联合国 A/58/708

大会

Distr.: General
10 February 2004
Chinese
Original: English

第五十八届会议

议程项目 130

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅关于加强联合国调查职能的报告

秘书长的说明

1. 根据大会 2002 年 12 月 20 日第 57/282 号决议，秘书长谨转交所附的主管内部监督事务副秘书长交给他的关于加强联合国调查职能的报告，供大会考虑。

2. 秘书长注意到报告的调查结果，并同意提出的建议。

04-23528 S (C) 050304 050304

内部监督事务厅关于加强联合国调查职能的报告

摘要

为响应大会关于审查方案管理人员参与调查过程的做法，并特别关注独立性、培训和适当准则这一要求，内部监督事务厅(监督厅)与 59 个部、厅、基金、方案和特派团（办公室）取得联系，了解它们在 2002 年的做法。

监督厅发现以下等情况：

(a) 数据表明，尽管一年来办公室向监督厅报告的严重事项有所增加，但却只做了少量调查；

(b) 除了监督厅提供的培训方案以外，没有一个办公室报告已有任何正式的培训方案；

(c) 尽管监督厅制定了准则并已得到联合国系统监督办公室的正式批准，但是书面程序却并不常见。

联合检查组在其关于这项问题的报告（见 A/56/282）中强烈建议对负责调查的机构进行培训并规定程序。收到的答复似乎表示,建议尚未执行。监督厅重申这些建议的重要性，并指出监督厅并将进一步落实这些建议所包含的主要原则。

监督厅建议，同联合国其他监督机构和有关部门协调，着手开展适当的活动，制定关于方案管理人员在调查活动中所起作用的政策；研究如何培训负有责任的人，包括警卫官和被指派进行基本调查的任何其他人员；制定处理较单纯事项的程序；推动在联合国系统内建立独立的调查职能；和进行后继审查，并就此向大会第五十九届会议提出报告。

各办公室都有机会对本报告表示意见，收到的任何意见均已纳入报告。

目录

		段次	页次
一.	导言	1-2	4
二.	背景	3-17	4
	A. 加强联合国的调查职能	3-8	4
	B. 内部监督事务厅的审查	9-17	5
三.	调查结果	18-23	7
	A. 各办公室的答复	18-21	7
	B. 对答复的分析	22-23	7
四.	结论	24-29	8
五.	建议	30	9

附件

一.	2003 年 3 月 10 日主管内部监督事务副秘书长致送各部、厅、基金和方案主管的备忘录	11
二.	2002 历年联合国方案管理人员进行的调查	12
三.	第四次国际调查会议通过内部监督事务厅和世界银行提出的统一调查准则	15

一. 导言

1. 大会 2002 年 12 月 20 日第 A/57/282 号决议赞同联合检查组关于加强联合国系统调查职能的建议。在这方面，大会请秘书长“保证联合国方案管理人员如涉及导致调查的事件、犯罪和不合规定行为，则不得以任何方式参与这些调查。”还请秘书长审查联合国方案管理人员参与调查过程的做法，“以确保他们在行政和管理职能上的独立性，并制订考虑到内部控制做法的适当准则。”最后，请秘书长就这些问题向大会第五十八届会议提出报告。

2. 为遵从这些要求，秘书长寻求内部监督事务厅(监督厅)的帮助，对联合国各部、厅、基金、方案和特派团（办公室）在管理层参加调查等方面的情况进行审查。

二. 背景

A. 加强联合国的调查职能

3. 2001 年 8 月，秘书长将联检组题为“加强联合国系统各组织的调查职能”的报告（A/56/282）转送大会。联检组提出若干建议，包括方案管理人员参与调查的问题。

4. 联检组报告一开始即指出，调查职能已成为联合国组织进行内部监督的一项重要内容。而且，有效的调查职能是预防错失行为、保证适当责任制、并使会员国和其他相关方对其所支持的各组织正直廉洁持有信心所必须的。据该报告说，调查过各种不同的案件，有简单的案件，也有较为复杂的案件；涉及工作人员以及提供服务和货物、非本组织雇员的承包人和顾问。

5. 联检组指出，监督厅的中心作用历来是在联合国内部制定调查职能及其程序。然而，联检组指出，合格的调查人员单位在联合国系统内是异乎寻常的。由于没有足够的调查能力，常常需要让联合国的管理阶层，包括方案管理人员和提供行政支助的人员着手调查工作。

6. 报告叙述了与方案管理人员参加调查有关的许多问题。管理人员一般缺少调查技术方面的专业训练和经验，因此，他们可能忽略或遗失重要证据；对证据处理不当，导致证据不被法院或法庭接受；违背程序方面的规定；或破坏追回所损失资金的努力。

7. 联合检查组指出，“对于管理人员在其本身所负责的领域内开展调查，总是有其独立性和公正性的问题。”联检组在一项建议中，强烈敦促参加调查的方案管理人员至少要在调查标准和程序方面受过适当培训。

8. 方案和协调委员会在评估该报告时，提议大会批准大部分建议，并报告说，有人对管理人员参与调查是否可取提出质疑。委员会了解，将审慎确保管理人员

在其责任范围内做到独立公正，并将提供明确的指导方针，规定管理人员在调查各阶段中的参与程度。[1]

B. 内部监督事务厅的审查

9. 监督厅对 59 个联合国部、厅、基金、方案和特派团进行了审查，了解情况，以便能够评估 2002 年期间所进行调查的性质和规模、管理人员所起的作用、是否存在并遵守了指导方针以及培训的性质（见附件一）。大部分办公室对监督厅的要求至少作出了部分答复。遗憾的是，由于各办公室提供的资料很少，对于方案管理人员对 2002 年所进行调查的参与情况，不能作出多少结论（各办公室的答复概述见附件二）。

10. 这一审查力求确定是否能肯定：方案管理人员在参与调查的过程中，保持了其行政职能和管理职能所必需的**独立性**；他们得到了充分适当的调查**培训**；他们已有进行调查的适当书面**程序**，并且加以应用。方案管理人员在面对行为错失或违反规则的指控时，有责任决定采取适当的行动。他们可以要求警卫人员或调查委员会进行调查，或者，特别是当情节较为严重时，将案件移送专业调查人员处理。在作出评估的时候，还制定和审查了调查活动的关键规范。

1. 独立性

11. 如联检组指出的，独立性是正确进行调查的一个重要因素，其含意是行使调查职能的人要奉行独立、公正和公平的原则。在考虑独立性问题时，独立的专业调查实体是不可替代的。建立立场超然的正规制度来接收和调查投诉是这种专业调查办公室的标准做法。[2]

12. 但是，在自由裁量的结构中，独立性可以是几乎不存在或可以因种种因素而事实上毫无作用，诸如出于政治、经济和个人的考虑。没有独立专业调查部门的组织或许会发现，证实错失行为的投诉甚至连最后报告都可以被草草打发、置之不理、或有时被当作诬告而不再追究。另一方面，专业的调查办公室则要求按规范登记全部投诉，充分说明与案件主体、证人、地点、结果有关的任何实际或可能的利益冲突，对进行的工作和提出的报告要有仔细制定和实施的书面程序。

13. 独立性从一开始，即决定调查哪些投诉和如何调查就是一项重要因素。对方案管理人员收到一份报告或一项控诉的案件，其客观性及专业精神在确保整个调查程序中始终正确处理此一事项方面，是决定性因素。按照适当的规范，在本组织的管理框架范围内检查所有的证据，是专业调查人员的职责。因此，调查职能的独立性使调查人员能够公平而公正地评估采集的证据、证据的相对重要性以及

[1] 《大会正式纪录，第五十七届会议，补编第 16 号》(A/57/16)，第 356 至 358 段。

[2] 值得指出的是，现代的调查惯例完全赞同主动进攻的作用和被动反应的作用这种概念，以便促进早期发现，防止行政渎职行为并减少风险。

处理案件的方式和方法。不为结果所涉个人利益所动，独立调查人员能够在进行调查时使用培训知识和规程确定所发生的事，从而为本组织的最佳利益服务，而把实施建议的最终决定权依然留给可以信赖调查结果公正性的管理人员。在面对行为错失或违反规则的指控时，获指派负责决定需要做些什么的任何人，必须确保遵照这些规范行事。这种情况可能就要求，当方案管理人员面对严重事项时，其适当反应应是，将事项移送其办公室内专门负责处理较复杂或较困难案件的调查单位。

2. 调查培训

14. 如果让没有经过训练的工作人员获指派执行调查任务，就可能影响调查职能的独立性，特别是在调查复杂和敏感的案件时更是如此。专业调查人员要修习法律、约谈技巧、法医和有关领域的各种课程。他们通常还要跟较为年长和有经验的调查人员见习。正规训练和见习培训为专业调查人员提供了调查理论和规范及其应用知识。这一过程既不容易、耗时又长，要求有技术、能力和献身精神。多年的学习使专业调查人员能处理复杂和重大的案件，具备必要的多种技能。

15. 附件二的表格显示，监督厅调查司制作和开办的基本调查培训班是联合国系统提供的唯一调查培训。这一为期一周的课程并不号称会提供调查人员所需要的即便是初级程度的全部培训。这是监督厅为了满足下一明显需要而制作的课程：加强工作人员，例如安全官和其他这类工作人员对情节较轻的事项，例如交通案件、火警、偷窃、丢失或滥用设备、不涉及严重犯罪行为的基本违规事件进行调查的能力。这些事项本来就属于其职权范围之列。尽管这些事项情况比较简单，但仍然需要进行培训，以确保有关人员了解基本的调查程序并遵照程序行事。方案管理人员本身则需拥有必要的技术来评估提请他们注意的事项的严重性和影响。从而使他们能决定，是否应由当地工作人员处理该事项或移送其办公室内的专业调查单位处理。

3. 调查程序

16. 监督厅收到的答复还表明，大部分办公室没有关于进行调查的书面程序。除了 1997 年发布、全文或部分经他人广泛传抄的监督厅调查程序手册外，很少有书面程序。

17. 制定明确的政策和程序，使得方案管理人员可用来评估由安全人员或由方案管理人员所指派、调查情节较轻事项的其他当地工作人员提请他们注意的事项，这是使调查程序正确无误的关键。为了解决这一问题，需要制订程序，提供适当准则。对获指派负责处理某一办公室严重案件的专业调查监督办公室而言，监督厅于 2001 年制订了调查司程序准则。联合检查组已注意到这项事实。由于需要顾到联合国系统各监督单位以及多边金融机构在任务规定、业务和工作人员配置方面各有差异，这些程序并非按照逐步调查标准指南的格式制订。它们仅规定了

调查行为和条例的框架。除别的以外，准则界定了本组织和参加调查工作人员所起的作用和职责；说明了调查人员的道德和法律责任；描述了调查的各个关键阶段和程序；规定对证人保密和提供保护；并陈述了疑犯的正当程序权。2003 年 4 月，第四次国际调查人员会议在布鲁塞尔开会，核准了《统一调查准则》（见附件三）。这些准则可作为为当地处理事项制定准则的范例，但这种准则显然必须更加详尽，以便顾及本组织的特定需要和要求，以及明确规定职责。

三. 调查结果

A. 各办公室的答复

18. 监督厅要求 59 个办公室在 2003 年 4 月 15 日之前提供关于调查的资料，但许多答复直至几个月后才收到。每个办公室都作了一些答复，但是答复的质量和详尽程度有很大的不同（见附件二）。

19. 除了维和特派团提供了大量数据以外，其他办公室只提供了有限的数据。所收到的数据分别按照办公室和主管内部监督事务副秘书长致送各部门主管的备忘录（见附件一）中所要求的信息种类列出。答复似乎表明，只有极少数办公室进行过调查，当然也有一些明显的例外。即使是进行调查的办公室，每年也不过只有几次。在 59 个办公室中，只有 12 个报告说在 2002 年进行过 5 次以上的调查；这 12 个办公室中，9 个是维和特派团，其中交通事故占“调查”的绝大多数。

20. 在对方案管理人员的参与情况作出答复的办公室（包括作为主体或证人参与的管理人员）中，只有三个非维和办公室对该年度总共六宗案件作出肯定的答复。

21. 答复也明确表明，尽管有联检组的大力建议，但是，除了基本调查课程以外，联合国系统提供的培训活动几乎不存在。此外，除了提到联合国现有的规则、条例和行政通知之外，答复表明，除监督厅调查司手册和难民专员办事处监察主任备忘录外，没有其他关于进行调查的书面程序。答复又指出，联检组在这方面的建议尚未得到执行。

B. 对答复的分析

22. 收到的答复指出，大多数办公室并没有处理调查职能的专业能力，致使本组织面对由于其雇员、顾问、承包人和其他人行为错失而遭受伤害的不合理风险。调查责任毫无必要地分散在许多实体，包括内部监督单位、警卫和安全处、调查委员会以及方案和行政事务处的管理人员身上。把调查情节较严重事项的责任指派给专业调查办公室将有助于提供保护，避免削弱专业调查职能所必需的三项关键原则，即独立、培训和程序。

23. 在整个联合国，管理人员都有责任对需要调查的事项作出回应。这一做法对管理人员的独立性和调查过程的健全性提出了疑问。尽管这并不是说应把管理人

员排除在外，不得在调查中担任任何角色，但是需要明确规定允许这种参与的情况，严格而合理地加以限制，接受《统一准则》的审查、监督和指导。

四. 结论

24. 本审查肯定联检组的意见，即专业调查职能对联合国是极其重要的，应在没有专业调查职能的地方发展这种职能。为了有效和公正地进行运作，该职能要求：

(a) 独立，确保将调查职能和调查所涉的个人和问题两者明确分开；

(b) 进行调查培训；

(c) 接受申诉、进行调查和发布报告的书面程序、准则、指示或规程。

25. 监督厅认为，各办公室答复内所提供的资料很少，可能是因为，由于例如缺乏适当培训或没有采用准则，以致方案管理人员没有足够能力来进行调查。因此可能原因是，在应受调查办公室内发生的事项未受调查之故。事实上，向监督厅通报的严重事项每年增多，这表示，在各办公室内，通报事项的总数量并没有减少。

26. 监督厅把高风险、复杂事项和严重犯罪案件归类为第一类。对这类事项的调查最好由独立、经过专业训练和有经验的调查人员处理。一旦方案管理人员或其他人查出这类案件，就应当提请各该办公室监督单位内的专业调查人员或提请监督厅注意。第一类案件通常包括下列情事：

- 严重或复杂的欺诈行为
- 其他严重的犯罪行为或活动
- 滥用权力或工作人员
- 利益冲突
- 严重的管理不当
- 浪费大量资源
- 威胁工作人员或他人，包括证人生命的所有案件
- 严重违反联合国条例、规则或行政通知
- 复杂的主动调查，其目的在于研究和减少生命和（或）联合国财产遭受损失的风险。

27. 监督厅把对本组织威胁较小的案件归类为第二类，包括下列情事：

- 人事事项

- 与交通有关的调查
- 单纯偷窃
- 合同争议
- 办公室管理争议
- 设备或工作人员的一般滥用
- 一般的管理不当问题
- 违反条例、规则或行政通知
- 应享待遇方面的单纯欺诈

28. 这种日常事务可以继续按方案管理人员的指示加以处理。如同联合检查组指出，对所有调查活动而言，一些正规培训和书面程序都是适当处理案件所必不可少的，这种调查可以导致对工作人员或承包人施加制裁。然而，对于牵涉到可能非法活动的事项，即便属于第二类案件所设想情节并不严重的事项，仍切需利用受过训练的专业调查员。方案管理人员，包括在工作地点和外地办事处负责安全的人员，应当不受拘束地同专业调查人员讨论他们本身如何处理这些事项，即便是非正式地讨论。

29. 必须制定适当政策，明确规定方案管理人员在调查活动中的作用。这项政策应为方案管理人员规定如何把案件分类为属第一类或第二类的程序，以及规定其后的后继行动。监督厅还切需不断定期获知第二类调查的结果，从而使它能知悉在本组织内调查的所有事项的概要情况。

五. 建议

30. 监督厅建议进行下列活动，并向大会第五十九届会议提交后续报告：

- 监督厅同其他有关联合国部门以及其他办公室的调查单位协商，将制订一项关于方案管理人员在调查活动中所起作用的政策，其中除别的以外，规定如何把案件分类为第一类或第二类的程序，以及其后的后继行动。
- 监督厅将同其他办公室合作，制订处理第二类案件的程序。
- 监督厅将同人力资源管理厅合作，研究如何向联合国各部、厅、基金和方案，尤其是对被认为高风险的业务，提供基本的调查培训。
- 监督厅将同审计委员会、其他外聘审计员和联合国各监督办公室协调，在联合国各部、厅、基金和方案内进一步制定独立的调查职能。监督厅

将就如何在独立调查部门并不存在的实体内组建这种部门提供咨询意见。

- 监督厅将进行一次后继审查，同时前往选定数量、已调查过的部门和办公室进行实地考察，以检视其调查能力和其方案主管参与调查的情况。

主管内部监督事务副秘书长

迪利普·奈尔（签名）

附件一

2003 年 3 月 10 日主管内部监督事务副秘书长致送各部、厅、基金和方案主管的备忘录

编号：20795/03

主题：审查让联合国方案管理人员参与调查的做法——ID Case No.078/03

1. 大会审议了联合检查组题为“加强联合国系统各组织的调查职能”的报告，请秘书长：

- 确保涉及的联合国方案管理人员不得以任何方式参与进行这些调查；
- 审查联合国方案管理人员参与调查过程的做法，以确保他们在行政和管理职能上的独立性；
- 制订此方面的适当准则。

2. 内部监督事务厅(监督厅)负责就此向大会提出报告，该报告应在大会第五十八届会议之前提交。

3. 为遵守审查时间表，监督厅请你们协助在 2003 年 4 月 15 日之前编写下列资料，说明 2002 年日历年期间在部或厅和方案进行的调查：

(a) 所有调查一览表，以及每个调查的简要说明，包括地点、涉及的厅或单位及负责进行、监督和批准调查的管理人员；

(b) 管理人员涉及的所有调查一览表，并说明他们是证人还是主体；

(c) 每个调查报告或结论文件的副本；

(d) 收到但未调查的所有事项一览表；

(e) 向进行调查负责人提供的培训说明及受训人员名单；

(f) 为进行这些调查制定的所有准则、指令和指示副本。

4. 如果所在单位未进行调查或无人提出控诉，请在回文中说明这一情况。此外，如果 2002 年只由监督厅进行调查，也请一并说明。

5. 由于可能需要与你们联系索要进一步资料，请指定 1 名审查工作协调人并在回文中告诉我。如对此请求有任何问题，请与调查司司长 Barbara Dixon 女士（电话：212-963 5663）或高级调查员 Francis Montil 先生（电话：212-963 5151）联系。

6. 谢谢合作。

抄送：Riza 先生
Bertini 女士
Dixon 女士

附件二

2002 历年联合国方案管理人员进行的调查

部 / 厅	已进行的调查	管理人员是证人或主体的调查数目	调查报告或结论文件	收到但未调查的事项	培训方案	准则、指令和（或）指示	向调查司 / 监督厅报告的事项
裁军事务部	0	0	0	0	未答复	未答复	0
经济和社会事务部	0	0	0	0	未答复	未答复	2
大会和会议管理部	2	0	0	0	未培训	未制订准则、指令和（或）指示	13
管理事务部	0	0	0	0	未答复	未答复	18
政治事务部	0	0	0	0	未答复	未答复	1
新闻部	3	未答复	3	未答复	未答复	ST/AI/371，行政法股的建议	4
非洲经济委员会	0	0	0	未答复	未答复	未答复	5
欧洲经济委员会	0	0	0	0	未答复	未答复	0
拉丁美洲和加勒比经济委员会	0	0	0	0	未答复	未答复	3
亚洲及太平洋经济社会委员会	0	0	0	0	未培训	ST/AI/371	2
西亚经济社会委员会	1	0	1	1	未培训	未制订准则、指令或指示	1
联合国提高妇女地位国际研究训练所	0	0	0	未答复	未答复	未答复	0
贸发会议/世贸组织国际贸易中心	监督厅/调查司进行的调查						0
人道主义事务协调厅	0	0	0	未答复	未答复	未答复	4
联合国人权事务高级专员办事处	0	0	0	0	未答复	未答复	3
最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室	0	0	0	0	未答复	未答复	0
法律事务厅	0	0	0	0	未答复	未答复	1
负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表	0	0	0	0	未答复	未答复	0
联合国人类住区规划署	监督厅/调查司进行的调查						8
联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署	未提供数据						0
联合国贸易和发展会议	2	未答复	未答复	未答复	未答复	未答复	4
联合国开发计划署	未提供数据						11
联合国国际伙伴关系基金	0	0	0	0	未答复	未答复	1

部/厅	已进行的调查	管理人员是证人或主体的调查数目	调查报告或结论文件	收到但未调查的事项	培训方案	准则、指令和(或)指示	向调查司/监督厅报告的事项
联合国人口基金	未答复	0	未答复	未答复	未答复	未答复	1
联合国难民事务高级专员[a]	58	未答复	未答复	未答复	特设/监督厅基本调查培训和其他特别课程[b]	监察主任办公室备忘录	27
联合国儿童基金会	未答复	未答复	未答复	未答复	特设	未答复	3
联合国训练研究所	0	0	0	0	未答复	未答复	0
联合国合办工作人员养恤基金	未提供数据						0
联合国日内瓦办事处	100	0	未答复	未答复	监督厅基本调查培训班	未答复	12
伊拉克方案办公室	0	0	不详	0	未培训	法律顾问简报/指导	3
联合国内罗毕办事处和联合国环境规划署	5	0	3	0	监督厅基本调查培训班	监督厅提供	21
联合国项目事务厅	3	2	3	未答复	未培训	项目厅法律和采取支助司准则和指示	3
联合国维也纳办事处和毒品和犯罪问题办事处	5[c]	1	5	3	监督厅基本调查培训班	《监督厅调查司手册》和ST/AI/371	16
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	37	0	0	0	监督厅基本调查培训班	工程处法律事务部关于纪律措施的准则和人事指令(A/10)	1
联合国大学	0	0	0	0	未培训	无	1
世界粮食计划署[d]	71	未答复	18	未答复	未培训	调查统一准则	5
维持和平行动部							8
联合国驻中非共和国建设和平支助办事处	0	0	0	0	未答复	未答复	0
联合国危地马拉人权核查团	2	0	2	1	未答复	未答复	3
联合国西撒哈拉全民投票特派团	4	0	4	0	未答复	未答复	1
联合国刚果民主共和国观察团	349	未答复	未答复	未答复	未答复	未答复	39
联合国阿富汗援助团	6	0	6	0	援助团航空安全官参加的飞机事故调查课程	联合国航空安全手册和国际民航公约附件13“飞机事故与事件调查”	3
联合国塞拉利昂特派团	596[e]	应要求提供	应要求提供	0	未答复	《联合国规则和条例》、《特派团行政准则》、《安全经常作业程序》和《外勤行政手册》	14
脱离接触观察员部队	0	0	0	0	未答复	未答复	1

部 / 厅	已进行的调查	管理人员是证人或主体的调查数目	调查报告或结论文件	收到但未调查的事项	培训方案	准则、指令和（或）指示	向调查司 / 监督厅报告的事项
联合国驻塞浦路斯维持和平部队	14	0	14	0	未答复	未答复	1
联合国驻黎巴嫩临时部队	5	0	5	0	未答复	未答复	4
布林迪西联合国后勤基地	0	0	0	未答复	未答复	未答复	0
联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团	14	0	14	未答复	未答复	法律顾问或调查委员会干事简报	1
联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团	26[f]	0	26	未答复	未答复	未答复	11
联合国科索沃临时行政当局特派团[g]	111	27	111	5	未答复	地方通讯，地方法律，ST/AI/371 和 ST/AI/379	109
联合国东帝汶支助团[h]	425	58	应要求提供	未答复	特设/监督厅基本调查培训班	联合国标准准则和指令	46
联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组	1	1	1	0	未培训	无	2
联合国布隆迪办事处	0	0	0	0	未答复	未答复	0
驻伊拉克人道主义协调员办事处	3	3	3	未答复	未培训	法律顾问介绍情况	4
联合国格鲁吉亚观察团	1	1	1	未答复	未答复	调查权限	0
联合国布干维尔政治事务处	0	0	0	未答复	未答复	未答复	0
联合国索马里政治事务处	0	0	0	0	未答复	未答复	0
驻被占领土特别协调员办事处	0	0	0	未答复	未答复	未答复	0
联合国塔吉克斯坦建设和平办事处	0	0	0	未答复	未答复	未答复	0
联合国停战监督组织	3	0	3	0	未答复	《外勤行政手册》	0
总 数	1 847	93	223	10			421[i]

[a] 难民专员办事处监察主任进行的调查。

[b] 为安全军官或调查委员会成员等负责进行调查者举办内监督事务厅基本调查培训班。

[c] 此外，警卫和安全科还调查了在维也纳国际中心房地发生的大量事件。

[d] 根据监察主任向世界粮食计划署执行局提交的 2000-2001 年报告中的数据。

[e] 这一数字包括 2002 年向联塞特派团管理部门报告的 211 起事件和 385 起交通事故。

[f] 这一数字包括 20 起涉及认定特派团严重过失的交通事故。

[g] 2002 年向科索沃特派团报告总共 77 起交通事故调查和偷车事件。

[h] 联合国民警、调查委员会及警卫科调查股分别进行了 83 次、75 次和 285 次调查。

[i] 2002 年共向监督厅调查司报告 599 件事项，其中只有 421 件涉及厅、部和联合国。

附件三

第四次国际调查会议通过内部监督事务厅和世界银行提出的统一调查准则

2003 年 4 月，布鲁塞尔

序言

国际机构和多边机构一直努力进行改革，旨在加强问责制并提高效率：这些机构内都设立了调查处。为此，参加会议的调查处一致认为，应协调各自做法并核准一套统一的调查准则。

本文件中提出的《准则》同适用进行调查的组织的各项规则和条例一样，旨在用于指导进行调查。

《准则》不向也不打算向进行调查的组织分配、强加或暗示可在法院或行政诉讼程序引起控诉的任何责任、义务或权利。绝不应将其中任何内容解释为限制组织规则和条例规定的工作人员权利和义务。

出席会议各机构和组织与会人员核准下列《准则》：

《统一调查准则》

一. 关键概念：确定的概念

A. 组织

1. 制订、颁布和更新明确的工作人员、调查员和有关方的行为守则。
2. 以书面形式明确分配责任。
3. 在应用组织规则方面做到公正、透明和前后一致。
4. 制订并公布效果相当于规则或原则的调查任何规定。
5. 在实施制裁时努力保持公正。
6. 制订鼓励证人和其他人协助调查的规则。

B. 工作人员

1. 在工作过程中维护组织的利益。
2. 遵守组织颁布的各项规则和条例。
3. 遵守组织公布的各项程序。
4. 依照《任务规定》配合调查。

C. 调查员

1. 遵守组织的任务规定、各项规则和条例，以及有关管辖权的适用法律。

2. 客观、独立操作。

3. 保守秘密。

4. 向主管透露任何实际存在或潜在的利益冲突，要求他们回避调查。

二. 使用的术语

- 调查：依法进行的分析过程，旨在收集信息，确定是否发生不法行为，如果已发生，确定应对此负责的人或实体
- 人：自然人
- 各方：同本组织或其成员做出合同安排的人或实体
- 控诉：指控在本组织内或涉及组织的不法行为的书面或口头报告
- 投诉人：投诉人或投诉实体
- 调查处/监督处：本组织指定进行调查或监督进行调查的处
- 管理人员：本组织指定的高级人员，负责监督本组织的人员、项目和（或）筹资事宜

三. 原则

A. 调查这一行业要求人员具有最高水准的正直品德。

B. 负责进行调查的人员应显示出能力。

C. 调查员应在整个调查过程中保持客观、公正和公平，并及时向主管透露任务利益冲突。

D. 调查员应努力保守秘密，并尽可能保护证人。

E. 进行调查应显示出调查员致力于查明案情。

F. 调查结果应基于大量事实和有关分析，而不是推测或假定。

G. 各项建议应得到调查结果的支持。

四. 程序准则

A. 筹备

1. 应认真分析和处理提请调查办公室注意的控诉。

2. 应登记、审查和评价控诉，其中可能包括罪行或违反本组织规则和条例的行为，以确定控诉是否属于调查办公室的管辖范围或权限。

3. 应保护调查办公室收到的信息，未经授权不予披露。

4. 应防止未经授权披露向调查办公室投诉者的身份。

5. 调查办公室应记录每次调查。

6. 由调查办公室决定是否应进行调查，以及在特定案件中进行的调查活动。并应包括需要调查和承付必要资金的法律依据。

7. 进行调查筹备工作应包括：对有关国家法及本组织规则和条例进行必要研究；评估案件所涉风险；认真分析证据，并评价证据的价值、相关性和份量；对照有关法律、规则和条例衡量证据；考虑报告调查结果的手段和时间及向谁报告。

8. 计划和进行调查应合理确保调查专用款与指控和结果的潜在好处相称。

9. 计划应包括制订成功标准，以确定适当、可实现的调查目标。

B. 调查活动

1. 调查活动应包括：收集和分析文件和其它材料；审查本组织的财产和房地；会见证人；调查员的意见；主体回应控诉的机会。

2. 应与调查办公室管理人员一道记录并定期审查调查活动和关键决定。

3. 调查活动应要求审查所有证据，包括定罪的证据和开脱罪责的证据。

4. 必须鉴定证据，包括确证的证据、法医证据和文件证据。

5. 应尽可能由 2 名调查员进行面谈。

6. 应查明文件证据并将其归档，同时注明文件来源、地点和日期及归档调查员的姓名。

7. 应获取并保管可能用于司法听证或行政听证的证据。

8. 调查办公室的调查活动应符合本组织规则和条例，同时应适当考虑进行调查活动的国家的适用法律。

9. 调查办公室可利用信息员和其它信息来源，并适当承担他们的支出费用。

10. 除非另有协议，否则应使用独立口译员，以被约见者的语言进行面谈。

11. 调查办公室可就与调查有关的法律、文化和道德规范征求建议。

C. 保密和保护证人

1. 如果确定证人或协助调查办公室调查的其他人因协助调查而遭到报复，调查办公室应采取或让管理部门设法采取行动，阻止实施报复行为或伤害当事人。

2. 如果个人就调查办公室权限范围内的事项提出控诉，调查办公室应确保未经授权不透露该人身份。

3. 如果调查办公室工作人员未经授权透露证人身份或协助调查办公室调查的其他人身份，则应采取现行纪律措施。

D. 适当程序

1. 调查办公室应通知调查主体他们受到控诉，并在确定通知时间和方式时铭记应公正对待主体，保护调查工作及本组织的利益和规则完整无损。

2. 调查办法可包括：收集文件证据、视听影像证据或电脑鉴识证据供调查办公室筛选，但这些活动应符合本组织的适用规则和条例，并适当考虑活动所在国的适用法律。

3. 应书面记录证人和主体提供的资料。

E. 结果

1. 如果调查结果证实控诉可信，则应向适当管理人员报告这些结果，同时酌情提出以下方面的建议：改正行动，包括在法院及惩戒性诉讼或除权诉讼中改正，以及管理人员采取其它奖惩办法改正；为最大限度减小重犯风险应采取的步骤。

2. 如果调查结果不足以证实控诉可信或不可信，则应报告这些结果，并宣布受影响主体清白无辜。

3. 如果调查期间引证的调查结果趋于说明违反了国家法律，则应考虑将案件提交适当的国家执法机构。

4. 如果调查结果趋于证明，以欺诈方式或出于恶意或因疏忽而无视事实提出控诉，调查办公室可建议对投诉人采取适当行动。但调查办公室仅发现控诉无事实根据不足以做出这一反应。

5. 证据标准应符合本组织和（或）国家管辖权要求的引证标准，但通常应是适当充分的证据。

6. 调查办公室应努力确保及时实施其建议。