

计划和预算委员会

第三十届会议

2019年7月8日至12日，日内瓦

调查和相关程序的目标时间线

独立咨询监督委员会（咨监委）编拟

1. 计划和预算委员会（PBC）在第二十八届会议上，要求产权组织独立咨询监督委员会（咨监委）“根据咨监委的职责范围，同时考虑联合国全系统的最佳做法和联合国联合检查组关于‘审查联合国系统各组织的举报人政策和做法’（JIU/REP/2018/4）的报告，酌情审查并提出《产权组织内部监督章程》或调查政策的拟议修正案，争取在 PBC 第二十九届会议之前对报告和调查程序的目标时间线予以明确，确保案件得到及时处理”。
2. 在第五十一次会议上，咨监委审查了《产权组织内部监督章程》、《产权组织调查政策》（IOD/IP/2017/1）、《产权组织防止因举报不当行为和配合正式授权的审计或调查而遭报复的政策》（OI/33/2017）、联合检查组（联检组）的有关报告和其他相关文件。
3. 咨监委的结论是，产权组织制定的目标时间线总的来说是适当的，没有必要对《产权组织内部监督章程》进行任何修正。然而，咨监委建议对《调查政策》和《防止报复政策》进行修正。据此，向总干事和监督司司长提供了载有给总干事和监督司司长分别提出的建议的报告草案。咨监委在第五十二次会议上对他们的意见给予了应有的考虑，并在本报告的最终版本中得到了反映。
4. 适用的产权组织政策含有报告和调查程序各阶段的目标时间线：
 - (a) 《产权组织内部监督章程》规定，总干事应就针对内部监督司（监督司）司长的不当行为指控，应“尽早、但不晚于一个月”征求咨监委的意见（第 22 段）。针对总干事的不当行为指控，监督司司长应“立即”就如何处理征求咨监委的意见（第 24 段）。

- (b) 在上述情况中，根据初步评价的结果，咨监委应向总干事和协调委员会主席提出建议（就针对监督司司长的不当行为指控），或者向大会主席和协调委员会主席提出建议（针对总干事的不当行为指控），以决定予以结案，还是把有关事项转交给一个独立的外部调查实体进行调查。
- (c) 同样，对于针对监督司工作人员的不当行为指控，监督司司长应就如何处理征求咨监委的意见（第 21 段）。监督司司长还应报告对独立性和客观性的重大损害，包括利益冲突，由咨监委适当考虑（第 20 段）。
- (d) 《内部监督章程》规定，在需要咨监委的意见时，此种意见应“在一个月內提供，除非有关事项的复杂性需要更多时间”（第 25 段）。
- (e) 《内部监督章程》没有规定在收到咨监委的意见后作出决定的时间线。
- (f) 产权组织《工作人员条例与细则》规定，监督司司长“在 6 个月內”没有将事项的状态书面通知投诉人的，投诉人可以将怀疑的错失行为告知总干事或协调委员会主席（工作人员条例 1.7 (c)）。
- (g) 《调查政策》规定，监督司司长应“在五个工作日内”确认收到关于不当行为的指控（第 16 段）。此外，监督司应努力“在 30 个工作日内”完成对指控的初步评价（第 23 段）。监督司司长还应努力在开始全面调查之日起“六个月内”提交最终调查报告（第 36 段）。
- (h) 《产权组织防止因举报不当行为和配合正式授权的审计或调查而遭报复的政策》规定，道德操守办公室应争取在收到所要求的所有信息后“30 个工作日内”完成初步审查（第 20 段），监督司应争取“在 120 天内”完成调查并提交报告（第 23 段）。相比之下，联合国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报复的政策（ST/SGB/2017/2）分别规定了 30（日历）日和 120（日历）日的目标时间线。
- (i) 产权组织“与工作场所有关的冲突和申诉”解决程序（工作人员细则 11.4.1 和 OI/47/2016）规定，总干事应在收到申诉人对（歧视、骚扰和/或滥用权力）投诉的答复后“60 个日历日内”作出决定，除非将投诉提交调查，在这种情况下，应在向总干事传达调查发现后“不迟于 60 个日历日”通知所做决定。
5. 联检组在其关于《联合国系统各组织内诈骗的预防、发现和应对》的报告（JIU/REP/2016/4）中，指出调查的及时性在许多组织是一个问题，建议为调查的进行和完成制定关键业绩指标（建议 13）。然而，到目前为止，联检组尚未就调查程序的目标时间线提出基准。
6. 应咨监委的要求，监督司司长从其他联合国系统组织收集了关于完成初步评价和调查的适用时间目标的信息（如果有）。一些联合国系统组织尚未或尚未完成把目标时间线制定为绩效指标。已经制定的组织对完成调查所规定的时间线更长（9 至 12 个月），或者为不同类型的被控不当行为规定了不同的时间目标。
7. 咨监委认为，30 天完成初步评价和六个月完成全面调查的目标是适当的，可被视为最佳做法。
8. 虽然产权组织制定的各种时间线似乎总体上足以及时处理不当行为指控，但咨监委注意到，各种政策文件载有大多数、但不是全部程序步骤的确切时间线。此外，未统一使用适用的时间单位（日历日、工作日、月）。咨监委还注意到，《防止报复政策》没有规定确认收到报复投诉的时间线，也没有规定道德操守办公室在收到调查报告后作出最终认定的时间线。

9. 为确保时间线的一致使用，便于监督其落实情况，咨监委建议监督司司长使用日历日和月，而不是工作日，让《调查政策》与《产权组织内部监督章程》取得一致。同样，在《防止报复政策》中提到的“30 个工作日”应改为“30 个日历日”。咨监委还建议纳入一项明确的义务，即在 7 个日历日内确认收到报复投诉，并为最终认定投诉建立目标时间线（如收到调查报告后 30 个日历日内）。

10. 对于调查的完成经常出现严重拖延的情况，咨监委找出了其他决定性因素或起作用因素：

(a) 由于利益冲突或问题的敏感性或复杂性，一些调查案件应移交给一个独立的外部调查实体。只要《产权组织内部监督章程》要求，咨监委就找出并推荐合适的调查实体。通常，在短时间内找不到合格的外部调查员。然而，咨监委注意到，即使在推荐的调查员可办案的案件中，聘请外部调查员的合同过程往往耗时，导致重大延误。因此，咨监委建议监督司司长通过预聘来聘请确定的调查顾问，以便在需要向外部转案的情况下，更及时地处理今后的案件。监督司司长接受了这项建议，目前正在与咨监委协商，与预选的个人和公司制定调查任务的“框架协议”。

(b) 咨监委在若干案件中观察到的另一个拖延因素是，调查对象不配合调查，往往基于所谓的健康原因。咨监委还注意到，在一些案件中，调查对象针对调查，指控调查员骚扰，从而造成潜在的利益冲突。即使这些指控可能被证明是没有根据的，也会扰乱调查程序，因为所涉调查人员在被证明清白之前无法处理案件。

11. 最后，咨监委希望强调，制定的时间线是目标，不是有约束力的截止日期。虽然简单直接的调查案件可以在更短的时间范围内解决，但处理复杂和大型案件可能需要更多时间。在目标时间线内完成调查的努力，在任何情况下都不能影响调查的质量。

12. 咨监委建议：

(a) 监督司司长让《调查政策》（IOD/2017/1）与《产权组织内部监督章程》取得一致，使用日历日和月而不是工作日来定义目标时间线。

(b) 秘书处考虑修订《防止报复政策》（OI/33/2017），使用日历日而不是工作日来定义目标时间线，建立在既定时间内确认收到报复投诉的义务，并为道德操守办公室最终认定投诉建立目标时间线。

13. 总干事和监督司司长同意所提出的建议。监督司司长已启动对《调查政策》进行相应的修正。

14. 提议决定段落措辞如下。

15. 计划和预算委员会（PBC）注意到文件 WO/PBC/30/14 的内容。

[文件完]