

联合国系统内部的司法改革：向高级申诉的备选办法

撰 稿：

法蒂赫·布瓦亚德—阿加
奥梅罗·埃尔南德斯

联合检查组



联合国，日内瓦

2002 年 6 月

GE. 02-01763 (C) 020902 090902

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语		iv
内容提要和目标		v
导 言	1 - 14	1
一、联合国系统各组织内的非正式内部申诉程 序	15 - 41	4
二、司法改革：向高一级申诉的备选办法	42 - 68	9
A. 背 景	42 - 51	9
B. 联合国系统特定组织的看法	52 - 66	10
C. 关于一些会员国国内法律制度的资料摘要	67 - 68	14
附件 A		23
附件 B		25

缩 略 语

ACC	行政协调会	行政协调委员会
CEB	行政首长协委会	行政首长协调委员会
ECA	斐济经委会	联合国非洲经济委员会
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
IAEA	原子能机构	国际原子能机构
ICAO	民航组织	国际民用航空组织
ICSC	公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
ILO	劳工组织	国际劳工组织
ILOAT		劳工组织行政法庭
IMO	海事组织	国际海事组织
JAB		联合申诉委员会
JDC		联合纪律委员会
UNAT		联合国行政法庭
UNDP	开发计划署	联合国开发计划署
UNESCO	教科文组织	联合国教育、教学及文化组织
UNFPA	人口基金	联合国人口基金
UNHCR	难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	儿童基金	联合国儿童基金会
UNIDO	工发组织	联合国工业发展组织
UNON	内罗毕办事处	联合国内罗毕办事处
UNOV	维也纳办事处	联合国维也纳办事处
WFP	粮食署计划署	世界粮食计划署
WHO	卫生组织	世界卫生组织
WIPO	知识产权组织	世界知识产权组织

内容提要和目标

目 标：

在联合国系统内部司法改革的背景下，审查是否可能就两大国际行政司法机构，即国际劳工组织行政法庭(劳工组织行政法庭)和联合国行政法庭的具有约束力的决定建立更高一级申诉庭，为此将与联合国系统各组织磋商，并考虑到会员国国内的法律制度。

监察专员在编写题为《联合国内部司法》的报告(A/55/57)期间，审查了联合国系统各组织内部各类司法制度。在评估现有的资料时，监察专员得出结论认为，需要从全球、全系统角度进一步审查这一问题，在对低级司法机构和准司法机构所作裁决执行高一级申诉程序时，尤应如此。大会在其 20001 年 6 月 14 日第 55/258 号决议第十一部分中，“注意到联合检查组铭记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高一级的司法机构……”。

监察专员在编写前一份报告和本报告时确认的第一个主要问题是，在实行正式程序之前，必须加强非正式调解、调停和谈判。

第二个主要问题涉及设立高一级的申诉庭，处理行政法庭的裁决。监察专员的建议不仅仅是针对联合国本身的，他们还决定在与所有组织协商后，决定是否在整个联合国系统建立高一级的申诉庭，处理数目有限且界定清楚的案件。

第三个问题涉及向与管理部门相比处于弱势的工作人员提供适当的法律咨询并作为他们的代表，使工作人员可以从各组织的法律和行政服务中得到支持。

到目前为止，监察专员在审查司法问题时，避免涉及实体法。他们集中精力，从理论和实践角度考察程序的各个方面。在考察过程中，监察专员发现了法律中的大量实质性和程序性缺陷，这样，或可有助于各组织避免其官员不适当的决定造成的恶劣后果。

因此，本报告提出了一些措施，旨在确保国际组织内部的司法能够向工作人员和行政部门提供申诉选择，就象在国内司法管辖中，每个公务员都有权就一项行政决定提出抗辩。

结论和建议

联合国系统各组织的司法独立

监察专员关于这一问题的前一份报告题为“联合国内部司法”(A/55/57)，其中，监察专员建议在联合国设立一个解决纠纷和司法问题的办公室，由联合国行政法庭秘书处、监察员办公室以及联合申诉委员会和联合纪律委员会的秘书处组成。此外，监察专员认为，虽然国际劳工组织行政法庭书记官处独立于该组织的法律和行政部门，但联合国行政法庭秘书处仍然受法律事务厅管辖。

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。

强化非正式调解、调停和谈判职能

虽然在若干组织中设有内部咨询机构，例如联合上诉委员会、可在诉讼任何阶段在各方之间进行正式或非正式调停，监察专员发现，此类咨询机构并不总是能够有效地息讼。此外，劳工组织行政法庭和联合国行政法庭似乎需要更正式和更明确的调停权威，从而在某种程度上减轻下级司法机构的负担。显然，这一权力应当是一种充分的酌处权，对法庭决定不行使这一权力，不可提出上诉。

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。

协调劳工组织行政法庭和联合国行政法庭的 工作和程序，推动两个法庭的合并

监察专员发现，劳工组织行政法庭和联合国行政法庭的明文规定和工作程序在一系列重要方面互有不同，尤其是在法庭成员的遴选、其职能、管辖权和案例法等方面。协调这些不一致之处将为两个法庭最终顺利合并铺平道路。

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。

联合申诉委员会、联合纪律委员会和类似机构

监察专员认为，应当更为普遍地承认内部咨询机构，例如联合申诉委员会、联合纪律委员会和其他机构具有重要作用，它们通过确定事实、确认主要问题和提出建议，可以帮助各组织的行政首长解决工作人员与管理部門之间的争端。为此目的，各组织的行政首长应认可下述措施：

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。

向高级申诉的备选办法

监察专员认为，停止就联合国行政法庭的裁决向国际法院提出申诉，或许产生了意想不到的效果，即取消了对行政法庭裁决可能出现的失误仅有的现行补救办法。实际上，一些年来，在涉及国际组织及其工作人员的问题上，国际法院发挥了重要作用。关于由国际法院来复核联合国行政法庭判决的申请以往均提交给一个专门机构，称为复核行政法庭判决委员会。该委员会于 1995 年撤消，但设立该委员会的本义仍然是有效的，成为人们的议题。

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，行政法庭实际偏离了其管辖权。

- (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。

向工作人员提供的法律咨询和代理

监察专员提议，各组织应确保当事方在内部咨询和司法机构的辩论程序中最大限度地平等享有司法机会和保障。

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。

导 言

1. 在整个调查期间，监察专员注意到，联合国的所有国际行政机构尽管各自有其特点，但在与工作人员发生争端时，都面临同样问题。

2. 所有的国际组织都承认(这是它们之间共同的一点)，应改进(它们的共同目标)目前的规则和程序，以合法和公开地处理涉及其工作人员的行政争端，达到各方都满意的结果。

3. 这一共同的目标直接源于双重考虑：第一，缓解国际行政首长的困惑，有时，他们认为，对原告给予补偿的判决过于慷慨；第二，减少一些工作人员的挫折感，他们认为，一些裁决忽视了他们的权利。

4. 无论如何，且不论当事各方有哪些烦恼和希望，监察专员认为，在国际行政部门，即使不能真正统一，但努力协调制约雇主与工作人员之间关系的规则和程序，都是一项值得推荐的政策。它们认为，此项目标为整个国际公务员制度提供了一个更好的蓝图，呼应了当代对“善政”的要求。本报告即是为了处理这一问题。

5. 当国际组织中雇主与工作人员之间发生争端时，联合国大多数机构一般首先是寻求协商解决。但各组织寻求解决的方法互有不同。一些组织，例如世界知识产权组织(产权组织)，从未制定过适当的法律程序，只要愿意，即可与申诉人“谈判”，但没有义务一定这样做。其他组织，实际上是大多数组织则明显倾向调解和调停。它们甚至设立了调解员或监察员办公室，将寻求协商解决的这一初步阶段制度化。

6. 在监察专员看来，在解决争端的这一初步阶段，工作人员应得到最大限度的关注和体贴。诉讼的这一阶段尽管非常重要，但当事各方一般很少给予注意，因为它们急于进入适当的司法阶段，尽管只要处理得当，寻求协商解决办法可为迅速和最终解决争端留出很大的回旋余地。

7. 联合国各组织应当做的第一件事是，按照基本上相同的方针，周密确定内部寻求协商解决的各个阶段。今后，各方决不应将这类初步的调停和调解阶段仅仅看作是一些行政手续，可以一带而过，以便将案件提交有关的行政法庭。应认真思索如何由此初步阶段过渡到诉讼阶段，以努力寻求尽可能彻底的商定解决办

法。最后，双方都应本着一种积极的态度进入这一初步阶段，将之视为达成解决的最后机会。调解和调停完全不是一种可有可无的形式，它将是很有用处的，它节省时间、减少开支，还可以缓解司法机构的负担。监察专员认为，如果各方面都将这一初步阶段规定为强制性的，同时为寻求圆满结果而保留实行时的灵活性，即可将之视为相当于(非诉讼的)“司法听证”的第一阶段，如此一来，针对行政法庭的裁决模拟性地进行上诉几乎就是多余的了。

8. 鉴于这一非诉讼阶段的潜在价值，强烈建议各国际组织采取适当行动，普遍推行此类内部申诉程序，同时不忽略将其与此后的诉讼阶段联系起来。

9. 内部申诉程序的一个引人注目的特点是其多样性。在一些国际行政机构中，根本不存在这些程序，而在另一些机构中，此类程序仅限于模糊、界定不明的调解或调停，另外还有一些机构，此类程序采取联合上诉委员会的形式，这些委员会本身没有决策权，只能提出建议，由行政首长最后作出决定，这有时会令它们陷入尴尬境地。这些程序需要作出整体改变。

10. 国际公务员与其上司之间的争端如果在内部、非诉讼性程序中得到令各方满意的解决，就不必再提交劳工组织或联合国行政法庭。这不仅对法庭有好处，对行政法庭也很有好处，因为它们已经没有余力处理摆在面前的大量业务，不仅如此，这对国际行政也有好处，因为一系列令人不快的案件毒化了组织与其工作人员之间的关系，使国际行政也受到了损害。

11. 此外，必须注意，在国际公务员制度中，没有第二级司法机构，可供一方在认为某项决定不合理时提出上诉，尽管国际公务员制度是比照国家公务员制度设立的，而在国家公务员制度中，通常承认再次申诉的可能性。由于在向行政法庭申诉前，没有按照上文所说的，首先为达成协商解决作出制度化的、全面的努力，这一点就更令人遗憾。监察专员认为，缺乏第二级司法机构的情况应当加以改正，因为普遍推行协商解决制度，有可能缓解各个层次的司法机构的负担。

12. 不时有人提出针对联合国行政法庭的裁决进行上诉的问题，但始终没有得到过前后一贯的回答。一个明确的原则始终应当是努力建立第二级司法机构：必须尽一切努力，避免所制定的程序耗时费力，代价高昂。监察专员注意到若干组织中反对上诉制度的法律顾问提出的警告，因为这一制度将“带来更大的官僚

主义负担”，而且“考虑到需要处理的案件数目有限，设立上诉机制的成本将过于高昂”。

13. 这些观点是有道理的，监察专员如以往一样，很关注不要迫使国际行政机构重蹈劳而无功或超支的覆辙。但监察专员也指出，如果为追求最大效益作出初步努力，以达成协商解决，这两级司法机构的负担都会减轻。尤其是，上一级司法机构只要存在，就有助于维持正义，或成为一种象征，而不必经常投入大量人力物力去作具体工作。因此，完全有理由设立第二级司法机构：这只会改善联合国的形象，因为在目前，令人遗憾的是，联合国系统的声誉还不够高，无论是对是错，人们都认为联合国组织大体上不关心这方面的适当进程，缺乏一个行动迅速的公正的司法制度。

14. 总之，监察专员是在调查之后经过深思熟虑才提出下列建议的，其本义决不是为了动摇两个行政法庭。监察专员对行政法庭为维护国际组织及其工作人员的独立和安全而发挥的作用表示赞赏。

一、联合国系统各组织内的非正式内部申诉程序

15. 现代管理文化强调在各层工作人员中发展谈判技能。使用非正式办法，例如调解、调停和谈判来解决工作人员与管理部门之间的争端，也受到极大鼓励。这些办法的明显好处是，它们防止了内部上诉和在更高一级法庭正式立案，二者可能时间很长，花费巨大，结果又往往不能令人满意，而且，还有可能加深而不是消除工作人员与管理部门之间的分歧。此外，非正式程序的目的不是确定谁是谁非；实际上，由于不必去追究责任，它们也更为有效。大量问题是由于人际关系引起的，可以不必经过诉讼加以解决。

16. 联合国系统各组织几乎普遍承认这些好处。大多数组织设立了专职或兼职的职位或机构解决冲突，避免正式立案。所有组织最好都努力通过调停、调解和谈判解决冲突，加强非正式程序，大大减少提交上诉机构的争端数目。争端在其发生的全部期间，即使处于内部申诉和法庭阶段，都应有可能适用非正式程序。

17. 然而，非正式程序要想发挥作用，负责非正式解决争端的个人或机构必须受到行政部门和工作人员的充分信任，并拥有必要权力，迅速行动，及时提出具体建议。非正式程序不应耗费过多时间，或违反时间限制，而应迅速解决冲突。此外，行政主管应有必要的权力去进行谈判或达成妥协，包括给予补偿的权利，例如惠给金或权益赔付，以解决冲突，避免诉讼。应审查目前实行的规则，确保能够给予此类补偿。

18. 许多组织都有非正式解决争端的机制。例如在联合国秘书处，这类机制目前包括按照大会第 31/26 号决议于 1977 年在联合国总部设立的机构，称为歧视待遇情事调查小组。随后在主要工作地点也设立了类似小组。1983 年，这些小组更名为歧视和其他冤情调查小组。

19. 遗憾的是，监察专员在编写前一份报告期间在纽约与小组成员会晤时，小组成员没有掩饰他们的沮丧情绪。监察专员认为，应当设立一个更有活力的机构取代该小组，并建议设立专职监察员职位。在秘书长提出此类建议后，大会第 55/258 号决议中对秘书长的意图表示了欢迎，最近指定了助理秘书长级别的监察员。

20. 联合国儿童基金会(儿童基金会)也设立了非正式冤情调查程序和监察员制度,以支持创造和谐和积极的工作环境,其直接目标是非正式地寻求相互接受的解决办法,促成工作人员之间、工作人员与上司之间以及工作人员与行政部门之间的和解。监察员可通过协商一致或选举遴选,任期两年。

21. 联合国发展基金有一个监察员小组,同时为联合国人口基金提供服务。小组成员通常任期两年,并指定其中一人为协调员。新的成员由协调员向职工代表推荐,随后职工代表经与发展基金和人口基金行政部门协商后,建议作出任命。小组成员处理一系列问题,包括个人问题、人际冲突、一般冤情以及性骚扰和其他骚扰。它们不会干预按照其他安排处理的案件,例如由职工代表处理的“集体”案件,考绩报告或晋升问题。

22. 为处理正式诉讼以外的冤情,联合国粮食及农业组织(粮农组织)向其工作人员提供了一种选择性调解机制,但该机制并非一种真正的调停程序。粮农组织还制定了处理性骚扰指控的程序。世界粮食计划署(粮食计划署)没有解决冲突的正式办法,但规定了有关程序,处理性骚扰、滥用权力一类案件。粮农组织/粮食计划署职工代表在与监察专员会晤时说,粮农组织/粮食计划署管理人员没有义务实行调解程序。他们还强调,管理人员很少对其行动负责。由于缺乏真正的冲突解决程序,尤其是对外地工作人员而言,因此,工作人员不得不向本组织的内部申诉机构乃至劳工组织行政法庭申诉。

23. 国际原子能机构(原子能机构)存在广泛的调停和调解机制。首先,人事官员会设法解决工作人员与上司之间的冲突。工作人员顾问可帮助处理个人问题——家庭、财务、滥用药物和其他事项。需要有人帮助解决在维也纳居住困难的工作人员可求助于 SOS 同盟,这是一个工作人员的志愿者团体。可能导致申诉的冲突可提交调停人小组的任何一位成员,该小组由五或六名调停人组成。这一制度对非正式地解决问题非常有效,大大减少了提出正式申诉的数量。此外,在申诉过程中,调停和调解仍将发挥作用。

24. 国际海事组织(海事组织)目前没有调停人或监察员一类机制。十几年前工作人员曾选出调停人,但显然对他们的利用不够充分,其效率也不高。该组织有大约 300 工作人员,这一规模便于工作人员相互结识,并对个人和集体的问题

和困难有第一手的了解。另一方面，海事组织职工代表指出，缺乏调解和调停程序妨碍了行政部门与工作人员之间的关系。

25. 在监察专员与海事组织行政和法律部门讨论之后，提出了一项建议，取代据认为没有效率的联合申诉机制，为此将设立一个享有秘书长和工作人员信任的专职监察员或调停人的职位。调停人将审查争端，并向秘书长提出建议，秘书长则保留拒绝该建议的选择。但在此情况下，申诉人有权将问题提交联合国行政法庭。监察专员认为，对海事组织一类小型组织而言，这是一个有效的选择，可以避免内部申诉机构长时间的程序性拖延。

26. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)一些退休工作人员起到了调停人的作用，其主要职能是设法非正式地解决工作人员与管理人员之间的冲突。遗憾的是，尽管多年来调停人可以随时会见总干事，但他们必须频频求助于总干事，才能有效履行其职责。

27. 教科文组织申诉委员会主席在与监察专员会见时说，他认为涉及行政部门和工作人员的程序不应只是对抗性的，非正式调停和调解大大有助于解决争端。然而，单靠一名监察员，不能取代申诉委员会，因为监察员不能提交司法意见，只能通过非正式办法设法解决争端。

28. 联合国工业发展组织(工发组织)有五名调停人，由行政部门和工作人员共同挑选。其目的是在早期阶段避免诉讼。调停人中既有专业人员也有一般事务人员。

29. 世界卫生组织(卫生组织)监察员一职自 1980 年代初设立以来，由兼职逐渐变为专职。工作人员从总干事汇编的一份名单中遴选监察员。此外，卫生组织已经最终制定了处理性骚扰和其他形式骚扰的政策。

30. 或许最完备的解决争端制度是国际劳工局和劳工组织职工会 2000 年 9 月 13 日签订的《关于解决冤情问题的程序的集体协议》。该协议的一个最重要的特点是双方、即劳工组织和职工会承认“自然正义法则要求任何人都不可裁判自己的案件，当事各方均应有权发言”。双方还承认“一件冤情应在距其发生地最近处尽快加以解决”，同时，需要制定和执行防止冤情的方针。此外，“应特别强调采取措施，消除一切形式的骚扰。”劳工组织还承认“职工会应要求就本协定所涉事项代表每一位工作人员的作用”。

31. 该协定规定任命一位监察员。监察员应为劳工组织之外一位有适当资格的人，由劳工组织和职工会协商指定。该一职位有资格处理所有冤情，即在涉及工作人员的工作或就业的问题上发生的任何纠纷。仅在但其他程序所涉事项，例如纪律案件、职务分类、选拔或考绩评估上，有所例外。监察员由劳工组织和职工会共同指定的冤情调解人给予协助。

32. 在第一阶段，工作人员可求助于对话解决，在此过程中，有关管理人员和工作人员将坐下来会晤，并由调解人或监察员，或二者共同提出援助选择。在会晤后，工作人员可选择将问题进一步提交监察员或联合小组。监察员拥有解决冤情的充分权力。这些程序的要素包括当事各方会晤，监察员向管理人员提交报告。如果非正式程序未能解决冤情，工作人员可诉诸裁决解决。

33. 在有关其他报告的外出考察中，监察专员利用机会了解了总部之外其他工作地点、即内罗毕和亚的斯亚贝巴的情况。

34. 当时，即在最近总部指定监察员之前，联合国驻内罗毕办事处(内罗毕办事处)有歧视问题委员会和监察员在履行职能。监察员在与内罗毕办事处小组成员会晤时得知，控告上司与当地文化不合，内罗毕办事处工作人员基本上倾向于达成妥协。因此，小组委员会的职能在解决许多日常争端时至关重要。

35. 小组成员认为，在总部为整个秘书处设立监察员职能是很有益的，因为这一制度将确保在各处适用同一标准。然而，也必须保证建立在当地文化基础上的内罗毕标准得到尊重和考虑。内罗毕办事处小组成员认为，该小组和监察员有可能进行合作。

36. 不妨指出，在其他会晤期间，职工代表也欢迎设立一独立的、高级别的监察员。他们认为，目前，工作人员没有适当的渠道，作为个人表达他们的冤情，既不能保证对提出控告的工作人员给予保护，也不能保证他们今后不会受到报复。

37. 该小组对争端采取了一种非正式的、灵活的方针。首先，在进行干预之前，它将收到的指控提交行政部门评论。这一程序的主要问题在于它非常缓慢，而这里则要求速度。此外，小组成员在提出建议后就认为它们已经完成了工作，而工作人员则认为，在就建议作出反应之前，事情并没有结束。

38. 内罗毕办事处监察员的主要职能是，在冤情正式提交联合申诉委员会之前，在当事方之间进行调停，并设法促成它们的和解。监察专员在访问内罗毕期间得知，内罗毕办事处监察员办公室每年大约处理 1,000 宗调停案件。

39. 监察员表示坚决支持前一份联检组司法问题报告中的结论和建议，尤其是其中提到了设立高级别监察员职能，并设立独立的司法办公室。所建议的监察员的五年任务期限据认为也是适宜的。他自己担负这一职务已有七年之久，他觉得确实太长了。显然，任命一名高级别的监察员将导致取消当地的监察员职位，包括他自己的职位。

40. 内罗毕办事处还有非正式解决争端的其他选择。实际上，联合申诉委员会的《议事规则和细则》指定由主席负责从委员会中指派调解人，在按照《工作人员细则》第 111.1(b)条需要进行调解时，处理调解事宜。委员会成员建议，在潜在的案件数目不值得设立监察员和联合申诉委员会的工作地点，可考虑单独或共同扩大该委员会的任务及其成员数目，以在正式申诉立案前，根据该委员会秘书的法律意见，展开非正式的调解程序。

41. 与内罗毕办事处相比，非洲经济委员会(非洲经委会)没有设立什么机构，解决工作人员与管理部門之间的争端。工作人员可向冤情小组申诉，但据认为，该小组的效率不高，它们还可以征求公益性驻地顾问的咨询意见，这是一位退休的工作人员，他会向一些工作人员提供咨询。在出现问题时，多是由非洲经委会行政部门设法解决工作人员与管理部門之间的冲突。非洲经委会最近指定了一名工作人员顾问，由他负责在问题发生的初期阶段加以控制，召集只关注自身利益的各方走到一起，帮助它们扩大眼界，并在此基础上设法解决冲突。但如果行政部门对问题的解决不能令工作人员满意，后者可寻求职工会的帮助。监察专员得知，显然，行政部门希望工作人员将问题提交给他、而不是职工会来处理，虽然实际上，职工会并非总是支持工作人员的申诉，当他们有错时，也会如实相告。

二、司法改革：向高一级申诉的备选办法

A. 背 景

42. 如上一章所看到的，对行政决定的内部申诉的第一阶段通常是要求该组织的首长撤销以组织名义作出的决定。第二阶段是向联合国系统两个行政法庭、即国际劳工组织行政法庭(劳工组织行政法庭)和联合国行政法庭之一上诉。(承认这两个行政法庭的各组织名单，分别见附件 A 和 B。)

43. 这两个行政法庭的前身——国际联盟行政法庭创立于 1927 年，它没有复核或上诉程序。同样，1946 年继承了国际联盟行政法庭的劳工组织行政法庭的《规约》，也在第六条第一款中明确规定，“判决为最终结果，不得上诉。”

44. 适用于承认劳工组织行政法庭管辖权的国际组织的《规约》附件第七条第一款规定：

“作出《法庭规约》第二条第 5 款所规定宣布的国际组织的执行局，如对法庭肯定其管辖权的判决表示异议，或认为法庭判决因在诉讼程序上犯有基本错误而应归于无效，则执行局应将法庭判决是否正确问题提交国际法院并请该法院发表咨询意见。”

45. 联合国行政法庭尽管是在劳工组织行政法庭之后于 1949 年设立的，但最初并没有作出与后者的《规约》第七条相对应的规定。1955 年，国际法院向联合国大会建议，在没有此类规定的情况下，可能就没有理由拒绝服从联合国行政法庭的判决，也没有办法上诉或申请复核。大会随后按照劳工组织行政法庭的先例，补充了联合国行政法庭《规约》第 11 条。

46. 与此同时，大会作出了两种创新：第一，除国家和行政首长之外，上诉人也可启动复核程序(而按照劳工组织行政法庭一类的程序，国家和行政首长是唯一有可能这样做的实体，因为只有他们才有可能接触该组织的执行局)；第二，复核理由增加了两条，即法庭没有行使其管辖权，以及涉及《宪章》的法律有误。

47. 最后，因为联合国没有与专门机构“执行局”相应的机关，大会指定可由一要求复核行政法庭判决委员会负责征求与联合国行政法庭判决有关的咨询意见。该机构如前一份联检组报告(A/55/57)所述，“由凡有代表参加大会最近一届常会总务委员会之会员国组成。”

48. 1995 年 12 月，大会通过其第 50/54 号决议，决定修订联合国行政法庭《规约》，删去第 11 条，因此撤销了该委员会，尽管设立该委员会的动机至今仍然有效，如此一来，就阻断了对联合国行政法庭决定的可能错误提出申诉的唯一途径。

49. 因此，目前的状态是，就联合国行政法庭作出的裁决而言，组织或工作人员都无法进行申诉，就劳工组织行政法庭作出的裁决而言，也无法进行申诉，除非执行局请求国际法院提供咨询意见。

50. 自 1998 年开始，联合国系统的法律顾问在几次会议上讨论了是否应当建立第二级诉讼机制。应行政协调委员会(行政协调会)的要求，法律顾问积极推动了这一事项——但教科文组织法律顾问却是例外，他认为，目前的制度几乎排除了针对法庭判决的所有可能补偿办法——并于 1999 年 3 月在罗马举行的一次会议上就共同立场达成了一致意见。¹ 前一份联检组报告(A/55/57)对此也有详细叙述。

51. 教科文组织在 1999 年 10 月 26 日至 11 月 19 日召开的第三十届大会上，通报了在机构间一级执行上诉决议方面的进展，通过了第 30C/84 号决议，要求“总干事作出努力，达成机构间解决，以改善联合国共同制度下的行政法庭机制，同时适当考虑到行政协调委员会(行政协调会)通过的决定。”

B. 联合国系统特定组织的看法

教科文组织

52. 大多数组织至少在正式场合坚持，国际组织内的司法不需要第二个级别，也即上文第 39 段中所述对联合国行政法庭和国际劳工组织行政法庭(劳工组织行政法庭)判决的申诉审级。相形之下，教科文组织长期以来一直提倡改革司法制度，以利工作人员和行政部门对法庭的判决提出申诉。在上述法律专家会议上，教科文组织的代表拒绝加入协商一致意见。但教科文组织这一立场的难处在

¹ 联合国系统的法律顾问，“关于是否应当建立第二级诉讼机制，以加强联合国系统内司法的说明”，罗马，1999 年。

于，许多人认为它不是针对一个原则问题而来，只不过是反映了前总干事的个人意见。实际上，在教科文组织 1998 年第二十八届大会上，前总干事提交了有关提案，旨在改进劳工组织行政法庭的运作，扩大上诉的可能性。但执行局没有支持它的提案。

53. 教科文组织高级官员表示，从纯粹的法律观点来看，建立第二级别是一个积极的事态发展。不同组织的内部程序没有构成一个完善的第一级别，不能满足关于上诉应由一个以上独立机构审查的普遍要求。按照有关规则，内部诉讼委员会不是审判性的机关，而是咨询性的机关。由于它们的建议不具有约束力，行政首长拒绝其咨询意见的特权应加以保留。另一方面，应作出一切努力，尽可能加强其建议。

54. 教科文组织官员认为第二级别的存在，只应用于处理数量有限的申诉，对这些申诉，应作出明确的规定，而且，申请不应要求重核整个案件。更高一级申诉的另一个好处是，它的存在可促使低一级法庭作出额外努力，因为它们的裁决可能受到审查，它们不能保证始终不犯错误，不受处罚。

55. 应当协调各法庭的工作，确保其决定的一致性。行政部门和工作人员都应当了解可指望从法庭那里得到什么，并在某种程度上预测提交这些机构的诉讼的结果。目前，劳工组织行政法庭的决定太多前后不一致之处。

教科文组织理事会主席赞成合并两个行政法庭，例如，可将其改成联合法庭，以强调其判决乃是具有约束力的决定，而不是咨询意见。与此同时，两个法庭的判决应广为传播，并编制案例的汇编和评论。

国际海事组织

56. 海事组织官员认为，合并劳工组织行政法庭和联合国行政法庭是一种值得进一步考虑的选择。但应当注意的一个问题是两个法庭的判例存在不同，有时甚至是冲突：法庭合并后，当事各方将不知道应援引哪些判例。无论如何，海事组织认为在这一阶段，一个有益的建议是出版关于联合国行政法庭判例的全面主题汇编和分析。海事组织行政部门对第二级别的立场是，(a) 应在联合国行政法庭举行口头听证，海事组织行政部门的代表可就重要的法律和事实问题发言；(b) 既然存在国际法院，似乎就不必另行设立司法机关，听取行政申诉。

57. 如果设立第二级申诉法庭，上诉人应仅在法律或事实或重大问题出现严重错误时，才可利用这一高一级的司法管辖。应当作出努力，确保向高级司法管辖的申诉仅限于最重大的案件，这不仅是出于严格的法律上的理由，还因为国际法院一类高级司法机关的程序，花费越来越大。

58. 海事组织以往的经验，从其行政部门的角度来看，多少有些消极。1990年代初，海事组织试图将一个案件提交法庭。海事组织后来在联合国行政法庭上败诉的这个案件，涉及到一大批一般事务人员。一段时间以来，由于语言部门的某些位置需要特殊语言技能，海事组织是在国际招聘基础上聘用一般事务人员。这一方针后来有所改变，有关工作人员改从当地招聘。一些受此变化影响的工作人员提出申诉，案件最终提交联合国行政法庭。一个争议点是在空缺通知中，没有提到仅在当地招聘一事。法庭的裁决是，由于在空缺通知中没有提到这一条件，这些职位的现任者有权享有国际待遇。这一判决迫使海事组织付出了一大笔追溯性开支，包括教育补贴、回籍假和其他福利。

59. 海事组织向申请复核行政法庭判决委员会提出上诉。委员会驳回了海事组织向国际法院提交该案件的请求。此后不久，海事组织得知，国际法院终止了有关程序，《行政法庭规约》则进行了修正，以反映这一事实。

工发组织

60. 工发组织高级官员认为，联合国系统各组织的司法至关重要。一些人强调，联合国的管理人员有可能滥用规则。而联合国应在各方面作出榜样，司法直接关系到它的形象。出于这个理由，它们支持对法庭的裁决适用高级申诉，或第二级法庭。这一措施将使联合国系统与大多数国内司法保持一致。

61. 对胜诉的上诉人给予的补偿数额，应取决于他们的合同类型。对持有定期合同的上诉人，几个月的工资将是足够的补偿，而对持有永久合同的上诉人，就需要更高的数额。联合国行政法庭最近给予上诉人的补偿数额相当于 18 个月的工资，这似乎是适宜的。

62. 另一方面，工发组织和联合国驻日内瓦办事处的一些高级官员认为，很难支持关于对行政法庭的裁决适用高级申诉、或第二级法庭的建议，理由是将

这导致程序上的另一个官僚主义层次。此外，司法的费用很高，增加另一级法庭显然要增加开支，却不一定会使情况得到改善。

63. 其他工发组织高级官员认为，如果联合申诉委员会能够作出具有约束力的决定，而不是建议，有所不满的任何当事方都可以要求两个法庭中的某一法庭进行复核。增加第二个层次，对提交行政法庭的案件进行有限的司法管辖，据他们认为，并不能切实解决问题。向国际法院提交申诉之所以困难，一个原因即在于有关程序、尤其是初步阶段的程序受政治因素左右。这是最终终止此类程序的基本原因。

64. 一般而言，两个行政法庭具有同等的司法管辖权。然而，劳工组织行政法庭相对于联合国行政法庭似乎有些优势。工发组织成为专门机构后，随即从承认联合国行政法庭转而承认劳工组织行政法庭，因为据认为后者更强硬。只是出于政治考虑，才防止了两个行政法庭的合并。解决办法或许在于彻底取消联合国行政法庭，让目前承认联合国行政法庭职权的联合国和其他组织转而承认劳工组织行政法庭。

粮农组织/粮食计划署

65. 粮农组织不支持设立第二级法庭，如果其唯一的结果只是在现有层次上增加另一个申诉层次。粮农组织/粮食计划署职工代表认为，第二级法庭只会给行政部门另一次机会，赢得已在行政法庭败诉的案件。至于法庭的合并或统一，他们认为，联合国如果有此愿望，可以加入劳工组织行政法庭。这种看法似乎是由于它们认为劳工组织行政法庭有助于它们质疑国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)的决定，而联合国行政法庭则否。关于这一问题，它们提到了劳工组织行政法庭第 1713 号判决。

卫生组织

66. 卫生组织的官员不完全赞成设立第二级法庭，因为他们认为，目前由区域委员会、总部委员会和劳工组织行政法庭构成的卫生组织的制度，在本组织行之有效。增加另一级上诉机构，可能会加大司法的成本，如果允许或大或小各类案件都送交高一级法庭，情况尤其如此。然而，他们认为，劳工组织行政法庭的

司法管辖往往前后不一致，出现矛盾。如此以来，就很难预测上诉的结果。如果有助于协调劳工组织行政法庭的判决，设立第二层机构或许是有意义的。

C. 关于一些会员国国内法律制度的资料摘要

67. 为按照大会第 55/258 号决议的要求，了解最佳做法，帮助会员国进行比较，监察专员向 44 个会员国发出了调查表，这些国家的选择是基于其在区域集团间不同法律制度方面的代表性。调查表的文本和所收到答复(17)的摘要载列如下。大会不妨通过秘书长要求所有会员国补充关于法律制度的资料。

向特定会员国发出的调查表

1. 贵国是否存在行政法庭，解决因行政裁决引起的争端？
2. 就此类法庭的裁决，是否存在高一级申诉法庭？
3. 如果存在，提交高一级法庭的上诉的适当比例是多少？
4. 有没有解决争端的其他办法(例如调停、仲裁、监察员等等)？
5. 请提交贵国认为有关的任何补充资料。

一些会员国就本国法律制度作出的答复摘要

阿尔及利亚

1. 公共机构和行政部门的行政决定如有争议，视案件的性质，可由行政法庭审理。
2. 目前，对有关决定可向最高法院的行政厅提出上诉。按照 1998 年 5 月 30 日第 98-01 号法，由国务委员会指导司法机关的活动，并听取对行政法庭初审作出的裁决的上诉。在建立国务委员会之前，暂时仍由最高法院的行政厅处理已经提交给它的案件。
3. 不详。
4. 必须尝试按照《民事诉讼法》第 169 条之三，调解当事双方之间的行政争端。

布基纳法索

1. 每一主要司法管辖区(本国有 11 个司法管辖区)的法庭都有行政厅。
2. 最近的体制改革包括建立行政法院，对有争议的行政决定具有司法管辖权。
3. 目前，由于案件过多，法官短缺，以及法官不够专业化，主要司法管辖区内应当对行政争端作出裁决的法庭都感到难以推行工作。
4. 一些年以来，布基纳法索成功地实验了“瑞典监察员”制度，指定了一位调停人，缓解行政当局与被管理者之间的关系。
5. 各部级部门每年选出职工代表，对可能影响工作人员职业生涯的任何纪律行动进行协商。

加 拿 大

1. 加拿大在联邦一级有 20 个行政法庭，各省有数十个。
2. 一些法庭处理上诉，其他则否。对行政法庭的裁决，就联邦行政法庭而言，由联邦法院进行司法复核，就各省行政法庭而言，由该省最高法院进行司法复核。
3. 不详。
4. 一些最高法院已经推行或考虑推行备选的争端解决程序。
5. 更多资料请访问加拿大公务员制度委员会，公务员劳资关系委员会和加拿大人权委员会的网页，其网址分别是：

http://www.psc-cfp.gc.ca/recours/recours_e.htm

<http://www.pssrb-crtfp.gc.ca>

<http://www.chrc-ccdp.ca>

捷克共和国

1. 行政司法由普通法院在民事诉讼框架内进行。按照《宪法》(1992 年 12 月)，最高行政法院是法院系统中一个单独机构，尚未建立。行政法院(a)复核在用尽所有合理的普通法律补救办法后，公共行政当局对诉讼的具有法

律效力的裁定的合法性；(b) 针对公共行政当局的无效裁决，决定法律补救办法。

2. 鉴于最高行政法院尚不存在，始终由宪法法院履行其职责。

3. 不详。

4. 由权利问题公设辩护人履行监察员的职能，其工作是在官方机构和其他机构的行动与法律不合或违反了民主、法治和善政的原则，或在这些机构不行为时，维护个人的权利。辩护人由议会选出，任期六年，不得加入任何政党。

5. 正在准备对行政司法进行深入改革，尤其是建立最高行政法院。

斐 济

1. 国家司法系统中没有行政法庭。目前的机制，包括惩戒法庭，都专门针对各个部门。

2. 高等法院针对履行准司法或行政职能的其他个人或机构行使上诉和监督管辖。

3. 不适用。

4. 监察员办公室(《斐济法律汇编》，第 3 章)和劳资争端常设仲裁委员会(《仲裁法》，《斐济法律汇编》，第 38 章；《就业法》，《斐济法律汇编》，第 92 章)。

5. 法院制度中没有正式的调停设施或机制。1994 年建议在斐济法院内进行改革的《贝亚蒂报告》可能有助于设立行政法庭。

法 国

1. 在初审时，由普通法法官组成行政法庭，审理行政争端。

2. 修订诉讼程序的 1987 年 12 月 31 日法规定，由行政上诉法庭裁决对行政法庭决定的上诉，但以违宪理由对管理决定的上诉案件除外。行政法院则为行政上诉法院裁决的上诉法院。

3. 2000 年对行政法庭裁决的上诉比例为 15.3%。

2000 年导致司法复核的行政上诉法院裁决的比例为 11.4%。

4. 按照法国法律，可酌情采用妥协、调停、调解和仲裁程序，妥善解决行政争端。

5. 近年来司法日趋有效。这部分是由于关于临时行政援助的 2000 年 6 月 30 日法，以及关于公民在与行政当局交往中所享有权利的 2000 年 4 月 12 日法。

德 国

1 和 2. 德意志联邦共和国的司法分为三级。行政法院为第一审级。高等行政法院为第二审级，联邦行政法院为最高审级。下级法院的裁决可提交高级法院复核。

3. 关于行政法庭以判决形式解决的事项，在德国上诉率为 50%左右。但针对于初审行政法院审理的案件，上诉率仅 15%。在高等行政法院审理的案件中，有大约 10%提交联邦行政法院。

4. 德国的行政诉讼法没有规定对行政争端的正式的备选解决程序，例如调停、仲裁或监察员，虽然可能在行政诉讼的非正式领域采取调停的做法。这主要是由于当局会定期举行全面听证，以了解当事各方的利益所在，然后在此基础上作出行政决定。在兰德，为解决行政争端作出了其他选择，包括设立监察员。

意 大 利

1. 意大利的行政司法制度是基于双重司法管辖：普通司法当局(法庭、上诉法院)和行政司法当局(区行政法庭)和国家司法委员会(罗马)或行政司法委员会(西西里区)。此外，还有一些专门的行政机构，其职能由法律加以规定(例如国家审计法院、公共用水法庭、税务委员会等等)。

2. 区行政法庭作出的裁决可提交国家司法委员会/行政司法委员会，进行二审上诉。

3. 1982-2001 年期间，向国家司法委员会的上诉率大约为 11%。

4. 在司法管辖上诉方面，一个可能的备选解决办法是通过调解与和解对潜在争端加以预防性解决，而最常用的手段是仲裁。还设立了监察员，1997年第127号法对此作出了改革。

5. 最近于2000年7月21日颁布的第205号法载有新的行政司法规定，以简化和调整行政程序。

日 本

1. 没有设立行政法庭，作为行政机构下的专门法庭。制定了专门法律，解决有关行政决定的争端。

2. 据认为，就行政机构的裁决向法院提出上诉至关重要。日本宪法禁止行政机构作出最终裁决。

3. 不详，因为资料是由各机构分头汇编。

4. 争端的备选解决办法包括调解和仲裁。

卢 森 堡

1. 1996年11月7日法设立的卢森堡行政法庭，裁决以不具备司法管辖权、违宪或滥用权力、违法或违反旨在保护个人权利的手续为理由，针对任何没有其他补救办法的具体或管制性行政决定提出的上诉。

2. 除非法律另有安排，可向行政法院提出上诉。在一些法律规定的案件中，该法院进行初审和终审。

3. 大约有23%的案件提交上诉。

4. 理论上来说，如果法院有此裁决，则可能友好地解决争端。但实际上这种情况很少发生，因为此类争端是以书面审理程序进行的。

5. 只有受具体行政决定影响的那些人原则上才可能针对一项决定提出上诉。

墨 西 哥

1. 联邦行政与金融法庭、行政法庭(地方一级)和高等农业法院。就劳资冲突，设立了联邦调解和仲裁法庭。

2. 制约每一法庭的法律预设了对几乎所有行政法庭初审决定的申诉规定。除此之外，可向“联邦联合巡回法院”提出上诉，但“赦免”一类除外。在劳工法一类问题上，最高法院的裁决具有约束力，联邦司法委员会在其他案件上的裁决也是如此。

3. 不详。

4. 没有其他的争端解决机制。

荷 兰

1. 没有行政法庭。

2. 有三种上诉法庭(视所涉事由而定)。

3. 对大约 8%的案件提出上诉。

4. 还存在其他争端解决办法。

5. 荷兰制定了《行政法通则》，分阶段推行。目前的上诉制度包括对发布命令的行政当局提出强制性抗辩，后者则须重新审理案件，发布新的命令。各种新的情况都须加以考虑(从现在起的决定)。如果上诉人不满新的命令，可将案件提交法庭。荷兰的所有法院都有审议行政决定的专门法庭。如果政府当局没有及时发布命令，个人也可提起上诉。

罗马尼亚

1. 按照第 29/1990 号法，行政争议可提交原告居住地的区法院或布加勒斯特区法院。

2. 可在管辖上诉法院对按照第 1 段作出的裁决提出上诉。上诉法院的裁决在通知后 15 日内可提交最高法院复核。

3. 不详。

4. 没有正式的调停或调解程序。

南 非

1. 《南非宪法》规定，每人都有权要求行政行为合法、合理且程序公正。国家立法机关必须规定由法院或在适当时、由独立无偏的法庭审查行政行为。2000 年颁布了《促进行政正义法》，补充《宪法》的规定。

2. 在颁布按照《促进行政正义法》进行复核的程序规则之前，要求司法复核的诉讼必须提交高等法院或宪法法院。

3. 不详。

4. 1965 年的《仲裁法》规定了通过仲裁解决争端的程序。1995 年的《劳资法》规定了通过法定调解、调停和仲裁(调解、调停和仲裁委员会)或其他独立的解决争端机构来解决劳资纠纷的简单程序。该法还设立了劳工法院和劳工上诉法院作为高等法院。

5. 当事者必须符合《促进行政正义法》中的“穷尽国内补救办法”的规定，才能就行政行为向法院提出诉讼。这就意味着，如果法律规定了有关程序，允许个人就行政决定进行复核或上诉，则必须使用这些程序，然后个人才能向法院提起诉讼。因此，个人只能作为最后手段要求司法复核。

瑞 士

1. 州或联邦当局的行政决定可提交终审法院。

2. 原则上，州行政法庭的裁决可提交联邦最高法院(联邦法庭)，只要这些裁决是根据联邦公法作出的(或应当作出的)。除此之外，州法院的裁决为终审裁决。联邦法庭是最终上诉法院。目前，正在全面审查联邦司法系统的组织。一个目标是设立新的联邦行政法庭，作为联邦法庭的下级法庭。一旦改革完成，针对有争议的行政决定，联邦一级将有两个上诉层次。

3. 没有保留关于提交联邦法庭的决定的数字。据估计，有 10%到 20%的案件提交上诉。

4. 瑞士目前没有任何体制性机构，友好解决行政争端。一些社区和州设有监察员。

5. 《联邦宪法》载有关于诉诸法院的保障条款，规定男性和女性公民享有由独立的法庭审理其案件(包括行政争端)的基本权利。

阿拉伯叙利亚共和国

1. 行政司法管辖分两个阶段，对行政决定的合法性有异议的个人可对此类决定提出申诉。
2. 行政法院为高等申诉法院。
3. 大约 30%的案件提交高等法院。
4. 没有其他的争端解决办法。
5. 行政法庭有权决定雇员在案件得出最后结果之前是否可保有其职位。

美利坚合众国

1. 存在若干机构，供联邦政府雇员解决就业争端，包括保护考绩制度委员会(www.mspb.gov)，对公务员人事行为(例如免职、降级、或超过 14 天的停职)引起的争端具有广泛的司法管辖权；特别顾问局(www.osc.gov)，负责调查所谓受禁止的人事行为，例如对“告密行为”的赔偿，并就雇员的政治活动执行法律；平等就业机会委员会(www.eeoc.gov)，对歧视指控拥有司法管辖权；联邦劳工关系局(www.flra.gov)，对有关不公正的劳工惯例的指控进行裁定。

2. 可通过下述途径上诉：

保护考绩制度委员会：向联邦上诉法院和最高法院上诉

特别顾问局：向联邦上诉法院上诉

平等就业机会委员会：先经过联邦地方法院重审，然后经过联邦上诉法院，最后提交最高法院

联邦劳工关系局：联邦上诉法院

3. “相当数量的”案件都将提交上诉机构。更多资料请查阅上述网站，以及联邦上诉法院 (www.fedcir.gov) 和最高法院 (www.supremecourtus.gov) 的网站。

4. 在上述大多数法院，只要当事方同意，都有备选的争端解决机制，法院一级也有此类机制。

68. 监察专员收到的答复清楚显示，在大多数国家，存在就行政法庭裁决进行上诉的高一级申诉法院。还应当指出，其余的会员国考虑建立此类司法管辖，

几乎所有国家都承认诉讼前谈判和调停的重要性。在这一方面，监察专员欢迎联合国秘书处按照监察专员前一份报告(A/55/57) 中的建议，设立监察员一职。希望这一专职专业职能的制度化，将有助于改善迄今为止仍有许多不足的司法工作。考虑到仅联合国行政法庭自身已通过了 1,000 多项判决，显然应当在联合国系统各组织内加强司法进程。

附 件 A

承认国际劳工组织行政法庭(劳工组织行政法庭) 管辖权的国际组织名单

- 国际劳工组织(劳工组织), 包括国际训练中心
- 世界卫生组织(卫生组织), 包括泛美卫生组织
- 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)
- 国际电信联盟(电信联盟)
- 世界气象组织(气象组织)
- 联合国粮食及农业组织(粮农组织)
- 欧洲核研究组织
- 世界贸易组织(世贸组织)
- 国际原子能机构(原子能机构)
- 世界知识产权组织(知识产权组织)
- 欧洲航空安全组织(欧管)
- 万国邮政联盟(万国邮联)
- 欧洲南半球天文台
- 铜出口国政府间委员会
- 欧洲自由贸易联盟(欧贸联)
- 各国议会联盟(议会联盟)
- 欧洲分子生物学实验室
- 世界旅游组织(旅游组织)
- 欧洲专利局
- 非洲发展管理训练研究中心(非洲发管训研中心)
- 国际铁路运输政府间组织
- 国际丛书登记中心
- 国际兽疫局
- 联合国工业发展组织(工发组织)
- 国际刑事警察组织(刑警组织)

- 国际农业发展基金(农发基金)
- 保护植物新品种国际联盟
- 关税合作委员会
- 欧洲自由贸易联盟法院
- 欧洲自由贸易联盟监视机构
- 国家农业研究国际服务处(农研服务处)
- 国际移徙组织(移徙组织)
- 国际遗传工程和生物技术中心(遗传工程生物技术中心)
- 禁止化学武器组织
- 国际水文学组织
- 能源宪章会议
- 红十字会与红新月会国际联合会
- 全面禁止核试验条约组织(禁核试组织)筹备委员会
- 欧洲和地中海植物保护组织
- 国际植物遗传资源研究所

附 件 B

承认联合国行政法庭管辖权的组织名单

- 联合国包括：
 - 联合国开发计划署(开发计划署)
 - 联合国难民事务高级专员办事处(难民事务办事处)
 - 联合国儿童基金会(儿童基金会)
 - 联合国人口基金(人口基金)
 - 国际法院
- 国际海事组织(海事组织)
- 国际民用航空组织(民航组织)

- -- -- -- --