



第七十届会议

议程项目 133、143 和 148

2014-2015 两年期方案预算

联合国内部司法

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

联合国内部司法以及监察员和调解事务办公室的活动

行政和预算咨询委员会的报告

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/70/187)和关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告(A/70/151)。行预咨委会还收到内部司法理事会关于联合国内部司法的报告(A/70/188)。在审议这些报告期间，行预咨委会会见了秘书长的代表，他们提供了补充资料和说明，并于2015年10月7日提交了书面答复。

2. 秘书长的报告是根据大会第69/203号决议提交的。该决议请秘书长就若干内部司法问题向大会第七十届会议提交报告。关于联合国内部司法的报告提供2014年内部司法系统运作的统计数据，并回应大会第69/203号决议提出的要求。关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告提供关于该办公室2014年活动的信息。

3. 本报告载有行预咨委会关于秘书长这些报告的意见和评论。在第二节中，行预咨委会就内部司法问题和秘书长针对大会第69/203号决议要求所作回应提出建议。在第三节中，行预咨委会就联合国监察员和调解事务办公室提出建议。

4. 行预咨委会根据对秘书长最近几年内部司法报告的审查情况，认为今后的报告最好能包括一份法律术语表，以便利读者理解。



二. 联合国内部司法

总体意见

5. 秘书长在报告第 6 至 15 段中提出了总体意见。他特别指出，有两个方面存在明显的关联，一个方面是一些决定对众多工作人员产生了影响，另一个方面是正式内部司法系统收到的案件增加。秘书长上次报告(A/69/227)也提到这一关联。

6. 2014 年，此类决定包括：开展外勤事务工作人员名册编制工作，结果收到 600 多项管理当局评价请求，联合国争议法庭收到一项申请；决定对前南斯拉夫问题国际法庭工作人员不给予长期任用，结果收到约 260 项管理当局评价请求；因举行定期薪金调查而冻结了一些临时工作人员的薪酬，结果争议法庭收到 100 多项申请(见 A/70/187，第 7 和 20 段)。

7. 秘书长认为，除上述决定及相关案件增加情况外，正式系统每年收到的案件数实际上趋于稳定(见 A/70/187，第 10 段)。

8. 行预咨委会回顾，自正式内部司法系统 2009 年成立后，其各部门收到的新案件数基本上年年增加。直到 2012 年，管理评价股和争议法庭收到的新案件才见减少(见 A/68/530，第 4 段)。2013 年，除联合国上诉法庭和工作人员法律援助办公室外，正式系统其他各部门的新请求或案件数均有增加。2014 年，系统各部门的新请求和案件数全面增加。行预咨委会指出，这些统计数字显示，正式系统各个部门每年收到的案件数目持续上下起伏。因此，行预咨委会认为尚无法判断何为向正式系统申诉次数的正常状态，也无法判断系统的案件数是否已稳定下来。行预咨委会相信，秘书长将继续就正式系统收集数据，包括了解因作出决定而导致大量正式申诉的情况，并在今后的报告中对数据进行分类分析。

9. 秘书长的报告还指出，2014 年的情况是：(a) 收到的大多数案件涉及福利和应享权利、任用相关事项、离职；(b) 向争议法庭和上诉法庭提出申诉的工作人员中，稍多于半数的人选择自我辩护。

10. 秘书长的报告着重指出，报告所述期间以非正式办法解决了大量案件。正式系统受理的 200 多起案件无需就案情作出最后裁决便获得解决。截至 2015 年 4 月 30 日，在 2014 年收到的全部管理当局评价请求中，约 75%未进行到管理当局评价阶段即告解决(见 A/70/187，第 13 至 15 段)。行预咨委会赞扬有关各方努力在展开诉讼之前解决案件，包括由司法系统的正式部门和非正式部门加强合作，并鼓励在这方面进一步作出努力。

A. 正式内部司法系统回顾

管理评价股

11. 报告指出，2014 年管理评价股收到 1 541 项管理当局评价请求(2013 年收到 933 项)，其中 1 402 项到年底时已结案。在这些已决案件中，有 417 项确认了本组织的原决定，84 项扭转了原决定，89 项为案情不确定而无法处理的请求，5 项为已正式解决的请求，768 项是不可受理的请求，31 项为被撤回的请求，8 项是错发的请求(见 A/70/187，表 1)。

12. 报告还说，215 项请求通过该股本身或决策者本人的努力获得解决，或者在工作人员法律援助办公室或监察员和调解事务办公室参与下得到解决。3 起案件的解决办法包括支付赔偿金，总额为 29 173 美元。此外，2014 年还向 2013 年提出请求的 6 名工作人员和 2012 年提出请求的 2 名工作人员支付了赔偿金(见 A/70/187，第 25 段和附件六)。

联合国争议法庭

13. 报告指出，联合国争议法庭截至 2014 年 1 月 1 日有 226 起待决案件，2014 年收到 411 起新案件(2013 年为 289 起)。法庭处理了 320 起案件，截至 2014 年 12 月 31 日仍有 317 起案件待决。法庭作出了 148 项判决，发布了 827 项命令，举行了 258 次庭审(见 A/70/187，第 33 段以及表 3 和表 5)。关于案件结果，报告指出：81 项申请被撤回，22 项以书记官处之间移交方式结案，4 项因未起诉而结案，2 项因修订、解释或执行而结案。法庭作出的 97 项判决对被告有利，57 项判决完全或部分有利于申请人(见 A/70/187，图四)。

14. 行预咨委会注意到，2014 年日内瓦争议法庭作出判决、发布命令、开庭的次数远少于纽约和内罗毕。同一期间，日内瓦处理了 67 起案件，而内罗毕处理了 128 起，纽约处理了 125 起(见 A/70/187，表 4 和表 6)。行预咨委会提出询问后获悉，这是由于一名法官于 3 月底辞职，因而该年度大部分时间日内瓦都缺少一名专职法官。委员会注意到缺少一名专职法官对日内瓦的争议法庭产生了重大影响，使其全年只有一名专职法官，另外有一名半职法官，任期 3 个月。

15. 就此，秘书长在报告中提议将 3 个审案法官职位及其支助人员的任期延长一年，即 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，以处理待决案件并缩短案件处理时间(见 A/70/187，第 46 至 49 段)。行预咨委会不反对延长争议法庭 3 名审案法官及其支助人员任期的提议。

联合国上诉法庭

16. 报告指出，联合国上诉法庭有 2013 年留下来的 110 起待决案件和 2014 年收到的 137 起新案件(2013 年为 125 起)。法庭处理了 146 起案件，截至 2014 年 12 月 31 日仍有 101 起案件待决。2014 年，上诉法庭做出了 100 项判决，发布了 42

项命令，举行了一次口头听讯。65%的上诉和申请由工作人员提出，另有 35%以秘书长名义提出。与争议法庭判决有关的上诉有 86 项，其中有 40 项由工作人员提出，另有 46 项以秘书长名义提出。在由工作人员提出的 40 项上诉中，30 项(75%)被驳回，8 项(20%)全部或部分获准，还有 2 项(5%)已结案或撤销。在以秘书长名义提出的 46 项上诉中，13 项(28%)被驳回，33 项(72%)全部或部分获准(见 A/70/187，第 63 段)。

17. 报告指出，向上诉法庭提起的中间动议数量从 2013 年的 39 项增加到 2014 年的 84 项，增加了 115%。秘书长指出，须及早关注这种动议，包括在休庭期间关注这种动议，以便向当事各方提供及时的司法指导，并避免延误(见 A/70/187，表 8 和第 72 段)。

支付赔偿金

18. 本报告的附件六介绍了两个法庭在 2014 年裁定赔偿金、或在 2014 年就先前判决支付赔偿金的情况。附件显示，2014 年，争议法庭针对 79 起案件裁定了赔偿，其中包括 20 起与外勤支助部有关的案件。对这 79 起案件中的 27 起，上诉法庭撤销或降低了争议法庭裁定的赔偿金(见 A/70/187，第 67 段)。行预咨委会提出询问后获悉，在 20 起涉及外勤支助部、导致支付赔偿金的案件中，9 起涉及特派团缩编(其中大多数与联合国苏丹特派团和联合国利比里亚特派团有关)。行预咨委会还获悉，为了避免未来发生类似争端，正在人力资源管理厅的领导下制定缩编政策。行预咨委会注意到关于两个法庭裁定赔偿的信息，并欢迎借鉴新近判例制定特派团缩编政策。

工作人员法律援助办公室

19. 报告指出，2014 年工作人员法律援助办公室收到 1 180 起新案件，而 2013 年的相应数字是 765 起。2014 年收到的案件数量较高是由于发生若干“集体上诉”。¹ 办公室了结或解决了 1 171 起案件，其中包括从往年结转的案件。截至 2014 年 12 月 31 日，有 222 起案件待决(见 A/70/187，第 78 段和表 10)。行预咨委会提出询问后获悉，法律援助办公室最大的客户群包括：维持和平特派团工作人员(417 名客户)、总部工作人员(194 名客户)、以总部以外办事处及各基金和方案为主的“其他”地点的工作人员(496 名客户)。

20. 报告提到，大会在第 68/254 号决议中决定 2014 年 1 月 1 日至 2015 年 12 月 31 日试行以自愿工资单扣款补充工作人员法律援助办公室的供资。随后，大会在第 69/203 号决议中请秘书长继续就工作人员为法律援助办公室提供资金捐助一事收集数据，并请其报告为吸引工作人员不退出自愿补充筹资机制而采取措施的

¹ 即来自同一个联合国实体的大批工作人员因同样的问题向法律援助办公室请求援助，而每个人的案件均视为单一案件。

情况(见 [A/70/187](#), 第 124-130 段)。行预咨委会对自愿补充筹资机制的意见和建议载于下文第 24 至 27 段。

B. 对大会第 69/203 号决议所提要求的回应

21. 大会在第 69/203 号决议中请秘书长提供若干信息和建议供大会第七十届会议审议, 并在决议第 50 段中请秘书长在该届会议上报告决议执行情况。秘书长报告第 113 至 152 段对这些请求做出详细答复, 其中包括关于下文第 22 至 31 段所述 5 个问题的信息。

1. 对内部司法系统开展中期独立评估的订正提案

22. 大会第 68/254 号决议第 11 段请秘书长向大会第六十九届会议提交内部司法系统中期独立评估订正提案供其审议, 以便由包括熟悉内部劳资争议解决机制的专家在内的独立专家以低成本高效益方式对内部司法系统开展中期独立评估。评估应审查内部司法系统的各个方面, 特别侧重于正式系统及其与非正式系统的关系, 其中包括分析第 61/261 号决议规定的系统的宗旨和目标是否正在以高效率、低成本、高效益的方式得到实现。

23. 根据大会第 69/203 号决议提供的指示和指导, 秘书长任命了一个独立专家小组来开展这种评估。行预咨委会提出询问后获悉, 该小组由 5 名专家组成, 已于 2015 年 5 月举行会议, 并将继续运作 6 个月, 直到 2015 年 10 月底结束。² 一名 P-5 职等的秘书和 1 名行政助理为专家小组提供支持。根据第 69/203 号决议第 13 段, 秘书长将把专家小组的建议及其最终报告和他自己的评论一起提交大会第七十一届会议的主要部分, 供其审议。行预咨委会欢迎设立专家小组, 并重申其观点如下: 目前对内部司法系统开展中期独立评估是可取的, 有助于评估该系统迄今为止运作的情况, 并确保该系统实现作为有效解决本组织劳资争议的机制的各项目标(见 [A/68/530](#), 第 18-20 段; [A/69/519](#), 第 22-25 段)。行预咨委会期待收到独立小组的建议以及秘书长的报告和意见。行预咨委会相信, 小组的建议和相关评论将做到综合全面, 涵盖内部司法系统的所有主要方面。

2. 工作人员法律援助办公室自愿补充筹资机制

24. 如上所述, 大会核准设立工作人员自愿出资的机制来补充工作人员法律援助办公室的供资(见第 68/254 号决议, 第 33 段; 第 69/203 号决议, 第 33 段)。

25. 在这方面, 秘书长在报告附件三中介绍了 2014 年 4 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日期间联合国各主要实体的每月退出率以及工作人员在自愿筹资机制下自愿捐款的情况。数据显示, 虽然 18 个月期间的退出率相对稳定, 但联合国各实体间的差别很大。行预咨委会提出询问后获得了 2015 年 6 月的详细统计数据, 显示

² 一名小组成员于 2015 年 8 月 5 日辞职并随后去世, 无人接替。

外地特派团国际工作人员和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的退出率相对较低(分别为 31.05%、37.47%)，而联合国儿童基金会、联合国维也纳办事处和拉丁美洲和加勒比经济委员会的退出率则要高很多(分别为 87%、78.42%、77.58%)。

26. 在自愿筹资机制下，每月从联合国所有实体工作人员处收取捐款共计 60 000 美元。这些捐款使办公室得以在试行期剩下的时间里临时聘用 2 名 P-4 法律干事(一名在纽约，另一名在内罗毕)和 3 名法律助理(分别在亚的斯亚贝巴、贝鲁特、内罗毕)。行预咨委会提出询问后获悉，上述法律干事于 2015 年 2 月开始履职，内罗毕和贝鲁特的上述法律助理分别于 2015 年 6 月和 2015 年 8 月开始履职。由于没有成功的申请人，亚的斯亚贝巴的法律助理职位在做了两次广告后已关闭空缺通知。报告指出，工作人员的捐款尚不足以在日内瓦增加一名法律助理。

27. 秘书长认为至关重要的是，工作人员法律援助办公室能够留住这些通过自愿筹资机制供资的新增专业人员和一般事务人员，以恰当地处理该办公室的工作量，因此他要求将大会设立的、旨在为该办公室提供额外资源的试行期延长一年，即 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日(见 [A/70/187](#)，第 128 段)。行预咨委会回顾，对自愿筹资机制的这种应用仅限于为工作人员法律援助办公室获得额外资源提供资金。行预咨委会指出，尽管一些实体和地理区域的退出率相当高，但自愿筹资机制已筹集足够资金来征聘足够数量的工作人员。因此，行预咨委会不反对将大会设立的为该办公室提供额外资源办法的试行期延长一年，即 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，以待完成独立中期评估和审议关于法律援助办公室运作和供资的建议。

3. 吸引工作人员不退出补充供资机制

28. 大会在第 69/203 号决议第 32 段中请秘书长采取措施，吸引工作人员不退出自愿补充供资机制，并在下次报告中向大会报告有关情况。秘书长报告就此列出了为吸引工作人员不退出机制而采取的种种措施，其中包括：(a) 在联合国内联网上张贴文章，介绍这个机制并说明它对工作人员的好处；(b) 办公厅主任向各部、办事处和区域委员会负责人发布备忘录，鼓励向该机制捐款并支持工作人员法律援助办公室的外联工作；(c) 外联活动的重点是退出率高的那些实体和工作地点(见 [A/70/187](#)，第 130 段)。

29. 行预咨委会肯定迄今为说服工作人员不退出工作人员法律援助办公室自愿供资机制而做出的努力，并鼓励秘书长今后继续加强这方面的工作，特别是在参与率低的那些地方。行预咨委会建议大会请秘书长继续收集和检查有关工作人员捐助的数据。

4. 法官的特权和豁免

30. 大会在第 69/203 号决议第 43 段中请秘书长审查法官特权和豁免实现统一的问题，并在下次报告中向大会提出提案。秘书长在报告附件四中列出了他的建议，其中包括对法庭规约的修正。该建议已提交大会审批。行预咨委会提出询问后获悉，秘书长报告附件四第 4 段中列出的建议是，上诉法庭法官应享有与争议法庭法官同样的特权和豁免，包括联合国薪金和报酬免受任何国家政府当局征税。据行预咨委会收到的信息，该提案对本组织没有资源方面的影响。

5. 针对法官的投诉的处理机制

31. 大会第 69/203 号决议第 46 段请秘书长就根据“核准的争议法庭和上诉法庭法官行为守则”所提投诉的处理机制应采取何种适用范围和名称，向大会提交更完善提案。秘书长的提案列于报告附件五，已提交大会审批。

三. 联合国监察员和调解事务办公室的活动

32. 报告指出，联合国监察员和调解事务办公室 2014 年立案 2 236 起，与 2013 年立案数目相比增加了 7%。在这 2 236 起新增案件中，1 671 起来自于秘书处，431 起来自于基金和方案，134 起来自于难民署。来自外地特派团的案件³ 占办公室受理案件总数的 40%，来自秘书处的案件占 51%(见 A/70/151，图二、第 18 段、图六)。

33. 关于 2014 年收到的案件类型，主要问题是关于“工作和职业”、“评价关系”(上下级关系)和“报酬与福利”，分别占案件总数的 30%、23%、13%(见 A/70/151，第 15 和第 16 段)。秘书长报告还着重谈到系统性问题，包括工作场所的侮辱和粗暴行为、需要不断加强调查的问题、在危险地点服务的工作人员面临的问题等(见 A/70/151，第 59-86 段)。

34. 报告指出，秘书处 2014 年的利用率是 4%，与上一年约 3%的利用率相比有所提高。⁴ D-1 及以上级别工作人员的利用率最高，达 9%；一般事务职类工作人员的利用率最低，为 2%。总体来说，男性的利用率是 3.4%，妇女的利用率是 5.2%(见 A/70/151，第 19 段)。

35. 关于案件的职组分布，报告显示国际专业人员提起的案件占总数的 46%，其利用监察员和调解服务的次数依然最多，以下依次是一般事务工作人员(17%)、本国工作人员(15%)、外勤工作人员(9%)、D-1 及以上级别工作人员(4%)、前工作人员(4%)、联合国志愿人员(3%)、其他人员(2%)。

³ 外地特派团包括维持和平特派团和秘书处的特别政治特派团。

⁴ 利用率指的是收到的案件数与工作人员总数之比。

36. 大会第 69/203 号决议要求提供资料,说明编外人员所提交案件的数量和性质。报告所述期间,有 145 起案件由编外人员提交,比上一年增加 20%。这 145 起案件中,57%由个体承包商和咨询人提交,43%来自其他类别编外人员。案件涉及的主要问题是“报酬与福利”(35%)以及“工作和职业”(22%)。

37. 报告还显示,调解处 2014 年受理了 64 起案件(与之相比,2013 年的案件数为 73 个)。其中 57 起案件来自于秘书处,7 起案件来自于基金、方案和难民署。在 2014 年收到的 64 起案件中,截至 2014 年 7 月 15 日,已结案 46 件,其中 33 起案件以和解告终,另外 13 起案件未达成和解(见 A/70/151,第 22 和第 23 段)。

38. 关于联合国监察员和调解事务办公室为人力资源政策和做法的不断发展和修正所作的贡献,行预咨委会提出询问后获悉,监察员办公室与人力资源管理厅和外勤支助部定期举行会议,包括讨论工作人员流动框架的执行工作。具体而言,监察员办公室就如何处理管理部管理评价股编制的经验教训指南中谈到的业绩管理提供了意见建议,并参加了秘书处有关企业风险管理方面的讨论(又见 A/70/151,第 50 至 58 段)。行预咨委会支持联合国监察员和调解事务办公室继续参与不断制定人力资源政策与做法。

39. 大会在第 69/203 号决议第 20 段中对秘书长尚未履行关于确保颁布联合国监察员和调解事务办公室订正职权范围和准则的要求感到遗憾,并再次请秘书长迟于 2014 年 12 月底这样做。行预咨委会注意到,秘书长报告未介绍这方面的情况。行预咨委会提出询问后获悉,在秘书处之内、秘书处与参与的基金、方案和难民署之间就该办公室的职权范围问题进行了广泛的磋商,秘书长办公厅还向各基金、方案和难民署发送了职权范围草案,这些单位都在积极审议。预计将于 2016 年初以秘书长公报的形式发布该职权范围。行预咨委会遗憾地指出,秘书长没有遵照大会请求,拿出联合国监察员和调解事务办公室职权范围定稿;希望目前的协商尽快完成,于 2016 年初(至迟不晚于 2016 年 2 月底)发布有关的秘书长公报。

四. 结论

40. 秘书长关于联合国内部司法的报告(A/70/187)第 156(a)至(d)段列出了有待大会采取的行动。行预咨委会要指出,请求大会采取的行动有时是批准,有时则是请求注意并批准有关规定。关于第 156(b)(八)和第 156(c)段,行预咨委会认为,这是需要由大会作出决定的事项。