



第五十七届会议

议程项目 126

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

关于驻地调查员的经验，包括行预咨委会在审议维和预算时
进行进一步审查的建议和计划

秘书长的报告

摘要

行政和预算问题咨询委员会在其关于联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题的报告(A/56/887, 第55段)中, 请秘书长编写一份关于到目前为止在驻地调查员方面的经验的报告, 包括行预咨委会在审议2003年7月1日开始的财政期间维和预算时进行进一步审查的建议和计划。本报告就是根据这一要求提交的。

* 由于技术上的理由重新印发。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
二. 背景.....	4-5	3
三. 调查司在维和行动中的作用.....	6-10	3
四. 调查员的职权范围.....	11-12	5
五. 区域调查员与驻团调查员优劣比较.....	13-34	6
A. 驻团调查员.....	14-18	6
B. 区域调查员.....	19-26	7
C. 案件数量.....	27-30	8
D. 区域调查员费用.....	31-34	9
六. 结论.....	35	9

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会请秘书长编写一份关于在维和行动中使用驻地调查员与使用区域调查员之比较的报告(A/56/887, 第55段)。行预咨委会认为, 调查工作从其性质上来讲, 属于反应型职能, 因此这项职能的结构不必照搬驻地审计员的职能结构。而且, 应探讨各种不同选择, 包括与联合国其他伙伴(例如可能在有关区域活动的基金、方案和专门机构)合作采取区域办法。本报告试图参考行预咨委会的这些观点, 对问题进行分析。

2. 内部监督事务厅自1994年成立以来, 收到了关于世界各地的维和行动中违反联合国细规则、条例及各国法律情况的报告, 并利用总部监督厅的资源来展开调查活动。尽管资源有限, 但到2000年, 监督厅还是对许多违反法规的情况进行了调查。2000年之后, 指控维和行动中违反法规情况的报告数量明显增加, 监督厅即使只调查其中最为严重的案件, 也已经力不从心。

3. 由于案件数量急剧增加, 做出了一些临时特别安排来排除困难, 以便及时调查最严重的案件。有人提出了驻地调查员的概念。随着时间的推移这一想法渐渐成为快速有效地调查维和案件的一个非常成功的方法。不过, 因为行预咨委会认为应由驻总部的或驻区域办事处的调查员以个案处理的方式来进行调查(见同上, 第54段), 因此也探讨其它的一些概念, 例如设立维和活动区域调查员。本报告试图找出两种概念的赞成和反对因素。不过, 报告最后还是认为, 应该在监督厅调查司增设12个职位, 采用区域调查员办法。

二. 背景

4. 维护和平与安全是(2002-2005年)中期计划的一个优先领域,¹ 秘书长题为“执行《联合国千年宣言》的行进图”的报告(A/56/326)也对此进一步强调。内部监督事务厅一直积极协助本组织采用最佳内部管理措施。内部监督方案包括了风险管理, 这是用来找出风险领域、确定年度工作计划重点和分配资源的一个必要的工具。大会2001年12月24日第56/241号决议第18段要求监督厅, 除其它以外, 负责对维和行动进行审查。因此, 监督厅在有选择地审查一些维和特派团时将尝试使用风险管理工具。

5. 在2000年, 采用了一些特别临时安排来向一些维和特派团提供内部监督事务厅的调查资源。这样的安排使调查活动可以及时有效地开展, 但也使得调查员奔赴各种短期的岗位。作出一个将专门职位编入预算的稳定安排, 对于开展必要的调查活动至关重要。

三. 调查司在维和行动中的作用

6. 内部监督事务厅自1994年成立以来, 每年收到的关于维和特派团的事项都在大量增加。下面这些统计数字可以说明内部监督事务厅在维和方面工作量的不

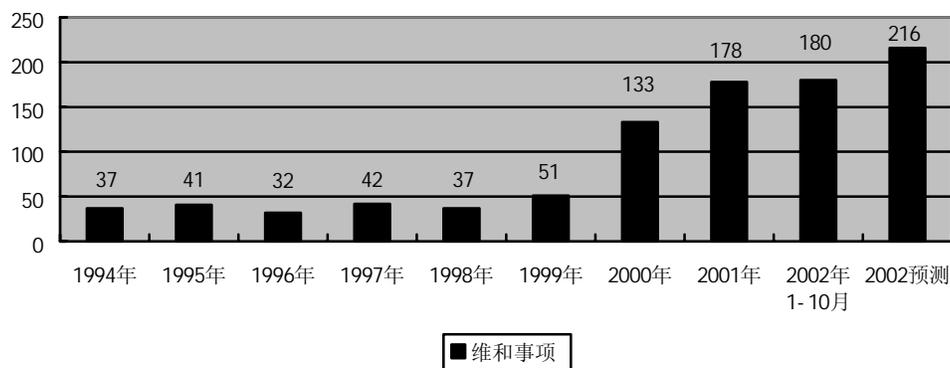
断增加。在 1994 至 1999 年六年期间，监督厅共接到 240 个维和案件，平均每年 40 个。截止 2000 年 8 月份左右，一直使用经常预算经费来派遣纽约的调查员前往有关特派团所在地区，开展这些调查活动。

7. 2000 年 8 月以前，是按照案件的轻重缓急来决定是否调查的。例如，对每一个案件都要进行评估来确定，如果不调查，将对本组织构成何种程度的风险。不可能每一个案件都成为监督厅的优先事项，都要马上作出反应。另外，还应该指出，在偏远地区发生的个别案件通常是得不到多少调查资源的，而在有若干其它案件发生的地方出现的重要案件处理起来可能更能够节省费用和资源，因此会拨给调查资源。

8. 到 2000 年底，监督厅越来越认识到维和特派团案件数量在急速增长，因此决定使用特设经费在联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团）和联合国东帝汶过渡行政当局（东帝汶过渡当局），以及后来的联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）设立驻团（驻地）调查员。在 2000-2001 两年期间，监督厅共收到了 311 个维和案件，平均每年 156 个。在 2002 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期间，监督厅收到了 180 个案件，按统计概率计算，这相当于年底之前将会收到大约 216 个案件。根据这一估算，2002 日历年的维和案件数量将会比前两年增加 38%。维持和平行动部案件在监督厅所有案件中所占的比例，1994 年至 1999 年一直为 20-30%，而自 2000 年以来已上升到 30-40%。在这方面，应该指出，内部监督事务厅在一个谅解备忘录框架内与各基金方案进行协作。根据这一备忘录，监督厅向它们提供有偿调查服务。这主要是因为，监督厅拥有调查方面的专业知识而各基金和方案所拥有的调查员人数很少。现在我们建议在监督厅调查司中增设 12 个职位，这表示需要加强对维和特派团案件数量增加的应付能力。

9. 提交监督厅的有关维和行动的大量案件表明，监督厅必须得到充足的资源才能开展必要的调查活动，协助减少本组织内的舞弊和浪费现象。

监督厅收到的维和调查案件



10. 上表所显示的案件数量的增加在某种程度上也反映了特派团中调查员人数的多少。而调查员的存在使工作人员对违反联合国规则条例和各国法律的情况有了更好的意识，最后形成报告提交到监督厅。监督厅也发现，管理人员也找机会同驻团调查员直接互动，而不是仅仅把问题汇报给纽约的监督厅，然后坐等纽约总部派人。更重要的是，这表明，对于能很方便地通过调查员向监督厅汇报机密情况这一点，工作人员和管理人员都十分赞赏。

四. 调查员的职权范围

11. 调查员在维和特派团中具有下列功能：

(a) 在位于纽约的监督厅调查司司长的实际监督下，按照轻重缓急提供调查服务。在提供这些服务的时候要遵循内部监督事务厅的任务规定（见大会第48/218 B 和 54/244 号决议）、有关行政指示（ST/AI/397）、调查司手册以及统一调标准；

(b) 调查员负责寻找证据，审查和分析案件材料，同证人及调查对象约谈，保管证据，起草调查报告并就案件最后如何处理向特派团的高级调查员提出建议，然后提交纽约总部调查司外勤管理股和调查司司长；

(c) 高级调查员负责筹划、组织、开展和监督由下级调查员办理的调查活动，包括对严重和复杂事项的调查。高级调查员负责调查司驻维和特派团办事处的工作方案，并就办事处工作成效向外勤管理股递交报告，同时就案件的处理办法提出建议。高级调查员整理和/或监督提交给联合国内部司系统或国家刑事或民事司法部门的案件材料；

(d) 高级调查员负责确保调查司在其行动地区内的活动遵循联合国和/或有关国家政府的适用法律和报告规定；

(e) 调查员也可应邀到内部纪律审查委员会或有关国家政府部门作证；

(f) 调查员的另一个工作重点是向管理人员提出建议并按照监督厅手册的规定进行高风险地区系统控制分析来评估方案地区发生舞弊和其他违规行为的可能性；

(g) 调查员通过建议、咨询和培训维和特派团方案管理人员，包括培训在市政和区域两级从事高级管理工作的人员，来协助预防舞弊和贪污；

(h) 维和特派团的警卫和安全科的一些官员会被挑选出来为调查委员会做一些基本的调查工作。调查员也会就有关调查事项，向这些官员提供监督意见，必要时甚至对他们进行培训。他们或许要就如何开展这些调查活动提出意见，或者就正在向调查委员会报告的有关事项提供咨询。

12. 东帝汶过渡当局、科索沃特派团和联刚特派团的经验表明，调查员常驻特派团地区，已经起到并将继续起到下列作用：

(a) 及时处理调查案件；

(b) 对舞弊或违反联合国规则条例以及各国法律的行为起到威慑作用，减少发生此类行为的风险；

(c) 调查员能够观察特派团的环境，搜集具体案件的背景材料，这对案件的成功解决至关重要；

(d) 协助维和特派团工作人员和管理人员树立对调查过程的信任；

(e) 协助内部监督事务厅利用风险管理这一工具来应付维和特派团中目前存在的体系性问题；

(f) 促进调查员同特派团管理人员之间不断互动，帮助建立二者之间的信任；

(g) 提高调查服务的效率和效力并节约开支。

五. 区域调查员与驻团调查员的优劣比较

13. 本报告按照咨询委员会的要求，将过去两年来使用驻维和特派团调查员的职能、价值和经验介绍如上。本节载列内部监督事务厅自 2000 年以来发现的驻团调查员这一概念存在的问题，同时也将对设立为维和特派团提供服务的区域调查员一事的优点进行评估。

A. 驻团调查员

14. 虽然监督厅对驻团调查员取得的结果十分满意，尤其是对这支团队能够更加及时地处理大小事项并向特派团管理人员提供解决经常问题或个别问题的办法感到满意，但是，缺少独立性和控制，是这些调查员工作中的一个缺点。

15. 特派团管理人员对调查员的派驻持欢迎态度，认为这是解决当地问题的一个省时而有效的工具，并且不需要征求总部的意见，也不需要和别人竞争稀少的调查资源。以外，不需要从纽约派遣地调查员到有关特派团去处理问题。然而，在现阶段，这项安排还只能满足两个特派团，即科索沃特派团和联合国东帝汶支助团的需要，并且还只能是一种特别安排。

16. 一些新雇用的调查员在开始工作之前已经在纽约接受为期一周的关于联合国和内部监督事务厅的培训，做好在任务地区任职的准备。但是，要为在外地如此重要的工作做好准备，一周的时间是不够的。有时候，新的工作人员到纽约来一趟的费用太高，如果能够不来纽约，省掉培训时间，直接赴外地开始工作，就能提高成本效率。在这样的情况下，调查司通常要派一名人员走访特派团的新工

作人员，在现场上简介课程。监督厅已经指出，联合国的新工作人员以及监督厅的新工作人员都从纽约总部安排的简介课程中受益很多。

17. 调查活动一般被认为是一个反应型过程。对于比较简单的案件来说，这是符合实际情况的。但是，许多时候，对当地情况的了解以及对涉案人员和特派团做法的研究会大有助于调查的成功。在众多这样的案件中，光靠走马观花式的调查并不能确定动机。必须花时间同特派团地区不同的人交谈来了解工作环境以及涉案人员情况的细微之处。从许多方面来说，这都是需要一段时间才能得到的东西，而不是对特派团进行一次短暂的访问就能搞清楚的。

18. 驻团调查员已经成功地调查了过去几年在这些维和特派团中的一些案件，但是他们只集中调查了特派团现场的案件。驻团调查员一般不参与调查其他维和特派团的情况。驻纽约的调查员现在必须处理科索沃特派团和联合国东帝汶支助团以外所有其他维和案件。而且，只在个别案件的重要性进行评估、而且还要将它们的重要性同提交给监督厅的非维和案件作比较之后，才会进行调查。由于这种情况，许多维和案件经常由于缺少进行调查的必要资源而被置于不予处理名单上。

B. 区域调查员

19. 由于大多数维和特派团都没有调查员，要按规定进行驻团调查活动，总部的调查员就必须奔赴外地。因此，在非洲和欧洲设立区域调查员的想法是站得住脚的，因为可以在大多数外地调查活动中利用这两个区域的调查员，而必要的时候也可以得到总部的支助。这就让调查员可以就近展开工作，而且有必要的独立性。所有调查员必须，并且在别人心目中被认为在业务上具有独立性，因此与维和特派团的领导保持足够的距离，才可以确保调查活动以及接受指控和对指控进行调查的过程具有公正性，才能确保调查的结果不失偏颇。目前，内部监督事务厅在日内瓦和内罗毕两个总部以外的工作地点设有区域办事处。每一个办事处现在都有两名调查员。他们主要调查工作地点附近地区的事项，通常是由经常预算提供经费的方案，但也调查与一些基金和方案有关的案件，例如今年前南问题国际法庭和卢旺达问题国际法庭提供经费设立了若干任期两年的调查员职位。

20. 区域维和调查员将设在内罗毕，也将设在日内瓦（监督厅已经在那里派驻人员）或维也纳（那里接近任务地区）。不过，应该指出，所有调查活动都需要从内罗毕、日内瓦或维也纳派人前往有关维和特派团，因此要在特派团进行调查活动，必须增加费用。

21. 区域调查员必须能够对重大案件迅速作出反应。反应时间是评估最好从哪里派遣调查员的决定性因素。由于大多数维和行动都位于非洲、中东、中亚和欧洲，要确定区域办事处的位置，就需要对是否有价格便宜的定期空运服务以及能否及时调动资源进行评估。

22. 例如，内罗毕的区域调查员就可以迅速前往好几个非洲、中东和中亚的维和行动地点。从肯尼亚坐飞机前往这些地点相对来说既方便又便宜。包括内部监督事务厅的一个处在内，联合国在肯尼亚有一个庞大的机构，这也为实施上述建议提供了一个必要的支助结构。

23. 日内瓦对采用这一建议也同样合适。该地有庞大的总部工作地点，有固定支助结构和设施，监督厅也在那里派驻人员。并且日内瓦有许多国际旅行空运服务。

24. 另外一个可以考虑的欧洲工作地点是维也纳。它也是一个庞大的联合国总部工作地点，也具有固定的行政支助结构。维也纳还是欧洲的主要航空中心之一，几乎可以直接飞往全世界任何区域。

25. 从管理调查活动的角度考虑，区域调查员的概念具有很大的优点。如果区域调查员的位置设在欧洲和非洲，那么调查活动的管理就会更加有效。例如，欧洲和东非的时区只相差一两个小时。这样，身在外地的调查员同身在欧洲或非洲管这些调查活动的人就几乎可以在相同的时间进行通信联系。

26. 因此，基于地理上更接近和更能及时反应的理由，与驻团调查员相比，区域调查员将是优先选择。

C. 案件数量

27. 内部监督事务厅自 1994 年成立以来，每年接到的案件数量都在增加。截至 2002 年 6 月 30 日，监督厅已经接到 2 221 个案件。在这些案件中，现在仍在调查中的案件——任何时候正在调查的案件大约都有 300 个——性质也不一样，有的是比较的待遇舞弊案件，有的是最为错综复杂的贪污案件。待遇舞弊案件通常需要一名调查员用一周到一个月的时间来完成调查并写好报告。但是，调查复杂的贪污案件可能需要十二个月甚至更长时间，而且需要数名调查员一起工作。在过去的三个日历年中，监督厅收到的复杂贪污案数量在逐年增加。

28. 通过对调查官在正在调查的案件所用时间的监测，监督厅得出了每个案件的平均工作量，即进行调查和写出报告一共需要 250 人小时。对于基本上属于反应型的一个单位来说，利用这一数字可以帮助其进行有限的规划。例如，根据 2000 年至 2002 年期间有关数字可以得知（请参考上文第 9 段的图表，其中对 2002 年目前的案件数量进行了预测），涉及维和事项的案件数量平均每年有 176 起。

29. 要对每年这么多的维和案件进行调查（176 起案件×每项调查需要的 250 个小时），一共需要 44 000 个调查员小时。也就是说，每年大约需要 24 个调查员。

30. 在现阶段，估计需要增加 12 个调查员职位来加强对大量维和案件的应付能力，具体员额如下：4 个 P-3，4 个 P-4，2 个 P-5。另外，还需要 2 名一般事务/其他职等级别的职位来协助对这些调查活动进行行政管理。一般事务工作人员将被派往每个区域办事处，为维和案件调查的行政工作提供协助。

D. 区域调查员费用

31. 2001年7月1日至2002年6月30日期间内部监督事务厅工作人员为调查维和事项共旅行35次，涵盖60个以上的调查活动。他们前往监督厅开展调查活动的科索沃特派团和东帝汶支助团之外的地点，还有几次旅行是为了对在维和特派团参与一般性调查活动的维持和平行动部警卫和安全处工作人员进行培训。

32. 为了支持在欧洲和非洲设立区域调查员和反对在北美设立，监督厅对从总部前往各其他工作地点的公务旅行费作了调查研究，并同从日内瓦、维也纳和内罗毕前往同样地点的旅费进行比较。从这些数字中可以清楚地看出，从欧洲和内罗毕前往不同维和特派团的旅费要比从纽约前往便宜得多。

33. 本报告建议的区域安排，涉及从区域中心前往维和特派团，旅费比从纽约前往要便宜。但是，由于调查员身在维和特派团之外，区域调查员进行的所有调查活动都需要旅费，包括为期21至30日的每日生活津贴。如果出差日期少于21至30日，案件不可能取得进展。

34. 根据上面的比较并考虑到可以节省旅行时间，在欧洲和非洲设立区域调查员似乎比现有安排的效率要高，使得内部监督事务厅可以利用其现有人员和职位来调查和完成更多案件。同时，因为所处时区相差不大，这也将大有助于同各维和特派团之间的互动。而如果把纽约作为行动的基地，那么时区因素就会是一个很大的问题。

六. 结论

35. 设立驻在欧洲和非洲的12个调查员职位以及向他们提供支助所需的资源将要在大会的指导下，在为2003年7月至2004年6月期间的维和行动筹措经费和提供支助时去争取。

注

¹ 《大会正式记录，第五十五届会议，补编第6号》(A/55/6/Rev.10)。