



## 第七十二届会议

临时议程\* 项目 116(h)和 147

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

内部司法理事会系由大会设立，旨在就联合国内部司法系统实施情况提出意见。

新理事会的第一次报告考虑到了大会有关决议和临时独立评估小组的建议，特别是经大会核可的建议，并参考了通过与内部司法系统各利益攸关方进行广泛协商收集的意见。

在这方面，理事会提出以下建议：

(a) 关于工作人员缺乏对内部司法系统的了解和理解，理事会建议建立一个持续且系统的外联方案，并让各级工作人员和管理人员参与其中；

(b) 关于整合联合国人力资源方面的细则和条例，理事会建议确保文书更加连贯一致，以促进全系统的统一解释和实施；

(c) 关于工作人员获取信息和文件，理事会建议管理当局评价股继续发布和传播经验教训指南并在管理人员和工作人员中广泛传播；

(d) 关于防范报复，理事会建议制定明确的全系统政策，保护两法庭所受理案件的当事方和证人不受报复；

\* A/72/50。



(e) 关于工作人员在两法庭自我辩护率很高这一点，理事会建议应在所有工作地点进一步探讨这一问题；

(f) 关于转交问责制度，理事会建议对转交制度加以改进，以确保及时采取管理后续行动，从而防止削弱关于转交的法定条款，以及本组织的问责文化；

(g) 关于两法庭的独立性和自主，理事会建议审查所有相关政策和程序，以确保遵守司法独立和自主原则；

(h) 关于内部司法系统效率和效力问题，理事会在第 61、63、69 和 73 段中提出了若干建议。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 对内部司法系统的了解和理解.....	5
三. 整合规则、条例和行政通知的必要性.....	6
四. 工作人员获取文件和信息 .....	6
五. 保护免遭报复 .....	6
六. 自我辩护的工作人员申诉人 .....	9
七. 两法庭转交问责的案件 .....	9
八. 两法庭的独立性和自主 .....	11
九. 其他效率和效力问题 .....	12
十. 杂项问题 .....	15
十一. 鸣谢 .....	17
附件	
一. 联合国上诉法庭的观点 .....	18
二. 联合国争议法庭的观点 .....	21

## 一. 引言

### A. 根本考虑因素

1. 大会第 62/228 号决议建立内部司法理事会，是为了帮助确保新内部司法系统的独立、专业化和问责制。

2. 根据大会在第 61/261 号决议中作出的决定，理事会负责向大会提供其观点，说明联合国内部司法系统实施情况和其是否是“按照国际法有关规则及法治原则和正当程序”而建立的“一个独立、透明、专业化、资源充足……和分散化的……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”。

3. 理事会本届小组注意到其前任在最后报告中的意见，即“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，在联合国这种等级分明的组织之中尤为如此，然而，法治若要得到尊重，就必须落实这一要求(见 A/71/158，第 6 段)。

4. 理事会参照了大会之前各项决议、临时独立评估小组的结论，以及理事会与内部司法系统各利益攸关方进行的访谈。理事会的重点包括审议下列原则：两法庭的独立性和自主、工作人员及其代表获得信息以及其他适当程序问题、保护当事方和证人免遭报复、以及不法行为责任追究。所考虑的一个总体问题是效力：该系统为应对其各项挑战提供了适当的框架和充足的资源吗？需要进行哪些变革，以确保该系统各部门有效发挥各自作用？

5. 依照大会第 71/266 号决议第 45 段，联合国上诉法庭的观点和联合国争议法庭的观点附于本报告之后。

#### 1. 内部司法理事会法律地位以及《全面职权范围》的必要性

6. 作为一个向大会报告且由外部法学家和工作人员组成的机构，理事会建议颁布《全面职权范围》，详细阐明指理事会工作应遵循的法律和行政框架，包括更详细说明理事会主席及各成员的作用和职能。该文书还应澄清，虽然理事会某些成员由工作人员或管理人员提名，但他们不是任命他们的群体的利益维护者或代表。

#### 2. 内部司法理事会的现任成员

7. 任期于 2020 年 11 月 12 日结束的理事会现任成员如下：Yvonne Mokgoro (南非)，法学家，担任主席；Carmen Artigas(乌拉圭)，工作人员提名的外部法学家；Samuel Estreicher (美利坚合众国)，管理部门提名的外部专家；Frank Eppert(美利坚合众国)，管理部门提名的代表，以及 Jamshid Gaziyeu(乌兹别克斯坦)，工作人员提名的代表。

#### 3. 工作安排

8. 理事会四名成员于 2016 年 11 月 13 日开始其工作，重点是确定一名杰出法学家，作为主席人选供审议。经过彻底和漫长的搜索，最后一致推荐了南非的 Mokgoro 女士。她于 2017 年 3 月 15 日被任命为主席。

9. 主席就任后，理事会集中精力于制定一项工作计划，讨论其报告编写的各种方法及其内容的优先次序。理事会 2017 年 5 月 25 日和 30 日分别在纽约和内罗毕举行了其第一次面对面会议和与利益攸关方会议。随后，成员们致力于为报告搜集整理材料，酌情通过电子邮件或电话咨询，并在必要时与内部司法办公室进行函文联系。

10. 理事会考虑到临时独立评估小组的建议和司法制度所基于的各项原则(独立性、透明度、专业化、权力下放和问责制)，据此商定在报告中处理若干问题。理事会在纽约和内罗毕举行了几次会议，并与日内瓦和亚的斯亚贝巴进行了视频电话会议，以及与内部司法系统各实体、两法庭的法官、以及与工作人员和管理人员的代表举行了会议。这些会议请所有与会者提出任何关切和关心的问题，包括关于下列问题的意见：

- (a) 工作人员对内部司法系统的了解；
- (b) 本组织应进一步整合细则、条例和指示，以便于工作人员查阅和理解。
- (c) 在管理当局评价股申辩的当事双方平等获取文件和资料；
- (d) 保护免遭报复；
- (e) 纪律程序中的调查；
- (f) 两法庭转交问责案件；
- (g) 两法庭的独立性。

#### 4. 与利益攸关方的交流和主要发现

11. 理事会注意到，许多利益攸关方提出了一些共同的普遍关注的事项，而另一些事项则仅由特定群体或个人提出或指出有问题。因此，本报告将先确定普遍关注的问题，然后处理那些由部分利益攸关方即在更有限的基础上强调或提出的事项。

## 二. 对内部司法系统的了解和理解

12. 理事会注意到，工作人员中继续存在普遍不了解内部司法系统的现象。这是一个严重的问题，影响了该系统的完整性。我们与利益攸关方的讨论表明，首先必须以联合国的几种工作语文编写一份方便用户的手册，说明可供工作人员采用的各种程序选项，涉及到的各种最后期限，以及每一种解决方式的优缺点。手册应分发给所有工作人员和管理人员。此外，应努力每年在各工作地点进行口头介绍内部司法系统信息的活动。在可行的情况下，工作员工会和协会应参与向工作人员进行的介绍活动，参与制订外联材料，以及在实施和利用方面的后续行动。

### 建议

13. 以联合国工作语文编写一份便于使用的手册，概述了工作人员可选择的各种申诉办法，以切合实际的方式说明每种办法的利弊，并特别提及提出申诉主张的时效期限。

14. 建立一个持续且系统的外联方案，让各级工作人员和管理人员，特别是各工作地点的负责人参与，并让工作人员工会和协会积极参与。

### 三. 整合规则、条例和行政通知的必要性

15. 与理事会见面的各利益攸关方，包括法官普遍同意，需要整合本组织人力资源方面的规则、条例和行政通知，将之置于一个单一、便于使用的网址。理事会通过与人力资源管理厅见面了解到，该厅已经开始第一阶段的工作，即确定不同文书中重复或相互矛盾的规定，以便予以废除或酌情整合那些过时或不一致的规定。应采取步骤，确保这一工作获得充足资源。此外，一些利益攸关方提出的关切是，全系统各单位的人力资源工作人员对同样的文书有不同的解释。理事会认为，人力资源管理厅的监督作用包括稳妥地消除或尽可能减少产生不一致解释的来源，因为这些不一致的解释肯定会使两法庭难以裁断。

#### 建议

16. 人力资源管理厅需要加强监督，以确保全系统在执行和解释这些文书方面的一致性。

17. 整合人力资源文书应被视为人力资源管理厅优先项目，并且该厅应获得充足资源。

### 四. 工作人员获取文件和信息

18. 理事会的理解是，管理当局评价股有着重要的作用，可提供对部门管理人的内部检查职能。管理当局评价股还在内部司法系统中发挥正式和直接的作用，即审查部门管理人的决定。因此，要求申诉方必须首先在规定期限内向管理当局评价股提出申诉主张，但纪律案件和依据技术机构咨询意见作出的行政决定例外。鉴于该股的这一作用，必须让申诉的工作人员及其代表能够适当查阅管理当局评价股据以提出对申诉方不利的建议的文件和其他资料。在可行的情况下，应在管理当局评价股提出其最后建议前向申诉的工作人员提供这种查阅权，以使申诉人在该股提出建议前有机会陈述自己的立场。这种查阅权的范围不必包括评价材料或在正式程序启动后由法官下令才可进行的“充分发现”的内容。

#### 建议

19. 在可行且不损及必要的保密要求的情况下，管理当局评价股应向申诉方提供该股据以决定维持部门管理人所作决定的文件和其他信息，且最好在提出任何最后建议前提供。

20. 管理当局评价股 应继续发布并在管理人员和工作人员中广泛传播经验教训指南。

### 五. 保护免遭报复

21. 保护免遭报复成为理事会审议的议题已有多年。工作人员细则 1.2(g)明文禁止报复和企图报复。理事会注意到，在工作人员工会和管理当局在工作人员和管

理当局委员会的框架内谈判后，秘书长订正了关于防止因举报不当行为和配合经正式授权的审计或调查而遭报复的公报(ST/SGB/2017/2)。

22. 该公报的第一节重申，工作人员有义务向有责任采取适当行动的官员举报任何违反本组织条例和细则的行为。而与举报义务相平衡的是，举报者有权得到免受报复的保护。对举报不当行为或配合审计或调查的个人的任何报复都违背所有工作人员的一项基本义务，即须奉行国际公务员制度的最高行为标准。“受保护活动”包括举报错失行为/不当行为(举报)或善意配合经正式授权的审计或调查(见 ST/SGB/2017/2，第 2.1 节)。

23. 理事会注意到在加强防范因从事指定的受保护活动而遭报复方面已经取得的进展，但同时强调在防范因向两法庭提起诉讼或在法庭出庭作证支持诉行政当局的案件而遭报复方面仍然存在不足。事实上，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。(见 A/71/62/Rev.1，第 246 段)小组发现，没有明确的规定或既定程序来保护此类工作人员免遭报复。

24. 与利益攸关的工作人员讨论表明，在工作人员中对报复的担心很大，这是一个严重影响对司法的利用的关键因素。值得注意的是，临时独立评估小组的报告重申“工作人员普遍害怕因诉诸司法而遭到报复和打击”。(见 A/71/62/Rev.1，第 103 段。)

25. 法官们提出了报复或威胁报复两法庭受理案件的证人或申请人的问题。在向害怕因在联合国争议法庭出庭提供证词而遭报复的证人提供何种保护的问题上，据认为，虽然“法庭《规约》和《程序规则》没有就可以命令为保护证人而采取的保护措施作出规定，但《规则》赋予法院广泛权力，在任何时候均可根据当事方的申请或自行就公正迅速处置案件并为确保为当事方伸张正义，而下达任何适当命令或指示。<sup>1</sup> 争议法庭还强调：

在本法院作证的证人总是会最担心自己的生计；他们会害怕在行使其职能过程中受到恐吓和报复，以及担心工作不保。在这种情况下，这些证人害怕的不是公众；相反，他们害怕的是秘书长或在秘书长授权下行事的代理人。

因此必须保证工作人员有信心，相信在争议法庭出庭作证是安全的。如果没有这种保证，极可能不会有证人站出来。<sup>2</sup>

26. 争议法庭还重申“一项普遍真理，即可靠证据，包括证人的证词对法院和法庭主持正义的工作至关重要”，并将出庭作证定性为“受保护活动”，工作人员不可因进行此种活动而受任何形式的伤害，其职业生涯也不可因此受到损害。<sup>3</sup> 联

<sup>1</sup> 见 UNDT/NBI/2009/067 号案(Kasmani)，第 25(NBI/2010)号命令。

<sup>2</sup> 同上，第 33 至 34 段。

<sup>3</sup> 见 UNDT/NBI/2013/083 号案(Nyasulu)，第 250(NBI/2014)号命令，第 12 段。

联合国上诉法庭再次申明，争议法庭本身有权命令保护在争议法庭出庭作证的证人免遭报复。<sup>4</sup>

27. 尽管如此，理事会获悉，在若干案件中法官虽下令采取保护措施，但行政当局并未实施。工作人员关切的是，寻求通过两法庭纠正不法决定，可能导致对他们更严重的后果，如借口缺乏资金、改组或撤销有关员额而终止或不续合同。若工作人员持有的是不稳定或短期的合同，则这种报复的恐惧更明显，因为扭转这类人员离职的报复性决定，甚至暂停这一行动的可能性都被视为较低。

28. 保护方面的不足因这样一个事实而进一步加剧：订正的秘书长公报 [ST/SGB/2017/2](#) 似乎将两法庭的申请人和证人排除在保护之外。理事会 2017 年 5 月 30 日从道德操守办公室收到的书面呈件确认，在争议法庭提供的证词不构成该公报规定的受保护活动。因此，法庭证人的报复事件不属于 [ST/SGB/2017/2](#) 的范围，超出了由道德操守办公室进行的保护审查范围。在这方面，上诉法庭已裁定，争议法庭接收道德操守办公室的决定，即拒绝审查在 *Kasmani* 案中作证的证人受报复案，这超越了争议法庭权限。<sup>5</sup>

29. 在与利益攸关方的协商中，行政当局代表回顾指出，工作人员细则 1.2(g) 规定，“工作人员不得扰乱或以其他方式妨碍本组织的任何会议或其他正式活动，包括与内部司法系统有关的活动，也不得威胁、恐吓或以其他方式从事任何企图直接或间接妨碍其他工作人员执行公务的能力的行为。”此外，理事会还获悉，禁止一般意义上的报复这一条被列入禁止工作场所骚扰和滥用权力政策 ([ST/SGB/2008/5](#))。然而，这一公开立场，禁止报复在该法庭出庭的证人和申诉人，没有明确规定对那些面临报复的人予以保护。事实上，理事会还听取了工作人员代表和一些管理当局代表的意见，他们认为，需要有一个明确且加强的政策，来处理骚扰和滥用权力案件。

30. 进行有效保护以防报复，是公平和有效的内部司法系统的一个基本特征。尽管有明确的政策保护举报不当行为的个人，但是对两法庭的当事人或证人却没有同等的保护。需要有一套明文的保障措施，以免诉诸内部司法系统的意愿因担心遭到报复而被遏制。

31. 理事会注意到大会第 [71/266](#) 号决议，其中大会请秘书长在其今后提交的报告中报告采取了哪些措施加强防范报复的措施。目前，在这方面的报告不会提供一种明文的政策保护那些援引内部司法系统的当事方和证人免遭报复。内部司法理事会重申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，以保护工作人员以免其因出庭作证或提出申诉而遭到报复(见 [A/71/62/Rev.1](#)，第 413 段，建议 24)。

32. 理事会因此呼吁彻底审查防止内部司法系统中的打击报复问题，以建立一个有效机制，确保保护两法庭的证人和申诉人。理事会建议大会在其第七十二届会议上审议这一重要问题。

<sup>4</sup> 见 2015-UNAT—544 号案(Nartey)，第 62 段。

<sup>5</sup> 同上，第 66 段。

## 建议

33. 制定一个明确的全系统政策保护两法庭的当事方和证人免遭报复。

## 六. 自我辩护的工作人员申诉人

34. 工作人员法律援助办公室的统计数据表明，2016年，争议法庭提起诉讼的工作人员67%自我辩护。另有8%是由私人律师，4%由志愿律师，21%由该办公室辩护。同一年，38%的上诉人自我辩护。理事会获悉，2016年并不属于情况异常的一年。

35. 就争议法庭自我辩护率高的问题与所有利益攸关方进行了广泛的讨论。原因是难以理解的，因为工作人员法律援助办公室向工作人员提供的是免费资源。毫无疑问，在一定程度上，自我辩护是因为有时该办公室认定所提出的诉讼缺乏理据，但申诉方不同意，希望继续向法庭提起诉讼。一些利益攸关方报告说，自我辩护的原因之一可能是不了解该系统 and (或) 不了解工作人员法律援助办公室的存在，而理事会在上文已述及此问题。另一些人报告说，该办公室所提供的服务没有充分提供给那些所在位置偏远的工作人员。

36. 其他人告诉理事会，工作人员法律援助办公室有时拒绝提供辩护，原因是资源有限或该办公室过于谨慎，认定没有“合理的胜诉期望”。也可能在一些情况下，工作人员申诉人认为自己比提供的律师可以更好地对案子进行辩护；在某些情况下，也许在工作人员代表的支持下，自我辩护的申诉人在该法庭胜诉。

37. 67%的工作人员申诉人在争议法庭自我辩护，这提出了在工作人员获得律师服务方面的一个令人严重关切的问题。理事会在目前这一关头无法解释为什么在通过工作人员法律援助办公室向工作人员免费提供法律援助的系统中，自我辩护率如此之高。这是一个需要进一步探讨的领域，并需要就此向大会下一届会议提交一份报告。特别是，理事会期待工作人员法律协助办公室提供的数据形式能有助于它更好地了解为什么工作人员在争议法庭上自我辩护的比例如此之大。如果一个主要原因是缺乏资源，则应提供额外资源，因为由胜任的律师提供辩护对于公平的内部司法系统而言是必需的，尤其是在管理当局由律师辩护的情况下。还应考虑到工作人员代表和其它感兴趣的工作人员和退休人员的培训和资格认证，他们或许有兴趣在工作人员法律援助办公室拒绝提供代理的案件中担任同行的律师。<sup>6</sup>

## 建议

38. 对工作人员在争议法庭自我辩护率高的问题，在所有工作地点都必须进一步调查，以使其得到充分解决。

## 七. 两法庭转交问责的案件

39. 大会已高度重视确保本组织中的问责制。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)。

<sup>6</sup> 一些提及采用志愿者代理辩护的大会决议是第63/253、64/119和65/251号决议。

40. 事实上，在建立新的内部司法系统过程中，大会考虑的是一个更广泛的目标：“确保工作人员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 61/261 和 63/253 号决议）。大会一再申明，所有工作人员，特别是高级管理人员应在有关条例、细则和行政通知构成的框架内运作，该框架由在一个独立和专业的司法机构主持下的两法庭强制实施。

41. 正因如此，《争议法庭规约》第 10.8 条和《上诉法庭规约》第 9.5 条分别规定，两法庭可将适当案件转交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。

42. 因此，两法庭转交案件问责，应被视为对秘书长追究工作人员责任的权威和义务的承认。转交案件作为一个工具，可帮助秘书长确保工作人员，包括管理人员对他们的作为或不作为承担责任。

43. 问责制问题经常出现在内部纠纷解决过程之中。从 2009 年实行新的司法系统至 2017 年 6 月，已有 24 个转交问责案，争议法庭转交了 23 个案件和上诉法庭转交了 1 个案件。争议法庭转交的 23 个案件中，有 10 项判决被上诉法庭判定无效，包括明确裁定不予转交的判决以及裁定被申诉决定无效但未诉诸转交手段的判决。

44. 理事会与之见面的很多利益攸关方强调，问责制是一项始终重要的关切。他们普遍认为，转交案件问责的系统运作不如人意。许多利益攸关方指出，这方面存在信息空白，向两法庭或工作人员提供关于对有关管理人员采取的行动的反馈信息很少。没有秘书长或内部司法办公室在这方面采取行动的记录。

45. 不就两法庭转交问责案件采取行动，是内部司法系统存在的一个重大问题。未能调查转交案件并在确定存在不当行为的情况下采取处罚措施，并且展现如此行事，这意味着没有劝阻不当行为的实施，造成了有罪不罚的感觉。为了实现本组织的变革，应加强问责职能。

46. 若要实现大会在确保问责制方面的目标，则需要改变转交案件制度。首先，必须制定和公布有关程序，以便触发本组织就转交问责采取的后续落实行动。与此同时，转交案所涉人的身份应受保护，直到申诉完结。

47. 审议转交制度的改革正当其时。2015 年 12 月，在其第 70/112 号决议中，大会请秘书长确保按照适用的联合国工作人员条例和工作人员细则，追究确定所作决定有重大疏忽、导致诉讼和财务损失的管理人员的责任，并向大会第七十一届会议报告有关情况。一年后，在其第 71/266 号决议中，大会秘书长主动开展一个程序，审查转交问责案件以及其他可能的问责备选办法，以确保实施问责，并向大会第七十二届会议报告有关情况。

48. 管理当局必须认真对待来自两法庭的转交问责案件。此类转交，虽比较罕见，但指出了据控发生的管理当局严重不当行为，需要由秘书长超出在一案件中通常提供的救济措施而予以及时和可见的关注。

## 建议

49. 转交问责制度应加以改进，以便确保采取迅速的管理行动，对此类转交进行后续，以防止削弱法定的转交条款和本组织的问责文化。

## 八. 两法庭的独立性和自主

50. 大会通过第 61/261 号决议，将当时存在的争议解决制度改变成一个新的内部司法系统，包括争议法庭和上诉法庭，作为履行该系统司法职能的两个独立机构。在设立这一系统时，大会决心建立一个“按照国际法有关规则及法治原则和正当程序……的独立、透明、专业化……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”。

51. 在第 61/261 号决议以及其他决议中，大会责成各利益攸关方履行自己的角色、职能和职责，以本着必要的诚意和承诺实现正义。此外，如同大会所有决议，秘书长依靠他的行政官员团队，以确保成功贯彻或执行该决议。

52. 在理事会与利益攸关方协商中反复出现的一项关切是法官与管理当局之间在司法独立性概念的解释方面一直僵持不下。两法庭的法官在司法的作用和职能方面经验丰富并坚信一项原则，即法官在任何时候都必须免于恐惧，不偏袒或无偏见地履行并实现其裁判角色和职能，他们自然强调司法独立于行政当局的重要性，而且独立性的事实和独立性的展现两个方面都很重要。

53. 如果这一系统的结构不当，给人一种印象，即行政当局左右着或掌控着两法庭和法官，则会损害诉讼当事人必须具备的信任，即信任法官将会依据事实和适用的法律而非管理当局的愿望提出公正的意见。

54. 利益攸关方表达关切的一个方面是管理当局没有对两法庭转交问责的案件采取后续行动。未采取后续行动会造成这样一种合理的印象，即管理当局不会对自身采取行动，即使两法庭认定管理当局实施了严重错失行为也是如此。

55. 另一个关切的方面是争议法庭法官的报酬与工作人员报酬之间的联系问题。法官们表示不安的是，他们的薪酬已明确与工作人员的薪酬联系起来，并遵循相同的条件，尽管秘书长已阐明一个观点，即这种联系并不意味着法官是工作人员，而只是说其薪酬按工作人员员额 D-2 职等第四级的薪酬计量。由于这一级别工作人员的报酬或薪酬最近已经重新调整，有所减少，法官们担心他们的报酬或薪酬将同样减少。

56. 理事会注意到，由于法官薪酬是他们的共同服务条件一部分，因此薪酬，从本质上说，成为一个司法独立问题。它影响了法官的独立性和公正性。当司法服务人员的薪酬经行政当局斟酌或要求而减少，则会引起关切，即关切这种削减将限制法官对行政当局行使其司法职能。当司法服务人员薪酬明确与工作人员的薪酬联系起来，诉讼当事人则很可能会觉得法官只是工作人员的另一个分支，而不是他们的真正身份，即独立和公正的正义裁判者。

## 建议

57. 在两法庭任职的法官是独立的、公正的裁判者，负责依据事实和适用的法律主持正义。他们不是联合国工作人员，不应与工作人员的报酬和薪酬挂钩。关于他们所作司法裁判，他们享有充分的自主权，不受管理当局监督。理事会建议对所有政策和程序进行审查，以确保遵守这一基本的司法独立性和自主原则。此外，理事会建议人力资源管理厅向大会提交经修订的争议法庭法官整套报酬办法供审议和批准，该办法将在“不增不减”的基础上否定与工作人员报酬对等的挂钩办法。

## 九. 其他效率和效力问题

58. 大会在 2008 年建立新内部司法系统时宣明的目标之一是，该系统应，除其他外，“资源充足”（见第 261/61 号决议，第 4 段）。在确定 2016-2017 年度其本身工作方案过程中，“资源充足”问题不是理事会与利益攸关方讨论的指定专题之一。尽管如此，利益攸关方反复提到这一问题，认为这是在下列具体方面影响业务效率的一个问题。

### A. 用于联合国上诉法庭休庭期间提出的中间动议的资源

59. 正如内部司法理事会上一次报告指出，在最初几年，上诉法庭设立了一个非正式的休庭期间“值班名册”，即基本上依赖法官们的善意和专业精神，无报酬受理中间动议。最终，志愿做法的情况逐渐难以维系，而留下的空白在很大程度上完全由上诉法庭庭长填补，即对“紧急”动议采取行动，而“非紧急”事项则留待下一届开庭。内部司法办公室已通知理事会，过去七年每年有平均 51 项中间动议。

60. 理事会认为，中间动议的司法工作应得到适当报酬，而不应是在自愿基础上进行的工作。不予报酬不仅对法官不公，而且还会产生不必要的拖延。

## 建议

61. 法官在上诉法庭休庭期间裁判中间动议，应得到报酬，而不是由庭长作为其总体职责一部分对中间动议予以裁判且无额外的报酬。

### B. 与利益攸关方就编制预算进行协商

62. 内部司法办公室执行主任负责为该办公室负责管理或支助的所有职能编制预算，包括书记官长、工作人员法律援助办公室，争议法庭、上诉法庭和内部司法理事会。在理事会与有关利益攸关方的会议上达成了一种共识，即必须与受影响的实体就其预算需求和预期所需资源加强协商。

## 建议

63. 在编制预算时，应就资源需求征求内部司法办公室所有单位的意见。

## C. 司法效率

64. 作为对各利益攸关方意见的后续，理事会向内部司法办公室寻求进一步信息，以弄清从向争议法庭提起诉讼到判决结案，以及在从案件听讯结束到法官判决需要多长时间。应在就案情实质作出裁判的案件和被以不可受理(从法律角度另一当事方有权获得判决，而不可受理通常是因为提交时间已过期限)或未遵守程序要求为由驳回的案件之间，将此类数据细分。

65. 据理事会从争议法庭的三个地点中一个地点收到的资料显示，在七年期间该法庭平均用 213 天处理被以不可受理为由驳回的案件。情况也可能是，这 213 天的平均是因案件的复杂性、法庭最初几年法官不可避免的学习曲线、以及一些异常值案例(其中一项判决用时 1 194 天)等因素而造成数据不均衡的结果。不过，看来争议法庭近年来减少了作出不可受理认定所需的时间。2016 年，争议法庭所有案件平均用时 81 天，2015 年为 96 天。

66. 理事会还收到了争议法庭未就案情实质做出裁判的案件数据。自 2009 至本报告编写之日，对于涉及维持和平特派团工作人员的纠纷，在内罗毕开庭的争议法庭所需的平均时间情况是：作出判工作人员完全胜诉的判决需时 501 天，作出判工作人员部分胜诉的判决需时 477 天。特派团出来的案件无疑将需要更长的时间处理，因为其距离遥远，这部分解释了为什么用时那么长。

67. 快速审查平均用时数字，与其他争议法庭的案件作同期比较表明，自提起诉讼到判决的时间似乎是过于漫长，经常超过了一年。然而，在这方面也有所改善，平均时间数字从 2015 年的 315 天减至 2016 年的 137 天。

68. 理事会目前不能充分评价用时数字表明了什么。理事会要指出，司法拖延本身便可能是一种不公正。特别是，时间到期会使得那些诉讼主张最终可基于案情实质而成立的个人的职位恢复的可行性受影响。这方面首先需要争议法庭法官在其庭长的指导下利用内部司法办公室提供的有意义的的数据，仔细予以审查。理事会在在这方面注意到，大会在其第 66/106 号决议中通过的争议法庭和上诉法庭的法官行为守则第 7 条规定，法官必须“尽力”和“从速”履行职责，此外，规定应在争议法庭听讯结束或书面陈述完结后三个月内做出判决。争议法庭庭长负责监测法官用了多长时间做出裁判。出于必要，这种监测必须包括软劝说，而在大多数情况下这种劝说应该足以解决问题。如果问题重复出现，庭长应与争议法庭全体法官处理这一问题，以便采取适当行动。

### 建议

69. 争议法庭庭长应监测从案件提交到处置完毕(包括以不可受理为由驳回的案件以及基于案情实质解决的案件)所用时间。如果确定了持续存在的问题，应与个别法官，或如有必要，与争议法庭全体成员举行一次会议加以研究处理。

## D. 联合国争议法庭和书记官长们的业务效率

70. 根据在与利益攸关方举行会议期间收集的资料，理事会注意到，法庭法官和书记官处的工作人员的确切责任，特别是在起草和发布判决方面的职责不明确。

似乎还有一个问题需作一定的澄清，即对监督书记官处工作人员工作的监督问题，因为他们在其工作中为法官服务，但仍归内部司法办公室执行主任管。换言之，其职责有点混合，因为他们既作为法官的书记员，又担任书记官长助理。正如向理事会转达的意见所述，缺乏明确性，是造成一些法官和一些书记官处工作人员之间磨擦的一种持续且不好的来源，影响生产力和士气。

71. 理事会理解这一令人不满意的状况已引起争议法庭庭长和首席书记官的注意。二者均已采取某种行动处理这种情况，但摩擦仍然存在。理事会注意到，摩擦似乎集中于编写判决和工作分工。此外，一些法官抱怨在不知情的情况下判决书被“修改”，而且还需要“说服”书记官处工作人员接受他们的意见。另一方面，书记官处工作人员有时抱怨他们必须“事无巨细全部要做”，而一些法官司法素养和能力不够。

72. 对这些指称，理事会无法裁判。理事会认为，这个问题值得争议法庭和内部司法办公室给予或许比迄今为止更多的关注。

#### 建议

73. 法庭法官和书记官处工作人员各自的职责应有明确界定，以使法官拥有必要的工作人员为其裁判职责提供协助，包括按他们的指令予以协助。

### E. 处理业务效率：联合国争议法庭庭长的作用和权威

74. 法官享有必要的机构自主权。他们不是须受内部司法办公室审查的工作人员。而接受秘书长监督的工作人员的情况与此相反。然而，如上文在讨论从提交案件到做出判决的时间问题时所述，法官们对业务效率有重大影响。理事会认为，在此类事项上，争议法庭庭长应负责监测此类问题。理事会注意到，载于大会第 64/119 号决议的《争议法庭程序规则》第 1 条规定选举一名庭长“根据《争议法庭规约》指导法庭和书记官处的工作”。这符合《争议法庭规约》第 4.7 条，该条规定，“争议法庭应选举庭长一人，他应有权，除其他外，监测及时作出判决”。理事会认为，这一授权足以让其履行理事会设想的不大但极其重要的监测角色。额外的监督授权则需要大会采取行动，可能被视为不符合大会第 66/106 号决议核准的《争议法庭和上诉法庭法官行为守则》对集体领导权的强调。行为守则第 4 条(h)款规定，“官应尽最大努力促进法庭的共同合作”，“礼貌待人，尊重包括法庭工作人员在内的其他人的尊严”。

#### 建议

75. 有关程序规则和规约应明确指出，两法庭的庭长具有符合这两个机构合议性质的监督责任。

### F. 资源充足

76. 管理当局评价股是管理当局的一部分，被称为管理当局就一项受到质疑的决定是否适当进行审查的“最后机会”。该股每年处理约 920 个案件，大约相当于每个工作日收到 4 个案件。尽管有非常紧迫的法定期限，该股办结了案件的 20%，

并就案情实质问题向提出管理评价请求的工作人员提供了有充分说理的解释。该股的运作被称为“省钱”以及“高质量”等等，但却缺乏充足资源来应对源源不断的新案件和通过其评价向管理及时提供意见的压力。该股还制作了一份季度“经验教训”报告，颇受寻求参考的各级管理人员的好评和青睐。为了有效运作，理事会的感觉是，该股需要增设一个法律干事员额和一个法律助理员额。此外，后来，在本报告编写过程的最后几天中，理事会了解到，该股的一个 P-3 职等员额被取消。毫无疑问，这将进一步加重该股的挑战，使之难以履行必要的职责。

77. 就目前的预算支助而言，工作人员法律援助办公室比管理当局评价股的情况更糟。该办公室由自愿补充供资机制(见第 71/266 号决议，第 38 段)提供部分资金，并向理事会自称为是“一穷二白”的业务单位，因为资源缺乏，包括膝上型计算机已使用 9 年之久，且毫无差旅资金等情况，是影响其任务履行的“最大问题”。临时独立评估小组和理事会在先前的报告中已报告这一问题。

78. 特别是，工作人员法律援助办公室中工作人员没有晋升途径，因为该办公室中没有 P-4 职等的员额。这对业务效率产生不利影响，因为 P-3 职等的工作人员自然要在其他地方寻找发展机会，同时带走他们对内部司法系统的经验和了解。事实上，2016 年，由于这一原因，该办公室“失去”了两名有经验的 P-3 职等法律干事。因此，专业工作人员更替率相对较高已经成为该办公室的一个负担。如前文所述，资源缺乏以及有经验的工作人员不能留任的情况可能会影响该办公室在所有有理据案件中提供法律代理服务的能力。此外，该办公室作为唯一工作涉及内部司法系统每个方面(即管理当局评价股、联合国监察员、争议法庭和上诉法庭)的单位也遇到等级问题，即较年轻工作人员面对高级工作人员的问题，后者有时对他们的决定受到比他们年轻得多的同事质疑表示关切。理事会注意到该办公室的运作得到争议法庭的法官和其他利益攸关方非常积极的好评。其中一位表示，该办公室为工作人员提供了一种“宝贵的服务” - 不过，显然只能在编列经费允许的范围内提供。在这方面，理事会推想，如果认为该办公室在条件不够的情况下工作效力很高，那么若有更好的资源，该办公室又可再做多少事？出于这一原因，理事会强烈建议大会考虑以何种方式和手段加强向工作人员法律援助办公室提供的资源，包括为每个工作地点设立一个 P-4 职等员额。

### 建议

79. 管理当局评价股和工作人员法律援助办公室需要增加资源，以履行其责任，确保有更高級的专门知识处理更复杂的案件以及辅导初级律师，降低工作人员的更替率。

## 十. 杂项问题

### A. 撤销/具体履约作为一项救济措施

80. 《争议法庭规约》第 10.5 条规定，在作出的一项有利于申请人涉及“任用、晋升或终止任用”的判决中，法庭必须，除了撤销有争议的决定或命令具体履约，还应设定一定数额的赔偿金，答辩人可选择将之用作替代办法。《上诉法庭规约》第 9.1 条规定，也为答辩人规定了同样的选择。

81. 根据理事会与利益攸关方的讨论来看，似乎管理当局始终坚持不论胜诉工作人员的案件理由如何强有力，或法庭确定的管理人员犯下的不当行为或渎职有多严重，均采用“不撤销/不恢复”的政策。

82. 理事会注意到，这一“政策”可追溯到几十年前，即前联合国行政法庭时期。虽然在许多案件中，管理当局有有效的理由决定不复职而是支付款项，但僵硬地适用这一政策，正如法官在其裁判文书中所说的那样，并非在每一种情况下都有利于伸张正义。

#### 建议

83. 敦促大会规定，法庭法官可在适当情况下命令恢复原状/复职，不要求法官在申请人胜诉的案件中确定可以替代恢复原状的支付数额。大会还应敦促管理当局认真考虑复职，而不是自动选择支付赔偿款来代替恢复工作人员的职位。

### B. 工作人员协会以自己名义和代表工作人员作为个人或作为情况类似某类工作人员提出申请的地位

84. 在与理事会的面谈中，工作人员工会和协会表示非常希望在争议法庭和上诉法庭的规约中能够承认他们的一个法律地位，即可就对该协会有影响的问题以及代表对管理当局同一项行政决定提出申诉的单个工作人员和更广泛地代表一组情况类似的工作人员提出有关申请。这一问题曾提交大会审议，大会在第 63/253 号决议第 15 段中决定在大会第六十五届会议再审议工作人员协会在司法系统中提出诉讼主张的问题。

85. 理事会认为，现在应重新审视这一问题。理事会打算在下一年处理这一问题，并在其下一次报告中向大会提供其经过考虑的意见。

### C. 法庭所在地点

86. 法庭法官一再提出，将法庭及其服务安置于内部司法办公室的同一办公场所，而且如此接近于联合国其他部门，这不仅不便，而且会有不当的象征意义。理事会了解联合国有关可用空间问题，而且需要为在纽约的各单位合理、具有成本效益地分配办公场所。理事会还肯定内部司法办公室努力确保法院业务的隐私并将该办公室的活动和设施与两法庭分隔开。

87. 尽管如此，理事会赞同两法庭的关切，特别是赞同其正当愿望，即希望被明确视作一个不同于行政部门的单独机构。应努力减少有关人员接触两法庭的障碍，包括外部律师、亲属和证人等出席听讯的障碍。理事会认为，内部司法办公室目前的地点在 DC-2 大楼，与联合国的其他单位，包括调解支助股、政治事务部共用办公场所，该地点不能满足两法庭的需要，尤其是在更好地向工作人员和代表展示其公开履行职责和主持正义方面的需要。

#### 建议

88. 敦促大会请秘书长考虑可否更换两法庭的地点，以方便非工作人员参加听讯并将两法庭与内部司法办公室的设施进行物理隔离。

## D. 调查和纪律事项

89. 如前理事会所述，正在按照大会决定的办法(见第 62/228 和 62/247 号决议)拟订新的调查和纪律事项框架，这将在是与联合国内部司法系统有关的适当程序和法治方面一项重大的改进。

90. 理事会知道，管理当局和工作人员法律和调查队进行了九年的彻底和专门联合工作，最后草案于 2016 年商定，旨在满足大会的要求，包括关于保护适当法律程序权、尊重法治、充分调查标准和保护工作人员隐私权的要求。

91. 理事会从各利益攸关方了解到，今后的政策可能会对违禁行为有关的调查产生有利影响，如歧视和骚扰，包括性骚扰、滥用权力等，而这些违禁行为的调查据许多利益攸关方称，目前缺乏一个使之可信赖且公平的适当框架。

92. 此外，就性骚扰进行的适当调查(这可能导致确定可能的犯罪行为的证据，如性剥削和性虐待的证据，并因而导致专门实体，如内部监督事务厅的干预)所发挥的作用无疑是至关重要的。

93. 理事会将继续跟踪这一重要政策草案的印发，以评估其今后在内部司法系统发展方面的影响。

## 十一. 鸣谢

94. 内部司法理事会希望感谢所有利益攸关方在面谈期间和之后为其提供的澄清和作出的建设性贡献。他们的意见对于了解许多问题和拟订已纳入本报告的各項建议至关重要。

95. 理事会还感谢内部司法办公室的支持、理解和对理事会有关要求的重视，以及感谢该办公室对理事会的各项请求竭力采取了后续行动。

**Yvonne Mokgoro**(签名)

**Carmen Artigas**(签名)

**Samuel Estreicher**(签名)

**Frank Eppert**(签名)

**Jamshid Gaziyeu**(签名)

## 附件一

### 联合国上诉法庭的观点

#### 联合国上诉法庭的评论意见

##### 概况

1. 联合国上诉法庭是联合国、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以及联合国合办工作人员养恤基金参加者内部司法系统的最终仲裁者。

2. 上诉法庭属于流动性质，每年开庭至少两次，通常三次(第二、三和四季度)、每次两个星期就上诉作出裁断。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。每次开庭期间，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. 截至 2017 年 6 月 30 日，上诉法庭共收到 1098 项上诉，处理了其中 986 项。必须指出，对于性质相似的上诉，上诉法庭在同一判决中并案处置，即使案件涉及工作人员不同。

##### 挑战

###### 书记官处的人员配置不足

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庭审前参与筹备工作，他们也在每次庭审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开庭作出所有安排，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分庭讨论(除非法官指示不参加)，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。如果时间允许，工作人员还维护一个供内部使用的摘要，力求总结上诉法庭不断增加的判例，以便于新法官和书记官处工作人员的研究和入职准备。

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。

在有报酬的基础上恢复值班法官制度

6. 上诉法庭接收并对当事人提出的所有动议宣布裁定。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，法官在休庭期间在庭长指定下每月轮流履行司法职能。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. 在确保上诉案件在不同的程序性阶段及时进行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。然而由于要求法官在审理和裁判上诉案所需时间之外，还必须花费过多时间，“值班法官”制度无法持续，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。

9. 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判。因此，庭长对认为紧急的动议作出裁定，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期间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判。

10. 上诉法庭认为，应该恢复值班法官制度，使庭长或值班法官可以根据《上诉法庭程序规则》第 2.1 条持续“指导上诉法庭和书记官处”的工作，并且值班法官在上诉法庭休庭期间复审和裁定中间请求和其他司法事项，应获补偿。

网站和法庭案件管理系统方面的困难

11. 除了工作人员短缺以及司法工作得不到报酬的问题，上诉法庭法官还面临其他困难，包括在网站和法庭案件管理系统方面缺乏足够的支助。这些困难对上诉法庭法官而言更加严重，因为他们大部分时间不是在总部，而是在其本国，所以在很大程度上依赖提供的技术支助。

12. 网站：以其现状而言，内部司法办公室网站并不提供适当的检索功能，因而难以查明相关判例法，妨碍了法官和书记官处的工作人员高效率地准备案件。在其他方面，该网站也没有按主题的搜索功能，而且搜索词也没有标出。

13. **法庭案件管理系统和背景文件：**书记官处为法官提供文件案件档案的硬拷贝，用于在审议之前准备案件材料。然而，为了(远程)查阅，特别是查阅一审背景档案中的提交文件和重要文件，法官和书记官处工作人员均依赖于法庭案件管理系统。由于上传的背景档案的归类整理方式(现有文件缺乏索引，名称系统不完整等)，法官和书记官处工作人员查阅要找的文件经常非常耗时，难以甚至不可能找到，并且也难以甚至不可能评估是否有下级法院审理的完整记录。此外，法庭案件管理系统 面临重大技术问题，非常缓慢且不可靠。

14. **法庭案件管理系统和统计：**此外，法庭案件管理系统没有能力为法庭提供用于统计目的必要信息。上诉法庭书记官处被迫采用非常原始的方法，如人工完成 Excel 表汇编统计数据，特别是内部司法办公室的活动报告。

### 有待大会审议的事项

15. 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裁判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；<sup>1</sup>

(b) 是否应对庭长/值班法官裁判和裁定中间动议的工作提供报酬；

(c) 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。

---

<sup>1</sup> 此外，若计酬制度与判决书脱钩，则可减少在案件分配和(或)合并方面的利益冲突，以及在决定是否对判决提出反对意见或将案件推迟到下次开庭期方面的利益冲突。

## 附件二

### 联合国争议法庭的观点

#### 引言

1. 关于联合国争议法庭法官的报告包括法庭以及其在 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日期间活动的重要事实，并提供最新统计数据。报告还概述了法庭在该期间取得的成就，指出了未来的挑战。

2. 争议法庭 2009 年 7 月 1 日开始运作，作为为提供内部争议正式解决途径的两法庭中的一审法庭，管辖范围是因工作人员与联合国之间有关就业和纪律事项的纠纷引起的事项。争议法庭在可能的情况下将有关事项转交调解。争议法庭的裁判其作用不仅是解决争议，也是澄清对联合国行政通知的解释。其裁判含有关于政策制定的信息。争议法庭在审查其受理的纪律案件方面发挥着重要作用。争议法庭审查申请人的具体申诉，包括在开展调查、遵守正当程序以及所实施任何处罚的相称性方面的申诉。同样，在指控滥用权力、骚扰和对举报不当行为的工作人员进行报复的案件中，该法庭也发挥着重要作用。

3. 存在两个主要挑战。第一，法庭的工作预期会迅速增加。第二个涉及法庭的独立性。

4. 法庭目前审理的案件大幅上升。由于目前的改革，考虑到今后联合国的改革，预计这一趋势可能继续下去。

5. 在本组织等级架构中，从一开始法庭独立性质就没有定义且似乎不能被理解，因为独立性被等同于行政部门不直接干涉司法裁决的政策，而不是一项司法独立和自主国际标准。

6. 需要指出的是，法庭收到了大量新登记的案件，即：2015 年 438 个，2016 年 383 个，2017 年 1 月至 6 月这 6 个月期间 172 个。法庭继续在其现有资源范围内处理案件，同时认识到普遍的财政困难。

7. 法庭已开始试点的与工作人员法律援助办公室的律师和答辩人的每月对话，讨论有关问题和程序。下文将进一步讨论这个问题。

8. 在本报告所述期间，法庭举行了两次全体会议。第一次是 2016 年 11 月在日内瓦举行的，审议了程序问题并如何及时处理案件。第二次是 2017 年 5 月在纽约举行的，审议了司法自主和独立性问题。这次全体会议的与会者包括秘书长、大会官员和秘书处官员。全体会议之后，法官们立即举行了一次研讨会，讨论程序和法律政策问题，并审查了适用的案例法的某些方面以及法律的一般趋势和发展。

9. 为法庭和联合国内部司法系统的未来起见，大会、内部司法理事会和法官们必须解决独立性这一主要难题，以确保法庭的任务能够得到适当履行。

### 争议法庭庭长

10. 根据法庭程序规则第 1 条，2016 年 5 月全体会议期间，法官们选举法官罗恩·唐宁担任庭长，任期一年，自 2016 年 7 月 1 日起至 2017 年 6 月 30 日止。

### 争议法庭法官

11. 在本报告所述期间，法庭由下列法官组成：

梅姆达·易卜拉欣-卡斯滕斯(博茨瓦纳)，纽约专职法官；

特雷莎·玛丽亚·达席尔瓦·布拉沃(葡萄牙)，日内瓦专职法官；

罗恩·唐宁(澳大利亚)，日内瓦审案法官。

亚历山德拉·格雷恰努(罗马尼亚)，纽约审案法官。

亚历山大·亨特(美利坚合众国)，半职法官；

恩肯迪利姆·阿梅莉亚·伊祖阿科(尼日利亚)，内罗毕审案法官；

阿格尼耶斯卡·克洛诺维卡-米拉尔特(波兰)，内罗毕专职法官；

古拉姆·梅兰(大不列颠及北爱尔兰联合王国)，半职法官。

### 法官的选举

12. 法官托马斯·拉克(专职)、法官维诺德·布莱尔(专职)和法官科拉尔·肖(半职)被任命的七年任期于 2016 年 6 月 30 日届满。法官阿格尼耶斯卡·克洛诺维卡-米拉尔特、法官特雷莎·玛丽亚·达席尔瓦·布拉沃和法官亚历山大·亨特于 2016 年 7 月 1 日开始其七年任期。

### 半职法官的部署

13. 在本报告所述期间，两名半职法官在纽约、日内瓦和内罗毕值勤完毕。法官米兰在日内瓦值勤的时间是 2016 年 8 月 15 日至 2016 年 11 月 11 日和 2017 年 1 月 30 日至 4 月 30 日各三个月。法官亨特值勤的时间分别是 2016 年 7 月至 10 月在纽约，2017 年 1 月 1 日至 3 月 31 日部署在内罗毕。

### 争议法庭的司法统计数据

14. 争议法庭向内部司法办公室提供了统计资料。这一资料也部分列入其报告，但删除了重要的参考和脚注。以下是该报告，其中脚注和参考资料全部保留。法官们认为，若没有这些信息，就无法全面了解所开展的工作和提出的申请。这些统计数据已经更新，包括了 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日期间。

### 争议法庭一般司法活动信息更新，补充了 2017 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期间

15. 在 2017 年 1 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日期间，争议法庭共登记了 172 个新案件(包括 1 个书记官处之间转交的案件)。争议法庭处理了 108 个案件，作出了 51 项判决。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 判决数目并不等同于处理的案件数目，因为有些案件因有撤案命令以及因在进行案件管理讨论后达成和解而结案。另外，也有一些情况下，是就涉及类似问题的两个或两个以上案件进行了并案判决。

16. 在 2017 年 1 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日期间处置的 108 起案件中，37 个案件(34.25%)因撤回申请而结案。在这些案件中，7 个案件是经调解成功后而结案的，30 个案件是以其他方式结案的，包括 20 起案件在当事方之间达成非正式和解后结案。

17. 截至 2017 年 6 月 30 日，有 321 个案件待决。

18. 截至 2017 年 6 月 30 日，日内瓦有 151 个待决案件；内罗毕有 90 个待决案件；纽约有 80 个待决案件。

#### 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日争议法庭一般司法活动

19. 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日，争议法庭登记了 333 个新案件，而法庭自 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日也处理了 342 个案件，而 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日期间法庭处理了 310 个案件。在本报告所述期间，法庭还作出了一些重要裁判，这些本报告也简要地提及。在本报告所述期间，法庭作出了总共 177 项判决，发布了 787 项命令，举行了 221 次听讯。

20. 总体而言，在其设立以来的八年期间，法庭共登记了 2 820 个案件，处理了 2 501 个案件，作出了 1 468 项判决，发布了 6 246 项命令，举行了 1 852 次听讯。截至 2017 年 6 月 30 日，法庭有 321 个待决案件。

#### 命令

21. 在所述期间，争议法庭发布了总共 787 项命令。书记官处所分细目如下：日内瓦——242 项命令；内罗毕——290 项命令；纽约——255 项命令。

22. 庭长还发布了两项关于要求一名法官回避的请示的命令和一项关于将一发回重审案件改派给一名法官的命令。

#### 听讯

23. 在本报告所述期间，法庭一共举行了 221 次听讯。其中，134 次是关于案情，87 次是关于案件管理。书记官处所分细目如下：日内瓦——82 次听讯；内罗毕——72 次听讯；纽约——67 次听讯。

24. 听讯正成为规范做法，而案件通常只在应当事双方请求并由法官认定适当的情况下才会采取书面审理办法。应法庭动议进行书面审理的这些事情通常只涉及暂停行动申请和显而易见的不可接受性(可受理性)问题。就暂停行动的申请很少会举行听讯，因为此类申请是根据申请书以及答辩书中的初步证据确凿的调查结果作出的，除非申请被视为单方申请。对所有实质性案件均进行案件管理讨论，属明显不可受理案件的除外。鼓励当事方在可能的情况下尝试调解，或以其他方式解决问题。争议法庭法官已指出，当有关问题，包括法律和事实的问题是孤立的问题并与法官在案件管理讨论中进行了讨论时，当事方则更期望进行正式调解或非正式和解的讨论。

## 独立性问题

### 一般考虑

25. 在内部司法理事会报告(A/71/158)中,理事会在第4段中指出必须要有一个独立和专业的司法机构。还在第6段中指出:

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。

更具体而言,在其报告第37段中,内部司法理事会司法提及独立性问题,以及在联合国实现这一独立性的困难,理事会表示:

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,可能要比在国家司法管辖区更难以做到在事实上和表象上保持独立。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,秘书长也是答辩人。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。

26. 争议法庭的法官们同意内部司法理事会所表达的观点(又见A/71/158第38至63段)。

27. 在正式的场合中,司法独立直接关系到联合国治理结构各分支间的权力分立。如果权力分立得不到适当的承认和支持,不仅在争议法庭和上诉法庭管辖权范围内的事项上必要的制衡无法正常起作用,而且就无法妥当地声称实行法治和为工作人员或本组织主持正义。争议法庭法官们严重关切的是,争议法庭持续缺乏体制自主和独立性,这违背了大会第63/253号决议。行政当局似乎在这样一种假设下运作,即只要独立性没有对具体个案的结果施加压力,就受到保护。更广义的司法独立,体制性自主和独立性在结构上和在实际根本不存在,这妨碍了正义的伸张,以及人们对正义得到伸张的印象。

28. 而拒绝给予体制独立性的最恶劣表现是,在内部司法办公室官方网站上有一个表述称,争议法庭是“内部司法办公室内的一个实体”。在法官们的干预后,这一信息已被删除。然而,这样的看法已经形成,并且有些表现仍每每可见,例如,内部监督事务厅的手册称争议法庭为“一审理和裁判案件的行政机构”。在纽约,即内部司法办公室的行政管理所在地,在争议法庭书记官处办公场所所在的楼层,标识牌只提及内部司法办公室,给人的印象是,争议法庭和上诉法庭的法官室以及审判室都实际上设在似乎是内部司法办公室的一部分。还有其他造成法庭是内部司法办公室一部分印象的情况,例如有时,高级管理人员和诉讼当事人都会就争议法庭全体法官某些裁判、指示和决议以及单个法官的裁判,向内部司法办公室的执行主任和/或首席书记官提出申诉。

29. 不承认司法自主这一点体现在争议法庭运作的几个至关的重要方面：内部司法办公室的设置和职能；法官的地位和服务条件无保障；拒绝给予在决定预算、培训需求和人员配置方面的角色，拒绝给予在争议法庭运作有关的法律立法进程中的任何作用，以及封锁与作为立法机构的大会的对话。在所有这些方面，司法独立性的国际标准都被违反。2016年10月一封给大会主席的信也专门论及争议法庭法官的关切。

30. 行政当局将争议法庭法官当作工作人员对待，且在应遵循的有关法律中并无这样做的依据，这种情况就产生了一个非常严重的问题。这种做法导致利益冲突，阻碍了司法职能的履行。2017年5月，法庭收到若干案件，涉及对工作人员薪金表的变动。法官薪酬是基于这一薪金表，而不是由法律做单独的确定，因此必须考虑利益冲突问题。该法庭确认，必须适用必要性的原则。也就是说，尽管存在直接利益冲突，争议法庭的法官没有选择，必须处理案件，因为没有让当事方能够进行案件诉讼的其他方式。<sup>2</sup> 这种情况不应再发生，必须紧急处理这一问题。

#### 内部司法办公室的设置和职能

31. 在第 61/261 号决议第 28 段中，大会同意成立内部司法厅，由管理当局一名高级官员任厅长，全面负责协调联合国内部司法系统。

32. 内部司法办公室的运作应遵循的规定见 [ST/SGB/2010/3](#)，其中称其为一个“独立的”单位。第 2 节规定：

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，并以公平、透明、高效率的方式促进其运作的独立办公室。在这方面，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。

33. 有一些重大的结构性错失削弱了内部司法办公室的独立性。该办公室显然因 [ST/SGB/2010/3](#) 第 3.4 和 3.5 条的规定而被削弱，其中规定：

3.4 执行主任就内部司法的系统性问题向秘书长提供咨询，包括提出修改条例、细则和其他行政通知的建议，以改进内部司法系统的运作；

3.5 执行主任编写秘书长向大会提出的与其他机构相关问题的报告；酌情就这些问题与其他单位联络；在必要时代表秘书长参加政府间机构、国际组织和其他实体关于内部司法问题的会议。

34. 这些规定清楚地表明，内部司法办公室执行主任在工作上向争议法庭中唯一的答辩人即秘书长负责并为秘书长编写报告。<sup>3</sup> 领导内部司法办公室的执行主任还代表答辩人出席会议。领导内部司法办公室的执行主任的职位显然不是独立的。

<sup>2</sup> 见 UNDT/GVA/2017/020 号案(Alcaniz)，第 113(GVA/2017)号命令。

<sup>3</sup> 见《联合国宪章》第 97 条，其中规定秘书长是“本组织之行政首长”，《宪章》第 101 条，其中规定“办事人员由秘书长依大会所定章程委派之”，《争议法庭规约》第 2 条规定，秘书长将是争议法庭受理的所有事项上的答辩人。

还提出，向秘书长提供系统性问题咨询意见以及为秘书长编写报告不能与向争议法庭和上诉法庭“提供实务、技术和行政支助”合在一起。前者应属于秘书长办公厅和法律事务厅的职责。后者则需要接受支助职能并为维护司法正义而行事，以此为压倒一切的优先事项。执行主任这一仆不可能真诚善意地服务于利益相抵触的二主。显然，执行主任无法给法官们提供实务咨询意见，直接或通过书记官处均无法做到。这一内在冲突的实际后果非常多，且在内部司法办公室行政结构所有层级均产生后果。

35. **ST/SGB/2010/3** 第 4 节关于首席书记官的规定：

4.1 首席书记官对执行主任负责。

4.2 根据执行主任的授权，但不妨碍联合国争议法庭法官和联合国上诉法庭法官在司法事项方面的权威，首席书记官负责监督联合国争议法庭书记官处和联合国上诉法庭书记官处的活动。

4.3 首席书记官的核心职能是：

(a) 协调为两法庭法官审理案件提供的实务、技术和行政支助，包括分配案件，特别是监测和强制当事方遵守两法庭的程序规则；

(b) 协调和监测两法庭登记册的维持情况，以及两法庭所作决定、判定和判决的公布和传播；

(c) 协调和监测两法庭案例法和判例数据库的维持情况并依照具体授权通过秘书长向大会和其他机构报告两法庭的工作；

(d) 在与执行主任协商后，确保优化使用分配给两法庭的人力资源和财政资源；分析两法庭正在出现的新问题的影响；并就可能的战略和措施提出建议；

(e) 就涉及书记官处业务活动的行政、人力资源和后勤事项向执行主任提供咨询意见，协调编写关于内部司法的报告并酌情提交给政府间机构，如大会及其各委员会和行政和预算问题咨询委员会；

(f) 应要求，代表执行主任出席政府间机构的会议，与联合国和非联合国官员的会议以及国际、区域或国家一级的会议。

36. 第 4.3 节具体规定了首席书记官的司法权力。这一规定显现了一个结构性和系统性的错误。首席书记官没有“强制当事方遵守两法庭程序规则”的能力、权利或权力。这显然是争议法庭法官和上诉法庭法官的一项专属职能。没有规定行使这一职能的程序规则。

37. 若首席书记官既担任一审庭即联合国争议法庭的首席书记官又担任上诉庭即联合国上诉法庭首席书记官，则会有问题。如果需要首席书记官获取两法庭中任何一个的机密信息，则会明显产生冲突。必须在此方面保留距离，以确保报告官员不应受到任何一种指控，即指控他们可能影响了初审或上诉阶段的案件结果。

38. 冲突也体现在关于“协调为审理案件提供的实务……支助”方面，因为为两法庭服务与为法官提供实务咨询意见不兼容。这一冲突还因这样一个事实而放大，即首席书记官实际上担任副执行主任，履行上文所述第 3.4 和 3.5 节规定的职责。此外，首席书记官的任职者最终向答辩人即秘书长负责。

39. 内部司法办公室执行主任担任向在法庭诉讼的工作人员提供法律援助的工作人员法律援助办公室负责人的考绩人，这也会产生冲突。据指出，内部司法办公室执行主任 2017 年 2 月退休后仍然在职，因为不可能由首席书记官担任内部司法办公室的代理主管。鉴于首席书记官在争议法庭和上诉法庭行政管理方面的作用，该职位的任职者不能同时还担任工作人员法律援助办公室的代理主管，因为后者是在争议法庭和上诉法庭出庭的当事方之一。内部司法办公室参与争议法庭、上诉法庭的直接行政管理，同时又是在两法庭经常出庭的当事方，这构成了一种内在的冲突(见 [ST/SGB/2010/3](#)，第 7 节)。

40. 法庭书记官处的工作人员由内部司法办公室聘用。他们必须遵守作为联合国工作人员进行的就职宣誓，但没有义务进行任何宣誓以保证与指定法官通信的保密并保持独立以及努力在法庭伸张正义。法官不参与争议法庭工作人员的甄选或在其业绩评估中起任何有意义的作用。在争议法庭书记官处的工作人员(除争议法庭几位书记官长外)的报告关系是通过首席书记官(作为第二考绩人)，而首席书记官的报告关系则是通过执行主任，后者则向秘书长报告。为了确保书记官处的工作人员提供适当的“实务支助”，争议法庭的法官们强调，争议法庭工作人员的地位必须成为“法院官员”，且以某种方式对法官负责。

41. 争议法庭的法官们非常关切的是，内部司法办公室没有适当考虑到需要避免实际的或被认为的利益冲突情况，即当来自管理当局评价股、法律厅的工作人员或已充当了答辩人律师的工作人员被借调到内部司法办公室在法庭书记官处开展工作，则会出现利益冲突。两法庭已被视为与联合国任何其他工作场所一样，但其实不是。

42. 行政当局中的工作人员律师一般都很少了解权力分立的原则。这似乎包括两法庭的工作人员。争议法庭的书记官长们已证实，2016 年首席书记官让这些书记官长们及其工作人员编写秘书长给临时独立评估小组的报告的答复。这是答辩人，即秘书长作为联合国行政首长，因此也就是行政部门首脑给大会的正式答复。因此，不宜让报告成为由法庭书记官长们及其工作人员审议的主题。司法机关的工作人员不应从事将由行政人员提供的任何文件工作。首席书记官是书记官长们的第一考绩人，执行主任是他们的第二考绩人，所以即便书记官长们考虑了权力分离的问题，也不太可能有能力拒绝从事该文件的工作，何况他们显然也没有考虑这一问题。

43. 内部司法办公室的独立性实际上根本不存在。或许只有让内部司法办公室直接向大会报告，才能实现这一独立性。应考虑给内部司法办公室执行主任的职位设定一个确定的任期，同时禁止担负本组织其他职能，期限为 5 年。

44. 争议法庭法官感到关切的是，整个内部司法办公室充斥着官僚文化，而不是司法文化。内部司法办公室中五个最高级别的职位基本专门用于管理方面。法律干事和法律助理们负责行政职能，如收集统计数据。这个问题需要解决，同时需要审议内部司法办公室除向秘书长提供咨询和担任秘书长法律代理以外的实务工作。

#### 法官的地位和服务条件无保障

45. 司法独立与其地位在法律意义上得到正式界定和管理的方式密切关联，这是一项基本的国际标准。特别是，大会第 40/146 号决议核可的《联合国关于司法机关独立的基本原则》原则 11 规定：“法官的任期、独立性、安全保障、适足薪酬、任职条件、养恤金和退休年龄均应根据法律适当作出规定”（原文无斜体）。经济及社会理事会第 1989/60 号决议核可的《有效实施关于司法机关独立的基本原则的程序》在程序 5 中授权“向法官提供适当的人身安全保障、报酬和薪酬”。联合国经济及社会理事会主持下编写并经联合国人权委员会建议作为《联合国基本原则》执行工具的《世界司法独立宣言草案》在“任期”一条下的第 16(a)段更明确地规定“法官的任期、独立性、安全保障、适足的薪酬和服务条件应获得法律保障，且不应出现对他们不利的改变。”<sup>4</sup>

46. 争议法庭法官的地位和薪酬可由秘书长的人力资源管理厅予以单方面解释。这种安排造成了直接和真实的利益冲突，因为秘书处同一部门即在争议法庭代表秘书长，又被赋予确定这些法官地位和服务条件的权力。通常，他们的解释显示他们缺乏对争议法庭法官独立地位的了解，并设法将争议法庭法官作为国际公务员，也就是作为秘书处即行政机构的雇员。

47. 而争议法庭法官不是秘书处即行政机构的工作人员，就这么简单。他们是大会一个附属机构的民选官员，并属于联合国治理结构的司法部门。大会第 63/253 号决议第 30 段直接规定了《工作人员细则》的哪些方面应适用于争议法庭法官。尽管如此，《工作人员细则》仍被不适当地适用。例如：对法官薪金征收了适用于工作人员的工作人员薪金税，而这在该决议中没有依据，也不能在别的地方找到理由，因为没有其他不是工作人员的联合国法官缴付工作人员薪金税；2016 年 7 月任职的新当选争议法庭法官由人力厅发给“任命书”，好像他们是工作人员似的；此外，这种任命书单方面声称要减少争议法庭法官的薪酬，好像他们是工作人员似的，并引入了一项条款，规定争议法庭法官须遵守所有现在和将来的《工作人员细则和条例》；虽然在秘书处各办公室之间有所差异，但争议法庭法官已在“团结”系统中被列为工作人员，并要求他们佩戴“工作人员”身份卡。最近，争议法庭法官的应计养恤金薪酬已经被行政当局单方面减少。这些行政安排将法官们展现为秘书处雇用的国际公务员，这是对他们地位不准确和不适当的外部展现，破坏了对法官的独立性和公正性法的信任。

<sup>4</sup> 见 <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/03/SR-Independence-of-Judges-and-Lawyers-Draft-universal-declaration-independence-justice-Singhvi-Declaration-instruments-1989-eng.pdf>。

48. 在这种安排中利益冲突是固有的，即争议法庭的法官须遵行人力厅可增、可改和可解释的工作人员细则制度，但法官们可能在自己的案件中质疑这些规则和解释并采取自己的立场，然后在受理所有类似纠纷案件中，这又会影响到他们的公正性。

49. 必须根据《联合国司法机关独立性标准》，对争议法庭法官的地位，包括薪酬予以充分“法律保障”，在这种情况下，即根据大会有关决议予以保障。关于薪酬，这不是法官要求增加薪酬的问题，而是必须根据国际司法机构标准妥善确定和保障薪酬的问题。

### 拒绝给予在与争议法庭运作相关的问题上作出决定的作用

#### 预算

50. 与执行主任的讨论显示，争议法庭、上诉法庭和工作人员法律援助办公室的预算在一定程度上是混杂在一起的。至少在旅行和培训方面是这样的。将两法庭的任何预算与法庭受理诉讼的任一当事方的预算以任何方式混杂在一起，似乎是完全不合适的。还注意到，与公认的国际司法自主权标准不符的是，内部司法办公室没有与争议法庭法官就今后两年的预算进行任何咨商。这似乎是极不正常的，因为预算编制者不了解法官的需求，最重要的是，不了解法官们认为在哪些方面可节省资金。

#### 培训

51. 在作出培训开支的决定前没有充分与法官咨商。根据掌握的信息和作出的判断，内部司法办公室的资金被调配用于内部司法办公室官员不必要参与的具有司法性质的培训或与其内部司法办公室职责不相关的培训，如调解方面培训。

#### 关于修正案的咨商

52. 在起草那些规定争议法庭法官运作或将由争议法庭法官使用的规则和条例时，没有征求争议法庭法官意见。这是很不幸的，因为争议法庭法官积累了丰富的第一手知识和专长。法官们的意见肯定具有重要价值的一个事项是在纪律程序方面，目前在这一方面存在许多监管不足的问题。立法机关通过其有关委员会，就法律改革、立法和监管问题征求法官们的意见，是很常见的做法。

### 其他事项

#### 缺乏与大会的沟通

53. 争议法庭法官不直接向大会报告，而是通过内部司法理事会报告。争议法庭庭长代表所有争议法庭法官，应通过第六委员会直接向大会报告，并可随时向大会提出评论意见，这是与联合国有关的其他法院和法庭的通行做法(A/71/62/Rev.1, 第 183 段和 A/71/158, 第 64 和 65 段)。

54. 据报告，行政当局曾妨碍争议法庭法官和大会各委员会之间的沟通。在组织 2017 年 5 月的全体会议过程中，第五委员会秘书处告知争议法庭法官，2016 年

第四季度曾试图与争议法庭法官会晤。据报行政当局反对这一提议，但内部司法办公室不反对。此外，争议法庭法官给大会主席的信被曲解而偏离了所提出的关于独立性及薪酬的主要问题。而薪酬问题被描述为法官想要更多的钱。<sup>5</sup> 情况并非如此，因为独立性问题与法官收到更多薪酬无关，而与薪酬方面的适当体制结构规定有关。

### 纽约审判室所在地

55. 争议法庭在纽约的审判室的设立地点是一个令人严重关切的问题。由于上述审判室设在联合国秘书处主楼之外的一个大楼，有其自己单独的安保，因此工作人员和会员国代表团的成员很难进入。在纽约的争议法庭最初设于秘书处大楼内。在秘书处大楼大规模翻修期间，该法庭被迁至租用的房舍，而且关于争议法庭不再搬回秘书处大楼的决定，从来没有征求法官们的意见。现在办公地点严重影响工作人员或代表出席听讯的机会，而当初该法庭设在秘书处主楼内时，工作人员及代表则表现了相当大的兴趣。2015年7月，争议法庭的法官们一致决定，纽约书记官处的地点应当设在秘书处主楼，而为透明度起见，争议法庭的审判室也应设在那里。法官们还一致认为，内部司法办公室的办公场所设在法庭的厅室这是不能接受的，在争议法庭搬迁和返回秘书处主楼之前，应当采取紧急步骤，将内部司法办公室从争议法庭的厅室物理上隔离开。共用房地引起了这样的印象，即法官通过执行主任隶属于行政当局并向行政当局负责。

### 法官的争端解决机制

56. 由于目前的结构，行政部门与争议法庭法官之间存在若干争议问题，涉及法官的任期和服务条件及其适用。法官们被置于一种尴尬境地，即问题无法解决，因为行政部门根据法律厅的意见会采取一个争议法庭法官们认为是站不住脚的立场。这表明有必要为法官们建立一个争端解决机制，或许可通过诉诸劳工组织行政法庭做到这一点。

### 审案法官

57. 大会就审案法官正规化的立场是众所周知的。的确希望，随着内部司法系统趋于成熟，即会不再需要审案法官。但法官们提出，在此过渡期间，任期逐年延长的做法导致不确定性，也违背了独立性的概念。法官们提出将审案法官的任期定位为两年。根据过去的经验，两年的审查周期，与联合国的预算期间相符，似乎是适当的。

### 转交案件问责和法治问题

58. 2016年1月1日至2017年6月30日期间，争议法庭根据《争议法庭规约》第10.8条将2个案件转交给秘书长。<sup>6</sup>这两个案子都是在审查涉及根本且可能以

<sup>5</sup> 是日内瓦行政当局一名高级官员告知争议法庭庭长这一点的。

<sup>6</sup> 第10.8条规定，“争议法庭可将适当案件转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”。

腐败的方式违反《工作人员条例和细则》的行为的事项后，而转交的。有一案件涉及一名工作人员获得某一职位一事，她并不符合予以考虑的条件，却通过不正当手段且是在申请期限到期之后被列入候选人名单。对转交的案件，法官们不知道发生了什么，也不知道除转交问责外，是否应该参与有关程序。《争议法庭规约》没有详细说明如何考虑转交，也没有给与任何指示，说明需要确保不得像外界感觉的那样由管理当局酌处而定是否执行联合国的法律，如《工作人员条例和细则》。法治的概念是，任何已指出的违法行为均应受到调查。不得以酌处权为由，免于遵守联合国法律并授权非法的做法。法官们提出，内部司法理事会可以作为一个适当机构负责确保转交给秘书长的案件，或根据争议法庭规约第 10.8 条以其他方式授权转交的案件得到适当考虑。

### 信息披露

59. 法官们日益关切，在法庭审理的案件中代表答辩人的人或指示进行这种法律代理的人未将所有相关文件披露给申请人和法庭。在一些案件中，显然，在对一项决定进行管理评价时，管理人员也没有披露所有相关文件。或许正是由于这个原因，一些若得到充分信息披露则本该结案的案件仍在法庭继续审理。这必定会给所有当事方和法庭造成费用，而且在道德伦理上也构成法庭和本组织的渎职行为。

### 救济形式

60. 法庭可给予的最后救济非常有限。《争议法庭规约》第 10.5 条规定：

作为判决的一部分，争议法庭可下令采取下列一个或两个步骤：

(一) 撤销有争议的行政决定或具体履约，如果有争议的行政决定涉及任用、晋升或终止任用，争议法庭还应设定一定数额的赔偿金，答辩人可选择支付赔偿金，作为根据命令撤销有争议的行政决定或具体履约的替代办法，但须符合本款第(二)项的规定；

(二) 支付赔偿金，数额通常不超过申请人两年净基薪。但在特殊情况下，争议法庭可命令支付有证据支持的更高赔偿金额，并应提出作此裁定的理由。

61. 争议法庭的法官认为应当提请大会注意 Nakhlawi 诉联合国秘书长案(案件号 UNDT/2016/204)中三名法官表达的以下意见：

103. 在听讯期间，并经法庭进一步询问后，答辩人告知，虽然联合国日内瓦办事处没有出现选择撤销决定的情况(行政当局指出，撤销决定一般涉及非甄选/晋升案例，而不是终止任用的决定)，但是人力资源管理厅行政法科没有关于整个秘书处案例的统计数据。

104. 鉴于在听讯中所作的陈述，法庭认为，答辩人的书面陈述即“行政部门可能往往选择支付赔偿款”似乎是不正确的。法庭注意到，现实是，在法庭认定一名工作人员被错误地要求离职，即并非因他/她本人过错而是因管理当局的错失被要求离职，则会一律决定支付赔偿，而不考虑让该工作人员重返职位。

105. 法庭表示，它感到关切的是，管理当局没有对每个命令撤销决定的案件进行个案审议，这与大会在法庭规约第 10.5 条中的精神和立法意图相违背。通过该条，大会给工作人员造成一种预期，即如果法庭命令撤销解雇决定，则行政当局将适当考虑让工作人员重返原职的可能性，然后才考虑支付法庭确定的赔偿金额以代撤销。但是，答辩人的辩诉意见表示，无论法庭如何认定，“出于行政和业务原因”，申请人都将始终得到补偿。换言之，对具体情况不作个案审议，也不重视撤销的理由。因此，在有些案例中，会有将整个职业生涯都奉献于本组织及其使命的工作人员其职业发展完全被毁于答辩人所实施的且被认定非法的行为。法庭认为很显然，正如申请人在这一事项上所指出的那样，鉴于其在联合国职业生涯的专业化，经认定系被非法终止聘用的工作人员几乎无法在本组织之外就业。尽管如此，出于“行政和业务原因”，对重返职位的问题仍不作个案审议。

106. 法庭认为，这一事项涉及设立“新”内部司法系统的核心和管理当局问责制的性质以及管理当局和本组织对每一位并未犯错的工作人员的职责。法庭认为，《法庭规约》和整个司法系统背后的政策因管理当局的态度，即系统地选择支付赔偿款代替第 10.5(a)条下的撤销，而面临风险。法庭还表示关切的是，《规约》没有提到如何对第 10.5 条的规定进行酌处，以及就这些规定应进行哪些合理的考量。尽管如此，法庭认定，行政当局未能提出任何一项对《规约》第 10.5(a)条下撤销及随后重返职位进行个案考量的案例，这一事实表明行政当局未能行使该条赋予的酌处权。未行使酌处权本身就是非法和不当的。应该由大会审议高级管理人员实施的这一看来是不成文的政策是否损及其根本的政策目标(见 Valimaki-Erk 案，2012-UNAT-276)。

107. 法庭要求，在本案中，应个案地考虑是否可能撤销关于终止申请人任命的决定，并将之恢复到一与其资格、经验及离职时级别相符的职位。在本案中，这一点特别重要，因为作出决定者自己是依据不正确的信息而作出该有争议的决定的。

108. 尽管如此，根据《规约》法庭有责任设定一赔偿数额，用于“代替”撤销。法庭认为，鉴于本案的特殊情况，有理由予以超过相当于两年净基薪，即其《规约》第 10.5(b)条所规定数额的赔偿。上诉法庭在 Hersh 案(2014-UNAT-433)中回顾其在 Mmata 案(2010-UNAT-092)中的观点，即“《争议法庭规约》第 10.5(b)条没有规定要公式化地阐明加重处罚的因素；相反，该条只要求提出可加重处罚的因素证据，以表明应予以更高的赔偿”。

62. 法官们还注意到，行政当局和联合国工作人员会发现，在有些事项中，在适用法律前应由争议法庭或上诉法庭审议具体的法律解释问题。

#### 起草联合国法律和条例

63. 法官们谨对联合国行政通知的起草标准表示关切。法庭受理的许多案件中出现因助动词的用法而造成的混乱：即 will、shall、would、should、can、could、may、might、must 和 ought。几乎始终使用的助动词“应(should)”让管理人员认

为他们有酌处权，而事实上可能并没有。行政通知明确无误对所有各方都非常重要，这样行动才有确定性。在这些法律和条例中规定，使用辅助动词“可(may)”表示有酌处之意，“应(shall)”或“须(must)”则表示有义务之意，则可起到适当澄清的作用。

#### **必须获得同意才可举行/召开一个由三位法官组成的分庭。**

64. 争议法庭法官们指出，由三名法官组成的分庭审理案件之前，上诉法庭庭长必须先予以授权。《法庭规约》第 10.9 节规定：

争议法庭受理的案件一般由一名法官审理。但联合国上诉法庭庭长在必要时可以案件特别复杂或重要为理由，在争议法庭庭长提出书面请求后七个工作日内，授权将案件交给争议法庭一个由三名法官组成的分庭审理。

65. 联合国上诉法庭的法官感到关切的是，这种程序可使程序不必要地复杂化，并使得上诉法庭庭长处于一个处境，即一旦出现关于这一请求所涉事项的上诉则须回避，因为争议法庭庭长会已向上诉法庭庭长通知案件的问题以及案件特别复杂性或重要性方面的详情。法官们提出，争议法庭庭长的审议应已足以授权召开这样一个分庭。

#### **两法庭受理案件的申请人的充分法律代理**

66. 无法律代理的当事方对法庭的工作量造成不利影响。此类诉讼当事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。

67. 与诉讼当事人缺乏法律代理几乎同样重要的一点是，由没有受过任何法律训练的个人提供的代理是业余的且往往是破坏性的。这些人也不懂法律程序，毫无行动方向地提起混淆和不明晰的程序。迫切需要进行法律代理的专业化。

68. 获得法律代理服务的权利，受《世界人权宣言》保障，且载于各分支平等的原则之中，也是新内部司法系统的一个重要因素，而工作人员法律援助办公室的作用应继续是协助工作人员，不仅协助处理索偿要求，而且也在争议法庭和上诉法庭担任申请人的代理。

#### **由法庭提出的举措**

69. 法庭在日内瓦启动了一个试点方案，即与工作人员法律援助办公室和答辩人的律师以及书记官处工作人员的每月对话会议，讨论系统性问题和程序。会议的基调是为了鼓励所有与会者积极参与，以期让所有参与者更加了解法庭的混合性质，由来自不同法律文化的法官组成。可应要求提供一份一般性讨论领域的文件。

70. 2017 年 5 月，案例摘要编写完成，供法庭内部使用。这是一份详细述及争议法庭和上诉法庭案件的文件。鉴于联合国内部司法系统重新设计小组曾提出的关于整个联合国系统需要有所协调的意见，希望这一文件可以扩大，以纳入相关的国际劳工组织行政法庭案件。该摘要是完全基于电脑的，将可供所有工作人员查阅。

71. 法官们已开始编写法官《参考手册》，并希望在今后九个月内完成。

## 会议

### 内部会议

72. 法官们继续通过视频会议定期举行会议，来自联合王国米兰法官则通过电话尽可能参加。半职法官亲身或在未部署时通过电话出席了所有会议。这些会议证明是宝贵的，让法官们能够即时和及时处理出现的问题。

### 法官与内部司法理事会会议

73. 在 2017 年 5 月在纽约举行的全体会议期间，争议法庭的法官们与内部司法理事会举行了会议。对与法庭和内部司法系统相关的问题进行了讨论。

### 争议法庭与利益攸关方和从业人员会议

74. 与争议法庭的利益攸关方会议继续在法庭每一所在地定期举行。受邀与会人员包括出庭律师以及工作人员工会代表和管理当局代表。这些会议为有益的交流提供了适当的环境，让法庭使用者和法庭法官可以自由提出意见和作出评论。获得的反馈意见对法庭有帮助。

75. 在内罗毕，法官参加了联合国监察员举办的一次专题讨论会，并发言，讨论联合国内部司法的正式和非正式系统互补性问题以及争议法庭作为第一步探究案件调解办法的努力。法官们还提供咨询意见，说明调解人如何能够加强调解协议，以保护那些在缔结此类协议后遭到报复的工作人员。

76. 在 2017 年 5 月全体会议和讲习班后，争议法庭法官会晤了行政和预算问题咨询委员会主席和副主席以及第五委员会主席、秘书长和本组织一些高级行政官员。

### 争议法庭法官的准备状态

77. 争议法庭法官正如任何司法机关，随时可与大会和联合国行政当局讨论问题，以期解决在本报告中提到的任何问题。在 2017 年 5 月全体会议期间，与秘书处高级别官员的会议表明他们愿意考虑至少本报告提出的一些问题。争议法庭法官认为，问题将得到更好的理解，并希望在不远的将来得到解决。

## 鸣谢

78. 争议法庭法官谨再次对争议法庭书记官处工作人员的工作表示感谢。