



第六十五届会议

临时议程* 项目 142

联合国内部司法

联合国内部司法

内部司法理事会的报告

1. 大会第 62/228 号决议设立了内部司法理事会，以有助于确保新的内部司法系统的独立性、专业性和问责制。该决议第 37 段(d) 要求理事会就内部司法系统的落实问题向大会提出意见。谨此向大会呈递理事会的报告。
2. 本报告经内部司法理事会成员签署，提交秘书长以转呈大会。

凯特·奥里甘(签名)

辛哈·巴斯纳亚克(签名)

珍妮·克利夫特(签名)

杰弗里·罗伯逊(签名)

* A/65/150。



内部司法理事会关于联合国内部司法系统的报告

一. 背景

1. 联合国从国际联盟继承的内部司法系统维持了 60 年，基本上没有变化，也没有因人权法、行政法和良好劳资关系做法的进步受到影响。该系统的基础是通过持久同行审议制度产生不具约束力的建议；对这些建议可向联合国行政法庭提出上诉，而行政法庭的成员不必是法官，甚至不必具备法律资格。多年来，管理当局和工作人员都意识到，这套旧的系统需要全面改革。1995 年，秘书长提议将其彻底改为完全专业化的系统。2005 年 4 月，大会终于将这一改革作为紧急事项列入议程，并指示秘书长建立外部专家小组，以审议重新设计该系统，使之独立、透明、高成效、高效率、资源充足并能确保管理人员问责制(第 59/283 号决议，第 49 段(a))。重新设计小组于 2006 年 7 月 28 日提交报告，指出现有系统不合时宜、运作不良、效力低下并缺乏独立；该报告说，同行审议制度过于依赖未经训练的志愿工作人员，已失去相关性，产生的隐性费用也很高(A/61/205，摘要及第 6 和第 137 段)。

2. 大会基本上按照重新设计小组的建议，在第 61/261 号和 62/228 号决议中核准了建立新的联合国内部司法系统的框架。其目标是使新的系统独立、透明、专业化、资源充足和权力分散(第 61/261 号决议，第 4 段)。联合国争议法庭的初审将由专业法官作出具有约束力的法庭裁决。法官在任职以前应具有至少 10 年的国家司法领域的工作经验或同等经验。上诉案件将由新设立的联合国上诉法庭审理，在上诉法庭任职的法官或同等人员在任职以前应具有至少 15 年的国家司法领域的工作经验。重新设计小组认为，法官的独立性是新系统的一项关键性先决条件。为此，小组建议设立一个内部司法理事会，以有助于确保新系统的独立性、专业性和问责制(第 62/228 号决议，第 35 段)。这意味着除其他外，需要编制一份名单，为每个司法职位列出符合任职条件的人员(A/61/205，第 127 段)。秘书长同意重新设计小组关于设立内部司法理事会的建议。

3. 大会第 62/228 号决议采纳了这些建议，并对内部司法理事会规定了下列任务：

(a) 就物色法官职位的适当候选人事宜与人力资源管理厅联络，包括必要时进行面试；

(b) 就争议法庭和上诉法庭每个空缺的两名或三名候选人向大会提出意见和建议，其中充分考虑到地域分配原则；

(c) 草拟一份法官行为守则，供大会审议；

(d) 就内部司法系统的落实问题向大会提出意见。

内部司法理事会于 2008 年 5 月成立。其现任成员包括两位外聘的杰出法学家辛哈·巴斯纳亚克(斯里兰卡, 由管理当局提名)和杰弗里·罗伯逊(联合王国, 由工作人员推举)。工作人员代表是法律事务厅国际贸易法司高级法律干事珍妮·克利夫特(澳大利亚)。现任主席是凯特·奥里甘法官, 她担任南非宪法法院法官的任期于 2009 年 10 月结束。2008 年 5 月至 2009 年 6 月任职的管理当局代表是玛丽亚·比先-米尔本(阿根廷), 2009 年 8 月至 2010 年 7 月任职的是人力资源管理厅(人力厅)战略规划和人员配置司司长玛尔塔·海伦娜·洛佩斯(哥伦比亚), 后者在任职期间参与了本报告的编写。预期不久将任命新的管理当局代表。

4. 内部司法理事会的第一项任务是为任职新设法庭的法官物色适当的候选人。根据重新设计小组的设想, 择优遴选法官极其重要。因此, 理事会广而告之, 收到了 250 多份来自众多国家的具有多年经验的法官提交的申请(见 A/63/489, 第 7 段)。仔细审查这些申请后, 书面显示条件最佳的候选人应邀参加了在海牙举行的面试和笔试。2008 年 10 月, 理事会向大会提交报告, 为每个司法职位推荐了两名候选人。2009 年 3 月 2 日, 大会为争议法庭任命了三名专职法官和两名半职法官, 为上诉法庭任命了七名法官(第 63/417 号决定)。此后, 内部司法理事会提出补充报告(A/63/489/Add. 1), 大会又为争议法庭任命了三名审案法官, 任期 12 个月。新的内部司法系统于 2009 年 7 月 1 日开始运作。

5. 2010 年 1 月, 内部司法理事会向秘书长建议, 将三名审案法官的任期延长一年(见 A/C. 5/64/16)。2010 年 3 月 29 日, 大会将三名审案法官的任期延长了一年, 从 2010 年 7 月 1 日开始(第 64/553 号决定)。后来, 三名法官中的迈克尔·亚当斯法官(澳大利亚)表示, 因个人原因, 他无法继续任职一年。因此, 理事会为这一空缺向大会推荐了两名候选人(见 A/64/791)。2010 年 6 月 18 日, 大会任命玛里琳·卡曼法官(美利坚合众国)担任第三名审案法官。卡曼法官于 2010 年 7 月就职。

6. 大会第 62/228 号决议第 37 段(c)要求内部司法理事会草拟一份法官行为守则, 供大会审议。经过与争议法庭和上诉法庭各法官就行为守则文本充分协商, 理事会已将行为守则提交大会第六十五届会议审议(见 A/65/86)。

二. 导言

7. 如第 3 段中所述, 大会第 62/228 号决议要求内部司法理事会就内部司法系统的落实问题向大会提出意见。为做好这项工作, 内部司法理事会密切监测了新的内部司法系统, 其成员在日内瓦(两次)、内罗毕和纽约与两个法庭的法官和工作人员开会, 并与秘书处、联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国项目事务厅(项目厅)的管理当局及其律师, 工作人员工会和工作人员法

律援助办公室，其他有关行为体，包括监察员以及监察员办公室和道德操守办公室工作人员进行了充分的讨论。讨论内容通常很广泛，但内部司法理事会在本报告中从自身任务出发，着重陈述它对正式司法系统的运作问题形成的观点。

8. 鉴于新系统运作的第一年难免会遇到各种挑战，内部司法理事会对其相当不错的运作情况总体感到满意。理事会赞扬两法庭的法官以及书记官处和内部司法办公室工作人员第一年取得的出色进展。理事会成员一直跟踪了解争议法庭的判例以及上诉法庭刚开始有的判例。他们注意到，富有本国系统经验的法官要熟悉联合国的规则和惯例自然需要时间。这在初期可能增加了所有法律代理人的工作，但理事会认为，各法官已达到必要的熟悉程度，新系统的高成效、公平性、独立性和透明度并没有受到不利影响。这种过渡难免引起焦虑，有时也令人气馁。但理事会认为，新系统已在良好运作，而且会随着各行为体对它日益熟悉而继续改善。本报告述及该系统第一年的运作情况，理事会将提出经过这些协商后，理事会认为对实现大会确定的目标，即建立独立、透明、高成效、高效率并确保管理人员问责制的内部司法系统(第 59/283 号决议，第 49 段(a))所必要的建议。

内部司法理事会开展的活动

9. 2009 年 7 月，内部司法理事会在纽约举行了一系列会议，与会者包括内部司法办公室执行主任和该办公室其他工作人员；工作人员法律援助办公室主任和该办公室其他工作人员；各工作人员工会(联合国纽约工作人员工会、开发署/人口基金/项目厅工作人员理事会和儿基会全球工作人员协会)的代表；监察员和监察员办公室工作人员中的两名成员；道德操守办公室一名资深工作人员。理事会还与下列人员分别举行了一次电话会议：争议法庭所有法官；争议法庭书记官长、上诉法庭书记官长和首席书记官；上诉法庭庭长。理事会还召开了一次会员国代表团会议，约有 30 名代表参加。

10. 2009 年 12 月，内部司法理事会在日内瓦举行了一系列类似的会议，与会者包括内部司法办公室执行主任、日内瓦争议法庭书记官长、代表工作人员的工会(联合国日内瓦办事处工作人员协调理事会成员、难民署工作人员协会一名代表及纽约工作人员工会主席)、管理当局法律代理人以及争议法庭全体法官(当时正在日内瓦举行全体会议)。另外，理事会同上诉法庭庭长以及监察员和监察员办公室一名工作人员代表举行了电话会议。理事会的三名成员还前往维也纳，与联合国维也纳工作人员工会成员和管理当局代表以及前志愿人员和法律顾问小组成员开会。

11. 2010 年 2 月，内部司法理事会在内罗毕举行了一系列会谈。在内罗毕会议前不久，理事会的三名成员曾访问亚的斯亚贝巴，分别与副秘书长和行政主管、

工作人员工会成员以及人力资源干事开了会。在内罗毕与争议法庭法官、法庭书记官长和工作人员、联合国内罗毕办事处及各基金和方案的管理人员、代表肯尼亚工作人员的工作人员工会成员、在内罗毕的工作人员法律援助办公室的工作人员、内罗毕办事处及各基金和方案的人力资源干事开会。理事会成员还有机会出席了争议法庭的一次听证会。

12. 2010年3月,内部司法理事会四名成员在日内瓦与上诉法庭第一次开庭时的法官开会。当时,理事会成员还得以同日内瓦争议法庭的法官、两个法庭的书记官长、国际劳工组织行政法庭书记官长以及工作人员法律援助办公室主任开了会。另外,理事会成员分别与秘书处、开发署、人口基金、儿基会和项目厅的高级管理人员以及纽约工作人员工会、开发署/人口基金/项目厅工作人员理事会和儿基会全球工作人员协会的代表在纽约举行了电视会议。除举行会议外,理事会还有机会研究两法庭书记官长编写的反映法庭工作流程的统计数字。

13. 最后,2010年7月,内部司法理事会主席前往内罗毕,同正在那里举行全体会议的争议法庭法官开会。她还主持了一次电话会议,与会者包括争议法庭全体法官;主管管理事务副秘书长及其若干工作人员;监察员和调解服务负责人;内罗毕区域监察员;内罗毕工作人员法律援助办公室主任和该办公室法律干事;儿基会和难民署法律顾问;争议法庭全体书记官长及首席书记官。这次电话会议的目的是让有关各方人员讨论他们新的司法系统中遇到的挑战。

14. 内部司法理事会的成员分布在四大洲。一般情况下,理事会通过电子邮件和定期电话会议处理业务。

本报告的结构

15. 联合国内部司法系统起步顺利,这在概括反映两法庭第一年工作量的统计数字中得到了证明。这些统计数字可见秘书长关于内部司法系统的报告,在此不予重复。但是,内部司法理事会也发现了一些需要应对的挑战。理事会在此提出若干建议,以确保新系统切实发挥潜力,提供一个独立、专业和问责的系统。本报告分八个部分阐明这些建议:为任命物色适当的法官候选人过程;两法庭,包括书记官处;内部司法办公室执行主任办公室;工作人员法律援助办公室;内部司法理事会;正式系统与非正式系统之间的关系;管理评价股;纪律事宜。本报告最后一部分概述提出的若干建议。

三. 公布、面试和推荐法官以供任命

16. 首先,内部司法理事会希望对公布、面试和建议大会任命的法官这一过程提出一些意见。第一,第62/228号决议第41段规定的法官所需资格和专长引起了

一些不确定因素。大会确定，争议法庭法官候选人应具有在一国或多国辖区内行政法领域有至少 10 年的司法经验或同等资格，上诉法庭法官候选人应至少有 15 年经验。”¹ 不确定性在于，所述同等资格是指行政法领域还是指司法经验要求。应该指出，争议法庭处理的各类问题在某些国家是由仲裁员裁决的，收到的一些申请就是这类人员提出的。理事会认为，这类候选人符合所述的资格。

17. 第二，在确定适当程序以确保广泛征集可能的申请人以及支付必要的空缺广告开支方面遇到了一些困难。有资格担任这些职务的法官通常不是联合国或相关职位的申请人，因而不会经常查看通常提供联合国空缺的消息来源。所以，内部司法理事会建议，为了广泛吸引适当体现语文和地域多样性的优秀候选人，今后应在适当的法文和英文期刊上广泛刊登法庭空缺的广告，并尽可能在这些空缺产生之前，向各国首席大法官和相关协会(例如法官专业协会)传播有关信息。

四. 两个法庭，包括书记官处

18. 两个法庭均已建立。争议法庭在日内瓦、内罗毕和纽约已运作一年。上诉法庭于 2010 年 3 月/4 月第一次开庭，一个月后作出了第一批判决；2010 年 6 月/7 月在纽约第二次开庭，并计划于 2010 年 10 月第三次开庭。

A. 联合国争议法庭

19. 联合国争议法庭是唯一常设日内瓦、内罗毕和纽约这三个工作地点的法庭，每个地点都设有一名常任法官。大会决定将争议法庭常设于三个不同工作地点的目的是落实新系统权力分散的原则。内部司法理事会相信这一决定是正确的，但认为争议法庭的权力分散带来了一些需要应对的挑战，并对此提出若干建议(见下文第 23、27 和 31 段)。

20. 从 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日，争议法庭收到了 198 个新案件，不包括从以前的司法系统移交的案件。同一时期，处理了 220 个案件，包括从以前的系统移交的案件。2010 年 6 月 30 日，争议法庭仍有 290 个案件尚待处理，其中 169 个是旧系统遗留案件。2009 年 7 月移交给争议法庭 168 个案件，除其中 37 个外，其余均已结案。2010 年 1 月从联合国行政法庭移交争议法庭的 143 个案件中，仍有 131 个尚待处理。从这些统计数字可以看出，在第一年的运作中，争议法庭法官(包括三名审案法官在内的六名专职法官加两名半职法官)仅刚刚能够处理新产生的案件量。处理积压案件虽然取得了很大进展，但这方面还有很多工作要做。

¹ 见争议法庭规约第四条第三款第(一)项，以及上诉法庭规约第三条第三款第(一)项(分别载于第 63/253 号决议附件一和附件二)。又见 A/62/294，第 67 段。

1. 需要增设三名常任法官

21. 内部司法理事会注意到，大会在第 63/253 号决议第 32 段中表示打算在第六十五届会议上根据所得经验审查两个法庭的规约，包括审查法庭整体运作的效率，尤其是争议法庭的法官人数和分庭等方面；鉴于这一决定以及争议法庭工作量统计数字，理事会借此机会提出与争议法庭法官同样的观点，即需要保持现有法官人数，以处理提交的案件。因此，在审案法官任期结束时，需再任命三名专职法官。如果届时不增加任命法官，法庭仅靠三名常任专职法官和二名半职法官运作，则争议法庭的积压案件会迅速增加，使其无法及时行使内部司法。理事会认为，这将给新的司法系统造成灾难性后果。如果增设三个常设司法员额，就需要长期保留目前在各书记官处为审案法官提供的辅助工作人员配置。理事会提出这一建议时，考虑了各种可能缓解案件量的因素，诸如法官一旦熟悉各种规则，处理速度可能会加快；如果调解变得更具吸引力，诉诸正式系统的案件可能会减少等。但理事会相当肯定，这类改进不会消除常设审案职位的必要性。如果在未来几年内，法庭案件量减少到每个法庭地点只需要一名法官，则大会可以修改规约，在法官任期结束后不再安排替任。理事会考虑到的另一种可能的办法是，每次审案法官任职到期时，就继续延长其任期。但理事会认为，如果反复任命短期法官的制度会使司法独立性受到威胁。理事会认为这种办法不符合新的内部司法系统的原则。理事会还注意到，即使理事会为任期一年的审案法官登广告并举行面试(这样做会产生不少费用)，经验表明，仍然可能难以找到愿意借调到争议法庭工作一年的法官。

2. 争议法庭的半职法官

22. 已经任命的两名半职法官并未分配到某个法庭所在地，而是根据需要部署在不同地点。现任半职法官每年工作两次，每次三个月。在每个为时三个月的工作期中，一个月在家备案并起草判决，另外两个月在争议法庭的一个地点工作。半职法官在争议法庭的不同地点工作是有益的。鉴于上文提到的法庭权力分散必然带来的挑战，这一做法促进了法庭不同地点之间的经验交流，也有助于找出共同的问题，并形成争议法庭三个地点的共同做法。这是内部司法理事会目前的一个关切问题。这一做法还有助于组成三法官分庭，以审理重要事项(另见下文第 29 段)，因为半职法官能够根据需要在法庭的不同地点上岗履职。

(a) 需要增设半职法官

23. 鉴于上述工作量，又鉴于这一工作量可能会一直如此，内部司法理事会认为，除了再任命三名常任法官，还应考虑再任命一名半职法官。增设一名半职法官有助于系统内的权力分散(新系统的核心目标之一)，使争议法庭能够在日内瓦、内罗毕和纽约以外的工作地点开庭：例如，圣地亚哥和曼谷等主要工作地点每年可安排较短的开庭期，处理这些地点发生的案件。这样做还便于在口述证据对有关问题十分关键、而电视会议和其他通信设施又不能满足这一需要的工作地点进行

听证。而且，增设一名半职法官还可使争议法庭各地点在需要时建立由三名法官组成的分庭，而无需另外安排差旅。尽管几方面的行为体都认为应该重新考虑关于争议法庭由一名法官而不是三名法官组成分庭的决定，但理事会认为，这种办法费用太高，而且可能造成不必要的拖延。² 理事会更倾向于由三名法官组成分庭审理重大或敏感案件。如果增设一名半职法官职位，加上为法庭每个地点增设一名法官，将更易于建立三名法官组成的分庭，以审理那些有此必要的案件。

(b) 半职法官的预算

24. 遇到的一个问题是半职法官职位的供资方式。目前，这些职位的供资数额为专职职位的 50%。这意味着除其他外，半职法官从家到工作地点的往返旅费资金不足。因此，内部司法理事会建议增加预算分配额，以提供这些员额所需的额外经费。

25. 半职法官即使不在岗时也必须与争议法庭保持联络，以便随时了解其专职同事及书记官长使用的先例和程序。因此，理事会建议，每月付给半职法官一笔津贴，足以使其支付互联网连接、电脑使用、电话会议和有关行政开支。

(c) 半职法官的合同安排

26. 由于行政原因，第一年期间，半职法官在不作为法官工作时即从联合国“离职”，而每次再开始工作时又“重新进入”联合国。内部司法理事会已向内部司法办公室建议找出某种办法，避免每六个月处理一次与“离职”和“重新进入”有关的行政工作，让这些法官从就职到期满为止一直受雇，不论是三年还是七年。这将确保法官不在岗时也依然受到行为守则条款的约束。这还将明确规定，法官不在工作地点时也可继续作为法官履行任务，而且提供足够的灵活性，使法官能在每个开庭期的规定期限之外前往参加全体会议和完成其他必要的工作。理事会知悉已为此目的设计了一套制度，在此感谢内部司法办公室和人力资源管理厅在这方面的协助。

3. 争议法庭法官的全体会议

27. 迄今为止，争议法庭的法官们已举行三次为期一周的全体会议（第一次是 2009 年 7 月召开的概况介绍会议，第二次会议于 2009 年 12 月在日内瓦举行，第三次会议于 2010 年 6 月在内罗毕举行）。这些会议对争议法庭的 8 名法官交流经验、确定和讨论共同的问题并做出统一回应解决这些问题很有必要。它还为法官们提供了一个与来自各个区域中心和工作地点的其他行为体会面的机会。从而，加强了分权制原则这一新制度的一个重要目标。我们建议增加争议法庭的差旅

² 重新设计小组建议，争议法庭应由一名法官组成分庭(A/61/205，第 93 段)；秘书长建议，争议法庭应由三名法官组成分庭(A/61/758，第 19 段)；行政和预算问题咨询委员会认为，只需一名法官组成分庭即可(A/61/815，第 44 段)；秘书长再次建议，由三名法官组成分庭(A/62/294，第 74 段)。

费，允许每年至少举行两次争议法庭全体会议，最好轮流在争议法庭的三个所在地召开，以支持新制度的分权性质。

4. 错开第一批法官的任期，以确保制度的连续性

28. 目前，根据第 62/228 号决议第 45 段、《争议法庭规约》第 4(4) 条³ 和《行政法庭规约》第 3(4) 条⁴ 的规定，需要在 2012 年 6 月更换争议法庭 2 名法官和行政法庭 3 名法官。但是，从第一年的经验来看，来自联合国系统外部的法官显然需要一些时间熟悉本组织的规则和做法。内部司法理事会认为，虽然错开法官的任期能够满足确保制度连续性这一需要，但最好是将初始任期由 3 年延至 5 年，以避免在新内部司法制度成形的过程中过早损失法官的经验和专业知识。这项建议将需要对两份规约略作修订。

5. 授权争议法庭在特殊情况下成立由三名法官组成的分庭

29. 《争议法庭规约》第十(九)条规定，争议法庭受理的案件一般由一名法官审理，同时规定在必要时可以组成包括三名法官的分庭，但必须获得上诉法庭庭长许可。在与争议法庭和行政法庭法官商讨该规定后，所有法官均同意这条建议。内部司法理事会认为，不宜由上诉法庭庭长决定何时将争议法庭的案件交由一个完整的分庭审理。应由上诉法庭当然将是必须适时裁决有关事项上诉的法庭而且很有可能听取异议的，审理某个上诉案件的上诉法庭庭长在审案开始之前表达过自己的观点。理事会认为，如果上诉法庭庭长不参与下级法庭的诉讼程序，将更有利于在人们心目中树立上诉法庭的独立性。此外，目前的规定要求上诉法庭庭长就请求的重要性和复杂性阐明观点，而在此诉讼程序阶段，此事最好由争议法庭庭长决定。争议法庭庭长及其同事在作出决定的过程中，能够更好地考虑到一系列的因素，包括争议法庭是否已对该案中的法律问题做出相互冲突的裁决，该案是否会确立一项重要的判例，案情是否特别复杂或有争议等。内部司法理事会还建议，当事方可以在其请求(或回应)中向争议法庭表明是否希望争议法庭庭长任命一个由三名法官组成的分庭。

6. 为争议法庭提供的支助服务

30. 一些支助服务对于争议法庭的正常运作十分重要，而且有利于专业和高效地处理案件。这些服务包括口译和笔译服务，以确保法庭能够以英文和法文这两种工作语文开展业务。如果证人需要以法文和英文以外的语言提供证据，就必须列入口译的预算。判决是以法文或英文发布的，必须至少译为另一种工作语文。良好的视频会议设施，并有充足的预算确保在需要时可利用该技术，对证人通过视频连接作证十分必要。目前可用的视频和音频连接往往是有缺陷的，对内部司法

³ 第 63/253 号决议，附件一。

⁴ 同上，附件二。

的公正性造成威胁。及时和准确地作记录对于申诉过程必不可少，而且可以节省法官大量的时间。法庭所在地的法官和法律干事们必须能获取基本的法律文本和网上的法律资源。遗憾的是，第一年的业务预算没有为这些服务提供充足的资源。内部司法理事会建议增加争议法庭的行政预算，以确保各个法庭所在地均有足够的记录、视频会议、口译和笔译服务，并提供购置法律文本和网上法律资源的预算。

7. 争议法庭庭长

31. 争议法庭庭长必须承担与大批信件有关的大量行政工作，协调和解决各个法庭所在地之间的程序和其他事项，并完成与法庭规则和筹备法官全体会议有关的法律工作。目前没有为争议法庭庭长的支助服务提供经费，也没有为庭长必要时前往法庭其他所在地主持由三名法官组成的分庭或必要时咨询同事的差旅费提供经费。为满足这种需要，内部司法理事会认为，应为庭长安排适当的行政和法律协助以及差旅费。由于争议法庭已决定庭长将实行年度轮换制⁵（理事会并不一定赞同这些决定，但由于《规约》仅规定了庭长的选举，并未规定进一步的细节，因此理事会认为这是由法官们自己决定的事项），必须规定要么仅提供年度行政和法律协助，要么随庭长职位轮换。

8. 诉讼程序所用语文

32. 内部司法理事会已要求内部司法办公室和书记官长注意向法庭求助的工作人员所使用的语文。理事会认为，必须不断审查语言问题，因为它与司法任命的资格有关。法理事会指出，内罗毕和日内瓦的一些法官法文和英文都很流利，而纽约的法官只精通英语。但是，如遇纽约的工作人员以法文提交申诉，书记官长已安排讲法文的法官审理案件。

B. 联合国上诉法庭

1. 上诉法庭每年开庭次数

33. 虽然上诉法庭的初步预算只供每年开庭两次每次为期两周，但 2010 年上诉法庭将开庭三次，每次为期两周，才能处理现有的案例。尽管这一要求不一定需要持久下去，但内部司法理事会认为，必须确保上诉法庭能立即审理并裁决来自争议法庭的上诉，以避免以往的上诉制度出现的长时间延误。之所以开庭两周而不是更长时间的其中一个原因是使来自国内司法系统的法官们能更方便地在担任上诉法庭法官的同时继续担任国内司法辖区的法官。理事会认为，让目前在国内司法系统内任职的法官担任上诉法庭法官将有助于增强内部司法制度的专业

⁵ 上诉法庭也已决定实行类似的庭长年度轮换制。下文第 36-37 段将讨论上诉法庭庭长的支助问题。

性。因此，理事会认为，应提供资金，使上诉法庭每年能开庭三次，每次为期两周。理事会将继续监测所需的会议次数。

2. 上诉法庭法官的薪酬

34. 目前的规定是上诉法庭法官的薪酬与劳工组织行政法庭的法官相同。⁶ 实际上，这意味着法官在由其担任报告员的判决中能够获得 2 400 美元薪酬，如只参与判决但不担任报告员，则每项判决获 600 美元薪酬。内部司法理事会注意到，与上诉法庭类似的国际法庭在法官薪酬上采用的方法互不相同。理事会建议大会继续审查薪酬制度。关于上诉法庭法官的薪酬问题，理事会有三项建议：

(a) 上诉法庭的法官是兼职担任的，其中许多法官在现在和未来都可能会在担任上诉法庭法官期间继续在本国担任法官。许多会员国都有一项总括规则，禁止法官接受担任本国司法系统法官之外的任何薪酬。⁷ 尽管这项规则是有益的，但它有可能会造成联合国司法部门法官断炊这一意想不到的后果。因此，理事会建议大会请会员国审查其政策，使被任命到公认的国际法庭的法官能收取薪酬。

(b) 其次，理事会建议通过一项决议，规定如果订正为劳工组织行政法庭设立的薪酬水平，则行政法庭法官的薪酬亦将自动同步订正，除非大会另有决定。⁸ 这可能需要对《行政法庭规约》进行修订，但亦可通过大会决议实现。

(c) 第三，上诉法庭法官常常是国内司法系统中的退休法官，养老金有限，而且没有行政支助。但是，上诉法庭的工作有赖于法官们通过电子邮件彼此建立可靠的联系，或在家工作。因此，理事会认为，上诉法庭法官和争议法庭的半职法官一样，每月应获得一项津贴，足以支付互联网连接、电脑使用、电话会议和有关行政开支等费用。

3. 上诉法庭法官的地位

35. 内部司法理事会注意到，大会第 64/233 号决议请秘书长就上诉法庭法官的地位和应享权利，包括差旅津贴和每日生活津贴向大会第六十五届会议提出报告。两个法庭的法官的地位是一个难题。理事会认为，应给予两个法庭的法官以适当的联合国高级职等，行政法庭和上诉法庭法官对秘书长和整个联合国有重大而深远意义的行政和财务事项作出重要决定，因此，从各国的高级法院吸引最能干的法官是十分可取的。提出这项建议不是为了增加法官的薪金，因此应该探讨薪酬不与职级挂钩的问题。理事会建议大会重新考虑这一问题。

⁶ 见大会第 62/253 号决议，援引行政和预算问题咨询委员会的报告 (A/63/545)。

⁷ 这项禁令显然适用于目前的两位上诉法庭法官。

⁸ 争议法庭法官的薪酬不存在这一问题。他们的薪酬目前与 D-2 职等挂钩 (这是大会不妨继续审查的另一事项)，其薪酬水平在 D-2 薪等订正时也会随之订正。

4. 上诉法庭的人员配置

36. 目前，上诉法庭有一名书记官长、一名 P-3 级法律干事、一名 G-6 级法律助理和一名 G-5 级行政助理。2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日期间，上诉法庭的工作量为 110 起案件，其中包括 2010 年 1 月从旧系统移交的 19 起案件。经过两次会议，已对 64 起案件作出裁决。上诉法庭的工作人员协助法官编写和维护上诉文件、开展研究和为法官编写相关备忘录、编写与每起案件有关的法律和程序问题摘要、起草判决书并检查和校对成文后的判决书。完成这些任务能够确保法庭工作进行顺利，保证其顺利和高效地举行每一次会议，并确保法庭能够有效处理尽可能多的案件，避免法庭工作出现旧司法系统的延误。上诉法庭前两次会议的经验表明，以目前的人员配置，书记官处所编写的法律备忘录和问题摘要无法达到让法官有效开展工作所需的标准和速度。这是内部司法理事会每次与上诉法庭法官会面或谈话时法官们提出的问题。理事会认为，目前的人员配置不足以处理当前的工作量，并可能威胁法官们有效开展工作的能力。在此可以与上诉法庭效仿劳工组织行政法庭进行有意义的比较：该法庭每年也处理约 110 起案件，每次会议期间其书记官处有 7 名律师，还有书记官长和助理书记官长、2 名秘书、1 名网络管理员(兼任校对员)和 4 名打字员。

37. 内部司法理事会注意到，重新设计小组建议上诉法庭除书记官长之外，还应增设 3 名法律干事和 1 名行政助理(A/61/205, 附件三)。理事会还注意到，秘书长建议的人员配置与此类似，即 3 名法律干事和 3 名行政助理(A/62/294, 附件九)。理事会请大会重新审议重新设计小组和秘书长有关上诉法庭人员配置的建议，以便法庭能够配备 3 名法律干事(至少一人应精通法文)和 3 名法律助理。理事会认为，这样的人员配置水平应能为上诉法庭庭长履行职责提供充足的支助(见上文第 31 段)。

C. 两个法庭面临的共同问题

1. 约束法官的司法任职宣誓和规章

38. 争议法庭和上诉法庭法官在接受任命时，需宣读 ST/SGB/2002/9 号文件(第 1 款(b))为非秘书处官员和特派专家规定的誓言。内部司法理事会认为，法官应宣读各自的誓言，针对其独立的司法地位和职能，而且誓言应纳入每个法庭的规约。誓言的措辞可以是：

我发誓/郑重承诺独立和公正地履行我作为联合国上诉行政法庭/联合国争议法庭法官的司法职责，不偏不倚，无畏无惧，刚正不阿，且在任何时候都遵守《行为守则》。

39. 内部司法理事会还认为，需充分考虑法官的地位问题。对法官与联合国之间的关系所作的任何调整都必须与他们独立的司法地位相吻合。因此，大会不妨审议对法官们适用“关于非秘书处官员和特派专家的地位、基本权利和义务的条例”

(ST/SGB/2002/9)是否合适的问题。这项公告用不同的行文规定了法官的义务，很多时候是与《行为守则》的相关规定重复的，因而可能会造成混淆。理事会认为，争议法庭法官应享有《联合国特权和豁免公约》赋予非秘书处官员的特权和豁免权，上诉法庭法官应享有赋予特派专家的特权和豁免权，而法官《行为守则》则应规范法官的道德责任。理事会尤其担心，将某些规章用于法官会被视为威胁法官的独立性。

2. 投诉机制

40. 虽然《行为守则》已被搁置，但却没有处理对法官的投诉的任何机制。内部司法理事会认为这是一个需要迫切关注的问题。在一起案例中，当事人致函内部司法理事会主席，就判决书中使用的语言投诉法官行为不当。主席在与内部司法理事会成员协商后回复说，尽管对法官的有效投诉显然会直接影响新的内部司法系统的独立性、专业性和问责制(理事会的任务是帮助确保实现这几项)，但没有大会的直接授权，理事会无法处理对法官的投诉。虽然过去曾考虑过其他建议，⁹ 法理事会看来是处理此类投诉的适当机构，因为理事会是向大会推荐任命法官的机构，因此也可以是经过适当调查后为法官提供建议或谴责法官或万一法官严重违反《行为守则》时建议大会开除的机构。只有在后一种情况下，理事会才有必要开会。理事会也认为，必须明确规定只有在法官违反《行为守则》时才能对其提出投诉。

3. 适用于所有法律代理人的《行为守则》

41. 大会第 62/228 号决议第 16 段请秘书长制定一项行为守则，规范向工作人员提供法律协助的内部和外部人员的活动，以确保其独立性和公正性。内部司法理事会了解到，工作人员法律援助办公室已主动通过该办公室工作人员的《行为守则》，虽然据理事会了解，管理当局已为其法律代理人拟就了一份守则草案，但理事会尚未看到。理事会认为，应毫不拖延地通过一项适用于所有出庭的法律代理人的《行为守则》，不管他们代表管理当局还是工作人员，阐明适当的行为标准和专业精神。大会不妨要求法庭法官或内部司法理事会与法官和法律代理人协商，起草一份适当的《行为守则》。对于如何处理违反守则的行为，也应予以考虑。

4. 法庭命令的约束力

42. 内部司法理事会认为，大会和秘书长必须核准争议法庭和上诉法庭的命令具有约束力这一原则。这是重新设计小组报告的主要观点(A/61/205, 第 14 段)。且获得秘书长的核可(A/61/758, 第 17 和 21 段)。此外，如果争议法庭和上诉法庭要在确保问责制方面发挥重要作用，就必须核准这一原则。当然，如果任何当事方对争议法庭的最后裁决不服的话，当事人可以上诉，而且如有必要从速上诉。

⁹ 见秘书长在 A/63/314 第 78 段中提出的建议。

5. 差旅

43. 虽然内部司法理事会认为，应采用电子邮件、电话会议、视频会议等现代化通信手段方便在许多问题上的沟通，以避免差旅费，但理事会认为，有些差旅对于分权式的司法系统是不可或缺的。共同的经验表明，在某些情况下面对面开会可能是处理某些问题的唯一有效途径。有鉴于此，理事会审议了与法庭和内部司法办公室有关的差旅问题。

44. 法庭的预算需要列入法官参加全体会议的差旅费，必要时也要列入法官参加各次会议的差旅费，特别是半职法官，以及召开由三名法官构成的分庭会议时；此外，法庭的预算还需要列入争议法庭书记官长会议的差旅费，最好是与法官的全体会议时间重合，以有助于协调、确认和解决问题，以及内部司法办公室工作人员为司法系统正常运作而必须前往日内瓦或内罗毕的差旅费用。内部司法办公室的差旅预算必须满足以上各种要求。

6. 审查规约

45. 如上文第 21 段指出的，大会已表示打算根据汲取的经验，审查两个法庭的规约。内部司法理事会已提议对规约略作修订(见第 21、23、28、29 和 34 段(b))。理事会认为，除了这些小的修订之外，在现阶段没有必要对规约进行进一步的修订。理事会认为，大会可时隔两年后在第六十七届会议上对内部司法系统再次进行审查。

7. 审查两个法庭的判例

46. 如上所述，两个法庭在第一年都工作得很努力。对法庭判例的任何评论都必须尊重其独立性，但内部司法理事会注意到，有必要对判例进行审查，以确保实现新系统的目标。但在目前阶段，上诉法庭只作出了几例与新系统有关的判决，因此，此时没有什么评论可作。理事会认为，对争议法庭作出的、很可能向上诉法庭提出上诉的判决不宜作出评论，因为这很可能被看作是对上诉法庭独立性的侵犯。

8. 审查两个法庭的规则

47. 内部司法理事会注意到，争议法庭和上诉法庭的规则是大会未经订正通过的。理事会知道，两个法庭的法官正在根据法庭的经验不断审查相关规则，并相信，法官们会提出他们认为合适的订正规则。理事会还相信，法官们会审议管理当局或工作人员对规则提出的订正建议。

9. 与两法庭庭长就各自法庭预算进行协商

48. 如今人们普遍认识到，司法独立需要一定程度的机构自主权和个体司法自主权。为此，内部司法理事会指出，内部司法办公室应征询两法庭庭长对其各自预算的意见。

10. 办公场所

49. 今年年初，为法庭工作人员提供适当办公场所以及提供合适的审判室是一大挑战。但这一挑战已在年中基本解决。日内瓦的设施较好。内罗毕争议法庭的办公场所设施尚可，但尚未找到审判室，尽管内部司法理事会知道该问题正在得到解决。由于总部大楼的翻修方案，落实纽约争议法庭的场地尤其具有挑战性。但目前阶段已经为其分配了办公场地，并就审判室作出了计划。理事会尚未看到新的场地。上诉法庭第一次开庭在日内瓦进行，第二次开庭在纽约举行。虽然上诉法庭法官不需要永久的办公场地，但在开庭期间确实需要给他们分配足够的空间，并提供一个审判室举行公开听证会。理事会确认，在为两法庭寻找适当场地时，应该铭记所提供的办公室和审判室必须有助于加强两法庭在人们心目中的庄重性和独立性。

11. 公开听证会

50. 重新设计小组强调司法公开原则是“国际标准的一项明确要求”，特别是在对事实问题有争议的情况下(A/61/205，第10段，另见第94段)。内部司法理事会注意到，争议法庭在第一年运作期间，举行了大量公开听证会。它还注意到，在这方面，纽约和内罗毕与日内瓦的做法不同。但同时，理事会也知道争议法庭的法官们已意识到这种差异，并正在努力建立关于公开听证会的统一做法。上诉法庭在头两次开庭期间仅举行了两次公开听证会，但理事会了解到上诉法庭打算在今后更为频繁地举行公开听证会。理事会理解，在这方面，书记官处工作人员短缺(见上文第36段)是妨碍上诉法庭的因素之一。内部司法理事会将本着司法公开的原则，继续审查有关情况。

12. 权利平等

51. 所有各方(工作人员、管理当局和法官)都提出了权利平等的问题。下文第61至73段将讨论工作人员的法律代表权问题。内部司法理事会还注意到，管理当局正采取步骤，以确保它获得足够的法律代表权。理事会认为，权利平等是任何公正法律制度中的重要原则。今后几年应该继续审查这一问题。

13. 公布判决和网站

52. 方便查阅法庭判决十分重要，现代网络技术为查阅法庭判决提供了一个重要工具。新的司法行政网站经过一段时间才投入全面运作。新网站现已开始运作，并刊登了争议法庭和上诉法庭作出的所有判决。内部司法理事会欢迎这一网站的建立，并敦促对其继续开发，以加强对法庭判决的查阅。

五. 内部司法办公室

53. 内部司法办公室是根据大会第 62/228 号决议设立的，作为一个独立的办公室负责内部司法正式系统的总体协调，并推动其以公平、透明和有效方式运作。该办公室通过争议法庭和上诉法庭各自的书记官处，为其提供技术和行政支助；协助工作人员及其代表通过工作人员法律援助办公室提出申诉和上诉；酌情通过执行主任办公室向内部司法理事会提供援助。特别需要指出的是，该办公室执行主任的作用是保证内部司法系统的独立性以及正式司法系统总体上的行政协调。因此，该办公室与非正式司法系统负责人——助理秘书长级别的监察员作用相同，并似乎能够在履行职责时直接约见秘书长。¹⁰ 执行主任的角色包括为两法庭法官提供支助；监督和协调两法庭书记官处；必要时就司法问题与各部门和办公室的负责人联络；监督工作人员法律援助办公室；代表联合国参加与其他国际组织内部司法系统负责人的会议。

A. 执行主任办公室

54. 2009 年 7 月至 2010 年 6 月期间，执行主任办公室的主要任务是使新的司法系统投入运作。为此，办公室协调了上诉法庭及争议法庭书记官处以及工作人员法律援助办公室工作人员的遴选，并为这些单位提供了技术和行政支助；为法庭法官履行职责提供了援助，包括法官到任后的入职介绍课程；开展了一项全球内部沟通活动，旨在向工作人员介绍并协助他们利用新的司法系统。这次活动包括在各工作地点举行全体会议，以六种正式语文出版了一本名为《解决纠纷指南》的手册，并开发了基于网络的案件管理系统以及一个专门网站。

55. 在第一年中，尽管其预算有限，执行主任办公室仍然在支助从以前的系统向全新系统过渡方面发挥了非常关键的作用。内部司法理事会认为大会应注意以下重要问题。

1. 内部司法办公室的独立性

56. 新系统的独立性是联合国内部司法改革的关键所在。司法系统的独立性要求该系统能够独立运行并给人们以这种印象。内部司法办公室是内部司法系统独立性的重要监护者。因此，有关其所有业务的各种安排不仅要确保事实上的独立，而且必须建立一种强有力的独立形象。目前，内部司法办公室通过秘书长办公室向大会报告。秘书长办公室在工作人员向法庭提起的所有案件中代表管理当局。为了保持对内部司法办公室独立性的信心，内部司法理事会建议内部司法办公室直接向大会报告。为此将需要通过一项决议。

¹⁰ 见秘书长关于联合国监察员和调解事务办公室的活动的报告(A/64/314，第 8 段)。

2. 执行主任的职等

57. 重新设计小组建议该执行主任的职位为助理秘书长级别(A/61/205, 第124和153段)。这一建议得到秘书长的赞同(A/62/294, 附件九)。但是, 大会没有接受这一建议, 而确立该员额为D-2职等。鉴于该办公室对于正式司法系统有效运作的重要性, 并考虑到执行主任必须有能力履行其职责(见上文第53段), 内部司法理事会认为应重新审议该问题, 以使执行主任与监察员同级。如果将执行主任员额改为助理秘书长级别, 则也应按照秘书长在内部司法办公室组织结构图中的建议, 改叙执行主任特别助理这一员额(A/62/294, 附件九)。

B. 业务和预算支助

58. 目前, 内部司法办公室的业务和预算支助由秘书长执行办公室提供, 但没有为后者增加资源以承担这项额外而且常常是繁重的工作。内部司法理事会建议增设1名专业服务行政干事和1名一般事务行政助理, 以便在秘书长执行办公室或司法行政办公室提供日常业务支助, 从而确保为内部司法办公室的有效运作提供充分的行政支助。

59. 有关差旅预算问题的讨论见上文(第43至44段)。

C. 宣传与培训

60. 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能否有效开展, 这取决于能否对所有法官、监察员、法律代理人、书记官、调解员、以及法院和办公室工作人员进行认真的教育和培训(A/61/205, 第115段)。内部司法理事会对尤其是纽约以外的工作人员和管理当局很不了解新系统感到惊讶。虽然已开展大量工作, 向工作人员解释新的司法系统的运作, 并且对该系统的使用显然在增加, 但独立司法理事会仍认为需开展更多的工作。根据重新设计小组的报告(同上, 第115和119段), 需要对管理人员(特别是纽约以外的工作地点)进行有关新系统的培训, 并为工作人员和管理当局的法律代理人进行案件管理培训, 以便更好地协助法官并提高案件的处理和审理效率。

六. 工作人员法律援助办公室

61. 工作人员法律援助办公室是大会依据重新设计小组的建议设立的。小组指出, 管理当局与工作人员之间存在权利极不平等的现象, 因为当工作人员和管理当局在内部司法系统中产生问题时, 管理当局拥有一支具备法律资格的工作人员队伍为其代理。而另一方面, 工作人员却难以获得适当的法律代理, 而且为工作人员提供援助的志愿者队伍组织欠佳, 其成员往往没有法律资格(A/61/205, 第102至106段)。大会申明, 联合国应该是雇主表率, 同意应当继续为工作人员提

供法律协助，支持加强专业的工作人员法律援助办公室。¹¹ 工作人员法律援助办公室是根据第 62/228 号决议第 14 段设立的，在纽约包括一名股长(P-5)、一名法律干事(P-3)、一名法律干事(P-2)和 3 名法律助理(一般事务(其他职等))，在亚的斯亚贝巴、贝鲁特、日内瓦和内罗毕各一名法律干事(P-3)。该办公室的任务是协助工作人员及其志愿代表通过正式司法系统处理申诉。¹²

A. 工作人员法律援助办公室的工作

62. 工作人员法律援助办公室的工作人员迅速熟悉了联合国人力资源的规则和惯例以及适用的法律。因此，他们在人事问题上比外聘律师能更好地提出咨询意见。此外，他们都具有法律资格，并且无偿处理对本组织的诉讼案件。因此，当工作人员法律援助办公室收到提交其注意的案件时，提出的意见都十分专业，基于案件的法律和事实依据。如果工作人员提出的申诉毫无依据，会如实告知该工作人员，使有关申诉不会为正式或非正式司法系统的负担。但是，如果一个申诉有理有据，则将被有效地提出，使其很有可能在法庭胜诉。因此，工作人员法律援助办公室为工作人员的人事规则和惯例教育间接作出了贡献。管理当局也将仔细研究工作人员法律援助办公室提出的申诉的有效性和有关情况，从而增强了问责制。此外，工作人员法律援助办公室设在作为独立机构的内部司法办公室内部，但仍可接触最高级别的管理人员，从而形成了工作人员和管理当局之间的缓冲区，防止对工作人员施加任何不当的压力。2009 年 7 月 1 日至 2010 年 5 月 31 日期间工作人员法律援助办公室提供的工作人员援助见秘书长关于司法行政的报告。所提供的援助涉及各种机构和各个主题。

B. 工作人员法律援助办公室结构

63. 工作人员法律援助办公室与新司法系统同时创建，因此在成立时难以准确预测其需求。内部司法理事会的调查表明，需要对其结构进行某些调整。对法律援助的需求大大超过了该办公室予以满足的能力。其结果是，办公室无法处理所有工作人员提出的有价值的申诉。因此，办公室优先处理涉及纪律处分、终止和不续约合同的案件。

64. 内部司法理事会指出，在建立新的司法系统时，大会强调在本组织内建立一个由工作人员供资的机制的重要性，以便向工作人员提供法律咨询和支助。¹³ 与重新设计小组的调查结果相反，大会还赞扬志愿人员在解决争端程序中代表工作人员发挥的传统作用，并请秘书长采取奖励措施，鼓励现任及前任工作人员协助

¹¹ 第 61/261 号决议，序言部分第 2 段，执行部分第 23 段。

¹² 第 63/253 号决议，第 12 段。应记得大会在建立新的内部司法系统中的正式司法系统的同时(第 61/261 号决议，第 4 段)，建立了一个扩大的非正式内部司法系统(同上，第 11 至 18 段)。

¹³ 第 61/261 号决议，第 24 段，第 62/228 号决议，第 17 段和第 63/253 号决议，第 14 段。

其他工作人员。¹⁴ 因此，大会并没有打算由工作人员法律援助办公室承担为工作人员提供法律援助的全部负担。

65. 然而，内部司法理事会相信，需要加强工作人员法律援助办公室才能使其适当发挥促进高效、经济和问责制的作用。在这方面，内部司法理事会注意到管理评价股在其 2009 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间报告末尾的意见。该股认为，由于所涉法律问题的复杂性，工作人员在要求管理当局评价时常常遇到困难。管理评价股表示，它建议工作人员向工作人员法律援助办公室寻求法律咨询，从而解决了这一问题。然而，管理评价股关注的是，让工作人员到工作人员法律援助办公室寻求向管理层提出评价请求方面的援助这一重要需要给该办公室又带来了额外的负担。鉴于其目前的人员配置水平，可能难以实现。管理评价股担心，如果工作人员发现在提出管理层评价请求方面难以获得法律咨询帮助，则可能在司法系统中导致连锁反应。这些意见使理事会进一步认为，工作人员法律援助办公室需要更多的人力。

66. 在工作人员法律援助办公室成立时，没有一般事务人员为亚的斯亚贝巴、贝鲁特、日内瓦和内罗毕的法律干事提供行政支助。因此，必须在纽约正式处理所有工作人员提出的法律援助申请，不论其来自什么地区。此外，所有与处理案件有关的秘书职能，如复印、归档、填写表格、收集申请人和其他来源信息以及汇集文件都必须由法律干事自己做。这一沉重负担使法律干事无法集中精力履行其核心职能。此外，这四个法律干事都是 P-3 级别，在办公室内没有职业发展道路。他们可能在岗位上获得一定的专业知识后而最终在某一阶段离开。考虑到他们可成功展现的复杂专业知识(尽管他们只是 P-3 级别)，包括分析困难的法律问题并在争议法庭出庭，便特别有必要为他们提供职业发展前景，并通过挽留其专业知识而确保各工作地点的连续性。而且，这些员额所需的一整套技能导致很难找到愿意在该级别履行这些职能的合格申请人。

67. 在评价工作人员法律援助办公室的结构时，一个需要考虑的相关方面是大会设想工作人员法律援助办公室在由志愿者向工作人员提供援助方面的作用。大会已明确表示，它希望由工作人员或前工作人员继续志愿协助解决工作人员与管理当局之间的纠纷，¹⁵ 但这种援助需通过参与工作人员法律援助办公室的工作提供。¹⁶ 此外，工作人员法律援助办公室的部分任务是协助工作人员及其志愿代表通过正式司法系统处理申诉。¹⁷

¹⁴ 第 62/228 号决议，第 18 段；第 63/253 号决议，第 9 段和第 11 段。

¹⁵ 第 63/253 号决议，第 9 段。

¹⁶ 第 62/228 号决议，第 18 段。

¹⁷ 第 63/253 号决议，第 12 段。

68. 内部司法理事会发现，志愿援助的做法既带来了机会，也具有一些限制。在一些工作地点，经验丰富的工作人员或前工作人员如果得到工作人员法律援助办公室提供的必要设施，可以协助解决工作人员的纠纷。在其他工作地点，有经验的志愿者很少或没有。特别是，工作人员法律援助办公室在大多数维和特派团中都没有找到志愿者。¹⁸ 为工作人员提供奖励机制，使其担任志愿者的做法并不普遍(难民署是一个明显的例外)，即便有这一做法的地方也没有产生明显的效果。¹⁹ 即使有志愿者，他们可以提供的援助量也很有限。

69. 尽管存在着上述限制，内部司法理事会仍准备接受不妨试图在工作地点建立一支合格的志愿者队伍这一可能性。然而，必须强调确保志愿援助的质量。为此，理事会认为，志愿者只有在工作人员法律援助办公室工作人员的组织、协助和监督下，才能提供宝贵的援助。理事会相信，鉴于其目前的工作量，工作人员法律援助办公室的工作人员没有时间也没有资源来组织志愿者。²⁰ 他们目前也没有时间来尝试组织为工作人员提供无偿法律援助(或许某些工作地点有)。

70. 内部司法理事会注意到，在秘书长在给大会的报告(A/62/294)中建议日内瓦和内罗毕设立 P-4 职等的区域协调法律顾问，并进一步建议纽约设立一名高级法律干事，可担任工作人员法律援助办公室主任的副手。理事会认为，大会应重新审议这些建议。在日内瓦、内罗毕和纽约可能存在合格的志愿者，高级法律顾问可提供必要的组织监督和支助，以发展志愿者制度。在日内瓦和内罗毕，志愿者也可以减轻工作人员法律援助办公室的唯一代表在没有同事支助的情况下处理各种案件所面临的困难。此外，秘书长建议的 P-4 员额也可以为现有的 P-3 法律干事提供职业发展道路。理事会认为，如果不解决这些问题，为工作人员提供法律援助的工作可能严重缺乏连续性。

71. 内部司法理事会还建议，在纽约以外的有工作人员法律援助办公室法律代表的地方(目前为亚的斯亚贝巴、贝鲁特、日内瓦和内罗毕)设立一个一般事务行政

¹⁸ 目前，工作人员法律援助办公室在所有工作地点，共有 5 名工作人员和 8 名前工作人员担任志愿法律顾问。

¹⁹ 难民署为工作人员法律援助办公室无偿提供了一名志愿法律顾问，可能为期一年。预计难民署还可提供另一名法律顾问，可能为期为 6 个月。秘书长正与工作人员讨论一份在秘书处提供奖励机制的行政指示。难民署已同意，管理人员应给予志愿者 10%的工作时间用于从事援助工作人员的工作。

²⁰ 在 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日期间终了时，工作人员法律援助办公室的 7 名专业工作人员共处理了 428 个案件(该办公室当年共处理了 938 个案件，其中 510 个截至 2010 年 6 月 30 日已经结案或解决)。目前的工作量为每名工作人员 63 个案件，当然这种计算非常粗略，因为不同期间、不同工作地点的工作量不一样。这些统计数字来自内部司法办公室第二份活动报告。内部司法理事会获悉，在日内瓦和纽约为秘书处、各基金、方案和争议法庭及上诉法庭服务的其他组织工作的律师/法律干事的非正式审查表明，他们的总人数为 22 人，而只有 7 人为工作人员法律援助办公室工作。

员额，以确保 P-3 法律干事能够集中精力从事法律工作，而不必在行政任务上花时间。

72. 为维持和平特派团工作人员提供法律援助仍然是一个令人关注的领域。目前，根据秘书处 2010 年 6 月 30 日的组成，仅非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动、联合国中非共和国和乍得特派团、联合国科特迪瓦行动、联合国组织刚果民主共和国特派团、联合国利比里亚特派团、联合国苏丹特派团和联合国西撒哈拉全民投票特派团(在非洲的维和行动)就有共约 4 306 名国际文职人员和 7 333 名当地工作人员。²¹ 重新设计小组建议，工作人员法律援助办公室的工作人员应进驻有大量文职人员的特派团，由特派团预算拨款资助(A/61/205，第 109 至 110 段)。在重新设计小组的报告发表后召开的工作人员和管理当局协调委员会会议上，与会者一致认为，应在刚果民主共和国、利比里亚和苏丹的特派团派驻工作人员(A/61/758，第 9 段)。然而，大会为工作人员法律援助办公室所作的安排并没有在维持和平行动方面作出任何具体规定。根据内部司法办公室提供的 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日期间的统计，按部门/办公室分析的工作人员法律援助办公室处理中的数量最多的案件来自维持和平行动部和外勤支助部(113 件)。²²

73. 目前，与来自工作人员法律援助办公室的所有援助请求一样，来自维持和平行动部的请求也被发送到纽约，随后由纽约或内罗毕处理案件。通过依靠外勤支助部提供的资金，工作人员法律援助办公室的工作人员得以访问主要的维和特派团，以提供咨询和援助。但是，在内部司法理事会感到，由于维和特派团人数众多以及来自这些特派团的案件数量这两个原因，这种支助并不够。因此，理事会认为，最好能提供资金，使工作人员法律援助办公室至少有一名双语(英文/法文)专业法律人员能够驻在一个可以接触各维和特派团的地点，如恩德培(那里正在建立一个新的中心，为维和行动提供支助)、内罗毕或类似地点，并资助其往来各特派团之间的差旅费用。与工作人员法律援助办公室仅配备 P-3 法律干事的其他办事处一样，新的工作人员法律援助办公室办事处也应至少提供一名一般事务行政工作人员。

七. 内部司法理事会

74. 2008 年期间，内部司法理事会在其开始工作的第一年，多次举行电话会议，并两次开会(纽约和海牙)。内部司法理事会第一年的核心任务是为法庭确定可以任命的适当候选人。2009 年 7 月，开始实行新系统。从那时以来，理事会工作的

²¹ 此外，在美洲有联合国海地稳定特派团；在亚洲及太平洋地区有联合国东帝汶综合特派团、联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组和联合国阿富汗援助团；在欧洲有联合国驻塞浦路斯维持和平部队和联合国科索沃临时行政当局特派团；在中东有联合国脱离接触观察员部队、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)和联合国停战监督组织。

²² 案件数第二多的是管理事务部(60 件)。

重点是为大会撰写一份报告，阐述其观点。另一个任务是为法庭的法官草拟一份行为守则。2009 年期间，内部司法理事会多次举行电话会议，并两次开会（纽约和海牙）。2010 年，内部司法理事会也举行了两次会议（内罗毕和日内瓦），并多次举行电话会议。内部司法理事会的工作得到内部司法办公室的有力支持。

75. 去年，内部司法理事会开始发挥其在内部司法新系统中促进沟通的又一个作用。产生这一作用的原因是新系统中的各行为体都感到应该让内部司法理事会了解其在新系统中遇到的挑战。本报告的内容涉及其中的一些挑战。有时，帮助不同行为体彼此沟通（例如上文第 13 段所述 2010 年 7 月与各行为体举行的电话会议）使一些困难最终得到解决。内部司法理事会认为，如果其他行为体和大会同意，理事会应该继续发挥这一作用。

76. 内部司法理事会认为，理事会今后需每年举行两次正式会议，审查系统的运作情况；另外在出现空缺时临时开会，以面试建议大会为法庭任命的候选人。内部司法理事会认为，在出现空缺时，应该按照第 17 段所述的办法公布员额，必须要求合适的候选人前来与内部司法理事会面试，同时参加笔试。

77. 内部司法理事会至少有三名外来成员。理事会认为这是优点，正如本机构由工作人员和管理当局双方代表组成的双边特点一样。参加内部司法理事会的工作人员代表和管理当局代表应该了解工作人员和管理当局的需要，但应该根据对司法需要的独立和公正评估提出自己的见解。这是公认的原则，也是另一个优点。迄今为止，成员们在融洽而建设性地作为一个整体工作。每位成员都有为大家所珍视的独到见解和经历。

78. 重新设计的系统已经实行一年，效果显著。理事会预计其将来的任务是提出有助于切实保持该系统独立地位的建议，并使其能够专业和负责地开展工作。理事会必须帮助确保各方都认为这一系统是公平的，并确保实现问责和独立这些其它目标。如果大会授权，理事会可以行使职能，受理对法官的投诉（见上文第 40 段）。只有十分严重的投诉才要求理事会专门开会。理事会的作用尚处于初级阶段，但已经得到好评。理事会在完成挑选合适候选人供任命的任务时采取的方式尤其受到好评。²³

²³ “Choosing judges: wanted: Better Judgment, fewer crowd-pleasers and lickspittles”, *The Economist* (20 November 2008)。另见 Ruth Mackenzie, Kate Malleson 等人对内部司法理事会做法的简要讨论, *Selecting International Judges—Principle, Process, and Politics* (Oxford University Press, 2010), p 150。

八. 正式和非正式系统之间的关系

A. 背景

79. 重新设计小组的报告设想非正式的司法系统将正式系统并存。通过加强监察员办公室，并在其中设立一个调解司，拟议设立的系统将使非正规系统和正规系统一起运作，尽可能在最初阶段解决争端。据设想，增加用于预防和早日化解争端的资源将为正规司法系统节省大量下游费用，并确保其更有效地运作。调解司是为了调解监察员们或正式司法系统的法官们转来的争议案(A/61/205, 第 45、132 和 49 段)。

80. 其后关于改革内部司法系统的讨论均重复提到这些目标(例如见行政和预算问题咨询委员会的报告(A/61/815)和第 61/261 号决议, 第 15 段)。除了强调在诉诸正式系统之前必须穷尽非正式渠道之外, 大会还指出, 监察员和争议法庭也可以将争议案交付调解。关于将待审案件交付调解的条件, 大会注意到秘书长认为不应全部列举出这些准则, 因为这会给争议法庭法官的酌情处理权造成不应有的束缚(A/62/782, 第 71 段)。大会还注意到, 各方若能同意进行调解, 固然有利于调解进程, 但各方的同意不必作为争议法庭将一案件交付调解的先决条件; 然而, 经调解程序达成的解决方案如果没有双方的同意, 则不会有效(同上, 第 72 段)。

81. 大会请秘书长考虑并向大会第六十五届会议提议采取哪些措施, 以鼓励谋求解决争端的雇员将争端提交监察员办公室协助调解; 大会还请秘书长利用有效且适当的现有解决冲突和调解机制, 以便促进工作人员与管理当局之间恢复对话(第 63/253 号决议, 第 20 和 22 段)。

B. 新司法系统的实施结果

82. 内部司法理事会毫不怀疑, 非正式解决争端的系统很重要, 而且如果可能的话, 最好是协商解决争端, 而不是诉诸法庭。新的司法系统才刚刚实施, 在此初级阶段, 不可能对该系统正式和非正式部分之间的关系以及这种关系是否完美作出定论。现有数据表明, 2009 年 7 月以来, 转交监察员办公室的案件总数增加了 80% 以上, 其中近 80% 的案件为当事方找到了满意的解决办法, 没有进入正式系统。倘若交付非正式系统的案件与交付正式系统的案件所涉及的问题相似, 即甄选工作人员, 升级和应享权利, 则了解案件为什么采取不同的渠道将有助于认识该系统两部分之间的关系。为此, 理事会认为, 应该协调正式和非正式两个系统收集的数据性质和组成, 以进行有效比较。

83. 正式系统交付调解的案件数量不断增加, 而且有可能进一步增加。为了妥善和及时地解决转交的这些案件, 非正式系统必须有充足的资源。此外, 争议法庭

各席位转交案件的条件最好一致，并有利于非正式系统的妥善处理。这是今后几年必须监测的一个问题。

84. 内部司法理事会与利益攸关者的约谈表明，工作人员和管理当局对正式和非正式系统之间关系的理解有些令人关切的问题，尤其是在纽约以外的地方。人们对改革内部司法系统的影响普遍缺乏了解，而且离总部越远的工作地点越缺乏信息和了解。另一个令人关切的问题是，工作人员和管理当局对该系统这两部分如何协同以及每个部分能够提供的结果和利益都不很清楚。如上文指出的(见第 60 段)，有必要进一步就新系统提供培训。理事会认为，鼓励使用非正式机制解决争端的措施应该针对联合国的全体雇员，应该大力鼓励工作人员和管理当局使用非正式系统。

85. 据说管理当局不支持非正式解决的程序，而且即便支持，管理当局代表也没有适当的授权进行调解或达成和解协议。为了达成解决方案，参加调解的管理当局官员要有适当的授权。此外，据说在达成和解偿付工作人员的情况下，也并不保证预算中有这笔资金可供支付。²⁴ 内部司法理事会建议，达成和解后，本组织应该保证支付这笔费用。

86. 有人表示，非正式机制不可能解决一些案件的争端。这类案件包括不续合同、对升级和任命有异议、对工作人员细则和行政指示的解释、有关付款的问题，特别是数量方面的争端。与付款有关的另一个问题是，管理当局担心，如果事后将和解视为严重疏忽，则有可能根据 ST/AI/2004/3，追究他们个人的责任。在这种情况下，管理当局可能宁愿诉诸正式系统，以建立指导今后行动的原则，而不愿为一个单独的案件寻求解决方案。

87. 还有人表示，工作人员认为正式系统提供的结果比较有利，因此他们不去使用非正式系统。这也许是一个暂时的现象。一旦确立新判例的原则，调解就可能变得更有吸引力。有人还告诉内部司法理事会，在一些工作地点，由于与原监察员制度有过不愉快的经历，因此不愿使用非正式系统。使工作人员不愿使用非正式系统的最后一个因素也许是，如果未在规定的 60 天内交付管理当局评价，则一旦管理评价股不同意受理迟交的案件，工作人员就无法进一步寻求补救。内部司法理事会认为应该修改规则，规定在工作人员寻求非正式解决争端期间，提交评价的时限应予自动停止。

九. 管理评价股

88. 管理评价股的作用是大会第六十五届会议将审议的其中一个问题。内部司法理事会在与各类行为体进行讨论的过程中，讨论了管理评价股的职能。理事会还

²⁴ 管理当局告诉内部司法理事会，从来没有不偿付授权代表达成的和解。

没有机会与该股的工作人员见面(该股设在纽约)，但有机会阅读了评价股关于2009年7月1日至12月31日期间的报告(关于这一点，见上文第65段)。大多数行为体都肯定了管理评价股在新的司法系统中的作用。而且，担心管理评价股可能会对新系统造成拖延的忧虑也有所减少。管理评价股似乎在有效工作，审查交付给它的所有行政决定。

十. 纪律事项

89. 纪律事项是不少行为体多次向内部司法理事会提出的一个关切问题。虽然内部司法理事会知道，严格地说，这也许不属于理事会应报告的事项，但理事会认为，纪律程序提出的问题影响内部司法系统的正常运作，需予以解决。

90. 重新设计小组提议，争议法庭应该具有四个领域的管辖权，其中第二项是纪律事项(A/61/205，第77段)。小组指出，撤销联合纪律委员会后，必须为纪律事项制订新程序。小组指出原系统中存在的不正常之处，认为纪律程序应该与多数国家管辖机构以及多数其他国际组织的程序接轨(同上，第79-80段)。因此，建议总部以外的办公室和维持和平特派团行政首长与纪律事项常设小组协商之后，应有权采取任何被认为适当的纪律措施。工作人员应该有权立即在争议法庭对决定提出异议。小组还提议，一如以前的联合国行政法庭的判例一样，管理当局有证明行为不检的责任。大会原则上核可把采取纪律措施的权力下放给总部以外各高等干事，请秘书长就这种权力下放，包括权力完全下放的可能方案提出详细建议，并评估其对工作人员适当程序权利可能产生的影响(第62/228号决议，第49段)。

91. 鉴于上述要求，秘书长概述了下放权力的详细建议，提议仅下放部分权力，下放的权力限于实施较轻微的处罚和在采取纪律程序期间作出其它决定(如果具备某些条件)；采取较严厉纪律措施的权力仍归主管管理事务副秘书长。应具备的条件包括在总部或区域一级可以诉诸监察员办公室；在外地和总部之外办事处可以诉诸全面运作的工作人员法律援助办公室；从管理事务部外派法律干事；进行调查程序的培训；编制有关手册和标准作业程序；全面审查根据现行系统规定的纪律行动建议；颁布订正行政指示。在完成这些任务时，将通过司法联络小组与工作人员进行协商(第63/314号决议，第22-25段)。

92. 大会第63/253号决议第33段请秘书长向大会第六十五届会议提出新的详细提议，包括纪律措施权力下放的各种备选方案以及全面费用计算和成本效益分析，同时考虑到行政和预算问题咨询委员会报告(A/63/545)所载的建议。

93. 内部司法理事会进行的约谈表明，在纪律程序和权力下放方面存在一些关切问题。接受约谈的一些人表示，由于缺乏指导原则，他们无法妥善地处理这些事情。工作人员对缺乏适当法律程序以及只有在开展调查以后工作人员才有权获得

法律咨询表示关切。他们提到一些案件，届时均因时间太迟而无法确保工作人员了解应有的情况以及确保遵守适当法律程序。工作人员和管理当局都强调，必须进行培训，并制定适当的调查手册和标准作业程序。

94. 内部司法理事会认为，拟议对纪律程序所作的变革是新的内部司法系统的一个重要内容，因此应作为优先事项予以解决。

十一. 结论和建议

95. 总之，内部司法理事会认为，新系统在资源允许的范围内运作得很好，而且超过预期的水平，因为新系统毕竟只运行了一年。在很大的程度上，新系统的成功是法官、书记官长和工作人员、内部司法办公室的工作人员以及法律援助办公室和管理当局双方的出庭律师尽职尽责的结果。内部司法理事会赞扬各方在内部司法系统改革后的第一年中勤奋工作，无私奉献。

96. 当然，挑战依然存在。为了克服这些挑战，内部司法理事会将其提出的建议概述如下。令内部司法理事会感到遗憾的是，许多建议将要求追加资源。理事会在提出这些建议时，十分清楚大会面临的财政拮据问题。因此，理事会只就其认为对新系统有效运作必不可少的事项提出建议，并向大会保证，这些建议的目的是使大会建立的司法系统成为调节国际领域的管理当局和工作人员关系的一个杰出模式。

97. 内部司法理事会注意到，理事会提交这份报告后，便完成了第 62/228 号决议最初交给的三个任务，其中的第一份报告表述了理事会对实施新的内部司法系统的见解。

十二. 建议摘要

98. 内部司法理事会建议：

A. 公布、面试和推荐法官以供任命

1. 说明要求司法职位所具备的同等经验是与司法经验还是行政法有关(第 16 段)。
2. 为了吸引一批适当代表语文和地域多样性的优秀候选人，应该在英文和法文的适当期刊上广泛刊登法庭空缺广告，并且将有关司法职位空缺的信息传播给首席大法官和相关协会，例如法官专业协会(第 17 段)。

B. 法庭

1. 争议法庭的审案法官任期结束时，应再任命三名专职法官(第 21 段)；并将目前在争议法庭各所在地支助审案法官的工作人员正规化。

2. 为争议法庭再任命一名半职法官，增加半职司法职位的资金，并简化任命半职法官的行政程序(第 23、24 和 26 段)。
3. 提供资金，让争议法庭的法官和书记官长每年举行两次为期一周的全体会议(第 27 和 44 段)。
4. 为了确保制度的连续性，应将争议法庭和上诉法庭法官的任期从三年延长到五年(第 28 段)。
5. 修改规约规定的上诉法庭庭长核可三名法官组成分庭审理争议法庭案件的要求，允许由争议法庭庭长确定这一需要(第 29 段)。
6. 为正式记录、视频会议、口译、笔译和购置法律研究资源提供充足的资源(第 30 段)。
7. 为争议法庭庭长提供行政支助(第 31 段)。
8. 内部司法办公室就争议法庭和上诉法庭各自的预算征询两个法庭庭长的意见(第 48 段)。
9. 提供资金，使上诉法庭能够每年举行三次为期两周的会议(第 33 段)。
10. 上诉法庭法官的薪酬水平与劳工组织行政法庭的薪酬水平自动挂钩，除非大会另有决定(第 34 段(b))。
11. 应每月为上诉法庭法官和争议法庭半职法官支付津贴，使其足以支付互联网连接、电脑使用和有关行政开支等费用(第 25 段和 34 段(c))。
12. 大会请会员国审查其有关本国法官薪酬的规定，使其被任命到公认的国际法庭的法官能够收取薪酬。(第 34 段(a))。
13. 大会审查上诉法庭法官的地位，给予他们助理秘书长之类的联合国高级职等(第 35 段)。
14. 按照重新设计小组和秘书长原先的建议，增加上诉法庭的人员配置(第 37 段)。
15. 拟就新的司法任职宣誓(第 38 段)。
16. 认识法官在本组织内地位独立的意义，特别是考虑对他们适用“关于非秘书处官员和特派专家的地位、基本权利和义务的条例”(ST/SGB/2002/9)一事(第 39 段)。
17. 制定司法投诉机制(第 40 段)。
18. 为工作人员和管理当局的法律代理人起草《行为守则》(第 41 段)。

19. 核准争议法庭和上诉法庭的命令具有约束力的原则(第 42 段)。
20. 为法官、书记官长和内部司法办公室的工作人员提供足够的差旅费(第 43-44 段)。
21. 大会第六十七届会议审查争议法庭和上诉法庭的规约,并审查内部司法系统的总体运作情况(第 45 段)。

C. 内部司法办公室

1. 内部司法办公室直接向大会报告,以保持对其独立性的信心(第 56 段)。
2. 增加对内部司法办公室的行政支助(第 58 段)。
3. 按照秘书长原先的建议,将执行主任这一员额改变为助理秘书长职等;将执行主任特别助理这一员额改变为执行主任职等(第 57 段)。
4. 特别在总部以外的工作地点,对管理人员进行更广泛的关于改革内部司法系统的培训(第 60 段)。

D. 工作人员法律援助办公室

1. 在日内瓦、内罗毕和纽约增设高级法律员额(第 70 段)。
2. 在恩德培或内罗毕或可以接触维和特派团的其他某个地点设立一个法律干事员额,为维和特派团提供援助,并提供前往这些特派团的预算(第 73 段)。
3. 为亚的斯亚贝巴、贝鲁特、日内瓦和内罗毕以及与维和有关的新员额提供一般事务行政人员(第 71 段)。

E. 内部司法理事会

1. 为每年召开两次会议提供充足的资源(第 76 段)。
2. 在出现司法职位空缺时,为适当公布和面试提供充足的资源(第 17 和 76 段)。

F. 正式和非正式系统之间的关系

1. 鼓励使用非正式机制解决争端的措施应该针对联合国的全体雇员;应该大力鼓励工作人员和管理当局使用这些机制(第 84 段)。
2. 向工作人员和管理当局提供更多的关于非正式解决争端的培训(第 84 段)。
3. 参加调解的管理当局官员要有达成商定解决方案的适当授权(第 85 段)。

4. 管理当局的授权官员一旦达成和解，本组织应该保证支付这笔费用(第 85 段)。
5. 在工作人员寻求非正式解决争端期间，应暂停提交管理当局评价裁决的时限(第 87 段)。

G. 纪律程序

拟议对纪律事项所作的改革应作为优先事项处理(第 94 段)。

凯特·奥里甘(签名)

辛哈·巴斯纳亚克(签名)

珍妮·克利夫特(签名)

杰弗里·罗伯逊(签名)