



大会

Distr.: General
25 August 2008
Chinese
Original: English

第六十三届会议

临时议程* 项目 131

关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅关于采购问题工作队在 2007 年 7 月 1 日至
2008 年 7 月 31 日期间活动的报告

摘要

内部监督事务厅(监督厅)采购问题工作队负责处理联合国(包括总部、各个维持和平特派团以及海外办事处)的采购欺诈和腐败案件。工作队自成立以来一直负责审查监督厅所有的采购案件。这一工作由 10 至 18 名调查员,以及主席和 2 名支助人员负责处理。内部监督事务厅关于采购问题工作队在截至 2007 年 6 月 30 日的 18 个月期间活动的报告载于 2007 年 10 月的 A/62/272 号文件中。

自 2006 年成立以来,指派工作队处理的案件量大的惊人,共有 437 件,其中已经完成 222 起调查并发表了 29 份重要报告。报告的平均篇幅都超过 80 页,并附有大量脚注和具体例证。此外,还另以摘要形式发布了 100 多篇较短的调查报告。这些成绩是在工作队属于临时、短期任务性质,从而造成人员更替率较高的情况下取得的。最严重的一次工作中断发生在 2007 年底,由于有关工作队 2008 年供资的决定迟迟没有作出,导致调查员离开,使正在开展的行动受到影响。

在本报告所述期间,工作队共报告了 5 起重大欺诈或腐败事件,涉案合同总金额超过 2 000 万美元。¹ 作为工作队的工作结果,在本报告所述期间,共有 22 个供应商受到行政当局的制裁。自成立以来,工作队共发现了 20 多起重大欺诈和腐败事件,涉案合同总金额超过 6.3 亿美元。

* A/63/150 和 Corr. 1。



工作队继续将重点放在对维持和平特派团和海外办事处采购腐败和欺诈的指控以及总部的案件上。调查发现在大会授权审查的薪金福利制度中存在不当行为、腐败及渎职；在联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)发现一个操纵空中包机服务合同的阴谋；在联合国项目事务厅(项目厅)内罗毕办事处发现一个操纵多个合同给受亲睐的供应商的阴谋；在经济和社会事务部(经社部)存在不当使用咨询人情况，以及目前正在项目厅阿富汗办事处和非洲经济委员会调查的重大案件。

在调查完成之后，工作队已经建议将一些案件移交国家当局进行刑事诉讼或考虑采取进一步的法律行动。工作队也建议本组织寻求民事追偿，挽回若干案件中造成的资金损失。

工作队对严重案件的重视在于集中处理指控供应商不当行为，包括联合国合同中的腐败、操纵投标、徇私及串通舞弊等案件。工作队对供应商进行了多次调查，进而由监督厅就这些事项向本组织提出了建议。本报告的最后部分以及前一份报告(A/62/272)都对这些事项进行了总结。在这些事项中涉及对与总部以及若干维持和平特派团、海外办事处和各机构，包括联刚特派团、项目厅(内罗毕)、联合国内罗毕和日内瓦办事处、联合国海地稳定特派团、联合国布隆迪综合办事处、卢旺达问题国际刑事法庭、联合国苏丹特派团和联合国利比里亚特派团有业务关系的供应商进行的调查。

通过调查，工作队还协助供应商审查委员会、联合国采购司、总部合同委员会和主计长处理了很多供应商案件和问题。工作队的大多数调查对象(包括工作人员和供应商)都位于北美和欧洲。

此外，根据工作队在其案件调查中积累的经验，以及对可比性国际调查机构的分析，2008年监督厅对供应商制裁、悔过自新及恢复资格制度正式提出建议并提出拟定的修改意见。

工作队所获经费到2008年12月31日为止。工作队显然无法在本历年终了时完成对所有案件的审查及正在进行的调查。还有150多件案件肯定无法完成，其中包括若干欺诈和腐败案件。此外，工作队将无法在这一时限内经办和审查所有海外办事处和维持和平特派团的采购案件和指控，这些地点及总部仍然剩下若干重大案件有待审查。预期还有更多案件会继续转交过来，这些增加的案件也肯定需要处理。监督厅打算在2009年初将工作队未完成的工作量移交给监督厅调查司并确保调查司拥有所需的技能和能力。

¹ 这些数字为大约数，因为在许多情况下，无法进行准确计算。所提数额并非是本组织蒙受的“损失”，而是受腐败或欺诈影响的合同总金额。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 活动概述	4
三. 正当程序	5
四. 不当行为的定义	6
五. 调查与报告程序	7
六. 对供应商的调查与建议	9
七. 实施工作队的建议、移案起诉和追讨行动	12
八. 主要的调查：结果和建议	13
九. 反腐败倡议的功效	15
附件	
报告所涉期间完成的最后报告清单	16

一. 引言

1. 内部监督事务厅(监督厅)采购问题工作队成立于 2006 年 1 月 12 日, 成立背景是认为联合国石油换粮食方案独立调查委员会查明采购方面存在问题, 前采购干事被捕并被定罪以及监督厅内部审计司 2005 年 12 月完成的采购审计发现联合国采购工作中存在严重缺陷和渎职行为。此外, 工作队的设立支持了、并将继续支持本组织应对和打击整个联合国系统内的腐败现象的决心。
2. 工作队作为内部监督事务厅的一部分开展工作, 通过工作队主席直接对主管内部监督事务副秘书长负责。工作队的职权是调查涉及采购的投标操作、采购工作人员的活动以及与联合国有业务关系的供应商的所有案件。
3. 在过去 2 年半的调查过程中, 工作队发现了联合国总部及维持和平特派团的多个欺诈、腐败、浪费及管理不当的案例。工作队已经完成了 222 起调查, 工作队已完成调查和/或目前正在调查的案件所涉合同的总金额超过 20 亿美元。自工作队成立以来, 已发现受某种形式的腐败、欺诈及渎职影响的合同总金额超过 6.3 亿美元。工作队处理的案件中 60% 以上与联合国各个维持和平特派团的采购活动有关, 大约 40% 涉及联合国总部及其他办事处与采购有关的事项。

二. 活动概述

A. 办案量

4. 在本报告所述期间, 工作队共收到 64 起与采购有关的案件, 此外, 工作队还需要继续处理其工作的头十八个月接收的 373 起案件(其中包括监督厅调查司转交工作队的 2000 年至 2007 年期间与采购有关的案件)。在对采购业务以及工作人员、主管人员和供应商提出的指控进行进一步审查的基础上, 还会继续发现更多个案。工作队还被要求协助调查司调查若干其他事项。
5. 工作队对主要对象(供应商、合同以及个人)进行重点调查。正如审计委员会在审查期间所确认的那样, 工作队自成立以来调查的所有公司中约 60% 位于北美和欧洲。

B. 人力资源

6. 工作队目前留用了 19 名来自 13 个国家、具有不同专业背景和相关经验的调查员。这是一个有着各种特色人员的团队, 尤其了不起的是调查员只能获得短期、临时合同, 而且工作地点只能在纽约。为招聘来自不同背景, 不同地区的高素质候选人已经作出了重大努力。

C. 工作队的未来及期满

7. 预期工作队在 2008 年年底前还将发表至少 8 份实质性调查报告，涉及若干合同金额巨大的欺诈和腐败案件，其中包括涉及非洲经济委员会、项目厅阿富汗办事处、联合国日内瓦办事处采购活动的报告以及其他有关大型维持和平特派团的报告。某些基金和机构也请监督厅调查一些案件，其中一个例子是请监督厅重新调查已经转给工作队的一个与采购相关的特别重要和紧迫的案件。

8. 虽然工作队一直在并将继续积极工作，力求在 2008 年终了前完成尽可能多的案件，但是显然仍剩下 150 多件案例有待处理，包括 50 多件涉及某种形式欺诈或腐败行为的案件。而且，工作队无法一一接触涉及案件和指控，或需要根据多个渠道提出的若干指控对其采购职能进行仔细审查的所有海外办事处及维持和平特派团。

9. 正如所预期的，还将继续有案件转交过来，对于这些增加的案件肯定需要处理。监督厅打算在 2009 年初将工作队未完成的工作量移交给调查司并确保调查司拥有所需的技能 and 能力。

三. 正当程序

10. 根据其工作范围，工作队根据 2005 年 4 月 4 日《监督厅调查做法和政策手册》开展工作。《手册》中规定了事实调查期间适用于联合国工作人员的正当程序。2007 年 4 月任命了现任主席后，工作队根据其对联合国行政法庭判决的审查，制定了补充政策，在《手册》规定之外，为工作人员提供额外的程序性保护，具体内容如下。

A. 《手册》规定的正当程序

11. 《手册》对工作人员在“事实调查阶段”享有的程序的“公正性”作出了界定，此外还规定，在报告发表之前，只要向工作人员提供下列条件，就算达到了“公正性”要求：(a) 让其了解到可能的不当行为的范围，包括在调查期间产生的任何新的不当行为；(b) 有机会解释为什么他或她采取的行为是正当的；以及 (c) 有机会对各项指控作出答复，包括提供证据、作出解释、提供资料或证人。

B. 工作队提供的额外保护

12. 除这些要求之外，工作队还主动在《内部监督事务厅手册》要求的保护之外，为联合国工作人员提供了诸多的额外保护，为其程序作出了补充，以确保与行政法庭的判例保持绝对的一致。具体而言，工作队在 2007 年 4 月实施了以下的额外保护和程序：

(a) 请工作人员审查和签署他们的谈话记录，工作人员亦有权就这些文件提出修正、修改和提供补充资料；此外还向工作人员提供了无限制审查这些书面文

件的机会。同样的政策适用于联合国供应商的雇员，但决定权在工作队手中(这一点反映在工作队的职权范围中)；

(b) 在工作队发布最终报告之前，调查对象可以审查工作队调查中使用的某些证据；

(c) 工作队发布正式报告之前，会向调查对象提供拟议调查结果通知函。这些函件包括详细的指控概要，以及工作队发现的、可用于支持此类指控的证据和资料；

(d) 正如《内部监督事务厅手册》已经解释和法律事务厅已向监督厅证实的那样，目前联合国的政策和程序并未规定在查证事实的调查过程(即在正式指控不当行为之前进行的调查)中享有法律顾问的权利。然而，根据工作队目前的政策，调查对象有权在另一位工作队认为可以接受的个人陪同下进行访谈。

13. 值得一提的是，工作队向调查对象和证人提供的适当法律程序保护范围超出了大多数其他行政调查机构的做法。

C. 面临的挑战

14. 在查证事实的调查过程中，工作人员们往往会声称他们的适当法律程序权利受到了侵犯——有时是作为一种保护自己免受调查的手段。这一直以来是本组织的一个普遍现象。这些挑战中，有些还源自对于查证事实的行政调查背景下如何适用适当法律程序权利的误解。很显然，有人在联合纪律委员会面不实陈述有关适当法律程序权利的范围和适用性，从而使这些误解不仅对调查产生了不利影响，而且也对整个组织内部司法的有效性产生了不利影响。例如，在某个案例中，联合纪律委员会得出结论认为，工作队没有给予一位工作人员法律顾问权，而在访谈中法律顾问权的缺失构成了对工作人员适当法律程序权利的剥夺。尽管事实上，该工作人员从未要求获得法律顾问，在查证事实的调查过程中也并没有规定获得法律顾问的权利，而且该结论从事实的角度而言是不正确的，但它却被用于支持“监督厅违反适当法律程序”的各类笼统的指控。

15. 获得法律顾问的权利经常在调查中提出。关于在调查中的适当法律程序权利保护问题，法律事务厅已正式告知工作队，公平性要求并不意味着工作人员有权在任何案件的调查阶段访谈中获得律师的协助。《内部监督事务厅手册》也支持这一立场。

四. 不当行为的定义

16. 监督厅坚持认为，某些类型的严重工作表现失误应构成不当行为，应由秘书长斟酌作出这样的决定。在提交法律事务厅和人力资源管理厅行政法股的诸多备忘录中，监督厅已十分详细地阐述了这个问题。监督厅的立场是建立在工作队对

联合国行政法庭判例的分析和秘书长处理纪律事项的惯例的基础之上的。只需阅读行政法庭判例中的一些重大案例，包括第 1083 号判决 Chinsman(2002) 和第 1103 号判决 Dilleyta(2003)，便能发现：如果工作表现失误是由超出“内在能力或缺乏效率”的行为所导致的，特别是如果这种失误表现出对其行为的后果漠不关心、不计后果，秘书长就有权裁定此类工作表现失误构成了不当行为，这一点是不言自明的。正如 Chinsman、Dilleyta 及其他许多联合国行政法庭的判决所宣称的那样，财政损失、犯罪行为乃至不法行为意图的调查结果，都不构成对不当行为作出指控前的必要条件。

17. 最近审计委员会在对工作队的审计中，建议调查人员不应审查管理不善事项，在这方面应极少使用任何调查能力。这项建议违反了联合国的既定判例，并没有考虑到许多最终导致管理不善行为曝光的调查，并不是一开始就对管理不善行为进行调查的。对此类事项的调查往往是在指控犯下欺诈罪或贪污罪的基础上发起的。如果仅仅是指控管理不善行为，只能获得较低的优先调查考虑。但是，不应轻描淡写严重管理不善行为的后果，特别是高级官员的严重管理不善行为带来的后果，因为这种行为不仅会产生直接的负面影响，而且也会导致其他工作人员、利益攸关方、会员国和公众对管理层、进而对本组织丧失信心。

五. 调查与报告程序

18. 工作队的调查努力旨在通过全面的调查程序和详尽的核查和质量保证进程，最大限度地确保准确性。所有在工作队的职权范围和权限之内的有关投诉及个案均登记在工作队的案件管理系统。在确定优先事项方面，工作队会考虑各种因素，包括可能的犯罪和腐败、财政影响和对联合国声誉的损坏。工作队将仔细分析投诉，调查人员将确定和收集有关的文件和证据。

19. 工作队的案件有赖于从各种来源搜集到的证据，包括内部来源(联合国文件和工作人员)和外部来源(外部供应商、前工作人员等)，并建立在确证理论的基础之上(也就是说，指控必须经过核实并在独立和可靠的证据支持下，才能成为调查结果)。值得一提的是，工作队会对所有有关证据进行审查，包括开脱罪责的证据。

20. 在完成调查之前，工作队将对可能的调查对象进行访谈。在访谈过程中，工作队将提及已经作出的指控，并向调查对象提出所有材料和相关证据，特别是可能对工作人员产生不利影响的材料和证据，然后听取他或她的解释。(应强调指出，工作人员并不会仅仅因为面临一项指控，而自动成为调查的“对象”。)在访谈后，调查人员将编写一份有关访谈细节的说明，亦称谈话记录。工作组将请工作人员审查谈话记录，提出修改意见，并签署该记录。工作人员的修改意见和解释将被纳入谈话记录，而且调查对象的所有书面解释均将成为访谈记录的附件。

21. 在进行彻底审查并考虑到工作人员对此事的立场和在调查过程中搜集到的证据之后，如果工作队调查人员以及队长和主席都认为，所有证据确立的初步证据表明，这些指控构成了对本组织某项细则、条例或行政指令的违犯，工作队将通过拟议调查结果通知函，以书面形式向该工作人员通告以上指控，并请工作人员提出意见和作出回应。值得一提的是，该函件是早在报告发布之前就发出的，它概述了该工作人员被控触犯的细则和条例，并充分描述了被控违规行为的支持证据。在拟议调查结果通知函中，工作队请调查对象就拟议的调查结果提出意见，并鼓励调查对象向工作队提交证据供进一步考虑。此外，工作队还请调查对象审查调查人员收集到的、可能被用来支持其调查结果的文件资料。

22. 在充分考虑和分析所有证据和调查对象提出的意见之后，工作队将草拟一份书面报告。在这个过程中，将定期咨询工作队主席和队长的意见。在发布报告之前，这份涵括了所有事实陈述和结论的报告将经受严格和独立的核实和质量控制过程。在核实过程中，没有直接参与该案件的调查人员们将对照汇编成核实活页簿的支持文件，核实报告中提出的所有事实陈述。在报告将导致纪律处分的案件中，所有支持材料都将转交行政法股供进一步审议。工作队还有一位专职报告编辑，其唯一的职责就是协助草拟该报告，以确保准确性、适当的写作风格和适当的格式。

23. 核实过程完成之后，工作队主席将重新审查报告草案，并亦将向主管内部监督事务副秘书长提供一份副本供她审查。如果副秘书长建议作出任何实质性的改动，工作队调查人员将重新审核有关条文。工作队的每一份报告都要在所有调查人员、核查员和工作队主席一致同意报告中提出的有关调查结果、结论和建议之后才予以发布。在审查和批准了定稿之后，报告将经历一个“净读”的过程，以发现任何遗留的谬误。这个过程也要由至少两名与本次调查或早先的核实过程不相关的其他调查人员或队长来完成。在所有这些步骤(包括核查和“净读”过程)都完成之后，工作队主席将发布报告，并提交给主管内部监督事务副秘书长。工作队和监督厅的报告责任就此结束。

24. 但是，如果调查人员确定的证据不能证明一项指控属实，工作队可能仍会发布一份书面报告(在经历上述严格的起草和核实过程之后)，或者可能会结案并向有关的部厅通知其调查结果。向工作人员通知调查结果是部门负责人的责任。

25. 此后，行政法股将定期要求工作队就行政当局根据工作队的调查结果考虑对其采取行政行动的工作人员所提呈件提出意见和作出答复。工作队的成员也可能被要求在联合纪律委员会的听证会上作证，这些听证会系因指控工作人员行为不当而根据工作队的报告进行的。

六. 对供应商的调查与建议

26. 在针对联合国采购开展调查的过程中, 工作队与许多与本组织有业务往来、被控从事违法乱纪行为的公司和公司代理人开展了互动、访谈和调查。工作队已就许多与本组织有业务往来或寻求开展业务的供应商展开的调查结果提交了报告。工作队通过实践经验确定了若干亟需改进联合国监管框架的领域。

A. 让供应商配合调查

27. 尽管供应商享有与本组织开展业务往来的特权, 且往往通过向本组织提供商品或服务的合同获得了巨额的收入, 但是由于它们拒绝或未能提供有关的文件、证人或以其他方式配合工作队的合理要求, 工作队在 2007 年和 2008 年遭遇了重大的挑战。

28. 基于这方面的经验, 工作队已反复建议法律事务厅修订《联合国合同总则》。拟议的修正案旨在保护本组织免受从事违法乱纪行为的供应商的影响, 这些供应商企图通过腐败和阴险的手段利用本组织, 还有意不提交独家保管和控制的相关材料, 借此挫败对其开展审计和调查的努力。2008 年 1 月, 对《联合国合同总则》进行了修订, 纳入了修订后的合作条款, 要求所有供应商配合本组织在与联合国有关的商业活动方面进行的调查, 并将时限延伸至合约终止以后。然而, 这一规定是否涵盖向联合国提供商品和服务的分包商仍不明确, 因为行文中并未明确涵盖分包商。

29. 监督厅曾在工作队积累的经验的基礎上, 建议应同样更新《联合国采购手册》和供应商登记表, 以反映对《联合国合同总则》的修订, 并进一步加强和确认对供应商配合调查的要求(A/62/272)。在这方面, 监督厅注意到, 采购司在报告所述期间已对《采购手册》作出改进, 纳入了要求供应商配合调查的规定, 并将供应商及其代理人配合调查的要求作为登记的条件, 从而业已实现这一目标。

B. 《采购手册》和《联合国合同总则》的修正建议

30. 《采购手册》有关撤消和暂停供应商资格的现有规定没有为本组织的利益提供充分的保障, 因为这些规定在处理不同类型的供应商不当行为和多层次配合监督厅的调查方面缺乏灵活性。《采购手册》也没有充分提及一些供应商开展遵守职业道德和培训计划、或以其他方式努力加强其商业行为操守的努力。

31. 2008 年 6 月 12 日, 监督厅在工作队积累的经验的基礎上, 向本组织提交了进一步修改《联合国采购手册》和《联合国合同总则》的建议, 其中规定了一系列更灵活的制裁措施, 这些制裁措施经调整后可用于鼓励供应商更严格地遵守规定, 并在处理欺诈和腐败行为对本组织的财政和声誉所造成的损害的同时, 将本组织承受损失的风险降到最低点。此外, 这些建议还包括奖励合作的供应商和限

制对那些及时、全面、彻底协助调查及改变商业方式以防止再次发生违法乱纪行为和腐败问题的供应商采取制裁措施。

32. 工作队汲取自身在采购调查行动中的经验，还深入考察了包括亚洲开发银行和世界银行在内的可比国际组织处理这些问题的经验。一项拟议的建议是将制裁的范围扩大到暂停和永久撤消资格之外，以便涵括有条件的不排除、有条件的排除、对本组织因供应商的不当行为而承受的任何财务损失进行财政补偿，以及本组织在考虑到供应商超乎寻常地配合内部调查的因素基础上决定制裁方式的能力。此外，有人建议应修订《联合国合同总则》，以便让供应商更全面承担不卷入腐败行径的合同义务，并遵从本组织施加的任何制裁。扩大非金融制裁的范围，将使本组织有针对性地开展制裁，以根据不当行为的相对严重性进行处理，从而将本组织承受的损失减少到最低程度，并奖励已开展改过自新努力的供应商。

33. 值得注意的是，工作队发布的许多建议实施制裁的报告都超越了联合国目前采用的传统制裁体制(即撤消和暂停供应商资格)。例如，在三个不同的实例中，工作队根据供应商与工作队开展的重要合作、自行开展的改过自新努力和开除该公司腐败官员的自愿决定，建议减少其暂停期限。工作队还建议有条件恢复那些已同意实施全面操守和合规方案并遵守本组织要求的供应商的原有资格。

34. 同样通过对金融制裁作出规定，本组织将能够在适当情况下，要求供应商补偿本组织因前者的不当行为而承担的财政损失、损害和调查费用(在某些情况下，供应商主动提出支付调查费用)。特别是，如果本组织将制裁的范围扩大到金融制裁，并将一项遵从此类制裁措施(如遇实施制裁)的协议作为正在开展的供应商登记的前提条件，本组织将能够在无需诉诸耗费时间和金钱的正式仲裁程序或外部诉讼的情况下，追讨已遭受的财政损失。

35. 本组织仍然极其需要尽快解决这些问题，因为本组织尚未追回被确定曾从事不当行为、贪污或欺诈行为的供应商或工作人员所造成的损失。

C. 供应商筛选程序

36. 监督厅在其有关工作队的上一份报告(A/62/272)中，建议改进供应商筛选程序。监督厅注意到，《采购手册》和供应商登记文件已作出改进，以解决监督厅表示关注的一些问题。但是，仍需作出进一步的努力。对于甄别、合约甄选和制裁过程的完整性而言，供应商披露公司官员(包括其主要官员)的身份和公司的前身是极为重要的。为确保该公司与任何联合国工作人员都没有关系，利益冲突筛选也是必不可少的。最后，仍有紧迫和持续的必要，要求中介代理或供应商的分包商以及他们与供应商的协议达到与适用于供应商的同等披露程度。在供应商完成本组织的注册之后和在合约甄选的过程中，就应明确告知供应商：任何代理人的行为和声明都应当和将被视为委托人的行为和声明。正如监督厅根据工作队的经验再三强调的那样，合同被中标方指派给未参与竞标过程的分包人或受让人。

D. 撤消和暂停供应商资格以及信息传播

37. 监督厅在其有关工作队的上一份报告中强调，明确需要联合国不同机构、部门、基金、方案、办事处和联合国特派团之间加强信息共享，并对发现的供应商的违规行为采取更加有力的应对措施。虽然管理事务部和采购司确实已经有了改进，而且监督厅也对它们采取的更多措施表示赞扬，有关秘书处与各基金和方案之间信息共享的关切仍然存在。当一个供应商受到联合国的制裁时，必须将调查结果通报本组织及联系机构的所有有关方，包括各基金和方案，并采取适当行动。为使制裁具有实际意义，事实上也是为了有利于本组织的整体声誉，一家联合国机构实施的制裁应当得到所有联合国机构的执行。2008 年早些时候曾经出现过一例情况，有一家供应商被秘书处暂停资格，但却很快就获得了一个基金和方案的合同。

38. 此外，正如监督厅此前曾建议的那样，本组织有必要实施供应商制裁制度，使得本组织能够经过必要程序将其制裁供应商的决定公布于众。这将有利于在联合国系统内和类似机构内打击采购欺诈和腐败。

E. 制裁从事不当行为的公司官员、代理人和中介

39. 工作队注意到，在一些实例中，被排除的公司的主要人员干脆改头换面重组为另一家不同的企业实体，企图借此重新获得本组织的业务。他们之所以能够得逞，就是因为根据本组织的制裁制度，过去从供应商名册上撤消的不是个人，而是公司。在这一制度下，曾经犯下欺诈和腐败罪行的主要行为人的个人可以改头换面重组为另一家不同的企业实体。事实上，在许多调查行动中，这种情况已经成为了现实——因为指使犯下不当行为的主要负责人并没有作为个人被排除，而是后来重组为另一家不同的企业实体，以进一步获得联合国的业务。基于这个原因，监督厅已多次通过工作队建议将个人姓名及供应商纳入目前的制裁清单。采购司目前正在实施个人观察清单。

F. 未注册为联合国供应商的公司和个人的制裁名单

40. 根据现有的制裁制度，本组织只能制裁在确定不当行为之时注册为联合国供应商的公司。然而，在许多情况下，工作队确定的不当行为是由未注册为当前联合国供应商的公司（及公司官员）犯下的。因此，秘书处无法实施撤消或暂停供应商资格的程序，从而使得这些公司有可能在稍后的时间注册为当前联合国供应商。通过制订一份涵括被确认为从事了影响本组织的不当行为、但在不当行为发生之时并非联合国注册供应商的公司和个人的制裁清单，此类情况将得到解决。工作队已与采购司讨论了这项建议，目前正在实施该建议。

G. 继续与采购司及其供应商审查委员会合作

41. 在整个报告所述期间，工作队继续为采购司的供应商审查委员会提供咨询和协助。具体而言，工作队协助供应商审查委员会审查石油换粮食方案独立调查委

员会(沃尔克委员会)确定违反联合国制裁措施向伊拉克前政府付款的公司,并应供应商审查委员会和主计长的请求开展了其他多起案件的调查工作。工作队还协助供应商审查委员会筛选和评价谋求与联合国开展业务的供应商和个人。

七. 实施工作队的建议、移案起诉和追讨行动

A. 建议

42. 在本报告所述期间,工作队提交了 68 项建议,其中包括 25 项给管理事务部的建议,14 项给法律事务厅的建议和 13 项给维持和平行动部的建议。在本报告所述期间提交的建议中,21 项已获得实施,12 项正在进展中,34 项仍未得到解决,另有 1 项已被撤回。在仍未得到解决的 34 项建议中,包括一些涉及到移交国家当局的案例和本组织考虑在追讨资金方面采取法律行动的建议。

B. 移交国家当局

43. 由于提起刑事诉讼不在监督厅的管辖权之内,用户办事处(法律事务厅)必须与地方当局开展合作,移交案例和确定起诉、归还和追讨损害赔偿的适当措施。尽管如上所述,监督厅的建议具备官方地位,但是其中许多建议都没有得到尽快的实施。这对监督厅而言是一个非常值得关注的问题,因为如果未能迅速采取行动的话,可能会有碍于对适于开展追讨损失和提起诉讼行动的案例采取此类行动的前景。

C. 追讨行动

44. 工作队自成立以来,提出了多项关于追讨资金的建议。

45. 在某些时候,为查明本组织实际现款损失的确切数额,还需要有资格的专家提供补充分析。此类分析不仅要包括转为它用的金额,还应包括因管理失误和挪用公款而用于并非本来用途的金额。在民法的范围内,一些法院在评估腐败案件的损失时,通常不基于实际和直接损失的数字,而是以所涉合同的全部价值为依据,因为对此的政策判断是,公共机构及其进程完整性的无形价值受到了破坏。实际上,由于这些原因,许多规约和许多法院决定,在涉及公共机构的腐败案件中,并不以实际的金钱“损失”来衡量所遭受的损害。另外,已经确定,腐败行为如果不及时查明,最终会导致损失,因为受腐败影响的合同价格通常被人为提高,以便补足合同的回扣百分比,并且行为人还通过其他手段补偿应标中削减的价格,包括随后收费和修改合同,以及实施其他行为。另外,通过腐败手段获取合同的供应商显然因合同本身的好处而获得了不法利益。

46. 在此背景下,令人关切的是工作队关于追讨行动的建议——依据的是关于造成损失和损害的欺诈、腐败和挪用资金的书面证据——没有得到积极执行。

47. 工作队只了解到本组织有两个积极追讨资金的例子，即有关联合国两个前采购干事的案件。这两次追讨行动都是在工作队的建议下以及为了表明联合国可被认为是违法行为受害者而开展的。在这两个案件中，工作队不断坚称，在指控这些个人的刑事诉讼程序中，联合国应被视为受害者。在法律事务厅将此案移交给外部法律顾问后，律师事务所研究了此案，同意工作队的立场并提出法律意见，即在这两个案件中，联合国有充分的理由被视为违法行为受害者。这样，该事务所代表本组织提出追讨资金的理由。在这两个案件中，工作队协助法律事务厅和外部法律顾问开展工作。这两个案件的追讨程序正在进行中。

48. 对于涉及其中一名干事的案件，工作队查明，该干事因腐败行为获得物质利益。根据工作队的调查结果，本组织在此案件中提出追索的总额超过 460 万美元。

49. 在涉及损失的所有行动中，如果调查结果表明本组织是某个工作人员或某个承包人欺诈或腐败行为的受害者，则本组织应考虑并积极采取追讨行动。

八. 主要的调查：结果和建议

A. 关于所涉的一名联合国工作人员和项目厅采购工作的最后报告

50. 在对联合国项目事务厅（项目厅）的一次调查(PTF-R012/07)中，工作队查出了一起欺诈项目厅和联合国的阴谋。这个阴谋企图获取累计价值超过 350 000 美元的合同，时长一年多，并涉及这名工作人员及其配偶和与配偶关联的公司。这起阴谋是通过以表面看来属于合法竞争者的公司进行所谓独立的应标实施的。这些公司实际上相互勾连，是这名工作人员及其配偶的关联实体。项目厅管理层和律师同意调查结果，对于两名工作人员，在给他们机会查看了工作队的报告并对指控做出彻底答复后，将他们开除。此外，将参与这起阴谋的十二家公司从供应商登记册中除名。

B. 关于联合国一个供应商的报告

51. 工作队在 2007 年 12 月 24 日关于联合国一个供应商的报告（PTF-R013/07）中处理了一起阴谋。这起阴谋涉及若干公司管理人员，他们企图以答应给联合国一名前采购干事及其关系密切的同伙人（即一名供应商中间人和代理）金钱为交换条件，来获取伊拉克粮食换石油方案的高价值合同。在这起阴谋中，这名供应商获得了关于人道主义货物检查合同高价值采购工作的联合国保密文件和资料；但尽管策划了这个阴谋，该公司并未获得合同，合同给了另外一家供应商。该采购干事自此从本组织辞职，并因其在担任联合国工作人员期间的其他腐败行为而受到刑事起诉。工作队的调查进一步查明，2004 年 11 月供应商的若干管理人员向或有动机向安全理事会授权设立的联合国石油换粮食方案独立调查委员会的调查人员提供了虚假资料。工作队建议，除其他外，本组织须对供应商及其成员采取恰当行动，同时须考虑到该公司是否全面配合调查，承认错失行为并且同意

采取主要的保障和监督措施，包括道德规范、反腐败以及所有员工接受遵纪守法培训。工作队的建议得到本组织的执行。

C. 关于联合国一名供应商、两名前工作人员以及大会授权开展的薪金福利制度审查的报告

52. 2008年3月11日，工作队发布了一份169页的报告(PTF-R014-08)，内容是关于大会授权开展的本组织薪金福利制度审查项目以及联合国工作人员和供应商从该制度不当获利的阴谋。调查发现，联合国两名工作人员在本组织就职期间和离职之后，帮助将该项目下的高价值合同引导给与其关联的私人实体。此外，这两名工作人员以个人的名义，利用联合国的项目从另外一个国际机构获取生意。报告进一步详细说明了所涉工作人员为推动阴谋而向联合国做出虚假说明和隐瞒重要情况，并且向本组织之外人员非法泄露保密文件和资料。报告结论认为，这起阴谋破坏了采购进程的完整性，所涉人员在本组织就职期间从事个人商业活动，并且要本组织报销本应由个人承担的开支。另外，阴谋所涉人员图谋使用联合国电脑上的删除软件清除相关文件文档，以妨碍调查。这些做法违反了采购、财务和工作人员条例。工作队建议，本组织将阴谋所涉实体和个人从供应商登记册除名，并对所涉工作人员采取恰当行动。本组织正在落实工作队的建议。该供应商还向本组织其他实体提供咨询服务，这些实体正在审查是否扩大秘书处采购司的制裁范围。

D. 关于经济和社会事务部的某些工作人员以及联合国塞萨洛尼基中心财务管理的报告

53. 2008年5月13日，工作队发布了关于经济和社会事务部的某些工作人员以及联合国塞萨洛尼卡公务员专业化中心财务管理的报告(PTF-R001/08)。报告所处理的问题是，联合国塞萨洛尼卡中心在聘用咨询员方面滥用职权、效率低下，负有监督职责的工作人员未能系统地确保采用恰当的征聘程序聘用咨询员，信托基金资金的执行和管理工作有时缺乏审慎，以及有人企图挪用资金。这些失当可能使一个会员国在该中心信托基金预算内委托给本组织的资金遭受损失。工作队除其他外建议，管理事务部应考虑是否对这些工作人员进行纪律制裁，以及这些工作人员和经社部是否应赔偿信托基金的任何损失。人力资源管理厅已经对三名工作人员的不当行为提出指控。

E. 关于联合国内罗毕办事处的电气维修和旅行服务合同的报告

54. 2008年6月6日，工作队发布了关于联合国内罗毕办事处的电气维修和旅行服务合同的报告(PTF-R002/08)。在本报告所讨论的调查中，工作队检查了两次不同的采购工作。调查是因有人提出欺诈和徇私指控而展开的。工作队的调查没有发现有任何证据能够证实指控属实。但是针对调查期间所查明的问题，工作队除其他外建议，本组织须审查现任负责干事的职责，包括行政事务管理委

员会——作为政策监督实体而成立的一个机构——在采购货物和服务方面的各自职责，以确保与《采购手册》和本组织的主要细则和条例一致。

F. 关于联刚特派团飞机采购和两名联合国工作人员的报告

55. 2008年6月6日，工作队发布了关于两名联合国工作人员和联合国组织刚果民主共和国特派团的最后报告(PTF-R003/08)。报告的重点是关于操纵与联刚特派团有关的联合国高价值合同，使其落入自己所偏向的供应商之手的一起阴谋。作为阴谋的一部分并为了进一步促成这项阴谋，两名工作人员向供应商提供了联合国的保密文件和资料。工作队虽然没有发现本组织因这起阴谋而遭受任何金钱损失，但本组织却因有人蓄意破坏国际公共机构的采购进程而受到损害。某些司法管辖内的法院可能会受理此案。对此，无论是否有金钱损失的证据都有可能得到损害补偿。工作队建议，对参与阴谋的两名联合国工作人员采取恰当行动，并制裁该供应商及相关管理人员。此事正由维持和平行动部和人力资源管理厅审查。

G. 关于一名联合国工作人员和相关事项的报告

56. 2008年6月20日，工作队发布了关于一名联合国工作人员和相关事项的报告(PTF-R004/08)。报告处理了有关联合国内罗毕办事处行贿和徇私行为的一些不同指控。工作队的调查没有发现有证据证明针对所涉工作人员的指控属实，因此建议宣布对这名工作人员的指控不成立。

九. 反腐败倡议的功效

57. 任何反腐败倡议能否成功既取决于本组织所有相关部门积极而坚决的参与，也取决于内部司法系统是否正常有效。必须在本组织内继续发展切实有效的伙伴关系，同时管理事务部（包括采购司和供应商审查委员会）、人力资源管理厅以及法律事务厅须坚决地参与其中，开展追索和制裁措施并处理不当行为。为此，部门负责人和方案管理者必须采取办法，认真处理严重的管理不当行为。这种合作努力必须依托于一个运行良好的内部司法制度。这种制度既保护和加强工作人员的权利，也强制其履行义务。工作队和监督厅的作用只是这个制度的组成部分之一，是为了推动此方面的努力。没有所有这些机构的参与，则推动合乎道德的良好商业做法以及处理和阻止订合同中不当行为的倡议将无所作为，没有成效，并仍会使本组织限于巨大的风险之中。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（签字）

附件

报告所涉期间完成的最后报告清单

序号	报告参考号	提交日期	报告题目
1	PTF-R012/07	2007 年 8 月 15 日	关于所涉的一名联合国工作人员和项目厅采购工作的最后报告
2	PTF-R013/07	2007 年 12 月 24 日	关于联合国一个供应商的报告
3	PTF-R014/08	2008 年 3 月 11 日	关于联合国一名供应商、两名前工作人员以及大会授权开展的薪金福利制度审查的报告
4	PTF-R001/08	2008 年 5 月 13 日	关于联合国经济和社会事务部的某些工作人员以及联合国塞萨洛尼基中心财务管理的报告
5	PTF-R002/08	2008 年 6 月 6 日	关于联合国内罗毕办事处的电气维修和旅行服务合同的报告
6	PTF-R003/08	2008 年 6 月 6 日	关于联刚特派团飞机采购和两名联合国工作人员的报告
7	PTF-R004/08	2008 年 6 月 20 日	关于一名联合国工作人员和相关事项的报告