人员则宁可不报告欺诈，因为他们相信——不管是对是错——本组织无意于采取后续行动，或者，即使提出足够的证据，肇事者也可能不会受到惩罚。”此外，人们对相关制度缺乏信心，不相信会采取任何有意义的行动，也是促成联合国系统内不当行为指控漏报的因素，联检组以往的报告⁹⁹以及当前解决性骚扰和性剥削及性虐待问题的相关报告和调查都强调这是一个令人关切的主要问题。

295. **审计委员会以及审计和监督委员会以往的建议：**多份此类报告建议应对调查资源需求和能力进行重新审查和评估。例如，审计委员会建议联合国秘书处对各实体达到专业化内部司法系统标准的现有调查能力进行评估，并在必要时启动建设和加强这种能力的步骤。世卫组织的监督咨询委员会认为，鉴于世卫组织的规模和复杂性，案件总数似乎低于预期。因此，它建议调查职能为今后案件受理

⁹⁹ 见 JIU/REP/2018/4, 第五章；JIU/REP/2016/4, 第八章；以及儿童基金会，“Independent Panel Review of the UNICEF Response to Protection from Sexual Exploitation and Abuse”，2018 年 9 月。

数量和案件复杂性的持续增加做好准备。该委员会认为，除了寻找短期解决办法，还需要进一步从根本上应对调查挑战(见 EBPBAC30/2, 第 23-27 段)。

296. **联检组以往的建议：**联检组在 2011 年关于调查职能的报告中提出了相同思路的建议(JIU/REP/2011/7, 建议 6)，建议联合国系统各组织的立法机构应根据各自审计或监督委员会的建议，视组织预算周期的状况，每年或每两年对行使调查职能是否有充分的资源及工作人员配备的情况进行审查。然而，联检组没有提出用于衡量或评估相关资源需求和调查能力的基准的具体指标。

297. **案件数量不断增加和调查持续时间延长的“恶性循环”：**从上文可以看出，本次评估表明尽管一些组织的资源和能力有所增加，但多个组织的调查职能仍难以处理不断增加的案件数量。投诉数量不断增加，包括因举报各种形式的骚扰而产生的投诉；在对不当行为零容忍的背景下对指控进行初步评估；以及开展的调查越来越多都有赖于有限的调查资源，这就造成了调查时间延长，而指控如果查实，对责任人问责的工作就会延迟。为应对这些挑战，会员国拥有确定以及酌情提升调查资源水平的最终权力。

298. **需要制定能力评估方法：**为了确保今后在更客观的基础上决定调查职能的适当资源水平，检查专员建议有关组织酌情与各自的审计和监督委员会协商，制定评估调查能力及其相关资源需求的方法。这一方法应包括开展和完成调查的主要业绩指标，包括接收和初步评估的业绩指标，以特定组织的风险分类、组织结构、任务和业务地理范围以及可能调查的投诉类型和复杂性为依据。在这方面，检查专员回顾了联检组关于预防欺诈的报告(JIU/REP/2016/4)之建议 13。在这一背景下，主要业绩指标必须足够细致，认识到不同类型案件需要不同的时限。

299. **新方法的基础：**除上述标准之外，这种方法还应使用以下指标，对照现有调查资源(调查员、咨询顾问和其他资源)对过去和当前案件数量进行分析：每名调查员处理的案件数量；配备一名调查员的职员(和工作人员)的人数；内部监督和调查预算与本组织总收入的比率；调查时间长度和遵守强制性专门时限的情况；遵守主要业绩指标的状况；以及其他相关因素，同时应考虑到各组织的具体情况。

300. 调查职能因其被动反应性质并受不可预测的案件数量或案件复杂性等因素的驱动，不同于内部审计等其他监督职能。然而，有待制定的方法也可以酌情借鉴基于风险的审计和审计工作规划等方法。此外，上述指标也可用于界定和更新内部监督和调查服务以及开展相关业绩评估的主要业绩指标。

301. **其他预期好处：**最后，支持今后根据上述基于证据的方法提交内部监督和调查预算，将使行政首长及其立法机构能够就资源问题做出更好的知情决定。

302. 执行以下建议预计将加强调查职能，提高透明度、问责制和廉正。

建议 10

联合国系统各组织的立法机构应审查调查职能的资源和人员配置是否充足，并酌情考虑到各自审计和监督委员会的建议。

303. **需要加大灵活性以应对不断波动的工作量高峰：**除了投诉和随后的调查数量持续大幅增加以外，调查职能还面临着指控和相关工作量高峰不可预测的问

题。因此，检查专员建议内部监督和调查职能部门制定相关机制和缓解措施，以解决调查工作量激增的问题，方法诸如提供预算资源，创造雇用调查顾问的可能性和更大的灵活性，建立储备基金，与其他调查部门达成借调或临时指派调查员的谅解备忘录，或建立一份可在短时间内聘用的适任调查顾问名册。

304. **精简初步评估：**为了以最高效率有效地利用现有资源，检查专员建议调查职能简化接收和初步评估程序，从而改善案件的决定和优先排序工作。对于较大的调查职能，分配或建立一个接收单位可能是有益的做法。调查案件管理系统也应更新，以确保所有相关信息，包括收到的投诉、初步评估及其结果或决定都得到妥善记录。

C. 对性骚扰以及性剥削和性虐待投诉的调查面临挑战

305. **性骚扰及性剥削和性虐待调查带来的特殊挑战：**本次审查着眼于调查职能的现状，特别是资源和案件数量，研究了过去五年中出现的新挑战和新要求。各组织在访谈中强调，出于一系列原因，最大的挑战主要在于对性骚扰以及性剥削和性虐待的调查。一个挑战是在“Me Too”¹⁰⁰大讨论和其他因素的背景下，例如人们更加信任报告此类事件的制度，投诉数量和随之而来的调查大幅增加，而在许多组织中，资源的增加没有跟上步伐。人们提到的另一个方面是，确保非工作人员受害者或证人参与调查过程需要时间。

306. **性骚扰以及性剥削和性虐待案件需要有经验的专业调查员处理，并且受到高度重视：**这些案件需要特别有能力和有经验的调查员。此外，各组织内部以及会员国、捐助方和其他利益攸关方对这些案件给予高度关注和高度期望。因此，对性骚扰以及性剥削和性虐待案件的调查目前在更高的优先级上处理，有时造成其他案件被视为优先级较低。

307. **首协会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组：**2017年11月，首协会成立了处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组，工作组由来自40多个联合国实体的高级官员组成。除其他外，工作组的重点是审查各组织处理性骚扰的政策和调查相关指控的能力，并查明差距和不一致之处以及最佳做法，包括联合国系统以外的最佳做法，以期制定一个联合国系统的共同方法(见CEB/2019/HLCM/17/Add.1)。工作组向管理问题高级别委员会和首协会提交进度报告(例如，见CEB/2019/3和CEB/2019/HLCM/17)。值得注意的是，在工作组开展工作之后，通过了《联合国系统关于性骚扰的示范政策》。在编写这份联检组报告时，联合国系统28个组织中已有20个更新了各自机构关于性骚扰的政策，与上述《政策》保持一致。检查专员对取得的进展表示欢迎，这是朝加强联合国系统标准和政策的一致统一迈出的重要一步，特别是在这样一个关键议题上。

308. 此外，机构间常设委员会与首协会工作组在2018年和2019年召开了两次关于防止性剥削、性虐待和性骚扰的调查机构会议，各调查机构、首协会工作组和机构间常设委员会的大约80名负责人和高级工作人员汇聚一堂，审议如何共同努力，在联合国各实体和伙伴的调查机构之间做到加强能力，建立统一互补的

¹⁰⁰ “Me Too”(或#MeToo)运动是一场反对针对妇女的性骚扰和性侵害的运动。“Me Too”最初于2006年在社交媒体上用于这一语境。2017年广泛出现了公开提出性虐待指控的现象，随后这场运动开始作为社交媒体上的话题标签传播。

方法及开展合作。除其他外，2018 年会议提出的建议有：加强以受害者为中心的调查方法，统一各种方法以明确分工、改善协调和加强调查能力。¹⁰¹

309. 首协会工作组处理性骚扰相关调查的工作分组：2018 年 10 月，首协工作组设立了一个工作分组，负责加强调查能力和改进联合国系统各组织内部对性骚扰的调查工作，工作重点是与调查相关的问题。工作分组的成员包括负责开展调查、决定纪律事项和提供法律咨询的官员。它由监督厅的一名代表主持，设有一个由世界银行集团、联合国秘书处法律事务厅、原子能机构、难民署和儿童基金会的代表组成的指导小组(CEB/2019/HLCM/17, 第 14 段和 CEB/2019/HLCM/17/Add.1)。

310. 工作分组的三大优先任务是为三个不同的工作流提供参考意见：工作分组的职权范围侧重于三个优先事项：(a) 建立性骚扰调查模式；(b) 改善性骚扰调查的资源水平；(c) 改善问责制。

311. 在第一个工作流下，预计工作分组除其他外将编写一份调查性骚扰的指导手册和将纳入该手册的若干相关准则，包括以受害者为中心的调查、调查员的选任、与受害者和其他利益攸关方的沟通以及数字法证证据等方面的准则。该小组的工作预计还将在共同术语、定义、性骚扰案件的适当可信度评估，以及受害者、证人和调查对象访谈的共同方法方面提供一些指导。它还计划制定和推出面向调查员和其他有关官员的相关培训。在编写这份联检组报告时，该工作分组已经发布了三份指导说明，一份涉及证据标准方面的法庭判例，一份涉及评估证据和可信度，一份是关于披露调查报告的简要说明。工作分组还在编写一份调查支持手册，涵盖从接收投诉到调查本身以及随后撰写报告的全过程；它还正在开发受害者访谈模型等多个培训模块。

312. 在第二个工作流下，该工作分组正在评估如何在整个联合国系统内共享调查性骚扰的能力，因为联合国各组织之间调查员人数的巨大差异可能带来各种挑战。预计将编写一份标准谅解备忘录，它将为联合国各调查部门提供一个能够在需求高峰期相互协助的机制。

313. 在第三个工作流下，工作分组将分析在证据标准和举证责任方面各行政法庭已经裁定的现有判例，向决策者提供关于这些标准的指导，并就性骚扰案件的调查和纪律时限提供指导。

314. 此外，部门负责人、其副手或者监督或调查负责人本人系性骚扰的投诉对象时可能出现利益冲突问题，工作分组将审查这一问题并就此提供指导。在这种情况下，找到处理投诉的正确途径可能很困难，授权调查的程序可能不清楚，调查由谁开展也不确定(见 CEB/2019/HLCM/17, 第 14-33 段)。检查专员支持这些努力，因为本次审查确认有必要解决这些具体的利益冲突情况。请参阅上文第四章，该章指出有必要建立相关程序，以处理对行政首长和内部监督部门负责人和职员的不当行为的指控，包括性骚扰指控在内。

315. 2018 年 6 月启动新的性骚扰筛查数据库：筛查数据库“ClearCheck”提供了一个全系统的工具，以避免与联合国系统某组织的工作关系曾因骚扰调查被查实而被终止的个人得到重新雇用的情况(见 CEB/2019/HLCM/17, 第 34-39 段)。根

¹⁰¹ 欲了解更多详情，请参见 <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-champion-protection-sexual-exploitation-and-abuse-and-sexual-harassment/second-meeting>。

据管理问题高级别委员会 2018 年 10 月通过的准则，数据库的范围已扩大，将受到的性骚扰指控在离职时或离职后仍未结案的人员包括在内。它还包括对性剥削和性虐待的指控和调查的核实工作。¹⁰² 首协会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组也在探索进一步扩大“ClearCheck”数据库的机会。联合国秘书处正在开展一项扩大“ClearCheck”数据库的可行性研究，以研究将欺诈等其他类型的行为以及执行伙伴的人员包括进来的潜力。这项研究将审查技术、法律和政治方面的影响。在编写联检组报告时，联合国秘书处所有实体和 25 个以上的联合国基金和方案都在使用“ClearCheck”数据库。

316. **新数据库的优势：**检查专员认为，“ClearCheck”数据库是一个有用的全系统工具，可避免联合国系统雇用证明实施过性骚扰的责任人。¹⁰³ 与此同时，检查专员强调，必须保障所有相关个人享有正当程序的权利，应确保无罪推定原则，并且各组织有责任根据各自适用的规则、条例和政策保护数据机密性。

317. **首协会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组的努力应延伸到制定全系统指导和相关培训方面：**检查专员认为，工作组和工作分组正在进行的工作对于处理性骚扰问题至关重要，特别是在共同标准、方法和良好做法的基础上加强性骚扰的调查能力，促进全系统的合作和一致性。制定性骚扰调查指南，包括相关培训，将有助于促进更有效和高效的性骚扰调查，从而改善问责制。许多受访者也提出了工作分组目前审查的诸多问题和挑战，它们是大多数组织共有的。因此，在全系统层面上解决这些问题是有益和可取的做法。

318. **通过标准谅解备忘录在性骚扰案件中提供相互协助可以缓解能力和资源方面的限制：**许多受访者提到性骚扰和其他类型不当行为的调查面临能力挑战。能力挑战被认为是一个需要解决的关键问题，特别是解决调查久拖不决的问题。检查专员认为，制定标准谅解备忘录，使联合国系统各组织的调查部门能够在调查性骚扰案件时相互协助，是应对这些挑战的宝贵贡献。她认为，稍后可以酌情考虑将此扩展到其他类型的不当行为上，如性剥削和性虐待调查或法证调查。

319. 检查专员建议各组织酌情落实首协会工作组和机构间常设委员会的各项成果，如与调查有关的示范政策、指导和培训，这将改进性骚扰的调查工作，提出共同标准和良好做法，加强问责制和廉正并促进全系统的一致性。

320. 此外，检查专员认为，最重要的是，如果处理骚扰指控(包括性骚扰在内)和相关调查活动的工作属于行政首长的职权范围，则相关组织¹⁰⁴ 应停止这种做法。为此，检查专员重申上文建议 3。

¹⁰² “ClearCheck”使联合国各实体得以在全系统共享有关个人(前联合国职员和与联合国有关的人员)的信息，这些个人是与性骚扰、性剥削和性虐待有关的指控的对象且指控已查实，数据库的目的是防止他们在联合国系统内重新获得雇用(见 <https://www.unsystem.org/content/screening-database-clearcheck>)。

¹⁰³ 这一数据库或工具符合联检组以往报告中提出的加强全系统在欺诈案件和执行伙伴方面的合作和信息共享的建议。见 JIU/REP/2014/6，第十章和 JIU/REP/2013/4，第十四条。

¹⁰⁴ 详见附件一。

D. 会员国和捐助方对调查方面的信息需求越来越多

321. 一些组织正面临会员国和捐助方提出的获取调查相关信息的越来越多的需求和请求，超出了定期报告的内容。这些请求包括定期更新案件统计数据，包括不当行为的数量、状况和类型。此外，一些组织收到了临时和后续请求。还出现了有的组织被要求共享敏感信息的事件。

322. **管理捐助方的预期：**在越来越依赖自愿捐助的环境中管理捐助方的预期是各组织面临的主要挑战，在这种环境中，不提供所要求的信息可能会给自愿捐助带来风险，而提供所要求的信息可能会给正在进行的调查和证人带来风险。此外，不同的捐助方有不同的信息要求，使用不同的定义，要求的详细程度也各不相同。例如，一些捐助方想拿到“欺诈嫌疑”的信息，另一些捐助方想要的是“可信的欺诈嫌疑”的信息，还有一些捐助方只想知道“可信的调查结果”。向一些会员国或捐助方提供不同详细程度的信息，会产生某些会员国或捐助方得到不同待遇的风险。

323. **联合国调查部门代表 2019 年年度会议审议的问题：**联合国调查部门代表 2019 年年度会议讨论了包括这一议题在内的诸多问题。会议强调，决定提供哪些信息不是调查员的责任。不妨将性剥削和性虐待以及性骚扰案件的信息与管理不善、欺诈和腐败等其他问题的信息区分开来。广大捐助方认可秘书长网站上报告的关于性剥削和性虐待案件的信息。从调查人员的角度来看，理想的情况是应该有一套向捐助界披露的完全相同的信息。然而，这需要先统一各组织捐助方协议中的术语、定义和报告要求，然后才能在全系统适用。

324. **共享调查报告：**一个相关的问题是，是否应该与会员国和捐助方共享调查报告。就粮食署而言，其执行局在 2015 年实施了一项政策，规定应要求共享所有调查报告，除非存在危及个人安全或个人声誉的风险。该政策还有一些限制条件，允许监察长酌情删减和不发布涉及虐待行为的调查报告，如骚扰和滥用职权、性剥削和性虐待以及性骚扰等行为。在开展本次联检组审查时，粮食署的披露政策正在更新。人口基金的立法机构在 2015 年 1 月批准人口基金监督政策时，决定不共享调查报告。联合国秘书处等其他组织也有关于披露调查报告的政策，会员国可以请求获得调查报告，但在提供报告时可对其加以删减。

325. 联合国调查部门代表在 2019 年年度会议上决定建立一个工作流，以便就哪些调查相关信息可以共享达成共识，并找到所有机构都能接受的解决方案。检查专员强调各机构应该采取集体办法，并建议联合国系统各组织就联合国调查部门代表制定的共同原则和做法达成一致。在此背景下，检查专员谨重申联检组此前关于捐助方报告工作的相关报告(JIU/REP/2017/7)中所载的建议，除其他外，强调需要事先澄清相互预期，包括捐助方协议中的相关规定，以及联合国系统各组织应该采取共同方法。

六. 加强机构间合作和一致性的机会

A. 合作是加强一致性的途径

326. 检查专员承认联合国系统各组织的任务、业务、组织和治理结构各不相同，认为有必要在全系统基础上进一步促进规范、标准和做法的一致性和统一，从而通过加强机构间合作和促进交流良好做法和经验教训，在所有组织中建立同等独立和专业的调查职能。

327. **联合国调查部门代表和国际调查员会议是机构间协调努力的催化剂：**联检组 2011 年关于调查职能的上一份报告建议建立一个类似于联合国各组织内部审计事务代表的联合国调查员专业论坛。它还提议探讨建立一个统一的联合国系统调查单位的可能性，并建议联合国秘书长在首协会的主持下成立一个机构间工作组。前一项建议随着 2013 年设立联合国调查部门代表得到了执行，但后一项建议由于各种原因未被参加组织接受。

328. 国际组织调查员的另一个重要框架是 1999 年成立的国际调查员会议，¹⁰⁵其中也包括联合国系统各组织。它提供了一个交流思想、讨论廉正问题、应对打击欺诈和反腐败挑战、接收最新情况和分享领先做法的论坛。它通过年度会议和出版材料向调查员及调查机构提供支持和指导。国际调查员会议由负责组织和指导年度会议发展的秘书处管理。所做的重要指导包括 2003 年制定并于 2009 年修订的国际调查员会议《统一原则和导则》，它对调查方面的最佳做法加以统一，并为各调查机构提供指导。

329. **2011 年以来在全系统合作方面取得了一些进展，但仍不充分：**联检组在 2011 年报告中(见 JIU/REP/2011/7, 第 47 段)重申，正如先前关于同一主题的联检组报告(JIU/REP/2000/9, 第 76-78 段)所建议的那样，联合国系统各组织之间必须在调查方面开展更频繁和更有组织的互动和信息共享。这种合作包括制定开展调查的共同标准和程序、共享专门知识和方法、发展联合培训机会以及开展人员交流(例如通过借调)，从而最终形成统一的全系统调查方法，并允许开展联合或平行调查，特别是针对多机构实地活动开展调查。

330. **改善合作的具体实例：**2011 年以来，加强这种全系统调查合作和信息共享方面不断取得进展，特别是通过联合国调查部门代表(和国际调查员会议)的工作，以及以往和目前统一调查标准和方法方面的各项努力，例如对联合国调查部门代表制定的关于行政首长不当行为投诉的调查方式提供咨询意见。另一个例子是在首协会(包括管理问题高级别委员会和首协会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组)和机构间常设委员会的伞状结构下，或通过联合国系统各组织的某些监督和调查单位之间缔结谅解备忘录的方式，不断加强性骚扰调查能力的工作。然而，根据本次审查的结果，这方面仍然需要进一步改进。

B. 发挥联合国调查部门代表的作用

331. **联合国调查部门代表的背景资料：**联合国调查部门代表设立于 2013 年，由 24 个调查部门的监督负责人组成。设立联合国调查部门代表的目的是通过以

¹⁰⁵ 欲了解更多信息，请参见 www.conf-int-investigators.org。

下方式加强调查做法和专业性：制定和采用指导调查过程的共同原则；制定和传播推荐的准则、做法和程序，供成员自愿采纳；交流信息和最佳做法；促进和支持业务独立性和协作；并在联合调查、培训、信息共享、技能和资源以及参与同行审查方面进行合作。¹⁰⁶

332. **联合国调查部门代表会议议题：**联合国调查部门代表每年至少组织一次面对面会议，通常与国际调查员年度会议同时举行，并视需要另行组织虚拟会议或面对面会议。讨论的议题是与调查有关的主题，如主动调查程序、调查及时性的比较数据，包括主要业绩指标的使用情况，以及行政首长不当行为指控的调查方式的咨询意见。

333. **联合国调查部门代表的开创性努力：**它制定了一项关于联合调查的合作协议，作为联合国系统各组织之间类似安排的模板，该协议于 2016 年获得核准。这份协议以联合国各组织内部审计事务代表制定的联合审计模板协议为基础，同时考虑到调查的具体方面和特殊要求。联合调查协议考虑到不同实体调查职能之间可能开展联合活动的各种情况，包括信息交流、“真正的”联合调查和平行调查。该协议旨在使联合国各组织之间现有的调查合作正规化，迄今为止，这种合作只是临时性的。

334. **联合国调查部门代表新制定的关于性剥削和性虐待的全系统准则：**2017 年，联合国调查部门代表还设立了一个联合工作队，通过商定的准则加强和协调对性剥削和性虐待的调查工作。《联合国调查部门代表关于性剥削和性虐待调查的统一原则和准则》将成为调查员的一个实用工具，用以确保性剥削和性虐待的调查工作尊重以受害者为中心的方法。联合国调查部门代表还制定了对组织行政首长指控的处理和调查规程，2014 年和 2016 年的会议已就此做了讨论，2019 年底做了修订。

335. **一个有益的机构间合作和交流论坛：**通过相关讨论以及各业务工作组的工作，联合国调查部门代表已发展成为一个分享与所有组织相关的调查实践和经验的社群，并为机构间交流提供了一个论坛。在与调查有关的问题上，它的讨论和工作对联合国系统其他机构或小组的工作作出了重要贡献，如首协会、管理问题高级别委员会和首协会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组等。

336. **联合国调查部门代表是一个信息共享平台：**对于联合国系统各组织的调查部门而言，除国际调查员会议以外，联合国调查部门代表也是联合国系统内部开展一般调查合作和信息共享的主要论坛。许多受访者强调，联合国调查部门代表为开展调查相关问题的合作和分享调查做法提供了一个有用的平台。确定联合国全系统标准的基准并就此开展合作将促进和确保各组织在方法上更加一致，分享良好做法。例如，所有组织都面临的一个共同问题是行政法庭(联合国争议法庭、联合国上诉法庭、近东救济工程处争议法庭和劳工组织行政法庭)的判例，它们的判决确定了调查和后续程序的某些最低要求。为确保调查过程和结果的一致性，联合国系统各组织之间持续开展合作和对话十分重要；联合国调查部门代表为这种交流提供了一个恰当的平台。

337. 在一些成员的支持下，它还可以作为在线培训和其他调查培训的平台，包括提供欺诈、性骚扰以及性剥削和性虐待调查的培训。人们还认识到，联合国系

¹⁰⁶ 《联合国调查部门代表章程》，第 4 段。

统各组织在政策和调查框架方面存在明显差异，这对协调统一和信息共享带来挑战。因此，除联合国调查部门代表以外，让联合国各个调查部门组成小组举行非正式论坛，讨论与调查有关的问题和相关方面，这或许是有价值的做法。

338. **联合国调查部门代表的经费和支助：**联合国调查部门代表是一个非正式的专业网络，它没有任何秘书处支助或专项经费。因此，该网络的工作取决于各成员的善意和承诺。对联合国调查部门代表的行政和其他支助由当选的协调员或副协调员以及各个实务工作组的领导和支持者轮流提供，该网络的其他成员则逐案提供支助。一些人认为，联合国调查部门代表没有秘书处是一个限制因素，因为筹备会议、交换文件和编写会议记录(虚拟会议和面对面会议)的全部责任都落在已经不堪重负的志愿人员身上。一些受访者提出的另一个问题是，该网络的参与者并非全都是专业调查员或具有调查背景，这影响到该小组的工作及其结果。

339. **各组织应为执行联合国调查部门代表的指导意见提供便利：**联合国调查部门代表这一网络已成为在全系统范围内分享调查相关问题的做法和经验的重要论坛，有助于在联合国系统各组织之间强化共同的调查方法、办法和做法。检查专员欢迎 2011 年以来取得的进展。检查专员认为，尽管各组织之间的政策和调查框架存在差异，但仍然需要加强整个联合国系统调查方法、政策和程序的标准化和协调统一。有必要确保做法连贯一致，提高效率，并考虑到进一步提高一致性(例如在案件数量、案件类型和高风险领域方面)。在此背景下，**检查专员鼓励各组织为执行联合国调查部门代表的指导意见提供便利，包括通过正式的全系统机制(即首协会和管理问题高级别委员会)提供便利，这样就能够酌情制定和采用正式的政策和其他指导方针，促进在全系统加强一致性，推广共同标准和良好做法。**

C. 联合、协调和平行的调查

340. 联合国调查部门代表 2016 年制定和商定的联合调查框架提供了指导意见，并概述了联合国各组织调查单位联合开展调查工作或活动的不同场景，从简单的信息交流到“真正的”联合调查或平行调查等不同情况。此外，在实践中，联合国调查职能之间还提供其他形式的协助，例如请求另一调查办公室提供核实出生证或其他原始文件等形式的支持，或为了遵守保密行而允许进入其房地开展访谈。

341. **什么情况下适合开展联合调查。**在几个有限的情况下适合开展联合调查，特别是在调查涉及两个(或更多)组织的工作人员，两个或多个组织被同一人欺诈，几个组织共用一个执行伙伴，或共用供应商或服务提供商等情况。此外，在某些特定情况下需要进行联合调查，例如，联合国系统的一个组织在当地代表另一个联合国系统组织签署工作合同(如开发署在当地代表人口基金签署工作合同)，或者一个联合国实体的工作人员被抽调到另一个实体等情况。在事关所有机构而非是孤立于一个机构的大规模问题的案件中，也开展过联合调查，这些问题主要与外地业务有关，如在受益人登记中弄虚作假。

342. **联合国系统内部以往的联合调查经验。**根据各组织对联检组组织问卷所作答复中提供的资料，有 8 个组织(人口基金、开发署、项目署、世卫组织、教科文组织、原子能机构和粮食署)曾与联合国其他组织共同开展过联合调查。

343. **开发署的经验。**此外，一些组织还与其他国际实体和捐助机构开展了联合调查工作。例如，开发署与欧洲反欺诈办公室开展过联合调查。开发署和欧洲反欺诈办公室签署了一份谅解备忘录，允许双方对影响到两个组织的指控进行联合调查。同样，开发署还与一个捐助机构签署了一份谅解备忘录，对一个共同项目中的欺诈指控进行了联合调查。然而应当指出，联合国法律事务厅建议不要在联合调查中联合约谈联合国工作人员，这实际上限制了这类调查。

344. **关于合作和信息共享的其他谅解备忘录。**一些调查部门与联合国系统其他组织的对应部门达成了一般性谅解备忘录，其中载有关于合作和信息共享的一般性规定。但实际上联检组获悉，单个调查迄今为止只能根据个案情况交流数据。

345. **当前阻碍联合调查的障碍。**一些受访者提到，每个组织的法律框架不同，调查员因而难以联合办案，这被视为阻碍联合调查的一个障碍。他们认为，更合理的做法是进行平行调查，各个调查部门可以相互协助，同时满足各自的具体需要，并遵守各自法律框架的要求。联合国调查部门代表的联合调查框架讨论了各种情况，从信息交流到“真正的”联合调查或平行调查等。

346. **新的欺诈和其他不当行为共同数据库将有助于联合调查或平行调查。**大多数组织认为，了解其他组织在开展调查时面临的挑战是有益处的，特别是调查执行伙伴、供应商或咨询顾问时面临的挑战。人们特别提出的一个问题是，如何确保犯有不当行为的人不从一个组织转移到另一个组织。由于同一外地地点可能有多个联合国组织和国际组织，开展更多合作将产生协同作用，避免重复工作，从而释放资源。一些组织建议，既然已经有一个已查实的性骚扰案作案人的数据库（“ClearCheck”），就应该把这个数据库扩大，将查实的欺诈和其他不当行为案件包括进来，因为目前还没有获取这类信息的正式方法。

347. **越来越多地使用外部分包人造成额外的风险。**鉴于许多联合国机构不断变化的运营环境和不断演变的业务模式，特别是越来越多地使用执行伙伴（尤其是在地方一级），调查部门之间开展更密切和更系统的合作变得更加重要。这种方案执行模式带来了额外的运营、财务和声誉风险，而且有时非常巨大。加强合作和增加联合调查将有助于减轻这些风险，避免重复工作，并提高成本效益。

348. 检查专员认为，各调查部门应酌情更系统地交流有关具体调查的信息，并在可行的情况下探讨联合调查或平行调查的可能性，特别是对与一个以上联合国系统组织有合同关系的执行伙伴、供应商和其他服务提供者的调查。为此，联合国系统各组织的调查部门如果尚未根据联合国调查部门代表的范本缔结谅解备忘录，则应这样采取行动，以便在需要时促进交流具体调查案件的信息。¹⁰⁷

D. 关于设立一个统一的全系统调查单位的问题

349. **联检组 2011 年报告中提出的建议。**联检组 2011 年关于调查职能的报告(见 JIU/REP/2011/7, 第 70-73 段和建议 8)提议，探讨建立一个为联合国系统所有组织

¹⁰⁷ 还应指出，对第三方的调查如已查实则应迅速采取行动，还应建立强有力的制裁制度，包括共享关于受制裁第三方的信息，最好是相互承认制裁，这些对于确保问责制同样重要。在这方面，请参考联检组关于预防、发现和应对欺诈的报告(JIU/REP/2016/4, 第 347-459 段)中所载的相关建议，即加强对第三方的制裁制度，并改进关于制裁第三方(执行伙伴、供应商和服务提供者)的信息共享。

服务的全系统调查单位的选项，并建议在首协会主持下设立一个机构间工作组，以提出这方面的各种选项。联检组在报告中认为，从长远来看，这种全系统的综合解决方案将解决大多数与调查有关的问题，并且对所有组织都同样适用，因此完全符合“一个联合国”的精神。

350. **预期收益。**设立这样一个全系统调查单位的好处预计有：建立完全独立的调查职能，对所有与调查有关的活动加以整合，这尤其是没有调查能力的小机构的一种选择；统一开展调查的业务做法、共同标准和程序；把处理复杂案件的专门知识和能力集中起来；改善录用专业调查员的机会；以及为职员提供晋升机会。

351. **设立这一单位预计也有很大困难。**联检组在 2011 年的报告中强调为了适应这种变化，有必要改变现有的条例和规则。联检组设想，不同组织的调查员将转到这一新机构。后者将确保开展调查的人员熟悉各个组织的任务、细则和条例等。联检组承认，“虽然不是难以克服，但这一工作的细节问题将非常复杂。”(JIU/REP/2011/7, 第 71 段)。

352. **需要立法机构的授权。**联合国系统各组织在通过首协会所作的综合评论中提出了一系列保留意见。¹⁰⁸ 根据它们提出的意见，2011 年报告所载的这项建议未被参加组织接受，此后没有进一步落实。

353. **单一调查单位的利弊。**检查专员认为，根据本次审查的结果，这一建议理论上可以提供一种全面、全系统地解决许多持续存在的问题和挑战的选择。本次审查中征求意见的各组织表达了不同的观点，有的支持这个提议，有的反对。

354. **认为整合调查职能有好处的组织着重指出加强独立性、标准化、一致性和规模经济等预期的益处，与可能出现的缺点(包括丧失对不同组织的业务模式、运营情况、组织文化等的知识和理解，失去对调查职能的信任，失去联系人和影响力)相比，这些益处更加重要。**此外，如果联合国系统的所有调查机构完全脱离各自的组织结构，该机构所需的独立性将得到加强。这种整合也有利于赢得广大职员和其他利益攸关方、会员国、捐助方和合作伙伴的积极看法和信任，因为一个单一的联合国机构将在调查职能和各组织的管理层之间建立一道“防火墙”。

355. **缺点：**尽管有这些好处，但一些受访者出于各种原因并不支持 2011 年的提议。值得注意的是，联合国各实体任务的差异及其内部行政框架的多样性被认为是整合调查职能的重大障碍。由于这些差异，调查员就必须在其他方面类似的案件中适用截然不同的程序，因而可能更难以遵守每个实体内部行政框架的所有要求，从而破坏调查过程的完整性。

356. **一些组织的内部监督办公室的总体任务允许调查和审计职能相互通报工作，这两项活动因而会产生更深入的认识并提高信息收集的效力；对这些组织而言，如果成立一个单一的调查单位，就会丢失这样的增加值，也会丢掉调查职能提供的其他服务，如提高认识、培训、咨询以及就调查方面的政策事项提供建议**

¹⁰⁸ 有人在评论中指出，设立一个联合国系统的统一调查单位需要对所有有关组织现有调查单位的任务规定加以修订。此外，没有调查单位的组织需要接受一个联合国系统统一调查单位对其拥有管辖权。因此，在采取任何行动设立拟议的机构间工作组之前，必须寻求并获得每个组织立法机构的批准。

等。有人指出联合国系统不同组织的案件的优先顺序是另一个问题，他们说小型实体的案件在重要性考量方面可能得不到应有的重视。

357. **设立一个负责性剥削和性虐待及性骚扰案件的全系统单位：**然而，一些受访者表示，成立一个专门调查性剥削和性虐待及性骚扰案件的全系统统一单位将是有益的，因为这类调查需要专门知识和技能，不同于调查其他类型不当行为所需的能力。大多数受访者还强调机构间专项合作的必要性，并对此表示欢迎。

358. **通过联合国调查部门代表共同努力、统一指导方针和提供培训被认为是可取之策：**在这方面，许多人认为，联合国调查部门代表既提供了协作的实际好处，又避免了繁琐结构的缺点。因此，他们建议加强联合国调查部门代表之间的合作，将它作为替代统一调查职能的更有力、更高效的办法。因此，应该把重点放在确保各机构之间的一致性，制定处理某些类型的调查(性剥削和性虐待方面的调查已经在进行中)的统一原则和准则，并分享外联和沟通领域的最佳做法上。各组织还将受益于所有机构共用培训课程和培训大纲，以及发展出一种满足发展伙伴和执行伙伴调查需要的共同办法。

359. **结论：**可以看出，建立一个统一的全系统调查机构面临许多挑战。值得注意的是，这将需要彻底改变联合国系统所有组织的治理结构以及相关政策和程序，包括改变各立法机构以及监督和审计委员会履行职责的情况。它的成立还需要得到每个组织的立法机构的认可，还需签订一项新的多边协定，作为新机构的法律基础，其中除其他外应阐明新机构的任务、责任和义务。最后，设立这样一个新机构还需要将资源(财力和人力)从各组织转移到新成立的机构。基于上述原因，本次审查将不再提出这项建议。

七. 其他问题

A. 上诉程序中的证据标准

360. 一些受访者认为，证据标准，特别是不同行政法庭确立的不同标准，足以构成阻碍调查、成功采取纪律措施及其得到法庭上诉程序确认的障碍。

361. 然而，其他受访者表示这个问题被夸大了。调查职能的作用是起到实况调查机构的作用，它的职责是确定事实，而判断是否达到了实施具体制裁所需的证据标准则是其他职能，特别是法律职能的任务。

362. **联合国系统有两种不同的管辖权：**联检组参加组织分属两个不同行政法庭的管辖范围。联合国秘书处及其各部厅，如贸发会议、环境署、人居署和毒品和犯罪问题办公室，以及国际贸易中心、开发署、人口基金、难民署、儿童基金会、项目署和妇女署，属于由联合国争议法庭和联合国上诉法庭组成的联合国内部司法系统的管辖范围。此外，民航组织、海事组织、近东救济工程处和气象组织也接受联合国上诉法庭的管辖。相比之下，联合国专门机构粮农组织、原子能机构、劳工组织、国际电联、教科文组织、工发组织、世旅组织、万国邮联、世卫组织和知识产权组织以及粮食署和艾滋病署承认劳工组织行政法庭的管辖权。近东救济工程处的争议一审由近东救济工程处争议法庭审理，可以向联合国上诉法庭提出上诉。

363. **联合国上诉法庭和劳工组织行政法庭采用不同的证据标准：**这两个行政法庭确立了不同的证据标准，用于判断不当行为是否成立。联合国上诉法庭要求的是“明确且令人信服的证据”，¹⁰⁹ 而劳工组织行政法庭要求“排除合理怀疑”的证据。¹¹⁰ 后一种高门槛尤其受到一些人的质疑，被视为成功采取纪律措施的主要障碍。另一些人则认为，遵守政策和程序中的规定特别是在正当程序方面，并且确保调查后采取的措施与错失行为的严重程度相称，对于成功地维护纪律措施更为重要。

364. 在这一背景下，为了确定证据标准(证明标准或证明程度)在调查中的作用，联检组简要研究了联合国上诉法庭和劳工组织行政法庭的若干判决，分析对调查后采取的纪律措施提出的上诉结果，找到这些措施最终被法庭撤销的原因，并确定法庭作出此类裁定的原因是否是案件未能满足所需的证据标准。

365. 与此同时，2019年11月，首协会工作组的加强调查能力和改进联合国系统各组织内部性骚扰调查工作分组提交了对联合国上诉法庭¹¹¹ 和劳工组织行政法庭2010年1月1日至2019年3月31日期间作出的所有判决的研究结果，工作分组在该研究中审查了纪律制裁的情况，以确定上诉结果(即制裁是否得到确

¹⁰⁹ 除非事实严重到拟考虑将终止合同作为一种制裁，在这种情况下，证据标准将提高到“排除合理怀疑”的水平。

¹¹⁰ 应当指出，劳工组织行政法庭对骚扰投诉与其他不当行为投诉做了进一步区分。相对于投诉人，适用的标准是“盖然性权衡”，而对于处以纪律制裁，则适用“排除合理怀疑”的更高标准。

¹¹¹ 联合国争议法庭的判决没有列入该研究，因为联合国上诉法庭认为“联合国争议法庭有义务适用上诉法庭的判例”。

认或撤销)，以及撤销制裁的原因是否实际上是由于证据不足。该研究的结果与联检组的发现一致。

366. 上诉程序结果中的证据标准：¹¹²

- 联合国上诉法庭

总共 72 项判决中，有 57 项确认了纪律制裁，15 项予以撤销。在这 15 项判决中，6 项裁定撤销制裁的原因是法庭认定事实不成立。另外 9 起案件予以撤销是基于其他原因，例如：调查或纪律程序或其他相关程序中存在程序违规；制裁不相称；或者决策者没有实施制裁的权力。

- 劳工组织行政法庭

总共 66 项判决中，有 36 项确认了纪律制裁，30 项予以撤销。在这 30 项判决中，7 项裁定撤销制裁的原因是仲裁庭认定事实不成立。另外 23 起案件予以撤销是基于其他原因，例如：所涉行为不构成不当行为；调查或纪律程序或其他相关程序中的程序违规；制裁不相称；行政首长偏离联合审查机构的调查结果或建议；或者行政当局未采取必要行动或考虑相关事实。

367. 因此，分析表明，各组织在上诉过程中非常成功地维持了纪律措施(在联合国上诉法庭审理的所有案件中占四分之三以上，在劳工组织行政法庭审理的案件中占一半以上)。更重要的是，在联合国上诉法庭撤销纪律措施的案件中，因事实认定缺陷而被裁定撤销的只占不到一半。就劳工组织行政法庭的判决而言，因同一原因而被撤销纪律措施的案件只有不到三分之一。

368. 需要分析行政法庭的相关判决：根据这些结果，似乎有必要仔细研究撤销纪律措施的其他原因并吸取适当的教训。可能需要进一步研究调查和纪律程序以及其他相关程序中存在的，并造成纪律措施被撤销的程序缺陷。这证实了本次审查的先前结论，即需要对调查的监管框架及相关政策和程序进行更加频繁和严格的修订，并在必要时加以更新。除其他外，修订工作需要考虑到与调查职能相关的行政法庭判决。

369. 根据上文所述结果，检查专员强调，各组织应该定期审查和分析相关法庭的管辖权，并在必要时更新监管框架，包括调查的监管框架。请参考上文建议 2。

B. 主动调查及经验教训

370. 开发署、人口基金、难民署、粮食署、粮农组织、教科文组织和知识产权组织等一些组织除了应对指控开展调查之外，还进行所谓的主动调查。“主动”调查没有正式定义；它可以是对局势和业务进行测试，以确定风险领域，以便制定或者改进各项能够事先防范不端行为的措施和管制体制(见 JIU/REP/2000/9, 第 11 段)。主动调查在某些方面类似于特定的审计活动(如连续审计和司法鉴定审

¹¹² 见首协会工作组加强调查能力和改进联合国系统各组织内部性骚扰调查工作分组关于证据标准的说明，2019 年 4 月 25 日。

计)和检查;界限不明显。主动调查更适合某些类型的不当行为,即欺诈和腐败。此外,它们在识别系统性不当行为方面也有价值。

371. 联检组关于调查职能的前两份报告已经强调,需要对调查工作采取更具预防性和主动性的方法。早在 2010 年,国际调查员会议就承认,各机构更加重视主动调查,将其作为一项预防措施。人们认为,仅仅依靠指控报告来启动调查是无效的。然而,与此同时,有些组织以开展传统调查工作所需的资源和能力有限为由提出了保留意见。尽管存在种种限制,一些受访者同意说,主动调查工作从长远来看是有益的。信息通信技术、企业资源规划系统和新技术(如数据挖掘工具和分析方法)使用得越来越多,意味着主动调查工作可以成为传统被动调查的有益补充。

372. 审计与调查互动在这一背景下非常重要,也就是这两个内部监督职能之间应共享相关信息,包括共享危险信号、内部控制问题和在执行审计任务和调查时发现的其他缺陷的信息。正如受访者解释的那样,这项工作在大多数组织中是一个相当非正式的过程。一些实体已开始采用更具战略性和较正式的方法,以改进监督报告和建议的后续行动。例如,难民署在其内部监督办公室内设立了一个战略监督处,该处除其他外负责加强全组织对监督结果的响应。该处还支持内部监督主任对包括调查在内的监督结果趋势进行元分析,并向行政人员和高级管理层提供咨询意见和指导。

373. 检查专员谨重申联检组以往的建议(见 JIU/REP/2011/7, 第 9 段, JIU/REP/2000/9, 建议 5 和 JIU/REP/2016/4, 第 285 段),即在能力和资源允许的情况下,调查职能应继续拟订和开展主动调查活动。

C. 各组织提出的加强调查职能的建议

374. 各组织提出的改进建议:各组织在回答联检组组织问卷中关于为了加强调查职能可对哪些方面进行改进的问题时提出了一些建议,摘录与以下几段;但其中多条建议已在本次审查过程中得到考虑,且本报告的其他部分已有讨论。

375. 加强对调查员的培训是一个关键问题:大多数组织建议为调查员制定更多更好的培训方案,例如开展欺诈、性骚扰以及性剥削和性虐待调查方面的培训。出于一致性和节约成本等方面的原因,这类培训应在所有联合国机构之间共享。另一项建议是为调查人员建立在线培训方案,并建立一个包含最佳做法和标准的中央资料库,例如提供现成可用的调查和报告标准模板。

376. 在监督厅主持下定期举行调查人员会议:大多数组织认为,整个联合国系统调查政策和程序的持续统一和标准化将有助于确保做法的一致性,从而提高效率。从中期来看,这可能有利于调查人员的调动和交流。此外,一些组织建议建立由监督厅主持的联合国调查人员定期会议制度。

377. 建立一套统一的投诉分级(初步评估)标准:关于案件的优先顺序问题,有的组织建议制定一个共同的“分级”方法,以确保根据同样的标准对指控进行评估,并据此优先处理财务风险或声誉风险最高的指控。这一提议将有助于将资源用于具有重大风险和需要迅速处理的案件。

378. 共享关于执行伙伴的信息:对于合作伙伴或执行伙伴的调查能力问题,调查单位不妨共享关于对合作伙伴或执行伙伴的治理活动进行尽职调查的信息和资

源。这样做的理由是建立一个认证程序，以避免出现所有组织都必须对其合作伙伴的调查职能进行单独评估的情况。这将提高效率，并提供所有机构均可从中受益的保证措施。

379. **加强沟通，解决期望过高的问题：**为了解决对调查职能的任务和范围的误解，有的组织建议就调查职能的作用和责任加强沟通。在联合国系统内进一步澄清和宣传调查职能是一项行政职能、调查工作是一项实况调查活动将会有所帮助。目前，工作人员总体上对调查职能权限的观念往往有误，投诉人和受害者的期望往往过高，难以实现。

D. 其他国际组织的做法

380. **咨询另外八个国际组织的意见：**为了了解其他国际组织在调查和调查职能方面的良好做法和经验教训，检查专员与以下八个非参加国际组织的官员进行了访谈，即全面禁止核试验条约组织筹备委员会、全球疫苗和免疫联盟、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、红十字国际委员会、农发基金、红十字会与红新月会国际联合会、国际移民组织、世贸组织。

381. **尽管存在可比性问题，但访谈也发现了类似问题：**尽管这些组织中的大多数与接受本次审查的联合国系统各组织的可比性有限，但咨询过程发现了以下方面的类似问题，即独立性、组织设置(调查和相关活动碎片化)、资源(人力和财力)、缺乏专业调查人员，以及因骚扰、性骚扰及性剥削和性虐待案件的举报和调查大幅增加而带来的能力挑战。详情见附件十二。

附件一

调查职能的组织设置

	组织	设有内部调查职能	调查职能/内部监督部门的名称	调查职能属于内部监督部门的一部分	配备专业调查人员	设有调查任务的其他职能或机构	开展调查任务的其他职能或机构的名称
联合国秘书处及其部厅 ^a	联合国	是	监督厅调查司	是	是	是 ^b	- 人力资源管理处 - 实况调查小组 - 特别调查股 - 安保和安全处
	贸发会议	是	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	- 通过联合国日内瓦办事处的人力资源管理处和人力资源法律股履行人力资源管理职能 - 实况调查小组(调查小组)
	环境署	是	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	- 机构服务司 - 实况调查小组(调查小组)
	人居署	是	见联合国	见联合国	是	见联合国	- 执行主任办公室 - 法律办公室 - 调查小组
	毒品和犯罪问题办公室	是	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	- 人力资源管理处 - 维也纳办事处安保和安全处 - 内部调查小组
各基金和方案	开发署	是	审计和调查处调查科	是	是	否	-
	人口基金	是	审计和调查处	是	是	否	-
	难民署	是	监察主任办公室调查处	是	是	否	-
	儿童基金会	是	内部审计和调查办公室调查科	是	是	否	-
	项目署	是	内部审计和调查组(无单独的调查单位)	是	是	否	-
	近东救济工程处	是	内部监督事务部调查司	是	是	是	外地办事处的调查团队
	妇女署	否 ^c	由监督厅调查司负责	是	是	否	-
	粮食署	是	监察长办公室检查和调查处	是	是	否	-

	组织	设有内部调查职能	调查职能/内部监督部门的名称	调查职能属于内部监督部门的一部分	配备专业调查人员	设有调查任务的其他职能或机构	开展调查任务的其他职能或机构的名称
其他联合国机构或实体	国际贸易中心	否 ^d	由监督厅调查司负责	见联合国	见联合国	是	国际贸易中心方案支助司司长
	艾滋病署	否 ^e	由世卫组织内部监督服务司负责	见世卫组织	见世卫组织	否	-
专门机构和原子能机构	粮农组织	是	监察主任办公室调查股	是	是	否	-
	原子能机构	是	内部监督服务办公室的调查职能	是	是	否	-
	国际民航组织	是 (2020年6月前)	2017年前,由道德操守干事开展调查工作。 2018年6月,国际民航组织理事会新设立了一个主任调查员职位,并成立了调查委员会。在本次审查时,调查工作由外部调查部门或监督厅开展。联检组获悉,国际民航组织理事会于2020年6月决定与联合国秘书处监督厅订立一份谅解备忘录,将所有调查和相关活动外包给监督厅。因此,民航组织修订了《国际民航组织道德操守框架》,终止了道德操守干事的调查任务,调查委员会被废除。	否	否	是 (2020年6月前)	- 评估和内部审计办公室主任 - 行政和服务局局长 - 法律事务和对外关系局局长
	劳工组织	是	内部审计和监督办公室调查和检查股	是	是	是	- 人力资源发展部 - 问责委员会
	海事组织	是	内部监督和道德操守办公室	是	否	是	- 人事处任命的实况调查小组 - 监督职能中出现利益冲突时,秘书长决定由行政司司长或法律事务司司长负责
	国际电联	是	内部审计股。道德操守干事接收关于不当行为的所有指控并开展初步评估。 联检组获悉,国际电联理事会于2020年4月讨论了国际电联秘书长提出的一项关于设立新的调查职能并提供资金的提议,即在秘书长办公室设立一个P.4或P.5级专门职位,并受秘书长监督	是	否	是	- 秘书长设立的负责调查骚扰包括性骚扰和滥用职权调查委员会 - 秘书长任命的调查报复或报复威胁问题调查员

组织	设有内部调查职能	调查职能/内部监督部门的名称	调查职能属于内部监督部门的一部分	配备专业调查人员	设有调查任务的其他职能或机构	开展调查任务的其他职能或机构的名称
		(C20/60-E)。国际电联理事会推迟到下一次实体会议上作出决定。				
教科文组织	是	内部监督事务处调查办公室	是	是	否	-
工发组织	是	内部监督司评价和内部监督办公室下设的调查职能	是	是	否	-
世旅组织	否 ^f	道德操守职能接收指控并开展初步评估	-	-	否	2018年前,调查工作通过内部调查小组或员工个人开展。2018年起,调查应秘书长的要求由外部服务提供商开展。
万国邮联	否 ^g	私营部门提供监督服务(审计和调查)	-	-	是	纪律委员会
世卫组织	是	世卫组织内部监督服务司	是	是	否	-
知识产权组织	是	内部监督司调查科	是	是	是	总干事(接收、初步评估并决定是否启动调查)
气象组织	是	内部监察办公室	是	否	是	联合申诉小组 ^h

^a 如ST/SGB/2015/3号文件所述。

^b 仅适用于监督厅根据ST/AI/2017/1号文件审查和移交投诉或报告之后。

^c 2017年前,妇女署一直使用开发署审计和调查处的服务。2018年起,妇女署开始采用监督厅的调查服务。

^d 国际贸易中心是联合国和世贸组织的联合机构。监督厅向它提供调查领域的服务。

^e 艾滋病署没有内部监督办公室。它使用世卫组织内部监督服务司的服务。

^f 世旅组织没有内部监督办公室。

^g 万国邮联没有内部监督办公室。

^h 在实践中,联合申诉小组将调查工作交由内部监督办公室进行。

附件二

调查职能的权力和任务

	组织 调查职能/内部监 督部门的名称	监督政策和章程	调查权力的范围		调查准则 和手册	调查参照的政策框架和规则及程序 (部分文件, 按时间顺序排列)
			涵盖的不当行为类型	涵盖的对象		
联合国秘书处及其部厅 ^a	联合国 监督厅调查司	大会第 48/218B 号 决议(1994 年 8 月 12 日) ST/SGB/273 号文 件(1994 年 9 月 7 日)	监督厅调查司的任务 范围包括所有对失当 行为或不当行为的指 控。 监督厅可决定将指控 提交给负责官员进行 初步评估, 以确定是 否需要开展调查, 并 在必要时启动调查。 (ST/AI/2017/1)	在联合国秘书处服 务的职员、编外人 员、咨询顾问、军 事人员、伙伴组 织、执行伙伴、承 包商、供应商、特 派专家和联合国志 愿人员 如指控涉及部队派 遣国的军事人员, 则由部队派遣国承 担开展调查的首要 责任。	《监督厅调查 手册》, 2015 年 1 月	- ST/SGB/2019/8, 秘书长关于处理歧视、骚扰(包 括性骚扰)和滥用权力问题的公报, 2019 年 9 月 - ST/SGB/2018/1, 联合国工作人员条例和细则 - ST/SGB/2017/2/Rev.1, 秘书长关于保护举报不 当行为和配合正式授权的审计或调查免遭报复 的公报, 2017 年 11 月 - ST/AI/2017/1, 关于失当行为、调查和纪律程序 的行政指示, 2017 年 10 月 - ST/IC/2016/25, 关于联合国秘书处反欺诈和反腐 败框架的情况通报, 2016 年 9 月 - ST/SGB/2004/15, 秘书长关于使用信息和通信技 术资源和数据的公报, 2004 年 11 月 - ST/SGB/2003/13, 秘书长关于防止性剥削和性虐 待特别保护措施的公告, 2003 年 10 月
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题 办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
各基金和方案	开发署 审计和调查处 调查科	《审计和调查处章 程》, 2017 年 10 月 17 日	审计和调查处的任务 范围包括对所有不当 行为以及其他作为或 不作为的指控, 如 2017 年 10 月 17 日 《审计和调查处章 程》第 19-20 段所述	职员及其他工作人 员(如《章程》第 19 段所述)、联合国志 愿人员(如《章程》 第 13 段所述)和供应 商(如《章程》第 31 段所述)	《审计和调查 处调查准 则》, 2018 年 6 月	- 关于骚扰、性骚扰、歧视和滥用职权的政策, 2018 年 5 月 - 关于保护免受报复的政策, 2018 年 4 月 - 开发署处理不遵守联合国行为标准问题的法律 框架, 2018 年 3 月

	组织 调查职能/内部监 督部门的名称	监督政策和章程	调查权力的范围		调查准则 和手册	调查参照的政策框架和规则及程序 (部分文件, 按时间顺序排列)
			涵盖的不当行为类型	涵盖的对象		
						<ul style="list-style-type: none"> - 关于调查开发署高级管理人员以及审计和调查处人员不当行为指控的第 692 号标准作业程序, 2017 年 10 月 - 关于报告(调查)工作的第 650 号标准作业程序, 2016 年 3 月 - 关于调查报告格式的第 651 号标准作业程序, 2016 年 3 月
						<ul style="list-style-type: none"> - 关于报告审查和质量保证的第 660 号标准作业程序, 2016 年 3 月 - 关于主动调查的第 671 号标准作业程序, 2016 年 3 月 - 关于将指控移交国家法律机关的第 682 号标准作业程序, 2016 年 3 月 - 关于投诉接收和评估的第 602 号标准作业程序, 2016 年 3 月 - 关于调查计划、任务计划和任务后报告的第 640 号标准作业程序, 2016 年 3 月 - 关于证据保管链和证据处理的第 641 号标准作业程序, 2016 年 3 月 - 关于访谈准则的第 642 号标准作业程序, 2016 年 3 月 - 关于机密信息信息的第 643 号标准作业程序, 2016 年 3 月 - 关于电子邮件权限程序的第 644 号标准作业程序, 2016 年 7 月
	人口基金 审计和调查处	人口基金《审计和调查处章程》, 2018 年 1 月 26 日 人口基金《监督政策》, 2015 年 1 月 人口基金《财务条例和细则》, 第十七条, 2014 年 6 月	审计和调查处的任务范围包括对不端行为(包括不良行为在内的)所有指控, 如《审计和调查处章程》第 22-23 段所述	职员、独立承包商、执行伙伴和与人口基金有合同关系的其他第三方, 如《审计和调查处章程》第 22 (a)段和 22 (b)段所述	审计和调查处调查手册和标准作业程序, 2017 年 5 月(最后修订)	<ul style="list-style-type: none"> - 关于保护免受报复的政策, 2019 年 6 月 - 关于禁止骚扰、性骚扰、滥用职权和歧视的政策, 2018 年 12 月 - 纪律框架, 2018 年 10 月 - 供应商审查机制, 2018 年 10 月 - 关于欺诈和违禁做法的政策, 2018 年 10 月 - 工作人员条例和细则, 2018 年

	组织 调查职能/内部监 督部门的名称	监督政策和章程	调查权力的范围		调查准则 和手册	调查参照的政策框架和规则及程序 (部分文件, 按时间顺序排列)
			涵盖的不当行为类型	涵盖的对象		
						<ul style="list-style-type: none"> - 审计和调查处办案手册, 2017年5月 - 固定资产管理政策, 2014年9月 - 人口基金财务条例和细则, 第十七条, 2014年6月 - 关于保护免受报复的政策, 2013年7月 - 国际公务员行为标准, 2013年 - 关于防止性剥削和性虐待的政策, 2008年1月
	难民署 监察主任办公室调 查处	《独立监督政 策》, 2019年12 月9日, 2020年1 月1日生效 UNHCR/HCP/2019 /2 这项政策与审计和 监督章程等效	如《独立监督政策》 第24段所述	难民署职员、合作 伙伴和与难民署有 合同安排的其他方 面(且符合此类协议 中的条件)涉嫌的不 当行为, 如《独立 监督政策》第24段 所述	关于在难民署 开展调查的行政指 示, 2019年12月9 日, 2020年1月1 日生效 (UNHCR/AI/20 19/15)	<ul style="list-style-type: none"> - 关于保护免受报复的行政指示, 2018年 - 关于处理受关注人员欺诈行为的政策和业务准 则, 2017年9月 - 关于支持难民署关注人员配合监察主任办公室 调查的指导说明, 2017年 - 应对欺诈和腐败战略框架, 2008年 - 行为守则, 2004年6月, 2010年11月1日 更新
	儿童基金会 内部审计和调查办 公室调查科	儿童基金会《内部 审计和调查办公室 权力责任章程》, 2012年5月22日	各类不当行为, 如 《章程》第7段所述	职员、咨询顾问、 编外人员和承包 商, 如《章程》第4 段所述	调查手册, 2014年12月	<ul style="list-style-type: none"> - 纪律程序和措施政策, 2019年1月31日, 2020 年3月9日更新 - 防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰战略, 2019年1月 - 关于禁止歧视、骚扰、性骚扰和滥用职权的政 策, 2018年4月6日, 2020年3月9日更新 - 关于保护工作人员举报不当行为或配合正式授 权的审计、调查和其他监督活动免遭报复的政 策(CF/EXD/2007-005), 2015年2月 - 禁止和打击欺诈和腐败的政策(CF/EXD/2013- 008), 2013年8月 - 儿童基金会《财务条例和细则》之条例 12.7(2011) - 儿童基金会问责制度, 2009年 - 儿童基金会财务和行政政策 1: 内部控制

组织 调查职能/内部监 督部门的名称	监督政策和章程	调查权力的范围		调查准则 和手册	调查参照的政策框架和规则及程序 (部分文件, 按时间顺序排列)
		涵盖的不当行为类型	涵盖的对象		
项目署 内部审计和 调查组	项目署《内部审计 和调查章程》, OD.ED.2018.02 号 文件, 2018 年 3 月 15 日	所有形式的不当行为 和 EOD.ED.2017.01(2017 年 3 月 13 日)所界定 的违反项目署立法框 架的行为, 如《章 程》 第 2.1-2.2 段所述	项目署人员、承包 商、执行伙伴和其 他第三方, 如《章 程》第 2.1 段所述	内部审计和调 查组调查准 则, 2010 年 11 月	- OI. Ethics.2018.01 号业务指示: 保护举报不当行 为和配合正式授权的审计或调查或其他实况调 查活动免遭报复, 2018 年 2 月 22 日 - OI. IAIG.2018.01 号业务指示: 对项目署人员不 当行为指控的调查和措施, 2018 年 3 月 15 日 - 内部审计和调查组标准作业程序(目前有 15 个 单项作业程序), 2018 年 7 月 - OD.PCG.2017.01 号业务指令: 人力资源、道德 操守和文化问题, 2017 年 7 月 13 日 - 内部审计和调查组调查准则, 2010 年 11 月
近东救济工程处 内部监督事务部调 查司	近东救济工程处 《内部监督事务部 章程》, 第 14 号 组织指令, 2012 年 9 月 14 日 近东救济工程处调 查政策, LOT#DIOS 号文 件, 2016 年 2 月	所有类型的不当行 为, 如《章程》第 15 段所述	近东救济工程处官 员、职员、咨询顾 问、承包商、实习 生和联合国志愿人 员, 如《章程》第 20 (b)段所述	近东救济工程 处开展不当行 为调查指南, 2010 年	- 调查政策(内部监督事务部技术指示, 2016 年 2 月) - 道德操守办公室职权范围, 第 30 号组织指令, 2011 年 4 月 1 日 - 《国际调查员统一准则》, 第二版, 2009 年
妇女署 独立评价和 审计处 监督厅调查司	妇女署《独立评价 和审计处章程》, 2018 年 2 月 1 日	所有可能的不当行 为, 如《章程》第 18 段所述	妇女署工作人员、 供应商、执行伙伴 或妇女署聘用的任 何其他个人或实 体, 如《章程》第 18 段所述	监督厅《调查 手册》, 且应 符合妇女署的 行政和程序要 求, 如《章 程》第 19 段 所述	- 骚扰、性骚扰、歧视和滥用职权政策, 2018 年 8 月 31 日 - 保护举报不当行为和配合正式授权的审计或调 查免遭报复的政策, 2018 年 8 月 31 日 - 处理不遵守联合国行为标准的法律政策, 2018 年 7 月 30 日 - 反欺诈政策, 2018 年 6 月 20 日
粮食署 监察长办公室检查 和调查处	粮食署《监察长办 公室修订章程》, WFP/EB.2/2019/4- B, 2019 年 11 月	《修订章程》第 3 段 规定的所有类型的 不端行为, 以及《修 订章程》第 28 段规 定的违反适用规则、 条例、政策或合同 义务的行为	粮食署人员、合作 伙伴、供应商、其 他当事方和非粮食 署人员, 如《修 订章程》第 27 段 所述	粮食署《检查 和调查处调查 准则》, 2016 年 11 月 粮食署目前正 在对调查程序 和准则进行审	- 积极廉正审查手册, 2017 年 12 月 - OIGI 2017/09: 记录管理, 2017 年 3 月 - OIGI 2017/05: 通知对象及其他人员, 2017 年 2 月 - OIGI 2017/06: 访谈准则, 2017 年 2 月 - OIGI 2017/08: 报告分发, 2017 年 2 月

	组织 调查职能/内部监 督部门的名称	监督政策和章程	调查权力的范围		调查准则 和手册	调查参照的政策框架和规则及程序 (部分文件, 按时间顺序排列)
			涵盖的不当行为类型	涵盖的对象		
					查, 计划于 2020 中期发布	<ul style="list-style-type: none"> - OIGI 2017/07: 调查报告工作, 2017 年 2 月 - OIGI 2017/04: 证据、扣押、保管链、处理和储存 2017 年 2 月 - OIGI 2017/02: 调查计划, 2017 年 1 月 - OIGI 2017/01: 标准作业程序— 投诉的接收、受理和评估过程, 2017 年 1 月 - OIGI 2017/03: 案件分级, 2017 年 1 月 - WFP/EB/A 2017/6-B/1: 监督报告的披露政策— 对积极廉正审查报告的披露问题的修订, 2017 年 6 月 - WFP/EDD 2012/001: 执行主任关于披露监督报告的通知, 2013 年 9 月
其他联合国机构 或实体	国际贸易中心 监督厅调查司	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	<ul style="list-style-type: none"> - 关于详细纪律措施和程序的信息通报, ITC/IC/2012/22, 2012 年 12 月 24 日 - 关于经修订的纪律措施和程序的行政指示, ITC/AI/2012/06, 2012 年 12 月 24 日
	艾滋病署 世卫组织内部 监督服务司	《关于联合和共同 赞助的联合国艾滋 病毒/艾滋病联合规 划署(艾滋病署)的 谅解备忘录》, 第 11 条 世卫组织《内部监 督服务司章程》, 2019 年 3 月	所有类型的 ¹ 不当及不 端行为, 如世卫组织 《内部监督服务司章 程》第 8-9 段所述	艾滋病署职员和其 他人员、承包商、 执行伙伴或其他第 三方, 如世卫组织 《内部监督服务司 章程》第 8-9 段所述 (卫生组织的有关政 策、工作人员条例 和细则的规定适用 于艾滋病规划署)	世卫组织《内 部监督服务司 调查手册》, 2018 年 12 月 世卫组织《开 展调查和编写 调查报告准 则》, 2006 年 10 月	<ul style="list-style-type: none"> - 举报和防止报复政策和程序— 政策更新, MER/Ethics 2017/11, 2017 年 11 月 15 日 - 关于防止骚扰和相关全球咨询委员会的政策, HRM/IN 2016, MER/HRM, 2016 年 3 月 24 日 - 世卫组织关于接案委员会、案件优先排序、案件档案、计算机取证、任务规划、数据分析和访谈记录等的标准作业程序和模板, 2016 年至 2018 年期间发布
专门机构和原子 能机构	粮农组织 监察主任办公室调 查股	粮农组织《监察主 任办公室章程》, 2013 年 1 月	违反粮农组织条例、 细则和行政规定的行 为, 如《章程》第 10 段所述	参与该组织方案和 业务的工作人员和 第三方, 如《章 程》第 10 段所述	《监察主任办 公室内部行政 调查订正准 则》, 2017 年 2 月 15 日	<ul style="list-style-type: none"> - 防止性骚扰政策, 2019 年 - 举报人保护政策, 2019 年 8 月 14 日 - 严重过失政策(AC 2016/23), 2016 年 10 月 - 粮农组织《工作人员条例》第十条(纪律措施)和第十一条(上诉)

	组织 调查职能/内部监 督部门的名称	监督政策和章程	调查权力的范围		调查准则 和手册	调查参照的政策框架和规则及程序 (部分文件, 按时间顺序排列)
			涵盖的不当行为类型	涵盖的对象		
						<ul style="list-style-type: none"> - 打击欺诈和其他腐败行为的政策(AC 2015/08), 2015年3月 - 防止骚扰、性骚扰和滥用权力政策(AC 2015/03), 2015年1月 - 关于粮农组织环境和社会标准的投诉后合规审查机制, 2015年 - 粮农组织供应商制裁程序(AC 2014/27), 2014年11月 - 防止性剥削和性虐待政策(PSEA) (AC 2013/27), 2013年11月 - 国际公务员行为标准(MS 304), 2013年7月 - 监察主任办公室调查股办案手册(修订中), 2012年 - 《粮农组织手册》, 第三章(人事)第330条(纪律措施), 2003年8月22日
	原子能机构 内部监督服务办公室的调查职能	原子能机构《内部监督服务办公室章程》, 2014年4月	活动中的违规行为以及违反原子能机构条例、细则、政策和相关行政指示的行为, 如《章程》第4段第1点所述	原子能机构《内部监督服务办公室章程》中没有具体规定, 但原子能机构内部监督服务办公室2011年工作人员调查程序以及编外人员的咨询顾问行为的调查标准中有具体规定	国际调查员会议《调查工作统一原则和导则》, 2009年	<ul style="list-style-type: none"> - 举报人政策(AM.III/3), 2016年4月 - 内部监督服务办公室工作人员调查程序, 2011年6月 - 咨询顾问行为标准 - 防止骚扰和性骚扰框架(AM.II/17.E)
	国际民航组织 (2020年6月前为道德操守干事和调查委员会) 2020年6月起, 联合国秘书处监督厅调查司	《经修订的道德操守框架》, 《国际民航组织服务守则》附件一, 2020年6月17日	调查不当行为案件, 如国际民航组织《道德操守框架》第38-45段所述	国际民航组织职员和编外人员, 如国际民航组织《道德操守框架》第1段所述	国际调查员会议《调查工作统一原则和导则》, 2009年	<ul style="list-style-type: none"> - 国际民航组织反欺诈和反腐败政策, 2014年11月7日 - 《国际民航组织服务守则》, 2020年6月17日

组织 调查职能/内部监 督部门的名称	监督政策和章程	调查权力的范围		调查准则 和手册	调查参照的政策框架和规则及程序 (部分文件, 按时间顺序排列)
		涵盖的不当行为类型	涵盖的对象		
劳工组织 内部审计和监督办 公室调查和检查股	劳工组织内部审计 和监督办公室的修 订审计章程和新调 查章程(劳工组织 内部审计章程), 2016年3月15日	对欺诈、欺诈推定和 欺诈未遂、可能存 在的浪费、滥用职权或 其他违规活动的投 诉, 如劳工组织《新 调查章程》第3和第 9段	劳工组织工作人 员、承包商和服务 提供者, 包括咨询 顾问, 如劳工组织 《内部审计和监督 办公室调查标准作 业程序》第6段所 述, 2018年7月	劳工组织《内 部审计和监督 办公室调查标 准作业程 序》, 2018年 7月	- 反欺诈和反腐败政策, 2017年10月 - 劳工组织工作人员条例, 2016年 - 办公室道德操守: 举报人保护, IGDS Number 186(第1版), 2010年9月8日 - 劳工组织财务条例, 第30(d)条, 2010年 - 劳工组织财务细则, 第十四章, 2010年 - 劳工组织工作人员行为原则, 2009年 - 对预算外资源承担的信托义务
海事组织 内部监督和道德操 守办公室	《内部监督补充职 权范围》, 海事组 织《财务条例》附 录二, 2018年1月 1日	对不端行为、管理不 善、不当行为、浪费 和滥用权力的指控(如 《内部监督补充职权 范围》第5段所述), 以及欺诈指控(如《工 作人员细则》附录 F: 关于预防和发现欺 诈和严重不当行为的 政策和程序第2.1-2.2 段所述)	海事组织工作人员 和与海事组织签约 的其他人员, 如 《工作人员细则》 附录F: 关于预防和 发现欺诈和严重不 当行为的政策和程 序第1.2段所述; 涵 盖编外人员的条款 必须在其合同中单 独定义	严重不当行为 调查准则, 2019年2月	- 《工作人员条例和细则》, 附录E: 涉嫌违反海 事组织关于在不受骚扰的环境中工作的权利政 策的调查政策和程序, 2017年6月 - 《工作人员条例和细则》, 附录F: 关于预防和 发现欺诈和严重不当行为的政策和程序, 2017 年6月 - 保护举报不当行为和配合正式授权的审计或调 查免遭报复的政策, 2015年11月3日
国际电联 内部审计股	国际电联《内部审 计章程》(第13/09 号行政规定), 2013年6月27日	《内部审计章程》第 21条所述的欺诈或不 当行为	《章程》中未详细 说明 国际电联职员及相 关人员, 如《调查 准则》第1段所述 国际电联的所有人 员, 无论合同类型 或期限如何, 如国 际电联反欺诈、腐 败和其他违禁做法 政策第2段所述, 2019年5月2日	国际电联《调 查准则》, 2019年5月 2日	- 国际电联反欺诈、腐败和其他违禁做法政策, 2019年5月2日 - 国际电联工作人员细则和条例, 2013年 - 国际电联保护工作人员举报不当行为免遭报复 的政策(第11/04号行政规定), 2011年2月 22日 - 国际电联人员道德守则(第11/02号行政规定), 2011年2月 - 国际电联关于骚扰和滥用职权的政策(第05/05 号行政规定), 2005年3月16日

组织 调查职能/内部监 督部门的名称	监督政策和章程	调查权力的范围		调查准则 和手册	调查参照的政策框架和规则及程序 (部分文件, 按时间顺序排列)
		涵盖的不当行为类型	涵盖的对象		
教科文组织 内部监督事务处调 查办公室	教科文组织《行政 手册》, 项目 1.6(内部监督), 2017年3月14日	违规行为(欺诈、浪 费、滥用职权和其他 不当行为)。如《行政 手册》项目 1.6 第 2.11 段所述 详情如 AC/HR/71 号 行政管理通函第 7 和 第 10 段所述	雇员, 如《行政手 册》项目 1.6 第 4.1(七)段所述 然而, 《调查准 则》仅适用于职 员, 如《调查准 则》第 1.2 段所述	《调查准 则》, 2019 年 6 月	- 教科文组织 AC/HR/71 号通函: 纪律程序, 2019 年 6 月 19 日 - 教科文组织 A/HR/70 号通函: 更新的反歧视政 策, 2019 年 6 月 19 日 - 预防欺诈和腐败行为, 2012 年 7 月 30 日 - 教科文组织行政手册, 2011 年 - 工作人员条例和工作人员细则, 2010 年 - 教科文组织人力资源手册, 2009 年 - 工作人员的职责和义务, 人力资源项目 2.2
工发组织 评价和内部监督办 公室下设的调查 职能	工发组织《评价和 内部监督办公室章 程》, 2019 年 3 月 26 日	违规、欺诈、违反道 德行为守则的行为或 其他不当行为, 如 《章程》第 49 段以及 工发组织《内部监督 司调查准则》(2012 年 1 月 16 日)第 5 段所述	职员、个人服务协 定持有人、咨询顾 问、实习生以及与 工发组织有合同关 系的其他各方, 如 2012 年《调查准 则》和 2012 年 3 月 1 日《道德行为守 则》所述	《调查准 则》, 2012 年 1 月 16 日	- 工发组织财务条例第 9.1 条 - 工发组织财务细则第 109.15 条 - 问责和申诉制度, C2: 申诉机制的结构, OS12, 2017 年 7 月 - 禁止、预防和处理骚扰(包括性骚扰、歧视和滥 用权力), 2016 年 12 月, 2019 年 6 月修订 - 评价和内部监督办公室内部监督司内部指示, 2014 年 7 月 - 欺诈意识和预防政策, 2013 年 2 月 - 工发组织道德行为守则, 2010 年 3 月 - 保护举报不当行为或者配合审计或调查免遭报 复的政策, 2010 年 3 月 - 环境社会保障政策和程序
世旅组织 道德操守干事	世旅组织关于设立 道德操守职能的通 知, 2013 年 2 月 27 日 世旅组织《内部监 督章程》, 2010 年 6 月 8 日	所有形式的不端行 为, 如《内部监督章 程》第 3(d)段所述	职员和世旅组织其 他人员(如合作者合 同人员、实习生和 受训人员), 如 2013 年 6 月 14 日世旅组 织关于防止因举报 不当行为或配合正 式授权的实况调查 活动而遭受报复的 通知所述	将监督厅《调 查手册》作为 参考资料, 如 《章程》第 10 段所述	- 世旅组织关于保护举报不当行为或配合正式授 权的实况调查活动免遭报复的通知, 2013 年 6 月

组织 调查职能/内部监 督部门的名称	监督政策和章程	调查权力的范围		调查准则 和手册	调查参照的政策框架和规则及程序 (部分文件, 按时间顺序排列)
		涵盖的不当行为类型	涵盖的对象		
万国邮联 私营部门提供监督 服务(审计和调查)	万国邮联《内部审计章程》(万国邮联《财务条例》附件4), 2015年5月1日	对不端行为的指控以及对欺诈或管理不善的所有指控或推定, 如万国邮联《章程》所述	未具体说明	国际调查员会议《调查工作统一原则和导则》, 2009年	<ul style="list-style-type: none"> - 第34/Rev 1号行政指示, 2017年11月15日 - 第35/Rev 1号行政指示, 2017年11月15日 - 万国邮联财务条例(附件4), 2015年5月 - 万国邮联国际局工作人员条例和工作人员细则, 2016年4月 - 纪律措施, 第(DRH)26号行政指示, 2004年7月30日
世卫组织 内部监督服务司	世卫组织《内部监督服务司章程》, 2019年3月	所有形式的不当行为或不端行为, 如《章程》第8-9段所述	世卫组织职员和其他人员(承包商、执行伙伴或其他第三方), 如《章程》第8-9段所述	世卫组织《内部监督服务司手册》, 2018年12月 《开展调查和编写调查报告准则》, 2006年10月	<ul style="list-style-type: none"> - 世卫组织预防和应对性剥削和性虐待政策和程序, 2017年3月 - 道德操守和职业行为守则, 2017年4月 - 世卫组织手册2.0版, 第三章第12条(争端的非正式和正式解决办法), 2016年11月22日最新版 - 世卫组织举报和防止报复政策和程序, 2015年 - 世卫组织关于接案委员会、案件优先排序、案件档案、计算机取证、任务规划、数据分析和访谈记录等的标准作业程序和模板, 2016年至2018年期间发布 - 财务条例第十二条, 2014年 - 财务细则第十二条, 2014年 - 世卫组织欺诈预防政策和欺诈风险意识指导方针, 2005年4月
知识产权组织 内部监督司调查科	知识产权组织《内部监督章程》, 2018年10月2日 《调查政策》, 2017年	所有形式的不当行为或不端行为, 与工作场所相关的冲突和申诉除外, 如《章程》第15-16段所述	知识产权组织职员和知识产权组织人员以及其他个人、相关方或实体, 如知识产权组织《内部监督司调查政策》第6-7段所述, 2017年2月28日	《调查手册》, 2017年	<ul style="list-style-type: none"> - 知识产权组织关于预防和发现欺诈和其他违禁行为的政策, 第10/2019号办公指令, 2019年3月12日 - 知识产权组织国际局工作人员条例和细则, 2019年1月1日版 - 知识产权组织保护举报不当行为和配合正式授权的审计或调查免遭报复的政策, 第33/2017号办公指令 - 纪律措施适用程序, 第50/2016号办公指令, 2016年12月19日

	组织 调查职能/内部监 督部门的名称	监督政策和章程	调查权力的范围		调查准则 和手册	调查参照的政策框架和规则及程序 (部分文件, 按时间顺序排列)
			涵盖的不当行为类型	涵盖的对象		
						<ul style="list-style-type: none"> - 道德守则, 第 84/2012 号办公指令, 2012 年 12 月 28 日 - 立案标准作业程序, 2017 年 - 备忘录发布标准作业程序, 2017 年 - 录音访谈标准作业程序, 2017 年 - 通知调查情况及相关摘录的标准作业程序, 2017 年
						<ul style="list-style-type: none"> - 调查报告发布标准作业程序, 2017 年 - 管理工作影响报告发布标准作业程序, 2017 年 - 案件归档标准作业程序, 2017 年 - 内部监督司外包调查工作标准作业程序, 2017 年
	气象组织 内部监察办公室	气象组织《内部监 察办公室章程》, 2014 年 10 月 30 日	所有形式的不当行 为, 如气象组织《章 程》第 7 点所述	气象组织职员和气 象组织其他人员, 包括借调专家、咨 询顾问、服务合同 持有人、特别服务 协议持有人、初级 专业人员、实习 生、志愿者和联合 国志愿人员, 如 《章程》第 11.C.21 条和气象组织《固 定指令》附录 11.B 所述	《调查手 册》, 2017 年 11 月 28 日	<ul style="list-style-type: none"> - 气象组织固定指令规定的气象组织道德框架, 2018 年 4 月 20 日 - 气象组织《财务条例》, 第 13.8 和第 13.10 (c) 条, 2007 年

^a 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。

附件三

担负调查任务的其他职能或机构

	组织	担负调查任务的其他职能或机构的名称	其他职能或机构开展调查的任务授权或调查权力范围
联合国秘书处及其各部厅 ^a	联合国	<ul style="list-style-type: none"> - 人力资源管理处 - 实况调查小组 - 特别调查股 - 安保和安全处 - 仅适用于监督厅审查和移交投诉或报告之后，如 ST/AI/2017/1 号文件所述 	<p>根据 ST/AI/2017/1 号文件和 ST/SGB/2019/8 号文件，调查小组由至少两个人组成，他们应参加过监督厅和人力资源厅提供的关于调查被禁止行为的定期培训班，并已被列入人力资源厅保存的调查员名册。调查小组由现任或前任联合国工作人员组成。这些小组的任务是在负责官员对指控进行初步评估后，调查有关不当行为的指控。</p> <p>在每个维持和平特派团或政治特派团中，都有一小组外地安全人员组成特别调查股。该股具有常设调查能力，进行广泛的调查，并作为应急响应机构。</p>
	贸发会议	<ul style="list-style-type: none"> - 人力资源管理处，通过联合国日内瓦办事处人力资源管理处和人力资源法律股进行调查 - 实况调查小组(调查小组) - 仅适用于监督厅审查和移交投诉或报告之后，如 ST/AI/2017/1 号文件所述 	见联合国
	环境署	<ul style="list-style-type: none"> - 机构服务司 - 实况调查小组(调查小组) - 仅适用于监督厅审查和移交投诉或报告之后，如 ST/AI/2017/1 号文件所述 	见联合国
	人居署	<ul style="list-style-type: none"> - 调查小组 - 仅适用于监督厅审查和移交投诉或报告之后，如 ST/AI/2017/1 号文件所述 	<p>见联合国</p> <p>执行办公室征求法律办公室的意见，就监督厅移交给人居署执行主任的不当行为指控启动内部调查，并任命调查小组。</p>
	毒品和犯罪问题办公室	<ul style="list-style-type: none"> - 人力资源管理处 - 联合国维也纳办事处安保和安全处 - 内部调查小组 - 仅适用于监督厅审查和移交投诉或报告之后，如 ST/AI/2017/1 号文件所述 	<p>见联合国</p> <p>人力资源管理处正在设立内部调查小组，并参与调查监督厅移交的不当行为指控。</p> <p>联合国维也纳办事处安保和安全处拥有调查能力，可调查与维也纳国际中心及其进出人员有关的安全事件。</p>
基金和方案	开发署	-	-
	人口基金	-	-
	难民署	-	-
	儿基会	-	-

	组织	担负调查任务的其他职能或机构的名称	其他职能或机构开展调查的任务授权或调查权力范围
	项目署	-	-
	近东救济工程处	外地办事处	《近东救济工程处调查政策》，2016年 在外地主任和指定的外地办事处工作人员的授权下进行分散调查。
	妇女署	-	-
	粮食署	-	-
其他联合国机构或实体	国际贸易中心	- 国际贸易中心方案支助司司长 - 仅适用于监督厅审查和移交投诉或报告之后，如 ST/AI/2017/1 号文件所述	- 国际贸易中心关于经修订的纪律措施和程序的行政指示，2012年12月24日 ITC/AI/2012/06 号文件 - 国际贸易中心关于详细纪律措施和程序的情况通报，2012年12月24日 ITC/IC/2012/22 号文件 国际贸易中心方案支助司司长负责接收有关不端行为指控的报告，在审查正式投诉后决定此事是否需要进行初步询问或全面调查，如果有必要可请主管办公室或负责官员代表国际贸易中心进行初步询问或调查。
	艾滋病署	-	-
专门机构和原子能机构	粮农组织	-	-
	原子能机构	-	-
	国际民航组织 (截至2020年6月)	- 评价和内部审计办公室主任 - 行政服务局局长 - 法律事务和对外关系局局长	- 调查金融性质的不当行为案件，如2018年3月国际民航组织《道德操守框架》第64(b)段所述 - 调查道德操守干事移交的不当行为案件，如2018年3月国际民航组织《道德操守框架》第63(b)段所述 - 调查道德操守干事移交的不当行为案件，如2018年3月国际民航组织《道德操守框架》第65(b)段所述
	劳工组织	- 人力资源开发部 - 问责委员会	如劳工组织《工作人员条例》第13.4条所述，人力资源开发部负责处理骚扰和性骚扰申诉，包括相关调查。相关调查由外部独立调查员进行，这些调查员是从以前根据与劳工组织工会谈判达成的集体协议商定的调查员名册中挑选出来的。 如劳工组织《财务细则》的规则13.30(a)所述，导致或可能导致办公室财务损失或其他损失或财产损失的欺诈、推定欺诈、欺诈未遂、不诚实、疏忽或无视办公室既定程序或指令案件属于劳工组织问责委员会的责任范围。
	海事组织	- 人力资源处 - 行政司司长 - 法律事务和对外关系司司长	根据涉嫌违反海事组织关于在不受骚扰的环境中工作的权利政策的调查政策和程序(《工作人员细则》附录E)，关于歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用职权的指控由人力资源处负责调查。如果需要进行正式的实况调查，人力资源处将任命一个至少由两人组成的小组，他们应接受过关于调查这些类型被禁止不当行为指控的培训。

组织	担负调查任务的其他职能或机构的名称	其他职能或机构开展调查的任务授权或调查权力范围
		根据海事组织关于预防和发现欺诈的政策，尽管内部监督办公室在启动对涉嫌欺诈的调查方面发挥主要作用，但如果调查对象是内部监督办公室的工作人员，或案件的性质需要进行重大行政或法律干预以查明事实，秘书长可要求行政司司长或法律事务司司长承担内部监督办公室的责任。
国际电联	- 调查委员会 - 秘书长任命负责调查报复或报复威胁的调查员	根据国际电联关于骚扰和滥用职权的政策，秘书长成立了一个调查委员会开展正式调查。该委员会针对所涉具体案件而召集，由秘书长指定的一名成员、工作人员代表大会指定的一名成员以及这两人共同指定的第三名成员组成。 根据国际电联关于保护举报不当行为的工作人员免受报复的政策，针对可信的报复或威胁报复案件，秘书长将任命一名调查员。
教科文组织	-	-
工发组织	-	-
世旅组织	-	-
万国邮联	- 纪律委员会	根据该组织提供的信息，纪律委员会可根据万国邮联《工作人员细则》第 10 章(规则 110.4)概述的任务和程序进行调查。
世卫组织	-	-
知识产权组织	- 总干事	根据《内部监督章程》和《工作人员条例和细则》，总干事有权审查歧视或骚扰事项以及与工作场所有关的冲突和申诉、人事申诉、行政决定引起的申诉、影响工作人员任用条件和业绩的申诉以及与业绩有关的分歧，并就此作出决定。必要时总干事有权移交投诉以便进行独立调查。也可以移交给内部调查职能。
气象组织	- 联合申诉小组	根据《气象组织关于防止和解决骚扰的常规指示》第四章，联合申诉小组有权对包括性骚扰在内的骚扰指控进行调查。实际上，联合申诉小组将这些调查工作转交给内部监察办公室。

a 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。

附件四

监督章程

	组织	监督章程的名称和日期	关于调查的规定	关于定期修订和更新的规定	立法机构的批准	关于业务独立性的规定	关于预算独立性的规定	关于定期评估监督办公室的规定
联合国秘书处及其各部厅 ^a	联合国	大会第 48/218B 号决议(1994 年 8 月 12 日) ST/SGB/273(1994 年 9 月 7 日)	有 ST/SGB/273 号文件第 4 段和第 16-18 段 大会第 48/218B 号决议第 5 段	有 大会第 48/218B 号决议第 13 段	有	有 如《章程》第 30、第 34 和第 35 段所述	有 如《章程》第 30-31 段所述	无
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
基金和方案	开发署	《审计和调查处章程》，2017 年 10 月 17 日	有 《章程》第 4 和第 19-35 段	有 《章程》第 58 段	无	有 如《章程》第 46 段所述	有 如《章程》第 53 段所述	无
	人口基金	《审计和调查处章程》，2018 年 1 月 26 日	有 《章程》第 10 和第 22-32 段	有 应每两年审查一次，或必要时提高审查频率 《章程》第 70-71 段	无	有 如《章程》第 43 段所述	有 如《章程》第 56 段所述	有 如《章程》第 42 段所述
	难民署	《独立监督政策》，2019 年 12 月 9 日，于 2020 年 1 月 1 日生效 (UNHCR/HCP/2019/2) 该政策相当于监督章程	有 如《独立监督政策》第 24-25 段所述	有 如《独立监督政策》第 65 段所述	无	有 如《独立监督政策》第 24 段所述	无	有 如《独立监督政策》第 54(f)段所述

	组织	监督章程的名称和日期	关于调查的规定	关于定期修订和更新的规定	立法机构的批准	关于业务独立性的规定	关于预算独立性的规定	关于定期评估监督办公室的规定
	儿基会	《内部审计和调查办公室权力和责任章程》，2012年5月22日	有 《章程》第4、第7、第9(g)、第9(h)、第9(i)、第9(j)和第13段	无	无	有 如《章程》第8段所述	有 如《章程》第8(b)段所述	无
	项目署	《内部审计和调查章程》，Ref.OD.ED.2018.02, 2018年3月15日	有 《章程》第2.1、第4.1、第4.4和第9.1段	无	无	有 如《章程》第3.1和第3.2段所述	有 如《章程》第3.4段所述	有 如《章程》第8.4段所述
	近东救济工程处	《内部监督事务部章程》，第14号组织指令，2012年9月	有 《章程》第8、第15-16和第21段	无	无	有 如《章程》第19(c)段所述	有 如《章程》第19(c)段所述	无
	妇女署	妇女署《独立评价和审计处章程》，2018年2月1日	有 《章程》第18-19段	有 《章程》第39段规定通过独立评价和审计处处长定期修订	无	有 如《章程》第20-21段所述	有 如《章程》第21段所述	无
	粮食署	粮食署经修订的《监察长办公室章程》，WFP/EB.2/2019/4-B, 2019年11月	有 经修订《章程》第5、第7(g)、第7(h)、第7(j)和第25-29段	有 由监察长定期审查 经修订《章程》第59段	有 如经修订《章程》第60段所述	有 如经修订《章程》第42段所述	有 如经修订《章程》第43段所述	有 如经修订《章程》第57-58段所述
其他联合国机构或实体	国际贸易中心	大会第48/218B号决议(1994年8月12日) ST/SGB/273号文件(1994年9月7日)	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	艾滋病署	世卫组织《内部监督服务司章程》，2019年3月	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织

	组织	监督章程的名称和日期	关于调查的规定	关于定期修订和更新的规定	立法机构的批准	关于业务独立性的规定	关于预算独立性的规定	关于定期评估监督办公室的规定
专门机构和原子能机构	粮农组织	粮农组织《监察长办公室章程》，2013年1月	有 《章程》第3、第10、第25-26和第36段	无	无	有 如《章程》第17段所述	无	无
	原子能机构	原子能机构《内部监督服务办公室章程》，2014年4月	有 《章程》第1和第9段	无	无	有 如《章程》第2和第6段所述	有 如《章程》第3段所述	无
	国际民航组织	《评价和内部审计办公室章程》，2018年3月23日	有 《章程》第5、第9和第15-16段	有 《章程》第1段	有 《章程》第34(a)段	有 如《章程》第22段所述	有 如《章程》第26段所述	有 如《章程》第30段所述
	劳工组织	劳工组织内部审计和监督办公室经修订的《审计章程和新调查章程》(《劳工组织内部审计章程》)，2016年3月15日	有 《章程》第3-10段	有 《章程》第11段	有 《章程》第12段	有 如《章程》第15段所述	无	有 在《章程》第15(m)段中部分提及
	海事组织	《内部监督补充职权范围》，海事组织《财务条例》附录二，2018年1月1日	有 附录二第1和第5段	无	有 附录二未具体说明；由于附录是《财务条例》的一部分，因此修订需经理事机构的批准	有 附录二第2段	无	无
	国际电联	国际电联《内部审计章程》(第13/09号服务指令)，2013年6月27日	有 《章程》第21-23段	无	无	有 如《章程》第11段所述	无	无
	教科文组织	2017年3月14日《行政手册》关于内部监督的项目1.6 ^b	有 项目1.6的第2.11、第3.1(b)和第5.3段	无	无	有 如项目1.6第4.4(a)段所述	有 如项目1.6第4.2(a)(iv)段所述	无

组织	监督章程的名称和日期	关于调查的规定	关于定期修订和更新的规定	立法机构的批准	关于业务独立性的规定	关于预算独立性的规定	关于定期评估监督办公室的规定
工发组织	《评价和内部监督办公室章程》，2019年3月26日	有 《章程》第1、第19、第34和第44-53段	有 《章程》第67段	无 预计将下次修订(计划于2020年进行)中作出规定	有 如《章程》第12-18段所述	无	无
世旅组织	《内部监督章程》，2010年	有 《章程》第3(d)、第4和第12段	无	无	无	无	无
万国邮联	《内部审计章程》(万国邮联《财务条例》附件4)，2015年5月1日	有 《章程》A节第1段，以及I节第1、第2和第3段	无	有 《章程》中未具体说明；由于《章程》是《财务条例》的一部分，因此修订需经理事机构的批准	有 《章程》F节第1段	无	无
世卫组织	世卫组织《内部监督服务司章程》，2019年3月	有 《章程》第2、第4、第7-11和第30段	有 《章程》第31段	无 《章程》第31段	有 如《章程》第17段所述	有 如《章程》第19段所述	有 如《章程》第28.8段所述
知识产权组织	《内部监督章程》，2018年10月2日	有 《章程》第2、第7、第27和第31段	有 《章程》第55段	有 《章程》第55段	有 如《章程》第10段所述	有 如《章程》第49段所述	无
气象组织	气象组织《内部监察办公室章程》，2014年10月30日	有 《章程》中“工作范围”部分的第三个要点和“责任”部分的第七个要点	有 《章程》中“修订内部监察办公室章程”部分	无	有 如《章程》中“问责和独立性”部分第2段所述	有 如《章程》中“问责和独立性”部分第3段所述	有 如《章程》中“问责和独立性”部分第1段所述

a 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。

b 2016年2月22日教科文组织内部监督办公室《内部审计章程和政策》不涵盖调查。

附件五

审计和监督委员会在调查方面的作用

	组织	该组织设有审计和监督委员会	审计和监督委员会协助立法机构或向立法机构提供建议	审计和监督委员会的任务或职权范围内明确包括调查	审计和监督委员会审查监督办公室/调查职能部门的独立性和任务	审计和监督委员会审查监督办公室/调查职能部门的预算和人员配置要求	审计和监督委员会审查监督办公室/调查职能部门的总体绩效	审计和监督委员会发布正式建议
联合国秘书处及其各部厅 ^a	联合国	是	是	是	是	是	是	是
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
基金和方案	开发署	是	否	是	否	是	是	是
	人口基金	是	否	是	是	是	是	是
	难民署	是	是	否(隐含在监督职能之下)	否	是	是	是
	儿基会	是	否	是	是	是	是	否
	项目署	是	否	是	是	是	否	是
	近东救济工程处	是	否	是	是	是	是	是
	妇女署	是	否	是	是	是	是	是
	粮食署	是	是	是	是	是	是	否
其他联合国机构或实体	国际贸易中心	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国

	组织	该组织设有审计和 监督委员会	审计和监督委员会协助立法 机构或向立法机构提供建议	审计和监督委员会的 任务或职权范围内明 确包括调查	审计和监督委员会审查监督办 公室/调查职能部门的 独立性和任务	审计和监督委员会审查监督办 公室/调查职能部门的 预算和人员配置要求	审计和监督委员会审查监督办 公室/调查职能部门的 总体绩效	审计和监督委员会 发布正式建议
	艾滋病署	否	-	-	-	-	-	-
专门机构和原子 能机构	粮农组织	是	是	是	是	是	是	是
	原子能机构	否	-	-	-	-	-	-
	国际民航 组织	是	是	否	否	是	是	否
	劳工组织	是	是	否(隐含在合规和 廉正条款之中)	是	是	是	是
	海事组织	否	-	-	-	-	-	-
	国际电联	是	是	否	是	是	是	是
	教科文组织	是	否	是	是	是	是	是
	工发组织	是	是	否	是	是	是	否
	世旅组织	否	-	-	-	-	-	-
	万国邮联	否	-	-	-	-	-	-
	世卫组织	是	是	是	否	否	是	是
	知识产权 组织	是	是	是	是	否	否	否
气象组织	是	是	否(隐含在关于发现欺 诈以及遵守《气象组 织条例》和《道德守 则》的内容之中)	是	是	是	是	

资料来源：上述审计和监督委员会的职权范围。

a 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。

附件六，第一部分

内部监督办公室负责人的独立性

	组织	任命			撤职或免职			任期限制	离职后限制
		由该组织行政首长任命	任命须征求立法机构的意见或获得其批准	任命须征求审计或监督委员会的意见或获得其批准	由该组织行政首长将其撤职或免职	撤职或免职须征求立法机构的意见或获得其批准	撤职或免职须征求审计或监督委员会的意见或获得其批准	有任期限制	以后在该组织其他职能部门任职受限
联合国秘书处及其各部厅 ^a	联合国	是 由秘书长任命，如大会第48/218号决议第5段(b)项(二)目所述	是 征求意见并获得批准，如大会第48/218号决议第5段(b)项(二)目所述	否	是 由秘书长撤职或免职，如大会第48/218号决议第5段(b)项(四)目所述	是 根据大会第48/218号决议第5段(b)项(四)目，应经大会批准	否	是 任期为五年，不可连任，如大会第48/218号决议第5段(b)项(三)目所述	否
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
基金和方案	开发署	是 由开发署署长任命，如2017年10月17日《审计和调查处章程》第47段所述	否	是 征求意见，如《审计和调查处章程》第4段所述	是 由开发署署长撤职或免职，如《审计和调查处章程》第47段所述	否	是 征求意见，如《审计和调查处章程》第47段所述	是 任期为五年，可连任一次，如《审计和调查处章程》第47段所述	是 如《审计和调查处章程》第47段所述
	人口基金	是 由执行主任任命，如2018年1月26日《审	否	是 参与，如《章程》第48段和	是 由执行主任撤职或免职，如《章程》第48段和	否	是 根据《章程》第48段参与，以及根据《监督政	是 任期为五年，可连任一次，如《章程》第	是 如《章程》第48段和《监督政策》第50段所述

	组织	任命			撤职或免职			任期限制	离职后限制
		由该组织行政首长任命	任命须征求立法机构的意见或获得其批准	任命须征求审计或监督委员会的意见或获得其批准	由该组织行政首长将其撤职或免职	撤职或免职须征求立法机构的意见或获得其批准	撤职或免职须征求审计或监督委员会的意见或获得其批准	有任期限制	以后在该组织其他职能部门任职受限
		计和调查处章程》第 48 段和 2015 年 1 月 30 日人口基金《监督政策》第 50 段所述		《监督政策》第 50 段所述	《监督政策》第 50 段所述		策》第 50 和第 60 段参与和提供意见	48 段和《监督政策》第 50 段所述	
	难民署	是 由高级专员任命，如 2019 年 12 月 9 日《独立监督政策》第 54(e)段所述	否	是 征求意见，如 2019 年 12 月 9 日《独立监督政策》第 54(e)段所述	是 由高级专员撤职或免职，如 2019 年 12 月 9 日《独立监督政策》第 54(g)段所述	是 征求执行委员会主席的意见，如 2019 年 12 月 9 日《独立监督政策》第 54(g) (iii) 段所述	是 独立审计和监督委员会提供意见，如 2019 年 12 月 9 日《独立监督政策》第 54(g) (iii) 段所述	是 任期为六年，不可连任，如 2019 年 12 月 9 日《独立监督政策》第 54(e)段所述	是 如 2019 年 12 月 9 日《独立监督政策》第 54(e)段所述
	儿基会	是 由执行主任任命，如 2012 年 5 月 29 日儿基会《内部审计和调查办公室章程》第 8(f) 段所述	否	是 征求意见，如儿基会《内部审计和调查办公室章程》第 8(f)段所述	是 由执行主任撤职或免职，如儿基会《内部审计和调查办公室章程》第 8(f)段所述	否	是 征求意见，如儿基会《内部审计和调查办公室章程》第 8(f)段所述	是 任期为五年，可连任一次，如儿基会《内部审计和调查办公室章程》第 8(e)段所述	是 如儿基会《内部审计和调查办公室章程》第 8(e) 段所述
	项目署	是 ^b	否	是 提供意见，如项目署审计咨询委员会职权范围第 6(e)段所述	是 由执行主任撤职或免职，如项目署审计咨询委员会职权范围第 6(e)段所述	否	是 提供意见，如项目署审计咨询委员会职权范围第 6(f)(ii)段所述	否	否
	近东救济工程处	是 由主任专员任命	否	是 提供意见，如 2012 年 10 月 5 日第 24 号组织	是 由主任专员撤职或免职	否	是 提供意见，如 2012 年 10 月 5 日第 24 号组织	否	否

	组织	任命			撤职或免职			任期限制	离职后限制
		由该组织行政首长任命	任命须征求立法机构的意见或获得其批准	任命须征求审计或监督委员会的意见或获得其批准	由该组织行政首长将其撤职或免职	撤职或免职须征求立法机构的意见或获得其批准	撤职或免职须征求审计或监督委员会的意见或获得其批准	有任期限制	以后在该组织其他职能部门任职受限
				指令《内部监督咨询委员会章程》第 27 段所述			指令《内部监督咨询委员会章程》第 2(c)段所述		
	妇女署	是。 由执行主任任命，如 2018 年 2 月 7 日妇女署《独立评价和审计处章程》第 34 段所述	否	是 征求意见，如妇女署《独立评价和审计处章程》第 34 段所述	是 由执行主任撤职或免职，如妇女署《独立评价和审计处章程》第 34 段所述	否	是 征求意见，如妇女署《独立评价和审计处章程》第 34 段所述	是 初步试用期为一年，最长可延至五年，可连任一次，连任期最长五年，如妇女署《独立评价和审计处章程》第 35 段所述	是 如妇女署《独立评价和审计处章程》第 35 段所述
	粮食署	是 由执行干事任命，如 2019 年 11 月经修订的《粮食署章程》第 31 段所述	是 获得事先同意，如 2019 年 11 月经修订的《粮食署章程》第 31 段所述	是 审计工作委会提供意见，如 2019 年 11 月经修订的《粮食署章程》第 31 段所述	是 由执行干事撤职或免职，如 2019 年 11 月经修订的《粮食署章程》第 31 段所述	是 获得事先同意，如 2019 年 11 月经修订的《粮食署章程》第 31 段所述	是 提供意见，如 2019 年 11 月经修订的《粮食署章程》第 31 段所述	是 任期为四年，可连任一次，如 2019 年 11 月经修订的《粮食署章程》第 31 段所述	是 如 2019 年 11 月经修订的《粮食署章程》第 31 段所述
其他联合国机构或实体	国际贸易中心	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	艾滋病署	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织
专门机构和原子能机构	粮农组织	是 由总干事任命，如 2013 年 1 月粮农组织《监察长办公	是 征求粮农组织财务委员会的意见，如粮农组织《监察长	是 审查并向总干事和财务委员会提供意见，如 2018 年 6 月	是 由总干事撤职或免职，如粮农组织《监察长办公	是 征求粮农组织财务委员会的意见，如粮农组织《监察长办公室	是 审查并向总干事和财务委员会提供意见，如 2018 年 6 月粮	是 粮农组织财务委员会于 2019 年 11 月批准，自 2020	是

	组织	任命			撤职或免职			任期限制	离职后限制
		由该组织行政首长任命	任命须征求立法机构的意见或获得其批准	任命须征求审计或监督委员会的意见或获得其批准	由该组织行政首长将其撤职或免职	撤职或免职须征求立法机构的意见或获得其批准	撤职或免职须征求审计或监督委员会的意见或获得其批准	有任期限制	以后在该组织其他职能部门任职受限
		室章程》第 16 段所述	《办公室章程》第 16 段所述	粮农组织审计委员会职权范围第 2.1 段所述	室章程》第 16 段所述	章程》第 16 段所述	农组织审计委员会职权范围第 2.1 段所述	年起，任期为七年，不可连任	
	原子能机构	是由总干事任命，如 2019 年 1 月 3 日《原子能机构行政手册 II/3》第 95 段所述	是非正式征求意见，如《原子能机构行政手册 II/3》第 95 段所述	-	是由总干事撤职或免职	否	-	是原子能机构所有工作人员的最长任期为七年	否 ^d
	国际民航组织	是。由秘书长任命	是获得批准，如国际民航组织《评价和内部审计办公室章程》第 34(f)段所述	是提供意见，如国际民航组织评价、审计和咨询委员会职权范围第 5.2 段所述	是由秘书长撤职或免职	是获得批准，如国际民航组织《评价和内部审计办公室章程》第 34(f)段所述	是提供意见，如评价、审计和咨询委员会职权范围第 5.2 段所述	否	否
	劳工组织	是由总干事任命，如 2016 年 3 月 15 日劳工组织《内部审计章程》第 14 段所述	是征求意见，如劳工组织《内部审计章程》第 14 段所述	是可要求独立监督咨询委员会提供意见，如劳工组织独立监督咨询委员会职权范围第 3(d)段所述	是由总干事撤职或免职，如劳工组织《内部审计章程》第 14 段所述	是征求意见，如劳工组织《内部审计章程》第 14 段所述	是可要求提供意见，如劳工组织独立监督咨询委员会职权范围第 3(d)段所述	否	否
	海事组织	是由秘书长任命，如 2018 年 1 月 1 日海事组织《财务条	否	-	是由秘书长撤职或免职，如海事组织《财务条例》附录二《内部监	否	-	否	是经秘书长事先批准的非常特殊的情况除外，如海事组织《财务条

组织	任命			撤职或免职			任期限制	离职后限制
	由该组织行政首长任命	任命须征求立法机构的意见或获得其批准	任命须征求审计或监督委员会的意见或获得其批准	由该组织行政首长将其撤职或免职	撤职或免职须征求立法机构的意见或获得其批准	撤职或免职须征求审计或监督委员会的意见或获得其批准	有任期限制	以后在该组织其他职能部门任职受限
	例》附录二《内部监督补充职权范围》第2段所述			督补充职权范围》第2段所述				例》附录二《内部监督补充职权范围》第2段所述
国际电联	是 由秘书长任命 ^f	否	否	是 由秘书长撤职或免职	否	否	否	否
教科文组织	是 由总干事任命，如2016年2月22日教科文组织内部监督办公室《内部审计章程和政策》第4.4(a)段所述	是 征求意见，如2016年2月22日教科文组织内部监督办公室《内部审计章程和政策》第4.4(a)段、2018年3月教科文组织《工作人员条例和工作人员细则》第4.5.3条以及2016年8月11日监督咨询委员会职权范围第4-5段所述	是 总干事可就候选人的资质要求征求监督委员会的意见，如2016年2月22日教科文组织内部监督办公室《内部审计章程和政策》第4.4(a)段所述	是 由总干事撤职或免职，如2016年2月22日教科文组织内部监督办公室《内部审计章程和政策》第4.4(a)段所述	是 征求意见，如2016年2月22日教科文组织内部监督办公室《内部审计章程和政策》第4.4(a)段和2018年3月教科文组织《工作人员条例和工作人员细则》第4.5.3条所述	是 提供意见，如2016年8月11日监督咨询委员会经修订的职权范围第5段所述	是 任期为六年，不可连任，如2018年2月22日教科文组织内部监督办公室《内部审计章程和政策》第5段所述	是 如2018年2月22日教科文组织内部监督办公室《内部审计章程和政策》第5段所述
工发组织	是 由总干事任命，如2019年3月26日《评价和内部监督办公室章程》	否	是 如总干事认为适当，应征求独立审计咨询委员会的意见，如《评价	是 由总干事撤职或免职，如《评价和内部监督办公室章程》第8段所述	否	是 如认为适当，应征求意见，如《评价和内部监督办公室章程》第8段所述	否	否

	组织	任命			撤职或免职			任期限制	离职后限制
		由该组织行政首长任命	任命须征求立法机构的意见或获得其批准	任命须征求审计或监督委员会的意见或获得其批准	由该组织行政首长将其撤职或免职	撤职或免职须征求立法机构的意见或获得其批准	撤职或免职须征求审计或监督委员会的意见或获得其批准	有任期限制	以后在该组织其他职能部门任职受限
		(DGB/2019/07) 第 8 段所述		和内部监督办公室章程》第 8 段所述					
	世旅组织	- g	-	-	-	-	-	-	-
	万国邮联	- h	-	-	-	-	-	-	-
	世卫组织	是 由总干事任命，如 2019 年 3 月世卫组织《内部监督服务司章程》第 18 段所述	是 征求意见并获得批准，如 2019 年 3 月世卫组织《内部监督服务司章程》第 18 段所述	否	是 由总干事撤职或免职	是 征求意见并获得批准，如 2019 年 3 月世卫组织《内部监督服务司章程》第 18 段所述	否	否	否
	知识产权组织	是 总干事任命，如 2018 年 10 月 2 日知识产权组织《财务条例和细则》附件一《内部监督章程》第 51 段所述	是 由协调委员会核可，如《章程》第 52 段所述	是 由独立咨询监督委员会核可，如《章程》第 52 段所述	是 由总干事撤职或免职，如《章程》第 53 段所述	是 由协调委员会核可，如《章程》第 53 段所述	是 由独立咨询监督委员会核可，如《章程》第 53 段所述	是 任期为六年，不可连任，如《章程》第 52 段所述	是 如《章程》第 52 段所述
	气象组织	是 由秘书长任命，如 2016 年 1 月 1 日气象组织《财务条例》第 13.9 段所述	是 征求代表执行理事会行事的气象组织主席的意见并获得其批准，如气象组织《财务条例》第 13.9 段所述	否	是 由秘书长撤职或免职，如气象组织《财务条例》第 13.9 段所述	是 征求代表执行理事会行事的气象组织主席的意见并获得其批准，如气象组织《财务条例》第 13.9 段所述	否	否	否

注：内部监督办公室的设置各不相同。在有些组织中，该办公室包括审计、调查和评价，而在另一些组织中，该办公室只包括审计和调查。

- a 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。
- b 2018 年 3 月 15 日项目署《审计和调查章程》(业务指令 REF. OD.ED.2018.02)没有关于项目署主任的任命、免职、任期限制或后续任命可能性的规定。
- c 在调查方面，妇女署使用监督厅的服务。
- d 关于原子能机构内部监督服务办公室主任一职的上一份职位空缺说明(2018 年)指出：“这一任命不可延长至超过最长任期。任职者不能担任原子能机构的任何其他职位。”
- e 该信息涉及国际民航组织评价和内部审计办公室负责人，该负责人没有调查任务。
- f 国际电联《内部审计章程》(2013 年 6 月 27 日第 13/09 号服务令)没有关于国际电联内部审计股股长的任命、免职、任期限制或后续任命可能性的规定。
- g 世旅组织没有内部监督办公室。
- h 万国邮联没有内部监督办公室。

附件六，第二部分

内部监督办公室负责人的独立性

	组织	向立法机构提交年度活动报告	不受限制地接触立法机构	年度活动报告中包含独立性声明	向审计或监督委员会提交年度活动报告	不受限制地接触审计或监督委员会	有权在未经行政首长事先批准的情况下启动调查
联合国秘书处及其各厅 ^a	联合国	是 如大会第 48/218B 号决议第 5 段(e)项(二)目所述	是	是 关于内部监督事务厅 2018 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日期间活动的报告第 16 段	否	是	是
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
基金和方案	开发署	是 如《章程》第 38 段所述	是 如《章程》第 48 段所述	是 审计和调查处关于 2018 年内部审计和调查活动的年度报告第 4 段	是 如《章程》第 38 段所述	是 如《章程》第 48 段所述	是 如《章程》第 19 段所述
	人口基金	是 如《章程》第 65 段和《监督政策》第 25(b)段所述	是 如《章程》第 65 段和《监督政策》第 24(b)段所述	是 审计和调查处关于人口基金 2018 年内部审计和调查活动的报告第 7 段	是 供审议，如《章程》第 65 段和 2018 年 1 月 26 日监督咨询委员会职权范围第 16 段所述	是 如《章程》第 49 段和《监督政策》第 24(b)段所述	是 如《章程》第 22 段所述
	难民署	是 根据执行委员会第 A/AC.96/113 号决定第 25(1)(f)(vi)段和 A/AC.96/1021 号决定第 24(e)段，并如《独	否	否	否 实际上，每年向独立审计和监督委员会报告三次关于监督活动的情况	否	是 如 2019 年 12 月 9 日《关于在难民署开展调查的行政指示》第 7 和第 48 段所述

	组织	向立法机构提交年度活动报告	不受限制地接触立法机构	年度活动报告中包含独立性声明	向审计或监督委员会提交年度活动报告	不受限制地接触审计或监督委员会	有权在未经行政首长事先批准的情况下启动调查
		立监督政策》第55(f)(iii)段所述					
	儿基会	是 如《章程》第8(d)段所述	否	是 内部审计和调查办公室向执行局提交的2018年年度报告第21段	否	是 如《章程》第9(l)段所述	是 如《章程》第4和第10段所述
	项目署	是 如《章程》第3.3段所述	是 如《章程》第3.2段所述	是 内部审计和调查组2018年内部审计和调查活动年度报告第14段	否	是 如《章程》第3.2段所述	是 如《章程》第2.1段所述
	近东救济工程处	是 如《章程》第18段所述	否	是 内部监督事务部2018年年度报告第6段	是 如《章程》第18段所述	是 如《章程》第20(c)段所述	是 如《章程》第20(d)段所述
	妇女署	是 ^b 根据执行局第UNW/2015/4号决定	是 如《章程》第30段所述	是 关于2018年1月1日至12月31日期间内部审计和调查活动的报告第20段	否	是 如《章程》第30段所述	是 如《章程》第24段所述
	粮食署	是 如经修订《章程》第52段所述	是 如经修订《章程》第34段所述	是 监察长2018年年度报告第10段	否	是 如经修订《章程》第34段所述	是 如经修订《章程》第7(j)和第42段所述
其他联合国机构或实体	国际贸易中心	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	艾滋病署	是 世卫组织内部监督服务司以艾滋病署财务报告附件的形式向方案协调委员会提交年度报告	否	否	-	-	是 适用世卫组织《内部监督服务司章程》第8-9段

	组织	向立法机构提交年度活动报告	不受限制地接触立法机构	年度活动报告中包含独立性声明	向审计或监督委员会提交年度活动报告	不受限制地接触审计或监督委员会	有权在未经行政首长事先批准的情况下启动调查
专门机构和原子能机构	粮农组织	是 如《章程》第 27 段所述	否	是 监察长 2018 年年度报告第三节	否 但会向总干事和咨询委员会提交关于工作成果的定期报告，如《章程》第 20 段所述	是 如《章程》第 11 段所述	是 如《章程》第 3 段所述
	原子能机构	是 根据自 2019 年以来的做法；《章程》中未具体说明	否	是	-	-	是 如《章程》第 8 段所述
	国际民航组织	是。 提交给秘书长，秘书长附上意见后转交理事会 如《章程》第 18 段所述	是 如《章程》第 33 段所述	是 评价和内部审计办公室 2018 年活动报告第 8 节	-	-	是 如《章程》第 5 和第 9 段所述
	劳工组织	是 由总干事向理事机构转交年度报告，如《章程》第 15(b)段所述	否	是 内部审计长 2018 年报告第 6 段	是 向总干事提交年度报告，抄送独立咨询监督委员会，如《章程》第 15(b)段所述	是 如《章程》第 15 段所述	是 如《章程》第 4 段所述
	海事组织	否 年度总结报告发布在网站主页上	否	否	-	-	是 如《工作人员细则》附录 F 第 5.1 段所述
	国际电联	是 如《章程》第 19 段所述	否	否	是 如《章程》第 19 段所述	是 如《章程》第 20 段所述	否
	教科文组织	是 根据执行局基于第 160EX/6.5 号决定和第 164EX/6.10 号决定提出的长期要求	否	是 内部监督办公室 2018 年年度报告第 7 段	是 向总干事提交年度报告并抄送监督咨询委员会，如《行政手册》项目 1.6 第 4.4(b)段所述	是 如《行政手册》项目 1.6 第 4.2(b)段所述	是 根据 2019 年 2 月 19 日行政通告 AC/HR/71 号文件第 16 段

组织	向立法机构提交年度活动报告	不受限制地接触立法机构	年度活动报告中包含独立性声明	向审计或监督委员会提交年度活动报告	不受限制地接触审计或监督委员会	有权在未经行政首长事先批准的情况下启动调查
工发组织	是 如理事会第 IDB.44/Dec.3 号决定和《章程》第 29 段所述	否	是 评价和内部监督办公室主任 2018 年报告第 9 段	是 向总干事提交年度活动报告，并抄送理事会、审计咨询委员会和外聘审计员，如《章程》第 28 段所述	是 如《章程》第 20 段所述	是 如 2012 年 1 月 16 日《内部监督办公室调查准则》第 38 段所述
世旅组织	-	-	-	-	-	-
万国邮联	是 由提供监督服务的私营机构向行政理事会提交年度活动报告，并附上总干事的意见，如《章程》第 5 段所述	否	是 《2018 年内部审计活动报告》第七节第 2 段	-	-	否 如《章程》第一节第 1 段所述
世卫组织	是 向世界卫生大会提交年度总结报告，并附上必要意见，如《章程》第 28 段所述	是 如《章程》第 8-9 段所述	否	是 向总干事提交年度总结报告，并抄送外聘审计员和独立专家监督咨询委员会，如《章程》第 28 段所述	否 未具体说明	是 如《章程》第 17 段所述
知识产权组织	是 内部监督司司长每年通过方案预算委员会向知识产权组织大会提交一份总结报告，如《章程》第 47 段所述	是 如《章程》第 14 段所述	是 内部监督司司长 2018 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日期间年度报告第 87 段	是 向总干事和独立咨询监督委员提交一份报告草稿，供其提出意见，如《章程》第 47 段所述	是 如《章程》第 14 段所述	是 如《章程》第 10 段所述
气象组织	是 向秘书长和咨询委员会提交定期报告，如《章程》中“报告”一节第 7 段所述	否	是 内部监察办公室 2018 年年度问责报告第 9 段	是 向秘书长和咨询委员会提交定期报告，如《章程》中关于“报告”一节第 5 段所述	是 如《章程》中关于“权力”一节第四个要点所述	是 如《章程》中关于“责任”一节第七个要点所述

注：内部监督办公室的设置各不相同。在有些组织中，该办公室包括审计、调查和评价，而在另一些组织中，该办公室只包括审计和调查。

- a 如 ST/SGB/2015/3 所述。
- b 虽然妇女署的调查工作由监督厅进行，但妇女署独立评价和审计处的内部审计处的年度报告会包含调查领域的年度活动。
- c 该信息涉及国际民航组织评价和内部审计办公室负责人，该负责人没有调查任务。

处理对涉嫌不当行为的举报

	组织	有多种渠道举报涉嫌不当行为	所有举报均转发至中央接案机制	对举报集中进行初步评估	就是否进行调查集中作出决定
联合国秘书处及其各部门 ^a	联合国	是 如 ST/SGB/2017/2/Rev.1 号文件第 3 节所述	是 转发至监督厅, 如 ST/AI/2017/1 号文件第 4 节第 4.3 段所述	否 如 ST/AI/2017/1 号文件第 5 节所述 但是, 监督厅会对所有涉嫌不当行为的举报进行初步审查, 如 ST/AI/2017/1 号文件第 5.1 段所述	否 如 ST/AI/2017/1 号文件第 5-6 节所述
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
基金和方案	开发署	是 如 2018 年 11 月 30 日开发署《调查准则》(2019 年 8 月更新)第 20-25 段所述	是 转发至审计和调查处, 如开发署《调查准则》第 20 段所述	是 由审计和调查处评估, 如《调查准则》第 35 段所述	是 由审计和调查处作出决定, 如《调查准则》第 35 段所述
	人口基金	是 如 2018 年 10 月《反欺诈和其他违禁做法政策》第 47-49 段所述	是 转发至审计和调查处, 如《监督政策》第 48 段所述	是 如《章程》第 22 段和 2018 年 10 月人口基金《纪律框架》第 9.2(b)和(c)段所述	是 由审计和调查处作出决定, 如人口基金《纪律框架》第 9.2(b)和(c)段所述
	难民署	是 如 2019 年 12 月 9 日《关于在难民署开展调查的行政指示》第 13 和第 20 段所述	是 转发至监察主任办公室, 如 2019 年 12 月 9 日《关于在难民署开展调查的行政指示》第 13 和第 32 段所述	是 由监察主任办公室评估, 如 2019 年 12 月 9 日《关于在难民署开展调查的行政指示》第 46-47 段所述	是 如 2019 年 12 月 9 日《关于在难民署开展调查的行政指示》第 48 段所述
	儿基会	是	是	是	是

	组织	有多种渠道举报涉嫌不当行为	所有举报均转发至中央接案机制	对举报集中进行初步评估	就是否进行调查集中作出决定
		如 2020 年 3 月 9 日《关于禁止歧视、骚扰、性骚扰和滥用职权的行政指令》第 5.10-5.11 段以及 2013 年 8 月 29 日《禁止和打击欺诈和腐败政策》(CF/EXD/2013-008)第 3.1-3.3 段所述	转发至内部审计和调查办公室，如《章程》第 9(i)段、《关于禁止歧视、骚扰、性骚扰和滥用职权的行政指令》第 5.1 段和《禁止和打击欺诈和腐败政策》第 3.1 段所述	由内部审计和调查办公室评估，如《关于禁止歧视、骚扰、性骚扰和滥用职权的行政指令》第 5.13 段和《禁止和打击欺诈和腐败政策》第 3.7 段所述	由内部审计和调查办公室作出决定，如《章程》第 10 段、《关于禁止歧视、骚扰、性骚扰和滥用职权的行政指令》第 5.15-5.16 段和《禁止和打击欺诈和腐败政策》第 3.7-3.8 段所述
	项目署	是	否	否	否 如 2018 年 3 月 15 日操作指示 Ref. OI.IAIG.2018.01 《关于项目署人员不当行为指控的调查和措施》所述
	近东救济工程处	是	是 转发至内部监督事务部，如 2007 年 12 月关于指控和投诉程序以及防止因举报不当行为和配合审计或调查而受到报复的第 5/2007 号一般工作人员通知的第 14-15 段所述	否 由接案委员会评估，如近东救济工程处《调查政策》第 10 段所述	否 如近东救济工程处《调查政策》第 7 段所述
	妇女署	是	是 转发至监督厅，如 2018 年 1 月 1 日妇女署《解决不遵守联合国行为标准问题的框架》第 25 段和 2019 年 8 月 31 日妇女署《关于骚扰、性骚扰、歧视和滥用职权的政策》第 5.13 段所述	是 由监督厅评估，如妇女署《解决不遵守联合国行为标准问题的框架》第 29 段所述	是 由监督厅作出决定，如 2018 年 1 月 1 日妇女署《解决不遵守联合国行为标准问题的框架》第 29 段和 2019 年 8 月 31 日妇女署《关于骚扰、性骚扰、歧视和滥用职权的政策》第 5.13 段所述
	粮食署	是 如 2016 年 11 月粮食署《调查准则》第 23-24 段所述	是 转发至检查和调查办公室，如粮食署检查和调查办公室《调查准则》第 30 段所述	是 由检查和调查办公室评估，如经修订的《监察长办公室章程》第 26-27 段和粮食署检查和调查办公室《调查准则》第 31 段所述	是 由检查和调查办公室作出决定，如粮食署检查和调查办公室《调查准则》第 33 段所述
其他联合国机构或实体	国际贸易中心	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	艾滋病署	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织

	组织	有多种渠道举报涉嫌不当行为	所有举报均转发至中央接案机制	对举报集中进行初步评估	就是否进行调查集中作出决定
专门机构和原子能机构	粮农组织	是 2015年3月12日《反欺诈和其他腐败行为政策》第17段,以及2017年2月15日第2017/03号行政通告《经修订的监察长办公室内部行政调查准则》第16段	是 转发至监察长办公室,如第2017/03号行政通告《经修订的监察长办公室内部行政调查准则》第17段所述	是 由监察长办公室评估,如2015年3月12日《反欺诈和其他腐败行为政策》第28段和2017年2月15日第2017/03号行政通告《经修订的监察长办公室内部行政调查准则》第21段所述	是 由监察长办公室作出决定,如2015年3月12日《反欺诈和其他腐败行为政策》第28段和2017年2月15日第2017/03号行政通告《经修订的监察长办公室内部行政调查准则》第28段所述
	原子能机构	是 如2016年4月原子能机构《举报人政策》第11-13段和2019年11月11日《举报不当行为时应遵循的程序》所述	是 原子能机构内部监督服务办公室	是 由原子能机构内部监督服务办公室评估,如2011年6月2日原子能机构内部监督服务办公室《调查工作人员的程序》第12段所述	是 由原子能机构内部监督服务办公室作出决定,如2011年6月2日原子能机构内部监督服务办公室《调查工作人员的程序》第15段所述
	国际民航组织	是 如2020年6月17日《国际民航组织服务守则》附件一《道德操守框架》第46段所述	是 转发至调查实体(监督厅),如《国际民航组织服务守则》附件一《道德操守框架》第46段所述	是 由调查实体(监督厅)评估,如《国际民航组织服务守则》附件一《道德操守框架》第50段所述	是 由调查实体(监督厅)作出决定,如《国际民航组织服务守则》附件一《道德操守框架》第51段所述
	劳工组织	是 如2018年7月内部审计和监督办公室《调查标准作业程序》第5.2节所述	否 在内部审计和监督办公室、人力资源管理部门、财务主管和问责委员会之间分配调查职责	否 在内部审计和监督办公室、人力资源管理部门、财务主管和问责委员会之间分配调查职责	否 在内部审计和监督办公室、人力资源管理部门、财务主管和问责委员会之间分配调查职责
	海事组织	是	否 在内部监督办公室和人力资源管理部门之间分配调查职责	否 在内部监督办公室和人力资源管理部门之间分配调查职责	否 在内部监督办公室和人力资源管理部门之间分配调查职责
	国际电联	是	否 在国际电联道德操守干事和秘书长之间分配接案和初步评估方面的职责	否 在国际电联道德操守干事和秘书长之间分配初步评估方面的职责	是 仅限由国际电联秘书长作出决定
	教科文组织	是	是 转发至内部监督办公室,如教科文组织2019年6月19日行政通告AC/HR/71号文件第13段,	是 由内部监督办公室评估,如教科文组织行政通告AC/HR/71号文件第6(a)段和第15段,《内部	是 由内部监督办公室作出决定,如教科文组织行政通告AC/HR/71号文件第16-17段,《内部监督办公室

	组织	有多种渠道举报涉嫌不当行为	所有举报均转发至中央接案机制	对举报集中进行初步评估	就是否进行调查集中作出决定
			2019年6月《内部监督办公室调查准则》第2.1.1节, 2019年6月19日AC/HR/70号文件第14段和2019年6月19日《人力资源手册》附件一《调查和纪律程序》第11.3节第2段所述	监督办公室调查准则》第2.1.2节和AC/HR/70号文件第36段所述	调查准则》第2.1.2节和AC/HR/70号文件第38段所述
	工发组织	是 如2012年1月16日《内部监督办公室调查准则》第31段所述	是 转发至内部监督办公室, 如《内部监督办公室调查准则》第34段所述	是 由内部监督办公室评估, 如《内部监督办公室调查准则》第35-36段所述	是 由评价和内部监督办公室主任作出决定, 如《内部监督办公室调查准则》第38段所述
	世旅组织	是 如2013年6月14日关于防止因举报不当行为或配合经正式授权的实况调查活动而遭受报复的第NS/768号通知第6.1段所述	否	否	是 仅限由世旅组织秘书长作出决定 该组织提供的信息
	万国邮联	是	否 如2017年11月15日第34/Rev1号行政指示第6.12和第6.13段和2017年11月15日第35/Rev1号行政指示第10和第13段所述	否 如第34/Rev1号行政指示第6.16段所述	是 基于万国邮联《内部审计章程》第一节, 由万国邮联总干事作出决定
	世卫组织	是 如2017年4月《道德和职业行为准则》第121-127段所述 2017年3月世卫组织《预防和应对性剥削和性虐待政策和程序》第16段 2015年世卫组织《举报和防止报复政策和程序》第35-36段	否	否	否
	知识产权组织	是 如2017年2月28日《调查政策》第10段和第13-14段所述	否	否	否
	气象组织	是	否	否	否

	组织	有多种渠道举报涉嫌不当行为	所有举报均转发至中央接案机制	对举报集中进行初步评估	就是否进行调查集中作出决定
		如 2013 年 7 月气象组织《道德操守框架》第 11 章第 11.C.6.2 段所述			

注：信息基于各组织各自的法律框架、政策和程序。

a 如 ST/SGB/2015/3 所述。

附件八

与调查相关的时限和调查员平均处理的案件数

	组织	确认收到的时限	强制完成时限	全面调查的目标时限	平均调查时间	2018 年调查员平均处理的案件数
联合国秘书处及其各部厅 ^a	联合国	无	无	有 性剥削和性虐待：6 个月 被禁止行为(包括性骚扰)：3 个月 报复：120 天 调查小组：根据 ST/SGB/2008/5 号文件，自提出投诉之日起 3 个月内提交调查报告 (注：ST/AI/2019/8 号文件未规定时限)	11 个月(自接案之日起至报告发布之日止)	5
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
基金和方案	开发署	有 确认收到指控的目标时限是在 48 小时内	无 报复案件的调查除外，此类调查的期限是 120 天	有 根据开发署《法律框架》第 85 段，完成调查的时间通常不应超过 270 个工作日 根据审计和调查处的内部关键绩效指标，调查应尽可能在 9 个月内完成。对性剥削和性虐待或性骚扰的调查应在 6 个月内完成。	10 个月(2013 年 1 月 1 日至 2018 年 11 月 29 日期间所有案件的平均期限)	15
	人口基金	有 目标是 48 小时	无	有 6 个月	2018 年审结的案件平均期限为 6 个月	23
	难民署	有 5 天	无	有 6 个月	2019 年为 6.5 个月	12-14
	儿基会	有 48 小时	无	有 9 个月	180 天	20

	组织	确认收到的时限	强制完成时限	全面调查的目标时限	平均调查时间	2018年调查员平均处理的案件数
	项目署	有一周，匿名投诉除外	有 报复案件的调查应在提交后120天内完成，如 OI.ETHICS.2018.01号文件所述	有 根据第15号标准作业程序，性剥削和性虐待调查应在6个月内完成。所有其他案件应在一年内完成	2017年为4.8个月	8
	近东救济工程处	无	有 仅限报复案件，应在道德操守办公室评估案件为报复案件后45天内完成调查	无	内部监督事务部调查的案件，6个月 分散处理的案件(不是由内部监督事务部调查的案件)，12个月	4(内部监督事务部)
	妇女署	由监督厅调查	由监督厅调查	由监督厅调查	由监督厅调查	由监督厅调查
	粮食署	有 在收到投诉后一周内	无	有 在开启调查后6个月内	6-8个月	9-12
其他联合国机构或实体	国际贸易中心	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	艾滋病署	由世卫组织内部监督服务司调查	由世卫组织内部监督服务司调查	由世卫组织内部监督服务司调查	由世卫组织内部监督服务司调查	由世卫组织内部监督服务司调查
专门机构和原子能机构	粮农组织	有时限取决于与所指称失当行为相关的政策	无	有 120个工作日，除非与所指称失当行为相关的政策规定了更短的期限 可基于正当理由延长期限 对骚扰、性骚扰和滥用职权案件的调查应在30个工作日内完成 可基于正当理由延长期限	自收到投诉之日起160个日历日	24
	原子能机构	无	无	有 关于报复案件，原子能机构举报人政策假定，内监办主任“将力求在120个工作日内完成调查并提交报告”	未提供信息	4-8

	组织	确认收到的时限	强制完成时限	全面调查的目标时限	平均调查时间	2018年调查员平均处理的案件数
	国际民航组织 (截至2020年6月)	有 应迅速确认收到的所有指控,如PI/1/6号人事指示所述	无	有 自收到职权范围之日起16个日历日,如PI/1/6号文件第1.15段所述 自开启调查报复案件之日起30个日历日,如PI/1/6号文件第2.7段所述	未提供信息	-
	劳工组织	无	无 报复案件的调查除外,此类调查的目标期限是120天	无	未提供信息	80
	海事组织	无	有 报复案件的调查期限为90天,关于骚扰的调查期限为3个月	有 3个月	3-6个月	年均案件寥寥无几
	国际电联	有 处理报复投诉的期限为45天,如S.O.11/04号文件第4.3段所述	无	由调查委员会确定骚扰和滥用职权案的调查期限,如S.O.05/05号文件第21段所述 报复案件的调查期限为120天,如S.O.11/04号文件第4.5段所述	2-4个月	数量非常有限,有时一年内零案件
	教科文组织	有 10个工作日,如2019年6月教科文组织《调查准则》第2.1.1节所述	无	有 应作出合理努力,4个月内完成总部案件调查,6个月内完成外地案件调查,如2019年6月19日《调查和纪律处分程序》第11章第11.3节第7段所述	4-6个月	29
	工发组织	无	无	有 6个月,如2012年1月16日《内部监督办公室调查准则》第29段所述 报复案件的调查期限为85个工作日,除非据调查情况另有规定	6-9个月,有时12个月	20
	世旅组织	无	无	无	未提供信息	未提供信息
	万国邮联	无	无	有	未提供信息	未提供信息

	组织	确认收到的时限	强制完成时限	全面调查的目标时限	平均调查时间	2018 年调查员平均处理的案件数
				与歧视、滥用职权和骚扰有关的案件调查期限为 3 个月，如 2017 年 11 月 15 日第 34/Rev1 号行政指示第 6.20 段所述 报复案件的调查期限为 90 天内，特殊情况下为 120 天，如 2017 年 11 月 15 日第 35/Rev1 号行政指示第 17 段所述		
	世卫组织	有 在收到正式投诉后 10 天内	无	有 报复案件的调查期限为 120 天，如 2015 年世卫组织《举报和防止报复政策和程序》第 47 段所述 9 个月	未提供信息	35
	知识产权组织	有 在收到投诉后 5 个工作日内确认，匿名投诉除外，如《内部监督司调查政策》第 16 段和《内部监督司调查手册》第 60 段所述	无	有 6 个月，除非案情复杂，需要更长时间，如《内部监督司调查政策》第 36 段所述	192 个工作日(2017 年约为 8.9 个月)	2018 年有 5 起案件
	气象组织	无	无	无	8 周	未提供信息

注：信息由各组织提供。

a 如 ST/SGB/2015/3 所述。

附件九

处理针对行政首长的指控

	组织	调查针对行政首长的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为举报的一方或实体	对针对行政首长的指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并可能就采取的行动作出决定的一方或实体	关于提交调查报告后立法机构可能采取的规定的规定
联合国秘书处及其各部厅 ^a	联合国	无	《联合国宪章》 《联合国特权和豁免公约》第20节第5条	-	-	-	-	-	-
	贸发会议	有 《联合国工作人员条例和细则》 ST/AI/2017/1 ST/SGB/2017/2/Rev.1	任命书	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	监督厅或除监督厅以外的调查实体	联合国秘书长(作为负责官员)和监督厅(负责除监督厅以外的调查实体提交的调查报告)	无 联合国秘书长的权力
	环境署	有 《联合国工作人员条例和细则》 ST/AI/2017/1 ST/SGB/2017/2/Rev.1	任命书	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	监督厅或除监督厅以外的调查实体	联合国秘书长(作为负责官员)和监督厅(负责除监督厅以外的调查实体提交的调查报告)	无 联合国秘书长的权力
	人居署	有 《联合国工作人员条例和细则》 ST/AI/2017/1 ST/SGB/2017/2/Rev.1	任命书	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	监督厅或除监督厅以外的调查实体	联合国秘书长(作为负责官员)和监督厅(负责除监督厅以外的调查实体提交的调查报告)	无 联合国秘书长的权力
	毒品和犯罪问题办公室	有 《联合国工作人员条例和细则》	任命书	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	监督厅或除监督厅以外的调查实体	联合国秘书长(作为负责官员)和监督厅(负责除监督厅以外的调查实	无 联合国秘书长的权力

	组织	调查针对行政首长的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为举报的一方或实体	对针对行政首长的指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并就可能采取的行动作出决定的一方或实体	关于提交调查报告后立法机构可能采取的规定的规定
		ST/AI/2017/1 ST/SGB/2017/2/Rev.1						体提交的调查报告)	
基金和方案	开发署	有 《联合国工作人员条例和细则》 ST/AI/2017/1 ST/SGB/2017/2/Rev.1 《对开发署高级管理层以及审计和调查处人员的不当行为指控的调查》(开发署, 审计和调查处, 第 692 号标准作业程序), 2017 年 10 月 23 日	任命书	联合国秘书长(作为负责官员), 或监督厅, 或开发署审计和调查处主任或副主任(基于开发署《调查准则》第 6.1-6.2 节)	联合国秘书长(作为负责官员), 或监督厅, 或开发署审计和调查处主任, 基于第 692 号标准作业程序第 2 段	联合国秘书长(作为负责官员), 或监督厅, 或开发署审计和调查处主任, 基于第 692 号标准作业程序第 2 段	监督厅, 或除监督厅以外的调查实体, 或由内部审计办公室主任在与审计和评价咨询委员会主席协商后委任的另一个联合国机构或国际组织的监督办公室, 如第 692 号标准作业程序第 5 段所述	联合国秘书长(作为负责官员), 监督厅(负责除监督厅以外的调查实体提交的调查报告), 或内部审计办公室主任(就进一步行动征求审计和评价咨询委员会主席和开发署法律办公室主任的意见), 基于第 692 号标准作业程序第 9(iii)段	无 联合国秘书长的权力
	人口基金	有 《联合国工作人员条例和细则》 ST/AI/2017/1 ST/SGB/2017/2/Rev.1	任命书	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	监督厅或除监督厅以外的调查实体	联合国秘书长(作为负责官员)和监督厅(负责除监督厅以外的调查实体提交的调查报告)	无 联合国秘书长的权力
	难民署	有 《联合国工作人员条例和细则》 ST/AI/2017/1 ST/SGB/2017/2/Rev.1	任命书 《独立监督政策》, 2019 年 12 月 9 日	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	监督厅或除监督厅以外的调查实体	联合国秘书长(作为负责官员)和监督厅(负责除监督厅以外的调查实体提交的调查报告)	无 联合国秘书长的权力

	组织	调查针对行政首长的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为举报的一方或实体	对针对行政首长的指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并就可能采取的行动作出决定的一方或实体	关于提交调查报告后立法机构可能采取的规定的规定
		《独立监督政策》，2019年12月9日 《关于在难民署开展调查的行政指示》，2019年12月9日							
	儿基会	有 《联合国工作人员条例和细则》 ST/AI/2017/1 ST/SGB/2017/2/Rev.1	任命书	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	监督厅或除监督厅以外的调查实体	联合国秘书长(作为负责官员)和监督厅(负责除监督厅以外的调查实体提交的调查报告)	无 联合国秘书长的权力
	项目署	有 《联合国工作人员条例和细则》 ST/AI/2017/1 ST/SGB/2017/2/Rev.1	任命书	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	监督厅或除监督厅以外的调查实体	联合国秘书长(作为负责官员)和监督厅(负责除监督厅以外的调查实体提交的调查报告)	无 联合国秘书长的权力
	近东救济工程处	有 《联合国工作人员条例和细则》 ST/AI/2017/1 ST/SGB/2017/2/Rev.1	任命书 《近东救济工程处调查政策》， 2016年9月29日	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	监督厅或除监督厅以外的调查实体	联合国秘书长(作为负责官员)和监督厅(负责除监督厅以外的调查实体提交的调查报告)	无 联合国秘书长的权力
	妇女署	有 《联合国工作人员条例和细则》 ST/AI/2017/1 ST/SGB/2017/2/Rev.1	任命书	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	监督厅或除监督厅以外的调查实体	联合国秘书长(作为负责官员)和监督厅(负责除监督厅以外的调查实体提交的调查报告)	无 联合国秘书长的权力

	组织	调查针对行政首长的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为举报的一方或实体	对针对行政首长的指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并就可能采取的行动作出决定的一方或实体	关于提交调查报告后立法机构可能采取的规定的规定
	粮食署	有 如 2019 年 11 月经修订的《监察长办公室章程》第 45 段所述	任命书	未具体说明	未具体说明	联合国秘书长(负责行动)和粮农组织总干事, 如经修订的《监察长办公室章程》第 45 段所述	未具体说明	未具体说明	无
其他联合国机构或实体	国际贸易中心	有 《联合国工作人员条例和细则》ST/AI/2017/1 ST/SGB/2017/2/Rev.1	任命书	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅	监督厅或除监督厅以外的调查实体	联合国秘书长(作为负责官员)和监督厅(负责除监督厅以外的调查实体提交的调查报告)	无 联合国秘书长的权力
	艾滋病署	有 适用于艾滋病署的《世卫组织工作人员条例》和《世卫组织工作人员细则》	任命书	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅或世卫组织内部监督服务司	联合国秘书长(作为负责官员)或监督厅或世卫组织内部监督服务司	联合国秘书长作为负责官员	监督厅或世卫组织内部监督服务司	联合国秘书长作为负责官员	无 联合国秘书长的权力
专门机构和原子能机构	粮农组织	无	总干事任命书或合同的相关条款以及粮农组织《工作人员条例和细则》的相关规定(如适用)	-	-	-	-	-	无
	原子能机构	无	任命书或合同的相关条款以及原子能机构《工作人员条例和细则》的相关规定(如适用)	-	-	-	-	-	无

组织	调查针对行政首长的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为举报的一方或实体	对针对行政首长的指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并就可能采取的行动作出决定的一方或实体	关于提交调查报告后立法机构可能采取的规定的规定
国际民航组织 (截至2020年6月) ^b	有 2018年3月23日《国际民航组织服务守则》附件一《国际民航组织道德操守框架》	任命书或合同的相关条款以及国际民航组织《工作人员条例和细则》的相关规定(如适用)	未具体说明	国际民航组织理事会, 如《道德操守框架》第49.4段所述	国际民航组织理事会, 如《道德操守框架》第49.4段所述	外部专业调查员, 如《道德操守框架》第49.1段所述	国际民航组织理事会, 如《道德操守框架》第49.4段所述	无
劳工组织	有 2018年7月劳工组织内部审计和监督办公室《标准作业程序》关于调查的一节	任命书或合同的相关条款以及劳工组织《工作人员条例和细则》的相关规定(如适用)	直接向理事机构主席报告或通过财务主管和主计长、内部审计长或独立监督咨询委员会主席报告如劳工组织内部审计和监督办公室《标准作业程序》关于调查一节第5.8段所述	未具体说明	未具体说明	未具体说明	未具体说明	无
海事组织	有 2019年2月海事组织《工作人员细则》附录F所载《关于预防和发现欺诈和严重不当行为的政策和程序》第5.3段	合同或任命书的相关条款以及海事组织《工作人员条例和细则》的相关规定(如适用)	内部监督办公室 如海事组织《工作人员规则》附录F所载《关于预防和发现欺诈和严重不当行为的政策和程序》第4.1段所述	海事组织内部监督办公室	海事组织理事会 如海事组织《工作人员规则》附录F所载《关于预防和发现欺诈和严重不当行为的政策和程序》第5.3段所述	联检组或另一个联合国系统组织的调查处 如海事组织《工作人员规则》附录F所载《关于预防和发现欺诈和严重不当行为的政策和程序》第5.3段所述	海事组织理事会 如海事组织《工作人员规则》附录F所载《关于预防和发现欺诈和严重不当行为的政策和程序》第5.3段所述	无

组织	调查针对行政首长的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为举报的一方或实体	对针对行政首长的指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并就可能采取的行动作出决定的一方或实体	关于提交调查报告后立法机构可能采取的规定的规定
国际电联	有 《国际电联调查准则》，2019年5月2日 《反欺诈、腐败和其他违禁做法政策》，2019年5月2日	任命书或合同的相关条款以及国际电联《工作人员条例和细则》的相关规定(如适用)	道德操守办公室 如《调查准则》第5段和《反欺诈、腐败和其他违禁做法政策》第17段所述	独立管理咨询委员会主席或理事会主席 如《调查准则》第7段所述	理事会主席 如《调查准则》第7段所述	未具体说明	未具体说明	无
教科文组织	无	任命书或合同的相关条款以及教科文组织《工作人员条例和细则》的相关规定(如适用)	-	-	-	-	-	无
工发组织	有 2019年3月26日 《评价和内部监督办公室章程》第18段	任命书或合同的相关条款以及工发组织《工作人员条例和细则》(如适用)和《工发组织章程》的相关规定	《章程》中未具体说明多个渠道，如2012年1月16日《调查准则》第E2.1节第31段所述；评价和内部监督办公室或其他相关办公室，即处理骚扰案件的人力资源管理部门和处理报复案件的道德操守办公室	内部监督办公室 如《调查准则》第E.2.2节第35-36段所述	未具体说明 如《章程》第18段所述：“如有针对总干事不端行为的调查结果，评价和内部监督办公室将征求理事会主席的意见，并通知审计咨询委员会。”	未具体说明	未具体说明	有 《章程》第11条第3款，其中规定总干事应服从大会或理事会的一般或具体指示
世旅组织	无	任命书或合同的相关条款以及世旅组织《工作人	-	-	-	-	-	无

	组织	调查针对行政首长的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为举报的一方或实体	对针对行政首长的指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并就可能采取的行动作出决定的一方或实体	关于提交调查报告后立法机构可能采取的规定的规定
		据该组织称，目前正在制定一项政策和程序	员条例和细则》的相关规定(如适用)						
	万国邮联	无	当选官员(总干事和副总干事)的服务条件适用于发生严重不当行为或违反《万国邮联章程》和一般条例的情况，如 CE 1/1977 号决议第 10 段所述	未具体说明	万国邮联理事会主席，如 CE 1/1977 号决议第 10 段所述	由行政理事会主席与理事会成员协商后作出决定，如 CE 1/1977 号决议第 10 段所述	万国邮联理事会，如 CE 1/1977 号决议第 10 段所述	万国邮联理事会，如 CE 1/1977 号决议第 10 段所述	有万国邮联理事会，如 CE 1/1977 号决议第 10 段所述 因当选官员严重违法行为而取消合同，需要得到理事会三分之二多数票
	世卫组织	无 据世卫组织称，该组织可能遵循 2009 年 9 月 29 日联合国调查事务代表关于调查行政首长不当行为投诉的方式的意见草案	任命书或合同的相关条款以及世卫组织《工作人员条例和细则》的相关规定(如适用)	-	-	-	-	-	无
	知识产权组织	有 2018 年 10 月 2 日《内部监督章程》第 24 段	2017 年 2 月《内部监督司调查政策》第 28 段和第 41-42 段，以及知识产权组织独立咨询监督委员会的职权范围，如 2015 年 10 月 14 日知识产权组织《财务条例和细	内部监督司司长，如《内部监督司章程》第 24 段和《内部监督司调查政策》第 20 段所述	内部监督司司长或独立外部调查实体，参考知识产权组织独立咨询监督委员会的意见，如《内部监督司章程》第 24 段所述	知识产权组织大会主席和协调委员会主席，如《内部监督司章程》第 24 段所述	独立外部调查实体，如《内部监督司政策》第 24 段和《内部监督司调查政策》第 20 段所述	知识产权大会主席和协调委员会主席，由独立咨询监督委员会、一名外聘审计员和内部监督司司长分担，如《内部监督司章程》第 40 段和《内部监督司调查政策》第 41 段所述	有 如《内部监督司章程》第 41-42 段和《内部监督司调查政策》第 42-43 段所述 未具体说明决策细节

	组织	调查针对行政首长的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为举报的一方或实体	对针对行政首长的指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并就可能采取的行动作出决定的一方或实体	关于提交调查报告后立法机构可能采取的规定的规定
			则》附件三第B.2(e) (ii)段所述						
	气象组织	无	联合国秘书长合同的相关条款，如第 9.8/1 (Cg-18)号决议所述	未具体说明	气象组织主席，如第 9.8/1(Cg-18)号决议第 5 段所述	气象组织主席	执行理事会，如第 9.8/1(Cg-18)号决议第 6(c)段所述	执行理事会，如第 9.8/1(Cg-18)号决议第 6(c)段所述	有 如第 9.8/1(Cg-18)号决议第 5(c)段所述 未具体说明决策细节

- a 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。
- b 国际民航组织《经修订的道德操守框架》(2020 年 6 月 17 日)不包含有关针对行政首长的不当行为指控的规定，要等国际民航组织理事会下一届会议作出进一步决定。

附件十

处理针对内部监督办公室负责人和工作人员的指控

	组织	调查针对内部监督办公室负责人和工作人员的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为举报的一方或实体	对指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并就可能采取的行动作出决定的一方或实体
联合国秘书处及其各部厅 ^a	联合国 ^b	(a) 针对主管内部监督事务副秘书长的指控：无 (b) 针对监督厅工作人员的指控：有， ST/AI/2017/1	《国际公务员行为标准》 《联合国工作人员条例和细则》	(a) 针对主管内部监督事务副秘书长的指控：秘书长 (b) 针对监督厅工作人员的指控：主管内部监督事务副秘书长	(a) 由秘书长决定的一方 (b) 由主管内部监督事务副秘书长决定的一方	(a) 由秘书长决定的一方 (b) 由主管内部监督事务副秘书长决定的一方	(a) 由秘书长决定的一方 (b) 由主管内部监督事务副秘书长决定的一方	(a) 联合国秘书长 (b) 主管内部监督事务副秘书长，副秘书长可将此案转交给管理战略、政策和合规部主管人力资源管理的助理秘书长
	贸发会议	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
基金和方案	开发署	有 《对开发署高级管理人员以及审计和调查处工作人员不当行为的指控》，第 692 号标准作业程序，2017 年 10 月 23 日	《国际公务员行为标准》 开发署《道德守则》 开发署《工作人员条例和细则》 开发署《审计和调查处章程》，2017 年 10 月 17 日	审计和调查处 如第 692 号标准作业程序《对开发署高级管理人员以及审计和调查处工作人员不当行为的指控》第 1 段所述	(a) 针对内部监督办公室负责人的指控：审计和评价咨询委员会主席，如第 692 号标准作业程序第 3 段所述 (b) 针对审计和调查处工作人员的指控：审计和调查处处长，如第 692 号标准作业程序第 2 段所述	(a) 针对内部监督办公室负责人的指控：审计和评价咨询委员会主席，如第 692 号标准作业程序第 6 段所述 (b) 针对审计和调查处工作人员的指控：审计和调查处处长，如第 692 号标准作业程序第 5 段所述	(a) 针对内部监督办公室负责人的指控：由审计和评价咨询委员会主席推荐并委任的另一个联合国机构或国际组织的监督办公室，如第 692 号标准作业程序第 6 段所述 (b) 针对审计和调查处工作人员的	(a) 针对内部监督办公室负责人的指控：提交给审计和评价咨询委员会主席，并转发至开发署法律办公室，如第 692 号标准作业程序第 10(ii)段所述 (b) 针对审计和调查处工作人员的指控：提交给审计和调查处处长，若涉及审计和调查处工作人员，转发至开发署法律办公室，若涉及个

	组织	调查针对内部监督办公室负责人和工作人员的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为为举报的一方或实体	对指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并就可能采取的行动作出决定的一方或实体
							指控：由审计和调查处处长推荐并委任的另一个联合国机构或国际组织的监督办公室，如第 692 号标准作业程序第 5 段所述	体承包人，转发至供应商审查委员会，如第 692 号标准作业程序第 9(ii)段所述
	人口基金	有 如 2018 年 1 月 26 日《审计和调查处章程》第 54 段所述	《国际公务员行为标准》 《联合国工作人员条例和细则》 人口基金《纪律框架》，2018 年 10 月	执行主任 如《审计和调查处章程》第 54 段所述	执行主任，由监督咨询委员会提供意见 如《审计和调查处章程》第 54 段所述	执行主任，由监督咨询委员会提供意见 如《审计和调查处章程》第 54 段所述	执行主任，由监督咨询委员会提供意见 如《审计和调查处章程》第 54 段所述	未具体说明
	难民署	有 如 2019 年 12 月 9 日《独立监督政策》第 26(b) 段和 2019 年 12 月 9 日《关于在难民署开展调查的行政指示》所述	《国际公务员行为标准》 《联合国工作人员细则和条例》	(a) 针对监察主任的指控：未具体说明。监察主任属于难民署执行办公室高级工作人员。根据《独立监督政策》第 26(b) 段，对高级工作人员的指控必须提交给监督厅 (b) 针对监察主任办公室工作人员的指控：未具体说明。《独立监督政策》第 26(c) 段涉及进行调查时的利益冲突	(a) 针对监察主任的指控：未具体说明。监察主任属于难民署执行办公室高级工作人员。根据《独立监督政策》第 26(b) 段，对高级工作人员的指控必须提交给监督厅。 (b) 针对监察主任办公室工作人员的指控：未具体说明。《独立监督政策》第 26(c) 段涉及进行调查时的利益冲突，该段涵盖监察主任办公室的工作人员。这些情况应提交给外部顾	(a) 针对监察主任的指控：未具体说明。监察主任属于难民署执行办公室高级工作人员。根据《独立监督政策》第 26(b) 段，对高级工作人员的指控必须提交给监督厅。 (b) 针对监察主任办公室工作人员的指控：未具体说明。《独立监督政策》第 26(c) 段涉及进行调查时的利益冲突，该段涵盖监察主任办公室的工作人员。这些情况应提交给外部顾	(a) 针对监察主任的指控：未具体说明。监察主任属于难民署执行办公室高级工作人员。根据《独立监督政策》第 26(b) 段，对高级工作人员的指控必须提交给监督厅。 (b) 针对监察主任办公室工作人员的指控：未具体说明。《独立监督政策》第 26(c) 段涉及进行调查时的利益冲突，	未具体说明

	组织	调查针对内部监督办公室负责人和工作人员的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为举报的一方或实体	对指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并就可能采取的行动作出决定的一方或实体
				突，该段涵盖监察主任办公室的工作人员。	问、专家或调查机构，包括联合国系统各组织的顾问、专家或调查机构。	问、专家或调查机构，包括联合国系统各组织的顾问、专家或调查机构。	该段涵盖监察主任办公室的工作人员。这些情况应提交给外部顾问、专家或调查机构，包括联合国系统各组织的顾问、专家或调查机构。	
	儿基会	无	《国际公务员行为标准》 《联合国工作人员条例和细则》	该组织提供的信息： 执行主任	-	该组织提供的信息： 执行主任	该组织提供的信息： 由执行主任作出决定	该组织提供的信息： 执行主任
	项目署	有 项目署《内部审计和调查章程》	《国际公务员行为标准》 《联合国工作人员条例和细则》	未具体说明 该组织提供的信息： 执行主任	未具体说明	未具体说明 该组织提供的信息： 由执行主任与总法律顾问协商后作出决定	针对内部审计和调查组工作人员不当行为的指控不应由该组进行调查，如项目署《内部审计和调查章程》第 6.2 段所述 该组织提供的信息：执行主任与总法律顾问协商后选择的适当调查机构	未具体说明 该组织提供的信息： 提交给执行主任和总法律顾问，如果指控得到证实，则提交给审计咨询委员会，该委员会可就应采取的行动提供意见
	近东救济工程处	有 如 2016 年 9 月 29 日近东救济工程处《调查政策》第 32-33 段所述	《国际公务员行为标准》 《联合国工作人员条例和细则》	(a) 针对内部监督事务部主任的指控： 提交给主任专员，主任专员应通知内部监督咨	(a) 针对内部监督事务部主任的指控： 提交给主任专员，主任专员应通知内部监督咨	未具体说明 该组织提供的信息： 主任专员	未具体说明 该组织提供的信息： 监督厅或外部调查实体	未具体说明 该组织提供的信息： 主任专员

	组织	调查针对内部监督办公室负责人和工作人员的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为为举报的一方或实体	对指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并就可能采取的行动作出决定的一方或实体
				<p>询委员会，并就如何处理征求该委员会的意见，如近东救济工程处《调查政策》第 33 段所述。</p> <p>(b) 针对内部监督事务部工作人员的指控：该部主任应进行或委托进行初步评估，并就如何进一步处理征求内部监督咨询委员会的意见，如近东救济工程处《调查政策》第 32 段所述。</p>	<p>会的意见，如近东救济工程处《调查政策》第 33 段所述。</p> <p>(b) 针对内部监督事务部工作人员的指控：该部主任应进行或委托进行初步评估，并就如何进一步处理征求内部监督咨询委员会的意见，如近东救济工程处《调查政策》第 32 段所述。</p>			
	妇女署	<p>不适用，因为妇女署内部监督办公室没有调查任务(外包给了监督厅)</p> <p>如 2018 年 2 月 7 日妇女署《独立评价和审计处章程》第 18 段所述</p>	<p>《国际公务员行为标准》</p> <p>《联合国工作人员条例和细则》</p>	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	粮食署	<p>有</p> <p>如 2019 年 11 月经修订的《监察长办公室章程》第 44 段所述</p>	<p>粮食署《行为守则》</p> <p>粮农组织和粮食署《工作人员</p>	未具体说明	<p>执行干事委任的另一个联合国实体的监督办公室或适当外部调查机构</p>	未具体说明	<p>另一个联合国实体的监督办公室或适当的外部调查机构</p>	<p>执行干事</p> <p>如经修订的《监察长办公室章程》第 44 段所述</p>

	组织	调查针对内部监督办公室负责人和工作人员的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为举报的一方或实体	对指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并就可能采取的行动作出决定的一方或实体
			员细则和条例》		如 2019 年 11 月经修订的《监察长办公室章程》第 44 段所述		如经修订的《监察长办公室章程》第 44 段所述	
其他联合国机构或实体	国际贸易中心	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	艾滋病署	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织	见世卫组织
专门机构和原子能机构	粮农组织	有 2016 年 12 月粮农组织《监察长办公室内部行政调查准则》	《国际公务员行为标准》 粮农组织《工作人员细则和条例》	总干事 (a) 针对监察长的指控：总干事 (b) 针对监察长办公室工作人员的指控：监察长 如 2016 年 12 月粮农组织《监察长办公室内部行政调查准则》第 18 段所述	(a) 针对监察长的指控：粮农组织审计工作委员会 (b) 针对监察长办公室工作人员的指控：监察长 如粮农组织《监察长办公室内部行政调查准则》第 18 段所述	(a) 针对监察长的指控：总干事，征求审计委员会主席的意见 (b) 针对监察长办公室工作人员的指控：监察长 如粮农组织《监察长办公室内部行政调查准则》第 18 段所述	(a) 针对监察长的指控：总干事与审计委员会主席协商后确定的另一个联合国机构或其他多边组织的调查办公室或独立顾问 (b) 针对监察长办公室工作人员的指控：另一个联合国机构或其他多边组织的调查办公室或独立顾问 如粮农组织《监察长办公室内部行政调查准则》第 18 段所述	(a) 针对监察长的指控：总干事，向审计委员会主席提供一份副本 (b) 针对监察长办公室工作人员的指控：监察长 如粮农组织《监察长办公室内部行政调查准则》第 18 段所述
	原子能机构	无	《国际公务员行为标准》 原子能机构《工作人员条例和细则》	-	-	-	-	-
	国际民航组织	不适用，因为国际民航组织内部	《国际公务员行为标准》	-	-	-	-	-

	组织	调查针对内部监督办公室负责人和工作人员的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为为举报的一方或实体	对指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并就可能采取的行动作出决定的一方或实体
		监督办公室没有调查任务	国际民航组织《工作人员条例和细则》					
	劳工组织	有 劳工组织内部审计和监督办公室《调查标准作业程序》，2018年7月	《国际公务员行为标准》 劳工组织《工作人员条例和细则》	(a) 针对内部监督办公室主任的指控：提交给总干事，总干事将通知理事机构主席和独立监督和审计委员会主席，并就如何处理这些指控提出适当建议 如劳工组织内部审计和监督办公室《调查标准作业程序》第52段所述 (b) 针对内部监督人员的指控：提交给内部审计长，内部审计长将通知总干事，总干事将就如何处理这些指控提出适当建议 如劳工组织内部审计和监督办公室《调查标准作业程序》第51段所述	(a) 针对内部监督办公室负责人的指控：总干事 如劳工组织内部审计和监督办公室《调查标准作业程序》第52段所述 (b) 针对内部监督办公室工作人员的指控：总干事 如劳工组织内部审计和监督办公室《调查标准作业程序》第51段所述	(a) 针对内部监督办公室负责人的指控：总干事 如劳工组织内部审计和监督办公室《调查标准作业程序》第52段所述 (b) 针对内部监督办公室工作人员的指控：总干事 如劳工组织内部审计和监督办公室《调查标准作业程序》第51段所述	未具体说明	未具体说明
	海事组织	有	《国际公务员行为标准》	未具体说明	未具体说明	如果调查对象是内部监督办公室的工作人	未具体说明	未具体说明

	组织	调查针对内部监督办公室负责人和工作人员的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为举报的一方或实体	对指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并就可能采取的行动作出决定的一方或实体
		海事组织《关于预防和发现欺诈和严重不当行为的政策和程序》，《工作人员细则》附录 F	海事组织《工作人员条例和细则》			员，则行政司司长或法律事务和对外关系司司长将承担内部监督办公室的责任 如《工作人员细则》附录 F 海事组织《关于预防和发现欺诈和严重不当行为的政策和程序》第 5.4 段所述 该组织提供的信息： 秘书长		该组织提供的信息： 秘书长
	国际电联	无	《国际公务员行为标准》 国际电联《工作人员条例和细则》	该组织提供的信息： 人力资源部	该组织提供的信息： 人力资源部	该组织提供的信息： 国际电联秘书长	该组织提供的信息： 为此将招聘一名外部调查员	该组织提供的信息： 国际电联秘书长
	教科文组织	有 2019 年 6 月 19 日《人力资源手册》第 11.3 章 H 节第 26 段关于涉及内部监督办公室、人力资源管理局局长办公室以及主管行政和管理事务助理总干事的案件的的规定	《国际公务员行为标准》 教科文组织《工作人员条例和细则》	有 针对内部监督办公室工作人员的指控，包括针对内部监督办公室主任的指控，应提交给副总干事，如 2019 年 6 月 19 日《人力资源手册》第 11.3 章 H 节第 26 段关于涉及内部监督办公室、人力资源管理局局长办公室以及主管行政和管理事务助理总干事的案件的的规定所述	有 针对内部监督办公室工作人员的指控，包括针对内部监督办公室主任的指控，应由副总干事评估，如 2019 年 6 月 19 日《人力资源手册》第 11.3 章 H 节第 26 段关于涉及内部监督办公室、人力资源管理局局长办公室以及主管行政和管理事务助理总干事的案件的的规定所述	有 针对内部监督办公室工作人员的指控，包括针对内部监督办公室主任的指控，应由副总干事作出决定，如 2019 年 6 月 19 日《人力资源手册》第 11.3 章 H 节第 26 段关于涉及内部监督办公室、人力资源管理局局长办公室以及主管行政和管理事务助理总干事的案件的的规定所述	未具体说明	副总干事和行政部门 如 2019 年 6 月 19 日《人力资源手册》第 11.3 章 H 节第 26 段关于涉及内部监督办公室、人力资源管理局局长办公室以及主管行政和管理事务助理总干事的案件的的规定所述

	组织	调查针对内部监督办公室负责人和工作人员的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为举报的一方或实体	对指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并就可能采取的行动作出决定的一方或实体
				管理事务助理总干事的案件的的规定所述				
	工发组织	有 工发组织《评价和内部监督办公室章程》，2019年3月26日	《国际公务员行为标准》 工发组织《工作人员条例和细则》	未具体说明	未具体说明	总干事 如2019年3月26日工发组织《评价和内部监督办公室章程》第17段所述	未具体说明	未具体说明
	世旅组织	- c						
	万国邮联	- d						
	世卫组织	有 世卫组织《内部监督服务司章程》，2019年3月	《国际公务员行为标准》 世卫组织《工作人员条例和细则》 世卫组织《道德守则》	未具体说明	未具体说明	总干事，可征求独立专家监督咨询委员会的意见 如2019年3月世卫组织《内部监督服务司章程》第22段所述	未具体说明 该组织提供的信息： 外部调查机构	未具体说明
	知识产权组织	有 《内部监督章程》，知识产权组织《财务条例和细则》附件一，2018年10月2日	《国际公务员行为标准》 知识产权组织《工作人员条例和细则》	(a) 针对内部监督司司长的指控：总干事 如2018年10月2日知识产权组织《财务条例和细则》附件一《内部监督章程》第22段所述 (b) 针对内部监督司工作人员的指控：内部监督司司长	(a) 针对内部监督司司长的指控：独立咨询监督委员会进行或安排初步评估 如2018年10月2日知识产权组织《财务条例和细则》附件一《内部监督章程》第22段所述 (b) 针对内部监督司工作人员的指控：内部监督司司长就如何处理征求独立咨询监督委员会的意见	(a) 针对内部监督司司长的指控：总干事和协调委员会主席基于独立咨询监督委员会的建议(包括拟议的调查职权范围和适当的调查实体)作出决定 如2018年10月2日知识产权组织《财务条例和细则》附件一《内部监督章程》第22段所述	(a) 针对内部监督司司长的指控：独立咨询监督委员会推荐的适当调查实体 如2018年10月2日知识产权组织《财务条例和细则》附件一《内部监督章程》第22段所述 (b) 针对内部监督司工作人员的指控：未具体说明	(a) 针对内部监督司司长的指控：总干事，向大会主席、协调委员会主席、独立咨询监督委员会主席和外聘审计员提交副本 如2017年2月28日知识产权组织内部监督司《调查政策》第40段所述 (b) 针对内部监督司工作人员的指控：未具体说明

	组织	调查针对内部监督办公室负责人和工作人员的指控的正式程序	需要考虑的其他政策和程序	接收涉嫌不当行为举报的一方或实体	对指控进行初步评估的一方或实体	决定发起调查的一方或实体	进行调查的一方或实体	接收最后报告并就可能采取的行动作出决定的一方或实体
				如 2018 年 10 月 2 日知识产权组织《财务条例和细则》附件一《内部监督章程》第 21 段所述	如 2018 年 10 月 2 日知识产权组织《财务条例和细则》附件一《内部监督章程》第 21 段所述	(b) 针对内部监督司工作人员的指控：未具体说明		
	气象组织	无	《国际公务员行为标准》 气象组织《道德守则》 气象组织《工作人员条例和细则》					

- a 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。
- b 该组织在答复联检组调查问卷时提供的信息。
- c 世旅组织没有内部监督办公室。
- d 万国邮联没有内部监督办公室。

附件十一，第一部分

调查职能的资源配置(截至 2017 年 12 月 31 日)

组织	2017 年经审计财务报表总收入(百万)	2017 年经审计财务报表总收入(换算成百万美元) ²	2017 年内部监督办公室预算(百万) ³	2017 年内部监督办公室预算(换算成百万美元) ⁴	2017 年调查股预算(百万美元) ³	截至 2017 年 12 月 31 日的人员(工作人员和编外人员)总数	截至 2017 年 12 月 31 日的工作人员总数	内部监督办公室的人员总数	专业调查员人数	监督预算占总收入的百分比	调查预算占监督预算的百分比	专业调查员与人员的比率	专业调查员与工作人员的比率	
联合国秘书处及其各厅 ¹	联合国	6 081.25 (美元) ⁵	6 081.2	66.7 (美元)	66.7	14.56	..	38,105 ^{7,8}	286 ⁹	50 ¹⁰	1.10	22.49	1:762	
	联合国外勤业务和特别政治任务	7 744.3 (美元) (2017 年 7 月 1 日 -2018 年 6 月 30 日) ¹¹	7 744.3 (2017 年 7 月 1 日 -2018 年 6 月 30 日)	见上	见上	见上	104 856 ¹¹	18 203 ¹²	见上	见上	见上	见上	1:2 097	见上
	贸发会议	69.2 (美元) ¹³	69.2	见联合国	见联合国	见联合国	592	483 ¹²	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	环境署	655.9 (美元)	655.9	0.3 (美元)	0.3	见联合国	2 066	1 233 ¹²	见联合国	见联合国	0.04	见联合国	见联合国	见联合国
	人居署	168.8 (美元)	168.8	见联合国	见联合国	见联合国	785	341 ¹²	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国	见联合国
	毒品和犯罪问题办公室	392.1 (美元) ¹³	392.1	0.3 (美元)	0.3	见联合国	2 362	661 ¹²	16	见联合国	0.07	见联合国	见联合国	见联合国
	基金和方案	开发署	5 236.4 (美元)	5 236.4	17.2 (美元)	17.2	6.1	17 544	7253 ⁷	82	30	0.33	35	1:584
人口基金	1 112.6 (美元)	1 112.6	6.4 (美元)	6.4	1.8	6 217	2 648 ⁷	24	7	0.58	28	1:888	1:378	
难民署	4 226.5 (美元)	4 226.5	7.0 (美元)	7.0	4.1	15 273	11 364 ⁷	34	15	0.17	58	1:1 018	1:757	

组织	2017 年 经审计 财务报表 总收入 (百万 美元)	2017 年 经审计 财务报表 总收入 (换算 成百万 美元) ²	2017 年 内部监 督办公 室预算 (百万 美元) ³	2017 年 内部监 督办公 室预算 (换算成 百万美 元) ⁴	2017 年 调查股 预算(百 万美元) ³	截至 2017 年 12 月 31 日的 人员(工 作人员 和编外 人员)总 数	截至 2017 年 12 月 31 日的 工作人 员总数	内部监 督办公 室的人 员总数	专业调 查员 人数	监督预 算占总 收入的 百分比	调查预 算占监 督预算 的百分 比	专业调 查员与 人员的 比率	专业调 查员与 工作人 员的 比率	
儿基会	6 576.7 (美元)	6 576.7	7.1 (美元)	7.1	1.3	17 414	13 793 ⁷	33	6	0.11	18	1:2 902	1:2 298	
项目署	834.0 (美元)	834.0	2.9 (美元)	2.9	1.3	4 255	766 ⁷	13	6	0.35	45	1:709	1:127	
近东救济工 程处	1 238.9 (美元)	1 238.9	3.3 (美元)	3.3	0.9	30 000	211 ⁷	20	6	0.27	27.27	1:5 000	1:35	
妇女署	378.3 (美元)	378.3	2.1 (美元)	2.1	0.3 (用于监 督厅提 供的调 查服务)	2 305	874 ⁷	4	见联 合国	0.55	14.29	见联 合国	由监督 厅调查	
粮食署	6 430.9 (美元)	6 430.9	7.6 (美元)	7.6	2.1	16 194	1 463 ¹⁴	34	13	0.12	21	1:1 246	1:113	
其他联合国 机构或实体	国际贸易 中心	127.1 (美元)	127.1	0.18 (美元)	0.18	见联 合国	1 030	299	见联 合国	见联 合国	0.14	见联 合国	见联 合国	见联 合国
	艾滋病署	232.9 (美元)	232.9	0.3 (美元) (用于世 卫组织 内部监 督服务 司提供 的监督 服务)	0.3 (美元) (用于世 卫组织 内部监 督服务 司提供 的调查 服务)	0.05	741	698	见世卫 组织	见世卫 组织	0.13	16.7	见世卫 组织	见世卫 组织

	组织	2017年 经审计 财务报表 总收入 (百万 美元)	2017年 经审计 财务报表 总收入 (换算成 百万美 元) ²	2017年 内部监 督办公 室预算 (百万) ³	2017年 内部监 督办公 室预算 (换算成 百万美 元) ⁴	2017年 调查股 预算(百 万美元) ³	截至2017 年12月 31日的 人员(工 作人员 和编外 人员)总 数	截至2017 年12月 31日的 工作人 员总数	内部监 督办公 室的 人员 总数	专业调 查员 人数	监督预 算占总 收入的 百分比	调查预 算占监 督预算 的百分 比	专业调 查员与 人员的 比率	专业调 查员与 工作人 员的 比率
专门机构和 原子能机构	粮农组织	1 612.2 (美元)	1 612.2	4.3 (美元)	4.3	1.3	12 207	3 164	25	5	0.27	30	1:2 441	1:632
	原子能机构	587.5 (欧元)	663.7	3.2 (美元)	3.2	0.4	2 882	2 497	20	3	0.48	12	1:961	1:832
	国际民航 组织	272.4 (加元)	209.9	1.2 (加元)	0.9	- ¹⁵	939	698	6	0	0.43	-	0	0
	劳工组织	663.5 (美元)	663.5	2.1 (美元)	2.1	- ¹⁵	2 952	1 693	7	3	0.32	-	1:984	1:564
	海事组织	61.6 (英镑)	79.3	0.5 (英镑)	0.6	- ¹⁵	453	273	2	0	0.75	-	0	0
	国际电联	178.5 (瑞士法 郎)	181.3	0.7 (瑞士法 郎)	0.7	- ¹⁵	922	672	4	0	0.38	-	0	0
	教科文组织	648.4 (美元)	648.4	3.2 (美元)	3.2	0.2	4 200	2 170	19	2	0.49	6	1:2 100	1:1 085
	工发组织	283.6 (欧元)	320.4	0.8 (欧元)	0.9	- ¹⁵	2 243	656	6	1	0.28	-	1:2 243	1:656
	世旅组织	20.3 (欧元)	22.9	- ¹⁶	-	-	209	87	-	-	-	-	-	-
	万国邮联	67.7 (瑞士法 郎)	68.7	0.5 (瑞士法 郎) ¹⁷	0.5	- ¹⁵	263	247	-	-	0.73	-	-	-
	世卫组织	2 775.3 (美元)	2 775.3	2.8 (美元)	2.8	0.8	9 532	8 836	19	4	0.10	28	1:2 383	1:2 209
	知识产权 组织	413.4 (瑞士法 郎)	419.8	2.6 (瑞士法 郎)	2.6	1.0	1 558	1 078	11	3	0.61	38	1:519	1:359

组织	2017 年 经审计 财务报表 总收入 (百万 美元) ¹	2017 年 经审计 财务报表 总收入 (换算 成百万 美元) ²	2017 年 内部监 督办公 室预算 (百万 美元) ³	2017 年 内部监 督办公 室预算 (换算 成百 万美 元) ⁴	2017 年 调查股 预算(百 万美元) ³	截至 2017 年 12 月 31 日的 人员(工 作人 员和 编外 人 员)总 数	截至 2017 年 12 月 31 日的 工 作 人 员 总 数	内部监 督办公 室的人 员总 数	专业调 查员 人 数	监督预 算占 总收 入的 百分 比	调查预 算占 监 督预 算的 百分 比	专业调 查员 与 人 员 的 比 率	专业调 查员 与 工 作 人 员 的 比 率
气象组织	91.8 (瑞士法 郎)	93.2	0.67 (瑞士法 郎)	0.68	- ¹⁴	446	334	3	0	0.73	-	0	0

- 1 如 ST/SGB/2015/3 所述。
- 2 基于国际货币基金组织 2017 年平均汇率。
- 3 各组织提供的信息，除非另有说明。
- 4 在有些组织中，内部监督预算包括审计、调查、评价和检查，而在另一些组织中，内部监督预算可能只包括审计和调查。因此，可比性有限。
- 5 A/73/5(Vol. I)。
- 6 这一数额包括经常预算 510 万美元、维持和平支助账户 920 万美元和用于面试培训的拨款 175,000 美元。
- 7 A/73/79。
- 8 如 A/73/79 所述，38,105 这一数字包括下文提供的联合国维持和平、贸发会议、环境署、人居署以及毒品和犯罪问题办公室工作人员人数。
- 9 A/73/79。仅限工作人员，因为没有其他人员的数据。
- 10 该组织提供的信息。
- 11 根据 A/73/5(Vol. II)。
- 12 A/73/79。此工作人员人数包含在联合国工作人员总数中。
- 13 A/73/5(Vol. I)。此数额包含在联合国总收入(经常预算)中。
- 14 WFP/EB.A/2018/10-D。
- 15 没有单独的调查预算。
- 16 世旅组织没有内部监督(审计和调查)职能。
- 17 外包给私营部门服务提供商的审计活动(和按需调查)预算。

附件十一，第二部分

调查职能的资源配置(截至 2018 年 12 月 31 日)

组织	2018 年经 审计财务 报表总收入(百万 美元) ⁵	2018 年经 审计财务 报表总收入(换算 成百万 美元) ²	2018 年 内部监 督办公 室预算 (百万 美元) ³	2018 年 内部监 督办公 室预算 (换算 成百万 美元) ⁴	2018 年 调查股 份预算 (百万 美元) ³	截至 2018 年 12 月 31 日的人员 (工作人 员和编外 人员)总数	截至 2018 年 12 月 31 日的工作 人员总数	内部监 督办公 室的人 员总数	专业调 查员 人数	监督预 算占总 收入的 百分比	调查预 算占监 督预算 的百分 比	专业调 查员与 人员的 比率	专业调 查员与 工作人 员的 比率	
联合国秘书处及其各 部 厅 ¹	联合国	6 790.4 (美元) ⁵	6 790.4	55.9 (美元)	55.9	15.5	..	37 505 ^{6,7}	288 ⁸	58 ⁹	0.82	27.73	-	1:646
	联合国外 勤业务和 特别政治 任务	7 462.5 (美元) (2018 年 7 月 1 日- 2019 年 6 月 20 日) ¹⁰	7 462.5 (2018 年 7 月 1 日- 2019 年 6 月 20 日)	见上	见上	见上	100 035 ¹⁰	17 407 ⁶	见上	见上	见上	见上	1:1 725	见上
	贸发会议	69.2 (美元) ¹¹	69.2	见联 合 国	见联 合 国	见联 合 国	542 ⁹	492 ¹²	见联 合 国	见联 合 国	见联 合 国	见联 合 国	见联 合 国	见联 合 国
	环境署	741.8 (美元)	741.8	0.5 (美元)	0.5	见联 合 国		1 292 ¹²	见联 合 国	见联 合 国	0.06	见联 合 国	见联 合 国	见联 合 国
	人居署	178.7 (美元)	178.7	见联 合 国	见联 合 国	见联 合 国	826 ⁹	350 ¹²	见联 合 国	见联 合 国	见联 合 国	见联 合 国	见联 合 国	见联 合 国
	毒品和犯 罪问题办 公室	409.1 (美元) ¹¹	409.1	见联 合 国	见联 合 国	见联 合 国	1 159 ⁹	704 ¹²	12	见联 合 国	见联 合 国	见联 合 国	见联 合 国	见联 合 国
	基金和方案	开发署	5 517.0 (美元)	5 517.0	18.8 (美元) ¹³	18.8	6.813	18 147 ⁹	7 203 ⁹	85 ¹³	209	0.34	36.2	1:907
人口基金		1 290.3 (美元)	1 290.3	6.8 (美元) ¹⁴	6.8	2.014	6 547 ⁹	2 785 ¹⁵	26 ⁹	8 ⁹	0.53	29.4	1:818	1:348
难民署		4 338.3 (美元)	4 338.3	7.7 (美元)	7.7	4.5	16 310 ⁹	11 867 ⁶	30	17 ⁹	0.18	58.44	1:959	1:698

组织	2018 年经 审计财务 报表总收入 (百万 美元)	2018 年经 审计财务 报表总收入 (换算 成百万 美元) ²	2018 年 内部监 督办公 室预算 (百万 美元) ³	2018 年 内部监 督办公 室预 算(换算 成百万 美元) ⁴	2018 年 调查股 预算 (百万 美元) ³	截至 2018 年 12 月 31 日的人员 (工作人员 和编外人 员)总数	截至 2018 年 12 月 31 日的工作 人员总数	内 部 监 督 办 公 室 的 人 员 总 数	专 业 调 查 员 人 数	监 督 预 算 占 总 收 入 的 百 分 比	调 查 预 算 占 监 督 预 算 的 百 分 比	专 业 调 查 员 与 人 员 的 比 率	专 业 调 查 员 与 工 作 人 员 的 比 率
儿基会	6 675.8 (美元)	6 675.8	7.0 (美元) ¹⁶	7.0	1.9	18 321 ⁹	14 396 ⁶	38 ¹⁶	12 ¹⁶	0.10	27.14	1:1 527	1:1 200
项目署	942.5 (美元)	9 42.5	3.2 (美元)	3.2	1.2	4 439 ⁹	756 ⁶	15	6 ⁹	0.34	37.50	1:740	1:126
近东救济 工程处	1 295.2 (美元)	1 295.2	未提供 信息	未提供 信息	未提供 信息	29 628 ¹⁷	188 ⁶	20 ¹⁸	6 ⁹	-	-	1:4 938	1:31
妇女署	404.7 (美元)	404.7	未提供 信息	未提供 信息	0.14 (用于 监督厅 提供的 调查服 务) ¹⁹	1 891 ²⁰	990 ⁶	8 ²¹	见联 合国	-	-	- 由监 督厅提 供调查 服务	- 由监 督厅提 供调查 服务
粮食署	7 368.3 (美元)	7 368.3	9.3 (美元) ²²	9.3	3.0	16 858 ²³	1 499 ²³	40 ²²	18 ⁹	0.11	32.3	1:937	1:83
其他联合国 机构或实体	120.1 (美元)	120.1	0.175 (美元)	0.175	见联 合国	1 287 ²⁴	323 ⁶	见联 合国	见联 合国	见联 合国	见联 合国	见联 合国	见联 合国
艾滋病署	218.7 (美元)	218.7	0.3 (美元) (用于世 卫组织 内部监 督服务 司提供 的监督 服务)	0.3	0.09 (用于 世卫组 织内部 监督服 务司提 供的调 查服务)	808 ²⁵	680 ²⁶	见世卫 组织	见世卫 组织	0.14	30	见世卫 组织	见世卫 组织
专门机构和 原子能机构	1 629.0 (美元)	1 629.0	4.5 (美元) ²⁷	4.5	1.5	11 532 ⁹	3 121 ⁹	24 ²⁸	6 ⁹	0.28	33.33	1:1 922	1:520
原子能 机构	585.0 (欧元)	688.2	3.1 (欧元)	3.6	0.5	3 200 ⁹	2 507 ⁹	209	2 ⁹	0.52	13.90	1:1 600	1:1 254

组织	2018 年经 审计财务 报表总收入 (百万)	2018 年经 审计财务 报表总收入 (换算 成百万 美元) ²	2018 年 内部监 督办公 室预算 (百万) ³	2018 年 内部监 督办公 室预算 (换算 成百万 美元) ⁴	2018 年 调查股 预算 (百万 美元) ³	截至 2018 年 12 月 31 日的人员 (工作人 员和编外 人员)总数	截至 2018 年 12 月 31 日的工作 人员总数	内部监 督办公 室的人 员总数	专业调 查员 人数	监督预 算占总 收入的 百分比	调查预 算占监 督预算 的百分 比	专业调 查员与 人员的 比率	专业调 查员与 工作人 员的比 率
国际民航 组织	321.5 (加元)	247.3	1.2 (加元)	0.9	- ²⁹	933 ⁹	702 ⁹	19	0 ⁹	0.36	-	0	0
劳工组织	708.3 (美元)	708.3	4.3 (美元)	4.3	- ²⁹	3 102 ³⁰	1 721 ³⁰	5.59	2 ⁹	0.60	-	1:551	1:861
海事组织	57.9 (英镑)	77.2	0.7 (英镑)	0.9	- ²⁹	410 ⁹	270 ⁹	4 ⁹	0 ⁹	0.94	-	0	0
国际电联	176.4 (瑞士法 郎)	180.0	0.7 (瑞士法 郎)	0.7	- ²⁹	1 077 ⁹	762 ⁹	4 ³¹	0 ⁹	-	-	0	0
教科文 组织	683.8 (美元)	683.8	3.2 (美元) ³²	3.2	0.3 ³²	4 500 ⁹	2 240 ⁹	19 ⁹	2 ⁹	0.47	09.4	1:2 250	1:1 120
工发组织	217.6 (欧元)	256.0	1.8 (欧元)	2.1	- ²⁹	2 128 ⁹	666 ⁹	5 ⁹	1 ⁹	0.82	-	1:2 128	1:666
世旅组织	22.0 (欧元)	25.9	- ³³	-	-	140 ³⁴	81 ³⁴	-	-	-	-	-	-
万国邮联	74.3 (瑞士法 郎)	75.8	0.5 (瑞士法 郎) ³⁵	0.5	-	270 ⁹	268 ⁹	-	-	0.66	-	-	-
世卫组织	2 901.4 (美元)	2 901.4	5.4 (美元)	5.4	1.8	8 955 ⁹	7 958 ⁹	18 ³⁶	6.59	0.19	33.33	1:1 378	1:1 224
知识产权 组织	430.6 (瑞士法 郎)	439.4	2.5 (瑞士法 郎) ³⁷	2.6	0.8	1 536 ⁹	1 084 ³⁸	7 ³⁹	3 ⁹	0.59	30.8	1:512	1:361
气象组织	87.8 (瑞士法 郎)	89.6	0.8 (瑞士法 郎)	0.8	- ²⁹	405 ⁹	324 ⁹	3 ⁴⁰	0 ⁴⁰	0.91	-	0	0

1 如 ST/SGB/2015/3 所述。

2 国际货币基金组织 2018 年平均汇率。

- 3 各组织提供的信息，除非另有说明。
- 4 在有些组织中，内部监督预算包括审计、调查、评价和检查，而在另一些组织中，内部监督预算可能只包括审计和调查。因此，可比性有限。
- 5 A/74/5 (Vol. I)。
- 6 A/74/82。
- 7 如 A/73/79 所述，38,145 这一数字包括下文提供的联合国维持和平、贸发会议、环境署、人居署以及毒品和犯罪问题办公室工作人员人数。
- 8 A/74/82。仅限工作人员，因为没有其他人员的数据。
- 9 该组织提供的信息。
- 10 A/74/5 (Vol. II)。
- 11 A/74/5 (Vol. I)。此数额包含在联合国总收入(经常预算)中。
- 12 A/74/82。此工作人员人数包含在联合国工作人员总数中。
- 13 DP/2019/23。
- 14 DP/FPA/2019/6。
- 15 A/74/5/Add.8。
- 16 E/ICEF/2019/AB/L.3。
- 17 A/74/5/Add.4。
- 18 内部监督事务部 2018 年年度报告。
- 19 UNW/2019/3。
- 20 A/74/5/Add.12。
- 21 UNW/2019/3。不包括调查员。
- 22 WFP/EB.A/2019/6-D/1。
- 23 粮食署 2018 年年度执行情况报告，附件十。
- 24 A/74/5 (Vol. III)。
- 25 UNAIDS/PCB (44)/CRP1。
- 26 UNAIDS/PCB (44)/19.8。
- 27 FC175/13。
- 28 FC175/13 (仅限工作人员)。
- 29 没有单独的调查预算。
- 30 GB.335/PFA/11。
- 31 C19/44-E 号文件。
- 32 206EX/21。
- 33 世旅组织没有内部监督(审计和调查)职能。
- 34 A/23/6。截至 2019 年 7 月 1 日的数字。
- 35 外包给私营部门服务提供商的审计活动(和按需调查)预算。

- 36 A72/40(仅限工作人员)。
- 37 WO/PBC/30/5。
- 38 知识产权组织, “Staff @ WIPO: Serving the Global IP System, Workforce 2019”。
- 39 该组织提供的信息(仅限工作人员)。
- 40 Cg-18/INF.9.6(4)。

附件十二

其他国际组织的做法

为与本次审查所涵盖的联合国系统各组织进行比较，特咨询了其他组织，虽然这些组织的可比性有限，但在独立性、组织结构(调查和相关活动的责任分散)、资源(人力和财力)、缺乏专业调查员以及因对骚扰、性骚扰、性剥削和性虐待案件的举报和调查显著增加而导致的能力挑战等方面，查明了类似的问题。为了强调这些调查结果，下文概述了几个非联检组参加组织的情况(按字母顺序排列)。

全面禁止核试验条约组织筹备委员会

全面禁止核试验条约组织筹备委员会成立于 1996 年，有来自 70 多个国家的 260 多名工作人员，总部设在维也纳。年度预算约为 1.3 亿美元。

全面禁止核试验条约组织的内部审计和监督科负责审计、调查和咨询服务。内部审计和监督科属于执行秘书(行政首长)办公室。2010 年引入调查任务。虽然《章程》未具体说明细节，但据悉，这项任务包括一切形式的不当行为，涵盖的主体包括工作人员、编外人员、专家、实习生和顾问。《章程》由执行秘书批准，并向筹备委员会(理事机构)汇报，对任务和《章程》的任何修改要求遵循相同的程序。由于没有专业调查员，所以由内部审计员进行调查。若投诉被视为一般的员工不满，则提交给人力资源管理部门。内部审计和监督科的预算(2018 年为 864,000 美元，包括工作人员和编外人员费用)属于一般预算程序，由理事机构核准。

内部审计和监督科负责人由行政首长经与理事机构协商后任命。撤职程序也是如此。该组织的任期政策规定任期限限制为七年。七年分成三份合同(一份三年期合同，可续签两次，每次两年)。内部审计和监督科负责人可以在未经行政首长事先批准的情况下展开调查。负责人直接向行政首长报告，并向理事机构提交年度报告。内部审计和监督科负责人可以不受限制地接触理事机构主席。

全球疫苗和免疫联盟

全球疫苗和免疫联盟是成立于 2000 年的国际组织，汇聚公共和私营部门，创造机会使世界上最贫穷国家的儿童能够获得新型的、未得到充分利用的疫苗。全球疫苗和免疫联盟是一个瑞士基金会，在瑞士具有国际机构地位，在美利坚合众国具有公共慈善机构地位。

审计和调查科由该组织的理事机构(理事会)设立，是该组织中的一个独立单位。其活动由理事会定义，并通过审计和财务委员会向理事会报告。理事会根据审计和财务委员会的建议任命和解聘审计和调查科常务主任。委员会还评估该科的组织结构、任务规定和业务预算，以确保这些适当和充足，足以开展商定的活动。2015 年成立了调查和反欺诈办公室，作为审计和调查科的一部分。虽然骚扰和歧视案件应报告给人力资源司，但开展调查任务的是审计和调查科。该科通过审计和财务委员会直接向理事机构报告，并向首席执行官报告。

全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金

全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金成立于 2002 年，自定义为 21 世纪伙伴关系组织，旨在加速终结艾滋病、结核病和疟疾。该基金是政府、公民社会、私营部门和受疾病影响者之间的伙伴关系。该基金每年筹集和投资近 40 亿美元，以支持最需要帮助的国家 and 社区的当地专家开展方案。全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金是一个国际筹资机制和伙伴关系组织。

监察主任办公室是一项独立职能，通过审计和财务委员会直接向该基金理事机构(理事会)报告。调查主任向监察主任报告。该办公室由审计职能和调查职能组成，共有 18 名员工。

该办公室的工作支持该基金《打击欺诈和腐败的政策》，对该基金资助的方案内以及主要受援方、供应商和服务提供者涉嫌欺诈、滥用、挪用、腐败、管理不善和违反适用人权标准的行为进行调查。如果性剥削和性虐待案件的据称受害者是该组织服务的受益者，而被控犯罪者是由该基金资助的执行人，则该办公室也有权调查。调查职能不处理所谓的人力资源案件，如骚扰、性骚扰和歧视案件。

监察主任办公室完全独立于行政管理部门。该办公室向审计和财务委员会报告。此外，其预算先由该委员会批准，然后再由理事机构批准。监察主任的遴选由董事会监督和批准。在上述遴选过程结束后，由监察主任任命调查主任，而不是由该组织的行政首长任命。

国际农业发展基金

国际农业发展基金(农发基金)是一个国际金融机构和联合国专门机构，致力于改造农村经济和粮食系统，使其更具包容性、生产力、复原力和可持续性。农发基金向发展中国家提供低息贷款和赠款，并促进公共和私人投资，以实现农业和农村发展的持久、系统性变革。

农发基金审计和监督办公室的任务是独立调查农发基金资助的活动和业务中所有被指控的不当行为、欺诈和腐败，但涉及该办公室工作人员和行政首长的情况除外。该办公室有 10 名工作人员，包括 5 名审计人员和 5 名调查人员，其中 4 人是专业调查员。调查职能设立于 2004 年。审计和监督办公室主任由行政首长与执行局协商后任命。撤职程序也是如此。没有任期限制。审计和监督办公室负责人向行政首长报告，职能上向审计委员会报告。负责人可以在未经事先批准的情况下开启调查。

审计委员会评估该办公室的能力和资源是否充足，审查该办公室的拟议预算，并审查该办公室的独立性和任务规定。该办公室的编外人员预算为 45 万美元，其中 20 万美元用于调查。

审计和监督办公室是接收指控和进行初步评估的唯一实体(关于骚扰、滥用职权或报复的指控除外，道德操守办公室可以接收这些指控并进行初步筛查，然后提交给审计和监督办公室进行可能的调查，但仍由审计和监督办公室进行初步评估)。最复杂的案件是由农发基金资助但由受援国政府实施的项目中的骚扰案件和大规模腐败案件。调查准则涵盖了从收到指控开始整个过程中的所有步骤。

投诉和案件被分为高优先级或普通优先级。会评估指控对业务的影响。高优先级调查的目标期限为 6 个月，普通优先级调查的目标期限为 1 年。农发基金设有一个制裁委员会，就经证实行为失当的员工，提出纪律处分建议，并就对供应商或其他项目相关各方和外部各方实施的制裁作出决定。

红十字会与红新月会国际联合会

红十字会与红新月会国际联合会是世界上最大的人道主义组织。该联合会成立于 1919 年，由 192 个红十字会和红新月会国家协会组成，秘书处设在日内瓦，有 60 多个代表团分布在世界各地。根据国际法和国内法，该联合会享有特定的法律地位和特定的特权和豁免权。

内部审计和调查办公室是该联合会秘书处的一部分。这是一项独立职能，监督该组织的风险管理和内部控制系统的有效性。该办公室也开展调查。调查职能设立于 2015 年。其任务包括欺诈、不当行为或其他涉及联合会工作人员、资金或业务的不端行为的指控。虽然该办公室的总体任务涵盖广泛，但会将与人力资源有关的案件移交给人力资源管理部门，后者可开展调查。

该办公室主任既是调查部门的负责人，也是审计部门的负责人。办公室主任由秘书长任命，审计和风险委员会参与其中。办公室主任可以不受限制地接触该委员会，并向秘书长和委员会报告。没有任期限制。未经行政首长事先批准，办公室主任不能开启调查。内部审计和调查办公室的预算由审计和风险委员会监督。但是，决定预算的是行政首长。

该办公室接收所有投诉，并根据五分制的“分类”制度进行初步评估。分类标准是投诉的重要性和相关风险。最优先处理的是性剥削和性虐待以及与儿童有关的案件。性剥削和性虐待案件以及涉及第三方和执行伙伴的案件是最复杂的。该办公室开展积极主动的调查，大约每年两次。

世界贸易组织

世界贸易组织(世贸组织)成立于 1995 年，是处理国家间贸易规则的唯一全球性国际组织。虽然世贸组织不再是联合国大家庭的一部分，但其政策和程序往往受到联合国政策和程序的启发。世贸组织总部设在日内瓦，有 650 名相当于全职的工作人员(此人数由其成员确定)。

世贸组织内部监督办公室成立于 2016 年。在此之前，只有一个内部审计办公室。内部监督办公室的任务包括世贸组织管理、工作人员和资源方面的内部审计、调查、评价和其他形式的评估。该办公室有权调查所有类型的不当行为以及与世贸组织有合同关系的所有个人和实体。该办公室每年向世贸组织预算、财务和行政委员会报告其活动情况。该办公室的负责人和工作人员在职能上和业务上独立于世贸组织秘书处和世贸组织成员。该办公室的负责人可以直接接触理事机构。预算、财务和行政委员会审查该办公室的预算和人员配置。世贸组织没有设立审计和监督咨询委员会。

该办公室的预算由总干事基于办公室负责人的建议而确定。2017 年和 2018 年的年度预算为每年 43.39 万瑞士法郎。2018 年，该办公室配备了办公室负责人

和一名行政助理。此外，劳工组织的一名内部审计员或调查员为该办公室提供了协助，为期 6 个月(2017 年 8 月至 2018 年 2 月)。

该办公室专门负责调查工作，作为中央接案机制，接收所有不当行为举报。该办公室对所有投诉进行初步评估，并将不属于不当行为的投诉转交世贸组织的其他渠道。该办公室的主要制约因素是资源限制。

办公室负责人由总干事与预算、财务和行政委员会协商后任命。任期限制为五年，适用于该办公室的所有工作人员，所以有定期人员流动。办公室负责人可以在未经行政首长事先批准的情况下开启调查。该办公室平均每年处理 3 至 4 起案件。在开展调查时，该办公室根据与其他组织的调查职能签订的双边协议逐案调查。

附件十三

各参加组织根据联合检查组的建议将采取的行动概览

JIU/REP/2020/1

报告	预期影响	联合国及其各基金和方案														专门机构和原子能机构															
		首协会	联合国*	艾滋病署	贸发会议	国际贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒品和犯罪问题办公室	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	气象组织	
供采取行动		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
供参考		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
建议 1	a		L			L		L		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 2	a		E			E		E		E	E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 3	a		L										L	L					L	L	L	L			L	L	L	L	L	L	L
建议 4	a																					L			L	L					
建议 5	a		L			L		L		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L				L	L	L	L
建议 6	b		L			L		L		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L				L	L	L	L	L
建议 7	a		L										L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 8	a		L			L		L		L	L		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L			L	L	L	L	L
建议 9	a		L			L		L		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 10	i		L			L		L		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L

说明: L: 供立法机关作出决定的建议 E: 供行政首长采取行动的提议

■: 不需要该组织采取行动的提议

预期影响: a: 加强透明度和问责 b: 传播良好/最佳做法 c: 加强协调与合作 d: 提高连贯性和一致性 e: 加强控制与合规
 f: 提高成效 g: 大幅节省资金 h: 提高效率 i: 其他。