



大会

Distr.: General
12 June 2000
Chinese
Original: English

第五十五届会议

暂定项目表**项目 118

审查联合国行政和财政业务效率

联合国检查组关于联合国内部司法的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“联合国内部司法”的报告(JIU/REP/2000/1)。

* 由于技术上的理由，重新印发。

** A/55/50。

联合国内部司法

联合检查组

法蒂赫·布瓦亚德-阿加
奥梅罗·埃尔南德斯
编写



日内瓦
2000

目录

	段次	页次
简称表		5
执行摘要：目标，结论和建议		6
一. 导言	1-16	9
二. 联合国的内部申诉程序：非正式程序.....	17-34	11
A. 人事厅的作用	18-19	11
B. 工作人员顾问的作用	20	11
C. 工作人员代表的作用	21	11
D. 歧视和其他冤情调查小组及其他非正式程序.....	22-34	11
三. 联合国内部申诉程序：正式程序	35-74	13
A. 《联合国工作人员条例和细则》所规定的内部申诉程序	35-36	13
B. 行政决定	37-42	13
C. 行政审查：行政法务股	43-44	13
D. 工作人员的法律咨询和法律代表：纪律案和申诉案方面 的法律顾问小组	45-47	14
E. 申诉：联合申诉委员会	48-49	14
F. 行为失检及其他违反职责的行为：联合纪律委员会	50-55	14
G. 内部监督事务厅（监督厅）及其在纪律案件方面的作用	56-57	15
H. 高级申诉：联合国行政法庭	58-61	15
I. 国际法院：它在内部申诉程序中的历史作用	62-74	15
四. 联合国的特别程序	75-76	17
五. 其他国际组织的申诉程序	77-107	18
A. 内部申诉程序	77-94	18
(一) 国际劳工组织(劳工组织)	77-80	18
(二) 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)	81-84	18
(三) 国际复兴开发银行(世界银行)	85-91	18
(四) 国际货币基金组织(货币基金组织)	92-94	19
B. 高级申诉案子：行政法庭	95-107	19
1. 联合国系统各组织：		19
(一) 国际劳工组织(劳工组织)	95-101	19

目录(续)

	段次	页次
2. 其他国际组织.....	102-107	20
(一) 美洲国家组织.....	102-106	20
(二) 经济合作与发展组织(经合发组织).....	107	20
六. 改革联合国内部司法: 建立一个精简、较公正和较有效率的制度.....	108-176	21
A. 行政和结构改革: 创设一个解决争端和司法行政办事处.....	108-176	21
B. 联合国行政法庭.....	114-121	21
C. 联合申诉委员会和专业责任委员会.....	122-135	22
D. 惩戒和申诉案件法律顾问小组.....	136-147	23
E. 监察员职务.....	148-150	24
F. 向高一级上诉的备选办法.....	151-176	25
七. 一般性问题.....	177-189	28
A. 秘书处官员的充分问责制.....	177	28
B. 条例、规则及其他行政通知使用明白的措词.....	178-188	28
C. 外地工作人员使用申诉程序: 视象会议.....	189	29
注.....		29
附件一: 想要反对行政决定的工作人员可采取的办法列表.....		30
附件二: 关于联合申诉委员会案件的统计资料.....		31
附件三: 联合国系统行政法庭的管辖范围.....		33

简称表

行政协调会	行政协调委员会
行管处	行政管理处(联合国)
管理事务部	管理事务部(联合国)
公务员协联	国际公务员协会联合会
世界银行	国际复兴开发银行
公务员制度咨委会	国际公务员制度咨询委员会
国际法院	国际法院
公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
劳工组织	国际劳工组织
劳工组织行政法庭	劳工组织行政法庭
货币基金组织	国际货币基金组织
申诉委员会	联合申诉委员会(联合国)
纪律委员会	联合纪律委员会(联合国)
联合检查组	联合检查组
美洲组织	美洲国家组织
经合组织	经济合作与发展组织
人力厅	人力资源管理厅(联合国)
监督厅	内部监督事务厅(联合国)
法律厅	法律事务厅(联合国)
联合国	联合国
行政法庭	联合国行政法庭
开发计划署	联合国开发计划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处
儿童基金会	联合国儿童基金会
日内瓦办事处	联合国日内瓦办事处
内罗毕办事处	联合国内罗毕办事处
项目厅	联合国项目事务厅
维也纳办事处	联合国维也纳办事处

执行摘要

目标：

主要目的是审查联合国的司法机制从其法律基础(《联合国宪章》、工作人员条例和细则、行政指示、程序等)到其职能行使和影响,包括处理司法行政工作的各机构。这项审查的目标是帮助澄清现行司法行政制度,并提出具体建议,使其适应新的管理要求。这使司法行政办法更明确和透明,从而可作为联合国内部问责制度和监督工作的坚实基础。¹

本报告只论述联合国内部司法。在编写报告时,监察专员了解了整个联合国系统各组织的各种司法制度。在评价已有的资料时,监察专员达成这样的结论:虽然他们目前的任务规定只涉及一个组织,但是问题需从全球、全系统角度来作进一步的审查,对低级司法机构和半司法机构所作裁决执行最高上诉程序时尤应如此。

监察专员还发现,联合国内部司法制度的程序缓慢繁琐,费用高昂,与国家司法制度颇有类似之处。此外,在几个重要方面,效果似乎可以或应当更佳。

简言之,联合国内部司法的特点是若干非正式程序和两个正式申诉阶段。第一个阶段在内部联合机构进行,其作用仅是提供咨询意见;第二个阶段是在行政法庭面前进行,法庭的裁决是有约束力的。

大会发布与司法有关的工作人员条例后制定了第一个阶段的申诉程序,即对工作人员要求的审查交给由其同事组成的机构进行。有许多法律制度系统包括一些专门机构在内,它们往往站在一个有凝聚力的团体的角度来审查案件,在这个框架内,大会肯定希望秘书长在处理涉及工作人员的案件时,借重工作人员的咨询意见。但是,监察专员指出,这些机构的所有建议——包括一致达成的建议——有相当多的一部分被行政当局否定。

监察专员希望能够制止这种趋势,并予逐渐扭转这种趋势。以成员或顾问身份参加这些内部机构的审议工作的工作人员在这方面花费了相当多的时间和精力,他们往往用自己的时间从事该项工作。除了这种重大的投入之外,还有联合国为支持这些机构和代表行政当局而分配的人力及其他资源。令人痛惜的是,在许多案件中,这些机构的咨询意见都被否定,由于要它们的审议,申诉以致多花了一、两年的时间,才能提到第二个申诉阶段,交由行政法庭作出裁决。目前联合国内部司法存在缺点,而且由于国际公务员的特别性质而更加变得复杂,因为这些公务员不受任何国家法律制度的约束,并由于这个原因他们可能无法从劳工法律的动态发展获得好处。在这方面,监察专员注意到,最重要的国际文书,例如《国际人权宣言》、各项人权盟约和 1998 年《日内瓦国际劳工组织关于工作的基本原则和权利宣言》,都没有并入联合国的内部规则和条例。

监察专员指出与这个题目有关的四个主要问题:

- 在制定正式程序之前,必须加强非正式调解、仲裁和谈判。目前在争端正式提交上诉机构审理之前似乎没有有效地大力解决。在这方面应考虑设立监察专员职务。

- 联合申诉委员会和联合纪律委员会秘书处以及行政法庭秘书处的独立性。目前联合申诉委员会和联合纪律委员会秘书处都设在主管管理事务的副秘书长办公室, 行政法庭秘书处设在法律事务厅。成立一个向秘书长办公厅直接负责并由两个秘书处及其他有关办事处组成的办公厅会大大有助于提高联合国内部司法的形象和信用。
- 设立一个较高级的申诉程序, 处理行政法庭特别涉及《宪章》及其他组织法问题的裁决。如上所述, 只能在全系统报告范围内按照这些方针制定

进一步的建议。全系统报告是同所有参与组织协商, 在他们提供充分合作下编制的。

- 向工作人员提供适当的法律咨询意见和作为他们的代表, 因为与行政当局相比他们在这方面处于劣势

监察专员在本报告中还论及其他重要问题, 如管理人员及其他工作人员的问责制和责任、在行政指示中使用明确简要的用语、外地工作人员有机会提出申诉等问题。

结论和建议

建议 1：设立一个解决纠纷和司法问题办事处

为加强联合国内部司法制度的独立性,应当设立一个解决纠纷和司法问题办事处,向秘书长办公厅负责。该办事处应包括:监察职务;行政法庭秘书处;联合申诉委员会秘书处、专业人员责任问题委员会(代替联合纪律委员会)、顾问小组协调专员办事处。

建议 2：设立一项监察职务

为加强司法制度进行非正式调解、仲裁和谈判的能力,应当设立监察职务以代替歧视和其他冤情调查小组。监察职务应作为解决纠纷和司法问题办公室的一部分。监察专员应是秘书长与工作人员代表协商任命的独立高级干事,一次任期五年,不得连任。应当确保各工作地点的工作人员随时都能获得监察专员的协助。此外,每个工作地点应有一名人员或一个小组协助监察专员,该名人员或小组是非专职的,他们的工作由监察专员协调进行。

建议 3：联合国行政法庭

(a) 《行政法庭规约》第 9 条应予修正,取消对法庭权力的现有限制。如法庭认为申诉具备充分理由,应有充分权力下令撤销有争议的裁决或下令具体执行援引的义务。此外,适当的赔偿数额仅应由法庭决定。

(b) 促请提名行政法庭候选人的成员国尽力确保其候选人最好在司法领域具备较高的专业资格和有关经验。

(c) 由于行政法庭的工作量日益增加,并造成案件的积压,行政法庭秘书处应予加强,办法是增设一个副秘书的职位,以期其职务获得有效和迅速地执行。

建议 4：联合申诉委员会和专业人员责任问题委员会

(a) 现有的联合纪律委员会应由专业人员责任问题委员会代替。后者的职务相当于联合纪律委员会的职务,但应强调道德任务多于纪委方面任务。

(b) 应向联合申诉委员会和专业人员责任问题委员会新成员提供基本法律课程,特别是关于联合国工作人员任命条件、联合国行政政策和做法以及行政法庭判例的课程。

(c) 应当恢复接受联合申诉委员会和专业人员责任问题委员会一致通过的建议的做法,以强调必须按照大会颁发的条例设立这些咨询机构,而不至于减损秘书长作为联合国行政首长的权力。

(d) 联合申诉委员会秘书处应发表年度报告,提供资料说明审理的案件和关于这些案件处理情况的一般统计数字。

(e) 应当进一步研究在所有联合国申诉机构举行口头听询的问题,以确定这种方法是否有助于解决争端,并加快案件的处理过程。

(f) 应当日益利用信息技术,包括进行电视商谈,以便外地工作人员有机会使用解决争端的申诉程序,并向申诉机构提出申诉。

建议 5：更高申诉程序的选择

检查专员认为应当进一步考虑恢复在内部申诉程序中国际法庭的咨询职务。并应同时鼓励行政法庭与联合国系统其他主要法庭和国际劳工组织行政法庭建立更加密切的工作关系,以将其权限和管辖权合理化,并统一它们的裁判规程。

建议 6：向工作人员提供适当的法律咨询和担任其代表

为了有更多机会向工作人员提供法律咨询和担任其代表,监察专员建议第一步是加强法律顾问小组协调员办事处。协调员的职位应改叙为高级专业人员一级,并由一名具备优良法律资历的工作人员担任。目前工作人员仅能由现任或退休工作人员代表他们,应让他们选择已辞职或因其他原因离开联合国的工作人员作为代表。

一. 引言

1. 联合检查组决定在 1999 年工作方案内列入联合国内部的司法这个课题。这是一件长期争论和使人恼火的事，它一直是多次试图改革的课题，但直到现在还没有达成所欲的结果。联检组乐见本报告的编写，这是一个研究可进行多方面改革的领域的机会。显然，司法行政制度中有些环节的齿牙和齿轮没有配合好。看来不仅行政当局和工作人员代表之间有争执，同时，不同领域的行政当局之间也有争执。如果这个机制要想短期和长期顺利运作，就亟需明智地在司法行政方面加添一些润滑剂。

2. 多年来，一直试图改进联合国和联合国共同制度各组织目前的司法行政制度。远至 1976 年，于 12 月 26 日至 28 日在日内瓦举行一次专题讨论会后，国际公务员协会联合会（公务员协联）拟订了关于行政法庭运作的若干建议。² 这些建议交由行政问题协商委员会（行政协商会）审查，1979 年由公务员协联/行政协商会联合工作组审查，但没有被接纳。

3. 1978 年 12 月 19 日大会第 33/119 号决议（第一部分第 2 段）请秘书长同其在行政协调委员会（行政协调会）的同仁一起探讨是否可能设立一个单一的行政法庭。1979 年 9 月 13 日和 14 日在日内瓦举行的联合国共同制度法律顾问特设会议审议了联合国法律顾问与其他组织对应方就这个问题编写的一份研究报告。在讨论末尾，法律顾问总结说，“有目的地调和及进一步发展现有法庭的各项规程、规则和办法就可以更容易地设立一个单一的法庭。这一行动方针除了达成其他改革之外，从长远来说也将有助于设立一个单一的法庭，如果未来认为真正有必要就跨出这一步”。³

4. 由于将联合国行政法庭和劳工组织行政法庭合并的提议并没有成功，如法律顾问在结论中建议的，出现了一种是逐步调和这两个行政法庭的构想。虽然联合国大会 1979 年 12 月 17 日第 34/438 号决定赞同这一构想，但在倡议后并没有就这个构想提出适当建

议，特别是由于“必须同许多实体协商……”，⁴ 大会 1982 年 12 月 17 日第 37/129 号决议请秘书长进行协商。

5. 1984 年，秘书长拟订了改善联合国行政法庭和劳工组织行政法庭规程和规则的具体建议。⁵ 这些建议针对两个法庭的组成问题，如法官资格、选择法官、法庭的结构，其管辖权的扩展，诉讼的必要正式条件，应遵循的程序、是否可以要求复核、判决的解释以及特别是经由申诉推翻判决的问题。

6. 即使 1984 年提议在 1985 年、⁶ 1986 年和 1987 年得到重申和增订，但这些提议并没有导致大会采取行动，但如 1984 年 12 月 18 日第 39/450、1985 年 12 月 18 日第 40/465 和 1986 年 12 月 5 日第 41/447 号决定及其 1987 年 12 月 21 日第 42/217 号决议所显示，大会继续探讨了审议这个问题的各种方法。

7. 1986 年，联合检查组就联合国的司法行政编写了一份报告。⁷ 特别是，报告拟订了关于在秘书长办公厅内设立司法行政办公室的建议乃至设立监察专员办公室以及管理人员及其他工作人员的问责制及责任方面的建议。该报告所载许多结论和建议经必要的更改后在本报告内予以赞同。

8. 1987 年大会第四十届会议审议了联检组关于联合国司法行政的报告。大会 1987 年 12 月 21 日第 42/220C 号决议请秘书长继续改善解决争端和申诉的程序，办法是采取措施确保争端和申诉得到客观、迅速的解决。大会也请秘书长继续审查在秘书处内设立独立的监察专员办事处的可能性。

9. 一年后，秘书长提出更具体的建议，以期修改联合国行政法庭规程和规则。此外，他建议劳工组织考虑对劳工组织行政法庭⁸ 采取相同的行动。大会 1988 年 12 月 21 日第 43/452 号决定请会员国发表其意见和建议。作出响应的少数会员国之中，一些国家赞成

所提出的提议和建议；而其他国家则有保留并要求进一步审议。⁹

10. 大会 1989 年 12 月 19 日通过第 44/185B 号决议，其中大会注意到秘书处有公平、有效的内部司法制度的重要性。秘书长就这个问题向 1990 年大会提出另一份报告。¹⁰ 在会议期间，大会决定无限期推迟调和进程。

11. 响应大会 1993 年 4 月 30 日第 47/226 号决议，秘书长在 1994 年拟订改革联合国秘书处内部司法的新建议。这些建议包括在向联合国行政法庭提出任何申请之前，鼓励和解与仲裁的制度，特别是设立一个和解人机关。此外，初步程序是将两个联合机构即联合申诉委员会和联合惩戒委员会变成由全职管理人员组成并由从联合国之外征聘的杰出人物领导该机构的专业化程序。¹¹

12. 大会 1994 年 12 月 23 日第 49/222A 号决议请秘书长提出一份关于改革联合国内部行政制度必须采取的 executive 措施的报告。根据这一要求，秘书长提出关于改革联合国秘书处内部司法制度的报告。¹² 随后，他修改建议以反映行政法庭提出的意见。¹³ 可是，他的建议并未获得大会的赞同。

13. 虽然检查专员了解许多这种努力，他们在调和关于对这个问题有冲突的各种不同利益时，试图不受先例所约束。不过，要在这个经常探讨的领域固然没有可提出开创新局面的建议的余地。检查专员因此集中注意少数几点，不过度干扰现有的制度这可能有助于在符合联合国最高利益的情况下，拟订解决工作人员争端的一种更有效的办法。

14. 本报告分成两部分。第一部分由第二章、第三章、第四章和第五章组成。其中叙述目前联合国及其附属机关司法行政制度，包括非正式、正式和特别程序，并概述其他国际组织的制度。

15. 报告第二部分由第六章和第七章组成，其中拟订和讨论一些旨在改革司法制度的建议。本报告附件一所列的是一个图表，显示联合国工作人员对行政决定有争议时可采取的备择办法。附件二载有统计表，显示各办公地点申诉机构的工作量。最后，附件三载有确认行政法庭管辖权的组织清单。

16. 在编写本报告时，检查专员得到联合国和其他国际组织无数官员提供的宝贵的合作与协助。检查专员想对所有这些人表示最深切的感谢。

二. 联合国的内部申诉程序：非正式程序

17. 联合国内部称为司法行政制度基本上是联合国为工作人员想对影响其任用条件的行政决定，根据《宪章》和其他适用规程、规则和已发布的行政通知进行争议而设立的内部申诉程序。在正式申诉程序之前，第一阶段是行政当局和工作人员在采取最后决定之前的所有对话。

A. 人事厅的作用

18. 秘书长 1998 年 6 月 1 日 ST/SGB/1998 号公报说明人力资源管理厅的组织和职责。大体上与整个联合国人事部门的核心职务相对应的集群的核心职务包括“管理和监测工作人员应享权利和福利。”

19. 人事部门在履行其职责时，往往涉及通过行政决定或监测和可能被要求就有关工作人员条例和细则及其他行政通知申明某一决定是否适当。而且，他们可能有助于在早期阶段解决内部争端。

B. 工作人员顾问的作用

20. 根据 ST/SGB/1998 号公报，工作人员顾问的核心职务包括“向工作人员及其家属就可能影响其福祉和生产力的问题，诸如教育、签证、保险、工作过渡、退休以及精神调控和解决冲突——提供咨询、信息和援助。”他们也向工作人员就个人问题，如债务、家庭责任或滥用精神药物和酒精等方面提供辅导。他们通常不参与争端的解决。

C. 工作人员代表的作用

21. 就理论上来说，工作人员代表并不介入工作人员与联合国-或其代理人之间的个人争端，但仅介入影响全体工作人员或具体工作人员群体的问题。实际上，工作人员代表在误解和争端到达申诉机构之前，可非正式介入解决误解和争端。

D. 歧视和其他冤情调查小组及其他非正式程序

22. 调查联合国秘书处歧视待遇指控小组于 1977 年依据大会第 31/26 号决议在总部设立。随后在主要工作地点都设立这一小组。1983 年，小组改名为歧视和其他冤情调查小组。以发布新闻通报方式宣布任命的新小组，最近的一次是 ST/IC/1997/79 号新闻通报。

23. 小组咨询的职权范围载列于 1977 年 7 月 28 日 ST/AI/246 号行政指示和 1983 年 11 月 25 日 ST/AI/308/Rev. 1 号行政指示。根据 ST/AI/308/Rev. 1 号行政指示，小组除 1996 年之外，每年都向秘书长提交年度报告。

24. 一些小组报告作为新闻通报散发，包括 ST/IC/86/30、ST/IC/88/64、ST/IC/1990/28、ST/IC/1991/60 和 ST/IC/1993/8。若干新闻通报载有一个以上的年度报告。

25. 1994-1996 年度的报告并没有散发。最近的报告载于 1999 年 9 月 22 日 ST/IC/1999/79 号新闻通报，其中涵盖 1997 年至 1998 年各小组的活动。

26. 在联合国内罗毕办事处（内罗毕办事处）设有监察专员，其职能是在当事方向联合申诉委员会提出申诉之前，在当事各方之间调停与试图和解。而且，如根据工作人员细则 111.1(b) 要求进行和解程序，申诉委员会程序规则和准则指派其首席官员，从委员会中指派和解官员。

27. 在联合国附属机关内、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国儿童基金会（儿童基金会）和联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）设有本身的监察员制度。

28. 联合国开发计划署（开发计划署）有一个监察员小组。联合国人口基金（人口基金）工作人员也可向这个小组投诉。小组成员任期通常是两年，其中一名作为协调员。协调员向工作人员代表提议新的成员，工作人员代表然后与开发计划署和人口基金行政当局协商后，建议任命新成员。

29. 小组成员处理许多问题，包括人事、性格冲突、一般冤情和骚扰。他们不介入由其他安排所处理的案件，如“集体”案件，这种案件由工作人员代表处理，反驳业绩评价报告或升级问题。

30. 开发计划署有本身的指控性骚扰案件的调查机关：性骚扰冤情调查小组。该小组由行政当局和工作人员理事会共同推荐的 10 个成员组成。每次任命三个成员组成小组处理具体案件。与考绩有关的问题和在某种程度上责任问题是通过开发计划署考绩审查制度来处理的，这可能导致由一个行政当局审查小组进行审查。

31. 儿童基金会人力资源手册第二节叙述非正式伸冤程序和监察员制度。根据手册规定，“当地指派的

工作人员（监察员）要调查关于工作人员受虐待和（或）任用条件未被遵守的任何指控。”监察员以协商一致意见或选举程序选出，任期两年。

32. 儿童基金会手册进一步指出，伸冤程序的目的是工作人员之间、工作人员与专管人员以及工作人员与行政当局之间通过非正式手段，寻求彼此所能接受的解决办法的一种和解程序。这种非正式程序的目的是促进一个和谐有利的工作环境。

33. 根据手册，监察员是中立的第三方，因此，它们参与惩戒事项会被视为是有利害冲突的。对被指控行为不检的工作人员不能由监察员提供协助。用不着说，他们仍然会得到顾问协助，顾问可以是在职或退休的工作人员。

34. 从 1985 年至 1995 年，在联合国秘书处设立监察员办公室的项目每年都列入了大会议程。1995 年向大会提交的司法行政问题的报告包括确立监察员职务的建议。¹⁴

三. 联合国内部申诉程序：正式程序

A. 《联合国工作人员条例和细则》所规定的内部申诉程序

35. 从法律角度来说，联合国内部司法制度以《工作人员条例》第十条和第十一条为依据。第十一条条例 11.1 规定，秘书长应设立有工作人员代表参加的行政机构，就工作人员不服行政决定指称任用条件（包括一切有关条例和细则在内）未获遵守而对有关行政决定提出的申诉，向秘书长提供咨询意见。条例 11.2 规定，联合国行政法庭应根据其规约所定条件，审理工作人员指控任用条件（包括一切有关条例和细则在内）未获遵守而提出的并申请并作出判决。

36. 从上文可以看出，涉及处理申诉的机关——以及将从下文还可看出，涉及纪律措施的机关——都是根据大会的直接权力而设立的。秘书长按照上述工作人员条例发布的《工作人员细则》第十一章进一步详细说明这些机关的组成方式及职能。

B. 行政决定

37. 提起申诉程序的前提条件之一就是有一项行政决定。工作人员条例 11.1 规定，“秘书长应设立有工作人员代表参加的行政机构，就工作人员不服行政决定，指称任用条件（包括一切有关条例和细则在内）未获遵守而对有关行政决定提出的申诉，向秘书长提供咨询意见”。细则 111.2 规定，“工作人员不服行政决定，拟...提出申诉时，第一步应致函秘书长，请求审查该项行政决定等函件应于工作人员接到该项决定的书面通知之日起两个月内发出。”

38. 联合国对“行政决定”一词没有任何正式定义。为解释该词的含义，有必要分析工作人员条例和细则、行政法庭的规约以及行政法庭的判例。

39. 首先，按照工作人员条例 11.1，一项行政决定必须涉及工作人员的任用条件，包括一切有关的条例和

细则。而且，根据工作人员细则 111.2，该决定必须已以书面通知工作人员。

40. 《行政法庭规约》进一步发展了“任用条件”的含义。该规约第二条第一款规定：

“法庭有权就联合国秘书处工作人员指称雇用合同或任用条件未获遵守而提出来的申请书进行审理并作出裁决的“合同”和“任用条件”等语包括在指称未获遵守情事发生时有效的一切有关条例和规则，包括工作人员养恤金条例在内”。

41. 行政法庭在若干判决中进一步阐明了“行政决定”的概念。由此，法庭已经确定，一项可予申诉的决定必须是个人性质的，也就是说，它必须是适用于工作人员个人，并对其任用条件造成实际影响。法庭还确定，一项可予申诉的决定必须意味着存在对该工作人员的紧迫或实际的伤害。法庭的其他裁决有助于更准确地界定目前对行政决定的解释含义。

42. 根据上述，工作人员条例 11.1 所称的，“行政决定”是行政当局就某工作人员的任用条件（包括一切有关条例和细则在内）作出的决定，该决定必须已以书面通知该工作人员，并且必须适用于该工作人员个人，因而造成对该工作人员任用条件的紧迫和实际的影响。

C. 行政审查：行政法务股

43. 根据秘书长的第 ST/SGB/1998/12 号公报，行政法务股的核心职能是“在联合申诉委员会和联合纪律委员会代表秘书长处理对行政决定提出申诉的一切问题”。该股在履行其职责时，处理由工作人员写给秘书长的指称违反其任用条件的信函。

44. 而且，行政法务股提供司法行政方面的咨询服务，包括提供法律援助以帮助处理申诉和纪律事项；

编写和提交秘书长对向联合申诉委员会所提申诉案的答辩；审查纪律事项，以确定纪律指控是否合理；酌情编写处分建议；编写说明并提交联合纪律委员会。¹⁵

D. 工作人员的法律咨询和法律代表：纪律案和申诉案方面的法律顾问小组

45. 工作人员细则 110.4 规定，“未经通知工作人员……洽请另一现任或已退休工作人员协助辩护的权利，不得对该工作人员提起纪律诉讼程序。”工作人员细则 110.7 (d) 规定，“联合纪律委员会应准许工作人员洽请……任何其他现任或退休工作人员，代其向委员会陈述理由。”

46. 纪律案和申诉案方面的法律顾问小组成员包括联合国秘书处、开发计划署、儿童基金会和难民专员办事处等单位的“愿意奉献一部分自己的时间、知识和经验以帮助同事根据工作人员细则处理与其工作条件有关的问题的现职和退休工作人员”。¹⁶ 他们提供“信息和咨询，并于适当时在联合申诉委员会、联合纪律委员会、行政法庭和其他地方代表当事人”。纽约、日内瓦和维也纳都设立了这种小组。

47. 法律顾问小组协调员办公室是较近才成立的。多年来，一直是联合申诉委员会/联合纪律委员会的秘书处保持着法律顾问小组成员的名单，并将他们是否有空的情况通知可能的申诉人。协调员的位置于 1984 年设立，当时是利用一位具有法律资格的资深工作人员临时有空的情况。该工作人员调任其他职务之后，该员额被一名非专业工作人员填补。

E. 申诉：联合申诉委员会

48. 《工作人员细则》第十一章规定了联合申诉委员会的组成、任务和职能。细则 111.1 规定，“应于纽约、日内瓦、维也纳、内罗毕和秘书长可能指定的其他工作地点分别设立联合申诉委员会……”该细则还规定，每一联合申诉委员会应由以下人员组成：秘书长经与工作人员协商而任命的主席若干人；秘书长任

命的委员若干人；以及工作人员选举产生的委员若干人。

49. 联合国开发计划署（开发计划署）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国人口基金（人口基金）以及联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）等单位的工作人员对行政决定提出的申诉都被移交联合国联合申诉委员会。联合申诉委员会的建议由主管行政事务的联合国副秘书长代表秘书长审理。

F. 行为失检及其他违反职责的行为：联合纪律委员会

50. 《工作人员条例》第十条题为“纪律措施”。条例 10.2 规定，秘书长可对行为失当的工作人员采取纪律措施，并可将行为失检情节严重的工作人员立即撤职。细则 110.1 规定，“工作人员不遵守《联合国宪章》《工作人员条例和细则》和其他有关行政指示所规定的义务，或不符合国际公务员应有的行为标准，即可能构成工作人员条例 10.2 所称的行为失当，从而可以提起纪律诉讼程序并对失检行为采取纪律措施。”

51. 细则 110.4 中规定，“未经通知工作人员所受指控，……并给予合理机会答复所受指控，不得对该工作人员提起纪委诉讼程序。”此外，“任何工作人员的案件，未经提请联合纪委会…发表意见，不得采取纪律措施……”。

52. 条例 10.1 规定，秘书长可设立有工作人员代表参加的行政机构，就纪律案件向秘书长提供咨询意见。《工作人员细则》第十章对联合纪律委员会的组成、任务和职能作出了规定。

53. 按照细则 110.5，在总部、日内瓦、维也纳以及秘书长指定的其他办事处设立联合纪律委员会。条例 110.6 规定，每一联合纪律委员会应由以下人员组成：秘书长经与工作人员协商而任命的主席若干人；秘书长任命的委员若干人；以及工作人员选举产生的委员若干人。

54. 开发计划署、项目厅和人口基金的纪律案件由开发计划署/项目厅/人口基金纪律委员会审理，该纪律委员会的权力和程序与联合国各联合纪律委员会的权力和程序相同，只是它的建议提交开发计划署署长，由署长最终决定；如果须加处罚，应适用何种纪律处罚。

55. 1954 年，国际公务员制度咨询委员会（公务员制度咨委会）——该委员会于 1975 年被国际公务员制度委员会（公务员制度委员会）取代——发表了《关于国际公务员行为标准的报告》“以帮助工作人员和各组织行政首长更好地了解《宪章》和《工作人员条例和细则》对工作人员行为所规定的义务。”¹⁷ 该报告并不具有法律效力，而是载列对理应达到之标准的讨论，而非具有约束力的规则。但是，行政法庭在评价工作人员行为时，曾多次引述这份报告。正如大会 1998 年 9 月 8 日第 52/252 号决议第 13 段所述，公务员制度委员会已在其工作方案中列入与行政协调会和行政问题协商委员会协商修订该份 1954 年报告。¹⁸

G. 内部监督事务厅（监督厅）及其在纪律案件方面的作用

56. 内部监督事务厅（监督厅）是根据大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218B 号决议的规定设立的。监督厅的职能之一是“调查和报告可能违反联合国的条例、细则和其他有关行政指示的行为、以及行为失检、管理不善、浪费资源和滥用权力等情事。”¹⁹

57. 此外，监督厅“……未被授权参与或自主地采取行政行动或倡议纪律行动……虽然……监督厅可报告它所发现的事实并提出它视为恰当的建议，但它的调查结果将由本组织中被赋予倡议和采取纪律措施或行政行动之权力和职责的其他司法和行政机关独立地进行审查、评价和利用。”²⁰ 监督厅的代表通常就他们所调查的案件在联合纪律委员会陈述证据和提供其他证词。

H. 高级申诉：联合国行政法庭

58. 工作人员的申诉如被联合申诉委员会驳回，无论是全部还是部分被驳回，都可向联合国行政法庭（行

政法庭）提出申请。该法庭于 1949 年由大会第 351（IV）号决议设立。

59. 行政法庭按其《规约》（AT/11/Rev.5）的规定行使职能。其规约第二条规定，“法庭有权就联合国秘书处工作人员指称雇用合同或任用条件未遵守而提出的申诉。”对于前工作人员和根据工作人员本可依赖的任何合同或任用条件而享有权利的其他人员的申诉，法庭也须受理。

60. 组成行政法庭的七名成员由其国家提名，并由秘书长任命。法庭的秘书处是法律事务厅（法律厅）的一部分。

61. 在行政法庭，秘书长由法律厅一般法律事务司来代表。根据法庭细则第 13 条，申请人可以指定联合国或某一专门机构的工作人员或已获授权可在本组织的任何有关会员国内执业的法律顾问为其代表。行政法庭——目前是本组织内的最高级上诉法庭——的裁决为终审裁决，具有约束力。

I. 国际法院：它在内部申诉程序中的历史作用

62. 国际法院是根据《联合国宪章》成立的解决国与国之间争端的联合国主要司法机构。法院的《规约》第二章说明了其管辖。第三十四条第一款规定，“在法院得为诉讼当事国者，限于国家。”该条款似排除任何涉及工作人员与行政当局的内部争端提交法院审理的可能行动。

63. 即使如此，国际法院多年来在涉及国际组织与其工作人员的事项中发挥了重要的作用。确实，国际法院在某些方面成了两个主要的国际行政司法管辖机关——即行政法庭和国际劳工组织行政法庭（劳工组织行政法庭）——的上级法院。

64. 要求国际法院复查行政法庭判决的请求提交一个称为行政法庭判决复查委员会的特别机构。该机构“由那些其代表在大会最近一届常会的总务委员会中任成员的会员国的代表组成”。

65. 国际法院只能就该复查委员会依据《行政法庭规约》所规定的四项标准提出的具体问题复查行政法庭的判决。这四项标准是：法庭逾越了其管辖权或职权；

法庭未能行使赋予它的管辖权；法庭在涉及《联合国宪章》条款的法律问题上犯错；法庭犯了程序方面引起审判失当的根本性错误。国际法院的咨询意见对秘书长和行政法庭具有约束力，该咨询意见可能要求行政法庭确认其原判有效或做出修正判决。²¹

66. 实际上，国际法院的作用与其说象个上诉法院，不如说更接近于法国司法制度里的“向最高法院上诉”。国际法院并不重新进行诉讼程序，而只是酌情对判决进行复查，因此做出判决的法庭必须根据国际法院的咨询意见确认该判决有效或予以修正。

67. 对于劳工组织行政法庭的判决，劳工组织理事机关可以提出异议——它可要求国际法院发表咨询意见，但申诉人不能提出异议。当裁决确认法庭的管辖权，或者如果该裁决被视为因所遵行的程序中有着根本性的错误而完全无效，劳工组织理事机关都可表示异议。²²

68. 至于行政法庭，直到 1955 年工作人员才获准对行政法庭的判决提出抗辩。不过，如上文所述，这种申诉不能直接提出，而只能通过一个特别机构提出。

69. 此外，国际法院很少被要求介入。它仅于 1956 年对劳工组织行政法庭的一项裁决进行一次复查，并于 1973 年、1982 年和 1987 年分别三次复查过行政法庭的判决。在这些案件中，它每次都发表了咨询意见，但没有对受到质疑的诉讼程序进行重新审理。1956 年，国际法院应教科文组织的要求进行干预后判断，劳工组织行政法庭在裁决教科文组织工作人员因不服总干事关于不给予其定期合同延期的决定而提出的一项申诉时没有逾越其管辖范围。

70. 1973 年，国际法院应一名对行政法庭第 158 号判决（Fasla）提出申诉的工作人员之要求进行干预。

在该判决中，法庭驳回了该工作人员对不延续他的合同所提的申诉。国际法院确认该判决有效，因为该法庭没有在程序方面犯下引起审判失当的根本性错误。

71. 1982 年，这次是在应一会员国的要求进行干预后，国际法院确认行政法庭第 273 号判决（Mortished）有效。它认为，法庭没有逾越其管辖范围，也没有在涉及《联合国宪章》条款的法律问题上犯错。1987 年，在应有关工作人员的要求进行干预后，国际法院确认行政法庭第 333 号判决（Yakimetz）有效。

72. 联检组 1986 年关于联合国司法行政的报告指出，向国际法院上诉的做法受到批评，因为这没有充分保障当事方平等和权力分立的原则。这种意见产生于以下事实，即：如上所述，劳工组织行政法庭的规约只允许劳工组织——而不允许申诉人——向国际法院提出上诉。²³

73. 此外，根据行政法庭的规约，能否向国际法院上诉取决于一个政治性机构——而非司法机构——即行政法庭判决复查委员会的批准。最后，这种上诉不免令人质疑：以裁决国与国之间争端为通常职责的国际法院是否是涉及工作人员个人之行政决定的适当的复查机构。

74. 1995 年 12 月 11 日，大会通过了第 50/54 号决议。大会在该决议中注意到联合国行政法庭规约第 11 条所规定的程序对于裁决联合国内工作人员的争端来说已证实不是一种建设性或有用的组成部分，并决定修正《行政法庭规约》，即删除第 11 条，并将其它各条款重新编号。大会还强调，确保联合国内有一个公正、高效和快速的内部司法系统，包括一个有效的解决争端机制，对工作人员和联合国都同样重要。

四. 联合国的特别程序

75. 有一些影响到联合国工作人员的问题不属于上述机构的职权范围之内。对于这些问题可以采用的特别程序包括如下方面：

(a) 针对联合国工作人员养恤金联合委员会(养恤金联委会)的决定所提出的申诉, 联合国工作人员养恤金联合委员会(养恤金联委会)代表委员会审查常务委员会本身所作的决定, 并且听取地方工作人员养恤金委员会决定的申诉;

(b) 对因履行公务而死亡、受伤或生病的事件索取报酬, 索偿事项咨询委员会(索偿咨委会)对此作出建议;

(c) 对于因履行公务所造成的个人财产损失或破坏提出的索偿, 由赔偿委员会审查;

(d) 有关病假是否合格的争议, 提交为秘书长和工作人员所能接受的独立医务人员或医务委员会审查;

(e) 关于员额叙级的申诉, 其中涉及要求对全秘书处专业工作人员的叙级上诉和审查委员会以及在所有主要工作地点对一般事务人员员额叙级上诉委员会提出申诉;

(f) 关于晋升专业人员职类的竞争性考试方面的申诉, 由中央考试委员会审查;

(g) 工作人员对其考绩制度报告的反驳。

76. 一些组织, 例如劳工组织和教科文组织建立了由高级工作人员组成的常设报告委员会, 以便审议对考绩和考绩报告的反驳。

五. 其他国际组织的申诉程序

A. 内部申诉程序

(一) 国际劳工组织(劳工组织)

77. 国际劳工组织(劳工组织)的内部申诉程序受到《劳工组织工作人员规则:审查、投诉和上诉》第十三章的管辖。第 13.1 条所规定的审查程序允许工作人员在认为受到不符合上述《条例》规定的待遇或不符合聘用合同条件的待遇,或认为受到上司的无理或不公平待遇时,可要求审查有关问题,以期获得解决。

78. 检查专员获悉,这一审查工作程序很好,与正式法律程序很少有相似之处,而且进行时从未同法律部门咨询。使用调解、和解和谈判方式来解决冲突。尽管审查既不是争论也不是正式的,但审查必须在时限内进行,即,不能用它来摆脱最后时限。审查的结果不会对任何当事方不利。

79. 根据第 13.2 条,如果任何工作人员提出申诉,他所得待遇不符合这些条例的规定或者不符合他聘用合同的条件,或者他受到上司的无理或不公平待遇,除这些条例另有规定者外,该项申诉必须通过该工作人员的主管并通过人事部,在所申诉的待遇发生后六个月内提交给总干事。总干事可将任何此类申诉提交给联合委员会,由此供它提出意见和报告。

80. 最后,工作人员应当有权根据《法庭规约》的规定向劳工组织法庭上诉。关于法庭的情况将在以下第 93 至 99 段中进一步阐述。

(二) 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)

81. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的申诉程序分两个阶段:申诉及向申诉委员会提交案子,申诉委员会是由独立人士担任主席的联合机构,在总干事作出最后决定之前,向其提供咨询意见。就工作人员来说,申诉包括首先提出要求审查总干事的一项行政决定。提出申请的时限是总部工作人员在该行政

决定作出后一个月内,总部以外工作人员在该行政决定作出后两个月内。

82. 作为第一步,工作人员必须向申诉委员会秘书提交一份申诉通知。在这一通知递交后一个月内,他必须向这一机构呈交内容详尽的申诉。行政当局得以在一个月内提交详尽的答辩。在实际上,申诉人往往会提交一份答辩状,结果行政当局也提交一份回驳。

83. 如果工作人员不满意总干事在知晓申诉委员会的建议之后所做的裁决,他可在 90 天内向劳工组织行政法庭提出申诉。

84. 教科文组织自 1953 年以来就一直承认劳工组织行政法庭的管辖权。截至 1995 年年底,教科文组织大会每隔六年便要重申承认劳工组织法庭管辖权仍然有效。自 95 年年底以来,教科文组织每次仅承认劳工组织行政法庭管辖权两年有效,因为该组织现在倡议设立一个更高级别的申诉庭(见下文第 161 至 174 段)。教科文组织目前对劳工组织行政法庭管辖权的承认的有效日期到 2001 年 12 月 31 日止。

(三) 国际复兴开发银行(世界银行)

85. 国际复兴开发银行(世界银行)的申诉程序分四个不同阶段:非正式争端的解决;行政审查;准司法内部程序;行政法庭最后裁决。整体来说,这与联合国系统大致相同。

86. 但是,检查专员认为,世界银行的制度似乎更侧重在争端进入正式阶段以前的非正式调解以及在观念和实际作法上有较大灵活性。例如,专业道德事务处处理在联合国内由联合纪律委员会处理的问题,而联合纪律委员会的名称本身属于前提假定了结论。

87. 此外,在华盛顿各机构的上诉机构比联合国内的上诉机构更为独立,因为其秘书处具有更大的独立性。此外,其决定更加多样化,例如,该银行一些工作

人员因为上诉委员会的建议恢复原职,而这在联合国内一般不会发生。另外值得指出的是,这些组织的内部机构与联合国内的类似机构不同,它们定期出版报告介绍其活动,从而保证活动的高度透明度。

88. 1998 年世界银行任命了一个内部申诉程序审查委员会。该委员会的责任是审查该银行的申诉制度,并作出改善建议使该制度更加公平和可信。委员会广泛地审查了银行目前的制度以及可能的任择办法。

89. 如前面所指出的,检察专员对银行制度的印象比联合国制度要好。但是,银行申诉程序审查委员会认为银行的申诉制度过于强调对解决争端进行正式的、抗争性方法,不受行政当局影响的独立性不足;未能充分保护申诉者的权利,也未能使管理人员担当起遵守世界银行规则,或适当对待下属的责任;对那些不在世界银行华盛顿总部的工作人员来说申诉程序不够方便。

90. 此外,审查委员会还建立一系列步骤,以便加强世界银行非正式解决争端的规定,雇用更多精通诸如歧视和雇用法的工作人员;加强申诉制度的独立性;加强申诉者的程序保障,使管理人员有责任遵守该组织关于适当对待下属的规则;使外地工作人员有更多机会使用申诉机制。

91. 检察专员指出,世界银行申诉制度给他们留下了十分良好的印象。而被指定审查世界银行申诉制度的委员会认为似可作进一步的改善。检察专员认为,这事不外突出了联合国在改变和改进其解决争议的全盘方法方面当有大量工作要做。

(四) 国际货币基金组织(货币基金组织)

92. 国际货币基金组织(货币基金组织)设有一名监察员,一个工作人员——管理人员联合申诉委员会;以及一个行政法庭。根据调停人员的职权范围规定,建立这一职位是“提供公平独立人士的服务,以便处理与雇用有关的个人问题。”

93. 为解决与雇用有关的问题,监察员将判断如何促成冲突的解决,可使用调解或调和或者其他适当方

式。监察员独立于任何官员、部门、办事处、事务局或该基金的任何其他组织性实体。

94. 一般来说,监察员并不调查任何有关行为不检的指控。如果在与监察员联系后决定提出正式申诉或向行政法庭申请,申诉或者申请一旦提出,监察员便不再协助申诉人。

B. 高级申诉案子:行政法庭

1. 联合国系统各组织

(一) 国际劳工组织(劳工组织)

95. 劳工组织行政法庭与联合国行政法庭,是目前在联合国系统内最高司法机构,对工作人员与行政当局的争端具有管辖权。已有 37 个组织,其中许多属于联合国系统以外,已经承认劳工组织行政法庭的管辖权。

96. 法庭由属于不同国籍和来自不同法律制度的 7 名法官组成。来自欧洲的法官往往多于来自其他地区的法官,这部分是由于历史性原因,部分是由于许多承认法庭管辖权的区域组织设在欧洲。

97. 在与国际法律管理当局,高级国家法庭,律师协会及类似实体进行联系后,劳工组织总干事开列出其行政法庭法官职位的候选人名单,提交理事会。理事会再将这一名单提交劳工组织大会,由大会任命法官。

98. 行政法庭每年 5 月和 11 月举行两次会议,每次会议审理 50 至 60 个案件。案子数量多使法庭不胜负荷。

99. 根据劳工组织行政法庭的规则,申诉者可请承认劳工组织行政法庭的组织或联合国的现任或前任工作人员,或者由这些组织中某一成员国律师协会的成员提供咨询或担任代表,或者可请经庭长批准有资格处理国际公务员事务的人士提供咨询或担任代表。这一概念比联合国行政法庭的概念广阔,后者不允许属于另一组织的工作人员或者非通过退休而离职的工作人员作为咨询人或代表。

100. 如前面所指出,联合国有赔偿数额不超过两年工资的规定。对照之下,劳工组织的法庭对支付申诉人

的赔偿数额不设上限,劳工组织行政法庭决定适当的赔偿数额,而承认法庭的各组织无法象联合国那样以赔偿代替撤回有争议的行政决定,或者以赔偿代替具体履行申诉者援引的义务,如果法庭已下令无其他选择。

101. 法庭的书记官处独立于任何其他劳工组织的办公室,而且不属于任何行政系统的一部分。书记官处包括书记官长、助理书记官、支助人员和秘书工作人员以及临时工作人员。书记官长由总干事任命,并对其负责,但在实际中,书记官长的顶头上司是法庭庭长。

2. 其他国际组织

(一) 美洲国家组织

102. 美洲国家组织有一个行政法庭。如同美洲国家组织所有其他机构一样,法庭从属于美洲国家组织大会。法庭的职权可扩大到美洲国家组织中的任何其他美洲专门组织。

103. 美洲国家组织行政法庭的组成必须反映美洲大陆的两大法律传统:普通法传统以及民法传统。法庭由六个成员组成。所有成员都必须是经验丰富的律师,法律教授或者专业法官,并且严格以个人身份行事。

104. 法庭成员由美洲国家组织大会选举,任期六年,这些任期以相互错开的方式安排,因此每年都选举一名新的成员。任何成员只能连任一次。

105. 向法庭提交申诉不导致暂停执行有争议的行政决定,而法庭判决应为最终裁定,不得上诉。更重要的是,法庭承认所有结案的协议,新闻稿、仲裁协议和寻求和解或调解的协议具有最终决定性质,因此不能重新提出、审查或者裁定通过上述协议或程序解决的问题。

106. 此外,在华盛顿特区设有一个上诉小组,由世界银行、货币基金组织和美洲国家组织的法庭成员组成。

(二) 经济合作与发展组织(经合发组织)

107. 经济合作与发展组织(经合发组织)于1991年12月设立行政法庭。该法庭自1992年7月至1998年3月作出了30项判决。除了为改正错误(实质错误)、修订或解释目的以外,不得对判决提出上诉。该组织还设立一个各种争端咨询委员会以及一个叙级小组。

六. 改革联合国内部司法：建立一个精简、较公正和较有效率的制度

A. 行政和结构改革：创建一个解决争端和司法行政办事处

108. 检查专员未发现任何理由可认为处理联合国内部司法的单位在任何方面遭到管理部门的不当压力。不过，这些单位目前稳固地设在联合国组织行政层级结构内，因如能将它们从这些结构移出来和使它们享有显明地独立于这些结构之外的地位，其形象和信用将会大大加强。

109. 要这方面，值得注意的是，劳工组织行政法庭书记官处不属于任何层级结构，而仍独立于劳工组织秘书处的任何其他行政领域之外。

110. 因此，检查专员提议，在联合国内创设一个办事处，涵盖目前涉及联合国内司法行政和解决争端的所有单位。这个办事处将称为“解决争端和司法行政办事处”，它应直接向秘书长办公厅负责。

111. 检查专员认为，提议的新办事处的名称把重点放在应该强调之处：设立和运转一项机制，在联合国与工作人员之间的争端进入正式诉讼之前予以解决。这一方面直到现在多少受到忽视。

112. 同时，必须保持、“司法行政”此一措词。由于国际公务员无法向国家法院上诉，各组织必须为他们提供一个内部司法行政制度，亦即可在全世界享有与国内制度相当的制度。

113. 该办事处首先应包括监察员职务，负责解决联合国与其工作人员之间的争端；其次，所有处理司法行政诉讼部分的单位，亦即行政法庭秘书处、联合申诉委员会和专业责任委员会秘书处、以及法律顾问小组协调员办事处。

B. 联合国行政法庭

114. 检查专员注意到，实际上，法庭权力的行使受到了限制。事实上，按照《法庭规约》第9条，第1

款，如法庭审讯结果认为申诉确具理由，法庭应即命令取消争辩中之决定，或指定履行上诉人要求的某项义务。不过，秘书长可基于联合国的利益而决定赔偿申诉人，其数额以不超过两年的基本薪酬净额为限。

115. 远在1976年，有关联合国组织内申诉程序的国际公务员联会讨论会²⁵说明如上所述，由于行政法庭权力受限，从而导致了令人极不满意的情况。该讨论会经国际公务员联会通过的第二项建议的部分案文如下：

“(b) 只要法庭承认申请完全有理，就应由法庭，而不是由秘书处的首长来决定。引起当事方提出申诉的行政决定是否应该撤销，或执行既有义务是否可能和可行，或是否有理由向当事方作出赔偿，以补偿其所受到的损害；

(c) 如果法庭决定作出赔偿，就应有自由确定数额，而不受事先确定的任何限制，以便使所受的损害得到充分赔偿。”

116. 检查专员认为，为建立一个真正的司法行政制度和加强法庭及其他上诉机关的信用，必须清除对法庭权力的限制。法庭应有充分权力来命令撤销引起申诉人提出申诉的行政决定，或指定执行要求的义务。

117. 此外，法庭应可全权决定对申诉人作出赔偿的数额，在这样做时，行政法庭将向劳工组织法庭看齐。在劳工组织，对可付给工作人员的赔偿数额未设限额。此外，由劳工组织法庭决定什么是适当的赔偿，如果法庭指定执行申诉人要求的某项义务，参与组织不能用赔偿来替代。

118. 检查专员也检查了行政法庭法官所应具备资格的问题。《法庭规约》未对其成员的资格有任何具体规定。不过，其中多数以前曾担任其本国的法官，并具备良好的法律资格。但有少数成员缺乏法律背景或

有关经验。这一事实曾招致某种程度的批评，特别是与劳工组织行政法庭对照，后者的法官都是国家法院最高一级的专职法官。

119. 确实下列的事例相当多：在解决一个组织行政当局与其雇员之间的内部争端时，在毕生公务员生涯中累积的广泛行政程序知识，同主要处理民事事务的司法成员的法律经验一样可能都是有用的。但是，检查专员认为，如果该法庭所有法官都拥有的高度专业资格和经验，法庭形象必会获得加强。因此，检查专员吁请会员国不遗余力确保所提名的法庭法官人选符合这些要求。

120. 在这方面，检查专员知道，行政协调委员会（行政协调会）在其 1999 年 10 月第二次常会上注意到联合国系统法律顾问的报告和建议。行政协调会随后请法律顾问提供关于甄选行政法庭法官程序的资料。²⁶

121. 考虑到行政法庭日增的工作量和由此导致的案件积压，检查专员认为，为了有效和迅速地执行其职务，行政法庭秘书处应增设一个副秘书长额，以加强阵容。在这方面，它们再次考虑到劳工组织的领导班子，该处的劳工组织行政法庭书记官长有一名副书记官长支助。

C. 联合申诉委员会和专业责任委员会

122. 如上所述，联合申诉委员会和目前的联合纪律委员会（本报告建议应改为专业责任委员会）是在大会授权下设立的咨询机关。在这些机关服务的工作人员以及作为顾问协助同僚的工作人员，把大量时间和精力投入此一职务。此外，联合国组织也将大量资源指拨用于这些机关的秘书处，以及代表行政当局出庭的单位。因此，检查专员认为，这些消费动用如此大量资源程序的结果应获得比目前为高的承认。

123. 检查专员特别提到，联合申诉委员会和联合纪律委员会的建议，包括一致的建议没有被行政部门接纳的比例偏高，在不予接纳时往往援引必须维护作为联合国组织行政首长的秘书长的权力。只有下列情况如果存在于某些国家的司法制度，也是极少数：可能

不接纳陪审团和其他类似司法或准司法性的机关的裁决、结论或建议。

124. 检查专员也不了解作为联合国行政首长的秘书长其权力如何会因接受按照大会所发布规则设立的咨询委机关所一致建议而遭到损害。因此，应恢复接受这些机关所作一致建议的做法（除非真正例外情形则不在此限）。

125. 人力资源管理厅（人力厅）在关于本报告草稿的初步意见中提及以前各段所载的内容不正确。人力厅还说：

“遵照 1987 年宣布的政策，即是除了违犯主要的法律或原则问题，秘书长接受一致的建议，在过去三年期间（1996-1998 年）不得不拒绝 43.2% 的这类建议。这是因为秘书长决定，这些建议是基于错误适用法律，或忽视了既定政策，或缺乏支持证据。总之，一致建议的是被接纳的，除非有一项不得不如此的理由或法律或政策，而这点是不会改变的。”

126. 检查专员认为，人力厅的陈述未能证明其论点。事实上，它倾向于证明检查专员的论点是对的。如果不接纳一致建议比例占 43.2%，如果这比例不算偏高，什么比例才算偏高呢？联合申诉委员会和联合纪律委员会是合办的工作人员——行政当局机关。这意味着行政部门积极参与设立这些机关，其方式是独立地指派它们的一些成员，并与工作人员代表联合指派其主席。这些机关的许多建议由于人力厅所提出的理由未被接纳，从此一事实可得出的唯一结论是，这些机关未适当执行其职务。如果事实确实如此，便须使其恢复活力，以使它们有效履行大会交付给它们的职责。

127. 对行政部门而言，依据大会的立法权力设立联合咨询机关，它所不接纳的建议占如此高的比例，这不是一个适当的解决办法。显然地，行政部门造成的这一情况只会使提交行政法庭的申诉数目增加，而且在许多申诉中，将有在第一次申诉阶段的一致建议为其依凭。

128. 如果铭记着联合国系统法律顾问认为, 不必设第二审级以便不服行政法庭的裁决的申请人提出上诉, 因为联合申诉委员会在某种意义上可作为第一审级, 可辩称法庭业已是第二审级(参看下文第 167 段)。因此这种情形就更严重了。但是, 没有在一个真正的第一审级中会有如此多的建议被实际而言作为争端当事一方所拒绝的。

129. 联合申诉委员会和联合纪律委员会秘书处是由法律专业人员中的工作人员组成的。这些工作人员具备必要的知识, 可以对联合申诉委员会和联合纪律委员会成员在其讨论中提供咨询意见和指导。如果认为联合申诉委员会和联合纪律委员会成员有不太熟悉管理工作人员任用条件的行政条例、联合申诉委员会和联合纪律委员会议事规则及其他事务的情形, 便应鼓励该秘书处工作人员提供咨询意见和指导。

130. 此外, 如果为联合申诉委员会和联合纪律委员会成员提供法律事务的基本训练, 特别强调关于工作人员任用条件的规定, 以及涉及联合国系统司法行政各单位的业务, 这些成员的作用便可获加强。

131. 检查专员注意到, 联合申诉委员会和联合纪律委员会的报告不具约束力, 仅载有提交秘书长的建议。因此, 这些报告并不树立先例, 也无法构成裁决的基础。

132. 尽管如此, 检查专员仍希望这些机关的运作中出现较大的透明度。朝此方向的第一个步骤可以是印行一份关于该委员会建议的摘要, 以及对所提出案件的处理, 包括行政当局对委员会的建议是接受还是拒绝。这些报告不须列出工作人员的姓名, 而只是提供资料而已。

133. 这些报告应辅以印行有关以下问题的统计数字: 这两个委员会审理的案件、有利于工作人员以及有利于行政部门的建议、一致建议的数目、经行政部门全部或部分接纳或拒绝建议的数目等。从本报告附件二各表可看出在这类报告中应列入何种型式统计资料。

134. 不过, 值得注意的是, 检查专员从不同工作地点收到的统计数据似乎未按标准来编辑。检查专员希望, 今后将努力使这类数据一致, 以确保全组织的一致性和可比较性。

135. 在联合申诉委员会和联合纪律委员会前举行口头听讯若干年前几乎是惯常的作法。除了联合纪律委员会以外, 这种作法似已停止。应将此事作为进一步研究的主题, 以确定口头听讯是否可加速对提交联合申诉委员会案件的处理, 或进而有助于解决的争端。

D. 惩戒和申诉案件法律顾问小组

136. 应再次指出, 行政部门在申诉程序的每一步骤中都有许多律师向其提供咨询意见和任其代表。首先, 人力厅条例和细则科, 配备了三名法律干事, 其职务包括向全组织管理人员提供关于解释和适用规则的咨询意见; 其次, 人力厅行政法条股, 配备了三名法律干事, 他们在联合申诉委员会和联合纪律委员会的诉讼中代表行政部门; 第三是主管管理事务副秘书长办公室内的一名高级法律干事, 他就处理申诉案件情事向副秘书长提供咨询意见。在行政法庭前, 行政当局获得法律事务厅一般法律司提供咨询意见和由它充任代表。

137. 对照之下, 工作人员如认为行政决定影响到其任用条件而需获得这方面咨询意见, 在第一阶段只能求诸辩护人小组协调员办公室, 该办公室缺乏具有良好法律资格的工作人员。检查专员与现任协调员和联合国无数官员进行过面谈, 得到的印象是, 现任协调员是一位忠诚、勤劳的工作人员, 其努力值得高度赞扬。因此, 考虑到这名工作人员缺乏法律训练, 下列问题性质敏感但却適切: 这类努力是否足以为工作人员提供适当的法律意见和代其申诉。

138. 此外, 为工作人员提供大部分意见和代其申诉的小组成员是在自愿的基础上行事; 如果他们是在职人员, 则用他们自己的时间。确定, 按照 1988 年 5 月 25 日 ST/AT/351 号行政指示, “同意在一个案件中担任辩护人的在职工作人员, 准备和陈述该案件将

为其公务的一部分……”。但这项规定的执行，“须视服务的紧急性和办公室的限制因素而定。”

139. 联合国预算和人员几乎不断地削减，削减程度也愈来愈大，因此工作人员责任和工作量日增。实际上，工作人员是在这样的背景下，行使其担任辩护人的职责。实际上可在申诉和惩戒案件中对工作人员提供咨询意见和代表同僚进行申诉的辩护人显然比那些正式列入法律顾问小组成员名单上的人少得多。

140. 在总部以外工作地点的情形似乎更糟，极难找到能够愿意实际参与内部司法制度的工作人员，一名行政长官在其对本报告草稿的意见中认为，工作人员担任辩护人的意愿：

“因完全缺乏关于承认这些工作人员参与内部法律系统运作在履行责任时往往极度耗时的激励和奖励制度，而受到不利影响。由于整个联合国系统员额继续削减，而日常指派任务工作量相应增加，工作人员极不愿意参与司法行政，这是可以理解的。

141. 工作人员代表认为由于禁用外界律师担任代表，可供管理人员使用与可供工作人员使用的法律资源差异更大。检查专员已在仔细考虑是否应让工作人员请外界律师提供咨询意见以及更重要的是在联合国的上诉机关由外界律师担任其代表。

142. 检查专员得出这样的结论：让外界律师在联合申诉委员会上代表工作人员申诉将不符合联合国甚或工作人员本身的最大利益。联合国内部行政制度的特殊性质难以与任何特定国内法律制度相一致。联合国有权也有责任在没有外来干预的情形下解决其内部的争端。

143. 不过，检查专员承认，目前的制度未能为工作人员提供适当的法律咨询和担任其法律代表。必须尽早补救此一情况。对工作与对行政当局提供适当法律咨询和担任其代表方面，至少应实现某种程度的对等待遇。

144. 作为一个开始，辩护人小组协调员办公室必须通过任用一名具备良好法律背景协调员方式予加强。应拟想继后行动，以满足其他工作地点对法律动支援的需要。

145. 如上所述，工作人员可洽请一现职或退休工作人员提供咨询并由其担任代表，但是不得洽请从联合国辞职或以其他方式离职的工作人员提供咨询并由其担任代表。检查专员认为，所有前工作人员都应能在联合国的申诉机关前代表其他工作人员，当然那些因服务不佳或惩戒理由被即决解职或停职的那些人除外。这一步骤将增加潜在法律顾问的总人数，亦即增加可能在工作地点从事律师或相等业务的前工作人员。

146. 本着此一建议的精神，也应考虑能否允许工作人员由联合国共同制度内其他组织的现职和前工作人员来担任代表。不过，也许只能从一种全球、全系统角度，在所有参与组织的密切协商与合作下，充分审查此一问题。

147. 最后，检查专员注意到联合国共同制度内联合国数个工作人员协会推动的法律援助计划。

E. 监察员职务

148. 在与歧视和其他灾情调查小组成员的会谈期间，检查专员发现，他们非常积极，但对行政部门对他们的任务只提供有限支助似乎略感气馁。开发计划署、难民专员办事处和儿童基金会等的经验似乎成功得多。

149. 鉴于上述情况，现在也许宜于一劳永逸地趋向设立一个正式监察员职务，负责通过旨在避开提起诉讼程序的非正式和解、调停或谈判程序，解决工作人员与管理部门之间各类争端。检查专员认为，从这些解决争端的非正式程序取得的利益，包括财政利益，将远超过其运作费用。

150. 监察员的职务应同工作人员代表的协商后，委派一名由秘书长任命的高级职等独立官员担任，任期为五年，不得连任。应确保所有工作地点的工作人员

任何时候皆可与该监察员联系。在每个工作地点可一人或一个小组兼职协助监察员工作。这些工作将由监察员协调。

F. 向高一级上诉的备选办法

(a) 界定国际法院的作用

151. 由于国际法院在内部申诉程序中的作用已经停止，就联合国特定政策和做法，诸如解释《联合国宪章》条款等问题出现了空白。此外，似乎全系统无数工作人员和行政长官认为，应设立一个具有权力的审极，以复查劳工组织和联合国行政法庭的裁决。特别是教科文组织官员已就创设一个联合国系统最高上诉法院拟订具体建议。

152. 行政协调委员会（行政协调会）在其 1999 年 10 月第二届常会上审议了联合国系统法律顾问的报告和建议。检查专员注意到，行政协调会请法律顾问探讨是否可能通过有关政府间机构，寻求国际法院对法庭判决的咨询意见。²⁷

(b) 劳工组织行政法庭与联合国行政法庭建立更密切工作关系

153. 检查专员知道，劳工组织和劳工组织行政法庭不甚愿意考虑朝向将法庭与联合国行政法庭合并的作法。但检查专员认为，如两个组织的立法机关在这方面通过的决议显示，这一合并将是一项有利的发展。

154. 此外，在此一发展道路上的障碍决非无可克服的。两具法庭的法理和学理固然并非一模一样，介们非常相似经过一段调和期间后，便能统一。在好的方面，合并的法庭涵盖所有目前承认劳工组织法庭和联合国法庭权限的组织，将为联合国整个系统提供一个统一的申诉审级。

155. 虽然检查专员在本报告中未正式就此提出建议，但他们希望阐明，在此一阶段应积极努力调和劳工组织行政法庭与联合国行政法庭关于下述方面的规约和规则：法庭的组成、管辖权、诉讼的正式先决条件、程序、复查备选办法、对判决的解释、以及向更高级上诉。

156. 检查专员认为，在目前阶段，劳工组织行政法庭和联合国行政法庭应建立密切的工作关系。检查专员在这方面注意到，这两个法庭之间目前没有经常联系，其中的一个理由是它们不在同一时间于日内瓦开会，不过，双方庭长就重要议题非正式接触。

157. 最后，检查专员注意到秘书长代表行政协调会向大会本届会议提出的一项建议。按照此项建议，国际公务员制度委员会（公务员制度委员会）的章程将予修订，使其得以向一个特设劳工组织行政法庭/联合国行政法庭联合小组请求就公务员制度委员会决定和建议提供不具拘束力的咨询意见。

(c) 努力建立联合国系统内较强的、统一的高一级申诉

158. 简言之，联合国系统内司法行政包括：首先，旨在就申诉案件向联合国组织各行政首长提供咨询意见的内部申诉程序，其次，联合国系统内两大行政法庭——劳工组织行政法庭和联合国行政法庭——之一的审理程序，该法庭就提交的申诉发表具约束力的判决。目前，对法庭的判决没有高一级可上诉。

159. 检查专员知悉工作人员代表和行政长官同样持有一些意见，赞成创立一个复查法庭判决的高一级申诉审级。他们也知悉，数名行政长官认为，这一审级是不必要的。

160. 在 1997 年教科文组织第二十九届大会之际，该组织总干事提出了关于现行司法行政制度弊端的几点考虑。他的建议旨在改革司法行政制度，使工作人员和行政当局同样可能对劳工组织行政法庭的裁决提出申诉。他引述了 1986 年联检组关于司法行政的报告，其中强调了“这首先是一个原则问题”。²⁸

161. 教科文组织总干事又引述联检组报告如下：“两级司法申诉的制度是民主法律的一项基本原则，并已在大多数国家确立下来。因此，很自然的是，联合国工作人员希望将这一制度用于……”²⁹ 提议的制度拟想一个司法委员会，由一名主席领导，该委员会将在联合国内通过两个法庭：一个初审级法庭和一个上诉法庭，行使司法权。

162. 此外，总干事还指出，他已在行政协调委员会的范畴内提出司法行政问题，以期改善劳工组织行政法庭的功能，并扩大上诉的可能性。教科文组织大会第 29 C/79 号决议决定“紧急呼吁国际劳工会议与联合国共同制度的有关组织磋商，为改进国际劳工组织行政法庭的运作探讨可采取的措施。”

163. 自 1998 年起，联合国系统法律顾问在数次会议上讨论了是否可建议引进一个两级早诉机制，以加强联合国系统内各组织的司法行政。应行政和协调委员会（行政协调会）的请求，法律顾问积极进行此事——除教科文组织法律顾问以外——于 1999 年 3 月在罗马举行的会议上就共同立场达成协商一致意见。³⁰

164. 法律顾问的立场是，国际法没有规定在法律诉讼范围内给予上诉权。他们进一步认为，考虑到联合申诉委员会在某种意义上提供了第一审级，可以辩称行政法庭业已是第二审级。

165. 此外，设立一个两级申诉机制的另一目的是确保在数个较低审级法庭一致适用法律。据法律顾问说，从联合国系统的角度而言，后一论据失去说服力，因为联合国行政法庭和国际劳工组织行政法庭成为“较低审级法庭”，不适用同样法律。

166. 然而，法律顾问指出，如果行政协调会决定进一步考虑设立一个两级申诉机制，可为这一机制确定至少三个备选办法。这些备选办法是：各个机构或组织设立各别的机制；整个联合国系统设立一个共同的两级机制；为两个行政法庭设立一个两级机制。

167. 在一项异议意见中，教科文组织法律顾问强调目前制度的缺点，主要是它将对一个权限获各组织承认的法庭的判决的一切可能补救办法都排除在外。该

法律顾问回顾，一连串引进一个真正申诉法庭，将联合国行政法庭与劳工组织行政法庭合并，以及逐渐调和两个法庭的规程、做法和案例法的建议经短暂审议后予以放弃。

168. 教科文组织法律顾问认为，难以了解为何错误和疏漏无法予以纠正。这一情形使得工作人员与雇用组织双方皆感沮丧。³¹

169. 教科文组织法律顾问的结论是，引进一个两级补救办法无疑会发挥有利作用。这种补救的备选办法包括一个联合国行政法庭和劳工组织行政法庭的共同申诉法庭或为两个法庭各分设一个申诉法庭。

170. 行政协调委员会（行政协调会）在其 1999 年 10 月第二次常会上审议了联合国法律顾问的报告和建议。今后，行政协调会请法律顾问会议阐述其关于通过引进一个“非常申诉”进程扩大行政法庭现有审查程序的意见，并阐述如何改进申诉程序。³²

171. 教科文组织大会在其 1999 年 10 月 26 日至 11 月 19 日举行的第三十届会议上告知在机构间级别上执行上述决议所取得的进展。会上通过第 30 C/75 号决议，其中请“总干事继续努力，寻求一种机构间解决办法，以改善联合国共同系统内的行政司法制度，这种办法应充分考虑行政协调委员会（行政协调会）通过的决定。”

172. 如上所述，本报告本身只载述联合国内司法行政问题。检查专员重申，他们认为，任何倾向于为联合国系统设立一个统一的高一级上诉审级的提案，唯有在与所有参与组织密切协商和协作下才能拟订。

七. 一般性问题

A. 秘书处官员的充分问责制

173. 检查专员认为没有明确界定赋予权权的官员的问责制和责任制，则不会有任何真正的授权。在这方面，检查专员指出，在许多情况下，秘书处官员似乎不必对自己不当的或严重疏忽的行为所涉及的问题包括财务问题负责。检查专员因此着重指出，任何时候上诉机构裁决秘书处官员的行动不当的或严重疏忽，则应酌情使这些官员对此等行为直接造成本组织的财务损失负责。

B. 条例、规则及其他行政通知使用明白的措词

174. 检查专员说，秘书长公报、行政指示、情况通报及涉及工作人员任用条件的其他通知有时候措词含糊不清，引起对有关规定的性质和意思的误解。检查专员认为，所有涉及工作人员任用条件的行政通知都应使用简明的措词，毫不含糊，以期尽量避免对有关规定的性质和意思的误解，从而防止出现争端。

175. 因此应该再采取一些措施，澄清涉及工作人员作用条件的规则、条例和一切行政通知，发展信任、对话和交流的共同文化，加强早日解决争端的机制，并且提供限制诉讼的抑制因素。

176. 如果用最广的意义了解“司法行政”，则改进司法行政应从预防发生争端开始，因争端最终可能导致工作人员和管理人员间或工作人员和行政当局间的冲突。这种冲突往往出自对工作人员细则和条例或行政通知的不同解释或了解，因为在许多情况下，它们太复杂、措施不当以及自相矛盾。

177. 负责审查联合国行业务效率的专家组、例如审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家组二十多年来一直强调这一点，该专家组要求“将联合国的人事管理建立在明白、连贯和透明的规则上”及“消除当前存在的不一致和含糊”。³³ 大会还请秘书长

加速简化和精简所有人事规则和程序，使它们透明和较易应用。³⁴

178. 从一开始，而且行预咨委会早在 1985 年就建议 35，应查明人事管理中引起太多申诉的那些方面，以便简化和澄清有关的规则和条例。此外，应不断有条不紊地更新所有工作人员条例和细则及有关的行政通知。

179. 检查专员指出秘书处在这方面所作的努力，特别是大会在 1998 年通过对工作人员条例第一条的修正以及对工作人员细则 100 号编第一章的修正 36。增加评注以解释个别条款并协助工作人员据上下文了解条款的含义，也是一种有用的措施。

180. 秘书处在 1997 年 5 月 28 日印发了关于公布行政通知的程序的秘书长公报 ST/SGB/1997/1，目的是执行一项建议：所有规则措词务求清楚明白。此外，最近秘书长关于工作人员细则的修正案的报告载有关于教育补助金、随身行李、回国补助金、调动和艰苦条件津贴及其他，问题的订正细则措词相当浅白。

181. 此外，秘书处不断审查目前载于《人事手册》的所有规则，以期加以精简并综合起来重新印发，以满足 ST/SGB/1997/1 规定的清晰简明的要求。最后，秘书处打算以联机方式提供这些规则，检查专员认为这相当值得称赞。

182. 此外，检查专员知悉秘书处在过去几年努力培训工作人员和管理人员解决冲突的技巧。这些努力应积极地进行下去，并且辅之以一些旨在使工作人员更加了解其权利和义务的方案。这种方案必须是任何简介要目的组成部分。

183. 检查专员认为应不遗余力地以对话和沟通的文化取代目前对抗的气氛。特别是秘书处在过去几年采用的考绩制度在这方面应有帮助，因它需要工作人员

和管理人员间经常讨论，而且提供客观的判断方法评估工作人员的成绩。

184. 然而必须进一步鼓励工作人员提请其上司注意他们认为有争论的任何行政问题，然后才同第三者接触。在管理人员方面，应在工作人员细则和条例及行政指示的解释和执行方面获得更多指导。

C. 外地工作人员使用申诉程序：视象会议

185. 驻外地工作人员包括维持和平及其他特派团的工作人员使用所有解决争端和申诉程序请求关于其任用条件和服务条件的适当法律咨询以及在申诉机关的适当代表的途径，如果适当，应随时加以确保。检查专员建议更多地利用信息技术、包括视象会议，以便利外地工作人员使用解决争端程序和申诉机关。

注

¹ 联合检查组（联检组）1999 年工作方案（A/53/841），1999 年 2 月 23 日。

² 国际公务员协会联合会（公务员协联），研究和政策第 4 号—联合国组织系统的申诉程序，1977 年，日内瓦。

³ 关于建立单一行政法庭的可行性—1979 年 9 月 27 日法律顾问会议的报告（ACC/1970/70）。

⁴ 1982 年 10 月 26 日的 A/C.5/37，第 4 段。

⁵ 联合国同各专门机构和国际原子能机构的行政和预算协调—建立单一行政法庭的可行性（1984 年 12 月 20 日 A/C.5/39/7）。

⁶ 1985 年 7 月 23 日的 A/40/471，第 70 段等等。

⁷ A/41/640。

⁸ 1988 年 10 月 13 日，A/43/704。

⁹ 1989 年 6 月 20 日 A/C.5/44/1 和 1999 年 9 月 19 日 A/C.5/44/1。

¹⁰ 1990 年 10 月 19 日，A/C.5/45/11。

¹¹ 1994 年 11 月 8 日，A/C.5/49/13。

¹² 1995 年 3 月 18 日 A/C.5/49/60（另见 1995 年 6 月 9 日 A/C.5/49/60/Add.1，关于所涉财务问题）。

¹³ A/C.5/50/52。

¹⁴ 同上。

¹⁵ 2000 至 2001 两年期方案概算（A/54/6），第 27 C 节，人力资源管理厅（人力厅）。

¹⁶ ST/IC/11991/35。

¹⁷ ST/SGB/1998/19。

¹⁸ 另见 1999 年 4 月 21 日行政问题咨询委员会第十九届会议报告（人事和一般行政问题）（ACC/1999/5）。

¹⁹ 内部监督事务厅（监督厅），调查科，手册，业务程序 A。

²⁰ 内部监督事务厅（监督厅），调查科，手册，业务程序 A。

²¹ 从前是行政法庭规约第 11 条，根据 1995 年 1 月 11 日大会第 50/54 号决议删除。

²² 劳工组织行政法庭规约，第十二条。

²³ A/40/471，第 3 段第 6 页。

²⁴ 见附件三。

²⁵ 国际公务员协会联合会（公务员协联），研究和政策第 4 号—联合国组织系统的申诉程序，1977 年，日内瓦。

²⁶ 行政协调委员会，1999 年 10 月 29 日和 30 日在纽约联合国总部举行的行政协调委员会 1999 年常会结论摘要（ACC/1999/20），1999 年 11 月 11 日。

²⁷ 同上。

²⁸ 联检组，联合国的司法行政（JIU/REP/86/8，A/41/640）。

²⁹ 同上，第 57 段。引自该报告的案文又载有行政管理处（行管处）顾问的报告引文，Gurdon Wattles 先生著的题为“审查行政复核的方法和程序，行政法庭案件的上诉和处理”，1981 年 11 月。

³⁰ 联合国系统的法律顾问，关于实行两级上诉机制以提高联合国系统的司法行政的可取性的说明，1999 年，罗马。

³¹ 同上，附件，教科文组织法律顾问的说明，1999 年，罗马。

³² 行政协调委员会，1999 年 10 月 29 日和 30 日在纽约联合国总部举行的行政协调委员会 1999 年常会结论摘要（ACC/1999/20），1999 年 11 月 11 日。

³³ 审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家组的报告，《大会第四十一届会议正式记录，补编第 49 号》（A/41/49）。

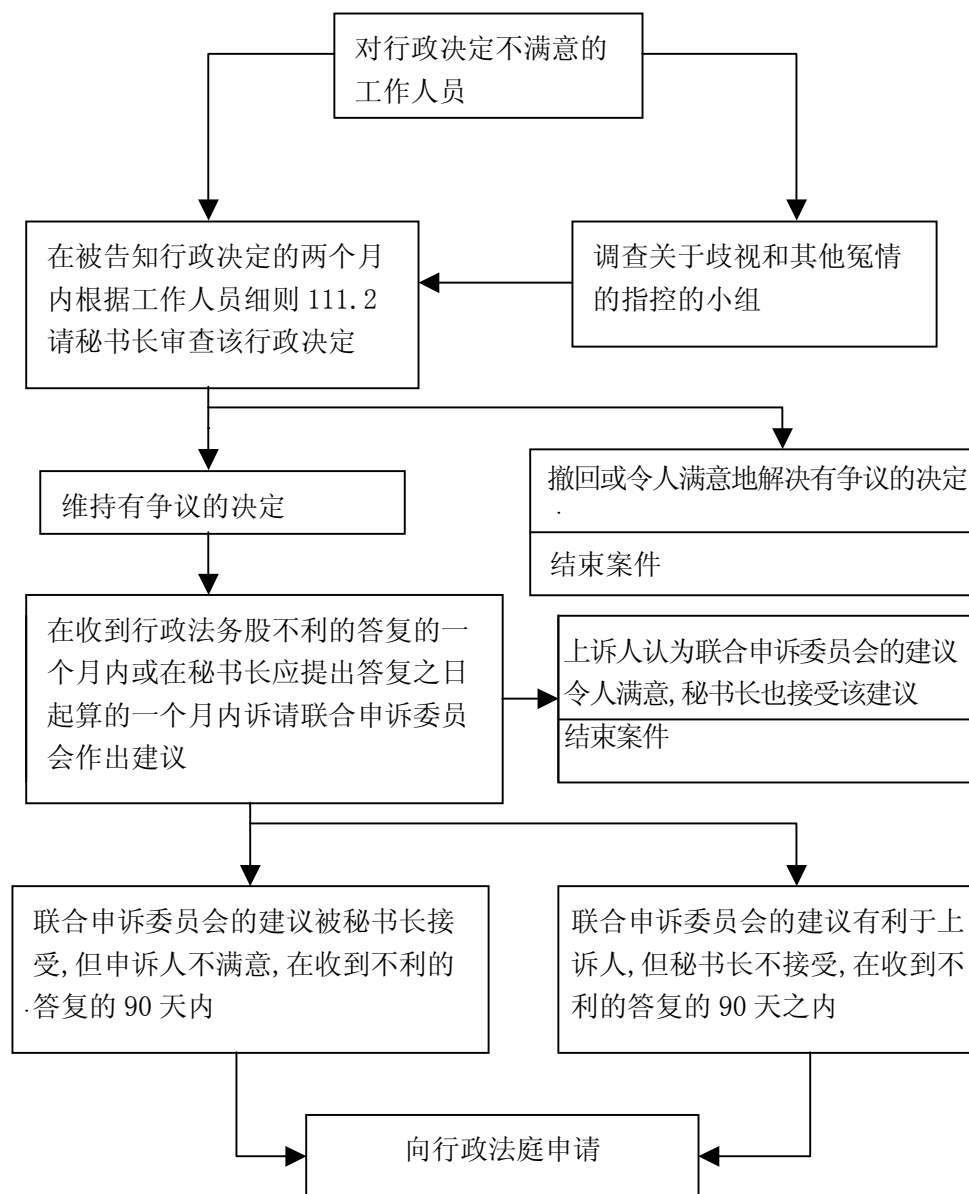
³⁴ A/RES/51/226，第二节，第 7 段。

³⁵ 《大会第四十届会议正式记录，补编第 7 号》（A/40/7）。

³⁶ 见大会第 52/252 号决议，关于对工作人员条例第一条的修正和对联合国工作人员细则 100 号编第一章的修正（A/RES/52/252）以及秘书长公报 ST/SGB/1998/19，联合国工作人员的地位、基本权利和义务。

附件一

想要反对行政决定的工作人员可采取的办法列表



(判决和有约束力的判决)

附件二

关于联合申诉委员会案件的统计资料

(由四个工作地点提供)

联合国总部, 纽约 (截止 1999 年 12 月 10 日止)

未决案件总数	137
1997 年提出的案件总数	72
1998 年提出的案件总数	55
转下的案件数目 (在 1999 年以前提出的)	73
1999 年提出的案件总数	64
1999 年处理的案件数目	43
(a) 有报告	37
(b) 无报告	6
1999 年处理的案件暂停诉讼数目	12
1999 年送交秘书长的报告数目	49
1998 年交给秘书长的报告数目	37
待决案件——收到意见书 (1999 年积压)	43*
1998 年待决案件 (1998 年积压)	50

* 在这 43 个案件中, 31 个案件处于联合申诉委员会诉讼的不同阶段。其中一些案件已编制了导言草案, 但未组成小组。另外一些案件已向小组成员提交最后报告, 供他们批准和签字。

联合国日内瓦办事处 (截止 1999 年 12 月 31 日止)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
提出的申诉	25	21	19	24	18	21	18	24	28	28*
已处理的申诉	13	16	19	12	24	32	23	20	28	29
转下的申诉	38	43	43	55	49	38	33	37	37	36
无报告的申诉	5	7	4	3	5	6	3	10	10	3
有报告的申诉	8	9	15	9	19	27	20	10	18	26
提出暂停诉讼	0	0	1	9	1	2	6	12	4	6

* 同一申诉人提出七个案件。

联合国维也纳办事处（截止 1999 年 10 月 21 日止）

	1993	1994	1995		1996	1997	1998	1999
提出申诉	7	2	3	提出上诉	3	2	11	2
撤回/解决/放弃	4	1	0	要求暂停诉讼	3	3	0	2
活性案件	1	1	3	已完成关于申诉的报告	3 [*]	0	4 ^{***}	1
已完成的报告	2	0	0	已完成关于暂停诉讼的报告	2	2	0	1
				待决申诉	2	3	2	1
				撤回申诉	0	1 ^{**}	0	0
				移交另一个联合申诉委员会的申诉	0	1	0	0
				撤回暂停诉讼的要求	1	0	0	0
				通过调解解决的案件	0	0	2	1
				目前在调解中的案件	0	0	2	2 ^{****}

* 包括关于四个类似申诉的案件。

** 因申诉人死亡而终止。

*** 包括关于八个类似申诉的案件。

**** 包括提出对该案件暂停诉讼的请求的案件。

联合国内罗毕办事处（截至 1999 年 12 月 31 日止）

	1997	1998	1999
提出的申诉	4	8	7
提出暂停诉讼	1	1	2
转下的申诉	4	10	10
有报告的申诉	0	2	5
撤回的案件	0	0	2
副秘书长接受的建议	0	2	3 [*]
副秘书长拒绝的建议	0	0	1

* 副秘书长对其中一个案件没有作出决定。

附件三

联合国系统行政法庭的管辖范围

联合国行政法庭

- 联合国组织及其附属机构
- 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）
- 国际海事组织（海事组织）
- 国际民航组织（民航组织）
- 联合国工作人员养恤金联合委员会（养恤金联委会）*

劳工组织行政法庭（按照承认其管辖权的顺序）

- 国际劳工组织（劳工组织），包括国际训练中心
- 世界卫生组织（卫生组织），包括泛美卫生组织
- 联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）
- 国际电信联盟（电信联盟）
- 世界气象组织（气象组织）
- 联合国粮食及农业组织（粮农组织）
- 欧洲核研究组织
- 世界贸易组织（世贸组织）
- 国际原子能机构（原子能机构）
- 世界知识产权组织（知识产权组织）
- 欧洲航空安全组织（欧管）
- 万国邮政联盟（万国邮联）
- 欧洲南半球天文台
- 铜出口国政府间委员会
- 欧洲自由贸易联盟（欧贸联）
- 各国议会联盟（议会联盟）
- 欧洲分子生物学实验室
- 世界旅游组织（旅游组织）
- 欧洲专利局
- 非洲发展管理训练研究中心（非洲发管训研中心）
- 国际铁路运输政府间组织
- 国际丛书登记中心
- 国际兽疫局

-
- 联合国工业发展组织（工发组织）
 - 国际刑事警察组织（刑警组织）
 - 国际农业发展基金（农发基金）
 - 保护植物新品种国际联盟
 - 关税合作委员会
 - 欧洲自由贸易联盟法院
 - 欧洲自由贸易联盟监视机构
 - 国家农业研究国际服务处（农研服务处）
 - 国际移徙组织（移徙组织）
 - 国际遗传工程和生物技术中心（遗传工程生物技术中心）
 - 禁止化学武器组织
 - 国际水文学组织
 - 能源宪章会议
 - 红十字会与红新月会国际联合会
 - 全面禁止核试验条约组织（禁核试组织）筹备委员会

* 有一些专门通常属于劳工组织行政法庭的管辖范围，但接受联合国行政法庭对工作人员合办养恤金案件的管辖权。依联合国工作人员养恤金联合委员会（养恤金联委会）第 48 条，这些机构可就所指称的联合国工作人员养恤金联合委员会的决定所引起的合办养恤金条例违反情事，直接向联合国行政法庭提出申诉。

注

海洋法国际法庭书记处（汉堡）工作人员可使用联合国行政法庭一事正在敲定。
