



大会

Distr.: General
10 July 2020
Chinese
Original: English

第七十五届会议

暂定项目表* 项目 152

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

内部司法理事会的此份报告侧重于内部司法系统的司法和运作效率，并依照大会相关决议且在与利益攸关方广泛协商基础上编写。为进一步改善该系统的业绩，理事会就联合国争议法庭的主要业绩指标及其运作效率和透明度提出建议。报告还讨论了内部司法办公室是否需要就行政和预算事项与联合国争议法庭和联合国上诉法庭进行协商，以及是否迫切需要为工作人员法律援助办公室增加经费。理事会强调其关于保护申请人和证人免遭报复、两法庭移交问责、工作人员工会地位，以及作为救济措施的撤销有关决定或复职的建议。

* A/75/50。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 概览	3
三. 建议	4
A. 司法效率与问责制	4
B. 运作效率和透明度	8
C. 联合国上诉法庭对专门机构申请的管辖权	10
D. 关于预算事项的透明度以及与联合国上诉法庭和联合国争议法庭的协商	10
E. 两法庭移交问责案件	11
F. 工作人员法律援助办公室资源不足和外地工作人员状况	12
G. 防范报复	13
H. 工作人员工会的地位	14
I. 撤销决定或予以复职，作为一项救济措施	14
四. 鸣谢	15
附件	
一. 联合国上诉法庭的观点	16
二. 联合国争议法庭的观点	18
三. 2019 年联合国上诉法庭关于不当行为指控和欠缺行为能力方面信息的报告	27
四. 2019 年联合国争议法庭关于不当行为指控和欠缺行为能力方面信息的报告	28

一. 引言

1. 大会在其第 61/261 号决议中规定，按照国际法有关规则及法治原则和正当程序，在联合国建立一个独立、透明、专业化、资源充足和权力分散的内部司法系统，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。
2. 随后在其第 62/228 号决议中，大会设立了内部司法理事会，以确保内部司法系统的独立性、专业性和问责制，并要求理事会就内部司法系统的实施向大会提出意见。
3. 第三届内部司法理事会的现任成员任期于 2020 年 11 月 12 日届满，由五名成员组成：两名杰出的外部法学家，一名由工作人员提名，一名由管理层提名，一名代表由工作人员提名，一名代表由管理层提名，一名杰出法学家由其他四名成员提名担任主席。秘书长任命以这种方式提名的个人为内部司法理事会成员。理事会现任成员是外部法学家塞缪尔·埃斯特赖歇(美利坚合众国，由管理层提名)和卡门·阿蒂加斯(乌拉圭，由工作人员提名)。代表是弗兰克·埃珀特(美国，由管理层提名)和贾姆希德·加济耶夫(乌兹别克斯坦，由工作人员提名)。主席是伊冯娜·莫克戈罗(南非)。
4. 在编写本报告时，理事会依据大会的相关决议并参考了内部司法系统各利益攸关方提出的意见以及与他们访谈的情况。
5. 依照大会第 74/258 号决议第 37 段，联合国上诉法庭的观点和联合国争议法庭的观点分别载于本报告附件一和附件二。
6. 鉴于与 2019 冠状病毒病(COVID-19)有关的情况，理事会于 2020 年 5 月 4 日至 11 日通过视频会议举行了全体会议和与利益攸关方会议。¹ 理事会还向利益攸关方提供了以书面形式提出意见建议供审议的可能性。
7. 鉴于 2020 年是内部司法系统建立十周年，也是理事会本届任期的最后一年，报告指出，现在是就如何进一步改进该系统的业绩提出建议的好时机。

二. 概览

8. 理事会注意到，内部司法系统对于向工作人员保证联合国内部司法可充分替代诉诸国家法庭至关重要，因为联合国工作人员无法诉诸国家法庭。
9. 自成立以来，新的内部司法系统很好地满足了大会的期望，为许多工作人员伸张正义，并帮助本组织加强整个机构的法治。然而，理事会认为，在司法方面

¹ 与下列方面举行了会议：上诉法庭第一副庭长和争议法庭的法官、书记官处的成员、内部司法办公室的代表(包括执行主任和工作人员法律援助办公室)、一些工作人员工会和工作人员协会、管理战略、政策和合规部的人力资源厅、业务支助部的人力资源服务司、秘书处及各基金和方案的法律办公室和管理当局评价股。所有人都应邀自由提出关切和感兴趣的事项。

仍存在挑战，理事会以前也曾报告过这些挑战，而正是这些挑战在继续削弱该系统提供合理、迅速和有效司法的能力。

10. 反复出现的主要关切问题涉及两法庭的业绩，特别是争议法庭具体的系统性的和运作上的缺陷，而这些缺陷往往使该法庭无法充分发挥其潜力。报告进一步解释了其他严重关切问题，包括在非法终止雇用案件中，实际上缺乏撤销决定和复职的救济措施；对申诉人及其证人实施报复；工作人员不断在两法庭自我辩护这一棘手难题；以及移交秘书长追责的问题。

11. 在本概览中，理事会将侧重于争议法庭在确保迅速伸张正义和高效运作方面面临的重要挑战，包括持续积压的旧案件问题，而这些案件在 COVID-19 疫情爆发之前就已积压未办，如得不到适当处理，在疫情后很可能会持续积压。

12. 与两法庭法官的年度讨论以及与联合国各工作地点利益攸关方的定期协商，在 2020 年都是采取虚拟会议的形式，这些会议对于得出理事会的结论提供了非常宝贵的信息。理事会在其任期内的各年度报告中提出了一些建议，旨在加强争议法庭的管理能力和问责制。在整个任期内，法官和各书记官处一直提到法庭的案件积压问题，并表示预算和人力资源限制是其行政和运作困难的主要原因。理事会一直提请大会注意这些关切问题。毫无疑问，这些关切已得到认真考虑，但这些关切并没有完全解释理事会所认识到的系统性的和运作上的困难。

13. 理事会的结论是，正如会员国设想的那样，两法庭将继续在向联合国工作人员提供诉诸司法的途径方面发挥核心作用。展望未来，理事会认为，解决两法庭的司法和运作上的缺陷并探索潜在的改进方面应是大会审议的重点。本报告旨在为这些重要讨论提供便利。

三. 建议

A. 司法效率与问责制

14. 所有利益攸关方共同致力于司法独立，而随之而来的则是确保司法问责的义务。法官有责任为内部司法系统的所有利益攸关方及时作出高质量的判决。显然，争议法庭缺乏确保法官及时专业地履行职责的行政和监督权力。与许多国家司法系统不同，联合国系统缺乏一个司法理事会² 或同等机构，而这样的机构除其他外，可以确保司法机构及其书记官处高效运作，并确保法官个人在履行职责和遵守大会第 66/106 号决议核准的联合国争议法庭和联合国上诉法庭法官的行为守则时承担责任。

15. 理事会在其任期内的经验是，联合国争议法庭作为一个机构，在此期间不仅业绩不佳，而且法官们也没有切实认识到和充分解决这种业绩不佳的问题。这一点既表现在旧案件的持续积压，也表现在缺乏内部规则或机制来监测和改进该法

² 一独立的或自主的机构，有别于行政或立法权力机构，负责使正义以独立的方式获得伸张。这类机构通常拥有管理司法机构业绩的权力和责任(见欧洲司法理事会网络大会关于“司法机构的自治：平衡独立性和问责制”的决议，布达佩斯，2008 年 5 月)。

庭的司法和运作上的业绩。理事会还注意到，法庭在任一时间点只将 10 至 15 个案件分派给一名法官，而没有确定处置这些案件的最后期限，而在这 10 至 15 个案件得到解决之前，所有其他案件都得不到处理。因此，一半以上的案件量通常仍未分派(截至 2020 年 7 月 1 日，62% 的案件等待分派)，这实际上增加了积压的案件，并使其在今后还将长期存在。

16. 理事会收到了以下统计数据，这些数据增加了利益攸关方对积压案件的持续关切。

17. 截至 2020 年 7 月 1 日，现有案件量为 278 个。争议法庭的假设是，15% 的案件是通过命令撤回的，剩下 236 个案件等待判决。平均每年会有 300 个新案例。有 3 名专职法官和 6 名半职法官，因此从人力而言，相当于每年共有 6 名专职法官。

表 1
积压的旧案件和新案件

目标	判决数	清理积压的旧案件 (236 个)所需时间	在积压的旧案件 待处置期间的新案件
争议法庭目前设定的目标	每个法官每月 2 项(共 12 项)	19.6 个月	每 12 个月 300 个案件
2019 年实际完成	每个法官每月 2.2 项(共 13.2 项)	17.9 个月	每 12 个月 300 个案件
2020 年 1 月至 6 月之间实际完成	每个法官每月 3 项(共 18 项)	13.1 个月	每 12 个月 300 个案件
内部司法理事会建议的目标	每个法官每月 7 项(共 42 项)	5.6 个月	每 12 个月 300 个案件

18. 如表 1 所示，争议法庭目前设定的目标是每位法官每月两项判决，这将在 19.6 个月内消除目前的积压案件，而 2020 年上半年每位法官每月增加三项判决，这样将会在 13.1 个月内消除积压案件。这些数字并未考虑每年通常超过 300 个的新案件。

19. 虽然在减少积压的旧案件方面取得了进展，从 2018 年的 404 个减少到 2020 年 7 月 1 日的 278 个，但由于预计每年收到 300 个新案件，积压仍然是一个重大问题。从历史上看，问题的一部分是，虽然争议法庭有一名庭长，但实际上这一角色基本上是有代表性的，专职法官轮流担任该职位，任期一年。回过头来看，很明显，法官们一直不愿解决该机构持续无法减少案件量的问题。法庭没有正视其未能及时和有意义地推进案件进度和作出判决以伸张正义的问题。事实上，在 2019 年初，当时的争议法庭庭长试图这样做，但没有成功，并在法官之间引起了相当大的摩擦(见第 74/258 号决议，第 26 段；和 A/74/169，第 20-22 段)。

20. 关于法庭待决案件案龄的数据显示，在 278 个积压案件中，37 个案件的案龄超过 401 至 500 天，令人惊讶的是，66 个案件的案龄在 501 天至 1 000 天之间。此外，理事会还收到关于一些标志性案件的通报，这些案件突出表明在处理积压问题时缺乏优先次序。例如，最近的一起案件涉及 269 名驻日内瓦的联合国秘书处工作人员，³ 他们在 2017 年 10 月对行政当局实施工作地点差价调整数乘数导

³ 见 UNDT/2020/106。

致减薪的决定提出质疑，该案件是在案件立案近 1 000 天后于 2020 年 6 月才作出判决的。该案经历了多次程序延误和分派法官的更换。而拖延的诉讼程序与后来的其他事态发展相比，影响还算是小的，例如国际劳工组织(劳工组织)行政法庭 2019 年 7 月做出的一项判决支持了劳工组织工作人员在日内瓦提出的申诉，该申诉是对劳工组织适用减薪决定提出了质疑。理事会从工作人员工会那里听到，日内瓦的大多数工作人员认为，由于长期拖延，他们在此案中被剥夺了正义。争议法庭在作出判决方面的拖延影响到日内瓦的数以千计的工作人员，而且在这一关键案件中，工作人员工会向争议法庭提出无数次请求，要求推进案件取得进展，但都没有得到回答。

21. 在与利益攸关方讨论之后，仍令理事会感到震惊的一点是，尽管工作人员对其案件状况无法获得透明度和裁断进展缓慢日益感到关切，但法庭似乎不认为需要改变其工作模式，以改善其业绩并增强所有法官对推动案件取得进展这一核心要务的承诺。鉴于争议法庭处理的案件数量，理事会认为没有必要为联合国内部司法系统设立一个司法理事会。然而，理事会坚定地认为，迫切需要改变该系统目前的运作方式，包括必须确保提高透明度，加强法官个人的问责制，并为整个争议法庭建立明确的关键业绩指标。理事会在这方面的建议见下文。

22. 在过去几年中，理事会经常与争议法庭、首席书记官长和三名书记官长就棘手的积压案件问题以及现有的可推动案件审理和裁断的司法和支助能力问题交换意见。考虑到案件的性质和理事会对法律干事和助理方面现有支助能力的了解，理事会设法从法官本人那里询问确定，应合理预计争议法庭法官每月可做出多少判决，同时考虑到旧案件的持续积压和不可避免的新案件立案情况。询问探求这样的业绩指标不仅是为了了解何时可以消除目前的积压案件，而且也是为了帮助争议法庭今后管理其事务。

23. 理事会从争议法庭和各书记官长那里了解到，每位法官每月作出判决的次数可能不是衡量业绩的最佳或最公平的衡量标准，因为例如，有些案件在案件管理阶段结案，在此之前，有时已经做了大量的司法工作和书记官处有关工作。有一提议是，以每月处置的案件数量，而不是判决数量，作为衡量业绩的更好标准，因为有些案件是以命令结案的。理事会认为，这也可能是有问题的，因为这一衡量办法将包括即决处置，其中许多处置只需要有限的司法工作，因此这种办法也不足以解决持续案件积压的问题。此外，只考虑案件数目可能无法反映一点实际情况，即有一些相互关联的案件基本上只需一项判决即可，所涉司法工作并不是那么多。

24. 在编写本报告时，理事会分别征求了争议法庭庭长、首席书记官长和纽约、日内瓦和内罗毕各地点争议法庭书记官长关于理事会如下一项建议的意见：争议法庭应将每位法官每月作出七项判决(不包括即决处置)作为关键业绩指标。各书记官长在答复中表示，应由法官决定这种业绩衡量标准的设定。争议法庭庭长指出，在 2020 年初，该法庭确定了每月 4 个案件的目标(两项判决外加两项其他形式的处置)。有人声称，每月 7 项判决的拟议目标是不可行的，因为国际组织中没有任何法庭实现过这一目标。此外，争议法庭的管理相当耗时耗资，因为有 9 名法官，其中包括 6 名半职法官，太复杂。

25. 虽然理事会尊重这些意见，但根据收到的资料，理事会不认为每月 4 个案件的业绩目标足以消除积压多年的案件。争议法庭本身基本上也表明了这一点，尽管前提是它有能力更有成效地填补日内瓦书记官处的两个法律干事空缺(因联合国秘书处实施的现金流措施，该空缺的征聘被冻结)。

26. 在建议设立每月 7 项判决的目标时，理事会考虑了多项因素。第一，或许也是最重要的是，需要赋予争议法庭庭长必要的管理权，以确保法庭及其各书记官处有效开展工作，并以有利于消除目前积压案件的方式，避免因收到的新案件而继续积压的风险。第二，法官享有合理的职员支助，即配备合理数量的法律干事和行政人员。第三，据理事会所观察到的，争议法庭也受益于一支经验丰富和敬业的协助法官的书记官长队伍。最后，虽然承认难以进行比较，但理事会举例指出，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)争议法庭的唯一法官在一名书记官长、一名法律干事和一名咨询人的协助下，在 2018 年作出了 70 项判决，平均每月 5.83 项判决。⁴ 虽然每位法官每月 7 次判决的业绩指标可能被认为是大不可及，但理事会指出，按这一目标，将在 5.6 个月的估计期间内消除目前的积压(见表 1)，并减轻出现新的积压的风险。

建议 1

理事会建议，规定每位法官每月 7 项判决(不包括不需要听讯的即决处置)，作为联合国争议法庭法官的一项关键业绩指标。

27. 理事会在其关于联合国内部司法的报告(A/74/169，第 15-31 段)中提出了旨在改善争议法庭机构业绩的五项具体建议(建议 9-13)。大会请秘书长审查建议 11、12 和 13，并将其意见提交大会第七十五届会议审议(第 74/258 号决议，第 26 段)。在争议法庭积压案件这一持续难题的背景下，理事会强调上述建议的重要性。

28. 争议法庭规约第 4 条第(7)款规定，庭长“除其他外，……应有权监测及时作出判决”。为使庭长行使这种权力，理事会在建议 12 中建议争议法庭公布庭长的职权范围，以便有效指导法庭的工作。理事会了解到，争议法庭似乎遵循了这一建议，并通过了一项关于庭长的作用 and 责任的决议。授予庭长的行政职能包括向各工作地点部署法官；监督积压案件消除计划和案件处置计划的进展情况；以及监督遵守行为守则所列业绩指标的情况。

29. 但在本报告定稿时，理事会尚未收到该决议，鉴于争议法庭网站上也没有该决议，理事会无法提出意见。因此，应留给下一届理事会和大会来审议争议法庭的决议是否赋予庭长足够的权力，以适当指导法庭的工作并监测其业绩。

建议 2

理事会建议，修订争议法庭程序规则第 1 条第(2)款，规定法庭庭长的任期为两年，在任期届满前仅可因经证实的不当行为或未能履行职责而被免职，这种不当行为或未能履行职责情况应根据针对争议法庭和上诉法庭法官涉嫌不当行为或欠缺行为能力的申诉解决机制予以确定。

⁴ 近东救济工程处争议法庭，第三次活动报告(2017 年 1 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日)。

30. 理事会获悉，争议法庭的做法是，分派给一名法官的案件在任何给定时间不超过 10 至 15 个。这使得大多数案件没有分派，而有些案件等待分派的时间超过 400 天。理事会认为，法庭应重新考虑这一做法，因为这种做法不利于司法效率和有效的案件管理。事实上，现行做法中是否包括关于在合理时间内处置个案的监测方法，并不清楚。法官目前在履行职责时不考虑书记官处总案卷上仍有多少案件，而截至 2020 年 7 月 1 日，情况表明，其中约 62% 的案件没有分派给任何法官。

建议 3

理事会建议，争议法庭重新考虑其一项做法，即分派给一名法官的案件在任何给定时间不超过 10 至 15 个，转而实行所有新案件在收到时即予分派的做法，以加快案件的处置。

B. 运作效率和透明度

31. 大会在其第 73/276 号决议第 24 段中，请联合国争议法庭庭长及争议法庭和上诉法庭首席书记官协作制定和执行一项案件处置计划，包括订立案件实时跟踪看板，以便所有利益攸关方都能一目了然地看到某一特定案件在司法程序中的状态。理事会在其关于联合国内部司法的报告中(A/73/218，第 22 段)中指出，设立这样一个看板将有助于运作的专业性和透明度，并应向公众开放。此后，理事会了解到看板项目正在进行中，遇到了一些实施问题。

32. 许多利益攸关方提醒理事会，需要提高他们的案件状况的透明度。理事会注意到，在公布半职法官预定在争议法庭部署期间处理的案件日程表方面取得了一些进展，该日程表事先印发并放在内部司法系统的网站上。理事会注意到，尚未采用相同做法，为争议法庭专职法官也预先公布案件日程表。

建议 4

为确保各方获得更多透明度和有更好的规划，争议法庭应定期公布争议法庭在日内瓦、内罗毕和纽约三个地点所有法官的未决案件日程表，供公众查阅。

33. 理事会了解到，本组织为解决现金流问题而采取的措施之一是在秘书处内冻结招聘。因此，日内瓦书记官处两个法律干事空缺的招聘工作在 2020 年早些时候被搁置。这降低了争议法庭的法律人力，导致它需要调派纽约书记官处的法律干事人力，以支持日内瓦的书记官处业务。

34. 工作人员法律援助办公室的业务也因招聘冻结而暂停招聘至少三名法律援助干事和一名行政支助工作人员。如本报告其他部分所述(见下文第三.F 节)，工作人员法律援助办公室现在的情况是，没有能力获得联合国其他单位的支助。从本质上说，该办公室本已面临的资源窘迫情况变得更加糟糕。

35. 由于两个关键业务运作领域有 6 个以上的空缺，该系统在推进案件处理、尽快减少案件积压以及向工作人员提供法律援助方面的能力有所减弱。虽然没有硬数据，但很可能是因为缺乏工作人员法律援助办公室的法律援助，才导致更多工作人员自我辩护，这也影响了司法效率。

建议 5

理事会建议，大会请秘书长考虑对日内瓦书记官处法律干事空缺员额和工作人员法律援助办公室空缺员额给予征聘冻结的例外，以使争议法庭能够充分处理积压案件，并使工作人员法律援助办公室更好地满足工作人员对法律援助的需求。

36. 理事会满意地注意到在内部司法系统十周年之际出版了案件摘要。利益攸关方的反馈是积极的，该出版物提高了工作人员和管理层对两法庭现行判例的认识。

37. 理事会的几个对话者注意到，由于没有争议法庭和上诉法庭判决的可搜索数据库，这不利于进行有意义和有组织的研究。理事会认为，提供这样一个数据库将是对该系统专业性的必要补充。虽然内部司法办公室已指出打算提供一个可搜索的数据库，但理事会并不清楚该数据库的工作是否实际上已经开始，以及如果已经开始，该数据库可能于何时完成。无论如何，理事会建议该办公室向大会说明关于可搜索数据库状况及其预计完成日期的最新情况。

建议 6

理事会建议，内部司法办公室采取必要行动，建立关于争议法庭和上诉法庭所作裁判的可搜索数据库，并向大会通报进展情况。

38. 理事会获悉，争议法庭通过了其程序规则的修订本，其中似乎包括大会的有关提议和其他几项旨在加快诉讼程序的修正案。编写本报告时尚不能获得该程序规则进行审查，但该程序规则将会递交大会。这是一个积极的事态发展，因为这将有助于协调法庭的工作并提高其整体效力。这也将减轻自我辩护的申请人的负担，他们的案件经常因为不遵守程序规则而被驳回，而这些规则又不容易查询到。采取类似举措，在程序规则第 17 条和第 18 条目前的规定以外，对法庭证据规则进行审查，也将促进裁判的一致性和连贯性。

建议 7

理事会欢迎争议法庭审查其程序规则，并建议在适当时候制定证据规则。

39. 在某些案件中，争议法庭鼓励合并类似申诉主张。为了司法效率起见，理事会鼓励对此做法予以常规化，简化对申诉主张的处理。如此提交申诉应有利于更一致地适用规则和条例，避免情况类似的工作人员因未曾在法庭提出申诉主张而受到有区别的对待。合并类似申诉也会减少因出现所提问题相同的多个申请而给内部司法系统造成的行政负担。理事会还建议，法庭考虑是否需要修订其程序规则，以便利提交联合申诉主张以及随后确定此类申诉主张的优先次序。

建议 8

理事会重申其先前一项建议，即为提高司法效率，在争议法庭合并类似申诉主张方面，法庭应在适当情况下鼓励合并提交类似申诉主张，各书记官长和工作人员法律援助办公室应为此类申请提供便利。

40. 近年来，上诉法庭举行公开听讯的情况呈下降趋势。根据收到的资料，理事会注意到，在过去三年中没有举行过公开听讯。工作人员工会一直就“远程”上

诉法庭提出不满，上诉法庭过去也承认这一问题。考虑到应该伸张正义而也要以可见的方式予以伸张，理事会建议，上诉法庭举行公开听讯，对具有系统重要性或有争议的案件尤其如此。理事会注意到，进行定期举行公开听讯的技术已经存在。

建议 9

理事会建议，上诉法庭定期举行公开听讯和开庭，特别是在处理具有系统重要性的案件时。

C. 联合国上诉法庭对专门机构申请的管辖权

41. 上诉法庭规约第 2 条第(10)款规定，法庭有权审理针对专门机构提出的申请并作出判决，而且只有在专门机构采用中立的一审程序，包括书面记录和提供理由、事实和法律的裁判文书的情况下，才能与该专门机构缔结特别协定。

42. 上诉法庭提请理事会注意，并非与联合国签订特别协定的所有专门机构都符合第 2 条第(10)款所述法定要求。一些机构与联合申诉委员会合作，这些委员会不就案件做出裁判，但向专门机构的负责人提出建议。然后由该机构的负责人对案件做出裁断，即使案件涉及到在联合申诉委员会对该人所作决定提出的质疑。此外，联合申诉委员会往往不会进行事实调查。

43. 上诉法庭在 2019 年决定，这一做法不符合第 2 条第(10)款。理事会同意上诉法庭的看法，即在这种情况下，没有第 2 条第(10)款所界定的中立一审程序，因此，它不能在这种情况下行使上诉法庭职能。尽管两个专门机构加入了联合国内部司法系统，现在将争议法庭作为一审法院，且另外一个专门机构有自己的争议法庭，但许多专门机构的情况还没有改变。

建议 10

理事会建议，秘书长审查这些问题并采取必要的补救行动，包括与各专门机构直接接触合作。

D. 关于预算事项的透明度以及与联合国上诉法庭和联合国争议法庭的协商

44. 理事会从上诉法庭获悉，自 2018-2019 年期间起，内部司法办公室开始“干预”法庭管理其工作的方式，更具体地说，对开庭地点和开庭期次数施加限制。尽管规约第 4 条赋予法庭庭长根据案件量开庭的权力，但内部司法办公室似乎拒绝支持和资助任何不在纽约联合国总部举行的法庭开庭期，并坚称现有预算每年仅为上诉法庭提供两次开庭期的经费。尽管法庭已认定有必要开庭三期，以迅速处理不断增加的案件量，但情况仍如上所述，未能获所需预算经费。

45. 上诉法庭表达的关切体现了独立的司法机构与行政部门行政长官之间正在形成的运作上的紧张关系，前者确定其需要，后者实际上可以利用资金的权力质疑和推翻此种确定。2020 年，又收到了争议法庭的另一个例子，即该法庭告知理事会，一些新的半职法官表示关切的是，他们关于应该部署多久以及是否需要亲自到场才能更好地履行职责的专业评估事实上被内部司法办公室推翻，而不是由法庭作出的决定推翻。此外，他们声称，内部司法办公室的决定性因素是避免为法官部署到有关地点期间向他们支付每日生活津贴，而不是司法需要。

46. 理事会无法评估司法质量和有效司法是否因此受到威胁。理事会意识到，联合国目前正经历财政现金流危机，因为在收到会员国分摊会费方面出现了很多的延误。虽然由于缺乏资金无疑将需要对计划活动进行调整，但理事会并不认为目前的、希望是暂时的现金流困难是唯一的问题。在这方面，理事会回顾曾数次建议内部司法办公室执行主任与两法庭庭长就其预算进行协商(见 [A/73/218](#)，建议 13；和 [A/72/210](#)，第 62 至 63 段)。鉴于两法庭都曾对内部司法办公室的干预表示关切，似乎可能进行过的任何协商都没有使两法庭充分理解并接受关于为满足司法确定的需要而提供的预算资源的说法。事实上，上诉法庭庭长告知理事会，法官们也没有得到对预算的任何进一步了解，也没有被告知进一步相关情况。

47. 根据秘书长关于内部司法办公室组织和职权范围的公报([ST/SGB/2010/3](#))，该办公室的任务包括向司法机构提供实务、技术和行政支助。理事会认为，这种支助包括确保向司法机构提供足够的预算知情和预算事项透明度，以便法庭能够满足其确定的需要。要与独立司法机构进行专业互动，就必须就影响法官履行司法职责能力的事项进行充分协商。

建议 11

理事会建议，秘书长在内部司法办公室的职权范围中明确表示，需要就行政和预算事项与联合国争议法庭和联合国上诉法庭定期协商。理事会还建议，内部司法办公室执行主任定期与上诉法庭庭长和争议法庭庭长协商，以确保在与司法机构确定的需求有关的预算事项上保持必要透明度，确保法官的理解。

E. 两法庭移交问责案件

48. 理事会以前曾建议秘书长或单独管理的基金和方案的行政首长以匿名方式公布从争议法庭或上诉法庭收到的关于移交问责的决定(例如，[A/74/169](#)，第 13-14 段和建议 8)。理事会仍然相信，以某种形式公布关于移交问责的决定是可取的，即使在对移交案进行审议后认为不需要采取任何行动的情况下也是如此。公布这些决定符合大会的期望，即秘书长和行政首长认真对待切实有效问责的必要性(见第 [61/261](#)、[63/253](#) 和 [68/264](#) 号决议)。这还将有助于消除工作人员的担忧，即在没有关于移交问责决定的任何信息的情况下，管理层对司法机构认为足够严重而需移交处理的不法或不正确行为不受惩罚。

49. 理事会以前曾建议，题为“秘书长处理纪律事项和犯罪行为案件的做法”的年度情况通报应包括关于移交问责案件的决定摘要。在评论这一建议时，管理战略、政策和合规部基本上表示，在移交案件不涉及一项采取纪律行动的决定的情况下，该通报是不适用的。该部还表示关切的是，鉴于移交案件的数量相对较少，如果定期提供有关结果的信息，就不能保证匿名性。

50. 理事会注意到，对关于利用该通报公布情况的建议提出的关切，可通过扩大列入其中的信息范围来解决。理事会承认，匿名可能不会在所有情况下都得到保证。即便能确保在调查过程中相关人员尽职谨慎行事，但法庭的移交案件还是可被与某一项公布的纪律行动联系起来，从而无法保护所涉人员的匿名性。不过，理事会认为，更重要的目标是在系统中促进问责，并消除高级工作人员尤其不会因不法决定而不受惩罚的印象，相比之下，匿名方面的风险不足为虑。

建议 12

理事会建议，大会请秘书长进一步审查关于公布针对两法庭移交问责案件采取的行动结果的问题，以期制定一种办法，用于公布对此类移交案件采取的行动，特别是在必要的调查之后实施的处罚，并包括“不采取行动”的决定。

F. 工作人员法律援助办公室资源不足和外地工作人员状况

51. 理事会提到《联合国宪章》关于会员国承担本组织费用的义务的第十七条，并对工作人员法律援助办公室仍然缺乏足够资金表示遗憾。理事会对最近宣布的征聘冻结对该办公室运作的影响(因为该办公室有几个空缺员额尚未填补)表示震惊。

52. 理事会认为，该办公室资金不足对包括外地工作人员在内的广大工作人员有重大影响。虽然在业务前线服务，但外地工作人员并没有从其所在地的内部司法系统机构中受益。外地条件困难，再加上本地工作人员面临的语言或其他障碍，使得外地工作人员难以理解该系统如何工作，以及如何实际诉诸该系统。这些条件也加剧了工作人员在两法庭自我辩护的问题。

53. 申请人有权自我辩护，但这样做往往不符合其最大利益。2019 年，自我辩护的申请人占有所有申请人的近 40%，这也对联合国内部司法系统的行政管理构成持续挑战。自我辩护不利于司法效率，这是一个法官和从业律师都共同关切的问题。虽然在内部司法办公室网站上提供自我辩护申请人工具包是有用的，但不应将其视为外地工作人员向工作人员法律援助办公室寻求和接受法律援助的替代办法。

54. 虽然没有可靠的系统的数据表明是哪些工作人员在自我辩护或为什么自我辩护，但理事会收到了各对话者的一致评论意见，即外地工作人员自我辩护的主要原因是别无选择。聘请私人律师费用昂贵，而且可能根本找不到这样的律师。工作人员法律援助办公室尽了最大努力，但在地缺乏必要的资源和机构人力，无法充分处理法律援助需求。该办公室本身已向理事会提出了这一点，而外地工作人员工会的单独评论也证实了这一点，即该办公室不堪重负，因此外地工作人员最终只能自我辩护。事实上，在 2019 年，设在内罗毕的争议法庭收到的申请中有 47%，即近一半是由工作人员自我辩护。

55. 外地工作人员被迫为自己辩护这一事实不仅对司法效率产生了影响，而且在另外两个值得注意的方面也对该系统产生了影响。首先，外地工作人员的大多数申请都由内罗毕书记官处处理，该书记官处报告说，不得不协助申请人查询、理解和遵守该系统的正式要求，这给该书记官处带来了沉重的负担。这很耗时，而如果工作人员法律援助办公室有资源，通常会很好地发挥这一作用。第二，在两法庭为自己辩护的外地工作人员在司法程序中一般无法获得“平等武装”。

建议 13

理事会建议，大会核准向工作人员法律援助办公室，特别是向其在内罗毕和亚的斯亚贝巴的办事处划拨额外资源，使其能够增加向外地工作人员提供法律援助的机会。

建议 14

为帮助解决外地和其他工作人员缺乏法律援助的问题，内部司法办公室、联合国监察员和调解事务办公室以及工作人员工会应帮助培训志愿辩护人，包括退休人员，以便为工作人员法律援助办公室无法援助或已拒绝援助的申请人提供辩护。工作人员参加这种培训和担任辩护人应得到承认，并获准适当的脱产时间。

建议 15

理事会建议，内部司法办公室对工作人员进行定期调查，以了解为什么工作人员继续选择自我辩护，并找出鼓励他们寻求工作人员法律援助办公室支助的方法。

G. 防范报复

56. 理事会对保护在两法庭进行诉讼的工作人员、申请人和证人免遭报复问题表示关切。虽然根据工作人员细则 1.2(9)，这种报复行为构成不当行为，但据报告，报复事件仍在继续，工作人员担心，如他们被传唤为证人或向法院立案，则可能会遭到报复。在许多工作人员看来，寻求法律救济对他们的职业生涯来说是一件有风险的事。而因为缺乏确保免受此类报复的明确机制，工作人员在争议法庭再次质疑报复性决定动机不当所需的门槛很高，而且对被错误解雇的工作人员也缺乏取消该解雇决定的救济措施，这种风险尤为巨大(见下文第三.I 节)。

57. 2019 年，秘书长在其关于联合国内部司法的报告(A/74/172)中告知大会，根据当时即将修订的秘书长关于禁止歧视、骚扰、包括性骚扰和滥用职权的公报(ST/SGB/2008/5)的明确规定，秘书处各办事处负责人将负责防止、监测对工作人员的报复，并保护工作人员免受报复。修订后的秘书长公报于 2019 年 9 月颁布(ST/SGB/2019/8)。新公报在关于预防的一节中包括了一项规定，即实体负责人有义务监测是否正在对已经或将在法庭出庭作证的实体工作人员采取报复措施。

58. 理事会感到遗憾的是，经修订的秘书长公报没有充分解决保护诉讼当事人和证人免受报复框架中的薄弱环节。⁵ 该修订没有明确规定这种报复行为构成不当行为，并应受纪律处分。也没有将报复纳入公报的范围，作为在具体案件中进行干预和提供支助的依据。此外，仍然不清楚是否有机制确保防止这种报复，而这不在道德操守办公室针对报复的保护范围之内。

59. 关于证人，理事会还注意到，根据联合国争议法庭和联合国上诉法庭法官行为守则第 6 条(d)款，法官有义务保护证人，使其在法庭诉讼程序中不受骚扰和欺侮。如两法庭有理由相信证人有受报复的风险，则有权发布命令，对其加以保护。不遵守这些命令，则会导致对负责的管理人员进行藐视法庭程序调查，并涉及到秘书长在确保执行命令方面的责任。理事会仍认为，最有效的一个办法、也是最有可能是缓解恐惧气氛的办法是，明示地授权两法庭在法官认定已经发生报复或按照情理很可能发生报复的情况下发出保护令。

⁵ ST/SGB/2017/2/Rev.1。对内部司法系统诉讼当事人和证人的报复不被视为在旨在保护举报不当行为和配合经正式授权的审计或调查不受报复的法律框架下的受保护活动，而对于该框架下的受保护活动，道德操守办公室根据这一法律框架向工作人员提供保护。

建议 16

理事会建议，大会为落实第 74/258 号决议第 12 段，修订争议法庭规约和上诉法庭规约，明示地授权两法庭发布命令，保护那些被发现因成为内部司法系统中当事人或证人而面临报复风险的工作人员。

建议 17

理事会还建议，将保护令的执行工作交给秘书长办公厅主任，以便采取适当后续行动，包括采取保护措施和发布处罚规定。在适当的情况下，应当颠倒关于合法合规性的推定，由被申诉人承担证明没有实施报复的举证责任。

建议 18

理事会建议修订关于歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用职权的秘书长公报(ST/SGB/2019/8)，以明示地规定对申请人和证人的报复构成不当行为，并且整个公报的规定均涵盖此类报复案件。

H. 工作人员工会的地位

60. 工作人员工会在保护工作人员利益方面发挥着重要作用，联合国内部司法系统重新设计小组曾建议工作人员工会具有在两法庭的诉讼权。⁶ 正如理事会关于联合国内部司法的报告(A/73/218，第 33-34 段)所指出的那样，工作人员工会一再表示关切的是，工作人员工会无法代表自身就干扰其机构利益的情况向争议法庭提出诉讼申请，例如就干预其成员行使结社权利(工作人员细则 8.1(g)规定的权利)的情况提出的申诉主张。

61. 理事会认为这一关切问题值得注意，并重申其先前的建议(A/73/218，建议 16)，即大会修订争议法庭规约，使工作人员工会有资格就其机构利益向争议法庭提出诉讼申请。拟议修正案的案文规定增加一个新的(d)款如下：“(d) 此外，工作人员工会可向争议法庭提出针对秘书长的诉讼申请，指称其机构利益受到侵犯，如指称结社权受到干涉”。

建议 19

理事会建议，大会修订争议法庭规约，承认工作人员工会具有在争议法庭提起涉及其机构利益的诉讼申请的法律资格，如提出关于其成员结社权的行使受干涉的申诉主张。

I. 撤销决定或予以复职，作为一项救济措施

62. 根据争议法庭规约，当认定工作人员被非法终止任用时，被申诉人可选择对工作人员予以复职或撤销终止任用决定，或作为代替办法，支付一笔赔偿金，金额通常不超过两年的基薪。而被申诉人的一贯做法是支付赔偿金。

⁶ A/61/205，第 160 段。

63. 理事会一再表示，“不撤销、不复职”的做法并不是在所有情况下都伸张了正义(见 A/72/210, 第 83 段; A/73/218, 第 31-32 段; 和 A/74/169, 第 32-33 段)。案件的长期积压和判决的延误, 而且延误时间往往长至提交申请后两年或两年以上, 这对被认定遭到非法终止雇用的申请人造成了进一步伤害。

64. 争议法庭应根据具体案件所涉情形, 包括在寻找具有可比性的替代工作方面的困难, 以及裁断延误是否归因于系统效率低下等方面的情形, 依照争议法庭规约第 10 条第(5)款(b)项, 考虑为伸张正义起见, 是否需要判予超过正常情况下规定的两年基薪净额的赔偿金。如因联合国在业务运作上的困难而使复职或撤销决定变得不可行, 则规约中提到的正常情况即不适用, 应该认真考虑判予更高的赔偿金。

65. 理事会重申其一项建议(A/74/169, 建议 18), 即修正争议法庭规约, 规定在选择支付赔偿金以代替撤销有关决定或复职之前, 被申诉人应向法庭提供令法庭满意的证据, 证明由于业务运作、行政或预算等方面迫不得已的原因, 撤销有关决定或具体履约均不可行。

建议 20

理事会建议, 大会修订联合国争议法庭规约第 10 条第(5)款, 规定在选择支付赔偿金以代替撤销有关决定或复职之前, 被申诉人应向法庭提供令法庭满意的证据, 证明由于业务运作、行政或预算等方面迫不得已的原因, 在该案件中撤销有关决定或复职均不可行。

四. 鸣谢

66. 理事会谨感谢所有利益攸关方拨冗参加约谈, 并在约谈期间和之后提出澄清和建设性的意见。他们的意见对于了解许多挑战和拟订本报告所载各项建议至关重要。

67. 理事会还感谢内部司法办公室提供的支持。

伊冯娜·莫克戈罗(签名)

卡门·阿蒂加斯(签名)

塞缪尔·埃斯特赖歇(签名)

弗兰克·埃珀特(签名)

贾姆希德·加济耶夫(签名)

附件一

联合国上诉法庭的观点

1. 联合国上诉法庭是联合国内部司法系统中负责处理联合国、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、国际民用航空组织及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就业法问题的终审机构。
2. 截至 2020 年 7 月 1 日，上诉法庭由七名法官组成，即(按字母顺序):
 - 格雷姆·科尔根(新西兰)
 - 玛莎·哈尔费尔德(巴西)
 - 扎比内·克尼里姆(德国)
 - 约翰·墨菲(南非)
 - 让-弗朗索瓦·内文(比利时)
 - 迪米特里奥斯·莱科斯(希腊)
 - 坎瓦尔迪普·桑杜(加拿大)
3. 2019 年 7 月至 2020 年 6 月期间，上诉法庭开庭三期，每期为期两周。2019 年秋季开庭在纽约进行，但由于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行，2020 年春季开庭和夏季开庭是远程进行的。
4. 上诉法庭运行状况良好，在其管辖权和权力范围内完成了规定任务。法官和书记官处工作人员相互间有很强的合作共事意识，全心全意致力于手头任务。
5. 书记官处工作人员和法律干事及行政人员团队规模虽小，但除了在内部司法办公室内履行其他职责外，还在以下方面为上诉法庭提供了协助：行政支助、准备工作、法律研究、起草简报以及定稿并公布判决。虽然该系统在 2019 年秋季开庭之前(包括 2019 年秋季开庭期间)运作良好，但法庭受到了这场大流行病的沉重打击。由于长期患病以及有婴儿的家庭在家办公的困难，2020 年春季开庭期的简报出来很晚，而在准备 2020 年夏季开庭期的案件方面，法官们既没有收到简报，也没有获得任何其他法律支助。
6. 各专门机构的情况已成为法官们的主要关切问题。根据上诉法庭规约第 2 条第(10)款，该法庭有权审理针对专门机构提出的申请并作出判决。第 2 条第(10)款还规定，只有在相关机构利用一个中立的一审程序、且该程序包含一份书面记录和一份述明理由、事实和法律的裁判文书的情况下，方可缔结此类特别协定。这项规定审视并考虑到内部司法系统的性质，即具有一审争议法庭和二审上诉法庭的两级系统。因此，根据上诉法庭规约，该法庭的权力是有限的，因为它不能听取证人举证或接受任何其他形式的非书面证据(第 2 条第(5)款)。如果提交法庭的书面证据不充分，则需要将案件发回一审庭重审。

7. 过去,秘书长与若干专门机构缔结了几项此类协定,规定有关机构采用中立的一审程序,包括述明理由、事实和法律的书面记录和裁判文书。但是,大多数机构都设立了申诉委员会,但与争议法庭不同,这种申诉委员会无权作出裁判,而是只向专门机构秘书长提出建议,秘书长可能采纳,也可能不采纳建议,并作出最后的行政决定,然后工作人员可向上诉法庭上诉。协定甚至规定,专门机构秘书长和工作人员可以商定直接向上诉法庭提交申请。申诉委员会往往不会进行事实调查。

8. 上诉法庭在其 2019 年秋季开庭期间裁定,协议下的做法不符合其规约第 2 条第(10)款,其中要求采用中立的一审程序,包括作出一审裁判。法官们承认,自那时以来,有一个专门机构加入了联合国内部司法系统,现在利用争议法庭进行一审程序,另一个专门机构则使其申诉委员会能够作出裁判。然而,大多数专门机构的情况没有改变。

9. 其他重要问题包括内部司法办公室最近试图介入司法事务,以及上诉法庭资金不足。

10. 从 2018-2019 年期间开始,行政当局开始介入上诉法庭对其诉讼程序的管理。最值得注意的是,司法办公室对开庭期次数施加了限制。虽然根据上诉法庭规约第 4 条,开庭期次数取决于案件数量,完全由庭长酌情决定,但内部司法办公室现在要求上诉法庭每年只开庭两期,尽管与往年一样,要处理这么多的上诉,显然需要开庭三期。

11. 自 2009 年成立以来,根据第 74/258 号决议,上诉法庭始终把尽快裁判案件和及时作出判决作为重中之重。鉴于上诉法庭的工作量很大,只有在法庭能够继续每年举行三期开庭的情况下,才有可能做到这一点。

12. 关于司法效率,大会第 74/258 号决议请两法庭修订其议事规则,以确保不迟于自申诉人提出申请之日起 90 天内对案件采取第一次司法行动。争议法庭和上诉法庭的程序和案件管理有很大不同。在上诉法庭,第一次司法行动通常是庭长决定将案件分派给一个法官小组(从而使起草法官能够准备案件以供审议和裁判),并将其列入下一期开庭的审案议程。庭长有义务将所有上诉分派给一个小组,并在上诉提起后 90 天内将其列入下一开庭期的审案议程,这可能与上诉法庭规约第 4 条第(2)款和第 4 条第(3)款相抵触,前者规定只有在案件数量足够的情况下,庭长才能确定正常开庭期的日期,后者则是允许根据案件数量的要求召开特别开庭期。执行所要求的修正案将要求上诉法庭庭长在上诉提起后 90 天内将上诉列入开庭期的审理议程,即使上诉案数量很少。实际上,上诉法庭每年需要举行四期开庭,而不是三期。

附件二

联合国争议法庭的观点

引言

1. 联合国争议法庭法官的报告总结了法庭 2019 年的成就，并确定了当前和未来的挑战。报告中还提到了自 2020 年初以来在执行第 74/258 号决议方面取得的一些成就。
2. 在大会第 63/253 号决议设立争议法庭及其法官获得任命并宣誓就职后，法庭于 2009 年 7 月 1 日在日内瓦、内罗毕和纽约三个地点开始运作。
3. 作为处理联合国工作人员质疑对其服务条件产生不利影响的行政决定的案件的一审法庭，法庭将适当的案件移交给联合国监察员和调解事务办公室。
4. 在其裁断的事项中，法庭解释和适用相关法律框架，以及相关国际人权准则。法庭作出理据充分的司法裁判。法庭所作裁判涵盖国际行政法的所有方面，包括对纪律案件、遵守正当程序和所施加处罚的相称性等事项中的行政决定进行司法审查。
5. 在通过第 73/276 号决议之后，法庭的结构发生了根本性的变化。
6. 法庭还在 2019 年初经历了短暂的危机，并在当年下半年完全克服了危机，此后其生产率大幅提高。然而，法庭现在面临新的挑战，特别是因为其新的结构和工作人员的减少而造成的挑战，同时还有自其成立以来一直存在的结构性挑战。
7. 2019 年法庭面临的一些挑战源自内部司法办公室的结构、法官独立原则与执行主任和首席书记官长对法庭行动的一些干预之间不可避免的张力，也源自法官与执行主任和首席书记官长对书记官处工作人员的权力之间的结构性模糊。
8. 此外，纽约审案法官亚历山德拉·格雷恰努(罗马尼亚)2018 年底意外离职，以及 2019 年头几个月对另外两名审案法官离职日期的不确定性，也助长了 2019 年伊始法庭中的有害气氛。
9. 此外，2018 年至 2019 年间司法能力的大幅减少以及法院结构的突然变化(半职法官增至 6 名形成多数，专职法官减至 3 名)构成了另一个重大挑战。
10. 尽管面临所有这些挑战，法庭在 2019 年提高了生产率，减少了积压，如果得到信任，可以实现更高的目标。然而，经常性地施加改革，特别是人为设定程序期限，有可能适得其反。
11. 因此，正如以往法官在其报告中提到的那样，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须解决司法独立性这一主要难题，以确保法庭的任务以及分权这一普遍原则能够得到适当的理解和尊重，这一点仍至关重要。

争议法庭庭长

12. 根据法庭程序规则第 1 条，在 2018 年全体会议上，特蕾莎·玛丽亚·布拉沃法官当选为庭长，任期一年，即 2019 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。
13. 法官们批评布拉沃法官为执行第 73/276 号决议所作的一些决定，大会在该决议中请争议法庭庭长制定和执行一项案件处置计划，以处理已存在的积压案件。他们认为布拉沃法官的举措是未经协商就采取的。
14. 因此，法官们要求布拉沃法官辞去庭长职务，因为他们认为不再信任她担任庭长。尽管布拉沃法官拒绝辞职，但 2019 年 4 月 6 日，所有其他法官决定免去她的庭长职务，并选举恩肯迪利姆·阿米莉亚·伊祖阿科法官为新庭长。
15. 布拉沃法官试图继续行使庭长职权。随后的三个月期间，法官之间出现了剑拔弩张的气氛，而且对于谁是庭长，也存在疑问，因为法庭程序规则第 1 条第(2)款没有规定可以在庭长任期届满前将其免职，除非是其“无法工作”。
16. 第 74/258 号决议将这一时期称为双重庭长的情况。
17. 2019 年 7 月 1 日，梅姆达·易卜拉欣-卡斯滕斯法官和古拉姆·梅兰法官的任期结束，丘耶勒·阿达法官和弗朗切斯科·布法法官就职。
18. 2019 年 7 月 10 日，大会根据其第 73/276 号决议第 32 段选举了四名新的半职法官。因此，最后两名审案法官罗恩·唐宁法官和伊祖阿科法官的任期结束。
19. 随着法庭的部分人员换新，对布拉沃法官的庭长任期不再有争议。
20. 2019 年 10 月，在法庭全体会议期间，阿达法官当选为庭长，任期一年，理论上从 2020 年 1 月 1 日开始。
21. 布拉沃法官于 2019 年 11 月 4 日辞职后，阿达法官即就任庭长。

法庭的组成

法官

22. 在本报告所述期间，法庭的组成和结构发生了重大变化。
23. 在本报告所述期间开始时，即 2019 年 1 月 1 日，法庭由以下法官组成(5 名专职和 2 名半职)：
 - (a) 特蕾莎·玛丽亚·达席尔瓦·布拉沃(葡萄牙)，专职法官，驻日内瓦；
 - (b) 罗恩·唐宁(澳大利亚)，审案法官，驻日内瓦；
 - (c) 梅姆达·易卜拉欣-卡斯滕斯(博茨瓦纳)，专职法官，驻纽约；
 - (d) 亚历山大·亨特(美利坚合众国)，半职法官；
 - (e) 恩肯迪利姆·阿米莉亚·伊祖阿科(尼日利亚)，审案法官，驻内罗毕；
 - (f) 阿格尼耶斯卡·克洛诺维卡-米拉尔特(波兰)，专职法官，驻内罗毕；

(g) 古拉姆·梅兰(大不列颠及北爱尔兰联合王国), 半职法官;

24. 截至 2019 年 7 月 1 日:

(a) 丘耶勒·阿达(法国), 驻纽约, 取代易卜拉欣-卡斯滕斯法官成为专职法官;

(b) 弗朗西斯科·布法(意大利)取代梅兰法官成为半职法官。

25. 截至 2019 年 7 月 10 日, 法庭由 9 名法官组成, 但组成结构完全不同, 有 6 名半职法官, 只有 3 名专职法官, 具体情况如下:

(a) 丘耶勒·阿达(法国), 专职法官, 驻纽约;

(b) 弗朗西斯·贝尔(巴巴多斯), 半职法官;

(c) 特雷莎·玛丽亚·达席尔瓦·布拉沃(葡萄牙), 专职法官, 驻日内瓦;

(d) 弗朗切斯科·布法(意大利), 半职法官;

(e) 埃莉诺·唐纳森-霍尼韦尔(特立尼达和多巴哥), 半职法官;

(f) 亚历山大·亨特(美利坚合众国), 半职法官;

(g) 阿格尼耶斯卡·克洛诺维卡-米拉尔特(波兰), 专职法官, 驻内罗毕;

(h) 雷切尔·西奎斯(马拉维), 半职法官;

(i) 玛格丽特·蒂布利亚(乌干达), 半职法官;

书记官长

(j) 阿贝纳·夸基-贝尔科, 驻内罗毕;

(k) 勒内·巴尔加斯, 驻日内瓦;

(l) 奈瑞亚·苏埃罗·方提察, 驻纽约。

半职法官的部署

26. 2019 年上半年, 亨特法官部署在纽约 6 个月。

27. 2019 年第二季度, 梅兰法官部署在纽约三个月。

28. 2019 年第四季度, 布法法官部署在日内瓦, 贝尔法官部署在纽约, 而西奎斯法官和蒂布利亚法官均在内罗毕部署 3 个月。

法庭 2019 年面临的挑战

29. 在新的结构下, 司法人力大大降低。在前九年, 法庭的组成包括三名专职常任法官、三名专职审案法官和两名半职法官, 相当于七名专职法官。2018 年底裁撤了 1 个审案法官职位, 从 2019 年年中开始, 法庭的结构改为只有 3 名专职法官和 6 名半职法官, 相当于 6 名专职法官。因此, 法庭永久丧失了七分之一的司法人力。此外, 由于 2019 年 7 月新任命的半职法官在 2019 年 10 月前无法部署, 2019 年总司法人力平均为 5.75 名专职法官, 如下所示:

第一季度：5 名专职法官和 1 名半职法官(共 6 名)

第二季度：5 名专职法官和 2 名半职法官(共 7 名)

第三季度：3 名专职法官

第四季度：3 名专职法官和 4 名半职法官(共 7 名)

30. 2019 年的平均司法能力为 5.75 人，与 2018 年相比减少了 22%。

31. 法庭的结构已经发生了重大变化。由于有 6 名半职法官，其中 5 名是 2019 年 7 月任命的，因此不仅有必要对他们加以整合，就像对法庭人员的任何部分延长需要整合一样，而且还必须考虑到，在新结构下，大多数法官一年只有 6 个月可以工作。此外，由于大多数半职法官在他们自己的国家有另一份工作，他们中的一些人有时很难使两边的时间表协调一致。

32. 此外，书记官长在将案件分派给半职法官时，必须考虑到其部署时间较短，并尽量选择让这些法官在较短的分派期内能够处置的案件。原则上，这即排除了复杂的案件，包括排除了大多数纪律案件，因为此类案件可能需要更冗长的诉讼或案件管理。此外，半职法官在部署期间需要处置分派给他们的案件，这影响到向半职法官提供的协助。由于案件必须在一定日期前，即在各自部署结束时处置完毕，对半职法官的协助总是优先于对专职法官的协助，因为专职法官没有特定的处置日期。此外，鉴于在实地的部署仅限于法官必须举行案件管理会议或听讯的日期，而且由于当事人有时无法出席，这些日期经常不得不改变，这给书记官长协助半职法官的工作增加了负担，给法官带来了令人不快的不确定性，因为他们无法提前预订工作地点的住宿。

半职法官的整合和 2019 年秋季全体会议

33. 6 名新法官的上岗方案原计划由时任庭长布拉沃法官于 2019 年 7 月初举行，但后来推迟，最终于 2019 年 9 月底，也就是紧挨着全体会议之前举行。

34. 上岗方案进行得很成功，包括介绍了内部司法系统及其体制框架，并介绍了一些判例。

35. 在 2019 年 9 月 30 日至 10 月 4 日在纽约举行的全体会议期间，法官们除了讨论实质性的判例问题外，还打算执行大会第 73/276 号决议，特别是第 24 段规定的任务。

36. 为此，法官们确认，应优先处置案龄较长的案件。法官们还制定了每个法官每月至少处置四个案件的目标。

37. 由于法官们确定出了几个阻碍快速诉讼的法律问题，全体法官决定设立一个法官委员会，由克洛诺维卡-米拉尔特法官担任主席，负责编写程序规则审查草案，提交给下一次全体会议审议。

38. 法官们还一致同意，对撤诉应该通过命令而不是判决来处置。

39. 鉴于理事会上次报告第 25 段指出, “[争议法庭的]不足之处之一是, 争议法庭庭长没有明确的职权范围来指导法庭的工作, 也没有一个对法官业绩不佳和不遵守已宣布的提高效率措施情况进行追究的程序”, 法官们商定了一项关于庭长的作用和责任的决议。

40. 在赋予庭长的行政职能中, 以下各项与本报告特别相关:

- 将法官部署到工作地点, 并收到已部署的法官关于他们缺勤休假的通知, 或者关于他们在应上班的某特定时间将远程办公的通知
- 监测积压案件消除计划和案件处置计划的进展情况
- 监测业绩指标遵守情况(目前仅限于法官完成判决的三个月期限)

41. 该决议还具体规定, 庭长的道德职能应包括就影响法庭工作的问题与法庭法官进行协商。

42. 为了防止出现理事会上的一份报告(A/74/169, 第 24 段)中描述的情况, 全体法官还承诺, 除非他们在全体会议期间已切实努力(例如寻求调解)而无法解决问题, 否则不会诉诸正式的申诉机制来解决他们之间的争端。

43. 法官选举阿达法官为 2020 年庭长。

44. 此次全体会议有助于在法官之间建立良好关系, 并使新成立的法庭做好迎接新挑战的准备。

法庭的司法统计数据

45. 在本报告所述期间, 法庭共登记了 308 个新案件, 其中 76 个是根据法庭规约第 2 条第(2)款提出的暂停执行申请, 232 个案件是关于案情实质的申请(这一数字不包括各书记官处之间的移交案件)。

46. 按工作地点分列的详细资料显示, 在本报告所述期间, 日内瓦书记官处收到 67 个新案件, 内罗毕收到 158 个, 纽约收到 83 个。其中, 日内瓦收到 8 份暂停执行申请, 内罗毕收到 48 份, 纽约收到 20 份。

47. 法庭处置了 389 个案件, 高于 2017 年和 2018 年分别处置的 268 个和 317 个, 增加近 23%, 而作出的判决数是 188 项。判决数与处置案件数并不相符, 因为有些案件已通过命令结案。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并案处置, 仅作出一项判决。

48. 命令总数对计量法庭生产率不具有相关性。与此目的具有相关性的唯一一种命令是那些处置案件的命令(暂停行动申请或撤回诉讼)。在以命令形式处置的案件中, 有 76 个案件是提出暂停行动的申请, 26 个案件撤回诉讼。⁷

49. 日内瓦处置了 136 个案件, 内罗毕 134 个案件, 纽约 119 个案件。

⁷ 在全体会议前以判决处置的撤诉有 29 个, 会后以命令形式处置的有 26 个。

50. 由于 2019 年的处置数高, 2019 年底仍待决的案件只有 323 个, 而 2018 年底待决的案件有 404 个。这意味着法庭的案件总量减少了 25%。

51. 然而, 各工作地点之间仍然存在严重的不平衡, 内罗毕收到的申请数量相当于其他两个书记官处的总和。因此, 尽管尽了一切努力解决这一差距, 包括移交案件, 但在本报告所述期间结束时, 内罗毕仍有 137 个待决案件, 而日内瓦有 94 个, 纽约有 92 个。

52. 总之, 在本报告所述期间, 5.75 名法官的人力处置了 389 个案件, 平均每名法官的人力处置了 67.6 个案件, 这使得 2019 年成为法庭历史上生产率第二高的年份, 仅次于 2015 年。

53. 虽然 2019 年经手的案件的某些具体情况可解释这一记录,⁸ 但这一成功要归功于法官和书记官处的大力动员, 尽管 2019 年初情况紧张, 而且因法庭三分之二的人员换新且法官多为半职, 也面临一些新的挑战。

54. 关于联合国争议法庭和联合国上诉法庭法官行为守则第 7 条第(b)款(该条规定应在听讯结束或书面陈述完结后三个月内做出判决)的遵守情况, 有必要考虑到, 由于一名法官于 2018 年底离职, 另外三名法官于 2019 年离职, 大多数案件不得不重新分派给新法官。应该指出, 2019 年下半年作出的几乎所有判决都是在重新分派给新法官的案件下作出的, 自重新移交之日算起, 都符合上述最后期限规定。

55. 关于积压问题, 根据理事会上一份报告(A/74/169, 表 1), 截至 2018 年 12 月 31 日, 有 205 个案龄超过 401 天的案件待决。

56. 2019 年 12 月 31 日, 案龄超过 401 天的待决案件数量为 104 个。

57. 因此, 积压案件减少了一半。

2019 年和 2020 年初为减少积压和提高生产率而采取的其他措施

58. 按照大会第 73/276 号决议第 24 段的要求, 争议法庭庭长和首席书记官长共同努力, 制定和实施一项案件处置计划, 其中包括一个实时案件跟踪看板和关于案件处置量的业绩指标。

59. 对显示待决案件量的看板进行的双月审查表明, 法庭在处置积压案件方面面临的挑战之一是各工作地点之间的不平衡。内罗毕登记的申请数量远远高于其他工作地点, 而该法庭所在地收到的纪律案件数量也更多, 且这类案件耗时也更长。

60. 因此, 为了减轻内罗毕的案件量, 2019 年有 20 个案件移交给纽约书记官处, 12 个案件移交给日内瓦书记官处。⁹

⁸ 有 80 项申请涉及对印度本地工作人员的全面薪级调查结果提出的质疑。

⁹ 另外也有 12 个案件从日内瓦移交给内罗毕, 但原因是为了避免利益冲突。

61. 然而，移交案件并不是一个完美的解决办法，因为考虑到移交后处理案件的另一法庭所在地与当事人所在地之间的时差，在该另一法庭所在地组织案件管理会议和听讯存在困难。

62. 为解决这一问题，庭长与首席书记官长协商，决定在 2019 年最后一个季度和 2020 年第二季度和第三季度在内罗毕部署两名半职法官，以加强该法庭所在地的司法人力。

63. 此外，所有法官都决定采取一个办法处理积压的案件(401 天以上的案件)，即要求各书记官长按照案件归档的时间顺序将案件分派给法官，除非为有效的案卷管理期间而偶尔分派较新的案件。然而，对 6 名半职法官适用这一规则更为复杂，因为预期他们将在其部署期间处置分派给他们的案件。一般来说，案龄越长的案件越复杂，处置所需的时间越长。

64. 有理由不按时间顺序分派的案件通常是暂停执行申请、临时措施请求、明显不可受理的申请以及撤诉的案件。

65. 在 2019 年处置的 389 起案件中，有 205 个案龄超过 401 天。而已处置的案件有 120 个案龄短于 100 天，其中 76 个为暂停执行申请，28 个为关于可受理性问题的判决，10 个为撤诉，4 个为关于案情实质的判决，2 个为改判的案件。

66. 这些统计数据表明，所有法官都把重点放在案龄最长和最紧急的案件上。

67. 为了处理紧急情况，法官们建立了一个值班法官制度。值班法官在其值班期间在其法庭所在地对待分派案件中产生的初步事项加以处理。“值班法官”一词也指在另一法庭所在地没有法官在场时处理该另一所在地出现的紧急事项的法官。

68. 大会在第 74/258 号决议第 27 段中敦促争议法庭审查和修订其程序规则，但须经大会核准，以期精简和统一其案件管理办法，包括确保不迟于提出申请之日起 90 天采取案件的第一次司法行动。为执行这项任务，法庭在 2020 年 5 月网上举行的全体会议上通过了其程序规则修订本草案，并提交给利益攸关方，最终于 2020 年 6 月通过并转交大会。大会提出的新规则以及其他几项旨在加快诉讼程序的修正案均纳入审查。

69. 在 2020 年全体会议期间，法官们还通过了新的司法指示，在与书记官处交换意见后，将按大会第 74/258 号决议第 31 段的要求在网上予以公布。司法指示涉及组织书记官处的工作，以确保在从速处理案件方面向法庭提供有效协助。

70. 虽然在 2020 年第二季度，由于暂时难以远程举行听讯，2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行期间的封锁导致已处置案件数量增加放缓，但技术问题已得到解决，法庭可以继续改善积压案件情况。

仍然存在的挑战

支助工作人员短缺

71. 虽然大会第 73/276 号决议第 6 段强调了保障司法系统资源充足的重要性，但日内瓦书记官处严重缺乏法律干事。在日内瓦，P-4 职等的法律干事于 2019 年

2月离职。同日，日内瓦书记官处任命了一名 P-3 职等的法律干事，但另一名 P-3 职等的法律干事于 2019 年 10 月辞职。自该日起，日内瓦书记官处仅仍留有 2019 年 2 月任命的一名 P-3 职等的法律干事。该法律干事于 2020 年 3 月晋升为 P-4 职等。征聘至少一名 P-3 职等的法律干事的工作已处于待完成状态近一年。因此，日内瓦书记官处目前由书记官长(P-5)、一名法律干事(P-4)、两名法律助理(G-6)和一名工作人员助理(G-4)组成。法律支助工作人员短缺也影响到纽约书记官处的工作，因为该书记官处不得不向日内瓦的法官提供协助。这种情况可能会对法庭 2020 年的生产率产生重大负面影响。因此，法官们敬请对秘书处工作人员征聘冻结给予例外，以便能够为日内瓦书记官处征聘至少一名法律干事。

法庭的行政独立性

72. 法官们重申，根据内部司法系统法律框架所载的分权和司法独立原则，争议法庭是一个单独且独立的实体。因此，法庭必须不受行政部门的干预，享有行政独立。这意味着，在书记官处工作人员就司法事项向法官提供协助事宜方面，内部司法办公室不得将其权力和工作方法强加于书记官处。

法庭庭长面临的挑战

73. 本附件第 12 至 19 段所述事件大大削弱了庭长职能。这些事件表明，对于庭长来说，执行其他法官可能不同意的决定是多么困难，因为他只是一名在轮值制度下当选庭长任期一年的法官。

74. 庭长只能从专职法官中选出，这是必然的，因为庭长职能必需常设。专职法官的人数减少到只有 3 名，这意味着每名专职法官都会过于频繁地担任这一职能。

75. 争议法庭规约规定，庭长“除其他外，……应有权监测及时作出判决”。正如统计数据显示的那样，2019 年底至 2020 年初，所有法官在处理其日程表上所列案件方面都表现出了善意和效率。

76. 因法庭的新结构，庭长面临的挑战有所增加。由于有 6 名半职法官，庭长职能现在更耗时，因为庭长需要定期与所有法官协商，组织定期会议，将他们召集在一起。事实证明，这做起来很困难，因为半职法官在没有部署时通常在自己的国家有另一份工作，这意味着他们不能随时参加该机制下的会议或工作组或对申诉进行裁断。然而，即使没有部署，他们仍是法庭的法官，而且虽然没有工资，但仍有权对任何决定进行投票。

77. 总而言之，庭长职能具有挑战性，并对分派给担任庭长的法官的案件办理时间产生影响。可以设想，与联合国上诉法庭庭长一样，争议法庭庭长应就这项额外职务获得报酬。

以信任面对未来

78. 理事会在其上一份报告(A/74/169)中指出，“为了让内部司法系统产生对工作人员和管理层都公平、高效的结果，并使所有利益攸关方也这样认为，法庭法官必须享有司法独立性，并对自己所做出的裁决的及时性和质量承担问责”。在 2019 年和 2020 年初，法庭通过提高生产率和尽可能减少案件量，展示了其问责

制。这是通过建立法官之间的信任和不同工作地点之间的团结一心实现的。这一点尤其体现在向内罗毕工作地点(该工作地点处置的申请比其他工作地点多得多)提供的援助,也体现在尊重为适应每个工作地点具体情况和局限而需的灵活性。

79. 但是,由于法官的独立性和分权是大会第 [61/261](#) 号决议第 4 段坚持的最关键要素,因此必须依靠法官的专业精神来应对法庭的工作量。这就是为什么法官们郑重地请求大会批准其全体会议期间通过的修订程序规则,旨在确保最大的职能效率和加快案件的解决。

鸣谢

80. 法官们希望再次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工作和奉献精神表示感谢。

附件三

2019 年联合国上诉法庭关于不当行为指控和欠缺行为能力方面信息的报告

2019 年，没有针对上诉法庭任何一名法官的不当行为指控，也没有任何一名上诉法庭法官被认定欠缺行为能力。

联合国上诉法庭庭长

扎比内·克尼里姆

附件四

2019 年联合国争议法庭关于不当行为指控和欠缺行为能力方面信息的报告

1. 本报告是根据《针对联合国争议法庭和联合国上诉法庭的法官涉嫌不当行为或欠缺行为能力的申诉解决机制》第 21 段提交的，该段规定，争议法庭和上诉法庭庭长应通过内部司法理事会向大会提交关于申诉处置情况的年度报告。

2. 该机制第 20 段规定：

从审查申诉到最后处置申诉的整个过程须保密。如最后按照第 11、13 或 19(a) 段进行处置，则在程序完成后，当事法官姓名仍须保密。

因此，有关法官的姓名将会保密。

3. 法庭法官于 2019 年 7 月 24 日作出裁判，将 2018 年 11 月 9 日对一名法官提出的申诉结案，法庭一致得出结论，认为申诉没有充分依据，并根据《机制》第 19(a) 段决定结案。

4. 2019 年 5 月 13 日，一名法官被提起申诉。

5. 在几名法官被要求回避或自行回避后，并在法庭人员组成发生变化后，受理法官于 2019 年 9 月 17 日对该申诉作出裁判。根据《机制》第 11 段，受理法官决定不采取进一步行动。

6. 2019 年 9 月 8 日，同一法官又被提起四项不同的申诉。若干法官自行回避。受理法官决定，最好由所有法官(已回避的法官除外)共同裁判这四项申诉，而不是由受理法官单独予以判定。因此，所有法官(已回避的法官除外)一致得出结论，认为申诉没有充分理由，并根据《机制》第 19(a) 段裁定结案。

7. 2019 年，没有依据《机制》提起的其他申诉。

8. 为完整起见，兹提供有关 2020 年迄今提起的申诉信息。

9. 2020 年 1 月 10 日，另一名法官被提起申诉。庭长根据《机制》第 11 段决定不采取进一步措施。

10. 2020 年 1 月 15 日，法庭的另一名法官也被提起申诉。受理法官根据《机制》第 11 段判定，没有其他适当的措施，因为该申诉不属于《机制》的范围，原因是该申诉只是对有关法官所作的司法裁判提出了问题。