

缔约国大会

Distr.: General  
4 August 2006  
CHINESE  
Original: English

---

第五届会议

海牙

2006年11月23日至12月1日

内部审计办公室的报告

秘书处的说明

缔约国大会秘书处收到了内部审计办公室的以下报告， 并应请求通过预算和财务委员会将报告提交给大会。

送文函

依照大会在其 2003 年 9 月第二届会议上通过的决定，内部审计办公室通过预算和财务委员会向大会提交其第二份年度报告。

内部审计办公室主任  
乔·马尔蒂尔（签字）  
2006 年 7 月 18 日



## 概述

内部审计办公室 在过去一年活动的重点是执行办公室基于风险的审计计划。办公室还对高级管理层日益增加的临时要求做出了回应。

办公室就下列事项提出了详细的业绩审计报告：工作人员和编外人员的招聘、甄选和任命；SAP 企业资源规划系统的实施；以及数字无线电通信系统的购置。关于业绩审计的目标、范围和结论以及管理层就此作出的反应的概述载于本报告第三部分。根据预算和财务委员会对提供报告的期望，内部审计办公室将向委员会第七届会议提交补充细节。

管理层已对业绩审计报告做出了反应，并已告知办公室 其审计建议正得到仔细的分析而且其中许多建议已付诸实施。本报告的 36 至 39 段总结了办公室进行的协助管理层监测审计意见落实情况的工作。办公室认为已建立了一项有效的跟踪和监测审计建议的制度，管理层已同意在将来保持这一制度。

实地办事处业绩审计的规划阶段进展得很快，但被推迟以使得管理层能完成建立实地办事处的工作，预计这一工作将于 2007 年完成。办公室还完成了与财产管理业绩审计有关的审查工作，并正在起草其报告。在信息安全管理员的协助下，为回应管理层关于评估被害人和律师司 为保护被害人和证人的私密性而采取的控制措施的要求 所做的工作进展得很好。这些审计的结果将反映在 2007 年的报告中。

办公室的工作旨在协助管理层 执行更正式的政策和管理结构，以更好地确保以切合实际和可控制的方式保持财务和行政上的灵活性，并对结果有明确的问责。

办公室仍然可以接触到所有人，包括法院机关的领导，并能接触到各种账簿、记录和其他文件，在办公室看来 这对其开展工作是必要的。然而，支持性文件并不总是存在的，而且管理层对报告，包括建议的正式反应还可以更及时些。办公室正与管理层合作，建立一种目的在于更及时地审定 审计报告的过程。

办公室感谢在过去一年所得到的帮助和合作，并期待着继续就法院内部控制、管理制度和做法的设计是否适当、运作是否有效为机关领导提供客观和及时的信息、保证和建议。办公室相信，其工作对预算和财务委员会 及大会履行其监督职能也是有益的。

## I. 导言

1. 现根据 2003 年 9 月大会在其第二届会议上通过的决定向缔约国大会（“大会”）提交国际刑事法院（“法院”）内部审计办公室（“办公室”）的第二份报告，在报告中办公室赞同预算和财务委员会的建议，即“内部审计员应能够独立地决定他/她的年度工作计划，包括委员会提出的任何问题，而且内部审计员应就办公室的活动通过委员会向大会提交年度报告。”<sup>1</sup>
2. 办公室根据《罗马规约》、《财务条例和细则》以及大会的有关决议进行工作，办公室根据一般可接受的共同审计标准进行工作。
3. 办公室在过去一年的活动重点是执行办公室基于风险的审计计划，这一计划得到了由法院三个机关领导组成的法院内部监督委员会的赞同。该计划散给了预算和财务委员会的第五届会议。办公室还对高级管理层日益增加的临时要求做出了回应，就广泛的行政和财务事项为他们提供咨询和帮助，例如办公室协助警卫和安全科分析和报告了外包某些警卫人员服务的费用和益处（见文件 ICC-ASP/5/CBF.1/3）。
4. 根据内部审计章程，<sup>2</sup>办公室向监督委员会提交了关于招聘、甄选和任命工作人员及编外人员以及实施 SAP 企业资源规划系统的详细业绩审计报告。因对财产管理进行审计还向委员会提交了关于购置数字无线电通信系统的另一份单独报告。根据预算和财务委员会在其第六届会议上讨论的委员会对办公室提交报告的期待，本报告第三部分提供了关于上述业绩审计报告的目标、范围、结论以及管理层所做反应的详细信息。还将向预算和财务委员会第七届会议提交一份关于审计意见、结果和建议的补充信息的非正式报告。
5. 实地办事处业绩审计的计划阶段进展得很快，但是在法院机关领导的建议下有所推迟。管理层已确定了影响完成建立实地办事处工作的一些尚待解决的问题。这些问题可望在 2007 年得到解决。审计规划工作验证了管理层关于到目前为止所取得的进展情况以及尚待完成的工作的大部分评估意见。为协助这一进程，办公室向机关领导提供了在审计规划阶段提出的补充意见以及在管理层所列清单中未予充分解决的那些意见的概要。管理层已告知办公室，这些意见将在制定法院关于其继续和计划中在实地的存在的战略和执行计划时予以考虑。
6. 本报告第 36 至 39 段概述了办公室在协助管理层监测落实审计意见的进展情况方面所做的工作。办公室认为，已建立了一项有效地跟踪和监测审计意见的制度，管理层已同意在将来保持这一制度。
7. 截至报告的日期，办公室还完成了与财产管理业绩审计有关的工作，并正在起草其报告。在信息安全管理员的协助下，对管理层提出的评估被害人和律

<sup>1</sup> 国际刑事法院罗马规约缔约国大会正式记录，第二届会议，2003 年 9 月 8 日至 12 日，纽约（联合国出版物，销售编号 C.03.V.13）第二部分，A.1，第 1 段和第二部分，A.6，第 29 段。

<sup>2</sup> ICC-ASP/4/4，附件 I。

师司为了保护被害人和证人的私密性而采取的控制措施的工作进展 得很快。这些审计工作的结果将载于 2007 年的报告中。

8. 办公室支持管理层的意见，即在法院发展的这一阶段，需要有财务和行政上的灵活性来执行已批准的工作计划。办公室的工作旨在协助管理层执行更正式的政策和管理结构以更好地确 保以切合实际和有控制的方式保持财务和行政上的灵活性，并对结果有明确的问责。

9. 办公室仍然可以接触所有的人，包括 机关领导以及各种账簿、记录和其他文件，办公室认为这对其开展 工作是必要的。然而，支持性文件并不总是存在的，而且管理层对报告，包括建议所做的正式反应是缓慢的。办公室正与管理层合作，建立一种旨在及时地审定审计报告的进程。

10. 办公室感谢过去一年所得到的 帮助和合作， 并期待着继续就法院内部控制、管理制度和做法的设计是否适当、运作是否有效为 机关领导提供客观和及时的信息、保障和建议。办公室相信，其工作对于预算和财务委员会和大会履行其监督职能也是有益的。

## **II. 办公室的人员配置/预算**

11. 办公室是一个相对 较小的组织单位，由主任、一名专业类工作人员和一名一般事务类工作人员组成。核准的办公室 2006 年预算 341,000 欧元不到 2006 年法院全部预算 82,417,200 欧元 1%的一半。许多公共资金资助的组织的惯用做法是审计预算应占全部年度计划开支的约 0.5—1%。

12. 办公室要求 2007 年增加一个新的高级审计员职位。这一新职位将使办公室能够继续提供与法院活动的增长和复杂性相称的 、充分和适当的审计工作。它还将使办公室能够继续对管理层提出的日益增加的 复杂服务要求做出反应。提议的办公室 2007 年全部预算仍处于上述范围的较低一端，大大低于其他组织的可比较的预算。

## **III. 业绩审计结果**

### **A. 招聘、甄选和任命工作人员及编外人员**

#### **导言**

13. 国际刑事法院是一个前所未有的新机构，而且法院各机关的独立性使其复杂化，在这样的一个单位中，有效地设计并实施 招聘、甄选和任命工作人员及编外人员的程序是一种 本身固有的复杂的管理挑战；然而， 这对实现本组织的目标至关重要。

14. 挑战在于提供充分的灵活性，以便以低成本高效益的方式满足法院的要求，同时尊重缔约国大会通过的重大人力资源管理原则。根据这些原则，法院工作人员应该是高质量的；他们一般应当通过竞争来甄选，同时也要充分考虑到代表世界主要法律体系的必要性、公平的地域代表性以及公平的男女代表性；而且他们的报酬应当符合联合国共同制度。

### **审计的重点及范围限制**

15. 审计的重点是检查法院自成立至 2004 年期间与工作人员和编外人员招聘、甄选和任命有关的关键做法和制度。审计的目的是确定上述过程是否：

- 能够使法院确保其人员具有最高水准的效率、才能以及诚实正直的品格；
- 充分考虑到了经济性、效率和有效性；
- 符合《规约》和法院《工作人员条例》。

16. 另外一个目的是要找出良好的做法并提出需要改进的领域。

17. 由于人力资源科对收到的所有申请记录仅保存一年的时间，而且对于从合格的申请人当中挑选面试候选人有所帮助的材料很少，审计不能为最初的筛选工作的准确性和公正性提供保证。

### **结论**

18. 总的来说，审计的结论是，法院成立初期的各种制度和做法确保达到上述目的的水平是低的。在审计结束时，这些制度和做法有所改进，保证的水平为低至中等，而且正在计划采取更多的改进措施。

19. 审计工作在下列方面找到了一些较好的做法和可以改进之处：规划；作用和责任；落实地域代表性、性别平衡和代表世界上主要法律体系等原则，以及结果的报告。

### **管理层的反应**

20. 管理层在做出反应时谈到，他们非常感谢为报告所做出的努力，报告为将来的改进奠定了一个坚实的基础。报告为工作人员和编外人员的招聘、甄选和任命提供了有益的帮助，这将有助于在法院内这些重要领域的建设和改进。

21. 管理人员还谈到，将对建议进行认真的分析，实际上已经采纳了其中某些建议。

## B. 实施 SAP 企业资源规划系统

### 导言

22. 实施 SAP 企业资源规划系统 (ERP) 对于法院既定目标, 即建立一个完全一体化的电子法院来说至关重要。对于像法院这样规模的一个新机构来说, 这是一项复杂并具有挑战性的项目, 这个项目在 2003 年早期启动, 截至 2005 年 12 月 31 日已经承诺的项目支出总额约为 470 万欧元。

23. 这个系统在完全实施以后, 应当能够为提高业务工作效率提供机会, 应能加强内部控制, 更好地遵守《财务条例和细则》以及法院《工作人员条例》, 而且还应当能够更好地提供管理信息。

### 审计的重点及范围限制

24. 审计的重点是检查 2005 年 12 月 31 日之前法院与执行 SAP-ERP 项目有关的主要做法和控制制度。审计的目的是要确定:

- 是否是根据恰当的战略和项目目标来对项目的实施进行管理的;
- 项目的实施是否充分考虑到了效率和经济性;
- 有效性报告的程序是否已经到位;
- 项目的实施是否是允许采用符合《规约》、《财务条例和细则》以及法院《工作人员条例》的控制环境。

25. 另外的一个目标是通过找出良好的做法以及提出需要改进的领域来帮助法院管理继续执行和将要执行的项目。

26. 由于 SAP 审计信息系统 (AIS) 尚未实施, 办公室无法对应用软件的内部安全和使用监测控制进行有效的电脑化检验。另外, 2006 年 2 月之前不能实现数据传递, 这意味着截至 2005 年 12 月 31 日办公室不能提供有关传递准确性和完整性的实质性审计保证。

### 结论

27. 总的来说, 审计结论是项目管理良好, 而且在执行一项无疑是很复杂的任务方面已经取得了很大的进展。然而, 审计中也注意到, 由于运作方面的制约, 项目很多阶段的执行日期都有所拖延, 与项目最初的预算相比较, 总体费用增加了很多, 而且实现提高法院行政管理的效率和有效性这一项目的整体目标仍然是一项重大的挑战。

28. 一些重要的业务工作仍然处在系统之外, 其中包括充分利用 SAP-ERP 财务和预算编制模块、电子招聘、旅行和资产管理。此外, 由于全部的行政职能和工作尚未完全纳入系统, 充分利用该系统优越性的能力仍然是有限的, 特别是在提供管理信息方面。



29. 审计工作找出了一些好的做法，在将来的项目中应当坚持下去，例如，任用有献身精神的项目经理以及在项目章程中规定明确的商定目标、任务和责任。审计中还明确了一些将来的项目管理需要加以改进的领域。其中包括确保项目的主管和项目的执行者在以低成本高效益的方式实现各项目标方面对高层管理人员负有更大的责任。另外还就数据和系统安全环境问题提出了具体的建议。

### **管理层的反应**

30. 管理人员对审计报告做出了反应，并且表示正在考虑审计建议，还将酌情采取行动。

## **C. 数字无线电通信系统的购置**

### **导言和审计重点**

31. 2003年12月，法院购置了一套无线电通信系统(RCS)，包括25个无线电步话机和辅助设备，费用大约为186,000欧元。2004年12月又为另外的30部步话机向同一销售商偿付了54,000欧元。这一项目在2004年是逐步开展的，在执行中遇到了困难。

32. 审计的目的是评估是否有充分的控制措施，以确保有效的财务管理并在采购中厉行节约。审计中没有进行独立的检测来核实该系统的技术能力和功能；审计依靠的是用户的陈述。

### **结论**

33. 审计的结论是，用户正在采取适当的措施以便利用这套系统现有的功能，而且这些无线电设备已纳入适当的财产管理安排。审计的另一个结论是，采购工作一般来讲遵循了法院有关的财务条例和细则。然而在这一过程中并没有考虑到对模拟和数字解决办法进行直接比较，特别是没有对相关的费用和风险进行比较。

34. 用户的报告谈到，这一系统不能提供原计划的全国覆盖，因为尚未得到必要的执照。审计报告提出了一些建议，旨在加强一般性的承包控制，并更好地保护法院的利益。

### **管理层的反应**

35. 管理人员在做出反应时谈到，他们已经注意到了审计报告，而且对报告中提出的大部分问题都给予了考虑。信息和通信技术科正在采取措施获取必要的执照，并且认为所选择的这套系统是符合法院的最大长远利益的，而且是成本效益最好的解决方案。

#### IV. 落实建议所取得的进展

36. 管理层最终负责采取正确的行动、改进财务及行政管理做法以及改进内部控制。办公室通过制定和实施一套跟踪审计建议的落实进展情况的程序为管理人员提供了帮助。

37. 办公室向书记官处提供了外部和内部审计建议摘要，以及一份管理层针对办公室的 2004 年风险评估报告而做出的承诺摘要，并将其交给了协调理事会的成员。

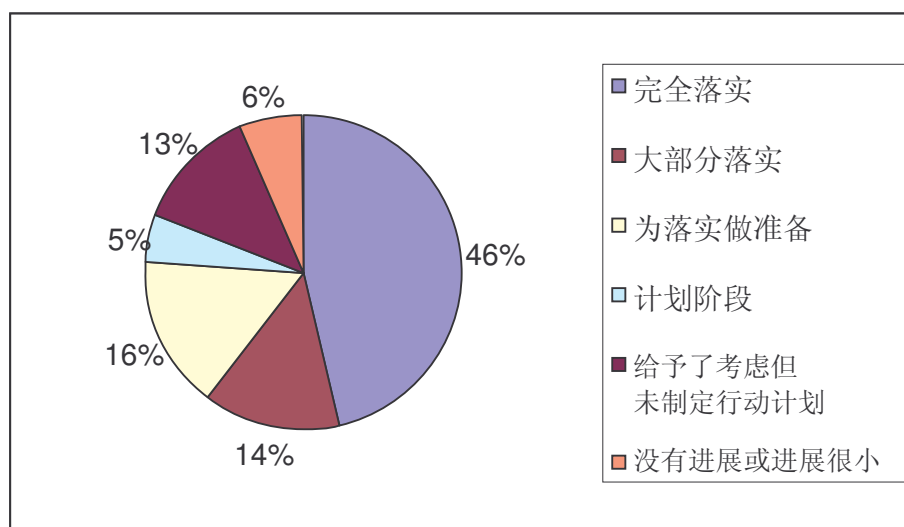
38. 下面的表 1 和图 1 概述了审计建议和承诺的落实情况。官员们报告说 63 项建议中的 38 项已经得到全面或很大程度上的落实，而且对于另外的 13 项已经采取了或计划采取行动。所有的建议都得到了考虑，对于余下的 12 项建议，或没计划采取行动，或推迟了计划中的行动。

**表 1：建议和承诺的落实情况**

<u>落实情况</u>	<u>内部审计</u>	<u>外部审计</u>	<u>合计</u>	<u>%</u>
完全落实	14	15	29	46
大部分落实	7	2	9	14
为落实做准备	2	8	10	16
计划阶段	2	1	3	5
给予了考虑但未制定行动计划	4	4	8	13
没有进展或进展很小	0	4	4	6
<b>合计</b>	<b>29</b>	<b>34</b>	<b>63</b>	<b>100</b>

来源：管理层的反应（未经审计）

图 1：建议和承诺的落实情况



来源：管理层的反应（未经审计）

39. 办公室认为跟踪和监测审计建议的有效制度已经到位，而且管理层已同意将来保持这一制度。

## V. 其他事项

### A. 与外聘审计员的协调

40. 两个办公室之间继续保持着良好的工作关系，而且互相交换信息，包括工作计划和报告。

### B. 内部监督委员会

41. 内部监督委员会包括法院三个机关的领导。有可能邀请外部专家，而且这是在法院内建立有效的监督职能方面迈出的良好的第一步。自 2004 年后期成立以来，委员会已经举行了四次正式会议，办公室为其提供了秘书支持。

42. 机关领导承认内部监督委员会需要加强而且正在探讨各种方案，包括邀请外部成员。审议时将考虑外聘审计员关于成立一个审计委员会的建议以及大会的决定，即请法院与主席团磋商之后提交关于建立一种独立监督机制的建议。<sup>3</sup>

43. 办公室支持为法院成立一个有效的独立监督委员会，并向各位机关领导提出了关于该委员会的组成和职权范围的初步想法。

--- 0 ---

<sup>3</sup> 国际刑事法院罗马规约缔约国大会正式记录，第四届会议，2005 年 11 月 28 日至 12 月 3 日，海牙（国际刑事法院出版物 ICC-ASP/4/32）第三部分，ICC-ASP/4/Res.4 号决议，第 24 段。