



高级专员方案执行委员会
第五十五届会议

难民署检查和调查活动报告¹

一、导 言

1. 本报告概述了 2003 年 9 月以来检查和调查职能方面的进展情况。这些职能由 1994 年成立的总检查员办公室履行，借以巩固和加强难民署的内部监督能力。此后，为了满足新出现的管理支助需要，总检查员办公室的任务不断发生变化。高级专员表示承诺，将在整个难民署的管理层中加强问责原则，这是最近修订已经扩大并且更加健全的总检查员办公室职权范围的基础。

2. 2003 年 10 月 9 日印发了总检查员办公室修订后的职权范围，现在包括三项职能：检查驻地办事处和总部的单位，包括审查难民署在区域和次区域难民问题中的作用(业务活动审查)；对不当行为报告进行调查；及专门调查对难民署工作人员暴力攻击事件和涉及死亡、重大伤害或大规模破坏的活动。对其它种类事件的特别调查，包括被非难民署人员指控的可能直接影响难民署的不当行为，也可以应高级专员请求由总检查员进行。

3. 总检查员办公室的最终目的是支持对难民署业务的有效管理，包括防止资源浪费，并通过一系列预防性和先发制人的措施，把补救行动的必要性降低到最低

¹ 由于受到资源的限制，本文件在正式文件截止日期后提交。

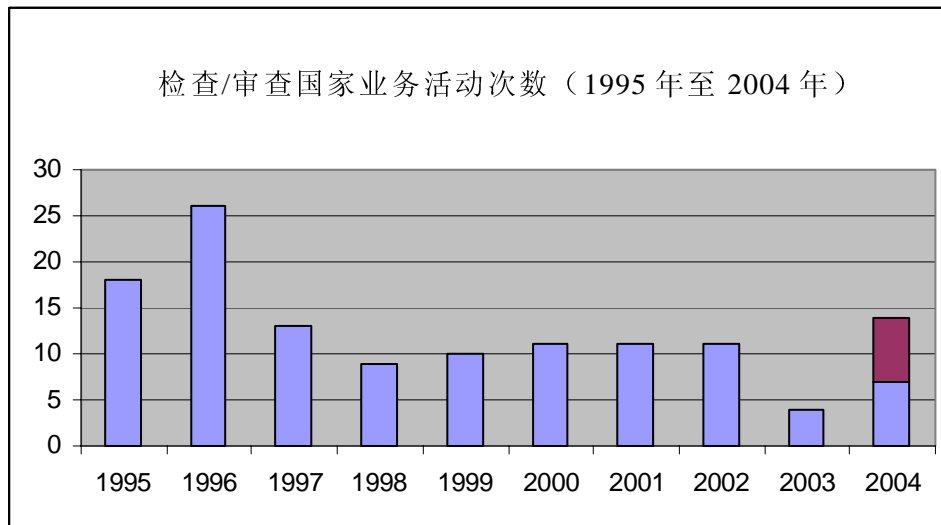
限度。为此目的，该办公室还从自己的研究结果中提出倾向性问题、经验和最佳做法，并为改进整个难民署政策、内部控制和管理做法向高级专员提供建议。

二、检 查

4. 总检查员办公室检查组包括组长、一名高级检查干事和一名检查助理，该名助理还兼管总检查员办公室其它一般职责。但是，检查小组中也包括具有总检查员办公室不具备的相关专门知识的其他机构的工作人员。鉴于国际保护部对保护监督具有特殊权限和互补责任，在涉及保护管理评价的所有检查活动中都安排一名国际保护部工作人员参与。检查组还协调无论是联合国外部还是内部诸如联合检查组等其它监督机构之间的关系。

5. 总检查员办公室维持一个检查数据库，记录并跟踪所有实地或总部进行的检查。还将数据库用来监测执行检查建议和为分析目的而处理数据、跟踪建议和遵守的情况。由于技术原因，必须将从前由联合国国际电算中心主办的“Lotus Notes”软件内的数据转至难民署开发的视窗性应用程序。

6. 2003年9月1日至2004年7月31日期间，在总检查员办公室的主持下，共进行了七次检查(土耳其、索马里、苏丹、乌干达、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和斯里兰卡)(包括业务活动审查)。还开始对总部联合医务处难民署分处进行了检查。同时，总检查员办公室还开展了一个旨在更新和发展检查方法的项目，包括——在同总部职能单位的协商下——确定权威性核对清单，用于进行标准检查。这些核对清单现在包括有关行为守则、性暴力和基于性别的暴力行为、就职和培训等问题，并安排在2004年剩余时间内三次检查期间进行测验(塞拉利昂、日本和西班牙)。此外，还排定今年进行四次专门检查(哥伦比亚、格鲁吉亚、亚美尼亚和阿塞拜疆)，旨在解决有关业务活动战略的管理与发展方面的具体关切事项。这使2004年检查的活动总数达到14次，此一数字比总检查员办公室设立以来每年10至12次的历史平均次数略高(见下图)。



7. 在本报告所述期间进行的七次检查产生出 260 多项建议，大部分涉及业务活动政策与战略、保护、方案管理和人力资源问题。关于这些建议所涉及主要领域的更多详情附后。

对难民署在土耳其若干业务活动的审议和检查——2003 年 11 月

8. 2003 年 11 月在土耳其同时进行了战略审查和检查。审查主要侧重于难民署在难民地位确定和重新安置进程的作用与职责以及难民署支持土耳其建立庇护制度与程序的战略。鉴于土耳其政府正式承诺设立专门机构，负责管理难民和移徙问题，这次审查建议难民署拟定计划，支持当局逐步承担难民地位确定及其有关职能，包括对转交前活动的具体建议，例如：协助政府建立本国永久性培训结构；建设非政府组织业务伙伴网络；立即向政府移交难民地位确定进程的若干部分；及加强对土耳其边境的保护监测。

9. 由于或为了支持在战略审议中建议进行的变革，包括有关更好地管理地方工作人员状况方面的建议，可能会产生一套互为弥补的检查建议，处理人力资源管理问题。

对难民署在索马里以及周边庇护国家行动的业务活动审查——2004年1月

10. 在非洲局、评价和政策分析股和业务部的参与下，总检查员办公室对索马里进行了业务活动审查。审查重点放在难民署在索马里的战略和工作方式上，并就国家目标审查了组织、管理与执行结构。同这次审查一道还对“索马里兰”和“蓬特兰”的社区性重返社会方案进行了评估。为了评估难民署加强与其他行动者伙伴关系的潜力，并确定如何现实地期望这些行动者为回返者重返社会的努力作出什么贡献，小组还审查了难民署在索马里人道主义、复原和发展计划的总体情况下如何运作。

11. 业务活动审查小组对难民署如何利用流离失所者自愿返回索马里西北和东北部的机会、拟定结束协助从邻国遣返的计划和分阶段减少重返社会援助提出建议，同时建议难民署增强与人道主义发展和政治机构的协作，以提高索马里严重的人道主义状况和该国需要集中救济和发展努力的鲜明性。特别由于“4Rs”²办法对人口的稳定性影响及其对减贫的影响而成为特派团持久不变的主题。最后，特别由于在难民返回索马里之后难民署将不再是主要行动者，因此强烈建议该地区各机构之间为确保回返者长期重返社会与发展而进行协调与合作。

对苏丹和庇护国家的业务活动审查——2004年3月

12. 由总检查员办公室、业务部和非洲局工作人员组成的小组于2004年3月在即将签署的和平协定范围内对苏丹行动进行了业务活动审查。小组建议，需要迫切加强难民署在庇护国家以及喀土穆和南部苏丹的驻留，为遣返作好准备，难民署在喀土穆和南部苏丹的长期驻留十分必要。该项审查对难民署在协助机构间执行“4Rs”战略可以发挥什么作用提出建议，从而确保流离失所和保护问题成为政治和重建议程的优先事项。该项审查还强调两性不平等和儿童权利需要成为难民署遣返干预措施的中心，指出和平进程和回返对妇女和儿童权利而言可以成为有效的“推动改革的因素”。

² 遣返、重返社会、复原和重建。

对难民署在乌干达的业务活动进行专门视察——2004年3月

13. 对乌干达的专门视察审查了非洲局确定需要独立审查的管理、办事处结构、人员配备和工作方式的若干方面。报告建议将重点放在加强内部管理进程与做法上，包括拟定解决难民营基于性和性别的暴力行为危险的综合办法；改善对重新安置进程的管理；外地办事处的作用与职责；如何加强与执行伙伴的伙伴关系及协作；及应对苏丹北部消极安全状况产生的运作方面的影响。

对斯里兰卡的业务活动审查——2004年4月

14. 在评价与政策分析股、组织间事务处和亚太局的参与下对斯里兰卡进行的业务活动审查旨在审查对寻求庇护者、难民、国内流离失所者和回返者提供国际和国家保护的效力；评估难民署持久解决办法的战略；及评估难民署与各机构、当局和捐助者在实现保护和解决办法战略方面伙伴关系的效力。这次审查对积极利用斯里兰卡最近出现的和平进程所提供的机会和与其他主要伙伴一道为了发起促进国内流离失所者回返和难民能够并且愿意返回家园的方案拟定一项全面协助和保护战略提出建议。该项战略的核心是难民署在过渡性复原方案和“4Rs”方案中的作用，并涉及难民署与其他行动者的伙伴关系，包括各国当局、国际金融机构、联合国机构和非政府组织，这些组织在寻求任何有效战略中都至关重要。

对难民署在乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦业务活动的专门检查——2004年6月

15. 在国际保护部和中亚、西南亚、北非和中东局的参与下，总检查员办公室对难民署在哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦的业务活动进行了专门检查。这些检查涉及该局查明的特定管理问题，重点放在据信妨碍难民署保护战略效力的因素上。各项建议涉及内部管理、协调和分享信息的程序与做法，并特别提到难民地位确定进程以及对外代表和宣传职能的质量，包括与主要伙伴的协作。

对联合医务处难民署分处的检查

16. 2003年9月发起对联合医务处难民署分处的检查，中途由管理决定接手，对受检单位的结构、人员配备和职权范围推行重大改革。起初检查的目的是评估联

合医务处是否和如何有效地履行职能，以及是否和如何有效地将有关政策、准则等应用到对该处的管理之中。由于随后的变革使该处受到影响，一部分目的变得没有必要。为了确定在该处的作用及组织发生变化的情况下如何最好地利用检查第一阶段收集数据期间收集到的广泛意见和文件，对此正在进行重新分析，其中包括对外地办事处卫生状况及其需要所进行的普查。

关于检查的一般意见

17. 过去两年以来的经验显示，许多检查问题出自于不适当的管理行为。也许没有充分或以及及时的方式处理行政、业务和人事方面的问题。通过“专门检查”公式——检查的新方法——使总检查员办公室对管理方面的关切事项更加敏感，这一办法证明十分有益。同样，业务活动审查特派团在解决政策或战略一级的某些主要差距方面发挥了宝贵的作用，在外地受到普遍欢迎。但是，三个领域突显出需要特别关注：业务活动政策与战略制订；人力资源管理；及工作人员福利问题。在这些领域中，第一个领域尤其令人关切：检查建议一再强调，在外地一级，不仅需要确保建立一致性战略，而且需要与包括执行伙伴、东道国政府和捐助社会在内的主要利益攸关者分享。下面是过去两年期间进行检查中总体“汲取教训”范例。

总体管理

18. 对于所视察的几个办事处来说，确保职能单位和分办事处及其外地办事处之间开展适当的互动与信息流通是一项重大挑战。在改善电信系统方面已经做了大量工作；然而，培育横向和纵向分享信息的组织文化却需要受到更多的关注。

保护管理

19. 在视察过的国家里，几乎所有办事处都大量增强了难民地位确定和重新安置程序与控制。已经制定出《标准业务程序》，并由负责重新安置的机构予以实施，显然在这些领域取得了根本性的改进。

方案管理

20. 非政府组织伙伴要求难民署就方案的总方向与目标进行更多的指导，并对难民署有关技术标准更加经常性地提供建议和指导。分支办事处及其所属外地办事处发起的方案规划倡议之间缺乏连续性是一个需要应对的领域。这说明分支办事处和外地地点之间经常注意到交流问题，包括有时未能向主要利益攸关者阐明和传播战略与行动计划。

21. 对非政府组织伙伴进行监测仍然是许多地点的一个主要问题。在有些办事处，没有密切和系统监测非政府组织的机制，造成执行难民署方案标准出现重大偏离。非政府组织不能根据明确而透明的标准以及明确制定、客观的业绩基准点监测业绩和执行情况，使办事处难以证明其延长一个而非另一个执行伙伴分协定的决定是正确的。此外，可将没有基于客观标准的决定视为任意武断的决定，得以受到质疑，几乎没有哪个办事处对执行伙伴所进行的监测使其能够确定其能力建设活动对这些非政府组织的总体业绩及执行情况是否产生任何影响。这削弱了他们评价成就和为今后汲取教训的能力。

行政管理

22. 工作人员适当而有效地参与影响到自己的决策进程仍然是许多办事处的一个问题领域，这在某些情况下部分由于缺乏正常性论坛，例如定期举行会议，向工作人员简要介绍新的发展情况，并分享和征求他们的意见，以对办事处的业务活动战略和优先事项建立共识。在若干情况下，人们认为这同信息流动问题一道导致排斥感和内部团结程度较低，影响了工作人员作为一个整体运作的意愿与能力。

三、调 查

23. 总检查长是对难民署内被指控有不当行为的工作人员进行调查的主要负责人。这些不当行为包括不当使用资金、资源或设施；滥用权威和其它形式的工作地骚扰；对难民的不当对待；或任何其它联合国工作人员细则和规则及有关行政指令禁止的不正当行为。

24. 只要有理由相信某工作人员有不当行为，即进行调查。如果对投诉或关于可能过失的其他信息进行评估表明有不当行为，总检查员可以决定或是由总检查员办公室直接进行调查，或是从本组织内指定一负责官员进行调查。调查组中可包括具体问题的专家。调查的结论要么是内部建议给予纪律或行政处分，要么在各项指控没有根据或证据不足的情况下宣布结案。

25. 总检查员办公室的调查组由一名组长、两名高级调查干事和一名调查助理组成。2004年5月业务活动审查理事会确认调查组工作负担沉重，核准于2005年另设一名高级调查员和一名秘书员额。

26. 除了进行调查和监督调查之外，调查组确保在调查问题上的内部协调以及适当情况下的机构间合作。调查组还与总部各部及各司进行合作采取预防性行动，特别是制定培训方案提高对欺骗的认识、进行关于易受伤害性评估以及提高问责的机制。

27. 在2003年9月至2004年6月期间，总检查员办公室收到129件投诉，其中16件不在该办公室的权限范围，因为这些投诉与难民署工作人员无关。这类案件送到实地管理人员或难民署伙伴处采取适当后续行动。在本报告所述期间，总检查员办公室完成了138项调查报告，其中45%送至人力资源管理司，在确定指控成立之后，采取纪律或行政措施。有30%的指控被认为没有根据或证据不足。有25%的案件由于被指控行为不当的人员在调查程序结束之前已经离开难民署而调查结案。有84项正在进行的案件由总检查员办公室、人力资源管理司和指定的外地干事进行调查。

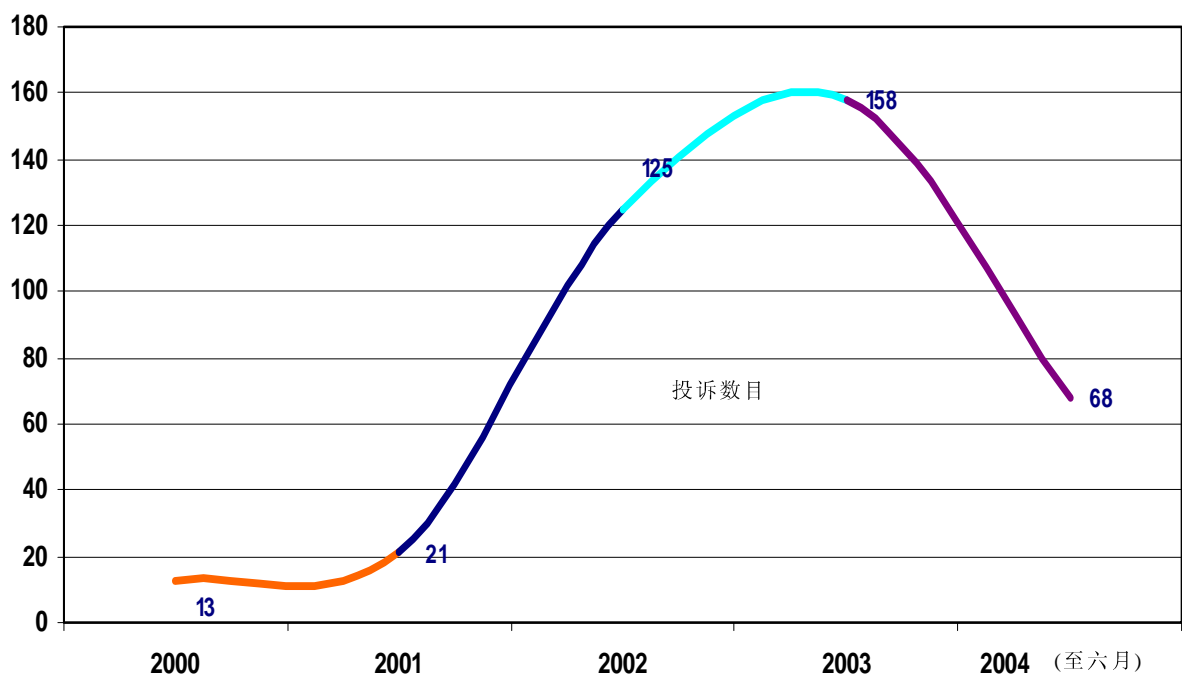
统计资料

28. 大部分申诉来自于难民署工作人员。然而，许多是根据难民和寻求庇护者的申诉。其它申诉来自于审计科和内部监督事务厅调查司、非政府组织和执行伙伴工作人员及政府官员。

29. 2004年迄今为止收到的指控数量比前两年略有降低。但是与2001年和2002年的投诉数目相比仍然很高。这种情况需要从下列五个因素的角度进行考虑：

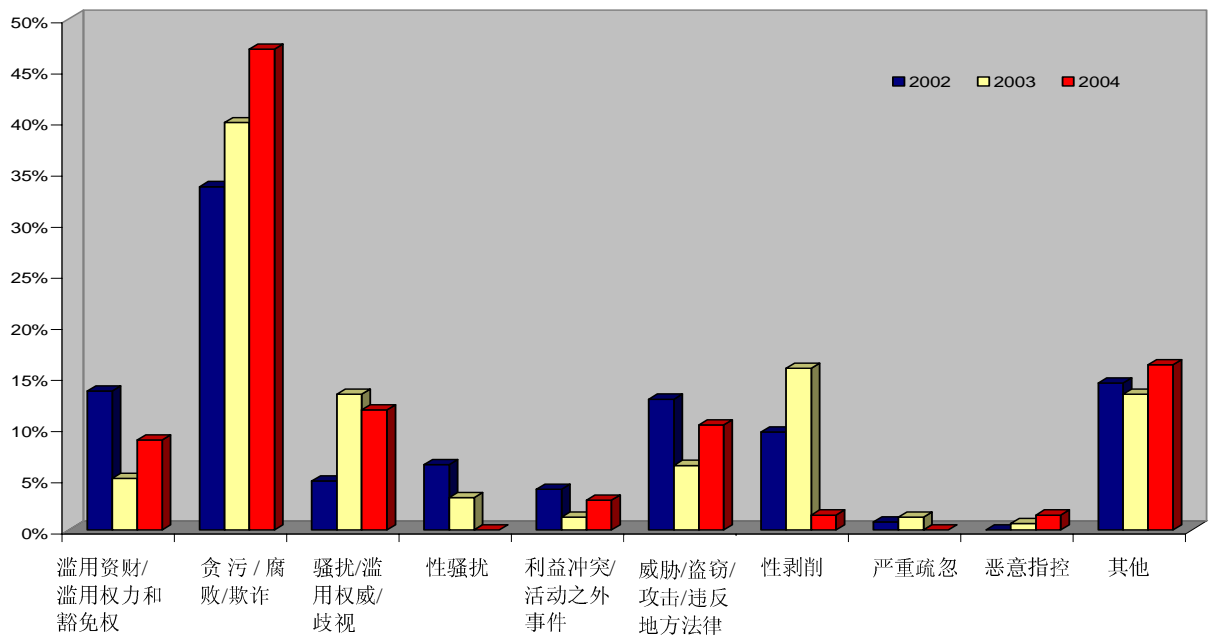
- 难民署高级管理层向所有工作人员发出具体通知，强调问责制的重要性，包括对不当行为的制裁；

- 2002年5月24日在总检查员办公室建立了接受对不当行为指控的程序以及2003年10月9日进行的修订；
- 2002年10月难民署行为守则开始实行，同时在各个级别召开协调会议，提高工作人员对其权利与义务的认识；
- 根据难民署的倡议，在一些庇护国成立了当地投诉机制；及
- 总检查员办公室于2002年9月设立调查组提高了进行调查的能力。



30. 收到的投诉数目增加，随后趋于稳定，应将此视为工作人员对其义务的认识提高以及难民署内希望有更加透明和有效的问责制。

31. 过去几年以来所收到的投诉类型可分类如下：



32. 在本报告所述期间，调查组收到 17 项重新安置欺诈的申诉。在 2004 年，国际保护部重新安置股与调查组合作制订出几项防止今后出现重新安置方面欺诈行为的方法。这些方法包括重新安置反欺诈行动计划，包括全面后续行动；对当地同事进行有关危险因素和防止欺诈措施的培训组件；减少危险的基准点；及对难民的信息宣传。此外，正在将重新安置调查表送往处理重新安置要求的特派团、分支办事处和得到重新安置的难民。调查组越来越需要重新安置国家进行合作，以对有关重新安置欺诈案件的可能证人进行追踪和访谈。

33. 由于所进行的调查，在报告所述期间编写了七份管理方面的报告关于欺诈性的教育和医疗要求以及难民署在刚果民主共和国、格鲁吉亚、伊朗伊斯兰共和国和坦桑尼亚联合共和国的业务报告。正在检查组的协调下密切监测遵守总检查员办公室在这些报告中所提建议的情况。

向内部监督事务厅转递

34. 内部监督事务厅难民署内部审计处和总检查员办公室之间在转递投诉和其它形式方面的合作继续有助于这些监督职能部门之间增强合作。特别是在向内部监督事务厅转递一宗案件之后，随后便从事联合审计/调查任务。

调 查

35. 调查组完成了两项关于两个执行伙伴与某些恐怖组织有联系的指控的调查。总检查员办公室在这两个案件中都认为，有充分的证据显示，难民署应终止与这两个组织的关系。有关区域局在这方面采取了后续行动。

发展状况

36. 总检查员办公室指出，许多难民署工作人员继续对联合国界定的性骚扰以及处理此种形式错误行为的程序缺乏充分理解。由于害怕受到肇事人(特别是如果他们处于管理地位)进行报复、忧虑对事业发展可能产生负面影响以及丧失自尊，不断妨碍一些工作人员就此类性质的错误行为向总检查员办公室提出指控。

37. 在整个报告所述期间，调查组都在不断开展预防性活动，积极参与联合国机构间难民性剥削问题工作队、难民署行为守则工作队和难民署骚扰问题工作组的活动。骚扰问题工作组由副高级专员担任组长，并将于 2004 年 12 月底前拟订有关难民署工作人员工作地点骚扰问题的政策和程序。

38. 此外，调查组还通过将调查中所汲取的教训积极纳入，以对新的管理学习方案作出贡献。这将是今后对所有难民署管理人员的要求。在这一年里，调查组还在调查进程中与联合国姐妹组织和刑警组织协作，不断协助非政府组织和执行伙伴，就有关难民的调查问题提供咨询。

39. 调查数据库自 2004 年初以来开始运作，协助对指控错误行为的所有投诉进行中心记录。该数据库还帮助管理调查案件和编写统计报告。

40. 迄今从进行的调查中所取得的经验以及资源方面的限制导致决定对总检查员办公室调查职能的早期行政指令进行大规模修订。新的指令于 2003 年 10 月公

布，同时还在 2004 年 7 月公布了为进行调查而制定的详细技术准则，包括在总检查员办公室的指导和监督下由管理人员进行的调查。

41. 2003 年进行的十来项复杂调查使调查组与当地执法当局一道建立了协调机制，因为对不当行为的指控也可能违反当地法律。在越来越多的案件中，根据既定程序规则取消了被指控的工作人员职能方面的豁免。

-- -- -- -- --