



大会

Distr.: General
8 August 2024
Chinese
Original: English

第七十九届会议

临时议程* 项目 146

联合检查组

审查可供联合国系统各组织工作人员使用的内部上庭前阶段 申诉机制

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递他和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“审查可供联合国系统各组织工作人员使用的内部上庭前阶段申诉机制”的报告([JIU/REP/2023/2](#))的评论。

* [A/79/150](#)。



一. 导言

1. 联合检查组题为“审查可供联合国系统各组织工作人员使用的内部上庭前阶段申诉机制”的报告(JIU/REP/2023/2)列出了联合国系统各组织工作人员可利用的各种内部申诉机制，以便在诉诸作为联合国系统各组织内部司法系统一部分的外部行政法庭之前，正式质疑有关雇用事项的行政决定。审查的目的是对比整个系统正式内部申诉机制现行模式的优缺点，强调良好做法，尽可能突显通过调整当前机制和程序来增进效力和一致性的机会。

二. 一般性评论

2. 各组织欢迎该报告，指出报告全面审查了不同组织的内部上庭前阶段申诉机制，并概述了这些机制如何运作。审查报告载有结论和建议，使各实体了解联合国系统内部申诉机制的现有长处、弱点和可能改进的领域。联合检查组还确定了在有争议决定审查程序的公正性和合法性以及考绩反驳程序的效率方面的良好做法。

3. 各组织致力于确保其工作人员可用的内部申诉机制提供充分的申诉和正当程序保障，并激发对组织实现立法目标能力的信心。

4. 关于报告第 129 和 130 段，以及检查专员将审查不可受理的管理评价请求的案情实质的做法定性为“偏离法律要求”，“为任意裁决、偏袒和偏见打开方便之门”以及“破坏系统完整性”，联合国难民事务高级专员公署(难民署)重申，难民署在任何情况下都不会任意放弃任何可受理性要求。在所有这类情况下，难民署都具体说明请求不可受理，并明确保留在以后阶段援引可受理性的权利。难民署指出，管理评价程序的目的除其他外，是为了使行政当局有机会自我纠正并确保问责制。此外，它还使行政当局能够向受冤屈的工作人员，包括在偏远外地地点无代表和(或)当地征聘的工作人员提供救济和(或)令人满意的解释。难民署认为，行政当局不惜一切代价和在技术细节上为非法决定辩护，符合难民署的利益。此外，难民署认为，要提高行政效率，就可能需要在做出最终有争议的行政决定之前立即弥补缺陷。最后，难民署指出，工作人员对他们收到的全面解释表示满意，这使他们放心，他们的冤情得到了高级管理层的认真对待，监督机制正在发挥作用。这是难民署努力促进“畅所欲言”文化的一个重要因素。

5. 各组织普遍支持拟议建议，同时提请注意联合检查组审查报告附件六，其中概述了参加组织就拟议建议应采取的行动，以及免于就这些建议采取行动的清单。

三. 对具体建议的意见

建议 1

联合国系统各组织行政首长如果尚未将行政当局对管理当局评价请求或行政审查请求作出答复的时限统一设定为最少 45 个日历日和最长 60 个日历日，则应在 2025 年年底前统一设定这一时限，不论请求是由总部还是外地的工作人员提出；或提出设定统一时限的建议，供其立法机关或理事机构作出决定。

6. 各组织部分支持这项建议。

7. 在许多组织中，管理评价的时间表是在工作人员细则中规定的，是与各自理事机构/立法机关讨论并由其作出决定的结果。

8. 对于已接受联合国争议法庭管辖权的组织，应指出，该建议需要由大会而不是联合国系统各组织的相关行政首长来处理。联合国争议法庭规约第 8(d)(i)(b) 条规定了对管理评价请求作出答复的时限，其中规定：“对总部产生的争议，答复期为管理评价决定提交后 30 个日历日，其他办事处为 45 个日历日”。大会第 63/253 号决议通过了联合国争议法庭规约，对争议法庭规约的任何修正同样需要大会通过。

9. 关于第 40 段，检查专员质疑联合国粮食及农业组织(粮农组织)总干事对世界粮食计划署(粮食署)工作人员提出的申诉的最终决定权是仍然合适，还是需要调整，因为“粮食署自成立以来在工作人员、业务和预算方面均有大幅增长”，粮农组织强调，关于粮食署工作人员提出申诉的规定是根据粮食署作为联合国和粮农组织的一个自主联合附属方案的地位制定的。尽管粮食署多年来有所增长，但有关粮食署、粮农组织和联合国之间关系的法律框架没有改变。所建议的“调整”似乎触及了这一法律框架的基础，提出了超出审查范围的问题。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长如果尚未在监管框架中纳入一项规定，即在初步证据显示决定非法、事实错误、特别紧急或执行决定可能造成无法弥补的损害的情况下，须依职权或应申诉人请求在其诉诸法庭前暂停执行有争议的决定，则应在 2025 年年底前纳入此项规定；或提出纳入上述规定的建议，供其立法机关或理事机构作出决定。

10. 各组织总体上支持这项建议。

11. 一些组织报告说，最近在其法律框架中采用了拟议的规定。目前的行政审查程序已解决上述问题的组织不打算修改其目前的做法。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应酌情在 2025 年年底前制定同行审议机构主席和秘书职位的职权范围或类似文书，规定职位所需资格，包括法律专业知识、职能和报告关系，为其结构独立性和公正性提供必要保障。

12. 各组织普遍支持这一建议，因为其目的是提高这一进程的专业性，即使有些组织没有这种同行审议机构。

13. 一些组织表示，鉴于这种内部社会对话制度的特殊性，它们倾向于保留同行审议机构的某些具体方面。另一些组织设想进一步研究这一建议，同时考虑到是否有具备相关法律专门知识但不参与本组织法律代理工作的工作人员，以及聘用一名有法律资格的外部主席可能涉及的资源问题。

建议 4

联合国系统各组织的立法机关和理事机构应要求尚未彻底审查内部专门申诉机制的监管框架和做法的各自行政首长进行彻查，以评估这些框架和做法在更广泛的内部申诉机制框架内是否持续有效并充分发挥作用，包括为提高程序效率而消除重复或模糊的程序路径，并不迟于 2025 年就此向立法机关和理事机构作出报告。

14. 各组织指出这项建议是针对其立法机关和理事机构提出的。

15. 一些组织倾向于向行政首长提出建议，因为其内部申诉机制是工作人员服务条款和条件的一部分，定期更新这些机制属于行政首长的职权范围，而不是由组织的立法机关或理事机构发起。

16. 关于该建议的实质内容，各组织部分支持该建议，指出，审查的时间安排应由行政首长斟酌决定，因为他们最有资格考虑是否需要这种审查。

建议 5

联合国系统各组织的立法机关和理事机构应要求尚未向其报告正式内部申诉机制(包括专门申诉机制)运作情况的各自行政首长，从 2025 年开始每年报告上述情况。报告应详细说明申诉的数量、事由和结果，包括被认为不可受理的案件、申诉人的人口统计资料以及遭申诉决定是维持不变还是作出修改，并酌情按程序类型分列。

17. 各组织指出这项建议是针对立法机关和理事机构提出的。

18. 各组织回顾，已有现有报告机制，包括秘书长提交大会的关于内部司法的年度报告(见例如 [A/78/156](#))。值得注意的是，报告联合国秘书处不可受理的管理评价请求数量的做法已经恢复，并将列入今后的报告。

19. 各组织虽然认识到拟议建议中包含的透明度的价值，但认为正式内部申诉机制运作情况报告中所列统计数据必须包含隐私和数据保护方面的考虑，并指出，有关人口统计或事由的信息可能会损害申诉程序的保密性，却不会提供任何有意义的信息。

20. 最后，各组织提到内部司法办公室判例法数据库，该数据库提供联合国争议法庭和联合国上诉法庭关于公开判决的判例，涉及与不当行为、业绩管理、骚扰、任用、福利和应享权利等有关的各种工作场所争议。在国际劳工组织行政法庭的判例法数据库 Triblex 上也可以找到类似的信息。

建议 6

联合国系统各组织行政首长如果尚未审查正式内部申诉机制的程序规则，包括在内部申诉程序不同阶段适用于行政当局的答复时限，则应在 2025 年年底前进行审查，并具体规定延长时限的条件，以期减少相关延误，增强法律确定性和问责制。

21. 各组织支持这项建议。尚未执行该建议的组织正在审查其程序规则。

建议 7

联合国系统各组织行政首长如果尚未调整本组织的监管框架并取消对工作人员在内部司法程序中法律代理方面的所有限制，则应在 2025 年年底前作出调整并取消限制，以使工作人员能够不受限制地自由选择法律顾问。

22. 各组织部分支持这项建议。一些组织指出，有必要作进一步研究，同时审查整个内部申诉程序，以确定最适合其实体的做法。
