



第五十六届会议

议程项目 169

联合国的司法行政

秘书处的司法行政

秘书长的报告*

摘要

本报告是按照大会 2001 年 6 月 14 日第 55/258 号决议第十一节的要求提交的。应该项要求，报告概要说明对秘书处的司法行政的若干方面的审议情况，这些方面包括联合申诉委员会的作用及其工作的成果，以及在秘书处设立监察员的职能的问题。报告还探讨了大会在同一决议所提出的要求，即请秘书长采取必要措施，酌情“弥合”《联合国行政法庭规约》和《国际劳工组织行政法庭规约》之间在关于义务的具体履行和补偿限度方面存在的差距。

* 现时才提交本报告，是因为必须完成与工作人员和管理当局就司法行政问题协商的进程。

1. 大会 2001 年 6 月 14 日第 55/258 号决议考虑了联合国内部司法制度的若干方面，欢迎秘书长建议设立监察员的职能和为联合申诉委员会（申诉委员会）和联合纪律委员会（纪律委员会）的新成员提供法律训练课程，请秘书长审查司法行政的其他方面，包括申诉委员会的作用以及联合国行政法庭（行政法庭）规约和国际劳工组织行政法庭（劳工组织行政法庭）规约之间在关于义务的具体履行和补偿限度方面存在的差距，并就此向大会第五十六届会议提出报告。本报告是按照上述要求提交的。

一. 联合申诉委员会的作用

2. 大会第 55/258 号决议第十一节第 4 段请秘书长在与工作人员协商后提交一份关于《工作人员细则》和《工作人员条例》的可能修正的报告，并在考虑到以下四种选择的情况下审查联合申诉委员会的作用：

(a) 保持申诉委员会作为咨询机构的职能，但有四项变动；

(b) 保持申诉委员会目前的职能；

(c) 将申诉委员会的职能从咨询机构改为半司法机构，并有作出裁决的权力；

(d) 作出与工作人员协商后可能产生的其他变动。

A. 第一种选择：保持联合申诉委员会作为咨询机构的职能，但有四项变动

3. 决议所述的第一项变动是代表工作人员的成员应完全由工作人员选出，但不影响秘书长任命代表行政部门的成员的权力。实际上，这已是工作人员细则 111.1 所规定的情况。根据工作人员细则 111.1，工作人员选出的成员人数和秘书长任命的成员人数相等。

4. 决议所述的第二项变动包括两点：第一点与主席的甄选有关；第二点是考虑是否需要全职主席。

5. 根据第一点，申诉委员会将由工作人员和管理当局共同选出。这反映目前的非正式惯例，只须对工作人员细则 111.1(b)(-)加以修正即可成为正式规定。为

此，对工作人员细则 111.1(b)(-)的拟议修正案文开列于本报告附件一。

6. 第二点是必须审查是否需要全职主席。全职主席的可能优点是使申诉委员会报告更加连贯一致，并确保立即可以有一名受过充分训练、对各项职能熟悉的人员担任工作。但是，通过设立申诉委员会会议主持者的职位，并由申诉委员会秘书处提供技术咨询，连贯一致的问题已予解决。关于立即可以担任工作的问题，经验表明成立申诉委员会小组方面的拖延不是缺乏主席所致，因为目前有足够的主席人数参加所需成立的小组，拖延是因为缺乏由工作人员选出的、可以参加小组的成员。全职主席不会解决这个问题。因此，秘书长确信没有必要或没有理由请大会为纽约、日内瓦、维也纳和内罗毕的每一个常设申诉委员会设置全职主席（通常是一个 P-5 职等或以上）核可额外经费。

7. 决议所述的第三项变动涉及申诉委员会目前可暂缓就有争议的决定采取行动的权利。现在，关于就暂缓执行一项行政决定的请求的决定，经申诉委员会审议和表示咨询意见后，由主管管理事务副秘书长以秘书长的名义作出。对关于就暂缓采取行动的请求所作的决定，不得提出申诉。¹

8. 赋予申诉委员会权力，以便就一项行政决定是否应暂缓执行作出决定而不是表示咨询意见，将是一项根本的变动，引起重大的合宪性问题。根据《联合国宪章》第九十七条，秘书长是联合国的行政首长，不得受在其权力之下的工作人员所作的决定约束（关于这个问题的阐述，见第 15-21 段）。因此，秘书长不会赞成对申诉委员会目前可暂缓就有争议的决定采取行动的权力作出任何变动。

9. 第四项变动将限制申诉委员会须在收到申诉之日起三个月内提出报告和建议。

10. 变动的目的显然是防止目前从向申诉委员会提出申诉到它发表报告时所出现的漫长的拖延。就许多案件来说，这段时间可能超过一年，有时两年。应予指出的是，拖延可在不同阶段发生：

(一) 在收到一份申诉后，申诉委员会秘书处将起转给答辩人（即秘书长指定的代表），请其答辩。根据工作人员细则 111.2(g)，答辩人应在两个月内提出答辩。

事实上，答辩人（在纽约是人力资源管理厅）由于没有足够的资源及时处理全部的申诉，经常必须请求延长此一法定时限，但对纪律案件则给予第一优先。

(二) 申诉委员会将答辩人的答辩转给申诉人，而申诉人往往对答辩提出评论。这些评论将转给答辩人，而答辩人一般只有在评论中有新的论点或事实的情况下才会回答。如果大部分回答，则申诉人可随后再提出书面意见。所有这些文件往来可能使申诉过程增加几个星期或甚至几个月。²

(三) 一旦所有书面书状都完备，即成立申诉委员会小组审议申诉。这可能需要几周时间，有时甚至更长时间。

(四) 申诉委员会小组可决定是否在举行听询的情况下审议案件。举行听询通常使申诉过程增加一周或更多的时间。复杂的案件可能需要更长的时间，特别是当小组需要更多的资料，而这些资料可能难以获得和（或）要花费很多时间才能获得。这方面没有法定时限，只有工作人员细则 111.2(m) 的规定，其中说明小组在审议申诉时，应在公平复核受理问题的情况下尽速进行工作。

(五) 申诉委员会小组编写报告和提出建议。

第(三)、(四)和(五)阶段也经常受拖延，因为申诉委员会秘书处缺乏资源，没有足够数目的候补秘书协助申诉委员会小组进行工作，或因为可以参加小组的申诉委员会成员不足，或因为一些案件的情节十分复杂。

(六) 案件随后递送主管管理事务副秘书长作出最后决定。根据工作人员细则 111.2(p)，这项决定通常在申诉委员会小组提送报告后一个月内作出。

在这一阶段也会有所拖延，如果主管管理事务副秘书长所收到的报告数目非常多，或它们是关于特别复杂、涉及需要进行更多实况调查研究的问题的案件。

11. 实行一项要求申诉委员会在收到申诉之日起三个月内提出报告的规定似乎不符合任何的当事方的最佳利益，而且鉴于缺乏适当的资源，在现时也不切实际。秘书长与工作人员和大会一样，对申诉过程的拖延表示关注。他认为必须对申诉过程进行有系统的审查，以便确定瓶颈之所在，并制订相应的解决办法。因此，他已要求内部监督事务厅为此目的对整个申诉过程进行管理审查。

B. 第二种选择：保持联合申诉委员会目前的形式

12. 决议所述的第二种选择是保持申诉委员会的现状。

13. 申诉委员会的核心要素是由一个咨询机构进行同侪复核。同侪复核是一个非常重要的特点，是许多国家目前正在发展的各种备选的争端解决机制中优先采用的解决办法之一。联合国实行的程序还包括由工作人员代表机构选出的成员，但其他制度就不一定是这样。这不意味目前的制度运作完善，但在大多数情况下，问题的根源是缺乏适当的资源。因此，采取的解决办法应针对这个问题，但同时保持目前制度的基本特点，因为这些特点似乎不是问题之所在。

14. 申诉委员会的建议属咨询性质的根据是《联合国宪章》（见第 15-21 段）。为申诉委员会成员提供训练，将确保报告和建议可以更加一贯地为秘书长所接受。因此，秘书长赞同保持申诉委员会现有形式的选择，但与此同时也赞同采取上文所述的其他纠正措施，例如为申诉委员会成员提供更多训练、进行管理审查以确定申诉制度中的瓶颈等。

C. 第三种选择：将联合申诉委员会的性质从咨询机构改为半司法机构，并有作出裁决的权力

15. 这种选择的依据是秘书长于 1994 年和 1995 年提出的关于改革内部司法制度的建议。³ 如当时所解释，

拟订这些建议是为了充分保存秘书长作为联合国的行政首长的权力，而这项权力的根源是《联合国宪章》第九十七条。这就排除了工作人员作出对秘书长有约束力的决定的可能性，因为根据工作人员条例 1.2(c)，工作人员在秘书长的权力下。因此，当时提议以一个由“官员”而非“工作人员”组成的专业仲裁员机构，取代由工作人员组成的申诉委员会。⁴ 这项变动意味将须对《工作人员条例》和《工作人员细则》以及《行政法庭规约》作出广泛的修正。⁵

16. 关于以一个由“官员”组成的仲裁委员会取代目前的联合申诉委员会、因此能够作出对秘书长有约束力的决定的提议受到了密切的审查。它引起了若干负面的评论。行政法庭解释说，申诉委员会制度

“由于通常使用对联合国与其工作人员之间关系的独一无二性质具有丰富经验和知识的个人，从而一开始在处理向它提出的问题和拟订建议方面便具有重要的优势。这是很有价值的，不仅从工作人员的信心以及向秘书长提出有卓识的咨询意见的立场来说是这样，而且从行政法庭能自申诉委员会的报告得到的见解和协助来说，亦复如此。”⁶

后来，行政法庭认为，总的说来，申诉委员会小组的工作表现值得赞扬，对联合国系统的司法制度作出了宝贵的贡献。⁷ 行政法庭赞成采取逐步改革的办法，以便有机会评估比较温和而且费用较廉的措施的功效，例如实行监察员制度的功效。采取逐步进行的方法，将可对每一项措施可能影响其他措施的方式作出评价，⁸ 并能比较明智地判断是否需要设立任何其他结构，如果需要，则应当采取什么的形式。⁹ 至于所涉费用问题，行政法庭指出，在美利坚合众国，有经验的仲裁员每天收费大约 1 500 美元（1995 年的费率），外加开销。此外还应加上将听讯证词制成誊本的费用，以及从海外聘雇的仲裁员的旅费、每日津贴和口译/笔译服务费用；从海外聘雇仲裁员，是为了确保公平地域分配。¹⁰

17. 行政和预算问题咨询委员会十分重视行政法庭的意见，包括行政法庭对这项提议的实际费用的关注。行预咨委会指出，在迅速处理案件方面已取得进

展，关于早日和解及解决争端的提议应能大大尽量减少提交正式诉讼的实际案件数目。¹¹ 行预咨委会认为有若干措施，例如促进争端的调解和早日解决、加强处理申诉的办公室并向工作人员提供咨询意见、简化现有的行政和人事惯例/使其合理化等，都应能积极地针对现存的问题和缺点。它的结论是，经过一段合理时间后，应对这些变革的实施情况进行评价，以期确定可能需要采取的进一步措施。¹² 行预咨委会不赞成拟议取代申诉委员会的做法。

18. 联合国工作人员工会也表示若干保留，¹³ 并在第五委员会上发言指出它要撤回对拟议的改革的支持，因为它认为工作人员应有权由其同僚听审其案件。¹⁴

19. 经第五委员会就秘书长的提议进行彻底审议后，大会根据第五委员会的建议，请第六委员会审查这项提议所涉的法律问题。¹⁵ 在第六委员会上，声称工作人员参加申诉委员会和纪律委员会是缺乏效率和造成拖延的原因的论点被质疑，认为以这个论点作为取代这两个机构的正当理由的意见被驳斥。对拟议的制度的批评很多，其中包括对在联合国内进行仲裁是否恰当以及从联合国外部征聘仲裁员的问题深表怀疑，因为这些仲裁员的缺点是不熟悉与联合国工作人员有关的特殊制度。¹⁶

20. 最后，主管管理事务副秘书长告诉第五委员会，鉴于所提出的评论，将要对整个仲裁问题重新加以考虑，并拟订新的提议，其中将包括可以彼此配合而且相辅相成的要素。¹⁷

21. 使工作人员无法作出对秘书长有约束力的决定的宪法上障碍依然存在。只有以一个不是由工作人员组成的新机构取代申诉委员会，这个问题才得以解决。鉴于仅在几年前对这样做的提议的负面反应，这似乎不是一种可行的选择。现在，秘书长提议保持目前制度的积极要素，即：由一个同僚组成的联合机构提供咨询意见，并纠正这一制度目前面对的问题。

D. 第四种选择：与工作人员协商后产出的其他变动

22. 秘书长就有关司法行政的事项与工作人员进行了广泛的协商。工作人员和管理当局协调委员会（员工和

管理当局协调会)的一个工作组于2001年2月26日至3月2日在纽约开会,而协调会本身则于2001年10月4日至11日也在纽约开会,进一步审议了工作组的报告。两次会议都本着建设性和合作精神进行讨论,结果员工和管理当局协调会就内部司法制度的特定方面达成了几项协议,包括下列方面的协定:监察员的职权范围(见下文第27至29段和本报告附件二);进行行政复核的统一时限的可取性(见第23段);工作人员与行政当局之间继续就这一领域进行对话的必要性。关于申诉委员会的作用,协调会达成了下列协议:

(a) 由申诉委员会/纪律委员会小组提供统计资料,以监测司法行政的趋势。这项协议也符合大会第55/228号决议,大会在决议中请秘书长就申诉委员会的工作成果提交年度报告;

(b) 发布行政通知,编纂关于接受申诉委员会/纪委律委员会小组作出的一致建议的惯例;

(c) 为了当事双方在申诉委员会/纪律委员会一级都有陈述意见的平等权利,可以自由选择法律顾问,包括外部法律顾问。此外,秘书长回顾,从最近起,法律事务厅工作人员如没有参与提交行政法庭的案件的准备工作,现在可担任工作人员的法律顾问,而且除退休人员外离职工作人员不得担任法律顾问的限制性规定已予撤销。不愿意利用这些新提供的资源并希望聘雇外部法律顾问的工作人员可自费这样做。秘书长对工作人员细则110.4、110.7、210.1、310.1和111.2的相关拟议修正案文开列于本报告附件一;

(d) 正式确认自愿在司法行政各机构服务的工作人员的贡献;

(e) 在《工作人员细则》中规定不适当地干扰司法过程的行为将不予容忍,并构成不当行为。对工作人员细则101.2、201.2和301.3的相关拟议修正案文开列于本报告附件一。

23. 员工和管理当局协调会还审议了一个密切相关的问题,即:进行行政复核的重要性,从而让行政当局有机会评价有争议的决定,以避免不必要的申诉,并且让决策人员有机会根据这项评价重新考虑其决定。¹⁸ 协调会审议了为在总部和别处服务的工作人员规定一个统

一的、为期两个月的复核期限的可取性问题,并商定应在内部监督事务厅完成对申诉过程的管理审查后,才就进行行政复核的统一时限的长度作出决定。

二. 联合申诉委员会工作的成果

24. 大会第55/258号决议第十一节第5段还请秘书长每年向大会提交报告,说明联合申诉委员会的工作成果。表1说明2000年和2001年纽约、日内瓦、维也纳和内罗毕的申诉委员会的工作情况,也提供了有关秘书长对联合申诉委员会报告所作决定的资料。

表1

所有申诉委员会每年受理和终结的申诉和暂缓采取行动案件数目^a

常设联合申诉委员会	2000年	2001年
纽约: 受理申诉	82	79
纽约: 终结申诉	56	79
日内瓦: 受理申诉	24	19
日内瓦: 终结申诉	37	11
维也纳: 受理申诉	6	5
维也纳: 终结申诉	1	7
内罗毕: 受理申诉	8	12
内罗毕: 终结申诉	9	8

^a 联合申诉委员会秘书处也处理违纪案件,会优先考虑违纪案件。

25. 从表1可以看出,纽约和日内瓦联合申诉委员会2001年受理的申诉案件数目比上一年略有减少。日内瓦联合申诉委员会两年所终结的案件数目的另一差异在于,与2001年相比,2000年所终结的案件数目显示该年终结了许多积压案件。此外,纽约联合申诉委员会和维也纳联合申诉委员会在2001年所终结的案件比2000年多了不少。至于待审申诉案件,维也纳联合申诉委员会和内罗毕联合申诉委员会实际上不存在这类案件,日内瓦联合申诉委员会这类案件也很少。但是,待审案件多仍是纽约联合申诉委员会继续面临的一个问题,截止2001年底,其待办事务中包括大约140件待审申诉案件。然而,并不是其中所有案件都已做好由仲裁委员会进行审议的准备;的确,各方已交换所有书状的案件数目为50个。

表 2

秘书长就联合申诉委员会关于申诉和中止诉讼请求的一致建议所作决定的细目

年份	联合申诉委员会 报告提交地点	就联合申诉委员会 报告所作决定总数	联合申诉委员会 一致建议总数	秘书长完全接受的 联合申诉委员会 一致建议总数	秘书长部分接受的 联合申诉委员会 一致建议总数	秘书长拒绝的联合申诉 委员会有利于申诉人 的一致建议总数
2000	纽约	56	49	34 (69%)	0	15 (31%)
	日内瓦	16	16	15 (94%)	0	1 (6%)
	维也纳	2	2	2 (100%)	0	0
	内罗毕	9	8	8 (100%)	0	0
	合计	83	75	59 (79%)	0	16 (21%)
2001	纽约	61	59	41 (70%)	3 (5%)	15 (25%)
	日内瓦	16	16	13 (81%)	3 (19%)	0
	维也纳	5	5	5 (100%)	0	0
	内罗毕	5	5	4 (80%)	0	1 (20%)
	合计	87	85	63 (74%)	6 (7%)	16 (19%)

26. 从表 2 可以看出, 秘书长完全接受和部分接受联合申诉委员会一致建议的比例相当高(2000 年为 79%, 2001 年为 81%)。秘书长拒绝联合申诉委员会有利于申诉人的一致建议的比例在两个阶段都相对较低, 2001 年略有下降(2000 年为 21%, 2001 年为 19%)。这符合秘书长公开宣布的政策, 即他一般接受一致建议, 除非由于明确的法律或政策原因而不能这样做。在所有情况下, 秘书长的决定都提供拒绝的详细理由, 大多数情况下造成拒绝的理由是联合申诉委员会引用的法律或政策不当或实况调查不足, 没有得到现有证据的佐证。随着更多联合申诉委员会/联合纪律委员会成员接受本组织适用的法律和政策的培训, 加上从网络查阅行政法庭判例(包括对 1980 年以后所作判决的判例)的便利, 希望并预计一致建议引用的证据将更足采信, 从而根据适用的法律, 使一致建议可能被接受。但是, 秘书长为了联合国的利益仍有酌处权力驳回申诉委员会的一致建议。

三. 监察员

27. 大会第 55/258 号决议欢迎秘书长建议设立监察员的职能。员工和管理当局协调会也建议, 应该建立

监察员向秘书长进行报告的明确责任, 以保持监察员职能的独立性, 并确保这项职能切实有效。

28. 秘书长同意员工和管理当局协调会的建议, 在本报告附件二中规定了监察员的职权范围。此外, 尽管监察员设于总部, 但可为所有工作地点包括外地特派团提供服务。既然这是一种新职能, 秘书长认为, 不妨在获得一些经验和了解所涉的工作量之后才决定是否需要向该职能提供额外支助, 并且如果确需提供额外支助, 则将根据所获的经验建立一个更广泛的体系。在任命第一位监察员之后, 会向所有工作人员通报监察员的作用和职能, 以及向监察员反映情况请其注意的事项的方法。

29. 秘书长在 2000 年 8 月 1 日的报告中指出, 建立监察员的专职职能将会加强非正式的调解进程, 从而会取代歧视和其他冤情调查小组(A/55/253, 附件五, 第 3 段)。出席最近召开的员工和管理当局协调会会议的大多数职工代表对这一观点表示赞同。

30. 秘书长提议监察员的职位设于 D-2 职等。但大会第五十六届会议决定在秘书长办公厅设立助理秘书长职等的监察员职位, 将由一名 P-4 职等的法律干事

协助，以代替第 27A 款（主管管理事务副秘书长办公室）下原先提议的 D-2 和 P-4 员额。¹⁹ 秘书长指出，协助监察员的 P-4 职等法律干事原先是拟议为法律顾问小组提供法律支助的。虽然秘书长同意需要为监察员提供适当的支助，但加强法律顾问小组的必要性将没有减少。因此，秘书长谨强调依然需要通过提供一个 P-4 法律干事员额的办法，加强法律顾问小组，而这一需要已得到管理当局和工作人员的确认。

四. 联合申诉委员会和联合纪律委员会成员的培训

31. 大会第 55 / 258 号决议第十一节第 6 段欢迎秘书长打算为联合申诉委员会和联合纪律委员会的新成员组织基础法律训练课程。

32. 为此，秘书长高兴地指出，总部联合申诉委员会和联合纪律委员会秘书处在 2000 和 2001 年期间为联合申诉委员会和联合纪律委员会成员组织了三次主要训练课程。讨论的题目与下列问题有关：定期任用、升级、行政法庭有关这些问题的判例、联合申诉委员会的议事规则、时限、调查、取证等。此外，《案例摘要》、《判例摘要》和行政法庭判例概要已于 2001 年 11 月列入内联网（另见下文第 34 段），这将进一步便利联合申诉委员会、联合纪律委员会成员以及所有其他执行人员和全体工作人员的培训。

33. 关于司法行政领域的培训问题，在工作人员和管理当局协调委员会和工作小组会议上就此问题与工作人员进行了广泛讨论。工作人员强调，这种培训不仅对联合申诉委员会 / 联合纪律委员会成员极为重要，它对全体工作人员也极为重要。在这方面，秘书长认为应根据最迫切的需要优先进行培训。秘书长认为，与其费钱又费时地同时制定多项培训方案，他打算在第一阶段把重点放在纽约这个案件最多以及涉及司法系统的执行人员最多的工作地点。如额外经费能够核准，纽约的初步培训方案将针对联合申诉委员会和联合纪律委员会成员、法律顾问小组成员以及人力资源干事和行政干事的需要和要求进行。随后，如额外经费能够核准，再根据总部培训方案取得的经

验，制定和进行总部以外工作地点和外地特派团同类工作人员的培训方案。

34. 工作人员和管理当局协调委员会还在培训领域达成了其他协议。这些协议随后并得到秘书长的批准，包括：

- 确保为新工作人员开办的简介班的课程包含有关本组织内部的司法制度、工作人员可以引援的争端解决机制以及工作人员提出法律程序的权利的资料；
- 编制行政法庭案例摘要，并向所有执行人员，包括工作人员代表大会分发。秘书长高兴地指出，载有 1980 年以来联合国行政法庭判决案例和判决摘要的新网站已于 2001 年 11 月列入总部的内联网（在工作人员事务下）；
- 在司法行政培训方面，确保在寻求外部资源之前尽力查明内部资源。

五. 联合国行政法庭规约与国际劳工组织行政法庭规约之间的差距

35. 大会第 55 / 258 号决议第十一节第 7 段注意到，行政和预算问题咨询委员会认为联合国行政法庭规约和国际劳工组织行政法庭规约在关于义务的具体履行和补偿限度方面存在差距，因此请秘书长采取必要措施，酌情“弥合”这两个法庭规约之间的差距。

36. 联合国行政法庭规约第 10 条规定：

“1. 如法庭裁定申请确具理由，**应即命令撤销系争决定或具体履行所提出的义务**。法庭应同时决定对申请人所受损害应负赔偿的数额，秘书长于接获判决通知的三十日内，确定为联合国的利益着想，不再对申请人案件采取行动并向其给付赔偿时，即按此数额给付；但此项赔偿以不超过申请人两年基薪净额为度。遇有特殊情形而法庭认为有正当理由时，**得命令给付较高的赔偿**。每项赔偿命令应附有法庭所作决定的理由。”（着重部分由作者标明）

37. 劳工组织行政法庭规约中相应的第八条规定如下：

“关于第二条下的案例，如果法庭认为申诉人确具理由，应即命令撤消系争决定或具体履行所依靠的义务。**如果无法撤消决定或履行义务，法庭应对申诉人造成的损害进行赔偿。**”（着重部分由作者标明）

38. 因此，联合国行政法庭规约第 10 条第 1 款并不对法庭命令具体履行或撤消系争决定的权力构成障碍，这一权力在规定的从句中得到了肯定。该规定指出，“如法庭裁定申请确具理由，**应即命令撤消系争决定或具体履行所提出的义务**”（着重部分由作者标明）。如果裁定申诉人确具理由，两个法庭都有义务命令撤消系争决定或履行所依靠的义务。然而，秘书长在 1987 年关于设立一个单一行政法庭可行性的报告中指出：

“…关于撤消决定和履行义务不可行或不适宜的可能性，这两个法庭规约内载相关条款极不相同：

‘(a) 在劳工组织行政法庭方面，是由该法庭自行判定是否不能够或不宜取消决定或履行义务；如果这种判定成立，则法庭判给申诉人金钱赔偿（此项赔偿并无任何特定限额……）；但是在最敏感的工作人员复职问题上，劳工组织行政法庭实际上仅仅极为少见地并只对低职等的工作人员要求履行义务，而不给作为应诉方的组织支付赔偿金的选择；

‘(b) 在联合国行政法庭方面，法庭当然必须在其判决书原本中规定给付申诉人的赔偿金额（但须不超过一定的限额……），并由秘书长决定，为联合国的利益着想，是选择遵守撤消决定或履行义务的命令，或是给付法庭所规定的赔偿金额。实际上，秘书长在大多数情况下，特别是在涉及离职的案例方面，都选择支付赔偿金，而非准予复职。’”²⁰

在上述报告发表后，秘书长已经接受了执行行政法庭让几名工作人员复职的命令，并（或）在发现可能复职、同时又符合他本人权威的案例中，遵守了相关命令。²¹

39. 在审议协调两个法庭的规约的措施时，不应孤立地看待具体履行的问题。劳工组织行政法庭和联合国行政法庭在其他一些方面，存在着重大差距，尤其是劳工组织行政法庭法官和联合国行政法庭法官的甄选标准和程序。虽然除了规定劳工组织行政法庭法官和联合国行政法庭法官均须属于不同国籍外，并没有对其具体资格加以明文规定，但实际上联合国行政法庭法官来自大不相同的背景，其中许多曾有担任代表出席大会（有些出席大会第五委员会）的几年服务经验，而劳工组织行政法庭则由来自国家法院体系最高级别的专业法官组成。根据劳工组织行政法庭规约第三条第 1 款，该行政法庭由三名法官和四名助理法官组成，所有法官均应属于不同国籍。2000 年 12 月 12 日大会第 55/159 号决议对联合国行政法庭规约第 3 条第 1 款作出修正，要求联合国行政法庭法官“应具备必要的资格和经验，适当时还应具备法律资格和经验。”

40. 劳工组织行政法庭法官由劳工组织总干事提名，并在与劳工组织工作人员工会和劳工组织行政法庭管辖的其他组织协商后，由国际劳工大会任命。这些提名送交劳工组织理事会，经其认可后向国际劳工大会提出，由国际劳工大会不加讨论予以核可。与此相反，联合国行政法庭法官由各国政府提名，在第五委员会选举产生，然后由大会确认。

41. 两个法庭在行事方面还存在着其他差距，包括劳工组织行政法庭法官和联合国行政法庭法官的报酬方式等。

42. 如果两个法庭的规约和行事方式能够完全协调一致，秘书长或将准备重新考虑其在具体履行问题上的立场。

43. 一种替代办法是，即保留目前的体制，但提高赔偿限额，如秘书长决定基于为联合国的利益，对申诉人进行赔偿，而不采取其他行动。联合国行政法庭规约第 10 条第 1 款目前规定为两年基薪的限额，似可提高到三年，正如目前的情况，即法庭保留在特殊案例中命令给付较高赔偿的权力，但提出作出这项判决的理由。

注

¹ 工作人员细则 111.2(c)。

² 《申诉委员会议事规则》第 K.1 条只有一项一般规定，指出当事方提出更多意见的时间，即提出申诉书和答辩人的答辩以外的其他意见的时间，“对在纽约工作的申诉人来说一般不应超过两周，对在其他地点工作的申诉人来说一般不应超过一个月”。这项一般的两周时限并未有系统地予以遵守或强制执行。此外，上述规定似乎给予每一当事方两周时间对另一方的任何其他意见提出答复，未对提出这些意见的次数加以限制。

³ A/C.5/49/13、A/C.5/49/60 和 A/C.5/50/2。

⁴ A/C.5/50/2，第 12 段。

⁵ 这些变动列于 A/C.5/50/2 的附件一和附件三。

⁶ A/C.5/49/60/Add.2，附件，第 5 段。

⁷ A/C.5/50/2/Add.1，附件一，第 7 段。

⁸ A/C.5/49/60/Add.2，附件，第 12 段。

⁹ 同上，第 14 段。

¹⁰ 同上，第 6 段。

¹¹ A/50/7/Add.8，第 38 段。

¹² 同上，第 40 段。

¹³ 见 A/C.5/50/2/Add.1，附件二。

¹⁴ A/C.5/51/SR.31，第 73 段。

¹⁵ 大会第 50/240 号决议，第 2 段。

¹⁶ 见 A/C.6/51/7，附件。

¹⁷ A/C.5/51/SR.31，第 57-62 段。

¹⁸ 另见秘书长的报告，A/55/253，附件五，第 4 段。

¹⁹ 大会第 56/253 号决议，第 79 段。

²⁰ A/42/328，第 50 段。

²¹ 第 482 号判决，《邱、姚、周》（1990 年）；第 807 号判决，《莱曼》（1996 年）。

附件一

对工作人员细则的拟议修正案文

- 关于本报告第 5 段：

细则 111.1

设立

- (b) 每一联合申诉委员会应由下列人员组成：
- (一) 主席若干人, 由秘书长~~在从~~与联合申诉委员会所在地点工作人员代表机构有关的工作人员同管理当局联合机构~~甄选后~~提出的名单中任命；
 - (二) 委员若干人, 由秘书长任命；
 - (三) 人数相等的委员, 由联合申诉委员会管辖下的工作人员投票选举。

...

[200 号编附录二和 300 号编附录 E 将作相应修改。]

- 关于本报告第 22(c)段：

细则 110.4

适当法律程序

(a) 未经通知工作人员所受指控, 及其洽请~~法律顾问~~另一现任或已退休工作人员协助辩护的权利, 并给予合理机会答复所受指控, 不得对该工作人员提起纪律诉讼程序。

...

细则 110.7

联合纪律委员会的程序

...

(d) 联合纪律委员会应准许工作人员洽请委员会所在同一工作地点法律顾问任何其他现任或退休工作人员代其向委员会陈述理由。

细则 210.1

纪律措施

(a) 遇有可能涉及纪律行动的任何案件时, 秘书长可为此设立一个机构, 在秘书长作出任何决定前向其提出建议。

(b) 未经通知项目人员所受指控, 及其洽请法律顾问协助辩护的权利, 并给予合理机会答复所受指控, 不得对该项目人员提起纪律诉讼程序。

细则 310.1**纪律措施**

...

(d) 未经通知工作人员所受指控，及其洽请**法律顾问**另一**现任或已退休工作人员**协助辩护的权利，并给予合理机会答复所受指控，不得对该工作人员提起纪律诉讼程序。

细则 111.2**申诉**

(i) 工作人员可洽请**法律顾问**~~秘书处另一现职或退休工作人员~~代其向小组提出申诉。~~但工作人员不得由任何其他人员代其向小组提出申诉。~~

...

[200 号编附录二和 300 号编附录 E 将作相应的修改。]

- 关于本报告第 22(e)段：

细则 101.2**工作人员的基本权利和义务****违禁行为具体示例**

...

(j) 工作人员不得不正当地干预或试图干预根据《工作人员条例》第十条和第十一条适当设立的旨在就纪律事项或对工作人员就行政决定所做申诉向秘书长提供咨询意见的联合机关或这一机关的运作。同样，工作人员也不得不适当地影响或力图影响由于履行职能而参与这一进程的个人。工作人员也不得对这些个人或就行政决定行使其申诉权的工作人员进行威胁、报复或试图进行报复。

[现有的(j)至(s)段将重新编为(k)至(t)段。]

细则 201.2**项目人员的基本权利和义务****违禁行为具体示例**

...

(j) 项目人员不得不正当地干预或试图干预根据《工作人员条例》第十条和第十一条适当设立的旨在就纪律事项或对工作人员就行政决定所做的申诉向秘书长提供咨询意见的联合机关或这一机关的运作。同样，项目人员也不得不适当地影响或力图影响由于履行职能而参与这一进程的个人。项目人员也不得对这些个人或就行政决定行使其申诉权的工作人员或项目人员进行威胁、报复或试图进行报复。

[现有的(j)至(s)段将重新编为(k)至(t)段。]

细则 301.3

工作人员的基本权利和义务

违禁行为具体示例

...

(j) 工作人员不得不正当地干预或试图干预根据《工作人员条例》第十条和第十一条适当设立的旨在就纪律事项或对工作人员就行政决定所做申诉向秘书长提供咨询意见的联合机关或这一机关的运作。同样，工作人员也不得不适当地影响或力图影响由于履行职能而参与这一进程的个人。工作人员也不得对这些个人或就行政决定行使其申诉权的工作人员进行威胁、报复或试图进行报复。

[现有的(j)至(s)段将重新编为(k)至(t)段。]

附件二

监察员的拟议职权范围

- 关于本报告第 28 段：

1. 自 2002 年开始，与联合国工作人员协会/工会协商之后，秘书长将在总部任命一位助理秘书长职等的监察员。
2. 监察员任期五年，不得连任，并在任期结束后没有资格接受联合国内的任何其他任命。
3. 监察员在履行职能时应独立于联合国任何机关或官员行事。
4. 监察员被指定立场中立，有责任就提请其注意的事项严格保密，除非获准予以公开。监察员可完全自行酌定的唯一例外情况是在可能产生严重伤害的情况。监察员在履行职能时，视情况需要可直接向秘书长报告。
5. 监察员可调阅有关工作人员的记录。此项规定的例外情况是没有个人的明示要求不得查阅的病历以及所有正式程序结束之前的现行调查记录。联合申诉委员会的报告一律送交监察员，除非申诉人反对。应当强调的是，多年以来，如果申诉人不反对，工作人员协会可获得和查阅联合申诉委员会的报告。
6. 联合国任何官员不得强迫监察员就提请其注意的关注问题作证。
7. 监察员可审理与联合国的雇用问题有关的任何性质的冲突。“冲突”将从其最广泛的意义上加以解释，其中除其他外，包括与福利的管理、雇用条件、管理做法以及专业和工作人员关系事宜有关的事项。
8. 监察员可听取涉及冲突并希望利用其服务的任何一方的陈述。当事方可自行前来，或由任何其他来源介绍前来。监察员视情况需要应让当事方采用其他冲突解决办法。
9. 监察员应保持中立，且不得偏袒任何一方。监察员根据个人判断，将向工作人员说明他们的各种选择，和他们可以利用的不同途径。他/她将利用和解、非正式的调解或任何其他适当方式，主要目标是解决各方之间的冲突，以便利冲突的解决，并避免采用正式的冤情投诉程序。监察员没有作出判决的权力，但将在计及联合国组织与工作人员之间存在的权利和义务的情况下，就解决冲突所需的行动酌情提供咨询并提出意见和建议。
10. 监察员可自行酌定不审理只有通过采取涉及全体工作人员或某一类别所有工作人员的行动才能消除的冲突，或监察员认为没有及时提请其注意或似乎琐碎的冲突。

11. 监察员可请联合申诉委员会延长根据工作人员细则 111.2 条提出的申诉的正规时限。
 12. 监察员应定期向秘书长提交报告。报告内容应包括监察员活动概况及其对引起其注意的政策、程序和做法的评论。
 13. 可就监察员的意见和经验会有助益的政策问题征询监察员的意见。
-