



大会

Distr.: General
10 September 1997
Chinese
Original: English

第五十二届会议
临时议程* 项目145

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

秘书长的说明

1. 按照大会1994年7月29日第48/218 B号决议,秘书长谨此转递主管内部监督事务副秘书长提交给他的报告,请大会注意。该报告谈到对于联合国人类住区中心(生境)内据称的利益冲突的调查结果。
2. 秘书长注意到该报告的调查结果,并同意报告的建议。

* A/52/150和Corr.1。

附 件

内部监督事务厅对于联合国人类住区(生境)中心内 据称的利益冲突的报告

摘 要

1997年4月下旬,内部监督事务厅(监督厅)调查科被要求对联合国人类住区(生境)中心可能存在的利益冲突进行调查。此事的起因是自1994年以来其他监督单位和中心本身内部的一系列报告,这些报告提出了这一问题但没有予以解决。利益冲突问题的首次提出,是在属于设在内罗毕的称为矩阵发展顾问公司顾问组的一名中心顾问于1991年2月以人类住区顾问的身分受雇于中心的技术合作司之后。那时,她正与矩阵公司的一名主任同居,而在第二年与他结了婚。在1991年该工作人员受雇之前,她以及与矩阵公司有联系的其他顾问曾定期地受雇于生境、其他组织和政府,从事有关非洲各地人类住区项目的工作。

在该工作人员受雇一年之后,她被委派去工作的技术合作司的单位发给了矩阵发展顾问公司一系列合同中的第一份合同。坦桑尼亚联合共和国政府曾具体要求该工作人员的配偶与中心和联合国开发计划署正在提供技术和财政援助的一个项目方面提供服务。该工作人员向她的上司即技术合作司司长询问如何处理这一要求。他指示她向该国政府提供好几名专家的名单,由它从中选择它所中意的候选人。坦桑尼亚政府选择了该工作人员的配偶,而生境就根据可偿还借调协议雇用了他。该项协议由指定的生境可偿贷款协议委员会进行了审查,然后获得了批准。

但是,从那时起,在可偿还借调协议审查会议中就提出了一些问题,而且有谣言流传,谈及该工作人员与矩阵公司该顾问的个人关系与向矩阵公司组发生境合同两者之间的联系。没有任何人指称矩阵公司的顾问并不是非常合格的专家或者指派给他们的工作没有得到执行。不过,一些工作人员在根据“常识”但并未查阅适用的联合国工作人员细则的情况下认为,个人关系和雇用矩阵公司顾问对该工作人员而言涉及利益冲突的问题。

1991年和1993年之间雇用了矩阵公司的顾问为七个项目提供专门知识。所有这些协议都受到了中心内部审查委员会和各办公室的审查。主要的审查委员会非正式的意识该工作人员和该顾问有个人关系,但既没有向该工作人员也没有向技术合作司询问此事,而是继续认可了合同。在1993年8月收到了审查委员会的一名成员关于利益冲突事项的资料之后,行政部门代理主任会见了技术合作司司长,并接着就委员会关切的问题进行了一次谈话。谈话的结果,技术合作司司长于1993年9月告诉该工作人员说,

她和她的单位在今后与矩阵公司的任何合同中都不能参与。调查科已经证实,从那时起该工作人员的单位没有向矩阵公司发出任何新的合同。

在过去五年期间涉及这一议题的任何正式和非正式的审查或审议都没有涉及联合国有关利益冲突的规则:《工作人员细则》101.6要求,要认定有利益冲突,“该工作人员必须积极参与任何商业机构的管理或享有该机构的财政权益”。由于该工作人员本人当时并非是矩阵公司的在职成员,而且她本人也未享有该机构的权益,因此不能认定她已违反联合国的现有规则。在内部审计员于1994年11月发表的一份审计报告中提出这一利益冲突问题之后,中心副主任在1995年1月要求一个内部调查组审查这一事项。内部调查组报告说,他们认为的确存在着利益冲突。但是,同审计员一样,他们的观点的依据是关于利益冲突的一种“常识”观点,而不是相关的工作人员细则中关于利益冲突的十分具有限制性的各项规定。

一年之后,行政部门代理主任于1996年2月写信给中心副主任,表示认为在中心雇用该工作人员期间,中心不应该将新的合同发给矩阵公司的顾问。文件证据表明,该备忘录仅分发给中心合同和采购科以及该工作人员的人事档案之中;直到1997年3月,方案协调厅主任在寻找有关利益冲突问题记录时发现此事之前,也没有在整个中心分发。他随即指示将它在整个中心范围内分发。

1996年9月,监督厅中央监测和检查股对中心进行了检查。1997年4月23日根据该股的调查结果印发了一份报告(A/51/884)。该报告的摘要指出,监督厅指出内部审计员于1994年提出的利益冲突的案件仍然没有得到解决,它有意对该案件进行调查。

根据现有的证据,虽然调查科同意“常识”的观点即这种情况看来似乎是一种利益冲突,但联合国《工作人员细则》101.6并未包括这种情况的各种事实。一名工作人员从给她的配偶的合同中间接受益,对此她负有一些责任,但可能不能认定她违反了联合国现行的利益冲突的规则,这最明显地证明了该项规则的不足之处。因此,调查科断定,即《工作人员细则》101.6基本上未能保护联合国的利益。

此外,由于缺乏充分和明确的指导原则,对那些情况构成在联合国的利益冲突问题造成了混乱。1993年9月的决定虽然应该早些时候发布,但它不准该工作人员及其单位涉及矩阵公司的事项,这是最符合中心利益的。它处理了这一问题,而且本来应该已经解决了这一问题;但是,由于内部利害关系,这一事项仍然没有完结。

最后,证据并未证明对提出利益冲突问题的那名工作人员有打击报复的情事,而且记录也未表明由于他讨论了这一问题而损害到他的职业。

目录

	段 次	页 次
一、导言	1 - 3	5
二、有关的工作人员细则和条例	4 - 6	5
三、调查的详细情况	7 - 37	5
四、对案件事实的分析和联合国工作人员细则和条例	38 - 44	8
五、结论	45 - 49	9
六、调查结果	50 - 58	9
七、建议	59	10
八、建议的执行	60	11

一、导言

1. 自1997年4月内部监督事务厅关于联合国人类住区(生境)中心的报告(A/51/884)发布之后,又要求监督厅调查科对利益冲突案件进行调查。指定了两位调查员。1997年5月13日和28日之间,在内罗毕中心总部进行了访谈。与所有能找得到的了解此事的人都进行了谈话。6月,还在纽约与前生境工作人员进行了一些谈话。

2. 有必要说明为什么本报告对一个某些人认为是简单的利益冲突案件这么仔细认真。首先,以前从没有对现有的资料进行收集、比较和审查;第二,没有对可适用的《联合国工作人员细则》做深入的研究,以期协助确定本案是真的利益冲突、或者只是按常识来说,公正和合理的行为判断所反映的表面的利益冲突的问题;第三,报告必须详尽细致,遵循法律原则,以使联合国能理解关于利益冲突方面的现有规定不够充分的问题。

3. 调查小组对在调查期间,各级工作人员为小组付出的时间和努力表示特别感激。中心执行主任和法律顾问审查了调查报告中的各项建议,并同意所述建议。

二、有关的工作人员细则和条例

4. 经过与法律事务厅(法律厅)一般法律事务司协商,调查科确定了联合国关于利益冲突问题唯一相关的法律规定;《工作人员细则》101.6,“外界活动和权益”。

工作人员细则101.6

5. 在编写本报告时,法律厅正在编写行为守则草稿,其中包括有关利益冲突方面的规定。但草稿似乎保留了《工作人员细则》101.6中所使用的语言,其中规定:

“任何工作人员如因其在联合国的职位,积极参与任何商业机构的管理或享有该机构的财政权益可以获利,则不得参与此种管理或享有此种财政权益。”

6. 显然,对此案做任何决定都必须以《工作人员细则》101.6的有关法律规定为依据。必须根据这些规定的要求对所引证的证据进行分析,并以此为依据做决定。

三、调查的详细情况

第二股在中心项目中的作用

7. 利益冲突问题集中在第二股,这是中心技术合作司四个地域股中的一个。所涉工作人员最初是第二股的人类住区顾问,负责与各国政府和联合国开发计划署(开发计划署)协调人类住区项目。她随后担任第二股的协调员。应当指出,这位工作人员以前是一个独立的顾问,在1984至1991年期间,常常担任矩阵发展顾问公司的顾问。在非洲讲英语的国家进行项目期间,分别15次根据特别服务协议,被中心聘为顾问。

8. 项目都是由各国政府申请的,经过有关政府与人类住区顾问和开发计划署协商之后,由中心的地域股在技术上逐渐推动项目的进展。在聘用外来专家负责完成项目内的任务时,更是如此。

9. 为了聘用外来顾问参与项目,要求人类住区顾问从生境中心顾问中枢名册中确定适当的候选人,使他们与项目的职权范围相符。人类住区顾问应列出一个较短的候选人名单,然后提交给有关政府。一俟各国政府作出选择,人类住区顾问就向该股的项目管理干事提供被选中的候选人的详细情况,后者根据可偿还借调协议或特别服务协议提出正式请求,然后转给人员征聘和管理科。

10. 在人事科聘用顾问之前,必须向可偿还借调协议委员会(或目前的管理委员会)提交文件,请求核准或澄清所有问题。该科负责与顾问就所有财务问题进行谈判。

11. 利益冲突案件是因作为第二股的人类住区顾问、后来又担任协调员的工作人员在提出、评价和核证其配偶所进行项目工作中所起的作用引起的,因为这个项目来自她任职的单位。

矩阵发展顾问公司的结构

12. 矩阵公司是一种合作性安排,每个顾问按月支付很少的费用,以及付给他们的每笔费用的百分比,用于共同支出。以前叫做管理和开发方案顾问公司。主要顾问公司不是由矩阵公司支付工资的;相反,他们依赖单独得到

的收入。因此，中心根据可偿还借调协议聘用矩阵公司的顾问是不正确的。特别服务协定合同的目的是征聘个别顾问。

13. 至少在1986年以前，这位工作人员是管理和发展方案顾问公司的一个股东；但她说，在她于1991年2月加入中心之前，就把这些股份处理掉了。调查科无法独立证实这个日期，因为肯尼亚政府的记录只提供了到1994年为止的关于股东的资料，上面并没有列出该工作人员出售股份日期。

利益冲突的第一个问题

14. 1991年11月，在坦桑尼亚联合共和国政府要求她雇佣一名顾问负责一个中心项目(URT/90/033)时，她找技术合作司司长。当时，这名顾问与这位工作人员同居。这位工作人员希望向她的主管澄清她对利益冲突问题的态度，所以她征求他的意见。

15. 司长指示该工作人员提出几名同样合格的候选人，包括所涉顾问，由坦桑尼亚政府最后遴选。司长认为，这有助于减少可能发生对该工作人员偏袒该顾问任何指控的问题，并使坦桑尼亚政府能选择他们中意的候选人。向坦桑尼亚政府提供了几位候选人，他们又再次挑选了这名顾问。然后根据中心的标准征聘程序雇佣了这名顾问。在未与其主管做进一步协商之前，这名工作人员评价和核证了矩阵公司的发票。然后，她又把其配偶列入提交给各国政府的几个名单中，她这样做时，也没有进行进一步的协商。

工作人员和顾问的私人关系

16. 该工作人员的接受访谈时声称，她与那位顾问(现在是丈夫)是在1970年代后期在英国认识的，并在1981年随他迁至内罗毕。从那时起她们在内罗毕开始同居并于1992年8月18日在内罗毕结婚。然而，中心没有一个人参加婚礼，她有将近三年没将她婚姻状况的变化告诉中心。

17. 检查工作人员人事档案后发现了一份她写给中心行政部门的备忘录(日期为1995年7月10日)，要求将她的婚姻状况由“单身”改为“已婚”。该工作人员声称她忘

记通知行政部门她婚姻状况上的变化，只在1995年年初续合同时才发现这一错误。她说以前续合同时没有发现这一错误。

该顾问与中心的合同历史

18. 在1997年和1991年2月(该工作人员开始在第二股工作的日期)期间，根据七个不同项目的可偿还借调协议和特别服务协定，该顾问曾受雇于中心。另外，他也在1983年和1984年为该中心短期工作过。因此，该顾问在中心征聘该工作人员之前，专业上已为中心和技术合作司所熟知。

19. 1992年1月和1993年9月期间，该顾问个人参与了六个项目。其中四个项目在此期间由第二股启动，评价和核证。在此期间，矩阵公司顾问参与了另外四个项目。1991年1月至1993年9月期间付给矩阵公司几个顾问的报酬总额为\$175 905，其中付给该顾问\$145 819。

管理人员对利益冲突的反应

20. 可偿还借调协议委员会在1993年得知该工作人员和该顾问涉及密切的私人关系。当时委员会就对该工作人员提议其配偶承包第二股的一些合同的职业道德提出了质疑，但还是继续核可了与矩阵公司的合同。行政部门代理主任声称，可偿还借调协议委员会的一位成员曾在1993年8月向他提出利益冲突问题，并建议这一问题需要由中心管理部门加以澄清。

21. 技术合作司司长认为，1991年11月他针对政府要求通过第二股提供顾问一事而做出的决定已经解决了利益冲突问题。1993年9月以前再没有人向他提起过这个问题。当时，行政部门代理主任应可偿还借调协议委员会成员的要求，提出了涉及该工作人员和矩阵公司顾问利益冲突的问题，技术合作司司长得到行政部门代理主任的通报说，涉及到矩阵公司顾问的大量可偿还借调协议来自于第二股。

22. 在那次讨论之后，技术合作司司长指示该工作人员从那时起，第二股不可再涉及与矩阵公司或任何矩阵公司顾问合同的任何方面。这一口头指示得到了当时的副主任和行政部门代理主任的确认，但是没有文件证据。

23. 技术合作司司长进一步提议,将来所有涉及到矩阵公司顾问的合同以及第二股负有责任的国家都将由全球和区域间方案的项目管理干事处理。技术合作司司长认为这一决定将解决利益冲突问题。全球和区域间方案在过去已经参与该顾问参与的加纳和坦桑尼亚联合共和国的项目。因此能够迅速地承担这一责任。

内部审计员对可偿还借调协议的审计

24. 对中心的可偿贷款协议的审计是由内部审计员在1994年进行的,审计报告在该年11月21日提交给中心管理部门。审计报告了利益冲突问题,并确定了几份该工作人员向矩阵公司签发的可偿还借调协定。该工作人员在加入中心之前,曾是该公司的一名合作伙伴,与该公司一位现任董事同居,并指定他为她退休基金契约结帐的唯一受益人。报告也指出,在该工作人员的立场和她曾是伙伴的公司大量承揽合同一事之间有一种相互关系。

25. 审计报告并不想将已确定为一种利益冲突的活动与适用于这类情况的联合国工作人员细则联系起来。报告也没有提供任何详细的资料,说明矩阵公司的结构与雇用顾问的关系以及这种关系如何可能造成了所说的利益冲突问题。然而,在1993年决定将该工作人员所在的股与矩阵公司合同分开之后所提交的报告在审计过程中恰当地提出了一个大家关心的问题。

1995年中心调查小组

26. 根据1994年对中心利益冲突进行的可偿还借调协议审计结果,副主任在1995年1月成立了一个调查小组就这个案件进行调查和提出报告。小组由三名工作人员组成,以一个月时间来进行这项调查。1995年2月28日向副主任提交的报告提出了一系列建议。

27. 小组发现不应指责该工作人员,因为在1991年她已经就可能发生的利益冲突问题通知了上司,并接到了如何处理这一问题的指示。当这个问题再次于1993年出现时,她声称接到了上司的直接指示,停止第二股在矩阵公司合同中的所有参与活动。该工作人员坚持认为她直到现在一直遵守这些指示。

28. 小组将利益冲突一事归咎于中心管理部门的系统问题,认为他们没有为处理此类问题制定明确的指导方针。小组不想将该工作人员进行的有关矩阵公司的活动同联合国工作人员细则联系起来。他们参考了《工作人员细则》关于职责、义务和特权的第一条以及关于国际公务员行为标准的报告(1954)第4段,但就内部审计报告来说,它并不充分符合相关细则《工作人员细则》101.6所规定的活动。然而,小组相当合理地做出结论如下:“透明度方面的首要责任在要进行某些行动的工作人员身上,这些行动可能被认为包含一种利益冲突的因素。”

29. 小组没有调查《联合国工作人员细则和条例》的全部范围就得出结论说利益冲突在中心是很明显的。很明显,副主任作为一名律师没有进一步进行法律研究来充分确定联合国对利益冲突的法律立场。

声称继续存在利益冲突

30. 1993年9月技术合作司司长决定停止第二股对矩阵公司顾问的所有聘用后,仍发现给予矩阵公司顾问四个合同,即两个单独的采购合同、一个可偿还借调协议和一个特别服务协议。虽然中心内部一般看法认为这些合同是由该工作人员所在的单位提供,但事实并非如此。

31. 这个误会导致中心内部认为继续存在着利益冲突的问题。所有的合同都是由技术合作司内部的其他股发给的,但是有个合同并不是由第二股发给或评价,却利用第二股的项目管理干事来监督项目未付清发票的付款情况。该工作人员在这个行动中并没有介入。因此,调查判定从1993年9月的管理决定以来,第二股和该名工作人员按照当时的技术合作司司长的指示并未发给、评价或确认任何矩阵公司顾问合同。

对提出利益冲突问题的工作人员的管理报复

32. 行政部门前代理主任指称,由于他在1994年就继续存在利益冲突的案件提出问题,他从他的职位上被调走,他的职业前途也因此受到影响。

33. 调查发现,1994年9月决定将该工作人员从行政部门代理主任的位子上换下是有合法的理由的。这些因素与

利益冲突事项绝无任何关系,而是与将要组成联合国内罗毕办事处涉及将从前由中心和联合国环境规划署执行的行政职能合并有关。调查也发现,该工作人员继续在1994年就继续存在利益冲突问题表示关切时,所根据的是关于1993年9月以后第二股在矩阵公司合同中的作用的错误的资料。

34. 由于中心管理部门就1994年9月以后该工作人员的指派工作提出的理由和由于该员提不出文件证据说明其职业前途面临困境,因此调查结果认为该工作人员并未就利益冲突事项从中心管理部门受到报复性或惩罚性行动。

违反合同义务

35. 同外部承包商签订的中心合同的条件中有一条是关于联合国官员的直接或间接利益的条款(第10条),其中提到:

“ 包商表明和保证没有任何联合国官员曾经或将会得到包商同意给予因其合同或合同授与而产生的任何直接、间接利益。包商同意,违反本条款即为破坏本合同的基本条件。”

36. 1994年11月1日顾问根据上述条件代表矩阵公司签署了一项合同文件。1997年5月顾问被问到他是否知悉这项合同中关于涉及联合国官员利益的条款。他肯定答复并同意该工作人员因为是他的妻子,的确因通过矩阵公司将合同给他而获得“间接利益”。

37. 顾问的这项行动构成中心聘用的包商违反了“服务条件”第10条。通常出现这种违规情况时会造成合同变成无效。但是,由于包商承担的工作已在1995年年末结束,所有的费用都已给清,联合国必须找出别的措施改正包商违反合同的情况。调查科认为这种行动要求联合国禁止中心今后再雇用这名顾问。

四、对案件事实的分析和联合国工作人员 细则和条例

工作人员细则101.6(b)

38. 如本报告第二节所示,本案的解决在于就本案的事

实采行有关规定。关于工作人员出现利益冲突情况的适用规定为工作人员细则101.6(b), (见第5段)。

39. 根据这条规定,只有在出现以下三个因素时才能调查是否出现利益冲突:

(a) 所涉人员为工作人员;

(b) 所涉人员积极参与公司的管理,或享有公司的财政权益;

(c) 所涉人员因其为联合国工作人员的作用可以从参与公司获利。

40. 第一, 所涉人员从1991年2月4日起就是中心的工作人员,直到今天还是如此,因此工作人员细则101.6(b)适用于她。

41. 第二,工作人员必须是“积极参与任何商业机构的管理”(就此案而言为参与矩阵公司)或必须被发现“享有”矩阵公司的“财政权益”。这是最难分析的条款,因为并无记录在案的決定显示出调查科或法律厅可查明已就其涵义提供指导。因此,我们必须探索文字本身的平实意义。

42. 能否显示出该工作人员在受雇于中心的任何时候积极参与矩阵公司的管理?答案是否。所进行的访问或是现有的文件没有一项能够提出该工作人员自从作为中心的工作人员开始工作以来亲自参与管理该公司的证据。她个人同该公司主要负责人的关系并不能证明她对公司的任何管理,因为她本人必须而不能通过她的伙伴与公司产生联系。根据该条的规定,调查科不能假设仅是配偶的关系就造成本质上应禁止的联系。

43. 能否显示出该工作人员享有矩阵公司的财政权益?同样,证据所要求的还是否定的结果。细则的文字要求有证据显示她“享有”权益。虽然她的配偶在矩阵公司拥有股份,他的财政权益不能算是她的。换句话说,细则规定该工作人员本人必须享有财政权益,像拥有股票股份等碍但是据肯尼亚商业登记处,该工作人员至少从1994年以来就没有股份。工作人员承认她在1980年代在公司工

作时的确拥有股份,但1991年参加中心以后就不再是股东,而调查也显示出没有与其说法不符的证据。

44. 第三,能否显示出该工作人员因她在中心的职位而获得利益?可以很容易地证明,由于她在中心的职位,该工作人员可以通过发给她丈夫的合同使个人获利,尽管这是间接性的。如果细则只要求发现她“有”而不是“享有”财政权益,则证据可被用来充分证明调查科的调查结果,即她有被列入禁止的利益冲突。工作人员和顾问都向调查人员承认她可从她丈夫的收益间接获利,至少从他们1992年8月结婚以来即是如此。此外,由于该工作人员事先并未通知中心行政当局有关她的婚姻状况,直到事情发生后三年才通知,这种情况显示她有意隐瞒她的婚姻资料。两种法律概念“持有”财政权益相对于“拥有”财政权益的差异使致情况在此完全不同。

五、结论

45. 根据调查中搜集到的证据,调查科同意已对矩阵公司1991年以来的合同进行审查者的看法,即,该由于工作人员涉及矩阵公司1992年以来的合同特别是在她于1992年8月结婚后给予矩阵公司顾问的合同,似乎出现利益冲突的问题。不过,本报告第四节曾讨论到,按照工作人员细则106.6的规定无法判定实存在利益冲突。因此,调查科不能指控该工作人员违反这一细则。

46. 调查科指出问题是,1994年内部审计员和1995年中心调查小组关于这个问题的前几份报告以及监督厅1997年的报告都指出存在利益冲突的情况。此外,这个案件在中心内部引起了意见分歧的辩论,因为人人都在审查他们所了解的情况,并发现违反细则的情事——调查员指出这是对利益冲突问题的“常识性”看法。

47. 不过,早先的调查都没有进行法律分析,将这个案件的事实与联合国的细则作一比较。监督厅关心的是,身为律师的中心前副主任本来可以向中心高级管理人员提供法律咨询意见,从而可能早在几年前就已澄清这种情况,至少1995年初在他收到调查小组的报告之后就可以作到。

48. 不过,在这个案件中,以及就整个联合国而言,关键的问题是没有判定明确而重大对于利益冲突的问题,缺乏

明确和实质性的规定借以警戒工作人员注意任何分裂的忠诚的行为中内在的问题,由于没有这样一条细则,工作人员和管理人员都将发现他们如中心高级管理人员那样陷于混乱而左右为难的处境。联合国必须采取必要的步骤在支用其有限的财政资源时保护其利益及会员国的利益。

49. 在这一案件内,并没有指控或证明工作成绩不能令人满意,显然,假设细则的条文容许不审慎的工作人员为家属安排合同——而不依工作人员细则106.6必予以惩罚。如果联合国希望确保完全忠诚,就必须在联合国的细则内体现出来。在之前,联合国仍存在着弱点。

六、调查结果

是否出现利益冲突?

50. 上文曾讨论到,工作人员细则101.6的现有规定为利益冲突所下的定义不足,以涵盖这个案件的案情。这一细则的内容限制性很大在大多数情况下,按常识看来存在着利益冲突正如内部审计员、调查小组、中央监测和检查股以及中心其他单位也会判定存在着这种情况。按照细则规定,却很难这样判定。

51. 这个案件的案情显然是:该工作人员在婚前和婚后不但建议和批准将顾问合同给予她的丈夫,而且还批准和核证其中若干发票的付款。虽然没有指控该顾问不具备充分的资格从事这项工作或指控他没有完成工作,但一个工作人员在这种情况下参与签订合同的程序显然出现利益冲突的情况。

52. 不过,由于必须以法规为准则,因此,不可宣判这一行为违反工作人员细则101.6。尽管此处所报告的该工作人员的行动不能视为违反这一细则,但该工作人员的行为,包括她长达三年没有将她结婚之事通知中心的做法,并非作为一个国际公务员应有的行为。

管理部门的反应是否适当

53. 由于与利益冲突问题有关的每一个问题都会向管理部门提出,处理这一事项的成功程度各异。提出的问题如下:

(a) 技术合作司司长于1991年11月向该工作人员发出口头指示,要求她向坦桑尼亚联合共和国政府推荐若干合格人选,供该国政府挑选合意者,这项指示只针对政府挑拨人选的问题,而不涉及该工作人员核证和评价该顾问工作的问题;

(b) 技术合作司司长于1993年指示该工作人员不得再由她的单位处理矩阵公司的合同,这项指示为成功地解决了第二股内的利益冲突问题,但应向中心管理小组记录在案;

(c) 在中心的若干单位内,这个问题依然存在,这是因为关于第二股在1993年后的矩阵公司雇佣方面的作用信息错误,也由于没有公布1993年9月的决定;

(d) 副主任于1995年1月关于授权调查小组的决定是正确而及时的,但由于副主任决定接受,而不是分发调查小组的建议,这个问题依然存在;

(e) 副主任再次失去解决利益冲突问题的机会,因为他没有向中心工作人员通报新的行政部门代理主任1996年2月27日的备忘录指出,在该工作人员仍在中心任职时中心不会再将合同发给矩阵公司;

(f) 当内部事务监督厅的报告提出利益冲突问题时,方案协调厅主任希望寻找有关利益冲突的文件。他在该工作人员的档案内发现1996年备忘录,并安排将之分发给中心的所有单位以澄清利益冲突的情况。

54. 没有拟订和讨论如何采取一致的办法处理利益冲突问题的法律方面,但现有细则没有明确界定何种行为构成利益冲突问题。方案协调厅主任拟订的关于处理利益冲突问题的行为守则的指导方针已于1997年3月提交法律厅,以便它提供意见。法律厅的反应是,要求放松指导方针以确保它们充分符合工作人员细则101.6。

55. 我们认为,技术合作司司长1993年9月关于不允许该工作人员及她的单位参与矩阵公司合同的决定是正确的,这项决定解决了利益冲突问题;依照这项指示,从那时之后该工作人员或第二股不要处理新的矩阵公司合同。他在1997年3月重新印发1996年2月的备忘录,有效停止矩阵

公司顾问与中心之间的一切合同安排。只有这两项决定真正有助于中心解决利益冲突问题。

56. 看来,对中心行政部门怀有其他满情绪的人士一再以各种各样的理由提出利益冲突的问题,而这些情绪大体上无关。监督厅认为,这个问题的存在是由于中心对其他问题的内部争议以及联合国对何谓利益没有明确的定义所致。尽管调查科可以批评管理部门在这个案件中所采取的行动和判决,但这样做并不能反映下述实情:联合国缺乏政策,而已有的细则实际上无法维护联合国的利益,显示出联合国没有就这个问题为其管理人员和工作人员提供必要准则。事实上,可以合理地推断,工作人员细则101.6显示——在联合国内——某一工作人员涉及联合国与其配偶之间的合同并非一种利益冲突。

管理部门曾否因为一名工作人员提出存在利益冲突问题而向其作出报复

57. 行政部门前代理主任曾指摘,由于他在1994年指出利益冲突问题仍然存在,他因而被革职,职业前途受到损害,管理部门就该名工作人员在1994年9月之后的工作分配提出了说明,加上也没有文件证据证明他在职业前途方面遭遇到困难,因此断定管理部门没有因为这件事而向这名工作人员进行报复或采取惩罚行动。

曾否发生违反合同义务的情事?

58. 1994年11月1日,这名顾问代表矩阵公司签署了合同。1997年5月这名顾问被问及他是否知道合同有一项条款要求他保证不得让联合国任何官员直接地或间接地从这个合同中受益,他说知道。他并承认该名工作人员——即他的妻子——确曾因为这份合同给了在矩阵公司工作的他而得到了“间接的利益”。这名顾问的此一行动构成违反中心与承包商订立的“服务条件”第10条的规定。

七、建议

59. 法律事务厅中心审阅并接受了调查科对此案所提出的建议。建议2已经执行,但是建议3和4尚需进一步审议和就其所涉法律问题协商。建议1最难解决,因为其建议的改革涉及到新的行为守则,这是工作人员同管

理部门进行协商的复杂问题。不过,内部监督事务厅鉴于现有的工作人员细则明显地存在着问题,它请参与这个问题的协商的双方能够为联合国的最佳利益着想,尽快解决这个问题。内部监督厅的建议如下:

建议1: 对于正在积极拟订新的行为守则的法律事务厅来说,应当给予充分的支持和指导,以改善和澄清利益冲突条款。联合国不应当有这样的规则,即工作人员能够利用会员国提供的有限财政资源,通过身在其位的家人来间接受惠。新的条款应当有这样的要求,即禁止此种行为,并且向工作人员申明,他们的所作所为,都必须是完全为了联合国的利益,除此之外,一概禁止(IV97/023/01);

建议2: 中心高层管理部门应当确保与矩阵公司这名顾问是夫妻关系的这名工作人员,不论她在本组织的职位为何,都不能参与有关提出、评价或核证与矩阵公司签订的合同的决定。1993年9月技术合作司司长(现任方案协调主任)所作的决定明显地是符合联合国的最佳利益的。我们建议他发函重申该项决定,并由他本人、技术合作司司长和所涉的工作人员承认看过和接受这封信,并在其上签名;如果她违反信内所述的任何规定,则可据此予以开除(IV97/023/02);

建议3: 中心高层管理部门应当在与法律事务厅协商,考虑是否继续中止执行与矩阵公司的签定一切合同(但身为本组织工作人员的配偶的那名顾问不在考虑之列)(IV97/023/03);

建议4: 由于该名顾问违反了1994年11月1日签定的GLO/92/D12项目的合同(CON/HAB/94/036),联合国人类住区中心

高层管理部门也应当在与法律事务厅协调之后,书面通知中心所有工作人员不得再给他合同(IV97/023/04)。

八、建议的执行

60. 内部监督事务厅很高兴地汇报,中心和法律事务厅已接受了上述建议。它们已向内部监督事务厅通报了建议的执行情况如下:

建议1(IV97/023/01): 法律事务厅在与工作人员和管理部门协调委员会协商之后,已对该行为守则提出了修正,在工作人员细则101.6中加插“直接或间接利益”一语,以加强现有有关利益冲突问题的条款。此项修正已获秘书长核可,但尚待大会批准。

建议2(IV97/023/02): 中心已完全执行了这项建议。

建议3(IV97/023/03): 中心已开始就目前与矩阵公司的顾问--除了该工作人员的配偶的那位顾问之外--的合约关系进行协商。

建议4(IV97/023/04): 中心已开始就违反合同问题以及就日后不得与该顾问签订任何合同一事向中心管理部门发出书面通告等,与法律事务厅进行协调。

主管内部监督事务副秘书长
卡尔·帕施克(签名)