



第六十七届会议

议程项目 130 和 141

2012-2013 两年期方案预算

联合国内部司法

联合国内部司法和联合国监察员和调解事务办公室的活动

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于联合国内部司法的报告(A/67/265 和 Corr. 1)、关于联合国监察员和调解事务办公室的活动的报告(A/67/172)和关于联合国争议法庭和联合国上诉法庭程序规则拟议修正案的报告(A/67/349)。行预咨委会还收到内部司法理事会关于内部司法系统落实情况的报告(A/67/98)。在审议上述报告期间,行预咨委会会晤了秘书长的代表,秘书长代表提供了补充资料和说明。

2. 行预咨委会注意到,根据大会第 66/237 号决议第 48 段,第六委员会审议了上述报告的法律方面问题。第六委员会主席在 2012 年 10 月 19 日的信中向大会主席转达了该委员会的意见,并请提请第五委员会主席注意该信,并将其作为大会文件分发。

3. 本报告载有行预咨委会关于上述报告的意见和建议。在第二节中,行预咨委会提供了对联合国内部司法的一般性意见,尤其是关于正式司法系统及相关资源要求的评论。它还讨论了秘书长对大会第 66/237 号决议所载几项不同要求的答复。第三节载有行预咨委会对 2011 年 1 月 1 日至 12 月 31 日联合国监察员和调解事务办公室活动的意见和建议。



二. 联合国内部司法

4. 秘书长关于联合国内部司法的报告按要求并针对大会第 66/237 号决议的具体要求，概述了该系统在 2011 年 12 月 31 日终了的日历年期间的活动，供第六十七届会议审议。关于办案量统计，行预咨委会注意到，这些统计反映了 2011 年内部司法系统多数部门的办案量继续增加。例如，管理评价股在 2011 年收到 952 起要求进行审查的申请，比 2010 年增加 123%(A/67/265 和 Corr. 1, 第 17 段)。同一时期，联合国争议法庭收到 282 个新案件，比 2010 年增加 74%(同上，第 23 段)。经行预咨委会请求迄今向其提供的 2012 年统计数字似乎显示出本年该股和争议法庭的办案量有所稳定。工作人员法律援助办公室收到 702 个新案件，比 2010 年增加 23%(同上，第 65 和 68 段及表 1)。相比之下，联合国上诉法庭 2011 年收到的新上诉数目似乎更加始终如一(见下文第 26 段)。关于非正式系统，行预咨委会注意到，联合国监察员和调解事务办公室 2011 年审议的案件数比前一年增加了 28%(A/67/172, 第 16 段)。

5. 2011 年表 1 显示系统内各办公室和实体的办案量增加，但上诉法庭除外。

表 1
2011 年处理的案件和收到的新案件

实体	处理的案件和申请	收到的案件	见 A/67/265 和 Corr. 1 号文件
管理评价股	578	952	第 12 段
工作人员法律援助办公室	526	702	第 65 段
争议法庭	272	282	第 23 段
上诉法庭	102	96	第 47 段

6. 在第六十六届会议上，大会根据秘书长的请求和行预咨委会的建议，在第 66/237 号决议中决定加强某些领域，以处理系统不同的所需资源。行预咨委会经请求获悉，2012-2013 两年期专用于内部司法系统的资源目前共计约 3 870 万美元，包括分配给非正式系统和管理评价股的资源(另见下文第 54 段)。下文表 2 提供了细目。

表 2
2012-2013 两年期用于内部司法的批款数额
(百万美元)

实体/办公室	2012-2013 年 经常预算	2012/13 年度维持和平 行动支助账户	两年期 费用调整	共计
内部司法办公室	13 817.6	—	—	13 817.6
联合国监察员和调解事务办公室	6 672.8	1 706.0	1 706.0	10 084.8
工作人员法律援助办公室	2 508.1	76.0	76.0	2 660.1
管理评价股	2 005.1	—	—	2 005.1
人力资源管理厅 ^a	2 774.8	1 446.0	1 446.0	5 666.8
法律事务厅 ^a	2 406.8	294.0	294.0	2 994.8
西亚经济社会委员会 ^a	—	—	—	—
亚洲及太平洋经济社会委员会 ^a	325.9	—	—	325.9
非洲经济委员会 ^a	—	—	—	—
联合国日内瓦办事处 ^a	672.9	—	—	672.9
联合国内罗毕办事处 ^a	425.1	—	—	425.1
共计:	31 609.1	3 522.0	3 522.0	38 653.1

^a 列报的费用根据分配给内部司法各办公室工作人员的人数和职等估算。

一般性意见和建议

7. 行预咨委会回顾，大会第六十六届会议在第 61/261 号决议第 4 段重申其以往的决定，即按照国际法有关规则及法治原则和适当程序原则，建立一个独立、透明、专业化、资源充足和权力分散的新的内部司法系统，确保工作人员的权利和义务得到尊重，对管理人员和工作人员都实行问责制(见第 66/237 号决议，第 8 段)。大会还确认新的内部司法系统将不断演变，有必要认真监测其落实情况，以确保该系统保持在大会规定的参数范围内(同上，第 5 段)。此外，大会强调指出必须树立对话和通过非正式系统友好解决冲突这种文化(同上，第 17 段)。

8. 秘书长在其报告(A/67/265 和 Corr. 1)开头的摘要中说，新的内部司法系统于 2009 年 7 月 1 日开始运作，自其建立以来，大会承认新系统取得的成绩，确认这一系统将不断演变，并继续对其进行监测，以确保该系统继续完成任务。行预咨委会经询问获悉，在目前系统中，从争议法庭收到案件后的平均案件处理时间约为 12 至 14 个月。行预咨委会还获悉，通过以前的司法系统处理的案件至终审庭平均需要五年时间。

9. 关于系统的总体效力，行政当局还就系统需要加强的方面向行预咨委会提供了它的意见。它建议需要充足的司法资源，以应对目前的办案量并防止再次出现案件积压，以及需要提供鼓励措施，以便工作人员认真考虑是否就争议法庭不利于其的判决提出上诉。它还提到缺少机制处理对司法不当行为的举报，以及没有司法代表行为守则。内部司法理事会已注意到后两条缺陷，秘书长在其报告(同上，附件七和八)中提出相关建议，行预咨委会在下文第 52 和 53 段中评论了这些建议。然而，行预咨委会注意到，尚未对内部司法系统的所有方面进行独立评估，包括审查办案量和判例趋势，鼓励早期使用非正式手段解决争端，提高效率的机会，包括更好地利用技术和人力资源，以及第 61/261 号决议中规定的该系统的目的和目标事实上是否正在实现。

10. 此外，在其最后报告中，成员任期于 2012 年 6 月 30 日期满的第一届内部司法理事会认为，该系统自建立以来进展良好。但内部司法理事会仍深信，资源紧张可严重威胁到该系统，导致发生困扰旧司法系统的拖延问题(见 A/67/98，第 60 段)。

11. 行预咨委会注意到，经过整三年的运作，内部司法系统不再处于开办阶段。行预咨委会承认该系统在继续演变，但关切地注意到诉诸正式裁定的案件数目不断增多的影响。行预咨委会认为，这一系统需要采取更强的措施，以鼓励采取非正式的争端解决办法。此外，行预咨委会强调指出，若想减少诉讼，还需要查明和解决高度诉诸内部司法系统的原因。行预咨委会认为，向法庭提交的案件数目与在处理和人力资源管理有关事项方面具有根本性的弱点有关，因此必须在全组织实施良好的管理做法。

12. 因此，行预咨委会回顾其以往关于综合评估内部司法系统演变和运作情况的建议(见 A/66/7/Add. 6，第 6 段)。行预咨委会承认这一系统的某些方面尚未就位，但坚信现在需要对系统正在运作的各方面进行一次临时独立评估，以审查系统的总方向，并确保它遵循第 61/261 号决议第 4 段规定的管理原则。这一临时评估的结果还可让今后就整合内部司法系统处理不同方面问题各相关办公室或实体的资源做出知情决定。

13. 行预咨委会注意到，如其以往建议的那样，为方便分析长期趋势和工作量，秘书长最近关于内部司法的报告载有覆盖整个日历年的统计数字。经询问，行预咨委会还获得关于参与目前系统的不同实体的作用和差别以及其各自相关人员配置的有用说明。这一信息载于本报告附件一和二。附件三提供了联合国内部司法系统组织结构图。行预咨委会仍然认为：通过更多地使用图表，可以更好地列报这些信息，并要求今后的报告以结构更加明晰、描述更加清楚和一致的方式提供统计数据(见 A/66/7/Add. 6，第 8 段)。

A. 审查正式司法系统和有关的资源请求

1. 管理评价股

14. 秘书长的报告(A/66/275和Corr.1)第6至17段概述了管理评价股的活动。管理评价股隶属于主管管理事务副秘书长办公室,负责对有争议的决定进行管理评价。这一必经的第一步使管理部门有机会确认、改正或在必要时推翻有关决定,同时也为找到解决争议的其他办法提供了途径。

15. 关于管理评价股的工作量和产出情况,秘书长表示,2011年该股收到952项管理评价请求,比前一年增加123%。行预咨委会经询问获得2012年1月1日至10月3日期间的最新数据,在这一期间收到727项新请求。因此,预计2012年该股收到的请求数目将达到1000项左右。

16. 与此同时,秘书长表示,在管理评价股2011年收到并了结的请求中,有33%通过非正式方式解决(见A/67/265和Corr.1,第7段)。在根据该股的建议而维持的决定中,工作人员没有向争议法庭提出异议的决定占52%(同上,第10段)。此外,在管理评价程序后交由争议法庭审理的案件中,87%案件的法庭判决与该股所提建议一致(同上,第11段)。

17. 行预咨委会回顾其关于管理评价股的效力的评论和意见(见A/66/7/Add.6,第14段),重申必须在案件提交争议法庭前努力促进案件的解决。

18. 秘书长指出,在管理评价股目前处理的案件中,约30%是部署在维持和平特派团的工作人员提出的,但该股没有由维持和平行动支助账户供资的工作人员(见本报告附件三内的组织结构图)。秘书长指出,随着关于管理评价的请求数目稳步增加,以及规定处理这些请求的45天期限,有达不到要求的风险,特别是就外地工作人员请求而言,因为处理这种性质的案件涉及的工作量要求很高(见A/67/265和Corr.1,第16段)。因此,行预咨委会对秘书长的请求无异议,即为管理评价股增设一个由支助账户供资的P-3职等法律干事职位,为期六个月,至2013年6月30日,但有一项谅解,即在上述临时独立评估得出结果之前,该职位由一般临时人员项下供资。

2. 联合国争议法庭(争议法庭)及其书记官处

19. 有关争议法庭的组成和运作情况的信息,载于秘书长的报告(A/67/265和Corr.1)第18至42段。关于争议法庭的工作量和产出情况,秘书长指出,2011年,争议法庭收到282宗新案件,比前一个日历年增加74%。行预咨委会经询问获得关于2012年1月1日至8月31日期间最新情况,这一期间又收到193宗案件。预计2012年的总办案量与2011年相似。

20. 行预咨委会注意到,由于任期延至2012年12月31日的三名在任审案法官以及两名半职法官的工作增加了能力,争议法庭在处理从旧系统继承的积压案件

方面已经取得重大进展。行预咨委会经询问获悉，从旧系统结转的积压案件实际上已经消灭，迄今只剩下 13 宗此类案件。

21. 秘书长强调争议法庭仍有大量案件。他指出，在报告所述期间，向争议法庭提交的暂停执行申请越来越多，而这些申请必须在法定的五天时限之内予以审议。他强调指出，完成一宗案件的审理并发布判决所需的时间正在增加，这主要是由于提交案件数目增多。因此，秘书长的报告发出了新积压案件形成，造成案件处理延迟危险的信号(同上，第 32 段)。出于这些原因，秘书长建议大会将争议法庭三名现任审案法官的任期延长一年，至 2013 年 12 月 31 日，并请求在一般临时人员项下继续设立 3 个法律干事(P-3)、2 个一般事务(其他职等)和 1 个一般事务(当地雇员)职位，以在同一期间支助审案法官。内部司法理事会在其报告中大力支持增加资源的请求(见 A/67/98，第 18 至 29 段)。

22. 行预咨委会注意到，秘书长和内部司法理事会都表示继续希望在争议法庭有书记官处的三个工作地点各部署两名专职法官(见 A/67/265 和 Corr. 1，第 32 段，和 A/67/98，第 22 段)。作为降低费用的一个替代办法，内部司法理事会还继续支持增加两名现任兼职法官的预算经费以扩大其覆盖面和贡献的建议(A/67/98，第 24 段)。行预咨委会以前表示将进一步审议这一建议，作为高效和灵活的替代安排。但秘书长没有提出这样一项建议，如果批准这项建议，需要对争议法庭的规约做相关修订。

23. 在没有进行初步独立评估和对争议法庭的长期办案量没有明确预测的情况下，行预咨委会无法建议新设一个全职法官职位，或建议为现任兼职法官修改预算安排。行预咨委会回顾其上一次报告(A/66/7/Add. 6)第 20 段，指出结案的判例增多等一些因素到一定时候会减少争议法庭的工作量，但似乎看不到在不久的将来工作量会出现任何显著的减少。因此，行预咨委会支持秘书长的请求，即将争议法庭 3 名审案法官的任期延长至 2013 年 12 月 31 日。行预咨委会还建议同一时期延长支助审案法官的全员编制，在一般临时人员项下继续设立 3 个法律干事(P-3)、2 个一般事务(其他职等)和 1 个一般事务(当地雇员)职位。

24. 秘书长在其提议修订两个法庭程序规则的报告(A/67/349)第 5 段中，提议将争议法庭在正常情况下举行全体会议的次数从每年一次增至两次。这在 2014-2015 两年期以前不涉及增加经费的要求(同上，第 11(b)段)。

25. 行预咨委会注意到，自 2009 年 7 月司法系统设立以来，争议法庭实际上平均每年举行两次全体会议。行政当局表示，这些持续整整一周的会议，使法官们能够亲自参加会议，深入讨论不同的法律问题，就做法的方向做出决定，并与不同的利益攸关方就影响司法系统的事项进行商议。行政当局认为，邮件、电话或电话会议等正常的交流渠道不足以有效完成这类工作。它还表示，与电话会议有关的时差和昂贵费用限制了法官在正常的双周会议期间可以完成的这种工作的

程度。行预咨委会不支持拟议的修订程序规则，以将每年举行两次全体会议体制化，而是建议继续视需要举行会议的做法，包括在逐案的基础上延长这种会议，同时考虑到办案量的需求。在这方面，行预咨委会指出，目前影响系统运作的事项之一是积压案件。行预咨委会强调，应优先找到最大限度减少或消灭积压案件的途径。

3. 联合国上诉法庭及其书记官处

26. 有关上诉法庭组成和运作情况的信息，载于秘书长的报告(A/67/265 和 Corr.1)第 43 至 54 段。行预咨委会注意到，2011 年，上诉法庭收到 96 项新上诉，少于法庭运作第一年收到的 110 宗案件(见 A/66/7/Add.6, 表 3)。行预咨委会经询问获悉，在 2012 年 9 月 30 日终了期间，上诉法庭收到 98 项新上诉，有 93 项上诉待处理。

27. 上诉法庭程序规则规定，法庭在正常情况下每年例行开庭两次，视办案量而定。2010 年和 2011 年，法庭每年开庭三次，每次两周。每次开庭，法庭都作出大约 30 项判决。秘书长的报告指出，2012 年上诉法庭也考虑开庭三次，以避免出现案件积压。行预咨委会经询问后获悉，上诉法庭法官认为，办案量在可预见的将来不太可能消失。

28. 秘书长在提议修订两法庭程序规则的报告提议，将上诉法庭在正常情况下每年例行开庭审理案件的次数从两次增至三次(见 A/67/349, 第 7 段)。行预咨委会还注意到，现行程序规则允许法庭根据办案量要求，在日内瓦或内罗毕开庭。行预咨委会经询问获悉，由于资源限制，迄今为止在总部以外开庭的次数不多，因为牵涉到住在纽约的书记官处工作人员的差旅费用。行预咨委会还注意到，有关修订程序规则的提议直到 2014-2015 两年期才需要追加供资，因为当前两年期已经为第三次开庭提供资源(同上，第 11(b)段)。

29. 行预咨委会承认上诉法庭迄今为止的办案量似可证明每年开庭三次是合理的，但不同意在办案量趋势稳定之前，通过修订程序规则将这一开庭频率正规化。行预咨委会还回顾其以往建议，即视需要作出努力，通过调整资源和活动的优先次序来满足追加的非员额需求(见 A/66/7/Add.6, 第 29 段)。在这方面，法庭可审视其他备选办法，例如将每次开庭的时间延长，以便能够更加高效地使用资源。

4. 工作人员法律援助办公室

30. 有关工作人员法律援助办公室运作的信息，载于秘书长的报告(A/67/265 和 Corr.1)第 55 至 75 段。按援助类型细分的办案量统计，列于同一份报告的表 1，其中显示该办公室 2011 年收到的案件数量比前一年增加了 23%。行预咨委会经询问后获得了有关该办公室活动的最新数字。从 2012 年 1 月 1 日到 9 月 30 日，该办公室收到 656 宗新案件，过去一年工作量与 2011 年同期相比增加了大约 25%。

31. 大会在第 66/237 号决议第 28 段中请秘书长提交一份综合报告，提出关于工作人员在内部法庭的诉讼代表的不同方案，包括关于由工作人员出资建立一个硬性机制的详细提议。行预咨委会在其以往关于内部司法的报告中对该办公室此前追加员额和资源的要求作了广泛评论，并指出，有关人员配置需求的决定必须考虑到大会对该办公室任务授权和职能范围的审议结果。因此，在既没有关于该办公室任务授权和职能范围的决定，也没有拟议由工作人员出资建立的机制来帮助向工作人员提供法律援助和支持的情况下，行预咨委会不建议为该办公室核准任何新员额(见 A/66/7/Add. 6, 第 39 段)。目前，关于由工作人员出资建立一个硬性机制的报告已按要求完成，并在秘书长报告(A/67/265 和 Corr. 1)的附件二中列述。行预咨委会将在下文第 38 至 44 段对其中所载提议作出评论。

32. 尽管大会已有关于这些事项的审议结果，秘书长仍要求将内罗毕一个由维持和平行动支助账户供资的 P-3 职位继续延长六个月，至 2013 年 6 月 30 日，因为该地点面临的工作量依然庞大。行预咨委会经询问后确认，内罗毕办公室每名干事的平均办案量是纽约办公室每名干事平均办案量的两倍多，是日内瓦办公室的三倍多。这一信息已载于该报告附件四。行预咨委会因此建议，将内罗毕工作人员法律援助办公室的法律干事(P-3)职位再延长六个月，由维持和平行动支助账户预算供资，并要求在有关的执行情况报告中报告费用情况。2013 年 6 月 30 日之后为这一职位供资的任何决定，都应考虑到大会对该办公室职能范围和任务授权的审查结果，包括关于由工作人员出资建立硬性机制的提议，以及上文第 12 段所建议的对内部司法系统进行的独立评估。此类要求应在维持和平行动支助账户的下一期拟议预算中提出。

B. 对大会第 66/237 号决议所提要求的答复

1. 实现良好管理做法的制度化以及针对系统性和共有问题提出建议

33. 在第 66/237 号决议第 11 段中，大会请秘书长尽一切努力将良好管理做法制度化，以便处理引起工作场所纠纷的潜在因素。

34. 在这方面，行预咨委会希望强调秘书长的被告(A/67/265 和 Corr. 1)附件一所载秘书长对联合国监察员和调解事务办公室就解决系统性人力资源问题的措施提出的建议的看法。之所以提供这一信息，是因为行预咨委会在其上一次报告中要求审议该办公室的工作引发的系统性问题(见 A/66/7/Add. 6, 第 102 段)。秘书长报告附件一中确定的问题涉及诸多领域，包括流动、业绩管理、适用服务条件的一致性、骚扰、开展调查和职场健康与安全等。行预咨委会注意到，秘书长关于联合国监察员和调解事务办公室的活动报告也强调业绩管理是其唯一最重要的共有问题(A/67/172, 第 109-131 段)。在这方面，行预咨委会提请注意其针对秘书长即将印发的关于人力资源管理的报告(A/67/545)提出的评论意见。

35. 此外，秘书长关于内部司法的报告还列有关于争议法庭所处理案件类型的统计数据(见 A/67/265 和 Corr. 1, 第 30 段)。其中指出，在这些案件中，40%涉及任用，25%涉及离职，11%涉及纪律事项，8%涉及福利和应享权利，其余涉及改叙和其他事项。这一细分情况可与行预咨委会上一次报告所披露的统计数据(A/66/7/Add. 6, 第 17 段)作比较。

36. 行预咨委会注意到，管理评价股汇编了管理人员经验教训指南和分发给所有部厅首长的指导说明，其中含有对争议法庭和上诉法庭判例的审查，并对判决如何解释和适用本组织内部法律作了研究。秘书长强调需要解决引发工作场所纠纷的潜在因素，特别是没有就业绩问题进行及时和公开对话，以及管理人员对本组织的内部法律和程序缺乏充分了解。行预咨委会欢迎印发两法庭判决所产生的经验教训指南。行预咨委会还鼓励秘书长为加强良好管理做法加倍努力，以解决引发工作场所纠纷的潜在因素。

2. 在有争议的决定导致判给工作人员赔偿的情况下追究责任

37. 在第 66/237 号决议第 41 段中，大会请秘书长提供资料，说明为在有争议的决定导致判给工作人员赔偿的情况下追究责任而采取的具体措施。行预咨委会注意到，秘书长的报告概述了为实行管理问责可选择采用的办法(见 A/67/265 和 Corr. 1, 第 156 段)，但没有关于在有争议的决定导致判给工作人员赔偿的情况下采取行动的具体数据。在这方面，秘书长的报告指出，2011 年，根据两法庭判决而支付的赔偿金共计 1 231 719 美元(同上，附件九，B)。行预咨委会还注意到，上诉法庭在同一期间减少或撤销了争议法庭裁定的超过 150 万美元的赔偿金(A/67/265, 第 149 段)。行预咨委会对秘书长没有提供关于在有争议的决定导致判给工作人员赔偿的情况下采取具体措施的具体数据感到遗憾，并请秘书长在他关于内部司法的下一期报告中，在这方面提供更加详细的说明。行预咨委会还回顾其以往报告(A/66/7/Add. 6)第 89 段，希望强调其认为，对因为违反本组织规则和程序而导致财政损失的个人，必须追究责任。

3. 加强代表性的统一和更有效地使用资源

38. 在第 66/237 号决议第 23 段中，大会请秘书长探讨一切可能途径，加强代表性的统一和更有效地使用资源，同时考虑到秘书长在两法庭的代表性的特殊性。行预咨委会在其关于上一审议期间的报告中表示，秘书长可考虑由一个办公室负责在两个法庭的代表性(A/66/7/Add. 6, 第 7 段)。秘书长在他的报告中指出，争议法庭与上诉法庭内部司法程序的侧重点各有不同。在争议法庭的辩护侧重于确定案件事实，在上诉法庭的辩护则侧重于法律事项。秘书长认为，本组织出庭代表的现有分工符合这些不同需求(见 A/67/265 和 Corr. 1, 第 172 段)。而且，他不认为重组当前结构和合并代表责任会带来业务优势或费用节省。有鉴于此，行预咨委会表示注意到秘书长的意见，但请他保持对此事的审查，并在两法庭办案量趋势变得更加明确之后，提出可供选择的效率措施。

4. 工作人员出庭代表的备选办法，包括由工作人员出资建立一个支持工作人员法律援助办公室的硬性机制

39. 在第 66/237 号决议第 28 段中，大会请秘书长与内部司法理事会和其他相关机构协商后提交一份综合报告，提出关于工作人员在内部法庭的诉讼代表的不同方案，包括关于工作人员出资建立一个硬性机制的详细提议，供第五委员会和第六委员会在大会第六十七届会议上根据各自职责加以审议。秘书长的报告(A/67/265 和 Corr. 1)附件二第 8 至 33 段载有对这项要求的答复，列出代表工作人员出庭的四种备选办法，即(a) 由工作人员法律援助办公室作为代表；(b) 由有偿或无偿聘请的外部律师作为代表；(c) 由前任或现任工作人员作为代表；以及(d) 自我代表。此外，该附件还逐一分析了由工作人员出资为法律援助办公室建立一个硬性机制的三种备选办法，即(a) 全体硬性缴款模式；(b) 使用者支付模式；以及(c) 职工会/工作人员协会硬性出资模式(同上，第 34-58 段)。

40. 行预咨委会注意到，各种备选办法已向各基金和方案的代表分发供协商，并在 2012 年 6 月举行的工作人员管理委员会会议上向工作人员代表分发供协商。然而，行预咨委会也注意到，由于司法理事会的新成员在秘书长报告定稿之时尚未到任，无法征求司法理事会的意见(同上，第 3 段)。此外，行预咨委会还注意到，秘书长虽然在报告中阐述了他对每一种备选办法优缺点的看法，但并没有具体推荐哪一种备选办法。相反，秘书长建议大会注意到不同备选办法，并审议由工作人员出资为法律援助办公室建立一个硬性机制是否符合《联合国宪章》，特别是其中第十七条第二项(同上，第 59 和 60 段)。

41. 行预咨委会回顾，其以往曾对秘书长就工作人员出资建立一个支持工作人员法律援助办公室的硬性机制的备选办法所涉法律问题所表达的立场感到关切(见 A/66/7/Add. 6，第 70 段)。行预咨委会还注意到，大会第六十六届会议决定，在大会第六十七届会议进一步审议此事之前，该办公室的作用仍将是协助工作人员通过正式司法系统处理申诉，包括提供出庭代表(见第 66/237 号决议，第 27 段)。秘书长继续认为，由于该办公室的任务授权来自大会，其费用应由本组织提供(见 A/67/265 和 Corr. 1，附件二，第 14 段)。

42. 行预咨委会经询问后获得关于《宪章》相关条款的更多资料。行政当局告知行预咨委会，最终应由大会决定，根据这一具体任务授权产生的支出是否构成第十七条第二项所指的“本组织之经费”。行预咨委会还获悉，在关于工作人员硬性出资模式的所有备选办法中，秘书长的起始假定都是本组织将继续按当前水平为工作人员法律援助办公室供资。行预咨委会注意到这一假定，但也回顾其以往对该办公室任务授权所持的保留意见(见 A/66/7/Add. 6，第 38 段)，认为最终应由大会决定该办公室的支出是否构成本组织经费。行预咨委会注意到，大会有意在本届会议上讨论该办公室的任务授权、职能范围和运作事宜(见第 66/237 号决议，第 28 段)。

43. 关于秘书长为工作人员出资选项所阐述的不同备选办法，行预咨委会注意到，在 2012 年 6 月的工作人员管理委员会会议上，工作人员代表原则上一致反对任何硬性备选办法或提议（见 A/67/265 和 Corr. 1，附件二，第 36 段）。秘书长的代表也告知行预咨委会，联合国职工会正在探讨当工作人员法律援助办公室拒绝代表其付费会员出庭时，由商业保险公司为这些会员提供保险的可能性。行预咨委会经询问还获悉，如果该办公室的代表职能由工作人员硬性供资，就需要从工作人员的基薪净额中扣除大约 0.0413%（按该办公室 2012-2013 年批款计算）。

44. 考虑到法律代表的适足性和专业性在工作人员诉行政当局案件中非常重要，而且硬性出资机制强加给每个工作人员的费用很少，行预咨委会建议秘书长敦促工作人员再次考虑建立这一机制的不同备选办法，并考虑牵涉到外部保险公司的备选办法是否可行。行预咨委会还回顾其以往立场，即工作人员用于向工作人员提供法律援助和支持的此种缴款，是内部司法系统不可分割的组成部分（见 A/66/7/Add. 6，第 37 段）。此外，行预咨委会还对秘书长没有就此类机制的最可行备选办法明确表态感到关切。因此，行预咨委会建议秘书长在第六十八届会议上提出一个单一的首选议案，体现与内部司法理事会和其他相关机构进一步协商的结果。行预咨委会重申其立场，即在就工作人员出资机制以及工作人员法律援助办公室的任务授权和职能范围作出决定之前，不建议为该办公室设立新员额。

5. 其他组织和会员国法庭在裁定惩戒性或惩罚性损害赔偿方面的做法

45. 在第 66/237 号决议第 34 段中，大会请秘书长提交报告，说明会员国和其他国际组织与争议法庭和上诉法庭类似的法庭在裁定惩戒性或惩罚性损害赔偿方面的做法，包括就精神损害、精神痛苦、程序违规和违反正当程序作出赔偿裁定的做法。

46. 根据这项要求，秘书长向所有会员国以及类似的国际行政法庭书记官处和秘书处索要关于其各自做法的资料。秘书长在编写其报告之时，只收到七个会员国和七个国际行政法庭的答复。这些答复载于报告（A/67/265 和 Corr. 1）附件三。秘书长认为，迄今为止收到的反馈意见覆盖面比较狭窄，等待会员国就此事项提供更多资料是有好处的。行预咨委会注意到秘书长报告中披露的答复不多，并同意他关于大会要求进一步就这个问题提交报告供第六十八届会议审议的建议。

6. 咨询人和个体订约人快速仲裁程序

47. 在第 66/237 号决议第 38 段中，大会请秘书长提交一份报告，提供：(a) 落实秘书长 2011 年关于内部司法的报告附件二中提出的个体订约人和咨询人快速仲裁程序拟议机制的提议，包括该提议各方面所涉经费问题；(b) 允许拟议快速仲裁程序涵盖的个体订约人和咨询人利用非正式系统调解的所涉政策和财务问题分析。关于个体订约人和咨询人快速仲裁程序的拟议机制载于秘书长报告

(A/67/265 和 Corr. 1)附件四，有关允许这些个人利用非正式系统调解的所涉政策和财务问题分析载于附件五。

48. 行预咨委会在 2011 年初步审查拟议咨询人和个体订约人快速仲裁程序时，没有对其提出任何异议，因为该提议不会导致正式内部司法系统的扩大(见 A/66/7/Add 6, 第 76 段)。但是，在审查了秘书长报告的相关附件后，行预咨委会注意到，一些基金和方案保留了“不采用”拟议咨询人和个体订约人快速仲裁程序的权利，这表明它们有可能对该提议的内容和(或)业务影响有保留意见。此外，行预咨委会注意到，快速仲裁程序的费用估计数金额巨大。假定每年预计有大约 300 宗案件(即联合国及其基金和方案聘用的咨询人和个体订约人总数的 0.5%)，则按照拟议快速仲裁规则雇用中立实体和仲裁员的预期费用将在 1 431 150 美元至 1 626 150 美元之间(见 A/67/265 和 Corr. 1, 附件四, 第 44 段)。行预咨委会经询问获悉，法律事务厅需要再补充 27 名 P-4 级法律干事；假设每名干事处理每一宗案件大约平均需要 24 个工作日，则处理 11 起仲裁案大约需要一年的时间。此外，如果允许个体订约人和咨询人利用非正式系统调解，则 2012-2013 两年期的预测费用估计数为 742 900 美元，2014-2015 年将增加到 2 105 800 美元(同上，附件五，第 10(d)和(e)段)。文件的翻译还会产生额外费用。考虑到可能产生的经费问题和业务影响，行预咨委会建议进行更全面的成本效益分析，以确定拟议咨询人和个体订约人快速仲裁程序以及允许他们利用非正式系统调解的可行性。

7. 编外人员利用内部司法系统

49. 大会第 66/237 号决议第 39 段要求提出关于其他类别编外人员(不包括咨询人和个体订约人)的申诉机制的建议。按照这一要求，秘书长在报告(A/67/265 和 Corr. 1)附件六中概述了这些人员可以利用的解决争议的措施。编外人员类别包括联合国志愿人员、特派专家、按日计酬工和实习生。行预咨委会注意到，针对不同类别的编外人员，目前有各种做法和申诉机制。例如，正在执行任务的大约 7 500 名联合国志愿人员可以就一项行政决定向联合国志愿人员方案执行协调员申诉，还可继而向联合国开发计划署(开发署)署长申诉(同上，附件六，第 5 段)。他们也可以按照联合国国际贸易法委员会的规则，将争议提交仲裁。而另一方面，总人数约为 17 000 人的不是根据咨询人或个体订约人合同提供服务的特派专家(同上，第 14 段)，目前不能利用本组织的正式或非正式司法系统。行政当局表示，这些人可以通过直接与本组织谈判来解决可能产生的争议。相反，为本组织工作的实习生可以请求对有争议的行政决定进行管理评价，但他们不能利用争议法庭或上诉法庭(同上，第 19 段)。

50. 行预咨委会一再对扩大内部司法系统的涵盖范围表示关切，不仅因为扩大范围将产生资源问题，也因为纳入另一套法律体系涵盖的案件后，法官和法律工作

人员面临的问题将更加复杂(见 A/66/7/Add. 6, 第 76 段)。行预咨委会仍然持这种观点。

8. 费用分摊协定的状况

51. 在第 66/237 号决议第 43 段中,大会请秘书长尽一切努力,加快敲定关于整个内部司法系统费用分摊安排的协定,包括说明联合国各参与实体预期偿还约 680 万美元款项的情况。秘书长指出,各方在达成协定方面已经取得重大进展。一旦颁布了联合国监察员和调解事务综合办公室的职权范围,就将敲定相关谅解备忘录(见 A/67/265 和 Corr. 1, 第 188 段)。联合国已经收到一些实体偿还 2010-2011 两年期产生的费用共计 2 358 348 美元(同上,第 189 段)。行预咨委会欢迎在最后确定联合国和各参与实体之间的费用分摊安排方面取得进展。因此,行预咨委会请秘书长在监察员办公室的职权范围颁布后,立即加速敲定相关谅解备忘录,并毫不拖延地收回未偿项款。

9. 对司法不当行为处理机制的建议

52. 在第 66/237 号决议第 44 段中,大会请秘书长提交报告,提供关于处理法官的可能不当行为机制的建议和分析。秘书长的报告(A/67/265 和 Corr. 1)附件七中阐述了他的分析和建议。行预咨委会注意到,大会、秘书长和内部司法理事会各自就如何处理对司法不当行为的投诉提出了建议。行预咨委会注意到,秘书长和内部司法理事会的建议似乎更具有成本效益。所有建议都确保向被指控的法官提供一切必要的适当程序,关于法官免职或解职的所有裁决都将由大会做出。行预咨委会对秘书长和内部司法理事会提出的建议均无异议。

10. 关于法律代理行为守则的建议

53. 在第 66/237 号决议第 46 段中,大会请秘书长提交报告,就内部司法理事会关于法律代理行为守则的提议提出建议和分析。秘书长的报告(A/67/265 和 Corr. 1)附件八中概述了他在这方面的分析。虽然秘书长支持对那些在内部司法系统中担任法律代表的外聘人员需要有一部行为守则的观点,但他指出,对担任法律代表的工作人员已经有一个法律制度,因为他们受到《宪章》、联合国工作人员条例和细则以及行政指示的管辖。秘书长指出了一些关切问题,其中包括内部司法理事会的建议可能给担任法律代表的联合国工作人员带来问题,因为新的行为守则将建立与工作人员条例和细则规定的义务相平行的另一套义务。秘书长认为,工作人员同时受两套平行但可能相互矛盾的制度管辖是不合适的(同上,附件八,第 9 段)。秘书长的建议还讨论了许多其他法律事项,行预咨委会认为,需要对之做进一步的专家审查。行预咨委会同意对在内部司法系统中担任法律代表的外聘人员需要有一部行为守则这一宽泛的概念。

三. 联合国监察员和调解事务办公室的活动

54. 秘书长关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告(A/67/172)涉及该办公室在 2011 年的活动。该办公室为秘书处、开发署、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国项目事务厅、联合国促进性别平等和增强妇女权能署和难民事务高级专员公署的工作人员提供解决冲突的服务。在报告所述期间,该办公室在执行任务时侧重三个主要方面,即(a) 处理工作人员个人或集体提出的工作相关问题;(b) 分析产生冲突的根本原因,以求找出系统性问题,推进积极的组织变革;(c) 宣传在工作场所采用协作办法的好处,并建立工作人员有效处理和防止工作场所冲突的能力(同上,第 14 段)。该办公室有 28 个员额,其合并两年期预算约为 1 000 万美元(见上文表 2)。

55. 在报告所述期间,共有 2 267 宗案件提交这一综合办公室关注,其中 1 588 宗是联合国秘书处工作人员提出的。行预咨委会注意到秘书长的报告(A/67/172)图一展示的案件量的变化趋势,其中显示,从 2009 年到 2011 年,案件量增加了 76%。联合国秘书处工作人员对该办公室的利用率约为 3.2%,与其他组织相应办公室的情况大体一致(同上,第 56 段)。行预咨委会经询问获悉,在该办公室接收的案件中,平均 70%至 80%找到了双方都满意的解决方法,其中包括在早期阶段提交调解处后通过调解程序得到解决的案件。行预咨委会依然认为,非正式程序在解决争议乃至避免不必要的诉讼方面发挥重要作用。行预咨委会欣见提供信息说明由联合国监察员和调解事务办公室处理、后来没有进入诉讼的案件数目。行预咨委会认为,这是衡量该办公室工作实效的一个重要指标,并再次要求在今后关于该办公室的活动报告中提供这一信息。

鼓励以非正式途径解决争议的措施

56. 大会第 66/237 号决议第 16 段重申,非正式解决冲突是内部司法系统的一个重要组成部分。大会强调应尽可能使用非正式系统,以避免不必要的诉讼。在这方面,秘书长的报告(A/67/172)第 75 至 84 段详细介绍了鼓励使用非正式系统解决争端的最新情况。这些鼓励措施包括主管管理事务副秘书长向各部门首长发出指令,强调管理人员需要对联合国监察员和调解事务办公室的请求给予合作;监察员参加高级主管业绩委员会的高级管理当局会议;举办提高解决冲突能力讲习班;与管理评价股合作,协助及时解决问题。行预咨委会欢迎迄今为鼓励非正式解决争端而采取的行动,并鼓励在这方面继续努力。

57. 行预咨委会注意到,该办公室打算将外联工作的重心放在促进预防和解决冲突的实务技能上(同上,第 158 段),以使管理人员具备有效处理工作场所冲突的能力。行预咨委会获悉,这是该办公室从基本信息共享转向协助管理人员和工作人员改变行为的努力一部分。行预咨委会欢迎该办公室在这方面的意图,并期待在下一份年度报告中了解其在这一新的外联工作领域的最新情况。

联合国监察员和调解事务综合办公室的职权范围

58. 大会第 66/237 号决议第 19 段请秘书长与联合国各基金和方案合作，以便尽早最后确定联合国监察员和调解事务办公室的修订职权范围，反映出联合国监察员对整个办公室的监督职责和加强办公室三个支柱间的协调。行预咨委会注意到，秘书长的报告(同上)第 9 段提到正在进行最后协商和修订的职权范围。行预咨委会还注意到秘书长关于内部司法的广泛报告(A/67/265 和 Corr. 1)第 165 段，该段概述了正在审查以供秘书长颁布的一些职权范围内容。鉴于第六十三届会议以来，大会一直在等待联合国监察员和调解事务综合办公室的修订职权范围确定完成，行预咨委会强调，至迟应在第六十七届会议主要会期结束时最后确定职权范围。

与残疾工作人员有关案件的处理模式

59. 行预咨委会希望提请注意大会关于《残疾人权利公约》及其《任择议定书》的第 66/229 号决议第 12 段，其中请秘书长采取进一步行动，按照《公约》的规定，在联合国系统内促进残疾人的权利，包括留任和聘用残疾人士。在讨论有关提交联合国监察员和调解事务办公室的案件性质时，行预咨委会经询问获悉，自 2010 年 1 月 1 日以来，该办公室收到了秘书处工作人员提出的 11 宗有关残疾和无障碍问题的案件，尤其涉及获得合理办公空间和辅助技术的问题。行预咨委会注意到有关残疾工作人员的案件数量，并请秘书长采取一切必要的纠正措施，确保《残疾人权利公约》的有关规定在工作场所得遵守。

附件一

内部司法系统中不同行为体的职责说明

1. 内部司法办公室

如 2010 年 4 月 7 日 ST/SGB/2010/3 号秘书长公报所述，内部司法办公室是负责对正式内部司法系统进行总体协调的独立办公室。该办公室通过联合国争议法庭和联合国上诉法庭的书记官处，向两法庭提供支助。法官是独立和公正的，他们得到同样是公正行事的书记官处的支助。

2. 工作人员法律援助办公室

内部司法办公室还通过工作人员法律援助办公室协助工作人员及其代表寻求索偿和上诉。工作人员法律援助办公室是在内部司法系统中为工作人员提供法律援助并代表他们的一个独立办公室。目前，世界各地 75 000 多名工作人员可以利用争议法庭和上诉法庭。

3. 法律事务厅

如 2008 年 8 月 1 日 ST/SGB/2008/13 号秘书长公报所述，法律事务厅是本组织的中央法律事务机关，其主要客户是秘书长和秘书处各部厅、各基金和方案以及联合国其他机关的管理层。该厅的职能包括：

(a) 在行政指令颁布之前，对其进行审查并从法律上予以核可，尤其是与人力资源管理政策有关的指令；

(b) 就《联合国宪章》、大会各项决议和决定、工作人员条例和细则、联合国机关参与的方案和活动的任务规定以及本组织的其他行政指令的解释，提供法律咨询、援助和支持；

(c) 从法律上核可关于解聘工作人员的建议；

(d) 审查和分析争议法庭和上诉法庭的每一份判决；

(e) 在整个内部司法系统中协调秘书长就政策和原则问题提出的法律战略和论点，以求连贯一致；

(f) 确定就争议法庭的某项判决提出上诉是否符合本组织的最佳利益，并代表秘书长在上诉法庭出庭。

4. 行政法科

行政法科在争议法庭处理的大多数案件中代表秘书长出庭。这些案件涉及服务于秘书处各个部门的工作人员提出的请求。在组织结构上，行政法科设在人力资源管理厅人力资源政策处。其在纽约和内罗毕派驻法律干事。该科与人力资源

管理厅其他办公室密切协作，因为向争议法庭提出的质疑主要是对工作人员细则的解释和适用问题。

行政法科经常向秘书处的管理人员提供有关内部司法系统的咨询建议。它也就是否应努力寻求非正式解决向主管管理事务部的副秘书长提出建议。行政法科获得必要核准，在与申请人和(或)律师谈判过程中提供咨询意见，就某些案件与监察员办公室密切协作最终确定和解协议并跟踪及执行情况。总体上讲，在该科处理的案件中，大约 10%至 15%通过和解得到非正式解决，其中有的得到了监察员办公室的协助，有的没有。在争议法庭做出判决后，行政法科与法律事务厅联络，由后者决定是否就该判决向上诉法庭提出上诉。行政法科执行最终判决，获得必要信息，并将判决书转交给包括主计长在内的有关官员予以执行。

5. 管理评价股

管理评价股负责审查包括区域委员会在内的秘书处以及卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际法庭等其他实体的工作人员提出的管理评价请求。总共涵盖大约 45 000 名工作人员。

管理评价股完全中立和公正地履行职责。但是，需要记住的是，管理评价程序是管理层对其决定进行审查的最后机会，该股是管理事务部的一部分。管理评价股在审查管理层的决定时会提出建议，如果管理者所做的决定不当，也会就管理者的责任问题提供建议。

6. 联合国难民事务高级专员公署

联合国难民事务高级专员公署(难民署)法律事务处的客户基础取决于在内部司法系统中申诉进程所处的阶段。在调解阶段，难民署监察员办公室和(或)人力资源管理司有时会要求法律事务处就与某个案件有关的法律问题提供咨询意见。在管理评价过程中，法律事务处向有权在难民公署进行管理评价的副高级专员提供法律咨询。在争议法庭诉讼阶段，法律事务处代表答辩方的律师。在上诉案件中，法律事务处协助法律事务厅准备提交上诉法庭的呈件。因此，根据申诉过程所处的不同阶段，法律事务处的客户包括人力资源管理司、监察员办公室、副高级专员(以“管理评价人”的身份)以及在争议法庭/上诉法庭案件中的答辩方律师。

7. 联合国开发计划署(基金和方案)

联合国开发计划署(开发署)法律支助办公室是开发署及其附属机构的综合法律办公室，它为总部各单位、各区域中心和国别办事处的管理层提供关于行政、公司和机构法律事务所有方面的法律咨询意见。

在内部司法系统方面，法律支助办公室履行以下职能：(a) 在内部司法系统中代表开发署及其他附属机构，处理在管理评价阶段和提交争议法庭的案

件；(b) 就提交上诉法庭的涉及开发署的案件，支助法律事务厅代表秘书长；(c) 必要时，参与非正式解决冤情，包括参与调解进程；(d) 处理行政和纪律案件，并酌情向管理层提出建议；(e) 在与工作人员有关的人力资源管理的所有法律方面提供咨询意见，包括但不限于绩效、权利和义务以及行为问题；(f) 就有关内部司法系统的政策工作提供法律咨询意见；(g) 为工作人员提供有关内部司法系统问题的法律培训。

8. 联合国监察员和调解事务办公室

联合国监察员和调解事务办公室由大会设立。作为中立的第三方，其任务是为联合国秘书处工作人员(不包括编外人员)提供非正式解决冲突的服务。联合国监察员和调解员是中立和独立的，他们协助联合国工作人员处理与工作有关的问题，并帮助他们通过非正式途径解决冲突。

附件二

2012-2013 年利用内部司法系统的工作人员

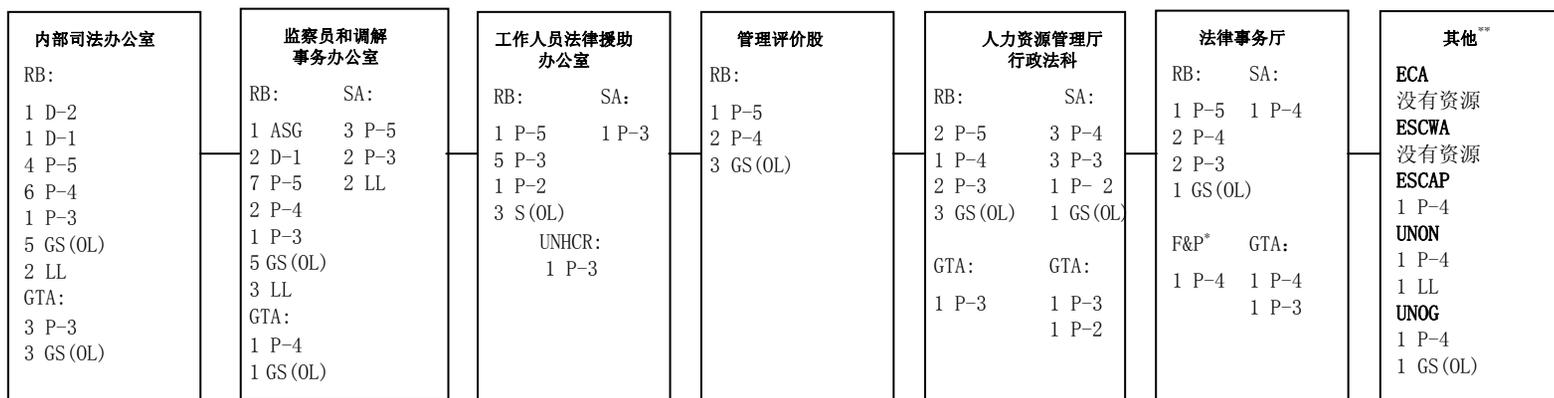
实体/办公室	2012/2013 年度维			工作人员 共计
	2012-2013 年度 经常预算	持和平行动 支助账户	其它 ^a	
内部司法办公室	26	—	—	26
联合国监察员和调解事务办公室	21	9	—	30
工作人员法律援助办公室	10	1	1	12
管理评价股	6	0	—	6
人力资源管理厅	9	10	—	19
法律事务厅	6	3	1	10
西亚经济社会委员会	—	—	—	—
亚洲及太平洋经济社会委员会	1	—	—	1
非洲经济委员会	—	—	—	—
联合国日内瓦办事处	2	—	—	2
联合国内罗毕办事处	2	—	—	2
共计	83	23	2	108

^a 各基金和方案以及联合国难民事务高级专员公署。

附件三

联合国内部司法系统组织结构图

内部司法



缩写:

ASG-助理秘书长; ECA: 非洲经济委员会; ESCAP: 亚洲及太平洋经济社会委员会; ESCWA: 西亚经济社会委员会; F&P: 基金和方案; GS(OL): 一般事务人员(其他职等); GTA: 一般临时人员; LL: 当地雇员; RB: 经常预算; SA: 支助账户; UNHCR: 联合国难民事务高级专员公署; UNON: 联合国内罗毕办事处。

* 在与各基金和方案的费用分摊安排下供资的员额。

** 所有工作人员都是一般临时人员, 由经常预算供资。在没有为内部司法事项专门划拨资源的地点(非洲经委会和西亚经社会), 尽可能利用从其他方面调拨的资源来处理案件。

附件四

截至 2012 年 9 月 30 日工作人员法律援助办公室 2012 年处理的案件细分

干事人数	案件数目							9 个月期间每名干事 平均处理案件量
	纪律事项	管理评价	提交争议法庭	提交上诉法庭	其它	简要咨询意见	共计	
纽约(3 名干事)	38	9	29	6	5	58	145	48.3
亚的斯亚贝巴(1 名干事)	16	13	19	9	8	19	84	84
内罗毕(2 名干事)	46	78	63	14	19	41	261	130.5
日内瓦(2 名干事)	11	7	12	0	11	33	74	37
贝鲁特(1 名干事)	15	14	24	10	7	22	92	92
共计(9 名干事)	126	121	147	39	50	173	656	72.9