



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 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 7 月 31 日期间活动的报告

秘书长的说明

秘书长谨提交他对题为“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 日期间活动报告”(A/63/329)的评论,供大会审议。

摘要

内部监督事务厅(监督厅)关于采购问题工作队在 2008 年 7 月 31 日结束的 13 个月期间活动的报告概括介绍了工作队在此期间的各项活动。本说明载有对提交给大会审议的报告所载资料的评论和澄清。

秘书长强调指出,由于监督厅报告中概述的很多案件仍在审理之中,因此采购工作队的结论只能被视为是工作队的结论,而非联合国的最后定论。



一. 引言

1. 本说明提供了其他资料，以便大会在审议内部监督事务厅(监督厅)关于采购任务工作队 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 7 月 31 日期间活动报告时能全面了解其工作情况。

二. 对报告的一般性评论

2. 首先，秘书长希望强调指出，报告摘要和第 3 段中提到的数字并不能反映出联合国的财政损失。这个数字代表的只是合同总额，在监督厅看来，这个数字实际上已经带有腐败或欺诈的痕迹。

3. 监督厅报告中列入了本报告所述期间调查的结论。监督厅可能已经结束了调查，相关报告也已定稿，但是是否违规的最后定论要由秘书长及其方案主管来定，然后是酌情适用内部司法程序。行政部门目前正在审查监督厅报告中概述的工作队的大部分报告。为此，秘书长重申工作队的结论只能被视为是工作队的结论，而不是联合国的最后定论。在他或她的案子结案之前，应假设每一位相关工作人员无罪。

4. 下面是对监督厅报告相关章节的一些具体评论。

三. 关于适当程序的评论意见(第三节)

5. 秘书长提及他关于审计委员会关于工作队活动报告所载各项建议执行情况报告(A/63/167/Add. 1)第 13 段所列详细资料；关于执行审计委员会提出的依照秘书长的一个行政指示，由行政部门对在联合国进行调查所适用规则和程序实行标准化和规范化的建议；以及有系统地将这些指示传达给被约谈的工作人员的建议。秘书长认为，执行这些建议能更加明确调查中的适当程序权利，不论是工作队还是监督厅调查司、方案主管还是授权对行政问题进行实情调查的其他实体。

四. 对不当行为定义的评论意见(第四节)

6. 首先，秘书长强调，关于某个行动是否构成不当行为的认定权在他，通常要在经过对所有事实进行全面审议，同时与本组织所有相关部门协商之后才能决定。监督厅可以根据调查准备采取的行动提出结论和建议，但采取何种行动的决定将由秘书长作出，同时要向秘书长以及《联合国宪章》所列其他机构提供法律咨询，而说明哪些行动是否得当则属于法律顾问的职权范围。此外，似乎违反适用于联合国的条例或规则，但不一定违反本国法律的行为也可能会受到刑事起诉(例如，不当行为之类的违纪行为)，这个问题属于人力资源管理厅管辖。

7. 监督厅报告第 16 段第 1 句提到“监督厅始终认为，某些类别的严重工作失误，构成不当行为，而做出这种定论的决定权在秘书长”。秘书长也认为，严重失职有可能达到不当行为的程度，重申在这种情况下采取惩戒行动是他的权力。在作决定时，对每个案件将根据具体情况审议，监督厅的建议或对工作严重失误的结论，并不一定构成不当行为，或需交由秘书长酌情处理。

五. 对工作队调查和报告程序的评论意见(第五节)

8. 秘书长没有提出评论意见。

六. 关于供应商调查和建议的评论意见(第六节)

9. 秘书长注意到工作队就某些供应商、其代理人和附属机构在某些情况下拒绝与调查合作提出的问题。联合国已经加大力度，出台了有力措施，便利供应商对工作队的调查以及联合国其他监督机构的调查给予合作。这些措施包括：

(a) 对潜在的联合国供应商适用新的注册标准，包括潜在供应商的附属公司、代理人、中介和负责人声明同意在合同执行之前、期间和之后，在监督厅进行调查期间与其合作。这种合作包括提供所要求的所有文件、记录和财务资料，以及允许接触雇员、干事和工作人员。

(b) 采用 2008 年 1 月修订的新的《联合国合同总则》，其中授权联合国对供应商授标业务进行调查，根据经修订的《联合国合同总则》第 24.2 段，为供应商规定了与调查合作的相应义务。供应商有义务对这种检查、付款后审计或调查给予充分及时的合作。必须指出，与联合国调查进行合作的义务不会因合同到期或在合同终止之前失效。此外，还要求供应商规定其代理人，包括但不限于供应商的律师、会计师或其他顾问都有义务对任何相关检查、付款后审计或调查给予相应的合作。

(c) 适用《联合国供应商行为守则》。这个《行为守则》包括了各项规定，赋予联合国进行调查的权利。《行为守则》明确规定，《联合国合同总则》是联合国合同的重要组成部分，《合同总则》因此对联合国供应商具有法律约束力，必须执行。根据《合同总则》，对联合国所进行检查、付款后审计或调查给予合作的义务涉及联合国合同的方方面面，这些义务又经由《供应商行为守则》的各项规定而得到强化。

10. 针对监督厅就供应商与调查合作提出的各项建议，秘书长注意到，监督厅报告第 28 段最后一句提到，《合同总则》中的合作条款是否也适用于分包商的问题似乎不太明确。秘书长希望澄清一点，那就是分包商不是联合国与供应商所达成合同的任何当事方。因此，除非相关合同条款规定分包商同意接受供应

商与联合国达成合同的所有规定与条件，包括《合同总则》中的合作条款，否则这样的合同规定不一定适用于分包商。但是，秘书长又指出，根据《合同总则》的相关规定，联合国有权核准供应商转让，批准任何分包商。秘书长还指出，根据《合同总则》，供应商与分包商达成的任何转包合同的条款都必须遵守主要合同的所有规定与条件，而且必须以完全符合主要合同所有规定与条件的方式制定。

11. 秘书长希望说明，《采购手册》制定了撤销和暂停供应商资格的详细准则。供应商审查委员会审议个别案件，建议撤销或暂停被视为违反合同规定的供应商的资格。采购司除了将违约供应商从联合国供应商名册中除名并暂停其资格以外，还继续向维持和平特派团、总部以外各办事处、整个联合国系统各法庭、委员会、政治特派团、机构、基金和方案以及全球契约办公室通报哪些供应商的资格已被撤销和暂停。此外，采购司公众信息网也提供其资格被暂停或撤销的供应商的资料。大会不妨注意管理问题高级别委员会采购网络的一项目标是在各成员之间建立一个了解供应商行为的全球信息共享网络。

12. 最后，作为一般性评论，秘书长指出，监督厅的建议旨在显著扩大联合国对渎职供应商实施的现行制裁制度的种类和范围。例如，这些建议包括：(a) 除暂时暂停供应商的资格以及将其从供应商名册中永久除名的制裁以外，应扩大制裁的种类，除其他外，还应包括带有金融性质的制裁(监督厅报告第 32 至 34 段)；(b) 公布和传播联合国对供应商实施制裁的信息(监督厅报告第 37 至 38 段)；(c) 不仅仅对公司实施制裁，还应对公司官员以及不在联合国供应商名册上并因此与联合国没有任何合同关系的供应商实施制裁(监督厅报告第 39 和 40 段)。

13. 秘书长支持监督厅关于加强联合国供应商制裁制度的提案，以便联合国能够更加灵活地处理有欺诈或其他渎职行为的供应商。秘书长指出，监督厅报告提出的建议大多以包括世界银行和亚洲开发银行在内的某些国际金融机构确立的过程和程序为基础，这些机构为确保对有关供应商适用适当程序制订了全面详细的准司法程序。

14. 秘书长同意，这些金融机构确立的程序可作为联合国努力加强制裁制度可能采用的模式。在这方面，必须确保得到强化的任何新制度，其执行方式能充分保护联合国的利益和合法权利，并提供监督厅寻求的灵活性，圆满解决须受到制裁但又对制裁不满的供应商提出的任何投诉。

15. 为此目的，联合国应深入审查这些机构规定的程序，同时向它们索取“所获教训”方面的资料，秘书长认为这种做法既可取又确有必要。此外，这项审查将审议确定拟议扩大制度的立法框架，并就此提出建议。

七. 对工作队的建议、移交起诉及追回行动的评论意见(第七节)

16. 在第 42 段中, 工作队指出, 它在报告所述期间公布的 68 项建议中有 34 项仍未得到执行。秘书长谨向大会保证, 工作队的所有报告和建议以及上文所述的 34 项建议, 均在积极审议当中, 凡得到秘书长认可的建议, 均正在采取适当的行动。应该指出, 在 2008 年第一季度, 管理委员会审查了工作队所有建议的执行情况, 年底将另外进行一次审查。虽然应尽可能从速对这类报告采取行动, 但 these 事项需要联合国所有有关单位认真加以审查和审议。这方面的认真审查和审议是不能回避的, 必须予以考虑。

17. 在这方面, 监督厅特别提及它就案件移交给国家当局提出的建议的执行情况, 以及在追回资金方面采取的法律行动。在监督厅报告所述期间, 联合国就案件的移交采取各种行动, 力争获得适当的退赔款和损害赔偿金, 并在一宗案件中追回 932 165.99 美元的退赔款。由于在报告所述期间的另一宗案件中提起的诉讼, 总计获得 515 285.41 美元退赔款。

18. 监督厅关于将案件移交刑事当局的建议, 以及提起诉讼, 包括在国家法院系统提起民事诉讼的建议, 没有并且不一定必然导致此类诉讼。任何此类建议, 首先必须经过认真评估, 评估过程应对政策上的考虑因素以及带有法律性质的因素加以分析, 并有联合国所有有关单位的参与, 方可进行移交。所有移交案件中的最终决定由秘书长作出, 一旦作出移交决定, 法律事务厅应立即执行。

19. 在提起诉讼前必须考虑的因素有: 对特权及豁免权的影响; 索赔获得成功的可能性; 提出索赔获得成功的可能性有多大; 成为诉讼一方后对联合国的声誉造成的影响; 鉴于诉讼费用昂贵, 不确定性很大, 应评价提起这类诉讼的预期成本和效益; 联合国的财政和其他风险; 以及对联合国内部司法系统的潜在影响。

20. 关于监督厅就提起民事诉讼提出的建议, 在某些案件中, 监督厅为支持其建议提供的证据不足以打赢一场民事官司。在其他案件中, 由于合同限制或出于政策上的原因, 可能不宜提起民事诉讼。如果监督厅同时提出民事诉讼方面的建议及刑事移交方面的建议, 最为有效的方式是在刑事审判有结果及在随后作出判决后再提起民事诉讼。这是因为联合国可以通过刑事诉讼获得退赔款和追回资金, 因而不必另行提起诉讼, 避免支付昂贵的诉讼费。

21. 秘书长还指出, 监督厅关于追回资金诉讼的建议在法律上是否可行, 或者有没有可能取得成功, 需要加以充分考虑。监督厅报告第 45 段关于民法的讨论没有考虑到联合国开展业务活动的许多管辖区的刑法框架的多样性和差异。由于这种多样性, 追回资金的民事诉讼能否胜诉, 把握不是很大; 此外, 没有针对各司司法管辖区展开详细具体的研究, 因为这需要投入充足的时间和资源。由于诉讼费

用昂贵，诉讼的不确定性也很大，必须根据提起这类诉讼的综合利益来权衡是否提起诉讼。

22. 至于监督厅向工作人员追回资金的建议，秘书长重申这些建议并不一定必然导致采取建议的行动。所有建议均经过行政部门认真考虑，是否采取行动追回资金，应在考虑涉及联合国各有关单位的各种法律和政策因素，并且与监督厅协商并得到其意见后，再作出最后决定。

23. 对于监督厅根据联合国内部司法程序提出关于追回资金的建议，行政部门必须按照关于工作人员因严重失职而承担的经济责任的行政指示(ST/AI/2004/3)所载的联合国政策及其规定的程序，评价和处理每一宗案件。秘书长指出，这项政策仅限于追回因工作人员严重失职或违反联合国条例、规则或行政指示而使联合国蒙受的一切经济损失。行政部门向监督厅表示，为了对造成经济损失的严重失职或不当行为提出指控，这项政策要求制定出计算联合国提议追回的损失的办法，并说明计算依据。

24. 如果监督厅的报告未提供计算结果，用以实施根据 ST/AI/2004/3 建议的追回行动，行政部门可要求监督厅提供计算结果。在收到计算结果之前，对有关工作人员的指控是行为不当，行政部门保留实施追回行动的权利。行政部门收到监督厅的计算结果及对计算依据的解释后，即考虑按照既定的政策和程序对有关工作人员实施追回行动。

八. 对主要调查的评论：结果和建议(第八节)

25. 由于监督厅报告汇总的大多数案件仍然在积极审查当中，秘书长重申，监督厅报告所载工作队的调查结论只是工作队的调查结论，不是联合国的最后定论。