



第六十一届会议

议程项目 128

联合国内部司法

联合国内部司法系统重新设计小组的报告

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了联合国内部司法系统重新设计小组的报告(A/61/205)以及秘书长的相关评论(A/61/758)。委员会还收到了秘书长关于秘书处司法制度的以下报告：监察员的活动(A/61/524)；第 59/283 号决议执行情况(A/61/342)；联合申诉委员会 2004 年和 2005 年的工作成果以及关于案件审结的统计数字和法律顾问小组工作情况(A/61/71)。在审议本项目过程中，委员会与主管管理事务副秘书长、主管人力资源管理助理秘书长、联合国监察员以及秘书长其他代表进行了会晤，他们提供了补充资料并说明了情况。

2. 咨询委员会收到 2007 年 1 月 29 日至 2 月 6 日在内罗毕举行的工作人员和管理当局协调委员会第七届特别会议的报告(SMCC/SS-VII/2007)。委员会应纽约职工会主席和其他代表的要求，与他们会面，他们向委员会提出了自己的看法。

3. 2006 年 7 月 28 日，按照大会第 59/283 号决议的要求，提交了外部独立专家小组报告（重新设计小组）。

4. 秘书长关于重新设计小组的的建议的评论以及实施这些建议所需时间和资源的估计数，均提出于 2007 年 2 月 23 日在编写评论的过程中，秘书长同联合国各基金和方案的管理员和职工代表举行了协商。秘书长表示，他的说明中还反映了他与工作人员和管理当局协调委员会协商的情况，并告知大会他对该委员会商定的哪些修改表示赞同，对哪些修改有异议。



5. 重新设计小组提议为联合国及其各基金和方案设立一个新的、分权制、专业化、独立的内部司法系统，无论是在正式还是非正式一级。该小组在若干领域提出了建议，其中包括：

(a) 为联合国及其各基金和方案设立一个新的司法办公室；

(b) 加强非正式内部司法系统，主要通过秘书处以及各基金和方案现有监察员办公室的整合和分权，监测不当管理行为以及调解争端；

(c) 设立一个新的两级正式司法系统，组成部分包括一个实行分权制的初审法庭（联合国争议法庭）和一个二级上诉法庭（联合国上诉法庭），这两个法庭均由独立的职业法官组成，他们有权作出具有约束力的裁决。小组建议将现有联合国行政法庭改名为联合国上诉法庭，并修订其规约，列入新增的上诉法庭；

(d) 扩大本组织内部司法系统的规模和管辖范围；

(e) 设立一个由专业人员组成的、实行分权的法律顾问处，为员工和秘书长提供咨询，担任他们的法律代表。

6. 重新设计小组还就诸如问责制、透明度和培训等贯穿内部司法系统各部门的问题提出意见和建议。

7. 最后，重新设计小组建议通过一项大会决议设立拟议中的新司法系统，如果获准，该司法系统将于 2008 年 1 月 1 日开始运作，但有一段过渡期。

二. 一般性意见

8. 司法问题一直是咨询委员会长期关注的问题。早在大会第四十届会议期间，咨询委员会就谈到了改革的必要性。¹ **咨询委员会欢迎重新设计小组的报告以及秘书长的说明。咨询委员会认为这些提议是联合国内部司法系统改革的重要步骤。**

9. 咨询委员会注意到，秘书长同意经若干修改的重新设计小组多数建议，而且他也赞同工作人员和管理当局协调委员会提议的大多数改动。咨询委员会的意见尽量按重新设计小组报告的内容顺序排列，以便于大会对报告中所载的问题和建议进行审议。

10. 咨询委员会还注意到，秘书长的评论没有谈到重新设计小组的所有建议，而且工作人员和管理当局协调委员会设立了一个闭会期间工作组，负责讨论与纪律诉讼程序有关的问题（见 A/61/205，第 24、27、161 和 163 段）。秘书长将向大

¹ 《大会正式记录，第四十届会议，补编第 7 号》(A/40/7)，第 67-73 段。

会通报这些讨论的结果，并就随后将在纪律诉讼程序方面采取的任何行动提出评论。

11. 此外，重新设计小组报告第 88、89 和 95 段所述的向联合国争议法庭和上诉法庭提出申诉的最后期限，将在提请大会批准的争议法庭和上诉法庭规约草案中详订。咨询委员会注意到，第六委员会将于 2007 年 3 月举行续会，继续审议联合国内部司法问题。在以下各节，咨询委员会指出了它认为应该进一步研究和澄清的若干问题，并建议第六委员会就此为大会提供指导。咨询委员会指出，协商和审议的结果可能会对关于重新设计内部司法系统的各项提案产生影响。

12. 如秘书长的说明第 44 段所述，经重新设计的司法系统将适用于联合国及其各基金和方案，这将涉及工作人员法律援助办公室、监察员办公室、司法办公室和法庭的费用分担问题。秘书长的说明还指出，目前系统的费用分担是以作出判决和处置案件的工作量数字为依据的。

13. 咨询委员会指出，拟议内部司法系统会大大改变现行做法的所有各方面：以专业化的能作出有约束力裁决的两级司法系统取代自愿同行审议；扩大非正规系统，以囊括外地业务和非工作人员；该系统在若干个组织的整合和权力下放；更多地侧重经非正式渠道解决争议；预期案件数量会大幅增加。因此，目前工作量统计数字并不能现实地显示未来该系统的利用情况，也不能显示由此产生的资源需求。**委员会建议作出额外努力，以确定有关资源需求的费用参数并加以量化。委员会认为，在实施拟议内部司法系统之前，各参加组织必须拟订和商定更具体的费用分担安排。**

三. 一个统一的系统

范围和管辖权

14. 咨询委员会注意到重新设计小组对目前内部司法系统的可用范围有限表示关切，该系统目前只适用于《联合国条例和细则》规定的联合国工作人员。该小组建议将该系统的范围扩大至由秘书长、大会或任何主要机构任命的担任有报酬职务或根据与联合国签订的合同提供个人服务（如咨询人和当地征聘的维持和平特派团人员）的所有人员（见 A/61/205，第 156 段以及附件一的附注；A/61/758，第 12 段）。该小组引用大会第 59/283 号决议第 19 段，认为这是实现更全面覆盖范围和将该系统扩大至其他职类人员的明确指导方针。大会在该段中请监察员办公室铭记本组织的结构、活动和业务环境，继续并扩大其外展活动，特别是针对地方、本国和一般事务人员的外展活动，以利于平等接触和提高认识。

15. 重新设计小组报告附件一的附注中提出了扩大《联合国行政法庭规约》中的工作人员定义的修改建议。该小组在第 157 段中提议与联合国合办工作人员养恤基金以及受行政法庭行政管辖的其他机构进行协商，以修正行政法庭规约，扩大

工作人员的定义，使它能够准予它认为适当的补偿，或以其他方式使这种补偿符合国际劳工组织（劳工组织）行政法庭规约（又见 A/61/758，第 35 段）。

16. 秘书长在他的说明第 10 段中同意关于扩大新系统的范围的提议，指出下列个人可以求助非正式和正式司法系统：

工作人员、前工作人员和以去世工作人员名义索偿的人员，以及以个人服务方式为本组织工作的所有人，不论他们签有何种合同，但是不包括维持和平行动中的军人或警察、志愿人员（联合国志愿人员除外）、实习生、（ST/AI/1999/6 所定义的）第二类免费提供的人员、或在个人服务范围之外或根据与供应商、承包商或咨询公司签订的合同提供货物或服务的人。

17. 秘书长还表示，尽管现在还无法估计扩大司法系统范围将对正式和非正式系统中实际案件数产生的全部影响，但 2006 年期间，根据各种合同安排受雇于联合国各基金和方案的人员大约为 35 000 人（见 A/61/758，第 10 段，脚注 2），这些人员通常被称为特别服务协定持有人。后来，委员会获悉，据估计，扩大后的新系统将可成为大约 90 000 名个人的申诉渠道，其中包括外勤业务雇用的 30 000 名工作人员以及多达 35 000 名现行系统不涵盖的订约人。

18. 咨询委员会要求获得关于建议将内部司法系统范围扩大至非工作人员的理由以及这些案件所涉争议的现行解决安排的补充资料。咨询委员会获悉，此类案件根据联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）仲裁规则处理，在 1996 年至 2000 年期间共有 16 起案件转交法律事务厅处理。没有关于非由法律厅处理的案件的资料。秘书长同意重新设计小组的建议，即与工作人员一道工作的人也应该拥有在其权利受到侵犯时寻求矫正的有效手段，任何好的雇主都应该提供此种手段。

19. 咨询委员会还获悉，如果大会同意重新设计小组提出的扩大司法系统范围的建议，则咨询人和个人订约人的合同中目前载列的解决争议条款将作相应修正。

20. 《联合国财务条例和细则》对工作人员和非工作人员作了明确区分。工作人员的服务是通过征聘和任命获得的，而咨询人和个人订约人的服务是根据非常不同的甄选标准、程序和合同安排获得的。就咨询人和个人订约人而言，出于必要，解决当事方之间争议的机制是按照每一类合同的条件具体规定的。

21. 咨询委员会注意到，秘书长和重新设计小组均未提出必须扩大该系统覆盖范围的确凿理由或影响分析。因此，委员会认为内部司法系统应继续仅适用于《联合国工作人员条例和细则》所涵盖的人员。委员会认为，如果大会决定考虑扩大该系统的范围，则需作进一步的深入分析。

司法办公室

22. 重新设计小组建议成立司法办公室，负责联合国内部司法系统的全盘行政协调，包括各书记官处和法律顾问办公室的监督和协调，以及正式司法系统财务和预算事务的管理。该小组认为，设立单独的、具有业务和预算自主权的司法办公室，将能确保内部司法系统的机构独立性（见 A/61/205，第 124 段）。

23. 建议的司法办公室人员配置，见重新设计小组报告附件三所列。根据重新设计小组提议估计并经工作人员和管理当局协调委员会修订的所需资源，见秘书长说明中所述（见 A/61/758，第 38-45 段和附件三）。

24. 咨询委员会对设立司法办公室不持异议。鉴于在这一问题上仍需采取其他步骤，委员会目前尚无法对具体的人员配置提议，包括人员数目、职等结构和所履行职能，以及对秘书长提出的所需经费表态。因此，委员会建议推迟对这些资源的审议，直至大会就内部司法系统通过新的决定（见上文第 10-13 和 21 段）。

25. 咨询委员会同意秘书长的提议，即把法律顾问办公室更名为工作人员法律援助办公室（A/61/758，第 9 段）。

四. 非正式系统

监察员办公室

26. 重新设计小组建议把现有的联合国监察员、联合国开发计划署/联合国人口基金/联合国儿童基金会/联合国项目事务厅监察员以及联合国难民事务高级专员办事处调解员合并为一个新的、在总部实行集中行政管理的综合监察员办公室，该办公室将大体上实行业务分权制，以方便服务对象和作出更快的反应（见 A/61/205，第 164 段）。该小组建议将正式调解职能与积极主动监测管理不当问题的职能相合并以加强监察员办公室，监察员办公室内部设立一个调解司，并且撤销歧视和其他冤情调查小组（见同上，第 166 至 168 段）。小组还建议在监察员办公室内部任命监察员，以便为文职人员数目众多的维持和平特派团提供服务，并将这些监察员编入特派团预算（见同上，第 171 段）。

27. 秘书长同意这些建议（见 A/61/758，第 12 至 15 段）。他建议在达喀尔以及在刚果民主共和国（联刚特派团）、利比里亚（联利特派团）和苏丹（联苏特派团）的维持和平特派团中增设区域监察员办公室（见同上，第 14 段）。

28. 咨询委员会同意这些建议，同时也考虑到上文第 10 至 13、21 和 24 段所述的内容。咨询委员会建议，除重新设计小组提出的文职人员数目标标准外，还应拟订并书面确立一套客观的标准，以确定哪些维持和平特派团应设置一名监察员。

29. 重新设计小组建议分别由秘书长或各基金和方案的行政首长从甄选委员会编制的候选人名单中挑选任命监察员，而甄选委员会应由一名工作人员代表、一名管理层代表和两名德高望重的外部监察员（工作人员和管理层各任命一名）组成，并由秘书长以及各基金和方案的行政首长共同任命的第三名德高望重的监察员担任主席（见 A/61/205，第 165 段；A/61/758，第 13 段）。

30. 咨询委员会强调，必须确保候选人符合资格要求并提高提名和甄选过程的透明度。委员会强调，必须规定明确、有针对性和可核查的资格要求，并建议甄选委员会制定潜在候选人的资格审核程序。应当适当注意确保甄选委员会成员以及提交行政首长供挑选的名单所列候选人均具有广泛的地域代表性。此外，应努力确保这些职位机会的消息能够广泛传达，以便确保众多可供挑选的潜在候选人能获得消息，并保持甄选委员会的技术性质。

31. 咨询委员会强调，监察员应鼓励工作人员通过非正式系统寻求解决办法。

五. 正式系统

管理当局评估

32. 重新设计小组提议，正式司法系统采取行动之前进行的行政复核应予废除（A/61/205，第 158 段）。这种复核目前由总部人力资源管理厅内的行政法股进行，而不论有关工作人员所属工作地点在哪里。秘书长同意认为，行政法股没有履行其职能，并表示这主要是由于资源不足，导致出现不可接受的延误。

33. 秘书长建议设置一项新的管理当局评估职能。这一评估将成为正式诉讼程序的强制性第一步。评估的目的是使管理层在发觉某项决定不妥的时候及早有机会改正错误或采取适当补救措施，从而避免不必要的诉讼（见 A/61/758，第 29–31 段）。秘书长说，工作人员将直接向秘书长或独立管理的基金或方案的行政首长提出申请，请求评估有争议的行政决定，而对此应在 45 天内给予说明性答复。他还表示，为避免使人认为存在利益冲突，管理当局评估将由管理部内一个专门的股进行。秘书长认为，这一步骤是对管理人员加强问责的一个新的重要工具，因为有关结果将反映在他们的考绩制度记录以及其同秘书长订立的业绩契约中。此外，通过减少进入诉讼的案件数量，评估工作将提高司法系统的成本效益。

34. 咨询委员会一贯支持所有可促进友好解决争议并减少诉讼的措施。在这方面，委员会强调在正式诉讼前寻求一切行政补救措施这项一般原则的重要性。委员会还同意，将这类管理当局评估的结果纳入管理人员的考绩记录可以成为问责制度的一个新的组成部分（见大会第 59/283 号决议，第 32 段）。

35. 与此同时，在评估目的、预期成果以及在管理部内设立一个负责评估的单位等方面，拟议的管理当局评估与行政复核程序有相似之处。鉴于重新设计小组关

于废除行政复核的建议已经明确无误，因而该程序与秘书长所提出的管理当局评估建议之间存在相似之处的问题必须得到解决。

36. 咨询委员会认为，秘书长目前关于在管理部内设立管理评估股的建议有可能使人认为存在利益冲突。管理当局的评估职能不应当交给那些其政策或决定事实上正受到审查的人。实际上，管理评估股所审查的行政决定，其授权正是由秘书长授予管理部，又由管理部将一部分职能分给其他部门的。产生争议的，或者说所争议的标的，正是这些决定。

37. 此外，重新设计小组的主要结论之一是，本组织的工作人员对目前的制度信心不足，或完全没有信心。因此，咨询委员会认为必须确保新的内部司法系统具有独立性和公正性，以促进对这一司法程序的完全信任。应当提供保障措施，避免诉诸新系统的工作人员受到不当的压力。

38. 除这些关切外，咨询委员会认为管理当局评估职能有一定价值。委员会同意认为，应当尽力促进争议的非正式解决，以避免不必要的诉讼。委员会还同意认为，应给行政当局提供一个改正不当行政决定的机会。委员会建议大会考虑在本组织其他部门，例如在秘书长办公厅设置这个管理评估股。关于就申诉作出裁决的职责，咨询委员会回顾大会第 59/283 号决议第 17 段，其中大会决定应采取措施，消除看似存在利益冲突的情况，并为此请秘书长着手将对申诉作出裁决的职责从秘书处管理事务部转给秘书长办公厅。

39. 此外，咨询委员会强调，必须赋予管理评估股以业务独立性，以确保其客观性和效率。应请秘书长评估此办法的可行性和其他后果，并就此向大会提交一份报告。

40. 诉讼程序的及时性也是一个非常合理的关切。在这方面，咨询委员会认为，管理当局评估职能的完成时限应当短于提议的 45 天，它建议在不超过 30 天的时限内迅速提供说明性答复。

一个两级正规司法系统

41. 重新设计小组建议设立一个两级正规司法系统，其中包括实行分权制的一审法庭，即联合国争议法庭，取代联合申诉委员会和联合纪律委员会，以及第二级上诉法庭，即联合国上诉法庭，它是通过修正联合国行政法庭规约并对其重新命名而设立的（见 A/61/205, 第 154 段）。

42. 咨询委员会认为重新设计小组提出的设立一个两级正规司法系统的建议有其价值。在这方面，委员会指出，即将提出的有关纪律诉讼的报告（见上文第 10 段）可能会对拟议的系统产生影响。

43. 秘书长同意这些建议。但是，他建议，在第一级处理的案件应由一个有三名法官组成的分庭审理，而不是重新设计小组建议的由一名法官审理。秘书长的理由是，为反映本组织的文化多元性，需要有一种以上的法律制度存在（见 A/61/758，第 19 段）。

44. **但是，咨询委员会并不认为在第一级法庭作判决时的确需要由一名以上法官审理。**在此方面，委员会回顾联合国争议法庭作出的判决将基本上是根据适用的联合国及其各基金和方案的细则和条例。而且，新的内部司法系统将设置一个上诉法庭，该法庭将允许针对第一级判决提出上诉。另外，委员会指出，联合国行政法庭的判决由一个有三名法官组成的分庭作出，而且《行政法庭规约》第 8 条的拟议修正将规定，如果有关案件会引起重要法律问题，可将案件提送法庭全体法官审议（见 A/61/205，附件二）。委员会还指出，重新设计小组认为，在重大案件中，最好保留部分同行审议的规定，由襄审官与法官共同审理。**委员会认为，重新设计小组的提议为确保恰当适用法律提供了充分保障。**

45. 有关联合国争议法庭的管辖范围和权力，咨询委员会注意到，秘书长不同意重新设计小组所提建议的一些方面（见 A/61/205，第 160 段；A/61/758，第 26 段）。**委员会建议在此问题上征求第六委员会的意见**，同时考虑到大会第 51/226 号、第 55/159 号、第 57/307 号和第 59/283 号决议。

补偿

46. 关于补偿问题，咨询委员会注意到，秘书长同意经部分修改后的重新设计小组建议。重新设计小组建议：争议法庭应有权力命令具体执行，包括命令搁置任用，并给予示范性或惩罚性损害赔偿（见 A/61/205，第 83(a) 和 (b) 及 169 段）。秘书长提议，在质疑任用、晋升或终止任用的案件中，应要求争议法庭设定一定数额的赔偿金，供作为具体执行的替代办法，而且任用不被搁置。此外，秘书长提议取消目前以 2 年薪金限额作为补偿的办法，但不给予示范性或惩罚性损害赔偿（见 A/61/758，第 21 和 22 段）。委员会回顾大会关于这一问题的第 55/159 号决议附件第 10 条。**委员会建议就此事征求第六委员会的意见。**

法官的甄选和任命

47. 重新设计小组建议设立一个内部司法理事会，负责编列候选人名单，以供由秘书长甄选任命为联合国甄选争议法庭法官，以及由大会甄选任命为联合国上诉法庭法官，此外对司法系统进行监测（见 A/61/205，第 173 和 174 段）。秘书长接受这些建议。内部司法理事会成员包括 1 名工作人员代表、1 名管理层代表和 2 名德高望重的外部法学家（分别由工作人员和管理层提名），并由秘书长同其他四名成员协商后任命的另外一名德高望重的外部法学家担任主席。

48. **咨询委员会认为，这样一个机构能否有效运作主要取决于其成员的专门知识。但从委员会面前的提议来看，尚不清楚内部司法理事会将如何构成、它所起**

的确切作用以及其成员的甄选过程。成员的法律和司法专长、经验和资格极为重要，但却没有受到多少重视，委员会对此感到关切。它重申在上文关于监察员甄选委员会的第 30 段中所作的评论，即需要一个公平、公正和透明的过程，以便能确保有大批具备必要专业资格的潜在候选人，并确保有适当的措施核查候选人的资格。

49. 如果大会决定设立内部司法理事会，咨询委员会建议大会请秘书长制订该理事会的职权范围及其成员的甄选标准，并提交大会审议。

50. 咨询委员会注意到，重新设计小组建议提议，联合国争议法庭的法官应支领助理秘书长级别的报酬，而且秘书长在其说明第 33 段中提议，争议法庭的所有法官均应支领 D-2 级别的报酬。如该小组所建议的那样，秘书长同意联合国上诉法庭法官应享受与劳工组织行政法庭法官所得报酬相似的酬金。

51. 咨询委员会指出，在现阶段尚不清楚争议法庭法官是否从事专职工作。它还指出，法官的工作量将取决于大会就内部司法系统所作的若干决定。委员会相信应在大会采取行动后再审议两个法庭（争议法庭和上诉法庭）法官的薪酬问题。因此，它认为眼下就这些提议采取立场为时尚早，此问题将在日后重新讨论。

纪律事项

52. 咨询委员会将在秘书长有关工作人员和管理当局协调委员会闭会期间工作组的结果的报告提出后，就有关纪律事项的建议发表评论（见上文第 10 段）。

六. 其他

53. 重新设计小组建议，正式司法系统内的诉讼应以联合国或有关的基金或方案为对象，而不应以秘书长或行政首长对象（A/61/205，第 172 段）。咨询委员会注意到秘书长赞同该小组的意见（A/61/758，第 34 段）。此事应征求第六委员会的意见。

54. 重新设计小组的报告第 115 至 119 段概列了担任法官、监察员、法律代理人、书记官、调解员及法院和办公人员的各类人员的培训需求，培训内容包括：联合国情况介绍和联合国独特性、新的司法系统、司法调解、法院行政管理以及冲突预防和解决。此外还设想实施外展方案，让工作人员了解新的内部司法系统。重新设计小组表示，拟对正式和非正式司法系统进行的改革效果如何，取决于能否对有关人员进行认真的教育和培训。大会第 59/283 号决议也强调了培训的重要性。

55. 咨询委员会鼓励编制重点更加突出、更注重成果的培训方案，同时考虑到以往的经验教训。

文件

- 联合国内部司法系统重新设计小组的报告 (A/61/205)
- 秘书长关于联合国内部司法系统重新设计小组的报告的说明 (A/61/758)
- 大会第 59/283 号决议
- 秘书长关于监察员的活动的报告 (A61/524)
- 秘书长关于秘书处司法制度的报告：第 59/283 号决议执行情况 (A/61/342)
- 秘书长关于秘书处司法制度的报告：联合申诉委员会 2004 年和 2005 年的工作成果以及关于案件审结的统计数字和法律顾问小组工作情况 (A/61/71)
- 2007 年 1 月 29 日至 2 月 6 日在内罗毕举行的工作人员和管理当局协调委员会第七届特别会议的报告 (SMCC/SS-VII/2007)