
缔约国大会

Distr.: General
17 July 2007
CHINESE
Original: English

第六届会议

纽约

2007年11月30日至12月14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

2007年6月29日

依照大会在其 2003 年 9 月第二届会议上通过的决定，我谨通过预算和财务委员会向大会提交第三份即最后一份年度报告。能够担任国际刑事法院的第一任内部审计员，我深感荣幸。

内部审计办公室主任
乔·马尔蒂尔（签字）

目录

	页次	段次
概述	4	
I. 导言	5	1 - 6
II. 内部审计办公室的人员配置/预算	6	7 - 8
III. 绩效审计	6	9
A. 资产管理	6	10 - 18
B. 受害人和律师司内部对受害人资料的保密	8	19 - 31
C. 旅行管理	9	32- 33
IV. 应管理层的要求开展的特别工作	9	
A. 联合国安全和安保部/国际刑事法院 对工作人员实地安全的联合审查	9	34- 41
B. 对法官养恤金计划管理安排所涉潜在风险的审查	10	42- 45
V. 对建议实施情况的监督	11	46-47
VI. 其他事项		
A. 与外部审计员的协调	11	48
B. 内部监察委员会	11	49

概述

内部审计办公室谨此通过预算和财务委员会向大会提交第三份年度报告。报告重点介绍了本办公室在过去一年里开展的重大活动。

本办公室根据《罗马规约》、法院的《财务条例和细则》以及大会的有关决议行使职能。本办公室根据普遍接受的共同审计标准开展工作。

本办公室对预算和财务委员会第七届会议工作报告（ICC-ASP/5/23）第 25 至第 27 段所载预算和财务委员会关于内部监察的作用的意见和建议做出了回复。本办公室告诉委员会主席，内部审计员的法定对外报告义务不明确，加上管理层对于把内部审计的主要调查结果公之于众所存在的所谓风险感到不安，这是导致本办公室与管理层之间表面上关系紧张的主要因素。

在过去的一年里，内部审计办公室继续把有限的资源集中用于执行基于风险的审计计划和对管理层提出的临时协助要求做出回应。本办公室分别就资产管理以及受害人和律师司内部对受害人资料的保密等问题发表了详细的绩效审计报告。截至报告之日，本办公室正在完成旅行管理绩效审计的审查阶段，并已开始起草报告。

根据法院各机关首脑的要求，本办公室与联合国安全和安保部及法院警卫和安全科一起开展了联合国安全和安保部/国际刑事法院对工作人员实地安全的联合审查。2007 年 2 月向三个机关首脑提交了一份联合报告。

根据书记官长的要求，本办公室审查了法院正在为管理法官养恤金计划做出的安排所涉的潜在风险。本办公室指出了若干风险并建议了减轻这些风险的若干途径。本办公室还告诉书记官长，在 2005 年账目中包括大约 105 万欧元作为 2003 至 2006 财务期间管理养恤金计划的估算费用，这种作法是有疑问的，需要对其进行审查。

总体上讲，本办公室在过去一年的调查结果显示，法院继续取得了进步。但是，为了推行一套行政管理制度和作法，以合理确保法院资产得到保障和监管，财政、人力和物质资源的管理充分顾及节约和效率，并且交易事项符合规章，尚有许多工作要做。关于本办公室过去一年开展的绩效审计和其他重要工作的目标、范围和结论的总结资料，以及管理层已做出的答复，见本报告第三部分。

本办公室在过去一年里提出了 52 项建议（包括在联合国安全和安保部/国际刑事法院联合报告中所含的 21 项建议），自从办公室于 2004 年后期投入运转以来总共已提出了 81 项建议。本办公室建议的目的是协助管理层强化内部控制，提高运行效率，实现潜在的费用节省，并确保遵守各项规章。

在管理层对建议的答复中，一般都概要介绍了自审计报告草案发表以来对照一些建议采取的行动以及今后将会采取的进一步行动。但是，管理层不同意内部审计员的下述观点，即：把列入预算并核准供不超过一个主要方案使用的重要资产从一个主要方案转移到另一个主要方案（非指直接转用经费来购置资产），有可能被视为间接违反《财务条例》第 4.8 条。

在开发了用以监督和评估在审计建议实施方面取得的进展的方法和数据库后，本办公室与主计长办公室开展了密切合作，后者被赋予开展此项监督和评估工作的职能和责任。但是，截至报告之日，主计长通知本办公室，由于没有收到所需的资料，她无法就实施进展做出报告。

本办公室能够合理接触到它认为开展工作所必需的人物，包括法院各机关的首脑，以及书籍、记录和其他文件。但是，由于缺乏证明文件，对资产管理的审计范围受到了部分限制。此外，管理层对报告及建议的正式答复，不是十分缓慢，就是根本没有。管理层对联合国安全和安保部/国际刑事法院的联合报告以及关于受害人和律师司内部对受害人资料的保密的报告迄今尚未做出正式答复。

本办公室与外部审计员继续保持了良好的工作关系。双方交流了信息，包括工作计划和报告。

广泛认为有必要成立一个以外部成员占多数的独立审计委员会，本办公室已经向管理层提供了它对该委员会的组成和职权范围的初步想法。但是，在本报告撰写之时，尚不清楚该委员会何时才能成立以及将会处理哪些事项。必须保持和加强内部审计办公室的独立性及其工作成果的透明度。

I. 导言

1. 国际刑事法院（“法院”）内部审计办公室（“本办公室”）第三次审计报告是根据缔约国大会（“大会”）在 2003 年 9 月举行的第二届会议上通过的决定提交给大会的，在该决定中，大会赞同预算和财务委员会（“委员会”）的建议，即“内部审计员应能够独立地决定其年度工作计划，包括委员会提出的任何事项，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。”¹

2. 本办公室根据《罗马规约》、《财务条例和细则》以及大会的有关决议行使职能。本办公室根据普遍接受的共同审计标准开展工作。

3. 本办公室在过去一年的活动重点是开展在本办公室基于风险的审计计划中阐述的各项绩效审计，该计划得到了由法院三个机关首脑组成的法院内部监察委员会的认可。该计划还印发给了委员会第五届会议。本办公室还应高级管理层的临时要求，在若干重要事项上提供了帮助。

4. 本办公室对委员会第七届会议工作报告（ICC-ASP/5/23）第 25 至第 27 段所载委员会关于内部监察作用的意见和建议做出了回复。本办公室告诉委员会主席，除其他一些因素外，内部审计员的法定对外报告义务不明确，加上管理层对于把内部审计的主要调查结果公之于众所存在的所谓风险感到不安，是导致本办公室与管理层之间表面上关系紧张的主要因素。因此，本办公室告诉委员会主席，如果委员会和大会能够进一步明确内部审计员向委员会和大会做出报告的义务性质和范围，将会有所帮助。

5. 本办公室能够合理接触到它认为开展工作所必需的人物，包括法院各机关的首脑，以及书籍、记录和其他文件。但是，有关证明文件并不总是存在，而且，管理层对报告及建议的正式答复，不是十分缓慢，就是根本没有。本办公室协助管理层制定了一项进程，以期更加及时完成审计报告的审定，并加强对审计建议的监督。

¹ 《国际刑事法院罗马规约缔约国大会第二届会议正式记录》，2003 年 9 月 8 日至 12 日，纽约（联合国出版物，销售号 E.03.V.13），第二部分 A.1 节，第 1 段，以及第二部分 A.6 节，第 29 段。

6. 总体上讲，本办公室在过去一年的调查结果显示，法院继续取得了进步。但是，为了推行一套行政管理制度和作法，以合理确保法院资产得到保障和监管，财政、人力和物质资源的管理充分顾及节约和效率，并且交易事项符合各项规章，尚有许多工作要做。本办公室工作的目的是协助管理层强化内部控制，提高运行效率，实现潜在的费用节省，并确保遵守各项规章。

II. 内部审计办公室的人员配置/预算

7. 本办公室 2006 年的核准预算是 341,000 欧元，只占法院 2006 年 82,417,200 欧元预算总额的不到 0.5%。办公室人员包括主任、一名审计员和一名审计助理。另有一个专业职位（P-4 级高级审计员）已获得批准，并从 2007 年下半年起生效。本办公室相信已有充足的资源来执行它的任务。

8. 为了协助顺利过渡，内部审计员于 2007 年 2 月通知法院，他在合同于 2007 年 7 月到期后，将不再续约。截至本报告之日，P-4 级高级审计员职位和空缺的审计助理职位已在招聘之中。但是，法院尚未发布主任职位的招聘广告。

III. 绩效审计

9. 本办公室分别就资产管理以及受害人和律师司内部对受害人资料的保密问题发表了详细的绩效审计报告。截至报告之日，本办公室正在完成旅行管理绩效审计的审查工作，并已开始起草报告。该项审计的结果将在 2008 年的报告中报告。

A. 资产管理

导言

10. 法院的非工作人员费用中有相当大的比例用于购置资产。财产项目的实际支出（不考虑分类）在 2004 年总计约为 970 万欧元，占非工作人员费用的 47%；2005 年总计约为 430 万欧元，占非工作人员费用的 19%。据法院报告，截至 2005 年 12 月，法院的非消耗性资产（采购价格超过 600 欧元的资产）和“特殊物品”（被定义为“具有一定价值的物品”的物品）的总计采购价格约为 690 万欧元。

11. 有关财产项目的控制和管理规章制度在 2004 年 8 月正式通过的法院《财务条例》中的细则 110 和 111 中作了规定。《财务条例》的细则 110.20 规定，书记官长“负责管理法院的财产”。总务科负责法院总体财产清册的日常管理。一些专业性的“组织单位”，例如信息和通信技术科以及警卫和安全科，也保有其职能所需物品的财产清册。

审计重点和范围限制

12. 法院正在努力建立一套资产管理制度，以满足它的业务要求和履行财产管理责任。为了协助管理层，审计的重点是评估法院在遵守资产管理规章的有关规定方面取得的进展，以及发现改进的机会。工作主要集中于在海牙管理的资产。但是，有些调查结果也适用于实地的资产。虽然采购、预算设定和预算控制等制度不在审计范围之内，但是对这些制度进行了一般性的审查，以便更好地从整体上了解资产的采购和管理方式。

13. 对来自书记官处、检察官办公室和院长会议的法院工作人员和主要资产使用者进行了面谈。对法院资产管理和报告的规章、现行的制度和作法以及有关的财务资料进行了审查。对控制流程进行了实查，对主要控制机制进行了抽查，并对证明文件进行了检查。另外，对两类高价值资产，即车辆和一套数字无线电通讯系统开展了额外的工作。选择这些高价值资产，是本办公室在风险评估的基础上做出的判断和决定。

14. 由于证明文件不足，本办公室未能彻底审查为 21 辆实地办事处车辆的需要和规格提出理由的过程。除非另有说明，审查涉及的时间从法院成立起至 2005 年 12 月 31 日。

结论

15. 审计的结论是，从总体上讲，法院正在为资产管理建立起有效的规章制度。详细报告中包含了就法院能够加强控制措施的领域，包括资产的预算设定和维护等方面提出的建议。报告指出物品丢失或被盗的事发率似乎较高，并提请注意有必要将人员预测与资产预算编制更好地协调起来并尽快实施 SAP 的资产管理模块。

16. SAP 的资产管理模块实施后，将不再需要由总务科、信息和通信技术科以及警卫和安全科分别向各自的资产管理系统中输入重复的资产数据，因此效率将得到提高。同时，与独立的业务信息仓库应用程序一起，还可以提供更为详尽的资产数据，从而有助于提高资产管理控制程序的有效性。它对今后为达到国际公共部门会计标准而采取的行动也会有所促进。

17. 关于车辆采购的审计结论是，就海牙的车辆而言，各项管理控制机制，包括需求界定、备选方案分析以及采购，都是令人满意的。但是，用以支持实地车辆规划和采购的文件不充分。审计的结论是，如果对实地车辆的规划和管理更好一些的话，本应可以大大降低成本。另外，并没有将不同采购方案可能实现的成本节约通报给采购审查委员会或书记官长，以便使其在决策时充分了解事实。管理层还需要更好地监督装甲车辆的实际使用，以确保这些昂贵的资产使用得当。审计还重点指出了若干需要引起管理层更大关注以防止因疏忽而违反《财务条例》的领域。报告中载有 16 项建议，供管理层考虑。

管理层的答复

18. 管理层对送交各机关首脑征求意见的报告草案做出了答复。答复中概要介绍了针对一些建议已经采取的行动，并指出今后还将采取进一步的行动。但是，管理层不同意内部审计员的下述观点，即：把列入预算并核准供不超过一个主要方案使用的重要资产从一个主要方案转移到另一个主要方案（非指直接转用经费来购置资产），有可能被视为间接违反《财务条例》第 4.8 条。《财务条例》第 4.8 条规定：“各款经费，非经缔约国大会授权，不得调剂使用……” 管理层认为已有控制机制来确保不会因疏忽而违规。

B. 受害人和律师司内部对受害人资料的保密

导言

19. 受害人和律师司处理以下各类受害人的详细身份资料：申请参与法院诉讼程序或申请赔偿的受害人；被有关分庭认定有权参与诉讼的受害人；以及那些若身份资料落入不法分子之手可能导致个人福祉受到危害的受害人。

20. 受害人参与刑事诉讼以及其后对受害人资料的管理是国际法的一个新的和正在发展的领域。因此，受害人和律师司制定的行政管理和资料传播程序可能需要顺应新的发展而继续演变。

21. 截至 2006 年 9 月，有 9 名受害人被分庭确认为法院诉讼程序的参与者，同时受害人和律师司收到了约 100 项申请。该司预计在近期内受害人申请的数量会有显著增加。

22. 有效的资料保密和安全环境有赖于建立一套有利于满足保密要求并能适应形势变化的管理制度。

审计重点和范围

23. 审计是应书记官长的要求进行的。其重点是评估受害人和律师司内部为保护受害人资料、包括与第三方通讯的机密而实施的控制措施，并在适当时就需要改进的领域提出建议。除非另有说明，审查涉及的时间是 2006 年 2 月至 9 月，并且得到了法院信息安全干事的协助。

24. 法院其他经手受害人资料的机关和科室，例如分庭、检察办公室、受害人和证人股、公设受害人律师办公室、公设被告人律师办公室以及受害人信托基金，都被排除在审计范围以外。有可能经手受害人资料的其他组织，例如非政府组织、联合国组织、地方人权组织等，也被排除在审计范围以外。

25. 对受害人和律师司以及信息和通信技术科在总部和乌干达实地办事处的有关工作人员进行了面谈。对有关文件和信息技术系统进行了审查和鉴别。对实施的保护资料机密的主要控制机制进行了鉴别和检验。

26. 《关于信息安全的院长指令》（ICC/PRESG/2005/001）和关于法院信息保护政策的行政指令草案成为主要的审计标准。

结论

27. 审计发现，受害人和律师司一直主动推行旨在确保数据安全制度化的工作方法，并持续取得了良好进展。该司高度重视资料的保密，并愿意制定和确立内部标准来指导工作人员。审计得出结论，法院关于信息安全的各项行政指令草案为保障信息安全提供了合理的框架。

28. 对照信息安全行政指令草案所载的标准，审计得出结论：从总体上讲，受害人和律师司实施的控制措施为受害人资料的保密提供了低级至中级水平的保障。详细审计报告中为加强控制以提升保障水平提出了 15 项建议。有些建议可以由受害人和律师司单独实施，而另一些则可能影响到整个法院的运作，因此需要由管理层考虑并做出决定。

29. 由于预计申请的数量会显著增加，审计得出结论：在受害人和律师司的正式目标阐述中，应当更加突出资料保密的需要，从而更好地反映出它的重要性。该司已经起草了一套良好的实践准则，只待审定和颁布。审计结论指出，有必要建立一种更加正式的监管链系统，以控制资料 and 文件从实地向海牙的移交。此外，今后考虑电子数据传送和存储系统时，应当听取信息和通信技术科及法院信息安全干事明确提出的信息安全建议。报告还载有关于加密记忆棒的使用、将 TRIM 文件管理系统用于所有敏感文件、以及非保密打印机的有管制使用等的建议。还应定期进行检查，以证实律师始终遵守了各项规章。

30. 管理层可以通过下列方式协助受害人和律师司实现它的保密目标：确保优先审定和颁布关于信息安全的行政指令；加强信息技术数据安全和保密制度；强化新工作人员的安全审批程序并将该程序的实施扩大到能够接触机密资料的非工作人员；在今后的外延战略文件中包括明确的保密指南；以及确保及时制定和颁布一项数据留存政策。

管理层的答复

31. 受害人和律师司答复说，报告“公正而准确，其中包含了非常积极的建议，已经并将继续为我们提供巨大的帮助。”管理层尚未对报告做出答复。

C. 旅行管理

32. 截至报告之日，本办公室正在完成旅行管理绩效审计涉及的工作，并已开始起草有关的报告。审计的目标是：

- a) 评估法院的旅行管理制度和作法是否能够合理保证旅行经费的支出符合法院的有关规章和政策并充分顾及节约、效率和效力；以及
- b) 指出改进的机会，包括就外包旅行事务的问题向管理层提出初步的建议。

33. 审计结果将在内部审计员 2008 年的报告中报告。

IV. 应管理层的要求开展的特别工作

A. 联合国安全和安保部/国际刑事法院对工作人员实地安全的联合审查

导言

34. 法院在恩贾梅纳和阿贝歇（乍得）、布尼亚和金沙萨（刚果民主共和国）以及坎帕拉（乌干达）设有实地办事处。

35. 继 2004 年缔结《国际刑事法院与联合国关系协定》之后，法院与联合国达成了一项谅解备忘录，规定法院的国际工作人员将参加联合国的安保安排（这是联合国安全和安保部与非联合国机构之间签署的一项标准谅解备忘录）。2005 年初，该谅解备

备忘录的内容被转发到有法院人员常驻的所有联合国工作地点。2006 年 6 月，法院与联合国安全和安保部商定对法院工作人员的实地安全进行一次联合审查。

审查的重点和范围

36. 由于法院实地办事处存在时间相对较短，而专门的实地安全人员的部署时间就更为短暂，因此审查的目标是初步评估法院实地办事处对联合国安全政策和程序的遵守情况；确定良好惯例；并建议改进的机会。工作的重点是法院工作人员的安全。对证人保护等事项的详细评估不在工作范围之内。

37. 审查包括了与总部和实地的许多但不是全部相关工作人员的讨论。审查小组审阅了文件并在总部和实地与法院的一些工作人员进行了面谈。此外，还与联合国安全和安保部首席安全顾问和实地安全协调干事以及在乍得阿贝歇的地区安全协调员进行了面谈。还安排派团对法院在乍得恩贾梅纳和阿贝歇、刚果民主共和国布尼亚、以及乌干达坎帕拉的办事处进行访问。遗憾的是，由于时间紧张，加上没有航班，预计对布尼亚的访问未能成行。

结论

38. 审查的结论指出，从总体上讲，法院在相对较短的时间里在建立安全制度、为实地活动提供支持方面取得了重大的进展。审查中注意到许多与联合国既定和核准的安全政策和程序相一致的良好惯例和程序。

39. 但是，审查中也注意到，在一些领域中仍有改进的余地，以提高对联合国与法院签署的安全谅解备忘录的遵守。最重要和最具挑战性的恐怕是法院必须建立一个明确和正式的管理和问责框架，以处理一般性的安全事务并确保法院工作人员在实地的安全。

40. 报告提出了 21 条建议，以加强双方对谅解备忘录的遵守。

管理层的答复

41. 管理层尚未对报告做出答复。

B. 对法官养恤金计划管理安排所涉潜在风险的审查

42. 应书记官长的要求，本办公室指出了法院为管理法官养恤金计划而正在做出的安排存在的若干风险。一方面，本办公室注意到，有关负责人员似乎缺乏必要的能力来清楚地理解养恤金计划的性质，包括发现任何模棱两可之处和对专业人员使用的基本假设、计算、方法和源数据的合理性做出评估。所以，与选定保险人正在谈判的合同，搞不好有可能提供超出大会核准范围的利益，也有可能无法提供该计划参加者所认定的全部利益。

43. 另一方面，本办公室注意到，法院也许过度依赖了顾问的意见和帮助而却没有明确界定期望的成果。本办公室注意到法院已经通过几份采购定单向顾问人员支付了大约 85,000 欧元。但是，由于这些顾问不是通过竞争选定的，因此法院也有可能为顾问的服务支付了过多的费用。

44. 本办公室还对在法院 2005 年账目中报告的 800 万欧元数字中包括大约 105 万欧元（占估算的养恤金债务的 15%）提出质疑。这 105 万欧元是法院估算在 2003 至 2006

财务期间为管理该计划所需的费用。但是，本办公室认为没有证据表明这些费用是有可能发生的。

45. 为了协助管理层，本办公室提出愿意审查与选定的保险商正在谈判的合同。本办公室还建议在 2005 年账目中报告的债务估算与保险商提供的 2003 至 2006 财务期间的债务估算之间进行详细对账。对账结果应报告预算和财务委员会。

V. 对建议实施情况的监督

46. 在开发了用以监督和评估在审计建议实施方面取得的进展的方法和数据库后，本办公室与主计长办公室开展了密切合作，后者被赋予开展此项监督和评估工作的职能和责任。本办公室向主计长提供了外部和内部审计建议的总结，以及管理层针对提交给协调理事会成员的本办公室 2004 年风险评估报告所做承诺的总结。

47. 截至报告之日，主计长通知本办公室，她尚未收到所需资料，因此无法就实施进展做出报告。

VI. 其他事项

A. 与外部审计员的协调

48. 两个办公室之间继续保持了良好的工作关系。双方交流了资料，包括工作计划和报告。

B. 内部监察委员会

49. 内部监察委员会由法院三个机关的首脑组成。该委员会在报告期间举行了一次会议。普遍认为有必要成立一个以外部成员占多数的独立审计委员会，本办公室已经向管理层提供了它对该委员会的组成和职权范围的初步想法。但是，在本报告撰写之时，尚不清楚该委员会何时才能成立以及将会处理哪些事项。必须保持和加强内部审计办公室的独立性及其工作成果的透明度。