



第七十五届会议

议程项目 147

联合检查组

## 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

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“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”的报告(见 [A/75/719](#))的评论意见。



## 一. 引言

1. 联合检查组在题为“审查调查职能的现状：联合国系统各组织在加强调查职能方面取得的进展”的报告(见 A/75/719)中，阐述了联合国系统各组织调查职能的现状，以及 2011 年以来在加强这一职能的组织设置、独立性和能力方面取得的进展。

## 二. 一般性评论

2. 各组织对报告及所载结果表示欢迎，指出报告围绕调查职能的状况，介绍了自 2011 年发布联合检查组关于这一问题的上一份报告(JIU/REP/2011/7)以来出现的最新情况，很有用处。

3. 报告包含宝贵信息，将为联合国各组织理事机构在考虑调查职能问题时进行的审议和决策提供参考。

4. 各组织还注意到，报告所载相关建议可针对具体情况加以调整，以配合各个实体因自身对各类不当行为存在的风险敞口而产生的需求，同时指出各个实体的需求根据业务模式、文化、干预措施的性质、外地环境和地理范围，会有相当大的差异。

5. 各组织部分支持审查提出的各项建议。

## 三. 对具体建议的评论

### 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。

6. 各组织指出，这项建议是针对其立法机构提出的。

7. 有几个实体通报说已在处理和执行这项拟议建议，但其他实体表示，从建议的行文方式来看，没有考虑到在某些具体治理结构或情形中，立法机构已委托或授权行政首长作出此类决定。

### 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。

8. 各组织支持这项建议，强调要考虑的是行政法庭的判例，而不是行政法庭的管辖权。

9. 鉴于内部监督事务厅(监督厅)的业务独立性,秘书长无法指示或确保监督厅就其调查政策和指导意见采取行动。但是,监督厅确认,会定期审查并酌情更新自身调查政策、程序和指导意见。

### 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。

10. 各组织指出,这项建议是针对其立法机构提出的。

11. 一些组织指出,如果需要经过谈判才能修改通过集体协议确立的既有程序,协商进程的最终结果可能难以预测。

12. 另一些组织认为,保留调查办公室之外的调查机制和其他机制来处理向调查办公室举报的事项,包括借助人力资源官员、非专业小组或外部专家开展此项工作,在适当情况下,能补充总体调查能力。此外,它们不赞成这一看法,即所有事实调查活动必须一概由调查办公室开展。

13. 规模较小、采用分散式管理框架的实体指出,在考虑完全整合之前,宜仔细进行成本效益分析并开展试点项目。

### 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。

14. 各组织指出,这项建议是向其立法机构提出的,并且强调在尚未实行这类政策的情况下,所设期限很紧。

15. 据了解,这项建议在联合国秘书处得到充分执行(见大会第 48/218 B 号决议)。

### 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。

16. 各组织指出,这项建议是针对其立法机构提出的。

17. 对这项建议中某些内容提出的保留意见包括：倾向于将拟议的变动纳入细则和条例，而不是纳入监督章程；关于(a)分项，有组织表示担心出现任命过程政治化的风险；关于(b)分项，也有组织表示对改变任务期限长度持保留态度。有组织指出，鉴于当今各组织情况复杂，特别是在充满变化的时期，而且在联合国改革的背景下，只设一个任期(五或七年)有害无益。

18. 国际劳工组织指出，(b)分项中的建议不符合劳工组织现行工作人员细则和条例，并且回顾说，出于同样的原因，不能接受联合检查组在题为“联合国系统监督制度的缺陷”的报告(JIU/REP/2006/2)所载建议 10(d)中提出的类似建议。

#### 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。

19. 各组织指出，这项建议是向其立法机构提出的，并且强调在尚未实行拟议程序的情况下，所设期限很紧。

20. 据了解，就秘书处而言，独立审计咨询委员会的职权范围除其他外有以下规定：就审计以及其他监督职能的范围、结果和实效向大会提供咨询；考虑到监督厅的工作计划审查其拟议预算；就监督厅审计活动和其他监督职能的实效、效率和影响向大会提供咨询。

#### 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。

21. 各组织指出，这项建议是向其立法机构提出的，并且强调在尚未实行拟议程序的情况下，所设期限很紧。

22. 为执行这项拟议建议，将设法通过协商进程找到协调一致的执行方法。

#### 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。

23. 各组织指出，这项建议是向其立法机构提出的，并且强调在尚未实行拟议程序的情况下，所设期限很紧。

24. 自该报告印发以来,2020年经修订的联合国粮食及农业组织《监察长办公室章程》中已纳入上述程序;经修订的联合国工业发展组织调查政策和准则将于2020年第四季度体现上述内容。世界粮食计划署到2020年底将发布正式的标准作业程序;联合国开发计划署审计和评价咨询委员会准备在即将举行的会议上讨论此事。

25. 联合国儿童基金会(儿基会)在联合检查组进行分析时,尚无详细的正式程序来处理对内部监督办公室负责人和工作人员或其他人员提出的指控,但于2020年3月9日发布了一项纪律政策,其中载有关于调查内部审计和调查办公室工作人员的规定。儿基会指出,在审查儿基会章程和内部程序时,内部审计和调查办公室会考虑是否宜于提出额外建议,强化和细化涉及该办公室负责人或工作人员不当行为的举报处理程序。

### 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。

26. 各组织指出,这项建议是针对其立法机构提出的。

27. 一些组织认为,报告似乎暗示还应当提供信息,说明正在进行的调查。这样不仅会需要额外的资源来收集信息,而且会违反正当程序,给提出指控者或参与调查者带来风险,如果受害者被发现,还会进一步围绕受害者引发多种风险。对于调查活动较少的组织,以及(或者)即使采取一切谨慎措施仍会被发现的情况,总体风险很高。

28. 一些组织建议,为保密起见,此类报告应当向审计委员会、而不是向立法机构会议提交;另一些组织指出,由于每个组织的运作框架各不相同,关于报告方式的某些规定可能难以统一。

29. 若未设内部监督办公室(例如世界旅游组织的情况),可考虑将上述信息纳入道德操守干事的年度报告,同时为任职者维持必要的保密。

30. 据了解,这项建议在联合国秘书处得到充分执行(见大会第48/218 B号决议)。

### 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。

31. 各组织指出,这项建议是针对其立法机构提出的。

32. 大会题为“独立审计咨询委员会的职权范围及加强内部监督事务厅”的第61/275号决议也规定,独立审计咨询委员会具有就预算提出建议的作用。