



第五十六届会议

议程项目 130

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

对于有关联合国难民事务高级专员办事处内罗毕分办事处  
偷运难民的指控的调查

秘书长的说明

1. 秘书长谨按照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号和 1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议转交所附报告，提请大会注意。该报告由负责内部监督事务的副秘书长提交，内容涉及对于有关联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）内罗毕分办事处偷运难民的指控所进行的调查。
2. 秘书长注意到该报告的意见，同意报告的建议。秘书长也注意到正在或已经开始采取措施改正所附报告内所述的许多问题。

## 附件

## 内部监督事务厅关于联合国难民事务高级专员办事处内罗毕分办事处偷运难民的指控的调查

## 摘要

2000年10月内部监督事务厅调查司应联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）的要求，着手调查有关若干难民专员办事处工作人员及其他人员从事偷运人口，包括难民、寻求庇护者以及与难民专员办事处无关的人的活动，特别是为难民专员办事处免费向难民提供的服务索取金钱报酬的指控。这些背井离乡的难民或据称的难民在难民专员办事处内罗毕分处的权限之内，他们来自刚果、埃塞俄比亚、索马里和苏丹等国。

在经过短期评估之后，调查员们断定有关指控显然是有理由的，并认为这种活动似乎受一个犯罪网的控制，这个网络使付了一定费用的难民和其他人得以从肯尼亚移居澳大利亚、加拿大、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

鉴于问题所涉范围很大，并且需要熟悉难民问题和上述国家法律的具有高度技巧的调查人员，内部监督事务厅同指控所涉五个最主要的国家政府联系并要求它们提供受过专门训练的调查人员在其权力下执行任务。

内部监督事务厅领导的国际工作队由澳大利亚、加拿大、肯尼亚、联合王国和美国的调查员组成，该工作队进行调查的结果，工作队的肯尼亚警方成员逮捕了三名难民专员办事处工作人员、两名有关非政府组织成员和另四名从事这项犯罪活动的人。

将在肯尼亚对这九名被逮捕者提起刑事诉讼。控告的罪名包括共谋由三名难民专员办事处工作人员威胁杀死美国大使和难民专员办事处的代表等人，和所有被告人进行欺诈向难民索取金钱等。

内部监督事务厅注意到难民专员办事处，特别是办事分处，管理失当的问题，这个问题给予有犯罪意图者可乘之机，在损害难民利益的情况下不当得利。内部监督事务厅的了解是，从2001年6月以来，难民专员办事处高级管理人员采取了重大措施纠正查明的管理方面的缺失并对肯尼亚的业务作出必要的改进，虽然早在2001年6月之前就已经采取了纠正办事处管理缺失的行动。

内部监督事务厅提出了一项警告：肯尼亚境内存在的一些因素导致这种偷运难民活动，其他难民人数很多的国家也面临这种问题。只要收容难民的国家政府没有足够的能力满足无法或不想返国的难民重新安置的要求，就会出现这种问题。

\* 在进行调查的同时，难民专员办事处高级管理人员，包括国际保护主任、东非和非洲之角区域主任、监察主任和新任命的肯尼亚问题代表得以审查有关情况。结果展开了行动矫正肯尼亚境内的情况，尤其重要的是开始审查办事处确定难民地位的程序和全球重新安置程序。这项行动是在副高级专员全面协调下采取的。目前的行动所根据的难民专员办事处总的审查意见与本报告所载建议极其相似。

发生这种情况以致需要进行这项调查确实是令人遗憾的，但是难民专员办事处得以从调查中汲取许多教训并予以应用。由于在肯尼亚取得的经验，难民专员办事处得以在接着的几个月成为一个较为注重责任制的组织、管理工作和业绩得以加强、监督和调查能力也有所提高。

---

\* 难民专员办事处对本报告的评论意见使用斜体。

## 目录

章次	段次	页次
一. 背景.....	1-19	5
A. 联合国国际工作队.....	1-8	5
B. 联合国难民事务高级专员办事处的作用和任务.....	9-14	5
C. 难民重新安置市场.....	15-19	6
二. 刑事案件.....	20-54	7
A. 犯罪集团.....	20-27	7
B. 密谋威胁和内罗毕分处受威胁的经过.....	28-36	8
C. 肯尼亚的有关法律、逮捕和指控.....	37-44	9
D. 作案手法和证据.....	45-49	10
E. 现况.....	50-54	11
三. 内罗毕分办事处的贪污和管理不当.....	55-85	11
A. 在处理难民申请方面的问题.....	55-64	11
B. 文件方面的差错.....	65-68	13
C. 管理不力.....	69-85	13
四. 结论.....	86	16
五. 建议.....	87	17

## 一. 背景

### A. 联合国国际工作队

1. 联合国的研究报告指出，全世界有 1 400 万名难民和 3 000 万名内部流离失所者在其他国家避难或寻找庇护或重新安置、或是希望安全返回原籍国。肯尼亚境内这种人——不论是难民、初看起来可能是难民的人、寻求庇护者或联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）所关心的其他人——的人数估计为 25 万。这些人来自布隆迪、苏丹、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、索马里、卢旺达和苏丹。

2. 2000 年 10 月 11 日，难民专员办事处监察主任向内部监督事务厅调查司司长报告说，难民专员办事处所取得的资料表明，若干难民专员办事处工作人员及其他人员可能犯有涉及贩卖难民证件、向每名难民收取 1 500 美元至 6 000 美元不等的费用的严重不法行为。

3. 监察主任还报告说，有关指控附有根据难民专员办事处任务规定、经重新安置文书工作程序认定的难民的伪造证件，购买者凭这种证件利用难民专员办事处的服务移居外国重新安置。由于先前的审查和调查没有得出确定的结论，监察主任要求内部监督事务厅调查司进行评估，并建议行动方针。

4. 因此调查司对有关指控进行了初步调查，4 个星期后得以查明 19 宗案件，在这些案件中难民们据称向“中间人”和（或）难民专员办事处工作人员支付现金以期为他们在澳大利亚、加拿大、联合王国和美国重新定居提供便利。此外，调查司从独立于难民专员办事处之外的本身的机密来源取得可靠资料，这些资料表明显然建有相当稳固的有组织的犯罪网络，成为将难民运出肯尼亚的主要管道。

5. 调查司在分析这些资料时认识到，要是如资料显然所示，有关指控证明是有道理的，那么联合国及其一个主要的专门机构，难民专员办事处，就面临被犯罪集团利用的明摆着的事实。

6. 据内部监督事务处看来，鉴于案件的性质，显然需要有高度技巧而受过专门训练的调查人员迅速作出反应。调查司没有足够的资源打击这种有组织的犯罪网，也没有受过处理重新安置方面欺诈行为的训练的工作人员。因此，2000 年 11 月底调查司司长向难民专员办事处监察主任建议了一项新战略，即设立一个国际调查员工作队，专门处理涉及受肯尼亚境内网络最严重影响的 5 个国家难民重新安置的阴谋。

7. 内部监督事务厅征得难民事务高级专员、秘书长和负责内部监督事务的副秘书长的同意，同法律事务厅和主计长办公室进行了协商。其后，调查司同受最严重影响的会员国的代表进行了联系，并要求他们各提供两名具有 10 年移民调查方面经验的合格专业调查人员。为此，肯尼亚提供了 3 名刑事侦查处侦查员、澳大利亚提供了移民和多种文化事务部的 2 名调查人员、加拿大提供了加拿大皇家龙骑兵团的 2 名调查人员、美国提供了移民和归化局的 2 名调查人员、联合王国提供了分别来自防止严重欺诈行为办事处和达勒姆警察部队刑事调查处的 2 名高级侦探。所有这些调查人员都符合调查司所定的经验标准。有关会员国议定，它们的人员将接受内部监督事务厅调查司的全面业务管理，并将按照内部监督事务厅调查司所定的联合国规则和条例和国际调查标准，以联合国内部监督事务厅干事的身份作为一个国际工作队执行任务。

8. 工作队计划在肯尼亚境内执行为期 3 个月的任务，目标是要侦查可取得足够的证据，包括勒索和贪污的证据，证明涉及偷运难民的人，并将这种证据提交肯尼亚的有关刑事管辖机构或任何其他有关机构。工作队在内部监督事务厅调查司的直接监督下，于 2001 年 3 月 5 日在内罗毕展开作业。调查司一直同难民专员办事处高级管理人员保持联系，这些人员为这项努力提供了大量支助。

### B. 联合国难民事务高级专员办事处的作用和任务

9. 联合国难民事务高级专员办事处是大会 1950 年 12 月第 428 (V) 号决议设立的，授权领导和协调保

护全球难民和解决难民问题的国际行动。难民专员办事处是一个主要的全球性人道主义组织，如今面临大约 2 250 万难民及其他有关的人，共将 5 000 多名工作人员分派到 120 多个国家的 277 个办事处。

10. 难民专员办事处定有两个密切相关的基本目标：保护难民并设法帮助他们在正常的环境下重新生活。国际保护是该机构工作的基础。实际上这意味着尊重难民的基本人权，包括 1951 年《联合国关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书中所规定的权利，特别意味着不将任何人非自愿遣返他们有理由担心受到迫害的国家。

11. 难民专员办事处宣传各种国际难民协定并监测各国政府遵守国际难民法的情况。该机构的人员在从首都到边远的难民营和边境地区的各种地点工作，设法提供保护并尽可能减少许多难民甚至在庇护国受到的性攻击等暴力行为的威胁。难民专员办事处设法寻求难民问题的长期或持久解决办法，帮助难民在条件许可的条件下返回家园、在庇护国就地安置或是在第三国重新定居。

12. 难民专员办事处经联合国法规授权，并在 1951 年《联合国关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书的指导下进行工作。1951 年的公约给难民下的定义是“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因遭到迫害而留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人”。难民专员办事处还扩大其任务范围以包括符合 1969 年非洲统一组织关于非洲难民问题具体方面的公约中所载难民定义的其他人。大会和难民专员办事处执行委员会还授权该组织参与照顾其他群体。这些群体包括无国籍的人或国籍有争议的人，在某些情况下还包括内部流离失所者。

#### **联合国难民事务高级专员办事处肯尼亚办事处**

13. 肯尼亚于 1966 年加入《日内瓦公约》、于 1981 年加入议定书、并于 1992 年加入非洲统一组织公约。目前肯尼亚并未实施有难民法，但是政府的难民政策要求难民居住在指定地区。目前有两个这种指定地

区，即卡库马和达达布的难民营，这两个难民营由难民专员办事处内罗毕办事分处管理，并接受亚的斯亚贝巴区域局的监督。

14. 《重新安置手册》第四章中所载难民专员办事处肯尼亚办事处的主要目标为：第一，促使索马里难民返回索马里西北部；第二，向达达布和卡库马难民营的难民提供包括人身安全在内的保护和援助；第三，保护和援助城市地区的难民和正在等待有关其地位的决定的贫困的寻求庇护者；和第四，协助有资格的难民，特别是最易受伤害的难民——包括需要法律保护 and 人身保护的人、有危险的妇女和没有就地安置希望的难民——到第三国重新定居。

#### **C. “难民重新安置市场”**

15. 鉴于难民专员办事处和工作队所面临的问题很大、也很复杂，只能在肯尼亚境内发生的一系列戏剧性的重大难民事件的背景下了解该问题。多年来由于东非一些国家的国内冲突，往往再加上（旱灾等）气候状况，大量人口跨越边界。由于一般认为肯尼亚的局势较稳定而其境内又设有援助机构，这些移徙的人民多将其视为一个较具吸引力的选择。基于上述因素，肯尼亚境内共有 25 万多名寻求庇护者和难民，多来自埃塞俄比亚、索马里和苏丹等邻国、以及卢旺达及其他非洲国家，主要居住在卡库马和达达布由难民专员办事处管理的难民营。

16. 卡库马设有 3 个难民营，位于距肯尼亚——苏丹边界以南 127 公里处。其中住有来自 8 个国家的难民，分属阿 20 多个族裔群体。卡库马收容了大约 7 万名难民，其中将近 25 000 名不到 18 岁。

17. 肯尼亚东北部的达达布设有 3 个难民营，共收容难民 12 万名，几乎占肯尼亚难民总数的三分之二。其中大多数为索马里人，但也包括埃塞俄比亚人和苏丹人以及少数的厄立特里亚人和乌干达人。

18. 经济条件较好的难民很快就发现难民营内的现实生活使他们没有什么希望成功地就地安置或在第三国定居。遣返的结果难以预料而且多半是他们所不

希望的，因此他们实际面临的是一些不愉快的选择。他们如果不想干等下去，可以离开难民营前往城市地区，如内罗毕或蒙巴萨等。因此内罗毕和蒙巴萨的难民社区一年比一年拥挤。难民离开达达布和卡库马难民营显然是基于下列因素：

(a) 难民申请处理程序。难民社区内一般都持一种未必切合实际的想法，那就是要想使重新定居的申请得到处理，就必须前往实际处理重新定居申请的难民专员办事处内罗毕办事处；

(b) 安全。工作队调查人员从难民、难民专员办事处工作人员和非政府组织经常听到的一种说法是难民营内的安全状况很差。调查人员得知强奸、基于族裔和部族原因的袭击、抢劫难民营内的“货摊”和烧毁住宅等情事。此外调查期间在卡库马难民营发生爆乱导致若干人命损失。调查人员还得知“土匪”袭击难民营的事件。难民营虽然有警力，但显然不足以确保这么多难民的安全；

(c) 生活方式。工作队的作业时间很有限从而无法视察卡库马和达达布难民营，但是它约谈了许多分配到这些难民营的难民，听到这些难民、以及非政府组织、难民专员办事处工作人员和使馆人员关于营内生活方式的一些片断但是相当一致的报道。基本上没有什么就业机会，所提供的服务很有限、性质也很粗糙。许多难民发现移居内罗毕的这项选择要好得多，虽然他们能够获得的住房条件很差而且多半只能在黑市找到工作。

19. 多数难民对于难民专员办事处工作程序的复杂性以及本身的权利和义务，包括难民专员办事处的服务都是免费提供的事实，所知不多，虽然难民专员办事处公布了这些资料。只有少数难民得以重新安置，从而产生一些鼓励因素使得依靠难民重新安置市场、迎合经济条件较好的难民和/或装作难民的人的需求的腐化的犯罪活动兴旺起来。

## 二. 刑事案件

### A. 犯罪集团

20. 2000年10月，内部监视事务厅调查司进行了评估，评估期间收集的资料表明，难民专员办事处以外人士（所谓“经纪人”）和以内罗毕分处为基地的难民专员办事处的一些人员之间存在着一些特别安排，从难民的绝望处境中牟取暴利。工作队调查人员进行了三至四周的实地调查，查明了犯罪集团的实际规模和范围。包括难民专员办事处工作人员在内的人员组成网络，通过向难民和其他寻求安置的人员提供虚假承诺和伪造文件获取暴利。调查证实，大部分犯罪活动实际上是同一主要犯罪集团的主要部分，国际工作队确定在各层次运作的有70人之多，但主要都受10人的控制。他们向急于得到安置的难民提供难民专员办事处实际上免费提供的服务，比如难民专员办事处法定难民证件，但要求并收取金钱。查明的其中三人为难民专员办事处工作人员，二人为一有关非政府组织的工作人员，其余参与分子中还有一名前工作人员。后者最近在接受调查司的询问时，承认本报告所描述的犯罪集团确有其事。他还确认，虚假承诺安置的价码从每人2 000美元到5 000美元不等。

21. 主要犯罪集团结构明确，组织内部有不同的梯队进行活动。比如，最低梯队由“经纪人”组成，他们来自难民社区，国籍各不相同。他们的任务是为高级和中级梯队招揽生意。经纪人充当犯罪集团在难民社区中的耳目。他们以自己的身份，为主子确定哪一群难民有钱或有能力筹到钱换取难民文件和安置地位。尔后，经纪人向高级梯队提供情报，并进行必要的引见。

22. 中级梯队有两种活动人员——执行人员和初步接洽员。执行人员中既有国民，也有难民，他们被上级梯队挑选来执行某一任务，执行上级梯队人员的命令，有时使用强硬手段向难民收取钱款。采取的强硬手法有（但不限于）对难民和可能的证人进行威胁和

殴打。工作队从最近被残酷殴打的难民那里接到了为数众多的报告，确定殴打者就是那些执行人员。向工作队报告暴力行为的难民中，大多数都有警方和医院的报告来证明各自的说法。2001年5月下旬国际工作队调查即将结束时，一些执行人员向工作队队员进行了威胁。

23. 中级梯队的初步接洽员中，多数为难民专员办事处的工作人员，他们向难民非法要求50至100肯尼亚先令，为难民进入难民专员办事处内罗毕分处提供便利。他们还要求并收取钱款，把可能的难民排队位置向前移，或是把难民案子送到更高的梯队，使案子得到安置考虑。

24. 一般而言，上级梯队由难民专员办事处的几名工作人员和咨询人员组成，他们在过程中发挥关键作用；另外还有非政府组织的工作人员，他们在各自的办公室协助和推动犯罪活动。

25. 在上述各梯队的职位中，难民专员办事处中协理保护干事和保护办事员两个职位上的工作人员是犯罪集团成功的关键所在。这些人员提供了向安置国推荐安置所必需的核准签名，或者至少延长难民专员办事处难民法定许可证的期限，允许难民申请人继续留在内罗毕附近，而不被送往营地。

26. 工作队调查人员观察到，犯罪集团合谋者显然并不关切部落和宗族联系。相反，他们关注如何利用通过难民专员办事处谋求在他国安置的难民，就这些服务向他们索取费用。犯罪集团的动机既不是意识形态，也不是裙带关系，而是纯粹出于贪婪。犯罪集团为此作出安排，顶替并安置不够安置资格的人，包括难民，取代合格的难民，非法剥夺合格难民可能得到的安置。有些难民无力支付，或身份被这些工作人员偷盗并转卖给了没有资格获得难民地位和安置的人，对这些难民而言，由于他们唯一拥有的身份都被剥夺，他们对援助的等待将永无尽头。

27. 因此，对具有犯罪头脑的人而言，难民市场存在着诱惑。在这一市场，可能从绝望的难民和其他谋求安置的人士身上榨取千百万美元。难民专员办事处的

一些工作人员看准了机会，便利用这一市场从中渔利，创建了一个具有连锁责任的成功网络，并组成了这一犯罪集团。

## B. 密谋威胁和内罗毕分处受威胁的经过

28. 内部监督事务厅调查司于2000年10月进行评估时，了解到针对难民专员办事处工作人员的威胁，并收集了威胁的证据。这些工作人员过去试图调查难民被利用的情况，因此被犯罪集团认定可能会干扰犯罪集团继续从事这一赚钱的行当。此外，内部监督事务厅调查司驻地调查处（2000年10月）正在进行的评估为众人所知，难民专员办事处和内部监督事务厅调查司被犯罪集团锁定的人士不久就开始接到口头和书面的匿名威胁。也应指出，在过去并在工作队调查开始之前，被犯罪集团认定可能会进行干扰的难民专员办事处工作人员受到过威胁，并已经撤离。实际上，犯罪集团对这些人士的威胁有效地破坏了任何调查犯罪集团活动的企图。因此，工作队在內罗毕开始实地工作之前，就可以合乎情理地预计到，他们将在一个威胁不断增加的环境中开展工作。

29. 工作队开展工作两周后，发展了一位重要的线民，并收集到了证据。证据表明，犯罪集团中难民专员办事处的某些工作人员正在密谋向美利坚合众国驻内罗毕大使、美国使馆所属移民及归化局的一名高级官员和难民专员办事处的三名高级官员发送威胁信件。

30. 2001年3月17日，工作队调查人员获悉，控制犯罪集团活动的难民专员办事处三名工作人员（见上文第24段）注意到调查已经开始，并决定他们要阻止这场调查，就像过去通过对内罗毕分处发出威胁、甚至可能进行“炸弹袭击”来阻止调查一样。线民指出，三名工作人员已接触过他这个“经纪人”，并要求他或由他组织人员用阿拉伯文和英文书写五封威胁信，并以乌萨马·本·拉登的名义签署。这些信件将发送给难民专员办事处三名现职官员和包括美国大使在内的两名美国使馆高级官员。

31. 线民报告说，难民专员办事处三名工作人员要求威胁信以阿拉伯文和英文书写并签以伪造的本·拉登



的签名，这是因为他们想在美国人的眼里提高威胁的声势。工作队成员多数为男性白人，策划者认定他们是美国联邦调查局的特务，而实际上他们根本不是。然而，由于这一错误的认定，策划者断定仅仅威胁联合国工作人员已经不够，还应威胁美国使馆人员，从而向美国施加压力，撤出工作队。

32. 线民指出，难民专员办事处的三名工作人员向他解释说，计划分四个阶段进行，而威胁信则是第一阶段。他指出，第二阶段将是搞到一枚“F1”炸弹（确定为手榴弹），由难民专员办事处一工作人员自愿放入抽水马桶以待引爆。线民说，这第二阶段的目的在于如果工作队不撤出肯尼亚，将突出和表明策划人执行威胁的意愿。威胁的第三阶段将是绑架难民专员办事处一名高级官员的女儿。

33. 线民报告说，第四阶段是实际执行信中的威胁。工作队立即提醒了威胁的目标，并对其加强了安全保护措施。

34. 线民还指出，他曾在内罗毕市中心一家旅馆与难民专员办事处的一名工作人员见面。该工作人员向线民口述了信件的内容。线民和该工作人员都同意，信件将于 2001 年 3 月 20 日写毕并交给该工作人员。

35. 线民指出，在与难民专员办事处三名工作人员的某次会面中，其中一人说，“我们过去干掉过难民专员办事处的工作人员，现在也要以同样手法干掉难民专员办事处的某些[没有腐败的]雇员”。线民还指出，会面时难民专员办事处的一名停职的工作人员说，他们计划杀死那位“黑人美国大使”。难民专员办事处三名工作人员在谈话中，问他是否与乌萨马·本·拉登有联系，或者是否认识其他人可以安排他们与本·拉登见面，并商讨“干掉”美国大使的计划。虽然没有证据表明他们三人与恐怖主义分子有过接触，但是工作队还是向美国使馆、难民专员办事处和肯尼亚警方提供了所有资料。

36. 由于这些资料和线民的合作，工作队制定了行动计划。线民不顾个人安危，身上安装了窃听线和录像设备，因此线民与难民专员办事处工作人员的会面被

摄录下来，音像俱全。这一行动是同工作队挂钩的肯尼亚刑事侦察处官员在场的情况下由其协助进行的，符合肯尼亚适用法律的要求。

### C. 肯尼亚的有关法律、逮捕和指控

37. 随着调查的展开和进一步证据的取得，工作队中的肯尼亚刑事侦察处官员确认，小组已对所犯罪行收集了确凿的证据。因此，调查人员开始计划捉拿难民专员办事处的三名工作人员。2001 年 4 月 19 日，肯尼亚刑事侦察处将三人逮捕。他们被指控违反肯尼亚刑法，威胁杀人（密谋）和向难民收取钱款。

38. 难民高级专员办事处的三名工作人员被捕后出庭受审，尔后又被保释。于是，一些证人和工作队的调查人员便接到了尚未逮捕的犯罪集团成员的威胁和报复。对犯罪集团其他成员的调查和随后进行的逮捕也引起了媒体的极大关注，证人和工作队调查人员受到威胁的风险也因此增加。

39. 在进行逮捕之后，肯尼亚法庭程序的法律要求不可避免地暴露了出庭就腐败和威胁指控提供直接证据的证人和原告的身份。并且，当地报刊还刊登了他们的姓名。这些证人向工作队抱怨，说他们受到了威胁，一些证人还因他们给予国际工作队协助和即将出庭作证而遭到殴打。由于政府没有证人保护方案，这就要求国际工作队为保护这些证人在难民专员办事处协助下采取基本和初步的措施。在这方面，国际工作队确认 18 名证人及其家属（共 93 人）需要加强保护。另外，还有六名证人立即面临实际的危险，可能遭到尚未逮捕的人严厉的报复。他们的家庭也不得不迁移他地。

40. 由于这三个月的努力并继对难民高级专员办事处三名工作人员提出刑事指控之后，工作队收集到了有关其他六人的充分的表面直接证据，他们通过欺诈性安置承诺向难民收取钱款（一些案子中，每人收取多至 6 000 美元），违反了肯尼亚刑法。依照肯尼亚刑法提出的一些指控，涉及“经纪人”和难民高级专员办事处工作人员收取钱款，他们向难民保证他们的案子会有进展而得到安置的考虑。一些难民被要求支付

钱款，以获得允许其留在内罗毕的法定许可证，而其他难民和非难民向“经纪人”以及难民高级专员办事处工作人员支付钱款，通过盗用身份被列入其他家庭的安置申请中。除受害人（难民）提供的证人证据之外，工作队调查人员还发现了伪造的文书作为加强证据，这些伪造文书出自难民专员办事处工作人员及其“经纪人”之手。“经纪人”有时甚至还向支付钱款的难民提供服务合同和收据，以造成一种代表难民专员办事处进行正常服务工作的假象。

41. 被捕的难民专员办事处三名工作人员中，每人都被指控犯有五项密谋罪，即肯尼亚刑法第 223 条第 1 款所规定的密谋发出或造成他人收到死亡威胁。该款规定，“任何人没有合法理由而以书面或其他形式威胁杀人或直接或间接造成他人受到杀人威胁，应按重罪论处，可判处十年徒刑。”这是一项适当的指控，而不是实际的实质性犯罪，因为收信人无一收到威胁信。但是，有足够的证据表明，密谋指控可以适用，因为三人的集体行动都超越了其计划和意图的准备，实际上已在执行准备和收取这些信件的工作。

42. 依照肯尼亚刑法第 315 条，包括难民专员办事处三名工作人员在内的六人被指控犯有“欺骗”罪。该条规定，“任何人以任何欺诈性手法或手段从他人获取任何可以偷盗的物品，或引诱他人向任何人交付任何可以偷盗的物品或向任何人支付钱款或交付物品或因这种手法或手段而支付更多的钱款或交付更多的物品，应按轻罪论处，可判处三年徒刑”。

43. 根据工作队的调查，除了阴谋和其他指控之外，工作队所属肯尼亚警官向九人共提出了 58 项“欺骗”指控和两项“欺骗”未遂指控。依照肯尼亚刑法第 349 条，难民专员办事处的一名工作人员还被指控进行伪造。该条规定，“任何人伪造任何文书属于犯罪行为，除有其他规定外，应按重罪论处，可判处三年徒刑，除非因伪造情节或伪造物品的性质而规定有其他的处罚”。

44. 难民专员办事处的执行伙伴——一个名叫非洲难民培训和就业服务的非政府组织——的两名成员，也

被指控向难民收取钱款。依照肯尼亚刑法第 339 条，还向其提出了一项“蓄意破坏财产”的指控。该条规定，“任何人蓄意和非法销毁或破坏财产将被判有罪，除另有规定外，应按轻罪论处，如果没有规定其他的处罚，可判处五年徒刑”。在上述两位人员的案子中，证据表明他们联合行动，销毁了一名难民的结婚证，为这名难民的配偶伪造了身份，并把她作为另一家庭的成员安排在安置名单上。这一家庭有钱支付钱款，但获得安置的可能性较小。

#### D. 作案手法和证据

45. 工作队与 200 多名证人进行了面谈。在这方面，应该着重指出，工作队根据肯尼亚刑事侦察处官员和工作队法律顾问的意见，按照肯尼亚共和国《证据法》收集了证据。在这方面，已确认的“直接”证人证据包括证人的口头证据，这些证人准备在警察报告中宣布，他们向难民专员办事处工作人员、一名非政府组织成员或一名经纪人实际支付了钱款。其他证人准备宣布，他们被要求支付钱款，但没有支付或无力支付，这些证人被列为提供“间接”证据的确证证人。

46. 提供直接证据的多数证人，能够肯定地辨认对其支付过钱款的人员，并记住了付款的确切数额、日期和前后的实际情况。在一些案例中，几个难民还用文字证据支持其证言，比如从已经在外地得到安置的朋友或亲戚中收到钱款，支付难民专员办事处本应免费的服务。

47. 工作队调查人员对证据进行了分析，表明证人为数众多，来自不同的国家和族群，使用不同的语言，不可能对九名犯人密谋捏造事实，并在三个月中、在工作队调查人员和肯尼亚刑事侦察处官员多次面谈之后保持前后一致的说法。

48. 除了用来支持在内罗毕法庭向九人提出指控的直接证据外，还有一些有用的间接加强证据。例如，工作队面谈报告中记录了大量的证据，证明这些人要求难民为其申请取得进展而支付钱款。但是，这些难民或者拒绝支付，或者更经常的是无力支付。工作队调查人员注意到，这些表明没有支付、的确无力支付的

人士与他们在内罗毕分处档案中的地位之间有着密切的联系。这些档案或并不存在，或已被销毁，或根本没有进展。另外，还有证据表明，一些真正的难民因为没有向难民专员办事处工作人员支付钱款，他们的身份和档案已由难民专员办事处工作人员出售给其他支付钱款来顶替他们身份的人。在大多数案例中，购买了这种身份的人士已被难民专员办事处有关工作人员评估为不可能的安置候选人。因此，如果没有这些腐败情况，符合资格但没有能力支付钱款的难民本来有更好的机会获得安置。另外，工作队获悉，购买难民身份的通常并不是难民，而是装扮成难民以求得到安置的人。

49. 除了对被指控的人以外，工作队收集了其他与主要犯罪集团有着松散联系的人的证据。他们以难民的档案会“得到照顾”、或他们的案子取得有利进展的名义向难民收取钱款。难民专员办事处三名工作人员和两名“经纪人”保释后，分别开始对证人进行威胁。在这方面，工作队收集的证据表明，他们都违反了保释规定和肯尼亚刑法第 121 条第 1 款的规定。该款规定，“任何人在司法程序中，在证人提供证据之前或之后，就这些证据试图不正当地干涉或影响证人，可被判罪，并可判处三年徒刑。”对于所有这些案例，已经向肯尼亚刑事侦察处提交证据，有待采取进一步行动。

## E. 现况

50. 由于进行了逮捕，工作队、内部监督事务厅调查司和难民专员办事处参与协助肯尼亚当局，在 11 起审判中提供了证据：一场审判涉及难民专员办事处三名工作人员密谋威胁杀人指控；这三人还分别被单独提出了“欺骗”指控。另外两个“经纪人”将为自身的“欺骗”指控受审；他们还因其他罪行被联合指控，这样又增加了一场他们联合出庭的审判。此外非洲难民培训和就业服务组织的两名成员被指控蓄意破坏财产而待审，第三个“经纪人”则要为其“欺骗”的指控出庭应讯。这个经纪人还与难民专员办事处的一名工作人员一起被提出联合指控，预计还将为他们的联合出庭进行另一场审判。

51. 然而，在本阶段，多数程序都暂时停止。被指控的人是否可以在审判之前收到所有起诉的证据，比如包括所有控方证人的姓名和住址，这一问题还有待于肯尼亚宪法法院作出判断。出现这一问题的原因是难民专员办事处的三名工作人员中有一人是肯尼亚律师协会的律师。他争辩说，根据肯尼亚共和国宪法，他们有权获得这些材料。首席大法官已经指定宪法法院审理这一问题，如果宪法法院决定被告有权获得这些材料，这将在肯尼亚司法史上创立一个新的裁决。截至本报告编写时，宪法法院尚未作出裁决，所有的审判也都没有进展。

52. 肯尼亚警方掌握着所有证据，这些证据与被捕人员和已收集了充分证据的其他人员有关，其中包括难民专员办事处的一名初级专业人员，他在犯罪集团中扮演了关键的角色。他还被缺席起诉，肯尼亚警方已表示将发出国际逮捕令，将他捉拿归案。截至本报告编写时，尚未采取这些行动。

53. 肯尼亚警方还掌握着必要的证据，将根据肯尼亚刑法第 121 条 f 款再次拘捕难民专员办事处三名被停职的工作人员，并对他们提出“涉及司法程序的犯罪”的指控，因为他们在保释后积极地向控方证人进行威胁。截至本报告编写时，尚未采取这一行动。

54. 此外，非洲难民培训和就业服务组织的两名成员决定就非政府组织将其开除一事寻求司法复查。这样，他们向难民专员办事处驻内罗毕分处提出了民事诉讼。此后，这三名被停职的工作人员与非政府组织的两名成员一起参加了民事诉讼，现正在内罗毕法院待决。

## 三. 内罗毕分办事处的贪污和管理不当

### A. 在处理难民申请方面的问题

55. 调查证据显示，被起诉的难民专员办事处工作人员及其同党参与了这一高收益的犯罪活动。由于这些工作人员及其同伙频频得手，就要求工作队认真审查其内罗毕办事机构的运作和管理。

56. 难民专员办事处在肯尼亚的业务由内罗毕分办事处负责管理，并由设在卡库马和达达布难民营的两个分处提供支助，雇员人数总计为 130 多名当地和国际工作人员。亚的斯亚贝巴的区域局对之实行监督。内罗毕分办事处位于该市韦斯特兰区，由内罗毕分办事处院落本身和资格审查中心组成。分办事处由代表领导，由副代表以及一名包括分管重新安置科的（保护事务）助理代表和另一名（管理事务）助理代表负责管理。

57. 分办事处坐落在一座经过改建的破旧的公寓楼和附属的住宅中。内罗毕分办事处/资格审查中心四周围有铁丝网，进出实行控制，并雇有私人保安。资格审查中心的具体安全存在问题，特别在门外时常发生的、有时甚至发生暴力的零散示威期间尤其如此。

58. 保护科负责鉴定庇护申请人的资格，确定根据难民专员办事处的任务规定他们是否符合难民的定义。这项工作由资格审查干事负责开展，由一般身为律师的保护干事实行监督，其中包括以协理保护干事的身份行事的被逮捕的三名难民专员办事处工作人员之一。重新安置科负责处理资格审查律师所确定的难民的重新安置问题。难民专员办事处一旦确定符合重新安置的资格，就会与重新安置国使馆接洽，以审议这些案例。

59. 资格审查中心的职责是处理城市难民，即来到大门口要求庇护的所谓个案。为资格审查中心工作的一些工作人员并不是由难民专员办事处直接雇用的，而是根据与作为难民专员办事处执行伙伴的非政府组织—非洲难民培训和就业服务组织—签订的合同由后者向其提供的。

60. 一旦进入资格审查中心，确定难民身份的工作从面谈开始，通常由非洲难民培训和就业服务组织的资格审查干事借助本人大多也是难民申请人的合同翻译主持进行。进入资格审查中心后，必须与翻译一道填写受理登记表。证人在接受工作队访谈时，常说这一阶段是一个关键阶段，因为他们称据知翻译要索贿，才帮忙填表并编造适当的托辞，以确保难民的申

请得到积极考虑。但是，没有直接证据显示有人给翻译钱。一旦决定寻找持久性解决办法，则会将此通知难民。假如得到了有利的决定，并被确定为真实的难民，那么如果他们申请重新安置的话，就会被要求去指定的难民营，或在一些情况中得到一封授权书，允许他们留在内罗毕，等待重新安置程序的结果和所联系的使馆的决定。遭到拒绝的申请人有机会对资格审查干事的决定提出上诉。上诉必须于 14 天内提出，也将由资格干事受理。

61. 一旦资格审查干事作出了肯定性的重新安置建议，该案就提交内罗毕分办事处的保护干事或（保护事务）助理代表审查。他们对案例进行审查，并根据一套标准作出重新安置决定，将难民的名单交给接受国使馆。常常允许难民待在内罗毕，等待有关其重新安置程序的结果和所联系的使馆的决定。尽管有关重新安置的最终决定权牢牢掌握在使馆有关官员手中，但工作队了解到，使馆极为重视难民专员办事处的推荐。

62. 来到资格审查中心的人仅有少数才被允许入内，人数基于资格审查干事认为他们一天可进行多少次面谈，通常计为每天最多 65 名难民。这一数额不算资格审查中心工作人员安排的召回查询，以分发决定函，进行重新面谈，或安排与资格审查中心保护干事约谈。由于预定的面谈人数太多，缺少翻译，加上计算机设备的技术问题，常常要重新安排处理案子的时间。

63. 工作队调查员询问了经过这一过程的难民，他们说贪污和行贿始于大门口，合同保安要获准面谈的难民付一笔 50 到 100 肯尼亚先令的小“费”，才能进入资格审查中心。虽然有索要的证据，但没有直接的证据表明有人给保安钱。这些难民的证词大体为工作队的观察所证实，他们注意到内罗毕分办事处外面发生的事情，看到了这些活动以及其他非法活动的进行。例如，在一次造访分办事处时，工作队的两名调查员目击了一名保安对一名女难民的暴力攻击。他们被迫进行干预，以防这名妇女受重伤。

2001年9月已更换了向内罗毕分办事处提供保安的保安公司。所有的保安都在控制人群和如何处理大门口焦急的人方面得到了培训。他们受到更严格的监督，以防止他们非法索贿。

64. 一旦进入内罗毕分办事处的房地，难民在合同保安的监视下，被领着经过一条安全通道，之后被带入按族裔、语言和文化背景分隔的房间，以便于他们案子的处理。他们在那里等着被叫到中心接受审批和（或）面谈。据经过这一程序、且随后被工作队调查员询问的难民/目击者讲，能走到这一步就算是一个胜利。

## B. 文件方面的差错

65. 内罗毕分办事处中的难民案卷既是对难民的前途极为重要的资料，也是工作队的证据。从理论上说，难民案卷的处理始于难民进分办事处后的受理登记阶段。翻译填完最初的受理登记文件。之后给难民照相，将案卷呈交资格审查干事供面谈之用。资格审查中心秘书将所列重要数据和案卷跟踪表输入电子编档系统。档案保管员负责确保每天取用和存放案卷时都签字。如果对一个案子作出了不利的决定，有关人员未被确认为公约规定的难民，则有关案卷将保留一段时间，之后移交设在另一地方的档案馆。如果作出了有利的决定，资格审查中心在用完案卷后，会把它交给负责的科室，如保护科或重新安置科，直到作出持久性解决办法，届时案卷将存入档案馆。

66. 但是，实际上却找不到关于档案系统、案卷存取和文件编制的政策或指示。资格审查中心的档案保管员采用自编的临时性借出存放制度，既不全面，也不准确。案卷无法轻易找到，而且（或）发现从档案室取走，却没有文件显示案卷放在何处，或在谁手里。资格审查中心整个档案系统以档案保管员为主，而在工作队要看某些案卷时，发现该保管员耗费了过多时间满楼、满办公室寻找。如果档案保管员不在，则整个档案工作就陷入停顿，转而采用“自助式服务”制，工作人员随意抽取或添加案卷和文件。

67. 档案保管人是为难民专员办事处服务了很长时间的工作人员，他说案卷和档案系统方面没有任何书面政策或指示可循。他说曾经采用过借出填卡制度，但随着开始采用电子编档系统，填卡制度已被中止，而电子编档系统目前也没有使用。问他为什么，他回答说，由于供电情况差，技术系统出毛病以及小系统的审计或管理，该系统不足以跟踪和取得有关工作中某一时间谁在使用什么案卷的资料。工作队的观察和毫无结果的案卷搜寻证实了这一说法。

68. 这一文件系统的瘫痪进一步助长了犯罪活动。例如，一次，工作队要一份被认为是很重要的文件证据的案卷时，但被告知所涉案卷丢了，找不到。调查员有两次注意到没有对难民案子进行监督的明确信号：第一次，他们在一名真难民的真正案卷旁发现了写着该难民姓名的假案卷。第二次，在逮捕难民专员办事处三名工作人员时，在他们家中搜查发现了难民专员办事处的官方案卷、案卷材料和文件。

## C. 管理不力

69. 很明显，被起诉人员犯下的罪行属于有机会犯罪。如果没有一个管理框架在显然是困难的环境中支持涉及难民和其他寻求援助人的难民专员办事处目标，并对业务活动加以控制，则那些受诱惑自我致富的人可以为所欲为，而几乎不受惩罚。

70. 从所看到的在难民专员办事处门口殴打女难民的保安以及经营犯罪活动的保护科人员，到一年多来放任该分办事处自行其是而不任命一名代表的难民专员办事处总部管理人员，难民专员办事处整个机构都没有向它旨在服务的对象履行义务。

71. 工作人员和其他人曾向分办事处管理人员反映过本报告所述的骗局，但没有效果。驻内罗毕的人员对此曾调查过，但本人因受到恐吓而被吓住。难民专员办事处无法在初期提出控告时就予以解决。监察主任亲自参与处理控告时，情况才开始有所转变。区域主任委托编制的联合国内罗毕办事处安全事务报告认为确实存在着问题，但无法查明责任人是谁。此外，审计报告和视察报告一段时间来明确表明该分办事

处未能像它应做的那样运作，而且在许多领域低于标准，令人痛心。

72. 工作队在多次造访该分办事处并与以往和现在的管理人员讨论时发现，缺乏管理的迹象引人注目。正如所指出的那样，客户案卷放得乱七八糟，使犯罪者的骗局更能得逞。将假案卷与真案卷并排放在一起；在没有文件的情况下没有可能通过该系统跟踪服务对象案子的进展情况；难民们往往在门口一等数天，有时睡在高速公路边上，等待进行他们假定已经安排好的约谈，而实际上他们的案卷已经丢失；工作人员可以取走案卷，而不留下他们进入档案室的痕迹，撤掉案卷更不用说；有人没有案卷就被宣布为难民；真难民被他人冒名顶替，案卷中的照片被更换。但没人注意。

73. 管理人员很少或根本不审查负责受理申请人员的工作。监督工作被减到不能再减；大多数的申请审批后都没有得到审查。该分办事处的高级管理人员几乎从来不审查其工作人员的工作，而区域局几乎没有对该分办事处的决定作出任何监督审查。总部除了上文提到的审计和视察外，很少或根本没有在该分办事处的管理方面花功夫。

74. 如果犯罪人员一心从事非法活动，则即使工作扎实勤恳的管理人员也无法予以阻止，但是他们可以实行控制并作出问责制的规定，限制这些骗局对绝望的人们生活造成伤害的程度。由于人员编制少，该办事处的设备严重不足，以及他们开展业务的环境中的问题，有理由说该办事处的管理人员的工作并不轻松。他们要处理的问题源自并非他们自己造成的冲突，而且这些问题过去和现在却都非常严重。但管理阶层一从现场的管理人员，到区域局，到总部一都没有认真花精力来处理这些问题，而是基本放手不管。

75. 但是，内部监督事务厅高兴地注意到，情况已经发生了急剧变化。现在不仅工作熟练的代表已经到位，而且该分办事处得到了已经进行重大改革的区域局和难民专员办事处总部的极大重视。

76. 在报告内罗毕分办事处的管理情况时，内部监督事务厅调查司希望强调的是，它这样做只是想说明在这方面如果管理无效和（或）软弱，贪污会如何横行。特别是有一些正常的管理职能原本可以而且应该在初期阶段行使，以避免、甚至遏制调查司和工作队在到内罗毕时发现的具有破坏性的危机。

77. 内部监督事务厅指出，内罗毕办事处的许多工作人员应得到称赞，他们尽管每天在常常令人压抑的工作条件下面对与这些难民打交道所引起的情绪问题，却能履行职责；而这些难民往往不理解或不想理解他们的困境在短期内得不到解决。在工作队三个月的业务活动期间，调查人员逐渐了解到因难民、或自称的难民对他们认为会帮他们的人经常提出要求而让人产生的沮丧感。此外，每一名难民都期望他或她的问题会得到难民专员办事处解决。

78. 内部监督事务厅调查司在评估管理阶层原本应如何应付某一危机或问题时，力求确定是否有充足的信号供管理阶层采取行动。在这方面，调查司列举了内罗毕分办事处存在的若干贪污和欺诈信号：

(a) 缺乏对工作人员活动的监督：

(一) 交通助理是犯罪活动的头头之一，他以前曾被举报有贪污行为，而且对同事采用强制手段。

(此人曾被与工作队合作的肯尼亚警官逮捕过，并被控以 5 项合谋威胁杀人罪，11 项欺诈罪和 1 项伪造罪。) 他的工作本身与难民无关。但人们经常看到他花大部分时间跟难民在一起，为他们引见，并填写难民重新安置表；

(二) 允许保安往往仅凭是否给小额贿赂，就擅自决定让谁进来，不让谁进来。对公开攻击难民不予置评；

(b) 缺乏跟踪和监督难民案子的机制：

(一) 难民抱怨说常常重新安排约见的的时间。工作队询问过一位难民，他的约见被重新安排了 72 次。额外的约见使犯罪活动有了更多进项，重新安排时间次数多，就表明案子未得到解决，而且

某一难民与他或她的保护干事之间接触的更替率高；

(二) 难民一直在抱怨说他们各自的案子缺乏进展。工作队对所述难民案卷的审查证实了他们的说法。一个案卷缺乏进展通常可由此得出三项基本结论：处理案卷的干事没在工作；资源不足；或处理案卷的干事与案卷所涉对象之间存在问题。调查人员发现，某些个案没有进展的原因是有关难民没有付钱。在这方面，在指称已被要求付钱、但没有或无法付钱的难民与案卷没有进展之间有着密切的相互关系；

(三) 内罗毕分办事处缺乏协调，表现在同事间交流不多，工作人员与管理阶层之间很少交流，而且对其书面工作几乎没有进行任何审查或组织，这就构成了对问责制的回避；

(c) 缺乏报告机制：

(一) 难民专员办事处、联合国内罗毕办事处安全部门和肯尼亚警方很长一段时期以来已经收到了有关贪污、受贿和强制策略的大量举报。而且这些举报并不限于某一组难民或有关人员，因此表明其具有可信性。此外，举报性质相似，且一再涉及难民专员办事处中相同的工作人员；

(二) 难民在难民专员办事处的分办事处门前示威，指称难民专员办事处工作人员贪污腐败和滥用职权，这也是一个强烈的信号。此外，示威者把这些事捅给报界，报刊就此问题发表了大量文章。一位辩护律师告诉工作队说，这种举报他听了已经有五年了；

(三) 参与犯罪活动的难民专员办事处工作人员表露了无法解释的富有。大多数人的生活超出了各自的收入水平。例如，上述的交通助理拥有很大的一片物业和一辆最新型号的通用跑车，单靠他本人的难民专员办事处的工资难以买得起。难民专员办事处管理人员去了此人的乔迁喜筵；

(四) 在内罗毕分办事处递交申请的大多数难民报告说，他们逃离难民专员办事处的难民营的原因相同，即贪污、受贿、性攻击和强制手法。这些指控往往被看作是经常性的“难民的哀叹”，于是轻易地不予考虑；

(五) 工作队发现，工作人员、难民专员办事处雇用的私营保安和难民本人就表明现行的贪污问题是他们人所共知的。这是他们经常公开讨论的一个问题；

(六) 最后，并非最不重要的是，分办事处发现，由于恐吓，它被迫撤出工作人员。确实，这是贪污实际存在的最直接的迹象之一，因为打击贪污的任何行动受到责任人回应，发出恐吓。因此，管理阶层使恐吓成为犯罪活动自我保护的最有效的工具。

79. 这份有关贪污和欺诈指标的清单并非详尽无遗。所列的信号仅仅是最明显的，而且可以看到，可以并不过分地由此推论，这些信号本应作为内罗毕分办事处管理阶层的很好依据，借以确定有关问题，并在有关问题形成危机之前自己采取行动，或要求采取行动。

80. 看来历任管理阶层都感到难以自己承认分办事处存在实际问题，而且在积极解决这一问题方面，有若干因素造成总的缺乏领导。例如，一年多来，副代表是实际上的代表，但没有代表应具有的权利。这造成缺乏明确的方向和统一的领导，而这是确实使分办事处拥有打击贪污问题的信心所必需的。使全体工作人员士气更加低落的是，职能区域内部以及它们相互之间缺乏协调，产生了非常消极的影响。每天都有证据表明这一征兆；调查人员在与分办事处交往时观察到，不能保证一项决定的一个利益有关者会按执行所需的那样通知其他利益有关者。此外，由于协调的这一缺乏和习以为常的自我管理，无法采用组织标准，因而导致将个人标准适用于关于难民决定的作出。难民专员办事处的一名工作人员将内罗毕分办事处的气氛恰当地描述成为“无法无天”。

81. 难民专员办事处管理阶层一度在地方媒体上登载广告说，肯尼亚难民专员办事处的难民服务是免费的，难民们不应为此付钱。本报告并非指控存在暗中勾结，但无法忽视的事实是，上文所述的欺诈信号长期存在，任何人都可以看到，任何想看的人都会看到。有意思的是，在工作队刚到内罗毕时，难民专员办事处的一些工作人员将这一问题看作是难民生活中无可回避的一部分，哪里有难民，哪里就会存在这种现象。此外，普遍的态度是，这一问题基本源自难民本身，因为他们在“主动给钱”。充分体现这一态度的是，在难民专员办事处的分办事处墙外钉有一块告示牌，上面警告难民说，因要求难民服务而主动给钱是不对的。虽然分办事处将此看成是遏制贪污的一种努力，工作队却认为这是将责任推到难民头上，因为并没有采取类似措施来处理收钱的非法问题。

82. 尽管内罗毕分办事处所有各级都提出了指称贪污的控告，但似乎很少有人负责最终处理或解决这类控告。的确，难民专员办事处组织内部记录着收到了有关贪污指控的信函和通信，工作队在最初的业务审查期间就得到了少数几封。但是，工作队掌握的额外资料强烈表明，曾收到一些举报，但没有提供。不过对于那些案子来说，很少或根本没有证据表明取得了成果。难民专员办事处的一名干事认为，难民专员办事处的地方管理人员有“将此类指控扫到地毯下面”的倾向。

83. 同样，内罗毕分办事处资深工作人员在接受工作队访谈时承认，难民专员办事处的内罗毕分办事处“贪污成风”，由于没有证据，分办事处和那里的资深工作人员无法就其采取行动，但他们相信那里的许多当地工作人员都卷进了贪污网。

84. 内部监督事务厅并非指望难民专员办事处的每一位保护干事、每一位管理人员或甚至是难民专员办事处的每一位警卫都成为专业调查员。但是，它期望难民专员办事处的肯尼亚管理阶层原本会根据它所掌握的资料采取纠正性措施。一位管理人员告诉内部监督事务厅调查司司长说，他曾要求做些什么，但他自己也不知道应怎样做。

85. 最后，也曾向肯尼亚警方提供了大量报告。难民专员办事处和肯尼亚警方之间又是没有协调，无法协调一致地作出努力，以调查或遏制分办事处出现的行贿受贿和贪污腐败，直到工作队于 2001 年 3 月展开调查为止。

#### 四. 结论

86. 本报告，同其所述调查一样，是联合国国际工作队和内部监督事务厅调查司的工作成果。尽管工作队现已解散，但调查司以及难民专员办事处监察主任仍将继续追查调查中未搞清的案件。最后，内部监督事务厅和工作队提出以下意见：

(a) 报告中所述的犯罪活动并不是一夜之间出现的产物，它有一个发展的过程，内罗毕分办事处的连续几任管理人员应已看到，腐败风气正在渗入该办事处的核心业务。然而，难民专员办事处管理部门却未能及早对之作出有力的处理。这种回避的态度致使前前后后的管理制度只是采取一些有限的措施，诸如，张贴反对提供钱物的告示，但又不提要求提供钱物的问题；发表声明，宣布难民专员办事处的服务不收取费用，但正如一位管理人员指出的，对如何察觉和制止腐败行为却不了了之。这最终导致失去捐助者的信任，士气低沉，人们普遍认为管理部门实际上默认腐败就是难民问题处理过程的一个重要部分。

难民专员办事处不完全同意这一结论，它认为报告中提供的资料不足以证实所做结论。尽管难民专员办事处承认，它未能制止腐败行为，或者说是未能作出适当的处理，但它仍认为断定它忽视这一问题言之过重。据难民专员办事处所说，肯尼亚难民专员办事处管理部门自 1999 年年中以来采取了行动，以期解决管理不善的问题。内罗毕分办事处和区域主任尤其感到关切，从 1999 年年中以来即采取了行动。此外，难民专员办事处指出，内部监督事务厅在说明联合国国际工作队的人员组成时，也论述了情况的复杂性。

(b) 难民专员办事处监察主任直到联合国内罗毕办事处警卫和安全处所做审查表明有问题后，才



予以干预并决定寻求内部监督事务厅的帮助，从而成立了工作队，并就此制订了一项一致的打击方案。三个月里，有九人被捕，其中包括难民专员办事处三名工作人员和有关非政府组织的两名雇员，他们是一项具有相当基础的有组织犯罪活动的策划人。通过调查，工作队得以就根据肯尼亚《刑法典》提出的全部 78 项指控，向肯尼亚有关当局提供充分的初步证据。

东非和非洲之角代表和区域主任了解到这一情况，确信存在腐败行为，但未能找到任何确凿的证据。1999 年后期，他们请内罗毕办事处警卫和安全处开展一项调查，调查于 2000 年结束，未找到任何腐败的证据。区域主任请监察主任进行一次工作视察，此次视察之后，即请内部监督事务厅协助难民专员办事处处理此事项。这一解释并不否定难民专员办事处和内部监督事务厅指出的问题，但它或许突出说明了难民专员办事处作为一个人道主义组织在开展复杂的专业调查时困难重重。在与内部监督事务厅联系提供帮助事宜前不久，难民专员办事处才充分意识到情况的复杂性。正是由于这一认识，难民专员办事处才请内部监督事务厅给予帮助。区域主任也请监察主任提供帮助。

(c) 联合国有史以来第一次采用多国调查工作队模式来对付有组织的犯罪威胁。工作队的组建得到了受影响最大的那些会员国的协助，即，澳大利亚、加拿大、肯尼亚、联合王国和美国。此外，工作队还得到其他会员国的帮助，它们在为工作队提供证据的证人受到那些被捕的人的严重威胁时，为实施特设证人保护方案提供了便利。在这方面要感谢南非所作出的重大和显著的贡献。

难民专员办事处完全同意这一结论。

(d) 尽管这一犯罪活动已被铲除，但内部监督事务厅调查司仍然要大声疾呼：致使这种犯罪活动产生的所有推动因素依然存在。

难民专员办事处承认有必要发出这一告戒，对此它表示赞同。它已经采取了措施，提高其在肯尼亚以

及全球范围内在难民地位确定和重新安置方面打击腐败行为的能力。

内部监督事务厅回应说，如上指出的，只要推动因素还存在，寡廉鲜耻的人将会谋求利用那些绝望的人们。现已从新的消息来源接到有关伪造文件的报道，对此将与肯尼亚当局一起予以追查。

## 五. 建议\*

87. 内部监督事务厅调查司与联合国国际工作队在这次调查之后提出以下建议：

### 建议 1

由于在内部问题得到纠正之前一些国家拒绝接受难民专员办事处的建议，难民专员办事处对肯尼亚难民的重新安置工作处于一种暂停状态，尽管如此，难民专员办事处仍应考虑对在肯尼亚所设管理部门的结构进行认真和重大的调整（Rec. No. IV00/279/01）。

同意。正在采取行动，并制订了一项行动计划，该计划已在实施。现已指定了一名新的代表，由内罗毕和日内瓦的一名“改革”协调员提供支持。

### 建议 2

内罗毕分办事处的人员编制应做重大调整，以使该办事处重新恢复活力（Rec. No. IV00/279/02）。

同意。现在难民专员办事处在肯尼亚的所有国际工作人员几乎都是新人，而所有处理保护和重新安置事宜的本国人员自 2001 年 1 月以来几乎都已换人。目前开展的重新恢复办事处活力的行动包括开办建设团队讲习班，以及经常就重大问题与全体工作人员进行磋商。

### 建议 3

应向内罗毕分办事处增派国际安全工作人员，合同工作人员应当替换（Rec. No. IV00/279/03）。

\* 本节括号内的建议号数是指内部监督事务厅内部编号。

同意。除了外勤安全顾问以外，现已批准增加三个本国工作人员职位：内罗毕增加一个职位，各分办事处各增加一个。

#### 建议 4

目前，对于那些受到难民专员办事处或其非政府组织伙伴的工作人员的欺骗或其他方式的虐待的难民或寻求庇护者，难民专员办事处尚未制订任何外部举报程序。应当为第一次前来与难民专员办事处或其非政府组织伙伴接触的难民提供一种外部举报程序，即，难民专员办事处监察主任办公室的电话号码或通讯地址。难民专员办事处和非政府组织伙伴所有设施都应将该电话号码和（或）通讯地址（以大张布告形式）张贴在醒目的地方。布告应以多种语言和图示向难民说明以下事项：

(a) 难民专员办事处和非政府组织伙伴的服务不收取费用；

(b) 绝不容许工作人员进行身体虐待和性虐待，或其他粗暴对待；

(c) 工作人员不得向难民索取钱财报酬，或其他方式的回报，即，提供性服务；

(d) 难民应立即通过提供的电话号码/通讯地址举报不检行为；

对工作人员也应当提出一种警告，即，如果他们被发现违背上述任何禁令，他们将被解职和（或）受到刑事起诉（Rec. No. IV00/279/04）。

同意。各级正在采取行动来落实这条建议，其中包括开展群众性新闻活动，向难民宣传他们应有的权利和义务。国际保护部正在制订一项保护管理战略，将在难民专员办事处在世界各地的所有办事处予以实施。经与内部监督事务厅磋商，监察主任办公室正在拟订一项全球性控诉程序，作为对其调查战略和能力全面重新定义的一部分。对任何此种控诉程序的制订都必须周密完善，使之能够以专业方式迅速地处理提出的所有控诉。

#### 建议 5

内罗毕分办事处安全部门应在事先不宣布的情况下，对分办事处的难民约谈进行任意抽查，以确保难民专员办事处和（或）非政府组织伙伴的工作人员没有滥用或避开难民处理制度，或勒索难民钱财（Rec. No. IV00/279/05）。

难民专员办事处认为，采用任意抽查的方法对于保持程序健全性是至关重要的，但这并不是仅靠安全部门就能解决的问题。难民专员办事处支持对这一问题采取一种双管齐下的方法，就约谈期间提供的信息而言，以滥用程序为目标，同时则注意在采用程序之前或作为给予采用程序的机会的一种手段来勒索钱财和可能提供其他服务的问题。此外，将规定由内罗毕分办事处的外地安全评价工作人员进行任意安全检查，以确定采用程序的可能是是否被拒绝，以及（或）是否正在发生犯罪活动。

#### 建议 6

难民专员办事处监察主任应确定一种程序，可以将通过外部举报程序获得的有关难民专员办事处工作人员不检行为的信息快速转递到内部监督事务厅（Rec. No. IV00/279/06）。

监察主任办公室正在就发展两个调查职能部门之间的关系和制订难民专员办事处调查战略和框架事宜与内部监督事务厅进行密切磋商。

#### 建议 7

难民专员办事处所聘用的翻译，应尽量是在肯尼亚具有某种合法居住身份或已确定难民地位的人，或者如果要聘用一名难民，则此人应当已准予重新安置到某个第三国，并且正待成行。然而，如果由于缺少足够的外语工作人员，难民专员办事处不得不继续聘用难民做翻译，内部监督事务厅应对翻译进行抽查。抽查内容将包括记录选定的对话和约谈，以确保翻译准确无误（Rec. No. IV00/279/07）。

总体来讲，难民专员办事处同意这条建议的前半部分。不过，它认为建议后半部分提出的检查属于难

民专员办事处的管理职能范围。这并不妨碍在特定情况下请求重新安置国家或内部监督事务厅提供帮助。

### 建议 8

应当聘用一名精通档案记录管理和道德与法律问题的行政顾问，审查难民专员办事处办事处的档案和文件制度，以监察受政策和指示管理的系统的执行情况，该系统与文件和电子文件保留系统是一致的 (Rec. No. IV00/279/08)。

同意。内罗毕办事处行动计划打算解决这一问题。我们注意到该建议要求制订有关政策指示，以指导该系统的安装。难民专员办事处认为，此种指导方针也应解决下列问题，譬如，允许哪些工作人员调阅难民档案，以及除其他事项外，难民专员办事处最近发布的有关新闻中心信息保密问题的政策指导方针。

### 建议 9

难民专员办事处应在其非政府组织伙伴的协助下，发展和利用一种登记制度。凡向联合国提出难民地位要求者，均应将其指纹或拇指纹、数字照片和各自声称的具有可信度的恐惧问题摘要输入数据库。一旦将申请输入系统，存储进去的资料即被锁定，以后不得改动或篡改。在以后每一次难民与联合国和（或）其非政府组织伙伴联系之前，都应事先核对一次，以确保向有关人员陈述的人就是最初提出要求的人。此外，必须与重新安置国家交流信息，这样可以在难民入境之前，在各个入境港核实难民身份 (Rec. No. IV00/279/09)。

难民专员办事处同意这条建议所述的关切问题。难民专员办事处一段期间以来一直致力于在难民专员办事处建立统一的登记制度。作为肯尼亚分办事处全面改革计划的一部分，难民专员办事处将主要关注随时接受内部控制检查的标准化程序，并确保开展有关这些程序的培训活动以及确立一种检查制度。

### 建议 10

应当改进难民专员办事处现有的难民法定证明和易于复制和伪造的其他难民文件。例如，现有的难民法定证明没有任何防伪标识，只是在普通纸上贴上照片并加盖湿章 (Rec. No. IV00/279/10)。

同意。国际保护部和难民专员办事处供应和运输科正在研究如何落实这条建议。此外，难民专员办事处肯尼亚分办事处目前正在与肯尼亚当局着手全面审议难民法定证明问题。

### 建议 11

难民专员办事处应使用受管制的和（或）带有数字或首字母的干章，显示出批准/签发官员。此外，难民法定证明本身应当是带有防伪标识，如附有数字照片和盖有干章的安全编码文件。这样就会将替换照片的可能性减少到最低限度 (Rec. No. IV00/279/11)。

难民专员办事处表示同意。

### 建议 12

难民专员办事处应对呈现相同迹象的其他地点进行审查，即难民人数众多，遣返回国或重新安置的机会不多，评价很差，或管理不善等，从中找出存在犯罪活动的类似证据 (Rec. No. IV00/279/12)。

同意。正在着手开展这项工作。此外，难民专员办事处正在探讨各种方法，以确保为工作人员提供防止欺诈行为方面的培训，并使风险/弱点评估在本组织内成为一项例行职责。

主管内部监督事务副秘书长

迪利普·奈尔（签名）