联合国 A/75/690

大 会

Distr.: General
15 January 2021
Chinese
Original: English

第七十五届会议

议程项目 148

联合国共同制度

对联合国共同制度管辖设置的初次审查

秘书长的报告

摘要

大会在第 74/255 B 号决议中请秘书长“以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份对共同制度的管辖设置进行审查，并尽快向大会提交审查结果和建议”。本报告介绍了根据第 74/255 B 号决议进行的初次审查的初步结果。

本报告分为四节：第一节概述了两个法庭系统的建立和演变情况。第二节审查了过去为应对联合国共同制度存在两个法庭系统这一挑战所作的努力。第三节包含对 1975 年至 2016 年国际劳工组织行政法庭和联合国两法庭关于国际公务员制度委员会决定和建议的判例进行的调查。第四节列出了为解决委员会的决定和建议在执行上存在的不一致问题提出的备选方案，以及利益攸关方对于是否应进一步探讨这些备选方案的初步看法。

请大会注意到本报告，并就进一步制定其中提出的备选方案向秘书长提出任何意见或指导。

20-17816 (C) 040221 120221

请回收

导言

1. 大会第 74/255 B 号决议请秘书长“以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份对共同制度的管辖设置进行审查，并尽快向大会提交审查结果和建议”。[1] 本报告介绍了根据该决议进行的初次审查的初步结果。

2. 初次审查的范围是根据提出这项要求的背景确定的。大会在审议了 2019 年国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)的报告后，在其关于联合国共同制度的决议中要求进行审查。委员会提请大会注意国际劳工组织行政法庭(劳工组织行政法庭)2019 年作出的一系列判决。在这些具有终审性质且不得上诉的判决中，劳工组织行政法庭搁置了按照公务员制度委员会 2017 年为日内瓦确定的工作地点差价调整数乘数计算的工作地点差价调整数的支付。劳工组织行政法庭得出这一结论的主要理由是，根据其章程，委员会只有权就工作地点差价调整数乘数提出建议，而不是作出具有约束力的决定。该报告还指出，对日内瓦工作地点差价调整数乘数的异议正在联合国争议法庭待决。[2] 大会表示“关切联合国共同制度在日内瓦工作地点同时适用两个工作地点差价调整数乘数，”并注意到“联合国共同制度各组织面临着在共同制度各组织之间存在两个具有并行管辖权的独立行政法庭这一挑战”。[3] 此外，大会“重申，根据[其]章程第 11(c)条，委员会有权继续确定联合国共同制度各工作地点差价调整数乘数”。[4]

3. 联合国秘书处的理解是，大会提出的审查要求并不是要对两个法庭系统的整体运作进行广泛审查。因此，审查的重点是，两个法庭系统(国际劳工组织行政法庭以及目前由联合国争议法庭和联合国上诉法庭组成的联合国两法庭)的并存如何波及到执行公务员制度委员会决定和建议的一致性。审查没有审视正在进行的诉讼所涉及的判决，或在此类诉讼中可能提出的任何问题。审查不涉及与公务员制度委员会事项无关的领域，因为两法庭在这些领域的判例也可能存在分歧。

4. 2020 年 7 月，联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)成员组织负责人获悉，审查已经开始，并将在主管管理战略、政策和合规事务副秘书长的协调和主管法律事务副秘书长兼联合国法律顾问的监督下进行。已请行政首长协调会成员组织和联合国共同制度其他组织的负责人指定审查协调人。审查通知还发给了管理问题高级别委员会、联合国系统法律顾问网、三个工作人员联合会(联合国系统国际职工会和协会协调委员会、国际公务员协会联合会和联合国国际公务员联合会)、国际劳工组织行政法庭和联合国两法庭及其书记官长、国际公务员制

[1] 第 74/255 B 号决议，第 8 段。

[2] A/74/30，援引国际劳工组织行政法庭第 4134 至 4138 号判决。2020 年 7 月，联合国争议法庭就日内瓦工作地点差价调整数作出判决(第 UNDT/2020/129 号至 133 号判决)，确认国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)有权确定工作地点差价调整数乘数，对这些判决的上诉目前正在联合国上诉法庭待决。

[3] 第 74/255 B 号决议，第 7 和 8 段。

[4] 第 74/255 B 号决议，第 1 段。

度委员会秘书处、接受两个法庭系统管辖的实体、内部司法理事会和内部司法办公室。

5. 向联合国共同制度各组织的协调人、工作人员联合会和其他利益攸关方通报了审查情况，并提供了作为审查依据的原始文件。还在法律顾问网络和管理问题高级别委员会的会议上作了其他通报。

6. 报告草案由联合国秘书处与作为国际劳工组织行政法庭保管机构的国际劳工局密切协商编写。该草案于 2020 年 10 月 2 日和 11 月 25 日两次分发。2020 年 10 月举行了一次法律顾问网络会议，讨论第一稿，并向工作人员联合会进一步通报情况。对第一稿分发后六周内和第二稿分发后两周内提出的意见予以考虑。报告定稿后，送交行政首长协调会成员组织负责人，他们审议并表示注意到报告。鉴于参与协商进程的利益攸关方人数众多，本报告不可能详细介绍所有利益攸关方的意见。至于那些表示希望单独、完整地陈述看法的利益攸关方，可在以下网站查阅其立场：https://www.un.org/management/initial-review-jurisdictional-setup。

7. 已邀请国际劳工组织行政法庭、联合国争议法庭和联合国上诉法庭的法官就报告提出意见。劳工组织行政法庭法官和联合国上诉法庭法官拒绝提供意见。联合国争议法庭法官的评论意见载于附件一。

8. 同样，还邀请委员会就报告提出意见。鉴于审查工作尚处于初步阶段，公务员制度委员会拒绝发表意见。[5]

9. 大会注意到本报告第一节概述了两个法庭系统的建立和演变情况。第二节审查了过去为应对联合国共同制度存在两个法庭系统这一挑战所作的努力。第三节包含对 1975 年至 2016 年国际劳工组织行政法庭和联合国两法庭关于国际公务员制度委员会决定和建议的判例进行的调查。第四节列出了为解决公务员制度委员会的决定和建议在执行上存在的不一致问题提出的备选方案，以及利益攸关方对于是否应进一步探讨这些备选方案的初步看法。请大会注意到本报告，并就进一步制定其中提出的备选方案向秘书长提供任何意见或指导。

一. 国际劳工组织和联合国法庭系统的建立和演变

A. 国际劳工组织行政法庭

10. 1927 年 9 月，国际联盟大会设立了国际联盟行政法庭，法庭有权审理“指称在实质上或形式上不遵守[国际联盟]秘书处或国际劳工局官员的任用条件以及《工作人员条例》中适用于案件的规定的申诉。1946 年 4 月国际联盟解散后，国际劳工组织(劳工组织)承担了维持行政法庭的责任。[6] 因此，对《国际联盟行政法

[5] 大会在 2020 年 12 月 31 日第 75/245 号决议中，请委员会就共同制度管辖设置的审查提出意见。委员会将在下届会议上讨论这一审查，并在随后不久发表意见。

[6] 1946 年 4 月 18 日国际联盟大会第二十一届会议关于解散国际联盟的决议，第 15 段。

庭规约》作出修正，将所有提及“国际联盟行政法庭”之处改为“国际劳工组织行政法庭”。

11. 国际劳工大会于 1946 年 10 月暂行通过《国际劳工组织行政法庭规约》，并于 1947 年 7 月予以确认。虽然《国际联盟行政法庭规约》的内容大部分得到保留，但劳工组织行政法庭的权限被扩大到审理与劳工组织养恤金和某些合同的执行有关的争端(如果劳工组织是当事方而且合同规定劳工组织行政法庭拥有权限)。此外，《行政法庭规约》还包括一项程序，使被告组织在有限的情况下能够通过国际法院的咨询程序，对劳工组织行政法庭的判决提出异议。[7]

12. 根据 1946 年批准的规约，劳工组织行政法庭对指称不遵守任用条件或相关工作人员条例的申诉进行审理的权限仅限于国际劳工局。随着时间的推移，其权限已扩大到其他国际组织。

13. 1949 年，国际劳工大会对《劳工组织行政法庭规约》作出修正，将法庭的权限扩大到国际劳工局理事会批准的任何其他政府间国际组织的工作人员提出的申诉。该修正是在世界卫生组织要求向劳工组织行政法庭申诉后作出的。国际劳工局指出，以这种方式扩大劳工组织行政法庭的权限“符合本组织的使命，即向在国家一级没有法律保护的特殊类别工作人员(即国际公务员)普遍提供独立和可靠的解决程序”。[8]

14. 1998 年，国际劳工大会进一步修正了劳工组织行政法庭的权限范围，把承认法庭管辖权的可能性扩大到不具政府间性质的国际组织，但这些组织必须满足若干条件。根据 1998 年对《劳工组织行政法庭规约》作出的修正，只要一个国际组织(无论是否为政府间组织)在其成员、结构和活动范围方面具有明显的国际性质，已与东道国签订规定法律诉讼豁免的总部协定，在国际一级具有长期职能，并在国际劳工局理事会看来，可以为履行其职能的能力提供充分保证以及为遵守劳工组织行政法庭判决提供保证，就可在经国际劳工局理事会批准后，接受劳工组织行政法庭的管辖权。[9]

15. 根据法庭扩大后的权限范围，第一个被接纳为劳工组织行政法庭成员的组织是红十字会与红新月会国际联合会，而最近被接纳的一个组织是太平洋共同体，于 2020 年 11 月加入。

16. 截至 2020 年 1 月 1 日，包括劳工组织在内的 60 个国际组织接受了劳工组织行政法庭的管辖权，这些组织共有 73 557 名工作人员。此外，如上所述，理事会在 2020 年 11 月批准太平洋共同体接受劳工组织行政法庭的管辖权。这些组织的名单载于附件二。在这 60 个组织中：

---

[7] 国际劳工会议第二十九届会议通过的决议，第 2 页；国际劳工会议会第三十届会议通过的决议和各种案文，第 21 页。本报告第四节进一步讨论了诉诸国际法院的机制。

[8] 国际劳工会议第三十二届会议记录，第 288 和 435 页；国际劳工局，GB.271/PFA/11/2 号文件。

[9] 国际劳工局，GB.271/PFA/11/2 号文件。

(a) 有 56 个政府间国际组织和 4 个非政府间国际组织；

(b) 56 个政府间组织包括 11 个联合国共同制度组织、[10] 3 个自愿适用联合国薪金、津贴和其他服务条件共同制度的组织[11] 和 6 个欧洲区域组织。

17. 2016 年以来，有 7 个组织撤销了对劳工组织行政法庭管辖权的承认。两个组织，即世界气象组织(气象组织)和国际农业发展基金(农发基金)，接受了联合国上诉法庭的管辖权。有两个组织，即企业发展中心和国际贸易信息与合作署，因其活动已经停止而退出。至于其余三个组织，常设仲裁法院设立了一个仲裁机制，以解决工作人员的争端；国际铁路运输政府间组织接受了欧洲委员会行政法庭的管辖；农业和农村合作技术中心设立了自己的行政法庭。在某些情况下，是在下令将被非法解雇的官员复职的不利判决后决定退出劳工组织行政法庭的。[12] 针对这些退出决定，劳工组织行政法庭的法官表示：

> [任何]一个国际组织单方面决定不再接受一个法庭的管辖权，会引起重要的法律和政策问题，因为这种决定可能被视为一种“挑选法庭”行为……。一个组织可以仅仅因为不同意一个法庭的判例法而决定撤回对该法庭管辖权的承认，这一事实本身削弱了它希望退出的法庭和它希望加入的法庭的独立性和公正性。[……]以对法庭判决不满意为由不再接受法庭的管辖权会有违诚信，……[是]不可接受的，而且违背法治的基本要求。[13]

18. 《劳工组织行政法庭规约》可由国际劳工大会在与法庭协商后作出修正，而劳工大会是一个由政府代表、雇主代表和工人代表组成的三方机构。还与所有成员组织进行协商，并通过它们与其工作人员代表机构协商，以确保行政当局和工作人员的利益得到适当考虑。《劳工组织行政法庭规则》是由法庭起草的。[14] 多年来对《劳工组织行政法庭规约》的其他修正包括：[15]

(a) 1986 年，增加一名副法官，使副法官总数达到四名。

---

[10] 下列组织确认接受《国际公务员制度委员会章程》：联合国粮食及农业组织(粮农组织)，包括世界粮食计划署；国际原子能机构；劳工组织；国际电信联盟；全面禁止核试验条约组织筹备委员会；联合国教育、科学及文化组织；联合国工业发展组织；万国邮政联盟；世界卫生组织，包括联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署；世界知识产权组织；世界旅游组织。见 https://icsc.un.org/Home/CommonSystem。

[11] 国际刑事法院、国际移民组织和禁止化学武器组织。

[12] 世界气象组织(气象组织)这情况见第 3348 号和第 3723 号判决；农业和农村合作技术中心的情况见第 3437 号和第 3719 号判决；国际铁路运输政府间组织的情况见第 3674 号判决。与国际劳工组织行政法庭不同的是，联合国上诉法庭可以命令复职等具体执行措施，但同时必须规定货币赔偿数额(通常限于两年薪金)，秘书长可决定支付赔偿金作为替代办法。

[13] 国际劳工局，GB.335/PFA/12/1 号文件，第 2、13 和 14 段。

[14] 《劳工组织行政法庭规约》第十和十一条。

[15] 国际劳工会议第七十二届会议(第 27 页)、第七十九届会议(第 19 页)、第九十七届会议(第 40 页)、第一〇五届会议(第九节)和第一〇八届会议(第七节)通过的决议。

(b) 1992 年，取消了法官和副法官之间的区别；规定法庭在特殊情况下可由五名或七名法官而不是通常的三名法官开庭；删除了 1940 年有关法官任期的过渡性规定；

(c) 2008 年，规定劳工组织行政法庭拥有举行口头审理的自由裁量权；

(d) 2016 年，取消了寻求国际法院咨询意见的程序；规定可提出解释、执行或复核判决的申请；删除了已过时的提及劳工组织养恤基金之处；作出了各种编辑上的修订；

(e) 2019 年，规定劳工组织行政法庭法官应被视为“国际劳工局官员以外的国际劳工组织官员”，以使其地位与联合国争议法庭和联合国行政法庭的法官相一致。

19. 关于劳工组织行政法庭的组成，规约规定，法庭“应由均属不同国籍的七名法官组成”。按照长期以来的惯例，劳工组织行政法庭的法官从担任或曾经担任高级司法职务的人中选出。他们必须法文或英文(劳工组织行政法庭的两种官方语言)流利。法官任期为三年，可由国际劳工大会延长。[16]

20. 多年来，劳工组织行政法庭的法官来自各地理区域，分属 20 个不同国籍。劳工组织行政法庭现任法官来自四大洲，7 名法官中二人为女性。曾在劳工组织行政法庭任职的许多法学家包括胡利奥·巴贝里斯(阿根廷)、穆罕默德·贝德贾维(阿尔及利亚)、德夫林勋爵(大不列颠及北爱尔兰联合王国)、让-弗朗索瓦·埃格利(瑞士)、埃迪尔贝尔·拉扎芬德拉朗博(马达加斯加)、何塞·玛丽亚·鲁达(阿根廷)和玛丽·高德伦(澳大利亚)，后者后来成为联合国内部司法系统重新设计小组成员。

21. 劳工组织行政法庭通常每年在日内瓦劳工组织总部两次开庭，为期三至四周。值得注意的是，由于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行，行政法庭在 2020 年是以虚拟方式开庭。行政法庭每次开庭作出大约 90 个判决。截至 2020 年 11 月，劳工组织行政法庭已举行 131 次庭审。案件通常由 3 名法官组成的合议庭裁决，但在特殊情况下可由 5 名或 7 名法官裁决。劳工组织行政法庭的裁决以多数票表决作出，不得上诉。[17]

22. 截至 2021 年 1 月，劳工组织行政法庭已作出 4 300 多项判决。国际劳工组织行政法庭的全部判例法的英文和法文版可在一个完全可检索的数据库中查阅：www.ilo.org/dyn/triblex。行政法庭由一个书记官处提供服务，书记官处由一名书记官长和一名助理书记官长组成，还有一个由七名法律干事、两名语言学家和四名行政助理组成的小组。

23. 2018 和 2019 年，劳工组织行政法庭的年度业务费用总额，其中包括维持一个常设书记官处和每年两次开庭的费用，略高于 300 万美元。法庭的经费有三个

[16] 《劳工组织行政法庭规约》，第三条。

[17] 同上，第四和第六条。

来源：国际劳工局经常预算；法庭管辖下的所有组织按其工作人员人数分摊的间接费用；每次庭审后计算的庭审费用，由法庭作出的判决所涉及的有关组织支付，细目如下：

(a) 国际劳工局的经常预算包括书记官长的薪金、几个月的秘书支持和小额非工作人员费用。这些支出 2018 年共计 334 385 美元，2019 年共计 326 563 美元；

(b) 间接费用包括维护法庭的数据库和网站，以及普通的文秘和法律支助服务。这项费用在 2018 年为 638 641 美元，2019 年为 648 561 美元；

(c) 开庭费用包括法官的酬金(每通过一项判决为 4 500 瑞郎，由审理案件的合议庭成员分享——这一费率最近一次调整是在 2006 年)、[18] 根据联合国共同制度标准支付的法官差旅费和生活费；书记官处工作人员的法律和行政支助；公开送达判决书的费用；翻译费用(对所有判决书进行翻译，有英文和法文本)。这一费用在 2018 年和 2019 年为每次开庭略高于 110 万美元。然后将这一费用除以通过的判决数量，并按每项判决向有关组织发送发票(在过去四次开庭中，这一费用在每项判决 16 500 至 18 100 美元之间)。

24. 劳工组织行政法庭设在劳工组织总部。国际劳工局免费为法庭提供办公和会议场所及相关行政服务。

B. 联合国法庭

联合国行政法庭

25. 大会在 1946 年 2 月通过关于秘书处构成的决议后，授权秘书长任命一个咨询委员会，负责起草行政法庭规约。大会通过了《联合国行政法庭规约》，自 1950 年 1 月 1 日起生效。[19]

26. 联合国行政法庭有权审理指称秘书处工作人员提出的“不遵守雇用合同……或任用条件”的申诉，其中包括工作人员养恤金条例。行政法庭由大会任命的七名成员组成，任期三年。[20]

27. 随着时间的推移，对《联合国行政法庭规约》进行了修正，以解决以下问题：[21]

(a) 1953 年，将赔偿金的上限定为两年净基薪，并规定将案件发回重审，以下令纠正程序；

[18] 国际劳工局，GB.294/PFA/18/2 号文件。

[19] 第 13(I)号决议和第 351(IV)号决议。

[20] 《联合国行政法庭规约》。

[21] 第 782(VIII)、955(X)、957(X)、50/54、52/166、55/159、58/87 和 59/283 号决议。

(b) 1955 年，允许根据文书错误或新的事实修改判决，并增加了请求国际法院复审联合国行政法庭判决的程序；

(c) 1995 年，取消了请求国际法院复审联合国行政法庭判决的程序；

(d) 1997 年，允许其他国际组织接受联合国行政法庭的管辖权，并纳入行政法庭审理关于不遵守《联合国合办工作人员养恤基金条例》的申诉的权限；关于后一个问题，已于 1955 年对《养恤基金条例》作出修订，规定了联合国行政法庭的权限；

(e) 2000 年，要求联合国行政法庭法官具备“法律资格和经验”，将其任期从三年延长到四年，规定一名法官只能连任一次，并允许由整个法庭审理一个案件；

(f) 2003 年，要求联合国行政法庭法官具有“行政法领域的司法或其他相关法律经验或同等经验”；

(g) 2005 年，规定联合国行政法庭法官必须具备“在其国家管辖范围内行政法领域的司法经验或同等经验”，删除“其他相关法律经验”的提法。

28. 由于采取了两项举措，1980 年代开始对联合国行政法庭、其业务和《规约》进行审查。首先，如第二节进一步讨论的那样，对统一联合国行政法庭和劳工组织行政法庭的规约进行了探讨。此外，在 1985 年通过一项关于秘书处组成的决议中，大会请秘书长“精简上诉程序”。“上诉”的提法主要涉及在向联合国行政法庭提交对行政和纪律决定的异议之前，对此类异议进行审查的同侪审查制度，其中涉及联合申诉委员会和联合纪律委员会(“联合机构”)。[22]

29. 1986 年，联合检查组(联检组)发布一份关于联合国内部司法的报告，建议设立一个内部司法办公室和一个监察员办公室，并建立一个两级司法系统。1987 年至 1990 年，秘书长编写了关于设立监察员、联合机构的运作、法律顾问小组、纪律程序和申诉小组等问题的若干报告。1994 年和 1995 年，秘书长在随后的报告中讨论了关于早期和解和解决争端进程、行政审查、仲裁委员会和联合机构专业化等其他建议。[23]

30. 1987 年至 1994 年，大会请秘书长提高联合机构的效率，并对内部司法系统进行全面审查。1996 年，大会请第六委员会审议秘书长的建议。没有就秘书长的报告采取进一步行动。[24]

31. 联合检查组于 2000 年、2002 年和 2004 年发布三份关于联合国内部司法的报告。[25] 2000 年，联检组建议：(a) 联合国行政法庭法官应具有司法经验；(b) 应

[22] 第 40/258 A 号决议，第 7 段。

[23] 见 A/41/640、A/C.5/42/28、A/C.5/43/25、A/C.5/45/11、A/C.5/49/13、A/C.5/49/60 和 A/C.5/49/60/Add.1，以及 A/C.5/50/2。

[24] 第 42/220 B、43/224 B、44/185 B、45/239 B、47/226、49/222 和 50/240 号决议。

[25] 见 A/55/57、A/57/441 和 A/59/280。

授权联合国行政法庭下令具体执行(包括复职和撤销有争议的决定)，而不规定赔偿作为替代性补救办法；(c) 应取消赔偿上限。2004 年，联检组重申了这些建议，指出在所有三个问题上，联合国行政法庭应使其规约和做法与劳工组织行政法庭相一致，这样做可以解决联合国行政法庭与劳工组织行政法庭之间的主要差异。联合检查组的结论是，“由于若干原因，包括联合国和劳工组织工作人员的强烈反对”，两个法庭的统一似乎“在短期内无法实现。而正如此前报告中所强调的那样，此种统一也不会带来任何重大的益处或使效率大幅度提高”。[26] 联合检查组没有重申其 2000 年或 2002 年报告中关于恢复国际法院咨询职能的建议，也没有重申关于就探讨设立一个劳工组织行政法庭和联合国行政法庭判决复审小组开展研究的建议。

32. 2005 年，大会请秘书长成立一个外部独立专家小组，考虑重新设计内部司法系统。联合国内部司法系统重新设计小组于 2006 年 2 月开始工作，并于 2006 年 7 月向大会提交报告。重新设计小组的结论是，“联合国内部司法系统不合时宜、运作不良、效力低下并缺乏独立”。该小组提到，“内部司法系统”不仅涉及到联合国行政法庭，而且涉及到联合机构，这些机构是由以秘书长顾问身份行事的工作人员组成的，其独立性得不到保障。该小组还批评了对联合国行政法庭命令具体执行和赔偿的权力所施加的限制，因为这有时会导致赔偿不足，从而有违法治。鉴于正式司法系统的缺陷和局限性，重新设计小组建议取代联合机构，建立一个两级司法系统。[27]

联合国争议法庭和联合国上诉法庭

33. 2007 年 4 月，大会设立了一个两级内部司法系统，即联合国争议法庭和联合国上诉法庭。两法庭的规约于次年通过，新系统于 2009 年 7 月 1 日开始运作。联合国行政法庭于 2009 年 12 月 31 日被撤销。[28]

34. 联合国争议法庭有权审理“对被指称为不遵守任用条件或雇用合同的行政决定”的申诉。‘合同’和‘任用条件’这两个词语包括在指称的不遵守情事发生时有效的所有相关条例和细则以及所有相关行政通知”。联合国争议法庭的权限还扩大到采取实施纪律措施的行政决定。[29]

35. 联合国上诉法庭在以下情况下有权审理对联合国争议法庭判决提出的上诉：超越或未行使管辖权、在法律问题上出差错、导致有争议裁决的程序性错误或导致明显不合理裁决的事实错误。联合国上诉法庭有权审理就“代表联合国工作人员养恤金联合委员会的常设委员会作出的决定未遵守《联合国合办工作人员养恤基金条例》”提出的上诉。[30]

---

[26] 见 A/59/280，第 10 段。

[27] 第 59/283 号决议；A/61/205。

[28] 第 61/261、62/228 和 63/253 号决议。

[29] 《联合国争议法庭规约》第二条(第 63/253 号决议，附件一)。

[30] 《联合国上诉法庭规约》第二条(第 63/253 号决议，附件二)。

36. 对秘书处或其基金和方案的行政决定的申诉是针对秘书长提出的。参加联合国共同制度的专门机构和其他实体可以接受联合国争议法庭和联合国上诉法庭的管辖，也可以只接受联合国上诉法庭的管辖。[31] 接受两法庭的管辖权需要秘书长与有关机构、组织或实体的负责人缔结特别协议。此外，作为一个上诉法庭，联合国上诉法庭要求希望接受其管辖权的组织有一个中立的一审程序。从 2019 年开始，如果联合国上诉法庭认为事先没有经过中立的一审程序审查，则拒绝审理案件，并将案件发回给各组织重审。[32]

37. 截至 2020 年 1 月 1 日，已有 16 个实体接受了联合国争议法庭和联合国上诉法庭，或仅接受了联合国上诉法庭的管辖权，共涵盖 77 920 名工作人员。[33] 在这 16 个实体中：

(a) 14 个实体是联合国共同制度的一部分，[34] 2 个实体自愿适用联合国薪金、津贴和其他服务条件；[35]

(b) 6 个实体(联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、国际民用航空组织(民航组织)、国际农业发展基金、国际海事组织(海事组织)、国际海底管理局和国际海洋法法庭)只接受联合国上诉法庭的管辖权，不接受联合国争议法庭的管辖权。

38. 大会可修正争议法庭和上诉法庭的规约，两法庭自行制定程序规则，但须经大会核准。两法庭规约已分别修正四次；[36]

(a) 2011 年，修正了《联合国上诉法庭规约》，将对联合国争议法庭判决提出上诉的期限从 45 天延长到 60 天，并规定对中间命令提出上诉的期限为 30 天；

(b) 2014 年，对两份规约进行修正，以澄清：㈠ 只有在损害“有证据证明”的情况下，才能命令对损害进行赔偿；㈡ 可单独或一并命令撤销、具体履行和赔

---

[31] 尽管参加了联合国共同制度，但各组织可能要遵守各自的工作人员条例和细则、行政通知、政策和程序。

[32] 《联合国争议法庭规约》第二条；《联合国上诉法庭规约》第二条；*Spinardi* 诉海事组织案(第 2019-UNAT-957 号判决)。

[33] 这反映了 A/75/591 号文件中截至 2019 年 12 月 31 日的人数(77 620 名工作人员)和国际海事组织(海事组织)的 300 名工作人员；这不包括国际民用航空组织(国际民航组织)、国际农业发展基金(农发基金)、国际海底管理局、国际海洋法法庭和气象组织的工作人员。

[34] 下列组织和实体单独或通过秘书处确认接受公务员制度委员会章程。联合国；联合国儿童基金会；联合国开发计划署；联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)；联合国人口基金；联合国项目事务署；联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(仅对国际工作人员而非本国工作人员适用联合国共同制度)；国际民用航空组织(民航组织)；国际海事组织(海事组织)；国际海底管理局；国际贸易中心；国际海洋法法庭；联合国难民事务高级专员办事处和气象组织。见 https://icsc.un.org/Home/CommonSystem。

[35] 国际农业发展基金和国际法院。

[36] 第 66/237、69/203、70/112、71/266 和 73/276 号决议。

偿。还对两项规约作出修正，以提及判决和命令的约束性以及上诉的中止效力。对《联合国上诉法庭规约》作出修正，以在任命法官时考虑到相关的学术经验；

(c) 2015 年，对两份规约作出修正，规定联合国争议法庭和联合国上诉法庭的法官应具有“《联合国特权和豁免公约》规定的秘书处官员以外官员”的地位；

(d) 2016 年，对两份规约作出修正，授权每个法庭的庭长监测判决的及时送达。对《联合国争议法庭规约》作出修正，增加了两项新的法官甄选标准：公正和英文或法文流利；

(e) 2018 年，对《联合国争议法庭规约》作出修正，增加了 4 个新的半职司法职位，以取代 3 个审案法官职位。

39. 2013 年，大会请秘书长设立一个小组，对内部司法系统进行评估，“其中包括分析系统宗旨和目标是否……正在以具有效率和成本效益的方式得到实现”。临时独立评估小组于 2016 年 4 月发表报告。该小组认为，该系统比以前的系统有所改进，在很大程度上达到了大会建立新系统时的目标。虽然可能进一步改进，但小组的结论是，“没有必要进行大幅纠正”。[37]

40. 自 2019 年以来，联合国争议法庭由 3 名专职法官和 6 名半职法官组成，由大会任命，任期 7 年。联合国争议法庭法官必须“在一国或多国辖区内行政法领域或类似领域”有至少 10 年的司法经验。联合国上诉法庭由 7 名法官组成，也是由大会任命，任期 7 年。联合国上诉法庭的法官必须在“在一国、多国或国际辖区内行政法就业法领域或类似领域”有 15 年的司法经验，其中可包括 5 年的相关学术经验。联合国争议法庭和联合国上诉法庭都要求英文或法文流利。两法庭法官中不得有两人为同一国籍，应适当顾及地域分配和性别均衡，法官必须公正无私，品德高尚。[38]

41. 联合国争议法庭全年全时运作，在日内瓦、内罗毕和纽约设书记官处。案件通常由独任法官裁决，但也可由三名法官组成的合议庭裁决。联合国上诉法庭一般每年三次开庭，在作为法庭所在地的纽约行使职能。根据案件数量的需要，上诉法庭可决定在日内瓦或内罗毕开庭。案件通常由联合国上诉法庭三名法官组成的合议庭审理，并根据多数意见作出裁决，但在出现重大法律问题时，可由法庭全体法官作出裁决。由于发生 COVID-19 疫情，联合国两法庭也以虚拟方式开展工作。[39]

42. 关于联合国两法庭业务和资源的进一步详情，见秘书长关于联合国内部司法的报告(A/75/162)和 2021 年拟议方案预算(A/75/6(Sect.1))。

[37] 第68/254号决议；A/71/62/Rev.1，摘要。

[38] 《联合国争议法庭规约》第四条；《联合国上诉法庭规约》第三条。

[39] 《联合国争议法庭规约》第五条和第十条；《联合国上诉法庭规约》第四和第十条。

二. 过去为应对联合国共同制度设两套法庭制度带来的挑战所作的努力

43. 大会2019年12月对“在共同制度各组织之间设立两个具有并行管辖权的独立行政法庭的挑战”表示关切，这呼应了过去几十年提出的类似关切。事实上，在1975年国际公务员制度委员会成立后不久，有人就开始担心，两个法庭在公务员制度委员会相关事项上的判例分歧可能有损于联合国共同制度的一致性。这些关切围绕以下三个不同目标引发广泛的讨论、倡议和建议：第一，相对于协调统一现有法庭规约而言，评估设立单一行政法庭是否可行；第二，确保公务员制度委员会在审查该委员会决定和建议的司法程序中发挥积极作用；第三，建立一个解决公务员制度委员会决定和建议所涉法律问题的机制，从而避免两个法庭的判例出现分歧。

A. 设立单一行政法庭的可行性与协调统一两法庭的规约(1978-1989年)

44. 1978年10月，国际公务员制度委员会向大会报告，劳工组织推迟了在日内瓦采用新的薪级表，直到收到劳工组织行政法庭三名法官以个人身份发表的咨询意见。咨询意见的结论是，采用新的薪级表需要事先与工会谈判。公务员制度委员会指出，若接受修改薪级表需事先与工作人员谈判的原则，“将对整个联合国系统借以订立薪金的法律基础以及为此目的所采取的程序产生不良影响”。大会“深为关切地注意到几个组织单方面采取的步调错乱的行动”，请“秘书长和他在行政协调委员会的同僚研究为整个共同制度设立一个单一行政法庭的可行性”。[40]

45. 应大会要求，由行政问题协商委员会和国际公务员协会联合会(公务员协联)组成的现有申诉程序联合工作组任命了一名顾问，该顾问编写了题为“行政法庭程序与统一”的文件。1979年9月，专门机构法律顾问特别会议审议了这份文件，同时审议了劳工组织一份题为“《劳工组织行政法庭规约》与《联合国行政法庭规约》的比较分析”的文件以及由联合国法律事务厅编写的一份“关于联合国行政法庭与劳工组织行政法庭可能合并的工作文件”。[41]

46. 考虑到1979年9月法律顾问特别会议的结果，秘书长在1979年11月发布的一份报告中告知大会，“两个法庭在近三十年里并行运作，并没有出现判例上的真正分歧”。此外，尽管劳工组织行政法庭法官以个人身份发表咨询意见，但劳工组织行政法庭和联合国行政法庭在审理对日内瓦薪级表的质疑时最终都作出有利于各组织的裁决。这些质疑促使大会请求研究设立单一行政法庭的问题。

---

[40] 见A/33/30，第17-25段；大会第33/119号决议。行政协调委员会是根据经济及社会理事会第13(III)号决议设立的，目的是确保执行联合国与专门机构之间的协定。2001年，经社理事会将行政协调委员会重新命名为联合国系统行政首长协调理事会。

[41] 见CCAQ/PER/R.107，附件二以及CCAQ/PER/WCRP/R.2。

因此，秘书长在其报告中指出，“对这些问题的关切似乎促使大会提出其请求，但这些关切事实上并没有紧迫到需要在这个时候采取这一步骤”。[42]

47. 此外，秘书长在同一份报告还指出，设立单一行政法庭不会提高行政效率，随之增加的案件量将给劳工组织行政法庭法官和联合国行政法庭成员带来困难，因为这些法官并非全职任职。改造两个法庭的任何改变都需要大会和国际劳工大会批准，还需要与承认两个法庭之一的管辖权的 22 个组织协商并为其接受。由于两个法庭在运作方面的主要差异源于各自的规约、规则和体制上的惯例，因此似“应……努力……逐步统一两个法庭的规约、规则和惯例……这还为采取进一步的统一措施铺平道路”。鉴于有必要“保证判例上的一致性”，可以考虑设立某种联合机构“……两个法庭之一可主动或应其所审理案件的任一当事方的请求，提请这个机构来解决与共同制度有关的法律问题”。[43]

48. 针对秘书长的这份报告，大会于 1979 年 12 月请秘书长和行政协调委员会“努力逐步统一并进一步拟定国际劳工组织行政法庭和联合国行政法庭的规约、规则和惯例，以期加强共同制度，目的是设立一个单一法庭”。根据大会的这一要求，编写了许多研究报告和提案。[44]

49. 1984 年 9 月，在机构间和与工作人员协商后，秘书长提交了一份载有详细建议的报告。报告提出了涉及下列八个领域的 27 项建议：(a) 联合国行政法庭的构成；(b) 扩大管辖权；(c) 诉讼的正式先决条件；(d) 程序；(d) 救济；(f) 判决后法律程序；(g) 对法庭判决的复核；(h) 两法庭间的合作。这些建议大都着眼于全面改革联合国行政法庭。然而，有两项建议与解决判例上的分歧直接相关：

(a) 该报告建议，成立一个联合国行政法庭/劳工组织行政法庭联合小组，负责就“适用联合国人事行政共同制度的组织所关心的任何一般法律问题”发表咨询意见；[45]

(b) 该报告还设想，将任命一名襄审官协助法官进行“法庭成员在其相对较短的开庭期间有限时间内可以进行的研究，尤其使这些成员能够与另一法庭保持非正式联系，以便进一步协调统一两个法庭的判例”。[46]

50. 同样，在 1984 年 10 月，国际劳工局向国际劳工局理事会提交了一份报告，该报告建议修正《劳工组织行政法庭规约》，将管辖权扩大到其他合同纠纷；编纂法官遴选标准；澄清将法官撤职的程序；确认书记官长的独立性；延长继承人或者受托人的期限；在下命令具体执行前，允许当事人发表意见；包括发回重审、判付费用以及修订、更正或解释判决的程序；修订请求国际法院发表咨询意见的

[42] 见 A/C.5/34/31，第 6 和 13 段。另见 ACC/1979/70。

[43] 见 A/C.5/34/31，第 10-12 段。

[44] 见大会第34/438号决定(载于A/34/46)；国际劳工局GB.213/PFA/9/14、GB.215/PFA/15/17和GB.225/PFA/11/13号文件。另见A/C.5/36/23、A/C.5/37/23和A/C.5/38/26。

[45] 见 A/C.5/39/7，第 25-28 段以及附件一，第 2 条之三。

[46] 见 A/C.5/39/7，第 93 和 94 段。

程序。[47] 劳工组织认为没有必要在劳工组织行政法庭设立一个小组来提供咨询意见，并认为劳工组织行政法庭参与根据联合国行政法庭规约设立的小组足以确保劳工组织行政法庭的判例得到考虑。劳工组织还支持任命一名襄审官的建议。[48] 劳工局理事会没有就这些建议作出任何决定，并将进一步讨论推迟到以后的会议。

51. 秘书长的建议在后来的报告中重新印发，但大会将对这些报告的审议从 1984 年推迟到 1986 年。[49] 此后，大会在 1987 年请秘书长与会员国就这些建议进行协商，并由劳工组织总干事参与。

52. 1988 年 3 月至 7 月，联合国法律顾问主持了 14 次协商会议。除会员国外，法律顾问还邀请国际劳工组织总干事、联合国行政法庭执行秘书、国际劳工组织行政法庭书记官长和要求复核行政法庭所作判决的申请书审查委员会秘书。1988 年，秘书长就该事项首次发布题为“协调统一国际劳工组织行政法庭和联合国行政法庭的规约、规则和惯例”的报告。秘书长之前报告和说明的题目是“设立单一行政法庭的可行性”。1988 年所发布报告的联合国行政法庭订正案文是非正式协商的结果，其中不包括关于成立一个劳工组织行政法庭/联合国行政法庭联合小组发表咨询意见或任命襄审官的拟议修正。请会员国提供关于拟议修正的书面意见，并将这些意见报告给大会。[50]

53. 1989 年，第五委员会讨论了秘书长的建议。各代表团指出，两个法庭依然分立是“历史原因造成的……。设立单一法庭或协调统一两个法庭规约、规则和惯例的努力始于 1978 年，但没有取得结果，因此会员国一致同意暂时停止讨论此事。”[51] 1989 年 11 月，大会通过第 44/413 号决定，决定“在进一步审议之前，保留联合国行政法庭的现行规约”，并“请秘书长考虑会员国的这些评论，在适当时继续处理这一事项”。[52]

54. 与此同时，劳工组织在 1985 年成立一个三方工作组，负责审议《劳工组织行政法庭规约》的拟议修正。[53] 工作组大致上赞成拟议修正，同时对若干修正作出进一步修订。[54] 即使在大会决定联合国行政法庭规约保持不变之后，工作组仍认为，工作组应继续保留，但在重组后改为“审查劳工组织行政法庭规约工作

[47] 国际劳工局 GB.228/PFA/11/11 号文件。

[48] 国际劳工局，关于协调统一并进一步发展国际劳工组织行政法庭与联合国行政法庭规约、规则和惯例的说明。

[49] 见A/40/471、A/C.5/41/8、A/42/328、大会第39/450号决定(载于A/39/51)、大会第40/465号决定(载于A/40/53)和大会第41/447号决定(载于A/41/53)。另见第42/217号决议。

[50] 见 A/43/704 附件一，第 2 条之四、第 5 条之二、第 6(2)(a*)条、第 6(2)㈠条和第 11 条之二；A/C.5/44/1；A/C.5/44/1/Add.1。

[51] 见 A/C.5/44/SR.43，第 15 段。另见 A/C.5/44/SR.15。

[52] 大会第 44/413 号决定(载于 A/44/49)。

[53] 国际劳工局 GB.231/11/27 号文件，第 53 段。

[54] 国际劳工局 GB.234/PFA/11/17 号文件。

组”。国际劳工局理事会在 1990 年批准了该提议。[55] 正如第一节所讨论的，国际劳工局提出并经工作组赞成的对《劳工组织行政法庭规约》的一些修正涉及申请解释和判决复核，于 2016 年获得批准。[56]

55. 在接下来的几十年里，改革内部司法系统的倡议继续提到协调统一劳工组织行政法庭和联合国行政法庭规约的目标。然而，这些倡议旨在全面改革两个法庭，不再涉及促使大会在 1978 年要求对设立单一行政法庭的可行性进行研究的最初问题，即两个法庭在处理影响联合国共同制度的问题时可能出现分歧的风险。事实上，联合检查组 2000 年、2002 年和 2004 年的报告，以及之后 2006 年重新设计小组和 2016 年临时独立评估小组的报告，都没有直接提及对与国际公务员制度委员会相关事项的争议的裁定或就此提出建议。

56. 在设立单一行政法庭以及协调统一劳工组织行政法庭和联合国行政法庭规约的讨论中，另一个反复出现的问题是建立对法庭判决的上诉复审。由申诉程序联合工作组顾问编写的题为“行政法庭程序和统一”的研究报告于 1979 年发布，考察了上诉权问题和两级制度的设立。秘书长 1980 年代的报告从 1984 年开始，也谈到了法庭判决复核问题。秘书长的建议承认，在当时的情况下，判决复核由国际法院承担，但可以考虑上诉复审的其他备选方案。[57]

57. 1999 年，联合国系统法律顾问编写了一份关于“引入第二级上诉机制以加强联合国系统内部司法工作的可取性”的说明。说明考虑了三种备选方案：(a) 为每个机构或组织设立单独的上诉机制；(b) 为联合国系统设立一个共同的第二级机制；(c) 为每个行政法庭设立一个第二级机制。作为第四种备选方案，法律顾问提议，每个法庭都可以通过全体庭议复核自己的判决，以复核对该法庭一个分庭所作裁决的特别上诉。行政协调委员会注意到法律顾问关于不再寻求设立第二级上诉机制的建议，但委员会也表示，对为法庭设立程序来复核自己的判决的设想感兴趣。[58]

58. 联合检查组在其 2002 年报告中建议，应就设立一个负责复核劳工组织行政法庭和联合国行政法庭或单一法庭判决的上诉机制提出一份研究报告。联合国行政法庭对设立上诉机制表示关切。国际劳工局在对该报告的回应中指出，“劳工组织行政法庭为许多不属于联合国系统的组织提供服务。联检组检查专员在提出建议时似乎没有考虑到这一点。”[59]

59. 最终，正如第二节所讨论的，联合国法庭系统采用了两级司法制度。

---

[55] 国际劳工局 GB.246/8/22 号文件，第 33 段。

[56] 国际劳工局 GB.228/PFA/11/11、GB.234/PFA/11/17、GB.246.PFA/12/15 和 GB.246/8/22 号文件。

[57] 见CCAQ/PER/R.107，附件二，第87-91段；A/C.5/39/7，第68段。

[58] 关于“引入第二级上诉机制以加强联合国系统内部司法工作的可取性”的说明，1999 年 3 月；ACC/1999/20，第 61-67 段。

[59] 见 A/57/441，建议 5；A/C.5/57/25；国际劳工局 GB.288/PFA/13/3 号文件，第 53 段。

B. 为国际公务员制度委员会向两个法庭提出意见提供通知和机会(1993-1994 年)

60. 1993 年，劳工组织行政法庭作出两项判决(第 1265 和 1266 号判决)，其中工作人员成功地挑战国际公务员制度委员会采用的新薪级表。劳工组织行政法庭认定，公务员制度委员会在比较一般事务人员薪资时，本应坚持使用共同制度的 11 或 12 级薪级表，而不应按某些组织使用的第 13 或 14 级职等内额外职档计算在内。该委员会在向大会提交的年度报告中报告了上述判决。

61. 1993 年 12 月，大会对公务员制度委员会未获机会向劳工组织行政法庭提出意见表示遗憾，并请秘书长和共同制度其他组织的行政首长与公务员制度委员会协商，并将该委员会的意见反映在提交给联合国行政法庭和国际劳工组织行政法庭的文件中。还请秘书长与各行政首长协商，审查以下事项的可行性：修正公务员制度委员会章程和(或)“联合国与共同制度其他组织的关系协定，以期确保对所有上诉作出协调一致的反应”；修正两个法庭的程序规则，以便将案件及时通知公务员制度委员会，使该委员会能够提出意见。[60]

62. 1994 年 10 月，秘书长报告了所要求开展的协商的结果。由于联合国与各专门机构的双边关系受它们之间的协定约束，因此此类协定不是处理向两个法庭提交意见的适当框架。此外，秘书长提醒不要为此目的重新订立公务员制度委员会章程。秘书长反而建议修正两个法庭的程序规则，使公务员制度委员会主席能够参加两个法庭受理的诉讼。秘书长提出了进行上述修正的案文，并建议大会请他写信给联合国行政法庭庭长。[61]

63. 1994 年 12 月，大会通过第 49/223 号决议，请秘书长和劳工组织总干事分别与联合国法庭和劳工组织法庭协商，以期将两个法庭的规则修正如下：

> 如果在任何诉讼程序中法庭的判决似乎会影响人事行政共同制度某一细则、决定或薪酬或缴款数额，法庭[执行秘书/书记官长]应尽快将此事通知国际公务员制度委员会执行秘书，询问委员会是否希望参加诉讼。如果委员会表示有意参加，就应向其提供所有书状副本，允许委员会对这些书状发表评论，并参加任何口述程序。

64. 该案文被逐字列入联合国行政法庭程序规则第 20(2)条。而劳工组织行政法庭已于 1993 年 11 月修正了其规则第 13.3 条，据此法庭可就申诉向任何希望提交意见的第三方发出通知，并修正了第 11.1 条，允许法庭主动征求“国际主管机构”的意见。这两个条文为邀请公务员制度委员会提交意见提供了足够依据。事实上，自 1995 年起，劳工组织行政法庭经常邀请公务员制度委员会提交意见并对其加以审议。

---

[60] 见 A/48/30 和第 48/224 号决议。大会对之前与联合国工作人员养恤金联合委员会的协商表示了类似的关切。

[61] 见 A/49/480。

C. 国际公务员制度委员会事项咨询意见联合小组(1995-1999 年)

65. 1995 年至 1998 年，联合国系统法律顾问连续举行会议，讨论设立一个论坛来解决国际公务员制度委员会各项决定和建议的合法性问题。在这些讨论中，法律顾问表示，行政首长

> 在认为决定存在法律缺陷的情况下，其处境有些尴尬。行政首长如果为了让下属工作人员将决定提交至司法论坛而适用该决定，那么其行为违背了该论坛所界定的行政首长法律责任，行政首长受到该论坛决定的法律约束。在这种情况下，行政首长将理所当然地受到相关行政法庭和下属工作人员的批评。另一方面，行政首长如果拒绝执行该决定，可能会受到政治批评，而无法通过主管司法当局的意见，证明其采取这种行动的理由正当。[62]

66. 1998 年，劳工组织行政法庭发布了三项判决，驳回了根据公务员制度委员会采用的罗马薪级表支付的款项以及根据公务员制度委员会的计算得出的工作地点差价调整数付款额。该委员会在 1998 年年度报告中，询问是否“可能在采取或执行一项决定之前先征求法律咨询意见”。[63]

67. 1998 年 10 月，行政协调委员会审议了联合国系统法律顾问提出的建议，即修正公务员制度委员会章程以设立一个特设咨询小组，由联合国行政法庭和劳工组织行政法庭的庭长以及两庭长挑选的第三人组成。特设咨询小组将有权应公务员制度委员会主席或某一共同制度组织行政首长的请求，就公务员制度委员会决定和建议的合法性提供咨询意见。行政协调委员会注意到联合国系统法律顾问协商一致赞成该建议，要求征求两个法庭的庭长对该建议的意见。[64]

68. 劳工组织行政法庭庭长在意见中强调，建议设立的咨询小组所发表的咨询意见不会约束两个法庭对诉讼案件的审理。他认为，就公务员制度委员会决定和建议的合法性与法律顾问进行协商将更符合既定的机构作用。该庭长还对两个法庭庭长任何一人参与咨询小组表示关切，并建议小组应由劳工组织行政法庭和联合国行政法庭庭长指定的各自法庭的一名法官组成。联合国行政法庭庭长同意这些观点。根据这些意见，对特设咨询小组的构成进行了修订，以包括劳工组织行政法庭和联合国行政法庭的法官，而不是这两个法庭的庭长。[65]

69. 1999 年 4 月，行政协调委员会通过经修正的建议，其中包含经修订的特设咨询小组构成。行政协调委员会请公务员制度委员会向大会提交公务员制度委员会章程的拟议修正，供大会审议。然而，公务员制度委员会在其 1999 年年度报告中对这项建议持保留意见，指出没有必要成立这样一个小组，因为迄今被成功挑

---

[62] “对公务员制度委员会所作决定的司法审查”，联合国系统法律顾问编写的说明，1998 年 9 月。

[63] 同上；国际劳工组织行政法庭第 1713、1765 和 1766 号判决；A/53/30，第 174 段。

[64] 见 ACC/1998/20，第 55 和 56 段。

[65] “对公务员制度委员会所作决定的司法审查”，联合国系统法律顾问编写的说明，1999 年 3 月。

战的决定和建议很少。公务员制度委员会的质疑是，建议设立的咨询意见机制能否遏止进一步诉讼，因为这些意见不具有约束力。此外，公务员制度委员会的关切是，增加一个征求咨询意见程序将导致该委员会决定和建议的执行出现延误。公务员制度委员会要求，如果行政协调委员会向大会提交该建议，也应将公务员制度委员会的评论意见提交大会。[66]

70. 最后，秘书长代表行政协调委员会向大会提交了修正公务员制度委员会章程的建议。1999 年 12 月，大会通过了第 54/238 号决议，其中大会审议了秘书长关于修正公务员制度委员会章程的建议，注意到公务员制度委员会的评论意见，并重申了该委员会章程。[67]

三. 国际劳工组织行政法庭和联合国法庭关于国际公务员制度委员会决定和建议的判例

71. 大会在其第 74/255 B 号决议中对“在共同制度各组织之间设立两个具有并行管辖权的独立行政法庭”的挑战表示关切，这表明了对发生判例分歧这一风险的关切。本节检视了劳工组织行政法庭和联合国法庭在复审公务员制度委员会的决定和建议方面的分歧程度。

72. 这项判例调查涵盖了从 1975 年委员会成立一直到 2016 年的期间。调查于 2016 年 12 月结束，同时考虑到 2016 年后作出的判决涉及另一个法庭可能仍在审理的事项。因此，没有讨论统一薪金表和日内瓦工作地点差价调整数最近面临的质疑——联合国上诉法庭和劳工组织行政法庭分别于 2018 年和 2019 年就这两个问题作出了决定，也没有讨论在这些案件正在进行的诉讼过程中可能出现的问题。

73. 本节仅考虑与在公务员制度委员会的决定和建议有关的判例方面存在分歧的可能性，因为这构成了 2019 年 12 月大会关切事项的基础。因此没有讨论判例存在分歧但与公务员制度委员会事项无关的方面。虽然本节通篇都提到两个法庭对公务员制度委员会决定和建议的复审，但严格来说，两个法庭审查了有关组织行政首长对受到质疑的公务员制度委员会决定或建议的执行情况。

A. 司法审查的范围

74. 劳工组织行政法庭和联合国法庭审查公务员制度委员会决定和建议的管辖权取决于各自规约规定的职权范围。劳工组织行政法庭有权审理“指称在实质或形式上不遵守任用条件的申诉”。联合国争议法庭有权审查“对指称不符合任用条件或雇用合同的行政决定提出上诉”的申请。联合国上诉法庭对联合国争议法庭判决的上诉复审将考虑到联合国争议法庭的职权范围。《劳工组织行政法庭规约》中并没有《联合国争议法庭规约》中关于“行政决定”的提法。

[66] 见 ACC/1999/4，第 44-46 段；A/54/30，第 202-215 段。

[67] 见 A/C.5/54/24；第 54/238 号决议，第四节。

75. 劳工组织行政法庭认为，行政首长在将共同制度的标准纳入本组织的规则时，有责任确保这些标准不包含或涉及任何非法内容。[68] 在第 1265 号判决中，劳工组织行政法庭认为：

> ……该组织将共同制度的标准纳入其自身的规则，如果这些标准可能包含或涉及任何非法内容，就要对其工作人员承担责任。只要这些标准被发现有缺陷，就不能对工作人员实施，而且如果必要，知识产权组织必须用符合国际公务员法的规定予以取代。这是要求法庭维护的国际法律制度指导原则的一个基本特征。[69]

76. 如下文所示，在若干判决中重申了这一责任：

> ……国际组织属于共同制度这一事实并不使其有权拒绝承担或限制其对工作人员的责任，也不能降低其对工作人员的司法保护程度。任何在自己的规则中引入共同制度内容的组织，都有责任确保由此引入的案文是合法的……虽然法庭完全理解……国际组织在偏离根据公务员制度委员会建议通过的薪级表时可能面临的困难，但它必须确保这些组织与其职员之间的关系遵守国际法，而不论作出决定的外部主管机构为何。[70]

77. 劳工组织行政法庭还认为，其对这些案件的审理范围仅限于是否“没有权力作出[决定]，或者是否存在形式或程序上的违规或一些明显的事实或法律错误，或者决定是否是武断的，或者是否存在滥用或误用权力的情况”。[71] 劳工组织行政法庭在检视公务员制度委员会是否滥用职权时，会考虑该方法是否“试图人为地降低用来比较的薪金水平，或是否为了节省时间而走捷径，从而损害有关工作人员的利益，或是否忽略或误解某一特定因素”。[72] 劳工组织行政法庭强调，“方法是确保结果稳定、可预见和清晰易懂的重要因素”。[73]

78. 至于联合国法庭，司法审查的范围及其对公务员制度委员会的决定和建议的适用性是联合国争议法庭和联合国上诉法庭正在审理案件的主题。

B. 国际劳工组织行政法庭关于国际公务员制度委员会决定和建议的判例

79. 1975 年至 2016 年，劳工组织行政法庭在 51 项判决中审查了公务员制度委员会的决定和建议，在 40 项判决中驳回了申诉，在 11 项判决中批准了申诉。劳

---

[68] 国际劳工组织行政法庭第 1265 号判决，第 24 项考虑因素。

[69] 同上。这一原则已在国际劳工组织行政法庭第 825 号判决第 18 项考虑因素中阐明如下：“规则是行政当局有责任遵守法律。如果其自身的决定是基于他方作出的决定，它有责任检查另一项决定是否合法”。

[70] 国际劳工组织行政法庭第 2420 号判决，第 11 项考虑因素。

[71] 国际劳工组织行政法庭第 1000 号判决，第 12 项考虑因素；第 1776 号判决，第 3 项考虑因素。

[72] 国际劳工组织行政法庭第 2571 号判决，第 3 项考虑因素。

[73] 国际劳工组织行政法庭第 1265 号判决，第 27 项考虑因素。

工组织行政法庭的结论是，在 11 项判决中申诉是有理的，这些申诉涉及对公务员制度委员会的 6 项决定和建议提出的质疑，摘要如下：

(a) **暂停提高纽约工作地点差价调整数等级(1984 年)**。1984 年 11 月，大会请公务员制度委员会暂停提高纽约的工作地点差价调整数等级，这影响到包括巴格达在内的其他工作地点。1984 年 12 月，公务员制度委员会决定暂停提高纽约的工作地点差价调整数等级。公务员制度委员会随后于 1985 年 3 月确认了这一决定。劳工组织行政法庭赞同联合国行政法庭第 370 号判决的理由，但认定公务员制度委员会 1984 年 12 月遵循的决策程序存在程序缺陷，因此该决定在 1985 年 3 月得到确认之前无效。在一个案例中，联合国粮食及农业组织(粮农组织)于 1985 年 2 月在巴格达实行了新的工作地点差价调整数等级，劳工组织行政法庭命令粮农组织使用之前的工作地点差价调整数乘数支付 1985 年 2 月和 3 月的工作地点差价调整数(劳工组织行政法庭第 831 号判决)。

(b) **维也纳薪级表(1987 年)。**1987 年，公务员制度委员会通过了新的维也纳一般事务人员薪级表。公务员制度委员会注意到国际原子能机构(原子能机构)工作人员可以享受当地雇主所聘工作人员没有的内部商店购物权，因此将一般事务人员的薪金降低了 2.4%，以抵消“内部商店福利”。劳工组织行政法庭认为，公务员制度委员会错误地将使用维也纳内部商店视为整套报酬中的一项福利，因此在计算薪级表时需要予以抵消。劳工组织行政法庭命令原子能机构和联合国工业发展组织(工发组织)不将内部商店福利纳入考虑之中，重新计算工资(劳工组织行政法庭第 1000 及 1001 号判决)。

(c) **日内瓦薪级表(1991 年)**。1991 年，公务员制度委员会通过了新的日内瓦一般事务人员薪级表。在将当地条件与一般事务人员的薪酬进行比较时，公务员制度委员会审议了一些组织提供的第 13 或 14 级额外职等内职档，当时共同制度规定不超过 11 或 12 个职档。劳工组织行政法庭认为，使用一种不适用于所有组织的标准是不公平的。劳工组织行政法庭命令世界知识产权组织(知识产权组织)和国际植物新品种保护联盟修订比额表，不计入额外的职档(劳工组织行政法庭第 1265 及 1266 号判决)。

(d) **罗马薪级表(1994 年)**。公务员制度委员会通过了新的罗马一般事务人员薪级表，自 1994 年起生效，取消了以前因粮农组织要求工作人员使用意大利文以外的语文工作，将薪级定在略高于当地普遍工资水平的做法。劳工组织行政法庭注意到，在停止使用语文因素之前，国际公务员制度委员会没有考虑当地雇主是否为熟练掌握除意大利文以外的语文提供额外补偿。劳工组织行政法庭的结论是，在这种情况下不再使用语文因素，国际公务员制度委员会忽视了罗马就业市场的特殊性。劳工组织行政法庭命令粮农组织在计算工资时考虑语文因素(劳工组织行政法庭第 1713 号判决)。

(e) **纠正日内瓦工作地点差价调整数乘数(1995 年)**。1993 年 5 月，日内瓦州统计局在其居民消费价格指数中设立了一个新的支出总目，公务员制度委员会在计算 1994 年 7 月的工作地点差价调整数乘数时没有考虑这一点。公务员制度委员会发现这一错误后，从 1995 年 7 月起修正了之后工作地点差价调整数。劳工

组织行政法庭得出结论认为，这一纠正不应适用于之后，而应从错误发生的时候开始实施。劳工组织行政法庭命令知识产权组织和国际植物新品种保护联盟修订从 1994 年 7 月起的工作地点差价调整数计算结果(劳工组织行政法庭第 1765 及 1766 号判决)。

(f) **日内瓦薪级表(1995 年)**。1995 年，公务员制度委员会通过了新的日内瓦一般事务人员薪级表。在审议专业费用的可扣税额时，公务员制度委员会承认错误地使用了 700 瑞郎这一数额，而不是 1 700 瑞郎。劳工组织行政法庭命令国际电信联盟、知识产权组织和国际植物新品种保护联盟采用新的薪级表来纠正这一错误(劳工组织行政法庭第 1840、1841 及 1842 号判决)。

C. 联合国法庭关于公务员制度委员会决定和建议的判例

80. 从 1975 年到 2009 年撤销联合国行政法庭前，该法庭在六项判决中审查了公务员制度委员会的决定和建议，在四项判决中驳回了申诉，在两项判决中批准了申诉。联合国行政法庭的结论是，两项判决中的申诉是有理的，其摘要如下：

(a) **经修订的支付离职回国补助金条件**。1979 年，公务员制度委员会向大会建议，工作人员必须提供搬迁证明文件，作为支付离职回国补助金的条件。委员会还建议，作为过渡措施，新条件不适用于已有资格领取离职回国补助金的工作人员。1979 年 12 月，大会通过了新的离职回国补助金支付条件，没有采取任何过渡措施。一名工作人员认为，他在不需提供证据的情况下领取离职回国补助金是一项既得权利。联合国行政法庭认为，施行新条件侵犯了工作人员的既得权利。在该案中，联合国行政法庭命令支付离职回国补助金，而不要求提供搬迁证据(联合国行政法庭第 273 号判决)。

(b) **暂停提高纽约工作地点差价调整数等级(1984 年)**。1984 年 11 月，大会请公务员制度委员会暂停提高纽约的工作地点差价调整数等级。1984 年 12 月，公务员制度委员会决定暂停提高纽约的工作地点差价调整数等级。委员会随后于 1985 年 3 月确认了这一决定。联合国行政法庭认为，公务员制度委员会在作出 1984 年 12 月的决定时没有遵守其议事规则。联合国行政法庭批准了这项申诉，并下令按较高等级支付 1984 年 12 月 1 日至 1985 年 3 月的工作地点差价调整数(联合国行政法庭第 370 号判决)。

81. 2009 年至 2016 年，联合国争议法庭在 10 项判决中审查了公务员制度委员会的决定和建议，联合国上诉法庭在 4 项判决中进一步审议了这些决定和建议。在所有这些案件中，申诉均被驳回。

D. 对公务员制度委员会决定和建议所作裁决的概况

82. 从 1975 年至 2016 年，有 33 项国际公务员制度委员会的决定或建议在劳工组织行政法庭、联合国法庭或在两个法庭上受到质疑。下表按委员会决定和建议的年份以及劳工组织行政法庭和联合国法庭的相应判决列出了 1975 年至 2016 年期间受到质疑的公务员制度委员会的决定和建议。如法庭的结论认为申诉有理，判决则以粗体显示。

国际劳工组织行政法庭和联合国法庭关于委员会决定和建议的判例(1975 年至 2016 年)

	年度	委员会决定/建议	国际劳工组织 行政法庭判决编号	联合国法庭判决编号(联合国行政法庭、联合国争议法庭或联合国上诉法庭)
1.	1978	日内瓦薪级表	380、381、382	联合国行政法庭，第 236 号
2.	1979	离职回国补助金的新条件	—	**联合国行政法庭，第 273 号**
3.	1984	暂停提高纽约工作地点差价调整数等级，对其他工作地点产生影响	825、826、827、828、829、830、**831**	**联合国行政法庭，第 370 号**
4.	1987	维也纳薪级表	**1000、1001**	—
5.	1987	设立服务终了津贴	1086、2123、2467	—
6.	1990	用工作地点差价调整数取代实得工资差异	1239、1240	—
7.	1990	反对长期任职职等内职档的建议	1446	—
8.	1990	日内瓦工作地点差价调整数乘数	1457	—
9.	1991	日内瓦薪级表	**1265、1266**	—
10.	1992	日内瓦工作地点差价调整数	1356	—
11.	1991	日内瓦工作地点差价调整数乘数	1458	
12.	1992	日内瓦工作地点差价调整数乘数	1459、1460	—
13.	1992	延迟进行临时调整	1641、1642	—
14.	1993	巴黎薪级表	1519	—
15.	1993	蒙特利尔薪级表	—	联合国行政法庭，第 859 号
16.	1994	拒绝提供教育补助金	—	联合国行政法庭，第 781 号
17.	1994	罗马薪级表	**1713**	
18.	1995	纠正工作地点差价调整数的算法	1603、1604、1605	—
19.	1995	纠正日内瓦工作地点差价调整数乘数	**1765、1766**	—
20.	1995	日内瓦工作地点差价调整数乘数	1776、1777	—
21.	1995	日内瓦薪级表	**1840、1841、1842**	—
22.	1996	日内瓦工作地点差价调整数指数	1800、1801	—
23.	1996	维也纳薪级表(语文因素)	1915、2059	联合国行政法庭，第 1100 号
24.	2000	罗马薪级表	2303	—
25.	2002	专业人员薪级表	2420、2421、2422、2423	—
26.	2002	维也纳薪级表	2610	—
27.	2004	巴黎薪级表	2571	—
28.	2009	亚的斯亚贝巴的艰苦条件分类	—	UNDT/2013/008；2014-UNAT-405

	年度	委员会决定/建议	国际劳工组织 行政法庭判决编号	联合国法庭判决编号(联合国行政法庭、 联合国争议法庭或联合国上诉法庭)
29.	2009	合同改革与逐步取消个人过渡津贴	—	UNDT/2013/121； 2014-UNAT-463
30.	2010	蒙特利尔七级一般事务人员分类	—	UNDT/2014/086， UNDT/2014/087， UNDT/2014/088， UNDT/2016/188； 2015-UNAT-555
31.	2010	合同改革和终止特派任务生活津贴	—	UNDT/2014/099， UNDT/2014/100， UNDT/2014/101
32.	2011	维也纳工作地点差价调整数	3360	—
33.	2012	推迟实行纽约工作地点差价调整数乘数	—	UNDT/2014/035； 2015-UNAT-530

缩写：UNAT，联合国上诉法庭；UNDT，联合国争议法庭。

83. 上表显示，在审查期间，同一公务员制度委员会的决定或建议仅在三个案例中在劳工组织行政法庭和联合国法庭(联合国行政法庭)均受到质疑。在每个案例中，法庭对委员会的决定或建议都得出了相同的结论，如下所示：

(a) 维持根据 1978 年日内瓦薪级表支付的薪资；

(b) 公务员制度委员会暂停提高纽约和其他工作地点的工作地点差价调整数等级的决定被认为是从 1985 年 4 月起生效，而不是在此之前；

(c) 维持根据 1996 年维也纳薪级表支付的薪资，该薪级表停止使用语文因素。

84. 在所审查的 1975 年至 2016 年期间，劳工组织行政法庭和联合国法庭在审议公务员制度委员会的同一项决定或建议时，没有出现分歧的情况。上表还揭示另一个问题。在五个案例中，一个法庭认定申诉是有理的，而另一个法庭没有作出判决。这些案例涉及上文第 79 段总结的劳工组织行政法庭判决，涉及对以下方面的质疑：(a) 1987 年维也纳薪级表；(b) 1991 年日内瓦薪级表；(c) 1994 年罗马薪级表；(d) 1995 年日内瓦工作地点差价调整数乘数的纠正；(e) 1995 年日内瓦薪级表。

85. 在劳工组织行政法庭作出这些判决之后，公务员制度委员会在两个案例中采取了进一步行动，概述如下：

(a) 劳工组织行政法庭得出结论认为，1987 年维也纳薪级表错误地将内部商店福利纳入考虑，并下令按照不将内部商店福利纳入考虑的费率支付薪金。在此之后，公务员制度委员会建议，根据劳工组织行政法庭的判决对设在维也纳的各组织使用一个新的薪级表，该薪级表附在其 1990 年年度报告中。联合国代表

告知公务员制度委员会，“秘书长主张制度应具有共同性，因此不对联合国法庭审理的类似案件提出异议”。[74]

(b) 劳工组织行政法庭得出结论认为，公务员制度委员会在没有修订其确定当地雇主是否向具有非意大利语技能的雇员支付奖金的方法的情况下，不当地逐步取消了语文因素。在此之后，公务员制度委员会修订了罗马薪级表，保留了语文因素，“以协助设在罗马的组织遵守法庭的授权”。联合国代表指出，“[劳工组织行政法庭]的管辖权没有扩大到联合国。然而，就罗马而言，那里只有几名联合国工作人员，本组织很可能会在这一问题上听从牵头机构(粮农组织)的意见，并坚持执行这一判决。”此案还促使公务员制度委员会提出“将来是否可能在采取或执行一项决定之前先征求法律咨询意见的问题……[并]满意地注意到各组织的法律顾问正在处理这一事项, 以及已将若干项建议分发”。[75]

86. 关于其余三个案例，劳工组织行政法庭的判决要求重新计算 1991 年日内瓦薪级表，而不考虑一些组织提供的第 13 或 14 级额外职等内职档；追溯纠正 1994 年日内瓦工作地点差价调整数乘数计算中的错误；并使用正确的应扣税额重新计算 1995 年日内瓦薪级表。对于劳工组织行政法庭作出判决的年份，公务员制度委员会的报告中没有任何记录表明公务员制度委员会或联合国秘书处已采取行动，以考虑是否应将行政法庭的判决更广泛地适用于与具体案件无涉的组织。因此，在这三个案例中，向日内瓦一般事务工作人员支付的薪金会存在不一致之处，这取决于它们是否必须遵守劳工组织行政法庭的相关判决。

四. 在两套独立的法庭系统下促进国际公务员制度委员会的决定和建议得到一致执行的备选方案

87. 正如第三节所讨论的那样，对联合国共同制度具有并行管辖权的两套独立法庭系统并存，迄今并没有导致在决定和建议方面产生判例分歧。然而，即使就公务员制度委员会的同一事项不存在判例分歧，当一个法庭作出的判决并非共同制度所有组织都有约束力时，设两套法庭系统仍可能导致公务员制度委员会的决定或建议在整个共同制度的执行不一致。由于针对 2017 年日内瓦工作地点差价调整数乘数提起的诉讼正在进行，本报告不讨论这一具体事项；但是，本节的目的在于找出可进一步拟订的备选方案，以免今后出现类似情况。

88. 把这个问题理解为整个联合国共同制度在公务员制度委员会决定和建议的执行上不一致，而不是判例分歧问题，只是分析的一部分。评估问题的严重程度也有相关意义。有种观点认为，如果在执行上存在不一致的问题过去只发生过几次，而且今后不太可能频繁出现，那么，对法庭作出系统性改变、哪怕是任何改变，似乎都会造成过度混乱或没有必要。在另一方面，如果把在执行上存在不一致的问题理解成原则问题，那么，要维持共同制度的一致性，就必须尽最大可能

[74] 见 A/45/30，第 239 段。

[75] 见 A/53/30，第 169-175 段。

减少发生不一致的风险，不论问题的实际发生频率或严重程度为何。在这方面，可能会有人担心，就算出现一次判例分歧，也会造成重大的财务、法律和行政挑战，应当加以避免。此项分析的最后一个要素是，问题的解决办法是必须对法庭系统作出任何调整，还是可以借助其他措施更好地应对。

89. 联合国共同制度各组织、各工作人员联合会和其他利益攸关方之间的初步交流表明，在问题的性质和严重程度、解决问题的适当备选方案方面显然存在意见分歧。归根结底，要由会员国通过大会以及联合国共同制度各组织的理事机构来评估公务员制度委员会决定或建议在执行上存在不一致这一问题有多严重，确定预防或减轻不一致风险的必要性和减轻风险的适当程度。

90. 在审查这些事项时，谨请大会注意以下考虑因素：

(a) 法庭是独立的，所作判决对接受这些法庭管辖的组织具有约束力。法庭所作判决的约束力已牢固确立，在国际法院 1954 年关于“联合国行政法庭赔偿判决的效力”的咨询意见中明显得到确认；[76]

(b) 对法庭系统作出任何普遍改动，都会影响所有接受法庭管辖的组织和实体。劳工组织行政法庭和联合国法庭有着不同的任务规定，其管辖权已被不同类型的组织和实体所接受，包括联合国共同制度以外的组织。考虑的任何备选方案均须与其旨在解决的具体问题相称、切合，即在两套独立的法庭系统下促进公务员制度委员会的决定和建议得到一致执行，同时又不干扰法庭当前行使管辖权的其他领域或有关组织的运作；

(c) 就与公务员制度委员会事项相关的案件而言，对审理程序的任何改变都会影响整个联合国共同制度。因此，需要就联合国共同制度管辖设置的审查与专门机构的理事机构协商。因此，各组织的秘书处必须在审查过程中随时向其理事机构汇报情况，并在进一步制定备选方案时拟订考虑到理事机构的任何意见。为此，一些组织已提请理事机构注意此项审查。[77] 另外，对《劳工组织行政法庭规约》的任何改动均需获得国际劳工大会的批准，在国际劳工大会这个机构中，代表每个成员国的是由政府代表、雇主代表和工人代表组成的三方代表团；

(d) 这些问题的核心是工作人员对公务员制度委员会所定服务条款和条件的关切。就公务员制度委员会的决定和建议提出的任何关切，都需要依照被认为是合理、公平的机制和程序来解决。在这方面，需要考虑到许多组织及其工作人员对各自法庭的强烈支持。

91. 下文介绍了在初次审查期间对所考虑的备选方案的调查以及利益攸关方的初步意见。这些备选方案互不排斥，可同时进行。备选方案分为四大类：

(a) 维持现状；

[76] 联合国行政法庭赔偿判决的效力，咨询意见，《1954 年国际法院案例汇编》，第 47 页。

[77] 见粮农组织，CCLM 111/5 号文件。

(b) 与法庭结构或管辖权无关的措施；

(c) 涉及对法庭作出普遍改变的措施；

(d) 涉及对公务员制度委员会事项的审理作出改变的措施。

92. 利益攸关方除对报告提供意见外，还根据要求以回复调查问卷的方式，就是否应当进一步探讨具体的备选方案表明初步意见。对调查问卷的回复进行合并，列入附件三。许多利益攸关方强调，其初步意见要视所拟定的每个备选方案实施细节而定。费用和所涉经费问题是许多利益攸关方的主要关切，有些利益攸关方强调，其对任何特定备选方案的支持取决于备选方案是否至少不会增加费用，或者费用分担安排是否可以接受。关于附件三，还应指出：

(a) 提到联合国共同制度具体某个组织时，指的是其管理层的初步意见；

(b) 要求三个工作人员联合会(联合国系统国际职工会和协会协调委员会、国际公务员协会联合会和联合国国际公务员联合会)协调各自成员的意见，确定各个工作人员代表机构的意见是单独提交、还是通过工作人员联合会集体提交。一个工作人员代表机构单独交回一份调查问卷，其回复在附件三中有所体现；

(c) 鉴于这个主题颇为复杂，不可能反映利益攸关方的全部意见，也无法细化。有的利益攸关方表示更愿意列出完整的单独意见，其立场可查阅：https://www.un.org/management/initial-review-jurisdictional-setup。

93. 提出备选方案并非让大会在现阶段作决定，而是便于讨论今后可以探索的途径。将来对备选方案的任何拟订都需要联合国共同制度每个组织的全面参与(包括酌情为此设立行政首长协调会工作组)，获得行政首长的支持，以及与工作人员代表机构协商。劳工组织行政法庭、联合国法庭以及公务员制度委员会将有充分的机会审议这些备选方案并就此发表意见。最后，还要考虑可能受未来提案影响的其他利益攸关方的意见，包括已接受法庭管辖的其他实体的意见。

A. 维持现状

94. 一些利益攸关方认为，鉴于法庭判例迄今并未发生分歧，而且不常发生在执行上存在不一致的情况，没有理由作任何改变，应当维持现状。他们认为，纵然今后判例出现矛盾，这种情况也不是对法庭系统作出任何改变的充分理由，无论改变是普遍适用，还是只涉及到与公务员制度委员会事项相关的案件。

95. 其他利益攸关方认为，维持现状不是一个可行的备选方案。在他们看来，不能仅从事件发生的频率来看法庭判例分歧以及公务员制度委员会的决定和建议在执行上存在不一致的问题。即便只发生一次有分歧或不一致的情况，也会产生重大财务影响，降低工作人员对公务员制度委员会和管理层行使职能方式的信任度。

B. 与法庭结构或管辖权无关的措施

96. 在初次审查期间，考虑了不需要改变法庭结构或管辖权的措施。

审查国际公务员制度委员会

97. 一些利益攸关方认为，公务员制度委员会的决定和建议之所以在执行上存在不一致，其核心问题在公务员制度委员会本身。他们认为，用于制定联合国共同制度服务条件的机制需要现代化，以确保使其切合目的。他们建议需要对公务员制度委员会进行独立审查，以检视委员会的职能、程序、机制和工作方法。

98. 之前对公务员制度委员会职能的审查：

(a) 1987 年至 1990 年，大会请公务员制度委员会和秘书长与行政协调委员会一起，审查公务员制度委员会的职能。行政协调委员会于 1991 年 7 月报告了审查结果，但公务员制度委员会表示，“不完全同意”行政协调委员会的建议。大会表示注意到行政协调委员会的报告，对公务员制度委员会作出的改进表示赞赏，并鼓励公务员制度委员会进一步谋求改进其职能。[78]

(b) 1997 年，秘书长建议大会对公务员制度委员会进行一次审查。应大会的要求，秘书长与公务员制度委员会协商，制定了审查小组的职权范围和组成。这次审查的职权范围强调了三个目标：(a) “加强该委员会，最大程度地提高委员会在大会指导共同制度方面提供支助的能力”；(b) 考虑“如何更好地使委员会在其规约范围内获得执行任务的工具，同时进一步确保委员会的独立、公正和效能”；(c) 研究“如何提高委员会的能力，以强化国际公务员制度，使其现代化，并加强这一制度，以应付复杂的新挑战”。加强国际公务员制度问题小组于 2004 年完成工作。公务员制度委员会指出，该小组的许多建议已予采纳，有关《公务员制度委员会规约》的建议超出该小组的权限。2006 年，大会强调公务员制度委员会的能力应得到加强，着重指出公务员制度委员会的工作“应得到共同制度各组织理事机构应有的重视”，鼓励公务员制度委员会继续审议其工作方法，在此方面与工作人员代表和各组织进行协商。大会还规定了委员会主席和副主席的任期限制，并提出其他遴选标准。[79]

99. 2018 年，公务员制度委员会决定审查协商程序和工作安排，为这项审查成立了联络小组。联络小组也在讨论“在执行委员会决定和大会相关决议时可能遇到的任何不遵守情况或困难”。审查工作仍在进行。

100. 考虑到过去审查公务员制度委员会的方式，秘书长注意到，对公务员制度委员会这一大会附属机构进行任何更全面的审查，都需要大会的授权以及与公务员制度委员会的密切协商。

国际公务员制度委员会研究法庭判决并发布指导意见

101. 正如第三节所讨论的那样，过去有两次，公务员制度委员会在劳工组织行政法庭作出判决后，迅速进行研究并发布指导意见，以利于公务员制度委员会有

---

[78] 见第 42/221 号决议，第八节；第 43/226 号决议，第二节；第 44/198 号决议，第二节；第 45/241 号决议，第二节；A/46/275；A/46/30；第 46/191 号决议(第一节)。

[79] 见第 52/12 B 号决议；A/53/688；A/54/483；A/55/526；A/57/612；第 57/285 号决议(第四节)；A/59/153；A/59/399；A/59/30 (Vol. II)；第 61/239 号决议(第三节)。

关一般事务人员薪级表的建议得到一致执行。在这两个案件中，虽然联合国不受劳工组织行政法庭判决的约束，但是因为牵涉到一般事务人员薪级表，仍然可以接受该法庭的判决结果。

102. 为便于公务员制度委员会迅速研究法庭判决并发布指导意见，可确定一项惯例，自动将法庭就公务员制度委员会事项作出的判决通报给委员会秘书处。公务员制度委员会秘书处可以制定程序，以便在法庭作出判决后与联合国共同制度各组织及工作人员代表机构进行协商，使各方了解法庭所作认定。这种协商还能确保公务员制度委员会了解其他法庭关于同一事项的任何未决诉讼。公务员制度委员会可根据收到的信息，考虑是以适用于联合国共同制度所有组织的方式，还是仅在法庭已作判决所要求的范围内修订委员会的决定和建议。如属需要订正薪级表的文书错误，可由公务员制度委员会秘书处更为迅速地处理；如问题的解决涉及政策决定，则必须由公务员制度委员会审议。

103. 如由于执行法庭判决，需要调整公务员制度委员会决定或建议的执行，但涉及受另一法庭管辖的组织的诉讼仍未完结，就会出现额外挑战。尽管对第一个法庭的判决的约束力没有争议，但是对一项具有约束力的判决所产生的影响有不同看法。一种观点认为，根据第一个法庭的判决，公务员制度委员会有义务以适用于整个联合国共同制度的方式调整自身做法和政策。另一种观点认为，受第一个法庭的判决影响的被告组织有义务以符合法庭所作认定的方式支付有争议的薪金或应享福利，并且根据要求接受公务员制度委员会对执行判决的任何指导意见。然而，鉴于在另一个法庭的诉讼尚未完结，公务员制度委员会为调整做法和政策而采取的任何进一步行动可能都需要等待另一个法庭作出最终判决。因此，由于存在诉讼同时进行但又在不同时间结束这种情况，公务员制度委员会的决定或建议在诉讼结束前会存在执行上的不一致。无论如何，一旦两个法庭系统中的诉讼结案，公务员制度委员会就可以考虑宜对整个联合国共同制度采取何种行动。

104. 一些利益攸关方认为探讨这一备选方案有好处，但是，一些利益攸关方提出了关切，指出这可能对未决诉讼不利。如进一步拟订这一备选方案，秘书长应注意需要征得公务员制度委员会的同意，因为要制定根据这一备选方案设想的任何程序，都须由公务员制度委员会及其秘书处采取行动。

鼓励国际劳工组织行政法庭和联合国法庭之间增加交流

105. 一些利益攸关方认为，法庭之间增加交流有助于增进对彼此判例的认识和理解。其他利益攸关方或质疑这一措施的作用，或认为它虽然值得支持，但不能解决公务员制度委员会的决定和建议在执行上存在不一致的问题。此外，这些工作需要谨慎开展，以免让人感觉法官和法庭的独立性受到侵犯。

C. 涉及对法庭作出普遍改变的措施

106. 大会以往曾对公务员制度委员会的决定和建议在执行上可能存在不一致表示关切，当时考虑过对法庭作出普遍改变，但这种做法会影响所有案件的审理方式，而不只是涉及公务员制度委员会事项的案件。尽管过去几十年中考虑过对法

庭系统作此改变，但并未进一步探讨。不过在下文仍将之列出，以便了解之前考虑过的办法以及利益攸关方如今在探讨这些备选方案时提出的初步意见。

107. 一些利益攸关方不支持进一步探究对法庭系统的普遍改变，认为这种改变不仅没有道理，而且对于解决公务员制度委员会的决定和建议在执行上存在不一致的问题是不成比例的。劳工组织行政法庭自其规约于 1947 年通过以来不断发展变化，目前接受其管辖的组织达到 60 个。这些组织大都不属于联合国共同制度，有的也不是政府间组织。在大会就重新设计小组的建议以及秘书长与工作人员后经长时间建设性协商提出的建议进行多年审议之后，联合国争议法庭和联合国上诉法庭于 2009 年成立。临时独立评估小组于 2016 年进一步审查了联合国司法系统。对法庭系统作出根本性改变，会影响所有组织的稳定，还可能给提起诉讼的工作人员带来不确定性和干扰。

108. 此外，如下文所讨论的，合并两套法庭系统或建立新的上诉法庭机制，意味着单一法庭或上诉机制所覆盖的工作人员总数将超过 150 000 名，因为劳工组织行政法庭目前所服务的工作人员有 73 557 名，联合国法庭所服务的工作人员有 77 920 名。对法庭系统作出根本性改变，除了涉及重大的后勤和财务问题，还需要长久协商和长期过渡，以使受影响组织的理事机构能接受新法庭的管辖，或者找到替代司法机制。就劳工组织行政法庭而言，这需要征得在联合国系统外近 50 个组织的同意，劳工组织行政法庭对它们负有根本责任。因此，在当前情况下，对法庭系统作出根本性改变的备选方案似乎并不在合理范围内切实可行。

109. 其他利益攸关方持保留意见，一些利益攸关方认为就某些普遍改变进行探讨有可取之处，详见下文。

撤消现有法庭，设立新的单一行政法庭

110. 1978 年和 1979 年，曾探讨能否通过合并劳工组织行政法庭和联合国行政法庭，设立一个单一行政法庭，但秘书长并未继续跟进。在之前几十年里就设立一个单一行政法庭开展研究，得出的结论是，单一法庭既不会带来任何增效，也不可行。在之后几十年，劳工组织行政法庭和联合国法庭各自的管辖权以及联合国系统两级法庭的结构进一步不断变化，可能合并两个法庭一事也因此变得更加复杂。

111. 一些利益攸关方不支持探讨这一备选方案，另外，还有一些利益攸关方对此持保留意见。没有任何利益攸关方确切支持进一步拟订这一备选方案。

建立单一上诉机制

112. 以前在审查设立单一行政法庭的可行性、协调统一《劳工组织行政法庭规约》和《联合国行政法庭规约》时，审议过建立单一上诉机制的提案。然而，制定这些提案并不是为了在法庭判决后促进一致地执行公务员制度委员会的决定或建议而作出的。由于围绕建立上诉机制开展研究，最终在 2009 年设立了联合国两级法庭系统，但未进一步讨论建立一个涵盖劳工组织行政法庭和联合国法庭的单一上诉机制。

113. 单一上诉机制可经由不同途径建立：(a) 联合国上诉法庭可以作为联合国争议法庭和劳工组织行政法庭两者的上诉机制；(b) 单一复审机制可以作为联合国法庭的第三级复审机制和劳工组织行政法庭的第二级复审机制；或者(c) 可以撤消联合国上诉法庭，代之以对劳工组织行政法庭和联合国争议法庭均有管辖权的上诉法庭。与设立单一行政法庭一样，为联合国共同制度设立单一上诉机制同样会不成比例、造成混乱以及带来重大的后勤和经费问题。任何版本的单一上诉机制都是在一个或两个法庭目前已有的复审层级之外再增加一个层级，因此自然而然会涉及额外的经费问题，并延长案件最终得到裁定所需的时间。

114. 一些利益攸关方不支持探讨这一备选方案，另外，还有一些利益攸关方持保留意见，仅有一个利益攸关方表示，一定会支持进一步拟订这一备选方案。

协调统一规约

115. 1970 年代至 2000 年代，大会决议以及联合检查组 2000 年和 2004 年发布的报告频繁提到协调统一《劳工组织行政法庭规约》和《联合国行政法庭规约》这个目标。协调统一工作的目标集中在一些问题上，例如使联合国在甄选法官和下令采取补救措施(赔偿和具体执行)方面的做法与劳工组织行政法庭的做法相一致，完善案件审理的程序规则(例如，允许提出纠正和解释判决的申请)。在这些协调统一工作中建议对规约作出的修正着眼于一个重要目的——改进劳工组织行政法庭和联合国行政法庭的整体运作。

116. 法庭规约的协调统一本身可能是一个积极的目标，但与解决公务员制度委员会的决定和建议在执行上存在不一致的问题没有直接关系。此外，鉴于联合国法庭有第一审程序和第二审上诉程序，而劳工组织行政法庭是一审终审的司法机构，目前法庭系统之间的结构差异就算不会使规约的协调统一不切实际，也会加剧这一工作的难度。

117. 一些利益攸关方不支持探讨这一备选方案，另外，还有一些利益攸关方对此持保留意见。没有任何利益攸关方确切支持进一步拟订这一备选方案。

一个法庭在与另一个法庭协商后发表咨询意见

118. 曾考虑修正《劳工组织行政法庭规约》和《联合国上诉法庭规约》，授权法官向已接受法庭管辖的国际组织发表咨询意见。行政首长可要求法庭就原则问题发表咨询意见，不一定局限于公务员制度委员会的决定和建议。法庭就公务员制度委员会相关事项撰写咨询意见时，有义务与其他法庭协商。这项建议类似于秘书长 1984 年提出的建议，其中提出授权设立一个审查小组，负责就“适用联合国工作人员管理共同制度的各组织所关心的任何一般法律问题”发表咨询意见。[80] 根据 1984 年提出的建议，由联合国行政法庭与劳工组织行政法庭联合审查小组发表咨询意见；而目前的建议是，分别授权劳工组织行政法庭和联合国上诉法

[80] A/C.5/39/7，第 25-28 段，附件一，第 2 条之三。

庭发表咨询意见。此外不妨回顾，劳工组织行政法庭 1980 年曾提议修正“两个法庭的规则，规定其中任一法庭均可正式请求另一法庭发表意见”。[81]

119. 这项建议实际上将引入两个新程序：一个法庭发表咨询意见；与另一个法庭协商的义务。尚不能确定两个法庭是否会因为协商达成一致。此外，虽然咨询意见可能会显示法庭在处理有争议案件的未来走向，但它不具决定性。这一程序的优势似乎有限，尤其是因为它会增加法庭的工作量，导致案件裁定方面的延迟。

120. 一些利益攸关方不支持探讨这一备选方案，另外，还有一些利益攸关方持保留意见，两个利益攸关方表示，一定会支持进一步拟订这一备选方案。

诉诸国际法院

121. 根据《劳工组织行政法庭规约》和《联合国行政法庭规约》，以前有可能通过请求国际法院发表咨询意见，以具体理由质疑判决的效力。《劳工组织行政法庭规约》规定，国际劳工局理事会或被告组织执行局可以请求国际法院发表咨询意见。[82] 要求复核行政法庭所作判决的申请书审查委员会——一个由会员国组成的大会附属机构——如提出请求，联合国行政法庭的判决也可由国际法院予以审查。秘书长、会员国以及联合国行政法庭判决所涉及的个人可向该委员会提出申请，以请求国际法院发表咨询意见。国际法院总共就劳工组织行政法庭 1956 年和 2012 年的两项判决以及联合国争议法庭 1973 年、1982 年和 1987 年的三项判决发表五项咨询意见。[83]

122. 1994 年，应大会要求，秘书长审查了诉诸国际法院的程序，得出的结论是，该程序“证明在秘书处现有申诉制度中不具建设性作用、亦无实效”。[84] 大会于 1995 年从《规约》中删除了这一程序。国际法院本身对国际法院审查劳工组织行政法庭判决这一程序提出批评，指出审查请求只能由组织而不能由工作人员提出，因此，国际法院未能尊重平等诉诸法院的原则。2016 年，国际劳工大会从《劳工组织行政法庭规约》中删除这一程序。[85]

123. 过去，没有把诉诸国际法院作为促进公务员制度委员会决定和建议得到一致执行的手段。在此加以讨论，为的是让大家了解这种求助方式牵涉的内容和被废除的原因。国际法院的法官参与审查公务员制度委员会的事项，似乎与其裁定国家间和国际公法方面争端的总体作用不符。

124. 一些利益攸关方不支持探讨这一备选方案，另外，还有一些利益攸关方对此持保留意见。没有任何利益攸关方确切支持进一步拟订这一备选方案。

---

[80] 见国际劳工局，GB.213/PFA/9/14 号文件。

[81] 《劳工组织行政法庭规约》，原第十二条和附件。

[83] 见国际劳工局，GB.326/PFA/12/1 号文件；A/C.6/49/2。

[84] 见 A/C.6/49/2，第 16-18 段和第 37 段。另见大会第 48/415 号决定(载于 A/48/49)。

[85] 见大会第 50/54 号决议；劳工组织，关于《国际劳工组织行政法庭规约》的决议，2016 年 6 月 7 日。

D. 涉及对国际公务员制度委员会事项相关案件的裁定作出改变的措施

125. 促进公务员制度委员会的决定和建议得到一致执行，未必需要普遍改变劳工组织行政法庭和联合国法庭的结构或管辖权。在审查过程中，考虑了有哪些备选方案可以改变在对公务员制度委员会决定和建议的执行所提诉讼方面所作的裁定。

126. 有一套备选方案涉及设立一个由劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭的法官组成的联合分庭，只负责审查涉及公务员制度委员会的事项。如采用这种办法，劳工组织行政法庭和联合国两法庭的其他职能可以保持不变。

127. 现在，劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭的规约规定，案件通常由三名法官裁定，但如因案件重大而有必要，可由法庭全体法官裁定。[86] 联合分庭相当于这种做法的另一种表现形式，作为在劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭架构内增添的一个司法分庭。可以把联合分庭视为劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭的组成部分，需要修订规约以体现这一地位。

128. 如下文所述，联合分庭有可能仅在裁定的一个阶段或多个阶段，就公务员制度委员会事项的审查发挥作用。

(a) **作出解释性裁决**。可以授权联合分庭在公务员制度委员会的决定和建议通过或执行前，审查其合法性并作出解释性裁决。这一备选方案的优势在于，可以预先提出并解决公务员制度委员会决定和建议的合法性问题。如联合分庭发现法律上的缺陷，公务员制度委员会可在决定或建议获得通过或在整个联合国共同制度中付诸实施前加以弥补。这种方法的好处是，可以避免因追溯宣布公务员制度委员会的决定或建议“无效”而产生巨大费用。按照设想，不是公务员制度委员会的所有决定和建议都应在通过和执行前接受解释性裁决。因此，一旦提起诉讼案件，联合分庭通过发布作出初步裁决的方式发挥进一步作用，可能是有益的。

(b) **作出初步裁决，用以指导诉讼案件的裁定**。如果劳工组织行政法庭或联合国有关法庭[87] 收到的案件需要审查执行公务员制度委员会决定或建议的合法性，法庭可把执行公务员制度委员会事项的合法性问题移交联合分庭作出初步裁决。由于案件移交，其中任一法庭正在审理的任何诉讼如可能受到初步裁决结果的影响则暂停进行。提出初步裁决请求的法庭，要写明针对哪个具体问题寻求初步裁决并需要联合分庭作出解释。初步裁决一经作出，将在裁定引发移交程序的具体案件方面为提出请求的法庭提供指导，以及无论案件在哪个法庭提出，将在公务员制度委员会同一决定或建议受到质疑的任何其他案件中提供指导。这种权威性指导虽属咨询性质，但各法庭应予适当考虑。

(c) **全面裁定诉讼案件**。作为仅发布初步裁决的替代办法，可以赋予联合分庭专属管辖权，由其裁定任何涉及执行公务员制度委员会决定或建议的合法性的案件。当劳工组织行政法庭或联合国有关法庭接到的案件要求复审执行公务员制度委员会决定或建议的合法性时，把整个案件移交联合分庭作出判决。联合分庭

[86] 《劳工组织行政法庭规约》，第三条第 3 款；《上诉法庭规约》，第十条第一款。

[87] 联合国有关法庭指联合国争议法庭；但对于只接受联合国上诉法庭管辖的组织而言，联合国有关法庭指联合国上诉法庭。

基本上作为一个单独的法庭运作，对公务员制度委员会的事项拥有专属管辖权，要受理联合国共同制度所有组织的工作人员提交的案件，因此，联合分庭的案件量可能很大。

(d) **作出上诉裁决**。可以授权联合分庭复审劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭就执行公务员制度委员会的决定和建议作出的、存在分歧的判决。按照这个办法，对执行公务员制度委员会决定和建议的质疑继续单独向劳工组织行政法庭和联合国法庭提出，由这些法庭裁定。这个办法主要有利于解决现有法庭所作判决相互冲突的问题。正如前面讨论的那样，在审议所涉期间未发生此类问题。

129. 如果进一步拟订关于联合分庭的备选方案，需要透彻地审议和阐述几个方面的内容，其中包括但不限于：

(a) 联合分庭的权限范围；

(b) 联合分庭的组成，包括法官人数和各法庭庭长的参与；

(c) 案件移交联合分庭的程序，包括案件移交的自由裁量或强制性质；

(d) 联合分庭的运作费用(所在地点、支助和案件审理)和费用分担安排；

(e) 联合分庭的决策规则，包括法官意见不一致的情况；

(f) 解释性裁决和初步裁决的法律权威，它们属于咨询性质还是具有约束力；

(g) 行政首长、工作人员、工作人员代表机构和公务员制度委员会请求作出解释性裁决或初步裁决、参与联合分庭诉讼程序的资格，以及充分通知当事方的程序；

(h) 诉讼期限和作出初步、解释性或上诉裁决的时限，以及加急复审的可能性。

130. 一些利益攸关方表示关切的是，联合分庭的诉讼程序可能导致公务员制度委员会决定和建议的最终确定推迟和延长，或者创设更多的裁定层级。一些利益攸关方认为，如果联合分庭的裁决只是咨询性的，联合分庭就无法有效确保公务员制度委员会决定和建议得到一致执行；在其他利益攸关方看来，认为联合分庭的裁决有约束力，会侵犯相关法庭的权威。许多利益攸关方提出了费用问题以及如何分配费用方面的相关问题。因此，在进一步拟订联合分庭备选方案时，需要解决这些关切。

131. 有的利益攸关方支持进一步拟订联合分庭提案，认为较之从根本上改变法庭结构和管辖权，联合分庭提案是一个干扰性更小、成本效益更高的解决方案。然而，如按前文第 128(c)段所讨论的那样，授权联合分庭全面裁定案件，那么，这实质上是设立第三个法庭，可能要处理大量案件并随之产生各种费用。此外，如按上文第 128(d)段所讨论的那样，授权联合分庭复审就劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭所作判决提出的上诉，则会另外增加一级复审(就联合国法庭而言，是第三级复审)，从而让工作人员和各组织在更长时期内不能确定公务员制度委员会的决定或建议是否合法。

132. 一些利益攸关方反对探讨任何形式的联合分庭备选方案，他们认为鉴于法庭迄今并无判例分歧，公务员制度委员会的决定和建议在执行上存在不一致的情况并不频繁出现，再者还有其他措施可以解决这一问题，因此，联合分庭这种办法不成比例、有欠考虑。一些利益攸关方对于联合分庭相关的备选方案持保留意见。

五. 结论

133. 请大会表示注意到本报告，并且就进一步拟订本报告第四节讨论的任何备选方案向秘书长提供任何意见或指导。

附件一

联合国争议法庭法官的评论意见

1. 争议法庭法官欢迎有机会就联合国共同制度管辖权设置初次审查报告草案发表意见，并回顾，让司法机构参与就任何可能影响其运作的拟议立法进行的辩论，不论属程序还是实质性质，都符合国际标准和各国最佳做法。

2. 联合国争议法庭法官认为，该报告研究充分，结构严谨，见解深刻。

3. 关于一般假设，联合国争议法庭法官赞同该报告中的提议，即将此作为整个联合国共同制度在执行国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)决定和建议上存在不一致的问题，而非判例分歧(见报告第 88 段)。法官们建议，如果把在执行上存在不一致的问题理解为原则问题，那么维护共同制度的一致性就需要在不同层面采取缓解行动。为此，争议法庭法官赞同那些认为需要审查公务员制度委员会的利益攸关方的意见(见第 97 段)。在这方面，若要防止判例分歧，公务员制度委员会相关法规的质量是关键。法规必须与时俱进、明确、易于查阅、透明。这对于划分法定权限至关重要，而且对于确定公务员制度委员会作出决定时应遵循的范围也非常可取。

4. 另一方面，联合国争议法庭法官指出，为消除判例分歧造成的影响，潜在解决办法包括：公务员制度委员会自愿执行对适用共同制度的所有组织有利的判决结果；并(或)由大会进行干预，通过立法手段恢复一致性。如该报告所述，判例分歧并不经常出现，因此应优先充分考虑采用这些临时特别方案，而非重组各法庭。

5. 截至目前，在该报告中发现一个不准确之处，涉及司法审查范围描述部分的一个陈述。在该报告中正确地指出(见第 73 段)，严格地说，各法庭审查了各组织行政首长执行公务员制度委员会受质疑的决定或建议的情况。不过，该报告最好能澄清(例如在第 90(a)段)，各法庭对行政首长在具体个案中作出的行政决定行使管辖权，而对公务员制度委员会决定的合法性进行司法复审只是由此产生的附带结果。

6. 各法庭无权像宪法法院一样宣告公务员制度委员会的决定无效，因此，对公务员制度委员会决定的复审结果从未被纳入任何判决的执行部分。法庭也不能撤销执行对非申诉人具有效力的行政决定，即使在同一组织内也是如此。注意到各法庭面临的这一局限性至关重要，这有助于理解共同制度一致性所面临的挑战不仅是因为存在两个独立的法庭，还因为法庭判决只对申诉人个人有效的任何法庭的存在，而在另一方面，广泛执行法庭在某一案件中下达的命令在很大程度上由公务员制度委员会或各组织行政首长自由裁量(见第 86 和 102-104 段)。

7. 该报告还确定(见第 78 段)，“司法复审的范围及其对公务员制度委员会决定和建议的适用性，是联合国争议法庭和联合国上诉法庭正在审理的诉讼的主题”。联合国争议法庭法官指出，联合国争议法庭、联合国上诉法庭以及国际劳工组织

(劳工组织)行政法庭在任何特定时间都可能出现此类诉讼待决的情况，原因是这种待决情况完全取决于诉状内容，因此无法预测。有鉴于此，该报告不应假定在报告发布时没有任何待决案件。因此，似乎有必要介绍目前为止的判例现状。所以必须在该报告中说明，对于涉及监管法规的案件的复审范围，联合国上诉法庭的立场曾在短期内并不明确，但联合国上诉法庭随后大致按劳工组织行政法庭、联合国行政法庭和早期的联合国上诉法庭的做法重申了管辖权(2018-UNAT-840 号判决，*Lloret Alcaniz et al* 诉联合国秘书长；2018-UNAT-841 号判决，*Quijano-Evans* 等诉秘书长)。虽然不太可能发生，但如果再次讨论后一种立场，即如果联合国上诉法庭拒绝对间接涉及公务员制度委员会决定的案件行使管辖权，那么联合国各法庭的立场将默认为不予受理，而该报告及报告中设想的做法将变得毫无意义。

8. 然而，这一问题说明，不仅不同法庭会出现分歧，而且同一法庭在不同时间或不同合议庭在同一时间也会出现分歧。

9. 关于所讨论的备选方案，联合国争议法庭法官一致认为，应进一步拟定一个程序，以利于迅速复审法庭判决并由公务员制度委员会发布指导意见(见第 104 段)。

10. 联合国争议法庭法官支持各法庭间加强交流(见第 105 段)，但关切地注意到，迄今为止，内部司法办公室几乎没有为促进交流提供支持。联合国各法庭的预算已经用罄，逐渐使联合国法官无法参加欧洲公法组织的研讨会；即便不会给内部司法办公室造成任何费用，法官请假参加研讨会被拒，无法参加培训活动；此外，甚至法官之间的到场会议也受到限制。如果要促进更多交流，就应在预算中有所体现。

11. 联合国争议法庭法官一致认为，有鉴于报告中所述原因(见第 106-114 段)，普遍改变各法庭的做法并不是一个可行的备选方案。

12. 联合国争议法庭法官一致认为，统一各法庭的规约与解决公务员制度委员会决定在执行上存在不一致的问题没有直接关系(见第 115 段)。尽管如此，如果在统一规约时可以统一编纂某些法律类别，这会间接有助于实现上述目标，其中包括：可复审的行政决定的概念；对各法庭具有约束力的法律的渊源；既得权利的概念，以及可能的其他一些有分歧的领域，如可否作为补救措施让雇员复职或纪律处分案件的复审标准。

13. 联合国争议法庭法官不赞成发表咨询意见的提议(见第 118-120 段)，原因见报告(见第 119 段)。他们还指出，在基于权力分立原则的任何制度中，发挥咨询作用都不符合法庭的职能。此外，法官如参加咨询小组，可能因失去资格而之后在参与审理类似案件方面受到限制。法官们期望本组织拥有足够的法律专门知识，以确保向公务员制度委员会提供事先咨询意见，例如通过秘书处提供。另外，关于改革国际公务员制度委员会工作的建议(见第 97-100 段)，国际公务员制度委员会本身在组成上应确保拥有其他必要的实务知识，还拥有相关领域的法律专门知识，或者求助于具备这些知识的委员会。

14. 联合国争议法庭法官不支持诉诸国际法院，原因如报告所述(见第 122 和 123 段)。

15. 似乎最受利益攸关方关注的一个方案是，设立一个由劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭组成的联合分庭(见第 128 段)，其职责范围“仅限审查公务员制度委员会事项”。考虑到这一方案的阐述尚处于早期阶段，争议法庭法官仅提出初步意见。

16. 联合国争议法庭法官认为，在就这一备选方案作出任何其他改变前，有必要对“仅限公务员制度委员会事项”达成共识。第 128 段(a)和(b)项讨论的备选方案似乎考虑就公务员制度委员会法规和大会法规的合法性作出认定，其中包括大会责成公务员制度委员会落实某些指示和采取某些措施，或者根据公务员制度委员会的建议采取行动。如上所述，目前各法庭对公务员制度委员会决定的复审仅次于对具体行政决定合法性的审查。如果继续探讨备选方案(a)和(b)，则需精心制定联合分庭的任务授权，因为联合分庭将不仅仅是合并司法人员来审理各法庭待审案件清单上的某些案件，而是成为一个法庭，对法规行使具有实质性不同的管辖权。

17. 备选方案(a)没有说明哪些法律需要解释性判决。通常情况下，解释性判决的建构是用于确定条约和组织法等更高等级的根本性法规所阐述的更一般的规范的轮廓。目前，在“公务员制度委员会事项”的诉讼中，涉及解释公务员制度委员会章程的情况极为罕见。相反，诉讼通常涉及公务员制度委员会关于公务员服务条件的声明，以及这些声明是否符合工作人员条例 12.1 规定的“既得权利”和(或)《联合国宪章》第 101 条的规定，即联合国秘书处的服务条件应确保效率、才干及忠诚之最高标准。条例的缺乏导致指导不足，使得该问题有不同解释。因此，就解释性判决提出的一个典型的解释性判决请求大致可以想象为如下情况：“工作人员条例 12.1 条规定的既得权利是否允许将教育补助金从报销实际费用的 80%降至 50%”。“解释性判决”实际上将是对公务员制度委员会政策决定的临时审查，自然会受到时政的影响，而且在技术层面可能涉及到复杂的财务和统计计算。

18. 联合国争议法庭法官绝不支持联合分庭在公务员制度委员会的决定和建议通过或实施前发布解释性判决。一个自动出现的问题是，谁有合法资格要求对尚未作出或实施的决定作出解释性判决。然而，承担这样一个角色就会使联合分庭变成咨询机构，并有可能损害各法庭的裁定职能。

19. 联合国争议法庭法官还建议，应考虑的是，如果在立法(工作人员条例、各法庭规约和公务员制度委员会章程)中提出既得权利概念，以及可以允许公务员制度委员会对公务员服务条件进行修正的范围，是否就不能更好地达到预期效果。在法律上事先确定这些范围后，公务员制度委员会将有一个可遵守的标准，这样各法庭(或联合分庭)可根据各自的司法职能进行审理，以确定一个抽象规则是否得到遵守。这将取代目前逐案解释标准而两法庭之间有时作出不一致解释的做法。

20. 备选方案(b)设想由联合分庭作出初步判决，联合国争议法庭法官认为此方案比较可行。但他们认为，让联合分庭参与发布咨询性质的指导意见，既不高效，也有违各法庭的独立性。如果作出初步判决，则需要就在原始管辖权法庭引起争议的法规是否具有合法性作出宣示性判决，而且判决对各法庭的所有待决案件和今后的案件都有约束力。如没有认定非法，原始管辖权法庭将着手审查在所审理案件中执行是否适当。如联合分庭发现某项法规不合法，则原始管辖权法庭将确定所审理案件产生的后果。公务员制度委员会本身采取后续行动的问题需进一步研究。

21. 联合国争议法庭法官认为，按照备选方案(c)，由联合分庭对有争议的案件进行全面裁定，这是不可行的。对法规提出质疑的案件可能并不经常出现，但它们通常涉及多个(数百个)申诉人。就行政事务的经办而言，大量的申诉以及对每份申诉的细节作出判决涉及庞大的工作量，这会给联合分庭带来巨大负担，拖延主要事项的结果，并增加联合分庭开庭相关费用。此外，个别案件可能包括与公务员制度委员会的决定或建议无关的诉讼事项，最终还是需要由原始管辖权法庭进行裁定。此外，必须指出的是，由联合分庭对诉讼案件进行全面裁定，将剥夺属于联合国两法庭管辖的申诉人获得两级审理的权利。

22. 联合国争议法庭法官认为，备选方案(d)提出对“劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭在公务员制度委员决定和建议的执行方面所作的有分歧判决”进行上诉复审，这似乎考虑不周，因为不符合上诉复审的概念。

23. 为了启动上诉复审，当事人必须在截止期限内对具体判决提出上诉。我们无法预测另一个法庭是否以及何时会处理一宗涉及类似事宜的案件、收到的书状情况如何、将审查哪些证据、何时作出判决。同时，对法律确定性的假设要求待决案件必须有一个最终结果。而且，上诉的依据是事实错误和法律错误，而不是与另一个没有约束力的判决存在不一致。申诉人的法律利益不在于判决一致，而在于有利的解决方案。同样，被告方的法律利益在于维护合法的结果，而不是确保判例保持一致。

24. 如果备选方案(d)所考虑的问题是在劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭的判决之上再增加一级复审，就需要具体案件的合法参与方无论另一法庭的诉讼程序如何，在某个截止期限内提出指控法律错误的申诉，以启动联合分庭的管辖权。但相关规约可规定，在联合分庭作出判决以及判决对各法庭具有约束力之前，可暂停涉及上诉事项的所有诉讼程序。虽然这种解决办法在原则上可设想，但还有效率问题：在这种情况下上诉需要涵盖案件的所有细节，除此之外，在头两次审理投入了大量时间和费用后，还需要对联合国两法庭审理的事项进行第三次复审。根据“预防胜于治疗”原则，初步判决这一备选方案似乎更为可取。

结论

25. 联合国争议法庭法官：

(a) 强调需要制定相关立法，明确规定公务员制度委员会的权限以及指导其决定和建议的应有标准，从而在公务员制度委员会相关争议方面限制分歧的范围；

(b) 提议考虑公务员制度委员会自愿遵守更有利的判决，并由大会进行特别立法干预，以此作为恢复共同制度一致性的首选手段，优先于干预各法庭的体制结构；

(c) 支持各法庭间的交流，并建议本组织为此种交流提供便利；

(d) 最后建议，唯一值得进一步考虑的备选方案是，设立有权就公务员制度委员会法规的合法性作出具有约束力的初步判决的联合分庭。

附件二

截至 2020 年 11 月 1 日接受国际劳工组织行政法庭管辖的组织

1. 世界贸易组织法咨询中心
2. 非洲发展管理训练研究中心
3. 东南亚国家联盟加中国、日本和大韩民国(东盟+3)宏观经济研究办公室
4. 国际计量局
5. 金融卓越中心
6. 国际农业研究协商组织(农研协商组织)
7. 欧洲自由贸易联盟法院
8. 能源宪章会议
9. 欧洲和地中海植物保护组织
10. 欧洲自由贸易联盟
11. 欧洲自由贸易联盟监视机构
12. 欧洲分子生物学实验室
13. 欧洲核研究组织
14. 欧洲航空安全组织
15. 欧洲专利局
16. 欧洲南半球天文台
17. 欧洲通信卫星组织
18. 联合国粮食及农业组织，包括世界粮食计划署
19. 全球社区参与和复原力基金
20. 全球作物多样性信托基金
21. 全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金
22. 全球绿色增长研究所
23. 绿色气候基金
24. 国际原子能机构
25. 国际遗传工程和生物技术中心

26. 国际连续出版物登记中心

27. 国际文化财产保护与修复研究中心

28. 国际可可组织

29. 国际刑事法院

30. 国际刑事警察组织(国际刑警组织)

31. 红十字会与红新月会国际联合会

32. 国际农业发展基金

33. 国际聚变能组织

34. 国际水道测量组织

35. 国际民主和选举援助学会

36. 国际劳工组织

37. 国际橄榄油理事会不

38. 国际葡萄与葡萄酒组织

39. 国际法定度量衡组织

40. 国际移民组织

41. 欧洲渔业发展国际组织(前称：东欧中欧渔业发展国际组织)

42. 国际生物多样性中心(前称：国际植物遗传资源研究所)

43. 国际电信联盟

44. 国际植物新品种保护联盟

45. 各国议会联盟

46. 禁止化学武器组织

47. 非洲、加勒比和太平洋国家组织

48. 太平洋共同体

49. 泛美卫生组织

50. 全面禁止核试验条约组织筹备委员会

51. 南方中心

52. 联合国教育、科学及文化组织

53. 联合国工业发展组织

54. 万国邮政联盟

55. 世界海关组织

56. 世界卫生组织，包括联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署

57. 世界知识产权组织

58. 世界动物卫生组织(前称：国际兽疫局)

59. 世界旅游组织

60. 世界贸易组织

附件三

就在两套独立的法庭系统下促进公务员制度委员会决定和建议得到一致执行的备选方案发表的初步意见

下表反映了就一份关于每个备选方案是否应当予以探讨的调查问卷作出回复的利益攸关方发表的初步意见，以及对所有备选方案均持保留意见的利益攸关方(联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)与世界旅游组织)发表的初步意见。世界知识产权组织拒绝填写调查问卷，该组织的意见体现在其总干事的单独答复中，可查阅 https://www.un.org/management/initial-review-jurisdictional-setup。联合国教育、科学及文化组织认为讨论备选方案还为时过早，因此也拒绝交回调查问卷。

	下列备选方案是否应当予以探讨	应当	不应当	持保留意见
A.	**维持现状**			
1.	维持现状，不对法庭结构或管辖权作任何改变	粮农组织、原子能机构、移民组织、海洋法法庭、国际电联、人口基金、儿基会、工发组织、世卫组织 工作人员：国际职工会协调会、公务员协联、国际公务员联合会、知识产权组织工作人员代表大会	联合国、劳工组织、民航组织、海事组织、国贸中心、开发署、项目署、近东救济工程处、万国邮联、粮食署	农发基金、海管局、禁化武组织、难民署、妇女署、世旅组织、气象组织、世贸组织
B.	**与法庭结构或管辖权无关的措施**			
2.	审查公务员制度委员会	劳工组织、粮农组织、原子能机构、海事组织、移民组织、国际电联、难民署、儿基会、工发组织、近东救济工程处、世卫组织、气象组织 工作人员：国际职工会协调会、知识产权组织工作人员代表大会	联合国、农发基金、项目署、 工作人员：公务员协联	民航组织、海管局、国贸中心、海洋法法庭、禁化武组织、开发署、人口基金、妇女署、世旅组织、万国邮联、粮食署、世贸组织 工作人员：国际公务员联合会
3.	公务员制度委员会研究法庭判决、发布指导意见	联合国、劳工组织、原子能机构、海事组织、移民组织、海管局、海洋法法庭、开发署、人	禁化武组织 工作人员：国际职工会协调会、国际公务员联合会	粮农组织、民航组织、农发基金、国贸中心、国际电联、难民署、近东救济工程处、妇女署、世旅组

下列备选方案是否应当予以探讨	应当	不应当	持保留意见
	口基金、儿基会、工发组织、项目署、粮食署 工作人员：公务员协联		织、万国邮联、世卫组织、气象组织、世贸组织 工作人员：知识产权组织工作人员代表大会
4. 鼓励劳工组织行政法庭与联合国法庭之间增加交流	联合国、劳工组织、粮农组织、原子能机构、民航组织、农发基金、海事组织、移民组织、海管局、国贸中心、国际电联、禁化武组织、开发署、难民署、儿基会、工发组织、项目署、近东救济工程处、万国邮联、粮食署、世卫组织、气象组织、世贸组织 工作人员：公务员协联、国际公务员联合会		海洋法法庭、人口基金、妇女署、世旅组织 工作人员：国际职工会协调会、知识产权组织工作人员代表大会
C. 涉及对法庭作出普遍改变的措施			
5. 撤消现有法庭，设立一个新的单一行政法庭		联合国、劳工组织、粮农组织、原子能机构、民航组织、海事组织、移民组织、海管局、海洋法法庭、国际电联、禁化武组织、开发署、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、项目署、近东救济工程处 工作人员：国际职工会协调会、公务员协联、国际公务员联合会、知识产权组织工作人员代表大会	农发基金、国贸中心、妇女署、世旅组织、万国邮联、粮食署、世卫组织、气象组织、世贸组织
6. 设立一个单一上诉机制	国贸中心	联合国、劳工组织、粮农组织、原子能机构、民航组织、海事组织、海管局、海洋法法庭、国际电联、禁化武组织、开发署、难民署、儿基会、工发组织、项	农发基金、移民组织、人口基金、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、气象组织、世贸组织 工作人员：国际职工会协调会、公务员协联

下列备选方案是否应当予以探讨	应当	不应当	持保留意见
		目署、万国邮联、粮食署、世卫组织 工作人员：国际公务员联合会、知识产权组织工作人员代表大会	
7. 协调统一规约		联合国、劳工组织、粮农组织、原子能机构、民航组织、海事组织、移民组织、海管局、海洋法法庭、国际电联、禁化武组织、开发署、难民署、儿基会、工发组织、项目署、粮食署、世卫组织 工作人员：国际公务员联合会、知识产权组织工作人员代表大会	农发基金、国贸中心、人口基金、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、万国邮联、气象组织、世贸组织 工作人员：国际职工会协调会、公务员协联
8. 一个法庭在与另一个法庭协商后发表咨询意见	原子能机构、人口基金	联合国、劳工组织、粮农组织、海事组织、移民组织、海管局、国贸中心、海洋法法庭、国际电联、开发署、儿基会、工发组织、项目署、近东救济工程处、万国邮联、世卫组织 工作人员：国际职工会协调会、公务员协联、国际公务员联合会、知识产权组织工作人员代表大会	民航组织、农发基金、禁化武组织、难民署、妇女署、世旅组织、粮食署、气象组织、世贸组织
9. 诉诸国际法院		联合国、劳工组织、粮农组织、原子能机构、民航组织、农发基金、海事组织、移民组织、国贸中心、海洋法法庭、国际电联、禁化武组织、开发署、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、项目署、近	海管局、妇女署、世旅组织、万国邮联、气象组织、世贸组织

下列备选方案是否应当予以探讨	应当	不应当	持保留意见
		东救济工程处、粮食署、世卫组织 工作人员：国际职工会协调会、公务员协联、国际公务员联合会、知识产权组织工作人员代表大会	
D. 涉及对国际公务员制度委员会事项相关案件的裁定作出改变的措施			
10. a. 设立联合分庭，作出解释性裁决	联合国、劳工组织、原子能机构、民航组织、海事组织、海管局、开发署、项目署、近东救济工程处、万国邮联、粮食署	粮农组织、国贸中心、国际电联、禁化武组织、儿基会、工发组织、世卫组织 工作人员：国际职工会协调会、公务员协联	农发基金、移民组织、海洋法法庭、人口基金、难民署、妇女署、世旅组织、气象组织、世贸组织 工作人员：国际公务员联合会、知识产权组织工作人员代表大会
b. 设立联合分庭，作出初步裁决	联合国、劳工组织、原子能机构、民航组织、农发基金、海事组织、海管局、国贸中心、开发署、项目署、近东救济工程处、粮食署	粮农组织、移民组织、国际电联、儿基会、工发组织、世卫组织	海洋法法庭、禁化武组织、人口基金、难民署、妇女署、世旅组织、万国邮联、气象组织、世贸组织 工作人员：国际职工会协调会、公务员协联、国际公务员联合会、知识产权组织工作人员代表大会
c. 设立联合分庭，全面裁定诉讼案件	原子能机构、民航组织、农发基金、儿基会、近东救济工程处	联合国、劳工组织、粮农组织、海事组织、移民组织、海管局、海洋法法庭、国际电联、禁化武组织、人口基金、工发组织、项目署、世卫组织 工作人员：公务员协联、国际公务员联合会、知识产权组织工作人员代表大会	国贸中心、开发署、难民署、妇女署、世旅组织、万国邮联、粮食署、气象组织、世贸组织 工作人员：国际职工会协调会
d. 设立联合分庭，作出上诉裁决	原子能机构、海事组织、国贸中心、近东救济工程处	联合国、劳工组织、粮农组织、民航组织、移民组织、海管局、海洋法法庭、国际电联、禁化武组织、开发署、儿	农发基金、人口基金、难民署、妇女署、世旅组织、万国邮联、气象组织、世贸组织

下列备选方案是否应当予以探讨	应当	不应当	持保留意见
		基会、工发组织、项目署、粮食署、世卫组织 工作人员：国际公务员联合会、知识产权组织工作人员代表大会	工作人员：国际职工会协调会、公务员协联

缩写：国际职工会协调会，联合国系统国际职工会和协会协调委员会；粮农组织，联合国粮食及农业组织；公务员协联，国际公务员协会联合会；原子能机构，国际原子能机构；民航组织，国际民用航空组织；公务员制度委员会，国际公务员制度委员会；农发基金，国际农业发展基金；劳工组织，国际劳工组织；海事组织，国际海事组织；移民组织，国际移民组织；海管局，国际海底管理局；国贸中心，国际贸易中心；海洋法法庭，国际海洋法法庭；国际电联，国际电信联盟；禁化武组织，禁止化学武器组织；开发署，联合国开发计划署；人口基金，联合国人口基金；难民署，联合国难民事务高级专员公署；儿基会，联合国儿童基金会；工发组织，联合国工业发展组织；国际公务员联合会，联合国国际公务员联合会；项目署，联合国项目事务署；近东救济工程处，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处；妇女署，联合国促进性别平等和增强妇女权能署；世旅组织，世界旅游组织；万国邮联，万国邮政联盟；粮食署，世界粮食计划署；世卫组织，世界卫生组织；知识产权组织，世界知识产权组织；气象组织，世界气象组织；世贸组织，世界贸易组织。