



大会

Distr.: General
15 November 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

议程项目 64 和 134

人权理事会的报告

2012-2013 两年期拟议方案预算

为人权理事会决议和决定引起的意外及非常费用提供资金

秘书长报告

摘要

在审查人权理事会成立五年后的工作和运作情况时，大会确认需要为人权理事会决议和决定引起的意外及非常费用提供适当资金(见第 65/281 号决议第 9 段)。在该决议中，大会请秘书长为此提出报告，列出供第五委员会在大会第六十六届会议主要会期审议的各种备选方案。本报告概述在这方面供大会审议的三种可能的备选方案。建议大会批准合适方案，以便秘书长最好能从 2012 年 1 月 1 日开始予以执行。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 为意外及非常费用提供资金的现行程序	4
A. 经证明同和平与安全有关的意外活动	4
B. 安全理事会关于除维持和平以外的同和平与安全有关活动的决定	4
C. 安全理事会关于维持和平行动的决定	4
D. 同和平与安全无关的其他活动	5
E. 大会关于意外活动的决定	5
三. 背景	5
A. 对人权委员会决议和决定引起的各项活动的供资安排	5
B. 对人权理事会决议和决定引起的各项活动的现行供资安排	6
四. 紧急提供资金的各种备选方案	8
A. 在拟议方案预算中为人权领域的特别任务编列经费	8
B. 设立特别人权任务准备金	9
C. 依照大会关于意外及非常费用的决议规定获得资源	9
五. 结论和建议	9

一. 引言

1. 大会 2011 年 6 月 17 日关于审查人权理事会的第 65/281 号决议第 9 段确认，需要为人权理事会决议和决定引起的意外及非常费用提供充足资金，并在这方面请秘书长考虑到行政和预算问题咨询委员会的相关结论和建议，提出一份报告，列出供第五委员会在大会第六十六届会议主要会期审议的各种备选方案。

2. 大会提及的行政和预算问题咨询委员会的相关结论和建议如下：

(a) 咨询委员会在其 2007 年 12 月 14 日的报告(A/62/7/Add. 25 第 25 段)中，指出，为意外和非常费用提供经费的目的是应付核定经常预算中没有编列经费的支出。根据过去两个两年期的经验，在人权领域经常需要执行特别任务。因此，为了使预算透明，应考虑在预算大纲和拟议方案预算中为此编列与特别政治任务所用经费相类似的经费。大会在第 62/238 号决议第六节认可这些结论和建议；

(b) 咨询委员会在其 2008 年 12 月 18 日的报告(A/63/629 第 10 和 20 段)中建议，维持对人权理事会决议和决定引起的经费问题的每年一次审议方式，并在提交所涉方案预算问题的综合说明和关于使用应急基金的订正估计数时，提出必要的批款要求。大会第 63/263 号决议第五节认可了这些结论和建议；

(c) 咨询委员会在其 2010 年 11 月 29 日的报告(A/65/548/Add. 1 第 8 段)中指出，它认识到从人权理事会通过决议和决定到大会随后追溯核可有关所需资源之间存在时滞，建议秘书长考虑探索各种备选方案，用以简化与人权理事会通过的决议和决定有关的资源请批流程，并使之与秘书处两年期拟议方案预算的请批资流程持同步。大会第 65/259 号决议第九节核准了这些结论和建议；

(d) 咨询委员会在其关于 2012-2013 年两年期拟议方案预算的第一份报告(A/66/7, 第六. 7 段)中指出，它期待看到大会对人权理事会地位问题的审查结果，并相信，在审查为新的资源需求供资问题的过程中提出的建议会包含一些措施，确保最切实有效地利用人权高专办的现有资源。

3. 预计 2011 年，在按照大会第 60/251 号决议第 16 段的要求对人权理事会进行五年度审查的过程中，可以创建融资机制，在人权理事会决议和决定引起的资源需求之间建立相互关系，并制定应对这些需求的指导方针，包括为决策机构提供资金、进一步处理常年性质的活动、为普遍定期审议提供经费，特别是为意外及非常费用提供资金。大会在第 65/281 号决议请秘书长提出为人权理事会决议和决定引起的意外及非常费用提供资金的备选方案。本报告是应这一要求提交的。

二. 为意外及非常费用提供资金的现程序

4. 目前采用的为执行意外活动提供经费的程序是为了使秘书长在特定条件下无须立即征得大会同意就能紧急支用款项。意外活动可分为五类：(a) 经秘书长证明在他本人倡议下开展的活动同和平与安全有关；(b) 为落实安全理事会决定而开展的除维持和平以外的同和平与安全有关的活动；(c) 为满足安全理事会设立的维持和平行动开办活动的紧迫需要而开展的活动；(d) 同和平与安全无关的意外活动；(e) 下文详述的大会批准的意外活动。

A. 经证明同和平与安全有关的意外活动

5. 大会关于意外及非常费用的决议(最近一项是第 64/246 号决议)第 1(a)段授权秘书长无须事先征得咨询委员会同意，即可为经其证明同维持和平与安全有关的活动承付每年不超过 800 万美元的费用。这些活动是全年临时发生的，主要由秘书长本人倡议执行。这一承付权主要用于任命维和活动特使、实况调查团和咨询团。秘书长向安全理事会通报任命这些特使和特派团的情况。

6. 依照大会 1986 年 12 月 19 日第 41/213 号决议附件一第 11 段和 2002 年 6 月 27 日第 56/233 B 号决议第 6 段，这一程序也用于特别政治任务的意外所需追加经费，同时依照大会第 53/206 号决议，在预算大纲和拟议方案预算中载列预期在两年期间将被延长或核准的同和平与安全有关的各项任务的可预见的经常费用。

B. 安全理事会关于除维持和平以外的同和平与安全有关活动的决定

7. 当安全理事会就除维持和平以外的同和平与安全有关的活动做出决定时，秘书长在编制和提交预算供大会批准之前，须根据大会关于意外及非常费用的决议规定，征得咨询委员会的同意，方可承付开办活动所需经费。请求咨询委员会同意秘书长逐案为安理会的每项决定承付不超过 1 000 万美元的经费。但是，如果这类活动的启动经费要求极为迫切，秘书长来不及向咨询委员会做出说明并征得同意，则秘书长可行使关于意外及非常费用的决议第 1 段(a)项授予的自主承付权，前提条件是可以每年 800 万美元款项中的余额满足所需经费要求。

C. 安全理事会关于维持和平行动的决定

8. 依照大会 1994 年 12 月 23 日第 49/233A 号决议第四节，秘书长在编制完整预算供大会审批之前，可在事先征得咨询委员会同意的情况下，为安全理事会的每项决定承付不超过 5 000 万美元的款项，用于开办或扩大维持和平行动的所需经费。这一安排由维持和平准备基金供资，该基金是大会 1992 年 12 月 23 日第 47/217 号决议设立的，数额为 1.5 亿美元。如果所需经费超过 5 000 万美元，或者在任一时间，几笔“授权承付款项”的总和超过 1.5 亿美元，则需大会核准。

D. 同和平与安全无关的其他活动

9. 如果意外活动同和平与安全无关，依照大会关于意外及非常费用的决议第 1 段(最近一项是第 64/246 号决议)，秘书长在事先征得咨询委员会同意的情况下，有权对核可方案预算中没有编列经费而秘书长又不能等待大会核准的支出承付款项。在征求咨询委员会同意时，需阐明承担这些支出(包括与经济及社会理事会决定有关的支出)以及不将其推迟到次年的理由。

E. 大会关于意外活动的决定

10. 如果大会一个主要委员会通过一项执行意外活动的决议，而现有资源又不能为这些活动供资，则秘书长需提出一份该决定所涉方案预算问题说明。由于大会可在同次会议上决定由应急基金为这些额外活动提供经费，所以一般不会出现通过其他途径提供财政权问题。

11. 秘书长自主的承付权每年总额不超过 800 万美元，目前在上文 A 和 B 分节所述情况下使用。根据关于意外及非常费用的决议规定承付的所有款项均需以追加估计数的方式向咨询委员会和大会提出报告。同维持和平与安全有关活动的实际所需资源在年度预算执行情况报告中向大会报告。

三. 背景

12. 大会在第 60/251 号决议决定设立附属大会的人权理事会，以取代人权委员会。虽然人权理事会议事规则规则 1 规定，理事会应适用为大会各主要委员会制定的议事规则，但没有建立具体的供资机制，特别是没有为理事会各项决议和决定引起的意外及非常费用确立供资程序。

A. 对人权委员会决议和决定引起的各项活动的供资安排

13. 最初认为，对人权理事会的报告及相关财务要求的处理程序类似于其前身——人权委员会的程序，即经济及社会理事会职司委员会所用程序。按照这一程序，人权委员会向经济及社会理事会提交报告，其中载有附件，说明有关的所涉方案预算问题。一旦经社理事会通过该报告，人权委员会决定引起的订正估计数将在关于经济及社会理事会决议和决定引起的订正估计数的报告中提交大会。

14. 在大会通过第 41/213 号决议以前，人权活动的任务要每年延长，这些任务被视为非经常性的，不转到下一个两年期。每年在经济及社会理事会根据人权委员会的报告作出任务授权时，会发布所涉方案预算问题说明，并根据关于意外及非常费用的决议规定，为每一项具体任务提出在所涉两年期内执行任务所需资源要求。

15. 按照大会第 41/213 号决议附件一第 7 段的要求，一直努力在拟议方案预算中为所有可合理预见的所需资源编列经费，以尽可能避免通过订正估计数或所涉方案预算问题说明的方式提出追加经费要求，并确保尽速落实人权委员会的决定。与任务已获延长或展期一年或三年的“常年”性质活动有关的支出列在拟议方案预算中相应的人权预算款下。人权理事会决议和决定要求的与理事会及其附属机构的会议以及处理文件有关的会议服务所需资源编列在大会和经济及社会理事会和会议管理预算款下及“行政，日内瓦”预算款下。对拟议方案预算未编列的立法授权引起的额外支出，每年由所涉两年期的应急基金供资。因人权委员会举行极少数特别会议而产生的意外及非常所需资源会报告给经济及社会理事会下一届会议，之后报请行政和预算问题咨询委员会同意按照关于意外及非常费用的决议规定使用承付权。将请求大会最近一届会议在应急基金项下批准款项。

B. 对人权理事会决议和决定引起的各项活动的现行供资安排

16. 人权理事会召开年度会议和特别会议的频率比人权委员会高很多。自 2006 年 6 月成立至今，除三次年度常会外，人权理事会已举行 17 次特别会议。其中许多特别会议都导致成立实况调查团或独立调查委员会，授权其紧急开展调查工作，以评估严重的人权状况。在 2006-2007 两年期，人权理事会授权成立了三个此类调查团，一个是针对黎巴嫩问题，两个关于达尔富尔问题。应东帝汶总统请求，秘书长成立了第四个独立调查委员会，从而使该两年期的总费用达到 190 万美元。2008-2009 两年期间，分别在巴勒斯坦被占领土和几内亚开展了两项此类性质的重大行动，耗资约 800 000 美元。2010-2011 两年期间，开展了 7 项此类行动，其中 3 项是 2010 年在巴勒斯坦被占领土进行的，所涉费用约为 675 000 美元。2011 年迄今为止，人权理事会决议又授权成立了四个调查委员会和(或)实况调查团，评估阿拉伯利比亚民众国、科特迪瓦和阿拉伯叙利亚共和国的人权状况(分别为人权理事会第 S-15/1 和 17/17 号、第 16/25 号及第 S-16/1 和 S-17/1 号决议)，估计所涉费用总额超过 400 万美元。

17. 如下表所示，由经常预算供资的人权领域调查委员会和实况调查团的意外支出预计在 2010-2011 两年期将达到 400 万美元以上的峰值。

表

2006-2011 年期间人权活动的意外和非常费用及 2012-2013 两年期已知所需资源估计数

活动	美元
东帝汶问题特别独立调查委员会	937 451
黎巴嫩问题高级别调查委员会	500 146
达尔富尔人权状况高级别调查团	206 197
达尔富尔人权状况	261 600
2006-2007 年共计	1 905 394
缅甸的人权状况及后续行动	46 700
巴勒斯坦被占领土的人权状况：人权理事会第 S-1/1 和 S-3/1 号决议的后续行动	51 064
几内亚问题国际调查委员会	363 464
巴勒斯坦被占领土人权遭受严重侵犯的情况(戈德斯通报告)	369 092
2008-2009 年共计	830 320
联合国加沙冲突问题国际独立实况调查团报告的后续行动(人权理事会第 13/9 号决议)	214 988
关于以色列袭击人道主义救援船队的实况调查团(人权理事会第 14/1 号决议)	341 632
人道主义救援船队遇袭事件国际独立实况调查团报告的后续行动(人权理事会第 15/1 号决议)	118 000
阿拉伯利比亚民众国问题调查委员会(人权理事会第 S-15/1 号决议)	635 292
科特迪瓦问题调查委员会(人权理事会第 16/25 号决议)	365 056
阿拉伯叙利亚共和国实况调查团(人权理事会第 S-16/1 号决议)	236 340
阿拉伯利比亚民众国问题调查委员会 2(估计数)(人权理事会第 17/17 号决议)	1 275 942
阿拉伯叙利亚共和国调查委员会(估计数)(人权理事会第 S-17/1 号决议)	885 896
2010-2011 年共计*	4 073 146
阿拉伯利比亚民众国问题调查委员会 2(估计数)(人权理事会第 17/17 号决议)	230 700
阿拉伯叙利亚共和国调查委员会(估计数)(人权理事会第 S-17/1 号决议)	575 511
2012-2013 年共计*	806 211

* 截至 2011 年 10 月 31 日。

18. 由于这些行动都需要紧急实施，例如，需要人权事务高级专员和(或)秘书长紧急任命和派遣人权理事会相关决议确定的有时间限制的调查团，因此，不可能按照大会关于意外及非常费用的相关决议的规定征求咨询委员会同意使用承付权，或等待大会在正常的预算事项年度审查中予以核准，对人权理事会关于 2010-2011 年度开展的调查委员会和实况调查团的决议尤其如此(见上表)。

19. 因此，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)调集所有可用资源，为快速启动、持续开展和完成因人权理事会决议或决定而成立的独立调查委员会和(或)实况调查团的活动提供资金。这通常需要临时调用分配给其他活动的现有经常预算资源。鉴于 2011 年授权成立的调查团数量众多(见上表)，现有未支配经常预算资源不足，因此，人权高专办别无选择，只能作为例外情况，支用预算外资源，使用其通过自愿捐款维持的小额预算外“应急基金”，开展高级专员认为必要的快速响应活动。在大会在审议人权理事会决议和决定引起的订正估计数时核准额外资源需求之前，暂时预支这些资金来支持紧急任务。

20. 如大会第 65/281 号决议附件第 31 段所述，特别程序活动的经费应由经常预算提供。秘书长在第 A/62/125 和 A/63/541 号文件所载报告中建议，在关于意外及非常费用的决议第 1 段中增列一项规定，授权秘书长在有关两年期内承付不超过 200 万美元的款项，但大会未就这些建议采取行动，此事暂被搁置，待获得更多经验后，在审查人权理事会问题时再对之做进一步审查。

21. 大会在第 63/263 号决议第五节确认，人权理事会决议和决定引起的订正估计数应在单一年度报告中合并列报，以避免逐个审查预算问题。因此，大多数情况下，咨询委员会和大会对紧急人权程序所需资源的审查都是事后进行的，随后在核定批款范围内调拨资源，以核算已用资源。这样，人权高专办必须执行人权理事会通过的要求开展经费负担相当大的紧急人权任务的决定。

四. 紧急提供资金的各种备选方案

22. 为确保在既定程序内为实施人权理事会决议和决定引起的紧急人权活动提供资金，并为具有充分的透明度和问责制，兹提出以下备选方案。

A. 在拟议方案预算中为人权领域的特别任务编列经费

23. 如同对特别政治任务的作法一样，这个方案建议按照大会第 41/213 号决议附件一第 7 段的要求，在预算大纲和拟议方案预算中为因人权理事会决议和决定而成立的紧急独立调查委员会和(或)实况调查团编列经费。采用这一安排，需要在 2012-2013 两年期拟议方案预算第 24 款(人权)(A/66/6(Sect. 24))下追加批款 200 万美元。除了用于其任务每年或每三年延长的“常年”性质人权活动的现有资源外，这一经费将用于支付根据以往两年期的经验，预计在本两期会被延长或获准的人权理事会和安全理事会决定引起的特别人权任务的所有开支，但须遵守大会为该经费的使用制定的明确指导方针。

24. 根据这一方案，将每年在预算执行情况报告中报告实际支出以及可供来年由这些安排供资的特别人权任务提供资金的所剩余额。如果特别人权任务的紧急所需追加经费超出核定的两年期经费数额，秘书长可援用大会关于意外及非常费用的决议规定。

25. 在这一经费的使用标准方面必须有明确指导，清楚定义职权范围和为额外经费需求提供资金的条件，即紧急额外经费需求是否应是人权理事会和(或)安全理事会决议引起的并得到人权事务高级专员的证明。

B. 设立特别人权任务准备金

26. 这一方案设想通过额外摊款建立一笔每两年期数额为 200 万美元的准备金，为因人权理事会和(或)安全理事会决议或决定而成立的人权领域新的紧急独立调查委员会和(或)实况调查团或扩大和延长现有任务或开展后续行动提供资金。在这种安排下承付的经费每年都会补充到准备金中，资金来源为在大会依照第 41/213 号和第 42/211 号决议审议应急基金综合说明时或在预算执行情况报告中向大会请批的追加批款。咨询委员会和大会需对准备金的使用提供详细指导，明确规定在哪些情况下可以承付和划拨资金，并在两年期经常预算现行报告时间表规定的时间向大会报告有关情况。

C. 依照大会关于意外及非常费用的决议规定获得资源

27. 这一方案建议，依照大会关于意外及非常费用的决议第 1(a) 段(最近一项是第 64/246 号决议)的规定，为人权理事会决议引起的紧急活动即时提供资金。此条规定授权秘书长承付经其证明同维持和平与安全有关、在 2010-2011 两年期内任何一年总额不超过 800 万美元的款项。可修订关于意外及非常费用的决议规定，如同对维持和平与安全活动一样，对人权领域的紧急经费需求授予一定限度的承付权。这样可以在核定范围内立即获得适当资金并有明确的报告要求。可采用两种办法实施这一方案：一是在大会关于意外及非常费用的决议第 1 段内增加一个单独分段，规定对人权理事会授权的活动，每两年期可承付不超过 200 万美元的款项。二是在第 1(a) 段规定的现有限额 800 万美元之上增加 100 万美元，即在任何一年不超过 900 万美元，并在“和平与安全”之后加上“以及与人权领域的紧急承诺”字样。

五. 结论和建议

28. 由于要能及时和持续地利用经常预算资源为人权领域的意外及非常费用提供资金，就必须有符合联合国相关条例和程序的具体机制以确保立即提供资金，因此，请大会就本报告所提出的各项备选方案中确定一项最合适的方案。