



第七十七届会议

临时议程* 项目 146

联合国共同制度

对联合国共同制度管辖设置的审查

秘书长的报告

摘要

大会第 [75/245 B](#) 号决议请秘书长就下列事项拟订详细提案：**(a)** 在联合国两法庭和国际劳工组织行政法庭裁定涉及国际公务员制度委员会事项相关案件的方面作出改变；**(b)** 委员会审查法庭判决并发布指导意见；**(c)** 增加法庭间交流。大会还要求提供最新详细资料，说明两套法庭系统在委员会有关事项上的判例分歧，并评估其对联合国共同制度一致性的影响。

本报告分为三节：第一节概述在编写本报告过程中开展的协商进程，并列述各法庭在 2016 年之后在国际公务员制度委员会有关事项上的判例。第二节载有在两套独立法庭系统背景下，提高在执行委员会建议和决定方面的一致性的详细提案。第三节评估两套法庭系统判例分歧对联合国共同制度一致性的影响，并就今后的工作向大会提出建议。

请大会根据本报告第 113 段所载建议采取适当行动。

* [A/77/150](#)。



导言

1. 秘书长关于对联合国共同制度管辖设置的初次审查的报告(A/75/690)概述了两套法庭系统(国际劳工组织(劳工组织)行政法庭和联合国两法庭)的建立和演变情况；审查了过去为应对两套法庭系统并存所造成的挑战作出的努力；调查了1975年至2016年两套独立法庭系统关于国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)建议和决定的判例；并提出备选方案，以解决在两套法庭系统并存的情况下委员会的建议和决定得不到一致执行的问题。

2. 大会第75/245 B号决议要求再提交一份报告，就各种实际备选办法提出详细提案和透彻分析，优先重点是关于下列措施的提案：(a)上一份报告第四.D节所述在裁定涉及公务员制度委员会事项案件方面作出改变的措施；(b)上一份报告第四.B节所述委员会审查法庭判决并发布指导意见的措施；(c)上一份报告第四.B节所述法庭间增加交流的措施。大会还要求提供最新详细资料，说明两套法庭系统在与公务员制度委员会有关事项上的判例分歧，并评估其对联合国共同制度一致性的影响。

联合国法律顾问网工作组

3. 在主管管理战略、政策和合规事务副秘书长的协调下，并在主管法律事务副秘书长兼联合国法律顾问的监督下拟订了提案。

4. 2021年7月，为推进有关提案的工作，联合国法律顾问经与国际劳工局协商，成立了联合国法律顾问网工作组，负责审查联合国共同制度的管辖权设置。工作组由联合国秘书处的一名代表和国际劳工局的一名代表担任共同主席，成员包括国际原子能机构、联合国难民事务高级专员公署、联合国开发计划署和世界卫生组织的代表。因此，接受联合国两法庭管辖的组织及接受劳工组织行政法庭管辖的组织在工作组中的代表人数相等。

5. 工作组举行了11次虚拟会议，并于2021年11月结束了对以下提案的讨论：

(a) 提案 1：在公务员制度委员会建议或决定引起的申请/申诉的诉讼期间，便利公务员制度委员会向法庭提交意见；

(b) 提案 2：在涉及公务员制度委员会建议或决定的案件中，便利公务员制度委员会在法庭作出判决后，提供指导意见；

(c) 提案 3：设立劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭联合分庭，在涉及公务员制度委员会建议或决定的案件中作出解释性裁决、初步裁决和(或)上诉裁决。

6. 2021年12月，工作组提案草案分发至联合国法律顾问网，并邀请其成员提供初步意见。工作组在审阅收到的初步意见后，于2022年1月确定最终提案。载有提案草案的工作组报告构成了与利益攸关方协商的基础。

与利益攸关方的协商

国际公务员制度委员会

7. 2021年7月,联合国法律顾问向公务员制度委员会主席通报成立工作组,并提供了工作组的职权范围。公务员制度委员会主席指定两名委员会成员作为这项工作的协调人。应公务员制度委员会主席请求,联合国秘书处于2021年8月向公务员制度委员会通报了制定有关提案的时间框架和办法。

8. 2021年9月,工作组共同主席编写了提案1草案(公务员制度委员会提交意见),并与公务员制度委员会协调人分享。在考虑公务员制度委员会协调人的意见后,工作组共同主席修订了提案草案,并提交工作组审议。

9. 2021年11月,工作组共同主席编写了提案2草案(公务员制度委员会提供指导意见),并与公务员制度委员会协调人分享。工作组共同主席之后将该提案草案提交工作组审议。

10. 2022年1月28日,工作组报告递至公务员制度委员会,供其审查并提供评论意见。2月14日为公务员制度委员会协调人举行了简报会,3月4日收到了公务员制度委员会的评论意见。订正提案草案于3月25日递至公务员制度委员会,供其审查并提出进一步意见。

11. 2022年3月30日,公务员制度委员会在其第九十三届会议上听取了关于管辖权审查状况的简报。

12. 2022年4月10日,公务员制度委员会主席又指定一位公务员制度委员会协调人。

13. 2022年4月14日,协调人对提案草案提出进一步意见。

14. 2022年6月24日向公务员制度委员会提供了提案终稿,并请其提供评论意见,列入本报告的附件。公务员制度委员会评论意见见附件一。

工作人员联合会

15. 2021年8月,主管管理战略、政策和合规事务副秘书长向三个工作人员联合会(联合国系统国际职工会和协会协调委员会、国际公务员协会联合会和联合国国际公务员联合会)通报成立工作组,并提供了工作组的职权范围。

16. 在2021年8月5日致副秘书长的联名信中,各工作人员联合会请求将其代表作为观察员纳入工作组。副秘书长在答复中澄清说,该工作组是联合国法律顾问网的工作组,在提案草案终稿后,将进一步与包括工作人员联合会在内的相关利益攸关方接触。副秘书长主动提出向工作人员联合会定期通报情况,在编写提案草案期间,曾数次举行此类简报会(2021年9月23日、2021年11月18日(仅联合国系统国际职工会和协会协调委员会)和2021年12月14日)。

17. 2022年1月28日,工作组报告递至各工作人员联合会,供其审查并提供意见。2月18日和28日向工作人员联合会作了简报,3月4日收到了联合国系统

国际职工会和协会协调委员会的评论意见。订正提案草案于 3 月 25 日递至工作人员联合会，供其审查并提出进一步意见。4 月 8 日，联合国系统国际职工会和协会协调委员会及国际公务员协会联合会提出了评论意见。

18. 2022 年 6 月 24 日，与所有三个工作人员联合会分享了提案终稿，同时提供了一份调查问卷，并邀请它们在为本报告建立的网站上发表意见。¹

联合国系统各组织

19. 与联合国系统下列几类组织进行了协商：(a) 联合国系统行政首长协调理事会(首协会)成员组织；² (b) 非首协会成员但通过接受公务员制度委员会章程而接受成为联合国共同制度一部分的组织；³ (c) 非首协会成员且没有正式接受公务员制度委员会章程，但自愿适用联合国薪金、津贴和其他服务条件共同制度的组织。⁴

20. 在与公务员制度委员会和工作人员联合会协商后，对提案草案进行了修订，并于 2022 年 4 月 22 日分发至联合国法律顾问网。请法律顾问与其人力资源部门和各自工作人员代表机构进行内部协商，以确保在就提案草案提供反馈时进行充分协调。

21. 与此同时，通过首协会秘书处将提案草案递至管理问题高级别委员会，以鼓励就提案草案的答复与各法律顾问进行协调，并审议可能设立联合分庭的具体费用分摊规定。

22. 收到答复后，对提案作了进一步订正，并于 2022 年 6 月 2 日重新分发给各法律顾问，同时分发一份调查问卷，征求各组织对提案草案的初步意见(见附件五)。已确认这些初步意见须经有关组织的执行机构核可。

23. 根据收到的意见，提案草案定稿，并于 2022 年 6 月 24 日递至管理问题高级别委员会，同时邀请其注意这些提案。同日，提案送至各法律顾问，并邀请各组织提出意见，以便在网站上公布。⁵

¹ 见 www.un.org/management/content/review-jurisdictional-set-up-united-nations-common-system。

² 联合国粮食及农业组织；国际原子能机构；国际民用航空组织；国际农业发展基金；国际劳工组织(劳工组织)；国际海事组织；国际货币基金组织；国际移民组织；国际电信联盟；联合国难民事务高级专员公署；联合国；联合国儿童基金会；联合国贸易和发展会议；联合国开发计划署；联合国教育、科学及文化组织；联合国促进性别平等和增强妇女权能署；联合国环境规划署；联合国人类住区规划署；联合国工业发展组织；联合国项目事务署；联合国毒品和犯罪问题办公室；联合国人口基金；联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)；万国邮政联盟；世界银行集团；世界粮食计划署；世界卫生组织；世界知识产权组织；世界气象组织；世界旅游组织；世界贸易组织。

³ 国际海底管理局；国际贸易中心；国际海洋法法庭；联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署；全面禁止核试验条约组织筹备委员会。

⁴ 国际刑事法院；禁止化学武器组织。

⁵ 见 www.un.org/management/content/review-jurisdictional-set-up-united-nations-common-system。

24. 2022年7月14日,这些提案送至首协会负责人,并邀请他们注意这些提案。

各法庭

25. 2021年7月,联合国法律顾问向联合国争议法庭、联合国上诉法庭和劳工组织行政法庭通报成立工作组,并提供了工作组的职权范围。

26. 2021年9月,工作组共同主席向联合国争议法庭、联合国上诉法庭和劳工组织行政法庭分发了一份调查问卷,目的是确定各法庭是否有兴趣增加交流,以及确定交流的频率和方式。劳工组织行政法庭没有作出实质性答复,因此工作组没有就此拟订任何提案。

27. 2022年1月28日,工作组报告递至联合国争议法庭、联合国上诉法庭、劳工组织行政法庭及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,通知它们,有关提案协商进程已开启,在协商进程结束时,各法庭希望提交的任何评论意见均可作为本报告附件附上。还告知各法庭,如果它们希望提出临时意见,供拟订提案时考虑,也欢迎提出这种临时意见。

28. 2022年3月25日,与各法庭分享了订正后的提案草案。

29. 2022年6月24日,向四个法庭提供了提案终稿,并邀请它们提供意见,列入本报告的附件。劳工组织行政法庭和联合国争议法庭的评论意见分别载于附件二和三。近东救济工程处争议法庭确认不会提出意见。未收到联合国上诉法庭的评论意见。

内部司法理事会

30. 2022年1月28日,工作组报告递至内部司法办公室,并请其与内部司法理事会分享该报告,同时指出,在协商进程结束时,内部司法理事会希望提交的任何评论意见均可作为本报告附件附上。还告知内部司法办公室,如果内部司法理事会希望提出临时意见,供在拟订提案时考虑,也欢迎提出这种临时意见。

31. 2022年3月8日,内部司法理事会就关于联合分庭的提案草案提出评论意见。

32. 2022年6月24日,与内部司法办公室分享了提案终稿,以便转递内部司法理事会,并邀请其提供意见,作为本报告附件附上。内部司法理事会的评论载于附件四。

报告的编写

33. 本报告由联合国秘书处与作为劳工组织行政法庭保管机构的国际劳工局密切协商编写。

34. 本报告分为三节:第一节列述2016年后各法庭关于公务员制度委员会相关事项的判例。第二节载有在两套独立法庭系统背景下,提高在执行委员会建议和决定方面的一致性的详细提案。第三节评估两套法庭系统的判例分歧对联合国共同制度一致性的影响,并就今后的工作向大会提出建议。

一. 国际劳工组织行政法庭和联合国两法庭涉及国际公务员制度委员会建议和决定的判例

35. 本节概述劳工组织行政法庭和联合国两法庭自 2016 年以来涉及公务员制度委员会建议和决定的判例。⁶ 判例涉及两组不同问题：(a) 对执行统一薪级表和根据公务员制度委员会一项建议对整套报酬办法作出的其他改动提出的异议；(b) 对根据公务员制度委员会一项决定对日内瓦工作地点实行新的工作地点差价调整数乘数提出的异议。

A. 整套报酬办法(2016 年)

36. 2015 年，公务员制度委员会在审查联合国共同制度专业及以上职类工作人员的整套报酬办法后，建议采用统一薪级表，对所有工作人员适用单一薪金标准，而不论其家庭状况如何，并建议对整套报酬办法作出其他改变。从 2016 年开始，经大会第 70/244 号决议和联合国共同制度各组织理事会核准后，逐步实施了这些改变。

1. 国际劳工组织行政法庭的判例

37. 劳工组织行政法庭驳回了对执行统一薪级表和对整套报酬办法作出其他改变的异议。劳工组织行政法庭认为，这些修改并没有侵犯申诉人的既得权利。在得出这一结论时，法庭考虑到申诉人没有证明这些修改扰动了其雇用合同的结构，或以其他方式损害了申诉人接受任用时所考虑的任何基本任用条款。⁷

38. 然而，关于教育补助金计划的改变，劳工组织行政法庭的结论是，虽然这些改变没有侵犯申诉人的既得权利，但应诉组织未能规定过渡性财务安排，以减轻某些情况下的财务困难，因此在审议的案件中未能尽到其对申诉人的关照义务。劳工组织行政法庭指出，大会有关决定或应诉组织本身的工作人员条例和细则并没有阻止应诉组织采取机制酌情规定过渡措施。因此，法庭裁定向申诉人支付损害赔偿。⁸

2. 联合国两法庭的判例

39. 在执行订正整套报酬办法方面向联合国两法庭提出的异议集中于统一薪级表。联合国争议法庭的结论是，执行新的统一薪级表侵犯申请人既得权利，违反工作人员条例 12.1，并撤销了执行统一薪级表的行政决定。⁹ 在上诉中，与联合国争议法庭相左，联合国上诉法庭认为，秘书长执行新的统一薪级表没有侵犯申请人的既得权利，因为工作人员薪金修订具有法定性质，大会可单方面修订。联合国上诉法庭认定，工作人员条例 12.1 提供的保护是使工作人员条例的修订不影

⁶ 见关于 1975 年至 2016 年判例的 A/75/690 第三节。

⁷ 劳工组织行政法庭第 4380、4381 和 4479 号判决。

⁸ 劳工组织行政法庭第 4465 号判决。

⁹ 联合国争议法庭第 UNDT/2017/097、UNDT/2017/098 和 UNDT/2017/099 号判决。

响工作人员在修订生效前因提供服务而应计或已赚得的福利。上诉法庭的结论是，统一薪级表适用于未来，没有追溯性地改变对已提供服务的报酬。因此，联合国上诉法庭废止了受到质疑的联合国争议法庭判决。¹⁰

B. 日内瓦工作地点差价调整数乘数(2017 年)

40. 根据 2016 年各工作地点生活费调查结果，公务员制度委员会为日内瓦工作地点确定了新的工作地点差价调整数乘数。从 2017 年开始，在日内瓦有工作人员的联合国共同制度各组织实施了新的较低工作地点差价调整数乘数，降低了其日内瓦专业及以上职类工作人员的薪酬。为控制新的工作地点差价调整数乘数的影响，采取了某些过渡措施。

1. 国际劳工组织行政法庭的判例

41. 劳工组织行政法庭在接受其管辖的五个设在日内瓦的联合国共同制度组织的工作人员提出申诉后，搁置了受到质疑的各项有关决定，这些决定维持执行新的工作地点差价调整数乘数。劳工组织行政法庭认为，各组织为履行联合国共同制度规定的义务，有义务核实其自身决定所依据的另一个机构的任何决定是否合法。该法庭的结论是，根据公务员制度委员会章程规定，公务员制度委员会无权确定新的工作地点差价调整数乘数，只能向大会提出这种建议，而大会则有权核准这些建议。虽然有公务员制度委员会自己决定工作地点差价调整数乘数的先例，但在没有修正公务员制度委员会章程的情况下，这一做法对法庭而言不具决定性，而修正章程须经各组织行政首长接受。因此，该法庭命令这五个组织不适用新的工作地点差价调整数乘数。¹¹

2. 联合国两法庭的判例

42. 联合国争议法庭驳回了在日内瓦几个联合国组织任职的工作人员的申请，他们对实施新的工作地点差价调整数乘数提出异议。争议法庭认为，公务员制度委员会有法定权力确定工作地点差价调整数乘数，秘书长已正确执行该乘数。¹²

43. 联合国上诉法庭维持联合国争议法庭原判。¹³ 联合国上诉法庭认为，联合国争议法庭关于秘书长是按照公务员制度委员会决定行事的认定正确，公务员制度委员会的决定之后得到大会第 72/255 号决议认可。联合国上诉法庭认为，它无权审查大会规章性决定的合法性，并回顾，其司法审查仅限于大会的行动或其实施与秘书长的执行之间可能存在的规范性冲突问题。联合国上诉法庭认定不存在规

¹⁰ 联合国上诉法庭第 2018-UNAT-840、2018-UNAT-841 和 2018-UNAT-842 号判决。

¹¹ 劳工组织行政法庭第 4134、4135、4136、4137 和 4138 号判决。

¹² 联合国争议法庭第 UNDT/2020/106、UNDT/2020/107、UNDT/2020/114、UNDT/2020/115、UNDT/2020/117、UNDT/2020/118、UNDT/2020/122、UNDT/2020/129、UNDT/2020/130、UNDT/2020/131、UNDT/2020/132、UNDT/2020/133、UNDT/2020/148、UNDT/2020/149、UNDT/2020/150、UNDT/2020/151、UNDT/2020/152、UNDT/2020/153 和 UNDT/2020/154 号判决。

¹³ 联合国上诉法庭第 2021-UNAT-1107、2021-UNAT-1108、2021-UNAT-1109、2021-UNAT-1110、2021-UNAT-1111、2021-UNAT-1112 和 2021-UNAT-1113 号判决。

范性冲突，并认为联合国争议法庭的结论正确，即大会决议有助于使公务员制度委员会以往事实上的决定的任何错误合法化，从而确证了这种做法。联合国上诉法庭还认为，大会没有订正公务员制度委员会章程，而是按照过去 25 年的做法解释其条款，这就使得在这面对公务员制度委员会章程的任何可能订正都只是通过调整以使章程符合惯例的一种形式而已。

二. 促进在两套独立法庭系统中一致执行国际公务员制度委员会建议和决定的详细提案的介绍

44. 根据大会第 75/245 B 号决议的要求，拟订了三项不同提案：(a) 在公务员制度委员会建议或决定引起的申请/申诉的诉讼期间，¹⁴ 公务员制度委员会向法庭提交意见(提案 1)；(b) 在法庭对涉及公务员制度委员会建议或决定的案件作出判决后由委员会提供指导意见(提案 2)；(c) 设立劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭联合分庭，对涉及公务员制度委员会建议或决定的案件作出解释性裁决、初步裁决和(或)上诉裁决(提案 3)。这些提案列述如下。¹⁵

45. 必须指出，这些提案虽然范围不同，但并不相互排斥。

A. 国际公务员制度委员会在就委员会的建议或决定引起的申请/申诉进行诉讼期间向法庭提交意见

1. 宗旨

46. 该提案旨在就公务员制度委员会建议或决定引起的申请/申诉进行诉讼期间，便利公务员制度委员会向法庭提交意见。该提案适用于受现行法庭规约和程序规则管辖的诉讼。它无意取代允许在法庭诉讼中提出相关资料/证据的任何现行机制。相反，该提案补充并加强这种机制。同样，该提案也不涉及在向法庭提出申请/申诉前公务员制度委员会参与其他内部审查程序的问题(例如，联合申诉委员会或管理当局评价)，亦不涉及参与提案 3 所述劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭联合分庭处理的诉讼的问题。

2. 背景

47. 关于对联合国共同制度管辖设置的初次审查的秘书长报告(A/75/690，第 60 至 64 段)概述了大会关于通知公务员制度委员会并让其有机会向法庭提出意见的重要性的观点。

¹⁴ 各法庭对其处理的法律行动采用不同术语。联合国争议法庭规约使用“申请”一词，而劳工组织行政法庭规约使用“申诉”一词(见《联合国争议法庭规约》，第二条第一款；《联合国上诉法庭规约》第二条第十款；《劳工组织行政法庭规约》第二条第一款)。

¹⁵ 由于劳工组织行政法庭对旨在确定是否有兴趣进行更多交流以及交流频率和方式的调查问卷没有作出实质性答复，没有制定关于增加法庭间交流的额外提案。

国际劳工组织行政法庭

48. 劳工组织行政法庭的程序规则允许公务员制度委员会应行政法庭的邀请或请求直接提出意见，或作为应诉组织呈件的一部分间接提出意见。¹⁶

49. 征求公务员制度委员会意见的做法早已为劳工组织行政法庭所接受。在诸多案件中，该法庭邀请公务员制度委员会提交意见，并注意到应诉组织与公务员制度委员会分享工作人员的呈件的情况，而该法庭没有对此类行动表示任何关切。¹⁷ 劳工组织行政法庭审查了针对某应诉组织答复的程序性异议，该组织在其答复中附上了公务员制度委员会的立场，劳工组织行政法庭的结论是，这种做法是合法的，因为“没有任何理由阻止被告寻求技术性意见，被告可自由决定在其提交法庭的书面呈件中列入或不列入此类意见”。¹⁸

联合国两法庭

50. 联合国两法庭的规约和程序规则允许公务员制度委员会应法庭要求或作为应诉组织呈件的一部分提出意见。¹⁹

51. 征求公务员制度委员会意见的做法已为联合国两法庭所接受。例如，联合国争议法庭在审议对执行新的日内瓦工作地点差价调整数乘数的异议时，举行了口头程序，听取公务员制度委员会执行秘书的意见。²⁰ 在联合国上诉法庭，提交新证据的范围需遵守严格的条件，因此也更加有限。²¹

3. 提案

52. 由于现行法律框架已允许公务员制度委员会向劳工组织行政法庭和联合国两法庭提供意见，无需对各法庭的现行规约或程序规则作任何修改。委员会已确认，它可应法庭邀请或要求提供信息，并认为，在委员会的一项建议或决定受到争议的案件中，都应听取委员会的意见。与此同时，各法庭可斟酌决定哪些证据与其审议案件相关。认识到的一点是，在行使这种酌处权时，法庭可能得出结论认为，在某些案件中，没有必要直接要求公务员制度委员会提供信息。

53. 在就公务员制度委员会建议或决定的执行提出异议的案件诉讼过程中，应诉组织可采取任何必要和适当措施，确保提交来自委员会的相关信息，包括在其书

¹⁶ 《劳工组织行政法庭议事规则》，第 8 (2)、11 (1) 和 13 (3) 条。

¹⁷ 劳工组织行政法庭第 1457、1458、1459、1460、1603、1604、1605、1641、1642、1713、1765、1766、1776、1777、1800、1801、1840、1841、1842、1915、2303、2420、2421、2422、2423 和 3360 号判决。

¹⁸ 劳工组织行政法庭第 1915 号判决，审议 21。

¹⁹ 《联合国争议法庭规约》，第九条第一款；《联合国争议法庭程序规则》，第 10 (1)、18 (2) 和 36 (1) 条；《联合国上诉法庭规约》，第八条第一款；《联合国上诉法庭程序规则》，第 8 (2)、9 (2)、10 (1) 和 31 (1) 条；另见《近东救济工程处争议法庭规约》第 9 (1) 条和《近东救济工程处争议法庭程序规则》第 6 (1)、13 (2) 和 32 (1) 条。

²⁰ 见联合国争议法庭第 2020/106 号判决，第 4 段。

²¹ 见《联合国上诉法庭规约》第二条第五款和《联合国上诉法庭程序规则》第 10 (1) 条。

面呈件中附上委员会意见。为简化当前流程并提高一致性，各组织一般应考虑遵循以下步骤，作为最佳做法：

(a) 应诉组织的法律办公室(应诉法律办公室)在收到工作人员对公务员制度委员会建议或决定的执行提出异议的申请/申诉后，将通知委员会已提出这种申请/申诉。²² 应诉法律办公室将迅速审议是否有必要：(一) 向公务员制度委员会秘书处转递申请/申诉副本或有关事实和论点摘要；(二) 邀请公务员制度委员会编写一份说明；

(b) 如果应诉法律办公室向公务员制度委员会秘书处转递申请/申诉或其摘要，并邀请委员会编写一份说明，办公室将说明：(一) 委员会完成说明的最后期限；(二) 委员会的意见可能有助于解决的任何问题，以及任何具体问题或澄清要求；

(c) 公务员制度委员会秘书处在规定的截止日期前，将向应诉法律办公室提供委员会的任何说明，或确认不会提供任何说明或其他信息。委员会还将在规定的截止日期前答复应诉法律办公室任何索取进一步信息的请求；

(d) 在收到委员会提交的说明或其他信息后，除非特殊情况另有要求，应诉法律办公室通常将把说明作为附件附在对申请/申诉的答复中提交给法庭。办公室还可向公务员制度委员会秘书处提供一份其最后答复的副本或答复中与关于执行公务员制度委员会建议或决定的异议有关的部分。如果应诉法律办公室决定不在其答复中附上公务员制度委员会提交的说明或其他信息，将相应告知委员会；

(e) 应诉法律办公室将向公务员制度委员会秘书处即时通报可能与委员会相关的任何法庭命令，并向公务员制度委员会秘书处随时通报诉讼过程中的重大事态发展。应诉法律办公室在收到法庭判决后，将立即向公务员制度委员会秘书处发送判决书副本。

54. 所建议的步骤不影响一个组织为该组织的最佳利益斟酌确定任何具体案件的应诉方式。委员会和应诉法律办公室在互动时，将注意法庭程序适用时限。委员会及其秘书处将时时刻刻对应诉法律办公室分享的任何信息和文件严加保密。

4. 利益攸关方的意见

55. 大多数利益攸关方承认，简化程序，确保公务员制度委员会了解相关诉讼，并允许公务员制度委员会说明立场，将有助于法庭公平高效处理案件。公务员制度委员会本身也指出，能在法庭上解释其立场至关重要。

56. 一些利益攸关方表示倾向于要求法庭通过修正其规约或程序规则，在所有相关案件中征求委员会的意见。然而，与达到的如此有限的效果相比，修正法庭规

²² 应诉组织可能无需通知国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)表面看似无理取闹或不可受理且不太可能进入案情实质诉讼的异议，委员会就此种异议提供意见属于毫无实际意义或徒劳无用。

约或其程序规则所需的步骤将过于繁琐。事实上，这项提案的优点正是无须对现行的法律规定作出任何修改。²³

57. 一些组织认为，要确保一贯适用上述程序，就必须强制要求应诉法律办公室采用这一程序，或在一个法律框架中加以规定，例如在委员会与有关组织间的协议中。然而，鉴于应诉法律办公室在案件诉讼方面的特权，将由每个组织斟酌决定是否执行拟议步骤。由于这些步骤纯属程序性和临时性步骤，似乎没有必要订立一项具体的框架协议。

58. 另一些组织担心，这一程序会侵犯它们在如何进行法庭案件诉讼方面的酌处权，并会给予公务员制度委员会诉讼准当事方的地位。然而，虽然作为一种良好做法，应诉法律办公室应让委员会参与相关案件，但办公室将在如何根据任何未决案件的具体法律和事实情况来处理案件方面保有酌处权。

59. 一些利益攸关方提出了“平等武装”方面的关切，称该提案将使应诉法律办公室能够控制公务员制度委员会，或对法庭听取委员会意见的能力产生影响。不过，该提案旨在便利公务员制度委员会提交意见，丝毫不影响委员会的地位和独立。公务员制度委员会将继续自由表达其认为适当的意见。同样，工作人员将保留在诉讼期间要求相关法庭征求委员会意见或对委员会立场提出异议的能力。

B. 在法庭对涉及国际公务员制度委员会建议或决定的案件作出判决后由委员会提供指导意见

1. 宗旨

60. 该提案考虑了在联合国两法庭或劳工组织行政法庭作出涉及公务员制度委员会建议或决定的判决时需要采取哪些行动以及由谁采取这些行动。秘书长上一份报告(A/75/690，第 101-104 段)讨论了这项提案的初步构想。

2. 背景

61. 在法庭认定执行公务员制度委员会的建议或决定为非法的案件中，它通常会命令应诉组织采取具体行动。法庭在此类案件中的结论所产生的影响也可能超出对判决书所指应诉组织的影响。下表列出被法庭认定执行公务员制度委员会的建议或决定为非法的案件。在若干案件中，委员会之后在其常会上讨论了相关判决的影响，并就将采取的应对行动提供了指导意见。应考虑继续这种做法。

在判决认定执行国际公务员制度委员会的建议或决定为非法之后委员会提供的指导意见

年份	委员会的建议/决定	联合国法庭或劳工组织行政法庭的判决	委员会报告中的指导意见
1. 1979	离职回国补助金的新条件	联合国行政法庭第 273(1981)号判决，国际法院咨询意见(1982)	A/37/30(1982)和 A/38/30(1983)号文件未作讨论
2. 1984	暂停提高纽约工作地点差价调整数等级，对其他工作地点产生影响	联合国行政法庭第 370(1986)号判决；劳工组织行政法庭第 831(1987)号判决	A/42/30(1987)，第 351 至 355 段

²³ 另见 A/75/690，第 60-64 段，其中涉及以前试图修正劳工组织行政法庭和前联合国行政法庭的议事规则的努力。

年份	委员会的建议/决定	联合国法庭或劳工组织行政法庭的判决	委员会报告中的指导意见
3. 1987	维也纳薪级表	劳工组织行政法庭第 1000 和 1001(1990)号判决	A/45/30(1990), 第 236 至 239 段
4. 1991	日内瓦薪级表	劳工组织行政法庭第 1265 和 1266 (1993)号判决	A/48/30(1993), 第 254 至 260 段
5. 1994	罗马薪级表	劳工组织行政法庭第 1713 (1998)号判决	A/53/30(1998), 第 158 至 175 段
6. 1995	纠正日内瓦工作地点差价调整数乘数	劳工组织行政法庭第 1765 和 1766 (1998)号判决	A/53/30(1998)号文件未作讨论
7. 1995	日内瓦薪级表	劳工组织行政法庭第 1840、1841 和 1842 (1999)号判决	A/54/30 (1999)号文件未作讨论
8. 2017	日内瓦工作地点差价调整数	劳工组织行政法庭第 4134、4135、4136、4137 和 4138 (2019)号判决	A/74/30(2019), 第 17 至 43 段

3. 提案

62. 在法庭作出涉及公务员制度委员会的建议或决定的判决时，为促进提高实践中的一致性和相关行为体作用的可预测性，提议采取以下行动：

(a) 应诉法律办公室在收到联合国法庭或劳工组织行政法庭的此类判决时，立即向委员会秘书处转递判决书副本。对于联合国争议法庭或近东救济工程处争议法庭的判决，应诉法律办公室应在对判决提出上诉的时限届满前通知公务员制度委员会。如果任何一方对判决提出上诉，应诉法律办公室也将通知委员会；

(b) 公务员制度委员会秘书处将尽早安排委员会讨论判决的影响(如有)；

(c) 在委员会会议期间对判决进行讨论后，委员会可向联合国共同制度所有组织发布指导意见，指出：

(一) 对法庭审议的公务员制度委员会建议或决定的任何调整，或委员会因判决而采取的任何其他行动；

(二) 这种调整将适用于联合国共同制度的一些组织还是所有组织；

(d) 如果需要大会采取进一步行动，公务员制度委员会将在其提交大会的年度报告中提出采取行动的提议。这种行动提议也将递至联合国共同制度各组织的有关理事机构，供其根据各自的任务规定、条例和细则进行审议。

63. 上述提议行动不能也不会影响法庭最终判决的法律权威或应诉组织对判决的执行。

4. 利益攸关方的意见

64. 大多数利益攸关方支持这一以现有做法为基础的提案。一些利益攸关方强调，公务员制度委员会对判决的审议不能影响判决的法律权威或一个组织执行判决的义务。公务员制度委员会表示，在审议判决时，它将尊重判决作为独立法庭的司法裁决的性质，只关注其对今后的影响。

65. 一些利益攸关方建议，应直接告知公务员制度委员会法庭的任何相关判决。然而，委员会不是法庭诉讼当事方。此外，应诉法律办公室对诉讼中的问题，包

括这些问题与公务员制度委员会的相关性，都有透彻了解。因此，各办公室最适合向委员会通报任何相关判决。

66. 一些工作人员联合会强调，在法庭作出相关判决后，必须与包括工作人员代表机构在内的所有利益攸关方进行社会对话，并需要在联合国共同制度内优先开展这种对话。但是，该问题超出了应大会要求对联合国共同制度管辖设置进行审查的范围。

C. 设立国际劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭的联合分庭，在涉及国际公务员制度委员会建议或决定的案件中作出解释性裁决、初步裁决和(或)上诉裁决

1. 宗旨

67. 该提案考虑了由劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭法官组成的联合分庭作出以下三种裁决中的一种或多种裁决的关键要素：²⁴

(a) 解释性裁决：解释性裁决的目的是在公务员制度委员会的建议或决定最后确定或执行前，预先确定和解决任何法律问题；

(b) 初步裁决：初步裁决的目的是使审查对执行公务员制度委员会建议或决定提出异议的申请/申诉的法庭²⁵ 能够寻求联合分庭就与审查相关的法律问题作出裁决；

(c) 上诉裁决：上诉裁决的目的是在联合国上诉法庭和劳工组织行政法庭就与公务员制度委员会建议或决定相关的法律问题得出不一致结论的案件中解决分歧。

68. 这三种类型的裁决并非设想为必然相互关联的裁决，亦非设想为同一诉讼中的连续阶段，而是三个独立和不同的法律程序。

2. 联合分庭的共同要素

69. 本节列出无论联合分庭将作出何种裁决都适用的联合分庭要素。它们涉及联合分庭的权限、组成和决策、程序事项、设立和费用。

权限

70. 为加强联合国共同制度的一致性、法律确定性和法治，联合分庭将有权审查下列事项，同时承认公务员制度委员会的酌处权和技术专长：

²⁴ “裁决”一词不应理解为具有约束力的判决，而应理解为权威意见(另见本报告第 88、93 和 96 段)。根据该提案，这三种裁决中的任何一种都仅涉及具体法律问题。注意到大会第 75/245 B 号决议要求就实际备选方案提出详细提案，A/75/690 号文件中讨论的方案，即让联合分庭在全面裁定诉讼案件方面发挥作用，被认为效率不高。因此，没有进一步制定这一备选方案。

²⁵ 第一级法庭一般是联合国争议法庭；就东救济工程处而言，第一级法庭是东救济工程处争议法庭。但是，对于一些只接受联合国上诉法庭管辖权的组织，相关的联合国法庭为联合国上诉法庭。劳工组织行政法庭的判决是最终判决，不得上诉。

(a) 公务员制度委员会的建议或决定是否符合公务员制度委员会的章程和规则，或是否超越委员会的权力(越权)；

(b) 公务员制度委员会的建议或决定是否符合国际公务员制度法律框架的规定，如既得权利，以及法庭判例法中反映的国际公务员法一般原则；

(c) 公务员制度委员会的建议或决定是否符合其本身的方法；

(d) 公务员制度委员会采用的方法是否有重大错误或缺陷；

(e) 公务员制度委员会建议或决定的执行是否有重大错误或缺陷。

71. 联合分庭在行使其职权时，不得承担宪法法院的作用和权力。这符合各法庭判例法，各法庭已确认，它们无权审查大会决议的合法性。²⁶ 各法庭还认为，它们无权搁置或废止，或迫使理事机构废止工作人员条例和细则的规定或类似的根本性法律文本中的其他法律规定。²⁷

72. 关于行政首长决定执行公务员制度委员会建议或决定的合法性，劳工组织行政法庭审查了其所依据的公务员制度委员会建议或决定的合法性。²⁸ 根据联合国上诉法庭判例法，秘书长关于执行公务员制度委员会建议或决定的决定须接受有限司法审查，包括对执行的合法性的审查。²⁹

73. 各法庭在审查公务员制度委员会采用的方法方面做法各不相同。虽然劳工组织行政法庭对进行这种审查持开放态度，³⁰ 但联合国上诉法庭似乎不太愿意审查。然而，为一致性起见，必须允许由两个法庭法官组成的联合分庭处理与委员会所采用的方法有关的问题。

组成和决策

74. 一个重要考虑因素是联合分庭的组成，特别是法官人数应为奇数还是偶数。如果由联合国上诉法庭和劳工组织行政法庭同等人数的法官组成联合分庭，即显示两个法庭的平等地位得到承认，这一点很重要。没有就联合分庭法官的具体人数提出提案，因为有两个因素会对这个问题产生重大影响：(a) 联合分庭的法官人数是奇数还是偶数；(b) 它将作出所有三种类型的裁决还是只作出一种或两种裁决。

75. 如果联合分庭的法官人数是奇数，法官们在对一个问题作出裁决时就不会陷入僵局。但是，基于联合分庭将由联合国上诉法庭和劳工组织行政法庭同等数目

²⁶ 劳工组织行政法庭第 825 号判决，审议 21；联合国上诉法庭第 2018-UNAT-840 号判决，第 98 段。

²⁷ 劳工组织行政法庭第 3203 号判决，但也见劳工组织行政法庭第 4435 号判决；联合国上诉法庭第 2019-UNAT-914 号判决，第 37 段。

²⁸ 劳工组织行政法庭第 4134 号判决，审议 42 和 50。

²⁹ 联合国上诉法庭第 2018-UNAT-840 号判决，第 65 段和脚注 20。

³⁰ 劳工组织行政法庭第 4134 号判决，审议 26。

法官组成的假设，将需要增加一名法官，使法官人数变为奇数。任命一名额外法官有两种备选办法：

(a) 增加的法官将从联合国上诉法庭或劳工组织行政法庭抽调，并作出轮换或抽签安排。但是，某一法庭法官占多数可能被视为破坏了分庭的联合性质；

(b) 增加的法官将是来自秘书长和劳工组织总干事共同提议并经大会和国际劳工大会核准的法官名册中抽选的外聘法官。除法官专业资格外，列入名册的法官还需掌握国际行政法专门知识。然而，这种办法固有的一种可能性是决定权落在法庭外聘法官身上，而在裁定与联合国共同制度应享待遇有关的事项方面，该法官的经验可能不及联合国上诉法庭和劳工组织行政法庭法官，或者根本没有经验。

76. 如果联合分庭的法官人数为偶数，就有可能出现僵局。有四种可能办法解决该问题：

(a) 给予主审法官或相当于主审法官的法官决定票。撇开如何指定联合分庭主审法官的问题不谈，这种办法引起的问题与上文讨论的增设法官安排所涉问题类似；

(b) 联合分庭的决策将以协商一致方式进行，如不能达成一致，则以少数服从多数的方式进行，对于出现僵局时的决策不作进一步规定；

(c) 如出现僵局，联合分庭将从每个法庭各增调一名法官，重新审查所涉事项。³¹ 或者，联合分庭将增加两名外聘法官，分别由两个法庭从秘书长和劳工组织总干事联合提议并经大会和国际劳工大会核准的法官名册中选出；

(d) 如出现僵局，问题将提交联合国上诉法庭庭长和劳工组织行政法庭庭长，他们将拥有最终决策权。

程序事项

77. 联合国上诉法庭庭长和劳工组织行政法庭庭长在收到解释性裁决请求或供初步裁决或上诉裁决的移交案件后，将尽快从各自法庭指定法官组成联合分庭。

78. 在审议关于解释性裁决的请求或供初步裁决或上诉裁决的移交案件时，联合分庭将就提交其审议的一个或多个法律问题自由作出其认为必要的解释。

79. 联合分庭将努力尽快作出裁决，通常在收到请求或移交通知后三个月内作出裁决。

80. 联合分庭的裁决将提供给有关个人和实体。裁决还将附于有关法庭之后的判决书后(如适用)。

³¹ 在法国法律体系中，“冲突法庭”解决法国司法体系(由司法法院和行政法院组成)固有的二元体制所产生的矛盾。为确保平等，法庭由来自最高法院和最高行政法院的相等人数法官组成。解决任何僵局的办法是，由同一法院进行二次审议，并在必要时增加法官人数。详见 www.tribunal-conflits.fr。

设立和费用

81. 设立联合分庭需同时修正联合国两法庭和劳工组织行政法庭的规约和程序规则。联合国争议法庭和联合国上诉法庭的规约可由大会修正。³² 联合国两法庭可修正各自的程序规则，但须经大会核准。³³ 劳工组织行政法庭规约可由国际劳工大会在与该法庭协商后修正。³⁴ 实践中，在任何修正过程中都会与承认该法庭管辖权的组织协商。劳工组织行政法庭的程序规则可由该法庭修正。³⁵

82. 由于联合分庭将审查本将分别在联合国两法庭和劳工组织行政法庭进行诉讼的法律问题，预计工作量和费用不会大幅增加。设立联合分庭的提案对现行法律框架带来的主要改变如下：

(a) 有关法律问题将由联合国上诉法庭和劳工组织行政法庭的法官共同组成的单一分庭审理，而非由这两个法庭的单独分庭审理；

(b) 视联合分庭有权作出的裁决属于何种类型，它可能会收到案件双方以外更广泛的利益攸关方提交的意见；

(c) 除有关法庭在审议申请/申诉后作出的判决外，联合分庭还可能作出额外裁决。

83. 由于联合分庭将审查法律问题，可以预期，审议工作通常将基于书面呈件进行，而不进行口头听讯。原则上，将通过虚拟手段进行审议，所有相关通信都将采用电子方式。

84. 联合国上诉法庭书记官处和劳工组织行政法庭书记官处可共同向联合分庭成员提供支助。在联合分庭作出裁决后，两个法庭书记官处将根据支付给法官的薪金³⁶ 和裁决的翻译费用，最后确定一份详细的费用报表。由于联合分庭裁决将使共同制度通盘受益，可考虑根据商定方法在联合国共同制度各组织间分摊最终费用。

85. 确切安排将取决于商定的联合分庭设置，并可在与包括内部司法办公室在内的相关利益攸关方协商后加以完善，内部司法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³⁷ 以及劳工组织行政法庭书记官处向法庭提供实务、技术和行政支助。

³² 《联合国争议法庭规约》，第十三条；《联合国上诉法庭规约》，第十二条；近东救济工程处争议法庭规约和程序规则是《近东救济工程处工作人员条例》的一部分，主任专员可在征得秘书长同意后加以修正（《近东救济工程处工作人员条例》，第 11.4 和 11.5 条）。

³³ 《联合国争议法庭规约》，第七条第一款；《联合国上诉法庭规约》，第六条。

³⁴ 《劳工组织行政法庭规约》第十一条。

³⁵ 《劳工组织行政法庭规约》第十条第二款。

³⁶ 关于劳工组织行政法庭的相关费用，见 A/75/690，第 23 和 24 段。关于联合国上诉法庭法官的薪金，见第 63/253 号决议第 30 段（提及 A/63/314，第 83 段）和第 72/256 号决议第 33 段。

³⁷ 内部司法办公室的组织和职权范围载于 ST/SGB/2010/3 号文件。

3. 裁决类型

解释性裁决

86. 解释性裁决的目的是在公务员制度委员会的建议或决定最后确定或执行之前，预先确定和解决任何法律问题，从而减少诉讼风险。可请求联合分庭就与公务员制度委员会建议或决定有关的法律问题作出解释性裁决，或在作出解释性裁决有利于确保联合国共同制度一致性的情况下作出此类裁决。解释性裁决的程序设计旨在避免在最后确定和执行公务员制度委员会建议或决定方面出现不当延误。

87. 公务员制度委员会、秘书长和联合国共同制度各组织的行政首长将能够请求作出解释性裁决，³⁸ 还将被告知他方提出的解释性裁决请求，并有机会向联合分庭提交意见。³⁹

88. 关于联合分庭解释性裁决的法律权威，即各法庭在任何后续案件中、公务员制度委员会以及秘书长和联合国共同制度各组织行政首长必须在何种程度上遵循该裁决，有不同的选项：

(a) 就法庭而言，如果将联合分庭的解释性裁决定性为仅仅是咨询性的，则会给法庭留下过多酌处权，造成偏离此类裁决，并有可能作出与之矛盾的裁定，这就有违联合分庭的宗旨。如不规定联合分庭的裁决对法庭具有约束力(这可能会被视为不当限制法庭司法酌处权)，则可要求法庭“适当考虑这种裁决，以确保与联合国共同制度有关的判决保持一致”。因此，如出现背离解释性裁决的情况，法庭应提供合理理由；

(b) 就公务员制度委员会而言，赋予解释性裁决约束力将使联合分庭能够采取预防性行动，从根源上解决问题，避免不必要的诉讼。然而，鉴于法庭的有限权限和权力，以及委员会作为大会附属机构的特殊地位，如果联合分庭解释性裁决具有约束力，就可能破坏法庭法官不能命令委员会采取行动的原则；

(c) 就秘书长和各行政首长而言，类似的考虑因素也适用，即需要考虑是否规定联合分庭的解释性裁决具有约束力，或者是否允许采取更灵活的做法。

初步裁决

89. 初步裁决的目的是使审查对执行公务员制度委员会建议或决定提出异议的申请/申诉的法庭能够寻求联合分庭就与审查相关的法律问题作出裁决。

90. 如果向法庭提出这种申请/申诉，法庭庭长将有权考虑由联合分庭就与公务员制度委员会建议或决定有关的法律问题作出初步裁决是否有利于确保联合国共同制度的一致性。在这种情况下，法庭庭长可决定将法律问题移交联合分庭，而不论审议同一法律问题的另一法庭庭长是否另有决定，或者两个法庭的庭长可

³⁸ 解释性裁决旨在协助公务员制度委员会最后确定建议或决定，或协助可能希望在执行公务员制度委员会的建议或决定前先将法律问题解决的秘书长和联合国共同制度各组织行政首长。这些理由不支持允许工作人员代表机构请求作出解释性裁决。

³⁹ 应联合分庭邀请，工作人员代表也将有机会提交意见。

联合向联合分庭移交。在决定将案件移交联合分庭时，庭长可考虑任何一方在其向该法庭提交的呈件中提出的关于移交联合分庭的请求。不排除庭长可就移交或联合移交的好处或就提交联合分庭的法律问题进行相互协商。

91. 在联合分庭作出裁决前，将法律问题移交联合分庭的法庭和审查同一法律问题的其他法庭的诉讼程序将暂停。

92. 在将某一事项移交联合分庭进行初步裁决时，将通知下列个人和实体，并向其提供向联合分庭提交意见的机会：当事方(提出申请/申诉的工作人员和应诉组织)、公务员制度委员会、秘书长和联合国共同制度其他组织的行政首长以及联合国共同制度各组织的工作人员代表机构。

93. 关于联合分庭的初步裁决对各法庭的法律权威，可考虑与上文同样的备选办法：规定裁决具有约束力，或将其定性为咨询性的，或要求法庭对其给予适当考虑，并要求法庭在偏离裁决时提供合理理由。

上诉裁决

94. 上诉裁决的目的是在联合国上诉法庭和劳工组织行政法庭就与公务员制度委员会建议或决定有关的法律问题得出不一致结论的案件中解决分歧。在这种情况下，后作出判决的法庭将自动请求联合分庭就该法律问题作出上诉裁决。

95. 在将某一事项移交联合分庭进行上诉裁决时，将通知下列个人和实体，并向其提供向联合分庭提交意见的机会：当事方(提出申请/申诉的工作人员和应诉组织)、公务员制度委员会、秘书长和联合国共同制度其他组织的行政首长以及联合国共同制度各组织的工作人员代表机构。

96. 关于联合分庭上诉裁决的法律权威，有不同备选办法。可以考虑将上诉裁决递至作出不同判决的两个法庭，以便这两个法庭重新审议其判决。在这种情况下，联合分庭的裁决应对两个法庭具有约束力。还可考虑授权联合分庭不仅就法律问题作出裁决，而且命令采取与撤销有争议的行政决定和给予赔偿有关的适当补救措施。这将避免在两法庭进行进一步诉讼，但有可能使联合分庭实际上变成一个单独的自主法庭。

4. 利益攸关方的意见

97. 各利益攸关方对联合分庭的构想存在广泛的意见分歧。一些利益攸关方反对这一想法，认为设立联合分庭所需的功夫与对这一机构的实际需求不相称。大多数利益攸关方原则上支持这一想法，但需进一步阐明联合分庭的权力范围(包括裁决的类型和此类裁决的法律权威)、程序事项和费用，同时强调在联合分庭的构想得到充分完善后，需与各组织执行机构进行适当协商。

98. 一些利益攸关方称，联合分庭将侵犯各法庭的独立性和自主权。然而，拟议的联合分庭并非外部机构，而是现有法庭结构的一个组成部分，由两个法庭的法官组成。因此，其裁决不会干涉各法庭的权威。

99. 关于联合分庭的共同要素，似乎没有关于偶数或奇数法官的明确倾向。对于如何在偶数法官分庭无法达成一致意见或多数意见的情况下解决僵局的问题，存在不同看法。

100. 一些利益攸关方认为，尽管委员会是大会的一个附属机构，但法庭应有权直接审查公务员制度委员会的相关建议或决定，而不仅是其执行问题。但是，这一区分是重要的，应予以保留，因为它承认联合国两法庭和劳工组织行政法庭作为具有有限管辖权的行政法庭的地位。根据规约，各法庭审查工作人员指控某一组织不遵守工作人员任用条款和条件而提出的异议。因此，诉讼重点是执行公务员制度委员会建议或决定的合法性，而非建议或决定本身的合法性。

101. 一些利益攸关方对联合分庭的费用和各组织之间的费用分摊表示关切。一些利益攸关方认为，移交实体应承担解释性裁决费用，而初步裁决和上诉裁决的费用应由应诉组织承担。还有利益攸关方建议，应由公务员制度委员会(或由联合国间接)分担部分联合分庭费用。然而，预计作为现有体制框架一部分运作的联合分庭不会产生大量费用。鉴于以往涉及公务员制度委员会建议和决定的异议的经验，联合分庭不太可能经常受理案件。可以想见，大部分行政费用可由现行制度匀支，任何额外费用(如法官酬金)都不会很高。预期该分庭将使用适当技术，包括远程工作设施。此外，联合分庭裁决有可能加快现有诉讼进程，或避免在法庭进行进一步诉讼，从而有可能节省资源。鉴于联合分庭管辖范围及其组成的不同可能性，目前难以准确估计费用。如进一步探讨该提案，重点讨论任何一个或多个具体备选方案，则将与包括内部司法办公室和劳工组织行政法庭书记官处在内的相关利益攸关方协商，审议该问题。

102. 关于联合分庭的权限，大多数利益攸关方表示倾向于将联合分庭的管辖权限制在一种或两种裁决。

103. 一些利益攸关方表示暂且支持联合分庭作出解释性裁决，以解决涉及执行公务员制度委员会建议或决定的可能法律问题，防患于未然。一些利益攸关方担心，该提案可能会拖延委员会的决策进程，或赋予法庭咨询或决策职能。另外一些利益攸关方则认为，要使提案行之有效，解释性裁决必须对委员会具有约束力。一些利益攸关方提出了“平等武装”方面的关切，并建议，如果委员会有权请求作出解释性裁决，工作人员代表机构也应享有同样权利。然而，解释性裁决意在为委员会、秘书长和联合国共同制度各组织行政首长提供一个工具，借以预先确定和解决任何法律问题。解释性裁决无意成为对抗性进程。

104. 许多利益攸关方表示暂且支持联合分庭作出初步裁决。他们指出，需一步澄清授权联合分庭裁决的问题类型以及法律程序的具体细节，包括确定联合分庭在什么时间点以及以何种方式处理法律问题。

105. 许多利益攸关方对赋予联合分庭上诉职能持强烈保留意见。他们指出，这一提案存在法律不确定性和实际困难，尤其是在下列情形中：一个法庭对一个组织的不利判决已经执行，但另一个法庭仍在对该事项进行诉讼，或者在联合分庭审议时，共同制度的一个或多个组织已经执行了公务员制度委员会的建议或决定。

一些利益攸关方还对上诉职能可能造成的拖延感到关切，因为这实际上会添加法庭现有法律框架并未设想的另一道上诉层级。

三. 建议

106. 在涉及公务员制度委员会建议和决定的案件中，两套法庭系统作出不同的裁决不仅不可取，而且确实有可能破坏单一、统一的联合国共同制度的一致性和连贯性，而这一制度是管理和协调服务条件的基石。该制度的一个重要方面是避免不同参加组织提供的雇用条款和条件之间有重大差异，以防止各机构在征聘和保留人员方面彼此竞争，并便利工作人员流动。

107. 劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭就 2017 年日内瓦工作地点差价调整数乘数作出相互矛盾的判决，造成日内瓦工作地点的联合国薪金共同制度事实上土崩瓦解，结果是削弱了一致性和连贯性原则。自 2017 年以来，日内瓦工作人员实得薪资存在明显差异，决定因素为他们是劳工组织行政法庭管辖的组织工作，还是为联合国两法庭管辖的组织工作，这直接违背了建立联合国共同制度的理由。

108. 因此，执行提案 1 以便利公务员制度委员会向法庭提交意见，将有助于确保法庭在对涉及公务员制度委员会建议或决定的相关申请/申诉作出裁决时，获得充分的情况介绍并充分了解委员会的任何意见。同样，如提案 2 所述，在相关法庭判决后推进公务员制度委员会提供指导意见，将提高联合国共同制度的一致性。因此，应鼓励各组织和委员会采用提案 1 和 2 中提出的机制，作为最佳做法。这样做不需要对现有法律框架作任何改变，也不会给各组织或委员会带来任何新义务。许多利益攸关方表示支持这一切实可行的办法。

109. 关于劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭可能设立联合分庭的提案 3，各利益攸关方对两套法庭系统判决不一致的情况是否需要以及在多大程度上需要改变联合国共同制度的现有司法设置的问题持有不同看法。秘书长认为，虽然 2017 年日内瓦工作地点差价调整数案件是迄今为止各法庭在关于公务员制度委员会事项的判例中出现分歧的唯一情况，但这些案件代表了整个联合国共同制度的一致性所面临风险的性质和程度。秘书长还指出，即使仅出现一次判例分歧，也可能造成重大的财政、法律和行政挑战。例如，在两个法庭作出不同判决后，在日内瓦工作地点有不同的工作地点差价调整数乘数，这对总部设在日内瓦或在日内瓦有工作人员的所有联合国共同制度组织产生了影响，受影响的工作人员达数千人。因此，维持现状可能并不足取。

110. 设立联合分庭的提案直接解决了所涉核心问题，即需要尽可能避免各法庭在公务员制度委员会事项上出现判例分歧。根据该提案，并存的两套独立法庭系统将得以保留，同时尽量减少双重管辖权所固有的风险。

111. 因此，建议推进设立联合分庭的提案，并将其具体化，供大会和劳工局理事会审议。⁴⁰ 将继续与国际劳工局密切合作，并与其他相关利益攸关方，如其他有关组织的执行机构协商，开展进一步工作，内容包括完善联合分庭的管辖范围及其设置，并编制联合分庭的基础法律文书，包括编制对法庭规约的必要修正草案。在这方面，秘书长提议，重点应放在使联合分庭能够作出解释性裁决和初步裁决。不建议联合分庭作出上诉裁决。解释性裁决和初步裁决似乎最适于避免法庭在公务员制度委员会事项上的判例分歧，且费用有限，对现有法律框架的修改也很少。相比之下，上诉裁决可能不切实际，会造成延误风险和妨碍法律确定性，而且需要对法律框架进行的改动可能会对两套法庭系统的管辖设置造成太大扰动。

112. 如果大会要求进一步开展准备工作，推进关于劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭可能设立联合分庭的提案 3，秘书长将在报告中提出最终提案，供大会第七十八届会议审议。为此，还将请大会核准继续提供此前作为一般临时人员提供的相关非经常人员配置资源，为期 18 个月，直至 2024 年 6 月。

113. 兹请大会：

(a) 适当考虑本报告所载各项提案；

(b) 鼓励联合国共同制度各组织和公务员制度委员会执行提案 1(便利公务员制度委员会向法庭提交意见)和提案 2(公务员制度委员会在法庭作出裁决后提供指导意见)；

(c) 邀请秘书长完成提案 3 所涉未决法律和实际问题的有关工作，该提案是关于可能设立由劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭法官组成的联合分庭，其管辖权是就涉及执行公务员制度委员会建议或决定的案件作出解释性裁决和初步裁决。设立联合分庭需通过对两法庭规约的必要修正；

(d) 核准继续提供所需资源，以便最终完成该提案。

⁴⁰ 在此指出，对劳工组织行政法庭规约的必要修正案须由劳工局理事会建议国际劳工大会予以通过(见本报告第 81 段)。

附件一

国际公务员制度委员会的评论意见

国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)对 2022 年 6 月 24 日转交本委员会的关于审查联合国共同制度管辖设置的最后提案草案的评论意见见下。

我们认为，公务员制度委员会应能够直接向法庭提交意见，并应法庭邀请，在公务员制度委员会的建议或决定引起的诉讼案件中这样做。法庭对这些案件的判决和裁定应抄送公务员制度委员会。

要避免不同管辖权之间不一致的情况，理想的解决办法是，只指定一个法庭负责处理根据公务员制度委员会的决定或建议作出的行政决定引起的诉讼，类似于联合国合办工作人员养恤基金的管辖设置。这将意味着在各组织遵守法庭规定方面调整相关双边协定。

联合分庭先于公务员制度委员会的决定或建议作出解释性裁决，势将模糊(委员会和大会的)决策职能和(法庭)管辖职能之间的分界，不应采行。

拉尔比·贾克塔(签名)

主席

附件二

国际劳工组织行政法庭法官的评论意见

这些是针对根据联合国大会第 75/245 B 号决议拟订提案的工作组的一份文件提出的评论意见。该文件副本于 2022 年 6 月 24 日通过国际劳工组织(劳工组织)法律顾问发出的电子邮件提供给国际劳工组织行政法庭(劳工组织行政法庭)书记官长,并转交给我们。法律顾问是工作组的成员。他请劳工组织行政法庭至迟于 2022 年 7 月 26 日提出意见。由于此外还请劳工组织行政法庭限制其评论意见的篇幅,在撰写这些意见时尽可能做到笔墨简洁,但我们的一些说理将有所缩减。

考虑到法律顾问规定的时限,就法律顾问的电子邮件提出劳工组织行政法庭意见的最方便方式是由我们——劳工组织行政法庭庭长和副庭长——亲自作答。不过,本信中的意见得到劳工组织行政法庭所有其他法官的认可,符合劳工组织行政法庭法官在 2022 年 3 月 22 日举行的视频会议和 2022 年 5 月 11 日举行的全体会议上达成的共识,当时他们审议了一份实质内容无异的该文件较早版本。他们的意见已在 2022 年 4 月 11 日的一封信中传达给劳工组织总干事。这封信涉及关于联合分庭的提案,其中主要提出了本信下文所述的分析,最后请求不再继续探讨这项提案。

首先介绍一些背景情况。作为一个机构,劳工组织行政法庭(尽管称谓不同)¹是由国际联盟于 1927 年建立的。它是一个“独立的司法机构”,²目前由来自 7 个国家的 7 名法官³组成,这些法官现在或曾经是本国法律系统中经验丰富的资深法官。自 1927 年以来一直是这种情况。目前,既有大陆法背景的法官,也有普通法背景的法官。法官的作用是裁定国际公务员(以申诉的方式提出)的个人指控,尽管有时是作为集体指控提出。

最重要的是,劳工组织行政法庭法官采用的方法可被称为司法方法,这是世界各地司法机构的标志。它的基本要素是这些。首先,也是根本的一条,法官公正行事,既不担惊受怕,也不加偏袒,不受与当事方提出的案件无关的考虑因素影响。司法方法要求查明事实,如果对事实有争议,则对事实作出认定。有必要确定什么是适用的法律,并将该法律适用于事实。在劳工组织行政法庭中,通常由三名法官组成小组审案,在几乎所有案件中,适用的法律是下列三项中的一项或多项:第一,提出申诉的国际公务员的任用条款,包括任何雇用合同;第二,

¹ 国际联盟行政法庭。

² 国际法院 2012 年 2 月 1 日关于劳工组织行政法庭关于针对国际农业发展基金所提申诉的第 2867 号判决的咨询意见,第 38 段。

³ 劳工组织行政法庭规约第三条第 1 款。七名法官现为: Michael F. Moore 先生(澳大利亚)、Patrick Frydman 先生(法国)、Hugh A. Rawlins 爵士(圣基茨和尼维斯)、Jacques Jaumotte 先生(比利时)、Clément Gascon 先生(加拿大)、Rosanna De Nictolis 女士(意大利)和沈红雨女士(中国)。

适用于该国际公务员雇用的规范性法律文件；⁴ 第三，几十年来确立的劳工组织行政法庭判例法形成的一般法律原则。适用的法律也可以在建立劳工组织行政法庭的规约中找到。⁵ 重要的是，当事方应确定他们希望如何处理案件，并确定他们寻求通过司法裁定来决定的问题(以及他们希望提出的支持论点)，从而为解决指控找到有约束力的最终办法。有时，劳工组织行政法庭会依职权提出问题，但几乎总是涉及管辖权或可受理性问题。

在劳工组织行政法庭内部，法官遵循依照先例的办法。⁶ 由劳工组织行政法庭裁定的案件中的法律结论一般在随后的案件中得到适用和遵循。

我们现在谈谈工作组文件中的三项提案。我们将提及所谓的日内瓦薪金案，⁷ 因为我们认为，劳工组织行政法庭的几项判决与联合国上诉法庭(上诉法庭)⁸ 关于同一一般性议题的几项判决两相对比和两个法庭的不同结论，是促成第 75/245 B 号决议要求进行调查的主因。

提案 1：国际公务员制度委员会在诉讼期间向法庭提出意见

劳工组织行政法庭规则已经包含一项规定，使其能够在其审理的案件中获得任何第三方的意见。不过，是否请第三方提出意见，属于法庭的自由裁量权，这种情况不应改变。

劳工组织行政法庭支持这种想法，即应将公务员制度委员会的意见告知法庭，但应通过应诉组织提交的意见这一途径。在对根据公务员制度委员会审议结果在联合国共同制度内作出的决定提出间接异议的申诉中，应诉组织通常为内部执行的公务员制度委员会或联合国大会的决定作出辩护。在为向劳工组织行政法庭提出异议的决定进行的辩护中，公务员制度委员会的立场可以成为一个重要部分。经验显示，应诉组织将与公务员制度委员会联系并征求其意见，这些意见将作为该组织在案件中的论据的一部分提出。

这种情况发生在日内瓦工资案中，该案涉及五个组织(劳工组织、世界卫生组织、国际电信联盟、国际移民组织和世界知识产权组织)。这些组织就公务员制度委员会的权力问题征求了后者意见。公务员制度委员会在 2018 年 11 月 23 日的信中提供了书面意见，有关组织将这封信作为证据。劳工组织行政法庭适当考虑了这一证据，尽管法庭就公务员制度委员会的权力问题达成了不同意见，但该机构提出的理由肯定没有被忽视。

⁴ 规范性法律文件可包括工作人员条例，也可包括一系列内部规则、指示、公报、备忘录或通知，仅举几例。

⁵ 《国际劳工组织行政法庭规约》。

⁶ 见第 3450 号判决，审议 8。

⁷ 关于劳工组织的第 4134 号判决；关于世界卫生组织的第 4135 号判决；关于国际移民组织的第 4136 号判决；关于国际电信联盟的第 4137 号判决；关于世界知识产权组织的第 4138 号判决。

⁸ 以及联合国争议法庭的两项判决。

提案 2：公务员制度委员会在法庭作出判决后提供指导意见

劳工组织行政法庭管辖范围内的组织⁹ 有义务遵循和执行法庭的判决，而联合国共同制度考虑这些判决的最佳方式似乎是参考公务员制度委员会的指导意见。尽管劳工组织行政法庭不认为自己在这一进程中发挥作用，但同意这一提案。

提案 3：联合分庭

劳工组织行政法庭的法官认为这项提案根本不健全，不予支持。首先，应当指出，工作组文件关于拟议联合分庭的组织架构的讨论(文件的大部分内容都集中在这一点)的基础是，劳工组织行政法庭的在职法官(最近被任命的任期为五年或七年)将以这一身份在联合分庭任职和参加审案工作，或以其他方式便利分庭运作。然而，这将是劳工组织行政法庭法官作用的重大变化，而他们在接受任命时并不知道这一点，这是不必要的，其合法性也令人怀疑。

关于拟议联合分庭的审议工作存在一个根本性的深层问题。它涉及与任何拟议职能(作出解释性裁决、初步裁决和(或)上诉裁决)有关的适用法律。上诉法庭和劳工组织行政法庭规约之间的差异是众所周知的，上诉法庭第 2021-UNAT-1107 号判决第 70 段强调了这一点，该判决是上诉法庭关于日内瓦薪金问题的主要判决(由上诉法庭全体现任法官裁定)。

上诉法庭在其判决的该段中指出：

- 上诉法庭意识到，它的裁定显然与劳工组织行政法庭在相同问题上的裁定不一致
- 联合国和劳工组织司法机构运作的基本结构有很大不同
- 上诉法庭受联合国大会决议的约束
- 劳工组织行政法庭不受联合国大会决议的约束
- 联合国大会各项决议以及设立上诉法庭的规约¹⁰ 限制了当时审议的案件即日内瓦工资案的司法审查范围
- 引用上诉法庭的原话：“劳工组织行政法庭不受这些重大管辖特点的制约”
- 这可能是一种不可取的情况

由于规范框架的差异而产生的判例法差异不能由联合分庭的法官解决。在这种背景下，劳工组织行政法庭和上诉法庭的法官在裁定可能已提交联合分庭裁定的问题时能够适用相同的法律，这是极不可能发生的情况。

⁹ 在目前承认劳工组织行政法庭管辖权的总共 59 个组织中，有 13 个组织在公务员制度委员会网站上被列为共同制度成员。

¹⁰ 《联合国上诉法庭规约》经大会 2008 年 12 月 24 日第 63/253 号决议通过，并经 2011 年 12 月 24 日通过的第 66/237 号决议、2014 年 12 月 18 日通过的第 69/203 号决议、2015 年 12 月 14 日通过的第 70/112 号决议和 2016 年 12 月 23 日通过的第 71/266 号决议修正。

此外，具有这一身份的劳工组织行政法庭法官将倾向于——如果不是必须如此的话——适用由劳工组织行政法庭判例法形成的原则，与他们在劳工组织行政法庭平常处理的个别案件中的做法一样。这些原则可能不符合由上诉法庭判例法形成的原则。劳工组织行政法庭和上诉法庭判例法之间的一个重要原则分歧涉及什么是“既得权利”，¹¹ 这一概念对公务员制度委员会的决定或建议的作出和适用至关重要。¹²

工作组确定了联合分庭可能作出的三种裁决(一种、部分或全部)。我们对每一种裁决作一简要评论。

1. 解释性裁决：

(a) 如提案所述，关键要素是，公务员制度委员会、联合国秘书长或一个组织的行政首长(所有各方都可以提出意见，即使不是申请人)可以请求作出裁决，以便在“最后确定或执行”(工作组的表述)建议或决定之前作出(对法庭)看似不具约束力的预先裁决。这种裁决将不止是一项咨询意见，在审理对建议(可想而知还

¹¹ 最近的劳工组织行政法庭第 4465 号判决回顾了这一概念的起源和内容：

“在第 4381 号判决中，法庭讨论了既得权利。法庭指出，侵犯既得权利的概念起源于本法庭 1929 年 1 月 15 日作出的第一项裁决，当时法庭的名称为国际联盟行政法庭。法庭在该裁决(在关于 *di Palma Castiglione* 诉国际劳工局案中)中认为：“行政当局有权为其工作人员制定其认为适当的条例，但不得以任何方式侵犯任何工作人员的既得权利。”自那以后的几十年里，承认和保护既得权利的基础发生了变化，特别是为界定什么属于这种权利、什么不属于这种权利而制定的原则”。

在第 4381 号判决中，法庭援引了第 4195 号判决审议 7 中概述的适用法律原则：

“根据判例法，‘在第 61 号判决中[……]，法庭认为，未经官员同意对规则作出对其不利的修正，使任用合同的结构受到扰乱或该官员当初接受任用考虑的任何基本任用条款受到损害的，构成对既得权利的侵犯’(见第 832 号判决第 13 条)。第 832 号判决第 14 条(下文部分引用)提出一个由三个部分组成的测试，用以确定所修改的条款是否属于基本和必要条款。测试如下：(1) 被修改的条款的性质是什么？‘可能是合同或《工作人员条例》或《工作人员细则》或一项决定中的条款，而合同或决定可能会产生既得权利，条例和细则并非一定如此。’(2) 修改的原因是什么？‘重要的是，任用条款可能往往不得不根据情况进行调整，并且在一项规则或条款取决于生活费指数或币值等变量时，通常不会有既得权利。适用任用条款的机构的财务状况也不能不予考虑。’(3) 允许或不允许既得权利的后果是什么，对工作人员的薪酬和福利有何影响，声称有既得权利者与其他人相比情况如何？“此外，正如法庭在第 4028 号判决审议 13 中指出的那样，国际公务员无权在其整个职业生涯和退休期间享有其受聘时生效的工作人员细则和条例规定的所有雇用或退休条件。这些条件大多数可以修改，不过，根据有关条款的性质和重要性，工作人员可能有继续适用该条款的既得权利”。

上诉法庭在其第 2018-UNAT-840 号判决中(Lloret Alcañiz 等诉联合国秘书长)，从第 83 段开始，讨论了既得权利问题。法庭在第 90 段中得出结论：

“‘既得’权利应有针对性地解释为既定权利；雇员只因已提供的服务而取得对其薪金的既定权利。支付预期福利的承诺，包括未来的薪金，可能构成合同承诺，但在履行或挣得承诺的交换条件之前，这些承诺并不是既定权利。此外，过去给予加薪的事实并不构成未来加薪的既定权利，也不会对减薪构成法律上的障碍。”

¹² 公务员制度委员会章程第 26 条规定，“委员会在作出决定和提出建议时，行政首长在适用这些决定和建议时，不得损害工作人员根据有关组织的工作人员条例享有的既得权利”。

有后果)或决定的合法性提出异议的案件时, 法庭法官必须“在出现背离解释性裁决的情况时, 提供合理理由”(工作组的措辞);

(b) 关于解释性裁决对包括劳工组织行政法庭在内的各法庭法官的法律效力, 工作组未采取明确的立场。它似乎倾向于让法官有能力背离这种裁决。下文将马上讨论这个问题。工作组指出, 这种裁决可能具有约束力。这是不可能的, 因为这将破坏劳工组织行政法庭法官的司法独立性。获任命法官的任务是确定适用的法律并予以适用。按照一贯的设想, 他们的任务不是以具有约束力的方式参照法庭以外的个人的结论来这样做, 即使后者是另一个法庭的法官, 也无论他们是多么杰出的法官;

(c) 此外, 重要的是, 如果一项解释性裁决在国际公务员向劳工组织行政法庭提出申诉之后的诉讼程序中具有约束力, 则该公务员将被剥夺机会, 无从在诉讼中质疑的实际决定是以公务员制度委员会的决定或建议为依据时, 作为其理据的一部分提出该决定或建议是否非法的问题;

(d) 这一解释性裁决概念的第一个具体难点是, 这类诉讼将在相对的事实真空中进行。例如, 建议或决定是否可能侵犯既得权利(见上文脚注 11), 需要考虑国际公务员的具体情况;

(e) 其次, 预计许多此类申请, 如果不是大多数的话, 将由公务员制度委员会提出。很可能不会有任何反方。在没有反方的情况下, 联合分庭确实有可能得不到关于拟议建议或决定合法性的所有可合理得到的论点;

(f) 第三, 如果法庭的法官可以背离裁决(工作组作出的正确让步, 包括其给出的理由), 那么在这样做时, “合理理由”将是该决定或建议的非法性是背离裁决的原因, 而后将予以解释, 包括解释性裁决是错误的(基本出于相同的原因)。这将无异于法官在平常案件中承担的任务, 即说明判决中任何重要结论的理由。在这种情况下, 获得解释性裁决所造成的费用和行政不便, 更不用说司法资源的部署, 都是在道理上讲不通的;

(g) 当然, 如果解释性裁决是正确的, 并为审理某一案件的法庭法官所接受, 则这一接受的理由同样可以支持该案件本身的合法性结论(在没有解释性裁决的情况下), 如果按提案 1 所讨论的办法法庭得到公务员制度委员会的意见的协助, 则更是如此。依照先例的概念很可能导致该特定案件的结论被法庭法官在随后的个别案件中遵循和适用。寻求和给予解释性裁决实际上是多此一举。

2. 初步裁决:

(a) 在这个问题上, 没有必要概括工作组所述内容。只需指出, 这一程序取决于任一法庭庭长应请求将法律问题移交联合分庭的自由裁量决定。没有说明谁可以提出这一请求。如果是诉讼的局外人(非当事方), 将是有问题的。此外, 在诉讼过程中, 在什么情况下可以行使这一自由裁量权, 文件中没有说明。如果是在认定事实之前, 就会出现上文 1(d)所述的问题。如果打算在事实认定之后行使,

则审理特定申请/申诉的法官(对于劳工组织行政法庭,通常是一个三人小组)只能推测什么将是联合分庭眼中的相关事实;

(b) 1(b)、(f)和(g)中的意见也适用于这一获取初步裁决的程序;

(c) 这一程序可能会拖延解决个人申诉或申请,而且很可能拖延相当长的一段时间。这可能还会大大增加诉讼费用(特别是对申请人/申诉人而言),因为要准备提交给联合分庭的意见,而且这些意见想来将必须对文件预计可能涉及的所有各方(公务员制度委员会、秘书长、所有其他共同制度组织的行政首长以及工作人员代表机构)提交的意见作出回应。

3. 上诉裁决:

(a) 文件就这一议题指出,作为一种可能性,上诉裁决可以使有关法庭能够重新审议作为上诉裁决标的的判决。这完全不符合在劳工组织行政法庭根深蒂固的既判力原则,其中一个要素是,判决最终解决当事方之间的诉讼,但须遵守后续程序的结果。在法庭规约中,有一个复核程序。从本质上讲,这是一种有限上诉。复核由劳工组织行政法庭法官决定,不涉及不是法庭法官的个人的裁定,因为这会引起上文 1(b)所述的司法独立性问题;

(b) 文件提出第二种可能性,即联合分庭最终可以在上诉一级解决诉讼。对这一程序的讨论的总结意见是:“这[……]将有可能将联合分庭实际上变成一个单独的自主法庭”。这是一种模棱两可和有所限定的表达。但这无疑是正确的,而且将涉及对现有安排的绝对重大改变。

劳工组织行政法庭法官理解各国际组织对联合国共同制度的运作和维持能力的关切。他们将非常愿意与上诉法庭法官进行定期的非正式对话,探讨可以做什么来维持或营造这一共同制度内的一惯性和一致性,而不损害法官因接受独立的国际司法法庭的任命而承担的职责。劳工组织行政法庭在其各项判决中确认并承认了共同制度的重要性。事实上,在每一项日内瓦薪金案判决中(见上文脚注 7),劳工组织行政法庭都强调,“法庭[在过去几十年]的判决中承认并接受了联合国共同制度的存在,并尊重其目标”。这仍然是我们的立场。

迈克尔·穆尔(签名)

庭长

帕特里克·弗里德曼(签名)

副庭长

附件三

联合国争议法庭法官的评论意见

1. 联合国争议法庭(争议法庭)法官欢迎有机会就提交的详细提案(“提案”)发表评论意见,并回顾,让司法机构参与可能影响其运作的任何拟议立法的辩论,无论是程序性还是实质性立法,都符合国际标准和最佳做法。
2. 争议法庭法官同意以下提案,即维护共同制度的一致性需要在不同层面采取缓解行动,包括便利公务员制度委员会在诉讼中提交意见,以及便利公务员制度委员会迅速审查法庭判决和发布指导程序的程序(提案 A 和 B 节)。但是,争议法庭法官也赞同一些利益攸关方的意见,他们在提案形成之前的一轮讨论中指出有必要对公务员制度委员会进行审查。在这方面,为了防止判例的分歧,与公务员制度委员会有关的条例的质量是一个首要问题。条例必须是最新的、毫不含糊的、可查阅的和透明的。这对于法定权限的界定是至关重要的,就指导公务员制度委员会决定的参数而言是非常可取的。
3. 具体而言,争议法庭法官建议,为更好地实现预期效果,可以制定公务员制度委员会可获许对公务员制度委员会规约中的公务员服务条件和工作人员条例中既得权利的概念作出的修正的参数。有了这些在法律上预先界定的参数,公务员制度委员会将有一个标准可以遵守,法庭(或联合分庭)也可以根据其适当的司法职能,审查委员会遵守标准的情况,以确保抽象规则得到遵循。这将取代目前在个案基础上解释标准的做法,有时两个法庭之间的解释也不一致。与重组法庭相比,应优先适当考虑有针对性的立法干预。
4. 关于联合分庭的司法权,争议法庭法官认为,解释性裁决的备选方案(第 86-88 段)不符合目的,理由如下。
5. 首先,解释性裁决的构建有助于勾画等级更高的基本法律如条约和宪法所体现的抽象规范的轮廓。在与公务员制度委员会有关的诉讼中不会出现这种需要。关于公务员制度委员会规约的诉讼仅限于一个案例,案由是规约中保留了 25 年前已被废除的过时方法的提法。后一种情况是不透明的,可能令人困惑,应通过一项修正案予以纠正;然而,它不需要“解释”,也不需要设立特别分庭。相反,诉讼通常涉及公务员制度委员会关于公务员服务条件的具体决定、这些决定是否符合工作人员条例第 12.1 条规定的既得权利和(或)《联合国宪章》第一百零一条的指示(即秘书处的服务条件确保效率、才干和忠诚的最高标准)以及公务员制度委员会行使裁量权的合理性。如果将解释性裁决理解为解决抽象的法律问题,其用武之地将微乎其微。事实上,“解释性裁决”将是对公务员制度委员会专门政策决定的审查,它自动受到当前政治环境的影响,在技术层面上可能涉及复杂的财务和统计计算。
6. 争议法庭法官绝不支持在公务员制度委员会的决定和建议通过或执行之前由联合分庭作出解释性裁决的构想。设想让联合分庭发挥的“先发制人”作用将使其成为一个咨询机构,并有可能损害法庭的裁定职能。在任何以三权分立原则

为基础的制度中，行使咨询作用都不符合法庭的职能。此外，参加咨询小组可能会限制这些法官以后审理类似案件的机会，因为他们可能会被取消资格。法官们预期本组织拥有足够的法律专门知识，以确保事先向公务员制度委员会提供咨询意见。此外，关于讨论中设想的关于改革公务员制度委员会工作的提案，可以建议公务员制度委员会本身的组成要能确保除其他必要的实务知识外，还能获得相关领域的法律专门知识，或能够求助于具备这些条件的委员会。

7. 最后，关于该提案所设想的对公务员制度委员会和行政当局的约束力问题，值得回顾的是，目前的情况是，法庭对行政首长在具体个案中作出的行政决定行使管辖权，而对公务员制度委员会决定的合法性和合理性的司法审查对此目的而言只是附带的。法庭无权像宪法法院一样宣布公务员制度委员会的决定无效，因此，对公务员制度委员会决定的审查结果从未列入任何判决的执行部分。法庭也不能撤销正在执行的、效力延伸至非申请人的行政决定，即使在同一组织内也是如此。指出这一限制很重要，因为赋予联合分庭作出具有约束力的解释性裁决的权力，实际上将使其有权限确定大会关于共同制度的决议、工作人员条例和工作人员细则等一系列范围可能极其广泛的法律文书的规范性内容。尽管该提案坚持让联合分庭与宪法法院的职能保持距离，但联合分庭将行使的就是宪法法院的职能。另一方面，作出一项对任何公共机构都没有约束力的解释性裁决是没有意义的。还有一个自相矛盾的概念，即行政当局请求作出的解释性裁决只对法庭有约束力，不管法庭是否审理案件，而对正在执行与公务员制度委员会有关的决定的行政当局没有约束力。

8. 关于设想由联合分庭作出初步裁决的备选方案(第 89-93 段)，争议法庭法官认为更可行。然而，他们认为，让联合分庭参与发布指导性咨询意见在本质上既无效率，也不符合法庭的独立性。相反，初步裁决需要对在初审管辖权法庭提出争议的管理行为的合法性问题作出宣告性判决。它将在所有相关案件中对两个法庭具有约束力。如果没有认定非法性，初审管辖权法庭将着手在其审理的案件中审查执行是否适当。如果联合分庭认定一项管理行为的非法性，初审管辖权法庭将确定对其审理的案件的后果。这一备选方案让联合分庭适当地参与在法庭管辖范围内的案件，并将初步裁决的效力限制在法庭管辖范围内。对联合分庭表示的规则的任何更广范围的执行(例如行政当局遵守的义务)都将需要在初始法律文书中确定。

9. 作出初步裁决的请求将需要由审理案件的法庭提出。这种请求属于裁定问题，而不属于司法行政问题；因此，它不属于庭长。相关规约或议事规则可规定在联合分庭作出判决之前暂停涉及该事项的所有程序的可能性。

10. 审查范围(提案第 70 段)值得更多思考。众所周知，法庭有权附带审查公务员制度委员会的决定和大会的行为的合法性，只要它们被指称构成规范冲突(Lloret Alcañiz 案，2018-UNAT-840，第 83-93 段)。这与对管理行为进行司法审查的共识是一致的。然而，让联合分庭受法庭判例法的约束似乎是不可行的，因为首先是判例法的差异才导致了目前的工作。另一方面，公务员制度委员会决定的执行是受法庭“机械”审查的适当个别行政决定，即审查是否遵守严格的控制性规范参

数，而控制性规范本身未受质疑或不可质疑。因此，这种争议不需要联合分庭的参与。

11. 争议法庭法官认为，规定上诉复审的备选方案(第94-96段)似乎考虑不周全，因为它不符合上诉复审的概念和司法自主的概念。为了启动上诉复审，个别判决必须由当事方在最后期限内提出上诉，而不是由作出另一不同判决的法庭提出上诉。上诉的依据是在事实和法律上存在错误，而不是与另一项不具约束力的判决不一致。法律程序中的申请人在一致性方面没有法律利益；他们的利益在于有利的解决办法。同样，法庭和应诉人的法律利益在于捍卫合法结果，而不是执行判例的一致性。

12. 此外，根本无法预测另一个法庭是否以及何时可能处理涉及类似事项的案件，法庭面前的诉状将是什么状态，它将审查什么证据，它将在何时作出判决。与此同时，法律确定性的假设需要未决案件得到最终解决。法律制度中普遍采用的一项原则是，最终判决具有法律效力，尽管它可能是不正确的。如果联合分庭随后作出裁决，指出最终判决中存在重大错误，则可通过两种方式保持共同制度的一致性：行政当局自愿遵守更有利的结果，例如，根据联合分庭的裁定支付应付的薪酬差额；或由任何一方提出修改请求。然而，法庭不能主动恢复诉讼程序，特别是在这样的修改可能损害申请人的情况下。

13. 如果上诉复审的问题是关于在劳工组织行政法庭和上诉法庭的判决之上再增加一个层级，则联合分庭管辖权将需要由个别案件的合法参与人在一定期限内提出的指称法律错误的申诉触发，尽管在另一个法庭仍在进行有关诉讼。然而，相关规约可规定在联合分庭作出判决之前暂停涉及上诉事项的所有程序的可能性，并规定判决对两个法庭均有约束力。虽然这样的解决办法原则上是可考虑的，但效率问题再次出现：在这种情况下，上诉将需要涵盖案件的所有细节，此外，它还将对联合国法庭面前的事项进行第三次审查，而在前几次审查中已投入了大量时间和费用。根据预防胜过治疗的原则，初步裁决的备选方案似乎更可取。

结论

14. 争议法庭法官：

(a) 强调需要制定相关立法，以便明确规定公务员制度委员会的权限和适当标准，以指导其作出决定和提出建议，并借此限制在与公务员制度委员会有关的争议中出现分歧的范围；

(b) 建议唯一值得进一步考虑的备选方案是联合分庭有权就公务员制度委员会发布或建议的管理行为的合法性作出具有约束力的初步裁决。

附件四

内部司法理事会的评论意见

1. 内部司法理事会欢迎有机会就详细提案提出意见。
2. 因此，对于提案 3，即设立国际劳工组织(劳工组织)行政法庭和联合国上诉法庭联合分庭，以便在涉及国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)建议或决定的案件中作出解释性裁决、初步裁决和(或)上诉裁决，理事会提议作出补充，在第 96 段之后增加一段如下：

如果在案件中出现分歧，即联合国上诉法庭和劳工组织行政法庭在与公务员制度委员会的建议或决定有关的法律问题上得出不一致的结论(第 94-96 段)，并且基于联合分庭将由偶数名法官组成(联合国上诉法庭三名法官，劳工组织行政法庭三名法官)的假设，则如第 75 段所述，应规定一种办法，解决决策过程中可能出现的僵局。在这方面，为了应对决策过程中出现这种僵局的风险，如第 75(b)段所述，处理联合国上诉法庭和劳工组织行政法庭判例法在法律问题上所存分歧的联合分庭必须增加一名法官担任庭长，使法官人数成为奇数。担任联合分庭庭长的增设法官应从已经担任国际行政法庭庭长或国内最高法院法官并具备就分歧问题作出裁定所需的专业资格和专门知识的个人名单中选出。

附件五

对本报告所载关于提高在两套独立法庭系统背景下执行国际公务员制度委员会建议和决定的一致性的各项提案的初步意见

下表反映对关于本报告所载提案的调查表作出答复或表示保留意见¹的利益攸关方的初步意见。此外，如果个别利益攸关方提供了立场，可查阅 www.un.org/management/content/review-jurisdictional-set-up-united-nations-common-system。

是否支持下列提案/备选方案， 无论是作为单独的提案/备选方案， 还是作为两个或多个提案/ 备选方案组合的一部分		是	否	保留意见
A. 总体提案				
1. 提案 1 (便利公务员制度委员会向法庭提交意见)	联合国、禁核试条约组织、粮农组织、原子能机构、农发基金、移民组织、海管局、禁化武组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、近东救济工程处、妇女署、万国邮联、粮食署、 ² 世卫组织、气象组织 工作人员：国际职工会协调会		国际电联、开发署、知识产权组织 工作人员：粮农组织工作人员代表机构、粮农组织-粮食署一般事务人员工会、原子能机构工作人员代表大会、国际公务员联合会	
2. 提案 2 (公务员制度委员会在法庭作出裁决后发布指导意见)	联合国、禁核试条约组织、粮农组织、原子能机构、农发基金、移民组织、海管局、国际电联、开发署、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、近东救济工程处、妇女署、万国邮联、粮食署、 ³ 世卫组织、气象组织 工作人员：国际公务员联合会		禁化武组织、知识产权组织 工作人员：国际职工会协调会、粮农组织工作人员代表机构、粮农组织-粮食署一般事务人员工会、原子能机构工作人员代表大会	
3. 提案 3 (联合分庭)	联合国、粮农组织、原子能机构、农发基金、海管局、开发署、难民署、儿基会、禁化武组织、 ⁴ 妇女		禁核试条约组织、国际电联、人口基金、工发组织、近东救济工程处、知识产权组织、气象组织 工作人员：国际职工会协调会、粮农组织工作人员代表机构、粮农	移民组织、海洋法法庭

¹ 国际劳工局表示，在 2022 年 11 月收到其三方理事会的指导意见之前，不能发表意见。

² 粮食署表示，如果提案 1 和 2 中的程序对所有相关利益攸关方都是强制性的，将支持这三项提案的组合。

³ 粮食署表示，如果提案 1 和 2 中的程序对所有相关利益攸关方都是强制性的，将支持这三项提案的组合。

⁴ 但须裁决对公务员制度委员会有约束力。

是否支持下列提案/备选方案， 无论是作为单独的提案/备选方 案，还是作为两个或多个提案/ 备选方案组合的一部分		是	否	保留意见
		署、万国邮联、粮食署、 ⁵ 世卫组 织	组织-粮食署一般事务人员工会、 原子能机构工作人员代表大会、 国际公务员联合会	
B. 联合分庭的组成(提案 3)⁶				
1. 奇数法官	禁核试条约组织、原子能机构、海 管局、禁化武组织、开发署、儿基 会、妇女署、 ⁷ 万国邮联	国际电联、工发组织、粮食署、世 卫组织、知识产权组织、气象组织 工作人员：国际职工会协调会、国 际公务员联合会	难民署	
2. 偶数法官	联合国、粮农组织、农发基金、国 际电联、妇女署、粮食署、世卫组 织、知识产权组织 工作人员：国际职工会协调会	禁核试条约组织、儿基会、工发组 织、万国邮联、气象组织 工作人员：国际公务员联合会	难民署	
3. 如果法官人数是奇数：				
(a) 多出的一名法官由劳 工组织行政法庭和上 诉法庭法官轮流担任	联合国、原子能机构、 ⁸ 国际电联、 开发署、难民署、儿基会、妇女署、 万国邮联、世卫组织 工作人员：国际职工会协调会	禁核试条约组织、粮农组织、工发 组织、粮食署、知识产权组织、气 象组织 工作人员：国际公务员联合会		
(b) 多出的一名法官从外 部专家名册中抽选	禁核试条约组织、原子能机构、海 管局、禁化武组织 工作人员：国际职工会协调会	粮农组织、国际电联、儿基会、工 发组织、妇女署、万国邮联、粮食 署、世卫组织、知识产权组织、气 象组织 工作人员：国际公务员联合会		
4. 如果法官人数为偶数，解决僵局的办法是：				
(a) 让主审法官有决定票	农发基金、海管局、妇女署	禁核试条约组织、粮农组织、国际 电联、工发组织、粮食署、世卫组 织、知识产权组织、气象组织 工作人员：国际职工会协调会、国 际公务员联合会		

⁵ 粮食署表示，如果提案 1 和 2 中的程序对所有相关利益攸关方都是强制性的，将支持这三项提案的组合。

⁶ 国际职工会协调会、禁核试条约组织、国际电联和知识产权组织表示，虽然它们不支持关于联合分庭的提案，但它们填写了关于联合分庭的组成、裁决类型和法律权威的附属问题，以备进一步拟订提案 3。

⁷ 优先选项。

⁸ 优先选项，但也可接受 3 (b)。

是否支持下列提案/备选方案， 无论是作为单独的提案/备选方 案，还是作为两个或多个提案/ 备选方案组合的一部分		是	否	保留意见
(b) 联合分庭没有加比规则	粮农组织、 ⁹ 国际电联、难民署、 粮食署、 ¹⁰ 世界卫生组织 ¹¹		禁核试条约组织、工发组织、妇女 署、知识产权组织、气象组织 工作人员：国际职工会协调会、国 际公务员联合会	
(c) 增加联合分庭的组成 人员(每个法庭各增派 一名法官)	联合国、国际电联、开发署、世卫 组织、知识产权组织 工作人员：国际职工会协调会		禁核试条约组织、粮农组织、工发 组织、妇女署、粮食署、气象组织 工作人员：国际公务员联合会	
(d) 移交劳工组织行政法 庭/上诉法庭庭长	粮农组织、 ¹² 开发署、粮食署、 ¹³ 世卫组织 工作人员：国际职工会协调会		禁核试条约组织、国际电联、工发 组织、妇女署、知识产权组织、气 象组织 工作人员：国际公务员联合会	
C. 联合分庭应有权作出何种裁决？				
1. 解释性裁决	联合国、原子能机构、海管局、国 际电联、禁化武组织、开发署、难 民署、万国邮联、世卫组织		禁核试条约组织、粮农组织、农发 基金、儿基会、工发组织、妇女署、 粮食署、 ¹⁴ 知识产权组织、气象组 织 工作人员：国际职工会协调会、国 际公务员联合会	海洋法 法庭
2. 初步裁决	联合国、禁核试条约组织、原子能 机构、农发基金、海管局、开发署、 难民署、儿基会、妇女署、万国邮 联、世卫组织		粮农组织、国际电联、禁化武组 织、工发组织、粮食署、 ¹⁵ 知识产 权组织、气象组织 工作人员：国际职工会协调会、国 际公务员联合会	海洋法 法庭

⁹ 优先选项。

¹⁰ 优先选项。

¹¹ 优先选项。

¹² 备选项。

¹³ 备选项。

¹⁴ 粮食署赞成同时使用解释性裁决和初步裁决作为预防机制，但这些裁决必须对所有相关利益攸关方具有约束力。

¹⁵ 粮食署赞成同时使用解释性裁决和初步裁决作为预防机制，但这些裁决必须对所有相关利益攸关方具有约束力。

是否支持下列提案/备选方案， 无论是作为单独的提案/备选方 案，还是作为两个或多个提案/ 备选方案组合的一部分		是	否	保留意见
3. 上诉裁决	粮农组织、禁化武组织、开发署、 难民署、儿基会、妇女署、万国邮 联、粮食署、 ¹⁶ 世卫组织 工作人员：国际职工会协调会	联合国、禁核试条约组织、原子能 机构、农发基金、海管局、海洋法 法庭、国际电联、工发组织、知识 产权组织、气象组织 工作人员：粮农组织工作人员代 表机构、国际公务员联合会		
D. 联合分庭裁决的法律权威				
1. 对法庭而言(解释性/初步/上诉裁决):				
(a) 有约束力	禁核试条约组织、粮农组织、农发 基金、禁化武组织、开发署、 ¹⁷ 妇 女署、万国邮联、粮食署、世卫组 织	国际电联、儿基会、工发组织、知 识产权组织、气象组织 工作人员：国际职工会协调会、国 际公务员联合会		
(b) 给予适当考虑	联合国、原子能机构、海管局、国 际电联、开发署、 ¹⁸ 难民署、儿基 会 工作人员：国际职工会协调会	禁核试条约组织、粮农组织、工发 组织、妇女署、万国邮联、粮食署、 世卫组织、知识产权组织、气象组 织 工作人员：国际公务员联合会		
(c) 联合分庭命令采取补 救措施；因此，不将上 诉裁决转交法庭采取 进一步行动 ¹⁹	粮农组织、开发署、妇女署、粮食 署、世卫组织 工作人员：国际职工会协调会	禁核试条约组织、国际电联、儿基 会、工发组织、知识产权组织、气 象组织 工作人员：国际公务员联合会		
2. 对公务员制度委员会而言(解释性和(或)上诉裁决)				
(a) 有约束力	粮农组织、原子能机构、国际电 联、禁化武组织、难民署、妇女署、 万国邮联、粮食署、世卫组织	联合国、禁核试条约组织、儿基 会、工发组织、知识产权组织、气 象组织 工作人员：国际职工会协调会、国 际公务员联合会		
(b) 给予适当考虑	联合国、海管局、开发署、儿基会 工作人员：国际职工会协调会	禁核试条约组织、国际电联、工发 组织、妇女署、粮食署、世卫组织、 知识产权组织、气象组织 工作人员：国际公务员联合会		

¹⁶ 只有在解释性裁决和初步裁决不具约束力的情况下，才能作出上诉裁决。

¹⁷ 就上诉裁决而言。

¹⁸ 就解释性裁决和初步裁决而言。

¹⁹ 仅适用于上诉裁决。

是否支持下列提案/备选方案，
无论是作为单独的提案/备选方
案，还是作为两个或多个提案/
备选方案组合的一部分

是

否

保留意见

3. 对秘书长和行政首长而言(解释性裁决)

(a) 有约束力	粮农组织、禁化武组织、难民署、 儿基会、万国邮联、粮食署、世卫 组织	联合国、禁核试条约组织、国际电 联、工发组织、妇女署、粮食署、 知识产权组织、气象组织 工作人员：国际职工会协调会、国 际公务员联合会
(b) 给予适当考虑	联合国、原子能机构、海管局、国 际电联、开发署 工作人员：国际职工会协调会	禁核试条约组织、儿基会、工发组 织、妇女署、世卫组织、知识产权 组织、气象组织 工作人员：国际公务员联合会

简称：国际职工会协调会，联合国系统国际职工会和协会协调委员会；禁核试条约组织，全面禁止核试验条约组织；粮农组织，联合国粮食及农业组织；粮农组织工作人员代表机构，联合国粮食及农业组织工作人员代表机构；原子能机构，国际原子能机构；公务员制度委员会，国际公务员制度委员会；农发基金，国际农业发展基金；劳工组织行政法庭，国际劳工组织行政法庭；移民组织，国际移民组织；海管局，国际海底管理局；海洋法法庭，国际海洋法法庭；国际电联，国际电信联盟；禁化武组织，禁止化学武器组织；上诉法庭，联合国上诉法庭；开发署，联合国开发计划署；人口基金，联合国人口基金；难民署，联合国难民事务高级专员公署；儿基会，联合国儿童基金会；工发组织，联合国工业发展组织；国际公务员联合会，联合国国际公务员联合会；近东救济工程处，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处；妇女署，联合国促进性别平等和增强妇女权能署；万国邮联，万国邮政联盟；粮食署，世界粮食计划署；世卫组织，世界卫生组织；知识产权组织，世界知识产权组织；气象组织，世界气象组织。