

**第五十七届会议**

议程项目 119 和 123

**联合检查组****联合国司法行政****联合检查组关于联合国系统内部的司法行政改革：向高级申诉的备选办法的报告****秘书长的说明**

秘书长谨向大会转递秘书长和联合国系统行政首长协调理事会联合检查组题为“关于联合国系统内部的司法行政改革：向高级申诉的备选办法的报告”（JIU/REP/2002/5）的评论，供大会审议。

**摘要**

联合检查组（联检组）题为“关于联合国系统内部的司法行政改革：向高级申诉的备选办法的报告”是联检组 2000 年就这一主题进行的题为“联合国司法行政”的研究（见 A/55/57）的继续。因此，本报告的若干建议是在先前研究报告针对联合国具体情况所提建议的基础上提出的。联合国系统行政首长协调理事会成员对本报告表示欢迎，认为报告为联合国系统正在进行的内部司法行政改革增加了有益的内容。他们对联检组检查专员的建议表示赞赏，这些建议基本上是对上次报告中为加强联合国系统上诉机制而提出的多项建议的扩展或修正。

## 一. 引言

1. 本报告是联合检查组（联检组）按照大会第 55/258 号决议第十一部分第 10 段编写的；大会在该项决议中注意到，联检组铭记着联合国各会员国的国家法律制度，打算在与联合国系统所有组织协商下，继续研究是否需要更有高级别的司法机构，并请联检组就此向大会第五十七届会议提出报告。

## 二. 一般评论

2. 联合国系统行政首长协调理事会成员对本报告表示欢迎，认为报告很好地汇集了联合国系统司法行政改革中关于提供向高级别申诉的备选办法的各种问题。他们认为，这种改革应充分考虑到联合国系统各组织的需要，并不对建立适当的迅速、公正的司法行政机制的重要性造成任何损害。协调理事会成员还指出，国际劳工组织（劳工组织）行政法庭为联合国系统外的许多组织提供服务，联检组检查专员在编写建议时似乎未考虑这一因素。

## 三. 对联合检查组建议的评论

### 建议 1:

**应尽一切努力，确保与司法有关的所有机构的独立性；在适当时，各组织不妨考虑按照联合国监察专员的建议，设立独立的办公室，将处理司法问题的所有机构整合在一起。**

3. 行政首长协调理事会成员注意到，这项建议与联检组上次题为“联合国司法行政”的报告（A/55/57）中针对联合国具体情况的建议 1 基本相同，秘书长对此作出的答复（见 A/55/57/Add. 1，第 7-10 段）依然有关。关于建议 1 提到的“设立独立的办公室，将处理司法问题的所有机构整合在一起”，协调理事会成员指出，在联合国系统外的各个组织，因为司法行政的工作量不足以设立独立和单独的办公室，工作人员仅是兼职参加司法行政工作，并且各方认为目前的安排是有效和令人满意的。

### 建议 2:

**(a) 加强各组织的非正式调解、调停和谈判能力。应鼓励尚未建立独立的中央监察职能的每个组织这样做，行政首长经与职工代表协商，可指定一名高层官员来履行这一职能，任期五年，不可连任。在每个主要工作地点，都应有一人或一个小组在监察员的全面指导和监督下，兼职履行非正式的调解、调停和谈判职能，以补充这一职能。**

(b) 按照会员国某些法院的例子，劳工组织行政法庭和联合国行政法庭应当能够在各方之间进行调停。这一权力应明确归属于法庭，因此，在认为适当时，它们可诉诸调解程序来解决争端，尤其是不涉及重大法律问题的争端。

4. 关于建议 29(a)，行政首长协调理事会成员注意到，秘书长于 2002 年 10 月 25 日按照大会第 55/258 号和第 56/253 号决议设立监察员办公室，履行了关于加强联合国调停和调解能力的承诺。秘书长任命了监察员，并为此印发了 ST/SGB/2002/12 号秘书长公报。协调理事会成员建议，监察员应享有特权确定，监察员办公室是否并在何种情况下应有一人或一个小组在监察员的全面指导和监督下，履行非正式的调解、调停和谈判职能，以补充监察员办公室的职能。

5. 关于监察员的任期，行政首长协调理事会成员认为，对于联合国系统所有组织中的监察员一律采用单一、不得连续的五年任期，本报告没有提出充足的理由。

6. 关于建议 2(b)，行政首长协调理事会成员注意到，将在争端（如工作人员对管理人员的行政决定提出上诉）“各方之间进行调停”的权力赋予联合国行政法庭会产生若干问题，包括需修正行政法庭规约的问题。他们认为，在法庭权力中增加调停职能没有必要，因为一旦案子提交到了行政法庭，法庭裁决是解决争端最有效的办法。

7. 行政首长协调理事会成员指出，关于在没有联合国行政法庭干预的情况下处理工作人员的上诉或可能的上诉，早已存在充分的机会和机制。根据现有惯例，行政法律股在接到上诉后，应复核案情，并尝试解决问题。其次，在上诉进程的下一阶段（如在联合申诉委员会审查期间、甚至在向行政法庭提出申请后），各方仍有机会在行政法庭实际审议申请之前解决上诉。此外，最近设立的监察员办公室意在协助工作人员和行政当局解决争端，而不诉诸正式的解决手段。

### 建议 3:

考虑到劳工组织行政法庭和联合国行政法庭最终合并的好处，联合国和劳工组织的有关法律机构不妨要求协调两个法庭的规约和工作程序，并特别强调遴选成员的程序、其职责和管辖权以及判例法；两个法庭应与有关的参与组织协商，具体制定此类合并的时间表。

8. 行政首长协调理事会成员指出，秘书长题为“秘书处司法行政”的报告第五节解决了上述建议提出的问题，其内容依然有效（见 A/56/800，第 35-43 段）。

9. 关于协调劳工组织行政法庭和联合国行政法庭的规约、规则和惯例，行政首长协调理事会成员回顾，大会在 1989 年 11 月 22 日第 44/413 号决定中决定，保留联合国行政法庭的现有规约。

**建议 4:**

(a) 作为一项一般业务原则，接受这些机构的一致建议，但不损害行政首长履行其行政职责的权威。

(b) 发表年度报告，其中载有资料摘要，说明联合申诉委员会、联合纪律委员会和类似咨询机构听询的案件的数目和性质，并载有关于这些案件处理情况的一般统计数字；对案件的诉讼过程应保守机密。

(c) 适当考虑在所有上诉机构举行口头听证，因为这些听证有助于解决争端，加速案件的处理。

10. 关于建议 4(a)，行政首长协调理事会成员回顾，就联合国而言，秘书长自 1987 年以来始终遵循接受联合申诉委员会的一致建议这项政策，除非涉及重大法律或原则问题。如果秘书长认为在法律、原则或偏离惯例方面存在迫不得已的理由，也可以不接受一致建议。在所有这种案子中，都对不接受建议的理由进行了全面、详细的阐述。至于联合国以外的其他组织，行政首长一般不同意联检组有关自动接受申诉委员会一致建议的提议。

11. 关于建议 4(b)，秘书长在 A/56/800 号文件第 22 段(a)中表示，将提供统计资料，以监测司法行政趋势，并在与工作人员协商之后，商定由联合申诉委员会和联合纪律委员会准备这一资料。此外，2002 年 4 月 19 日印发了 ST/IC/2002/25 号情况通报，向全体工作人员通报了秘书长关于惩戒问题的政策，并提供了导致采取一项或多项惩戒措施的案子摘要。有人表示关切，即使以摘要形式提出报告，仍可能难以对案子的性质严格保密。

12. 行政首长协调理事会成员指出，在针对行政首长的建议 4(c) 方面，根据既定的法律原则，每个上诉机构必须在不受外来干涉的情况下自行决定，考虑到案情和所有其他相关情况，为对案子进行充分审议，是否有必要进行口头听询。联合纪律委员会和联合申诉委员会，通常在惩戒工作中对暂停行动的要求进行口头听询。

**建议 5:**

大会不妨请第六委员会研究是否应当设立一个特设小组，负责复核目前的两个行政法庭或未来的单一法庭（见上文建议 3）的判决；该小组可具备下列特征：

(a) 它应当由国际法院院长指定的一人担任主席，另有其他两位成员，后者由劳工组织行政法庭和联合国行政法庭庭长/国际劳工组织和联合国法律机构各指定一名。出任该特设小组成员的人应为国际公认的知名法官。其任期不应超过法庭成员的任期。应制定筛选程序，以避免无理申诉给该小组带来过重负担。

(b) 可按照下列标准处理关于复核行政法庭判决的申请：第一，行政法庭超越了其管辖权或职责范围；第二，行政法庭未能行使赋予它的管辖权；第三，行政法庭在有关《联合国宪章》条款的法律问题上出现失误；第四，行政法庭的程序出现重大失误，导致司法不公；第五，行政法庭严重偏离其判例。

(c) 特设小组的决定和结论应对各组织和行政法庭的行政首长具有约束力。特设小组不应重开诉讼，而只应酌情复核判决，这样，行政法庭可以根据特设小组的决定和结论确认或修正其判决。

13. 行政首长协调理事会成员注意到，上述建议是联检组上次关于联合国司法行政的报告（A/55/57）中建议 5 提出的“向高级申诉情况”概念的进一步发展。秘书长就这项建议提出的评论（见 A/55/57/Add. 1，第 27 段）依然相关。在这方面，协调理事会成员进一步回顾，经联合国系统法律顾问提议，协调理事会于 2001 年决定不寻求采用二级上诉机制。

14. 行政首长协调理事会成员注意到，联检组目前的报告提出了一项更为具体并经修正的提议，建议大会不妨要求第六委员会研究成立负责复核联合国行政法庭和劳工组织行政法庭（或是拟议的单一法庭）判决的特设小组的可行性。协调理事会成员注意到，联检组在这项新的提议中建议，增加拒绝法庭判决的新的基础：法庭严重偏离判例。协调理事会成员对这一新基础的适当性提出严重质询。他们指出，这种新基础意味着将遵守一项司法原则，而这一原则将使过去的判例对今后的案子自动产生约束力，并有可能阻止法庭偏离或看来偏离过去的判例，而法庭因为各种正当理由可能应该偏离判例。

15. 行政首长协调理事会成员注意到，在建议 5(c) 中，检察专员预期小组的决定“对各组织的行政首长和法庭具有约束力”，同时规定小组“将不重开诉讼，而只应酌情复核判决，这样，行政法庭可以根据特设小组的决定和结论确认或修正其判决”。协调理事会成员指出，这两项建议似乎相互矛盾，应作出澄清，而不问建立二级上诉系统的问题如何处理。

16. 行政首长协调理事会成员最后指出，大会在题为“审查联合国行政法庭规约第 11 条规定的程序”的第 50/54 号决议序言部分段落中表达了对这一问题的看法；大会除其他外指出，“注意到联合国行政法庭规约第 11 条所规定的程序对于裁决联合国内工作人员的争端来说已证实不是一种建设性或有用的组成部分”。因此，大会取消了这一程序，并对规约作了相应修正。

#### **建议 6：**

各组织行政首长应确保与职工会协作，制定全面的法律保险办法，以在这些程序中向工作人员提供法律咨询和代理，但有一项谅解，即在这些办法能够自筹资金前，各组织应向这些办法提供资金。

17. 行政首长协调理事会成员认为，应对提议的全面法律保险办法的影响和财政可行性进行更深入的分析，然后再考虑就这项建议作出决定。

---