

**第六十届会议**

项目 132 和 136

**秘书长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****内部监督事务厅关于调查工作队对普里什蒂纳机场欺诈和腐败的指控进行调查的报告\*****摘要**

2002 年, 内部监督事务厅(监督厅)调查司和欧洲联盟委员会欧洲反诈骗局(反诈骗局)对科索沃能源公司一名高级工作人员的欺诈活动进行了调查, 结果他被刑事定罪, 成功收回 430 万美元。经过这次调查, 对科索沃能源公司及科索沃、塞尔维亚和黑山其他四个公有企业进行了一系列财务和法证审计。由于这些审计查出欺诈活动, 2003 年中期决定设立一个联合调查工作队, 重点调查这些公有企业中的严重不端行为和犯罪行为。

监督厅、欧洲反诈骗局、负责联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)的秘书长特别代表办公室和科索沃特派团金融调查股同意设立一个调查工作队, 查明科索沃特派团以及科索沃所有公有企业和由科索沃综合预算供资的机构中的欺诈和腐败行为。为了确保科索沃行动的效率, 科索沃特派团 2003 年 10 月 21 日的一项行政决定确定了工作队的授权范围和责任, 但工作队的每一个组成部分都保留各自的授权和任务。

工作队的首项责任是对普里什蒂纳机场的活动进行全面调查, 调查于 2003 年 11 月开始。根据机场的审计报告, 工作队预计可在约六个月内完成详细的机

\* 本报告迟交, 是因为需要与联合国科索沃特派团进行广泛协商, 并且需要时间来评估和采纳已收到的对报告调查结果和建议的评论。



场活动调查，查明可能有助于调查其他公有企业的系统线索。但机场调查所需时间超过预期的时间。工作队总共向秘书长特别代表提交了 33 份报告：第一份在 2004 年 8 月，最后一份在 2005 年 6 月。在 17 起案件中，工作队针对体制缺陷，提出建议供管理部门审查。15 起案件涉及行政缺陷和漏洞，主要在采购领域。9 起案件已通过秘书长特别代表移送科索沃特派团司法部，由该部门进一步开展刑事调查。由于一些报告涉及一个以上类别或问题（行政、机构、刑事移送），此处叙述的案件数目超过总数 33 起。

调查结果和科索沃特派团因此而采取的行动显示，机场在运营、管理和监督方面缺乏问责制。

自这些报告印发以来，监督厅/反诈骗局与秘书长特别代表就工作队的工作缺乏支持问题交换了函件。在 2005 年 7 月 25 日给工作队、监督厅和反诈骗局的信中，特别代表发出了一条信息：在大多数情况下，不会对机场管理员采取行政行动，援引的理由是“包括科索沃特派团在内的维持和平特派团的工作人员是短期的”，举报的事件是“以前发生的”，等等。特别代表在 2005 年 10 月 28 日给监督厅的另一份备忘录中重申了这一立场。监督厅在 2005 年 9 月 22 日和 11 月 28 日给特别代表的两封信中谈到缺乏问责制问题。11 月 9 日，反诈骗局局长答复了特别代表 2005 年 10 月 28 日的备忘录，重申监督厅的立场。

监督厅在此向大会汇报其在已查明的普里什蒂纳机场不端行为和不当管理方面的活动，供大会审查和审议。本报告已提交反诈骗局评论。反诈骗局局长对报告内容表示同意和支持。特别代表和维持和平行动部的评论在报告全文中以楷体出现。

针对本报告的最后草稿，秘书长特别代表援引法律事务厅 2005 年 12 月 6 日的法律意见说，向大会汇报工作队的调查结果不属于监督厅的职权范围。特别代表答复说：“我必须强烈反对监督厅的做法，监督厅试图把工作队的报告拿来作为自己的报告，公开披露工作队报告的实质内容，质疑并监测只有我本人才能作出的关于工作队建议的决定……”。特别代表已拒绝讨论监督厅的各项建议，“因为提出这些建议的根源在于监督厅错误无理地坚持自称有权在工作队报告的问题上对他发号施令，并受权在科索沃调查公有企业等实体”。对于报告最后草稿，维持和平行动部支持特别代表的评论。

按照第 48/218 B 号决议，监督厅有义务向大会提出报告，“阐明资源的有效利用和管理以及资产的保护”。专就科索沃特派团和公有企业而言，监督厅过去在其活动报告(A/57/451、A/59/359 和 A/60/346)以及一份关于调查科索沃能源公司内欺诈的单独报告(A/58/592 和 Corr.1)中，向大会汇报过这方面情况。反诈骗局也在 2005 年 5 月向欧洲联盟提交了一份关于工作队的调查的全面报告。

监督厅认为,科索沃特派团有责任积极打击腐败,包括处理工作队提出的所有问题,以确保科索沃今后能实行健全管理,在预防腐败和调查领域采用国际标准,进一步减少长期问题。反诈骗局也同意这一看法。监督厅关切的是,特别代表不处理工作队的大量建议,尤其不愿意考虑监督厅的任何建议,这将使目前的腐败问题更加严重。在秘书长最近给安全理事会的一份关于科索沃特派团的报告中,特别代表本人确认,“解决腐败问题方面没有重大进展”(S/2006/45,第39段)。尽管如此,公有企业的某些高级工作人员现在仍担任开展调查和发给特别代表报告时担任的职务。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-6	5
二. 背景资料 .....	7-13	6
A. 联合国科索沃临时行政当局特派团的结构 .....	7	6
B. 审计缺陷 .....	8	6
C. 联合国科索沃临时行政当局特派团对于普里什蒂纳机场的责任 .....	9-10	6
D. 调查普里什蒂纳机场的背景情况 .....	11-13	6
三. 方法 .....	14-15	7
四. 调查活动 .....	16-34	8
A. 刑事案件的移交 .....	22-24	9
B. 行政案件 .....	25-34	10
五. 调查结果 .....	35-39	12
六. 结论 .....	40-46	13
七. 建议 .....	47	15
附件		
调查工作队的案件清单 .....		17

## 一. 引言

1. 2002 年, 联合国内部监督事务厅(监督厅)和欧洲反诈骗局(反诈骗局)合作调查了约·汉斯·笛特尔·特鲁特西勒有关欺诈的活动。此人为国际征聘的人员, 是联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)公用事业管理局的共同主管。同时, 他是科索沃能源公司监督委员会主席。特鲁特西勒先生利用职权以欺诈方式多收取 430 多万美元, 使科索沃特派团蒙受财政损失。此案已移送德国当局, 他后来被定罪判刑。这次调查使科索沃特派团得以挽回全部财政损失。
2. 调查表明, 科索沃能源公司和科索沃其他公有企业极可能有欺诈和其他财务违规行为。因此, 反诈骗局和监督厅要求科索沃特派团第四支柱部门对主要公有企业, 即普里什蒂纳机场、科索沃能源公司、科索沃特派团铁路、邮政和电信服务机构(邮电局)以及水、废物和灌溉部门进行全面审计。科索沃特派团第四支柱部门负责公共机构和基础设施重建, 而且是安全理事会第 1244 (1999) 号决议要求的一个关键组成部分。KPMG、Deloitte & Touche、Ernst & Young 和 De Chazal Du Mée (DCDM) 等公司后来的审计表明, 所有领域都有很大的欺诈可能性以及严重的管理和系统管制问题。
3. DCDM 对普里什蒂纳机场的审计覆盖 2001 年 1 月至 2003 年初期间, 查明了重大欺诈机会, 管理不当问题泛滥, 在采购、收取托运着陆费和分配飞机着陆和起飞时间档方面特别如此。此外, DCDM 对普里什蒂纳机场的审计完成后, 又出现了新的情况, 据称机场管理人员严重腐败, 如在处理和储存货物以及雇佣员工时受贿等等。
4. 2003 年 7 月, 反诈骗局、监督厅、秘书长特别代表的科索沃特派团办事处、欧洲重建机构和科索沃特派团金融调查股的代表同意设立一个调查工作队, 审查各次审计确定的关切领域和公有企业内犯罪行为的指控。
5. 2003 年 10 月 21 日, 当时的秘书长特别代表哈里·霍尔克里颁布了第 2003/16 号行政决定, 设立调查工作队, 并确定其行动范围。<sup>1</sup> 工作队由监督厅、反诈骗局和金融调查股组成, 于 2003 年 11 月在科索沃开始运作。
6. 根据这项行政决定, 三个调查机构都在工作队内运作, 但保留各自的任务: 反诈骗局和监督厅开展行政调查, 金融调查股则按授权具备必要的行政警察权力。也是在 2003 年晚些时候, 科索沃特派团设立了公有企业协调监督办公室, 以协助公有企业的管理改革。这个办公室受权与科索沃信托机构和第一、第四支柱部门密切合作, 协调科索沃特派团对公有企业的监督(见下文)。办公室主任直接向秘书长特别代表报告, 应确保科索沃特派团第四支柱部门等有关支柱部门, 特别针对各次审计和调查所查明的的问题, 处理公有企业的改革。

<sup>1</sup> 见 [http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/e2003eds/EDE2003\\_16.pdf](http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/e2003eds/EDE2003_16.pdf)。

## 二. 背景资料

### A. 联合国科索沃临时行政当局特派团的结构

7. 科索沃特派团的任务（见安全理事会第 1244（1999）号决议和科索沃特派团第 1999/1 号条例），是在其他国际组织的援助下，设立国际文职机构，对科索沃进行临时行政管理。这项任务由四个“支柱”部门执行，其中两个由联合国供资，另两个由其他国际组织供资，但都归联合国领导。这些支柱部门是：一、警察和司法-由联合国筹资；二、民政-由联合国筹资；三、民主化和机构建设-由欧洲安全与合作组织供资；四、重建和经济发展-由欧洲联盟供资。要确认科索沃特派团的法律责任，应参考秘书长给安全理事会的关于科索沃特派团的首次报告（S/1999/672）。秘书长在该报告中列出了临时行政当局的主要责任，阐述了特派团的结构。他解释说，国际社会在科索沃的所有活动都将有明确指挥系统。都以协调一致的方式进行。他还说秘书长特别代表将全权负责管理特派团，协调参与特派团的所有联合国机构和其他国际组织的活动。

### B. 审计缺陷

8. 监督厅在关于科索沃特派团非联合国资金审计需要评估的报告（AP/2001/83/2）中指出，科索沃特派团的内部审计安排不妥当，对普里什蒂纳机场、科索沃能源公司、银行业务以及提供邮电服务的实体等自主机构的审计覆盖有限，并需要改善现有内部审计单位之间的协调。同一报告提到欧洲联盟建议，即任命一名国际工作人员来填补审计长员额，以便在 2004 年底以前设立一个科索沃审计员核心小组。2002 年设立了审计长办公室（科索沃特派团第 2002/18 号条例），2003 年底征聘了一名国际审计长。目前，审计长办公室不能充分履行所有职责，因为没有专业审计员。监督厅强调，应对国有企业进行定期外部审计。

### C. 联合国科索沃临时行政当局特派团对于普里什蒂纳机场的责任

9. 普里什蒂纳机场是国营企业，其资产包括跑道、航站楼和其他建筑、燃料储备设施和设备。在调查期间，普里什蒂纳机场国营企业与驻科索沃部队军事单位合作维持这些资产。

10. 到 2002 年 6 月底，普里什蒂纳机场的行政管理责任交给科索沃特派团第二支柱部门。2002 年 7 月 1 日，该机场的行政管理责任转交给科索沃信托机构和第四支柱部门。2004 年 4 月 1 日，普里什蒂纳机场从军方转交给民政管理当局，并受国际民航组织规则的制约。

### D. 调查普里什蒂纳机场的背景情况

11. 由于监督厅和欧洲反诈骗局已完成对科索沃能源公司的调查，因此决定审查科索沃特派团第四支柱部门的另一个部分。普里什蒂纳机场被选为第一个项目，最初认为这种调查将能很快结束，因为该机场相对较新，而且规模不大，另外，

DCDM 咨询公司报告说，机场没有任何文件。2003 年 11 月，调查工作队访问了普里什蒂纳机场行政管理办公室。令人惊讶的是，工作队发现并搬走数百份有关开支和采购活动的档案。在翻译和分析这些材料之后，开始了几项调查工作。在这些调查的每个阶段，平均向工作队分配 8 名调查人员。工作队已经向秘书长特别代表提交 33 份报告，2005 年 6 月 29 日，在向秘书长特别代表提交最后一份案件报告时，机场调查的实地工作已经完成。

12. 在机场调查期间，科索沃特派团秘书长首席副代表每个季度在科索沃举行一次机构领导会议，讨论工作队的动态以及科索沃舞弊和腐败的最新情况。出席这些会议的人员包括秘书长特别代表或其指定人员，通常是首席副代表，每个支柱部门领导，金融情报室领导，欧洲反诈骗局和监督厅的领导或他们指定的人员，科索沃特派团法律顾问以及第一支柱部门刑事司司长。最后一次会议是在 2005 年 3 月举行，原定 2005 年 7 月的另一次会议没有召开。自 2005 年年初以来，科索沃特派团高级管理人员的重点似乎已经不放在反腐败的努力中。继续举办这些机构间定期会议的工作得不到支持，特别代表对工作队报告的反应不积极，由此可以明显看出反腐败工作已不受重视。这对联合国在科索沃未来取得成功可能产生问题，下文中将讨论这些问题讨论。

13. 秘书长特别代表于 2005 年 7 月 25 日就工作队的报告发表讲话称，科索沃特派团不想收到“事关既往的”建议，而只需要收到提出今后具体管理措施的建议，但 2004 年 8 月 16 日第一份报告及随后的报告载有许多建议既提议处罚工作失误的机构管理人员，又提议采取纠正措施，防止今后发生此类问题。关于处罚失职人员的建议虽然可能“事关既往”，但仍有必要追究行为腐败、管理不当的人的责任。对工作队建议采取的这种消极态度也反映在，特派团高级管理人员不愿意对过去一年里向特派团管理人员提交的报告所指名的机场主要人员采取纠正行动。特别代表对本报告最后草稿所作的回应中指出，科索沃特派团已采取全面改革方案，因此，监督厅的结论是“过时的”。然而，特别代表本人向安全理事会报告说(S/2006/45, 附件一, 第 39 段)，解决腐败问题方面没有重大进展。该报告没有提到工作队。

### 三. 方法

14. 2003 年 11 月，工作队从普里什蒂纳机场获得数百份档案和记录，后来又从科索沃特派团第二支柱和第四支柱部门获得更多材料。调查人员还面谈了 50 多位普里什蒂纳机场和科索沃信托机构的管理人员和工作人员以及第三方人员。工作队对结果进行了核对和分析，将这些指控作为不相关联的案件进行调查，与更多人举行面谈，获得更多必要的文件和记录。此外，工作组在一些案件中向金融资料室提供调查援助。工作队向特别代表提交 33 份报告，介绍调查结果，并在一些已确定初步证据的刑事案件中，请特别代表批准将这些案件移交给科索沃特派团司法部门。在已调查的绝大部分案件中，工作队建议由科索沃特派团采取行



政行动或惩戒行动。特别代表援引维持和平环境的困难状况作为理由，没有接受大部分惩戒行动的建议，并拒绝承认腐败在普里什蒂纳机场已成为一种普遍现象。特别代表对于已经实施 74 项建议中的 21 项感到满意。他补充说，关于工作队的一些建议，他已决定不采取任何进一步行动，因为大部分这些建议涉及不在他职权范围内的那些人员（科索沃特派团原工作人员和公有企业雇员）。

15. 监督厅记得，特别代表全盘负责科索沃特派团在科索沃开展的所有活动（见 S/1999/672，第 3 段）。监督厅还说明，根据科索沃特派团第 2003/16 号行政决定第 2 段所述的任务规定，工作队还调查了在该机场负有责任的非科索沃特派团工作人员。

#### 四. 调查活动

16. 在调查的研究阶段，工作队确定，在 2002 年 7 月 1 日之前该机场由第二支柱部门负责行政管理时，没有提交任何关于财政、业务和管理的外部审计报告。此外，工作队没有发现任何证据表明在该日期之前对机场资金实行过任何外部监控。科索沃特派团第四支柱部门领导与监督厅以及欧洲反诈骗局管理人员进行了一系列讨论，在第四支柱部门承担机场责任之后，委托外聘审计员进行了审计。这些审计集中注意 2001 年 1 月至 2003 年年初期间的情况，发现科索沃信托机构和机场管理人员在管理、行政和财政方面严重缺乏问责制，而科索沃信托机构和机场管理人员均由第四支柱部门负责管理，最终是由特别代表负责管理。

17. DCDM 咨询公司 2003 年 2 月提交的审计报告表明，关于投标和采购的请求没有集中交给采购部门，而且没有任何证据表明，对所要求的采购活动进行法律上的审查和独立的核准。此外，DCDM 确定，机场管理的过程和信息流通效率低，效力差，同时，由于商业过程、营业收入的收取和信息技术应用程序方面的缺陷，有可能无法发现一些舞弊和失误现象。

18. 此外，DCDM 审计表明机场的业务和管理很可能发生舞弊和腐败现象。报告有一处指出在机场采购过程中缺乏保密性和透明度。报告指出，有人支付佣金和回扣，把重要消息透露给受优待的投标者，工作队对第 214/04 号案件的调查就证实了这一点。此案已转交给司法部，目前仍在司法审查中。

19. 在 DCDM 审计报告提交之后，工作队调查了有关无视采购规则和投标程序、可能挪用资金以及对普里什蒂纳机场和科索沃特派团不利的舞弊行为等指控，以及在调查期间收到的指控。工作队认为需要完全改变机场的行政活动，包括对工作人员实施行政和惩戒程序，改善机构管理，在一些方面需要进一步开展刑事调查。

20. 工作队开始审理与普里什蒂纳机场有关的 35 个不同案件。从 2004 年 8 月至 2005 年 6 月，工作队向特别代表提交了 33 份报告。在剩余的两个案件中，一个不属于工作队的管辖范围，而应由欧洲联盟处理。另一个涉及普里什蒂纳机场餐



厅可能损失收入的案件。调查人员发现问题，向机场管理人员提出非正式建议之后，问题当场查清并得到纠正。由于缺乏证据，工作队停止审理向特别代表报告的 33 个案件中的 5 个。在 17 个案件中，工作队指出体制方面的缺陷，并提出管理建议。15 个案件涉及行政方面不合规定之处，主要是在合同和采购领域。有九个案件通过特别代表转交给司法部进行刑事调查。由于一些案件的报告涉及一类以上或一个以上的问题（行政、体制、刑事交付），案件总数超过 33 个。

21. 最主要案件的摘要如下，全部被查事项的清单载于附件。各个案件的调查报告在 2004 年 8 月至 2005 年 6 月期间发布，在此期间秘书长特别代表直接负责机构工作。

## A. 刑事案件的移交

### 与普里什蒂纳机场及其员工拥有的公寓楼的修建有关的舞弊指控（第 214/04 号案件）

22. 工作队获报，在修建和随后使用供普里什蒂纳机场员工居住之用的公寓楼过程中，出现了诸多不合规定之处。调查取得的证据显示，机场服务和候机厅业务部门经理以及维修服务主管有若干欺诈行为，严重滥用了修建价值 12 亿德国马克的大楼的投标程序。事实上，所取得的证据显示，该部门经理与一名投标者勾结，操纵投标过程，让该投标者获利。此外，工作队取得的证据证实了以下指称，即包括维修服务主管在内的机场两个单位主管未经许可将大楼第一层部分出租，从中非法获取私利。不仅如此，根据工作队取得的证据，三名经理均挪用建筑工程拨款，对科索沃特派团进行欺诈。此外，工作队取得的证据显示，科索沃特派团一名雇员在普里什蒂纳市政府供职期间，曾贪污与大楼有关的 25 000 德国马克的市政费用。2005 年 5 月 10 日，工作队将此事提交秘书长特别代表，建议将案件移交司法部进行刑事调查，并对有关个人做出行政处分。特别代表批准移交案件，司法部正在进行约谈，并进一步调查此案。但此案目前还处于庭审前阶段，尚未提出起诉。特别代表补充指出，凡监督厅建议采取行政处理的情况，他均已将案件移交给普里什蒂纳国际机场董事会。监督厅重申，在科索沃，特别代表对以科索沃特派团名义开展的一切活动全盘负责。

### 对普里什蒂纳机场货物处理方面盗窃和挪用资金问题提出的指控（第 192/04 号案件）

23. 工作队获报，普里什蒂纳机场货运部一名组长向一名客户出具不实仓储费账单，数额为 8 000 欧元，并在接受付款后将支付款项据为己有。调查显示，货运部经理参与共谋，在货物清关程序方面误导客户，而后没有收缴应付的仓储费 32 500 欧元，给普里什蒂纳机场造成收入损失。经特别代表批准，此事于 2005 年 4 月 15 日移交给司法部，在金融情报室采取进一步措施之后，对货运部组长提出刑事犯罪指控目前此人在候审。

### 关于付钱就业的指控（第 377/04 号案件）

24. 工作队获报，普里什蒂纳机场包括总经理在内的高级官员和员工收受贿赂，在机场为人安排就业作为回报。工作队获得确证证据，于 2005 年 4 月 15 日要求高级代表批准将这一事项移交司法部处理，要求获得批准。此案目前由司法部审理。

## B. 行政案件

### 关于普里什蒂纳机场供热、通风和空调系统服务违规行为的指控（第 219/04 号案件）

25. DCDM 公司进行的审计查明，普里什蒂纳机场候机楼供热、通风和空调系统的单一来源采购合同总值 681 125 欧元，在授予合同方面存在不合规定之处。工作队发现，系统的原设计存在缺陷，造成合同价格上涨 98 430 欧元。此外，工作队发现缺乏管理监督造成毫无道理的拖延，最终只得为采购该系统签订单一来源的合同。因此，科索沃特派团丧失了竞争性投标所带来的益处。

26. 2005 年 4 月 18 日，工作队向特别代表提交调查结果，建议针对机场服务和候机楼业务部门经理、运输和基础设施管理局前任局长以及另外两名机场雇员的不良管理和规划采取行政措施。此外，鉴于机场服务和候机楼业务部门经理在调查期间所作的答复推托责任而又自相矛盾，工作队建议特别代表对此人予以适当处分。该部门经理还面临刑事指控（见第 22 段）。目前尚未对普里什蒂纳机场雇员采取任何行动。[特别代表认为，普里什蒂纳机场作为雇主应在特别代表移交案件后采取行动](#)。监督厅再次提及关于特别代表全盘负责的答复（见第 7 段）。

### 关于普里什蒂纳机场停车场修建合同方面存在不合规定之处的指控（第 274/04 号案件）

27. DCDM 进行的审计发现，在授予以下合同时存在不合规定之处：总值为 801 438 欧元的修建停车场竞争性投标合同；总值为 34 501 欧元的停车场照明设备单一来源采购合同；总值为 24 864 欧元的普里什蒂纳机场停车场路障顶棚竞争性采购合同。

28. 工作队的调查显示，停车场的竞标程序不合规定，最后夺标的公司没有提供正确填写的银行担保书，而其他公司的竞标却因类似缺失遭到拒绝。评估委员会提出的竞标评估报告错误地表示，夺标公司的投标达到所有评估标准。此外，机场一名经理在提出投标截止日期后接受另外一个竞标人的文件，违反了竞标程序。工作队发现，在采购照明设备和停车场路障顶棚方面存在着类似的偏袒和腐败做法等问题。

29. 2005 年 4 月 15 日，工作队向特别代表提交调查结果，建议对包括机场服务和候机楼业务部门经理以及科索沃信托机构机场科前经理在内的负责管理人员

进行业绩审查，因为这些人员未能妥善开展采购工作。这一案件以及工作队负责调查的其他案件显示，部门经理以及其他人员违反了行政程序，但没有犯罪行为的证据，因此不足以提出向司法部移交案件的建议。迄今尚未对这一调查查明的任何违反采购程序的人员进行处分。特别代表答复说，所提到的个人无一是科索沃特派团雇员。关于仍在机场任职的两个人，特别代表已将工作队报告提交给机场董事会，董事会正在重新审议案件。特别代表此前在 2005 年 7 月 25 日的备忘录中拒绝承担责任。他表示：“不计划采取进一步行动。报告至多是暗示[此人]管理失误，并没有提出可以证实的贪污指称。时至今日，可以认为不采取行动是适当的……。报告未能充分考虑到[此人]当时的工作环境、以及当时可以做出的选择，一般认为，该人做出了坏处最小的选择。”监督厅再次提及上文第 7 段，并指出违反采购程序虽然没有违反当地刑罚，但可以构成腐败。案件报告发表时，机场仍然由特别代表直接负责。

#### 关于普里什蒂纳机场副经理提供不实员工资料的指控（第 352/04 号案件）

30. 工作队获报，普里什蒂纳机场副总经理在其个人简历表中没有披露以下必须披露的资料，即他在 1995 年因贩运人口过境被定犯有刑事罪。调查发现，该官员没有披露这项刑事犯罪，故意向雇主提供不实资料。2004 年 12 月 30 日，工作队向特别代表提交调查结果，建议采取适当行动。特别代表以“当时的战争环境”和“处罚是罚款而不是监禁处罚”为由，拒绝采取任何行动。监督厅强调，该工作人员被查明在另一管辖区因一件严重事项被定罪，而且在工作申请中没有按要求披露此事。

#### 关于在向使用普里什蒂纳机场的客机收取管理费和着陆费及除冰费用方面出现盗窃和腐败的指控（第 283/04 号案件）

31. 工作队对以下指称进行调查：普里什蒂纳机场向飞机进出机场的所有航空公司收取管理费和着陆费，在这些费用的管理方面存在腐败现象。工作队主要发现，没有通过妥善的财务会计制度来管理向商业航空公司就这些活动收取的费用，航空公司无法通过银行转账将款项转入机场账户。恰恰相反，机场管理层要求将这些费用以现金形式直接交付机场官员。

32. 工作队发现，收取的着陆费和管理费现金完全由机场管理人员控制。其中一些资金被用来支付机场的日常营运费用，而不是单独保存，存入机场账户。因此，这一决定导致完全无法对着陆费和管理费进行任何财务管理。

33. 工作队还获报，一些商业航空公司还遭到勒索，被迫支付停机位费用，而停机位对于任何商业航空公司的排定航班工作都是一个关键要素。此外，工作队认为，在最后一刻改变时间安排的做法的目的可能就是给航空公司代表造成困扰，迫使其为了减少这种变化而向机场官员支付贿赂。

34. 工作队为了核对机场的着陆费和管理费记录，十分需要靠航空公司提供有关向其收取费用的资料。如果没有航空公司或国际航空运输协会提供的独立资料，工作队就无法证明收费是否过高或有无勒索行为。工作队在 2005 年 4 月 15 日向特别代表提交调查报告，建议科索沃特派团与主要航空公司进行联络，以获得这方面资料。特别代表答复说，鉴于自 2001 年发生这些事件以来已过去很长时间，科索沃特派团和机场管理层一致认为，进一步追究此事不能很好地利用有限资源，而且成功调查的可能性显然很小。监督厅认为，这种答复忽略了继续存在以其他名义进行共谋或勒索的可能性，也忽略了机场过去发生的犯罪行为。不仅如此，以现金支付的做法持续到 2003 年。

## 五. 调查结果

35. 调查人员发现，普里什蒂纳机场聘用的人员普遍无视并且不遵守采购规则，而且科索沃特派团全然不处理这个问题。负责管理人员推脱责任，说在 1999 年武装冲突结束后，他们无法立即遵守采购规则。但是，这种托词不能成立，因为已订立的规则必须得到遵守，而科索沃特派团的相关财务条例自 1999 年以来一直有效。因此，对 2002-2003 年的采购活动而言，这种托词更无法令人信服，因为在这个时期里，科索沃紧急行动概念已经急剧减弱。而且，工作队发现，普里什蒂纳机场最高管理阶层在处理科索沃信托机构提供的公款和机场收入时，没有真心愿意接受问责。由于科索沃特派团疏于监督，由于缺少内部控制制度，普里什蒂纳机场工作人员得以滥用公款。

36. 因此，虽然机场有微薄利润，但作为欧洲成长最快的机场之一，其收入的增长低于预期的水平。正如上文叙述的各案件所显示，证据表明，机场管理人员并没有以科索沃和科索沃特派团的共同利益为重。工作队认为，科索沃特派团通过科索沃信托机构、第二支柱部门（2002 年 7 月前）和第四支柱部门（2002 年 7 月后）对机场财务、管理和人事的监督缺乏力度，工作没有到位，这直接导致了工作队查明的滥权行为。

37. 工作队发现，即使在转交单独调查报告之后，科索沃特派团高层管理人员仍然很不愿意对那些应该对机场资金监控不力负责的人进行适当纪律处分。特别代表在答复工作队报告时说，在工作队发现的普里什蒂纳机场管理不善案件中，普遍存在的问题不在腐败，而是无能。在一个案件中，特别代表试图让科索沃信托机构机场部门前经理免受行政处分。他说，司法部没有发现能对他提出刑事指控的证据。虽然司法部没有与工作队讨论该案件的调查结果，但不能认为这是不采取行政行动的合理理由。

38. 科索沃特派团高层管理人员不采取行动，没有能力处理公营企业内舞弊和腐败现象，这个问题可以追溯到建立特派团之时。工作队的调查和外部审计都显示，科索沃的腐败现象十分普遍，即使这个问题已经很明显，特派团管理层仍然不愿

意采取行动。关于普里什蒂纳机场的报告显示，多年来，机场主要管理人员正是管理不善和滥用资金的源头。工作队目前并未受权进一步调查机场，因此，现在不清楚今后将由谁来处理这些问题。在科索沃特派团开始活动六年多之后，科索沃应该已经有一批合格人员能够胜任管理普里什蒂纳机场的职务。机场运作的连续性不能成为保留未展现管理能力的机场管理人员的借口。第四支柱部门管理人员和特别代表必须迅速、坚定地采取行动，改变科索沃公共部门活动的腐败和管理不善文化。

39. 国营企业监督协调办事处的授权不是调查机场的管理不善、舞弊和腐败现象，而是监测包括机场在内的国营企业私有化的进展。鉴于该办事处的职能是辅助性的，因此，它不能取代工作队。设立该办事处仅仅是为了监测国营企业的改革，确保特别代表随时了解正面和负面的发展。科索沃没有一个充分运作的审计部门，没有一个具有必要授权的反腐部门，因此，是否能够发现和预防腐败，现在尚不清楚。设立科索沃审计长办公室的决定值得欢迎，但是，需要获得大量的支助，而且需要数年时间，才能够发现、招聘和培训当地科索沃人，使他们达到行使这项职能所需要的国际标准。在这期间，已经进行了临时审计，在这个问题上，国营企业监督协调办事处曾争取获得第四支柱部门和特别代表的支持，但这方面的努力并非十分成功。

## 六. 结论

40. 不可避免的结论是，在机场运作、管理和监督方面，对资金管理不善和滥用资金的行为没有追究责任。在 2002 年 7 月 1 日之前，机场由科索沃特派团第二支柱部门负责，在这段时期里，几乎没有或者根本没有外部监测。此后，证据显示，管理层疏于监督，科索沃特派团和第四支柱部门没有采取行动，遏制机场运作和管理中的舞弊和腐败。[特别代表的答复是，“报告本身或者监督厅声称分析的 \[ 工作队 \] 基础报告都不能证实监督厅任何这种无所不包和完全不必要的说法。”](#) 监督厅的意见是，在 33 个案件报告中，15 个案件涉及行政缺陷，9 个案件已经提交司法部进行刑事调查，17 个案件涉及体制缺陷以及提出了供管理层审查的建议，这就是对下述评估意见的有力佐证：舞弊和管理不善普遍存在，腐败成风。欧洲反诈骗局在向欧洲联盟委员会提出的最后案件报告中同意这项意见，并且指出，这些活动的表现形式是舞弊和腐败、蓄意违反行政条例、管理不善以及对项目管理不当。

41. DCDM 审计公司 2003 年 2 月向科索沃特派团第四支柱部门转交报告时就若干问题提出了建议，例如，为机场制订一份会计程序手册，开发一套以信息技术为基础的财务管理程序，减少现有做法产生的舞弊风险。没有任何证据显示第四支柱部门根据这项建议采取了任何行动。事实上，2004 年普里什蒂纳机场外聘审计员报告中有一条声明，审计员表示他们无法对机场财务报告发表意见。这种意见通常表示管理方面以及内部控制制度存在严重弱点。



42. 工作队经常听到有人争辩说，这里涉及的是普里什蒂纳机场的资金，并不是科索沃特派团的资金，从而为特派团推卸责任。甚至连科索沃特派团高层管理人员也发表这样的意见。这种论点表明他们极端无视科索沃公营企业性质和科索沃特派团职能。特别代表和第四支柱部门首长必须再次向高层管理人员和其他人员强调特派团在预算进程中的作用。捐助资金继续涌入科索沃，但是，如果像机场这样的公营企业不能得到有高效率的管理，不能达到预期利润水平，不能铲除系统腐败和效率不高现象，捐助资金很可能会减少。特别代表应该对第四支柱部门活动负责。即使有公营企业监督协调办事处的督促，特别代表也有责任保证人们理解并且执行改革措施。而且，科索沃特派团对普里什蒂纳机场资金实施的控制措施并没有保证适当追究责任，没有保证高效率地利用资源。如果实施了适当的控制措施，进行了适当的监督，或许可以预防或至少减少侵吞和挪用资金的情形以及不正常的采购做法。因此，必须加强控制措施，定期进行审计，从而实现在公营企业建立适当问责制的目标。

43. 相当一部分管理人员向工作队提出的借口是，他们不知道在第四支柱部门和科索沃信托机构活动中应该实施哪些机构规则，是欧盟规则还是联合国规则，因此，他们没有任何责任。由于没有澄清这个问题，在实施规则方面存在着不确定性，从而导致了滥用普里什蒂纳机场资金的问题。必须消除这种误解，必须澄清实施的规则，包括与采购和财务相关的规则。

44. 四个支柱部门终究都归特别代表全盘负责。特别代表应该处理公营企业内管理层腐败问题，保证科索沃特派团和公营企业改变问责文化。秘书长给安全理事会的报告中说：“需要制定和通过《反腐败法》，并根据欧洲标准建立一个反腐败机构”（S/2005/335 和 Corr.1，附件一，第 56 段）。如上文第 13 段所述，特别代表得出的结论是：解决腐败问题方面没有重大进展。监督厅同意这项结论，并且强调指出，只有对应该对普里什蒂纳机场不当行为和不当管理承担责任的人进行严厉纪律处分，才能够对其他公营企业管理人员产生所期望的惩前毖后的效果。只有树立强有力的榜样，才能使科索沃和其他地方的公众相信，在向临时自治机构移交责任时，问责制确实得到新的重视。

45. 如果忽略问责制和责任，建立成功、民主和繁荣科索沃的前景就会消失。国际危机组织在 2005 年 5 月 26 日的第 163 号欧洲报告中指出了这种风险。该报告在具体谈到科索沃时指出：“目前，为了在年中标标准审查中取得结果，许多工作在仓促地开展，其质量值得怀疑，不可能经得起时间的考验。有些问题将来会损害科索沃，例如容忍普遍的腐败，容忍强大、不对任何方面负责、有党派偏见的政治情报机构。目前并没有努力处理这些问题，而是在掩盖这些问题。”国际危机组织虽然不向大会或安全理事会报告，但它是一个独立组织，在国际社会长期具有卓越的声誉。

46. 目前，科索沃特派团维持和平行动正在逐步结束。人们广泛认为，联合国将在 2006 年撤出科索沃。有鉴于此，如果特派团高层管理人员不愿意处理舞弊和腐败问题，这对科索沃内外公众的看法就会产生破坏性影响，人们就会认为联合国在逃避问题，而不是解决问题。

## 七. 建议

47. 监督厅根据调查结果，提出 11 条建议，以便确保普里什蒂纳机场有适当的问责制。特别代表没有接受这些建议，声称“[提出这些建议的根据在于监督厅错误无理地坚持自称有权在\[调查工作队的\]报告方面\[对秘书长特别代表\]发号施令，并受权在科索沃调查公有企业等实体](#)”。

- 建议 1：建议科索沃特派团与科索沃政府合作，建立一个可行的、长期的反腐败实体，负责在公共部门进行行政调查（IV03/365/01）
- 建议 2：建议科索沃特派团监测提交给司法部的案件，并向维持和平行动部和工作队报告案件结果。此外，凡交刑事调查的非检控案件，应该通过适用的行政和纪律程序处理。（IV03/365/02）
- 建议 3：建议根据工作队的调查，对普里什蒂纳机场的所有管理人员进行业绩评估（IV03/365/03）
- 建议 4：建议提供足够的资源，对每个公有企业定期进行外部审计，以便帮助改善控管体制，减少欺诈活动的机会（IV03/365/04）
- 建议 5：建议科索沃特派团采纳公有企业工作人员定期公布资产的程序，要求高级管理人员和公共采购等风险领域工作人员定期公布资产（IV03/365/05）
- 建议 6：建议秘书长特别代表与科索沃特派团第四支柱部门一起，说明适用于公有企业的规则，并进行宣传，确保人人知晓（IV03/365/06）
- 建议 7：建议科索沃特派团通过第四支柱部门，对公有企业的全体工作人员进行遵守规则的培训，要求工作人员遵守与每个公有企业相关的财政和行政规则（IV03/365/07）
- 建议 8：建议科索沃特派团迅速、有效地采取工作队在各报告中建议的行动，以防止有更多的欺诈和腐败风险产生，危害科索沃（IV03/365/08）
- 建议 9：建议科索沃特派团协同科索沃有关当局，在所有公共机构建立和宣传择优录用的概念（IV03/365/09）



- 建议 10：建议科索沃特派团与上文提及的航空公司联系，设法能确定普里什蒂纳机场有否任何工作人员对航空作业、航班时间表进行不正当的干涉，确定在机场任职的人员在从事机场合法航空业务活动的过程中有否谋求贿赂（IV03/365/10）
- 建议 11：建议秘书长将本报告也提供给安全理事会（IV03/365/11）

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（签名）

## 附件

### 调查工作队的案件清单

#### 刑事案件

050/04	指控为保险而挪用机场资金
192/04	指控普里什蒂纳机场的货物处理和记帐有欺诈行为
214/04	指控机场公寓方面有不当行为
223/04	对为申请 Visa 卡而行贿的指控进行调查
260/04	奥地利航空机票
285/04	普里什蒂纳机场——电子设备的投标程序可能在行政上有不当行为（连同 0286/04 提交司法部参考）
286/04	指控伪造文件
377/04	指控普里什蒂纳机场收取就业贿赂/回扣
462/04	对普里什蒂纳机场在采购制服时受贿和厚此薄彼的指控进行调查（提交司法部参考）

#### 行政

049/04	普里什蒂纳机场空中交通管制事务——经常提取现金
219/04	普里什蒂纳机场的供热、通风和空调系统供应有不合规定之处
217/04	采购雷达
221/04	指控科索沃特派银行账户 1110019243020132-1 有不合规定之处
261/04	指控有欺诈行为——普里什蒂纳机场货物部
262/04	关于指控逃避普里什蒂纳机场费的报告
274/04	普里什蒂纳机场新停车场的采购和合同授予方面有不合规定之处
275/04	普里什蒂纳机场冬季和夏季制服的采购和合同授予有不合规定之处
276/04	指控为普里什蒂纳机场空中交通事务建造车库和停车场的合同以及为救援消防处提供新办公室、培训室和维修车库的附件协定有不合规定之处

277/04	为旧的客运大楼提供和安装吊顶的合同有不合规定之处
278/04	普里什蒂纳机场——指控平面信息显示器的招标在行政上有不合规定之处
279/04	为普里什蒂纳机场空中交通管制事务提供和建造厢式办公室的合同和为驻科部队多国部队增建办公场地、休息室和浴室的单源附件合同有不合规定之处
280/04	对为普里什蒂纳机场供应清洗机的两个招标程序有不合规定之处的指控进行调查
281/04	在授予为普里什蒂纳机场提供两个新货柜以及拆卸、运输和重建另外 7 个货柜的合同一个月后再增加一个单源合同有不合规定之处
282/04	扩大普里什蒂纳机场货机坪的采购有不合规定之处
283/04	指控偷窃对使用普里什蒂纳机场的客机收取的手续费、停机费和除冰费并有腐败行为
284/04	在授予维护和修理普里什蒂纳机场的跑道、滑行道和停车场的合同方面有不合规定之处
287/04	普里什蒂纳机场——指控 X 光机的招标在行政上有不合规定之处
352/04	关于指控普里什蒂纳机场的一名工作人员隐瞒其贩卖人口罪的报告

#### 其他

215/04	指控进行性剥削/强奸
216/04	指控违反采购程序——保险
218/04	指控普里什蒂纳机场可能有受贿行为
220/04	指控违反采购程序——电器
222/04	指控在机场管理协定方面违反采购程序
288/04	偷窃普里什蒂纳机场食堂的现金
289/04	普里什蒂纳城环城路主要项目的设计招标