



第六十二届会议

议程项目 126、128、136 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

关于内部监督事务厅活动的报告

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

行政和预算问题咨询委员会关于 2008-2009 两年期方案预算的第三十六次报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于加强调查工作的报告 (A/62/582 和 Corr. 1)。在审议报告期间,委员会会晤了秘书长办公厅主任和主管内部监督事务副秘书长以及秘书长其他代表,他们作了补充说明和澄清。
2. 咨询委员会注意到秘书长的报告是根据大会第 61/275 号决议第二节第 1 段和第 61/279 号决议第 44 段提交的,其中,除其他外,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。并请秘书长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和使其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。
3. 秘书长在其报告(A/62/582)第 6 段中表示,他担心本组织担负调查任务的其他实体的能力“不足”,需通过培训大力支持加强这种能力,并以数套详细的标准和指导方针为其指导,在调查过程中让有关各方了解自身的权利和义务,同时考虑到适当程序权利,在本组织进行的所有调查中应统一适用这种权利。因此,秘书长请求授权他向大会第六十三届会议提交关于对联合国调查工作进行全面审查的结果的报告。秘书长在第 9 段中表示,他在这样做时将依据最近的经验,



包括对石油换食品方案的调查、对采购问题工作队进行的调查以及其他国际组织的做法，并考虑到内部司法制度的改革、以及监督厅关于加强调查工作的报告和即将发表的关于问责框架、成果管理制、机构风险管理和内部控制框架的各份报告。

4. 除了监督厅外，没有关于进行调查工作的其他实体的资料以及关于所处理的案件数目的资料，咨询委员会对此感到遗憾。委员会询问后得到了下文附件二所载的这方面的资料。这些资料表明，监督厅一般主动或按照单位负责人的要求调查第一类案件，但可能将其中一些案件转送其他实体采取行动。第二类案件通常不是由监督厅调查，而是由各单位负责人、安全和安保部或人力资源管理厅调查，它们主动调查，或调查监督厅转送的案件。

5. 咨询委员会感到关切的是，秘书长的意见并不是依据大会第 57/282 号决议第四节和第 59/287 号决议通过的调查框架。此外，关于培训工作，委员会指出，根据 2005 年世界首脑会议之后提出的订正概算，需要相当于六个职位（3 个 P-4，2 个 P-3，1 个一般事务（其他职等））的一般临时助理人员，以使调查司具备培训能力，可对方案管理员进行培训，使他们能够处理第二类不当行为。委员会在询问后得知，至今只利用了其中两个职位。培训干事目前正在监督厅内编制全面的“调查工作学习方案”，目的是加强联合国工作人员支助调查工作的能力，他们或是对第二类不当行为进行调查，或是履行较泛的管理职能。方案涵盖各种基本技能以及调查工作的政策和规范性问题。全面的培训方案一旦最后完成后，将予以执行。此外，正在拟订一项特别培训方案，以调查关于性骚扰的指控。监督厅正与人力资源管理厅合作调查此种指控。其他举措包括举办讲习班，目的是提高对诸如采购等领域的风险的认识，有兴趣的工作人员一般都能参加这些讲习班。

6. 咨询委员会回顾，大会在其第 48/218 B 号决议中，明确地规定了监督厅的作用和任务，并在第 59/287 号决议中确定其在内部调查方面的作用。委员会还回顾，大会在其第 61/245 号决议中重申使监督厅具有调查职能。在按照秘书长的提议就是否需要全面审查联合国的调查工作这个问题作出决定之前，咨询委员会建议，请秘书长提供关于除调查厅之外的进行问询和调查工作的所有其他实体的资料：其立法基础和确切作用、所处理案件的数目和种类、相关资源、报告机制、有关标准和准则、所展开的培训以及关于第 59/287 号决议执行情况的数据。

7. 咨询委员会指出，2007 年 3 月 15 日至 6 月 15 日对调查司进行了一次外部审查，2007 年 6 月 26 日把审查结果报告提交主管内部监督事务副秘书长。秘书长报告（A/62/582 和 Corr.1）的附件说明了为加强监督厅调查职能所采取的行动和副秘书长这方面的提议。委员会指出，这些都是根据报告附件第 4 和第 5 段中提及的外部专家的结论和建议，报告第 6 至第 14 段中载有专家审查情况的简要概述。委员会注意到，监督厅决定特别注意在以下三个方面加强调查司：

- (a) 有效的领导和管理；
- (b) 业务战略和程序；
- (c) 最佳结构和地点。

8. 秘书长在他的报告中说，他已注意到监督厅为改进调查司职能所采用的方式，并注意到副秘书长有权采取的一些行动，这些行动实际可行，有些已在实施。秘书长还说，他期待着看到取得成果，并认识到其中一些行动，特别是有关结构调整的行动，会涉及财务问题，这些问题将被列入适当的预算周期，报请大会批准（A/62/582，第 3 和第 5 段）。**咨询委员会认为，所设想的调查司的结构调整工作并不完全属于主管内部监督事务副秘书长的管理权限范围（见以下第 16 和 23 段）。**

9. 关于加强调查司的领导和管理的问题（见 A/62/582，附件第 18 至 21 段），咨询委员会得知，将在 2007 年 12 月填充副司长的职位。并注意到，除其他职能外，该副司长将负责执行各种加强工作的举措。委员会还得知，正在进行征聘司长的工作。应在大会审议秘书长的报告时，向大会提交关于征聘工作进展情况的进一步资料。

10. 咨询委员会注意到，秘书长的报告所附的监督厅的报告第 22 至 38 段中说明了在业务战略和程序方面已采取的举措。这些举措包括目前正在对调查手册进行审查和增补，确定案件的优先次序以及为此设立一个由调查司司长和两名司长组成的案件收受委员会，以有利于就案件收受作出知情决定，监督正在进行的案件调查的进展情况、以及对优先事项和工作方向作出适当的改变。监督厅还通知委员会，制定标准业务程序的工作业已完成。该工作于 2006 年启动，目的是提供一种更全面的框架和促进不断作出改进。特别是，据监督厅说，已经拟订了与证人/调查对象面谈的程序，以反映内部司法最近的趋势。并已更新了调查报告程序，以便更好地支助惩戒程序。此外，委员会得知，监督厅正在采纳法证方法、工具和做法，以便加强其发现舞弊行为的能力。并将开始更换案件管理系统，为用户提供更可靠和更易使用的工具。委员会认为，应把这些举措的执行情况作为今后评价调查司工作的基准。

11. 关于调查司的结构，咨询委员会注意到，提议的重点是：(a) 围绕着监督厅调查的两类主要案件（性剥削和性虐待案件以及财务、经济和行政案件）组织调查能力；(b) 决定设立专门小组有效地调查这些案件；和(c) 把驻地调查员从特派团调至三个区域中心（纽约、维也纳和内罗毕），调查能力将集中于这三个地点。

12. 咨询委员会还注意到，这些提议不会改变大会在审议监督厅的有关报告（见 A/58/708）后在其第 59/287 号决议中确定的案件的种类，也不会改变监督厅受权进行调查的范围或程度（见 A/62/582，第 42 段）。委员会还注意到监督厅所述

的理由：若专门小组/单位中配备具有所需技能和专门知识的调查员，就能提高调查的质量和速度，从而能够更多地注意和发展特别种类调查的专门技术。

13. 关于把调查能力集中于三个区域中心的问题，监督厅提出的理由是，除了扩大能提供更多选择的人才库、从而确保能够随时获得所需的各种技能外，还提供了最有效地利用时间和专门技术的一种方式；使培训和支助工作的成本效益更高；并能利用从过去两年中把驻地协调员安置在各特派团所取得的经验和与采购问题工作队相关的经验（A/62/582，附件，第 48 段）。关于把驻地协调员安置在各特派团的问题，咨询委员会了解到，由于特派团的条件，以及由于这个工作的性质把调查员与特派团的其他工作人员隔离开这一事实，很难吸引和留住合格的、有经验的工作人员。其他因素包括，调查中断（例如按规定可不时有休整假）使调查时间延长；分析、研究和编写报告不一定必须在当地进行；经常培训分散在各地的工作人员费用较高；工作产出缺乏连贯性和一致性；以及全球案件管理方面出现困难。监督厅还告知委员会，采购问题工作队的经验表明，高质量的工作人员和专门小组在经过几个星期、每星期两三次实地访问后，能够就能够进行复杂的调查工作。

14. 监督厅说，虽然把工作人员调往区域中心可能会产生费用问题，但也可能节省开支，因为在进行所需调查时，需要的人员可能会减少（A/62/582，附件，第 55 段）。调查司目前的工作人员配置情况见下文附件一。

15. 咨询委员会注意到 A/62/582 号文件附件第 6 至 14 段中载有专家组进行审查的情况，包括专家经验、审查工作的职权范围、所涉工作和各项建议的简要概述。委员会还注意到，副秘书长提议的旨在加强调查司的行动是依据审查报告提出的建议（见上文第 7 段）。然而，委员会未能查阅审查报告本身，因为监督厅不愿向委员会提供该报告。

16. 咨询委员会还会回顾，大会作出关于展开调查工作的目前安排的决定，是依据秘书长的报告（A/57/494）和监督厅的报告（见 A/59/546），其中提请注意把驻地调查力量和区域调查力量合并起来的好处。**委员会认为，如果进行更全面的分析和更具体地提及关于驻地调查员的经验，就能够更清楚地说明所设想的结构调整的理由。因此在向大会提交提议时，应同时提交此种分析资料。**

17. 监督厅称，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，并进一步说明有理由把该司的结构调整为专门单位，并征聘有专长的调查员（A/62/582，附件，第 66 和 68 段）。此外，同一报告第 86 段说，将小心地进行调查司的结构调整，充分考虑到小组/单位的概念和调查员调离维持和平特派团对工作人员的影响。**咨询委员会认为，小组/单位的概念和调查员调离对工作人员的影响问题应事先处理，而不是在实施时处理。**

18. 此外，咨询委员会回顾，大会第 62/234 号决议第 4 段决定在 2008 年 6 月 30 日之前对调查司的能力进行一次全面审查，除其他外，审查采购问题工作队的活动。在同一决议第 6 和 7 段中，大会决定在第六十二届会议续会第一期会议期间再次审议监督厅关于采购问题工作队活动的报告（A/62/272）、秘书长的相关说明（A/62/272/Add. 1）以及关于调查司能力的总体审查报告（A/62/582 和 Corr. 1）。**因此，委员会指出，采购问题工作队将由大会审查。**

19. 依照大会第 62/234 号决议第 5 段的要求，咨询委员会请审计委员会审计该采购问题工作队 2006 年 1 月 1 日至 2007 年 6 月 30 日的活动，包括其遵守本组织和监督厅关于透明度和问责制的既定措施的情况，并分别就此向大会第六十三届会议主要会期提出报告。审计委员会主席告知咨询委员会，审计委员会将在 2008 年 4 月执行这项特别任务。

20. 咨询委员会指出，在其关于采购问题工作队 2007 年 6 月 30 日终了的 18 个月期间活动的报告中，监督厅提到在域外司法管辖区使用法律权力获取证据的法律互助框架，并说“应该考虑是否能让监督厅代表联合国成为各种法律互助文书的缔约方，这样肯定会加快调查进程”（A/62/272，第 12 段）。委员会注意到，秘书长在关于该报告的评论中指出，监督厅尚未正式要求他探讨这种可能性，同时说对在域外司法管辖区使用法律权力的援助通常是通过国家间双边条约确立的。这类条约需要缔约国司法机构之间合作。他认为，“因此，似乎不可能为了将在内部调查中与国际组织合作的问题包括在内而扩大这类条约的范围”。秘书长还指出，他将与监督厅共同探讨有哪些其他机制可供使用、以便与会员国在国际一级进行合作的问题（A/62/272/Add. 1，第 16 段）。

21. 铭记监督厅的性质及其作为联合国秘书处内部监督机构的任务，咨询委员会指出，监督厅无法成为国际协定缔约方。此外，委员会告诫不要混淆行政调查和司法调查。

22. 监督厅在其报告第 58 至 65 段（A/62/582，附件）中提到对性剥削和性虐待指控的调查办法。咨询委员会希望澄清第 61 段，其案文似乎限制大会所授权的监督厅调查性剥削和性虐待案件的作用。监督厅告知委员会，监督厅在第 61 段中传达的信息不正确。委员会得到保证，监督厅并非要限制其作用，而是要确保所有行为者都有明确的作用和责任。在这方面，委员会回顾，大会第 61/267 B 号决议修正了同部队派遣国的示范谅解备忘录，使有关国家政府对调查本国特遣队成员负有主要责任。**对于澄清作用和责任，委员会强调有必要考虑到大会第 61/267 B 号决议并注意到监督厅打算这样做（A/62/582，附件，第 60 段）。**

23. **鉴于上文各段中的评论和意见，咨询委员会认为，调查司的结构调整需要更充分的理由。委员会相信，因此提议的任何改变都将有详细的分析为依据（见上**

文第 16 段)。委员会还建议，任何涉及行政和经费问题的改变都须经大会按既定程序审查和批准。

附件一

内部监督事务厅：调查司和采购问题工作队

2008-2009 两年期组织结构和员额分布情况（截至 2008 年 2 月 14 日）

调查司 级方案 3 纽约		采购问题工作队 ^a	
RB:	XB:^a	1 D-2	
1 D-2	1 P-3	1 P-5	
1 D-1	2 GS(OL)	19 P-4	
2 P-5		2 P-3	
6 P-4		2 P-2	
3 P-3		2 GS(OL)	
2 GS(PL)			
3 GS(OL)			
维也纳			
RB:	XB:^b		
1 P-5	1 D-1		
2 P-4	1 P-5		
3 P-3	3 P-4		
4 P-2/1	7 P-3		
2 GS(OL)	1 GS(PL)		
	4 GS(OL)		
内罗毕			
RB:	XB:^a		
3 P-4	3 P-4		
1 P-3	5 P-3		
1 GS(LL)	2 GS(OL)		
驻地调查员			
RB:	XB:^c		
	8 P-4		
	24 P-3		
	8 GS(OL)		
	8 GS(LL)		
阿鲁沙			
RB:	XB:		
	1 P-4		
	1 P-3		

^a 一般临时助理人员职位^b 一般临时助理人员职位，1 个 P-4 除外^c 一般临时助理人员职位，2 个 P-4、4 个 P-3、1 个 GS(OL) 和 5 个 GS(LL) 除外，

缩写：GS=一般事务；LL=当地雇员；OL=其他职等；RB=经常预算；XB=预算外

附件二

对内部监督事务厅以外其他调查实体的询问的答复*

1. 内部监督事务厅（监督厅）一般主动或应单位首长的要求调查第一类案件，但有些案件可转送其他实体采取行动。第二类案件通常不由监督厅调查，而由单位首长、安全和安保部或人力资源管理厅调查，它们或者主动调查，或者调查监督厅转送的案件。

单位首长和方案理员

2. 如果有理由认为工作人员可能在似乎与第一类无关的情况下实施了不当行为，该单位的首长或主管官员便启动初步调查。初步调查通常由单位首长指定的一个调查小组进行。各部门没有常设员额来履行这一职能，但安全和安保部除外，该部设立了一个内部事务股来调查对安全和安保部工作人员的指控。首长或主管官员还可以请监督厅或安全和安保部进行调查。

人力资源管理厅

3. 性骚扰申诉由主管人力资源管理的助理秘书长授权调查，他将指定品行良好的工作人员弄清事实并报告调查结果。没有常设员额来履行这一职能。

歧视和其他冤情调查小组

4. 歧视和其他冤情调查小组由除了正常职能外自愿履行小组职能的工作人员组成，调查工作人员与就业有关的冤情，如歧视性待遇指控。该小组向人力资源管理厅提交报告，供主管人力资源管理的助理秘书长审查和采取行动。大会第61/261号决议决定接受重新设计小组的建议，撤销该小组并重新分配其职能。

安全和安保部

5. 安全和安保部负责调查它直接注意到的或由单位首长或主管官员提交的第二类案件。安全和安保部特别调查股是一个实情调查单位，其作用是从提交的证据中检索有关信息和资料，汇集案情。特别调查股汇报所发现的事实，并就举报的与财产有关的损失、损坏、偷盗和其他事件、工作人员之间争执、工作人员死亡、不当行为指控、车辆事故和伪造等事项提出适当建议。

维持和平特派团

6. 行为和纪律股负责接受总部和外地的不当行为指控举报。各特派团行为和纪

* 见上文主要报告第6段。

律股都有责任接受对各类维持和平人员提出的所有不当行为的指控。当收到不当行为指控时，行为和纪律股将指控记录下来，转交给适当调查机构。第一类、即严重不当行为指控转交监督厅调查。对文职人员的第二类、即轻微不当行为指控转交特别调查股，对军事人员的这类指控转交部队宪兵司令或通常由特派团团长召集的一个特设小组，进行适当调查。至于第二类不当行为，通常根据指控性质和不当行为所涉人员类别来决定把指控转送哪个调查机构。监督厅送回特派团的第一类案件由特别调查股调查。

7. 在维持和平特派团设立了调查委员会，以调查特派团人员死亡或重伤或涉及特派团人员的严重事件和事故；涉及联合国人员以及联合国和特遣队所属财产的重大损失或损害；以及可能会对特派团产生不利影响的严重事件。

道德操守办公室

8. 关于举报不当行为或与正式授权的审计或调查合作而遭到报复的指控，由道德操守办公室进行初步审查，以确定(a) 指控人是否进行了受保护的活动；以及(b) 是否有初步证据表明受保护活动是引起指控的报复或威胁报复行为的一个因素。如果道德操守办公室认为有可信的报复或威胁报复案件，它会将其提交内部监督事务厅调查。