



第七十五届会议

临时议程* 项目 152

联合国内部司法

联合国内部司法

秘书长的报告

增编

联合国争议法庭程序规则修正案

1. 联合国争议法庭法官全体会议于 2020 年 6 月 8 日通过争议法庭程序规则修正案，由争议法庭提交大会核准，该修正案载于秘书长关于联合国内部司法的报告(A/75/162)(第 104-106 段和附件二)。
2. 秘书长在该报告的本增编中，提供了在联合国上诉法庭和争议法庭中代表秘书长的各法律办公室编写的对程序规则修正案的评论意见(见附件一(A))，以及工作人员法律援助办公室的评论意见(见附件一(B))。
3. 秘书长请大会在决定是否核准争议法庭通过的程序规则修正案之前，审议这些评论意见。

联合国争议法庭的司法指令

4. 秘书长借此机会通知大会，争议法庭于 2020 年 5 月 13 日修订了最初于 2017 年通过的司法指令。¹ 根据大会在第 74/258 号决议第 31 段中的要求，秘书长报告说，该司法指令可在内部司法系统的网站上查阅。² 如大会要求，内部司法办公室还可提供更多信息。

* A/75/150。

¹ 内部司法理事会的报告 A/73/218 第 23 段提出，最初的司法指令可能存在不一致之处，还提出在通过这些指令之前没有征求意见。

² 见 <https://www.un.org/en/internaljustice/undt/key-documents.shtml>。



附件一(A)

在联合国上诉法庭和联合国争议法庭中代表秘书长的各法律办公室对联合国争议法庭程序规则修正案的评论意见

1. 在大会通过的联合国争议法庭规约中，第七条第一款规定，“争议法庭应自订程序规则，但须得到大会核准。”

2. 大会最初在第 64/119 号决议中核准了争议法庭法官全体会议通过的争议法庭程序规则。此后，争议法庭法官只通过了对程序规则的一项修正案。该修正案的目的是增加争议法庭法官每年举行全体会议的次数。行政和预算问题咨询委员会建议不要核准该修正案，大会第 67/241 号决议认可行预咨委会的建议。因此，争议法庭法官通过的程序规则修正案未获大会核准。

3. 目前的争议法庭程序规则拟议修正案已由争议法庭法官通过，并在秘书长的报告(A/75/162, 附件二)中提交大会核准，其中修正了 38 条程序规则中的 25 条。代表秘书长的各法律办公室对大多数通过的修正无评论。

4. 然而，代表秘书长的各法律办公室感到担心的是，其中一些修正不符合大会通过的争议法庭规约；不符合联合国上诉法庭的判例；可能降低正式内部司法系统的效率，可能导致本组织承受不必要的诉讼和额外支出；影响秘书长在维护联合国特权和豁免方面的作用，而上诉法庭已经裁定争议法庭不适合就此方面事项进行裁断。

5. 笼统而言，代表秘书长的各法律办公室注意到，在一些地方，对争议法庭程序规则的拟议修正案超出了争议法庭规约第七条第二款的范围，并试图编纂法律原则以及就其他一些可通过发展判例更好地加以解决的事项编纂规则。而具体而言，代表秘书长的各法律办公室尤为关切下列修正：

(a) 增加第十条之二第一款，会倒置证明责任，即是要求行政当局反驳工作人员的说法，而不是要求工作人员证明其主张。因此，这项修正将推翻上诉法庭判例所确立的合法性推定，即除非另有证明，否则本组织的公务行为被推定为合法。推翻合法性推定将导致行政当局需要动用额外资源，以在提交争议法庭审理的每个案件中证明其行政决定的合法性。此外，这将导致本组织的资金需求增加，原因是证明责任的倒置可能致使行政当局需要调查该工作人员提出的每一项事实主张，即使这些主张不具相关性；

(b) 对第十八条第二款的修正，不符合争议法庭规约和上诉法庭的判例。该修正将争议法庭对秘书长纪律决定进行司法审查的权限与刑事法院的职能混为一谈；

(c) 增加第十九条之二第三款，允许将法律顾问移交国内的律师协会处理，这有可能侵犯秘书长在维护本组织特权与豁免方面的作用。

6. 鉴于下表中所说明的提出严重关切之处，代表秘书长的各法律办公室谨敦促大会对第七条第三款、第七条第四款、第十条之二第一款、第十条之二第二款、第十一条、第十七条第六款、第十八条第二款、第十九条之二第三款和第 22 条第一款的拟议修正案不予核准。

第 7 条. 提出申请的时限

3. 如果各当事方寻求调解其争议，申请如在调解失败后 90 个日历日内提出，可以受理。与申请可受理性有关的最后期限从收到以电子邮件发送的函文起计，在无电子确认回执的情况下，即认为该函文最迟已于发出后的下一个日历日送达。

这项修正实际上延长了向争议法庭提交申请的截止日期，与《争议法庭规约》不符。

《争议法庭规约》规定，只有在特定时限内提交的申请才可受理。这项修正推定行政当局通过电子邮件发送的函文是在下一个日历日收到，实际上延长了向争议法庭提交申请的时限。

将提交申请的时限延长至超过《争议法庭规约》规定的具体时限，不符合《规约》。

对在收到文件日期方面可能出现的争议，应通过评估证据予以解决。以电子邮件系统生成的电子邮件送达回执为准，不是确定收到日期的可靠基础，因为收件人可以关闭回执功能，控制回执的传送。

代表秘书长的各法律办公室对这项拟议修正表示严重关切。

4. 对于为强制执行通过调解达成的协议所提出的申请，如果申请是在调解协议具体规定的执行期限最后一天之后 90 个日历日内提出，可以受理。在调解协议没有就此作出规定的情况下，如果是在签署协议之日起 30 个日历日内提出，可以受理。根据《规约》第八条第三款请求中止或免除法定最后期限的，如符合以下所有条件，可予批准。

上诉法庭对《争议法庭规约》第八条第三款作出的解释是，该款要求在法定最后期限结束之前提出延长法定最后期限的请求(第 2017-UNAT-731 号判决(Nikwigize 诉秘书长)，第 20 段)。由于这是上诉法庭对《争议法庭规约》作出的权威解释，因此不能被从属于《争议法庭规约》的《程序规则》推翻。

代表秘书长的各法律办公室对这项拟议修正表示严重关切。

(a) 延迟系由特殊情况造成。

(b) 延迟非因申请人的疏忽导致。

(c) 申请人在最早的合理时机提出请求。

第 10 条之二. 诉答状

1. 答复应就申请人所主张的事实准确、全面地表明立场，提出所有事实抗辩和法律抗辩，确切注明有争议的事实，且如知道证明有争议的事实的手段，则也要确切注明。

申请人对所提诉讼主张的内容承担举证责任，这是一项基本的法律原则。只有当申请人已成功举证且答辩人寻求提出积极抗辩时，举证责任才会转移。只有在这种情况下，答辩人才须承担举证责任，以证明其积极抗辩适用。这项修正会造成举证责任倒置。

这项修正就诉答程序规定的要求，与对官方行为作合法性推定的上诉法庭既定判例不符。^a 根据“谁主张，谁举证”原则，上诉法庭判例表明，申请人应承担举证责任，以证明有争议的行政决定(实施纪律措施的决定除外)非法。^b 因此，这项修正有碍争议法庭履行义务，即要求申请人对其所提诉讼主张的每项要素承担举证责任，甚至通过对诉讼主张提出全面否认而履行这一义务。在这方面，应当指出，上诉法庭认为，争议法庭负责开展司法审查，而非充当调查机构(第 2018-UNAT-873 号判决 (*Belkhabbaz* 诉秘书长)，第 62 和 63 段)。

若大会核准这项修正，则会对本组织在争议法庭中妥善代表秘书长所需的资源产生重大影响。在内部司法系统中代表秘书长的办公室没有资源在有限的 30 天时限内调查并回应申请中提出的所有事实指控。若大会核准这项修正，将需要分配额外的资源，包括增设法律干事员额。同样，负责向答辩人法律顾问提供有争议的行政决定所依据的事实说明的单位也将需要采取类似的人员配置措施。目前而言，这些单位没有资源审查并回应有争议的决定范围以外的事实指控。

此外，为促进司法程序的便利和效率，争议法庭限定了当事方呈件的页数。这项修正将会大大增加答辩人在答复中需要回应的事项，也会导致答辩人在其呈件中基本没有空间提出自己的法律辩论。相反，如果因为这项修正而取消诉答状长度限制，则正式内部司法系统迅速处理案件的能力将会受到负面影响。因此，这项修正可能会增加会员国为内部司法系统提供资金时所产生的费用。

代表秘书长的各法律办公室对这项拟议修正表示严重关切。

作为替代方案，若大会核准对第 10 条之二第(1)款所作的修正，则应对《争议法庭规约》作出修正，允许答辩人在 60 个日历日内提交答复，而非遵循目前的 30 个日历日时限。如此修正将是必要之举，可以减轻对行政当局就申请中的主张作出全面回应的能力所产生的不利影响。在这方面，应当指出，申请人应在收到行政决定通知后 60 个日历日内提交管理当局评价请求，并应在收到管理当局评价结果后 90 个日历日内向争议法庭提交申请。现行《争议法庭规约》没有规定提交答复的时限。提交答复的时限目前只在《争议法庭程序规则》中作了规定。

2. 争议法庭可命令任一当事方在指定的最后期限内，提出与对方呈件有关的必要论点和证明手段，并注明按要求须予证明的具体事实，同时禁止该当事方在后续诉讼中就这些事项反言。

这项修正的措辞比较模糊，且可能过于宽泛。某些国家司法管辖机构确实制定了在不同程度上防止通过隐瞒证据以求推进诉讼主张的规则，但这类规则都对其适用情形进行了仔细界定。

在不要求一方当事人出示证据的案件中(例如，被要求证明不存在某项事实)，该拟议规定含糊不清的措辞，可用来阻止提出辩论。该规定还忽视了当事方在获取证据方面可能面临的限制。

代表秘书长的办公室认识到，对方出示证据十分重要，同时，禁止反言惩罚之严厉，再加上措辞不够精确，将阻碍案件的高效处置。

代表秘书长的各法律办公室对这项拟议修正表示严重关切。

第 11 条. 增列当事一方

争议法庭如果认为诉讼结果涉及另一当事方的合法权益，如认为有用，可在任何时候根据当事一方的申请或自行决定增列该当事方，邀请第三人发表意见。

尚未参与诉讼的一方，可请求准许其以诉讼参加人或法庭之友的身份提交呈件。根据《争议法庭规约》第二条第三款，法庭之友书状只能由工作人员协会提交，而非由任何第三方提交。

这项拟议修正似乎针对上述法庭之友书状的情况，并允许争议法庭认为有用的任何第三方提交呈件。这项拟议修正目前的草案措词超出了《争议法庭规约》的范围，任何按此意思进行的修改，都将需要事先修改《规约》。

代表秘书长的各法律办公室对这项拟议修正表示严重关切。

第 17 条 口头证据

6. 争议法庭应裁定证人或专家是否需要亲自出席口述程序，并裁定满足亲自出庭要求的适当办法。取证可通过视频连接、电话或其他电子手段进行。经与当事方协商，可决定接收以书面形式提交的专家证据，不传唤专家出庭作证。

当事方应有机会质证任何证人、专家或其他人的口头或书面证词。

这项拟议修正草案规定，专家可通过书面形式提供证据，而不用亲自出庭作证。这可以解释为，允许争议法庭不顾对方反对，无视对方质证专家证词的愿望，而“免除”对方对专家证人的交叉质证，因为该拟议修正没有任何相关规定要求在以书面形式提供专家证据的情况下，应为对方提供质证专家证据的机会。

代表秘书长的各法律办公室对目前的这项拟议修正草案表示严重关切。

第 18 条 证据

2. 争议法庭无论何时均可下令任一当事方出示证据，并可要求任何人披露任何文件，或提供在争议法庭看来是为公正、迅速了结诉讼所必需的任何信息。申请人有责任证明所质疑的决定非法。但在涉及纪律措施的案件中，对申请人作清白推定。争议法庭在决定审理的事项是否经证明达到必要的标准时，根据逻辑和共同经验评价证据。对自由心证的限制仅可由大会决议作出。

当秘书长作出实施纪律惩罚的行政决定时，该决定的依据是认定相关工作人员行为不当。确定工作人员是否有不当行为，并决定采取纪律措施，是秘书长根据《联合国工作人员条例和细则》和适用的行政通知实施的行政程序。《争议法庭规约》规定，争议法庭的职权是审查行政决定是否合法。上诉法庭已表示认为，对于实施纪律措施的行政决定，争议法庭必须进行审查，以确定惩罚措施所依据的事实是否成立，成立的事实是否构成不当行为，惩罚是否与该违反法规行为相称，以及相关工作人员的正当程序权利是否得到尊重。无论是《工作人员条例和细则》，还是《争议法庭规约》，都没有赋予争议法庭进行刑事审判的权力。

因此，这项拟议修正要求本组织证明推定“清白”的工作人员“犯有违规行为”，而非要求该工作人员证明相关行政决定存在缺陷，这一要求超出了争议法庭的授权范围。

事实上，上诉法庭已表示认为，代替秘书长成为作出决定者并非争议法庭的职责。^c 争议法庭对决定是否合理进行司法审查，例如，审查作出决定者是否有足够证据支持关于不当行为的认定。允许争议法庭代替秘书长作出决定，将使纪律程序失去意义，造成拖延，妨碍本组织实现问责的努力。

《争议法庭规约》没有对争议法庭应如何评估证据作出规定。《争议法庭规约》没有具体规定哪些类型的证据不得采纳，但要指出，此类对证据可采性的限制不是仅由大会规定，也要通过上诉法庭对《争议法庭规约》的解释予以规定。因此，在《程序规则》中规定对争议法庭证据评估的限制只能由大会规定，这显然超出了争议法庭的职权范围，而争议法庭的职权范围要视上诉法庭对其授权的解释而定。

代表秘书长的各法律办公室对这项拟议修正表示严重关切。

第 19 条之二. 滥用程序

3. 当事方代表明显或习惯性滥用程序的，争议法庭如举行案件听讯，可拒绝让其出庭，直至其作出令争议法庭满意的纠正。争议法庭还可酌情将此事移交律师协会或秘书长处理。

《争议法庭规约》第七条没有授权争议法庭通过有损当事方任命法律顾问的权利的规则。因此，尚不清楚争议法庭是否会通过一项规则，从而实质上在争议法庭认为一当事方法律顾问已习惯性滥用程序的情况下，迫使该当事方更换法律顾问。

若法律顾问为工作人员，无论是分派到工作人员法律援助办公室，还是为秘书长行事的，都只能移交秘书长处理。这是因为，根据《联合国宪章》和《工作人员条例和细则》，工作人员在履行职务期间采取的所有行动，都归秘书长的专属权力所辖。

从本组织的特权和豁免角度来看，移交“律师协会”也非适当的解决办法。移交律师协会可以认为是暗示放弃本组织的特权和豁免，因为争议法庭的法官和(或)其他联合国工作人员将必须作为证人参加律师协会的纪律程序或其他程序。此外，移交律师协会属于秘书长的权力，不应由争议法庭的法官直接进行。而根据《争议法庭规约》，争议法庭的法官可将此事移交秘书长，供其采取可能的执行问责行动。

代表秘书长的法律办公室对这项拟议修正表示严重关切。

第 22 条. 作为非案件当事方的人参加诉讼

1. 工作人员、~~离职工作人员或代表离职工作人员遗产的人任何人，如果根据《规约》第二条第四款可求助于争议法庭，均可以以在诉讼中的正当利益自己的权利可能受争议法庭所作判决的影响为由，在案件的任何阶段使用书记官长规定的申请表申请参加诉讼。法庭也可主动邀请其参加诉讼。~~

该修正的草案措词是涉及《争议法庭规约》第二条第四款下的参加诉讼程序，还是涉及《争议法庭规约》第七条第二款第(四)项下的参加诉讼程序，还是跟两者都有关系，并不明确。这两个条款都使用了“参加诉讼”一词，但指代的是不同的程序性环节。

这项修正可被理解为扩大了个人参加诉讼的理由，使其超出了《争议法庭规约》第二条第四款设定的范围，因为与“对同一项行政决定提出申诉”的权利相比，“在诉讼中有正当利益”可能会有更为宽泛的解读。

另一方面，对于非案件当事方的个人而言，如果其权利可能受到判决的影响，但他们并非“工作人员、离职工作人员或代表离职工作人员财产的人”，则这项修正可能会限制其根据《争议法庭规约》第七条第二款第(四)项参加诉讼的能力。

在起草《争议法庭程序规则》关于参加诉讼的规定时，必须确保其与《争议法庭规约》规定的范围一致。

因此，代表秘书长的各法律办公室对这项拟议修正表示严重关切。

代表秘书长的各法律办公室实际并不反对扩大参加争议法庭诉讼程序的权利范围，使之包括在诉讼中有正当权益的个人。但是，这种修正将需要大会通过修正《争议法庭规约》来定，而非通过修正从属于《规约》的《程序规则》进行处理。

^a 例如见第 2011-UNAT-122 号判决(*Rolland* 诉秘书长)，第 26 段，其中规定，“总是推定官方行为的实施符合法规，称之为合法性推定。但可以针对这一推定提出反驳。”第 2017-UNAT-747 号判决(*Ngokeng* 诉秘书长)第 33 和 34 段认为，“因此，对拒绝晋升的决定提出质疑的候选人，必须证明存在适当的审查理由，以反驳合法性推定，撤销相关决定……一旦作出推定，只有当有明确且有说服力的证据证明相关决定很有可能不合法规，才应对推定提出反驳”。

^b 例如见第 2018-UNAT-821 号判决(*Haydar* 诉秘书长)第 12 至 13 段，其中指出，“申请人应承担法定举证责任，以证明相关行政决定不符合其任用或雇用合同条款。”；第 2010-UNAT-021 号判决(*Asaad* 诉联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处(近东救济工程处)主任专员)第 10 段指出，“对决定提出异议的工作人员应承担证明存在不当动机的责任。”；第 2010-UNAT-081 号判决(*Azzoumi* 诉秘书长)第 35 段认为，“工作人员若声称受到了歧视，则应承担举证责任，即以优势证据证明存在歧视。”；以及第 2015-UNAT-506 号判决(*Nwuke* 诉秘书长)第 48 和 49 段认为，“提出指控者应承担证明存在滥用职权、歧视、报复或骚扰等不当动机的举证责任”。

^c 例如见第 2010-UNAT-022 号判决(*Abu Hamda* 诉近东救济工程处主任专员)。

附件一(B)

工作人员法律援助办公室对《争议法庭程序规则》的修正案提出的评论意见

1. 工作人员法律援助办公室与大会一样，对争议法庭的待决申请数量表示关切(第 73/276 号决议，第 21 段)，并欢迎按照联合国内部司法基础性原则所采取的加快处理案件的措施，这些原则为：确保全体工作人员，包括自我辩护申请人，都可以诉诸内部司法系统(第 73/276 号决议，第 4 和 27 段)；提高关于如何做出决定的透明度，加强对管理人员的问责(第 61/261 号决议，第 6 段)；以及遵循法治原则和正当程序原则(第 73/276 号决议，第 6 段)。法治和正当程序承载着自然正义的核心要求，包括适当告知和公正审判，以及一些辅助原则，如“平等武装”原则和获得有效法律代理服务的权利原则。
2. 在此背景下，法律援助办感到关切的是，《争议法庭程序规则》拟议修正案对申请人(即工作人员)的限制尤其大，将会改变大会在确定内部司法系统范围时希望实现的权力平衡(第 73/276 号决议，第 5 段)。经修正的《程序规则》如果获得核准，将对诉诸司法的机会和争议法庭的整体效力产生不利影响，争议法庭是工作人员有望获得救济的机构，除此之外，工作人员就无法对影响其雇用条款和条件的非法决定提出质疑。
3. 此外，法律援助办与大会一样致力于提高工作人员对法律援助办服务的利用率，但作为工作人员在内部司法系统中的代言机构，法律援助办特别感到关切的是，这些限制性的修正案和新规定将对自我辩护诉讼当事人产生尤其大的影响。争议法庭受理的大多数申请人仍为自我辩护申请人(见内部司法理事会关于联合国内部司法的报告(A/72/210)，第 34 段)。大会对自我辩护率处于高位表示关切，同时也欢迎采取措施，为自我辩护诉讼当事人诉诸内部司法系统提供更多便利，包括为自我辩护申请人制作了“工具包”。最近，大会“鼓励秘书长继续向自我辩护申请人提供援助，提高他们的认识和利用该系统的能力……”(第 74/258 号决议，第 25 段)。法律援助办认为，拟议修正案中有多项修正恰恰与此意图背道而驰。
4. 法律援助办赞赏大会根据内部司法理事会的建议，强调争议法庭须提高行政效率，包括通过精简和统一其案件管理办法。然而，正如下文列述的法律援助办评论意见所指出，拟议修正案会对申请人产生不成比例的影响。法律援助办认为，有些拟议修正在《争议法庭规约》中找不到依据，因此超出了争议法庭的职权范围。另外一些拟议修正则会赋予争议法庭近乎无限的自由裁量权，可以在几乎未出示证据或完全未出示证据的情况下即决驳回案件不予受理或宣布对案件可予受理裁断。在这方面，法律援助办强调，第 61/261 号决议所设立的联合国两级法庭系统与其他国际行政法庭相比具有独特性质，而争议法庭作为该系统的一审法庭，负有允许充分收集证据并确保全面、完整查明事实的固有责任。

第 4 条. 地点

1. 争议法庭法官分别在纽约、日内瓦和内罗毕行使职能。**争议法庭应在程序指示中规定提交申请的地点。**然而，争议法庭可视需要决定在其他工作地点开庭。
2. **当事人可出于司法公正需要申请变更地点。**
3. **争议法庭庭长可出于司法公正需要逐案决定变更地点，或为平衡争议法庭各所在地案件数量而变更地点。已经分配给某一法官的案件，变更地点时需要获得该法官的同意。**

关于第 4 条第 3 款，法律援助办认为，程序公平要求在争议法庭庭长确定变更地点前，通知当事双方特别是申请人，给其提出异议的机会。

法律援助办认为，允许法庭自行变更地点，而不为各当事方提供事先陈述意见的机会，本身就不符合司法公正的利益。申请人如已聘请外部法律顾问且该外部法律顾问在原地点或原地点附近办公，就可能特别受这种做法的影响。

第 6 条. 提起诉讼

- ~~1. 应考虑到地理位置的远近和任何其他有关重要因素根据程序指示规定的地点，向争议法庭的书记官处之一提出申请。误在程序指示规定地点以外的争议法庭所在地提起诉讼，不会影响申请的可受理性。~~
- ~~2. 法庭把案件分配给适当的书记官处。当事方可申请改变地点。[删除]~~

增加的语句(“误提交……不会影响申请的可受理性”)含糊不清。“不会影响”的意思可以理解为，及时提出的申请可予受理，尽管是向错误的地点提出的；或者，其意思也可以是，这类申请在法律上系属无效，但相关最后期限不因此受影响。

假如本意为后一种解释，则增加的语句有悖诉诸司法方面的考量。在增加这一内容的同时，又删除了第 6 条第 2 款，这样一来，向适当的书记官处提出申请的责任就转移给申请人，因而就会加大违反程序的可能。

在关于第 UNDT/NY/2018/037 号案(*Cox* 诉秘书长)的第 177(NY/2018)号命令中，争议法庭确认，从“适当诉诸司法”的必要性来看，有理由审议在工作时间后于适当地点——内罗毕书记官处——向纽约书记官处提出的暂停执行请求。正如法庭指出的那样，若申请人寻求维拉莫兰式救济(即在法庭就暂停执行请求作出裁定前，暂不执行决定；见第 2011-UNAT-160 号判决(*维拉莫兰诉秘书长*))，这种诉诸司法方面的考量就特别要紧。

法律援助办敦促把第 6 条中增加的语句换成第 177(NY/2018)号命令中的语句。

第 7 条. 提出申请的时限

3. 如果各当事方寻求调解其争议，~~申请如在调解失败后 90 个日历日内提出，可以受理。~~与申请可受理性有关的最后期限从收到以电子邮件发送的函文起计，在无电子确认回执的情况下，即认为该函文最迟已于发出后的下一个日历日送达。

法律援助办敦促删除新的第 7 条第 3 款。推定邮件于发送后下一个日历日收讫，根本不符合联合国工作的实际，特别是在总部以外的地方。许多工作人员的职责并不要求每天使用电子邮件。在特定情况下，也许甚至不可能正常使用电子邮件，在偏远的外地特派团工作的人员就是如此。再者，《程序规则》不应当通过设置刻板僵化、不留余地的标准，惩罚那些在休假期间适当不去处理工作相关事务，包括电子邮件(无论发往联合国账户，还是私人账户)的工作人员。在此方面，第 7 条第 3 款所述规则不符合联合国的既有做法，例如在工作人员休假期间指定临时负责人。它也不符合法庭的过往做法。例如，在关于第 UNDT/NY/2018/026 号案 (*Pena Correa* 诉秘书长) 的第 113(NY/2018)号命令中，法庭认定，尽管申请人是在休完年假返岗，并是在电子邮件系统迁移后，才读取了三周前发出的不续约通知书，但申请人仍表现出了紧迫感。

此外，“最迟”一词会破坏修正案所宣称的目的——提高确定性，同时会不必要、不明智地限制法庭因司法公正的利益需要酌情对该规则(如获通过)作出例外的空间。

第 8 条. 申请

2. 应在申请中提供以下信息：

- (a) 申请人姓名、出生日期和国籍；
- (b) 申请人就业情况(包括联合国人事编号和所属部、处和科)，如果申请人是把某个工作人员的权利作为申请依据，须说明与该工作人员的关系；
- (c) 申请人法律代表的姓名(须附上授权书)；
- (d) 收取文件的地址；
- (e) 具体注明任何有争议的决定，包括有争议的决定作出的时间和地点(如系以书面作出，须附上有争议的决定)；
- (f) 所寻求的行动和补救措施；

法律援助办敦促撤销对第 8 条第 2 款(e)项的拟议修正。法律援助办坚决不同意争议法庭的说法，即此处提出的诉答状要求更为严格，但“从性质上看是基本的”，而且就提出管理当局评价请求和向争议法庭提出申请设定的时限足够“宽松”，“无论申请人有没有法律顾问协助”，都容易满足这些诉答状要求。

争议法庭时常发现，无人代理的诉讼当事人在陈述有争议的决定方面有困难，例如第 UNDT/2020/031 号判决(*Teklie* 诉秘书长)第 35 段(“法庭注意到，申请人系自我辩护，在用规定的标准表格阐述案情方面，显示出困难”)。《争议法庭规约》第八条没有在可受理性要求中确立诉答状标准，理由是充分的：大会意在让工作人员，不论是否有人代理，均可免费获得司法救济。关键是，若无费用回收机制，内部司法系统就会一直有大量诉讼当事人无人代理。

法律援助办认为，法庭的判例在什么构成可予审查的行政决定方面，满是隐晦的程序陷阱，与《争议法庭规约》的简明用语不一致。在《程序规

(g) 任何证明文件(须附于申请之后并予以编号, 如果是译文, 须加以说明)。

则》中要求“具体注明”有争议的决定, 进一步背离了大会设计内部司法系统的本意。

法庭提出的关切是, 识别有争议的决定既费时, 又经常引起上诉。这可通过对申请采用更宽松的诉答状标准, 有效加以解决。这样的标准会更好满足程序公平方面的考量, 包括结合行政单位和工作人员个人之间的力量平衡, 实现“平等武装”。需要确保“平等武装”, 正是促使大会改革内部司法系统的动力(见第 61/261 号决议, 序言)。

5. 申请人不得请求给予未在原申请中写明的补救措施, 除非该请求所依据的事实系在原申请提出之后出现。

法律援助办敦促删除新的第 8 条第 5 款。如前所述, 这项规定对自行提交原申请后才聘请律师的诉讼当事人特别不利。

有观点认为, 现行关于修改申请的规则会被利用来延长诉讼, 甚至在申请人获得全部赔偿后还要延长诉讼, 对此观点, 法律援助办并不认同。事实上, 判例为修改申请留下的空间小之又小, 特别是在根据《争议法庭规约》第八条第一款第(三)项需要实施管理当局评价的情况下。例如, 在第 UNDT/2019/135 号判决(*Fosse* 诉秘书长)中, 申请人在向法律援助办寻求协助前提出的管理当局评价请求中、在向争议法庭提出的原申请中, 都要求恢复原职(即特定履行)。申请人在本组织获得新的职位后, 请求法庭准其修改申请, 以便提出推定解雇的诉讼主张, 请求以赔偿代替特定履行。争议法庭裁定, 因为管理当局评价请求里面没有提出推定解雇, 所以从属事的角度来看, 这一主张不可受理。争议法庭驳回了修改请求。上诉法庭的分庭法官在意见上有分歧, 但维持了争议法庭的第 2020-UNAT-1008 号判决, 不过, Colgan 法官持不同意见, 反对这样的想法, 称申请人若要新提出的主张和损害赔偿请求得到受理, 就必须先接受管理当局评价, 而这“既浪费时间, 而且很可能徒劳无功”(第 2020-UNAT-1008 号判决, Colgan 法官的反对意见, 第 6 段)。法律援助办认为, 新的第 8 条第 5 款进一步收紧了关于修改理由的要求, 而该款针对的问题其实并不存在。

关于《规约》第八条第一款第(三)项所述行政决定, Colgan 法官表示, “我的结论是, 如工作人员说明了其所反对的行政决定以供实施管理当局评价, 陈述了其就决定的错误之处所持看法, 注出了期望诉讼达到的结果,

就满足了《争议法庭规约》第八条和工作人员细则 11.2 的要求”。(第 2020-UNAT-1008 号判决, Colgan 法官的不同意见, 第 11 段, 原文无着重标示)。法律援助办认为, 对于向争议法庭提出的申请(包括损害赔偿主张)来说, 这是适当的诉答状标准。

无论如何, 在不需要管理当局评价的情况下, 对于向争议法庭提出的原申请, 应当适用更宽松的标准, 因为此类申请无法受益于“管理当局评价的过滤和纠正机制”(同上, 第 10 段)。

第九条之二. 根据文件作出判决

只要当事方的呈件足以用于就案件作出判定, 法官即可着手进行判决。

法律援助办敦促删除新的第 9 条之二, 争议法庭似乎通过该条僭取权限, 从而能够即决审结具备合理依据、涉及有争议事实问题的案件。

法律援助办认为, 该条补充而非取代第 16 条第 1 款, 很可能使口头听讯成为非纪律案件的例外而非规则。该条款可能被用来剥夺当事方提交结辩陈词的机会, 而使答辩人的答复成为案件的最后陈述。此外, 在一个没有证据开示规定的系统中, 即决驳回对申请人的损害过大, 因为他们在申请时缺乏采集证据的渠道。由于涉及正当程序问题, 根据该条予以即决驳回会引起更多上诉, 降低内部司法系统的效率。

最起码而言, 程序公正要求争议法庭把根据文件对案件进行裁判的意向通知各当事方, 给他们一个机会来展示为何为司法公正的利益起见需要举行听讯。

提出第 9 条之二的动因在于司法节约方面的考虑, 就此而言, 现行《规则》第 18 条第 5 款已授权争议法庭限制或排除其认为无关、无意义或缺乏证明价值的证据, 包括口头证词。

乍一看, 第 9 条之二似乎在使争议法庭与其他国际行政法庭看齐。其他国际行政法庭在庭长认为法庭就案件已获充分说明时, 将之“列入”以待裁判(《劳工组织行政法庭规则》第 10 条第 1 款;《世界银行行政法庭规则》第 14 条第 1 款)。然而, 仿照这种做法忽略了单级法庭与联合国内部司法系统两级法庭之间明显的结构差异。前者的判决是终局性的, 法庭相应地在事实调查中更多地起纠问作用; 后者的事实调查更具对抗性(现正朝着这个方向进一步发展, 新的第 10 条之二就是证明), 而且上诉法庭尊重争议法庭对事实问题与“混合”问题的认定。

第 10 条. 答复

3. 申请明显不可受理或毫无根据的，争议法庭可决定不要求作出答复。

法律援助办建议删除新的第 10 条第 3 款。与第 9 条之二一样，第 10 条第 3 款赋予争议法庭“看门人”的职能，这对其他国际行政法庭来说很常见，却不符合联合国内部司法系统的独特结构，也不符合大会支持在联合国内部司法系统改革中实现的利益(见上文关于第 9 条之二的评论意见)。

第 12 条. 代表

3. 当事方有代表的，文件仅向代表送达。代表提交的呈件视同当事方提交的呈件。

法律援助办敦促删除新的第 12 条第 3 款。向有法律代理的工作人员及其法律顾问送达文书，不会给书记官处带来任何实质的额外负担(毕竟申请书上注有申请人的电子邮件地址)，但拟议修正却可能使工作人员由于法律顾问的行政疏忽受到无可挽回的损害，要知道系统不允许工作人员以疏忽为由，向法律援助办或为之提供法律代理的其他工作人员寻求损害赔偿。

第 13 条 管理当局评价期间的暂停执行

1. ~~如某人提出申请，请求争议法庭在管理评价未决期间暂停执行正接受评价的有争议的行政决定，因为初步证据显示此决定为非法，而且案件特别紧急，执行决定会造成无法挽救的损害，如《争议法庭规约》第二条规定的条件得到满足，则争议法庭应下令暂停执行。~~
2. 书记官长应将该申请送交答辩人，**答辩人可提交答复。**
3. 争议法庭应在申请书送交答辩人后五个工作日内审议关于**采取临时措施暂停执行的申请。**
4. 对争议法庭关于这种申请的裁定不得提出上诉。

法律援助办要求在第 13 条中写明关于维拉莫兰式命令的现行程序。根据维拉莫兰式命令，在就暂停执行请求作出决定前的这段时期，可暂不执行决定(见前文法律援助办关于第 6 条的评论意见)。目前而言，工作人员无从知悉有这样一个程序可用。

法律援助办注意到，争议法庭提出，在《规则》中写明经判例确认属于法庭固有司法权力范围的若干措施(例如拟议的第 19 条之二)。这些措施对行政当局大体上有利，对自我辩护的申请人却特别不利。按照这种一般模式，同时也是为公平起见，应当在《规则》中确立一种原本不为大多数自我辩护的诉讼当事人所知的救济。

第 16 条. 听讯

1. **审案案件主审法官可举行口头听讯。**

法律援助办建议修正第 16 条第 1 款，澄清如根据第 5 条第 3 款，案件由三名法官组成的分庭审理，关于举行听讯的裁定以多数票作出。

4. 当事方或是其正式指定的代表必须亲自出席听讯，如无法亲自出席，须通过视频连接、电话或其他电子手段参加。但是，法庭可决定在一当事方或一代表缺席的情况下听讯，条件是当事方或该代表得到适当通知。

法律援助办敦促取消对第 16 条第 4 款的拟议增添内容。虽然法律援助办原则上不反对把原第 17 条第 2 款放在这里，但第 16 条第 4 款并不只是重述原第 17 条第 2 款。相反，增添的词句无异于在操纵决定司法公正利益的天平——也就是说实质上是在推定，听讯一经适当通知，即使当事方缺席，也应当如期举行，除非当事方证明存在特殊情况。而一条规则如确立了这种推定，就会对申请人造成不应有的损害，不符合司法公正的利益。

法律援助办认为，争议法庭掌握着一些防止诉讼当事人“拖延程序”的手段，其严厉和损害程度要低于在诉讼当事人缺席的情况下举行听讯(参照：可根据拟议的第 10 条之二禁止反言，也可根据修订的第 18 条第 4 款从一当事方不出示证据的行为作出不利该当事方的推定)。

第 18 条. 证据

2. 争议法庭无论何时均可下令任一当事方出示证据，并可要求任何人披露任何文件，或提供在争议法庭看来是为公正、迅速了结诉讼所必需的任何信息。申请人有责任证明所质疑的决定非法。但在涉及纪律措施的案件中，对申请人作清白推定。争议法庭在决定审理的事项是否经证明达到必要的标准时，根据逻辑和共同经验评价证据。对自由心证的限制仅可由大会决议作出。

法律援助办对第 18 条第 2 款的拟议修正有很大顾虑，认为争议法庭的解释性评论意见不起作用。

法庭把举证责任写入条文的理由是，“这些内容迄今仅可在判例中找到”。证明标准也是如此。如果在《程序规则》中纳入法官创设的举证责任可行，那么纳入业已确定的、法官创设的证明标准也同样可行，特别是这样一项既有原则——“如终止任用是一个可能的结果，则必须用清晰明确、令人信服的证据来证明不当行为成立”(第 2011-UNAT-164 号判决，*Molari* 诉秘书长，第 30 段)。

法律援助办认为，确立举证责任而不确立证明标准，对自我辩护的诉讼当事人来说，可能造成混淆。例如，质疑解雇决定的诉讼当事人可能以为，“清白推定”是刑法用语，与之对应的证明标准是“排除合理怀疑”。

有鉴于此，同时考虑到上诉法庭在 *Molari* 诉秘书长案中表示，“纪律案件不是刑事案件”(第 30 段)，法律援助办建议用与刑法无关的语句代替“清白推定”，以更好地传达举证责任分配的概念(从而更好地与前一句相呼应，前一句涉及在非纪律案件中证明非法性的责任)，准确地反映既有判

例。“行政当局有责任证明工作人员引发纪律措施的被控不当行为确曾发生”(第 2013-UNAT-364 号判决, *Nyambuza* 诉秘书长, 第 31 段)。

法律援助办还敦促删除新的第 18 条第 2 款的最后一句——“对自由心证的限制仅可由大会决议作出”。

任何一项这样的政策表述似乎都不宜放进《程序规则》。此外, 争议法庭在评论意见中没有注明这一说法在《争议法庭规约》(也即大会的明确意思表示)中的依据。根据《规约》第九条, 法庭有权下令出示“它认为必要的”证据, 但这并不是说法庭在证据评价方面的自由裁量权是无限的。这种自由裁量权必定受到公平和自然正义要求的制约, 而公平和自然正义要求特别体现在法庭根据《规约》第十一条承担的说明判决所依据的理由这项义务中。见第 2014-UNAT-443 号判决(*Hunt-Matthes* 诉秘书长), 第 49 和 50 段, 其中认为, 争议法庭拒不允许行政当局传唤证人, 这“显然违反正当程序”, 并把案件发回, 由其他法官重新审理, 并补充说, “争议法庭不当行使自由裁量权, 把办案时间表置于秘书长的公平审判权之上。迅速处理案件固然重要, 但绝不能取代当事方的公平听讯权”。

此外, 虽然争议法庭在评论中承认, 上诉法庭有权确定争议法庭就证据所作裁定在具体案件中是否适当, 但拟议语句似乎否认上诉法庭可确立普遍适用的证据原则, 至少所确立的原则不能限制争议法庭的“自由心证”。在一个法庭等级分明、先例有约束性的系统中, 情况绝无可能如此。上诉法庭在证据事项上历来尊重争议法庭, 可是并非无限(见第 2016-UNAT-668 号判决, *Onifade* 诉秘书长, 第 41 段)。尊重归尊重, 但上诉法庭有纠正重大程序错误的明确权限(《上诉法庭规约》第二条第(四)款), 这必然说明上诉法庭有权确定证据标准, 而遵守该等标准是在程序性事项上的正当程序要求。

4. 如果出于安全或其他特殊情况的需要，争议法庭可应任一当事方的请求规定措施，为证据保密。当事方如希望提交对方或任何其他实体持有的证据，可在初次申请中或在诉讼过程的任何阶段程序上出现第一次机会时请争议法庭下令出示该证据。争议法庭可从一当事方拒绝披露文件的行为，作出不利于该当事方的推定，包括依据整体情况，认为对方指控的事实已得到证明。

关于第 18 条第 4 款，法律援助办敦促恢复“在诉讼过程的任何阶段”，删除拟用来代替的“在程序上出现第一次机会时”。

由于书面证据几乎总是掌握在行政当局而不是申请人手中，对出示文件作出限制，几乎只对申请人不利，自我辩护的诉讼当事人会特别受影响，他们往往完全不知道法庭有权命令披露，而且可能不知道答辩人掌握的文件对案件而言不可或缺。

争议法庭未说明作此变更的理由。虽然就若干拟议规则修改给出的理由是避免在程序问题上发生争议，但是对第 18 条第 4 款的修改给申请人制造了一个新的程序陷阱，肯定会引发诉讼——关于就具体出示文件请求而言“程序上……第一次机会”何时出现问题的诉讼，并因此造成案件拖延。考虑到行政当局经常广泛地援引保密要求，这种可能性很大。

拟议修改带来的效率提升显然低于其对透明原则和“平等武装”原则的损害。

第 19 条之二. 滥用程序

1. 若争议法庭认定一当事方明显滥用所受理诉讼，可根据《争议法庭规约》第十条第六款的规定，裁定由该当事方承担费用。
2. 争议法庭可不考虑迟交的、无关的、无意义的、重复的或超出规定页数限制的材料。
3. 当事方代表明显或习惯性滥用程序的，争议法庭如举行案件听讯，可拒绝让其出庭，直至其作出令争议法庭满意的纠正。争议法庭还可酌情将此事移交律师协会或秘书长处理。

法律援助办敦促整体删除新的第 19 条之二。

第 19 条之二第 1 款和第 2 款属于增加的内容，专门针对自我辩护的诉讼当事人，很可能削弱他们诉诸司法的机会。上述条款不必要地重申，争议法庭与任何司法机关一样，拥有控制待审案件目录的固有权力。虽然法律顾问可能认为这些规定很平常，但是大会已指示秘书长让自我辩护的诉讼当事人更方便地诉诸内部司法系统(见前文关于第八条的评论)。在《程序规则》中规定申请人可能有责任承担行政当局的费用，同时规定这一责任按法官创设的标准确定，这与大会的指示不符。

此外，自我辩护的诉讼当事人(或没有联合国法庭实践经验的法律代理人)提交的文件超过规定的页数限制，更可能是疏忽而非滥用程序所致。呈件过长，可不予考虑，这固然无可厚非，但将呈件过长与无理缠诉策略混为一谈，视为滥用程序，则也可能妨碍诉诸司法。

法律援助办认为，第 19 条之二第 3 款超出了《争议法庭规约》赋予的权力。《规约》第十条第六款只授权争议法庭以滥用程序为由，裁定相关当事方承担费用。虽然争议法庭在评论意见中援引了固有的司法权力，但没有举出任何裁定法律顾问承担费用的先例。法律援助办只知道争议法庭有一项判决——第 UNDT/2013/084 号判决(*Hunt-Matthes* 诉秘书长)，以滥用程序为由，裁定法律顾问承担费用。争议法庭在此项判决中没有援引任何法定授权或司法授权，以说明其有评估法律顾问所应承担费用的权力，另外，上诉法庭在第 2014-UNAT-443 号判决中完全撤销了上述判决。除涉及争议法庭的权力问题外，裁定法律顾问承担费用还尤其会使外部法律顾问望而却步，这会有损于关于获得有效法律代理的原则。