



大会

Distr.: General
5 July 2022
Chinese
Original: English

第七十七届会议

暂定项目表* 项目 150

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是理事会现任小组的第二份报告，重点讨论内部司法系统的司法和运作效率，依照大会相关决议且在与利益攸关方广泛协商的基础上编写。为进一步改进内部司法系统，内部司法理事会就调解、保密和匿名以及为新法官提供培训方案的必要性提出了建议。最后，理事会还讨论了提供涉及种族歧视案件的数据和防止报复的问题。按照要求，理事会还提出了 2022-2023 年期间工作方案。

* A/77/50。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 建议	4
A. 正式系统	4
B. 非正式系统	6
C. 与正式和非正式系统有关的总体问题	7
三. 2022-2023 年期间工作方案	8
四. 鸣谢	8

一. 导言

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一视同仁实行问责制。
2. 2008 年，大会第 62/228 号决议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。理事会的主要任务是遴选法官，起草法官行为守则，并就内部司法系统的执行情况发表意见。理事会根据大会相关决议规定的任务，为每个日历年编制详细工作方案，并将之纳入提交大会的年度报告，供大会批准。
3. 第四届内部司法理事会成员如下：丹尼斯·拜伦(圣基茨和尼维斯)，杰出法学家，由其他四名成员提名担任主席；卡门·阿蒂加斯(乌拉圭)，杰出外聘法学家，由工作人员提名；阿达玛·迪昂(塞内加尔)，管理层代表；路易斯·奥蒂斯(加拿大)，杰出外聘法学家，由管理层提名；马修·珀金斯(美利坚合众国)，工作人员代表。
4. 内部司法理事会今年主要致力于遴选联合国上诉法庭和联合国争议法庭法官。
5. 内部司法理事会收到 380 份申请。经合规评估后，理事会保留 90 份申请。理事会随后准备了一份预选司法考试题目，发给 90 名候选人完成。在对他们的回答进行评分后，理事会邀请 31 名候选人参加在海牙举行的在线或现场面试。一名候选人在面试前退出竞选。在进行面试后，理事会选出了 18 名候选人，提交大会审议。
6. 内部司法理事会成员用了 8 周时间筹备、举行司法考试并评分；列出候选人短名单并进行面试；整理出最终推荐候选人名单。
7. 关于理事会任务的第二部分，即每年向大会提交关于内部司法系统的意见，理事会审查了两法庭判决处理流程图以及联合国监察员和调解事务办公室 调解的案件和冲突。
8. 2022 年 3 月 28 日至 4 月 1 日，理事会通过视频会议与利益攸关方举行了全体会议和其他会议。理事会与联合国内部司法系统的主要利益攸关方进行了会谈，包括上诉法庭庭长和争议法庭庭长、首席书记官、内部司法办公室执行主任、联合国监察员和调解员、一般法律事务司司长、工作人员法律援助办公室主任、人力资源服务司司长、主管人力资源助理秘书长、道德操守办公室主任、秘书处及各基金和方案在争议法庭代表秘书长出庭的法律顾问、管理评价股股长、主管内部监督事务助理秘书长以及联合国工作人员协会联合会在总部、外地特派团、各基金和方案等各处的负责人。
9. 理事会编写内部司法系统报告的依据是大会相关决议和内部司法系统各利益攸关方提供的资料。

10. 在以往报告中，上诉法庭和争议法庭的意见均作为附件列入。然而，由于最近的第 76/242 号决议没有列入这一任务，理事会则将两法庭的意见融入本报告的利益攸关方协商进程和建议部分。

二. 建议

A. 正式系统

司法和业务效率

11. 内部司法理事会在其上一份报告(A/76/124)中审查正式司法系统时指出，应制定专门计划，团队共同努力，减少争议法庭待决案件 积压。

12. 内部司法理事会审查了两级法庭的处置流程图和判决书后得出结论：

(a) 在所有书记官处和争议法庭的共同努力下，争议法庭根据案件处置计划成功减少了积压待决案件，并实施了实时案件跟踪看板；

(b) 争议法庭的一年后未决案件积压量比 2020 年减少 30%以上，比 2019 年减少 60%；

(c) 上诉法庭 2021 年处置案件 122 件，¹ 收案 140 件。

13. 在不影响 2021 年判决质量的情况下减少了积压待决案件，值得赞扬。

14. 调解在司法系统中仍然没有得到充分利用。应特别关注一个为期 12 个月的试点项目，该项目旨在测试司法调解的主要目标，即避免不必要的诉讼及降低成本。

15. 案件管理讨论应在一审开庭前进行。这样做可以缩短庭审时间，便于当事方作出承认，减少证人数量，有时甚至可以促进当事方就全部或部分主张达成和解。其他非诉讼纠纷解决方式，如司法和解会议，特别是在诉讼当事人无律师代理的案件中，有可能降低成本，提高业务效率。然而，这需要对管辖权、程序(以及书记官处的相应角色)和职权等事项作出重大改变。理事会提议在拟议工作方案中进一步探讨该问题，以便提出完善的建议供审议。

16. 《联合国工作人员条例和细则》细则 9.4 规定，“临时或定期任用，于任用书规定的届满日期自动失效，无须事先通知”。正如利益攸关方所指出，在不予延长定期任用的情形中，提前向工作人员提供代替通知的补偿金做法可能会造成不公平，而且往往损害工作人员诉诸司法的机会。应尽量避免此类做法，并应修改细则 9.4，以确保工作人员在合同结束前至少提前三个月得到不延长定期合同的通知。

17. 此外，理事会重申其在 2021 年提出的建议，即为每个法庭任命一名专职庭长，由理事会挑选并向大会推荐，而非继续采用目前的轮值庭长制度。

¹ 判决一经发布或者当事方撤诉或者放弃诉讼，案件即视为已处置。

18. 庭长应为法庭法官。庭长任期应同所有其他法官一样，为七年。庭长将与首席书记官密切协作，监督与司法职能直接相关的行政职责，如案件分配、对法庭成员的效率和勤勉作尽职调查、工作会议以及合并相似或相关补救请求。法庭庭长可以在充分尊重法官职权独立性的同时，对法庭进行有效和实时的司法管理。庭长的任务之一是让现有的程序规则和做法跟上时代要求，并制定新的程序规则和做法，以提高法庭效率。

保密和匿名

19. 两法庭处理的许多申诉涉及私人 and 往往敏感的事项，这些事项可能对任用条件产生影响，如与福利争议有关的病情，以及讨论扶养津贴和教育补助金时工作人员子女和其他家庭成员的个人资料。公开此类信息可能造成诸多负面影响，包括大大减少工作人员被本组织或其他机构雇用、重新雇用或晋升的机会，泄露敏感的个人信息会造成附带损害，使子女和伴侣感到难堪。

20. 此外，涉及骚扰(性骚扰和非性骚扰)、滥用权力和其他不当行为的纪律问题对工作人员与本组织之间的工作关系有重大影响。在这种情况下，必须保护证人和受害者的隐私。因此，保密对于本组织以受害者为中心的方针以及建立工作人员对本组织纪律和问责框架的信心和信任至关重要。

21. 《争议法庭规约》第十一条第六款规定，应公布法庭判决，同时保护个人资料。《上诉法庭规约》第十条第九款也有同样规定。尽管如此，已确立的司法判例实践是，两个法庭的判决都是公开的，包括申诉人和证人的姓名，而只有在特殊情况下才允许匿名。

22. 在互联网和搜索引擎普及前，就有公布载有当事人、证人和第三方姓名的判决书的传统。雇主通过搜索引擎检索候选人和其他共事者的信息是标准做法，而通过搜索引擎可以很容易找到判决书。因此，可以合理接受一个前提，即将姓名置于公共领域无法满足最低水平的个人数据保护。

23. 自内部司法系统建立以来，国家、区域和国际各级保护数据和隐私的做法发生了重大变化。现在是时候让内部司法系统跟上这一现代化进程，减少因公布姓名而造成不必要损害的风险。

新法官培训方案

24. 在 2022-2023 年期间，将任命 5 名上诉法庭法官、2 名争议法庭全职法官和 1 名争议法庭半职法官，在选定的法官开始履行司法职责前，应协调为他们制定一个扎实高效的五日培训方案。

25. 首先，应为争议法庭和上诉法庭法官设计一个为期三天的联合方案，内容涉及：(a) 国际行政法的一般规则，以了解本组织的特点；(b) 国际劳工法关于任用、福利、应享福利、纪律事项、防止报复、续订合同、无薪假和救济的具体规则。

26. 然后应针对每个法庭组织为期两天的方案。面向争议法庭法官的方案将包括关于案件管理、举证责任和证据管理的具体规则。面向上诉法庭法官的方案将着重于上诉判决书的起草。

27. 培训方案可通过视频会议进行。培训者应为在国际劳工和行政法方面有经验的学者和法官。

建议 1

理事会建议至少在工作人员合同结束前三个月向其作出不延长定期任用的通知。

建议 2

理事会建议为联合国上诉法庭和联合国争议法庭各任命一名专职庭长，由理事会预选，并推荐给大会遴选。

建议 3

理事会建议，在内部司法系统网站上公布的判决书中，对申诉人、证人和第三方进行匿名处理。

建议 4

理事会建议为新法官打造一个培训方案。

B. 非正式系统

关于种族主义和涉及种族歧视案件的调解和数据

28. 2020 年，联合国监察员和调解事务办公室在其 8 个区域办事处共立案 1 880 起，其中调解 96 起。因此，在该办公室的立案中，只有 5% 涉及调解服务。2020 年调解案件立案数量较上一个报告所述期间减少 14%。国际社会致力于更多地通过调解提高司法效率，解决冲突，减少未决冲突和诉讼的人力和财政成本，此时调解服务 案件数量却在走下坡路。

29. 为解决冲突而设置调解服务 是设计新的联合国司法系统的一个重要工具。重新设计小组于 2006 年建议建立一个统一的非正式司法系统，并对其主要组成部分作出如下描述：一名监察员，能够调解瞩目案件并报告行政失当；一个调解司，解决监察员或两法庭提交的争议。非正式系统的目的是在自愿基础上调解案件。

30. 大会在第 75/248 号决议中重申，以非正式途径解决冲突是内部司法系统的一个重要组成部分，强调应当尽可能利用非正式系统，以避免不必要的诉讼。

31. 调解仍未充分发挥作用。理事会注意到，大会已责成秘书长采取措施，提高对调解服务的利用率。因此，理事会将推迟就该问题进一步提出建议，等待此类措施的提交，并将对该问题的进一步研究列入拟议工作方案。

32. 在此背景下，理事会注意到，大会一再重申，最近一次是在第 75/248 号决议中重申，联合国监察员和调解事务办公室需要在秘书长关于联合国内部司法的报告和关于该办公室活动的报告中，详细报告为解决种族主义问题和涉及种族歧视的案件所做的努力。在利益攸关方磋商期间，对这一事项进行了广泛讨论，理事

会注意到，该办公室不打算提供有关此类案件的数据。理事会收到了一些不答复的理由，但认为这些反对意见没有说服力，因为它们同样适用于现有的数据报告结构。因此，理事会重申明确需要此类数据，并强调该办公室的任务规定一再要求其提供与收到的种族主义案件有关的数据。

33. 理事会注意到，已在进一步努力加强调解，并提出加强调解的建议。因此，理事会将在 2023 年的工作方案中分析这些努力的成果，并提出在这方面的进一步建议。

建议 5

联合国监察员和调解事务办公室应提供涉及种族歧视案件的数据。

C. 与正式和非正式系统有关的总体问题

种族歧视

34. 理事会注意到，正在作出广泛努力，处理本组织内的种族主义问题。值得注意的是，秘书长最近公布了秘书长的联合国秘书处处理种族主义和促进人人享有尊严问题工作队的战略行动计划。理事会同意秘书长的看法，即可能需要改变内部司法程序，并就秘书长公报 [ST/SGB/2019/8](#) 进行审查，以处理种族主义和种族歧视问题，促进多样性、平等、包容和公平。因此，理事会认为，在这些努力进行过程中提出具体建议为时过早。然而，理事会注意到，本组织意图对过去的种族主义指控进行抽样审查，以吸取经验教训，就今后处理案件、问责措施为行政当局提供参考，并处理报复问题。理事会期待与所有利益攸关方继续就该问题进行接触，并在今后就在这方面加强司法系统提出建议。

防止报复

35. 调查机制表明，对报复的顾虑是本组织长期面临的问题。在性骚扰和种族主义方面，分别有 16.7% 和 37% 的问卷答复者担心证人遭到报复。此外，只有 55.7% 的答复者熟悉举报政策(举报不当行为的防报复政策)。此外，在正式系统中，保护证人免遭报复的命令似乎相当罕见。

36. 理事会注意到，在发布关于处理歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用权力的最新政策([ST/SGB/2019/8](#))时，还决定在 2019 年就关于失当行为、调查和纪律程序的行政指示([ST/AI/2017/1](#))进行审查。审查尚未进行。理事会还获悉，即将就秘书长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受报复的 [ST/SGB/2017/2/Rev.1](#) 号公报进行审查。因此，理事会在相关利益攸关方进行磋商前，推迟就这些问题提出具体建议。

建议 6

理事会在适当考虑到第五委员会和第六委员会具体任务规定的情况下，建议为秘书长审查过往种族主义指控的工作提供适当资源。

建议 7

在修订相关政策的同时，应采取更多措施，让各类人员对举报政策的存在和实质内容以及防止报复措施有更好的认识。建议考虑将“团结一致，尊重他人”工具包等此类措施纳入下一版培训方案。

三. 2022-2023 年期间工作方案

37. 鉴于 2022 年填补若干司法职位空缺的工作量，以及为处理上一次报告第 49 段所述工作方案要素而开展的工作，理事会提议，为业务上的便利，将未处理要素推迟至提交大会第七十八届会议的报告中处理。

38. 此外，根据大会第 75/248 号决议核准的理事会服务条件和任用要求 (A/75/162，附件五)，理事会应根据大会有关决议规定的任务，编制每个日历年的详细工作方案，并将其列入提交大会的年度报告以供核准。

39. 理事会打算在今后几个月处理下列其他事项：

(a) 制定法官培训方案草案，其中包含切实的司法调解组成部分；

(b) 与尽可能广泛的利益攸关方进一步协商，以向大会报告普遍选择补偿而非复职可能对两法庭管辖权和实现内部司法系统的主要目标(包括问责制)产生何种影响；

(c) 继续审查提起诉讼的工作人员和在两法庭作证的工作人员以及举报不当行为的工作人员担心遭到报复和提供保护的情况，包括在目前进行的审查框架内，就保护工作人员和编外人员免遭报复方面取得的进展提供进一步信息；

(d) 继续处理如何加强调解这一问题，并在下届会议上提出进一步建议。

40. 在过去两年中，理事会尽可能充分利用虚拟会议。事实证明虚拟会议高效且成本效益高，但过去举行的现场会议能让理事会与利益攸关方充分互动，确保广泛交流和获得更有意义的反馈。因此，考虑到总部以外办事处独特的业务挑战，理事会提议在基金和方案所在的一个区域中心(最好是在讲法语或西班牙语的环境中)再举行一次会议，总部以外办事处需要进一步了解和评估与实施内部司法系统有关的结构和法律机制。

41. 与每年一样，理事会主席将以适当方式出席大会第六委员会会议，介绍理事会报告，并希望其他成员也能出席。

四. 鸣谢

42. 理事会谨感谢所有利益攸关方拨冗参加会谈，并在会谈期间和之后提出意见。他们的意见对于拟订本报告各项建议至关重要。

43. 理事会还感谢内部司法办公室提供的支持。

丹尼斯·拜伦(签名)

卡门·阿蒂加斯(签名)

阿达马·迪昂(签名)

路易丝·奥蒂斯(签名)

马修·珀金斯(签名)
