



大会

Distr.: General
17 October 2006
Chinese
Original: English

第六十一届会议

议程项目 129 和 130

起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间
在卢旺达境内的种族灭绝和其他严重违反国际人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境内种族灭绝和其他这类违法行为负责的
卢旺达公民的国际刑事法庭经费的筹措

起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯
严重违反国际人道主义法行为负责者的国际
法庭经费的筹措

卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际法庭设立工
作人员留用奖金所涉经费和任何其他问题

秘书长的报告

摘要

秘书长在 2005 年 10 月 17 日关于留用工作人员和法律遗产问题的报告 (A/60/436) 中, 提出了一些建议, 以缓和卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际刑事法庭工作人员短缺的情况。秘书长在报告中概述了两法庭已经实行的初步措施。这些措施根据现有条例和规则就可贯彻, 因此不需要立法授权。该报告还包括一项提议, 建议设立留用奖金, 发放给法庭必须留用直到其职位不再为法庭所需要的工作人员。

行政和预算问题咨询委员会在其关于法庭经费筹措的报告 (A/60/591) 中认为, 这种想法有其优点, 应加以落实。不过, 咨询委员会要求, 在请大会就这一事项作出决定之前, 应向大会提交采用这些措施所涉经费问题和其他问题的分析报告。大会在第 60/241 号和 60/243 号决议中认可了咨询委员会的结论和建议。



本报告是应大会第 60/241 号和 60/243 号决议的要求提交的。报告详细分析了卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际法庭设立留用奖金所涉经费和任何其他问题。

一. 导言

1. 大会在 2004 年 12 月 23 日第 59/273 号和 59/274 号决议中，请秘书长在与卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际法庭协商后，在 2006-2007 两年期拟议预算中就如何缓和法庭工作人员短缺的情况提出建议。此外，大会请秘书长尽一切努力，包括通过将那些所履行的职务对《完成工作战略》的执行起重要作用的工作人员的合同延长到本预算期之后的方法，以减少法庭的空缺率和留住更多的工作人员。
2. 根据这一要求，秘书长在 2005 年 10 月 17 日关于留用工作人员和法律遗产问题的报告（A/60/436）第一节中，提出了改善两法庭工作人员留任情况的措施。秘书长在报告第 8 段至 11 段，谈到两法庭已经实施的初步措施。这些措施根据现有条例和规则就可贯彻，因此不需要立法授权。可以忆及，这些安排包括：(a) 把两法庭所有工作人员的雇用合同延长两年；(b) 设立了一般事务人员晋升专业人员的内部考试；(c) 把工作人员申请两法庭较高级职位所要求的前任职时间由两年减至一年；(d) 征聘合格配偶；(e) 扩大培训备选方案。除了概述已经实施的措施以外，秘书长还提出了设立留用奖金，发放给法庭必须留用直到其职位不再为法庭所需要的工作人员。
3. 行政和预算问题咨询委员会在其关于法庭经费筹措的报告（A/60/591）中，鼓励两法庭实施秘书长报告中概述的可根据现有规则和条例就可采用而无须立法授权的这些措施。至于留用奖金，咨询委员会指出，这种想法有其优点，应加以落实。但委员会表示，在要求大会就这一事项提出说明之前，应向大会提交报告，分析采用这些措施所涉的经费问题和其他问题。大会在第 60/241 号和 60/243 号决议中认可了咨询委员会报告中的结论和建议。
4. 本报告应咨询委员会的要求提交。报告详细分析了前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际刑事法庭设立工作人员留用奖金所涉的经费和其他问题。

二. 留住非常熟练的工作人员和专门人员的重要性

5. 过去两年中，工作人员在其任期远未结束前就已离开法庭，向联合国和共同制度其它组织、维持和平特派团和国际刑事法院和特设实体申请职位。目前的高轮调率明显影响两法庭的正常运作。法庭许多领域（例如调查、上诉、起诉和分庭）的重要人员一一离去，对审判活动的进度继续产生不利影响，并进而影响完成工作战略的日期。随着法庭越来越接近完成任务，离职人数预期会进一步增加。这将减慢结束审判的速度。此外，征聘和培训新手的有关费用可能相当高，进而使法庭陷于脆弱境地，影响它们按要求及时和优质完成任务的能力。

6. 正如秘书长在报告中指出的，两法庭必须以最快的速度 and 最高的效率运作，以便能在完成工作战略规定的日期前了结一切诉讼程序。实现这些目标的一个重要方面是，即便在需要有序缩编工作人员的情况下，也要保持一支非常熟练的专业工作人员队伍。两法庭处理的审判工作繁重而又复杂，生成的文件达数千页。许多与审判有关的工作人员长期以来对这些案件有了深刻的了解。这些知识难以替补，况且新手要胜任处理现有案件的工作需要有一个学习过程，不仅费时，而且费钱。

7. 对两个地区和有关冲突的专门知识、国际法方面的知识（其中许多是在两法庭内积累发展起来的）以及国际刑事法庭运作方面的知识，都是两法庭及其工作人员所独有的。两法庭的工作人员，不分职类和专业，都有着对法庭日常运作极为重要的技能和机构知识。每位工作人员的离开都使机构知识和具体专门知识流失，必须让新手学习掌握，这对所有职等和所有岗位都一样。新手适应工作所需的时间对法庭活动和有关行动（例如上诉和判决）的效率和及时性都会立即产生影响。还必须注意到，这种技术和知识并不限于法律行业的工作人员。其他重要的领域还包括语言服务、法庭管理服务、保安、协助证人和提供信息技术支助。此外，在法庭的最后阶段期间，还必须留住人事、财务和总务方面的重要工作人员。上述法律和行政职能不只限于专业职类的工作人员，许多一般事务职能对审判的顺利进行（例如审判经管人、法庭记录员、证人助理和录像主管）和总体支助法庭的运作也至关重要。

8. 因此，两法庭要维持完成工作战略目标所要求的快速审判活动，就必须留住专业和一般事务工作人员继续为其服务。

9. 虽然建立了增强工作保障、减少工作人员的忧虑和提供工作人员发展的机会等若干内部安排，并且已经对工作人员的士气产生了积极的影响，而且在继续产生影响，但仅仅这些仍不足以促使工作人员留任直至员额取消或任务完成时为止。为此，秘书长在报告中提议发放留用奖金。这种奖金所建议的支付方法是参照《工作人员条例》附件三中的原则提出的，其中规定每服务一年平均支付相当于一个月的工资。拟议支付的奖金也符合其他公营和私营部门的公司适用留用政策范本时采用的做法。拟议的奖金只适用这两个法庭，其独特地位在于：(a) 它们的任务是临时性的；(b) 大部分工作人员执行的职能在联合国系统中通常找不到；(c) 两法庭都将按照完成工作战略结束业务。

10. 按照设想，拟议留用奖金只向法庭必须留用直至其职位不再为法庭所需要的工作人员发放。奖金只包括给法庭提供的服务，下列情形的工作人员不得领取留用奖金：

- (a) 在所需服务尚未结束前自行终止服务；

(b) 因为纪律方面的原因，或因为《工作人员条例》条例 9.1(a) 所列理由，或因为其任用书列明的其他理由，定期任用被终止或未予延续；

(c) 应发留用奖金时服务期未满两年。

三. 分析设立工作人员留用奖金所涉的经费和任何其他问题

11. 为了确定拟议留用奖金所涉的经费问题，法庭对保持现状所涉的费用和发放留用奖金所涉的费用两者进行了比较分析。分析中采用的费用构成有：(a) 生产力的损失（对审判工作造成的延误）；(b) 任用工作人员和工作人员离职的直接费用（轮调费用）；(c) 实际支付的留用奖金。

A. 生产力的损失

12. 如前文提到的，这些年来，工作人员在任期远未结束前就离开法庭，前往其他的联合国组织和政府间组织任职。如果这种趋势继续下去，就可能使法庭由于没有经验丰富的工作人员帮助审判工作而不得不推迟审理案件。例如，两法庭的检察官办公室都要处理许多十分复杂的审判工作，需要进行多年的预审活动，并需要对资深诉讼代理人领导收集的大量资料和证据进行深入研究。资深诉讼代理人是检方领导人，肩负法庭审判工作的重担（陈述案情、采访和盘问证人、呈交请求并提出法律和事实问题）。资深诉讼代理人的离职将会对案件的正常处理产生不利影响，如果在实际开庭时离去则更为不利。检察官办公室的律师人数有限。他们除了进行审判工作外，还得深入参与审前准备工作。照目前的工作人员编制，检察官办公室不可能通过内部调派员额弥补空缺。因此，一旦诉讼代理人离去，检察官办公室就不得不从外部聘人。每次征聘新人都要浪费宝贵的时间。随着完成工作的日期渐近，征聘时间料想会拉长。新手征聘进来后，需要有几个月的时间才能熟悉法庭的法系和程序，以便能够发挥圆满进行审判和上诉所要求的领导作用。这一学习期间从半年到一年不等，在此期间，检察官办公室的生产力受到很大影响，因而也影响到效率。同样，侦查员的离职也会放慢审判速度。两法庭都有侦查员在一、两个案件上已经化了多年时间，积累了至关重要的机构记忆。这种专业知识的流失不仅会影响审判结束的时间，而且会丧失有效的审判支助，从而影响案件结果。

13. 同样，分庭的法律干事人数不多，他们在一切诉讼程序中尽职地为法官提供支助。分庭工作人员尤其是因晋升机会有限而离开法庭，去追求更稳定的职业机会，这种情况并不少见。目前正在为好几个这种工作招聘人员。随着法庭完成任务的日期渐近，无疑会有更多的职位空缺。由于要求分庭工作人员有专门的资历和经验，因此新手通常需要经过几个月的时间方被认可能够胜任工作。没有法律干事提供充分的支助，分庭法官听审和判决案件以及有效处理上诉的时间将大为

增加。如果今后有越来越多的人离开，则分庭除了因没有合格的法律支助人员而推迟审判之外，将别无选择。

14. 另一个特别受到工作人员更替影响的重要领域是会议口译。某些案件要求口译人员能够用三种语言工作。两法庭的口译部门中能够用前南问题国际法庭和卢旺达问题国际刑事法庭的三种工作语文（即两法庭的法文和英文以及前南问题国际法庭的波斯尼亚文/塞尔维亚文/克罗地亚文和卢旺达问题国际刑事法庭的基尼亚卢旺达文）的口译人员数量有限。由于市场面很窄而且竞争性极强，任何工作人员的离开都会严重影响为审判工作提供口译服务的质量和数量。懂得三种语言的口译人员少之又少。没有合格的口译人员可能会迫使法庭中断审判，或不得不采用接力转译，这会影响提供的服务质量，增加口译过程中出错的可能性。一旦出错，就要花费宝贵的时间纠错/澄清错误，进而减慢诉讼程序。

15. 如上所述，从事对审判和上诉工作也十分重要的其他职能的工作人员离开后，也会产生类似的情形，无论他们是专业人员还是一般事务职类人员（审判经管人、法庭记录员、证人助理和录像主管等等）。

16. 法庭认识到，对结束某一案件至关重要的个别雇员离开后，未必会长时间地打乱诉讼程序。这种情况过去也曾发生过，当时是通过临时调配职能、加班和采取其他临时措施解决的。但是，数名要员同时离开，则法庭的审判程序必将受到严重的干扰并造成延误，进而可能导致审判工作的临时中断。

17. 由于法庭的许多工作都要求有专门的知识，因此招聘准备时间会相当长（六个月以上）。而且，使新手跟上步伐的时间也相当长（法律和调查岗位的工作人员需要半年到一年的时间熟悉地区和冲突情况）。以此为依据，估计工作人员更替率不断上升可使诉讼程序推迟半年到一年的时间。本报告在计算时，假设审判工作的完成日期被推迟半年。这意味着每个法庭都将额外支出大约 3 000 万美元。

B. 轮调费用

18. 两法庭所作的审查表明，任用和离职费用相当高（包括旅费、安置费、离职费和个人财物托运费），估计一个员额的平均更替费大约为 75 000 美元，相当于一名 P-3 级工作人员 10 个月的工资。如果不采取行动更好地留住工作人员，则离职人数（以及工作人员的更替率）预料会急剧上升。假定 2007 年 1 月至 2010 年 12 月的平均年更替率预计为 20%，则根据这一预测，卢旺达问题国际刑事法庭和前南问题国际法庭的更替费用总额分别为 4 320 万和 2 760 万美元。

19. 采取拟议的留用奖金做法后，并不会使更替率减少到零，因为一些工作人员依然会离开法庭，到别处从事更好和更稳定的职业，而不管留用奖金制度是否获批准。但是，估计留用奖金方案将会使工作人员的更替率减少 50%。因此，采用留用奖金的做法，估计卢旺达问题国际刑事法庭和前南问题国际法庭更替费用总

额将分别为 2 160 万和 1 380 万美元。两法庭之间更替费用的差异主要在于卢旺达问题国际刑事法庭的国际工作人员（专业人员、外勤人员和国际一般事务人员）的人数比前南问题国际法庭多。

C. 留用奖金

20. 奖金是根据每服务一年支付相当于一个月的工资这一标准计算。假定法庭工作人员的平均年资是五年，那就是向全体在职职工平均支付相当于五个月净薪的奖金。但这是最糟糕的情况，因为由于上述第 10 段列举的资历、离职和其他因素，并非所有的工作人员都有资格得到奖金，故假定前南问题国际法庭平均有 40% 的专业人员和 50% 的一般事务人员有资格领取奖金。对卢旺达问题国际刑事法庭的假设相同，只是由于法庭工作地点的劳工市场条件更为困难，因此采用 70% 的合格系数。根据上述假定条件计算，估计卢旺达问题国际刑事法庭和前南问题国际法庭支付的奖金总数分别为 1 120 万美元和 1 210 万美元。

21. 下表 1 和 2 按所考虑的两种备选方案（即不发奖金和发留用奖金）对费用构成所作的成本效益分析。

根据两种备选方案对卢旺达问题国际刑事法庭所作的成本效益分析

表 1:

（单位：百万美元）

费用构成	不发奖金	发留用奖金
生产力的损失	30.0	—
更替费用	43.2	21.6
留用奖金	—	11.2
共计	73.2	32.8

根据两种备选方案对前南问题国际法庭所作的成本效益分析

表 2:

（单位：百万美元）

费用构成	不发奖金	发留用奖金
生产力的损失	30.0	—
更替费用	27.6	13.8
留用奖金	—	12.1
共计	57.6	25.9

22. 上述成本效益分析并不包括工作人员更替率高所产生的间接费用，例如培训新手需要的额外开支、增加的加班费、工作人员士气低落及其对两个国际法庭所要求的应有工作质量和高标准的影响。这些因素虽然很难量化，但在数量和质量方面对两法庭的正常运作也都有影响。

四. 结论和建议

23. 总之，两法庭所作的分析结果表明，留用奖金的所涉经费足以抵消工作人员更替率高而带来的额外开支。如果现任工作人员继续以目前的比例离开，则大量的开支将用于支付更替费用。与此同时，因工作人员的高更替率而损失的机构知识将对生产力和效率产生直接影响，并进而影响审判工作的速度。如果两法庭能够留住工作人员直至任务的最后阶段，则可以节约大笔资金。拟议的留用奖金所减少的更替费用以及它对完成工作战略所具有的影响都很重大，在法庭看来，足以构成在两法庭实行新制度的令人信服的理由。

24. 至于实行留用奖金所涉的资金问题（估计卢旺达问题国际刑事法庭和前南问题国际法庭总共需支付 1 120 万美元和 1 210 万美元），应该指出，留用奖金将在完成工作战略接近结束时才发放，主要是在 2009 年和 2010 年发放。因此，有关的经费要求将体现在 2008 年至 2010 年的拟议预算中，并考虑到那几年拟议取消的员额数量，故采用留用奖金不会对 2006–2007 两年期产生任何所涉经费问题。

25. 根据前述内容，请大会核准从 2007 年 1 月 1 日起为两法庭的工作人员设立留用奖金。