



大会

Distr.: General
14 January 2004
Chinese
Original: English

第五十八届会议

议程项目 128

联合国司法制度

联合国行政法庭活动综合报告

联合国行政法庭的报告

摘要

本报告是根据大会第 57/307 号决议提交的，决议第 23 段要求联合国行政法庭向大会提交一份关于其活动的全面报告。本报告阐述法庭的组成、管辖权、运作和工作情况，包括基本概况。



一. 导言

1. 联合国行政法庭(行政法庭)是根据大会 1949 年 11 月 24 日第 351(IV)号决议设立的,它是独立、正式的司法机构,在其有限的职能范围内作出不得上诉的终审判决。法庭由第五委员会推荐并由大会任命的七名法官组成,任期四年。法官得连任一次。最近大会于 2003 年 12 月 17 日举行选举填补空缺。
2. 法庭有权审理及判决指称联合国秘书处以及接受法庭管辖权的其他机关/组织/机构的工作人员雇用合同或任用条件未获履行的申请。法庭的判决为最终判决,具有约束力。

二. 法庭的组织

3. 目前法庭的组成如下:庭长:胡利奥·巴尔沃萨(阿根廷);第一副庭长:凯文·霍(爱尔兰);第二副庭长:布里吉特·斯特恩(法国);法官:奥马尔·优素福·比里多(苏丹)、斯皮里宗·弗洛盖蒂斯(希腊)、杰奎琳·斯科特(美利坚合众国)和达延德拉·维杰瓦德内(斯里兰卡)。
4. 2003 年 12 月 17 日大会再度任命胡利奥·巴尔沃萨,并任命达延德拉·塞纳·维杰瓦德内,自 2004 年 1 月 1 日起,任期均为四年。
5. 2003 年 12 月 20 日,法庭选举胡利奥·巴尔沃萨为庭长,选举凯文·霍和布里吉特·斯特恩分别为第一和第二副庭长,任期一年。
6. 法庭执行秘书是玛丽莎·斯特鲁伊文伯格。
7. 《规约》第 3 条规定,由庭长指定的三名法官审理任何特定案件(见《法庭规则》第 6 条第 1 款)。由庭长或一名副庭长担任主审法官。此外,庭长可以指定法庭一名或一名以上法官担任候补审理法官。但是,《规约》第 8 条规定,审理任何特定案件的三名法庭法官如认为该案件引起重要的法律问题,可在作出判决之前的任何时候,将该案件提送法庭全体法官审议。法官五人即构成法庭全体法官听讯的法定人数。法庭决定,在这种情况下,应由法庭全体法官作出判决。
8. 法庭每年开庭两次,一次在夏季,一次在秋季,每次五个星期。开庭期间举行全体会议,选举干事并处理与法庭的行政或业务有关的任何其他事项。法庭四人即构成召开全体会议的法定人数。法庭由庭长与执行秘书协商之后确定日期和地点开庭。
9. 如果主审法官作出决定或任何一方提出要求并经主审法官同意,应进行口头诉讼(见《规则》第 15 条)。

三. 法庭的管辖权

10. 《规约》第 2 条规定，联合国秘书处工作人员可提出申请。但是，多年来法庭管辖权延伸到若干专门机构和其他组织，目前，国际民用航空组织和国际海事组织工作人员；联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处国际工作人员和地区工作人员；国际法院书记官处、国际海洋法法庭和国际海底管理局工作人员；接受法庭关于养恤基金案件管辖权的联合国合办工作人员养恤基金的任何工作人员也可以提出申请。法庭所管辖的工作人员总人数已超过 150 000 人。

11. 法庭也接受前工作人员、工作人员死亡后享有其继承权的任何人员以及根据任何合同或任用条件、包括工作人员可援用的工作人员条例和细则规定可以证明自己应该享有权利的任何人员提出的申请。

12. 《规约》第 11 条规定，除第 12 条规定的情况外，法庭的判决为终审判决，不得上诉；第 12 条规定，

“秘书长或申请人得以发现具有决定性的事实为理由向法庭提出变更判决的申请，但此项事实为法庭及要求变更判决的当事人在判决作出时都不知道，且以非因疏失而不知者为限。申请须于事实发现后三十日内及判决日起一年内提出。判决书如有误写、误算，或因无意失察或遗漏致有错误，法庭得随时主动或经任何当事人提出申请后作出更正。”

13. 此外，法庭认为自己有权审理要求对判决作出解释的申请，因为法庭看到人们通常承认国家或国际法庭有权对自己的判决作出解释。在这方面，提请注意第 61 号判决“Crawford 等人案”（1955 年），其中引述 1950 年 11 月 27 日国际法院对“庇护案”的咨询意见，¹ 法院当时规定了在接到作出解释的要求之后采取行动的条件。

四. 法庭的运作

14. 法庭是大会设立的，其任务是裁定与工作人员就业以及权利和义务有关的争端和冤情。

15. 执行秘书负责管理秘书处。她协助庭长规划和组织开庭，并为开庭作预算或其他方面的所有筹备工作。执行秘书还维持法庭的对外关系，例如与其他法庭书记官处以及受法庭管辖的各专门机构法律顾问和(或)行政首长的关系；并酌情与大会第五和第六委员会联络。执行秘书由两名法律干事和两名行政助理协助工作。

16. 法律事务厅执行办公室协助法庭秘书处处理所有行政和预算事项。

17. 法庭夏季在日内瓦开庭，秋季在纽约总部开庭。如有必要，庭长经与执行秘书协商，可确定在不同地点开庭。

五. 法庭的司法工作

18. 法庭每年平均作出 60 项判决。2003 年，法庭作出 63 项判决，收到 56 个新的案子。目前有 93 个案子待审。法庭审理的案子涉及延长合同、升级、职位叙级、残疾金和纪律处分事项等问题。

六. 法庭的经费

19. 法庭秘书处及其业务支出由经常预算提供经费。法庭的预算是法律事务厅整个预算的一部分。

七. 概况

20. 联合国司法程序的第一步是以书面形式要求秘书长审查工作人员不服的决定（见《工作人员条例和细则》第十一章）。如果工作人员没有得到满意的答复，可以向联合申诉委员会提出申诉。联合申诉委员会审议案情之后，向秘书长提出建议。工作人员可以就秘书长的决定向行政法庭提出申诉。此外，秘书长和申诉人若达成协议，申诉人可以将案子直接提交法庭（见《规约》第 7 条第 1 款）。

21. 《工作人员条例和细则》第十章规定，秘书长在决定对被控行为失检案子采取适当措施之前，可以征求联合纪律委员会的意见。此外，在依照条例 10.2 第二段规定立即撤职时，有关工作人员或前工作人员可在收到关于这一措施的书面通知两个月内，要求联合纪律委员会对这一措施进行审查。

22. 2002 年 10 月，大会决定设立联合国监察员办公室，以便利解决冲突，其首要目的是利用任何适当措施解决当事方之间的冲突，避免诉诸正式冤情投诉程序。此外，工作人员细则 111.2(b) 建立了和解程序。

23. 法庭是解决内部争端的一个复杂、多重系统的组成部分，是处理雇主-雇员与工作相关的争端的最终权力机构。尽管监察员作出各项努力，而且有各种和解程序、申诉小组、联合申诉委员会和联合纪律委员会作为这一进程的组成部分，但是，并不能及时解决各种争端。虽然法庭缺乏资源，而且源源不断地接到新的案件，但它坚定不移地努力公平并迅速作出判决。法庭始终设法避免积压案件。

24. 目前，案件送达法庭的平均时间为二至三年。法庭作出最后判决还需要两年时间。在任何法律体系中，时间历来都是司法工作的关键要素。时间的迁移使得许多补救措施丧失价值，在许多情况下甚至丧失全部价值。例如，在正常情况下，对不正当解聘雇员的补救措施是恢复聘用并支付欠薪。但是，如果发生长期拖延，就不可能恢复聘用，至少这样做不很现实。“推迟执法即为拒绝执法”的格言是千真万确的。法庭可以命令恢复聘用。实际上，所涉员额可能已经不复存在，可能已经填补，遭受不平待遇的工作人员可能不再适于任职或者没有机会任职，或者行政部门为了联合国的利益选择给予补偿，而不是恢复聘用（在大多数情况下都是如此）。解决办法是显而易见的，但是，要做到这一点，就必须简化制度，

并在这一进程的所有阶段都适当增加经费和工作人员。法庭本身已经成功地加快其工作，而且并未妨碍或损害其责任，并将继续这样做。

25. 曾经多次提出、但迄今尚未解决的另一个问题是法庭保持独立性以期在审理过程中得到雇员和管理部门信任的问题。目前，法庭依靠法律事务厅开展其行政工作、执行预算并且管理人员配置和实际设施。但是，法律事务厅同时又是秘书长的代理人，而秘书长在法庭大多数案子中又是被告。联合检查组(联检组)在关于联合国司法行政的报告中提议设立一个单独、独立的部门，由行政法庭秘书处、监察员办公室以及联合申诉委员会和联合纪律委员会的秘书处组成，负责解决冲突和司法行政。还有人提议采用与劳工组织法庭秘书处相似的做法，将行政法庭与法律事务厅分开，为法庭编制独立预算，有一个单独的地点，而且配有自己的执行工作人员。这样做不仅使行政法庭具有明显的独立、不偏不倚形象，还可以维持其声誉，从而保持人们对联合国司法程序的信任。

26. 另一个经常讨论但仍未解决的长期问题是联合国行政法庭和国际劳工组织行政法庭职能、权力和可动用资源明显不同的问题。对联合国行政法庭决策权力的法定限制不仅妨碍以比较公正和公平的方式处理申诉案件，而且如联检组报告所指出，劳工组织司法系统有权为劳工组织雇员提供的补救办法是联合国雇员无法得到的。

27. 法庭可以命令废除一项有争议的决定，或者命令具体执行管理部门的义务。但是，秘书长有权本着联合国的利益而决定代之以向申请人提供补偿。补偿数额由法庭决定，但通常以两年净基薪为限。毋庸置疑，若要使法庭能够妥善作出公正的裁决，就不应该限制法庭下令废除一项有争议的管理部门决定或下令具体执行管理部门义务的权力，也不应该限制法庭可能裁定的补偿数额。劳工组织行政法庭就不受这些约束。它可能裁定的补偿数额不受限制，也不允许对该法庭强制履行合法权利和义务的权力进行组织干涉。联检组十分正确地指出，消除这些限制将“建立一个真正的司法行政制度，并加强法庭的信用”。²

28. 关于劳工组织行政法庭和联合国行政法庭可动用的资源和经费，劳工组织法庭在人员编制以及对法官服务的补偿方面比较有利。联合国行政法庭人员配备不足是一个长期存在的问题，如果案件数量达到临界负荷，就会严重扰乱司法程序。经费往往不足，有时则完全缺乏经费，无法更新研究设施或编撰判例法供法官以及诉讼当事人或其代表使用。这也造成判决书的出版出现严重拖延。

29. 法庭同意行政和预算问题咨询委员会的看法，³ 即行政法庭无法要求具体执行裁决，这严重限制了工作人员昭雪冤情的权利，现在应该弥补联合国行政法庭规约和劳工组织法庭规约之间的差距。大会也赞同这一看法，大会注意到咨询委员会关于这一问题的意见，大会第 55/258 号决议请秘书长采取必要措施酌情“弥补”这两个法庭规约之间的“差距”。大会最近于 2003 年 12 月 9 日通过的《联合国行政法庭规约》修正案也可能有助于处理这一事项，这项修正案规定，法官

“应当具备本国司法管辖区内的行政法司法或其他相关的法律经验或同等经验。”

30. 法庭认为，合并劳工组织行政法庭和联合国行政法庭的提议没有很大价值，因为这样做需要协调两个法庭的规约和工作程序，这两个法庭规约和工作程序的主要重点是选择法官的程序、其主管权和管辖范围以及判例法。合并法庭除了会造成财务上的困难之外，在后勤方面也会产生困难。例如，法庭合并后需要的法官人数会超过原先任何一个法庭的法官人数，还需要有比例相当的工作人员辅助其工作；两个秘书处必须合并为一个单一、规模大得多的秘书处；必须商定开庭的地点。此外，需要审理的案件大约会增加一倍，因此法庭需要在一年的很长一段时间内开庭。

31. 最后，法庭指出，对劳工组织行政法庭的法官是按照每年审理案件的数目给予补偿，联合国行政法庭法官每年仅获得 1 美元的酬金。法庭欢迎秘书长就补偿问题提出建议。

八. 结论

32. 法庭的结论是支持加强现行体系，认为大幅度改变这一体系或建立一个新的体系没有很大价值。法庭特别支持联合检查组及行政和预算问题咨询委员会就这方面提出的建议。

33. 法庭还强调有必要向大会提交年度报告，以便大会随时了解判例以及行政部门和工作人员之间发生的若干主要冲突。这也使得法庭能够提请注意某些需要纠正的行政管理办法。例如，法庭曾经多次建议秘书长考虑援引工作人员细则 112.3，从而判定违反工作人员条例和行政指示的公务人员应该对这种违反行为造成的资金损失承担个人责任。法庭在第 358 号“Sherif 案”（1995 年）和第 887 号“Ludvigsen 案”（1998 年）判决中判定，援引工作人员细则 112.3 会使得工作人员不敢蓄意藐视规则，而且联合国不需要为公务人员蓄意违反规则付出代价。

34. 最后，法庭要提请注意其最近第 1122 号“Lopes Braga 案”（2003 年）判决，行政当局因这项判决而决定修订实施工作人员甄选系统的现行准则，这是法庭为联合国司法行政作出贡献的实例。

注

¹ 《国际法院报告，1950 年》，第 402 页。

² A/55/57-JIU-REP/2000/1，第 116 段。

³ 见 A/55/514，第 10 段。