



## 第七十届会议

临时议程\*\* 项目 115(g)和(h)及 143

任命各附属机构成员以补空缺，并作出其他任命：

任命联合国争议法庭法官；任命联合国上诉法庭法官

联合国内部司法

## 联合国内部司法

### 内部司法理事会的报告

#### 摘要

大会在关于设立新的内部司法系统的第 62/228 号决议第 35 段着重指出，设立内部司法理事会有助于确保内部司法系统的独立性、专业性和问责制。

鉴于目前正按大会规定对司法系统进行独立评估，内部司法理事会在本报告中着重讨论了与有效利用独立、专业和负责任的司法系统相关的问题，并在附件一中汇总了其向正在进行独立评估的专家小组提出的详细建议。

本报告还汇总了内部司法理事会为了就联合国上诉法庭和联合国争议法庭 2016 年 7 月 1 日将出现的七个空缺向大会提出建议而采取的步骤。

\* 由于技术原因于 2015 年 9 月 11 日重新发布。

\*\* A/70/150。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 联合国上诉法庭和联合国争议法庭的职位空缺.....	4
三. 对内部司法系统的临时独立评估.....	5
四. 内部司法理事会的任务 .....	5
五. 诉诸独立、专业和负责任的司法系统.....	6
六. 内部司法办公室 .....	23
七. 上诉法庭和争议法庭给大会的呈文.....	24
八. 结论 .....	24
附件	
一. 内部司法理事会向对联合国内部司法系统开展临时独立评估的专家小组所提建议摘要 .....	26
二. 联合国上诉法庭法官的来信 .....	31
三. 联合国争议法庭法官关于系统性问题的备忘录.....	35

## 一. 引言

1. 这是内部司法理事会第二届成员将提交的第三次报告，第二届成员的任期将于 2016 年 11 月 12 日到期。
2. 内部司法理事会目前有五名成员组成：两名杰出的外聘法学家，其中一名由工作人员提名，另一名由管理当局提名；两名代表，一名由工作人员提名，另一名由管理当局提名；一名由内部司法理事会四位成员推举为主席的“杰出法学家”（第 62/228 号决议，第 36 段）。秘书长任命被提名者为内部司法理事会成员。目前的理事会第二届成员有外聘法学家辛哈·巴斯纳亚克(斯里兰卡，由管理当局提名)和维多利亚·菲利普斯(大不列颠及北爱尔兰联合王国，由工作人员提名)。两名代表是卡门·阿蒂加斯，乌拉圭(拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)，由工作人员提名)；安东尼·米勒，澳大利亚(前法律事务厅官员，由管理当局提名)。主席为伊恩·宾尼法官，王室法律顾问，前加拿大最高法院法官。
3. 内部司法理事会于 2015 年 2 月 12 日、3 月 10 日和 4 月 20 日举行电话会议，讨论 2015 年年会的工作方案和计划。筹备工作及其后编写理事会报告大都通过电子邮件完成。
4. 主席会晤了于 2015 年 2 月 26 和 27 日在纽约举行全体会议的联合国争议法庭法官和书记官长，旨在就内部司法系统当前的运作情况交换意见。
5. 内部司法理事会于 2015 年 4 月 27 至 30 日在纽约举行年会，并会晤了在纽约的利益攸关方或通过视频会议或电话会晤了相关的利益攸关方。理事会第二届成员特别会晤了以下人士：联合国上诉法庭庭长和争议法庭庭长及争议法庭若干法官；主管管理事务副秘书长办公室主任；管理评价股负责官员；主管法律事务副秘书长；主管内部监督事务副秘书长和助理秘书长；内部司法办公室执行主任和代表；争议法庭和上诉法庭的首席书记官和书记官；联合国监察员和调解事务办公室一名主任和一名代表；联合国各方案和基金的代表；工作人员法律援助办公室负责官员和前主管；联合国日内瓦办事处工作人员协调理事会的代表；联合国维也纳工作员工会的一名代表；拉加经委会工作人员代表大会的一名代表；前南斯拉夫问题国际法庭和国际刑事法庭余留机制的工作员工会代表；代表联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国项目事务署(项目署)和联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)工作人员的职工会一名代表；国际政府组织律师协会(这是在内部司法系统中代表工作人员的一个外部律师协会)；主管人力资源管理助理秘书长及其办公室代表，包括人力资源政策处处长、行政法科科长及其申诉股股长；法律事务厅一般法律司司长和代表。此外，内部司法理事会还会晤了临时独立评估小组的秘书。

## 二. 联合国上诉法庭和联合国争议法庭的职位空缺

6. 大会第 62/228 号决议第 37(b)段要求内部司法理事会就联合国争议法庭和联合国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。大会第 63/253 号决议第 57 段决定，对于联合国争议法庭法官和联合国上诉法庭法官今后的任命，内部司法理事会不应推荐任何一个会员国一名以上候选人担任争议法庭法官，或推荐任何一个会员国一名以上候选人担任上诉法庭法官。

### A. 上诉法庭

7. 第二副庭长伊内斯·温伯格·德罗加法官(阿根廷)以及法官路易斯·马里亚·西蒙(乌拉圭)和法官索菲娅·阿丁伊拉(加纳)的七年任期将于 2016 年 6 月 30 日到期。根据规约第三条第四款，这三位法官不再有资格再次获任命。

8. 法官玛丽·法赫蒂(爱尔兰)的任期也将于 2016 年 6 月 30 日到期。法赫蒂法官目前是接替法官罗丝·博伊科(加拿大)任职，直至后者的七年任期剩余时间到期。但她自 2011 年 6 月 29 日以来一直任职，到任期结束时将任职 3 年以上，根据规约第三条第五款，不再有资格再次获任命。

9. 因此，到 2016 年 7 月 1 日，上诉法庭将有四个空缺。

### B. 争议法庭

10. 法官托马斯·拉克(德国)、法官维诺德·布莱尔(毛里求斯)和法官科拉尔·肖(新西兰，兼职法官)的七年任期将于 2016 年 6 月 30 日到期。根据规约第四条第四款，这三位法官不再有资格再次获任命。

11. 因此，到 2016 年 7 月 1 日，争议法庭将有三个空缺(两个全职职位和一个兼职职位)，详情如下：

(a) 日内瓦一个全职法官；

(b) 内罗毕一个全职法官；

(c) 一个兼职法官，每年根据庭长指派在争议法庭三个地点之一任职六个月。

### C. 建议

12. 内部司法理事会将通过另一份报告向大会递交理事会关于这些空缺填补任命的建议和意见。

### 三. 对内部司法系统的临时独立评估

13. 大会第 61/261 号决议决定按照国际法有关规则及法治原则和正当程序原则，新建一个独立、透明、专业化、资源充足和权力分散的内部司法系统，确保工作人员的权利和义务得到尊重，对管理人员和工作人员都实行问责制。

14. 大会第 68/254 号决议决定，请秘书长向大会第六十九届会议提交关于对内部司法系统进行临时评估的提案，特别侧重于正式系统及其与非正式系统的关系，包括分析第 61/261 号决议规定的该系统宗旨和目标是否正以有效和符合成本效益的方式得以实现。

15. 大会第 69/203 号决议决定，临时评估的目标是如何改进现行系统，评估工作应包括审议秘书长关于内部司法系统的报告所载要素(A/69/227，附件二)。

16. 还要求专家小组广泛协商，审议秘书长和内部司法理事会的相关报告以及来自非正式内部司法系统的相关报告(A/69/227，附件二，第 1(d)段)。

17. 大会第 69/203 号决议请秘书长将专家小组的建议连同其最后报告和他对报告的评论意见递交大会第七十一届会议主要会期会议。

18. 内部司法理事会在 2014 年报告的五个主要标题下提出了若干具体的详细建议供专家小组审议(A/69/205，第 117 至 200 段)，本报告附件一汇总了这些建议以及理事会第一届成员的相关意见。在内部司法理事会执行任务、对司法系统进行年度讨论过程中表达的意见补充了这些建议，载于下文第五节并汇总于附件一。

### 四. 内部司法理事会的任务

#### A. 引言

19. 大会第 62/228 号决议设立了内部司法理事会，大会在该决议中强调指出，设立内部司法理事会有助于确保内部司法系统的独立性、专业性和问责制。

20. 内部司法理事会注意到，大会第 65/251 号决议鼓励理事会在认为必要时，就如何加强理事会对司法系统的贡献提出意见。

21. 最后，大会第 69/203 号决议再次强调指出，内部司法理事会有助于确保内部司法系统的独立性、专业性和问责制，并请秘书长责成理事会在其报告中列入争议法庭和上诉法庭的看法。

#### B. 司法系统的要件

22. 秘书长于 2013 年提交大会的内部司法报告所阐述的正式内部司法系统包括如下组成部分(A/68/346，第 2 至 4 段)：联合国争议法庭和联合国上诉法庭及其

书记官处；内部司法办公室；管理评价股及各基金和方案内行使该职能的实体；代表被申诉人的各个法律办公室；工作人员法律援助办公室，有时在两法庭代表申诉人。

23. 非正式系统由联合国监察员和调解事务办公室组成。

24. 司法系统的正式和非正式分支分开运作，并单独向大会报告。不过，大会确认正式和非正式系统有必要协作，并在第 69/203 号决议第 15 段重申，通过非正式途径解决冲突是内部司法系统的一个关键要素，强调应尽可能利用非正式系统，以避免不必要的诉讼，但不得妨碍工作人员诉诸正式司法系统的基本权利，大会并鼓励诉诸非正式途径解决争议。因此，本报告强调正式系统有必要更好地诉诸非正式系统，利用后者所使用的一些工具。工作人员通过非正式系统解决不满问题，不仅能减轻正式系统裁决争议的负担，更有可能使工作人员因此而节省时间和金钱，避免压力，进而可能感受到非正式系统的价值及得到的结果，如果进行诉讼，则可能需要至少一年的充满压力的时间才能得到结果。而且，裁决结果可能使双方都不满意，因为他们对此无法控制，而互相商定的解决办法可能使双方都满意。

25. 内部司法理事会赞赏的是，利益攸关方从繁忙日程中抽出时间，确保他们的意见为理事会所知。一些利益攸关方同意理事会此前的意见，另一些则有不同意见，旨在鼓励坦率交换意见。但司法系统除外，本报告未说明提交意见的秘书处具体单位或工作人员群体。这样做是使理事会能够继续得益于坦率的意见交换，不然，理事会将无法执行仅由它单独负责的独立任务。

## 五. 诉诸独立、专业和负责任的司法系统

### A. 一般性意见

26. 首先要指出的是，大多数利益攸关方都认为，目前的司法系统优于此前的系统。

27. 一些利益攸关方认为，这一司法系统日益变得过于“法律性”和“干预性”。他们对司法系统因微小的程序错误而推翻管理决定的现象感到关切，认为此类错误并不会真正影响到申诉所涉的管理决定的实质结果。这一趋势可导致管理人在做艰难决定时犹豫不决。有一种观点认为，新系统过于依赖律师来处理一些本质上属管理性质的问题。

28. 内部司法理事会指出，管理本组织行政流程的条例、细则和行政指示等一套制度相当复杂，有许多繁琐程序，往往很难理解，包括征聘流程中许多阶段存在的程序。因此，如果法官发现并非所有规定步骤都得以遵守，也就不足为奇。说到底，司法系统的职责是确保规章条例得以遵守，即便他们过于复杂。如果条例、

细则和行政指示不那么复杂，法官发现程序错误的可能性就小些，但减少复杂性恐难实现，因为工作人员和管理当局委员会各项协定的法定任务和结果不一。尽管如此，鉴于当前的复杂制度，管理人员面对复杂规定而不确定如何行事时有责任寻求指导意见。

## B. 一些基本考虑因素

29. 鉴于即将进行的独立评估审查，内部司法理事会把注意力集中于内部司法系统的以下方面：

(a) 为了促进有效利用，理事会审视了外地司法系统、诉诸法律和各法庭判例、工作人员法律援助办公室、律师志愿者和使用私人律师等方面；

(b) 为突出司法系统的独立性，理事会讨论了司法任命流程、法官工作保障和经济保障及机构独立性等方面；

(c) 为了强化专业性的必要性，理事会讨论了资格、更多利用调解作为解决争议的手段、案件管理和理事会职权范围可能正式规定等方面；

(d) 为了强化问责制的必要性，理事会从组织和个人两个角度讨论了问责制，包括转案职能、“所得经验教训”指南及举报人和报复问题等方面。

30. 希望这些讨论对大会有所助益，并有助于专家小组履行职责。

## C. 有效诉诸司法系统

31. 大会第 69/203 号决议第 4 和 21 段分别强调了能够诉诸正式和非正式司法系统的重要性。

### 1. 在外地的诉诸司法系统情况

32. 内部司法理事会注意到工作人员法律援助办公室在外地所做的外联和培训工作<sup>1</sup>以及内部司法办公室在此方面的努力。利益攸关方对此大为赞赏。此类活动的费用通常由维持和平特派团与内部司法办公室分担。

33. 内部司法理事会印象深刻的是，许多利益攸关方一致表示，虽说有上述努力，外地许多工作人员对内部司法系统资源的了解有限，尤其是正式和非正式系统中可用于解决争议的那些方面。有些利益攸关方认为，需要大力宣传，提醒工作人员了解司法系统资源，特别是在案子提交联合国争议法庭前利用正式和非正式系统解决争议的途径。

<sup>1</sup> 见内部司法办公室第八次报告(2014年1月1日至12月31日)，可查阅 [http://www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/Eighth\\_activity\\_report\\_OAJ.pdf](http://www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/Eighth_activity_report_OAJ.pdf)。

34. 内部司法理事会认为,如果资源到位,还可以做更多工作,编制和发布便于用户使用的印刷版和网络版联合国争议法庭和联合国上诉法庭程序指南,以便自我代表的诉讼当事人和对联合国司法系统缺乏经验的律师使用。还可提供便于使用的劳工法等特定领域指南,帮助没有法律代表的诉讼当事人。在许多司法管辖区提供标准的法官席书籍供法官参阅,以确保所有地点的诉讼当事人得到同样对待(见下文第 35 段)。虽说已编制了一些表格和清单,但还可以做更多工作,使诉讼当事人着力于相关事项,使自我代表的诉讼当事人避免把精力置于不相关事项。标准文件的格式标准化将帮助书记官处工作人员和法官更有效地开展案件管理工作。调取相关文件和排除不相关文件的程序指南清晰明了,在诉讼过程中便可节省大量时间和资金。

35. 同样,内部司法系统分散设置于纽约、内罗毕和日内瓦工作地点使整个联合国系统更便于诉诸这一系统,但这一安排也导致不同工作地点审理诉讼的程序和司法方针多而不同。内部司法理事会认为,应考虑统一规则和做法,适用于联合国争议法庭每一项诉讼。法庭应考虑就每个案件发布标准化的指示,列明简洁明了的相关步骤和程序,必要时予以调整以适合特定情况。如此,无论案子提交何处,在哪里审理,诉讼当事人都将得到相同对待,经历相同程序。如此统一将带来增效,对内部司法系统使用者,尤其是对自我代表的诉讼当事人而言可提高可预测性。

36. 不仅是搜索引擎有待改善,适用于解决联合国内部争议的法律本身也是不必要地模糊不清。内部司法理事会获悉,法官和诉讼当事人有时不得不理清多年来颁布的各种不同的迭代性行政通知所致的联合国法律现状。应考虑在修订行政指示时编制合订本。

37. 同样,为了努力实现权利平等,应要求诉讼当事人在听审前向对方和法庭提供将据以妥善处理争议或对妥善处理争议有影响的条例、细则、行政指示和案例法清单。自我代表的诉讼当事人在研究和提供相关材料方面显然处于不利地位,但为了司法正义,应完全披露相关材料。在联合国法庭出庭的律师无论是代表原告还是行政当局,都被视为法庭人员,有义务提请法庭注意所有相关的法律文书和裁定,以便法庭全面了解适用的法律和原则后作出裁决。

38. 内部司法理事会没有资源可用于直接调查外地工作人员面临的现实,但理事会知道专家小组正在研究这一问题并将向大会提出建议。

## 2. 诉诸法律

39. 利益攸关方注意到搜索引擎有所改进,但表示仍低于国际劳工组织(劳工组织)行政法庭的水平,后者因为可以搜索的材料包括案例摘要和关键词,使用户可以迅速确定判例状况。内部司法理事会获悉,内部司法办公室正在研究一个商业产品(在现有资源范围内将是一个可行选择),可与改善后的搜索引擎无缝结合,

满足用户需要。一些利益攸关方还指出，条例、细则和行政指示在线调阅系统已经陈旧，用户难以迅速找到和调阅适用规章。

40. 上文第 13 段已提及大会第 61/261 号决议，大会在该决议中要求建立一个“专业化的”内部司法系统。大会如此要求，当然是认识到，司法系统中律师的工作不仅要求他们在法庭上本着道德操守解决争议，而且要求他们有专业技能，准备和陈述争议实情，以便法官裁决。例如，交叉诘问是一项技能，需要大量付出才能具备，并不是律师进入法庭门便能自动掌握。然而，问题不仅是原告往往是自我代表，因而几乎总是没有法庭专业知识，而且，一些利益攸关方还抱怨行政当局的法律代表素质参差不齐。熟悉联合国情况者并不一定有技能在法庭为客户争取最佳利益，或有技能判断应如何处理或解决案子，或有技能向法官提供后者公平、公正处理案子所需的一切。

41. 一些利益攸关方指出，内罗毕的因特网链接仍是困难重重，但这不是本组织所能纠正的问题。内部司法理事会获悉，内部司法办公室正继续研究如何改善与内罗毕有关的通信状况。

### 3. 法律代表

42. 大会第 69/203 号决议(第 25 和 26 段、第 31 至 33 段和第 45 段)确认了工作人员在司法系统面前能够有代表的重要性。

43. 所有利益攸关方都强调了申诉人没有法律代表所致的难题。首先，如果申诉人由胜任律师代表，管理评价股便较易与申诉人谈判达成解决方案，因为胜任的律师能够客观分析其客户的案子，根据事实和法律谈判达成合理的解决方案。第二，没有法律代表的申诉人往往使内部司法系统充塞与申诉所涉问题无关的文件和请求，由此延长了裁决争议所需的时间。第三，没有法律代表的申诉人或上诉人往往无法为其索偿提出适当的支持理由。缺乏妥善代表既增加了解决争议的费用，也导致迟延。

44. 内部司法理事会注意到，工作人员的法律代表大多是由工作人员法律援助办公室提供的律师志愿者，小部分由私人律师代表。

### 4. 工作人员法律援助办公室：作用、覆盖面和供资

45. 2014 和 2015 年，大会试行了一项计划，鼓励工作人员自愿捐款，为工作人员法律援助办公室供资，以便增加其资源(第 68/254 号决议，第 33 和 34 段)。

46. 其后，大会请秘书长继续收集关于这一举措实施情况的数据并向大会第七十届会议报告(第 69/203 号决议，第 33 段)。内部司法理事会获悉，由于这一供资计划，才有可能临时任命两个专业律师以增强工作人员法律援助办公室的能力。还为内罗毕征聘了一个临时行政助理，并正为亚的斯亚贝巴和贝鲁特征聘临时行政助理。

47. 内部司法理事会还获悉，由于每月的供资额可能有变化，工作人员法律援助办公室因而不能作出其他临时任命。自愿补充供资机制对工作人员法律援助办公室的供资是临时的，因为大会批准的该机制试行期为两年，即 2014 年 1 月 1 日至 2015 年 12 月 31 日。需审查这一情况。应指出的是，若干利益攸关方仍强烈反对这一供资机制。

48. 无论增加资源的筹资办法为何，内部司法理事会再次印象深刻的是，所有利益攸关方都高度看重工作人员法律援助办公室及其重要作用，即为工作人员提供独立和专业的法律代表以解决争议。理事会认为，花钱减少没有法律代表的工作人员人数将使案子得以更迅速处理并提高调解结案率(见第 90 至 100 段)，这些裨益可带来重要的经济惠益，因此在评估增加该办公室的可用资源时应予考虑。理事会认为，专家小组有必要讨论这一问题。

49. 内部司法理事会获悉，内部司法办公室正在升级和扩大其网站。升级后的网站将说明工作人员法律援助办公室在哪些情况下可提供服务，包括拒绝提供法律代表的准则(理事会建议工作人员法律援助办公室审查这一事项(见 A/69/205，第 135 至 137 段))。

## 5. 律师志愿者和奖励措施

50. 大会第 69/203 号决议第 45 段再次请秘书长建立激励机制，以促使和鼓励工作人员作为志愿人员参与工作人员法律援助办公室的工作。

51. 利益攸关方指出，任何鼓励志愿法律服务的计划都应要求只考虑有资质的工作人员。大会是按专业化司法系统的理念设立法庭，因此，作为律师出庭者不仅需要法律资格，而且需有庭审经验。

52. 内部司法理事会同意，正在制定的任何激励机制都应仅限于可证明自己能在法庭上有效代表诉讼客户的志愿者。但理事会认为，对于已证明自己熟悉这一整套规则条例的志愿者，可在争议早期阶段利用他们为工作人员提供咨询意见，或在争议法庭作出判决后利用他们提供咨询意见，说明上诉是否有合理的胜诉可能性，说明工作人员是否应咨询工作人员法律援助办公室或专业律师。

## 6. 使用私人律师

53. 国际政府组织律师协会一位代表表示，由于没有支付诉讼费的规定，有庭审工作经验的外部律师的使用因此而受影响，而代表秘书长的律师往往有庭审工作经验。结果往往是当事方之间的权利不平等。他认为应修正规约，使法庭有酌处权，在由私人律师代表的申诉人或上诉人胜诉情况下酌情判付诉讼费。

54. 内部司法理事会理解这一观点的理由，但认为如果给予这样的酌处权，需慎重使用。一般而言，本组织的资金更宜用于加强工作人员法律援助办公室，所有

利益攸关方都赞赏该办公室为申诉人提供知识丰富和独立的咨询意见并提供卓越的法律代表服务。

55. 工作人员法律援助办公室认为，专家小组有必要根据其他国际法庭裁决国际组织与其工作人员间索偿案时采取的做法研究这一问题。

## D. 司法独立

### 1. 引言

56. 大会在第 61/261 号决议中决定按照国际法有关规则及法治原则和正当程序，建立一个独立、透明、专业化、资源充足和权力分散的新的内部司法系统，确保工作人员的权利和义务得到尊重，对管理人员和工作人员都实行问责制。

57. 司法独立不仅是指法官的个人心态，而且要求其地位或与他人的关系(特别是与秘书长办公厅及联合国行政当局的关系)基于客观条件或保障。内部司法系统的司法独立涉及个人和机构关系。任期保障和财务独立是法官个人独立的必要条件。法官必须能够在不必对秘书长的行政当局有所害怕或希冀得到后者支持的情况下，根据案情实质作出裁决。

58. 在机构方面，司法独立历来要求在一定程度上隔绝外界影响。此外，不仅这两个法庭必须事实独立，而且法庭还必须被联合国工作人员视为独立，因为任何司法系统都依赖于受其管辖个体的信任。如果争议法庭和上诉法庭被简单视为秘书长行政当局的分支机构，那它们就无法实现联合国内部司法系统重新设计小组所设想的目标，即呼吁建立一个公开、专业和透明的内部司法系统。

59. 正如重新设计小组所指出，一个“专业、独立和资源充足的内部司法系统的重要性在于，只有这样的系统才能带来并保持确定性和可预测性，从而得到管理人员、工作人员和其他利益攸关方的信任。对司法系统而言，最重要的是它在多大程度上受到尊重和信任”(A/61/205，第 8 段)。

60. 《世界人权宣言》的序言申明，“有必要使人权受法治的保护”。法治的一个要素是合格独立的司法机构在透明有效的内部司法系统中运作。《世界人权宣言》第十条规定，人人完全平等地有权由一个独立而无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯，以确定他的权利和义务并判定对他提出的任何刑事指控。第十条中的“并”字是分隔连词。换言之，其范围并不限于刑事指控，而是延伸到所有“权利和义务”，包括联合国或其各基金和方案的工作人员的权利和义务。

61. 因此，在评价内部司法系统时必须注意一系列事项，包括：

- (a) 司法任命程序；
- (b) 任期保障；
- (c) 经济保障；

(d) 争议法庭和上诉法庭在与行使司法职能直接相关的行政问题中具有机构独立性。

## 2. 司法任命程序

62. 在任命程序方面，确保法官独立性的条件包括：委托独立机构(内部司法理事会)完成提名程序、由大会进行选举程序，两者都与秘书长办公厅和管理当局完全分开。内部司法理事会根据两法庭《规约》和大会第 65/251 号决议<sup>2</sup> 提出建议，确保适当的语文和地域多样性、不同法律制度和性别均衡。会员国根据大会议事规则对这些建议进行投票，选举两个法庭的法官。如此一来，法官任命一般与秘书长办公厅和管理当局分开。事实上，司法职位的成功候选人能否让管理当局满意无关紧要。

63. 法官获得任命后，还要继续接受培养。大部分司法系统认为有必要持续开展司法教育，使法官了解当前适用法律，并促进合议及意见交流。争议法庭的法官定期就共同关切问题举行电话会议，但应作出更多努力以促进司法教育，提供充足的资源便能做到这一点。在这方面，教学资料能以合理的价格从其他法院和司法系统获得。

## 3. 任期保障

64. 《争议法庭规约》第四条和《上诉法庭规约》第三条从任期方面确保法官的独立性。除了两个法庭法官的首个任期外(作为过渡措施，抽签选出的一些法官最初任期为三年，可重新任命，再任七年，此后不得再连任)，以下规定也强化了独立性：争议法庭的全职和半职法官任期七年，不得连任，上诉法庭的法官开庭三次，每次为期两周，其任期也是七年，不得连任。如果法官在其任期届满前离职，现有规定确保了仅当选出接任的法官任职时间少于三年时，这位接任法官才能连任一次，任期七年(见《争议法庭规约》第四条第五款和《上诉法庭规约》第三条第五款)。

65. 在免职方面，唯有大会可在两法庭的法官出现不当行为或欠缺行为能力时免除他们的职务(《争议法庭规约》第四条第十款和《上诉法庭规约》第三条第十款)，由此确保了独立性。这是内部司法系统独立性的重要方面，因为秘书长作为所有案件的当事方，不能免除法官职务。大会第 66/106 号决议核可的两法庭法官行为守则详述了“不当行为”的概念。不过，大会第 69/203 号决议注意到秘书长关于在法官行为守则下建立投诉处理机制的提案，请秘书长在下一份报告中向大会提交关于机制适用范围和名称的完善提议。

<sup>2</sup> 第 65/251 号决议第 45 段内容如下：“请秘书长以英文和法文在适当刊物上广泛公告法庭的空缺，并在司法职位出缺以前，尽可能向各国高等法院院长和法官专业协会等相关协会传播有关这些空缺的资料，以吸引反映适当的语文和地域多样性、不同法律制度和性别均衡的出色候选人”。

66. 管理司法投诉机制时必须对有关各方都采取正当程序。内罗毕的争议法庭法官在内部司法理事会开会期间提交理事会的一份函文中强调，有必要采取临时措施，为法官提供正当程序。同样，并非为案件申诉人的相关人员在参与争议法庭听审时受到争议法庭法官的批评，目前也没有用来适当应对这些指控的程序。如果仅在投诉得到支持后才确认被投诉的法官，在个人(不是申诉人)受到批评的案件中，应以其职称或职位、而非姓氏来确定身份，这样就能减少上述情况中的一些不公平现象。

67. 内部司法理事会认为，不仅需要建立司法投诉机制并迅速得到大会批准，而且在该机制到位前法官应负责审查和处理任何投诉，这一点非常重要。这类程序对于维护人们对司法机构的信任非常关键。投诉处理程序暂时可以是特设的，遵循大会收到的投诉机制草案文本的一般性办法以及第六委员会就此草案文本提出的详细意见。另一方面，如果法官认为不适合采用特设程序来处理投诉，则应提醒工作人员注意秘书长向大会提交的投诉机制草案文本(A/69/227，附件七)第四条，即可在大会于2011年12月9日通过《行为守则》(见第66/106号决议)后至最终批准申诉机制之日前提出投诉。

68. 在拟定司法投诉程序时了解到，让法官自我调查可能在一定程度上引起利益冲突，尽管在现有程序下，庭长会将被认为值得进一步调查的任何投诉移交给一个独立小组。不过，如果经验显示这一程序为法官带来了实际问题，或导致投诉人不满，则可能需要考虑由被投诉法官所在法庭法官以外的一名独立法官来筛查任何投诉。

69. 与此相关的是，内罗毕的争议法庭法官在提交给内部司法理事会的函文中对于没有可用于处理他们与管理当局在合同问题上分歧的机制表示不满，多位其他法官也表达了同样意见。内部司法理事会不时将个人关切问题以非正式方式转交给管理当局，建议专家小组考虑该问题。以下办法似乎可行：秘书长同意双方可以将讨论未能解决的约定权利争端提交给与本组织没有关系的一位独立专家，管理当局和法官都同意独立专家的意见将成为该问题的最终解决办法。

70. 但审案法官面临一个独特的问题，因为其任期每年由大会续延。这些法官缺乏任期保障。至少在理论上，如果审案法官的决定引起大会代表团的充分不满，就可能导致法官职位被裁撤或被解职。鉴于2009年后的案件量，审案法官常常是每年再次得到任命，这么做只是为了使争议法庭能在合理的时间范围内处理案件。然而，内部司法理事会在此前的报告中建议，从司法独立的外表和实际情况来看，在可行时尽快将这些审案职位转为常设职位非常重要。而且，第六委员会指出，各代表团再次从法律上对这个情况表示关切，并强调需要找出解决争议法庭组成问题的长期办法，确保这一正式系统持续高效运作(见 A/C.5/69/10)。

71. 内部司法理事会认为，案件量的需要和司法独立的要求为将审案法官职位转为全职提供了充分的理由，建议专家小组优先考虑这一问题。内部司法理事会指出，《规约》没有规定如何进行这类转换，但理事会认为可从《规约》第四条第五款获得指导，其中规定被接替法官的未满任期不超过三年时，接任法官可连任一次，任期七年。

72. 内部司法理事会将向大会提交报告，对争议法庭和上诉法庭 2016 年 7 月 1 日出现的空缺职位提出建议(见上文第二部分)，报告将强调指出，对于审案法官任职时间可能超过十年的情况，必须澄清该法官能否申请常设职位。

#### 4. 经济保障

73. 司法独立的另一要素是经济保障。必须让法官个人或法官集体认为，其经济保障不依赖于大会的持续支持。在当前制度下，法官一旦当选，其薪金就由大会固定下来，多年来没有人提出法官薪金受到操纵，以对其裁决职能施加压力。而且，任何司法职位的成功候选人都了解接受职位的经济条款，从来没人指出这些条款变得不利于法官。尽管如此，《规约》并没有对经济保障作出保证。

74. 此外，依据国际劳工组织行政法庭法官薪酬制度建立的现行上诉法庭法官薪酬制度显然存在问题。向主要负责案件的法官每项判决支付 2 400 美元、向裁决案件的分庭另两位法官每人支付 600 美元的做法有些武断。一个重要而复杂的案件所需的时间和费用可能超过 20 个普通上诉案的总和。更重要的是，应鼓励法官深挖作出裁决的判例基础，并撰写和思考上诉法庭案件所确立的法律原则，这一点非常关键。这项必要的司法工作需要他们在为每年三次、每次为期两周的开庭工作实际所化时间之外完成。当前的制度也没有确认管理案件、发布临时命令以及处理中间申请和上诉的无酬工作量。

75. 内部司法理事会还了解到，国际劳工组织行政法庭薪酬计划生效后，货币汇率波动导致上诉法庭法官的薪酬大大低于国际劳工组织行政法庭的法官。

76. 为此，内部司法理事会建议专家小组与法官讨论这一问题，并向大会提出适当的建议，至少确保上诉法庭法官的实际薪酬不低于国际劳工组织行政法庭的法官。内部司法理事会认为专家小组在审查上诉法庭法官的薪酬时还应考虑裁决其他国际组织工作人员和行政首长之间争端的法官的薪酬。

#### 5. 机构独立

77. 司法独立的第三个要素是法庭在与行使司法职能直接相关的行政问题中的机构独立性。对法官指派、法庭开庭和待审理案件清单的管理必须完全避免产生服务于内部司法以外的目的这种印象。

78. 内部司法理事会注意到法官提出的意见，即书记官处工作人员和法官支助人员的作用和责任并不十分明确。内部司法理事会指出，秘书长关于内部司法办公

室组织安排和职权范围的公报(ST/SGB/2010/3)的一般性条款阐述了两者的作用，并确认司法独立通过以下方式实现：由秘书处负责工作人员的管理，而只有法官负责向工作人员提供对司法问题的指示。

79. 在这方面，法官与书记官处和支助人员之间可能会出现一些紧张关系。部分行政人员认为，他们被要求介入应由法官完成的工作。另一方面，一些法官认为，行政人员有时接管了本应属于法官责任的工作。与裁决职能有关的行政工作和单纯的行政工作有时很难区分。如有疑问，做决定时应该始终基于尊重司法独立的需要。法官和书记官处工作人员需要共同确定裁决程序在何处结束，筹备工作或后续执行工作在哪个点上可被妥善确定为纯属行政性质。

80. 最后，司法独立的认知和表象问题对内部司法系统开展工作和维持公众信任的能力至关重要。

81. 上诉法庭和争议法庭的法官都指出，战争罪行法庭的法官等联合国系统中其他司法职位的任职者具有副秘书长地位。两法庭的法官认为，他们在联合国这样的等级组织中获得副秘书长地位非常重要，因为助理秘书长和副秘书长经常在他们处理的争端中作为证人出现。

82. 确保法官的独立司法地位得到适当尊重，这一点也至关重要。法官不属于“工作人员”或“管理当局”，要求他们在不受争端双方的职位或专业地位影响的前提下，裁决两者之间的争端。法官在本组织中的地位必须体现对这一独特作用的尊重。专家小组处理这一问题会有助益。

83. 一些利益攸关方对内部司法系统的公平性提出质疑。他们认为，工作人员从争议法庭得到有利判决的可能性远远大于上诉法庭。这类观点的依据是对过去结果的统计数据。内部司法办公室在其第八次活动报告<sup>1</sup>中指出，工作人员向上诉法庭提出的上诉中，约有75%被驳回，而秘书长提出的上诉中有70%胜诉。<sup>3</sup>争议法庭结果的差异较小，约37%的裁决有利于答辩人，约21%(完全或部分)有利于申诉人。约三分之一的申诉被撤回。<sup>4</sup>

84. 单看统计数据可能产生误解。显然答辩人可以选择对哪些案件提出上诉，采用全面的上诉战略，由此可以取得令人羡慕的胜诉率。其他利益攸关方指出，答辩人对争议法庭的大部分不利裁决提出上诉。还有人提出，其他许多上诉的胜诉是由于一些争议法庭法官未能遵循上诉法庭关于暂停行动命令范围的既定判例。需要对这些数字进行一些研究和解释，因为它们经常引发关切。在这方面，一位利益攸关方指出，《规约》新规定对既定损害赔偿的限制很可能导致对赔偿数额

<sup>3</sup> 见 [www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/Eighth\\_activity\\_report\\_OAJ.pdf](http://www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/Eighth_activity_report_OAJ.pdf)，图6和7。

<sup>4</sup> 同上，图4。

的上诉减少。内部司法理事会缺乏资源对案件进行适当的统计分析，但认为专家小组可以审查这一问题，因为统计数据会影响人们对司法独立的认知。

85. 一些利益攸关方指出，对争议法庭未能遵守上诉法庭既定判例的担忧逐渐减少。内部司法理事会认为，在两级司法系统中，必须遵循上级法庭的判例，除非审判法官能够基于正当理由对该判例与其掌握的事实作出区分。

## E. 专业性

### 1. 引言

86. 专业化的司法系统内设能够有效化解和在必要时裁决工作人员与管理当局间纠纷的机制，配备能够有效完成大会规定任务的合格人员。

### 2. 资格

87. 最初起草《规约》时规定的上诉法庭和争议法庭法官资格之间的差异反映了深思熟虑的政策。然而在 2014 年，大会第 69/203 号决议修订了上诉法庭法官的资格。因此，内部司法理事会建议专家小组考虑对争议法庭规约第四条做以下改动，使两者资格相同：

(a) 第三款第(一)项，加上“和公正”一词，这样就要求争议法庭法官也必须是公正的；

(b) 第三款第(二)项，在“司法经验”前，加上“综合”一词，这样，争议法庭也可考虑非连续任职或在不同法院任职的情况，如同修订后的上诉法庭规约；

(c) 第三款第(二)项，在“行政法”后面加上“、就业法”，因为如同上诉法庭法官，这也应是争议法庭法官的资格之一；

(d) 第三款第(二)项，在“一国或多国”一词后加上“或国际”一词，因为在国际法庭担任审案法官者具有相关审案经验，可考虑任命为争议法庭法官。此一修正将与上诉法庭《规约》的修正相同；

(e) 增加新的第三款第(三)项：“流利说写至少一种联合国争议法庭的语文”，以便与修正后的上诉法庭《规约》相同。

88. 第四条第三款修订案文如下：“(一) 道德高尚和公正；(二) 在一国或多国或国际辖区内行政法、就业法或类似领域有至少 10 年的综合司法经验；(三) 流利说写至少一种联合国争议法庭的语文。”

89. 专家小组不妨考虑一项修正案，修订两个《规约》，具体授权内部司法办公室在大会通过修正案后，在网站([www.un.org/en/oaj](http://www.un.org/en/oaj))上发布两《规约》的合并文本，即使大会只通过修正案，而非合并文本，如大会修正上诉法庭规约时那样。为方

便起见，要有一份“正式”的合并文本。秘书长最好在其报告中请大会要求印发融入去年修正案的《规约》合并本。

### 3. 更多利用调解办法

90. 利益攸关方对管理评价股和工作人员法律援助办公室努力解决案件大加称赞，内部司法理事会对此印象深刻。这些努力是回应大会一再鼓励用非正式方式解决争端的呼吁。内部司法办公室第八次活动报告指出，2014年，工作人员法律援助办公室解决了110个案子，其中48个是在管理评价阶段解决的。<sup>5</sup> 报告还指出，有33个案子是在争议法庭、行政法科、监察员和调解事务办公室及上诉法庭内解决的。内部司法理事会认为，这一数据很重要，因为，2014年尽管有411个新案件，但大部分只涉及新颁布的薪金表。<sup>6</sup> 这一数据显示每年有260至280个案子(表1)。大量案子调解解决，这是一项显著成就，似乎表明回应了大会鼓励以非正式方式解决争议的一再呼吁。<sup>7</sup>

91. 一些利益攸关方指出，新的司法系统正慢慢地让工作人员和管理人员相信，自行解决争议，胜于法官裁决。调解或许不能让各方完全满意，但总体上对双方都有益。改变一个组织的文化需要时间，但内部司法理事会认为，应支持这一方式改变。有一个利益攸关方的看法较为消极，其关切的是，调解程序要求申诉人向管理评价股披露证据，但却不要求管理当局同样披露证据。

92. 内部司法理事会感到印象深刻的是，单独管理的各基金和方案的行政文化似乎偏重调解方法，但原因尚不清楚。专家小组不妨考虑其中原因。

93. 主要参与正式系统内调解工作的利益攸关方指出，目前有关时限的规定很死板，有碍于调解工作。

94. 内部司法理事会认为，如果当事双方都希望努力调解并因此请求争议法庭延长提出上诉的时限，争议法庭应有权延长时限。争议法庭法官支持这一观点。在这方面，值得注意的是，内部司法理事会此前曾建议应有延长时限的规定(A/66/158，第53和57段)。

95. 内部司法理事会强调，更多利用调解办法对所用利益攸关方都有利，包括可以避免争议法庭听审的费用；而且，正如一些利益攸关方所强调，减少

<sup>5</sup> 同上，表11和第46段。

<sup>6</sup> 结果是，2014年，争议法庭收到104件案子，2015年又收到100件。

<sup>7</sup> 在2014年：135件案子在联合国秘书处、基金和方案的管理评价阶段得到解决，包括工作人员法律援助办公室代表工作人员参与的约48件案子；31件案子由当事方在争议法庭案件管理方面协助下解决；6件案子在争议法庭案件管理后成功调解；14件案子由当事方在争议法庭阶段解决，无争议法庭案件管理，其中一件是正式调解解决；1件案子由当事方在上诉法庭阶段解决。

了“带伤者”的人数，即因历经多年诉讼、结果仍差强人意而觉得委屈的工作人员。

96. 出现显著意见分歧的是，法官是否应如一些法律制度中常见的那样，有权指示当事人接受调解，即使一方或双方都不赞成调解。争议法庭法官在此问题上意见分歧，而大多数利益攸关方则反对作此强制规定。然而，内部司法理事会指出，相当多的法律制度认为一定程度的这类权力有助于以下情况：法官审案到了一定阶段，得出结论认为案子真应调解解决，因此给予一些指导(在争议的较早阶段无法给予)，以帮助当事方找到解决方法。鉴于联合国系统本已要求非纪律案当事方向管理评价股提呈案情，因此法院指示的调解无疑有助于案件的解决，虽然这对本组织可能是文化上的一大变革。内部司法理事会建议，鉴于大会重视案子的调解，专家小组不妨审查这个问题。

97. 内部司法理事会指出，管理评价股的作用至关重要，因为它可以直接接触管理人员并发挥权威作用。代表工作人员的利益攸关方指出，谈判耗时耗力，而管理评价股的资源有限，常使这种努力成为不可能之事。管理评价股没有就所需资源问题向内部司法理事会发表评论。内部司法理事会建议，为加快结案，专家小组审查管理评价股和正式司法系统解决案件的需求。

98. 内部司法理事会感到鼓舞的是，工作人员和管理人员日益接受利用非正式系统，即监察员和调解事务办公室的服务。有利益攸关方指出，在许多情况下，当权者花时间听取申诉，提出解决办法，仅这一点就会鼓励工作人员不诉诸正式系统。此外，利益攸关方指出，利用早期非正式解决办法，在人际分歧上特别有益，因为这类分歧如长时间不解决，有可能升级为骚扰罪名。

99. 最后，内部司法理事会指出，应审查关于解决方案中支付钱款的规则，这项规则要求法律事务厅证明，付款是为了履行法律义务或是惠给金付款。现行制度十分复杂，没有必要，可能十分不利于问题的解决。在许多情况下，并不牵涉重大原则，但却难以，至少在争议法庭判决前难以把要支付的钱款明确归类为履行法律义务或惠给金付款。在此情况下，为解决索偿支付小笔钱款可节省大量时间、精力和费用，因为争议的结局很难预测。

100. 内部司法理事会建议，专家小组考虑修正规则的问题，允许在尚不清楚支付款项是履行法律义务还是构成惠给金付款的情况下支付小额钱款。

#### 4. 案件管理

101. 大会第 69/203 号决议确认积极的管理案件可以发挥积极作用，让司法系统更加有效；大会请秘书长报告争议法庭法官在正式系统内为促进和成功解决争议而开展积极案件管理的实践。

102. 争议法庭法官在与内部司法理事会举行电话会议时集体指出，更积极的案件管理使得更多案子得到解决，并有助于案子得到更快处理。

103. 在内罗毕的争议法庭法官谈及管理案件的困难，因为答辩方指派纽约的律师参与内罗毕的违纪案件，因时区不同而带来不便。而且，通常内罗毕的工作在下午 4 时 30 分结束，而纽约则是上午 9 时 30 分。内部司法理事会获悉，2014 年，人力资源管理厅委派律师到内罗毕和亚的斯亚贝巴处理争议法庭审理的一系列违纪案件，预计 2015 年还将委派律师到内罗毕。据了解，正在审查让纽约的律师在纽约处理所有违纪案件的做法，但内部司法理事会获悉，目前还是这一做法。

104. 在内罗毕的争议法庭法官还认为，如果能修正《争议法庭规约》第二条第二款，使中间补偿与管理评价脱钩，将有助于有效的案件管理。

105. 可能需专家小组审查的案件管理另一方面是，争议法庭在主要听审结束后到作出裁决这段时间的长短更加统一的必要性。

106. 内罗毕的争议法庭法官在内部司法理事会开会期间向理事会发表的意见中认为，司法系统若要有效，就要有一个全时运作的上诉法庭，这样才有时间充分审理案件，发布裁决，向争议法庭提供深思熟虑的咨询意见。内部司法理事会认为，专家小组不妨考虑这一问题。

107. 大会修正了《争议法庭规约》第十一条第三款，允许对中间命令以及裁决提出上诉。这种上诉如果只在上诉法庭正常开庭时审理，会拖延很久，因为上诉法庭每年只开庭三次，每次两个星期。内部司法理事会获悉，2014 年上诉法庭收到 84 项申请。如今，有效的案件管理可能要求上诉法庭设有一名全职当值法官，以便安排迅速处理中间上诉。

108. 专家小组不妨考虑是否应修正《上诉法庭规约》，让一名当值法官审理针对命令的上诉，以迅速处理简单的案件，找出轻率的上诉。当值法官的任何此类命令均需接受上诉法庭的审查，如果上诉法庭依照案情决定审理对争议法庭裁决提出的上诉。专家小组不妨考虑当值法官是否应是全职法官，或是否仅应改变薪酬待遇，让当值法官的额外工作得到适当报酬。

109. 专家小组也不妨考虑两个法庭是否应制定规则，列明随着案子进展，诉讼每个阶段可占用的时间，特别是在审案阶段，这一阶段比上诉需要更多指示，因为对裁决提出上诉时问题已列明。

## 5. 庭长轮换

110. 内部司法理事会注意到，两法庭的庭长每年轮换。专家小组不妨考虑是否应修正《规约》，使庭长任职时间更长，以便有机会对法庭的运作方式给予持续一致的领导。这可能意味着对目前选举两法庭庭长的程序做一些更改。

## 6. 内部司法理事会的任务和业务

111. 内部司法理事会的总任务见上文第 19 至 21 段。大会不时向内部司法理事会布置具体任务。

112. 在 2013 年报告(A/68/306 中，内部司法理事会指出，它认为，尽管大会订立了机制，分别由管理当局和工作人员提名一名“代表”，再由秘书长任命为理事会成员(见第 62/228 号决议)，但显然理事会所有成员，无论是主席、外部法学家还是代表，都必须履行大会赋予的责任，必须完全独立于提名者，独立于联合国内外的任何其他方。尽管大会没有具体触及这一问题，但内部司法理事会认为，这应是理事会职权范围的一部分，即“代表”不是工作人员或管理方面的辩护人或律师，仅是受权帮助内部司法理事会履行职责的人员。

113. 内部司法理事会指出，内部司法理事会的年度报告草案没有转递到任何外方，包括内部司法办公室供核批。内部司法理事会请内部司法办公室检查报告草案中的事实，请本组织编辑部门从编辑角度查看最后文本，再行出版。但内部司法理事会报告中的实质观点是其成员的观点，这些观点不必由工作人员或管理当局核批。

114. 是否应更改内部司法理事会的任务，这要由专家小组参考利益攸关方提出的评论意见加以考虑。

## F. 问责

### 1. 导言

115. 新司法系统建立时明确的一点是，问责应是新系统的核心特征。但现实情况却有所不同。从国际组织的角度看，问责制的实质是，每位官员都对自己的行为负责，从真正的错误中吸取教训，而且在发生不当行为时，启动纪律处罚进程，同时有正当程序保护。

116. 正式司法系统中问责的意义较为有限。从联合国的角度看，如果管理行动不符合规定，工作人员会赢得官司，秘书长将按照法庭的指示拨乱反正。两法庭的《规约》清楚列明，管理和纪律问题由秘书长负责，因为虽然法庭可能撤销关于任命、晋升或终止任用的决定，但在这样的案子中，也必须设定赔偿金额，秘书长可选择支付这笔款项，以此替代受争议的决定的撤销(《争议法庭规约》第十条第五款，《上诉法庭规约》第九条第一款)。

117. 从工作人员个人角度来看，根据司法系统附加的问责机制，法官有权把事情转给秘书长处理，以确保责任人对自己的行为负责。而且，裁决是公开的，所以管理人员和工作人员可以从中汲取“教训”，避免出现违反适用规则的行为和做法。

118. 应指出的是，司法系统中的另一个问责职能是对法官投诉的司法问责。上文 D 节将此作为司法独立的一个必要方面作了论述。

## 2. 组织角度的问责

119. 一些利益攸关方表示，司法系统造成了一个“意想不到的后果”：管理问题在一定程度上“外包”给了法官，管理者的主要工作不是改进业绩，而是因诉讼扰乱工作，而要避免上诉。

120. 内部司法理事会清楚地看到，本组织是由一套常常很难理解的复杂规则管理的。但在一个国际组织中，规则一旦出台，就必须尊重。内部司法理事会认为，指责法官尽其可能推行过于复杂和模糊的规则和程序，实不公平。管理人的决策不仅受到规则案文的约束，而且如果这些规则不明确，还受到法官如何解释规则含义的约束。然而，正如上文所述，管理者可通过适当运用正式和非正式解决争议程序掌控争议。如此解决办法能结束争议，而不必司法方面介入。

## 3. 个人问责：转案职能

121. 秘书长负责采取行动，确保业绩达到规定标准，并确保惩戒不当行为者。这不是法官的责任。法官的责任是解释法律，确保在审理的案件中妥善实施纪律和问责措施，确保《工作人员条例和细则》所载的正当程序规定得到遵守。

122. 法官的主要职能是解决争端，在管理方面的问责作用次之。但争议法庭《规约》第十条第八款规定，争议法庭可将适当案件转交联合国秘书长或单独管理的联合国基金和方案的行政首长，由他们采取可能的行动加强问责。上诉法庭《规约》第九条第五款的措辞与此类似。内部司法理事会获悉，从 2009 年启用新系统至今，已转交 20 起案件供采取问责行动，1 起是上诉法庭转交，19 起是争议法庭转交。争议法庭的 10 起案件转交被上诉法庭撤销。

123. 困难之一是，两法庭《规约》未明确说明哪些行动是“适合”法官向秘书长转交的行动。此方面缺乏明确性引起一些问题，专家小组不妨予以审查。

124. 利益攸关方对转案权力的适当范围持不同看法。管理当局迫切希望转交案件具体，限于个人，而工作人员协会赞成更广泛的办法。一个利益攸关方指出，将一位工作人员在争议法庭提出质疑的某项升职决定所涉的整个中央审查机构转交，造成了更难说服工作人员自愿承担中央审查机构职责的情况。

125. 内部司法理事会认为，至少，潜在的不当行为案件显然适合转交，两法庭《规约》应对此予以明确。如果转交的问题可以包括系统性管理问题，例如，一贯未遵循征聘程序，或一系列诉讼当事人或毫无价值的上诉造成的干扰，也将有助益。专家小组不妨审查这些问题。

126. 大多数利益攸关方和内部司法理事会更关切的问题是，有时个人被列入转交案中，但他们没有机会从自身角度讲述事件的来龙去脉。有时，上诉法庭以缺乏管辖权为由推翻转交，但不就案情实质发表意见。在这种情况下，个人声誉仍受到影响，因为，即使上诉时转交案被推翻，或者秘书长经调查决定无理由采取管理或惩戒行动，列有姓名的转交案记述仍会出现在搜索引擎查询结果中。因此，内部司法理事会建议，在这种情况下，用职位名称或姓名首字母而不是姓来识别个人(另见上文第 66 段)。

127. 内部司法理事会认为，转案必须尊重受批评对象应享的正当程序权利，包括争议当事方参与对上述决定上诉的权力。如果法庭打算转交某人一案以追究问责，法庭始终应在决定是否将此人转交秘书长之前，邀请此人当面向法官或数名法官(如果是上诉法庭)陈述对拟采取行动的意见。

128. 过去，法官曾就案件转交后未获得反馈这一点提出批评。内罗毕争议法庭法官具体建议修订两法庭《规约》，规定秘书长向转案法官通报因案件转交而采取的行动。法官的这一要求的困难在于，工作人员业绩和纪律由秘书长负责。司法机构的独立性意味着法官不应该参与此种管理或纪律问题，除非在裁定所受理的具体争议或转案的情况下。

129. 但是专家小组不妨考虑案件转交后，应提交大会的适当信息。内部司法理事会指出，秘书长每年报告已完成的惩戒行动；该报告可以列入一段，说明上述行动中哪些是转案的结果。秘书长有关内部司法的报告也可说明在法庭转案对管理做法提出批评之后，开展了哪些管理改革。如果采用此种程序，而且案件是根据职位名称或姓名首字母来转交，而非列出个人姓名，那么在实现案件转交的潜在惠益的同时，所涉个人的正当程序权利将得到尊重。

130. 程序完成后，是否应该向作为所转交案件中的申诉人(在争议法庭)或上诉人/答辩人(在上诉法庭)的工作人员提供信息，对此的意见各不相同。内部司法理事会认为，如果按上一段所述建议订立了报告程序，就不应是个问题。如果转交案在上诉中被推翻，工作人员当然早已了解该结果。

131. 内部司法理事会建议，答辩方应向转案法庭正式确认注意到案件已转交，而且所转交案件将根据本组织条例和细则予以处理。

132. 内部司法理事会认为，专家小组不妨审查在法庭转交案件供采取问责行动后由秘书长提供反馈的整个问题。

133. 最后，内部司法理事会认为，有关在审判室法官面前的不当行为或未适当回应法庭指示的案子应由两法庭根据法律顾问行为守则来处理，而不是通过转案办法来处理。

#### 4. “经验教训”指南

134. 大会第 69/203 号决议要求在大会第七十届会议前完成并分发根据两法庭判例编制的业绩管理经验教训指南。

135. 内部司法理事会认为,以两法庭判例为基础的某种经验教训指南是必要的,但鉴于两法庭的判例正在不断发展,该指南可作为不断修订的网基文件来发布,并限于一般问题。

136. 内部司法理事会注意到一个实际困难,即经验教训指南由管理评价股负责编制,而该股已负担过重,尤其是它要努力处理案件。

#### 5. 举报人和报复问题

137. 工作人员有义务向管理人员举报任何违反本组织规章制度的行为,管理人员有责任采取适当行动(ST/SGB/2005/21,第 1.1 段)。为了让这一制度有效运作,秘书长制订了保护此类信息提供者(举报人)免遭报复的一个方案。一些利益攸关方表示,正在审查这一制度。

138. 内部司法理事会注意到,在现有制度中,道德操守办公室主任就是否存在报复行为作最后决定。但是,出于道德操守办公室架构的原因,上诉法庭决定,该主任(工作人员)作出的决定不接受司法审查。内部司法理事会认为,专家小组应审查这一问题,以确保道德操守办公室主任的决定,同代表秘书长所作的其他行政决定一样,接受司法审查。否则,内部司法理事会认为,对举报人的有效保护会受到严重损害。

## 六. 内部司法办公室

139. 同前几份报告一样,内部司法理事会指出了内部司法办公室工作的重要性。内部司法办公室是负责对正式内部司法系统进行总体协调、并促进其以公平、透明、高效率的方式运作的独立办公室。该办公室通过争议法庭和上诉法庭的书记官处,向两法庭提供实质、技术和行政方面的支助;通过工作人员法律援助办公室,帮助工作人员及其代表提出权利主张和上诉;酌情向内部司法理事会提供援助。<sup>8</sup> 内部司法理事会感谢内部司法办公室,特别是执行主任办公室在理事会会议期间和征聘过程中提供了大量援助,虽然该办公室要履行众多任务,资源配置不足。

---

<sup>8</sup> 见 ST/SGB/2010/3, 第 2.1 节。

140. 内部司法理事会特别指出内部司法办公室在扩大和发展其外联和专业培训方案方面作出的努力。正如上文所指出，外联工作是有效诉诸司法系统的一个基本要件。内部司法办公室在资源有限以及征聘出现延迟<sup>9</sup>的情况下正设法扩大此方面的努力。

## 七. 上诉法庭和争议法庭给大会的呈文

141. 根据大会第 69/203 号决议的要求，上诉法庭和争议法庭的呈文附于本报告(见附件二和三)。为尊重两法庭的独立性，这些材料原封不动地提交给大会。

142. 内部司法理事会在 2014 年报告中指出，法官们表示，他们的独立地位要求其独立、直接地向大会报告，而不是将其报告作为内部司法理事会报告的附件(例如，见 A/68/306，附件二，第 11 和 12 段)。内部司法理事会指出，它对法官们直接向大会报告无异议，只要专家小组认为且大会认可这种直接报告是适当的(A/69/205,第 127 段)。内罗毕争议法庭法官在向内部司法理事会发表评论时认为直接报告至关重要，特别是这样的话他们便可以直接向大会陈述对两法庭《规约》任何拟议修正的看法。

143. 建议专家小组不妨审查这一问题并向大会提出适当建议。

144. 内部司法理事会开会期间与其他利益攸关方的意见交流情况反映于本报告，与此相同，与法官的意见交流情况以及内部司法理事会的意见和就此提出的建议也反映于本报告第五节。

## 八. 结论

145. 通常，内部司法理事会的任务要求它向大会提出建议，但本报告的大部分内容涉及理事会向根据第 69/203 号决议设立的审查整个司法系统问题专家小组提出的意见和建议。

146. 虽然内部司法理事会希望其观点为人所知，但它绝不想被人们认为是在干涉专家小组的更广泛任务。因此，为专家小组的方便起见，本报告附件一汇总了上述建议、内部司法理事会 2014 年的建议以及此前由理事会第一届成员提出的相关建议。

147. 最后，不妨回顾指出，大会在第 67/241 号决议第 56 段中对遴选内部司法理事会第二届成员出现延迟表示关切。如本报告第 1 段所述，第二届成员的任期

---

<sup>9</sup> 内部司法理事会注意到，内罗毕争议法庭法官在内部司法理事会会议期间发言，抱怨迟迟未能填补书记官处职位对法官的工作造成有害影响。

于 2016 年 11 月 12 日结束。为响应大会要求，内部司法理事会建议下届理事会提名进程不晚于 2016 年 5 月 1 日开始(见 [A/68/306](#)，第 37 段)。

伊恩·宾尼(签名)

卡门·阿蒂加斯(签名)

辛哈·巴斯纳亚克(签名)

安东尼·米勒(签名)

维多利亚·菲利普(签名)

## 附件一

### 内部司法理事会向对联合国内部司法系统开展临时独立评估的专家小组所提建议摘要

1. 内部司法理事会在 2014 年报告中向审查小组，即目前根据第 69/203 号决议第 11 段设立、负责对联合国司法系统开展临时独立评估的专家小组提出了一系列详细建议。考虑到在年度会议期间与利益攸关方之间的讨论，内部司法理事会在本报告第五节进一步向专家小组提出建议。为了专家小组的方便起见，下文汇总了上述所有建议以及内部司法理事会第一届成员先前的相关建议。

2. 内部司法理事会主席可以通过电话会议或当面回答专家小组可能提出的任何问题，或澄清内部司法理事会的建议。

#### 1. 有效地诉诸司法系统

3. 内部司法理事会在本报告中建议，专家小组审议以下问题：外地工作人员缺乏关于正式和非正式司法系统中可加利用的解决争端的资源信息，包括向两法庭提出申诉或上诉时可获得的咨询资源信息(第 32 至 38 段)。内部司法理事会在 2014 年报告中建议加强外联和培训(A/69/205，第 171 至 173 段)。

4. 内部司法理事会在本报告中建议，鉴于工作人员法律援助办公室的努力和价值几乎得到普遍承认，专家小组应审查工作人员法律援助办公室的需要，以便向更多工作人员提供服务(第 48 段)。内部司法理事会指出，它在 2014 年报告中相当详细地强调了工作人员法律援助办公室对司法系统顺利运作的重要性以及该办公室需要充足资金(A/69/205，第 128 至 137 段)；内部司法理事会第一届成员也认可这一观点(A/65/304，第 70 至 73 段；A/66/158，第 41 和 42 段)。

5. 内部司法理事会指出，虽然它认为把本组织的资金用于扩大工作人员法律援助办公室将更具实效，但考虑到其他国际组织行政法庭的实践，它建议专家小组考虑是否应修订两法庭《规约》，以规定为不得不聘用私人律师的胜诉申诉人或上诉人支付费用(第 54 和 55 段)。

#### 2. 司法机构的独立性

6. 内部司法理事会建议专家小组考虑设立一个解决法官与管理当局之间合同纠纷的机制(第 69 段)。

7. 内部司法理事会还建议，专家小组优先审议审案法官的问题，因为案件量数据支持将审案法官职位改划为全职职位(第 70 至 71 段)。内部司法理事会在 2014 年报告中强调，需要把审案职位改划为常设职位(A/69/205，第 152 至 155 段)，

内部司法理事会第一届成员也同意这一观点(A/65/304, 第 21 段; A/66/158, 第 9 和 10 段; A/67/98, 第 21 和 22 段)。

8. 内部司法理事会建议专家小组审议上诉法庭法官的薪酬水平与方式(第 73 至 76 段)。内部司法理事会在其 2014 年报告中指出了上诉法庭法官当前薪酬制度的问题, 并提及内部司法理事会第一届成员有关这一制度造成的种种困难的意见(A/69/205, 第 159 至 163 段)。内部司法理事会第一届成员也建议审查薪酬制度(A/67/98, 第 34 段; A/66/158, 第 20 段)。

9. 内部司法理事会建议, 专家小组审查法官在本组织的实际地位问题(第 81 和 82 段)。

10. 内部司法理事会(A/69/205, 第 164 至 166 段; A/68/306, 第 63 至 67 段)、法官(见 A/68/306, 附件一, 第 1 至 5 段; A/67/98, 附件一, 第 1 至 3 段; 附件二, 第 9 至 12 段)以及内部司法理事会第一届成员(A/67/98, 第 36 段; A/66/158, 第 22 段; A/65/304, 第 35 段)的以往建议都涉及特权和豁免问题。大会在第 69/203 号决议中决定请秘书长审查关于统一法官特权和豁免的问题。

11. 许多利益攸关方在与内部司法理事会讨论期间表示, 他们认为工作人员更容易在争议法庭胜诉, 管理当局更容易在上诉法庭胜诉; 有鉴于此, 内部司法理事会认为专家小组应审查各案件, 以便依据关于案件结果的官方数据来评估这一看法是否有根据(第 84 段)。

### 3. 争议法庭法官的资格

12. 内部司法理事会建议专家小组考虑对争议法庭《规约》第四条第三款作出一些技术修改, 使其与大会通过的上诉法庭《规约》第三条第三款的修改一致(第 87 和 88 段)。

13. 内部司法理事会建议专家小组考虑对两法庭《规约》作出技术修改, 以便大会通过对上述文本的修正后, 内部司法办公室能够在其网站上公布两法庭《规约》的合并文本(第 89 段)。

### 4. 鼓励更多利用调解办法

14. 内部司法理事会在 2014 年报告中强调需要鼓励在正式和非正式系统中使用调解机会(A/69/205, 第 188 至 193 段), 内部司法理事会第一届成员也有类似意见(A/66/158, 第 52 和 53 段)。本报告中的讨论补充了上述意见(第 90 至 100 段)。

15. 内部司法理事会建议专家小组研究, 为什么同秘书处相比, 单独管理的基金和方案似乎有着更强有力的利用调解办法这一文化(第 92 段)。

16. 内部司法理事会建议，专家小组考虑修订《工作人员细则》，以便争议法庭在双方都提出延长上诉时限申请时能延长该时限，以便利谈判调解(第 94 段)；内部司法理事会第一届成员也有相同看法(A/66/158，第 53 至 57 段)。

17. 内部司法理事会建议，专家小组考虑修改两法庭《规约》，以便两法庭能转交案件进行调解，而不论当事方的意愿为何(第 96 段)。

18. 内部司法理事会建议，专家小组考虑管理评价股和正式司法系统处理案件的需要(第 97 段)。

19. 内部司法理事会还建议，专家小组考虑修改适用规则，以便在无需核证支付小额钱款是履行法律义务还是构成惠给金的情况下，能够通过支付小额钱款来解决案件(第 100 段)。

## 5. 案件管理

20. 内部司法理事会曾建议，纪律案件的答辩人在争议法庭运作所在地由代表参加审理，而不是让总部的资深律师前往另一工作地点代表答辩人处理案子(A/68/306，第 51 和 52 段)。理事会指出，这一做法正在接受审查，但显然仍是一个问题(第 103 段)。

21. 内部司法理事会建议，专家小组考虑争议法庭在主要听审结束后公布裁决所需时间长度更为统一的必要性(第 105 段)。

22. 内部司法理事会注意到在内罗毕的争议法庭法官有关全时上诉法庭的建议，并建议专家小组不妨考虑这一问题(第 106 段)。

23. 内部司法理事会建议专家小组考虑是否有必要设立一个全职值班法官或在需要时可用的值班法官(会因其工作得到薪酬的法官)，以安排中间申请和上诉的迅速处理以及简单案件和轻率上诉的迅速处理，其决定须经上诉法庭在下次开庭时审查(第 107 段至第 108 段)。

24. 内部司法理事会建议，专家小组考虑两法庭是否向当事方提供有关一个案件在诉讼不同阶段进展速度的准则(第 109 段)。

25. 内部司法理事会建议专家小组考虑是否规定两法庭庭长任期超过一年，以使各法庭的庭长可以对其法庭活动进行持续一致的领导(第 110 段)。

26. 内部司法理事会第一届成员建议由争议法庭庭长根据每个案子具体情况决定是否需三名法官组成分庭这一问题(A/65/304，第 29 段；A/66/158，第 56 段)。

## 6. 内部司法理事会的任务和运作

27. 是否应修改内部司法理事会的任务或运作模式，这一问题交由专家小组根据利益攸关方所提评论意见予以审议(第 114 段)。本项建议取代内部司法理事会

2014 年报告中的建议,即专家小组不妨审议规定详细的职权范围是否好过当前的做法,即规定一般职权范围,由大会不时为理事会指派具体任务加以补充(A/69/205,第 186 和 187 段)。

## 7. 两法庭的问责制和“转案”职能

28. 内部司法理事会建议,专家小组审议争议法庭规约第十条第八款和上诉法庭规约第九条第五款中“转交”案件以履行问责职能的范围和运作问题以及在两规约中更明确阐明这一职能范围的必要性问题(第 121 至 132 段)。

29. 内部司法理事会建议专家小组将可能不当行为案件纳入转案职能并审议是否还应纳入系统管理问题(第 125 段)。

30. 内部司法理事会认为在裁决中应仅列出任何可能被法庭转交案子的人的职称或名字首字母缩写,并在作出有关转交的任何决定前邀请案件被转交的当事人提出评论意见(第 126 和 127 段)。

31. 内部司法理事会建议专家小组审议应向法官、大会和案件被转交的工作人员当事方提供信息的问题(第 128 至 132 段)。

32. 内部司法理事会在其 2014 年报告中注意到有关转交问题的讨论和建议(A/69/205,第 143 至 148 段)。

## 8. 问责制和“经验教训”指南

33. 内部司法理事会在其 2014 年报告中建议更新“来自内部司法系统判例的经验教训:管理人员指南”出版物,并建议审查了解管理人员是否实际使用这一指南以及是否对决策产生影响(A/69/205,第 138 至 142 段)。在本报告中,内部司法理事会建议,或许应有“经验教训”指南网络版(第 134 至 136 段)。

## 9. 问责制以及对是否发生报复的决定的司法审查

34. 内部司法理事会建议专家小组审查道德操守办公室主任有关是否发生对举报人报复行为的决定(第 138 段)。

## 10. 一般法律原则和《联合国宪章》的作用

35. 内部司法理事会在其 2014 年报告中指出,大会第 67/241 号决议(第 7 段)规定,“两法庭应按照其规约和有关联合国决议、条例、细则和行政通知并在其范围内援用一般法律原则和《宪章》”。内部司法理事会建议专家小组研究这一问题(A/69/205,第 122 至 124 段)。

## 11. 司法系统的人员配置

36. 大多数与正式系统人员配置和人事需要有关的事项不应由内部司法理事会评论,因为内部司法办公室包括两书记官处和法官拥有有效处理此问题所需的详

细数据并向专家小组提出建议。但是，内部司法理事会注意到内部司法办公室的重任(第 139 和 140 段)，并在 2014 年建议专家小组审议内部司法办公室的工作量和人员配置需求(A/69/205，第 167 和 168 段)，内部司法理事会第一届成员持相同观点(A/66/158，第 31 至 33 段；A/67/98，第 28 和 57 段)。

#### 12. 所有代表的单一行为守则

37. 大会第 69/203 号决议(第 44 段)解决了内部司法理事会在上次报告中曾提出建议的这一问题(A/69/205，第 174 至 184 段)，该决议请秘书长向大会下一届会议提交适用于所有法律代表“但不妨碍其他方面的纪律管理权”的单一行为守则。

#### 13. 开展调查的实体

38. 内部司法理事会在其 2014 年报告中注意到大量实体对可能的不当行为开展调查，并建议专家小组不妨考虑将这些程序合理化(A/69/205，第 194 至 199 段)。内部司法理事会指出，它获悉工作人员和管理当局委员会的一个工作组正在积极审议这一问题，工作组中有内部监督事务厅的代表。

#### 14. 两法庭提交大会的呈文告

39. 内部司法理事会建议，专家小组不妨考虑法官是否应有对大会的单独报告关系(第 141 至 144 段)。

## 附件二

### 联合国上诉法庭法官的来信

#### A. 供法庭使用的资源

1. 上诉法庭是本组织和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处工作人员的内部司法系统常设终审法庭。此外，它是另外几个接受其管辖权的国际机构和实体的终审行政法庭，包括联合国合办工作人员养恤基金和国际民用航空组织。

2. 法庭由世界各地七个不同国家的法官组成。法官不是本组织工作人员。大部分法官仍全职在其本国法院审理和裁决案件，同时非全时履行其对上诉法庭的职责；小部分法官已经从其本国法院退休。

3. 上诉法庭不仅受理和裁定对较低级别法庭(或等同机构)裁决提出的上诉，法官们在每年三次开庭期间审查这些上诉，还受理当事方在全年期间提出的申请并作出决定。因此，大多数申请是在上诉法庭休庭期间提出的。不过，申请往往要求及时的司法关注并必须迅速得到裁决。

4. 上诉法庭程序规则第 2 条第 1 款规定，法庭庭长指导上诉法庭和书记官处工作。同样，根据程序规则第 18 条之二，庭长负责上诉法庭所审理案件的管理，这包括下达对公平、迅速处理案件来说是适当的命令，下达使各当事方获得司法正义的命令，将案件从登记册中删除，以及将问题转交一名法官或一个法官小组处理。

5. 上诉法庭设立第一年，庭长承担对当事方申请进行裁决和处理每年休庭期间出现的其他司法事项的责任。但是，自 2010 年 7 月起，上诉法庭法官创建了一个“值班法官”制度，即由庭长指定法官在休庭期间每月轮流履行必要的司法职能。

6. “值班法官”制度旨在协助庭长，是完全根据上诉法庭法官自己提议设立的制度，这些法官致力于确保当事方的申请得到及时处理。上诉法庭法官在充当“值班法官”时自愿贡献自己的时间，审查和裁决当事方申请而没有任何薪酬。

7. 这一“值班法官”制度在确保及时推动上诉各个不同程序性阶段以及防止可能的违反正当程序行为方面发挥了重要作用。但是，自该制度实施以来，在每年休庭期间需要法官完成的工作量大幅增加。

8. 自 2009 年以来，上诉法庭共发布了 223 个命令，处理了各种程序性申请。作为所作出判决的一部分，对数百个其他申请进行了裁决。但是，需要在休庭期间处理的申请数量持续增加。2014 年，上诉法庭书记官处收到了 84 个申请，并且截至 2015 年 6 月 30 日，书记官处收到了 34 个申请。

9. 申请的急剧增加对法官在每年休庭期间的的时间提出了过度的要求，以至于“值班法官”制度不再可能持续下去，特别是在没有任何薪酬的情况下。因此，值班法官制度在 2014 年 4 月停止实行。

10. 自那时以来，处理申请和在每年休庭期间出现的其他司法问题的责任再次全都落在庭长身上，他在上诉法庭下次开庭前就紧急申请作出决定，并把所有其他申请和司法事项推至下次开庭。这一变动的可想而知的后果可能是案件积压，因为在每年三次开庭期间就所有未决申请、其他司法事项和在判决日程上的上诉作出决定是不可行的。

11. 在庭长不驻在纽约的情况下，管理书记官处及其工作人员很困难。目前，书记官处工作人员需要不断与庭长联系，以得到有关是否提交或接受一个可疑上诉的指示，并且往往是关于在上诉提交后应遵循的适当程序的指示。因此，上诉法庭拟议作出安排，使庭长或庭长指定的另一名法官全时驻在纽约，以指导书记官处及其工作人员有效履行职责。

12. 这样，庭长或其指定的法官可以及时处理所有未决申请和其他司法事项，而不仅仅处理紧急申请，从而可以确保上诉在每年开庭期间得到迅速审理和决定，而不需要审议与上诉实情无关的额外申请和其他事项。而且，这样一来，庭长或其指定的法官可以根据规则第十八条之二更好地履行必要的案件管理职能。

13. 应在短期作出安排，在可持续的基础上恢复值班法官制度，这将包括对法官花时间去裁决申请和处理其他未决司法事项给予报酬。

## B. 供书记官处使用的资源

14. 上诉法庭的法官铭记其任务是尽快审理和解决上诉，以澄清和解决法律问题，从而尽量减少工作人员职业生活中的任何不确定性，并使行政当局可以在更知情和可预见的法律环境中履行其管理职责。上诉法庭是本组织内部唯一具有这一任务的上诉机构，并且其法官严肃对待这一任务。法官们铭记这一宗旨，为避免积压在每年开庭期间承担了极大的工作量。

15. 为了上诉法庭一年三次、每次的开庭，书记官处工作人员通常的工作包括确定可供司法审查的案件，复印案件卷宗并发送给法官，为开庭作出后勤安排(纽约和国外)，为法官起草列有有关事实、当事方的争论、法律问题和涉及这些问题的有关判例法和行政通知的简报，参加分庭审议，提供有关口头听证的法律和行政支助，筹备全体大会并在会议期间提供协助，以及编辑、定稿和公布裁决。

16. 除了每年为三次开庭作准备，书记官处的工作人员在庭长的指导下管理上诉法庭的日常运作，这包括处理来文，送递有关当事方的文件，提醒庭长注意新的申请和其他未决法律事项，编写司法命令草稿以处理程序性申请，处理已发布的命令并回应各当事方和利益攸关方的问题。

17. 书记官处的工作人员还维护法庭的登记册和网站，代表上诉法庭向内部司法办公室提供统计数据和评论意见，这些数据和意见将列入内部司法办公室活动报告和秘书长有关内部司法问题的报告。在书记官处内部根本没有仍可开发的富裕资源。

18. 自 2009 年设立以来，上诉法庭共作出了 532 个裁决，其中很多涉及本组织或其他国际机构和实体多名工作人员。这意味着每年公布超过 100 个裁决，或每次开庭期间发布约 30 至 35 个裁决。这与大多数其他国际行政法庭的工作量相比，是一个惊人的数字。鉴于上诉法庭的管辖权涵盖本组织和多个其他国际机构和实体，其中大多数有独特的条例、细则和行政指示，上诉法庭法官制度的非全时性质，以及书记官处工作人员的人数之少，上述数字格外惊人，下文论述了这一情况。

19. 2014 年，上诉法庭接到 137 宗案件。截至 2015 年 6 月 30 日，在判决日程上有 100 多项待审上诉，这大约是一年的工作量。为防止形成积压，并使上诉法庭法官和书记官处能够更有效地发挥职能，增加一名 P-3 职等的法律干事至关重要。

20. 自 2009 年设立以来，上诉法庭利用一切机会告知秘书长和大会，需要增加工作人员协助书记官处的工作。目前，书记官处的工作人员由书记官长、两名法律干事和两名支助人员组成。书记官处的人员配置对于其需要完成的任务而言明显不足。

21. 需要立即再为书记官处征聘一名法律干事(P-3)，以加强上诉法庭在更可持续和可靠的基础上向上诉法庭法官提供行政、法律和技术支助的能力。

22. 秘书长和内部司法理事会在最近给大会的报告中均承认上诉法庭长期需要另一名法律干事(P-3)，并建议核准对该员额的供资。但是，这些建议尚未得到执行。

23. 上诉法庭认识到联合国面临的预算制约，但上诉法庭认为，如果行政程序得到更好的管理，从长远看，本组织将减少不必要的开支。上诉法庭的作用之一是确保通过其裁决使行政当局适用常规和可预测的标准，以此引导和指导这些管理流程。只有上诉法庭具有充足的人力资源，才能履行这一职能。此种援助将有助于确保不形成积压，确保上诉法庭继续履行大会规定的任务。

### C. 供法官使用的资源

24. 本组织有一个等级制的人员配置结构，其中不包括没有地位或级别的上诉法庭法官。自从上诉法庭在 2009 年设立以来，上诉法庭法官时常要求被指定为副秘书长级别，以确保法官获得本组织公认的特权和豁免。

25. 如此还将使上诉法庭法官具有与他们所取代的前行政法庭法官相同的地位以及与其他国际法庭法官类似的级别，包括卢旺达问题国际刑事法庭、前南斯拉夫问题国际法庭、黎巴嫩问题特别法庭和塞拉利昂问题特别法庭。

26. 此外，上诉法庭的法官没有公认的地位或级别，而在上诉法庭出庭的律师和当事方往往是 D-2 及以上职等，这有损上诉法庭的权威性。上诉法庭法官没有高级级别对一些当事方看待法官的态度产生负面影响，而这又损害上诉法庭和新的内部司法两级制度的有效性。

27. 最后，将上诉法庭法官指定为副秘书长级别将不会使本组织产生任何费用。因为上诉法庭法官不是工作人员，他们不会得到通常给予副秘书长的应享待遇或福利。

## 附件三

### 联合国争议法庭法官关于系统性问题的备忘录

#### A. 导言

1. 联合国争议法庭法官曾于 2014 年向大会提交关于联合国内部司法系统的系统性问题的备忘录(A/69/205, 附件一), 在法庭运作已进入第六年之时, 谨在此与大会分享对这些问题的看法。

2. 2015 年 2 月 23 日至 28 日, 联合国争议法庭法官在纽约举行了第九次全体会议, 主题为: “五年后的一个独立、透明、专业化的联合国内部司法系统: 取得的成就、获得的教益和前进的道路。”

3. 在全会期间, 争议法庭法官讨论了当前的问题和挑战, 并审查了执行大会第 69/203 号决议而引起的事项, 包括设立临时独立评估小组(专家小组)、编制从业人员行为守则、修正规约, 以及有关案件管理、证据和开庭听讯的问题。

4. 争议法庭法官分别会晤了系统内利益攸关方和在争议法庭出庭的从业人员。法官们就该系统取得的成就和面临的挑战交换了意见, 并要求与会者审查如何使该系统更具成本效益、高效和公正。争议法庭法官还和联合国上诉法庭法官一道, 参加了与秘书长的会议。

5. 全体会议的最后一天半专用于与上诉法庭法官举行联合会议, 以讨论共同关心的问题, 其间内部司法理事会的伊恩·宾尼法官就司法机构的独立性做了主旨发言。

#### B. 机构稳定性

##### 对正式内部司法系统的临时独立评估

6. 争议法庭感到高兴的是, 由一个专家小组对内部司法系统进行临时独立评估, 于 2015 年 5 月开始工作。法官们向大会强调指出, 评估期于 2015 年 10 月结束, 在此期间, 正式系统的结构框架必须保持不变。不过, 法庭指出, 尽管将在大会第七十届会议期间分别为两个法庭全面选举一组新法官, 但临时独立评估小组的报告要到大会第七十一届会议才由大会进行讨论, 这将使得内部司法系统审案法官的不稳定状态持续进入第八年。

##### 各工作地点的专职法官人数

7. 虽然必须等待对内部司法系统临时独立评估的完成, 但法官们重申, 经过六年的工作, 每个工作地点需要两名专职法官, 这一点仍是不容置疑的。法庭工作的统计数据继续显示, 若要及时处理法庭的工作量, 便需在法庭各工作地点任命

两名专职法官。2014 年向法庭提交的案件数量为 411 件。法官们重申，他们为迅速处理案件继续采取了所有适当措施，如早期的积极案件管理、迅速处理无法受理和明显无法受理的案件、为调解目的进行司法干预，以及改变案件的地域分布，但每年提交的案件数量仍很大，没有各工作地点两名专职法官的协助，无法处理这些案件。为此，应适当考虑仍然有资格在争议法庭任职的法官。

8. 法庭法官经过深思熟虑后认为，如果大会不在第七十届会议期间审议将审案法官职位改为常设职位，大会应积极考虑将审案法官和支助人员的合同延长至 2016 年 12 月 31 日，从而延续审案法官制度。

### C. 影响内部司法系统独立性的事项

#### 争议法庭的独立性

9. 大会在第 69/203 号决议中回顾并重申了以往关于内部司法系统运作和适用法律原则以及司法独立原则在内部司法系统中重要性的决议。然而，大会在该决议第 36 和 37 段重申，争议法庭和上诉法庭不得有任何超越其各自规约所赋权力以外的权力，两法庭应按照其规约和有关联合国决议、条例、细则和行政通知并在其范围内援用一般法律原则和《联合国宪章》。

10. 法官们指出，内部司法系统的最顶层是《联合国宪章》，其序言重申对基本人权的信念，并承诺创造适当环境，以期维持正义，坚持尊重由条约与国际法其他渊源产生的义务。法官们重申，独立司法机构的核心职能是适用和解释立法者已核准的法律规定，就内部司法系统而言，就是按照大会第 63/253 号决议的规定，依据国际法和法治，适用和解释立法者已核准的法律规定。正如秘书长在 2007 年所指出的那样，联合国工作人员有权享有一个完全符合有关国际人权标准的内部司法系统。<sup>a</sup> 还应指出，法官行为守则要求法官“了解国际行政法和就业法以及国际人权规范的有关发展情况”。

11. 司法机构的独立性要求杜绝任何试图不当影响司法机构判例的作法，无论来自何处。一个独立司法机构还应可独立审查其程序，以确保公正和有效地履行任务。法官们在全体会议期间定期审查程序，以确保公正和迅速地处理案件。最近法官们审查了有关案件管理、证据和听审的程序。

12. 法官们回顾分权原则，该原则保证司法机构为独立的实体，免受行政和立法系统的干涉，并明确界定每个机构的权限。逾越权限的作法不仅危及司法机构的独立性，而且违背大会建立新的内部司法系统的初衷。

<sup>a</sup> “联合国作为一个制定规范和标准以及提倡法治的组织，有着为其工作人员提供及时、有效和公正内部司法的特别义务。因此，联合国必须在对待和管理自己员工方面“以身作则”。秘书长认为，工作人员有权享有一个完全符合有关国际人权标准的内部司法系统。”，A/61/758，第 5(b)段。

13. 这就需要争议法庭在行政和财政方面充分独立于由执行主任领导的内部司法办公室。必须确保法庭不被视为勾结行政或立法机关代表或一个当事方，从而保障职能独立性，这是司法独立的一个基石。执行主任办公室的职能包括支持两法庭和监督工作人员法律援助办公室，还协调并主持关于秘书长的内部司法年度报告的工作队。法官们意识到财务独立问题对法院而言始终是一个棘手问题。但对于如何分配资金，法官们应有发言权。

### 支付赔偿金

14. 法官们注意到大会在第 69/203 号决议第 38 段中决定修正《争议法庭规约》第十条第五款，要求仅为有证据支持的损害支付赔偿金。

15. 法官们回顾指出，原则上，所有赔偿金均依据适当证据支付。在某些案子中，上诉法庭推翻了对没有任何证据表明诉讼当事人遭受损害或偏见的案件的赔偿裁决。但上诉法庭裁定，给予权利遭到侵害的工作人员精神损害赔偿，特别是在争议法庭认定此种侵害是一种根本性侵害的情况下，不需要关于遭到损害的证据或裁定为遭到损害。<sup>b</sup> 对《争议法庭规约》第十条第五款的修正要求确立受到损害的证据。证据的性质将由法官决定。在许多情况下，上诉法庭减少了争议法庭裁定的赔偿金额，而没有给出明确的指导方针或做出此种裁决的理由。更好地指导将对争议法庭和当事人有所助益。

### 案件管理

16. 法官们表示注意到大会第 69/203 号决议第 27 段，其中大会请秘书长报告联合国争议法庭法官在正式内部司法系统内为促进和成功调解争议而开展积极案件管理的实践。这一要求切实表明了法庭缺乏向大会直接报告关系的负面影响以及这对司法机构的独立性产生了何种影响。在争议法庭出庭的被告就法官们的司法实践做出报告是不恰当的，只有法官才能适当地回应其专门领域和知识范围内的某些事项。秘书长应告知大会，他无法在不影响争议法庭独立性的情况下做出这种报告。

17. 法官们高兴地报告，积极的案例管理将带来无数裨益。即便在新系统实行 6 年之后，书状仍往往缺乏必要的陈述，证明文件冗长而且不必要，并且缺乏明确的法律基础和权威支持。积极案件管理使法官们得以指导当事方寻求、给出和获得对事实、文件和其他证据争议的受理，并为书面或通过审判处理案子做准备。

18. 争议法庭法官们的积极案件管理促成一些案件被撤回。通过积极案件管理，即使没有达成和解，也可更好地为审判该案件做好准备，从而节省资源。一次，通过积极主动的司法案件管理，一名申请人撤回了 5 项申请；还有一次，一名申请人在数次延长临时补救措施后，通过调解撤回了三个事项，从而避免了传召 29

<sup>b</sup> [http://www.un.org/en/oaj/appeals/judgments\\_2014.shtml](http://www.un.org/en/oaj/appeals/judgments_2014.shtml)(Eissa 诉秘书长(2014-UNAT-469))。

名证人的需要。<sup>c</sup> 通过积极主动的案件管理，工作场所文化发生了改变，促进了内部司法系统的一个全面宗旨，即为工作人员和管理人员保持和谐的工作环境。

### 报告关系

19. 大会在第 69/203 号决议第 47 段中强调指出，内部司法理事会有助于确保内部司法系统的独立性、专业性和问责制，并请秘书长责成理事会在其报告中列入争议法庭和上诉法庭的看法。

20. 法官们注意到大会在第 69/203 号决议第 39 段中决定修正《争议法庭规约》第十一条第三款，以确保案件管理命令或指示与判决可立即执行。大会在第 69/203 号决议第 41 段中请秘书长向大会第七十届会议主要会期提交报告，说明《争议法庭规约》第十一条第三款修正案执行情况，包括所涉行政问题、对及时处置案件的任何影响、就命令所提上诉(如果有)的最终处置等方面情况。

21. 法官们认为大会的这一要求进一步说明了争议法庭缺乏向大会直接报告关系的消极影响，这仍然是一个尚未解决的核心系统性问题。法官们坚定地认为，秘书长不宜评论《争议法庭规约》第十一条第三款修正案的执行情况，包括所涉行政问题或对法官及时处置这些案件的任何影响。秘书长同申请人一样是法庭诉讼的当事方，无法有意义地评论法官们执行《争议法庭规约》第十一条第三款修正案的情况。新的司法系统背后不可分割的理念是：法庭命令和判决具有约束力。允许被告仅仅提起上诉就可以避免临时暂缓行动命令的效力，与国际上通用和公认的通过强制补救措施实施补救是对立的。只有在向法庭出示非法性初步证据的基础上，才能发布暂缓行动命令。一旦发现可以通过提出上诉避免这个结果，整个系统就将从根本上被颠覆。

22. 有必要确保司法机构和法官职位在联合国架构中的中立性和独立性，这就要求法庭必须能直接向大会报告，而不是通过秘书长办公室编写和提交的报告以及(或)内部司法理事会编写的报告，提出司法机构的所有意见和要求，特别是关于司法实践和案件处理的意见和要求。

23. 法官们重申，大会要求内部司法理事会负责总体监督并报告整个内部司法系统的效率与实效，鉴于理事会的这一作用，内部司法系统的组成部分之一通过理事会向大会报告是不合适的。法官们还重申，联合国其他法庭以及内部司法系统的非正式部分即监察员办公室都遵循直接报告关系。

### 法官诉诸司法的机会

24. 过去六年的经验证明，法官们对于行政当局作出的影响法官服务条件和合同权利的决定仍然无法求助于任何申诉机制，而该行政当局本身也在法庭的管辖范

<sup>c</sup> 见 <http://www.un.org/en/oaj/dispute/orders.shtml>(Wishart 命令第 261 号(NY/214))。

围内。而且，法官们与行政当局的谈判永远被视为具有政治性并有损外在司法独立。

25. 法官们重申，缺乏对他们适用的申诉机制，这有损司法机构的独立性。为保护《联合国关于司法机关独立的基本原则》(大会于 1985 年通过)第 11 条所载权利，法官们请大会考虑建立一个机制，以便法官们表达关切问题。

## D. 内部司法系统的透明度

### 审判室和向公众开放

26. 法官们赞赏地注意到大会第 69/203 号决议第 29 段，其中大会重申争议法庭和上诉法庭必须拥有配备适当设施足敷使用的审判室。法官们高兴地报告，争议法庭在所有三个地点现在有足够的审判室。

27. 争议法庭在三个工作地点均位于本组织占用的房地内。法官往往必须面对被传召出庭的当事方和管理人员。这或许不能被视为有益于独立性印象。

### 投诉机制

28. 大会第 67/241 号决议第 41 段核准建立处理法官可能的不当行为的机制，法官们对此表示欢迎。法官们回顾指出，他们在第八次全体会议上商定执行必要的程序框架，这已列入秘书长关于内部司法的报告(A/69/227，附件七)。自该机制获得核准以来，争议法庭庭长已收到并处理了一项投诉。法官们注意到大会在第 69/203 号决议第 46 段中请秘书长在下次报告中向大会提交关于根据法官行为守则处理投诉机制的适用范围和名称的更完善提议。法官们重申，投诉应完全由法官而不是由执行主任或内部司法理事会处理。

29. 法官们坚定地认为，这种建议应当由他们做出，或者他们至少应能够提供关于该机制适用范围和名称的意见。无可争辩的是，在任何内部司法系统中，确定申诉机制适用范围的任务均应赋予司法部门。法官们应享有对因行使其司法职能而产生的所有控诉的豁免权。在某些情况下，当事方和证人对法官提出了投诉，理由是法官们在法院或在判决中提出了令申诉人难以接受的评论或意见。

## E. 充足的资源

30. 法官们赞赏地注意到大会第 69/203 号决议第 6 段，其中大会赞赏地注意到内部司法系统建立以来，在处理积压案件和新案件两个方面都已取得成绩，并且更多使用非正式解决机制。如上文所述，法官们还高兴地看到大会决定设立一个独立评估专家小组，以审查新内部司法系统的运作并加以改进。争议法庭六年的经验显示，尽管自内部司法系统设立以来在处理积压案件和处理新案件方面取得的成就获得了赞赏，法庭和内部司法办公室的实际运作成本仍被低估。缺乏提供适当行政和技术支持所需的足够资源危及内部司法系统的正常运作，情况概述如下。

### 差旅和培训经费

31. 法庭书记官处受到的忽视触目惊心，比法官们遇到更多困难，因为过去六年中没有为三个工作地点书记官处工作人员参加年度会议分配差旅经费。在这段时间，已证明很难、有时甚至不可能妥善确保各书记官处的做法保持一致性和标准化。一个专业化和得到适当供资的内部司法系统需要对新司法系统内所有工作人员进行持续培训和技能提高。继续开展司法教育要求书记官处的工作人员与其他国际或区域法庭的书记官处人员一道参与培训和信息分享会议。需要为这些用途拨款。

### 听审记录誊本

32. 法官们重申，专业、可靠的诉讼记录对专业化的可信内部司法系统的透明度至关重要。虽然妥善的听审记录誊本的重要性已为人所知，但法官们注意到，为此目的分配的资金仅达最低限度，不足以有系统地记录案情听审。这些记录对上诉事项非常重要，在案件的事实调查结果复杂或繁多的情况下尤其如此。法官们重申必须为在争议法庭所有工作地点系统制作专业的听审记录誊本分配足够的经费。在一起案件中，上诉法庭认为，“在一起有口头证据的案件中，我们不能审查争议法庭的裁决，除非我们拥有该证词记录誊本。在一起推翻有争议事实的案件中，由于缺乏书面记录，我们将别无选择，只能发回原审法院，重新进行新的审判并进行记录。发回重审在时间、金钱和重复努力方面的代价，肯定超过记录誊本费用。如果没有预算就必须设立这笔预算，否则本组织的内部司法系统将会失败。缺乏预算已经使我们接近这种情况”。<sup>d</sup>

### 信息和通信技术资源

33. 大会第 69/203 号决议第 4 段强调指出，必须确保全体工作人员都可以诉诸新的内部司法系统，不论其工作地点何在。争议法庭案件管理系统使向法庭提交案件的工作人员可以在任何时间和在任何计算机上查阅他们的案件。但是，仍需要对系统进行一些必要的技术升级，以确保能够继续适当诉诸司法。已离职或自我辩护的诉讼当事人在查阅本组织资料方面遇到困难。

34. 法官们还注意到，大会在第 69/203 号决议第 34 段中强调指出通过改善搜索引擎等方式传播法庭判例的重要性。利益攸关方的反馈意见表明，目前用于查看和研究争议法庭判决与命令的网络搜索引擎优于以前的简陋工具，但仍是一项正在进行的工作，法官们希望下次升级将使法庭的搜索引擎达到适当的法律研究标准。

35. 法官们要求分配充足资金，以帮助内部司法办公室升级其法庭案件管理系统和网上搜索工具，以利于传播新的专业化内部司法系统的判例。

<sup>d</sup> [http://www.un.org/en/oaj/appeals/judgments\\_2014.shtml](http://www.un.org/en/oaj/appeals/judgments_2014.shtml)(Koda 诉秘书长(2011-UNAT-130))。

## F. 申诉人在争议法庭出庭有适当的律师代理

36. 争议法庭赞赏为向希望在法庭提起诉讼的工作人员提供更多法律援助而作出的努力。法官们重申，争议法庭六年的经验不断表明，无代理的申诉人人数众多，有碍争议法庭充分集中精力处理所有待处理案件。这些申诉人常常不懂法律程序，倾向于多次提交无关文件和材料，向书记官处提出种种不必要或不适当的问题和请求，通常会使系统工作停滞，造成诉讼程序的延迟。

37. 由律师代理的权利是新的内部司法系统的一个根本要素。这项权利获得《世界人权宣言》的保障，并神圣体现于权利平等原则。大会确认有必要确保在争议法庭出庭的当事方、特别是申诉人有适当的法律代理，这是联合国成为模范雇主的一个必要前提，也是需要经常监测的一个关键问题。

## G. 法官的地位

38. 法官们感到高兴的是，大会第 69/203 号决议第 43 段要求审查关于统一法官特权和豁免的问题。

39. 法官们重申，依照三权分立和司法独立的理念，法官不是本组织的工作人员、公务员或官员。司法部门是单独的独立实体，不受行政和立法部门的干预，必须享有财务、行政和纪律的独立性。因为法官们的核心任务是就与相关部厅高级别官员、包括助理秘书长或副秘书长级别官员做出或认可的决定有关的事项作出裁决，鉴于其决策的级别，法官必须拥有适当的级别和地位。

40. 法官判决的影响对工作人员和行政部门均有长远后果，还导致对行政指示、导则和做法作出澄清、重新考虑以及颁布新的行政指示、导则和做法，从而逐渐发展和促进整个联合国系统内和谐和良好的劳资关系。这一点是怎样强调也不为过的。

41. 争议法庭法官的 D-2 职等地位是不正常的，联合国系统内其他大多数国际法官均为副秘书长一级。作为非正式内部司法系统一员的联合国监察员设为助理秘书长级。尽管很少有任何协定交回法庭强制执行，但当发生这样的情况时，仍需 D-2 职等法官加以执行。出于上述理由，争议法庭的法官应设为助理秘书长级。

42. 争议法庭法官处于 D-2 职等地位，导致被告随心所欲地有选择地适用不相称的应享权利。在一切情况下，法官们享受 D-2 职等待遇，但无权获得职级例常加薪。与前联合国行政法庭法官不同，争议法庭法官回籍假旅行仅有权享受经济舱差旅费，不论距离长短。

43. 为了维护和落实联合国司法机构的独立性，不妨考虑将法官排除在国际公务员系统之外。法官们应超然并被视为完全独立于国际公务员系统。法官们可以仅拥有“司法头衔和职位”，而且在联合国系统内只拥有一个司法职位。

## H. 外部法律代表职业行为守则草案

44. 法官们高兴地看到，大会第 69/203 号决议第 44 段确认必须确保所有作为法律代表在争议法庭和上诉法庭出庭的个人须遵照同样的专业行为标准，并请秘书长在下次报告中向大会提交适用于所有法律代表但不妨碍其他方面的纪律管理权的单一行为守则。

45. 不过，法官们认为，就这一单一行为守则与法庭妥善磋商是必要的。法官们将执行该守则，并且，作为执行机制的重要组成部分，必须就这一重要事项与法庭磋商。但情况并非如此。法官们仅在 2015 年 6 月底得到一份作者不详的行为守则草案。

46. 因此，法官们在得到提出意见的机会之前，并为了确保他们能够切实执行该守则，反对核准这一管辖所有在法庭出庭的律师的专业行为守则。

2015 年 8 月 7 日

---