



第七十二届会议

议程项目 136 和 146

2018-2019 两年期拟议方案预算

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关于 2018-2019 两年期拟议方案预算的第二十次报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于联合国内部司法的报告(A/72/204)和关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告(A/72/138)。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/72/210)。在审议这些报告期间，行预咨委会会晤了秘书长的代表，后者提供了补充资料和说明，最后于 2017 年 10 月 6 日提交了书面答复。

2. 秘书长关于内部司法的报告(A/72/204)提供了关于 2016 日历年正式系统运作情况的资料以及关于该系统的案件量统计数据和运作情况意见。该报告还回应了大会在其第 71/266 号决议中提出的具体要求。关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告(A/72/138)提供了关于 2016 年该办公室活动的资料。

3. 本报告载有行预咨委会关于上述秘书长报告的意见和评论。在第二节中，行预咨委会就内部司法问题和秘书长针对大会第 71/266 号决议要求所作回应提出了建议。第三节载述行预咨委会关于联合国监察员和调解事务办公室的建议。

二. 联合国正式内部司法系统

A. 案件量

4. 秘书长在其报告中阐述了 2016 年对正式内部司法系统运作情况的一次审查(A/72/204, 第 4-89 段)。报告中载有该系统内不同实体，即管理当局评价股、联



联合国争议法庭、联合国上诉法庭和工作人员法律援助办公室的最新案件量统计数据。这些资料可汇总如下：

(a) 管理当局评价股在 2016 年接到 944 项管理评价请求(2015 年为 873 项)，其中近 71% 来自维和特派团工作人员。这一请求量中包括若干项涉及裁员、薪酬及福利和应享权益的团体请求。

(b) 联合国争议法庭在 2016 年接到 383 项申请(2015 年为 438 项)，作出了 221 项判决(64 项在日内瓦、107 项在内罗毕、50 项在纽约)(2015 年为 126 项)。联合国争议法庭处理了 401 项申请，在 2015 年则处理了 480 项。待决申请数目从 2015 年的 275 项减少到 2016 年年底的 257 项。

(c) 联合国上诉法庭接到 170 项上诉(2015 年为 191 项)，作出了 101 项裁决(2015 年为 114 项)。待决上诉案件数目从 2015 年的 147 宗减少到 2016 年年底的 96 宗。中间动议数目也有减少，从 2015 年的 81 项减少到 2016 年的 45 项。

(d) 工作人员法律援助办公室接到 1 756 项请求提供法律咨询的新申请(2015 年为 1 502 项)。该办公室在联合国争议法庭出庭代理了 71 宗案件(2015 年为 415 宗)，在联合国上诉法庭出庭代理了 322 宗案件(2015 年为 16 宗案件)。根据该报告，造成这一数字波动的主要原因是前南斯拉夫问题国际刑事法庭前工作人员集体提出了与长期任用有关的 245 项申请(见 [A/72/204](#)，表 12 和第 53 段)。

5. 行预咨委会注意到，2015 年至 2016 年，请求工作人员法律援助办公室和管理当局评价股提供服务的申请数量出现增加，而争议法庭和上诉法庭在同一时期接到的申请和上诉以及待决申请和上诉的数量均有减少。

B. 2018-2019 两年期所需资源

背景

6. 根据大会第 69/203 号决议，秘书长任命了一个临时独立评估小组，对 2009 年推出的内部司法系统进行评估。在该小组的报告(A/71/62/Rev.1)提交后，秘书长发表了关于该小组评估结果和建议的报告([A/71/163](#))，其中包括提议增设 15 个员额，并增加任命三名常任法官替代审案法官(见 [A/71/163](#)，第 158 段)。

7. 大会在其第 71/266 号决议中认可行预咨委会的结论和建议，即：在审议秘书长的报告(A/71/436)以及与该报告有关的拟议所需资源时，行预咨委会并不认为报告中提出了充分理由说明有必要在正常预算周期之外立即例外地考虑为内部司法系统追加供资(同上，第 4 段)。在同一决议中，大会决定在第七十二届会议上审议与改进内部司法系统运作所需资源相关的问题(第 71/266 号决议，第 47 段)。

8. 在审议 2018-2019 两年期拟议方案预算时，行预咨委会注意到，提案中并未要求为内部司法追加所需资源(见 [A/72/7](#)，第 20 段)。事实上，该提案反映，所需数额减少的主要原因是，不再提供与任期将在 2017 年 12 月 31 日结束的三位审案法官有关的非经常资源(A/72/6(Sect.1)，第 1.173 段)。

9. 秘书长在其关于内部司法的报告中提议追加所需资源 4 596 300 美元(扣除工作人员薪金税后的净额)([A/72/204](#)，第 172 段(m))。行预咨委会注意到，这些所需

资源包含秘书长以前关于内部司法的报告中已经提议过的经费(A/71/163, 第 151-155 和 158 段, 以及 A/71/62/Rev.1), 而且在大多数情况中几乎都没有提供进一步细节来支持关于追加资源的请求。因此, 行预咨委会认为, 此类所需经费本应列入 2018-2019 两年期拟议方案预算。

10. 秘书长的提议中包含拟由 2018-2019 两年期应急基金支付的第 1 款项下 3 946 900 美元、第 29 A 款项下 272 400 美元和第 29 D 款项下 377 000 美元(A/72/204, 第 172 段(M))。向行预咨委会提供的补充资料显示, 包括上述提议在内的 2018-2019 两年期内部司法订正估计数共计 320 376 200 美元(扣除工作人员薪金税后的净额)。行预咨委会注意到, 没有为监察员和调解事务办公室请求追加资源(另见下文第 35 段)。

所需人员配置

11. 补充资料显示, 请求编列 2 506 600 美元, 是因为拟设置 13 个新员额(3 个 P-4、5 个 P-3、3 个一般事务人员(其他职等)和 2 个一般事务人员(当地雇员))。

12. 工作人员法律援助办公室拟设四个新员额, 包括三名法律干事(P-4)和一名法律助理(1 个一般事务人员(当地雇员)), 这些员额将设在纽约(1 个 P-4)、日内瓦(1 个 P-4)和内罗毕(1 个 P-4 和 1 个一般事务人员(当地雇员))。秘书长说, 这些员额将提供更复杂案件所需的专门知识水平, 而且将改进该办公室的运作。秘书长的报告中表示, 目前, 鉴于自愿补充供资机制的试验期将在 2017 年 12 月 31 日结束, 由这一机制供资的额外工作人员只能临时性聘用(见 A/72/204, 第 132 至 135 段)。

13. 报告还表示, 2014 年 4 月至 2017 年 6 月, 自愿补充供资机制的捐款共计 2 490 798 美元, 即平均每月捐款 63 866 美元(见 A/72/204, 附件四)。不过, 行预咨委会注意到, 该报告没有载述涉及探索备选方法以确保这一机制可持续性的任何细节。

14. 行预咨委会重申认为工作人员自愿补充供资机制已经为征聘若干工作人员提供了足够资金, 并且鼓励秘书长加紧努力, 提高对该机制效用的认识。行预咨委会建议大会规范工作人员自愿供资机制, 并建议大会请秘书长探讨确保该机制可持续性的各种备选办法, 以便在其关于内部司法的报告中提出建议(见 A/70/420, 第 27 和 28 段, 以及 A/71/436, 第 7 段)。

15. 鉴于由上述机制补充工作人员法律援助办公室所需人员配置资源具备可行性, 行预咨委会建议不在该办公室设置 4 个新员额。行预咨委会还建议向大会提供关于自愿补充供资机制下工作人员缴费情况的最新资料。

16. 关于为复杂案件提供更高专业知识水平的必要性, 行预咨委会在其上一份报告中表示注意到, 由自愿补充供资机制供资的 2 个 P-4 职等法律干事临时职位正在填补之中(A/71/436, 第 8 段)。行预咨委会注意到, 秘书长报告中虽然提到了工作人员法律援助办公室案件量的增加, 但秘书长目前要求在该办公室增设 P-4 职等法律干事的主要理由却是, 案件复杂性加大, 因而需要更高的技能水平

(A/72/204, 第 147 段)。行预咨委会认为,可以在不必设置新员额的情况下达到更高的技能水平。

17. 管理当局评价股拟设 2 个员额: 1 个法律干事和 1 个法律助理(1 个 P-3 和 1 个一般事务人员(其他职等)),其依据是管理评价请求数一直居高不下,而这一过程需要进行广泛的协商。该股目前的人员编制包括 3 个 P-4 法律干事(2 个由经常预算供资,1 个由维持和平行动支助账户供资)以及 1 个 P-5 和 3 个一般事务人员(其他职等)员额。秘书长报告中指出,从 2010 年到 2016 年,该股每年平均接到 930 份请求。鉴于请求数量众多,适用于管理当局评价程序的 30 天和 45 天时限很难达到(A/72/204, 第 129 和 130 段)。行预咨委会从所提供的统计资料中注意到,尽管存在这些制约因素,管理当局评价程序使许多案件无法进入诉讼:截至 2017 年 3 月 31 日,2016 年提出的 944 项请求中有 120 项(13%)被工作人员质疑,并向争议法庭提起诉讼(同上,第 17 段)。考虑到这些意见,行预咨委会认为,管理当局评价股增加人手,目前是合理的。关于辅助人员,行预咨委会认为,该股可继续以目前 3 名法律助理的编制开展工作。因此,行预咨委会建议大会核准一般临时人员项下 1 个法律干事(P-3)职位的资源,建议不在管理当局评价股设置 1 个法律助理(一般事务人员(其他职等))员额。非员额资源应作相应调整。

18. 争议法庭书记官处拟设 6 个员额,以代替目前在一般临时人员项下供资的相应数目和职等职位,其中包括 3 个法律干事(P-3)和 3 个法律助理(2 个一般事务人员(其他职等)和 1 个一般事务人员(当地雇员)),分别设在纽约(1 个 P-3 和 1 个一般事务人员(其他职等))、日内瓦(1 个 P-3 和 1 个一般事务人员(其他职等))和内罗毕(1 个 P-3 和 1 个一般事务人员(当地雇员))。这些员额将为拟新设的 3 个常任法官职位提供支持,新设常任法官将替代现有 3 名审案法官。鉴于行预咨委会建议不新设 3 名常任法官(见下文第 22 段),它也建议不在争议法庭书记官处设置这 6 个职位,而是建议将现有临时职位的期限从 2018 年 1 月 1 日延至 12 月 31 日。

19. 鉴于当前的案件量,纽约联合国上诉法庭书记官处拟新设 1 个法律干事(P-3)员额,以便为法官提供支持。考虑到上诉法庭的案件量最近有所减少(见上文第 4 段(c)),行预咨委会重申,它在提案中看不到任何理由说明应当在上诉法庭书记官处新设 1 个法律干事员额(见 A/71/436, 第 11 段)。因此,行预咨委会建议不在上诉法庭书记官处设置 1 个法律干事(P-3)员额。非员额资源应作相应调整。

20. 总体而言,在秘书长拟议为内部司法设立的 13 个新员额中,行预咨委会建议大会核准管理当局评价股的 1 个法律干事(P-3)职位,并建议不设置其他 12 个拟议员额。非员额资源应作相应调整。

所需非员额资源

21. 拟议的所需非员额资源数额共计 2 089 700 美元。在非工作人员薪酬项下,所需资源数额为 1 557 100 美元,将用于支付:(a) 争议法庭 3 名专职常任法官的薪酬,由其代替现有的 3 名审案法官:纽约 1 名,日内瓦 1 名,内罗毕 1 名;(b) 上诉法庭法官裁决中间动议的报酬;(c) 上诉法庭庭长的每月津贴。

22. 关于以 3 名常任法官取代 3 名审案法官的提议,行预咨委会注意到,随着 2015 年至 2016 年新申请数目的减少以及 2014 年至 2016 年年底未决申请数目的下降

(见上文第 4 段), 争议法庭的案件量似乎已经稳定下来。行预咨委会还注意到, 争议法庭 3 个地点之间的申请和判决数目存在明显差异(见 A/72/204, 表 6 和 8)。行预咨委会重申, 应当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(见 A/71/436, 第 15 段)。因此, 行预咨委会建议不以 3 名常任法官替代争议法庭的 3 名审案法官, 并建议按照秘书长提议的替代方案, 将现有的 3 个审案法官职位期限延长 12 个月, 从 2018 年 1 月 1 日延至 12 月 31 日。

23. 关于上诉法庭法官, 秘书长提议每项中间动议为其补偿 600 美元(相当于每项上诉中非起草法官的报酬)。秘书长认为, 法官的裁决工作应有报酬, 这项工作不限于实质性上诉。在就案情实质作出裁定之前必须处理中间动议(A/72/204, 第 137 段)。在以往报告中, 秘书长已经指出, 对程序动议的裁决要求法官审查整个案卷, 非常费时。此外, 这项司法工作的很大一部分必须在休庭期间进行, 以便及时处理中间事项(见 A/71/163, 第 140 段; A/70/187, 第 70-73 段; A/69/227)。秘书长提供的资料显示, 2010 年到 2016 年, 平均每年有 51 项中间动议(A/72/204, 表 10)。

24. 关于上诉法官目前的报酬, 行预咨委会询问后获悉, 法官按上诉件数领取酬金, 通常由 3 名法官(1 名首席法官和 2 名参审法官)组成分庭处理上诉。上诉法庭通常每年开庭 3 次, 每次为期 2 周。根据大会第 63/253 号决议, 案件的首席法官每项判决收取报酬 2 400 美元, 每名参审法官每项判决收取报酬 600 美元。鉴于每次开庭平均作出 35 项判决, 而且也鉴于既定的薪资数额, 2015 年和 2016 年, 包括庭长在内的每名上诉法庭法官每次开庭期间平均收取 15 000 美元到 20 000 美元。目前的薪酬制度只规定开庭期间作出裁定的司法工作。在这方面, 临时独立评估小组在其报告中指出, 大多数动议是在上诉法庭休庭时提出的(A/71/62/Rev.1, 第 373 段)。

25. 行预咨委会注意到, 为使内部司法系统得以妥善运作, 需要在上诉法庭休庭期间处理中间动议, 所以相关工作应当给予报酬。因此, 行预咨委会建议大会核准自 2018 年 1 月 1 日起为联合国上诉法庭法官每裁定一项中间动议支付拟议的 600 美元报酬。行预咨委会还建议秘书长在今后的报告中继续提供关于法官工作量和相关支出的资料。

26. 秘书长还提议向上诉法庭庭长每月支付 1 500 美元津贴, 用于处理与法庭有关的所需行政工作。行预咨委会确认, 在这种情况下, 内部司法系统的妥善运作也需要上诉法庭庭长承担行政工作, 而且此项工作应当给予报酬。因此, 行预咨委会建议大会核准自 2018 年 1 月 1 日起向上诉法庭庭长支付津贴, 每月 1 500 美元。

27. 所需非员额资源还包括专家项下的 45 000 美元, 用于支付内部司法理事会成员及联合国内部司法系统十周年纪念活动主持人和发言者的旅费。行预咨委会询问后获悉, 纪念活动将采取研讨会的形式, 请拨的 45 000 美元将支付 3 名(不在纽约的)内部司法理事会成员及 6 名外部主持人和发言者的旅费。此外, 为便利这次活动, 现请求在招待费项下拨款 2 500 美元, 在用品和材料项下拨款 2 500 美元。鉴于没有详细的旅行费用估计数, 行预咨委会不能建议核准为此目的拨给

额外资源。如果该办公室希望举办该纪念活动，其费用应在现有资源范围内消化。在这方面，行预咨委会鼓励使用无偿发言者和主持人。

28. 关于秘书长在其报告中(A/72/204 第 172 段)请求大会采取的行动，行预咨委会建议大会：

(a) 核准为管理当局评价股一般临时人员项下 1 个法律干事(P-3)职位拨供资源；

(b) 使工作人员法律援助办公室自愿补充供资机制常规化；

(c) 核准将 3 名审案法官和目前在任法官的任期延长 12 个月，从 2018 年 1 月 1 日延至 12 月 31 日；

(d) 核准在 2018 年延长目前为 3 名审案法官提供支持的临时工作人员的任期，其中包括 3 个法律干事职位(P-3)职位(日内瓦、内罗毕和纽约各 1 个)，2 个法律助理职位(一般事务(其他职等))(日内瓦和纽约各 1 个)以及 1 个法律助理职位(一般事务(当地雇员))(在内罗毕)；

(e) 核准自 2018 年 1 月 1 日起为联合国上诉法庭法官每裁定一项中间动议支付 600 美元；

(f) 核准自 2018 年 1 月 1 日起向联合国上诉法庭庭长每月支付 1 500 美元的津贴。

三. 联合国监察员和调解事务办公室的活动

29. 秘书长在其关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告中指出，监调办 2016 年共立案 2 633 件(2 026 件来自秘书处、428 件来自各基金和方案、179 件来自联合国难民事务高级专员公署(难民署))，案件量比 2015 年增加 10%(A/72/138, 第 22 段)。就秘书处而言，53%的案件来自维持和平特派团，包括特别政治任务(同上，第 24 段)。与前几年的趋势一样，主要的问题涉及工作和职业(占案件的 26%)、评价关系(占案件的 23%)及报酬和福利(占案件的 16%)。

30. 行预咨委会询问后获悉，监调办 2016 年处理了 146 宗涉及养恤金和离职福利的案件(约占案件总数的 7%)，其中 80 宗案件来自外地特派团。监调办协助各利益攸关方努力进行沟通，并确保本组织和联合国合办工作人员养恤基金之间及时交流信息(另见即将发布的行预咨委会关于养恤基金的报告)。

31. 2016 年秘书处对监调办的利用率(所接案件数与工作人员总数之比)约为 5.5%，2015 年则为 4.4%。国际征聘工作人员的利用率最高(占 5.6%)。多年来利用率稳步大幅上升(A/72/138, 第 39 段和图十四)。行预咨委会询问后获悉，监调办将这一案件量趋势归因于如下因素：(a) 工作人员和管理人员越来越习惯于联系监调办；(b) 案件数日益增多可能反映不同因素导致工作人员存在高度挫折感，例如对各种改革工作和特派团缩编感到担忧。

32. 在调解活动方面，秘书长指出，联合国监察员和调解事务办公室 2016 年共立案 134 件，2015 年则为 87 件。在 2016 年立案的 134 个案件中，有 64 个得到调解；有 57 个案件得到解决；有 58 个案件未能进行调解，因为其中一方拒绝调解。监调办实际调解的案件的解决率为 89%(见 [A/71/138](#)，第 53 段)。根据向行预咨委会提供的资料，80%的解决率是通常的“行业目标”。行预咨委会满意地注意到实际调解的案件的解决率很高，并鼓励联合国监察员和调解事务办公室继续努力以非正式方式解决纠纷。

33. 大会在其第 71/266 号决议中表示欢迎秘书长关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告中对于冲突根源的分析，强调必须改善管理业绩和工作人员沟通，并敦促秘书长解决报告中确认的系统性问题，以改进本组织的政策和程序。秘书长在本次报告中概述了监调办自成立以来观察到的主要系统性问题，并在“业绩管理”和“行为管理和问责制”这两个标题下着重指出了其中一些问题([A/72/138](#)，第 59-71 段)。行预咨委会注意到，关于秘书长就联合国监察员和调解事务办公室活动所提报告中各项建议执行进展的资料载于秘书长关于联合国内部司法的报告附件(见 [A/72/204](#)，附件三)。行预咨委会认为，关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告也应提供资料，说明监察员办公室帮助解决系统性问题的实际政策变化。

34. 关于外联，报告中指出，2016 年监调办共进行了 354 次外联活动，其中包括面向 4 000 多名工作人员的 171 个讲习班、培训班、情况介绍会和演讲，而且还举办了 170 次与高级官员的会议和与内部和外部利益攸关方群体的伙伴协作磋商([A/72/138](#)，第 75 段)。行预咨委会询问后获悉，2013 年至 2016 年间有大约 1 700 名联合国工作人员参加了监调办组织的外联活动。行预咨委会欢迎联合国监察员和调解事务办公室开展的外联工作。

35. 大会第 71/266 号决议第 47 段决定在第七十二届会议上审议与改进联合国内部司法系统运作所需资源相关的问题。根据该段的规定，报告中提供了关于强化为经改进的非正式冲突解决途径提供资源的资料([A/72/138](#)，第 109-112 段)。行预咨委会注意到，目前正在审议的各份报告中未包含为增加联合国监察员和调解事务办公室活动而追加资源的正式提案。

36. 行预咨委会重申，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减少诉讼案件。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([A/71/436](#)，第 36 段)。