



第五十五届会议

议程项目 126

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅的调查职能所应适用的规则和程序

秘书长的报告

摘要

本报告载述内部监督事务厅调查科所遵循的程序，是根据大会 1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议第 17 段的要求提出的。调查科与联合国所有负责进行调查工作（无论是经常性或临时性的调查工作）的部门一样，¹在业务上遵守已有的联合国条例、细则和行政指示。但是，调查科还必须遵守大会关于内部监督事务厅的决议（即第 48/218 B 号和第 54/244 号决议）的规定和 1994 年 9 月 7 日 ST/SGB/273 号秘书长公报的规定（连同大会的两项决议，以下合称“任务规定”），而调查科的手册已在监督厅的网址上公布。

调查科按照协助秘书长推行改革方案的任务规定，在进行活动时必须适当考虑到公平和客观，以防止和发现联合国业务上的浪费、行为失检、滥用职权和管理不善等情况。为实现任务规定中开列的目标，调查科审查收到的关于行为失检或其他违禁活动的指控，并查明事实，以便证实或推翻这类指控。在这方面，调查科坚决支持问责制的概念。如果证据显示有人违反了法律或道德行为标准，或应对行为失检、浪费、滥用职权或管理不善的情况负责，调查科将向有关的方案管理人员提出建议，其中可包括考虑提交国家司法机构进行刑事起诉和/或提交人力资源管理局，斟酌采取纪律行动。

调查科将同样地努力为受到错误或不正确指控的工作人员洗刷罪名。在这种情况下，证据或显示被告并未从事所指控的行动，或显示这一指控的证据不足。在后一种情况下，应假定被告无罪。在上述两种情况下，均应宣布被告无罪。

根据大会决议、《工作人员细则》和《工作人员条例》以及监督厅的任务规定，开展调查活动的方式中应确保按照 ST/SGB/273 号文件的规定为举报人保密，确保所涉工作人员的权利，保护与调查科接触的人免受报复，并为联合国的利益着想。

本报告业经法律事务厅和管理事务部审查，并包含这两个部门的意见。

一. 导言

1. 根据大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议和 1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议制订、并经 1994 年 9 月 7 日 ST/SGB/273 号秘书长公报扩充的任务规定，内部监督事务厅的调查科负责进行许多不同领域的调查。调查科的工作必须以搜集证据为基础，并适当顾及所有有关人员的权利。调查科不是一个执法机构，只在任务规定范围内进行调查工作。在联合国的纪律程序中，调查科的调查活动是按照 1991 年 8 月 2 日关于订正纪律措施和程序的 ST/AI/371 号行政指示进行的初步调查活动。

2. 调查是一个法定的分析过程，由特殊的专业人员进行侦查，以确定是否已发生不当或违法行为，如已发生此种行为，并确定应对此种行为负责的人。调查结果应依据证据，证据应该具有特定形式并且充足，可以提交法庭或其他决策者。这类调查的结果必须依据证据，也可以籍此为受到恶意或错误指控的人洗刷罪名。

二. 联合国工作人员的权利和义务

3. 联合国工作人员有权得到该科调查人员的公正、客观的调查，而调查人员必须时时刻刻都以职业的客观态度行事，并根据有关细则、条例和程序开展工作。调查人员是来自不同背景、经过特别甄选、具有高度技能的专业人员，其中一半拥有法学学位，进入联合国之后，全体都接受新的培训，学习进行调查的适当方法。

4. 调查科从事 ST/AI/371 号文件规定范围内的初步调查。ST/AI/371 号文件所载关于适当程序的规定应由根据 ST/SGB/273 号文件第 19 和 20 段的规定接受调查结果和建议的有关方案管理人员和人力资源管理厅负责。调查科只有提出建议的权力，不能起诉工作人员。因此，适用于初步调查的适当程序标准也就是适用于监督厅的调查的标准，例如在提出任何报告之前，工作人员有权对指控进行答辩。

5. 工作人员的个人权利必须得到尊重，进行调查时必须考虑到对所有工作人员采取公正态度和适当程

序。对于同调查人员接触的工作人员应以礼相待，必须根据调查科管理人员适当批准的调查，才可以同工作人员接触。工作人员既有这样的权利，也就负有义务。工作人员条例 1.2 (r) 款规定，如受权调查可能发生误用经费、浪费和滥用情事的工作人员和本组织其他官员要求提供资料，工作人员必须给予充分答复。ST/SGB/273 号文件进一步扩充这项规定，要求工作人员配合调查人员，无须经事先授权，让调查人员查看他们认为与其进行工作有关的一切记录、文件或其他材料、资产和房舍。

6. 要使调查工作成功和公正，必须得到工作人员的合作。工作人员协助调查工作，并向调查科检举似乎违反国家法律、联合国条例、细则和程序或道德行为标准的情事，有助于维持公众对联合国的正直作风和业务效率的信心。此外，一些工作人员的渎职行为可能对同事产生消极影响，并对联合国各项方案和目标及其受益者造成损害。例如，失窃的资金，对联合国的项目来说，是无可挽回的，而工作人员因他人的不当行为而分心，就不大可能全神贯注于联合国的工作。

三. 保密

7. 根据 ST/SGB/273 号文件第 18 (b) 段的规定，对于向调查科直接提出的指控或举报，应以保密方式处理。调查人员经授权接受举报和指控，必须严加保密，以防偶然、疏忽或有意泄漏。此外，调查人员应确保任何举报人的身份不致泄漏，除非 ST/SGB/273 号文件中另有规定，或举报人向调查科以外其他人士自行泄露身份。举报人既然受到任务规定中有关保密和禁止报复的规定所保护，就没有理由向调查科匿名举报。打电话或写信给调查科的举报人无需按照任务规定的条款说明身份，但极力鼓励他们说明身份，以便协助进行调查并防止恶意的控告。

8. ST/SGB/273 号文件中的保密规定是为保护向调查科举报的工作人员身份不适用于在调查期间答复调查人员的问题和查询提供情报的证人或调查对象。但是，应防止不适当地透露他们的身份。

9. 调查科工作人员根据保密规定，有义务保护所获情报。如果调查科工作人员擅自泄露情报，特别是泄露向调查科控告或举报的工作人员的身份，就会影响到调查科的效率和联合国对它的信任。同样，禁止擅自泄露调查的对象。这种泄露可能会使公众对有关工作人员和联合国有不适当和不正确的看法。调查科工作人员擅自泄露所收到的举报，即构成行为失检，可以对该工作人员采取纪律措施。

10. ST/SGB/273 号文件除了规定保护提出控告的工作人员外，还规定保护他们事后不受报复。工作人员如认为因向调查科提出控告或协助调查而受到报复，应将这种情况通知调查科。工作人员因协助调查科执行任务而遭受报复时，联合国可对进行这种报复的人采取适当行动。方案管理人员应与人力资源管理厅或其他指定部门协商，决定采取这类行动。

四. 调查程序

11. 此外，也应确保为受到指控的工作人员和其他人员保密。为了保护被调查的人，不得擅自泄露他们的身份或指控的内容。在调查对象有机会对指控进行答辩（包括提供对其有利的文件和证人）之前，不得提出任何调查结果和建议。现已制定进行调查的程序，以确保透明和保密。一切调查工作必须遵循上述程序，以确保公正并促进职业性上的客观态度。此外，保密办法如果运用得当，也能促进信任并保护名誉。

12. 尽管调查科有权根据对舞弊可能性的分析而开展调查，但是大多数调查工作都是在接到一项指控或举报后开展的。这类调查是针对各方面人士的指控进行，这些人包括各厅、各部和各个基金及方案的首长、工作人员、承包商、打电话给调查科热线的人、大会或其附属机构、非政府组织或公众。所有此类事项，经过初步评价后，由调查科正式登记，每一个案件指定一名调查人员负责。任何调查人员未经调查科的管理当局事先正式书面核准，不得着手进行调查。调查人员按照联合国条例、细则和有关的行政指示进行调查。调查人员的任务是客观、彻底地审查可能涉及违反法律、联合国条例、细则和行政指示、管理不善、

滥用权力、浪费资源和可能发生舞弊领域的情况，并审查关于改进方案执行效率的建议。调查结束后，可以根据取得的证据，断定这一指控没有事实根据。在其他案件中，调查工作可能揭露明显违反国家法律的活动或国际公务员所不应有的行为。此外，有些问题，例如人事方面的控诉，可以不加调查而交给更适于处理这些问题的联合国其他单位。至于调查科负责调查的事件，监督厅的手册中和内部纪律和行政制度内都订明适当的程序。

13. 可用各种方法提请调查科注意问题：亲自出面、使用电话、传真、电子信件或邮递信件。按照 ST/SGB/273 号公报和关于举报不当使用联合国资源情事和建议改进方案执行效率的 1994 年 9 月 7 日 ST/AI/397 号行政指示，调查科设有一条热线。联合国工作人员和其他人士可利用这条热线作为有效、直接地渠道，举报浪费、舞弊、滥用职权、管理不善和行为失检的情事。

14. 工作人员和其他人士向调查科检举他们认为应受审查的情况时，应尽可能提供很多资料，包括他们所能取得的任何证明文件和其他事实资料。这将有利于调查工作，并减少举报内容不准确或不完全的可能性。调查科对于收到的指控，一律加以仔细审查，但并不是对每项指控都会进行全面的调查。例如可能会将管理或行政方面的问题交给方案管理人员去调查，并要求他们将调查结果通知调查科。

15. 对于提出的控诉，竭力尽快并尽量有效地进行审查，以保护联合国和有关各方的利益。但是，各种因素可能影响调查工作的进展，包括：需要调查更优先的案件，调查科有无资源可用，有关各方接受调查的可能性及其距离的远近，需要保护向调查科提供资料的工作人员或被调查的工作人员的身份和权利。

16. 在进行调查时，被指定的调查人员将审查并分析文件和其他材料，与证人谈话，必要时从事进一步的研究。在调查期间要求查看记录、文件或其他材料、资产和房舍，或与工作人员进行谈话，不应被解释为任何人有不当行为的证据。相反，要求提供资料的目的是取得澄清案情的适当资料。

17. 在适当的时候,调查科将向方案管理人员通报与他们所负责的方案或业务有关的调查情况。事先通知可能不切实际或不适当,因此,可能不向管理当局事先发送调查的通知。例如,未经证实的行为失检的指控,因为可能损害工作人员的名誉,除非保密会妨害到方案的业务,否则在调查结束之前,不得泄漏。除非有明显和迫切的需要,调查科不向方案管理人员或有关各方提供进行中调查工作的现况报告。为了进一步保证调查过程的公正,并维护有关人员的隐私,调查科的政策是不公开透露进行中的调查或未经证实的指控的细节或基本事实。

18. 因此,调查科根据既定的调查程序进行调查,这些程序包括审查有关的档案和文件,并与控诉人、证人和调查对象以及其他人士(例如调查科认为可能帮助解决问题的技术专家)谈话。由于联合国的职务遍布全球,调查科在进行调查时,往往需要旅行并与地方当局协商。

19. 在调查结束时,调查科将评估所取得的证据。经过这种分析,调查科可能根据提出的证据,决定没有事实根据而予以结案;如果有证据支持指控,调查科便继续处理此案。如果有证据证实行为失检,调查科将向有关的方案管理人员提出报告,并附上调查结果和建议。同样,如果没有证据的支持指控,也将向方案管理人员报告这一情况,并为被告洗刷罪名。

20. 调查科只是一个建议机构,不能直接采取行动向国家执法机构起诉,提起纪律方面的诉讼或采取行政措施(例如给予申斥)。根据 ST/AI/371 号文件,这只是初步的调查,如果在调查结束时建议采取这类行动,方案管理人员有责任根据 ST/SGB/273 号文件的规定审查建议并答复内部监督事务厅,然后可能展开协商。如果方案管理人员同意建议的纪律措施,便将这一事项提交人力资源管理厅作进一步审议;一旦人力资源管理厅决定正式起诉,则应适用 ST/AI/371 号文件内关于适当程序的规定。调查科将应要求协助人力资源管理厅、调查委员会、联合纪律委员会和联合申诉委员会的进一步审查。除了刑事起诉之外,还可以另外单独采取行政措施。如果方案管理人员不同意

这种建议,可与内部监督事务厅进一步协商。如果不能达成协议,可根据监督厅的任务规定,将问题提交秘书长解决。

21. 如果调查发现有犯罪行为的证据,调查科与法律事务厅协商后,可向方案管理人员建议将问题提交有关国家执法机构进行起诉。提交的案件可涉及意图损害联合国、牟取非法利益的工作人员、供应商和其他方面。

22. 如果将一个案件提交国家执法机构进行刑事调查并可能起诉,调查科与法律事务厅和有关的方案管理人员协商后,承担它被指定在联合国与国家机构之间发挥的联络作用。调查科将应有关国家机构的要求,向其提供协助,同时注意《联合国特权和豁免公约》,并与方案管理人员和法律事务厅密切协商。如果案件涉及联合国资源的损失或不当使用,则建议索取赔偿。

23. 如果调查期间所提出的证据显示,这项指控是在明知不实或故意忽视真假的情况下提出(ST/SGB/273,第18(e)段),按照调查科的程序,必须将此种证据告知有关的方案管理人员,供其采取必要行动。根据 ST/SGB/273 号文件的规定,仅仅证明指控不实,是不够的。确切地说,必须有证据显示举报人怀有恶意。

五. 结论

24. 调查科进行工作时,是根据其法定的职权范围,并顾及联合国的利益。《工作人员细则》和《工作人员条例》以及行政指示载有进一步的指示。主管内部监督事务副秘书长的领导和监督确保追究调查科工作的责任。

注

¹ 例如,方案管理人员、调查委员会、警卫和安全处、维持和平特派团的警卫官、外地调查委员会、联合国安全协调员办公室以及联合纪律委员会等方面也进行调查工作,但它们均未公布自己的正式程序,尽管它们也是在照联合国的细则和条例(例如参看 ST/AI/371)的范围内进行业务。