

联合国检查组关于联合国司法的报告

秘书长的说明**

秘书长对联合检查组题为“联合国司法”的 报告的评论

一般评论

1. 秘书长按照联合检查组章程第 11 条规定就联合检查组(联检组)题为“联合国司法”的报告(A/55/57)作出评论。

2. 联合检查组专员在其报告的摘要中提到若干国际文书,并基本上建议应将诸如《国际人权宣言》、各项人权盟约和 1998 年日内瓦国际劳工组织关于工作的基本原则和权利宣言纳入联合国内部条例和规则。适用的立法的实质内容这个问题同行政司法机制的问题是很不一样的。正如联检组报告所说,联检组的目的是审查机制,因此,实质性立法就似乎有点离题了。无论如何,报告中所提到的文书只对批准了这些文书的国家适用,而不对这些国家所参加的政府间组织适用。如果,各国希望某一个国际组织适用这种文书的规定或原则,它们可以通过该组织的适当决议来达成这项目标。

3. 联合国工作人员的服务条件所根据的是《联合国宪章》,其中规定“工作人员由秘书长依大会所定章程委派之”(第一百零一条第一款)。因此,大会以通过《工作人员条例》的方法决定这些条件。

4. 联合国法律年鉴中发表的 1978 年 11 月 30 日法律事务厅提出的法律意见中讨论了各项劳工组织公约与联合国服务条件之间的关系的问题:

各项[劳工组织]公约当然适用于批准了这些公约的国家,但不适用于这些国家参加的任何政府间组织。“在本厅[法律事务厅]从前的一项意见中曾指出:‘如果各国认为必须使这些条约的规定和原则适用于一个国际组织,它们可以通过该组织的适当决议达到这项目的。’”

5. 根据法律事务厅上述声明的立场,各会员国是知道各项劳工标准,包括各项劳工组织公约的规定的。

因此,如果它们愿意的话,它们可以决定将这些决定纳入有关工作人员条例。

6. 此外,这不一定就是说,联合国工作人员目前的服务条件已经或应当符合劳工组织公约所反映的国际劳工标准的一切方面。秘书长认为《世界人权宣言》所载的一切有关劳工标准已充分反映在联合国工作人员服务条件中。还应当指出的是,在制定和通过劳工组织公约中反映的标准时,并不是一般地以在政府工作的个人或在国际组织工作的人的服务条件为目标。因此,适用于一个国家一般工作人员的标准和那些适用于本国政府或国际组织工作人员的标准可能有重大的区别。

对各项建议的评论

建议 1: 设立一个解决纠纷和司法行政办事处

为加强联合国司法的独立性,应当设立一个解决纠纷和司法行政办事处,向秘书长办公厅负责。该办事处应包括:监察职务;行政法庭秘书处;联合申诉委员会秘书处、专业人员责任问题委员会(代替联合纪律委员会)、顾问小组协调专员办事处。

7. 联检组的报告建议将联合国行政法庭同其他申诉机构的秘书处一起纳入一个新设立的办事处,以专门处理同解决工作人员和管理人员之间的纠纷和司法行政的问题。联检组没有指出是否将涉及司法行政的行政法律股包括在拟议的新办事处内。

8. 这项建议的目的是增加联合国内“司法行政的独立性”,并加强涉及司法行政的单位的“形象和可信度”,虽然检查专员发现没有理由可认为这些单位在任何方面受到管理部门的不当压力。即使独立性不足的形象的确是一个问题,但该报告没有解释这项建议

如何能够消除或改变这种形象。事实上所建议的改变可能产生反效果。

9. 目前，行政法庭的秘书处虽然在行政上从属于法律事务司，但由秘书长任命的行政法庭执行秘书却在实质性事务上向行政法庭负责。秘书处有自己的设施。如果大会决定将行政法庭秘书处从法律事务办公室移出，并将其放在拟议的新办事处内，行政法庭秘书处这个独立的司法机构同工作人员管理人员联合机构将一起向这个新办事处的首长负责；除非另有规定，行政法庭的执行秘书或书记长官也须向拟议的新办事处首长负责。这同它们应能在行政法庭的指示和监督下独立工作的要求不符。这以行动将引起下列严重问题：行政法庭的独立性；将行政法庭秘书处与工作人员和行政人员联合机构放在一起是否适宜和适当，因为在对工作人员和管理人员联合机构的决定有异议的情况下，上诉机构为行政法庭。

10. 联检组的建议没有处理在设立拟议的新办事处后决策过程的总结构如何改变的问题。此外，联检组的建议没有清楚地说明新办事处所将包括的各单位指挥系统，并且没有指出谁对各项上诉作最后决定。需要进一步澄清具体的改变如何能够改善目前的系统。

建议 2：设立一项监察职务

为加强司法制度进行非正式调解、仲裁和谈判的能力，应当设立监察职务以代替歧视和其他冤情调查小组。监察职务应作为解决纠纷和司法行政问题办公室的一部分。监察专员应是秘书长与工作人员代表协商任命的独立高级干事，一次任期五年，不得连任。应当确保各工作地点的工作人员随时都能获得监察专员的协助。此外，每个工作地点应有一名人员或一个小组协助监察专员，该名人员或小组是非专职的，它们的工作由监察专员协调进行。

11. 这项建议提议设立监察职务以代替歧视和其他冤情调查小组，并作为新的解决争端和司法行政办公室的一部分。建议中要求取代的调查小组目前是在公

共的基础上运用的，然而为监督职务设立一个高级别员额和提供其他工作人员将需要额外的资源。

12. 秘书长关于人力资源管理改革的报告（A/55/253）中建议设立一个监察专员机制。正如对其他的联合国员额和职务的做法一样，在评价监察专员的确切职责后，秘书长将决定拟议员额的级别、任期和业务要求，然后请大会（通过行预咨委会）设立该员额和服务并提供经费。

13. 联检组的报告认为调查小组的协调效果不大，这同文件 ST/IC/1999/79 中最近关于调查小组活动的报告是一致的。以监察专员代替调查小组似乎是加强联合国内的非正式协调过程的一个有效办法。很快就会提交大会供其审议和核可的一套人力资源改革办法中将包括这个问题，因为调查小组是根据大会第 31/26 号决议设立的。

建议 3：联合国行政法庭

(a) 《行政法庭规约》第 9 条应予修正，取消对法庭权力的现有限制。如法庭认为申诉具备充足理由，应有充分权力下令撤消有争议的裁决或下令具体执行援引的义务。此外，适当的赔偿数额仅应由法庭决定。

14. 如联检组报告第 117 段所指出，该项建议将使联合国行政法庭同劳工组织行政法庭一致。但是，如秘书长关于设立一个单一行政法庭的可行性的报告中（1987 年 6 月 15 日 A/42/328 第 50 段）所述：

“两个法庭最受争议的分歧之一就是它们各自指定履行特定义务的有限权力问题。这两个法庭如果判定某一申诉（或控诉）确具理由，即须命令取消受到指控的决定或指定履行有关义务（劳工组织行政法庭规约，第 8 条；联合国行政法庭规约第 9 条第 1 款）。但是，对于可能无法或不宜取消决定或履行义务的情况，两个法庭规约内载相关条款极不相同：

“ (a) 在劳工组织行政法庭方面是由该法庭自行判定是否‘不能够或不宜’取消决定或

履行义务；如果判定不能够或不宜如此做，则由法庭判给申诉者金钱赔偿（此项赔偿并无任何特定的限制）；但是，在最敏感的工作人员复职问题上，劳工组织行政法庭实际上只在极少见的情况下下令恢复职务，而不给予作为答辩人的组织支付赔偿金的选择；

“ (b)联合国行政法庭则必须在其原判决中订定将支付给申诉人的赔偿金数额（但须不超过一定的限额），并由秘书长决定；为了联合国之利益’，他是选择遵守取消决定或履行义务的命令呢？或是支付法庭所规定的赔偿金数额？在实践上，秘书长在大多数情况，特别是在涉及离职的案件方面，都选择支付赔偿金，而非准予复职。”

15. 如果接受联检组的建议，让行政法庭能够命令(a)履行具体的义务和(b)无限制的赔偿，就会严重地限制秘书长作为本组织首席行政官的权力。无论如何，这样做就需要大会考虑在其后修正联合国行政法庭的规约。在这方面，应指出，大会没有接受在上述报告（A/42/328）中提出的建议。

(b) 促请提名行政法庭候选人的成员国尽力确保其候选人最好在司法领域具备较高的专业资格和有关经验。

16. 在这个问题上似乎有一致意见。

(c) 由于行政法庭的工作量日益增加，并造成案件的积压，行政法秘书处应予加强，办法是增设一个副秘书的职位，以期法庭的职务获得有效和迅速地执行。

17. 任何这种建议均须提出数据和分析以证明行政法庭处理的案件增多。秘书长然后将重审法庭的需要，如确定有足够的理由，即可向大会提出他的建议。

建议 4：联合申诉委员会和专业人员责任问题委员会

(a) 现有的联合纪律委员会应由专业人员责任问题委员会取代。后者的职务相当于联合纪

律委员会的职务，但应较多地侧重道德任务，较少地侧重纪律任务。

18. 这项建议要求以专业人员责任委员取代现有的联合纪律委员会。不太清楚为什么联检组要求较多地侧重提交给委员会的案件的道德方面。根据有关条例和细则，联合纪律委员会的职责是就任何工作人员不当行为所产生的纪律问题而不是道德问题向秘书长提供咨询意见。无论如何，《工作人员条例和细则》为判断是否有不当行为提供了基础。此外，这项建议没有解释，在规则和程序方面会有什么改变；也没有指出现有的纪律委员会会有什么具体问题应予纠正。还应指出，有关机构的现有名称正确地描述了其组成和职能：“联合”——包括了管理人员和工作人员，“纪律”——就纪律问题提供意见。

19. 此外，执行这项建议可能产生经费问题，但由于没有关于拟议的委员会业务工作的详细内容，无法评估所需经费。

20. 一项有关的但又相对独立的问题是，联检组在其报告第 132 段中说，它希望联合纪律委员会和联合申诉委员会的业务能够更透明。应当指出，根据目前的规则和政策，这些机构的会议记录是保密的。实际上，如这些机构的报告，甚至是报告的一部分对外公开，就可能很难维持必要合理的保密规定。在这方面，联检组建议不公开有关工作人员的姓名，但这明显不能在所有情况下提供充分的保密保证。

(b) 应向联合申诉委员会和专业人员责任问题委员会新成员提供基本法律课程，特别是关于联合国工作人员任命条件、联合国行政政策和做法以及行政法庭法律理论的课程。

21. 联合申诉委员会和联合纪律委员会的秘书处负有训练各该委员会委员的责任。训练的形式可以是所有委员会开讨论会，或为个别小组就适用于具体案件的规则进行简介。定期与人力厅和其他办公室联合举办关于司法问题的训练讨论会。对于具体案件，联合申诉委员会和联合纪律委员会的秘书就适用的规则和条例向委员们作较彻底的简介。秘书处还为两个

委员会的新委员开办讲习班，由涉及内部司法的不同单位进行讲解。拟在今后的讲习班上，通过仔细挑选的案例研究，让委员会有更多的实际训练。

- (c) 应当恢复接受联合申诉委员会和专业人员责任问题委员会一致通过的建议的做法，以强调按照大会颁发的条例设立的这些咨询机构的重要性，但同时不减损秘书长作为联合国行政首长的权力。

22. 联检组报告第 123 至 128 段进一步讨论了这项建议。应指出，虽然联合申诉委员会的报告对秘书长而言继续属于咨询性的，但在 1987 年作出一项决定，一致同意的报告实际上应被接受，只要这些报告不涉及重大的法律或原则问题（见 A/C.5/42/28）。此外，如秘书长在其报告（A/C.5/43/25）所指出，如不接受申诉委员会的建议，即应提供作出这项决定的原因。行政法庭也审议了这个问题。行政法庭在其第 562 号判决：贾夫（1992）中审查了秘书长在何种程度上受申诉委员会一致建议的约束。法庭认为，“秘书长只是采取一项政策，他可偏离该项政策行事。因此，善于联合申诉委员的建议具咨询性质的有关规则仍旧保持不变”。

23. 秘书长的做法没有改变。依照上面所述，如果秘书长认为有迫不得已的法律或原则理由或认为建议偏离既定的政策，他会继续不接受申诉委员会/纪律委员会一致的建议。在所有的情况下，秘书长都对其决定提出详细的理由。在拟为申诉委员会和纪律委员会委员增加提供关于本组织适用法律和政策的训练的情况下，预期一致建议会有更可靠的佐证，因而符合适用的法律。

- (d) 联合申诉委员会秘书处应发表年度报告，提供资料说明审理的案件和关于这些案件处理情况的一般统计数字。

24. 出版申诉委员会和纪律委员会关于审理的案件和有关统计数字的年度报告可能是有用的，但须铭记上面第 20 段关于保密问题的评论。统计报告有助于确定趋势、培训需要、政策问题等等。

- (e) 应当进一步研究在所有联合国申诉机构举行口头听询的问题，以确定这种方法是否有助于解决争端，并加快案件的处理过程。

25. 关于增加在申诉委员会进行的口头听询次数的建议，需要在考虑到关于申诉、试验项目的结果的情况下进一步讨论。目前的申诉程序需要人力资源管理厅在申诉机构为方案管理人员的决定进行辩护。如秘书长在人力资源管理改革的报告（A/55/253）中所建议，方案管理员需要向这些机构提供关于其决定的事实根据，并由人力厅行政法律股就法律问题提供支助。但是，对于双方立场以文字方式提出的大部分案件，口头听询可能使案件处理的更慢而不是更快。当小组需要在所审案件方面获得进一步澄清时，口头听询可能是适宜的。

- (f) 应当日益利用信息技术，包括进行电视商谈，以便外地工作人员有机会使用解决争端的申诉程序，并向申诉机构提出申诉。

26. 增加使用信息技术的建议是对的。

建议 5. 更高申诉程序的选择

检查专员认为应当进一步考虑在内部申诉程序中恢复国际法庭的咨询功能。并应同时鼓励行政法庭与联合国系统其他主要法庭和国际劳工组织行政法庭建立更加密切的工作关系，以期使其权限和管辖权合理化，并统一它们的裁判规程。

27. 检查专员对不存在某种形式的上诉机制表示关切，秘书长虽然对此表示赞赏，但应指出，联检组报告第 64 段提及，要求复核行政法庭所作判决的申请书审查委员会不是一个就已作出的判决提出上诉的场所，尽管有些人有此误解。委员会的权力只限于在有限的情况下要求就联合国行政法庭的判决提供咨询意见。没有关于向法院直接上诉的规定。联检组报告没有清楚说明，为什么要扭转大会在其第 50/54 号决议中所作的决定，停止诉诸法院的办法。应指出，大会过去曾多次审议过这项建议中提及的各项问题，包括协调联合国和劳工组织行政法院的判例法。

建议 6. 向工作人员提供适当的法律咨询和工作人员适当的代表

为了有更多机会向工作人员提供法律咨询和担任其代表，检查专员建议第一步是加强法律顾问小组协调员办公室。协调员的职位应改叙为高级专业人员一级，并由一名具备优良法律资历的工作人员担任。目前工作人员仅能由现任或退休工作人员代表他们，应让他们选择已辞职或因其他原因离开联合国的工作人员作为代表。

28. 这项建议涉及所谓的行政当局和工作人员的代表级别不平衡的问题。它建议通过任命一名具有法律

资格的协调员来加强法律顾问小组协调员办公室。关于该员额的级别和业务要求，应当指出，决定改进向所有工作人员提供的法律咨询和工作人员的代表所需资源的责任在于秘书长。已根据许多考虑因素，包括协调员的实际职能和这些职能是否应包括提供法律咨询，审查了任命的需要。向法律顾问小组提供法律支助似乎是适当的，为此，行政当局也提出了具体的建议，作为人力资源改革总建议的一部分。