



第七十八届会议

暂定项目表\* 项目 149

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

内部司法理事会的此份报告是理事会现任小组的第三份报告，重点讨论内部司法系统的司法和运作效率，依照大会相关决议且在与利益攸关方协商的基础上编写。为进一步改进内部司法系统，内部司法理事会就两法庭的运作和权力、司法调解制度、司法审查范围、与正式和非正式系统有关的整体问题提出建议。按照要求，理事会提出 2023-2024 年期间工作方案。

\* A/78/50。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 建议 .....	3
A. 正式系统 .....	3
B. 非正式系统 .....	8
C. 与正式和非正式系统有关的总体问题 .....	9
三. 2023-2024 年期间工作方案 .....	10
四. 鸣谢 .....	10

## 一. 引言

1. 大会在其第 61/261 号决议中规定，按照国际法有关规则及法治原则和正当程序，在联合国建立一个独立、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一视同仁实行问责制。
2. 2008 年，大会第 62/228 号决议设立了内部司法理事会，以确保内部司法系统的独立性、专业性和问责制。理事会的主要任务是遴选法官，起草法官行为守则，并就内部司法系统的执行情况发表意见。理事会根据大会相关决议规定的任务，为每个日历年编制详细工作方案，并将之纳入提交大会的年度报告，供大会批准。
3. 第四届内部司法理事会成员如下：丹尼斯·拜伦(圣基茨和尼维斯)，杰出法学家，由其他四名成员提名担任主席；卡门·阿蒂加斯(乌拉圭)，杰出外聘法学家，由工作人员提名；阿达玛·迪昂(塞内加尔)，管理层代表；路易斯·奥蒂斯(加拿大)，杰出外聘法学家，由管理层提名；马修·珀金斯(美利坚合众国)，工作人员代表。
4. 关于理事会的任务，即每年向大会提交关于内部司法系统执行情况的意见，理事会审查了下列利益攸关方提交的书面陈述：上诉法庭、争议法庭、首席书记官、内部司法办公室执行主任、工作人员法律援助办公室主任、联合国监察员、道德操守办公室主任、法律事务厅一般法律事务司司长、业务支助部人力资源服务司司长、主管人力资源助理秘书长、管理评价股股长、主管内部监督事务助理秘书长、受害人权利倡导者、秘书处及各基金和方案在争议法庭代表秘书长出庭的法律顾问、工作人员协会联合会负责人以及在两法庭代表工作人员出庭的外部法律顾问。
5. 理事会编写内部司法系统报告的依据是大会相关决议和内部司法系统各利益攸关方提供的资料。
6. 在以往报告中，上诉法庭和争议法庭的意见均作为附件列入。然而，由于最近的第 77/260 号决议没有列入这一任务，理事会则将两法庭的意见融入本报告的利益攸关方协商进程和建议部分。

## 二. 建议

### A. 正式系统

#### 司法和业务效率

7. 理事会强调指出，2022 年两法庭在处置案件方面有显著改进。
8. 由于执行了案件处置计划，争议法庭在 2022 年进一步减少了待决案件数量，而与前一年相比，收案数量增加了 7%。到 2022 年底，只有 9 个案件的待决时间超过 400 天，自 2021 年 12 月 31 日以来减少了 68%。

9. 2022 年期间，争议法庭继续以 3 名专职法官和 6 名半职法官运作。2022 年第三季度，书记官处在纽约的书记官长和法律干事员额方面经历了人员配置过渡。尽管如此，法庭继续以最高的司法和业务效率运作。因此，尽管面临挑战，上诉法庭在 2022 年处置的上诉数量比往年多。

10. 在 2022 年年初时，上诉法庭有 123 个待决案件，并在这一年期间收到 124 个新案件。然而，2022 年共处置案件 147 件，有效减少了积压的上诉案件。2022 年 12 月 31 日，有 98 个案件待审。

11. 争议法庭庭长和上诉法庭庭长与联合国书记官处和内部司法办公室合作，为即将上任的法官提供通常为期三天的培训方案。

12. 司法上岗培训方案包括审查两法庭的判例、共同问题和关于案件管理的具体规则。该方案于 2023 年 6 月实施，目的是由不仅在法庭判例方面而且在一般国际劳工和行政法方面都有经验的离任法官，协助新上任法官的培训和入职。

13. 最后，理事会重申，现在是时候为每个法庭任命一名专职庭长，任期三年，以取代目前的轮值庭长制度。专职庭长将由理事会挑选并向大会推荐。

14. 专职庭长将监督与司法职能直接相关的行政职责的履行，包括设定法官的业绩目标、与首席书记官密切协作处理案件分配、监测和确保法庭的效率和勤勉、筹备和举行工作会议以及处理案件的合并。

15. 最重要的是，每个法庭的专职庭长将拥有一级权利，可在初步审查后决定是否合理就根据争议法庭和上诉法庭法官行为守则提出的投诉对法官采取进一步行动。法庭庭长还将确定专家小组的职权范围。在需要作出处罚的案件中，庭长将有权下令采取庭长认为适当的纠正行动，但解雇除外。由于这些权力和责任，法庭庭长必须完全独立和不偏不倚。庭长将受制于处理不当行为或丧失工作能力的投诉的机制。

#### 请求上诉法庭解释判决的申请

16. 当判决要求本组织支付损害赔偿金，而支付的数额不明确时，迅速处理请求解释判决的申请尤其重要。尽管如此，上诉法庭目前在公布需要解释的判决之后的开庭期处理这类申请，这往往大大拖延判决的执行，时间超过 60 天。

17. 为了确保有效执行判决，理事会建议上诉法庭在闭庭期处理请求解释判决的申请。

## 程序规则

18. 程序规则对于确保两法庭的效率和独立性至关重要。理事会回顾，制定程序规则是两法庭的法定特权，但须经大会核准。特别是，大会第 63/253 号决议通过的争议法庭规约规定：

### 第七条

一、在不违反本规约规定的情况下，争议法庭应自订程序规则，但须得到大会核准。

二、争议法庭程序规则应包括关于下列事项的规定：

.....

(十) 与争议法庭运作有关的其他事项。

19. 在对通过或修改其程序规则存在关切的情况下，应让两法庭有机会在大会第五委员会和第六委员会阐明其立场。

20. 此外，在提出任何影响两法庭运作的立法修正案之前，行政当局必须与两法庭协商。

## 司法审查的范围

21. 理事会注意到，已邀请大会修正争议法庭规约，新增第九条第四款。规约第二条第一款第(二)项规定如下：

### 第二条

一、争议法庭有权审理本规约第三条第一款所规定的个人控告作为联合国行政首长的秘书长的下列申请并作出判决：

.....

(二) 对采取纪律措施的行政决定的申诉。

这一规定与对行政决定进行司法审查的权力是一致的，后者是全球所有主要司法体系中的一项司法权。它包括确定受质疑决定的依据的权力，包括事实依据的准确性。

22. 拟议的第九条第四款——如说明该提案理由的呈件中所讨论的——试图改变上诉法庭关于争议法庭规约第二条第一款第(二)项的解释的判例，以使该法庭无法就采取纪律措施的行政决定所基于的事实依据进行任何司法调查。理事会希望强调调查权和审判权之间的区别。理事会谨认为呈件和拟议的规约修正案有缺陷，并不同意呈件指诉法庭的失当在于：

(a) 将内部监督事务厅(监督厅)的调查比作警务调查；

(b) 认定监督厅的报告不能取代对是否发生不当行为的司法认定；

(c) 裁定秘书长仅根据调查报告为一项决定辩护而不向法庭提出证词以证明调查报告和其他调查材料的准确性是不够的。

23. 关于大会应通过一项决议以推翻作为司法程序当事方的行政当局所反对的司法裁决的提议，违背了公认的司法独立原则。

24. 通过这样一项决议意味着，大会将迫使两法庭采纳管理当局在其作为当事方的争议中提交的呈件，从而剥夺或至少在表面上剥夺工作人员在其对采取纪律措施的行政决定提出的申诉获得独立和公正审理方面的权利。

25. 这一提议违反了最基本的司法原则——听取另一方的陈词原则，在这种情况下指对采取纪律措施的行政决定提出申诉的人有权为自己辩护。

26. 大会第 48/218 B 号决议第 5(c)(4)段规定，监督厅在纪律程序中的作用是调查和转交调查结果及建议。它没有权力行使任何裁决职能，也没有义务听取和审议申诉人的立场，或向申诉人提供其报告副本。在秘书长根据该报告作出决定时，该报告没有经过任何评价，并可能包含调查程序通常可见的各类错误。

27. 根据含有事实错误的报告作出的行政决定将不可避免地反映这些错误。申诉人对决定所依据的调查结果提出意见或申诉的唯一机会是争议法庭规约第二条第一款第(二)项规定的机会。谨此提出，上诉法庭的判例符合公认的司法审查原则，其中必须包括对作出决定的事实依据进行司法讯问的机会。

28. 理事会表示关切的是，拟议的第九条第四款的通过将损害联合国内部司法系统的独立性，并谨建议大会不要通过该条。

### 诉诸司法的机会

#### 案例法数据库

29. 所有利益攸关方都欢迎建立具有案例摘要和搜索功能的案例法数据库。它显著提高了律师和无律师代表的诉讼当事人或对该系统感兴趣的工作人员利用法律的机会。

30. 新的案例法门户网站是一个很大的改进，使法律研究更高效、更直观和更易进行。加上新的电子备案系统，这些改进有利于司法从业人员的工作。

#### 工作人员法律代表

31. 2013 年，大会在第 68/254 号决议第 33 段中在临时和试行基础上核准了通过工作人员自愿捐款补充供资的机制，以加强工作人员法律援助办公室的人员配置能力，自 2014 年 1 月 1 日起生效。目前，工作人员缴款补充了该办公室的人员配置，增加了 7 个职位(6 个法律干事和 1 个法律助理)。2013 年启动的自愿缴款计划仍处于试运行阶段。据工作人员法律援助办公室称，自愿缴款计划使该办公室得以大大加强其法律团队，这对所提供的服务产生了影响。现在是时候让自愿缴款计划成为一个永久性的供资机制了。

## 复职与赔偿

32. 执行/复职与赔偿的问题仍然是公正和适当司法方面的一个深切关注问题。
33. 理事会已经表示，“不撤销，不复职”的做法并不是在所有情况下都能伸张正义。
34. 理事会认为，应修正争议法庭规约，规定在选择支付赔偿金以代替撤销或复职之前，被告应向法庭提供令人满意的证据，证明出于令人信服的业务、行政或预算原因，撤销或具体履约是不可行的。
35. 因此，两法庭应有权在适当案件中命令复职。

## 医疗和分类争议

36. 2019年2月15日 [ST/AI/2019/1](#) 号行政指示规定如下：

### 第4节

#### 由医学委员会进行覆核

4.3 由医学委员会其他两名成员选出的第三名独立执业医师担任委员会主席。如果其他两名成员没有达成一致，医务主任必须将决定权交给适当的外部医学权威，由其选定主席。

.....

### 第7节

#### 请求联合国争议法庭复审的申请

根据工作人员细则 11.2(b)，对于根据独立执业医师或医学委员会咨询意见作出的行政决定，希望正式表示不服的工作人员无须在向联合国争议法庭提出申请之前请求进行管理评价。

37. 为保证医学委员会的独立性并避免任何利益冲突，在其他两名成员无法达成一致的情况下，医务主任不应参与任命中立的委员会主席。
38. 因此，应修正争议法庭的惯例规则，授权法庭法官在其他两名成员不能就医学委员会主席的任命达成一致意见时处理任命请求。

## 司法调解

39. 司法调解被定义为由法官主导的调解，已在各国得到实施。理事会重申其在2021年提出的建议，即制定和测试为期18个月的司法调解试点方案。为期三天的基本培训课程将为担任调解人的法官提供进行有效和快速调解所需的技能。法官只有在出于自愿的情况下才会被要求进行调解。
40. 在采用司法调解的国家法庭中，约70%的所有待决案件以平均用时4至6小时的一次开庭得到解决。由于法庭在道义上的权威，该制度将证明是非常有效率的。如果案件得不到解决，作为调解人的法官将被排除在法庭审理该案件的工作之外，也不会就案件实质问题发表意见。调解程序将保持完全自愿和保密。

41. 尽管调解取得了成功的结果，但国际制度在处理行政和劳资争议方面对其利用不足。在抓住机遇，积极利用调解这一工具改善管理当局与工作人员之间关系的质量，从而改善本组织内所开展工作的质量方面，国际司法系统仍然落后。

受害人权利

42. 理事会指出，虽然仍有改进的余地，但受害人权利倡导者感到高兴的是，内部司法系统内的个人都支持以受害人为中心的做法及执行这一做法。

#### 建议 1

理事会建议上诉法庭在闭庭期处理关于解释判决的申请。

#### 建议 2

理事会建议，两法庭庭长应获权在大会第五委员会和第六委员会就通过或修改各自程序规则的事项阐述意见。

#### 建议 3

理事会建议，在行政当局打算提出对两法庭的运作产生影响的立法修正案的情况下，一个先决步骤必须包括事先与两法庭协商。此种协商应为强制性。

#### 建议 4

理事会建议用经常预算供资取代自愿补充供资机制。

#### 建议 5

理事会建议授权两法庭在适当案件中命令复职。

#### 建议 6

应修正争议法庭惯例规则，授权法官在医学委员会其他两名成员不能就委员会主席的任命达成一致意见时处理任命请求。

#### 建议 7

理事会建议第六委员会核可一项试点方案，以便理事会、争议法庭和上诉法庭制定建议，以扩大司法调解在正式系统中的使用，同时倚借现有权力，如案件管理听询。

## B. 非正式系统

### 调解和非正式解决办法

43. 2022 年 12 月 30 日，大会通过了第 [77/260](#) 号决议，其中请秘书长提高工作人员对与联合国监察员和调解事务办公室进行对话的可能性的认识，以探讨作为可行情况下在提出正式控告之前的第一步，可否采用包括调解在内的非正式解决办法。



44. 为了遵守该决议的规定，该办公室为工作人员举办了一系列关于调解的情况介绍会。这些会议以英语、法语和西班牙语在不同时区举行，帮助联合国全球工作人员在遇到职场矛盾时作出知情决定。

45. 理事会认为，这一信息丰富的工具是更多使用调解以求在诉讼前化解矛盾的宝贵工具。

46. 然而，理事会注意到，根据秘书长关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告(A/77/151)，该办公室 2021 年立案数量为 1 611 起，其中包括调解案件。此外，该办公室在 2021 年回应了 170 项调解请求，其中包括被称为协助开展的对话的非正式会议，这些会议不应算入办公室处理的调解案件数目。

47. 协助开展的对话是监察员监测本组织健全行政的任务所固有的。调解司是该办公室的一部分，应致力于化解争议，以减轻两法庭的案件量并优化案件的解决。

48. 2022 年，在争议法庭审理的案件中，共有 24 个案件在开审前由当事双方解决：22 个在当事双方及其律师之间非正式解决，2 个通过正式调解解决。因此，调解在处理正式职场争议方面仍未得到充分利用。

49. 理事会建议联合国监察员和调解事务办公室与联合国系统其他卓有成效的调解办公室建立合作，以改进和加强调解司。

#### 建议 8

理事会建议联合国监察员和调解事务办公室与联合国系统其他卓有成效的调解办公室建立合作，以为工作人员和本组织的最佳利益改进和加强调解司。

### C. 与正式和非正式系统有关的总体问题

#### 道德操守办公室

50. 2022 年，道德操守办公室举行了多次面对面外联会议，并继续传播关于防止因举报不当行为和配合经正式授权的审计或调查而遭受报复的政策的信息(ST/SGB/2017/2/Rev.1)。

51. 道德操守办公室仍然认为，法官最有条件在两法庭审理案件的过程中评估报复的风险或实际发生的报复行为。此外，争议法庭和上诉法庭法官行为守则第 6(d) 段明确规定，法官有义务在法庭诉讼程序期间保护证人和当事方不受骚扰和欺凌。该办公室重申支持理事会 2019 年报告(A/74/169)建议 1 的前两句，这一建议将赋予争议法庭和上诉法庭的法官明确的发布命令的权力，以保护据信因在内部争议解决系统中担任当事方或证人而面临报复性骚扰风险的工作人员。

52. 2022 年，道德操守办公室恢复举行面对面外联会议，走访了 9 个特派团和办事处。虽然该办公室在外联会议期间继续举办全体会议，但也举办了更有针对性和参与性的关于利益冲突和防止报复问题的讲习班。

53. 理事会欢迎道德操守办公室 iSeek 网页于 2022 年 3 月推出，其中包括关于该办公室工作的信息、文件链接和视频。一段视频概述了该办公室的五条服务线，

另一段重点介绍了工作人员租用房产时的潜在利益冲突。该办公室计划在 2023 年发布其他关于感兴趣话题的短视频，包括关于防止报复问题的短视频。

54. 2021 年和 2022 年，道德操守办公室举办了 336 次量身定制的道德操守外联会议，包括为助理秘书长及以上职等新任命工作人员(经大会第 65/247 号决议核可)以及为特派团高级工作人员和驻地协调员举办的 104 次上岗简报会。简报会上讨论了防止报复问题。

55. 道德操守办公室在 2022 年完成了许多重要举措。理事会强调，道德操守办公室在履行其重要使命时，应始终履行其保密的基本义务，并确保所提供的信息始终保密，除非两法庭提出要求。

### 三. 2023-2024 年期间工作方案

56. 根据大会第 75/248 号决议通过的理事会服务条件和任用要求(A/75/162, 附件五)，理事会应根据大会有关决议规定的任务，编制每个日历年的详细工作方案，并将其列入提交大会的年度报告以供核准。

57. 理事会打算在今后几个月处理下列其他事项：

(a) 审查争议法庭和上诉法庭法官行为守则；

(b) 继续审查提起诉讼的工作人员和在两法庭作证的工作人员以及举报不当行为的工作人员担心遭到报复和提供保护的情况，包括在目前进行的审查框架内，就保护工作人员和编外人员免遭报复方面取得的进展提供进一步信息；

(c) 提出减少无理申诉数量的建议。

58. 与每年一样，理事会主席将以适当方式出席大会第六委员会会议，介绍理事会报告，并希望其他成员也能出席。

### 四. 鸣谢

59. 理事会谨感谢所有利益攸关方拨冗参加会谈，并在会谈期间和之后提出意见。他们的意见对于拟订本报告各项建议至关重要。

60. 理事会还感谢内部司法办公室提供的支持。

丹尼斯·拜伦(签名)

卡门·阿蒂加斯(签名)

阿达马·迪昂(签名)

路易丝·奥蒂斯(签名)

马修·珀金斯(签名)