



## 第七十一届会议

议程项目 115(I)、134 和 145

任命各附属机构成员以补空缺，并作出

其他任命：任命联合国争议法庭法官

2016-2017 两年期方案预算

联合国内部司法

## 联合国内部司法以及监察员和调解事务办公室的活动

### 行政和预算问题咨询委员会的报告

#### 一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于临时独立评估小组关于联合国内部司法系统的结论和建议以及有关 2016-2017 两年期方案预算订正估计数(A/71/163)、联合国内部司法(A/71/164)和联合国监察员和调解事务办公室的活动(A/71/157)的报告。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/71/158)和秘书长转递临时独立评估小组关于联合国内部司法系统的报告的说明(A/71/62/Rev.1)。在审议这些报告期间，行预咨委会会见了秘书长的几位代表，他们提供了补充资料和说明，并且最后提出了于 2016 年 9 月 21 日收到的书面答复。

2. 大会在其第 69/203 号决议第 13 段中请秘书长提交对临时独立评估小组关于联合国内部司法系统的报告(A/71/62/Rev.1)所载建议的评论。秘书长在与包括工作人员在内的该系统利益攸关方进行协商后编写了他的评论意见。秘书长报告还载有与执行评估小组的一些建议有关的拟议订正估计数。关于联合国内部司法的报告(A/71/164)提供了 2015 年内部司法系统运作方面的统计数据，并回应了大会第 70/112 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(A/71/157)提供关于该办公室 2015 年活动的信息。



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，行预咨委会重点关注临时独立评估小组的结论和建议以及与 2016-2017 两年期方案预算有关的订正估计数。第三节载有行预咨委会就秘书长关于内部司法的报告提出的建议，第四节涉及行预咨委会关于联合国监察员和调解事务办公室的活动的意见。

## 二. 临时独立评估小组的结论和建议及 2016–2017 两年期相关订正估计数

4. 临时独立评估小组在报告中认为，2009 年推出的内部司法系统开了一个好头，比以前的系统有改进。不过，评估小组提出了 58 项建议，以进一步改善该系统(见 [A/71/62/Rev.1](#))。总体而言，秘书长欢迎该小组的报告，并满意地注意到评估小组的结论，即司法系统的目标已在很大程度上得到实现。秘书长同意评估小组的一些建议，并提出与这些建议在 2017 年的执行有关的所需资源 2 502 800 美元(见 [A/71/163](#)，第 151 段)。订正估计数包括所需员额经费 1 205 900 美元(与 15 个员额的设立/常规化有关的薪金和一般工作人员费用)和非员额所需资源 1 296 900 美元。行预咨委会不认为有必要在正常预算进程周期之外立即考虑作为例外情形为内部司法系统追加资金。此外，行预咨委会注意到，在大多数情况下，评估小组的报告没有列入关于资源的建议。关于各项资源提议的具体意见载于下文第 7 至 19 段。

### 员额资源

5. 秘书长提议在工作人员法律援助办公室新设 6 个员额：2 个法律干事员额(P-4)(纽约和内罗毕各一个)；1 个法律助理员额(一般事务(其他职等))(日内瓦)；3 个法律助理员额(一般事务(当地雇员))(亚的斯亚贝巴、贝鲁特和内罗毕各一个)。这一提议是根据评估小组报告中的建议 40 和 41 提出的。<sup>1</sup> 作为一种替代办法，秘书长提议，如果大会决定将自愿补充供资机制常规化，所筹集资金将用于为办公室获取尽可能多的额外资源，并建议，应依据目前显示的工作人员资助力度设立一些固定任期职位(见 [A/71/163](#)，第 109 和 158(d)段)。<sup>2</sup>

6. 秘书长同意评估小组的看法，亟需为工作人员法律援助办公室提供更多资源，目前的预算即使有自愿补充供资机制，也不能满足其需求(见同上，第 107 段；[A/71/62/Rev.1](#)，第 333 和 407 段)。

<sup>1</sup> 建议 40 内容如下：“联合国预算应能支付工作人员法律援助办公室的基本运作费用，但需要更多的资金”( [A/71/62/Rev.1](#)，第 334 段)。建议 41 的内容如下：“本组织应填补工作人员法律援助办公室的职等结构空白，将一个 P-3 职位升至 P-4。”见 [A/71/62/Rev.1](#)，第 334 和 335 段。

<sup>2</sup> 自愿捐款使办公室得以临时聘用 2 名 P-4 法律干事(纽约和内罗毕各一名)和 3 名法律助理(分别在亚的斯亚贝巴、贝鲁特、内罗毕)。工作人员捐款不足以用于在日内瓦再征聘一名法律助理(见 [A/70/420](#)，第 26 段)。关于每月退出率和工作人员出资的最新信息载于 [A/71/16 号文件](#)附件三。

7. 行预咨委会回顾其先前关于内部司法的报告，它注意到，工作人员自愿补充供资机制已筹集到足够资金，可以征聘足够数目的工作人员，尽管一些实体和地理区域退出率相当高，并鼓励秘书长加大努力，说服工作人员不退出这一机制(见 A/70/420，第 27 和 28 段)。行预咨委会建议继续进行工作人员自愿供资机制的试验阶段。因此，行预咨委会建议不在工作人员法律援助办公室新设 6 个员额，并鼓励秘书长探讨确保工作人员补充供资机制可持续性的各种备选办法，以便在其下一次关于内部司法的报告中提出建议。

8. 关于通过设立 P-4 职等员额，以填补工作人员法律援助办公室现有职等结构中 P-3 和 P-5 法律干事员额之间的空白，行预咨委会强调，这一请求应在工作量要求方面说明理由，并且员额职等应与这些职能的相关职责相称。行预咨委会还注意到，该办公室的工作人员也适用本组织的流动政策，因此不应期望在同一部门连续工作一段时间后必然获得晋升。行预咨委会还注意到，两个 P-4 职等法律干事临时职位正在填补之中，这两个职位由工作人员补充供资机制供资。

9. 秘书长提议在联合国争议法庭书记官处新设 6 个员额：3 个法律干事员额(P-4)(纽约、日内瓦和内罗毕各一个)，2 个法律助理员额(一般事务(其他职等))(纽约和日内瓦各一个)，1 个法律助理员额(一般事务(当地雇员))(内罗毕)，以代替目前支持三名审案法官的临时工作人员。拟议临时职位纳入经常预算与经评估小组关于争议法庭 3 名审案法官的建议有关。由于在下文第 15 段中，行预咨委会不建议新设 3 名常设法官，以代替审案法官，因此行预咨委会不建议在争议法庭书记官处设立 6 个员额，而是建议延长现有临时职位，任期自 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。

10. 订正估计数还包括根据评估小组的建议 37 提出的关于在管理评价股新设两个员额的提议：1 个法律干事(P-3)和 1 个法律助理(一般事务(其他职等))；根据建议 53 在联合国上诉法庭书记官处新设 1 个法律干事员额(P-3)。<sup>3</sup>

11. 行预咨委会建议，在没有任何令人信服的理由考虑在当前 2016-2017 两年期增加供资的情况下，不在管理评价股设立法律干事员额(P-3)和法律助理(一般事务(其他职等))员额，也不在联合国上诉法庭书记官处设立 1 个法律干事员额(P-3)。

12. 总体而言，行预咨委会不建议核准秘书长关于为内部司法新设 15 个员额的提议。

#### 非员额资源

13. 秘书长请求增加法官的薪酬 796 900 美元，用于：根据评估小组的建议 47，增加 3 名常任全职法官，以代替审案法官，此外为上诉法庭一名法官裁定的每项

<sup>3</sup> 建议 37 内容如下：“行政当局应确保管理评价股遵守法律规定和时间表。”建议 53 内容如下：“应在上诉法庭书记官处增设一名 P-3 法律干事。”见 A/71/62/Rev.1，第 319 和 379 段。

中间动议支付 600 美元，并按照评估小组的建议 55，向上诉法庭庭长支付津贴，每月 1 500 美元。<sup>4</sup>

14. 秘书长同意评估小组关于以争议法庭 3 名常任法官接替 3 名审案法官的建议，并指出，根据案件量，需要在三个工作地点各有两名全职法官，一再延长审案法官的任期将有损司法独立(见 A/71/163，第 126-129 段)。行预咨委会询问后获悉，实施这一变动不涉及资源问题，因为 2017 年延长审案法官的任期，也会产生相当的费用。

15. 行预咨委会认为，争议法庭的办案量尚未稳定，未来的办案量趋势难以预测。例如，虽然总体申请数目增加，2014 年至 2015 年从 411 个增至 438 个，但争议法庭处理的申请数目也在增加(从 320 个增至 480 个)，因此本年年底剩余申请有所减少，从 317 个减至 275 个(见 A/71/164，表 3)。此外，行预咨委会认为，正在进行的管理方面的改进可最终减少诉讼。行预咨委会还注意到，2014 年至 2015 年判决数目有所减少，从 148 个减至 126 个(见同上，表 5)，争议法庭三个地点之间的申请和判决数目差异很大(见同上，表 4 和 6)。鉴于这些意见，行预咨委会认为，应保留未来减少法官人数或在各工作地点之间调动法官的可能性。因此，行预咨委会建议争议法庭不以 3 名常任法官替换 3 名审案法官，并建议将三个审案法官职位的任期延长 12 个月，从 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，这也是秘书长提议的一个替代办法。

16. 关于司法机关的工作，行预咨委会经询问后获悉，秘书长无法量化法官的产出，因为这违反司法独立。不过行预咨委会回顾，根据大会第 66/106 号决议所载联合国争议法庭和联合国上诉法庭法官《行为守则》第 7(b)段，法官必须从速对案件做出判决或裁定，不迟于听讯结束、书面陈述完结或庭期结束后三个月。行预咨委会认为，秘书长应就此向大会提供数据。

17. 秘书长还提议就上诉法庭一名法官裁定的每一项中间动议给付报酬(每项动议 600 美元)，并核准向法庭庭长支付每月 1 500 美元的津贴。行预咨委会认为，这一事项需要进一步说明和分析，如有必要，应在下一两年期的拟议预算中进行审查。因此，行预咨委会建议不批准与此相关的拟议非员额资源。

18. 订正估计数还包括为专业法律编辑请批咨询费 70 000 美元，用于编写可搜索的两法庭判决摘要。行预咨委会不相信这项请求有正当理由，因为秘书长还指出，加强判例搜索引擎正在进行中，搜索能力更强的一种模式定在 2016 年 7 月 31 日

<sup>4</sup> 建议 47 的内容如下：“应再任命 3 名法官，以接替审案法官。”建议 55 的内容如下：“为保证紧急动议得到适当处理，上诉法庭应赋予庭长处理这类事项的更大权力并提供相应的补偿(可能半职工作)，或授权书记官长与庭长进行协调，尽早将案件分配给法庭的分庭，并选定主审法官和撰写判决书的法官，后者将担任该案所有紧急事项的值班法官。”与 A/71/62/Rev.1，第 376 和 380 段。

前完成(见 A/71/163, 第 34 段)。<sup>5</sup> 此外, 行预咨委会认为, 这一性质的工作应内部进行, 不需要使用外部咨询人。

19. 订正估计数还包括请求追加差旅资源 75 000 美元, 用于在纽约、日内瓦和内罗毕以外举行争议法庭听讯。这一请求是根据评估小组关于增加法庭机动性的建议。<sup>6</sup> 行预咨委会不相信透明度和诉诸司法的机会, 需要法庭在目前的三个地点以外的工作地点举行听讯。行预咨委会认为, 这一问题需要进一步分析, 如有必要, 应在下一个预算周期加以考虑。因此, 行预咨委会建议不核准拟议追加差旅资源。

#### 各基金和方案对内部司法系统的出资

20. 在审查秘书长的报告期间, 行预咨委会经询问后获悉, 各基金和方案根据每个参加实体的人数分摊与内部司法有关的费用。2015 年, 向争议法庭提出的申请中有 38% 来自各基金和方案的工作人员(见 A/71/164, 图一)。行预咨委会还获悉, 请拨的 250 万美元追加经费为评估小组的建议所引起的全部新增经费。如果大会核准这些资源, 随后将向各基金和方案发送账单, 以便按照既定的费用分摊比例分摊费用。

21. 有待大会采取的行动载于报告(A/71/163)第 158 段。行预咨委会不建议采纳第 158 (b)、(c)、(e)、(f)、(h)、(k)、(l)、(m)、(n)和(o)段所载建议, 但赞成第 158 (g)和(i)段所载关于延长审案法官及其支助人员任期的建议。第 158 (a)和(j)段所载事项为不属于委员会职权范围的法律事项, 应由大会决定。

22. 行预咨委会注意到, 在第 69/203 号决议第 10 段中重申, 临时独立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。行预咨委会认为, 仍然需要更详细的分析和建议, 目的是更好地利用非正式系统, 以避免不必要的诉讼。行预咨委会强调, 内部司法系统的非正式部分仍然十分重要, 有利于及早采取行动以防止或限制诉讼案件, 并回顾其先前关于这一问题的意见(另见下文第 36 段)。

### 三. 联合国内部司法

23. 秘书长关于联合国内部司法的报告(A/71/164)显示, 2014 年至 2015 年申请数目有所增加, 但管理评价股除外, 其请求数目从 2014 年的 1 541 项下降到 2015 年的 873 项。2015 年超过 75% 的管理评价请求涉及外地裁员工作, 包括联合国组织刚果民主共和国稳定特派团和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动工作人员的集团请求(见 A/71/164, 第 5 段)。

<sup>5</sup> 第 34 段是针对评估小组的建议 12, 内容如下: “内部司法办公室应进一步改进两法庭判例的搜索引擎。” 见 A/71/62/Rev.1, 第 199 段。

<sup>6</sup> 建议 17 内容如下: “应按照《争议法庭规约》第 5 条提高法庭的机动性, 使法庭能前往外地工作地点, 并在适当条件下进行听讯。” 见 A/71/62/Rev.1, 第 223 和 372 段。

24. 2015 年, 工作人员法律援助办公室收到 1 502 项法律援助请求, 2014 年收到 1 180 项请求, 并在 415 个案件中作为律师在争议法庭出庭, 而 2014 年作为律师在争议法庭出庭的有 102 个案件。后一项增加的原因是前南斯拉夫问题国际法庭前工作人员和现工作人员提出的关于改划为长期任用的 245 项申请以及联合国组织刚果民主共和国稳定特派团工作人员提出的关于不续签定期任用的 60 项申请(见同上, 第 7 段)。

25. 争议法庭 2015 年收到了 438 项申请, 而 2014 年有 411 项。争议法庭作出了 126 项判决(日内瓦 48 项, 内罗毕 40 项, 纽约 38 项), 其中法庭处理了 327 项申请(包括处理了 209 项申请的 8 项判决), 并以命令的形式处理了另外 153 项申请。年末待处理申请的数目从 2014 年的 317 项降至 2015 年的 275 项(见同上, 第 8 段和表 4)。

26. 2015 年, 上诉法庭收到了 191 起上诉, 而 2014 年有 137 起。增加的主要原因是一批与定期薪金调查有关的申请。判决总数从 2014 年的 100 项增至 2015 年的 114 项, 但秘书长作为当事方的判决数保持稳定(2015 年为 80 项, 2014 年为 82 项)。中间动议的数目也保持了稳定: 2015 年为 81 项, 2014 年为 84 项。不过, 年末待审上诉的数目从 2014 年的 101 起降至 2015 年的 147 起(见同上, 第 10 段以及表 8 和 9)。

27. 秘书长的报告载有对大会在其第 70/112 号决议中提出的问题的答复, 包括提供资料, 说明经修订的联合国监察员和调解事务办公室职权范围和准则(ST/SGB/2016/7)、管理人员问责制、管理评价股的有效性和两法庭规约修正案的影响(见 A/71/164, 第 114-159 段)。

28. 报告附件二提供信息, 说明关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告所载有关处理系统性和共有问题的各项建议的执行进展情况。这些问题(工作场所的虐待和无礼行为, 必须加强调查, 在危险工作地点任职的工作人员的问题, 缺乏与工作人员的有效沟通)都列在上一次报告(A/70/151)中。因此, 行预咨委会注意到, 从确定问题到发布关于为解决这些问题而采取的措施的资料, 有一年的滞后。为了提高系统的反应能力和透明度, 行预咨委会认为, 秘书长关于内部司法的年度报告可以就同届会议关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告所载关于系统性问题的建议提出评论意见。因此行预咨委会建议大会请秘书长在其下一次关于内部司法的年度报告中说明这一情况。

29. 有待大会采取的行动载于报告(A/71/164)第 163 和 164 段。秘书长在第 164(a)段中请大会注意到若干文件, 并在第 164(b)段中核准适用于所有法律代表的拟议单一行为守则。在第 164(b)段中, 行预咨委会认为, 这是一个法律问题, 不属于行预咨委会的职权范围, 而应由大会决定。

#### 四. 联合国监察员和调解事务办公室的活动

30. 关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告指出, 该办公室在 2015 年立案 2 524 个(秘书处 1 928 个, 各基金和方案 457 个, 联合国难民事务高级专员办事处 139 个), 比 2014 年增加了 13%(A/71/157, 第 13 段)。

31. 来自外地特派团的案件占整个办公室案件总量的 45%, 占秘书处案件的 57%(见同上, 图四)。所审议的主要问题类型涉及工作和职业(24%)、评价关系(24%)以及报酬和福利(13%)(见同上, 图三)。

32. 2015 年秘书处的利用率(工作人员总人数与所收到的案件数量之间的关系)为 4.4%, 比上一年增加 0.4%。D-1 及以上级别工作人员的利用率最高, 达 11%; 一般事务职类的利用率最低, 为 1.6%(见同上, 第 18 段)。

33. 2015 年共有 168 个案件涉及编外人员, 而 2014 年有 145 起案件。2015 年调解处立案 78 个, 而 2014 年立案 64 个(见同上, 第 21 和 23-28 段)。

34. 该办公室在报告中着重指出在审议不同案件中所发现的系统性问题, 包括在危险的工作地点任职的工作人员的情况、部分体检合格证明的后果、行政拖延、害怕报复、加强调查的必要性、两性平等和特派团缩编方面的良好做法(见同上, 第 55-93 段)。行预咨委会打算在即将提交的关于人力资源事项的报告中处理部分体检合格证明问题。

35. 关于两性平等问题, 行预咨委会经询问获悉, 由于预算的限制, 许多部门不再要求用一般临时助理人员资源来支付带薪休假工作人员或休产假的工作人员因长时间不在而产生的替补人员费用。这样, 长时间不在产生的负担就直接落到各自的主管人员和其他小组成员的身上, 他们必须承担通常由缺勤的同事负责的额外工作。监察员认为, 缺少产假替补人员所需经费是一个阻碍雇用妇女的因素(见同上, 第 87 段)。行预咨委会打算继续审查这一事项。在这方面, 行预咨委会回顾了其在关于 2016-2017 两年期拟议方案预算的第一次报告中表达的关切, 即秘书处没有制订一种计算病假和产假费用估计数的方法。行预咨委会还认为, 如果对这个预算项目进行更集中的管理, 在其中考虑到全联合国的过去情况, 会使今后的预算编制更为准确(见 A/70/7, 第 103 段)。大会核可了行预咨委会的意见。

36. 行预咨委会强调, 内部司法系统的非正式部分仍然十分重要, 有利于及早采取行动以防止或限制诉讼案件。行预咨委会回顾其先前的意见, 即非正式解决是该系统的一个重要部分, 并继续鼓励在适当时增加其使用。