



第六十四届会议

议程项目 132 和 140

2010-2011 两年期拟议方案预算

关于内部监督事务厅活动的报告

2009 年供人权理事会使用的会议服务的审计情况

内部监督事务厅的报告

“会议管理司用于为人权理事会提供会议服务的资源不足”

摘要

根据大会第 63/284 号决议，内部监督事务厅(监督厅)对导致供人权理事会在 2009 年使用的会议服务不足的情况进行了审计。

监督厅作出结论认为，会议管理司使用的用于向人权理事会提供会议服务的资源不足，同时还要维持与日内瓦其他客户同等服务水平。会议管理司在实质业务上向大会和会议管理部报告，在行政上向联合国日内瓦办事处报告。2008-2009 两年期为人权理事会普遍定期审议进程提供会议服务所需资源估计数为 3 847 300 美元，但联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和会议管理司忽略了这样一个事实，即必须为 3 次年度会议提供服务。因此，真正的所需资源几乎是估计数的 3 倍。然而，大会最终核准的数额仅为 874 000 美元。这些因素综合起来表明，需要对“按需要”确定会议服务所需资源的程序进行审查。

会议管理司的常设能力需要加强，以提高在解决文件处理工作量和时间安排波动方面的灵活性。在人权理事会建立并有能力“按需要”要求提供会议服务之前，文件处理工作量具有很高的可预测性。为此，监督厅认为会议管理司有必要与大会和会议管理部协商制定一个战略，确保为提供可接受的服务水平确定所需的最佳长期工作人员数量。如果不立即采取行动解决这一问题，由会议管理司提



供服务的其他设在日内瓦的客户可能会面临人权理事会经历的类似问题。

审计表明，在向会议管理司提交文件供其处理方面出现严重延误。例如，在 2009 年前 6 个月，约有 55% 的文件出现提交延误。遵守提前 10 周提交文件的规则将允许以所有联合国正式语文及时处理与人权理事会有关文件。

加强人权高专办和会议管理司之间的沟通、协调与合作可以改善对各种限制因素的相互了解，促进更有效地解决在业务过程中可能发生的分歧和误解。监督厅认为会议管理司应与人权高专办合作，通过指定协调人、定期会议和宣传活动建立一个更为有效的合作安排，以便促进更好的协调与合作。

一. 引言

1. 根据大会第 63/284 号决议，内部监督事务厅(监督厅)对向人权理事会提供会议服务情况进行了审计。审计的主要目的是确定导致会议管理司 2009 年为人权理事会提供会议服务不足，特别是文件处理和翻译不足的情况。

2. 会议管理司设在日内瓦，在实质工作上向大会和会议管理部(大会部)报告，在行政上向联合国日内瓦办事处报告。下文第 3 至第 10 段按时间顺序概述了有关为人权理事会提供服务的主要问题。

A. 人权理事会的设立

3. 联合国大会通过第 60/251 号决议在日内瓦设立的人权理事会是大会的附属机构，承担前人权委员会的角色和职责。在决议第 5(e) 段，大会决定人权理事会应确保普遍、平等地对待并尊重所有国家的方式，定期普遍审查每个国家履行人权义务和承诺的情况。

B. 会议管理司的机构能力

4. 人权理事会 2007 年 6 月 18 日第 5/1 号决议规定了普遍定期审议机制的模式。2007 年 11 月，秘书长根据大会议事规则第 153 条提交了人权理事会体制建设所涉方案预算问题的说明(A/C. 3/62/L. 60 和 A/C. 5/62/12)，其中在第 2 款(大会和经济及社会理事会事务和会议管理)下要求在 2008-2009 两年期为会议管理司拨出 3 847 300 美元的资源，用于人权理事会的普遍定期审议程序。2007 年 12 月，行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)建议批准会议管理司一个口译小组以提高口译能力，并批准负责承包翻译质量控制的 P-5 员额(A/62/7/Add. 25)。行预咨委会列举了拟议方案预算中为会议提供服务的现有临时人员资源和会议管理司新设立的 25 个员额(A/62/7/Add. 26)，建议不为普遍定期审议机制增加资源。

5. 根据人权理事会第 8/1 号决议，并基于联合国人权事务高级专员办公室(人权高专办)和会议管理司有关文件处理/提交状况的联合审查，以及新闻部对人权理事会关于信息服务要求的评估，包括网络转播所有会议程序的建议人权高专办在 2008 年 9 月提出了有关用于人权理事会的会议设施和资金支持的 A/HRC/9/18 号报告。该报告载有会议管理司对向人权理事会提交文件(包括有关普遍定期审议的文件)情况，尤其是将文件翻译成六种联合国正式语文方面出现的延误的评估。该报告指出会议管理司受限于常设翻译能力的不足和在日内瓦地区招募自由职业者的困难。根据该报告，向第三委员会提交了一份所涉方案预算问题的说明。2008 年 11 月 25 日，第三委员会订正了一份关于人权理事会的报告的决议草案(A/C. 3/63/L. 57)，该决议草案后来获得通过，成为第 63/160 号决议。在该决议中，大会将“核准人权理事会的报告(A/63/53 和 Add. 1)”改为“注意到人权委

员会的报告”。据此，撤回了相关的所涉方案预算问题的说明(A/C.3/63/L.77)，因为已不适用。随后，秘书长向大会提交了一份报告，说明人权理事会第九届会议通过的决议和决定所产生的订正估计数(A/63/541/Add.1)。该报告附件二载有撤回的所涉方案预算问题的说明摘要，供参考。

C. 请求豁免与普遍定期审议有关的报告的页数限制

6. 2009年2月，普遍定期审议工作组会议通过了16份报告，其中13份超出了人权理事会规定的字数限制(见A/63/53/Add.1)，因为会员国认为反映所有的讨论和建议十分重要。3月，联合国人权事务高级专员请主管大会和会议管理的副秘书长免除页数限制。由于人权理事会自我规定的字数限制，以及缺乏可动用资源来处理额外的工作量，该豁免请求被拒绝。

7. 人权理事会于2009年6月18日通过了关于联合国所有正式语文印发工作组报告的第11/117号决定，向大会提交。在审议该问题期间，向人权理事会提交了一份相关的所涉方案预算问题的口头说明。人权高专办注意到了口头说明中的一个错误，通知人权理事会2010-2011两年期所需资源应为4 368 900美元，而非所述1 439 800美元。修改后的说明已于次日分发给人权理事会。

8. 在该决定中，理事会决定：(a) 普遍定期审议工作组第四和第五届会议通过的所有报告应在理事会第十二届会议之前作为正式文件以联合国所有正式语文印发；(b) 普遍定期审议工作组应努力在其报告中适用第9/2号主席声明附件一规定的字数限制，同时铭记工作组有权决定破例通过超过字数限制的报告；及(c) 工作组通过的报告应在人权理事会审议之前及时作为正式文件以所有联合国正式语文印发。

D. 法律事务厅关于字数限制的意见

9. 2009年6月，主管大会和会议管理的副秘书长请法律事务厅就普遍定期审议工作组有权决定通过超出大会规定字数限制的报告提供法律意见，根据这一请求，法律厅指出：

当大会审查上述委员会的决定时，应忆及其有关文件控制和限制的决议，其中它已表明观点，即附属机构和政府间机构应限制报告的长度以不超过32页为宜。大会任何决定，如导致对工作组超过32页限制的权力产生质疑，应要求秘书处编辑和翻译超出限制的报告。这将对本组织引起经费问题，因为将需要更多的资源来应付这些报告带来的日益增加的工作量，秘书长有责任提请大会注意这些问题。

10. 大会部对此的解释是，无论是普遍定期审议工作组或者是人权理事会都无权未经大会及一份相关所涉方案预算问题的说明的批准而被豁免字数限制。

二. 会议管理司用于为人权理事会提供服务的资金不足

11. 一份有关第5/1号决议的通过所涉经费问题的口头说明在人权理事会审议该问题期间提交，其中阐述了人权理事会的普遍定期审议机制的运作方式。该估计数包括用于工作组2008-2009两年期会议服务所需经费3 847 300美元。这一数是人权高专办和会议管理司使用正常程序，用标准成本乘以预计工作量计算出来的。后来确认该估计数是不够的，因为作为估计数计算基础的预计工作量仅为一次会议，而不是决议规定的三次年度会议。因此，真正的所需资源是原来的近三倍，在工作量和为工作组会议提供服务的要求的基础上确定所需资源为9 757 566美元。虽然第五委员会在审议所涉经费问题之前已注意到该错误，方案规划、预算和账户厅(账户厅)指出对最终财务概算进行修改已经为时太晚，大会部可从其预算中消化这一额外的经费需求。应人权理事会的要求，会议管理司通过不处理理事会2008年会议的简要记录来消化这一额外需要，并假定由此产生的能力可以用来处理有关普遍定期审议的文件。此外，虽然缺乏必要资源以所有正式语文处理普遍定期审议的报告，会议管理司仍处理了这些报告所载的建议部分，没有坚持每份报告9 630单词的限制，使理事会得以进行第十一届会议的工作方案。行预咨委会建议不提供净额外资源用于为人权理事会提供的服务(见A/62/7/Add. 26)，因为会议管理司已被分配与人权理事会会议要求有关的25个新员额(20个口译员额和5个笔译管理员额)(见A/62/7/Add. 25)。大会最后仅为2008-2009年全面服务于普遍定期审议核准了874 000美元，大大低于所需资源数。这一数额甚至少于准备普遍定期审议工作组第一届会议文件实际发生的费用。

12. 人权高专办与会议管理司合作准备资源需求估计数的时间有限。其时间可能仅有几天，决议草案在最终表决之前可能会发生变化，从而影响到所涉经费问题。人权高专办表示，这个问题十分复杂，需要加以审查的程序不一定是人权高专办的程序，而是涉及整个系统，包括在日内瓦的会议管理司和方案规划和预算处以及在纽约的方案规划、预算和账户厅(账户厅)。人权高专办在账户厅发表正式报表之前没有能力审查最后预算预测。因此，在报告所引用的两种情况中，每届会议的费用估计数没有乘以适当的会议次数。审计表明，人权高专办编制用于为普遍定期审议提供会议服务的经费估计数的程序不能保证预算预测以及口头提交账户厅的说明的准确性。有必要加强这些审查程序，以确保未来预算预测的准确性。

三. 会议管理司为人权理事会和其他设在日内瓦的客户提供服务的能力不足

13. 在2008年，会议管理司的常设能力得以加强的主要是口译能力，笔译合同翻译的范围也有所扩大。会议管理司证实临时基础上的额外资金不能帮助减轻与

人权理事会和普遍定期审议有关文件翻译的延误和积压问题。监督厅同意会议管理司的意见，认为有必要增加常设能力，使会议管理司具备更高的灵活性来应对文件处理工作量和时间安排的波动。在人权理事会设立并有能力要求“按需要”提供会议服务之前，会议管理司的工作量和时间安排基本上是可以预测的。

14. 在制订 2008-2009 两年期预算时，会议管理司努力增加其在文件处理方面的常设能力。但是，监督厅认为这些努力均不成功，因为会议管理司没有将其目前的能力、缺口、基于生产率水平的估计所需资源等资料包括在内。因此，该司很难为为增加常设资源找到令人信服的理由。在会议管理司各科中有许多关于资源需求、生产率水平和估计能力的各种数据来源，为增加额外能力提供了理由。这些资料应被用于为大会部制订一个整体资源分配战略。这对于在短时间内确定大会部整体上需要满足的资源需求，以及在何种程度上扩大会议管理司的常设能力很有必要。该战略还需要考虑电脑辅助翻译的使用。如不立即采取行动解决这一战略问题，由会议管理司服务的在日内瓦的其他客户在执行工作方案方面可能会面临同样问题。大会部指出，已向会员国一次又一次在各种论坛详细通报了人权理事会成立后产生的未曾预计的巨大额外工作量情况。因此，大会部很难得出结论认为会员国不愿增加资源是因为他们未能获得足够的信息。

15. 但是，监督厅认为制定一份战略文件将成为会议管理司和大会部整体评估新的决议和决定所涉经费问题和资源需求的基础。这对于决议或决定导致大幅度增加工作量，或大会部按照全球综合管理倡议(见 A/64/166)组织工作量的情况特别有用。在这一倡议下，纽约、日内瓦、维也纳和内罗毕这四个提供会议服务的工作地点已经开始精简业务流程、共享资源和工作量并实现规模经济。全球综合管理是确定今后的预算编制和管理方法以解决开放式任务(例如人权理事会的建立以及普遍定期审议程序会中和会后文件)所涉经费问题的一种做法。这种情况在目前的机制下没有得到充分解决，因为所涉经费问题是通过简单地将工作量估计数乘以标准费用得到的。

四. 文件提交和处理延误

16. 根据大会第 47/202 号决议，需要翻译的所有文件都必须在会议开始前 10 周提交。会议管理司有 4 周时间处理文件，其中包括预编辑、评价、参考、翻译、文字处理、复制和分发。定稿文件必须在会议开幕前 6 周提交人权高专办分发给会员国。大会部说，遵守提交文件的 10 周的规定对于文件的及时处理并确保发放十分必要，这一要求在大会历年关于会议时地分配办法的决议中都一再得到强调。

17. 在 2008 年期间来自人权理事会待处理的会前文件中，约有 67%提交延误。在 2009 年前 6 个月，大约有 55%的文件提交延误。2008 年在按时收到的文件中，会议管理司按时分发(即符合 6 周期限要求)的文件占 64%(2009 年截至 7 月 20 日为

88%)。监督厅注意到自 2008 年以来人权理事会及时提交文件和会议管理司及时处理文件方面都取得了改善。人权高专办表示，它无法控制来自特别报告员和会员国的所有类型报告。不过，人权高专办承认其报告也出现延误，并认为应作出更大努力以确保及时提交。人权高专办还表示，它对有关 10 周规则的性质以及包括在 10 周时间内的编辑的范围等信息了解有限，需要会议管理司对程序进行进一步澄清。由于对预先编辑时间的不同解释，以及对 10 周要求的影响，有必要就文件的会前编辑问题进行进一步的协调。会议管理司接受一份文件、开始处理并正式进入文件跟踪系统的问题同样需要协调。然而，遵守有关规定基本上能够允许以所有联合国正式语文及时处理人权理事会的相关文件。人权高专办指出，“预先编辑”问题是提交文件方面的重要考虑。驻日内瓦的实务办公室被要求进行大量“预先编辑”，这给高专办带来了额外负担，也带来了一致性和标准问题，因为实务办公室因此将被要求在现有的编辑控制系统之外具备编辑能力。这是一个关键问题，将极大影响人权高专办在最后期限前提交文件的能力，因此必须作为优先事项处理。

五. 提交超过页数限制的文件

18. 人权理事会设立了一个字数和页数限制，以指导其活动并确保现有资源能满足文件处理需求。在其第 5/1 号决议中，人权理事会制定了有关普遍定期审议文件的会前文件模式，包括：有关会员国的资料介绍应以 20 页为限；人权高专办汇编的资料以 10 页为限；其他利益相关者提供的补充资料以 10 页为限。大会在第 62/219 号决议中赞同理事会决定通过第 5/1 号决议。此外，人权理事会在工作组第一届会议 5 个月后，对普遍定期审议的会中和会后文件分别规定了 9 630 单词、3 210 单词和 2 675 单词的字数限制(见 A/63/53/Add. 1, 附件)。

19. 会议管理司和人权高专办还必须考虑到有关正式文件页数和字数限制的下列大会决议和其他指导方针：

(a) 大会第 36/117 A 号决议，其中规定大会附属机构提交的报告页数一般限于 32 页；

(b) 秘书长关于控制和限制文件的报告(A/52/291)，其中规定自秘书处生成的文件页数限于 16 页；

(c) 大会第 53/208 B 号决议，其中强调有必要遵守字数限制，并请政府间机构将报告篇幅减少为 20 页。大会部在政府间机构报告方面的对应字数限制为 10 700 单词。

20. 在一些情况下上述限额没有得到遵守。例如，将在人权理事会第十一届会议上审议的工作组第四届会议的报告中有 13 份报告超过了 9 630 单词的字数限制，总计超出 35 066 单词。这种超出不仅涉及经费问题，而且打乱了工作流程，因

为会议管理司必须调整其优先事项并在常设能力内消化这些成本。总体而言，在从人权理事会接受并处理的会前文件中，2008年只有9%符合页数限制，2009年只有12%。

21. 人权理事会第11/117号决定规定了页数限制和例外情况。理事会决定普遍定期审议工作组应努力在其报告中采用第9/2号主席声明规定的字数限制，并可以决定破例通过超过字数限制的报告。

六. 会议管理司和人权高专办之间协调不足影响了工作效率

22. 向人权理事会有效提供会议服务依赖于作为会议服务提供者的会议管理司和作为实务秘书处的人权高专办之间的共同努力。加强这两个实体之间的沟通、协调和合作将提高其对所面临的制约因素的相互了解，促进更有效地解决可能在业务流程中出现的分歧和误解。联合规划服务需求、宣传活动以及更多地共享工具、模板和编辑工具可以改善服务的提供。同样，向会员国介绍为其提供的会议服务的性质可以提高他们对于服务的可用性和所面临的制约因素的认识。

23. 虽然会议管理司和人权理事会在人权高专办的秘书处之间已举行了会议，仍需在政策层面作出更大的协作努力，以核实新的任务所产生的会议服务需求，从而减少在服务的提供和及时性方面的影响。建立会议管理司和人权高专办之间更长期的合作安排，包括跨学科小组并指定参加理事会会议的协调人将有助于更好地协调和协作。人权高专办表示，会议管理司指定一个协调人参加人权理事会的会议将非常有用，可以藉此了解理事会的意图并明确其决议草案中包括的各种要求。同样，以更一致的方式共享信息也有助于更好的协调。大会部指出，一个包括人权理事会、人权高专办和会议管理司代表在内的工作组已建立并开始工作，将专门解决有关充分和及时为理事会提供服务的问题。大会部深信，工作组将在不久的将来带来实际和可行的结果。

七. 建议

建议 1

24. 考虑到目前的安排不足以应付理事会的新任务，人权高专办应改进估算人权理事会的决定所涉预算问题的相关流程。

25. 人权高专办指出，方案预算问题的说明都是根据大会议事规则编制的。在人权理事会通过其决议前编制说明并向其提交，这一过程需要各方的投入和合作，并严重受限于有限的编制时间。这并不仅仅是人权高专办程序的问题，人权高专办也没有修改这一程序的权力，事实上应该在账户厅一级进行审议。人权高专办还指出，预算所涉问题的说明仅仅用于介绍信息，如有必要，在概算正式提交大

会时有充裕的时间可以进一步进行审查和重计费用。大会部指出，人权高专办一般会咨询会议管理司，以确保生成更为准确的方案预算所涉问题报表。监督厅认为，当前程序不够灵活，无法满足人权理事会“按需要”要求提供会议服务的能力。因此，人权高专办需要联络会议管理司和账户厅，确定如何加强审查程序，以确保人权理事会的决定所涉预算预测的准确性。

建议 2

26. 会议管理司应与大会部协商制定一项战略，包括提供可接受的服务标准所需的常设工作人员最佳配备水平。这一战略应该考虑到大会部的整体能力，包括评估内罗毕、维也纳、纽约等其他工作地点的任何能力短缺或产能过剩情况以及计算机辅助翻译的使用情况。

27. 大会部说，它完全支持该建议的第一部分，将向第五委员会正式提交一份建议。至于建议的第二部分，作为一项规则常设能力一直设定在能够满足预计工作量低谷的特定水平，高峰期间的短缺则由合同翻译和临时助理人员填补。这意味着其他工作地点不存在闲置产能来消化额外的工作量。这也是建立两年期会议日历的理由，即旨在均衡分摊所有工作地点的会议。合同翻译和临时助理人员的使用准备时间较长，不能有效解决延误提交或超出页数限制的文件。如果会员国要求大会部在迅速处理这类文件方面有更多的灵活性(体现在会议委员会最近提出的决议草案(见 A/64/32, 附件一)中)，则将需要增加常设能力并将这一点包括在将要编写的战略文件中。人权高专办和会议管理司将向账户厅提交一份决议草案的通过所涉方案预算问题说明草案。

建议 3

28. 人权高专办应改进提交文件的及时性，并与会议管理司合作提高对不遵守大会第 47/202 号决议产生的影响的认识。大会在该决议中要求秘书处实务部门遵守会议开始前至少提前 10 周提交会前文件的规则，以便他们能够以所有联合国正式语文及时处理这些文件。

29. 人权高专办接受了这一建议。大会部指出会议管理司一直在利用一切机会强调这个问题。此外，即使所有文件都及时提交，该司也将需要足够的常设能力以确保及时处理和分发文件。

建议 4

30. 大会部应编写一份文件供大会审议，将现有的关于字数和页数的限制整合起来，并澄清每份报告文件的页数及每页的字数，包括秘书处直接提交和代表政府间机构提交的所有文件。

31. 大会部表示它正在起草该文件。

建议 5

32. 会议管理司与人权高专办合作，应通过指定协调人、定期举行会议和开展宣传活动更好地协调那些影响为人权理事会有效提供会议服务的活动。

33. 大会部说，一个包括人权理事会、人权高专办和会议管理司的代表组成的工作组正在一道努力为当前的挑战提出解决方案。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯(签名)
