



大会

Distr.: General
15 July 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

临时议程* 项目 116(l)和 145

任命联合国争议法庭法官

联合国内部司法

联合国内部司法

内部司法理事会的报告

摘要

本报告是第二届理事会的最后一份报告，讨论了理事会认为对于实现大会拟定的目标具有核心意义的那些建议，以便协助大会审议临时独立评估小组提出的建议。此外，内部司法理事会把其评论意见的范围限于：根据理事会担任独立观察员四年任期期间在新系统方面积累的经验，理事会认为它可以在协助大会审议临时独立小组的报告方面可以提供意见的事项。

在审议该报告时，本届理事会一直铭记大会第 61/261 号决议第 4 段所述的目标，即按照国际法有关规则及法治和正当程序的原则，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。

* A/71/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 内部司法理事会的任务	6
三. 内部司法理事会对临时独立评估小组建议的关注焦点：切实利用在透明和有效的司法制度范围内运作的司法部门	7
四. 法庭	32
五. 内部司法办公室	34
附件	
一. 内部司法理事会的建议概述	35
二. 关于大会审议编外人员有效诉诸补救办法问题的主要文件简要说明清单	37
三. 会议安排	38
四. 联合国上诉法庭的备忘录	39
五. 联合国争议法庭的备忘录	43

一. 导言

A. 一些基本的考虑因素

1. 背景

1. 《联合国宪章》提出的愿景是建立一个基于法治的世界。
2. 《世界人权宣言》为实现这一目标起到推动作用，在《宣言》第 7 条中规定，“法律之前人人平等，并有权享受法律的平等保护，不受任何歧视”。这一宣示尽管说法宽泛，但直接适用于本组织及其工作人员队伍。
3. 大会在第 61/261 号决议第 4 段更为精确地阐述了“法治”对本组织内部运作的适用。该决议决定“按照国际法有关规则及法治和正当程序的原则，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”。第 63/253 号决议序言部分第 2 段重申了这一决定。这些话都是字斟句酌，每个字都有其含义。
4. 当然，一般认为本组织将继续由管理人员领导，但大会在这些决议中申明，期望管理人员在条例、规则和行政通知的框架范围内开展活动，而这些条例、规则和行政通知由一个独立和专业的司法部门所主持的法庭强制执行。
5. 内部司法理事会的任务之一是，确保内部司法系统不辜负大会的期望，提请大会注意存在的任何问题或不足之处。正如临时独立评估小组所指出的，¹ 这方面的一个特殊挑战是，为那些实为本组织雇员但又不是工作人员的那些人建立一个适当的司法系统，本报告在下文中将就此展开讨论。
6. 成熟的法律制具备的一个特征是，最高权力机构的所有三个要素——立法部门、行政部门和司法部门——尊重权力分立。这一要求具有挑战性，特别是在联合国这种等级分明的组织，然而，法治若要得到尊重，就必须落实这一要求。
7. 内部司法理事会下设的本小组希望通过这份最后报告提供补充资料，讨论临时独立评估小组的建议所涉及的一些复杂问题，以此向大会提供协助。但是，我们在这一过程中严格遵循大会为内部司法系统阐明的目标。

2. 独立性和权力分立

8. 这是大会第 61/261 号决议第 4 段所坚持的第一个、也许是最关键的要素。《世界人权宣言》第十条指出，任何名副其实的司法系统在执行上都是以法治为基础，没有独立的司法部门就不会有法治。联合国法官不仅必须、而且必须被人们认为

¹ 下文第 32 至 33 段讨论了临时独立评估小组的设立和任务规定。

完全独立于管理层及其律师。大会将注意到，联合国法官近年来非常关注自身独立性的表象与实际。本报告还将讨论这一问题。

9. 在法庭审理的涉及联合国的所有案件中，秘书长为被申诉人，但法治要求秘书长作为本组织的行政首长执行司法部门的命令，直到并除非这些命令在上诉时被推翻。权力分立的实质是，法官没有强制执行所作裁定的物质手段。在一个成熟的司法系统中，行政部门承诺遵守法律和司法部门的命令，并将此作为宪法规定的责任。内部司法理事会认为，这一义务适用于秘书长，并将在本报告中再次讨论这一问题。

3. 透明度

10. 透明度是第 61/261 号决议第 4 段所述的第二个要素。根据透明度原则的要求，用于规范联合国工作人员(包括管理人员)行为的条例、细则和行政通知易于理解、具有内部一致性、便于查阅。正如临时独立评估小组所指出的，这些通知目前存在许多彼此重叠和不一致的情况，因此并非总是能够清楚地了解立法者的所思所想。另一个问题是，在使用搜索引擎寻找适用法律时存在困难。内部司法理事会了解到，正在进一步改进内部司法办公室的法庭判例搜索引擎。正式文件系统搜索引擎可以用来找到联合国的文件，但在文件中搜索具体主题方面不是那么有用。

11. 适当的司法系统要求，法律必须明确，以便管理人员了解其职权范围，以及工作人员了解其应享权利的范围。相关法律缺乏透明度就会造成误解和诉讼。诉讼会造成费用，扰乱工作场所。理事会认为，还没有达到大会提出的透明度要求。在今后几年里，必须优先修订及合并通过的法律，这也是临时独立评估小组的建议，本报告还将进一步讨论这一点。

4. 专业精神

12. 大会期望内部司法系统按照很高的专业标准运作(见第 61/261 号决议第 4 段)。因此，大会要求法官职位的候选人必须是专业法官。² 法官不应从退休公务员中征聘。此外，理事会认为，必须提供专业的法律起草援助，以纠正条例、规则和行政通知中存在的缺乏透明度问题。

13. 职业精神还要求，为秘书长办案的律师充分认识到，他们的专业角色不是打赢官司，而是确保伸张正义。在一个成熟的法律制度中，政府律师认识到，政府虽然参与诉讼，但既不是赢家也不是输家。无论一个具体案件的结果如何，政府律师的工作是协助法庭根据公正程序和法律作出裁定。同样，并不期望联合国各实体以牺牲正义为代价推进它们自己的事业。在联合国这样一个机构中，许多诉

² 关于上诉法庭的任命，15 年必要的司法经验中的五年可以是学术经历，再加上仲裁经验或相当的经验(《上诉法庭规约》第三条第 3.3(b)条)。

讼当事人是自我代理，因此，这一任务尤其艰巨。参与内部司法系统的法官和律师所具备的专业精神是本报告进一步讨论的主题。

14. 本组织内部的各种法律顾问群体(包括人力资源管理厅行政法律事务处)、法律事务厅、各基金和方案的法律处和工作人员法律援助办公室都将妥善、有力地在法庭上为各自委托人的立场辩护，但它们共同关注的是，使内部司法系统尽可能成为最容易寻求帮助、最公平的系统。这是专业精神的要求之一。

5. 充足的资源

15. 内部司法制度的所有参与者都清楚地认识到，联合国在履行其许多任务规定方面面临严重的预算压力，不必要的费用都是不可接受的。如果系统中的一个部分增加费用，就很可能不得不用其他地方的节余来抵消。有时可以找到更多的资源，例如通过工作人员法律援助办公室工作人员自愿补充供资机制这一实验性做法。

16. 当然，直接费用仅仅是成本/效益分析的一个方面。如果司法系统无法适当运作，就需要付出很高的代价。例如，由于难以找到适用的法律，就会浪费大量的工作人员时间。如果不是误解适用的法律和随之产生的应享权利，一些提出的索赔本来就不会提出。法律不明确会滋生诉讼。工作人员法律援助办公室在筛除无实质案情的索赔方面做了许多有益的工作，但大会在过去曾确认，该办公室资源不足。³ 内部司法理事会也在此前指出，该办公室资源不足(见 [A/70/188](#)，第 47 段)。向非正式司法系统提供更多资源，可以减轻正式司法系统的负担，从而减少工作场所司法的总体费用。

17. 此外，的有些人会感到不满和遭到排斥，因为这些人是根据各类服务合同聘用的，但这些人就其工作方式而言事实上受到联合国的控制和领导，也就是说，无论正式聘用条件如何，这些人实际上是雇员，但不是工作人员，却又与工作人员一同工作，特别是在人道主义和维持和平行动中。需要制定创新程序，以消除编外人员的不满。

18. 《世界人权宣言》第八条规定，任何人有权由合格的国家法庭提供有效的补救。本组织享有国家法庭管辖豁免，这就要求本组织提供一个有效的解决争议办法。内部司法理事会认为，能够以相对较低的费用为所有编外人员提供这一有效补救。本报告将对这一点进行讨论。

19. 理事会理解并且接受，在多数情况下，如果对内部司法系统作出的任何改进需要额外资源，就必须自我维持开支，或者通过重新分配系统内的现有资源来完成。

³ 工作人员法律援助办公室的业务需求增加，是建立试验性工作人员自愿补充供资机制的依据(见第 68/254 第 33-36 段)。

6. 问责制

20. 在两法庭出庭的法律代表行事必须专业。因此，大会已指示内部司法办公室提出适用于在两法庭出庭的所有法律代表的行为准则的定稿，因为在 2015 年没有最后敲定行为准则。但理事会了解到，在完成与利益攸关方的协商后，将把行为准则提交大会第七十一届会议。

21. 作为问责制的另一个要素，大会在第 70/112 号决议第 40 段中核准了向司法部门提出申诉、并且根据司法部门的独立性以专业方式进行处理机制(第 70/112 号决议，附件)。当然，对司法系统参与者(包括法官)的问责是法治的一项重要内容。

22. 问责制是新系统的另一个核心目标，大会在两法庭的规约中纳入另一个工具——将案件转交秘书长，以决定是否需要采取行动强制执行问责制的权限——这是为了协助秘书长履行对管理人员和下属工作人员进行问责的义务。本报告将进一步讨论这一问题。

7. 权力下放

23. 最后，通过在日内瓦、内罗毕和纽约设立争议法庭分庭以及在亚的斯亚贝巴、贝鲁特、日内瓦、内罗毕和纽约设立工作人员法律援助办公室，大会的目标显然是把法律代表方面的工作从纽约进一步分配到其他工作地点。然而，该系统仍然在很大程度上立足于纽约。但本报告中建议的改革，例如在该领域设立一个非常简化的仲裁程序，应有助于节约成本和权力下放。

B. 报告的编排

24. 本报告第二节述及内部司法理事会任务规定的各个方面，以及临时独立评估小组提出的关于由法官直接向大会提出而不是通过理事会提出评论意见的建议；第三节载有理事会关于小组报告的意见和建议；第四节介绍了在大会决定接受该小组的建议，用三个常设法官职位取代三个审案法官职位的情况下，大会迅速征聘三名争议法庭法官可采用的各种备选办法；第五节述及内部司法办公室。

25. 本报告附件一载有理事会建议摘要；附件二载有有关大会此前审议编外人员获得有效补救问题的文件简要清单；附件三述及理事会会议的安排。附录一和附录二转达了争议法庭和上诉法庭法官的评论意见。

二. 内部司法理事会的任务

A. 向大会转呈上诉法庭和争议法庭法官的评论意见

26. 自第六十六届会议以来，大会一直请内部司法理事会将两法庭的意见纳入其报告(见第 66/237 号决议，第 45 段)。如前几年一样，理事会在附录一和附录

二中附上了争议法庭和上诉法庭的意见，理事会没有对意见发表评论或进行编辑。

27. 在将该报告及其附件送交大会和会议管理部编辑、翻译和印发后，理事会成员才能看到两法庭意见的副本。

B. 建议对管理层和工作人员所选定的内部司法理事会“代表”的性质所作的说明

28. 内部司法理事会现任成员中除其他三名成员外包括一名工作人员提名的“代表”和一名管理层提名的“代表”(见第 62/228 号决议，第 36 段)。秘书长任命被提名者为内部司法理事会成员。

29. 理事会在其提交大会第六十八届会议的报告中建议，大会确认使用“代表”一词并不意味着此人是作为管理层和工作人员的代理人或顾问行事，或根据大会所规定任务以外的任务行事，而是仅仅意味着，管理层或工作人员可根据情况提名其所信任的人选协助理事会履行任务规定，特别是考虑到他们在联合国系统的背景和经验(见 A/68/306，第 13 段)。

30. 临时独立评估小组支持这一建议(见 A/71/62/Rev.1，第 388 段)，内部司法理事会建议大会明确认可这一做法，以使其成为理事会职权范围的一部分。

C. 临时司法理事会的现任成员

31. 临时司法理事会的现任成员共有五人，其任期到 2016 年 11 月 7 日届满：两名“杰出的外聘法学家”(一人由工作人员提名，另一人由管理层提名)；一名由工作人员提名的“代表”；一名由管理层提名的“代表”；一名由四位成员提名担任主席的“杰出法学家”(见第 62/228 号决议，第 36 段)。秘书长任命被提名者为内部司法理事会成员。目前的理事会第二届成员是：外聘法学家辛哈·巴斯纳亚克(斯里兰卡，由管理当局提名)和维多利亚·菲利普斯(大不列颠及北爱尔兰联合王国，由工作人员提名)。代表是卡门·阿蒂加斯(乌拉圭，拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)，由工作人员提名)和安东尼·米勒(澳大利亚，前法律事务厅官员，由管理层提名)。主席为伊恩·宾尼法官(加拿大，前加拿大最高法院法官)。

三. 内部司法理事会对临时独立评估小组建议的关注焦点：切实利用在透明和有效的司法制度范围内运作的司法部门

A. 导言

32. 大会第 68/254 号决议决定，秘书长应向大会第六十九届会议提议对新的司法系统进行中期评估，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 号决议规定的系统宗旨和目标是否正在以具有效率和成本效益的方式得到实现(第 12 段)。经与工作人员代表协商,秘书长此后设立了一个临时独立评估小组,以进行这一评估。

33. 2015 年 11 月 2 日,该小组提交了报告,秘书长在 2015 年 11 月 25 日将该报告分发给利益攸关方,供其在 2016 年 1 月 18 日之前发表评论意见,并在 2015 年 12 月 11 日首次将报告作为正式文件印发(A/71/62),后于 2016 年 4 月 15 日印发了订正稿(A/71/62/Rev.1)。已请内部司法理事会向秘书长和(或)大会提出评论意见,这也是其独立任务的一部分。在 2016 年 1 月 15 日给秘书长的信中,理事会主席表示,理事会无法在 2016 年 1 月 18 日最后期限前提供这方面的信息,但理事会希望在其年度报告中提出更多的意见。

34. 大会不久将根据秘书长对临时独立评估小组的 58 项建议发表的评论意见,对这些建议进行审议,临时独立评估小组的报告将考虑到联合国司法系统利益攸关方的意见。利益攸关方还有可能对该小组的几乎每项建议发表评论意见。因此,理事会把其评论意见的范围限于:根据理事会担任独立观察员的四年任期期间在新系统方面积累的经验,理事会认为它可以在协助大会审议临时独立小组的报告方面可以提出意见的事项。理事会希望这些意见将有助于大会审议该小组的各项建议。

35. 在建立新的内部司法系统过程中,大会始终对该系统的目标给与指导。内部司法理事会认为,必须从临时独立评估小组的建议是否将有助于实现大会提出的目标出发,对这些建议作出评估。

36. 临时独立评估小组指出,法治的一个重要因素是合格、独立的司法部门在透明、有效的内部司法系统中运行,依照事实作出裁决,不畏惧,也不仰仗管理部门。透明度是让其司法管辖下的人们对其运行充满信任的关键(见 A/71/62/Rev.1, 第 190 段)。内部司法理事会将把其意见和建议侧重于内部司法系统的这些特点。在下文 B 至 H 节将就此进行讨论。

B. 诉诸合格、独立的司法部门

37. 若要有效诉诸司法,司法部门不仅必须是独立的,而且受其管辖的所有人也认为它是独立的。在联合国这种等级分明的组织,可能要比在国家管辖范围更难以做到在事实上和外表上保持独立。秘书长是本组织的行政首长,在针对他本人或(通常)由获得授权代表他行事的个人所作出的决定提出的涉及本组织的上诉中,秘书长也是被申诉人。因此,秘书长和行政部门高级主管必须避免采取可能被解释为削弱两法庭的权威和独立性的举措和行为,因为两法庭必须在有效行使这一权力的基础上作出裁决。

1. 权力分立

引言

38. 自 2009 年以来，在向内部司法制度的参与者灌输法治和司法独立的价值观方面已取得了很大进展，但仍有工作要做。

39. 在内部司法理事会与法律事务厅一般法律事务司约谈时，后者提请理事会注意一个问题，一般法律事务司认为该问题构成争议法庭庭长不当干涉该司所说的“行政人员的独立性”。不言而喻的是，独立司法部门的一个职能是，使不受约束的“行政人员的独立性”服从于法治。

40. 在这种情况下，理事会觉得必须认真考察这一问题，因为这似乎不仅提出了司法独立和权力分立、以及内部司法办公室的独立性的问题，而且在更广泛的意义上提出了那些定期向秘书长提供咨询并代表秘书长处理事务的律师如何理解这些概念的问题。考虑到这一问题的严肃性，现详细阐述已发生的情况，并同时铭记一位法官的命令和指示在上诉时由法官作出改变或推翻之前都应受到尊重，这是一项基本的法治原则。

背景和法官的决定

41. 这一争议的背景如下。2012 年 8 月中旬前，争议法庭书记官长不仅向就与判决有关的案件代表秘书长在争议法庭出庭的正式出庭律师送达了争议法庭的判决，而且作为一项礼遇，将这些判决的副本寄给一般法律事务司。正式出庭律师收到判决书与向其他个人和组织礼貌性寄送副本的区别在于，相关的规约和规则规定“在收到争议法庭判决后 60 个日历日内”提起上诉。⁴ 正式出庭律师收到争议法庭的判决意味着开始计算提起上诉的时限。

42. 在所述的诉讼中，秘书长的正式出庭律师是行政法处。根据上诉法庭对其规约和议事规则作出的解释，从正式出庭律师(在此案中是行政法处)收到争议法庭的判决之时开始计算上诉时间，正式出庭律师之后应“就上诉事宜与法律事务厅联络”(另见秘书长向大会提交的关于司法问题的报告，其中指出，“当最后判决作出后，行政法科与法律事务厅联络，由该厅决定是否在上诉法庭对争议法庭的判决提出上诉”(A/65/373, 2010 年 9 月 16 日，第 85 段)。

43. 2012 年 8 月 16 日，争议法庭庭长在征得所有争议法庭法官的同意后，决定并告知内部司法办公室，争议法庭书记官处此后只代表当事方向正式出庭律师送达判决书，或如没有这一律师，向当事方送达判决书，⁵ 而且停止由书记官处向

⁴ 《上诉法庭规约》第二和第七条。

⁵ 争议法庭程序规则第 25.4 条规定，“书记官长应向每一当事方送达判决副本。申诉人和被申诉人应收到以提交原申请所用语文书就的判决副本，除非申请人或答辩人要求收到以联合国另一正式语文书就的副本”。

其他利益攸关方(如一般法律事务司)寄送礼貌性副本的做法。但该信还表示,这一决定并不妨碍内部司法办公室执行主任履行其传播关于争议法庭判决的资料职责,也不妨碍首席书记官履行确保公开法庭的决定、命令和判决的任务。⁶

自 2012 年以来向一般法律事务司寄送争议法庭判决的礼貌性副本

44. 在涉及联合国秘书处或各基金和方案的每个案件中,被申诉人是秘书长。如前所述,如一个当事方由正式出庭律师代表在争议法庭出庭(在这一情况下是行政法处的一名律师),从正式出庭律师收到判决之时开始计算秘书长提起上诉的时限。这也是该律师被称为“正式出庭律师”的原因之一。程序规则根本没有提及礼貌性副本。⁷

45. 2012 年 8 月 31 日,执行主任告知法庭庭长,她收到了秘书长办公厅主任的一份来文,要求除了将判决送达正式出庭律师外,将争议法庭的判决副本和命令转递作为法庭诉讼程序当事方的秘书长,并寄送到一个专门指定的电子邮件地址。首席书记官还把办公厅主任的信息转递给所有争议法庭书记官长。法庭庭长确认于 2012 年 9 月 3 日收到该来文,上文所述安排在之后继续进行。

46. 内部司法理事会在此指出,首先,2012 年的办公厅主任来文措辞严谨。这是一项请求,因此也就是接受了以下事实,正如 ST/SGB/2010/3 号秘书长公报第 2.1 节的开头所述,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并促使

⁶ ST/SGB/2010/3 号秘书长公报第 3.6 节规定,“执行主任负责传播有关正式内部司法系统的信息。”

ST/SGB/2010/3 号秘书长公报第 4.3 节规定,“书记官长的核心职能为:(b) 对维持两法庭登记册,出版和传播两法庭所作的裁定、裁决和判决事宜进行协调和监测”。

《争议法庭程序规则》第 21 条规定:

“1.1. 争议法庭由书记官处协助工作,书记官处提供所有必要的行政和支援服务。

“2.

“3. 书记官长履行《程序规则》中规定的职责,并按照庭长或每个地点的法官的要求协助其工作。书记官长特别负责:

“(a) 发送《程序规则》规定或庭长要求的与争议法庭诉讼有关的所有文件和通知;

“(b)

“(c) 履行庭长或法官为争议法庭的高效运作所要求的任何其他职责。”

⁷ 2012 年 8 月 28 日,执行主任内部司法办公室收到法律事务厅一般法律事务司司长的一个电话(法律事务厅该司代表秘书长在上诉法庭处理所有上诉),说明停止寄送争议法庭判决的礼貌性副本造成的某些困难,因为一般法律事务司不能确定从代表联合国各实体在争议法庭出庭的法律干事那里迅速收到法庭判决。一般法律事务司司长要求,应制定一种方法,让该司在争议法庭作出判决后迅速收到判决,因为该司感到关切的是,上诉期会在不知道已作出判决的情况下已经开始计算。讨论了各种备选方案,包括秘书长以他的名义设立一个邮箱,用于接收争议法庭判决和命令的副本,因为书记官长已将判决书的副本寄送给作为诉讼一方的工作人员和正式出庭律师(秘书长作为诉讼一方可以安排将他的副本交给一般法律事务司)。

该系统以公平、透明和有效方式运作的独立办公室。第二，来文没有具体说明由谁向该电子邮件地址发送判决书，因此，就为了引发上诉权的目的向直接受到影响各方送达判决书而言，该来文并没有侵犯书记官长的工作领域，因为这属于司法活动的范围。第三，虽然该来文造成一种向秘书长两次送达判决的情况，两次送达的对象都是争议法庭诉讼程序的当事方。

47. 一般法律事务司并不是争议法庭诉讼程序的当事方，因此在这些诉讼程序中并不代表秘书长。

Ocokoru 案的判决及其后果

48. 这种安排持续至 2016 年；当时，显然是为了避免因行政法处与一般法律司在 Ocokoru 诉秘书长案(2015-UNAT-604)中因缺乏沟通而引起的尴尬局面，一般法律司在上诉法庭主张，它不必要要求延长提出上诉的时限，因为就一般法律司而言，到该司本身收到争议法庭判决才开始计算上诉时限。⁸ 在 Ocokoru 案中，争议法庭判决于 2015 年 1 月 16 日送达在争议法庭代表秘书长出庭的行政法处律师。因此，若要令上诉法庭受理上诉，必须在正式出庭律师收到争议法庭判决后 60 个日历日内，即在 2015 年 3 月 17 日之前提出上诉(见 2015-UNAT-604(Ocokoru)，第 37 段)。但是，上诉于 2015 年 4 月 6 日才提出，因此已逾期。

49. 上诉法庭认为：(a) 鉴于没有任何公开规则或程序指示规定，需要将争议法庭判决转交给一般法律司，才能开始计算秘书长可提起上诉的时限；(b) 在该案的情况下，争议法庭判决于 2015 年 1 月 16 日送交行政法处，因此，一般法律司不得认为 2015 年 2 月 3 日(显然是判决转交给指定电邮地址的日期)是开始计算上诉时限的日期而自行延长时限(2015-UNAT-604(Ocokoru)，第 34 段)。

50. 上诉法庭还注意到 2015 年 1 月 30 日一般法律司与行政法处之间的电邮往来中记录的事实，即一般法律司实际上当天就知道判决已作出并已在行政法处存档，而且为一般法律司编写上诉理由书的工作正在进行；因此，秘书长有关他于 2015 年 2 月 3 日收到争议法庭判决的说法无论在法律上还是在事实上都站不住脚(2015-UNAT-Ocokoru，第 29 段和 33 段)。换言之，在上诉期限到期之前，文件在一般法律司手中已有大约六周时间，只是它未能及时提起上诉。

51. 此外，内部司法理事会获悉，争议法庭判决在发布当日或之后不久张贴在内部司法办公室网站上。

52. 被上诉法庭驳回的一般法律司的论点可能造成如下结果，即存在两个不一致的上诉期限：一个期限是自判决书送达申诉人和行政法处(或在争议法庭代表秘书长出庭的其他正式出庭律师)之日起 60 天内；另一个期限是仅适用于一般法律

⁸ 在 Ocokoru 案之前，上诉法庭在 Thiam 案(2011-UNAT-144)(Ocokoru 案(2015-UNAT-604)曾援引此案，第 39 段)中裁决，判决送达当事方后开始计算上诉时限。

司超过 60 天的延长时限，而且还取决于该司本身何时收到争议法庭判决。⁹ 这种不一致的处理办法与正当程序不符。

53. 法官支持在联合国系统内广泛分发争议法庭判决，包括分发给一般法律司。这种“外联”被认为是非常可取的。但是，非正式“分发”和在内部司法办公室网站张贴判决与开始计算上诉时限无关，这是上诉法庭在 *Ocokoru* 案 (2015-UNAT-604) 中优先关注的问题。

54. 一般法律司的决定不是解决行政法处(一审律师和正式出庭律师)与自身(代表秘书长上诉的律师)缺乏适当沟通的内部问题，而是应该将随时向一般法律司通报情况的工作强加给书记官处。

55. 2016 年 3 月 1 日，争议法庭庭长致信争议法庭书记官长和书记官处工作人员，同时抄送首席书记官。该信援引了上诉法庭 *Ocokoru* 案判决第 34 段，大意是，将争议法庭判决传达给在争议法庭受理的案件中代表秘书长出庭的律师，对其而言即是充分的传达措施；并再次代表争议法庭重申其指示，即争议法庭书记官长仅应向代表秘书长出庭的正式出庭律师转交判决，由此确定上诉时限的起计时间。

56. 显然，庭长认为，其指示涉及对《法庭规约》和《程序规则》的解释，这是一项司法职能。但另一方面，一般法律司显然认定，法庭打着涉及行政问题的旗号，插手管理工作。这导致一般法律司向内部司法理事会提出庭长干涉“管理人员的独立”的申诉(见上文第 39 段)，与此同时却忽视了要由法官而非一般法律司对《法庭规约》和《程序规则》作出权威性解释这一事实。

57. 此时，适当的对策本应是由一般法律司请庭长澄清他给书记官处的书面指示，以确保其裁决仅限于书记官处正式发送判决，因而不会扩大到作为公布争议法庭判决程序的一部分，由内部司法办公室或首席书记官分发判决。

58. 令人遗憾的是，一般法律司律师没有与庭长接洽；虽然内部司法理事会认为，内部司法办公室曾建议一般法律司采取上述行动，但一般法律司说它不会这样做。

59. 就内部司法理事会所知，显然，一般法律司反而致信办公厅主任，要求给书记官处发出行政指示，不理睬一般法律司认为是担任庭长的法官的指示，并继续将判决发送至指定电邮地址，然后再转给一般法律司。

60. 内部司法理事会认为，2016 年 3 月 15 日至 4 月初，一般法律司向内部司法办公室执行主任和首席书记官表示，他们应指示书记官长不理睬庭长 3 月 1 日的指示，因为一般法律司当时认为，该指示超越了庭长的权限。一般法律司当时认

⁹ 造成不一致的原因是，存在：(a) 从判决送达申诉人和在争议法庭出庭的正式出庭律师之日起计的、适用于申诉人和秘书长的“早期截止日期”；(b) 取决于一般法律司收到判决日期、仅适用于一般法律司的特殊的稍晚截止日期，尽管一般法律司既非当事方，也非争议法庭正式出庭律师。

为，执行主任和首席书记官作为联合国工作人员必须遵守秘书长的指令，不理睬作为庭长的法官的指示。幸运的是，这类将严重侵犯司法独立以及内部司法办公室独立性的指示从未发布，因为 2016 年 4 月 5 日，内部司法办公室与一般法律司在办公厅副主任办公室会面，商定了下文第 61 段所述的切实解决办法。

61. 显然，一般法律司误解了当时的情况。在内部司法办公室执行主任和首席书记官与担任庭长的法官的讨论中，庭长表示，他不反对首席书记官将争议法庭判决转发至指定电邮地址。他当时和现在关切的问题是，起计 60 天上诉时限的时间是明确无疑的。

62. 当然，可以加强行政法处律师与一般法律司律师之间现有的密切联络，以确保行政法处一收到争议法庭判决副本立即发送给一般法律司。至于其律师在争议法庭出庭的其他联合国实体，秘书长执行办公室可以要求，务必为一般法律司提供同样的便利。这些实体的法律单位毕竟必须与一般法律司联络，因为该司是其律师代表秘书长在上诉法庭出庭的唯一实体。

结论

63. 内部司法理事会关切的是，最初为反对庭长给争议法庭书记官处的书面指示而采用的方法。所采取的办法不是致信担任庭长的法官，要求澄清情况，而是企图绕过庭长，反而向秘书处更高级别人员申诉，试图利用行政手段推翻庭长的裁决。在执行司法命令时，这种不尊重和无视司法独立和内部司法办公室独立性的做法，至少可以说是令人遗憾的。

2. 与大会的直接报告关系

64. 临时独立评估小组建议两法庭直接向大会提交报告，因为这将让两法庭之间直接互动，并与各成员国直接互动，而又不破坏两法庭的独立(A/71/62/Rev.1，第 183 段)。

65. 内部司法理事会支持这项建议，它还有一个好处是，确保适当区分两法庭的报告和内部司法理事会的报告。但是，必须注意确保新进程有助于加强而不是损害联合国司法机构的独立性。例如，内部司法理事会赞赏近几年邀请理事会主席或其他代表与第六委员会讨论其报告。如果法官获得并接受类似机会，重要的是，不借此机会就个别判决或其他法官在个别案件中的评论质询法官。让法官对个别案件“承担问责”意味着等级关系，不符合联合国司法系统的独立性。在这种听证会期间，对个别案件所作的裁决不应该是讨论的主题。另一方面，讨论系统性司法问题不会造成这种威胁，很可能会受到司法机构的欢迎。

3. 法官资格

66. 临时独立评估小组指出，目前任命法官的标准是，要在国家管辖内的司法部门服务若干年，并建议法官要熟悉人权法和国际法。当然，最好也拥有行政

法和刑事司法方面成熟的实践经验。相关机构知识也很有益(A/71/62/Rev.1, 第 210 段)。

67. 内部司法理事会认为,两法庭法官所需的最重要背景是熟悉就业法或行政法,有相关司法经验。没有这种司法背景,就难以成为解决雇主和雇员之间争议的合适法官。虽然人权法和刑法知识和经验是可取的,但内部司法理事会认为,如果过分强调这些方面,那些背景并不真正适合两法庭司法工作的申诉人可能提出申请,而真正具有相关资格的其他人可能打退堂鼓。

68. 内部司法理事会在其 2015 年报告中指出,2014 年,大会第 69/203 号决议修订了上诉法庭法官的资格。内部司法理事会建议,让争议法庭法官资格与此保持一致,为此,将《争议法庭规约》第四条第三款修订为,“(a) 道德高尚和公正;(b) 在一国或多国辖区或国际辖区内行政法、就业法领域或类似领域有至少总计 10 年的司法经验。(c) 流利说写至少一种联合国争议法庭的语文”(见 A/70/188, 第 88 段)。内部司法理事会认为,如果作出这一修正,《规约》所载的现有资格将满足联合国内部司法系统的需要。

4. 吸引合格的本国法官申请两法庭法官职位

69. 作为内部司法理事会的一项任务,有效征聘流程的第一个要素是,能够征聘具备世界主要法律体系的相关司法经验的合格法官在两法庭任职。

70. 本届内部司法理事会指出,在已开展的两项征聘工作中,难以吸引来自非洲和亚洲的足够数目的合格候选人(相当于候选人绝对数目);¹⁰ 但其中的原因尚不清楚,因为在 5 份区域性和国际性出版物上发布了空缺,空缺通知送交给大约 5 000 个外联联系方,例如联合国新闻中心、国家辖区的首席大法官、专业协会和非政府组织等。在所有会员国的全国性报纸上刊登广告因费用太高而不可行,但是向所有常驻代表团发出了有关空缺的正式普通照会。

71. 大会不妨指示,会员国是否需要比空缺通常开放的 6 至 8 周更长的时间,使其能有效公布空缺,鼓励其司法机构的合格人员提出申请。

72. 另一个可能增加合格的司法申请者人数的因素是,会员国积极协助,鼓励本国司法机构准许法官请假,在争议法庭任职,争议法庭法官通常是任期 7 年,不得连任;还允许在上诉法庭任职的法官至少一年请假三次,每次三周,¹¹ 上诉法庭法官通常也只有一个任期,任期 7 年,不得连任,同时广为宣传这些特许措施。

73. 内部司法理事会注意到,为争议法庭吸引所需人数的合格候选人还有另外一个实际问题。在内罗毕争议法庭,自 2015 年以来用法文提交上诉文件或证明文

¹⁰ 在最近的征聘工作中,内部司法理事会收到两法庭的以下空缺申请:非洲 45 份;亚洲 12 份;东欧 15 份;拉丁美洲 24 份;西欧和其他国家 84 份。

¹¹ 由于对担任上诉法庭法官的在职国家法官作出休假限制,上诉法庭只能开庭三次,每次两周。

件的案件数量激增。内部司法理事会获悉，2015 年之前，这类案件通常仅占不到工作量 10%，而 2015 年大约 38% 的案件属于此类。¹² 人们一直认为，日内瓦需要讲法文的法官，但似乎该需求在内罗毕更紧迫，因为内罗毕负责受理驻非洲和阿拉伯半岛的维持和平特派团提出的上诉。¹³

74. 同样，若要确保有一大批能以法语处理诉讼的合格候选人申请需要这类语言技能的地点的职位，会员国的协助将是至关重要的。

5. 上诉法庭结构和组织情况

75. 临时独立评估小组指出，“它在查询上诉法庭的判决后核实，有理由对上诉法庭毫无原因或原因不足而做出决定提出申诉”（见 A/71/62/Rev.1，第 197 段）。评估小组还介绍了各种增加上诉法庭任务的难度的结构性障碍（见 A/71/62/Rev.1，第 377-381 段）。

薪酬模式

76. 临时独立评估小组指出，上诉法庭每年开庭三次，每次为期两周，因此处理案件的负担很重（第 A/71/62/Rev.1，第 380 段）。小组建议延长开庭时间，通过设立更多常设职位，并将法官人数从七人减至五人来平衡额外费用，同时授权庭长处理中间事项，为此庭长职位按半职计酬，或者让庭长定期尽早将案件分派给法庭分庭，让报告法官负责所有中间事项（见 A/71/62/Rev.1，第 380 段）。

77. 关于延长上诉法庭开庭时间这种解决办法，内部司法理事会认为，虽然这一备选方案似乎有吸引力，但是要想同时维持所需的上诉法庭法官人数，除非是首席法官或其他相关国家司法当局增加上诉（因此是高级）国家法官交卸自身的司法职责以在上诉法庭任职的时间，否则该办法不可行（见上文第 72 段）。

78. 内部司法理事会指出，将上诉法庭法官人数减至 5 人，但哪怕只让其中一些人担任全职，费用也很高；¹⁴ 但更重要的是，这将减少上诉法庭代表的地理区域、法律体系和司法背景的数目。

¹² 内部司法理事会获悉，2010 年，需要用法文来处理的案件为 11.3%；2011 年为 9.8%；2012 年为 14%；2013 年为 6.25%；2014 年为 3.6%。

¹³ 日内瓦书记官处接受在驻欧洲和亚洲（包括太平洋）工作人员的申请；内罗毕书记官处接受驻非洲和阿拉伯半岛（包括伊拉克、以色列、约旦、黎巴嫩、叙利亚和巴勒斯坦）工作人员的申请；纽约书记官处接受驻美洲和加勒比地区工作人员的申请（见 <http://www.un.org/en/oaj/dispute/distribution.shtml>）。

¹⁴ 内部司法理事会获悉，争议法庭法官薪酬相当于联合国薪金表上 D-2 职等四级水平。作为参考，自 2015 年 1 月 1 日起实行的 D-2 职等第四级单身标准年薪净额（包括生活费调整数）为 183 043.27 美元（纽约）、218 509.96 美元（日内瓦）和 153 835.40 美元（内罗毕）。此外，可以支付各种津贴，例如，出席会议津贴、派任津贴、教育补助金和房租补贴，但并非所有津贴适用于每个法官。可以假定，上诉法庭全职法官的薪酬略高一些。

79. 内部司法理事会还注意到，目前的薪酬模式依据的是国际劳工组织(劳工组织)行政法庭支付系统，即向报告法官(起草判决书的法官)支付 2 400 美元，向其他两名签字法官每人支付 600 美元。

80. 劳工组织行政法庭薪酬模式的问题在于，其性质本身有利于“纠正错误”的上诉法院办法，这仅适用于某些法律体系。这种“纠正错误”制度的本质是，上诉法院仅简要确定下级法院所犯错误，并相应作出判决。但大会设立的系统发挥另外一个重要作用，即就联合国规章、规则和行政通知的适当解释和适用为本组织及其所有工作人员提供指导(见 [A/71/62/Rev.1](#)，第 381 段中临时独立评估小组关于上诉法庭的作用的详细说明)。目前的薪酬模式并没有为大会设立的新司法系统所设想的此类司法判例作用给法官提供报酬，该系统强调上诉法庭需要透明(第 [61/261](#) 号决议第 4 段)，此处是指，上诉法庭在肯定、推翻或变更争议法庭判决时，要提出推理清晰的决定。这种模式还忽略了在两次开庭间隔期间，为处理中间命令和各方动议而开展的工作。

81. 内部司法理事会认为，薪酬模式必须承认上诉机构在联合国内部司法系统中履行的任务。这是可以做到的，例如可以按每日费率为两次开庭间隔期间的工作支付薪酬，但规定最高上限。庭长的每日费率最高上限应该较高，因为担任庭长的法官必须经常处理两次开庭间隔期间发生的所有紧急事项，给法官组成的分庭分配工作等。

在案件处理方面实现大会目标

82. 大会在《联合国争议法庭和联合国上诉法庭法官行为守则》第 7(b)节中要求，法官必须从速对案件做出判决或裁定，除非有特殊情况，法官应在听讯结束或书面陈述完结后三个月内做出判决；联合国上诉法庭法官应在定案的庭期结束后三个月内做出判决(见 [A/RES/66/106](#)，附件)。

83. 内部司法理事会听到传闻说，争议法庭的拖延越来越多，至少一些法官的情况是这样。内部司法理事会审查了公布的统计数字，但我们发现，难以根据这些数据确定此种抱怨是否有根据。

84. 虽然法官的工作安排仅应由法官决定，而且可能已采取业绩计量措施，但是内部司法理事会注意到，在许多国家法院，首席法官或法院院长向该院所有法官分发内部清单，其中显示案件接收日期、案件分派给法官的日期、当事方完结书状日期和口头听讯(如果有)结束日期以及最终判决日期。在一些辖区，法官商定从提起上诉到和最后听讯期间以及从最后听讯到判决期间的业绩指标，并比照这些指标公布业绩情况。如果引入这类制度，利益攸关方将很快明确，是否定期达到了《法官行为守则》确定的目标。那么，任何批评意见都将以事实而不是以假

设为依据。内部司法理事会认为，如果尚未开展这项工作，至少应在内部记录这种统计数字，并将其分发给争议法庭和上诉法庭所有法官。

6. 两法庭庭长的任期

85. 临时独立评估小组建议，争议法庭庭长的任期应从一年延至更长期限，如三年半。这将使庭长能够一以贯之地发挥领导作用，更长的任期也将有益于管理向大会进行直接报告(见 [A/71/62/Rev.1](#)，第 371 段)。

86. 虽然内部司法理事会认为这一建议有可取之处，但是最熟悉法庭日常需要的争议法庭法官反对这一建议。他们指出，《规约》未规定庭长的权力，目前普遍接受的观点是，担任庭长的法官的权力仅限于设立由三名法官组成的争议法庭分庭，就有关法官提出的回避请求作出决定。

87. 虽然两法庭如何安排工作量完全由两法庭决定，内部司法理事会建议，作为一种供考虑的替代模式，两法庭法官将下一任庭长的任期延长 6 个月，增至 18 个月(即从 2017 年 7 月 1 日延至 2018 年年底)，此后，重新采用庭长一年任期制，但时间是从 1 月 1 日至 12 月 31 日。这意味着，当两法庭庭长必须编写或协调法官给大会的意见时，他们已任职大约六个月，到大会审议内部司法系统报告时，他们就具备了代表两法庭做权威发言的经验。如果两法庭直接向大会报告(见上文第 64-65 段)，这一点就更为重要，因为他们可能像内部司法理事会主席近年来应邀在第六委员会发言那样，应邀在第六委员会发言。

7. 争议法庭半职法官

88. 临时独立评估小组赞成争议法庭继续保持两名半职法官(见 [A/71/62/Rev.1](#)，第 367-369 段)。内部司法理事会支持这项建议，因为这些半职法官是由庭长派至需要援助的任何争议法庭所在地，他们在协助常设法官和审案法官处理可能随时间和地点而变的案件量方面发挥关键作用。

89. 内部司法理事会获悉，半职法官工作两次，每次三个月，通常开庭前在其居住国工作两周，审阅将在工作地点审理的案件，在工作地点工作两个月(具体工作地点可能取决于何地最需要增加一名法官)，然后在其居住国工作两个星期，最后完成判决书。至于让半职法官在其每次为期三个月担任法官期间在某工作地点开展全职工作是否可行，取决于这一安排对法庭工作的影响和有关法官的个人情况。

8. 新征聘法官的上岗培训课程

90. 临时独立评估小组建议建立详尽的上岗培训流程，这有助于让法官了解法律法规框架、既定判例、联合国的精神和内部运作、兼顾司法及和谐工作环境的目标([A/71/62/Rev.1](#)，第 211 段)。

91. 重新设计小组重点关注了实用类培训，因为期待新法官在到任时就在可笼统称为联合国法方面具备了所需专门知识水平是不现实的。该小组指出，法官应受培训，以熟悉本组织及其各基金和方案，特别是它们的行政架构”(见 [A/61/205](#)，第 117 段)。

92. 内部司法理事会支持培训新法官的建议，指出两法庭庭长在内部司法办公室支持下，已为将于 2016 年 7 月 1 日就任的新法官制定该方案。内部司法办公室还告知内部司法理事会，为在两法庭出庭的律师制定了培训方案(例如辩护技能和谈判技能)，还有支助人员培训方案。内部司法理事会热情支持此类举措。

C. 设立明确、有效的监管框架

1. 引言

93. 《联合国宪章》第九十七条规定，秘书长“为本组织之行政首长”。因此，秘书长负责颁布一套明确、一贯的附属规则，以执行大会所定章程¹⁵ 以及影响本组织工作人员的大会其他决定。

94. 如果通知内容不明确、不一致而且查阅不方便，那么其真正问题在于，诉讼当事人、律师和两法庭甚至可能以规则颁布者都无法预见的方式忽视或解释这些通知。一套查阅方便、明确而且一致的规则对管理层和工作人员都有益。

95. 内部司法理事会将首先审查确保行政通知明确、一致和不断更新的现有机制，并将概述临时独立评估小组有关该系统的评论意见。然后，理事会将建议如何开始处理临时独立评估小组确定的一些严重问题。

2. 确保行政通知一致性的机制

现行制度简述

96. 1997 年，秘书长采用了题为“发布行政通知的程序”的新制度([ST/SGB/1997/1](#))，以确保行政通知的一致性。2009 年，上述公报被取消并代之以 [ST/SGB/2009/4](#)，其中作出了各种修改。然而，基本制度得以保留，但 2009 年公报明确规定行政通知不适用于单独管理的基金和方案，除非这些基金和方案已经“接受其适用性”(第 2.3 节)。

97. 内部司法理事会在行政通知方面仅述及联合国秘书处系统。各基金和方案有根据自身实务和业务需要各自量身定制的制度。

98. 公报确定了两类行政通知：秘书长公报和行政指示(第 1.1 节)。秘书长公报颁布关于执行条例、大会决议和决定及安全理事会决议和决定、工作人员细则以

¹⁵ 《宪章》第一百零一条第一项规定，办事人员由秘书长依大会所定章程委派之。

及秘书长决定的任何其他重要政策决策的规定(第 3.1 和 3.2 节)。行政指示规定执行《工作人员和财务条例和细则》及秘书长公报的指示和程序(第 4.1 节)。

99. 公告第 5 和第 6 节确定了各种机制,确保各项行政指示确定发布机构、保持更新,确保取消过时的通知或其部分内容,同时确保各项通知相互一致、表达清晰简洁并得到法律厅批准。建立了“中央登记处”以确保实现上述所有目标。

100. 1997 年 5 月 28 日情况通报(ST/SGB/1997/2)规定,情况通报载有对既定规则、政策和程序的一般性说明或解释以及一次性或临时性的单独公告,而且不得用于颁布新的规则、政策或程序(第 1.1 和 1.2 节)。

3. 临时独立评估小组对监管制度的核心意见

101. 临时独立评估小组(在提供具体例子后)表示,有无数条细则、条例和行政通知还没有汇总和更新,只有管理人员了解,不为工作人员所知。人们普遍承认,细则和条例很难理解,很难查询(见 A/71/62/Rev.1, 第 200 段)。评估小组介绍了两法庭在处理这种不一致性时遇到的困难(见 A/71/62/Rev.1, 第 201 至 206 段),认为必须适当整合各种细则,以纠正这些缺陷(见 A/71/62/Rev.1, 第 205 段),并指出既定法律当然必须要明确。联合国的细则和条例远未达到这一标准。该小组鼓励尽快对这一问题予以适当关注(见 A/71/62/Rev.1, 第 239 段,脚注 74)。

102. 关于“无数条”行政通知所致问题的意见具有迫切重要性,因为上诉法庭表示,必须假定工作人员知悉对其适用的法律规则,¹⁶ 不得以不了解法律作为辩护,¹⁷ 即使法律由于起草不当而有误导性。¹⁸

4. 内部司法理事会对制度的思考和建议

初步意见

103. 内部司法理事会将在三个主标目下审查这一问题:(a) 废除之前过时的通知或其中的具体规定;(b) 现行通知的不一致之处及其复杂性;(c) 未能整合通知。

废除之前过时的通知或其中的规定

104. 在废除通知或其中规定的适用程序方面似乎不存在系统性问题。

¹⁶ 2012-UNAT-209(上诉人), 第 40 段; 2012-UNAT-260(拉赫曼), 第 24 段。

¹⁷ 2010-UNAT-067(Diagne 等人), 第 22 段; 2012-UNAT-218(Christensen), 第 39 段。

¹⁸ 在 2014-UNAT-472(Nianda-Lusakueno)中, 上诉涉及一名国际民用航空组织(国际民航组织)工作人员没有在 30 天内请求复审行政决定, 因为尽管细则规定必须在 30 天内提出请求, 但还要求工作人员尝试通过非正式渠道和解。这一努力未能成功, 但到确知无法和解之时, 30 天时限已过。上诉法庭认为, 即使民航组织上诉委员会认为规定起草不当, 可能造成混淆, 复审请求已经逾期。

现行通知的不一致之处

105. 临时独立评估小组较详细地介绍了一些法庭裁决，这些裁决揭示出关于性别平等的行政通知与关于工作人员甄选和晋升的行政通知之间存在不一致之处(见 [A/71/62/Rev.1](#)，第 200-204 段)。

106. 内部司法理事会注意到最近题为“工作人员甄选和管理下流动制度”的 44 页通知([ST/AI/2016/1](#))。这一复杂和冗长的文件不易理解，在流动方面即使没有与《工作人员条例》1.1(c)规定的更高规范不一致，也还是形成鲜明的对照；后者仅载有关于秘书长指派工作人员的酌处权的一个限定，规定“工作人员应服从秘书长的权威，接受秘书长的指派担任联合国的任何工作或职位。秘书长在行使这一权力时，应根据情况努力确保作出一切必要的安全和保障安排，以便工作人员履行交托给他们的职责”。

未能整合通知

107. 另一个问题是，大量的通知列明处理某一特定事项。例如，内部司法理事会惊讶地发现，人力资源门户网站上有大量通知涉及两个明显相关的主题：“管理下流动”和“工作人员甄选制度”。¹⁹ 至少可以说，如此多的通知让那些并不是熟悉联合国工作人员监管制度的高技能内部律师或人力资源专家的读者难以理解如此众多通知的意义，更不用说这些通知对数量更多的其他现行通知的影响。

108. 事实上，临时独立评估小组得出结论认为，需要改进甄选、晋升和业绩管理程序，因为它们引发了“太多争议”(见 [A/71/62/Rev.1](#)，第 395 段)。至少，减少行政通知数量和保证措辞清晰将有助于实现这一目标，因为普通工作人员将至少有机会了解其权利和义务。

内部司法理事会的建议

109. 临时独立评估小组的分析表明，[ST/SGB/2009/4](#) 中创建的审查通知机制不能有效地对条例、细则和行政通知可能存在的的不同之处进行定性评价(见

¹⁹ 在工作人员甄选制度下包括(a) [ST/SGB/2014/2](#)，工作人员条例，第四条；(b) [ST/SGB/2014/1](#)，工作人员细则，第四章；(c) [ST/SGB/2001/4](#)，关于联合国维持和平行动—填补新员额的小组报告执行情况；(d) [ST/SGB/2002/17](#)，关于联合国维持和平行动—填补新员额的小组报告执行情况的秘书长公报修正案；(e) [ST/SGB/2002/5](#)，采用新的工作人员甄选制度；(f) [ST/SGB/2011/17](#)，中央审查机构；(g) [ST/SGB/2016/2](#)，采用新的工作人员甄选和管理下流动制度；(h) [ST/SGB/2016/3](#)，高级审查委员会；(i) [ST/SGB/2016/4](#)，全球中央审查委员会；(j) [ST/AI/2010/3](#)，工作人员甄选制度；(k) [ST/AI/2010/3/Amend.1](#)，工作人员甄选制度；(l) [ST/AI/2010/3/Amend.2](#)，工作人员甄选制度；(m) [ST/AI/2016/1](#)，工作人员甄选和管理下流动制度；(n) [ST/IC/2005/17](#)，工作人员甄选制度；(o) [ST/IC/2016/3](#)，政治、和平和人道主义职类的半年度人员配置。在管理下流动下包括：(a) [ST/SGB/2016/2](#)，采用新的工作人员甄选和管理下流动制度；(b) [ST/SGB/2016/3](#)，高级审查委员会；(c) [ST/SGB/2016/4](#)，全球中央审查委员会；(d) [ST/AI/2016/1](#)，工作人员甄选和管理下流动制度；(e) [ST/IC/2016/3](#)，政治、和平和人道主义职类的半年度人员配置。

A/71/62/Rev.1, 第 200-204 段)。内部司法理事会认为, 行政通知作为本组织的法律处于混乱状态, 可能引发不必要的上诉, 并导致法官以有异于起草者意图的方式解释这些通知。同样毫无疑问的是, 冗长和混乱的监管结构是一个司法障碍。

110. 现有机制无法实现大会关于建立明确监管制度的目标, 得出这一结论并不令人惊讶。了解所有行政通知及通知间可能存在的冲突需要具备高水平的人力资源和法律经验, 这并不是明显被假定为不需要专门技能的日常行政任务。因此, 至关重要, 负责确保监管制度清晰和有效的人员不仅需要具备履行此项任务的资格和经验, 还应有权要求对通知进行必要修改, 以确保新的通知与之前所有通知之间的一致性。

111. 这一问题没有简单的解决办法。真正的问题是如何着手解决。内部司法理事会清楚地知道, 利用现有资源立即审查所有通知不太现实。

112. 内部司法理事会建议, 可根据造成最多诉讼的主题领域, 分阶段解决问题。秘书长应负责决定选择哪些领域并安排顺序。

113. 接下来是如何解决问题。修订流程似乎涉及至少三套不同技能, 可以在内部找到两项技能, 而另一项任务可能需要外部协助。

114. 主题领域的初步审查可由主题领域的人力资源专家以及有行政法经验并了解两法庭在解释选定案文时所遇问题的律师在内部完成。在确定综合草案后, 应寻求一名经验丰富的文件起草人员提供支持, 审查订正案文并提出改进建议。

115. 在有了第一次审查的经验后, 小组可提出一种机制, 确保有效地更新已经订正的指示, 体现和维护大会关于内部司法的年度决议反复坚持的透明度目标。一旦完成上述工作, 可选择另一个主题项目领域。一旦修订了诉讼易发领域的指示, 很可能就更加容易和迅速地展开其余领域的修订工作。

116. 内部司法理事会认识到, 制定明确的规则这一任务并不容易, 因为大会在确定任务时所用的措辞本身可能就是妥协的结果, 经工作人员和管理当局委员会审议后建议秘书长通过的行政通知亦是如此。然而, 尽管没有任何制度可解决所有问题, 适当审查将改进制度, 并可确定相互不一致的任务规定, 以报请大会解决或退回给工作人员和管理当局委员会, 并解释为何须修改相关案文或其他不一致的现有案文。

D. 有效获得文件

1. 在管理当局评价阶段获得文件

117. 临时独立评估小组表示, 一名工作人员就行政决定提出异议时, 须将所有文件记录在案, 并就其在管理评价过程中的法律立场作出全面解释(见 A/71/62/Rev.1,

第 316 段)。评估小组还表示，这些资料提供给管理人员以及代表其答复管理评价股所提问题的法律干事。然而，并未向有冤情的工作人员提供任何关于为支持管理部门所持立场而提交的解释或文件的资料。双方无法平等获得信息影响到透明度原则和“平等武装”原则，特别是在案件进入诉讼之后。在这种情况下，一方就会根据己方已掌握的有关对方向争议法庭提交的案情资料，比对方作出更充分的准备(见 [A/71/62/Rev.1](#)，第 316 段)。

118. 内部司法理事会支持临时独立评估小组的建议，即如果管理评价股拒绝接受复审行政决定的请求，则须披露作出这一决定所依据的任何相关文件。

2. 在诉讼期间获得文件

告知概念

119. 文件的披露或告知是法院采用的一种程序，规定当事方必须向对方披露与诉讼事项相关的所有文件。该程序在诉讼的早期阶段生效，因为这些文件在大多数情况下将影响当事方和法官对案件的处理。相关文件通常被定义为对披露方的案件、或对其对手的案件有利或不利的文件。

120. 披露的理由是，由于让法官了解与案件有关的所有文件，披露有助于法官妥善解决当事方之间的争议。全面披露的一个附加好处是，它可能有利于解决争议，因为经验表明，如果做到了全面披露，当事方通常会和解，因为他们看到了各自案件的相对薄弱之处。

121. 根据重新设计小组的设想，争议法庭在听讯之前将发布提出文件或提请证人的命令(见 [A/61/205](#)，第 91 段)。

争议法庭的程序规则

122. 《争议法庭程序规则》第 8.2(g)条规定，申诉人必须在申诉状中附上支持其案件的文件，然而并未界定文件的概念。然而，与法律面前的平等待遇原则相悖的是，第 10 条不要求被申诉人在答辩状中列入支持其辩护的任何文件，尽管第 10.1 条就答辩状附件作出了规定。这些规则要求申诉人为获得披露资料采取额外步骤，而被申诉人却是自动获得披露资料。

123. 程序规则授权当事方在初次申请中或诉讼的任何阶段要求法庭下令提交与案件相关的文件或证词(第 17.1、18.2 和 18.3 条)。第 18.4 条就保护证据机密性作出了规定，第 18.5 条允许法庭限制或排除文件或证据。

124. 第 19 条规定，作为案件管理的组成部分，法庭可在任何时候根据当事方申请或自行发布法官认为“适于公正和迅速处置案件并使当事方获得司法公正”的任何指示或命令，包括要求提交文件或证据。

建议的改革

125. 两法庭的程序规则未载列“文件”定义。内部司法理事会认为应该作出定义，因为在现代民事诉讼中，许多“文件”不限于纸质文件，而是包括各种形式的电子数据(如服务器上的电子邮件、短信等)，或是当事方或第三方维护的数据库所载资料。

126. 此外，内部司法理事会似乎认为，如果程序规则可要求当事方在申请书、申诉书或答辩状中提供所掌握的与争议有关的文件清单，将有助于处置案件。各个当事方将随后了解对方掌握的资料并可要求提交资料，如果一方认为有可以请求法庭提供的其他相关文件或资料。

127. 程序规则还可有效界定受法律保护、无须披露的文件，如法律顾问给客户的信函及涉及解决申索工作的文件。程序规则亦可规定拒绝披露文件的后果，如准许或驳回一项申索或辩护论点。

E. 编外人员类雇员利用系统

1. 临时独立评估小组的建议

128. 临时独立评估小组指出，重新设计小组建议，被任命以个人服务方式为本组织开展工作的所有个人，都有充分权利利用联合国非正式和正式司法系统(A/71/62/Rev.1, 第 230 段)。然而，大会在通过争议法庭和上诉法庭规约的第 63/253 号决议第 7 段中决定，实习生、第二类免费提供的人员和志愿人员(联合国志愿人员除外)都可以要求给予其适当的管理评价，但不可以诉诸联合国争议法庭或联合国上诉法庭。两法庭在一些情况下适用了关于其管辖权的上述限制。²⁰

129. 然而，据内部司法理事会了解，包括编外人员在内的第三方对任何工作人员提出的性骚扰和性虐待的所有可信指控都得到了调查，并根据此类调查结果采取了适当行动。

130. 临时独立评估小组得出结论认为，实际情况是，编外人员和外地工作人员根本没有妥当的其他司法系统，²¹ 敦促联合国为所有类别工作人员设立公平、公正和透明的程序，并认为此事迫切需要得到重视(见 A/71/62/Rev.1, 第 232 段)。

131. 在对编外人员缺乏补救的情况作出深入分析中，易卜拉欣-卡斯滕斯法官指出，在涉及权利和义务时，必须有一个有效机制来解决争议，并通过适当补救对被侵犯

²⁰ 例如，(a) 就实习生而言，UNDT/2010/145(Basenko)，2011-UNAT-139(Basenko)确认，以及 UNDT/2011/168(Di Giacomo)，2012-UNAT-249(Di Giacomo)确认；(b) 就根据各种形式的服务合同订约的服务人员而言，UNDT/2010/142(Roberts)；UNDT/2011/055(Mialeshka)；UNDT/2013/118(Akoa)。

²¹ 内部司法理事会指出，工作人员条例和细则涵盖了在任何地点服务的所有工作人员，因此他们都在联合国内部司法体系之内，所以“外地工作人员”这几个字似乎被误列入临时独立评估小组的案文。

的权利作出赔偿。法庭在这方面注意到,《世界人权宣言》提到“有效补救权”,并指出人人于其权利与义务受判定时,有权享受独立无私法庭之绝对平等不偏且公开之听审(见第 8 和第 10 条);《公民权利和政治权利国际公约》(1966)提到获得“有效的补救”(第 2.3(a)条),鼓励提出各种“司法补救的可能性”(第 2.3(b)条),并规定“在判定其在法律诉讼中的权利和义务时,人人有资格由一个依法设立、有管辖权的独立和公正的法庭进行公平和公开审讯(第 14.1 条)(见 UNDT-2011-168(DiGiacomo), 第 46 段。

2. 背景

132. 联合检查组在最近关于联合国系统各组织使用编外人员情况及有关合同模式的报告(见 [A/70/685](#) 和 Add.1)中全面审查了这个问题。联合检查组指出,事实上,各组织使用编外人员可归为两大类:使用编外人员执行真正顾问类工作,这类工作是在有关组织内缺乏所需专长时才执行的短期工作;以及使用编外人员执行工作人员类工作,这类工作属于事实雇用关系范畴,工作地点一般是位于有关组织的各自办公室内(见 [A/70/685](#), 第 23 段)。

133. 内部司法理事会强调以下意见仅针对第二类安排,即订约人在联合国领导和控制下执行工作人员类工作,因此事实上属于本组织雇员。为方便起见,姑且将此类独立订约人称为“编外人员”。

134. 多年来,秘书长关于内部司法的年度报告审议了诉诸内部司法制度或简化仲裁制度的问题(为便于参阅,本报告附录二载列了一份主要文件的简要清单,摘自内部司法办公室向内部司法理事会提供的更完整的介绍)。内部司法理事会将不评论上述各种提议,仅指出,考虑到提供给较低级别编外人员的合同适用的任用条件,即使提出的简化快速仲裁模式亦很复杂。内部司法理事会并不是说,需要对咨询人和真正独立订约人可用的解决争议程序作出任何修改。

3. 个体订约人的现行仲裁机制

135. 联合国所用条款的一个例子载于脚注。²² 联合国儿童基金会(儿基会)和联合国人口基金(人口基金)所用条款类似,但人口基金的条款不要求在纽约仲裁。难以想象普通编外人员如何能够理解此类规定的含义,更难想象如何在远离专业(而且昂贵)的法律咨询人员的偏远工作地点启动程序。即使可找到当地律师——

²² 《联合国咨询人和个体订约人服务合同总则》(ST/AI/2013/4, 附件一, 第 16 条)规定“仲裁。因合同引起或因违反合同、终止合同或合同无效而在当事人之间产生的任何争议、纠纷或索赔,若未按上述规定友好解决,应由任何一方当事人按照当时实行的贸易法委员会《仲裁规则》提交仲裁。仲裁庭应根据国际商业法的一般原则做出裁决。对于所有证据问题,仲裁庭应遵循 1983 年 5 月 28 日版的国际律师协会《关于在国际商业仲裁中提出和接收证据的补充规则》。仲裁庭无权裁决支付惩罚性赔偿。此外,仲裁庭无权裁决支付高于当时实行的伦敦银行同业拆放利率的利息,而且任何此种利息应只是单利。当事人应受此种仲裁所做任何裁决的约束,将其作为对任何此等争议、纠纷或索赔的终局裁决。”

在开展维持和平任务或人道主义支助的外地工作地点不大可能，就联合国和儿基会的规定而言，很难想象雇员如何负担得起在纽约提起仲裁程序的费用。

136. 内部司法理事会认为，向执行工作人员类个人服务的合约人员提供的现行仲裁补救过于复杂，难以使用，特别是对外地的低级别编外人员而言。

4. 个体订约人的法律义务

137. 如上文所述，内部司法理事会关切的是尽管根据提供服务合约受聘，但事实上属于联合国雇员并在工作上受其控制和领导的人员。联合检查组的报告明确指出，此类安排是以一定费用获得所需雇员的日益扩大的方法，有利于秘书长履行交付的任务，特别是在维持和平行动和人道主义行动方面(见 [A/70/685](#)，A 部分)。对于在偏远工作地点履行维持和平和人道主义行动任务的编外人员，如卡车司机和清洁工等从事体力工作的低级别雇员而言，就连秘书长提出的简化仲裁程序亦太过复杂和昂贵——与其薪酬和净资产完全不成比例，因此，内部司法理事会认为，现在时机已经成熟，应该审议提出大幅简化和便于使用的程序，用于解决此类争议。

138. 需要承认的第一点是，本组织有法律权力以合约方式聘请人员在本组织认为适当的条件下提供个人服务。联合国没有法律义务将根据合约向其提供个人服务的所有人员转为联合国工作人员。联合国对订约人承担的法律义务是提供具有私法性质的“适当争议解决方式”(见《联合国特权和豁免公约》第 29(a)条；下称“《一般性公约》”)。²³

139. 设有复杂和昂贵的仲裁程序的现行制度之危险(下文说明)是，难以想象外地薪资较低的编外人员如何能够诉诸这些程序，特别是在维持和平和人道主义行动的编外人员，因为他们远离能启动此类仲裁程序的高技能和昂贵的律师。

140. 内部司法理事会注意到，正在日益强调人权法，而且上文第 18 段引述的《世界人权宣言》第 8 条赋予“人人”在国家法庭上的有效补救权。如果本组织的豁免权排除了在国家法庭上的合约补救权，那么本组织提供的“适当补救”必须适合实际情况。内部司法理事会尚无时间充分研究这一不断演变的法律领域，但得知一些国家法院以原告缺乏可用的有效补救为依据，²⁴ 判定自己拥有对国际组织的管辖权。当然，秘书长可向大会提供一份全面介绍和分析，说明联合国秘书处及各基金和方案迄今面临的编外人员提出的所有诉讼(其中许多可能未报告)。

²³ 《一般性公约》第 29 条(在相关部分)规定如下“联合国应对下列争议提供适当解决方式：(a) 联合国为当事人的契约所生争端或联合国为当事人的其他私法性质争端”。《世界人权宣言》第 10 条亦确认了这一义务。

²⁴ 阿根廷最高法院确认了本组织只有在提供适当补救的情况下才能维持豁免权的原则，这一原则被定性为必须遵循的国际法的明确趋势(见 *The Privileges and Immunities of International Organizations Before National Courts*, August Reinsch 编辑(Oxford University Press, 2013), 第 20-22 页)。

141. 当然，内部司法理事会认识到，联合国迄今为止在申索抗辩方面非常成功。然而，内部司法理事会提出这些备选方案，是为了寻求在长期内更有效地保护本组织的豁免权，因为国家法院总有一天可能坚持要在劳资争议中采用“适当”的补救，即在使用编外人员情况下可行和容易获得的补救。因此，在以下备选方案中，内部司法理事会倾向于采用许多国家司法管辖机构提供的有效但又简单快速的程序解决劳资争议，而不是采用贸易法委员会的仲裁模式，因为这一模式更适用于商业争议或高薪咨询人或独立订约人，不适用于较低薪资的雇员。

5. 编外人员有效补救制度的备选方案

142. 首先，内部司法理事会强调，在评估任何争议解决办法的可行性时，其费用问题当然是一项关键考虑因素。内部司法理事会获悉，如果把两法庭管辖权扩展到其与本组织关系是依据任用书以外的一项合同的雇员——任用书是成为工作人员的一个先决条件，那么，管理评价和两法庭所涵盖的联合国人员将增加约40%。考虑到本组织在有效履行其人道主义、难民和维持和平任务所面临的财政困难，而这些领域经常雇佣编外人员，因此接受这一变化的费用是不切合实际的。

143. 当然，可以限制诉诸争议法庭的渠道，仅限于最严重指控，例如性骚扰、性剥削或性虐待或蓄意违反雇员的合同条款并给雇员造成可证明的伤害。为确保只有真正的案件进入这一渠道，可以要求编外人员请法庭庭长给予向法庭提出争议的许可。或者，可以要求他们在初步单方面阶段向管理评价股主管证明案件表面证据确凿，而且其主张十分严重，有足够的理由诉诸两法庭的程度，例如，通过所提供事实可以推断这种情况的发生。

144. 对诉诸法庭作出这种限制符合这样一个事实，即目前包括编外人员在内的第三方针对任何工作人员提出的性骚扰和性虐待方面的可信指控得到了调查，并就此类调查结果采取适当行动。另一方面，这种对解决冲突办法采取限制的办法带来的问题是，这一办法丝毫无助于处理有关服务条件和合同续签的常见争议。

145. 内部司法理事会建议，一种更加公平和公正的做法是，在一个外地工作地点以试行方式为编外人员建立一种简单快速的解决争议制度。简化程序可能值得一试，而理事会在理事会会议期间听到的关于监察员办公室如何设法以非正式方式解决编外人员所提争议的传说也证明了这一点。

146. 如下文所述，这种制度可以包括一种简单申诉表格、对填写表格的明确说明、关于相关管理人员作出答复的规定及独立于当事方的指定仲裁员。法律代表则没有必要。

147. 内部司法理事会建议，关于简单争议解决机制的任何试行办法都应明确规定哪些编外人员群体包含在内；如果在之后常设一种制度或其变通办法，诉诸简单补救制度则应通过相关编外人员合同中的一项条款最终确立，以避免对何人拥有诉诸简单争议解决制度的资格产生任何质疑。

148. 如果采取这一举措，可以考虑复杂程度和成本有所不同的若干备选方案。

备选方案一

149. 秘书长可考虑建立具有以下特点的快速仲裁形式：

(a) 仲裁员将由仲裁小组主席从以前成立的仲裁小组中选定，仲裁小组是由秘书长与有关外地工作人员协会协商后选定和不断更新的；

(b) 就任何案件向仲裁员支付的费用总额将定期根据大会提出的一笔数额决定。这些费用将由本组织支付；

(c) 仲裁员将设定仲裁从提出索赔到做出裁决所需的时间；

(d) 程序简单，将使用标准的申诉形式，由仲裁员决定程序性问题，如是否需要口头证据，以及在需要口头证据时是否可以采取电话会议形式；

(e) 仲裁员只有权根据雇员实际证明的经济损失裁决给予赔偿，这种赔偿在任何情况下不得超过例如[18]个月的薪酬；

(f) 仲裁员的决定将是最终的并对双方均有约束力，而且不得就此提出上诉。

备选方案二

150. 一个争议解决机制更简化形式可依据如工厂、建筑项目等私营企业所使用的系统，甚至可依据消费者投诉的形式，即如果买方声称产品有缺陷，但争议物品的价值根本不值得进入繁琐仲裁程序的情况。体育仲裁也采用迅速和简化的程序，例如在体育竞赛不能为解决参赛资格进行长时间仲裁而推迟的情况下。工业和平需要快速和廉价的申诉程序，以避免劳工骚乱。工作场所需要迅速简化的公正解决办法，以不妨碍工作进展。各国在规为雇佣争议提供简单有效的补救措施方面建立了许多先例，以确保项目不至因陷入劳资纠纷而影响工作。²⁵

151. 内部司法理事会认为，简化程序可以采用一种简单的标准表格，要求雇员提供关于他或她本人、其申诉或其他雇佣问题的基本信息。当地主管将填写一份答复表并随附相关文件。这两份表格均以电子方式仲裁中心传送，由一名全职仲裁员(熟悉联合国就业法律和做法，但或许没有受过特别法律训练)将在不经听讯情况下迅速作出决定。如果仲裁员认为，某一案件提出的问题足够重要，需要更为仔细的处理，仲裁员则有权将案件提交更繁琐的程序处理。否则，仲裁员的决定是具有约束力的最终决定。

²⁵ 内部司法理事会会收到澳大利亚公平工作委员会(www.fwc.gov.au)和联合王国咨询、调解和仲裁事务中心早期调解办法提交的案件(<http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=1461>)，作为例子说明了解决工作场所的冤情的简化办法。

备选方案三

152. 还有一种可能是，制定一个十分简化的“管理评价股类型”的程序，如编外人员想要就侵犯其权利的做法提出申诉，可以诉诸一个中立第三方，第三方有义务审理和解决工作场所的争议。该雇员接受这一程序，即是同意此案将以最简洁方式处理，而这一方式的优势是处理迅速以及第三方立场中立。在收到申诉后，受过工作场所争议培训的第三方与雇主取得联系，以期解决争议。中立第三方通过电话和电子邮件在当事双方之间传递信息，以期找到一个折衷点。当事双方均不需要为了说明案情撰写冗长的文件或书状，当事双方也没有义务交换文件，但他们同意，如果不能在中立第三方主持下达成协议，则接受其所作决定的约束。

任何改革都应是试验性的

153. 监察员和调解事务办公室有许多具有解决争议技能的人员，而秘书长可以利用他们在实地的专门知识和经验，协助为编外人员建立一个更加完善、简单、可行的争议解决制度。在任何情况下，内部司法委员会都建议，无论选定哪一种备选方案，该选定方案都只能针对之后的情况试行，或许开始时只在一个维持和平行动实行，但在试行一个阶段后重新审查。

F. 各种有效补救措施

1. 具体执行

154. 临时独立评估小组认为，《规约》第 10.5 条(a)款的规定要求争议法庭设定作为具体执行的替代办法的支付金额，这是有问题的(见 [A/71/62/Rev.1](#), 第 349-350 段)。

155. 在我们与工作人员代表关于这一问题的讨论中，这一关切得到了大力支持。

156. 然而，尽管一些国际行政法庭，如劳工组织行政法庭，可就具体执行发布命令，尽管许多利益攸关方仍然主张两法庭拥有具体执行的权力，但是，自前行政法庭成立以来，大会一再对政策理由做出决定，即关于具体执行在任命、晋升或终止任用方面是无法接受的。²⁶ 内部司法理事会因此认为，根据《规约》规定，两法庭可以在恶劣案件中裁决给予两年以上的赔偿，以代替强制执行，这是可以接受的做法。²⁷

²⁶ 《劳工组织行政法庭规约》第八条第 1 款规定如下：“在第二条所涉案件中，如果法庭认为申诉有根据，应命令撤销受到质疑的决定或履行义务的依据。如果撤销这一决定，或履行义务，均不可能或不可取，仲裁庭应裁定对申诉人所受伤害做出赔偿。”

²⁷ 《争议法庭规约》第 10.5 条(b)款规定，“有证据支持的伤害赔偿，数额通常不超过申诉人两年净基薪。但在特殊情况下，争议法庭可命令支付有证据支持的更高金额赔偿，并应提出裁决理由”。《上诉法庭规约》第 9.1(c)条的措辞与此类似。

2. 司法监督上诉时间延长，以解决问题

157. 临时独立评估小组承认，严格规定管理评价股发布一项决定的时限，有时可能妨碍解决争议，但是评估小组认为，增加灵活度可能“鼓励放松按时履行系统要求，拖延可能成为惯例”(A/71/6/Rev.12，第 305 段)。

158. 内部司法理事会认为，鉴于大多数利益攸关方对管理评价股常常与工作
人员法律援助办公室一同不断努力解决案件的高度重视，而且如果延长时限不仅
需要经当事方同意，而且也须获得争议法庭法官认可，那么，在特定案件中作出
这种灵活处理就不大可能轻易被当事双方任何一方恶意利用，以拖延争议的司法
解决。

159. 理事会建议，如果当事双方都希望努力和解并请求争议法庭延长提出上
诉的时限，争议法庭应有权延长时限。

G. 为进行问责移交案件

1. 导言

160. 争议法庭规约第 10.8 条规定，争议法庭可将适当案件移交联合国秘书长或
联合国内独立管理的基金和方案的行政首长，以采取可能的行动，强制问责。《上
诉法庭规约》第 9.5 条的措辞与此类似。

161. 内部司法理事会认为，不妨回顾，大会持续关注问责问题，而且大会确立
的目标将协助审议移交案件由法庭进行问责的问题。例如，大会在第 68/264 号决
议中强调，必须在各级真正和有效地问责，包括追究刑事责任(第 22 段和第 26
段)，并请秘书长采取一切措施，确保工作人员，特别是高级管理人员对其行为承
担责任(第 27 段)。

162. 因此，在理事会看来，移交案件由法庭进行问责首先是一个机制，这一机
制承认秘书长拥有追究工作人员责任的权力和义务，而移交系统只是协助秘书长
确保工作人员，包括管理人员，对其作为或不作为承担责任的另一个工具。真正
的问题在于，两法庭规约规定的移交问责制需要做出修改，以落实大会关于确保
管理人员和工作人员都接受问责的目标。

163. 鉴于大会一再呼吁建立有效的问责制度，内部司法理事会支持临时独立评
估小组的建议，即在理事会主持下举行一次利益攸关方会议可以推动对移交问责
问题做出深入评估(A/71/62/Rev.1，第 282 段)。

2. 审议移交问责会议的拟议议程

一些数据

164. 从 2009 年实行新的司法系统至 2016 年初,已有 21 个移交问责案,争议法庭受理了 20 个案件和上诉法庭受理了 1 个案件。²⁸ 内部司法理事会注意到,在移交争议法庭的 20 个案件中,上诉法庭撤消了 10 项判决;其中 6 项判决明确撤消移交案件,²⁹ 4 项判决撤销移交案件,但对案件没有明确处理意见。³⁰

165. 从上诉法庭推翻移交问责案的高比率来看,似乎可以推断已经到了考虑制度改革的时候了。起码必须建立程序,保护移交案当事人的身份,因为即使争议法庭的判决被推翻或秘书长决定没有问责的依据,争议法庭的最初判决仍然记录在案,而且其内容可以检索,不仅是通过内部司法办公室搜索引擎,而且利用普通互联网搜索引擎均可查到法庭判决。

利益攸关方会议的拟议议程

166. 内部司法理事会希望,下一届理事会将乐于主持利益攸关方会议,以审议移交问责问题。这次会议不包括法官,因为法官拥有独立的司法地位,但如果他们发表意见的话,就被列入其关于这一问题的意见并附于本报告,由理事会分发给参与的各利益攸关方。

167. 为了便于利益攸关方审议,并对议程作出修订以考虑到大会的任何要求或意见,理事会建议该次会议的议程草案可以包括对以下问题的讨论:

(a) 鉴于移交问责案被推翻的比例很高(约 50%),这一机制是否是应该保留的有效机制;

(b) 如果取消移交职能,应当建立何种机制(如果有的话)来处理法庭在审议案件时认为是似乎需要秘书长注意的严重问题;

(c) 需要作出哪些改变,才能使移交问责制成为秘书长的有效工具,用来确保工作人员对其作为或不作为承担责任;

²⁸ UNDT/2010/030(Abboud)、UNDT/2011/058(Kozlov/Romadanov)、UNDT/2012/068(Pirnea)、UNDT/2012/089(Konate)、UNDT/2012/114(Applicant)、UNDT/2012/200(Finniss)、UNDT/2013/024(Igbinedeon)、UNDT/2013/032(Tadonki)、UNDT/2013/062(Hersh)、UNDT/2013/084(Hunt-Matthes)、UNDT/2013/094(Bali)、UNDT/2013/101(Ngokeng)、2013-UNAT-310(Nasrallah)、UNDT/2014/020(Munir)、UNDT/2014/034(Assale)、UNDT/2014/051(Nartey)、UNDT/2014/92(Birya)、UNDT/2014/102(Flaetgen)、UNDT/2015/020(Roberts)和 UNDT/2015/048(Maiga); 第 243 号命令((NBI/2015)和 Corr.1[中止行动] Kelapile)。

²⁹ 2013-UNAT-311(Pirnea), 第 43-44 段; 2014-UNAT-410(Igbinedeon), 第 38 至 40 段; 2015-UNAT-522(Munir), 第 43 至 47 段; 2015-UNAT-534(Assale), 第 43 至 45 段; 2015-UNAT-544(Assale), 第 65 至 69 段; 2015-UNAT-522(Birya), 第 50 至 53 段。

³⁰ 2012-UNAT-228 号(Kozlov/Romadanov), 第 27 段; 2014-UNAT-443(Hunt-Matthes), 第 50 段; 2014-UNAT-410 (Igbinedeon), 第 30 至 32 段; 2014-UNAT-460(Ngokeng), 第 40 段。

(d) 每个法庭的规约是否应阐明移交问责制的确切范围(例如, 如果只能证明存在不当行为才可移交案件; 如果工作人员从事的一系列行为虽不构成不当行为, 但属于不一致或反复无常的行为, 也可以移交案件; 如果案件表明存在适用规则造成的系统性问题, 也可以提出移交);

(e) 是否应修订《上诉法庭规约》, 要求上诉法庭在判决中明确述及争议法庭在被提起上诉的判决中移交的案件;

(f) 应当制订哪些程序来确保其案件被移交的个人、单位或实体在最终移交之前拥有有效的正当程序的权利;

(g) 应当制订哪些程序来保护移交秘书长问责的任何个人的身份;

(h) 在移交问责工作人员的案件中是否应包括以下案件: 藐视法庭、提供虚假证据、不处理其有义务以无歧视或偏见方式处理的司法程序及不向法庭披露让两法庭能够就所审理案件达成公平和公正决定的事实;

(i) 律师不当行为案件是否仅应根据《法律代表行为守则》的规定处理;

(j) 如果上诉法庭撤销争议法庭移交的案件或如果秘书长决定该案并不具备采取任何行动的问责依据, 应采取什么措施来纠正争议法庭判决的在线版本;

(k) 是否只应根据对案情的判断移交问责案件;

(l) 应建立哪一类机制向法庭、工作人员一方和大会通报移交的结果;

(m) 在移交案件之前, 必须在何种举证程度上(例如, 根据以明确和令人信服的证据证明的或然性)证明构成移交问责依据的事实;

(n) 争议法庭认定的并且作为移交问责依据的事实在秘书长之后进行的调查中具有什么证明价值;

(o) 内部司法理事会应当就这些问题向大会提交什么最后建议。

H. 调查和报复

1. 调查

168. 临时独立评估小组赞赏秘书长正在审查调查专题(见 [A/71/61/Rev.1](#), 第 396-397 段)。

169. 内部司法理事会获悉, 工作人员和管理当局协商委员会已就关于调查和纪律事项的指示取得重大进展, 加强了调查的标准, 并确保被调查者的正当程序, 而且已在 4 月举行的会议上最终确定就此事项向秘书长提出的建议。理事会欣见该委员会所取得的进展及其将对司法系统作出的改善。

2. 报复

170. 临时独立评估小组指出，虽然所有联合国工作人员都必须报告任何不当行为和其他违反本组织细则和条例的行为，秘书长也在 [ST/SGB/2005/21](#) 号公报第 1.3 节中谴责报复行为，称之违反了所有工作人员奉行效率、能力和忠诚最高标准并本着本组织最佳利益履行其职能和规范其行为的基本义务，但是，评估小组认为向遵守这些规则者提供的保护中存有严重缺陷(见 [A/71/62/Rev.1](#)，第 244 段)。评估小组特别指出，道德操守办公室关于没有发生初步证据确凿的报复行为的决定，对提出申诉的工作人员的权利造成直接法律后果，然而上诉法庭最近推翻了争议法庭对 *Wasserstrom* 案(2014-UNAT-457)的判决，认为道德操守办公室仅限于向行政当局提出建议，且这些建议不是须接受司法审查的行政决定(见 [A/72/61/Rev.1](#)，第 245 段)。

171. 临时独立评估小组的结论是，在防止因举报不当行为以外的理由而遭到报复方面，该系统没有提供任何保护。例如，没有任何法律规定或既定程序保护工作人员不会因在争议法庭受理一个案件中出庭作证，支持对行政当局提起的诉讼，或因提出上诉而遭到报复。评估小组认为这些缺陷在防范报复保护及保护个人权利方面严重限制了这一保护系统。工作人员对报复的恐惧是真实的，这可被视为严重影响诉诸司法机会的一个因素(见 [A/71/62/Rev.1](#)，第 246 段)。

172. 内部司法理事会注意到，工作人员细则 1.2(g)明确禁止报复和报复企图。然而，真正的问题是，就任何单一的自由裁量决定而言，例如未能推荐晋升或给予良好业绩评级，几乎不可能证明这类自由裁量决定动机不当。通常只有通过长期以来的一长串决定才能证明这一点，但根据现行规则，必须在非常严格的时间限制内对每项行政决定提出上诉。因此，任何有效问责制度的核心问题是，不仅是那些举报严重欺诈和性骚扰和性虐待等侵犯“公共利益”行为的人，而且那些披露或抱怨管理人员的不当行为或同事不当行为的人，都可获得有效保护。如果工作人员不敢“议论”，行为不正当者就会很少受到追究。如果要实现大会确立的问责目标，就不能限制或严格限定对举报人以及对那些出庭作证证人的保护。

173. 因此，内部司法理事会核可临时独立评估小组的建议，即本组织应建立法律规定和相应程序，以保护工作人员免于因出庭作证或提出上诉而遭到报复(见 [A/71/62/Rev.1](#)，第 413 段，建议 24)。

四. 法庭

A. 一般意见

174. 根据第 [70/112](#) 号决议第 42 段的要求，两法庭的意见载于本报告附件。这些意见完全按原状提交给大会。

B. 在大会要将争议法庭的三个审案法官职位改为常设职位的情况下审案法官的任职资格和招聘程序

175. 如果大会接受内部司法理事会所支持的临时独立评估小组建议，将争议法庭的三个审案法官职位改为三个常设职位(见 [A/71/62/Rev.1](#)，第 367 段)，选举法官涉及到两个技术问题。第一个问题是现任审案法官的资格，而第二个是招聘程序。下文对此依次加以论述。

审案法官任职的资格

176. 在就 2016 年 7 月 1 日两法庭将出现空缺提出建议时，内部司法理事会针对现任审案法官常设职位的资格问题进行了详细讨论(见 [A/70/190](#)，第 33 至 35 段)。理事会建议，如果审案法官作为法官的总任期少于 10 年，则有资格被考虑获专职任命，规约关于任期的限制，如果一名法官停止任职，而他 7 年任期尚未到期，候选人被任命续任 7 年任期的剩余时间(见《争议法庭规约》第 4.5 条；《上诉法庭规约》第 3.5 条)。

招聘程序

177. 问题是，是应该就内部司法理事会向大会提出选举的三个常设职位的候选人开展完整的招聘工作，还是应该从合格的审案法官和从第二届成员在 2015 年先前进行的招聘工作合格候选人名册中选择候选人。

178. 本届理事会成员建立了名册，其任期在 2016 年 11 月 12 日届满。这里的问题在于，将进行招聘工作的内部司法理事会第三届成员未参与建立名册之前的甄选进程。

179. 完整的招聘工作将需要差不多六个月，还要算上刊登广告、提交申请、审查申请和建立书面考试和面试短名单、内部司法理事会向大会提交报告并审议报告，以及大会选举等事项的筹备时间。这将要求大会将现任审案法官的任命至少延长 6 个月，至 2017 年 7 月 1 日。

180. 从现有名册³¹上的人选招聘将会更快，内部司法理事会新一届成员或许在大会就以常设职位取代审案法官职位作出任何决定几个月之内，即可以完成。大会然后可以在 2017 年春季续会上进行选举。内部司法理事会本届成员认为，如果大会接受内部司法理事会在这份报告中所提出关于资格的建议(见上文第 176 段)，内部司法理事会新一届成员将在候选人名册中有足够的合格候选人填补每个常设职位的空缺。

³¹ 列入名册包括内部司法理事会会推荐但大会并未任命者，以及其他未获推荐、但内部司法理事会会认为他们完全有能力履行争议法庭法官职责的人。

181. 无论采取哪一种征聘程序都将会有一些拖延，内部司法理事会的理解是，在大会就是否设立三个新的长期职位取代审案法官职位作出决定之后，必须在不同议程项目下处理选举问题。然而，到大会审议本报告时，理事会将负责征聘工作的新一届理事会将已成立，内部司法理事会建议相关委员会与新一届理事会主席协商，然后就这一问题向大会提出建议。

五. 内部司法办公室

182. 如内部司法理事会在先其前报告中所述，内部司法办公室十分重要。该办公室是负责对正式内部司法系统进行总体协调、并促进其以公平、透明、高效率的方式运作的独立办公室。在此方面，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，向两法庭提供实质、技术和行政方面的支助；通过工作人员法律援助办公室，帮助工作人员及其代表提出权利主张和上诉；以及酌情向内部司法理事会提供援助。³²

183. 内部司法理事会感谢内部司法办公室和特别是执行主任办公室在理事会届会之前和期间向其提供的大量宝贵援助。

伊恩·宾尼(签名)

卡门·阿蒂加斯(签名)

辛哈·巴斯纳亚克(签名)

安东尼·米勒(签名)

维多利亚·菲利普(签名)

³² ST/SGB/2010/3，2010年4月7日，第2.1节。

附件一

内部司法理事会的建议概述

1. 内部司法理事会支持临时独立评估小组的建议，即对内部司法理事会规定的任务予以明确说明，内部司法理事会内的工作人员协会和管理层的“代表”并不是提名他们的各方的代言人，而仅是工作人员协会和管理层相信能够履行内部司法理事会独立职责的个人(见上文，第 28 至 30 段)。
1. 内部司法理事会支持临时独立评估小组的建议，即对内部司法理事会规定的任务予以明确说明，内部司法理事会内的工作人员协会和管理层的“代表”并不是提名他们的各方的代言人，而仅是工作人员协会和管理层相信能够履行内部司法理事会独立职责的个人(见上文，第 28 至 30 段)。
2. 内部司法理事会支持临时独立评估小组的建议，即法官应直接将其意见提交大会，但有一项谅解，即与大会任何委员会的互动不涉及具体案例，以尊重司法独立原则(第 64 至 65 段)。
3. 理事会建议，应修正《规约》中关于争议法庭法官资格的规定，以体现大会在第 69/203 号决议中对《上诉法庭规约》的修改(第 68 段)。
4. 寻求会员国提供协助，鼓励合格的本国法官对两法庭的空缺提出申请，特别是通过鼓励本国司法机关准许请假为期七年的请假，在争议法庭任职，同时准许每年三次、每次三周请假，以便在上诉法庭任职(第 72 段)。还需要得到帮助的方面是，增加需要用法语开展诉讼程序的司法职位的申请人人数(第 74 段)。
5. 内部司法理事会建议修改目前上诉法庭法官的薪酬模式，改为一种对法官在法庭正式开庭结束期间的工作也提供薪酬的模式(第 80 至 81 段)。
6. 理事会建议，法官应考虑采取收集数据措施，使所有法官都能够很容易地确定大会在《法官行为守则》内设定的处理案件目标是否得到实现(第 84 段)。
7. 理事会建议，两法庭考虑将各自庭长目前每年的任期延长为 18 个月，即从 2017 年 7 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日，随后恢复庭长任期一年的制度，从而将两庭长的每年度任期设为每年从 1 月 1 日至 12 月 31 日止的周期(而不是 7 月 1 日至 6 月 30 日，因为这一日期正值向大会提交法庭年度来文的前夕)(第 87 段)。
8. 理事会支持继续沿用争议法庭聘用两名半职法官的惯例。鉴于案件数量随时间发生变化，而且也随争议法庭的地点不同而有不同，这两名法官在帮助常任法官与审案法官处理案件数量方面发挥了至关重要的作用(第 88 段)。

9. 理事会支持向新法官提供关于联合国及其组织和规则的切实培训，并注意到已经提供了一些这类培训机会(第 92 段)。
10. 理事会建议，大会请秘书长以分阶段的方式审查选定的行政通知类别，并设定计划，以确保通知的整体化、内部一致性并遵循更高准则，同时实施一种制度，确保维持这种一致性(第 109 至第 116 段)。
11. 理事会支持临时独立评估小组的建议，即如果管理评价股在审理了工作人员对一项行政决定要求进行审查的诉求后决定维持管理层的决定，就要求该股公开其在作出此决定时所依据的相关文件(第 118 段)。
12. 理事会建议，两法庭的程序规则对“文件”一语作出界定，要求每一当事方在其诉讼申请或答复中公开一个相关的文件清单，界定哪些文件为受法律保护的文件，并阐明不公开或不提交相关文件的后果(第 125 至 127 段)。
13. 理事会提出了编外人员补救制度的三个备选方案，这些备选方案比现行模式更适合于外地和底薪人员的需求。理事会建议，所采用的任何制度应以试行方式启动，并只能针对之后的情况(第 149 至 153 段)。
14. 理事会建议，如果双方同意，争议法庭法官应有权延长提出上诉的截止期限，以使当事各方能够继续努力以和解方式解决争议(第 158-159 段)。
15. 理事会很乐意主持一次利益攸关方会议，审议移交问责问题，并对这一会议的议程草案提出建议(第 166-167 段)。
16. 理事会支持临时独立评估小组关于建立有效的程序以保护工作人员免遭报复的建议(第 172-173 段)。
17. 理事会建议，在任审案法官获任命的 7 年任期结束时，如果该法官总任期不到 10 年，则此法官有资格申请常设职位，这也符合对一位法官在完成一位任期结束前离职法官的剩余任期时所规定的限制(第 176 段)。
18. 理事会建议，相关委员会应与新一届内部司法理事会主席以下事宜进行协商：是否应开展完整的征聘工作；或者，如果大会决定以三名常设职位取代争议法庭三个审案法官职位，目前第二届理事会建立的现有名册是否足以让新一届理事会为每一职位向大会推荐两位候选人(第 181 段)。

附件二

关于大会审议编外人员有效诉诸补救办法问题的主要文件简要说明清单

在内部司法系统范围内审议编外人员的工作在时间跨度上从重新设计小组的报告延续至今。

第 63/253 号决定第 7 段规定, 实习生、第二类免费提供的人员和志愿人员(联合国志愿人员除外)都可以要求给予其适当的管理评价, 但不可以诉诸两法庭。

第 64/233 号决议第 8 和第 9 段请秘书长说明向编外人员提供的补救措施, 并介绍可向编外人员提供的简化仲裁或其他简化补救办法的备选方案。这项工作见 A/65/373 号文件第 165 至 191 段, 而附件四说明了各类编外人员的合同和规则。

大会第 65/251 号决议第 55 段请秘书长进一步说明向不同类别编外人员提供的补救办法。这项工作见 A/66/275 第 190 段和附件二, 后者说明了拟为咨询人和个体订约人制定的快速仲裁程序。

大会第 66/237 号决议第 38-40 段请秘书长, 除其他外, 建议为个体订约人和咨询人实施快速仲裁程序; 提交一份报告, 说明提议的争议解决机制未涵盖的不同类别编外人员利用内部司法系统的问题; 并在其报告中列入资料, 说明将在系统中非正式和正式的各方面提供的措施, 以便协助此类编外人员处理可能出现的争议。A/67/265 第 182-186 段和附件四、五和六中已经做了这项工作。

大会第 67/241 号决议第 50-52 段指出, 必须确保所有职类的人员都有诉诸申诉机制的机会, 注意到拟议快速仲裁程序, 还决定继续处理这一事项, 同时要求秘书长继续提供相关资料, 并提供资料, 说明已采取哪些措施, 将良好管理做法制度化, 以避免或缓和涉及不同职类编外人员的争议。

秘书长此后在其关于内部司法问题的年度报告中提交了这一资料。

附件三

会议安排

内部司法理事会于 2016 年 1 月 8 日、2 月 12 日和 3 月 10 日举行了电话会议，讨论 2016 年年度会议工作方案和计划。内部司法理事会的筹备工作和报告编写大都通过电子邮件进行。

理事会成员于 2016 年 4 月 10 日抵达内罗毕并于 2016 年 4 月 11 日和 12 日在该工作地点开会；于 4 月 13 日抵达日内瓦，并于 4 月 14 日至 16 日在该工作地点开会。理事会在这些工作地点并以视频会议或电话会议的形式与利益攸关方、特别与以下人士举行会议：内罗毕争议法庭庭长和法官，以及日内瓦和纽约争议法庭的一些法官；上诉法庭庭长；内部司法办公室执行主任；争议法庭和上诉法庭首席书记官和书记官长；联合国内罗毕办事处行政主任；内罗毕、日内瓦和纽约的工作人员法律援助办公室代理主管和代表；内罗毕办事处、日内瓦办事处、维也纳办事处、拉丁美洲和加勒比经济委员会、前南问题国际刑事法庭、刑事法庭余留事项国际处理机制的代表及外地代表；代表内罗毕办事处的法律咨询人；代表内罗毕和日内瓦各基金和方案的法律咨询人；主管管理事务副秘书长办公室主任；联合国日内瓦办事处主任；行政主任和管理评价股代理主管；主管人力资源管理事务助理秘书长；日内瓦人力资源管理处处长即该处(包括行政法科)的代表；法律事务厅一般法律事务司司长。

附件四

联合国上诉法庭的备忘录

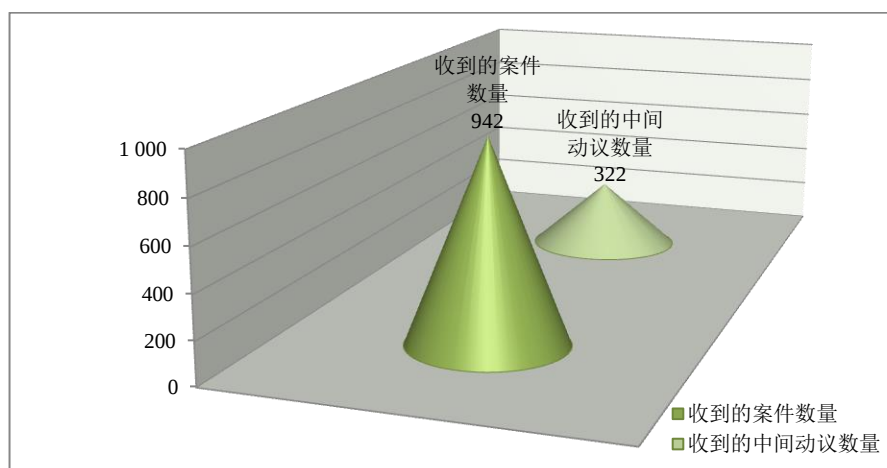
联合国上诉法庭的意见

概述

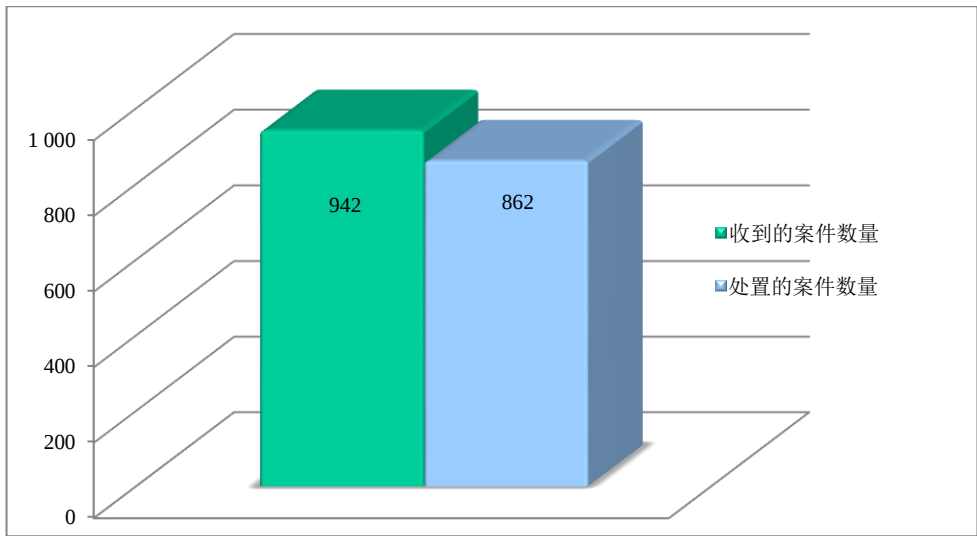
1. 联合国上诉法庭(上诉法庭)是联合国、联合国工作人员养恤金联合委员会、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、国际民用航空组织和其他几个国际机构和实体的工作人员内部司法系统的最终仲裁者。
2. 上诉法庭属于流动性质，每年三次(春季、夏季和秋季)、每次两个星期就上诉作出裁定。上诉法庭由属于不同国籍和法律体系的 7 名法官编制组成。法庭的工作涉及对下级法庭作出判决提出的上诉进行裁定，对接受联合国行政法庭的管辖权的国际机构和实体负责人作出的决定所提上诉进行裁定，并审查和处置各缔约方提交的中间动议。在每次庭审中，上诉法庭法官必须审议事项，编写判决书和发布相应的命令。
3. 如图一所示，截至 2016 年 5 月 31 日，上诉法庭收到了 942 项上诉并处理了其中 862 项。此外，同一期间呈交和处理了 322 项中间动议。图二中的统计数据显示，2009 年法庭建立以来收到了大量上诉，而且上诉率非常之高。必须指出，对于性质相似的申诉，法庭在同一判决中整合并处置这些案件，即使案件涉及工作人员不同。

图一

2009 年 7 月 1 日至 2016 年 5 月 31 日期间联合国上诉法院收到的案件和中间动议数量



图二
2009 年 7 月 1 日至 2016 年 5 月 31 日呈交并处置的案件数量



挑战

1. 书记官处的人员配置

4. 书记官处的工作人员履行多种登记处职责和法律干事的职责。为此，工作人员在法庭实际开庭前参与筹备工作，他们也在每次开庭期间和之后参与法庭工作。书记官处的工作人员为法庭每次庭审作出所有安排，包括为法官起草简报。这些简报包括查阅和援引相关事实、当事方的论点、法律问题、案例法和涉及特定上诉的行政通知。工作人员参加法官的小组讨论，对口头听讯提供法律和行政协助，并准备和协助全体会议。此外，还要求书记官处工作人员编辑、定稿和公布所有判决，并在上诉法庭庭长的指导下管理法庭的日常事务。

5. 为了实现和维持高效率和高成效的联合国内部司法系统，法庭书记官处的人力资源必须达到满员编制。目前，书记官处的工作人员包括一名书记官长、两名法律干事和两名助理。这一工作人员编制不足以履行法庭的各种任务和职能。因此，必须积极考虑增加法庭书记官处工作人员的人数。为此，强烈敦促并非常建议法庭再增加两名工作人员，即一名法律干事和一名助理。这将使法庭的运作更加高效和富有成果，使内部司法系统更有成效。

2. 中间动议

6. 上诉法庭接收并对当事人提出的所有动议宣布裁决。尽管其中许多动议是在上诉法庭休庭时提出的，但它们往往需要及时给予司法关注，必须迅速作出裁定。

7. 因此，上诉法庭法官在 2010 年 7 月建立了特别“值班法官”制度，负责处理中间动议和其他在每年休庭期间发生的司法事项。根据这一制度，法官在庭长

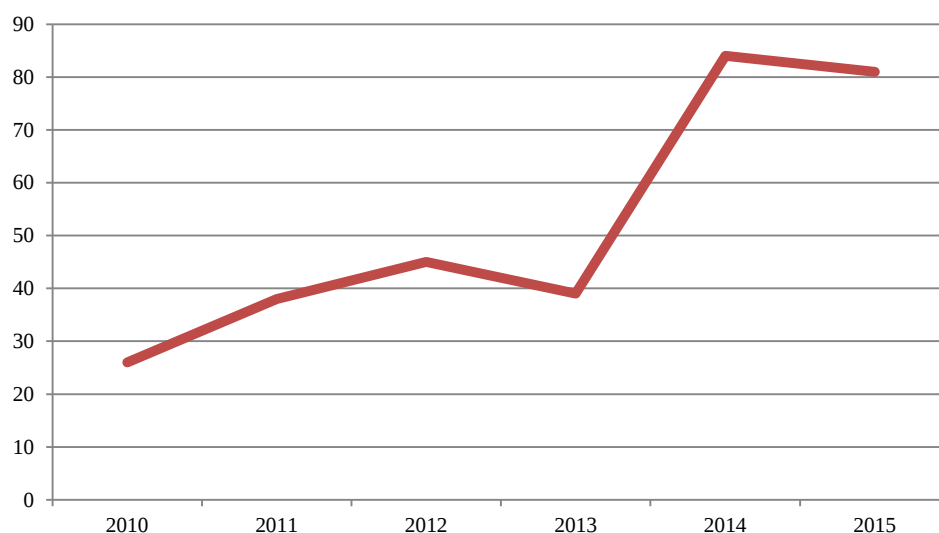
指定下每月轮流在休庭期间履行司法职能。这一“值班法官”制度是完全根据法官自己提议设立的，法官自愿将个人时间用于及时处理当事人的动议。

8. 在确保上诉案件及时进入不同的程序性阶段以及防止可能的违反正当程序行为方面，这一“值班法官”制度发挥了重要作用。但是，自该制度实施至今，在休庭期间需要完成的工作量大幅增加。

9. 过去一些年里，动议的数目在持续增加。上诉法庭书记官处在 2014 年收到 84 个动议、2015 年收到 81 个。

图三

2010–2015 年期间联合国上诉法院收到的中间动议



10. 如图三所示，动议数量急剧增加，要求法官在审理和裁决列入备审案件目录表的上诉所需的时间之外，还必须花费过多时间，这样，该制度已无法持续，尤其是在没有任何报酬的情况下。因此，值班法官制度在 2014 年停止实行。

11. 目前，动议由法庭庭长处理，由于数量过多，庭长无法对所有动议作出裁决。因此，庭长对认为紧急的动议宣布裁决，将所有其他动议推迟到上诉法庭下一次开庭期间。这一变化的明显后果就是案件随着时间的推移不断积压，因为根本无法在每年三次为期两周的开庭审理中对所有未决动议和所有列入备审案件目录表的上诉作出裁决。

12. 《上诉法庭的程序规则》(《规则》)第 2 条(1)条款的部分规定，“庭长应指导上诉法庭和书记官处的工作。……”同样，第 8 条(5)条款的部分规定，“庭长可指示书记官长通知上诉人，由于其上诉针对的既不是争议法庭所作裁决，也不是代表联合国工作人员养恤金联合委员会的常设委员会所作决定，因此不能予以受理”。

13. 法庭休庭时不在纽约，庭长就很难指导书记官处的工作。根据目前的安排，书记官处的工作人员必须就上诉、动议和其他司法事项的问题经常与庭长联系，取得指导。

有待大会审议的事项

14. 因此，上诉法庭谨请大会处理和确定如下事项：

(a) 司法报酬方面“按判决件数计酬”制度是否应该由按固定日报酬或津贴所取代，这两种方式对法官在休庭期间就决定和裁定动议所做的工作提供报酬，并为处理监管和行政事务提供报酬；

(b) 是否应对庭长裁决和裁定中间动议的工作提供报酬；

(c) 是否需要庭长(在休庭期间)定期前往纽约，以管理在书记官处日常工作中发生的司法问题；

(d) 处理法庭休庭期间呈交的中间动议的管理工作的最佳解决办法是什么。

15. 在短期内，我们谨建议做出安排，恢复“值班法官”制度，但对法官审理和裁决中间动议和其他司法事项所花费的时间支付报酬。

附件五

联合国争议法庭的备忘录

联合国争议法庭法官关于系统性问题的备忘录

导言

1. 联合国争议法庭法官(下称“法官们”)曾于 2015 年向大会提交关于联合国内部司法系统的系统性问题的备忘录(A/670/188, 附件三), 在法庭运作已进入第七年之时, 谨在此与大会分享对这些问题的看法。

2. 2016 年 5 月 16 日至 20 日, 联合国争议法庭法官在内罗毕举行了第十次全体会议。鉴于联合国司法机构将在 2016 年 7 月完成第一次重大过渡(2009 年以来联合国争议法庭任职的三名法官离职, 三名新法官就职), 全体会议侧重于讨论可能对法庭程序规则和(或)其惯例指示作出的修正、当前的问题和挑战(例如重新分配工作量和案件管理)及证据和听讯。争议法庭法官还就临时独立评估小组的报告(A/71/62)以及尚未最终定稿的对从业人员行为守则交换了意见。

机构稳定性

各工作地点的专职法官人数

3. 法官们重申, 在获得七年的运作经验之后, 每个工作地点有两名专职法官的必要性仍然是无可辩驳的。法庭工作的统计数据依然显示, 若要及时应付法庭的工作量, 就需在法庭各工作地点任命两名专职法官。2015 年向法庭提交的案件数量为 438 件(比 2014 年多 27 件)。法官们重申, 他们为迅速处理案件继续采取了所有适当措施, 如尽早地积极进行案件管理、迅速跟踪无法接受和明显无法受理的案件、为调解目的进行司法干预, 但每年提交的案件数量仍很大, 如果在各工作地点没有两名专职法官给予关注, 就无法处理这些案件。在这方面, 法官们欢迎大会在 2016 年期间延长三个审案法官职位的决定。更重要的是, 法官们谨认为, 根据第 70/112 号决议第 9 段, 大会现在能够决定将审案法官职位改划为专职职位, 并适当考虑已当选的争议法庭审案法官职位的法官之资格。本身有资格获得专职任用的半职法官正被安排在书记官处审理最多的案例, 他们应当留用以维持现状, 从而尽可能确保争议法庭实现建立以来的最高效率。

4. 法庭法官经过深思熟虑后认为, 如果大会不在第七十一届会议期间决定将审案法官职位改为常设职位, 大会应积极考虑将审案法官和辅助人员的合同至少延长至 2017 年 12 月 31 日, 从而延续审案法官制度。

法庭自主决策的必要性和独立性

对正式内部司法系统的临时独立评估

5. 争议法庭感到高兴的是，临时独立评估小组于 2015 年 10 月完成了对内部司法系统的审查并完成了审查报告。法官们期待大会第七十一届会议讨论该报告，并将继续随时作出进一步的陈述或作出澄清。

6. 然而，法官仍对影响到争议法庭自主性和独立性、诉讼程序的公平性、及其在处理日益增加的案例的总体效率的问题感到关切。法官们谨请大会考虑以下讨论的问题和讨论中提出的假设。

争议法庭的独立性

7. 法官们回顾，大会在第 69/203 号决议第 36 和 37 段中重申，争议法庭和上诉法庭不得有任何超越其各自规约所赋权力以外的权力，两法庭应按照其规约和有关联合国决议、条例、细则和行政通知并在其范围内援用一般法律原则和《联合国宪章》。

8. 法官们理解并同意，规约并不赋予其类似于宪法法院的职责，因为后者包括能够废止排除不符合更高级别法律的规范性法规的权力。然而，他们仍再次指出，《联合国宪章》在内部司法系统架构中占据最高地位。《宪章》序言部分重申对基本人权的信念，并承诺创造适当环境，以能够维持正义和对条约及其他国际法渊源所产生义务的尊重。法官们重申，独立司法机构的核心职能是适用和解释立法者已核准的法律规定，就内部司法系统而言，就是按照大会第 63/253 号决议的明确规定，依据国际法和法治，适用和解释立法者已核准的法律规定。正如秘书长在 2007 年所指出的那样，联合国工作人员有权享有一个完全符合有关国际人权标准的内部司法系统。^a

9. 必须重申，司法机构的独立性要求拒绝接受任何试图不当影响司法机构判决的做法，无论这种影响来自何处。一个独立司法机构还应独立审查其程序，以确保公正和有效地履行任务。法官们在全体会议期间定期审查程序，以确保公正和迅速地处理案件。如上文所述，法官们最近审查了其涉及案件管理、证据和开庭方面的程序，认为案件管理制度运作良好，能够提高处理案件的效率，而且在许多情况下导致将争议移交调解程序。

行政和财政独立

10. 法官们还回顾权力分立原则，该原则保证司法机构为独立实体，免受行政或立法部门干涉，并明确区分每个机构的权限。不遵循这一原则行事，便会危及任何司法机构的独立性，并违背大会建立新的内部司法系统的初衷。

^a “联合国作为一个制定规范和标准以及提倡法治的组织，有着为其工作人员提供及时、有效和公正内部司法的特别义务。因此，联合国必须在对待和管理自己员工方面“言行一致”。秘书长认为，工作人员有权享有一个完全符合有关国际人权标准的内部司法系统”(A/61/758，第 5(b)段)。

11. 如由行政当局划拨给争议法庭的预算并支付款项，这一安排则可能存在利益冲突。依据权力分立原则，争议法庭在行政和财政上需要完全独立于由执行主任领导的内部司法办公室。职能独立是司法独立的基石，必须确保法庭不被视为与行政或立法机构的代表或当事方之一相互勾结，从而保证职能独立。执行主任办公室的职能包括向两法庭提供协助并监督工作人员法律援助办公室，协调并主持秘书长内部司法年度报告专责小组。法官们认识到，财政独立问题对法院而言始终是棘手问题。然而，在如何为全体庭议、培训、会议、图书馆及研究需求、差旅以及任何与法庭妥善高效履行职能有关的其他事项分配资金的问题上，法官应当有发言权。可由大会和法官共同设立联合委员会，为这种财政独立订立和制定准则。

12. 法官们再次表示注意到第 69/203 号决议第 27 段，其中大会请秘书长报告联合国争议法庭的法官在正式的内部司法系统内为促进和成功解决争议而开展积极案件管理的实践；法官们还表示注意到第 70/112 号决议第 29 段，其中大会对案件数量增加表示关切，并鼓励进一步作出努力，力求以切实有效方式处理案件，包括积极主动地管理案件。法官们再次表示认为，让在法庭出庭的被申诉人报告法官的司法实践完全失当；只有法官才能对其专门领域和知识范围内的事项作出妥善回应。

上下级关系

13. 大会在第 70/112 号决议第 42 段中强调指出，内部司法理事会有助于确保内部司法系统的独立性、专业性和问责制，并请秘书长责成理事会在其报告中列入争议法庭和上诉法庭的看法。

14. 法官们仍然感到关切的是，大会请身为法庭诉讼被申诉人的秘书长报告争议法庭的活动。冒昧地说，这一做法严重违背权力分立原则，一定或应当会对被申诉人造成尴尬。法庭诉讼当事方不应报告该法庭的任何行动或活动。这样做明显存在利益冲突的风险，是对独立性的挑战。此类报告可能带有偏见，并导致听取报告的一方以更有利于报告方的方式行事，而无偏见的报告则会是客观全面的。当事方之一提交的报告可能导致不公正，造成整个系统欠缺独立与公平。秘书长作为法庭诉讼的一个当事方，与申诉人一样，无法对司法事项作出恰当评论。

15. 有必要确保司法机构和联合国架构中法官立场的公正和独立，这就要求法庭必须能直接向大会报告，而不是通过秘书长办公室编写提交的报告和(或)内部司法理事会编写的报告，处理司法机构的所有意见和请求，特别是关于其司法实践和案件处理的意见和请求。

16. 法官们重申，鉴于大会要求内部司法理事会负责对整个内部司法系统的效率和实效进行整体监督和报告，只让该系统的一个组成部分通过理事会向大会报告情况是不妥当的。法官们还再次强调，联合国其他法庭与内部司法系统的非正式部分即监察员办公室之间已建立直接的上下级关系。

法官诉诸法律的机会

17. 新的内部司法系统已建立七年，当本身受法庭管辖的行政部门作出影响法官服务条件和合同权利的决定时，法官们仍然没有任何可以诉诸的机制。2015 年，两名法官与行政当局发生争议；2016 年，行政当局要求这两名新当选的争议法庭法官签署“任用书”，其中某些条款与争议法庭司法职位和大会决定的服务条件不符，这让两名法官在工作上陷入尴尬境地。

18. 鉴于法官与行政当局进行的谈判永远被认为具有政治性而且有损于司法独立形象，法官们重申，他们认为适用于法官的争议解决机制缺失不利于司法独立，对本组织有害。为了维护《关于司法机关独立的基本原则》(大会于 1985 年通过) 第 11 条所载的原则，法官们请大会审议建立一项机制，让法官能够提出自己关切的问题并使问题得到解决。

内部司法系统的效率

积极的案件管理

19. 法官们欣慰地指出，积极的案件管理已为新的内部司法系统带来显著成效，然而，在实行新系统七年之后，书状仍然缺乏必要的陈述，缺少明确的法律依据和权威支持，而且证明文件冗长多余。积极的案件管理使得法官能够指导当事方如何寻求、提出和接收对事实、文件和其他证据的采纳和质疑，并为通过书面形式或审判处理案件作准备。2015 年，自我代理申诉人占有所有申诉人的比例略高于 50%，积极的案件管理也让这些申诉人有机会熟悉争议法庭如何直接开展工作，并有机会直接和法官讨论，法官会就适用的法律原则和证明申诉人主张所需的证据性质提供明确的指导意见，这样申诉人就能切实考虑调解问题。

20. 争议法庭的法官进行积极的案件管理，还使得一些案件被撤诉，不需要通过判决阐述理由、进行裁断。^b 因为案件审理之前的准备更加充分，所以即使并非总能达成和解，还是通过大力度的案件管理节省了资源。此外，通过积极的案件管理，工作场所的文化发生改变，有利于实现内部司法系统的一项总体宗旨，即为工作人员和管理人员维持和谐的工作环境。

21. 法官们最后指出，听讯数量有所增加，听讯现已成为常态，而且只有在当事方都同意或共同提出请求时或者在确定申请不予受理的情况下，才以书面形式审议事项。

内部司法系统的透明度

审判室和向公众开放

22. 法官们赞赏地注意到大会第 70/112 号决议第 26 段，其中大会重申争议法庭和上诉法庭有必要配备功能健全的审判室，法官们还欢迎大会将需要适当的信息

^b 2015 年，争议法庭撤销的案件中有 62% 得益于积极的案件管理。

技术列入决议。法官们欣慰地确认，争议法庭在所有三个地点都有足够的审判室，而且还在不断努力为每间审判室配备适当的信息技术或改善现有技术。

申诉机制

23. 法官们注意到，大会已核准建立一项机制，用于处理可能发生的法官不当行为(大会第 70/112 号决议第 40 段)。

配置充足的资源

24. 争议法庭七年的经验表明，尽管内部司法系统自设立以来在处理积压案件和新案件方面取得的成果得到赞赏，但法庭和内部司法办公室的实际运作成本仍被低估。正如下文所述，有限的资源还不足以提供适当的行政和技术支持，而且继续危及内部司法系统的正常运作和独立性。

25. 法官们谨指出，权力下放这一明确的政策目标未能实现，其表现是，由于缺乏直接预算供资，在纽约、内罗毕和日内瓦以外的工作地点举行听讯的能力受限。有必要在尽可能靠近问题发生的地方，让人们看到正义得到伸张。

差旅和培训经费

26. 法庭书记官处是一个显然受到忽视的领域，过去七年为三个工作地点的书记官处工作人员参加年度会议划拨的差旅经费非常有限，他们遇到的困难远甚于法官。在此期间，事实再次证明，一般很难、有时甚至不可能妥善开展工作，以确保各书记官处的做法协调一致、合乎标准，而这一事项直接关系到效率和诉诸法律。不过，2015 年 12 月在日内瓦举行了一次书记官处工作人员会议。通过这次会议改善了书记官处工作人员之间的沟通，并促进了标准化程度的提升。这仅仅是一个开始；此类会议的举行应当制度化，并获得适当拨款。若要建立一个资源配置充足的专业化内部司法系统，还必须对新司法系统内的所有工作人员进行持续培训并提高其技能。司法方面的进修要求书记官处工作人员与其他国际法庭或区域法庭书记官处的人员一道参与培训和信息分享会议，也需要为此划拨充足的资金。

听讯记录誊本

27. 法官们再次重申，专业可靠的诉讼记录对于专业可信的内部司法系统的透明度至关重要。虽然妥善的听讯记录誊本的重要意义已得到承认，但法官们仍然注意到，为此划拨的资金少而又少，不足以系统地记录案情听讯。这些记录对上诉事项非常重要，在事实认定复杂或繁多的案件中尤其如此。法官们重申必须划拨足够资金，用于在争议法庭的所有工作地点系统地进行具有专业水平的听讯记录。

信息和通信技术资源

28. 大会在第 70/112 号决议第 4 段中强调必须确保全体工作人员都可以使用内部司法系统，不论其工作地点何在。争议法庭的案件管理系统让向法庭提交案

件的工作人员可以在任何相关时间和任何计算机上查阅这些案件。某些已离开本组织的个人和自我代理的诉讼当事人在查阅或使用案件管理系统时仍有困难。在这方面，法官们了解到目前正在开展相关工作，以在 2017 年年底部署一个新的平台。

29. 法官们回顾，大会在第 69/203 号决议第 34 段中强调必须通过改善搜索引擎等方式传播两法庭的判例。法官们了解到，已对用于查阅和研究争议法庭判决和命令的网上搜索引擎作出数次改进，即将进行的最新升级将使之达到适当的法律研究标准。

30. 法官们请求继续划拨充足的资金，用于协助内部司法办公室升级其法庭案件管理系统和在线搜索引擎，以便传播新的专业化内部司法系统的判例。

诉讼程序的公正

有效补救权——赔偿裁定和撤销命令

31. 法官们注意到，《争议法庭规约》第 10.5(a)条规定，当争议法庭命令撤销有争议的行政决定或具体履约时，若该决定涉及任用、晋升或终止任用，争议法庭还应规定在行政当局可用支付赔偿金作为替代办法时所支付的数额。

32. 法官们感到关切的是，在认定存在非法解雇行为时，被申诉人实际上似乎总是选择支付规定的赔偿金，尽管前工作人员可能没有犯任何错误。上述条款没有规定要在作出这一选择时考虑这些因素。如果未经过妥当充分的考虑便决定不接受撤销，就有可能对完全无辜的工作人员造成严重不公。

申诉人的律师代理

33. 争议法庭赞赏为那些希望向法庭提起诉讼的工作人员提供更多法律援助的努力。法官们重申，争议法庭成立后七年的经验持续表明，无代理申诉人的人数众多，这有碍于法庭充分集中精力管理案件数量的能力。此类申诉人往往不懂法律程序，往往提交大量的无关文件和材料，向书记官处提出许多不必要或不恰当的询问和请求，这通常会拖累内部司法系统，造成诉讼程序推迟，进而导致法庭成本上升。

34. 获得律师代理的权利是新的内部司法系统的一个基本要素。这项权利得到了《世界人权宣言》的保障，并为“平等武装”原则所维护。大会认定有必要确保在争议法庭出庭的当事方，特别是申诉人，拥有充分的法律代表，这是联合国成为模范雇主的一个必要前提，也是应当定期监测的一个关键事项。

35. 法官们与大会一样，认可工作人员法律援助办公室对内部司法系统作出的极为积极的贡献(第 70/112 号决议第 24 段)。

36. 法官们关切地指出，填补该办公室主管一职的空缺用了很长时间。重要的一点是，法官们提请大会注意，可以对工作人员法律援助办公室法律干事的工作地点进行审查，以确保代理权充分下放。

37. 法官们还赞赏地注意到，他们得到了被申诉人律师和工作人员法律援助办公室的协助，并表示被申诉人在某些案件中妥善地向申诉人和法庭作出披露，行事堪称模范诉讼方。

法官的地位

38. 法官们注意到第 70/112 号决议第 38 段，其中大会将争议法庭和上诉法庭的法官视为《联合国特权和豁免公约》规定的非秘书处官员，核准统一了这些法官的特权和豁免。

39. 法官们重申，依据权力分立原则和司法独立，他们不是本组织的工作人员、国际公务员或官员。司法机构是单独的独立实体，不受行政部门和立法部门干预，必须享有财政、行政和纪律方面的独立性。由于法官的核心任务是裁断与相关部门高级别人员(包括助理秘书长或副秘书长级别)作出或认可的决定有关的事项，法官必须拥有与其决策等级相称的级别和地位。

40. 法官的判决不仅对工作人员和行政部门均有长远影响，而且使新的行政指示、准则和做法得到澄清、复议和颁布，从而在整个联合国内树立和促进了和谐良好的工作场所关系。这一点无论如何强调都不为过。

41. 争议法庭法官的级别目前为 D-2 职等第四职档，这不仅与联合国系统内其他国际法官的地位(副秘书长级别)不一致，而且毫无道理地没有与行政部门相关职位保持平等。联合国监察员作为非正式内部司法系统的一部分，属于助理秘书长级别。应当指出的是，作为非正式解决程序的一部分，法官将调解案件转交监察员办公室处理，而法官的地位却没有至少与承接法官所移交案件、进行非正式解决的人员平级，这是不正常的。更能说明问题的是，法官有权强制执行调解中达成的协议。

42. 然而，最重要的一点是，联合国法官的地位和福利不应当与联合国工作人员的任何地位挂钩。法官应拥有单独、不同的司法地位，以体现出他们完全独立于行政当局，并始终对行政当局的行动作出裁断。目前的情况是，行政当局一直在单方面解释大会关于将争议法庭的法官薪酬定为 D-2 职等的决议，这导致被申诉人以前后矛盾的方式随意而有选择地适用应享待遇，其主要表现是，让法官承担工作人员薪金税等与工作人员地位相关的财务限制和负担，但同时又拒绝提供适用于工作人员的福利，例如职档例常加薪等。最近，行政当局甚至采取行动，削减争议法庭法官未来几年的薪酬，这违背了关于司法机构的既定国际原则。此外，争议法庭的法官的待遇绝对无法和大多数会员国的法官相比。

43. 在指出行政当局以此类方式单方面解释大会决议的做法有失妥当的同时，还要必须强调，争议法庭的法官与工作人员不同，他们在争议法庭服务结束后并无职业途径；相反，《争议法庭规约》明确排除了晋升或继续服务的可能。此外，除了指出地位不一致的情况外，还有必要审议将法官地位与雇用制度中的

工作人员级别挂钩的做法是否妥当，因为如果案件适用于法官的“D-2”职等地位或任何其他工作人员的职等地位，法官就很可能必须对审议地位、福利和薪酬问题相关事项的案件进行回避。这一问题在目前情况下尤为重要，因为本组织正在为国际征聘工作人员实施新的整套报酬办法，这可能会对争议法庭造成法律挑战。

44. 为了维护和落实联合国司法机构的独立性，应当考虑将法官明确排除在适用于联合国工作人员的制度之外。法官不是工作人员，也不是国际公务员。法官应当独立存在，并被视为与国际公务员群体完全分离。他们的福利应当由大会独立决定和设定，以免被申诉人发出的行政通知影响法官福利以及被申诉人的工作人员对福利作出解释——这一安排不符合司法独立，在法官无法诉诸法庭的情况下，就更加令人感慨。法官们谨指出，争议法庭法官如此之少，确保他们获得适当的地位和独立性并不会对本组织造成过大负担。

其他关于效率的事项

立法修正

45. 法官们谨指出，大会在接受修正《争议法庭规约》的提议时，似乎依赖的是未征求过争议法庭法官意见而提出的提议。一般认为，当立法程序涉及影响到争议法庭程序的事项(包括决定通过立法干预还是判例实现公平和效率的政策)时，如果允许争议法庭的法官依据知识，对每项建议的修正提供意见，那么立法程序将会更加合理。

46. 不必要的立法干预会造成混淆，还有可能产生费用，此类干预的一个例子是第 69/203 号决议第 38 段，其中大会修正了《争议法庭规约》第十条第五款，要求只能在案件中存在“有证据支持的损害”时裁定赔偿。法官们借此机会向大会说明，原则上所有赔偿裁定都是在认定遭受损害时作出。然而，应当由法庭决定以何种依据合理作出此类认定，包括依据通过众所周知和常识获得的事实，在技术意义上，这些事实不需要单独通过证据证明。要求必须有“证据”可能会产生实际的负面影响，因为这样便无法依据常识对损害是否发生作出司法认定；在另一方面，由于要聆讯更多证人，诉讼可能难免受到拖累，而与精神损害索赔相关的体检、医疗证明和请病假的成本也会对本组织造成负担。考虑到法官熟知各种程序如何运作以及任何对主要条款的更改可能会产生何种影响，在采取任何相关的程序性立法举措时，征求法官的意见可以让立法干预更具合理性。

开始修正

47. 此外，法官们还郑重指出，大会没有对公布和确定《争议法庭规约》和《上诉法庭规约》的修正起始日期作出正式规定。虽然可以说此类修正从通过之时开始生效，但由于修正未能以易于获取的方式公布，所有受修正影响者都面临问题。法官们谨请求在这方面作出澄清，以确保各方都能确知和查阅。

行政通知的起草标准

48. 法官们感到关切的是，行政通知的起草标准往往低于预计应达到的标准。这导致行政效率降低，引发争议，使得内部司法更为耗时、愈加复杂、成本上升。争议法庭在审理某些事项时发现，行政通知完全没有执行程序，通知之间没有过渡程序，不同通知相互矛盾，以及对行政通知缺乏系统审议。

就纪律事项开展初步调查和实况调查的标准

49. 法官们注意到，对纪律事项开展初步调查/实况调查的标准往往非常低下，而且不符合最佳做法。调查表明，进行此类调查成本较高。不妥善调查工作人员提出的申诉对工作人员不公平，对面临此类调查的工作人员也同样不公平。可以预料，调查工作给行政当局造成很高的费用。据法官们了解，调查人员通常只接受三天培训，而且必须在履行正常职责的同时进行调查，这导致调查迟迟不能完成。

管理评价股造成的延迟

50. 显然，管理评价经常发生拖延，无法在规定时间内完成。这对系统毫无助益。此外，法官们感到不安的是，他们在审理工作中会遇到管理评价股未对申诉人作出答复的情况。

保护举报人

51. 在过去七年里，特别是在 2015 年，有几个案件表明保护举报人的规定似乎没有正常发挥作用，导致紧急申请暂停执行和就实质案情提起诉讼的案件。争议法庭的法官们谨请求大会审查此类规定，确保这些规定在政策支撑及实际和高效适用上都是适当的。

纪律等事项上权力下放不足

52. 大会希望司法系统权力下放。令人遗憾的是，由于某些案件(特别是纪律案件)集中在纽约总部处理，争议法庭的工作显然受到阻碍。由于工作人员的地点和纽约之间有时差，例如曼谷是晚上 8 点而纽约是早上 9 点，或者曼谷是早上 9 点而纽约是晚上 8 点，某些事项可能会因此受到不利影响。此类情形下，从机构运作上来说，案件不可能得到公平审理。法官们谨请求针对因某些事项集中在纽约总部处理而产生的问题进行审查。

审查《程序规则》

53. 《争议法庭程序规则》的适用和实施已有七年，法官们认为应当对其效率进行审查，以确保尽可能高效运作，统一协助法官工作的各书记官处的流程。这也有助于诉诸法律。此外，法官们还将审议不重要、缺乏理据和无理纠缠的案件造成的影响。

为所有法律代表制定统一行为守则

54. 法官们与大会一样，对未能如期完成适用于所有法律代表的统一行为守则(第 70/112 号决议第 36 段)感到遗憾。法官们正在等待守则获得通过。

行政和法律工作人员的协助

55. 法官们对内部司法办公室的协助以及争议法庭书记官处法律和行政工作人员的协助和支持表示赞赏和感谢。

2016 年 7 月 15 日
