



第六十二届会议

议程项目 126、128 和 140

审查联合国行政和财政业务效率

2008-2009 两年期拟议方案预算

联合国维持和平行动经费筹措的
行政和预算问题

加强调查工作

秘书长的报告

1. 大会第 61/275 和第 61/279 号决议分别请秘书长在 2008-2009 两年期方案预算中向大会报告调查司的职能、结构和工作流程，以期加强调查职能，并向大会第六十二届会议全面报告目前对调查案数量进行审查及合理化的结果以及对内部监督事务厅（监督厅）调查司能力的总体审查结果。
2. 第 61/279 号决议所指的进行审查的结果涉及为此目的委托外部专家对监督厅调查职能进行的审查。在 2005 年世界首脑会议上，会员国决定将大力加强内部监督事务厅的审计和调查专才、力量和资源，这是一项紧急工作（第 60/1 号决议）。为根据大会要求编写报告而设立的全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内治理和监督情况指导委员会，没有就调查职能提出大会可以接受的建议。主管内部监督事务副秘书长因此决定委托专人进行审查，审查结果可以用来确定加强监督厅调查职能所需采取的行动。
3. 在本报告附件部分，监督厅就采取行动加强调查职能问题向秘书长提交了报告。监督厅正以外部专家的建议作为在以下三个领域改进调查工作的依据：领导和管理；业务战略和程序；最佳结构和地点。这些行动切实可行，有些行动监督厅已经开始执行。关于领导和管理，监督厅表示，已经任命调查司副司长，征聘司长的工作正在进行。重要调查活动《标准作业程序》的起草接近全面完成并将



付诸行动。随后将对《调查做法和程序手册》的有关内容进行更新。最重要的业务变化是已经设立了一个案件收受委员会，并确定了认定值得监督厅进行调查的事项和对调查案件排列优先事项的具体程序。

4. 优化调查司的结构是监督厅面临的一项重大挑战。在确定调查司结构方面的驱动因素是区分监督厅调查的两个不同类型的案件，即性剥削和性虐待案件及财务、经济和行政案件，而且需要组建专门的团队，对这两类案件分别进行有效的调查。优化这两个不同类型案件调查员的调查技能和专才一直是确定调查司结构的一个主要考虑因素。监督厅将驻地调查员从维和特派团重新调整到纽约、维也纳和内罗毕三个区域中心之一，以进一步实现规模效益和效率。

5. 秘书长注意到监督厅为改进调查司的运作正在采取的办法，还注意到在副秘书长的职权范围内所采取的行动，希望这些举措产生效果。秘书长还认识到，这些行动，尤其是结构调整，涉及到经费问题，这将在适当的预算周期提交给大会，供大会批准。

6. 但是，秘书长担心，本组织担负调查任务的其他领域的的能力不足，需要在监督厅进行审查的同时予以检视。方案管理人员、人力资源管理厅、安全和安保部及其他方面都有调查任务，但是在许多情况下不具备常设调查能力。这一能力必须予以建设，并通过培训予以适当的支持，而且还要以数套详细的准则和指导方针为指导，在调查过程中让有关各方了解自身的权利和义务。

7. 此外，秘书长在 2006 年任命的负责重构联合国司法制度的小组曾触及联合国现有调查能力不成体系的问题。该小组在其报告 (A/62/205) 第 162 段中指出，需要在现有内部司法制度和监督厅之间建立明晰的合作和协调框架。

8. 还有人关切适当程序权利问题。在各种调查中，不管是监督厅进行的调查，还是方案管理人员或安保部进行的调查，都缺乏明确界定的适当程序权利。虽然《监督厅调查手册》规定了适当程序权利，但是这些权利必须能够经受联合国行政法庭的审查并在本组织进行的所有调查活动中统一适用。

9. 鉴于上述评论意见，秘书长计划在对整个联合国的调查工作进行更为广泛的综合性审查之后对大会的要求作出回应。指导这项审查的将是联合国的近期经验，包括对联合国石油换食品方案的调查、采购问题工作队进行的调查以及已经采取步骤加强自身内部调查能力的其他国际组织的做法。还将考虑到联合国调查能力的问责和独立性问题。因此，研究世界银行和欧洲联盟等其他国际组织的事例可能会有帮助。此外，还将考虑到内部司法制度的改革、监督厅的以下报告、关于问责框架、成果管理制以及机构风险管理和内部控制框架的各份报告。

10. 秘书长认识到，如秘书长关于采购问题调查所需资源的报告 (A/62/520) 所述，监督厅采购问题工作队的调查需要毫不拖延地继续进行，在进行综合审查的同时监督厅将照常工作。在此方面，在所需资源获得批准以前和采取行动加强主

管内部监督事务副秘书长职权范围内的调查职能以前，工作队的工作应该继续进行。

11. 为此，大会不妨采取下列行动：

(a) 注意到关于采取行动加强监督厅调查司运作情况的本报告附件，并注意
到涉及经费问题的任何改革都需要大会按照既定程序进行审查和批准；

(b) 请秘书长向大会第六十三届会议提出对联合国调查工作进行的全面审
查的结果，同时考虑到内部司法制度的改革情况、监督厅关于加强调查职能的报
告（见附件）、关于问责框架、成果管理制以及机构风险管理和内部控制框架的
各份报告和大会在此方面作出的任何决定。

附件

内部监督事务厅关于加强调查职能的报告

一. 导言

1. 本报告概要介绍了为加强内部监督事务厅（监督厅）的调查职能而作出的努力。报告是根据大会的要求提交的，大会请秘书长在 2008-2009 两年期方案预算中向大会报告调查司的职能、结构和工作流程，以期加强调查职能（第 61/275 号决议），并向大会第六十二届会议全面报告目前对调查案数量进行审查及合理化的结果以及对调查司能力的总体审查结果（第 61/279 号决议）。

2. 调查以及内部审计、监测、检查与评价，都是大会授权监督厅的职能。为履行这一职能，监督厅设立了调查司。在 2005 年世界首脑会议上，会员国决定大力加强监督厅的审计和调查专才、力量和资源，这是一项紧急工作（第 60/1 号决议）。然而，治理与监督问题指导委员会根据该决议提出的关于全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内治理和监督情况的报告（A/60/883/Add. 2, 第五卷）缺乏力度，对监督厅的调查职能缺乏有力的分析，只是建议应把调查与监督厅的其他职能分开。

3. 监督厅提出了加强该厅其他授权职能的建议（A/60/901），并建议进一步进行内部审查，以此作为加强监督厅的决定的依据。

4. 后来，主管内部监督事务副秘书长委托专人对监督司进行审查。这项审查是外部专家在 2007 年 3 月 15 日至 6 月 15 日开展的。专家的报告也于 2007 年 6 月 26 日提交副秘书长，并成为加强监督厅调查职能的依据。

5. 这些必要的审查现已完成，监督厅可以把透彻、独立分析作为决定在加强调查职能方面采取何种行动的依据。下文简要说明了这些行动。

二. 调查职能专家审查结果摘要

6. 行政和预算问题咨询委员会建议，在这种情况下，委员会认为，应把调查职能留在内部监督事务厅内，在特别审查完成后尽量加以完善（A/61/605）。该报告回应了上文第 2 段提及的指导委员会报告提出的在法律事务厅单独设立调查职能的建议。大会不支持这项提议，而是赞同行预咨委会的建议。

7. 大会第 61/245 号决议处理了把监督职能从监督厅分离这一问题之后，监督厅开始了审查进程，以确定加强调查职能的优先事项。副秘书长为审查工作的总体目标是，努力确定必须采取的行动，使调查司成为国际组织同类部门的佼佼者。

8. 这项审查的职权范围有意定得比较宽泛，其目标是分析和评价调查司在履行任务规定方面的管理、组织架构、业务做法和实效，并以相关参照系（其他国际组织）为基准，评估其调查活动和报告的质量和效率。
9. 负责审查的专家在国际调查以及公共部门做法方面有着广泛的经验。审查工作包括大量查阅文件，约谈调查司工作人员、联合国高级管理人员以及同类国际组织调查部门的主管。自 2007 年 3 月中至 6 月中，共进行了 89 次深入约谈。
10. 根据合同，该专家将按照职权范围全面评估调查司，就调查结果提出报告，并提出改进建议。该专家独立工作，于 2007 年 6 月 26 日提交了全面报告。
11. 专家在报告中指出，调查司没有提出明确、统一的业务战略，来清楚地界定该司的目标，向工作人员提供作出决定的共同依据。在调查司内部确定案件的优先次序方面，这一点表现得尤其明显。在欧洲委员会反诈骗局和世界银行机构道德操守部等其他组织中，确定案件的优先次序似乎是一项关键性工作，而在调查司内部并没有这种案件管理的业务战略。
12. 报告还指出，该司应优化结构，确保又快又好地处理案件，扩大对团队带头人的授权，确保实行适当的责任制和问责制。监督厅赞同专家关于把纽约建成调查司的大本营所需的战略支助和基础设施提出的看法。审查结果还建议设立一个由调查司高级管理人员组成的案件收受委员会。
13. 专家建议调查司：
 - (a) 开发新的电子案件管理系统，对安全案件管理和归档工作作出改进；
 - (b) 改善内部和外部沟通和互动政策——厘清职能角色，规定哪些事项应由监督厅调查司调查，哪些事项不在该司的职权范围以内；如何以及向谁披露案件资料和报告，与监督厅其他职能部门、秘书处其他单位（管理部和法律事务厅）以及其他国际组织的调查部门建立关系；以及改善调查司内部沟通；
 - (c) 向调查人员提供基本工具和设备；
 - (d) 拟定性剥削和性虐待案件的处理程序；
 - (e) 更新和合并《调查做法和程序手册》，使之符合最佳做法，并提供给全体工作人员，尤其是作为新加入工作人员的参考文件。
14. 专家在结论中还表示，尽管调查司存在结构和组织方面的弱点与挑战，但该司总体而言拥有专业、恪尽职守的调查人员，他们努力取得最佳成果。其中一些调查人员是骨干力量，拥有调查司开展积极变革所需的必要技能、知识和经验。专家还警告说，如不在近期大力开展变革，极有可能失去这些工作人员，而这些工作人员拥有加强调查司所需的能力和知识。

三. 为加强监督厅内的调查职能而采取的行动

15. 根据专家的结论和建议，监督厅决定采取行动，特别关注在下列领域加强调查司：

- 有效领导和管理
- 业务战略和程序
- 最佳结构和地点

16. 监督厅的业务独立性是该厅的法定职能包括调查工作的基础。调查必须在事实上和感觉上做到公正、客观和独立，从而免受任何外部影响，只有这样调查才具有合法性和公信力。业务独立本身就是一个特质，也是在利益攸关者和联合国工作人员之间建立信任的关键。

17. 大会在设立监督厅时明确决定了监督厅的业务独立性(第 48/218 B 号决议)。其后大会在对监督厅的任务规定进行五年期审查后，通过对决议(第 54/244 和第 59/272 号决议)中都提到独立的重要性。因此，鉴于在监督厅的任务规定中保障了监督厅及其调查的业务独立性，为加强调查职能而采取的任何行动，都必须在大会第 48/218 B 号决议确立的基础上采取。

A. 有效领导和管理

18. 为了认识目前调查司在领导和管理方面面临的挑战，就势必要审查调查司内发生的变化。就人员配置而言，调查司的人数从 1994 年的 5 人增至 2002 年的 16 人，后又增加到 2004 年的 24 人，然后急剧扩充到 2006 年的 112 人。这一人数包括纽约、维也纳、内罗毕和几个大型维和特派团中的中高层管理人员、行政人员、支助人员和调查员。2005 年决定向维和行动派出调查员以及授权监督厅负责调查性剥削和性虐待案件，是导致员额增加的主要原因。

19. 把一个由主要在纽约的二、三十名工作人员组成的小型调查股(直至 2005 年第二季度的状况)，变成一个工作人员遍及全球各地的大型司，这是一个重大转变，需要根本改变战略、结构、组织和领导层，才能确保顺利运作。将工作人员部署到世界各地艰难的环境中需要制定妥善的战略计划、建立可靠的业务基础结构，最重要的是需要有强有力的领导。

20. 专家报告说，为了满足改革的要求，调查司必须重拾最近几年丧失殆尽的信任和尊重。调查司必须为调查工作制定新的愿景，更重要的是，调查司高层管理人员必须具备落实和推动这些基本改革的能力、敬业精神和领导技能。在审查完成后确立的调查司司长职权范围，已经体现了调查司为确保高实效、高

效率地履行法定职能而发挥适当领导作用所必备的素质。目前征聘司长的工作正在进行之中。

21. 但是领导层必须以有效的组织结构、总部的战略支助以及稳妥的业务战略和程序为后盾。已要求调查司副司长负责管理本报告所述的加强举措的实施工作。

B. 业务战略和程序

《调查手册》

22. 专家报告说，与其他国际组织的类似调查手册相比，调查司现有的《调查手册》显然缺乏调查员可利用的有用而实际的信息，也没有充分处理调查工作指南的问题。专家还表示，现有《手册》没有对调查司或本组织进行适当介绍，而这对于新加入本组织的人尤其相关。调查司的调查员具有律师或执法机构调查员的背景，但是他们在执法程序方面的经验和知识不会自动转化成联合国对一个内部、行政调查单位的规则、条例和程序的了解。例如，调查员在不拥有在其他环境内拥有的权力和授权的情况下获取证据和信息方面，可能需要给予指导。新任调查员需要有一份条理分明的综合手册，提供内部行政调查的背景资料以及具体适用于其在调查司的调查工作的指导性规则、条例和程序。

23. 调查手册的另一个重要益处是促进透明度和问责制。调查司打交道的投诉人、证人、调查对象、受害人、委托人和利益攸关者，都应当获得介绍调查方法的资料。

24. 考虑到上述各种因素，监督厅赞同专家的建议，即应制定一个程序，以不断审查和完善调查司调查手册。程序透明——便于了解调查过程及调查程序——通过保证整个过程的可预见性，可以增进调查司以外人员的信任。程序透明还可以使调查员及其主管产生责任感。因此，透明度、可预见性和问责制相结合，可以进一步为个人提供保护，因为这样就进一步迫使调查员遵守人们可以普遍查阅的调查手册中阐述的各项程序和规则。手册的审查和修订工作正在进行之中。

案件的收受和优先顺序的确定

25. 管理监督厅的所有案件是调查司高层管理人员的首要职责。截至 2007 年 11 月 30 日，案件数量为 252 宗。下文表内载列了这些案件的分类情况。监督厅在过去两年间澄清了案件数量统计方面的不同概念，现在对“事项”和“案件”进行了明确区分。前者是提交该司的一项指控或者投诉，后者基本上是一个已经通过收受程序筛选的事项。代理司长完成的首批任务之一，就是对所有案件进行了

一次彻底分析和评价。代理司长经过努力，提出了一个更准确的案件清单，并且现在对该清单进行定期监测和更新。表内列示的案件不包括监督厅采购问题工作队正在调查的案件。

截至 2007 年 11 月 30 日正在调查的所有案件

类别	案件共计		维和案件	
	数目	百分比	数目	百分比
财务	42	17	19	45
库存/资产	21	8	16	76
管理	28	11	16	57
人事 ^a	72	29	34	47
采购 ^b	7	3	5	71
方案	4	2	2	50
性剥削和性虐待	78	31	78	100
正在进行并且尚未结案的调查	252	100	170	67

^a 包括不属于任何其他类别的工作人员的不当行为

^b 调查司处理的采购案件。根据协议，所有其他采购案件由采购问题工作队负责。

26. 任何一个调查单位都不可能对接到的每一项指控或者投诉进行调查，也没有理由这样做。因此，决定哪些案件需要进一步调查至关重要。专家的意见是，必须依据可以始终产生可靠结果而且基于一整套具体的客观标准的方式确定所有案件的优先顺序，以便最有效地利用调查资源，并进行必要的控制。

27. 调查司制定了一套具有既定指导标准的案件评估程序，用于决定什么投诉需要调查，什么投诉应该通过其它机制加以处理，例如移交给人力资源管理厅或者方案管理人员处理。不过专家建议成立一个特别委员会，以便就案件收受做出更加知情的决定。监督厅同意这一设想，并将在调查司成立案件收受委员会。委员会将由三人组成，即司长和两名副司长。由于决定调查哪些案件可能涉及用于调查中案件的资源，案件收受委员会还将对正在进行的案件的调查进展情况进行监督，在他们认为适当的情况下有权改变案件的优先顺序和方向。

综合标准作业程序

28. 标准作业程序既是调查员的业务工作指南或程序准则，也是他们的行为守则。此种程序还可使其他有关方面了解到本组织内进行的行政调查的各种可能性、限制因素和程序。

29. 国际调查员会议于 2003 年 4 月制定的《统一调查准则》，提出了“为工作人员、调查员和相关方面制定、印发和更新明确的行为守则”的建议。为了确保遵守统一调查程序，必须为调查程序的每个主要步骤制定书面的标准作业程序。

30. 如果没有明文规定的作业规则和条例，公平和适当程序考虑就没有什么价值，因为没有这种规则和条例，一致性和可靠性就得不到保障。缺乏这种程序不仅对个人在调查过程中应享的权利产生消极影响，而且使投诉人、证人、调查对象和其他有关各方很难、甚至无法理解这类规则或条例并据此采取行动。

31. 为了确定哪些标准作业程序是调查单位有效运转所必需的基本程序，就必须了解进行调查所涉及的核心原则。世界粮食计划署调查手册就提出了监督厅认为是良好做法事例的下列核心原则：

- 彻底——勤勉、完全、重点突出
- 使用适当技巧——与其目标相称
- 独立和不偏不倚——公平、公平
- 客观性——以没有偏见和独立的方式确定指控是否确有其事
- 道德——行为方式尊重所有各方
- 及时性——迅速调查，同时不损害质量
- 准确——用足够文件来支持所提出的真相、结论和建议
- 法律考虑——符合适用的规则和条例
- 适当程序——在披露有关投诉时公平对待投诉对象
- 保密——努力对工作人员和其他有关人员的身份进行保密

32. 2006 年，代理司长确认需要改进和进一步完善标准作业程序，并鼓励有兴趣和专门知识的调查员成立特别工作组，完善标准作业程序。

33. 专家对标准作业程序草稿进行初步审查之后认为，这些程序看来是由高度合格的调查员编写的，他们对调查程序有透彻的理解。更为重要的是，标准作业程序草稿看来已开始处理许多不足之处。一旦采纳这些标准作业程序并在需要时对工作人员进行培训，将对监督厅的调查手册进行相应更新。

34. 调查司已经在下列领域制定标准作业程序草稿：

- (a) 证据处理；
- (b) 资料收受程序；
- (c) 案件启动程序；

- (d) 初步调查程序；
- (e) 调查规划程序；
- (f) 初期案件评估；
- (g) 案件评估程序；
- (h) 与军事特遣队的互动；
- (i) 信息技术法证；
- (j) 词语汇编；
- (k) 维持和平行动部与监督厅之间的联系；
- (l) 与新闻媒体的联系；
- (m) 与国家级当局的关系；
- (n) 对待检举人的方式；
- (o) 重大调查的管理。

调查工具和技术

35. 专家建议监督厅更多地利用电脑法证工具，以便利用信息技术能力，把工作重点转向全面加强调查司内的电脑法证技能、工具和资源。

36. 调查司将吸收新的电脑法证方法、工具和做法（如数据挖掘），以提高发现舞弊问题的能力。目前正在制定信息技术法证标准作业程序的过程中落实这一建议。

37. 据专家报告，目前监督厅的案件管理系统不够用，应当换成一个能够满足用户要求并且安全、可靠、可以在世界各地查阅的系统。专家提出了广泛的建议，以便更好地利用与案件管理系统有关的技术，这种系统是调查单位的关键业务工具。根据专家的意见，所使用的系统必须可靠、有效，而且调查司所有办事处的所有工作人员在世界各地都能查阅。此外，这一系统还应该能够成为确保保密的手段，因为保密是所有调查单位的主要关切问题。因此，一个有效的案件管理系统要确保只有获得严格授权的人员才能查阅案卷，并且任何改动都应系统地记录到审计线索中。

38. 监督厅也认为，案件管理系统是一个核心工具，使用户能够高实效、高效率地对调查工作进行规划、组织和管理。监督厅还认为，调查司的现有案件管理系统应该更换。这是调查司的一个关键项目，将在 2008-2009 两年期拟议方案预算中的信息技术工具经费获得核准以后启动实施。

C. 调整调查司结构，实现最佳绩效

39. 专家报告的结论是，有几个可行结构可以提高监督厅调查司的效率，调查司目前的组织结构是造成该司面临各种问题的主要原因之一。

40. 专家提出的建立新结构的建议的最重要内容是：

- 建立专家调查小组，
- 对该司布局做以下安排：以纽约、日内瓦和内罗毕为三个主要中心、总部设在纽约。

41. 监督厅认真研究了这些建议，并对专家建议中的各项原则和调整该司结构的必要性表示认同。已就结构调整的各项原则与外勤支助部展开讨论，探讨这项调整对该部为驻地调查员供资产生的影响，以及如何调整负责维持和平特派团调查事宜的调查员的工作地点。外勤支助部对上述建议表示支持。

调查员专门化

42. 就调查类型而言，监督厅将其案件大致分成两类：(a) 涉及工作人员或签约第三方的财务和经济违规行为及工作人员行政违规行为的案件；(b) 涉及联合国工作人员性剥削和性虐待行为的案件。将案件区分成这两种类型不会改变大会在第 59/287 号决议中确立的将各类事件分成第一类和第二类的做法；也不会改变授权监督厅进行调查的范围和程度。

43. 调查司进行这两类调查所需的技能和经验差别很大，而监督厅多年的经验和专家报告都强烈要求按专门的小组/股配备调查员。性剥削和性虐待调查员必须是在调查性犯罪、尤其是涉及儿童的性犯罪方面有经验的专家，而且必须能够使用现代法证方法。擅长处理性剥削和性虐待案件的调查员不一定在调查复杂的欺诈案件方面具有同等专长。同样，性剥削和性虐待调查员也不大可能具备专门调查“白领犯罪”所需的专门知识水平，即掌握工作程序并对掩盖腐败、欺诈和贪污的通俗方式有所了解。因此，监督厅已经决定，各组应配备在各自领域拥有必要程度技能和专长的调查员。

44. 专门化将突出重点，并鼓励发展特定的调查类型及其专长，以及开发适当的手段和技能，所有这些都提高调查工作的质量和速度。监督厅将继续着重处理第一类事件，必要时也着重处理第二类事件。专门化的意思就是：监督厅为各类案件配备确定适用于该类型的适当调查技能。

45. 对性剥削和性虐待零容忍的通盘办法概念也是支持监督厅实现调查专门化的一个因素。在此方面，监督厅已经开始与各维持和平特派团中的行为和纪律小组及安全与安保部紧密合作，以建立针对这一问题的全面对策，并确保各单位的作用绝对明确。

46. 监督厅将在调整调查司的结构时落实专家调查组/股。

将调查员集中在三个区域中心

47. 专家建议，调查司的结构若要处于最佳状态，需要调查员从纽约、日内瓦和内罗毕三个区域中心开展工作。这种结构将：

- 确保调查员以小组为单位共同开展工作，以确保对该司调查的每一个案件进行优化规划、组织和指导
- 缩短指挥链和隶属关系链，从而缩短从收到指控到向方案主管提交结案报告的所需时间
- 加强该司主管及每个工作人员的责任和问责
- 确保在接案过程中和编写报告阶段统一决定、准确评估
- 确保建立全面质量管理体系和内部控制系统
- 确保调查员尽可能加强与监督厅其他各部门的关系与协作

48. 监督厅同意专家的结论以及将调查能力集中在三大区域中心的建议。但是，监督厅的结论是，维也纳应继续作为三大中心之一，而不应按专家报告中的提议，在日内瓦新建一个调查中心。

49. 因此，监督厅将把各维持和平特派团的调查员迁至联合国维也纳办事处、内罗毕办事处和纽约。这一结构的优势是，调查员将在一个更大集体中合用办公地点，使该司有更多的选择，用以确保随时可以获得案件所需的具体技能，同时依然十分接近维持和平特派团，能够在几个工作日内应对任何关键需求。此外，这一结构还能确保在有关区域中心允许的范围内部署调查员调查高风险案件，从而尽量充分利用其时间和专长，而非局限于指定维持和平特派团内的案件。该结构还使工作人员拥有更有利的环境，有助于与同事进行专业互动，同时获得节约成本的培训和支助。这样一个结构还能确保对案件进行更有效管理，对调查进行更有效监督。

50. 过去两年来，驻地调查员进驻特派团的经验为支持这种结构调整提供了强有力的论据。目前，监督厅在各维持和平特派团中的驻地小组从每个特派团 3 到 8 名调查员不等。监督厅共有 33 名调查员派驻外地特派团。经验表明，为了开展高质量的调查，驻地调查员小组需要包括擅长处理性剥削和性虐待问题和擅长进行财务、经济和行政调查的专门人员。但很少有人同时拥有这些专业技能。

51. 采购问题工作队的经验表明，高素质的专门小组大概只需要进行几次实地考察，每次几个星期，而后就可开展并完成复杂的调查。采购问题工作队位于纽约，其调查员都是前往各特派团进行调查。

52. 因此，驻特派团人数有限的小组所面临的挑战在于，要在工作人员有限的情况下，对性剥削或性虐待以及财务、经济和行政案件开展高质量调查。另一个挑战是，既要及时进行调查，又要坚持标准做法，使每个案件至少有两名调查员负责，以确保调查过程的公正与质量，同时允许他们享有法定休假。

53. 由于这些挑战，调查经常需要很长时间才能结案，监督厅也经常因不能及时完成调查而遭到批评。调查时间长是特派团各案面临的一个主要问题，本身就有碍于高质量的工作。这个问题也拖延了管理层的决策和调查工作的行政后续行动。

54. 监督厅根据经验认为，在每个特派团的绝对最低人数应为 5 名调查员和 1 名行政助理。在大型特派团中，如在联合国组织刚果民主共和国特派团、联合国苏丹特派团和联合国科特迪瓦行动（联科行动）中，性剥削和性虐待案件很多，调查员和行政助理人数至少应在最低人数基础上增加一倍。但是，这一安排从克服调查员进驻特派团的做法所面临的挑战来看，不能为本组织节约成本。此外，由于允许驻在维持和平特派团的调查员休假，调查工作的有效时间也有所减少。

55. 这一结构变化将产生所涉费用问题，监督厅将在其 2008/2009 年维持和平支助账户拟议预算中将此问题提交给大会审议。监督厅还预计在新结构中使用现有资源为新的维持和平特派团（非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动和联合国中非共和国和乍得特派团）提供服务，旧结构也需要新设员额（大约 18 个），为这两个特派团建立驻地调查员小组。总之，虽然将工作人员迁至区域中心会产生所涉费用问题，但也会节约成本，因为监督厅可以在减少大约 18 个员额的情况下为联合国各行动提供服务。

对财务、经济和行政方面不当行为指控的调查方法

56. 监督厅将进行结构调整，以便有效地处理涉及工作人员和订约承办第三方（供应商、咨询人和承包商）在财务、经济和行政方面不当行为的指控。

57. 此次结构调整的主要内容是，由调查司首席副司长负责对财务、经济和行政性质的案件进行调查。首席副司长还将负责制定该司进行财务、经济和行政调查的方法、手段和具体做法，对调查人员进行培训，并对进行此类调查的各工作小组的报告草稿进行审查。

对性剥削和性虐待指控的调查方法

58. 目前，维持和平特派团性剥削和性虐待指控的调查责任均由维持和平特派团行为和纪律小组和调查司逐案确定。目前没有正规制度用以确定不同类型的案件如何处理或通过何种渠道递送。实际上，一般由首席驻地调查员决定何种案件交调查司调查或由行为和纪律小组处理。调查司的调查结果均报给维持和平行动部高级主管。

59. 监督厅认为，有效处理性剥削和性虐待案件的唯一方法是开办以预防为目的的培训和提高认识方案，并责成部队指挥官对其指挥的部队人员的行为承担责任。必须建立一种高效率、客观、有成效和及时的调查制度，这不仅是一种寻求公道的手段，也是对性剥削和性虐待行为进行威慑和加以预防的重要组成部分。特派团的培训和提高认识方案主要由行为和纪律小组负责实施。可靠和彻底的调查也可发挥预防作用，但调查本身须向性剥削和性虐待的潜在行为人展示与被揭露风险和后果有关的事实和情况。但是，监督厅要指出，一俟收到需要调查的案件，预防行动即告失败。一旦案件提交监督厅调查，一切都已为时过晚。

60. 监督厅将与外勤支助部和安全和安保部密切合作，明确其在性剥削和性虐待案件调查中的作用，其依据是：调查司将继续在特派团调查部门职责范围内对此类案件进行调查。大会第 61/276 号决议强调，高度重视消除不当行为，包括性剥削和性虐待，并要求加强行为和纪律小组、监督厅和联合国系统其他实体的合作和协调。对性剥削性虐待案件采取的新的调查方法，将考虑到大会第 61/267 B 号决议，大会在该项决议中赞同与部队派遣国的示范谅解备忘录修正案，而该修正案规定，有关政府应对本国特遣队成员的调查承担首要责任。这将大大改变监督厅在涉及国家特遣队成员的性剥削和性虐待案件的调查中所起的作用。

61. 明确作用意味着明确划定界限，将调查司负责调查的性剥削和性虐待案件局限于以下两个类别：

(a) 强奸；

(b) 涉及未成年人（18 岁以下者）的性剥削和性虐待。

62. 为着重处理大会早已确定为第一类的具体类型案件而明确规定调查司的案量，将使调查以适当和及时的方式进行，最终使得有效解决的案件数目有所增加。这种办法还将使专业调查人员得以将资源用于最严重的侵权行为，并根据受害者、本组织和该问题的最佳利益对案件采取适当的后续行动。

63. 这种明确划分作用的办法仍需监督厅、行为和纪律小组以及安全和安保部就各自的作用和职责展开进一步的讨论，以确保本组织处理性剥削和性虐待指控的对策没有任何漏洞。

64. 在监督厅内部，对性剥削和性虐待指控的调查由副司长领导，他将负责编写有关性剥削和性虐待案件的各项最后调查报告，并向各地处理此类案件的小组成员提供支助和培训。

65. 大会第 61/267 B 号决议认可了示范谅解备忘录，其中规定部队派遣国政府对针对本国特遣队成员的调查承担首要责任（见上文第 60 段），从而改变了调查司在部队调查中的作用，并进一步说明调查人员应在必要时从各特派团撤回区域中心。

采购问题工作队

66. 如上所述，监督厅采购问题工作队调查的质量和成功突出地表明专门职业调查员的优势，并进一步证明应把该公司的结构调整专门单位。外地专家将提供尖端的专门知识，以及有关适用于具体领域规章制度变化情况的知识。该公司目前的结构没有最充分地使用和利用调查人员的个人实力和能力。

67. 采购问题工作队于 2006 年 1 月成立，是召集外部特选调查员提供专门知识的特设工作队，用以进行因联合国石油换粮食方案独立调查委员会而展开的复杂的采购调查工作。迄今为止采购问题工作队已经完成了 100 多项案件的调查并提出 25 份报告。关于采购问题工作队活动的报告见 A/62/272 号文件。

68. 监督厅将在调查司中不断采用采购问题工作队的模式。负责调查财务、经济和行政方面不当行为的小组调查员与采购问题工作队相同，必须具有专门技能；还必须具有专门知识或者接受专用工具的操作培训，以便高效用和高效率地履行职能。

69. 令人遗憾的是，到应提出 2008-2009 两年期经常预算时，关于结果审查和调查司讨论情况的专家报告仍未提交，预算中没有为把采购问题工作队工作量纳入调查司编列经费。秘书长后来提出关于采购问题调查所需资源的报告 (A/62/520)，提议为采购问题工作队 2008 年的工作作出临时安排。

70. 根据上述原则，监督厅将调整调查司的结构，概述如下：

调查司的拟议新结构

总部 (纽约)

71. 如上所述，调查司司长将在纽约办公，并直接向主管内部监督事务副秘书长报告工作。

72. 调查司司长将就本司的全盘运作接受副秘书长问责。直接隶属于司长的有：

- 也在纽约办公的首席副司长
- 在内罗毕办公的副司长
- 纽约调查股
- 行政股股长

73. 调查司首席副司长也在纽约办公，并在以下方面接受司长问责：

- 本司常规管理，包括预算和案例管理
- 监督以下单位：

- 欧洲调查股
- 训练股
- 专业惯例股
- 信息技术法证股
- 主持调查司案件受理委员会
- 关于工作人员和订约第三方财务、经济和行政方面不当行为的所有调查

74. 纽约调查股股长将负责监督两个小组——财务、经济和行政小组和性剥削和性虐待小组。

欧洲办事处(维也纳)

75. 欧洲办事处由办事处主任领导，他向纽约的首席副司长报告工作。

76. 调查司欧洲办事处将调查联合国维也纳办事处、日内瓦办事处和欧洲其他办事处业务工作中出现的问题并且向西非、中东和亚洲的维持和平特派团（联合国利比亚特派团、联合国科特迪瓦行动、联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国驻塞浦路斯维持和平部队和联合国东帝汶综合特派团）提供调查服务。欧洲办事处还设有财务、经济和行政方面不当行为小组和调查性剥削和性虐待案件的小组。欧洲办事处性剥削和性虐待小组接受负责这类调查的副司长指导，因此，与该小组有关的所有报告均由主管副司长最后定稿。

77. 两小组各由一名组长领导，他向调查司欧洲办事处主任报告工作。

非洲办事处(内罗毕)

78. 调查司非洲办事处主任将由副司长担任，直接向司长报告工作。兼任办事处主任的上述副司长也负责该调查司调查的所有性剥削和性虐待案件，是监督厅处理这类案件的协调人。

79. 非洲办事处与欧洲办事处的设置类似，由进行两种不同类型调查的两个小组组成，即财务、经济和行政方面不当行为小组和性剥削和性虐待小组。所有财务、经济和行政事项调查的最后报告均由在纽约办公的指定负责这类调查的首席副司长最后确定。非洲办事处主要负责调查由联合国内罗毕办事处和东部和中部非洲维持和平特派团（联刚特派团、联苏特派团、联合国布隆迪行动、联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团、联合国-非盟混合行动和中乍特派团）行动产生的案件。

80. 如上所述，目前结构最重大的变化是把所需的调查人员和其他辅助工作人员从特派团调到纽约、维也纳和内罗毕的区域办事处。

调查司工作人员人数

81. 落实区域中心模式和随后把驻地调查员从特派团调往这些中心，将会减少授权从事新任务时的增设员额需求。例如，如上所述，目前的结构需要为达尔富尔和乍得特派团增设新的驻地调查员额，但如果调查人员按拟议区域中心模式联合办公，就可以利用现有资源。因此，调查司的员额数目取决于该司的结构。

82. 今后，监督厅可能需要更多的非员额资源，用于支助法证方面的业务战略。在下一个两年期中，出缺员额将按上述要求由具备建设各区域办事处小组所需具体技能和能力的工作人员重新填补。监督厅还将利用这次机会在该司具有律师资历的调查员人数和调查执法专业人员数目之间建立适当的均衡。

83. 拟议的结构为建立一个更好、更协调和更有效的组织提供了机会，从而有助于支持调查人员的工作，特别是在结合正确领导的情况下。

四. 结论

84. 为加强调查司领导和管理而采取的关键行动是任命司长。调查司司长的职权范围已经公布，计划至迟在 2008 年 3 月底以前完成征聘流程。

85. 监督厅已着手采取行动加强该厅的业务程序。如上所述，由调查司工作人员组成的工作组在编制该司工作几个重大方面的标准作业程序方面已进入最后阶段。副司长将负责最后确定和执行这些程序，以及与该司业务战略和程序有关的其他行动，包括维护调查手册、案件受理程序、信息技术工具和案件管理系统。

86. 调查司的结构调整工作将得到认真落实，其中充分考虑到专家小组/股的概念和调查员迁离维持和平特派团对有关工作人员的影响。