



联合国

审查联合国系统各组织工作人员诉诸法庭 前可用的内部申诉机制

联合检查组的报告

撰写人：**Gönke Roscher** 和 **Jesús S. Miranda Hita**



审查联合国系统各组织工作人员诉诸法庭 前可用的内部申诉机制

联合检查组的报告

撰写人：**Gönke Roscher** 和 **Jesús S. Miranda Hita**



联合国 · 日内瓦，2023 年红包

审查团队

Gönke Roscher 和 Jesús S. Miranda Hita, 检查专员

Szilvia Petkov, 评价和检查干事

Vicki Mitchell, 研究助理

Fernanda Benini、Rita Chelangat、Sabina D'Andrea、Alessandro Marinaro、
Marlene Merker、Larissa Schulte Brochterbeck、Minghan Sun 和 Maximilian Wahl,
实习生

执行摘要

审查联合国系统各组织工作人员诉诸法庭前可用的内部申诉机制

一. 引言和审查目标

迄今为止，联合国系统各组织工作人员诉诸法庭前可用的内部申诉机制的运作情况一直不是内部或外部监督职能部门的关注焦点。联合检查组(联检组)以往审查的重点是涉及法庭的更高级别申诉机制^a 或联合国内部司法框架，^b 因而并未对正式的内部申诉机制进行全面评估，亦未在全系统范围内对其特点进行比较分析。这是联检组第一次在审查中摸查联合国系统各组织工作人员可用的内部申诉机制的多样性，即工作人员可利用哪些机制，在诉诸外部法庭之前正式质疑关于雇用事项的行政决定。因此，本次审查的范围不包括任何非正式争端解决机制。

本次审查目的是对全系统范围内正式内部申诉机制的现有模式的优缺点进行比较，重点说明良好做法，并在可能的情况下，强调通过调整现有机制和程序来提高效力和一致性的机会。根据审查结果，检查专员提出了旨在改进联合国系统各组织内部申诉机制的建议。本次审查补充了联合国秘书长最近为规划联合国共同制度司法架构所作的努力。^c

诉诸法庭前的内部申诉机制一般是指解决雇用争议的正式程序的初步阶段，工作人员必须在完成这一程序后才能就雇主所作的行政决定向外部行政法庭提出质疑。根据联合国系统各组织的规则，内部申诉机制通常是随后就雇用争议诉诸司法的任何行动的程序性先决条件。

国际组织通常享有管辖豁免，一般而言，其法律争端可不交由国内法院裁决。在此背景下，国际组织行政当局与工作人员之间的雇用争议不受国家法院管辖。各组织应填补这一空白，为心怀怨愤的工作人员提供适当的内部申诉机制和有效补救措施。各个国际法庭的判例确认，对任何国际组织而言，向雇员提供适当的申诉机制不是一个选项，而是一项要求。因此，诉诸法庭前的内部申诉机制是国际组织内部司法系统的核心要素。相关行政法庭长期以来的判例反复确认了这一原则，这些判例一再重申内部申诉机制在雇用争议程序的所有阶段在保护国际公务员权利方面所发挥的作用。

2009 年之前，联检组的所有参加组织基本采用同一种正式内部申诉机制模式，即同行审议。2009 年的内部司法改革改变了联合国秘书处、^d 各部厅以及受

^a JIU/REP/2002/5。

^b JIU/REP/2000/1 和 JIU/REP/86/8。

^c A/75/690 和 A/77/222。

^d 关于联合国秘书处的组成，见 ST/SGB/2015/3。

《联合国工作人员条例和细则》规制的各基金和方案处理雇用争议的方式。新模式给系统中的部分组织带来的主要变化是转向建立专业化的管理当局评价职能，可在司法一审和二审上诉程序之前提出申诉。这一范式转变旨在提高系统中这部分组织的内部司法的独立性、有效性和透明度。

当前，联合国系统存在两种主要的内部司法模式，除联合国秘书处及其各厅、各基金和方案之外，其他机构并未普遍采用完全专业化的两级司法系统。联合国系统大多数组织，特别是专门机构，继续采用联合国秘书处在 2009 年停用的同行审议模式，其中包括部分专业化和类似司法程序的混合形式，同时在模式中保留工作人员参与要素。

本次审查没有就长期来看哪种模式可能比其他模式更具优势的问题得出结论，而是提出了一个主要问题，即联合国系统各组织的内部申诉机制的现行模式是否按照联检组参加组织的立法机关和理事机构在其适用的监管框架中作出的规定，提供适足的申诉手段以及有效的补救措施和正当程序保障，并树立对其解决雇用争议的能力的信心。

本次审查的结论和建议旨在向联合国系统各组织的立法机关、理事机构和行政首长通报联合国系统各组织工作人员可用的内部申诉机制的建立和运作情况，并确定良好做法，以支持各组织验证并在必要时修订和更新相关框架和做法。

二. 主要结论

本次审查发现，联合国系统各组织采用了两种不同模式但同样有效的正式内部申诉机制。联合国系统的一部分组织，即联合国秘书处和联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)和国际贸易中心等实体以及联合国各基金和方案，建立了高度专业化的制度，内部申诉完全由受过法律培训的官员和法官处理。联合国系统的另一部分组织，即联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际劳工组织(劳工组织)和世界卫生组织(世卫组织)等大多数专门机构，则采用同行审议模式，由同行来审议内部申诉，并就如何答复此类申诉向各自的行政首长提出建议。与构成联合国秘书处的各实体、各部厅以及各基金和方案之间的相对统一性形成对照，仍采用同行审议机制的各专门机构的监管框架差异巨大。

尽管情况多样，但审查发现，这两个制度在提供充分的申诉渠道方面总体运作良好，未发现任何重大缺陷。两个制度各有优缺点，可能均须对某些职能方面作出改进。

审查发现：

- **司法要求影响到内部申诉机制的架构。**有权对各组织行使管辖权的法庭的规约对各组织工作人员参与司法程序的机制和方式提出了某些要求。这就要求在诉诸法庭前适用的各机制本身符合并遵守各自所用法庭规约的要求。
- **联合国系统各组织主要采用两种司法制度。**联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)建立了自己的争议法庭(近东救济工程

处争议法庭)，并将其作为司法程序的第一步，而其他所有联检组参加组织均遵循联合国系统各组织采用的两种法庭制度之一：(a) 国际劳工组织行政法庭；(b) 由联合国争议法庭(争议法庭)和联合国上诉法庭(上诉法庭)组成的两级司法制度。

- **联合国秘书处、各部厅以及独立管理的各基金和方案(世界粮食计划署除外)的管理当局评价。**在这些组织中，由始作决定者进行或代表其进行的第一步是管理当局评价，随后是两步式司法审查。
- **加强管理人员问责。**管理当局评价过程是对管理人员行为的适当性及其是否符合本组织条例和细则的情况进行评价。本次审查发现，秘书长在改革进程之初所设想的更广泛的管理人员问责制随着时间推移不再广受关注，但是让管理人员对其决定负责的目标仍然有效。管理当局评价发挥了重要的双重作用：一方面，这是行政当局反思其决定并在内部纠正潜在错误或违规行为的早期机会，可防止问题进一步升级，从而避免法庭诉讼；另一方面，管理当局评价有助于加强行政决定中的管理人员问责制。
- **管理当局评价已成为一项完全专业化的职能。**在实践中，管理当局评价完全由律师进行——在这一程序的每个阶段，甚至在涉及诉讼程序中的法律援助和工作人员法律代理的情况下也是如此。联合国秘书处设有一个集中运作的管理当局评价股，而各基金和方案的管理当局评价则由法律办公室负责(粮食署除外，该署适用粮农组织工作人员条例和细则)。
- **管理当局评价总体获得了积极评价。**特别是认为管理当局评价的一项关键成就是更明确、可靠和快速的答复时限，而对外地和总部规定不同答复时限的做法已经落伍。审查发现，如果将行政当局作出答复的时限统一至 45 天、而非 30 天，则可在现实性、可管理性和及时性之间保持平衡，从而提高程序效率。
- **因程序原因被驳回的案件比例较高。**审查发现，大量案件因可受理性问题被驳回，即不符合根据案情实质审议和审查申诉的基本程序要求。没有就管理当局评价中与可受理性相关的官方案件统计数据进行例行报告，而这些数据是关于诉诸司法方面可能存在的程序障碍的重要指标，需要进一步审查。系统收集数据和定期报告数据对于改善联合国系统各组织的内部司法而言不可或缺。
- **大多数专门机构采用同行审议。**在一些组织中，内部申诉程序的初始阶段是行政审查而非管理当局评价，这些组织的第二个程序步骤也是内部程序，涉及由该组织管理当局和工作人员共同指定某些工作人员或同行组成“联合机构”进行同行审议。同行审议过程通常具有建议性质，最终形成的是建议，而不是裁决或判决。
- **同行审议相当于司法程序中的一审。**在标准的内部申诉机制中，同行审议程序在行政(即非司法)上相当于联合国两级司法制度中联合国争议法庭的一审司法程序。同行审议不由法官或律师进行，而由未经法律培训的个人进行。工作人员参与是这一机制由来已久的一个重要特征，因为最初的监管法案就是为此目的制定的。当前大多数采用同行

审议的组织原则上明确表示认可这一制度的成效并希望继续保留这一制度。

- **同行审议的形式多年来不断演变。**随着时间的推移，同行审议的缺点日益明显，一些组织逐渐对同行审议的形式进行调整，以期改进过去饱受诟病的方面。因此，目前联合国系统各组织有三种同行审议机制模式。只有少数组织，即国际原子能机构(原子能机构)、国际电信联盟(国际电联)、联合国工业发展组织(工发组织)和世界旅游组织(世旅组织)坚持采用完全内部化的“传统”形式的同行审议，向各自组织的行政首长提出建议。七个组织采用一种改良后的半专业化同行审议机制：粮农组织(包括粮食署)、劳工组织、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、世卫组织，(包联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署))和世界知识产权组织(知识产权组织)。这些组织对同行审议机制进行了调整，实现了一定程度的专业化，但没有完全排除工作人员参与同行审议程序的非专业因素。第三类同行审议机制，在本次审查中被称为“混合式”机制，国际民用航空组织(民航组织)、国际海事组织和万国邮政联盟(万国邮联)采用该机制。这些组织各自的联合机构已转变为准司法机构，负责作出对各自组织的行政首长具有约束力的类似判决的最终裁决，工作人员和行政当局均可直接向上诉机构提出上诉。
- **传统的同行审议：三大挑战。**传统的同行审议面临的三大主要挑战是：(a) 程序的持续时间和相关的延误；(b) 鉴于同行审议机构成员全都是内部人员，利益冲突风险高，尤其是对规模较小的组织而言；(c) 程序不够专业化，因为同行审议机构的成员通常不受任何具体资格要求的约束，也不一定获得法律或程序方面的指导。通过培训可在一定程度上减轻缺乏法律支持的不利影响，但本次审查的各参加组织及其同行审议机构中，此类培训十分有限。
- **半专业化(建议式)同行审议。**同行审议机构的半专业化源自受过法律培训的外部主席或秘书，其余成员则是各种专业背景的工作人员。许多专门机构致力于推动同行审议实现一定程度的专业化，是因为认识到一个完全依靠(来自工作人员的)志愿者的善意和承诺的程序，无法长期可持续地实现求助于这种机制的工作人员所寻求的公正。因此，必须拥有一名具有法律背景的主席或秘书。
- **具有决定权的混合式同行审议。**混合式同行审议与其他形式的同行审议的区别在于该机制向同行审议机构赋予决定权，因此其决定对行政首长具有约束力。选择采用混合式同行审议机制的组织通常也会大力推进这一程序的专业化。对于采用混合式同行审议的三个组织而言，其调整内部申诉程序的必要性源自其唯一的司法机构——联合国上诉法庭——截至 2019 年形成的判例。
- **特殊情况。**不论采用联合国系统内部两种主要内部司法模式中的哪一种模式，都存在一些运作方式不同的内部申诉机制的特例。例如，近东救济工程处并未采用新的两级系统的全部“一揽子方案”，仅接受联合国上诉法庭的管辖权，而不接受联合国争议法庭的管辖权。近东

救济工程处建立了本机构的内部司法系统，设立了自己的争议法庭(近东救济工程处争议法庭)作为一审司法机构，成立了工作人员援助法律办公室，并采用了“决定审查”程序(取代管理当局评价)，这一程序更类似于大多数专门机构采用的行政审查程序。只有一个专门机构(气象组织)决定接受联合国内部司法系统全部“一揽子方案”，并采用完整的联合国两级司法系统，包括作为一审法庭的联合国争议法庭和作为上诉法庭的联合国上诉法庭。为此，气象组织放弃了同行审议，建立了管理当局评价程序，并外包给联合国儿童基金会(儿基会)。气象组织也是其工作人员可以获得联合国秘书处工作人员法律援助办公室以及联合国监察员和调解事务办公室服务的唯一一个专门机构。国际海事组织的内部司法制度亦不同于其他组织，它是联检组参加组织中唯一一个采用四步程序的组织，包括强制性的初步非正式“对话”、管理当局评价、混合式同行审议，然后是联合国上诉法庭的司法审查。

- **专门申诉机制。**联合国系统的大多数组织还设有专门申诉机制，包括质疑不被视为行政决定的考绩的程序。大多数组织还设有其他专门申诉机制，处理有关职位改叙、医疗鉴定、纪律措施和养恤金相关索偿的申诉，以及对裁定涉及保护举报人政策的报复案件初步证据不足提出质疑的申诉。
- **能力和绩效，包括生产率。**本次审查采用了接受审查组织提供的关于内部申诉机制(包括标准程序和专门程序)收到、处理和待决(积压)案件估计数以及被指派全职或兼职履行申诉相关职能的工作人员人数的资料，目的是评估联检组参加组织的内部申诉机制的资源能力和绩效。审查发现，大多数与申诉相关的职能由 P-4(28.4%)和 P-3(23.2%)职等工作人员履行，其中多数(70.9%)为兼职。在各组织中，被指派支持内部申诉程序的 P-4 职等全职工作人员在工作人员总人数中的占比为千分之 1.5，每个组织每年平均费用为 482,318 美元。专门为本次审查制定的指标显示，一名 P-4 或相同职等全职工作人员的平均生产率是每年处理 23.5 宗案件，每宗已处理案件的人事费用平均为 8,545 美元。按此计算，“生产率最高”的组织是联合国秘书处、儿童基金会、粮农组织(包括同行审议阶段的粮食署)、联合国人口基金(人口基金)。
- **案件管理。**在考察各参加组织的标准机制和专门机制每年处理的案件平均数时，本次审查发现，绝大多数组织每年处理的案件不到 30 宗；10 个组织平均每年收到的申诉不超过 8 份；联合国和近东救济工程处则分别处理了 700 多宗和 150 多宗案件。审查发现，各组织跟踪案件管理的实践差异较大，许多组织的可靠性较低，特别是在案件平均处理时间(缺乏例行跟踪)和同行审议程序(只有极个别组织开展系统性数据收集和报告)方面。就可用于分析目的的案件管理数据而言，分析显示，同行审议程序处理内部申诉的时间往往是行政审查程序的五倍以上。
- **法律咨询和代理服务。**内部申诉机制充分发挥作用的一个重要方面是，工作人员在就争议事项与雇主正式接触之前能够获得法律咨询，并在通过正式的内部申诉机制寻求补救时有机会实现自身权利

和利益的有效代表。对于联合国系统的工作人员而言，在允许获取法律代理服务的情况下，各组织在提供法律代理服务方面存在很大差异。法律咨询和代理服务主要有两种方式：**(a)** 联合国秘书处、各厅、各基金和方案的工作人员可通过工作人员法律援助办公室获得免费法律咨询和代理服务，近东救济工程处的工作人员可通过工作人员援助法律办公室获得免费法律咨询和代理服务；**(b)** 专门机构工作人员可获取法律支助，但此类支助各不相同且受多重限制。因此可以认为，联合国系统各组织工作人员获得法律支助的机会并不均衡，需要调整。

- **工作人员法律援助办公室：独立法律支助的全新独特来源。** 工作人员法律援助办公室(与近东救济工程处工作人员援助法律办公室一道)是独一无二的，因为没有其他类似机制可供国际组织工作人员就雇用事项寻求负担得起的法律援助。工作人员法律援助办公室根据授权在职能和业务上独立发挥作用。其工作人员是接受过专业培训的律师，具备联合国行政法方面的专门知识和经验，自 2009 年以来一直向工作人员提供免费的专业法律援助。尽管该办公室难以满足对其服务的需求，但仍是其他组织向往的典范。
- **工作人员援助法律办公室。** 其职责应类似于工作人员法律援助办公室，负责向近东救济工程处工作人员提供免费法律咨询和代理服务。但该办公室依然资源不足，缺乏阐明任务和其他运作细节的政策或职权范围。
- **专门机构工作人员的法律支助安排。** 对专门机构工作人员的法律支助相对有限。三分之二的专门机构明确限制工作人员在内部申诉程序中寻求法律代理服务。只有少数专门机构允许自由选择法律代理。由于内部申诉程序中缺乏为工作人员提供制度化的法律支助，大多数专门机构依靠其工作人员代表机构提供援助，包括财务援助。这些机构提供的援助种类千差万别且较为匮乏。一些组织的监管框架依然限制其工作人员不受限制地自由选择法律顾问，早该对这些框架进行调整。
- **内部申诉机制的全系统问题。** 目前没有一个全系统范围的正式机构间机制将内部司法作为单独事项进行处理，亦无任何机制专门处理诉诸法庭前的主张正义程序，无论是标准的内部申诉程序还是专门的申诉程序，也无论所涉事项为何。联合国系统行政首长协调理事会(首协会)主持下的人力资源网和工作队负责内部申诉程序的某些方面，特别是与专门申诉机制有关的方面。联合国系统各组织法律顾问的非正式网络可能会讨论其他方面的问题，这些法律顾问每年举行会议，就共同关心的法律问题交流信息、经验和做法。鉴于内部司法事项有若干个非正式的协商、交流和辩论渠道，因此并不是迫切需要建立一个专门处理诉诸法庭前申诉的正式机构间机制。
- **全系统协调一致方面的改进空间。** 增加机构间跨职能交流的机会将有利于整个联合国系统。这种机会尤其有益于规模较小、资源较少

的组织以及由于所在工作地点没有其他组织总部或机构而难有机会接触同业交流群的组织。

三. 结论和建议

- 过去十年来，联合国系统许多组织在升级内部司法系统方面进行了重大变革，特别是在内部申诉机制的设立和运作方面。尽管如此，在增加联合国系统各组织工作人员诉诸司法机会以及加强机构间合作和一致性方面，仍有改进空间。
- 本审查报告载有七项正式建议，其中五项是向行政首长提出的，两项是向各组织的立法机关和理事机构提出的，供其采取行动。
- 除正式建议外，还提出 25 项非正式建议，在本报告中以黑体字显示，并列于下文。这些建议是向各组织的立法机关、理事机构和行政首长提出的关于进一步加强和完善内部申诉机制的补充建议。应结合对每个组织的审查结果来审阅这些建议。

A. 正式建议

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

B. 非正式建议

- 检查专员建议各组织审查其监管框架，说明哪些案件要求用尽正式的内部补救办法后才能使相关法庭认定上诉可以受理，并在每项书面行政决定中就适用的法律补救办法提出具体建议，以备有关工作人员对该决定提出异议(第 55 段)。
- 检查专员建议，对于从工作人员人数和申诉可能性等因素来看有必要适当投入的组织而言，应探讨在人力资源职能部门内设立一个专门的团队，负责确保有争议的决定得到公正审查(第 77 段)。
- 检查专员建议，在进行行政审查时，为便于问责，应查明作出有争议决定的管理人员(第 80 段)。
- 检查专员建议，为所有实质性参与内部申诉程序的人力资源干事定期提供法律培训(第 81 段)。
- 检查专员建议，在编制高级管理人员契约时，应考虑大会第 61/261 号决议的规定以及秘书长关于联合国内部司法的报告^e中概述的关于管理

^e A/68/346。

人员问责制的措施，以确保符合大会最初核可的管理当局评价的目的，并加强问责制和系统完整性(第 89 段)。

- 检查专员建议将关于内部申诉可受理性程序要求的习惯性例外情况变为成文规定，或者停止允许例外情况。(第 130 段)。
- 检查专员建议世旅组织探讨外包申诉相关职能的备选方案，最好是外包给另一个具有类似内部申诉架构的联合国组织(第 162 段)。
- 检查专员建议原子能机构优先审查其联合申诉委员会的设立和运作情况(第 166 段)。
- 检查专员建议工发组织建立非正式渠道，尽早解决与工作有关的争议，并防止冲突进一步升级(第 168 段)。
- 检查专员建议工发组织尽快解决在同行审议程序管理方面发现的不足之处，以期改进内部司法管理(第 169 段)。
- 检查专员建议，机构法律顾问应负责在该程序的这一阶段就同行审议机构的建议向工发组织行政首长提出意见(第 171 段)。
- 检查专员建议工发组织尽快对其专门的同行审议程序进行审查，以期精简程序，并尽可能使其与正式申诉的标准渠道保持一致(第 172 段)。
- 检查专员建议，朝专业化发展的最低限度要求是为同行审议机构的成员提供上岗情况介绍和定期培训，最好由法律专业人员提供此类介绍和培训，此项工作应作为优先事项、最好是作为向半专业化过渡的临时措施予以实施。检查专员还建议采取措施，确保定期更换或更替同行审议机构的成员，并在分派其处理个案时进行充分轮换(第 178 段)。
- 根据本次审查的结论，检查专员建议将同行审议作为标准内部申诉机制一部分的组织审查其审议机构向专业化发展的可能性(第 196 段)。
- 为确保内部申诉程序在处理能力和一致性方面能够实现工作人员所寻求的公正，检查专员建议国际电联对其同行审议机构的主席或秘书处职位提出法律专业知识方面的要求(第 197 段)。
- 检查专员建议停止任命成员国代表参加粮农组织申诉委员会的做法，并建议粮农组织考虑调整主席和候补主席的职能，以避免理事机构的监督职责和机构管理层之间出现任何实际或感知的利益冲突(第 199 段)。
- 检查专员支持关于设立专门部门的提议，并建议设立该部门[“行政修正和争端干预股”，因为他们认为，这将加强工程处[近东救济工程处]的内部司法系统(第 224 段)。
- 检查专员建议，为了使近东救济工程处内部司法委员会成为一个更有效和更负责任的机构，应解决在本次审查过程中发现的有关职责缺陷(第 225 段)。
- 检查专员建议，应在全系统范围内研究要求在启动正式程序之前以较低门槛的方式非正式解决有争议的行政决定的可行性和可取性(第 236 段)。

- 检查专员建议国际海事组织考虑审查在其内部申诉程序中保留管理局评价的必要性(第 238 段)。
- 检查专员认为, [粮农组织、国际海事组织、世旅组织和万国邮联]完全没有质疑考绩实质内容的任何正式渠道, 这是一个监管空白, 因此建议建立这一渠道(第 259 段)。
- 检查专员建议全面采用这种方法[在正式考绩抗辩之前先进行非正式解决], 以防此类争议升级至正式程序。检查专员还建议, 在尝试过一次非正式解决办法但失败后, 即应允许进入正式申诉阶段, 因为任何更多的强制性步骤都将成为过重负担, 是对寻求正义的不必要障碍(第 265 段)。
- 检查专员鼓励仍对纪律措施实行行政审查或建立类似申诉机制的组织重新审视其模式, 简化申诉程序, 并考虑允许工作人员自愿跳过此类审查, 以增强程序便利性并维护其获得有效补救的权利(第 275 段)。
- 检查专员建议, 在纪律问题上保留同行审议的组织可选择在采取纪律措施之前保留同行审议机构的参与, 或者选择在针对该措施的申诉过程中将同行审议作为标准内部申诉机制的一部分, 但不能两者兼有, 以避免重复并最大限度地减少申诉过程中的延误(第 286 段)。
- 检查专员强调, 必须执行联检组关于联合国系统各组织举报人政策和做法的审查报告所载的正式建议², 并建议尚未这样做的组织尽快相应修订政策。^f 检查专员还建议有关组织与联合国系统其他组织的道德操守办公室缔结协议, 获得对初步证据不足的报复案件的二次审查服务(第 304 段)。

^f JIU/REP/2018/4。

目录

	页次
执行摘要.....	iii
简称和缩略语.....	xv
组织索引.....	xvii
一. 导言.....	1
A. 背景.....	1
B. 审查目的.....	2
C. 审查范围和局限性.....	3
D. 方法.....	4
E. 重要术语和定义.....	5
二. 监管框架.....	6
A. 内部司法模式.....	6
B. 法庭管辖权对内部申诉机制的要求.....	8
三. 标准内部申诉机制的运作.....	13
A. 行政审查.....	15
B. 管理当局评价.....	17
C. 同行审议作为一审机制.....	29
D. 特殊情况.....	44
四. 专门申辩机制.....	49
A. 内部专门申辩机制.....	49
B. 考绩抗辩.....	51
C. 职位改叙.....	53
D. 医疗鉴定.....	54
E. 纪律措施.....	54
F. 与养恤金有关的索偿.....	57
G. 关于报复行为初步证据不足的裁断.....	57
五. 处理能力和绩效.....	60
A. 处理能力.....	60
B. 工作效率.....	62
C. 案件管理.....	64
六. 法律咨询和代理.....	68
A. 联合国秘书处工作人员法律援助办公室.....	70
B. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处工作人员援助法律办公室.....	74
C. 对专门机构工作人员的法律支助.....	74
D. 弥合差距.....	77
七. 内部申诉机制的全系统方面.....	79
八. 结论和前进方向.....	82

附件

一.	正式内部申诉机制的架构(标准程序).....	83
二.	标准正式内部申诉机制的监管框架和组织安排.....	85
三.	专门申辩机制.....	88
A.	联合国系统各组织工作人员可利用的专门申辩机制概览.....	88
B.	考绩抗辩.....	90
C.	职位改叙.....	93
D.	医疗鉴定.....	95
E.	纪律措施.....	98
四.	同行审议机构主席的情况简介和行政安排(标准内部申诉机制).....	100
五.	各组织选择变更法庭管辖权对内部申诉机制的影响.....	102
六.	各参加组织应就联合检查组的建议采取的行动概览.....	106

简称和缩略语

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
公务员协联	国际公务员协会联合会
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
劳工组织行政法庭	国际劳工组织行政法庭
海事组织	国际海事组织
国贸中心	国际贸易中心
电信联盟	国际电信联盟
联检组	联合检查组
援助法律办公室	工作人员援助法律办公室(近东救济工程处)
监督厅	内部监督事务厅
法律援助办公室	工作人员法律援助办公室
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
上诉法庭	联合国上诉法庭
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
争议法庭	联合国争议法庭
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
养恤基金	联合国合办工作人员养恤基金
毒罪办	联合国毒品和犯罪问题办公室
日内瓦办事处	联合国日内瓦办事处
内罗毕办事处	联合国内罗毕办事处

项目署	联合国项目事务署
维也纳办事处	联合国维也纳办事处
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
近东救济工程处争议法庭	近东救济工程处争议法庭
世旅组织	世界旅游组织
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织
世贸组织	世界贸易组织

组织索引

机构	段落编号
联合国秘书处	8, 9, 12, 15, 34, 35, 36, 42, 45, 48, 60, 62, 66, 70, 83, 90, 92, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 308, 309, 321, 322
贸发会议	12, 35, 36, 45, 60, 69, 97, 102, 253, 269, 308, 323, 338, 343
环境署	12, 35, 36, 45, 60, 97, 253, 269, 308, 323, 338, 343
人居署	12, 35, 36, 45, 60, 62, 97, 253, 269, 308, 338, 343
毒罪办	12, 35, 36, 45, 60, 69, 77, 97, 103, 147, 253, 269, 308, 323, 338, 343, 372
开发署	35, 36, 45, 60, 93, 253, 255, 263, 264, 266, 268, 308, 338, 343
人口基金	35, 36, 45, 60, 93, 251, 265, 266, 269, 308, 316, 338, 343
难民署	35, 36, 45, 60, 93, 129, 146, 253, 266, 269, 308, 323, 338, 343
儿基会	35, 36, 45, 60, 69, 77, 90, 93, 94, 95, 129, 146, 228, 229, 251, 256, 265, 266, 269, 308, 316, 338, 343, 396
项目署	36, 45, 60, 69, 77, 93, 94, 95, 256, 266, 269, 308, 338, 343
近东救济工程处	37, 45, 48, 50, 56, 60, 106, 113, 117, 207, 218, 219, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 253, 266, 274, 308, 322, 323, 337, 338, 339, 343, 360, 361
妇女署	35, 36, 45, 60, 93, 146, 253, 255, 266, 269, 308, 338, 343
粮食署	36, 38, 39, 40, 41, 45, 46, 48, 60, 62, 68, 106, 109, 113, 155, 158, 168, 182, 183, 195, 253, 262, 266, 267, 271, 274, 289, 297, 308, 316, 335, 337, 338, 343, 363, 366, 373
国际贸易中心	12, 35, 36, 45, 60, 69, 97, 102, 253, 269, 282, 308, 323, 338, 343
艾滋病署	15, 41, 45, 46, 60, 62, 72, 77, 106, 113, 155, 158, 183, 195, 253, 261, 265, 273, 283, 289, 299, 308, 329, 338, 343, 363, 367, 371, 376
粮农组织	38, 39, 40, 45, 60, 68, 106, 109, 113, 157, 158, 177, 182, 183, 184, 185, 195, 198, 199, 246, 252, 253, 258, 259, 267, 271, 274, 289, 300, 308, 316, 338, 343, 366, 372
原子能机构	12, 15, 45, 60, 62, 72, 106, 113, 157, 158, 159, 163, 164, 166, 169, 180, 181, 183, 184, 185, 195, 263, 264, 265, 269, 273, 276, 284, 285, 308, 329, 338, 343, 364, 365, 366, 371, 374
国际民航组织	45, 48, 60, 62, 65, 68, 106, 113, 157, 158, 180, 182, 183, 184, 185, 189, 195, 204, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215, 217, 218, 239, 253, 255, 270, 274, 300, 308, 323, 329, 338, 346, 359, 366, 395
劳工组织	7, 42, 45, 46, 50, 52, 58, 59, 60, 64, 72, 106, 113, 117, 118, 140, 152, 157, 158, 163, 170, 177, 183, 184, 195, 203, 207, 210, 239, 243, 252, 270, 271, 273, 276, 282, 284, 285, 300, 308, 319, 329, 330, 335, 338, 343, 366, 368, 373, 389, 395
国际海事组织	45, 48, 60, 62, 65, 106, 113, 157, 158, 180, 182, 183, 186, 187, 189, 195, 204, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 216, 217, 218, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 246, 252, 253, 258, 259, 273, 276, 281, 299, 308, 329, 338, 343, 346, 359, 367, 372, 395
国际电联	45, 60, 71, 73, 106, 113, 158, 159, 177, 181, 183, 186, 195, 197, 246, 252, 269, 273, 276, 280, 299, 308, 338, 343, 364, 365, 366, 372
教科文组织	45, 60, 73, 106, 113, 156, 158, 177, 183, 186, 195, 253, 267, 270, 274, 299, 308, 338, 343, 366, 373
工发组织	45, 60, 72, 106, 113, 118, 158, 159, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 183, 186, 187, 195, 239, 251, 253, 267, 271, 273, 276, 278, 294, 299, 300, 308, 329, 338, 343, 364, 365, 366
世旅组织	45, 60, 72, 73, 106, 113, 158, 159, 160, 161, 162, 177, 183, 186, 195, 243, 246, 252, 258, 259, 267, 270, 274, 276, 279, 295, 300, 308, 338, 343, 364, 365, 366, 373
万国邮联	45, 48, 60, 62, 66, 106, 113, 158, 180, 182, 183, 186, 195, 204, 207, 208, 209, 210, 213, 216, 246, 252, 258, 259, 267, 270, 274, 276, 282, 289, 293, 300, 308, 329, 338, 343, 346, 359, 367, 373, 395
世卫组织	41, 45, 49, 60, 69, 72, 77, 106, 113, 156, 157, 158, 177, 183, 184, 195, 252, 253, 261, 267, 271, 273, 276, 283, 299, 308, 319, 329, 338, 343, 363, 367, 372, 376, 396
知识产权组织	45, 60, 68, 71, 106, 113, 118, 156, 157, 158, 176, 177, 183, 184, 195, 239, 240, 246, 252, 261, 267, 270, 273, 300, 308, 320, 329, 338, 343, 367, 371, 396
世界气象组织	45, 48, 60, 62, 66, 90, 94, 106, 113, 136, 204, 207, 210, 227, 228, 229, 230, 239, 253, 267, 273, 308, 337, 338, 343, 346, 363

一. 导言

1. **对诉诸法庭前的正式申诉机制的全系统审查。**联合检查组(联检组)在其 2021 年工作方案中列入了对联合国系统各组织工作人员诉诸法庭前可用的正式内部申诉机制的审查。¹ 本次审查属于联检组 2020-2029 年战略框架² 以及联检组关于廉政和问责制的一组报告中阐述的四个重点专题领域之一。审查还补充了联检组就整个联合国系统内部司法的不同事项开展的工作。³

2. **诉诸法庭前的申诉机制的运作情况不是内部和外部监督职部门的关注焦点。**迄今为止,没有对联合国系统各组织诉诸法庭前的申诉机制进行全面评估,亦未在全系统范围内对其特点进行比较分析。这是联检组第一次在审查中摸查有意对行政决定提出内部正式质疑的联合国系统各组织工作人员诉诸法庭前可用的申诉机制的多样性。此类内部申诉通常是申请独立司法审查之前的程序性先决条件。

3. **审查目标。**本次审查的目的是对全系统范围内正式内部申诉机制现有模式的优缺点进行比较,重点说明良好做法,并在可能的情况下,强调通过调整现有机制和程序来提高效力和一致性的机会。根据审查结果,检查专员将提出建议,以改进申诉机制,并加强整个系统的协作和一致性。

4. **对正在进行的内部司法改革工作和辩论的助益。**在进行本次审查时,联检组充分利用秘书长正在推进的联合国共同制度司法体制研究工作所提供的机会。⁴ 本次审查利用了这一间接势头,以期调查结果有助于推动完善司法工作,包括长期改革举措。

A. 背景

5. **保障工作人员的充分申诉权是一项义务,而非一个选择。**国际组织通常享有管辖豁免,一般而言,其法律争端可不交由国内法院裁决。⁵ 在此背景下,国际组织行政当局与工作人员之间的雇用争议不受国家法院管辖。各组织应填补这一空白,为心怀怨愤的工作人员提供适当的内部申诉机制和有效补救措施。各个国际法庭的判例确认,对任何国际组织而言,向雇员提供适当的申诉机制不是一个选项,而是一项要求。

¹ A/75/34, 附件五。

² 各组织的问责和监督职能及制度,以及内部司法、道德操守和廉政建设职能(A/74/34, 附件一, 第 9 (a)段; 另见第 9 (b)和(d)段)。

³ 关于内部司法,见 JIU/REP/86/8、JIU/REP/2000/1、JIU/REP/2002/5 和 JIU/REP/2004/3; 关于调查职能,见 JIU/REP/2020/1; 关于保护举报人政策,见 JIU/REP/2018/4; 关于监察员服务,见 JIU/REP/2015/6; 关于问责制框架,见 JIU/REP/2011/5; 关于工作人员和管理当局关系,见 JIU/REP/2011/10 和 JIU/REP/2012/1; 关于利益冲突,见 JIU/REP/2017/9。联检组对个别组织的管理和行政的一些审查也涉及内部司法,见 JIU/REP/2014/2(知识产权组织)、JIU/REP/2017/1(工发组织)、JIU/REP/2017/4(万国邮联)和 JIU/REP/2021/1(世界气象组织)。

⁴ 见 A/75/690; 另见大会第 74/255 B 号决议。

⁵ 通常是通过组织协定赋予国际组织此类豁免,组织协定包括双边条约(如东道国协定)、多边特权和豁免条约(如《联合国特权和豁免公约》和《专门机构特权和豁免公约》)以及国家立法(如《大不列颠及北爱尔兰联合王国国际组织法》和《美利坚合众国国际组织豁免法》)。

6. **内部司法是组织有效性的核心内容。**国际法院在 1954 年 7 月 13 日发表的咨询意见中除其他外认为，设立法庭对于确保秘书处有效开展工作以及实现确保具有合乎最高标准的效率、能力和品格这一首要考虑至关重要。⁶大会在 2009 年建立新的内部司法系统时没有偏离这一观点。大会确认透明、公正和有效的内部司法系统是确保联合国工作人员得到公平、公正对待的必要条件，对本组织人力资源改革的成功十分重要，⁷事实上，运作良好的内部司法系统除其他外，有助于维持国际组织有效履行任务所需的公信力和效率。

7. **内部申诉权不同于司法审查权，却是后者的补充。**因此，诉诸法庭前的内部申诉机制是国际组织内部司法系统的核心要素。国际劳工组织行政法庭和前联合国行政法庭长期以来的判例反复确认了这一原则，这些判例一再重申内部申诉机制在雇用争议程序的所有阶段在保护国际公务员权利方面所发挥的作用。劳工组织行政法庭在最近的一项判决中援引了既有判例，称内部申诉权是国际公务员除了向司法当局上诉的权利之外所享有的一项保障。劳工组织行政法庭还指出，内部申诉程序的存在使该组织能够在必要时补救疏忽或纠正错误，并有机会在作出最终决定之前改变立场。⁸

8. **自 2009 年内部司法改革以来全系统并行采用的模式。**对联合国系统的一部分组织而言，2009 年的内部司法改革改变了其处理雇用争议的方式，标志着内部司法新时代的开始，特别是对联合国秘书处⁹以及适用其工作人员条例和细则的各组织而言。¹⁰改革带来的主要变化之一是，从基于行政审查的内部申诉机制及其后实行的基于委员会的同行审议，转变为由法律干事履行专业化的管理当局评价职能，并允许向中立的(司法)一审机构提起上诉。

9. 这一范式转变旨在提高内部司法系统的独立性、公正性和透明度。¹¹本次审查将审议新模式是否达到预期目的以及改革后设立的新机构与旧机构相比的效果，特别是考虑到新模式仅在联合国秘书处采用。大多数联合国系统组织、尤其是专门机构继续采用联合国秘书处 2009 年停用的同行审议模式。因此，联合国系统内继续存在各种并行的内部申诉机制模式。

B. 审查目的

10. **现行内部申诉机制模式的适足性。**本次审查提出的主要问题是，联合国系统各组织内部申诉机制的现行模式是否提供了适足的申诉渠道、正当程序保障以及对其能力的信心，即组织是否有能力按照公平、廉正、透明、公正、效力和效率等标准，实现其立法机关和理事机构在适用的监管框架中设定的目标。

⁶ 联合国行政法庭所作赔偿裁定的效力，咨询意见，《1954 年国际法院案例汇编》，第 57 页。

⁷ 大会第 59/283 号决议，序言。

⁸ 国际劳工组织行政法庭，P.诉劳工组织案，第 4313 号判决，2020 年 7 月 24 日，第 3 项考虑因素。

⁹ 关于联合国秘书处的组成，见 ST/SGB/2015/3。

¹⁰ 截至 2021 年 7 月，联检组参加组织如下：贸发会议、开发署、环境署、人口基金、人居署、难民署、儿基会、项目署、毒罪办和妇女署。

¹¹ 大会第 61/261 号决议，序言；另见大会第 59/283、62/228 和 63/253 号决议以及 A/61/205。

11. 本次审查旨在为联合国系统各组织制定关于适足的内部申诉机制的基本原则，以期提高该机制的效率、效力和一致性，保障工作人员的正当程序权利，并确定可通过加强全系统协调与协作予以完善的领域。

C. 审查范围和局限性

12. **对诉诸法庭前的一般和特定事项内部申诉机制的全系统审查。**本次审查在全系统范围内进行，对象是所有联检组参加组织，即联合国秘书处、联合国各基金和方案、其他联合国机构和实体、各专门机构以及国际原子能机构(原子能机构)。四个联检组参加组织(联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办))没有充分参与审查，因为这些组织采用联合国秘书处的内部申诉机制。因此，本报告没有详细描述及这些组织的情况。国际贸易中心执行主任在给联检组主席的关于联检组 2021 年工作方案的信函中指出了国际贸易中心将充分参加哪些审查和旁听哪些审查，原因是国际贸易中心采用了秘书处关于工作人员可用内部申诉机制等方面的细则和条例。因此，本报告未介绍该中心的情况。

13. **局限性。**大部分审查工作是在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行期间开展的。由于审查的时间点问题，数据收集过程存在延误，第一轮访谈不得不完全通过视频会议进行。这可能影响了与一些对话者的接触及其分享可能更愿意在面对面互动中提供的敏感信息的意愿。

14. **审查了所有相关的正式内部申诉机制。**审查了联检组参加组织中诉诸法庭前的内部申诉机制的所有现行模式以及特定事项申诉程序。为此，对这些机制的架构、运作和案件记录进行了比较分析，包括分析其主要优缺点，并确定各个组织以及整个联合国系统的良好做法。

15. **考虑到联合国系统各组织不同的任务、组织结构、适用的国际法规则和原则以及核心价值观。**为做好本次审查并促进参加组织和会员国利用本次审查的结果，在考虑到不同组织的不同任务、规模和供资情况的基础上，将参加审查组织分为两类分别进行研究，一类是联合国秘书处、各部厅以及联合国各基金和方案，另一类是专门机构、原子能机构和其他实体，如联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)。如果所提建议不同等适用于所有参加审查的组织，也已明确指出这一点。

16. **本次审查未涵盖司法审查、非正式争议解决和编外人员职类。**鉴于诉诸法庭前的内部申诉机制本身相当复杂，本次审查未涵盖对雇用争议的司法审查和诉诸法庭阶段相关程序的运作(即正式内部司法程序的最后一级)、¹² 调解、辅导、咨询、和解或管理当局干预等非正式争议解决机制、¹³ 以及咨询人、承包商、实

¹² 特别见 A/75/690，其中除其他外审查了过去为解决联合国共同制度存在两个法庭系统的问题所作的努力，并就此提出了可进一步拟订的备选方案。

¹³ 见 JIU/REP/2015/6。

习生和其他相关人员等编外人员职类可用的申诉机制，这些申诉机制往往与工作人员可用的机制存在很大差异¹⁴。

D. 方法

17. **办法。**审查采取了两步法，包括：(a) 分析自 2009 年联合国系统各组织内部司法系统改革以来诉诸法庭前内部申诉机制的当前架构；(b) 根据客观性、正当程序、胜任力、可及性、透明度、保密性、效力和效率等标准对 2021-2022 年期间的情况进行分析。

18. **道德保障。**适当考虑了答复机构调查问卷和参加访谈的利益攸关方的保密问题以及检查专员的专业独立性问题。在这方面，检查专员与任何组织或实体没有隶属关系或关联，也不涉及本报告所讨论主题事项的任何财务或非财务利益；检查专员的行动不受任何干涉，完全独立于参加组织或任何其他政府或非政府实体。

19. **时间安排和方法。**本次审查于 2021 年 7 月至 2022 年 12 月在全系统范围内进行，涵盖 27 个联检组参加组织。根据联检组的内部标准和工作程序设计和实施了审查方法。¹⁵ 检查专员采用的研究方法为混合法，包括数据收集和分析的定性和定量方法，并利用了多种来源，包括：

- 对以下资料进行广泛的书面材料审评和深入分析：与内部申诉机制有关的政策和程序(如联检组参加组织的工作人员条例和细则)，向参加组织的立法机关和理事机构提交的报告(特别是联合国秘书长向大会提交的关于内部司法系统的年度报告)，立法机关和理事机构的各项决定以及各种有关报告、行政指示和其他文件。此外，还详细分析了从文件中获得的数据以及收到和收集的其他信息；
- 向 27 个联检组参加组织发放的机构调查问卷；
- 与联检组参加组织进行的(面对面和远程的)后续访谈(基于书面材料审评的结果和对机构调查问卷答复的分析)；
- 与内部司法系统其他代表的访谈。

20. **使用的数据来源。**这些数据除其他外来自对机构调查问卷的答复、访谈记录、有关决定、关于立法机关和理事机构的文件以及联检组参加组织提供的补充资料。对数据进行了定量和定性分析，并对获得的信息进行了三角互证与核证。

21. **基于机构调查问卷的访谈。**27 个联检组参加组织对联检组的机构调查问卷和其他资料征集作出了答复。此外，在本次审查过程中，对来自 23 个联检组参加组织的 140 名个人进行了访谈。与安曼、纽约、罗马和维也纳各组织的工作人员举行了面对面会议；在所有其他情况下，由于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的限制，访谈通过视频会议远程进行。

¹⁴ 通常情况下，某些编外人员职类可利用内部司法程序中的某些程序(例如举报不当行为，或在特殊情况下就具体事项诉诸法庭)；但对于大多数与合同有关的申诉，标准的申诉渠道是仲裁，但联合国系统各组织的监管框架对具体操作的规定可能各不相同。

¹⁵ 见 A/51/34，附件一；A/68/34，附件七。

22. 在所有组织中，与下列办公室或职能部门的工作人员进行了访谈：执行办公室；法律事务部门；人力资源管理部门(包括行为和纪律股)；向工作人员提供法律援助的部门或者在上诉和准备上诉过程中向工作人员提供法律顾问、咨询和代理服务的同等机构；行政审查机构和特定事项专门机构的秘书；相关法庭的书记官处；工作人员代表。

23. 向 13 个联检组参加组织发出了后续行动书面请求和信函。按照联检组一贯遵守的保密原则对通过调查问卷答复和访谈收集到的信息和意见进行了处理。

24. 本报告载有七项正式建议，其中两项是向立法机关和理事机构提出的，五项是向联检组各参加组织的行政首长提出的。各立法机关和理事机构应对这些建议明确表示支持，并与行政首长一道核查落实情况，这将十分有助于及时有效地落实向各行政首长提出的各项建议。除正式建议外，还有 25 项非正式建议，在本报告中以粗体字显示，这些是推动实现进一步改进的建议。

25. **内部同行审议和质量控制。**联检组根据通过书面材料审评、问卷答复和访谈收集的信息编写了一份报告草稿。根据《联合检查组章程》第 11.2 条的要求并为了保证质量，对报告草稿进行了内部同行审议，以征求所有联检组检查专员的意见，用联检组的集体智慧检验各项建议是否恰当。还将修订后的报告分发给接受审查的组织，以便其纠正事实错误并对调查结果、结论和建议提出意见。报告定稿考虑了收到的外部意见。

26. **后续措施。**为便于处理本报告、执行报告的建议和监测建议执行情况，附件六说明了本报告是否将提交给接受审查组织的立法机关、理事机构和行政首长，以供其采取行动或参考。

27. **鸣谢。**检查专员谨向协助编写本报告的联合国系统各组织以及其他组织和实体的所有代表表示诚挚的感谢，特别是向参加访谈、对问卷调查和其他资料征集作出回复以及慷慨分享知识和专长的人员表示感谢。

E. 重要术语和定义

28. 本次审查中使用了以下术语。

29. **内部申诉机制：**工作人员在雇用相关事项上可用的任何正式内部申诉程序。

30. **同行审议机构：**内部申诉机构，通常由被提名的工作人员或同行组成，共同负责就雇用相关事项进行额外审查。传统上，同行审议机构以建议的方式向组织的行政首长或获得授权的高级官员提交意见(例如，关于应采取行动或者维持或推翻某项决定的建议)。

31. **专门(或特定事项)申诉程序：**正式的内部申诉机制，供工作人员就特定雇用事项的相关程序偏离标准申诉程序提出质疑(例如，转交给专门机构或技术机构)。可根据标准申诉机制对专门申诉程序的结果本身提出申诉，专门申诉程序亦可是司法审查之前的最后一个必经步骤(例如，考绩抗辩、纪律行动、医疗委员会审查)。

32. **标准申诉程序：**不受专门申诉程序约束的正式内部申诉机制。标准内部申诉通常包括管理当局评估、行政审查或类似程序，以及单级或多级审查程序；这是诉诸行政法庭进行司法审查前必经的程序性步骤。

二. 监管框架

A. 内部司法模式

33. **影响组织监管框架的组织法和管辖因素。**一个组织的工作人员条例和细则确立了内部申诉机制运作的总体监管环境。因此，一个组织适用哪些规则以及遵循何种申诉机制取决于与该组织更广泛的监管环境相关的两个主要因素：该组织本身的“组织法”及其所属行政法庭的管辖权。

34. **组织的法律地位。**一个组织的“组织法”或创始文书决定了该组织是属于联合国秘书处的实体或独立管理的联合国基金和方案，还是属于联合国系统的专门机构。因此，组织法还确定了该组织的内部司法架构。联合国秘书处、各部厅以及独立管理的基金和方案在最高规范层面上受《联合国宪章》管辖，其工作人员须遵守联合国大会通过的工作人员条例和秘书长制定的工作人员细则。专门机构则根据单独的条约或政府间协定设立，其工作人员须遵守各自的工作人员条例和细则。

35. **内部司法架构的统一性与多样性：**联合国秘书处、各部厅以及独立管理的基金和方案，特别是联检组参加组织中的贸发会议、联合国开发计划署(开发署)、环境署、人口基金、人居署、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、儿基会、毒罪办、联合国项目事务署(项目署)以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)及国际贸易中心均遵守相对统一的监管框架，特别是在标准内部申诉机制方面(相对于专门申诉机制方面更为统一)。另一方面，各专门机构和原子能机构工作人员的监管环境更加多样，每个机构均遵循自身的一套工作人员条例和细则以及人力资源政策，尽管各机构在内部司法架构方面具有很强的概念共性。

36. **联合国秘书处附属实体与各基金和方案的比较。**一些组织完全遵循联合国秘书处的监管框架，不仅适用后者的工作人员条例和细则，还全盘适用其一般行政通知。下列联检组参加组织属于这一类：贸发会议、环境署和人居署。毒罪办(联合国秘书处的一个办公室)和国际贸易中心(联合国和世贸组织的一个联合机构)也适用联合国人力资源政策框架，但根据各自授权作了一些具体改动。联合国各基金和方案(粮食署除外)适用《联合国秘书处工作人员条例和细则》以及某些行政通知(主要是在公报起首部分明确指出扩大适用于各基金和方案的秘书长公报)，但在其他方面通过了自己的内部指示和人力资源政策，包括关于内部司法事项的指示和政策。这些机构是开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署和妇女署。

37. **联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处。**近东救济工程处在若干方面是一个例外情况。其基本文书、即大会 1949 年 12 月 8 日第 302 (IV)号决议规定应“依照与秘书长达成的一般安排，包括[近东救济工程处]主任与秘书长商定适用的联合国工作人员细则和条例的安排”任用工作人员，该规定将工程处置于独特的管理制度之下，总体对大会负责。因此，近东救济工程处通过了自己的工作人员条例和细则，其中一套适用于国际工作人员，另一套适用于(本地)地区工作人员。自 2007 年以来，工程处建立了自己的一审法庭——近东救济工程处争议法庭。工程处有两类工作人员：多数是(本地)地区工作人员(截至 2022 年 1 月 1 日为 28,144 人)，少数是国际工作人员(截至 2022 年 1 月 1 日为 192 人)。两类工作人员均有权对行政决定提出申诉，首先可在内部诉诸近东救济工程处争议法庭，然后诉诸

联合国上诉法庭。在联合国系统中，近东救济工程处是人道主义和发展援助受益者亦为本组织工作人员(地区工作人员)的唯一一个组织。

38. **世界粮食计划署**。联合国各基金和方案中的另一个例外情况是粮食署，它是联合国和联合国粮食及农业组织(粮农组织)的一个自主联合附属方案。根据其创始文书，粮食署适用粮农组织这一专门机构的工作人员条例和细则。但在一些人力资源问题上，粮食署根据与联合国秘书长和粮农组织总干事达成的共识，行使自身权力，采用专门适用于粮食署的“特殊规则”(在规范等级上相当于粮农组织的工作人员细则)。粮食署还颁布了若干行政通知，包括关于内部司法程序方面的通知。

39. **联合国粮食及农业组织和世界粮食计划署的机制是独一无二的**。在若干方面，粮农组织和粮食署的现有机制在监管框架、内部申诉的最终决定以及同行审议机构主席人选资格要求方面都具有独特性。粮食署不仅适用粮农组织的工作人员条例和工作人员细则，还将粮农组织申诉委员会作为自身内部标准申诉程序的一审机制。虽然行政审查由粮农组织和粮食署各自的行政首长进行，因为有争议的决定最初是在他们授权下作出的，但对所有申诉的最终决定则完全由粮农组织总干事根据粮农组织申诉委员会的建议作出(无论涉及粮食署还是粮农组织的工作人员)。粮农组织总干事经与粮食署执行主任协商，对粮食署工作人员就粮食署执行主任作出的行政决定提出的申诉作出最终决定。此外，粮农组织申诉委员会由外部人士(即非工作人员)担任主席。这一职能历来由粮农组织理事会任命一名成员国代表以个人身份出任。此做法自 1948 年以来沿用至今，在接受审查的所有组织中独一无二。

40. 在审查过程中，提出了对粮农组织总干事拥有对粮食署工作人员申诉的最终决定权的关切。鉴于粮食署自 60 多年前成立以来，在人员、业务和预算方面均实现大幅增长，检查专员质疑目前的结构是否仍然合适，或者是否需要调整。

41. **联合国艾滋病/艾滋病联合规划署**。艾滋病署与粮食署类似，是作为联合国的一个联合和共同赞助方案而创立的，由于这一历史原因，艾滋病署适用其最初的共同赞助组织之一——世界卫生组织(世卫组织)的工作人员条例和细则，而世卫组织本身也是一个专门机构。此外，艾滋病署采用世卫组织的标准内部申诉机制，同时根据需要作出调整并用(艾滋病署的术语)编撰为成文规定，以反映组织的具体情况。

42. **各专门机构的情况各异，包括具有各自特性**。与联合国秘书处、各部厅以及各基金和方案之间的相对统一性形成对照，各专门机构的监管框架差异巨大。这些框架还可因某些组织的特性而进一步出现细微差别。其中一个具有上述特性的是劳工组织，¹⁶ 它是联合国系统唯一一个具有三方结构的组织。在劳工组织中，集体谈判是其工作人员和管理当局关系的一项核心原则。若干集体协议促成通过了一些规则，这些规则已被劳工组织理事会纳入劳工组织《工作人员条例》。相关的集体协议对塑造劳工组织内部申诉机制的重要部分发挥了作用，因此也是准据法的来源。

¹⁶ 本次审查没有审议劳工组织国际培训中心。

43. 关于专门申诉机制的监管文书。一些组织利用立法机关和理事机构赋予行政首长的广泛监管权，为特定事项(如关于工作人员考绩、职位改叙和医疗鉴定的争议)自行酌定了各种专门申诉机制。

B. 法庭管辖权对内部申诉机制的要求

44. 法规要求。决定联合国系统各组织采用何种类型的内部申诉机制的第二个关键因素源自有权裁决其争议的行政法庭。更具体而言，各法庭的规约对内部机制和工作人员参与司法程序的方式提出了某些要求。提交法庭裁决的每宗争议案件均须满足这些要求，法庭才能受理，工作人员才能诉诸司法。这就要求在诉诸法庭前适用的机制本身符合并遵从各自法庭规约的要求。因此，作为一个组织更广泛监管框架的一部分，必须考虑该组织属于哪个法庭的管辖范围，其诉诸法庭前的申诉机制必须满足哪些要求。

45. 联合国系统各组织主要采用两种司法制度。除了近东救济工程处有自己的争议法庭之外，接受审查的所有其他组织均采用两个可用的司法系统中的一个，即国际劳工组织行政法庭以及由联合国争议法庭和联合国上诉法庭组成的两级司法系统(见图一)。

图一

行政法庭的管辖权

联检组参加组织		联合国 争议法庭	联合国 上诉法庭	劳工组织 行政法庭
联合国秘书处 及其各部厅	联合国秘书处、贸发会议、环境署、人居署、毒罪办	X	X	
各基金和方案	开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署和妇女署	X	X	
	近东救济工程处	近东救济工程处争议法庭	X	
	粮食署			X
其他实体	国际贸易中心	X	X	
	艾滋病署			X
专门机构和 原子能机构	粮农组织、劳工组织、国际电联、教科文组织、工发组织、世旅组织、知识产权组织、世卫组织、原子能机构			X
	国际民航组织、国际海事组织、万国邮联		X	
	世界气象组织	X	X	

资料来源：联检组编制。

46. **国际劳工组织行政法庭。**劳工组织行政法庭对大多数专门机构以及接受其规约约束的其他国际组织(但不一定是政府间组织)行使管辖权。¹⁷ 截至 2022 年 11 月 1 日, 11 个联检组参加组织(包括 9 个专门机构、粮食署¹⁸ 和艾滋病署¹⁹) 在劳工组织行政法庭的管辖范围之内, 该法庭是其解决雇用争议的唯一司法机构。

47. **由联合国争议法庭和联合国上诉法庭组成的两级司法系统。**联合国系统其他组织采用的第二种司法系统(见图一)是由作为一审机构的联合国争议法庭和作为上诉机构的联合国上诉法庭组成的两级司法系统。这两个法庭取代了 2009 年 12 月 31 日撤销的前联合国行政法庭。联合国大会随之建立了两级司法审查系统。²⁰

48. 上述两个法庭于 2009 年 7 月 1 日开始运作, 是联合国秘书处、各部厅以及各基金和方案(粮食署和近东救济工程处除外)处理雇用争议的法定司法审查机构。近东救济工程处建立了自己的一审争议法庭, 并将联合国上诉法庭作为二审法庭。在联检组参加组织中, 国际民用航空组织(国际民航组织)、国际海事组织、万国邮政联盟(万国邮联)和世界气象组织等四个专门机构接受联合国上诉法庭作为上诉机构的管辖权; 世界气象组织还接受联合国争议法庭的一审管辖权。

1. 可受理性

49. **受理申诉的条件。**本次审查发现, 两个法庭规约中影响工作人员成功提出申诉的差异因素之一涉及此类申诉的可受理性。行使管辖权的法庭受理申诉的必要条件通常包括: 资格(即谁或哪类人员可诉诸法庭); 时限(即必须提出申诉的期限); 该事项是否可申诉(即法庭是否有权审理和判决此类争议); 其他一般性要求(包括程序性要求, 如用尽内部可用补救办法), 以及是否已由外部机构受理申诉, 或者是否存在将争议提交有关法庭的有效安排(通常通过协议或组织理事机构立法文件授权作出此类安排)。联合国系统所有法庭的受理条件相似, 但不完全相同。²¹

2. 什么是可申诉事项?

50. **对“行政决定”的要求。**另一个差异因素是两个法庭规约如何界定其总体权限范围。劳工组织行政法庭有权审理关于指控劳工组织或符合其规约附件所列标准的任何其他国际组织在实质或形式上不遵守工作人员任用条件和适用于该案件

¹⁷ 《劳工组织行政法庭规约》, 第二条第 5 款和附件。

¹⁸ 粮食署适用粮农组织工作人员细则和条例以及粮农组织的内部申诉机制, 因此接受劳工组织行政法庭的管辖。

¹⁹ 艾滋病署适用世卫组织工作人员细则和条例以及世卫组织内部申诉机制, 因此接受劳工组织行政法庭的管辖。

²⁰ 见大会第 61/261 号、62/228 和 63/253 号决议。

²¹ 虽然劳工组织行政法庭不公布已审结案件结果的统计数据, 但根据法庭网站公布的判决, 联检组发现, 在 2018 年至 2021 年期间审结的涉及联检组参加组织的案件中, 平均只有约 19% 因不符合受理条件被驳回, 包括但不限于缺乏可申诉事项。在同一时期, 联合国争议法庭以同样理由驳回的申诉约占 30%(见 A/77/156, 图三(第 10 页), 以及 A/76/99、A/75/162、A/74/172、A/73/217 等文件中题为“已审结申诉结果”的图), 近东救济工程处争议法庭驳回了 31% 的申诉(见近东救济工程处争议法庭, 2021 年活动报告, 图 7(第 6 页))。就联合国法庭管辖的组织而言, 一般可受理性问题似乎更为突出。

的工作人员条例规定的申诉。²² 联合国一审法院——联合国争议法庭和近东救济工程处争议法庭——有权裁定就“被控不遵守任用条件或雇用合同的行政决定”提出的申诉。²³ 但联合国法庭的规约并未界定什么是可申诉的行政决定或事项，劳工组织行政法庭的规约仅提到遭到质疑的决定应是诉诸法庭前内部程序中的最终决定。²⁴

51. 尽管所有法庭的判例既判不改，并且在可申诉事项的界定方面大体一致，²⁵ 但检查专员发现，一些申诉(包括诉诸法庭的上诉)失败的原因是未能确定明确的可申诉行政决定。

3. 用尽内部补救办法

52. **国际劳工组织行政法庭。**与内部申诉机制的可用性和性质直接相关的是，在诉诸法庭寻求外部补救之前，必须用尽可用的内部补救办法。这一原则反映在所有法庭的规约中，但每个法庭的表述不同，这可能在无意中造成了在申诉的程序要求方面的不确定性。《劳工组织行政法庭规约》既未界定亦未规定申诉人应向何种内部程序提出申诉，而是规定“除非有关人员已用尽适用的工作人员条例为其提供的其他补救办法”，否则申诉不可受理。²⁶ 这一提法为在内部设立各种机制提供了灵活性，同时也明确指出，无论采用何种内部程序，均是审议正式申诉的程序性先决条件。

53. **联合国法庭。**《联合国争议法庭规约》要求申请人“先前已经按要求将有争议的行政决定提交管理当局评价程序”。²⁷ 除此之外，《联合国争议法庭规约》和《联合国上诉法庭规约》均未更笼统地提及用尽内部补救办法。从理论上讲，应当提及某一特定类型的内部程序，因为此类表述被理解为涵盖未明确排除在外的所有事项和程序。

54. 但审查发现，这一看似无懈可击的监管措辞在某些领域可能会造成法律不确定性。如联合国争议法庭的判例所示，²⁸ 通常不属于管理当局评价范畴的事项在某些方面(例如一般根据技术机构建议决定的报酬相关事项)可能仍需接受管理当局评价。此类案件可能因法庭认定不可受理而被驳回，因为对工作人员而言，用尽现有内部补救办法的要求可能不是十分清晰，因此未能满足该要求。

55. 特别是对于非专业人员而言，这些事项的界限并不总是很清晰，可能导致由于监管框架不明确而造成案件被驳回。由于案件乍一看似乎简单明了，工作人员甚至可能没有意识到需要请专家就此事项提供法律咨询。根据这些调查结果，检

²² 《劳工组织行政法庭规约》，第二条第1款和第5款。

²³ 《联合国争议法庭规约》，第2条(a)项和《近东救济工程处争议法庭规约》，第2条(a)项。

²⁴ 《劳工组织行政法庭规约》，第七条第1款。

²⁵ 例如，见联合国行政法庭 *Andronov* 案，第1157号判决，2004年1月30日；联合国上诉法庭，*Andati-Amwayi* 案，第2010-UNAT-058号判决；劳工组织行政法庭，*Iverus* 诉欧洲专利组织案，第533号判决，1982年11月18日，第3项考虑因素。

²⁶ 《劳工组织行政法庭规约》，第七条第1款。

²⁷ 《联合国争议法庭规约》，第8条第1款(c)项。

²⁸ 例如，见联合国上诉法庭，*James* 案，第2015-UNAT-600号判决；*Dahan* 案，第2018-UNAT-861号判决；*Kollie* 案，第2021-UNAT-1138号判决。

查专员建议各组织审查其监管框架，说明哪些案件要求用尽正式的内部补救办法后才能使相关法庭认定上诉可以受理，并在每项书面行政决定中就适用的法律补救办法提出具体建议，以备有关工作人员对该决定提出异议。

56. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处争议法庭。《近东救济工程处争议法庭规约》规定，上诉是否可受理取决于申诉人“先前已将有关争议的行政决定提交决定审查”，²⁹ 即相当于管理当局评价的程序。根据近东救济工程处工作人员条例和细则，要求先进行决定审查，不允许有任何例外情况。即使是经有关咨询机构审查后作出的纪律处分和决定，亦须在诉诸法庭之前先提出申诉，进行决定审查。这种方法消除了关于必要程序性步骤的模糊之处，因为所有争议事项均须遵循同样程序。

4. 中立的一审程序的必要性

57. 联合国上诉法庭进行上诉审查的先决条件。作为上诉机构，联合国上诉法庭的司法权仅限于根据一套狭义的上诉理由对案件作出裁决。其权限仅限于审查一审机构在法律、事实或程序问题上所犯错误，或者一审机构是否超越或未能行使其司法权力或权限。³⁰ 这一限制对在诉诸上诉法庭之前阶段负责审查的机构提出了更高要求。因此，联合国上诉法庭将依据相当于联合国争议法庭司法程序的一审机制的裁决，因为根据大会 2009 年通过的内部司法改革，联合国争议法庭是联合国上诉法庭默认的一审机制，联合国上诉法庭则是联合国争议法庭的上诉机构。此外，《联合国上诉法庭规约》载有一项条款，允许联合国上诉法庭对不使用联合国争议法庭的机构、组织或实体履行处理上诉职能，但条件是这些机构、组织或实体“利用一个中立的一审程序、且该程序包括一份书面记录以及一份包含理由、事实和法律的书面决定”。³¹

58. 国际劳工组织行政法庭未设置类似条件。劳工组织行政法庭未设置类似条件。自 1998 年劳工组织行政法庭向国际组织开放其规约以来，该法庭的管辖范围历来涵盖非同类组织，无论这些组织是否具有政府间性质。³² 作为其管辖范围内各组织的唯一司法机构，劳工组织行政法庭在审查一审程序的结果方面所受限制较少。因此，其规约未规定关于此类程序架构的具体要求。虽然劳工组织行政法庭与其他行政法庭一样适用客观性、正当程序以及其他程序和法律保障等标准要求，并在法庭判例中一贯遵循这些标准要求，但劳工组织行政法庭并未明确要求采用《联合国上诉法庭规约》具体指出的中立一审程序。

59. 国际劳工组织行政法庭承认的同行审议机构的重要贡献。劳工组织行政法庭的判例法承认同行审议机构在履行准一审司法机构职能方面的重要贡献，这使该法庭能作为准上诉法庭开展运作。秉持这一精神，劳工组织行政法庭认为，“内部申诉程序在解决争议方面发挥了重要作用，因为申诉机构可通过其组成方式保证客观性，并且全面了解本组织的运作情况。”劳工组织行政法庭还认为，将内部申诉程序确定为强制性程序的主要原因之一是“在最终提出申诉时，该法庭可

²⁹ 《近东救济工程处争议法庭规约》，第 8 条第 1 款(c)项。

³⁰ 《联合国上诉法庭规约》，第 2 条第 1 款。

³¹ 同上，第 2 条第 10 款。

³² 《劳工组织行政法庭规约》，第二条第 5 款和附件。

获得申诉机构审议后得出的事实认定、资料项目或评估结果，特别是在申诉机构成员同时包括工作人员和管理人员代表的情况下，而这种情况十分常见。”³³

³³ 国际劳工组织行政法庭，P.诉劳工组织案，第 4313 号判决，2020 年 6 月 22 日，第 3 项考虑因素。另见 G.(第 2 号)诉万国邮联案，第 3732 号判决，2016 年 10 月 27 日，第 2 项考虑因素。

三. 标准内部申诉机制的运作

60. 内部申诉机制的两种模式。联合国系统标准内部申诉机制主要采用两种模式：一种是联合国秘书处、各部厅及独立管理的各基金和方案(粮食署除外)采用的模式，另一种是专门机构采用的模式。这两种模式都涉及由内部行政审查和外部司法审查阶段组成的三步式程序，但这三个步骤在不同组织中的分布也不同。大多数专门机构的内部程序分为两步，而联合国系统其他组织的内部审查只有一步，之后立即进入独立司法审查。虽然大多数组织在建立标准申诉机制时一般遵循两种模式中的一种，但两类组织都存在例外和差别情况，下文将对此进行更详细探讨。

图二

联检组参加组织的标准正式申诉程序的架构

内部 (行政程序)	两个行政阶段		一个行政阶段		
	第一个阶段 行政审查 (14)	第二个阶段 同行审议 (14)	管理当局评价 (14)		
	粮农组织、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、国际电联、艾滋病署、教科文组织、工发组织、近东救济工程处、世旅组织、万国邮联、粮食署、知识产权组织、世卫组织	粮农组织、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、国际海事组织、国际电联、艾滋病署、教科文组织、工发组织、世旅组织、万国邮联、粮食署、知识产权组织、世卫组织	联合国秘书处、贸发会议、环境署、人居署、毒罪办、国际贸易中心、开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、妇女署、世界气象组织、国际海事组织		
外部 (司法程序)	单级司法审查		两级司法审查		
	劳工组织行政法庭 (11)	联合国上诉法庭 (3)	一审		二审
			近东救济工程处 争议法庭 (1)	联合国 争议法庭 (13)	联合国 上诉法庭 (14)
粮农组织、原子能机构、劳工组织、国际电联、艾滋病署、教科文组织、工发组织、世旅组织、粮食署、知识产权组织、世卫组织	国际民航组织、国际海事组织、万国邮联	近东救济工程处	联合国秘书处、贸发会议、环境署、人居署、毒罪办、国际贸易中心、开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、妇女署、世界气象组织	联合国秘书处、贸发会议、环境署、人居署、毒罪办、国际贸易中心、开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、近东救济工程处、妇女署、世界气象组织	

资料来源：联检组编制。

61. **内部复议是第一个程序步骤。**在所有联检组参加组织(见图二)中,第一个程序步骤是工作人员向雇用组织行政当局申请行政决定复议。然后,行政当局重新评估所作决定,可能因此推翻或修改决定,探讨非正式解决途径,或确认该决定系根据适用条例和细则作出,因此维持不变。

62. **联合国秘书处、各部厅以及独立管理的各基金和方案(世界粮食计划署除外)的管理当局评价。**在这些组织中,由始作决定决定者进行或代表其进行的第一步是管理当局评价。在大多数专门机构(国际民航组织、国际海事组织、万国邮联和世界气象组织除外)和原子能机构以及艾滋病署和粮食署,申诉程序的第一个阶段是行政审查。管理当局评价和行政审查均为强制性步骤,如果没有经过这些步骤,一般不允许进一步上诉,无论是向内部同行审议机构还是外部司法机构提起上诉。在所审查的所有组织中,第一步都是行政行为,无论是由法律专家还是行政专家执行。

63. **管理当局评价后进行两步式司法审查。**在行政决定须接受管理当局评价的组织中,对结果不满的工作人员可向联合国争议法庭直接上诉,以此进一步提出申诉,联合国争议法庭是由训练有素的法官组成的一审行政法庭。如果对争议法庭的裁决不满,有关工作人员可向二审和终审法庭——联合国上诉法庭上诉。联合国争议法庭和联合国上诉法庭均为独立于联合国系统各组织的机构,两个法庭一并构成 2009 年内部司法系统全面改革所引入的两级司法审查系统。

64. **大多数专门机构、世界粮食计划署和联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署在行政审查之后和单级司法审查之前进行同行审议。**在申诉程序的第一个阶段是行政审查而非管理当局评价的一些组织中,第二个程序步骤也是组织内部程序,通常由该组织管理层和工作人员共同指定某些工作人员或申诉人的同行组成“联合机构”进行同行审议。同行审议过程通常是建议性质的,最终形成的是建议,而不是裁决或判决。一旦同行审议程序结束,有关组织的行政首长将根据同行审议机构的建议作出最终决定,工作人员随后视情进入该程序的第三步亦即最后一步——寻求由一裁终局的行政法庭进行外部司法审查(对上述大多数组织而言,一裁终局的行政法庭为劳工组织行政法庭)。

65. **国际民用航空组织和国际海事组织。**自成立以来,国际民航组织选择接受《联合国上诉法庭规约》。但对于诉诸法庭前的内部申诉程序,该组织决定先进行行政审查,然后进行同行审议,并为此设立了一个申诉委员会。国际海事组织也是如此。该组织在联合国上诉法庭成立后,也选择接受其管辖权,并通过申诉委员会管理诉诸法庭前的内部申诉。在开展本次审查时,上述两个组织正在审查内部申诉程序的行政和组织架构,以遵循联合国上诉法庭最近的裁决,这些裁决要求建立中立的一审司法程序,以便联合国上诉法庭认定工作人员的上诉可予受理。

66. **世界气象组织和万国邮政联盟。**2017 年,世界气象组织决定加入《联合国上诉法庭规约》。根据该决定,世界气象组织须对内部申诉程序作出大幅调整,以符合《联合国上诉法庭规约》的规定。在此背景下,2020 年,世界气象组织决定加入《联合国争议法庭规约》,并引入管理当局评价作为申诉程序的第一个程序步骤。因此,世界气象组织也遵守联合国秘书处和大多数基金和方案采用的两级司法系统。2020 年,万国邮联决定加入《联合国上诉法庭规约》,该规约

于 2021 年 5 月对其生效。2022 年 2 月，万国邮联按照上诉法庭的要求，完成了对诉诸法庭前内部申诉程序的行政和组织结构的调整。

67. **平衡内部行政审查和外部司法审查的三步式程序。**申诉机制的总体架构可概括为三步式程序，即一个内部行政步骤加上两个外部司法审查步骤或两个内部行政步骤(其中包括本组织内部的联合机构进行的同行审议)加上行政法庭进行的外部司法审查。其特点如下。

A. 行政审查

1. 架构和权力

68. **行政审查通常由人力资源部门负责。**在 14 个将行政审查作为标准申诉程序第一步的联检组参加组织中，有 10 个组织的这一步骤由人力资源部门代表各自组织的行政首长管理，相关决定由被授权部门以行政首长的名义作出，法律办公室或以纯粹咨询人的身份参与。³⁴ 极个别组织由法律办公室管理这一阶段的程序；在开展本次审查时，例外的组织包括粮农组织、国际民航组织、粮食署和知识产权组织。

69. **人力资源部门内设专门的行政法或政策股。**世卫组织和艾滋病署分别设立了一个由行政法专家组成的专门单位，负责行政审查(并在其后的同行审议程序中为行政当局辩护)。世卫组织法律顾问办公室负责在法庭诉讼中代表两个组织的行政首长。下列组织的人力资源部门也设有类似的法律或政策小组：儿基会(政策、雇员关系、报酬和社会福利科)、项目署(政策和合规股)、联合国维也纳办事处(包括毒罪办)(业务和咨询股下设法律和政策小组，为设在维也纳的秘书处各实体提供服务)、联合国日内瓦办事处(法律和政策咨询科，为贸发会议、国际贸易中心和其他设在日内瓦的组织的内部申诉机制提供服务)。

70. 但是，在联合国秘书处以及各基金和方案中，法律小组本身并不实际开展行政审查或管理当局评价，而是在管理人员作出决定之前提供咨询意见，然后在正式和单独答复管理当局评价请求时，协助行政当局拟订向专门办公室提供的意见。

71. **世界知识产权组织和国际电信联盟的特殊架构。**在知识产权组织，所有与工作人员有关的法律职能均被并入法律部。2022 年，人力资源部政策和法律科被撤销，其法律职能、包括关于考绩抗辩以及职场冲突和申诉的职责被移交给法律顾问办公室。由此完成了该组织 2014 年启动的内部司法程序的全面重组。国际电联采取了同样的做法：2021 年 11 月，法律职能部门从人力资源职能部门接管了申诉处理工作。

72. **架构反映内部申诉程序的行政性质。**在申诉程序的后续阶段，与申诉有关的职责往往从人力资源部门转移到法律办公室，最迟是在申诉进入诉诸法庭阶段时，这一阶段通常涉及诉讼。10 个专门机构中有 6 个机构(原子能机构、劳工组织、艾滋病署、工发组织、世旅组织和世卫组织)由人力资源部门管理行政审查，并在同行审议阶段为行政当局的决定辩护。这些组织的法律办公室只有在申

³⁴ 原子能机构、劳工组织、国际电联、教科文组织、工发组织、近东救济工程处、世旅组织、万国邮联、世卫组织和艾滋病署。

诉人走完内部申诉的两个阶段后才受理申诉，然后根据同行审议机构所提建议就拟作出的最终决定向行政首长提出咨询意见。艾滋病署由人力资源部的人力资源政策和法律股负责在同行审议程序中代表该组织，并根据同行审议机构所提建议就拟作出的最终决定向行政首长提出咨询意见。

73. 本次审查发现，世旅组织的责任划分不明，反映出资源稀缺的极小型团队密切协作的现实情况。同样，国际电联由人力资源部门的法律干事代表处理内部申诉事项，并在内部行政和外部司法审查的所有阶段自始至终为申诉程序提供支持。在教科文组织，在同行审议中为行政当局辩护的职责最近从人力资源部门转到法律办公室，而行政审查程序的职责则保留在人力资源部门。

2. 优势和劣势

74. **将行政审查置于人力资源部门的理由。**各组织向联检组提供的关于由人力资源职能部门负责初步行政审查的理由是，一方面，许多有争议的决定涉及人力资源部门管理的与工作人员有关的事项，如福利和应享权利或相关程序。因此，由始作决定者直接处理可尽早纠正错误，避免问题进一步升级及最终诉诸法庭。另一方面，工作人员和管理人员均为人力资源部门的客户。鉴于人力资源职能部门充分了解本组织的监管框架、行政管理做法和文化，因此可以认为其能够在雇用争议中发挥调解作用，从而有利于及早解决争议。

75. 还有意见指出，申诉程序的最初步骤主要是确定事实以及核实是否适当遵守既定程序，通常不需要法律专门知识。一些组织认为，初期阶段应致力于寻找解决办法，若由法律办公室处理这一程序，会显得过于正式、好诉，因此更不友好。他们还认为，这将降低尽早友好解决争议的可能性。

76. **行政审查的客观性要求。**虽然联检组参加组织描述的架构和提供的理由总体具有说服力，但检查专员认为，这种架构存在风险，应认真考虑并降低风险。让作决定者重新审查自身所作决定，很可能会产生固有偏见，从而导致为决定辩解而非批判性审查决定的依据和理由。在这种情况下，得出不同结论的可能性很小，除非制定并实施额外的客观性保障措施。

77. **公正性和合法性。**根据审查结果，检查专员认为，必须尽一切努力确保不由或至少不仅由最初参与拟订有争议决定的官员随后来审查决定是否恰当。**检查专员建议，对于从工作人员人数和申诉可能性等因素来看有必要适当投入的组织而言，应探讨在人力资源职能部门内设立一个专门的团队，负责确保有争议的决定得到公正审查。**有几个组织采取了这种良好做法，即艾滋病署、儿基会、联合国日内瓦办事处、项目署、联合国维也纳办事处/毒罪办和世卫组织。

78. **人力资源职能与作出决定的管理人员。**经常受到质疑的某些类别的行政决定是由管理人员作出的，例如终止工作人员合同(离职)、拒绝批准休假(福利和应享权利)或甄选候选人填补职位空缺(工作人员甄选)。在此背景下，由人力资源部门——而非法律部门等其他部门——主要负责对决定的恰当性进行行政审查，可能是一个可行方案。在这方面应铭记两个重要的考虑因素。

79. **责任适当分配与共担。**首先，对行政决定的问责总是由作出决定的管理人员和受托代表本组织对该决定进行审查的部门共同承担。必须征求管理人员对所作决定的意见及其作此决定的理由，并反映在给就决定提出申诉的工作人员的反馈理由中。这将使工作人员能够在充分了解行政决定所依据的理由的情况下维护自

身利益，并突出代表组织作出决定的人员的个人责任，因为组织随后必须为该决定进行辩护。

80. 检查专员认为，若行政代表作出关于行政审查的决定，须查明始作决定者，以便适当分配责任。根据这种责任分配逻辑，受托负责行政审查的职能部门将承担真正的看门人角色，随时准备代表行政当局承认错误，并在必要时提供适当的补救措施，而不是不惜代价为有争议的决定辩护并与管理人员共同行使下放的权力。在这方面，检查专员建议，在进行行政审查时，为便于问责，应查明作出有争议决定的管理人员。

81. 法律培训的惠益。其次，行政审查必然涉及一定程度的法律分析，因为在行政背景下作出的决定不仅必须满足业务要求和考虑，而且必须基于规则，即符合监管框架。因此，检查专员建议，为所有实质性参与内部申诉程序的人力资源干事定期提供法律培训。

82. 行政审议服务于重要目标。本次审查的结论证实了组织内部审查的效用，组织内部审查使组织有机会审查行政决定，并在更复杂、成本更高的正式程序启动之前对其决定进行修正。检查专员认为，将这些目标纳入考虑的行政审查程序有可取之处。但这种审查的有效性取决于若干因素，这些因素在联检组各参加组织的监管框架和做法中体现得并不均衡。

83. 2009 年改革以来行政审查程序的一些演变。若干联检组参加组织告诫说，勿将行政审查和同行审议程序等同于 2009 年内部司法系统改革之前联合国秘书处采用的机制。在审查整个联合国系统的当前程序时，检查专员注意到，大多数专门机构显著改进了内部司法机构的构成要素，从而可对决定进行差异化审查，进而得出更具细微差别的结论。

B. 管理当局评价

84. 管理当局评价总体得到积极评价。在本次审查过程中接受访谈的大多数利益攸关方认为，内部申诉程序的专业化发展，包括作为第一个程序性步骤的管理当局评价的专业化发展，有助于在 2009 年改革后采用两级司法系统的实体实现更透明、精简和强化的内部司法。同样，大多数利益攸关方一致认为，该系统总体运行良好，在运作中没有出现重大问题，亦未发现总部或外地办事处的工作人员在使用该系统的可及性方面存在重大差异，除了其他文件所阐述的非常具体的跨组织系统排列问题之外，亦未发现适用的监管框架随时间推移出现任何明显的缺陷或空白。虽然行政当局中参与管理当局评价程序的绝大多数科室都赞同这一观点，但工作人员代表以及各组织行政当局的成员都提出了其他观点。

1. 管理当局评价的目的

85. 通过 2009 年内部司法改革引入管理当局评价。尽管负责重新设计联合国内部司法系统的小组明确建议完全取消行政审查程序，但没有提出任何类似的替代机制，而是敦促完全委托受过法律培训的外部独立裁判人员负责处理工作人员的申诉——至少对于适用《联合国工作人员条例和细则》的组织而言，³⁵ 但是秘书

³⁵ 即国际贸易中心、贸发会议、开发署、环境署、人口基金、人居署、难民署、儿基会、毒罪办、项目署和妇女署。

长主张按照工作人员和管理当局协调委员会的建议，用管理当局评价职能取代行政审查。³⁶ 这一工具可达到两个目的：(a) “使管理层有机会尽早审查有争议的决定，确定是否存在错误或违规行为，并在案件进入诉讼程序之前纠正这些错误或违规之处”；(b) 使“行政首长能够追究管理人员对其所作决定的责任，包括在作出不当决定的情况下。”

86. 检查专员认为，这种问责制不单纯是一种向往，而是一项任务。为此，秘书长同意工作人员和管理当局协调委员会关于管理人员问责制的建议，³⁷ 并提出了确保这种问责制的措施，这些措施得到了大会的认可。³⁸ 秘书长随后受命采取具体措施，根据管理当局评价请求和判决落实问责。³⁹

87. 实际上，管理当局评价程序不仅从法律和行政角度审查事项(如“行政审查”一词所指)，而且旨在视需要评价管理人员行为是否恰当以及是否遵守条例和细则。将更迅速、具体和谨慎地对作为抽象实体的行政当局以及管理人员个人进行问责，从而使各组织有充分机会对管理失误的个案和系统性问题主动承担责任，避免因法庭诉讼而引起公开曝光。

88. 尽管如此，本次审查发现，秘书长在改革进程之初设想的更广泛的管理人员问责制如今在与问责职能管理有关的阐述中出现较少。⁴⁰ 例如，2010年，秘书长报告称，已在秘书长与各部厅负责人之间的高级管理人员契约中列入关于遵守对管理当局评价所提意见的要求，⁴¹ 但现在契约中没有提及对行政及方案事项(而不仅仅是行政事项)相关决定的管理当局评价、内部司法程序(不包括与不当行为有关的程序)或问责制。

89. 考虑到这些措施、特别是契约规定具有效力，检查专员建议，在编制高级管理人员契约时，应考虑大会第61/261号决议的规定以及秘书长关于联合国内部司法的报告中概述的关于管理人员问责制的措施，⁴² 以确保符合大会最初核可的管理当局评价的目的，并加强问责制和系统完整性。

2. 架构和权力

90. 大会授权的管理当局评价。自2009年以来，管理当局评价一直是联合国秘书处及各基金和方案工作人员标准内部申诉程序的第一步。自2020年以来，世界气象组织也将管理当局评价作为内部申诉程序的第一步，但将评价的实施工作外包给儿基会。对于适用《联合国工作人员条例和细则》的组织而言，管理当局评价经大会授权，是其监管框架的一部分，不能选择退出管理当局评价，也不能用不同的程序或形式来替代。

³⁶ A/61/758，第29段。

³⁷ 同上，第31段。

³⁸ 大会第61/261号决议，第27段。

³⁹ A/68/346号文件第156段概述了这些措施。

⁴⁰ A/61/758，第31段；A/65/373，第6段；A/68/346，第23段；A/74/172，第9段。

⁴¹ A/65/373，第150段。

⁴² A/68/346。

91. **要求将管理当局评价作为第一步的申诉类型。**除了两类行政决定之外，任何被控违反工作人员雇用合同的决定均须首先提交管理当局评价，之后才能向主管一审法院即联合国争议法庭提起外部上诉。免于接受管理当局评价的两类决定是根据技术机构的咨询意见作出的行政决定⁴³（通常是在专门申诉机制的背景下作出的决定），以及根据纪律程序对工作人员采取纪律或非纪律措施的决定。在后一种情况下，工作人员可直接向争议法庭提起上诉，无要求进行管理当局评价。

92. **专业化是一个区别因素。**虽然在设立管理当局评价职能的最初提案、⁴⁴ 行政和预算问题咨询委员会的有关意见⁴⁵ 或大会核准设立该职能的条件中，⁴⁶ 并未对专业化作出要求，但目前形式的管理当局评价在实践中已成为一项完全专业化的职能。该机制在程序的每个阶段都完全由律师负责，即使在涉及法律援助和工作人员诉讼代理的阶段亦是如此。联合国秘书处及各基金和方案标准内部申诉机制的完全专业化，是管理当局评价区别于其取代的行政审查的一个方面。

93. **一些基金和方案由法律办公室负责管理当局评价。**在实施行政审查的组织中，主要由人力资源部门负责行政审查程序，与此不同的是，在开发署、人口基金、难民署、项目署和妇女署等组织，管理当局评价由法律事务部门负责。但儿基会并非如此，该组织设立了不隶属于法律或人力资源部门的独立的行政法股，专门负责管理当局评价。在其中四个上述组织中，由法律部门的工作人员负责进行管理当局评价并履行其他职责，通常包括各种机构法律事务。与行政法有关的事项(包括由工作人员条例、细则以及雇用争议解决流程的相关程序组成的法律体系)通常被归入各基金和方案法律办公室的业务范围。在上述所有组织中，由上述同一法律小组(代表各自行政首长)代表联合国秘书长在联合国争议法庭中出庭。

94. **一些基金和方案设有专门的行政法和政策股。**项目署与另外四个组织在法律办公室内保留了管理当局评价职能，该组织在法律办公室内设立了专门的行政法股，处理工作人员的管理当局评价请求。与此相反，如上所述，在儿基会，这一职能完全不属于法律办公室的职权范围。儿基会在 2019 年对内部司法职能的各个方面进行独立外部审查后，将原先隶属人力资源部的行政法股移至执行主任办公室。儿基会还负责开展世界气象组织通过外包安排向其外包的管理当局评价工作。

95. 儿基会和项目署还依靠各自人力资源部门内的专门单位，由受过法律培训的工作人员在作出决定阶段就正确适用和解释条例与细则以及适用的人力资源政策向管理人员提供咨询意见，从而解除了法律办公室的咨询责任，避免造成其后的利益冲突。

⁴³ ST/AI/2018/7，第 2 段。这些技术机构是：(a) 经正式授权审查医疗决定或医疗建议的医务委员会或独立执业医师，包括《工作人员细则》附录 D 第 5.1 条所述的再审；(b) 叙级申诉委员会。

⁴⁴ A/61/758，第 29 和 30 段。

⁴⁵ A/61/815，第 34 和 36-40 段；另见 A/62/7/Add.7，第 34 和 35 段。

⁴⁶ 大会第 61/261 号决议，第 25-27 段；大会第 62/228 号决议，第 50-56 段。

96. **良好做法：作出决定者和审查者之间的职责分离。**检查专员认为，上述架构能够实现作出决定者和审查者之间的职责分离，甚至在咨询职能方面亦是如此。更具体而言，这一架构可确保参与就行政决定的法律方面向管理人员提供咨询意见的办公室无需在管理当局评价中担任决定的公正审查者。因此，这种职责分离和分配可被视为一种良好做法。

97. **联合国秘书处集中运作的管理当局评价股。**构成联合国秘书处并受其《工作人员条例和细则》约束的各实体普遍采用类似的职责分离架构。这些实体包括贸发会议、环境署、人居署、毒罪办以及国际贸易中心等，其管理当局评价由纽约总部管理事务部的管理当局评价股进行。在程序结束时，该股向主管管理战略、政策和合规事务副秘书长提出建议，然后由副秘书长决定是否维持、推翻、修正或以其他方式处理有争议的决定。因此，这一程序对所有实体而言是完全集中运行的，无论最初决定是由哪个实体的负责人授权作出，也无论工作人员在哪里工作。

98. **管理当局评价股的职能和物理彻底分离。**对管理当局评价职能的最新描述称该程序“由未参与作出决定过程的法律工作人员对有争议的决定进行客观审查”，⁴⁷ 管理当局评价股符合这一描述，不属于法律和人力资源职能的职权范围和管理系统。相反，该股直接并仅向主管管理战略、政策和合规事务副秘书长报告。该股还与秘书处其他部门实现物理隔离，其办公室在一座单独的大楼里——通常认为这是有利于其履行职能和提高公信力的一个因素。

99. **在申诉的所有阶段实现与申诉相关职责的分离。**一旦工作人员就有争议的初始决定向联合国争议法庭提起上诉，管理当局评价股即停止参与。案件随后将移交给其他法律小组，后者将在其后的法庭诉讼中为行政当局辩护。⁴⁸ 上述法律小组均不向法律事务厅汇报，仅法律事务厅有权在联合国上诉法庭诉讼的最后上诉阶段为秘书长辩护(包括为各基金和方案辩护)。法律事务厅对联合国秘书处所有实体进行战略监督并发挥咨询作用，特别是在涉及影响到一个以上实体工作人员的重大问题的案件中。由此确保了在所有阶段实现与申诉有关职责的分离。检查专员认为这种职责分离是良好做法。

100. **每个实体中参与管理当局评价的对口办公室。**管理当局评价股依靠作出有争议决定的实体的行政办公室的支持来确定事实，并收集始作决定者对管理当局评价的意见。对于设在总部的大多数联合国秘书处实体而言，由各自的执行办公室⁴⁹ 充当中间机构；对于外地特派团、包括维持和平行动和特别政治任务，由特派团/任务行政办公室充当中间机构；对于总部以外的其他办事处，由相关人力资源部门充当中间机构。

101. **在一些地点由特设单位提供全时支助。**在一些地点和办事处，由配备全职法律专家的特设单位充当中间机构。例如，联合国日内瓦办事处和联合国维也纳办事处人力资源部门的法律单位为一些联合国秘书处实体提供内部司法服务。他们负责就所服务实体的工作人员提出的管理当局评价请求，编制或协助管理人员

⁴⁷ A/74/172，附件一，第8段。

⁴⁸ A/76/99，F(1)节，脚注3列出了在联合国争议法庭诉讼中代表秘书长/为行政当局辩护的办公室和部门。

⁴⁹ ST/SGB/2015/3，第7节。

编制必要的意见。法律单位的职责仅限于代表始作决定者提出意见，其在管理当局评价程序中的作用不同于评价者，后者的职能完全集中并仅保留在总部。

102. 联合国日内瓦办事处在完全分离方面的例外情况。提交联合国争议法庭的大多数申诉由纽约总部人力资源部门的一个专门小组/单位集中处理，该小组/单位通常不以任何身份参与管理当局评价程序。在这方面，联合国日内瓦办事处的法律小组是一个例外，⁵⁰ 因为该小组参与管理当局评价阶段(作为意见提供方)和其后的联合国争议法庭(在诉讼中代表秘书长进行答辩)的申诉程序。代表秘书长答辩是联合国日内瓦办事处提供的一项按全部成本收费的服务，收费按小时计，并根据与每个客户签订的谅解备忘录收费。贸发会议、国际贸易中心、设在日内瓦的其他秘书处实体以及设在波恩的一些秘书处实体和国际法院使用此项服务。⁵¹

103. 此外，根据大会正式认可的特别安排，⁵² 日内瓦法律小组仅限在联合国争议法庭诉讼中为联合国维也纳办事处(包括毒罪办)代表秘书长答辩，因此该项费用已编入预算，不再单独收取。尽管如此，在管理当局评价阶段，由联合国维也纳办事处(包括毒罪办)的一个专门单位就有争议的决定提出意见，该单位还代表主要设在维也纳的联合国秘书处其他部厅就有争议的决定提出意见。⁵³ 由于这些职能部门只参与各自行政当局的辩护，且在整个申诉程序中始终站在争议的同“一边”，检查专员认为这种安排不存在固有利益冲突。

3. 时限

104. 管理当局评价与行政审查的区别。与2009年之前的系统相比，除了管理当局评价职能的“专业化”之外，在处理内部申诉方面最重大的变化是缩短处理案件的时限、作出提供合理答复的要求以及在管理当局评价期间可请求暂停执行有

⁵⁰ 设在联合国日内瓦办事处人力资源管理处法律和政策咨询科。

⁵¹ 联合国日内瓦办事处人力资源管理处(及其法律和政策咨询科)作为设在日内瓦的联合国秘书处各实体以及联合国各基金和方案的服务提供方，在管理当局评价程序及其他内部司法事项方面为下列实体提供支持：联合国日内瓦办事处、贸发会议、国际贸易中心、联检组、联合国人权事务高级专员办事处、联合国减少灾害风险办公室、欧洲经济委员会、联合国裁军研究所(裁研所)、联合国社会发展研究所(社发所)、协助调查和起诉自2011年3月以来在阿拉伯叙利亚共和国境内犯下国际法所规定最严重罪行者的国际公正独立机制、缅甸问题独立调查机制和秘书长叙利亚问题特使的秘书处。还为下列部厅、基金和方案驻日内瓦的工作人员提供支持：人道主义事务协调厅、内部监督事务厅(监督厅)、联合国裁军事务厅、联合国合办工作人员养恤基金。最后，还为国际法院(海牙)、以及联合国防治荒漠化公约秘书处和联合国气候变化框架公约秘书处(德国波恩)、联合国系统职员学院(意大利都灵)和最不发达国家技术库(土耳其盖布泽)提供支持。

⁵² 大会第66/237号决议，第23段以及A/67/265号文件，第120段。

⁵³ 联合国维也纳办事处(维也纳办事处)人力资源管理处业务和咨询支助股法律和政策小组。维也纳办事处总干事兼任毒罪办执行主任。上述两个组织共用管理司，其中包括人力资源管理处，该处向设在维也纳的联合国秘书处实体提供服务，包括为毒罪办提供全球服务。联合国维也纳办事处(包括毒罪办)的业务和咨询支助股在管理当局评价程序及其他内部司法事项方面向下列实体提供支助，但未制定具体的成本回收安排：联合国维也纳办事处、毒罪办、法律事务厅国际贸易法司、监督厅和裁军事务厅驻维也纳办事处、监察员和调解事务办公室及环境署的区域分支机构、联合国原子辐射影响问题科学委员会的秘书处。还根据一项单独的服务协议为人口基金驻维也纳的工作人员提供支持；并根据按成本收费的临时安排，为设在都灵的联合国区域间犯罪和司法研究所提供支持。在联合国秘书处引入新的权力下放框架(见ST/SGB/2019/2)之前，该股还为联合国外层空间事务厅和联合国关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙造成的损失登记册提供支持，这两个机构现在直接向管理当局评价股提出意见。

争议的决定(“暂停执行”);更重要的是,在申诉程序的所有阶段,包括在管理当局评价之前和期间,工作人员均可通过专门渠道,即工作人员法律援助办公室免费获得法律援助和代表。

105. **缩短时限和作出提供合理答复的要求。**根据 2009 年后的监管框架,对管理当局评价请求作出答复是一项明确要求,必须以书面形式传达,并反映程序的进展情况,这意味着必须提供相关结论的理由。答复时限很紧——对驻纽约的工作人员为 30 天,所有其他工作人员为 45 天——并由法庭严格执行。监管框架中预见的唯一允许合法正当延长时限的例外情况是,联合国监察员办公室仍在努力按照秘书长规定的条件以非正式方式解决争议。

106. **为工作人员提出管理当局评价请求规定充足的时限。**总体而言,检查专员认为,应当给与工作人员充足时间(60 天)考虑各种可选方案并提出正式的管理当局评价请求,工作人员或行政当局均未对此提出任何具体反对意见。这一时限符合联合国系统大多数其他组织对工作人员提出内部申诉的法定时限。除了适用《联合国工作人员条例和细则》的 12 个联检组参加组织外,原子能机构、国际民航组织、艾滋病署、教科文组织、工发组织、近东救济工程处、世卫组织和世界气象组织要求在行政决定通知下达后 60 天内提出初次请求。五个组织规定的时限更长:粮农组织、粮食署和知识产权组织为 90 天;国际海事组织为 14 周;劳工组织为三个月;三个组织规定的时限较短(万国邮联和世旅组织为 1 个月,国际电联为 45 天)。

107. **主要成就:更明确、可靠和快速的答复时限。**强调指出的特别积极的一个方面是,工作人员有望在更快速、明确和可靠的时间框架内收到行政当局的答复并提交申诉事项进行听证、审查和澄清,因此与改革前相比,现行制度更加令人信任。虽然这不仅是新引入的管理当局评价职能的成果(管理当局评价只是正式程序的第一步),但答复请求的及时性得到改善,解决了与 2009 年之前系统有关的一个最紧迫问题。检查专员认为,这是改革取得的一项关键成就。

108. **对外地和总部规定不同答复时限的做法已经落伍。**在本次审查过程中接受访谈的若干利益攸关方认为,行政当局对总部工作人员和其他地点工作人员规定的答复时限不同,这种差异没有反映数字时代的现实。这一现实在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行期间变得尤其明显,当时工作人员和行政当局在很长一段时间内都不得不仅依靠电子手段联系内部司法系统和相互沟通。包括外地和总部工作人员代表在内的若干利益攸关方报告说,转向“虚拟司法”这一最初并非自愿的举措对不同地点的工作人员平等利用和参与相关机制产生了积极影响。

109. **历史上,行政当局对不同地点所提管理当局评价请求规定了不同的答复时限,这是 2009 年以前的内部司法系统的一个特点。**2009 年以后的监管框架继续保留这一区别,是秘书长提出的 45 天答复时限与行政和预算问题咨询委员会提出的统一实行 30 天答复时限之间的妥协。大会最终核准继续对总部实行 30 天答复时限,对总部以外办事处实行 45 天答复时限。只有粮农组织和粮食署对行政当局答复行政审查请求适用不同的时限,两个组织将答复总部和外地工作人员的时限分别设定为 45 天和 60 天。

110. **需设定与所涉工作量相称的答复时间。**接受访谈的大多数组织都赞同秘书长最初提出的统一实行 45 天时限的提议。因为涉及协调不同地点和时区的作决定者和行政支持办公室以获得文件和叙事意见,同时需要涉猎各种流程并与复杂

的多层级管理系统中各类官员打交道，因此该提议被认为更为现实并与所涉工作量相称。无论请求是来自总部以外、“偏远外地”工作地点还是“隔一条走廊的办公室”，均需开展这些工作。

111. 这一问题显然与人力资源不足无关，而是直接反映了所有相关利益攸关方收集和提供必要意见、以及分析收到的资料并提供深思熟虑的意见所需的时间。

112. **全系统范围的比较发现普遍制定了较长的答复时限。**检查专员认为，给与充足时间就管理当局评价请求中提供的信息进行彻底和全面审查，对于正当程序不可或缺，也符合诚意希望实现司法公正的各组织的最大利益。无论从接受访谈的经办干事的经验来看，还是从与其他组织答复时限的比较来看，都反映了这一观点。接受访谈的大多数干事拥有在改革后架构中开展工作的十多年的实践经验。他们一致提到答复时限是管理当局评价中最具挑战性的问题，而且往往是唯一具有挑战性的问题，但他们也告诫勿要大幅延长时限，以免影响程序的及时完结。

113. 联合国系统大多数其他组织的法定答复时限各异，从国际民航组织、国际电联及世界气象组织总部和外地工作人员的 45 天；到艾滋病署、教科文组织、工发组织、世卫组织和知识产权组织的 60 天；国际海事组织的 14 周；劳工组织的三个月；及至粮农组织和粮食署实施的总部工作人员 45 天、外地工作人员 60 天的答复时限。在适用《联合国工作人员条例和细则》的组织之外，近东救济工程处、世旅组织、万国邮联和原子能机构适用一个月的答复时限。

114. **实现司法速度和全面性之间的平衡。**若要评估答复时限是否适当，必须平衡在一定程度上相互竞争的两个效益因素。一方面，如果完成程序所需时间过长，将对有关工作人员产生不利影响(“迟到的正义等于没有正义”)并损害程序的公信力。因此，出于工作人员和行政当局双方的利益，必须确保建立提供确定的补救和解决办法的快速流程，以便在澄清和解决有争议的决定之后，双方都能尽快“重新开始”。

115. 另一方面，向评价人员提供更多时间就更有可能对决定进行更全面、彻底和有益的审议，从而可以提供补救和解决办法。如果评价人员不急于迅速结案，则更有可能作出更令人满意的答复，从而避免有关工作人员将问题升级。但是，必须平衡速度与全面性。与消除完全基于程序考虑以不可受理为由匆忙驳回案件的诱因相比，避免不必要的延误同等重要。根据本次审查的结论，检查专员认为，如果统一答复时限，对总部和外地工作人员均适用最短 45 天、最长 60 天的时限规定，就能实现这一平衡。

116. 以下建议有望加强一致性和协调性。

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。

暂停执行

117. 自 2009 年改革以来，某些组织工作人员的可用补救工具的另一不同之处是，在内部申诉待决期间，可要求暂停执行有争议的行政决定。这被称为“暂停执行”。联合国争议法庭和近东救济工程处争议法庭承认这一程序方面的可能性，但劳工组织行政法庭规约不予认可。一般而言，行政上诉不会自动中止执行有争议的决定。根据争议法庭的规约，暂停执行的请求与三个必须全部满足的条件挂钩，即初步证据表明决定非法、特别紧急以及执行该决定会造成不可弥补的损害。这些条件突出了这一措施的例外性质，在涉及任用、晋升和解雇的案件中，这一措施的使用受到更多的限制。自 2009 年司法系统改革以来，联合国争议法庭所管辖的工作人员广泛使用该程序；该程序已成为联合国内部司法系统的一个重要特点，平均约占每年提交争议法庭的申诉总数的四分之一。

118. **不限制内部允许暂停执行。**受劳工组织行政法庭管辖的三个联检组参加组织(劳工组织、工发组织和知识产权组织)规定其内部申诉程序可允许暂停执行。不限制各组织在监管框架中引入暂停执行方案，即使法庭在诉讼阶段并未提供批准暂停执行的其他渠道。检查专员认为，劳工组织、工发组织和知识产权组织决定在监管框架中允许暂停执行是良好做法，是朝着更全面的司法概念迈出的重要一步。在有争议的决定等待裁决的过程中，执行该决定可能造成不可弥补的损害，组织可能需要因此支付赔偿。

119. 以下建议有望提高内部司法的效力。

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。

4. 定位和汇报关系

120. **集中运作有益于客观性。**在本次审查过程中接受访谈的利益攸关方认为，联合国秘书处管理当局评价职能的集中运作，以及指派具备行政法专业知识的全职工作人员履行该职能是有益的。在各基金和方案中，这种惠益可能不太明显，因为大多数工作人员都兼职履行管理当局评价职能。

121. **职责分离也有益于客观性。**特别是在权力下放的情况下，由一个独立于当地作决定者的总部单位进行行政审查，可能被视为对当地所作出行政决定进行质量鉴证。在进行大量外地部署的组织中，似乎有一种更强烈的看法，即地方办事处被排除在总部更系统的信息沟通之外，因此难以像总部单位一样客观和准确地审查行政决定，特别是鉴于外地办事处经常出现更严重的权力不平衡问题。

122. **管理当局评价股的作用和权力：管理期望。**管理当局评价股承受多方面的沉重负担。该股需要在争端双方其中一方的结构内行使行政职能，同时必须保持

一定程度的客观性，以树立自身准独立机构的形象并维持公信力，两项任务间的界限十分微妙。

123. **工作人员不了解架构。**一些工作人员代表表示，工作人员不是十分清楚管理当局评价股的定位。该股是一个作为行政当局的延伸而具有固有偏见的机构，还是一个有望完全公正行事的裁判？这两种观点都无法充分反映管理当局评价股的职能，但却突出表明，必须就该股相对于正式司法系统中工作人员的作用进行明确沟通。

5. 专业化发展

124. **专业化发展促进了诉诸法庭前阶段的严谨性。**接受访谈的利益攸关方普遍认为，在所有采用管理当局评价的组织中，进行管理当局评价的官员均接受过法律培训，这即使不是不可或缺的条件，也是一种优势。据报告，促成这种情况的一个因素是需要预见下一申诉阶段中的法官将适用哪些严格的法律标准。管理当局评价的结果必须经得起直接的司法审查，因为没有额外的中间审查阶段，因此诉诸法庭前阶段必须具备更高的严谨性和规范性。虽然这种专业化原则上具有积极意义，但也提高了程序要求，需要投入更多资源，特别是在法律专门知识和能力方面。

125. **在这一程序的初始阶段法律专门知识是否必不可少？**在改革前的行政审查中，可能不是那么明显鼓励细致和无懈可击的法律推理，当时只有经同行小组“筛滤”的对审查结果的申诉才能提交外部法庭。因此，管理当局评价职能当前的专业化是后续申诉阶段专业化的直接结果。并不是说，在没有法律专门知识的情况下就不能对行政决定的恰当性进行内部审查。而是特别指出，如果内部司法系统强调必须严格审查决定的合法性和程序规范性，并迫使其他背景、文化或机构考虑因素退居次要地位，或至少变得不那么重要，就会对行政当局必需具备的法律能力(但不仅是法律能力)提出更多要求。

126. **以新增能力匹配新增要求。**由于上述原因，完全专业化的诉诸法庭前程序更有利于两级司法系统。将 2009 年后的系统设计为一个由专门职能部门提供的免费法律援助和代理支持等各种组成部分构成的“一揽子”系统，就承认了更明确的司法系统会带来额外负担。在建立司法审查终审的系统中，可能并无太大的必要来如此强调法律资源，因为司法审查终审的隐含目标是对在很大程度上(如果不是完全)由未经法律培训的外行人员负责的程序作出法律纠正，以确保结果严格符合监管框架。但是，对于选择接受联合国上诉法庭(受理上诉的法庭)作为一审和唯一司法机构的组织而言，这是一个关键考虑因素，并需要注意联合国上诉法庭的要求以及满足这些要求所需建立的结构。

127. **撇除人的因素来管理责任。**一些受访者表示，在管理当局评价模式下，过早将申诉提交法庭裁决，至少在各基金和方案中没有经过管理当局评价股等准独立单位或同行审议的额外审查层级来进行调解，导致不再如此关注向工作人员提供全面直接的解释性答复。但是，作为一个基于规则的系统，要回答有争议的决定是否正确这个问题，就必然涉及审查和讨论组织的法律框架的相关规则。

128. 这一看法与采用管理当局评价模式的各组织的行政当局和工作人员的普遍认知一致，即与同行审议模式相比，管理当局评价缺乏“人情味”。还有意见认

为，程序的正规化、作用的专业化以及强调职场争议的技术性法律层面，导致该机制更加僵化，更具对抗性，不适合维系人际间的工作关系。

129. 相反，两个组织(儿基会和难民署)表示在答复管理当局评价请求时通常会列入对案情实质的审议情况，即使案件存在可能导致其不可受理的程序缺陷，如错过最后期限或不存在可申诉的行政决定。对上述组织而言，允许采用此类偏离法律要求的做法，最重要的考虑是承认在解决那些影响士气、工作人员忠诚度和对雇主诚意提供补救或至少作出充分解释的信心的有争议问题时，工作人员需要感受到自己关于组织及其管理人员的关切意见得到了支持。

130. 检查专员认为，提出程序性要求——包括时限、资格要求以及对何种申诉可被视为可申诉决定的限制——正当合理，并为受某种法律制度规制的个人提供了重要参数，使其了解在法律上可实现的期待和可依据的理由。经常允许监管框架未预见到的例外情况可能为任意裁决、偏袒和偏见打开方便之门，并破坏系统完整性。因此，**检查专员建议将关于内部申诉可受理性程序要求的习惯性例外情况变为成文规定，或者停止允许例外情况。**或许应当考虑的是，法律中没有规定但已成为习惯的做法持续存在，恰好暴露了现有机制的弱点，因为如果系统不就实践中必然会需要的灵活性作出规定，自然会导致采用变通办法和偏离规定，并表明系统缺失某些要素。

6. 可及性

131. **大量案件因程序原因被驳回。**在审查过程中，有意见指出，大量案件因可受理性原因被驳回，即不符合根据案情实质审议和审查请求的基本程序要求。没有就管理当局评价阶段与可受理性相关的官方案件统计数据进行例行报告。关于管理当局评价阶段与可受理性相关的最新数据载于秘书长关于内部司法系统的报告，是 2016 年的数据。这些数据仅反映联合国管理当局评价股处理请求的情况，并显示当时所提请求中有 29% 在管理当局评价阶段因不可受理被驳回。⁵⁴

132. 随后的报告未提及这些数据，亦未提供关于各基金和方案管理当局评价请求的可受理性的分类数据。在发布管理当局评价阶段可受理性数据的前几年里(2012-2015 年)，仅就管理当局评价股而言，以可受理性为由驳回的案件比例甚至更高(占该股所处理案件总数的 31% 至 55%)。

133. **联合国争议法庭长期存在裁定案件不可受理的情况。**2015 年至 2021 年期间，联合国争议法庭认定不可受理的案件(包括经过管理当局评价的案件和不需要管理当局评价的案件，如对纪律措施的申诉等)占所处理案件总数的 25% 至 33%，偶尔峰值超过 40%(2019 年)。⁵⁵ 换言之，平均而言，在过去七年里超过三分之一(34%)的案件中，利用改革后司法系统寻求申诉的工作人员未能通过由法庭审查请求实质内容的程序性门槛。根据本次审查的结论，检查专员对大量案件被视为不可受理及其对工作人员诉诸司法的影响表示关切。

134. **不可受理的各种理由。**2019 年和 2020 年，联合国争议法庭以不可受理为由分别驳回了约 38% 和 28.5% 的案件。⁵⁶ 案件因不可受理被驳回的最常见理由是

⁵⁴ A/72/204，表 2。

⁵⁵ A/75/162，图四。

⁵⁶ A/75/162，第 84 段和表 11；A/76/99，第 82 段和表 12。

未确定可申诉的行政决定；在必须先进行管理当局评价的情况下，未按规定提出管理当局评价请求；未在 60 天期限内提交管理当局评价请求；未在 90 天期限内向法院提交申诉。2021 年没有报告任何数据。

135. 上述每一个原因都有自身的问题，包括关于现有机制可及性的根本问题。特别是该系统投入运作已有十多年，但对于什么是可申诉的行政决定，或者在诉诸法庭之前是否必须进行管理当局评价，似乎仍然存在混淆。在法庭认为不可受理的案件中，未确定可申诉行政决定的案件在 2019 年约占 21%，2020 年大幅增加至约 46%。2019 年，因诉诸法庭前必须先进行管理当局评价而被驳回的案件约占 34%，2020 年的这一比例显著降至 9.5%，而因错过提交管理当局评价请求的 60 天期限被驳回的案件比例从 2019 年的 11.5% 升至 2020 年的约 16%。

136. **需要进一步研究诉诸司法可能存在程序性障碍问题。**检查专员认为，对于一个凭借专业化架构和干部队伍及其日益清晰和严谨的监管框架而赢得美誉的系统而言，这些调查结论令人注目。这也引出一个问题，即哪些根本性原因造成如此多的申诉不符合基本的可受理性标准。检查专员认为，这种情况不太可能完全源自工作人员潜在的疏忽或任意滥用这一制度寻求不应得的补救。尽管内部司法办公室和工作人员法律援助办公室等机构开展了大量外联工作，但诉诸司法机会仍是改革后的司法系统中的一个问题。

137. **对案情实质进行审查的案件数量有限。**案件审查往往不涉及案情实质，这可能在一定程度上说明了为何尽管为提高系统的透明度和客户的可及性进行了大量投入，但许多工作人员仍不相信该系统能有效地根据申诉的案情实质伸张正义。根据本次审查的结论，检查专员认为应当更仔细地审查以可受理性为由驳回案件的具体原因。检查专员认为，有必要系统地收集数据并定期就此作出报告，以改善广大工作人员对内部司法的看法和评价。

138. 本次审查发现，在过去四年(2018-2021 年)里，管理当局评价后维持原判(即行政当局胜诉)的案件平均比例接近 72%。在同一期间，只有很少一部分案件(约 20%)提交联合国争议法庭。在争议法庭阶段被驳回的案件比例也较高，达到 63%。

139. 此外，从管理当局评价阶段被推翻的决定(即工作人员胜诉)的比例来看(不包括可能以撤回请求或和解等其他方式解决的案件)，平均成功率低于 3%。因此，问题在于该系统的诉诸法庭前阶段是否倾向于支持有争议的决定，以及这是由于作出决定的过程得到改进，还是由于该系统更倾向于偏袒行政当局造成的。检查专员承认，辨别和进一步审查这种模式的可能性主要将取决于能否获得和系统收集官方统计数据。

140. **正当性推定。**在本次审查过程中提出的另一个更普遍的关切问题是，管理当局评价职能过度依赖“正当性推定”，这是劳工组织和联合国司法系统的判例中经常援引的一项行政法原则。⁵⁷ 该原则规定，在没有令人信服的相反证据的情况下，推定官方行为是正当实施的，推定行政当局的行为符合适用的监管框架。

⁵⁷ 例如，见劳工组织行政法庭，H.L.女士诉世界知识产权组织，第 2915 号判决，2010 年 5 月 14 日，第 14 和 24 项考虑因素；另见联合国上诉法庭，Rolland 案，第 2011-UNAT-122 号判决，第 26 段；以及 Krioutchkov 案，第 2021-UNAT-1103 号判决，第 29 和 32 段。

141. 举证责任与广泛的行政自由裁量权相结合。不均衡概念据说源自正当性推定的两个主要因素。其中一个因素是举证责任。一般而言，在必须证明隐蔽违反监管框架行为或行政决定动机不当时，工作人员通常没有查阅完整行政案件档案的全部权限或无法提出查阅权限申请，因此处于不利地位。但是，在既定判例中有一种纠正这种情况的办法，即在某些情况下可反转举证责任。⁵⁸

142. 第二个因素是作出行政决定者在许多雇用事项上有很大——也是公认的——自由裁量权，从而使正当性推定变得更加复杂。其中一些事项是申诉所有阶段激烈和频繁争论的问题，例如，与任用有关的决定，如不予甄选或不予晋升的案件，这是过去四年里在联合国争议法庭中最常受到质疑的事由之一。涉及离职的决定也经常受到质疑。⁵⁹

7. 费用

143. 对于改革后系统提出的一个主要关切问题与费用有关。本次审查的范围不包括对改革后完备的内部司法系统总体费用作出评论，该系统不仅包括诉诸法庭前阶段和法庭审理阶段，还包括为保障其独立和有效运作而设立的结构。其中包括内部司法办公室，该办公室下设联合国上诉法庭书记官处和联合国争议法庭的三个区域机构，并向大会任命的两法庭法官提供支助；独立的咨询机构——内部司法理事会负责报告司法系统的运作情况并管理两级司法系统法庭法官的甄选工作；工作人员法律援助办公室，负责向工作人员、前工作人员或受影响家属提供法律咨询和代理。所有这些机构都是改革后建立的司法系统的组成部分，人员配置复杂，因而费用高昂，但广受好评，对该系统的独立和透明运作不可或缺。下文提出了与诉诸法庭前阶段有关的一些意见。

144. 自改革以来，所需人员配置增加了两倍。管理当局评价股成立后，设立了一名 P-5 职等的股长职位、两名 P-4 职等的法律干事和三名一般事务职等的行政助理职位(全部由经常预算供资)以及相当于一名 P-4 法律干事的一般临时人员职位，⁶⁰ 共计 7 个员额。这些员额从分配给改革前机制的预算中调拨，因此没有增加资源。但是，在 2022 年和 2023 年核定组织结构和员额分配中，为该股增加了 3 个员额，即 2 个 P-3 员额和 1 个一般事务员额，因此共计有 9 个经常预算员额。⁶¹ 此外，还增设了两个由其他来源供资的 P-3 员额。因此，在过去 12 年里，为联合国秘书处、各部厅和他实体处理管理当局评价请求的法律干事人数增加了两倍，全职员额从 2 个增加到 6 个。

145. 随着资源的充分配置，庞大的案件量正在逐渐稳定下来。过去 12 年来，管理当局评价股的案件量一直波动。自 2009 年该股成立以来，案件量最初逐步增加，此后平均每年收到约 900 份请求。2017 年的案件量增加了一倍多，收到了 1,888 份请求，此后案件量或多或少地稳步下降。自 2019 年以来，这一数字似乎稳定在每年 650-700 起左右。⁶² 联检组认为，在经历长期资源严重不足之后，目

⁵⁸ 见联合国上诉法庭，Obdeijn 案，第 2012-UNAT-201 号判决，第 5 和 38 段。

⁵⁹ 见 A/77/156、A/76/99、A/75/162 和 A/74/172 号文件图二，“按事由分列的收到的申诉”。

⁶⁰ 大会第 62/228 号决议，第 52 段。

⁶¹ A/77/6，第 29A 节，附件一，图 A 和 B。

⁶² A/77/156，表 1。

前的资源分配充足。这使该股能够处理与 2018 年上一次增加资源以来每年所收到案件量大致相同或略有增加的案件，并逐步减少积压案件。⁶³

146. 联合国秘书处及其各部厅和其他实体的工作人员提出的请求大幅超过使用管理当局评价机制的所有基金和方案提出的请求，这也反映出各基金和方案在这方面的资源分配更加有限：在使用该机制的六个基金和方案中，只有三个(难民署、儿基会和妇女署)认为其诉诸法庭前阶段得到了充足的资源分配(详见第五章)。

147. **资源密集式的复杂架构携带巨大的“隐性”成本。**还有额外、不明显或“隐性”成本，这些成本更难精确量化。如前所述，管理当局评价股的分析在很大程度上依据各实体对口部门提出的意见，其中一些实体设有专门单位，代表作出决定者收集并向管理当局评价股提供必要的信息。在联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处和联合国维也纳办事处(包括毒罪办)等设有这类专门单位的组织中，所分配到的资源更容易量化，尽管相关员额通常并非仅专门负责管理当局评价，甚至不是专门从事内部司法事务，而是亦会涉及人力资源政策及相关支助职能。虽然作出决定者为答复信息请求所花费的时间和精力是其日常管理职责的一部分，但如果要从人员角度计算申诉机制运作的全部成本，亦须将这些时间和精力计算在内。

148. **很难准确计算“全面和公平审议申诉”的费用。**行政、法律和方案单位之间跨实体和跨职能协作的必要性突显了这一程序所涉的行政工作量。这种协作必要性还表明，对于法庭要求、行政当局通常作为标准遵循的“全面和公平审议”申诉，计算全部成本必然是一项复杂工作。在这种背景下，在联合国秘书处的分散式结构中，显然难以准确呈现甚至粗略估计正式分配给执行内部申诉机制的资源以及实际使用的资源。

C. 同行审议作为一审机制

149. **什么是同行审议？**内部司法机制中的同行审议是指由工作人员——申诉人的同行——组成的联合机构来审查雇用事项，通常是有争议的行政决定，上述工作人员由管理层和工作人员以相等人数指定。在传统的同行审议架构中，同行的任务是共同向组织的行政首长提供关于应采取何种行动来解决正在审议事项的咨询意见。同行审议的最初形式是一个纯粹的内部机制，仅涉及本组织内部的审查官员，这些官员与作出决定者以及要求审查申诉的工作人员处于同一种组织文化和监管框架之中。因此，同行审议不同于技术专家审查。

150. **行政(非专业)程序。**在标准(非专门)内部申诉机制中，同行审议是一个行政(即非司法)程序。审议的主要组成部分与审判十分类似：调查事实、听取辩论、评估(主要是书面)证据、对照监管规定评估事实并就审议事项提出合理意见。但是，同行审议不是由法官或律师进行，而是由未经法律培训的工作人员进行。

151. **意见参考和补充作用。**与陪审团在补充法官的技术性法律裁决方面的作用相似，同行审议的目的不是就行政决定的合法性提供专家意见。虽然其职能包括评估遵守相关组织的条例、规则和内部程序的情况，但同行审议的目的是审查行

⁶³ 同上，表 2，2021 年；另见 A/76/99、A/75/162、A/74/172 和 A/73/217 号等文件表 2。

政当局作出的决定，从而提供额外一层集体内部审查。同行负责确定并评估决定和申诉所依据的事实和情况；向作出决定者提出经仔细考虑后的综合意见，涵盖了工作人员和管理层对某个问题的多方面观点。审议的目的不是将同行评估强加给行政首长，或用同行评估取代行政首长的评估。

152. 同行审议就争议事项提出一个整体、而不是纯粹以合规为中心的观点，旨在提供进一步的情况分析，纠正一个组织的具体环境中的行政做法，同时不侵犯该组织行政首长的权力，行政首长可选择维持自己作出的或代表自己作出的最初决定。因此，同行审议机构的作用被认为是对作出决定者(管理人员职责)和法官(独立的司法职责)的参考和补充。劳工组织行政法庭承认内部审议机构的作用，认为内部申诉机制比行政法庭更适于进行更全面的审查，特别是可以“根据不同的评估，甚至出于公平性或合理性提出建议”。⁶⁴

153. 工作人员参与是一个关键和既有特点。工作人员参与内部司法系统是这一结构由来已久的一个特点，植根于国际组织内部司法的历史起源，自第一批监管法案出台以来，一直是相关机制的一个关键特点。例如，1946年作为新成立的联合国秘书处的第一套案文一部分提交大会通过的《工作人员暂行条例》规定，“秘书长应建立负责纪律案件和解雇案件调查和申诉的行政机构。该机构应允许工作人员参与。”⁶⁵

154. 这一条款是联合国系统各组织目前采用的许多监管框架的原型，其中规定设立允许工作人员参与的行政机构，在工作人员对纪律措施或行政决定提出申诉时向行政首长提供咨询意见。⁶⁶ 该规定还强调了申诉机制的最初范围，即侧重于被视为对本组织与工作人员之间雇用关系影响最大和最严重的工作人员管理方面的问题——非自愿离职(雇主解雇)以及职场不当行为的后果。相关机制的范围发生了很大变化，但其形式基本未变。

155. 标准和专门申诉机制中采用的同行审议。从历史上看，同行审议一直并仍然是联合国系统各组织内外大多数国际组织正式解决争议的默认模式。即使不再将同行审议作为标准内部申诉机制核心程序予以保留的组织，也继续在一些(如果不是大多数)专门申诉机制中采用同行审议(见第四章)。14个联检组参加组织将同行审议机构作为标准内部申诉机制的核心部分，其中包括12个专门机构以及艾滋病署和粮食署，这些机构采用共同赞助组织或“上级”组织的机制。详情见图三。

156. 完全由内部进行的咨询性质的传统同行审议形式多年来发生了演变。随着时间的推移，同行审议的缺点日益明显，一些使用同行审议的组织逐渐对传统结构进行改革，以改进过去饱受诟病的方面。三个联检组参加组织(教科文组织、世卫组织和知识产权组织)决定任命具备法律资质的外部主席担任顾问，或就世卫组织而言，设立了一个独立、有时限的职位并为此征聘工作人员，征聘工作向外部和内部候选人同时开放。任命一名具备法律背景的主席据信将有助于该程序

⁶⁴ 劳工组织行政法庭，F.诉海关合作理事会案，第4499号判决，2022年5月12日，第13项考虑因素。

⁶⁵ 大会第13(I)号决议，附件二，条例23。

⁶⁶ 例如见《卫生组织工作人员条例和细则》，条例11.1；《教科文组织工作人员条例和工作人员细则》，条例11.1；《工发组织工作人员条例》，条例12.1等。

的专业化，并使同行审议机构的其他成员能够获得法律和程序指导，从而增强同行审议的独立性。在本报告中，这三个组织的这一程序被称为“半专业化”同行审议。

157. 一些组织(粮农组织、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、世卫组织和知识产权组织)为弥补同行审议机构没有全职成员的缺陷，指派受过法律培训的官员担任中立的秘书处职务，以支持同行审议程序。三个联检组参加组织(国际民航组织、世卫组织和知识产权组织)不仅任命具备法律资质的外部主席，还设立具备类似资质的专门秘书处，为同行审议机构提供服务。已接受《联合国上诉法庭规约》作为唯一司法审查机构的组织(国际民航组织和国际海事组织)必须作出更多的改变，以确保遵守该规约。这些改变包括现有同行审议机构的专业化以及赋予其决定权。在本报告中，这两个组织的架构被称为“混合式”同行审议。

158. 因此，联合国系统各组织主要采用三种同行审议模式：

(a) 四个联检组参加组织，即原子能机构、国际电联、工发组织和世旅组由负责向本组织行政首长提供咨询意见的联合机构进行完全内部化的“传统”模式的同行审议；

(b) 五个组织采用一种改良的半专业化同行审议形式，这些组织对同行审议的架构进行了调整，但并未排除工作人员参与同行审议程序的非专业因素。三个联检组参加组织(教科文组织、知识产权组织和世卫组织(包括艾滋病署))任命了具备实际法律资质的外部主席来领导各自的同行审议机构。两个组织(粮农组织(包括粮食署)和劳工组织)任命外部人员担任主席，但没有对该职位提出具体的法律背景或资质要求。在所有这些组织中，同行审议仍然是咨询性质的，最终向各自组织的行政首长提出建议。一旦行政首长根据同行审议机构的建议作出最终决定，工作人员可视情向劳工组织行政法庭寻求外部司法审查；

(c) 最后是准司法类别的“混合式”同行审议，这一程序已转变为准司法程序，作出类似判决的决定，对组织的行政首长具有约束力，工作人员和行政当局均可就决定直接提起上诉。实行此类同行审议的包括将联合国行政法庭作为唯一和最后的司法审判机构的组织，这些组织需要改造其机制以满足联合国行政法庭的要求。三个联检组参加组织(国际民航组织、国际海事组织和万国邮联)建立了混合式同行审议机制。

图三
同行审议机构的架构

同行审议机构	传统式 (咨询)	半专业化 (咨询)	混合式 (决定)
粮农组织申诉委员会 (包括粮食署)		√*	
原子能机构联合申诉委员会			
国际民航组织申诉委员会			√
劳工组织联合咨询申诉委员会			
国际海事组织工作人员申诉委员会		√	
国际电联申诉委员会	√**		
教科文组织申诉委员会			√*
工发组织联合申诉委员会	√		
世旅组织联合申诉委员会	√		
万国邮联申诉委员会			√
世卫组织全球申诉委员会 (包括艾滋病署)		√	
知识产权组织申诉委员会		√	

* 主席不属于本组织(非在职工作人员), 不需要具体的法律背景或资质。

** 在国际电联, 主席可以是在职或退休工作人员。

资料来源: 联检组编制。

1. 传统式(咨询性质)同行审议

159. 只有四个组织继续采用传统的完全内部化的同行审议。传统形式的同行审议是一个全部由工作人员进行的完全内部化的程序, 工作人员自愿贡献时间, 以个人和咨询人身份协助行政首长作出最终决定。四个联检组参加组织(原子能机构、国际电联、工发组织和世旅组织)仍在采用这种同行审议。在这些组织中, 同行审议的架构、权力和程序几乎未随着时间的推移而发生改变, 与联合国系统其他组织的演变情况相比, 这些程序的变化有限。尽管如此, 每个组织似乎都作出了机构性努力, 以使内部司法程序保持满足组织需要的与时俱进状态和响应能力。

160. 世界旅游组织。世旅组织的工作人员不到 100 人, 其内部申诉机制由分布在法律和人力资源职能部门的官员组成的一个小组管理, 这些官员兼职履行内部司法职责, 同时负责其他机构职能。法律和人力资源职能部门在申诉的各个阶段密切合作, 相互之间并无明确的职责分工。法律顾问负责在行政审查和同行审议查阶段协助人力资源部门, 就世旅组织联合申诉委员会的建议向行政首长提供咨询意见, 并为申诉委员会的秘书处职能提供程序性指导。这项职能目前由一名兼任方案协调职能的工作人员承担。法律背景不是担任这一职务的先决条件。在没有专门培训或上岗培训的情况下, 同行审议机构新指定成员以及秘书通过与法律顾问的非正式讨论来熟悉适用的法律及其各自在这一程序中的作用。

161. **影响世界旅游组织内部申诉职能的结构挑战。**鉴于世旅组织的规模及其有限的案件量，该组织似乎只能采用这样的架构。但其内部申诉职能在结构上未能适当分离；因此，其客观性和有效性受到影响。在本次审查过程中接受访谈的若干利益攸关方提到为尊重每个内部司法职务的界限所作的努力，以及在不具备具体资质、全面法律支持或通过明确界定的监管框架提供全面程序性指导的情况下，难以自信地履行各自职能。因此，同行审议机构偶尔会发现自身没有能力就某一事项提出咨询意见，从而在实践中无法根据程序性(可受理性)理由对案件进行实质性审议。⁶⁷

162. **应全面审查世界旅游组织关于申诉的监管框架。**由于没有受过法律培训的支持性人员以及关于同行审议的职权范围或更详细的议事规则，世旅组织《工作人员条例和细则》中关于联合申诉委员会工作的规定十分笼统且模棱两可。《工作人员条例和细则》中与申诉有关的部分条款用语过时，⁶⁸ 进一步表明世旅组织内部申诉程序的架构和监管框架需要全面更新，同时需采取措施确定更有力的解决方案。根据本次审查的结论并出于实质性和管理方面的原因，**检查专员建议世旅组织探讨外包申诉相关职能的备选方案，最好是外包给另一个具有类似内部申诉架构的联合国组织。**

163. **国际原子能机构。**原子能机构一直采用传统的同行审议机制，没有对现有申诉机制作任何重大改变。联合申诉委员会的主席和成员均为内部人员，秘书具备法律资质，负责为委员会提供非全时支持。诉诸法庭的申诉案件量与原子能机构工作人员在劳工组织行政法庭管辖的其他组织工作人员中所占的比例大致相当。总体而言，检查专员认为，原子能机构的内部司法机制运作良好，在更仔细的检查后才发现了一些需要注意的问题。

164. **内部司法重要职务的派任期限。**在进行本次审查时，原子能机构联合申诉委员会由一名兼职秘书提供支持，该秘书自 2002 年起被派任履行这一职务至今。同行审议机构的其他成员也有类似情况。尽管《工作人员条例和细则》规定任期三年，可连任，但行政首长指定的主席和成员一经任命，通常无限期地担任相关职务。此外，由于未正式更新候选人名单，在实践中，除非因某个成员离开组织而导致职位空缺，否则只是同一工作人员在不同小组之间轮换。

165. **对工作人员所指定成员轮换的限制。**可能在成员方面有所变化的唯一员额是工作人员直接推选的成员。工作人员代表大会负责组织选举，但不参与指定成员。检查专员认为这是一种良好做法，因为该职位人员须保持公正，而不是代表工作人员的利益，亦即履行工作人员代表的职能。

166. 但是，联合机构行政手册中有一项明确规定，不允许以这种方式选出的五名成员相互之间轮换，该规定将五名成员区分为一名成员和四名候补成员，按所得票数排序。在实践中，对这一规定的解释是，将同一名成员——获得最多工作人员票数的成员——派任到各个小组开展工作，除非有具体原因(如潜在的利益冲突)需要让候补成员担任。还注意到未要求发布或未发布活动报告，也未向工作

⁶⁷ 例如，见劳工组织行政法庭，G.-B. (第 4 号)诉世旅组织案，第 4454 号判决，2021 年 10 月 28 日。

⁶⁸ 例如，行政审查请求被称为“抗议”，教科文组织直到最近也在使用该词，但现在已弃用并代之以对抗意味较低的更中性的术语，或者将工作人员绩效称为“效率”，粮农组织、原子能机构、国际民航组织和工发组织的监管框架中也仍在使用该词。

人员提供关于同行审议程序的任何程序性指导或培训。**检查专员建议原子能机构优先审查其联合申诉委员会的设立和运作情况。**

167. **联合国工业发展组织。**工发组织的监管框架虽则详尽却已落伍，并且可用于内部改革的人力和财政资源日益减少，因此工发组织的架构与联合国秘书处2009年全面司法改革之前的架构非常相似。除了传统的同行审议形式面临的普遍挑战之外，工发组织的结构还存在若干令人关切的问题。

168. **缺乏非正式渠道影响到正式程序中的案件量。**工发组织诉诸法庭的案件量与原子能机构相当(但其工作人员人数不到原子能机构的三分之一)，是粮食署案件量的三倍(其工作人员人数是工发组织的两倍)。在这方面必须强调，该组织的监管和业务框架中完全没有非正式解决途径，因此，即使本可通过友好协商解决案件，也倾向于诉诸正式程序，这一点也在访谈中得到证实。因此，许多工作人员将正式申诉程序视为获得任何形式补救的唯一途径，而不是最后手段。行政当局似乎不太关心通过内部解决或早期干预来避免与工作有关的问题升级。**检查专员建议工发组织建立非正式渠道，尽早解决与工作有关的争议，并防止冲突进一步升级。**

169. **同行审议机制配置不全且不受重视。**工发组织是联合国系统中唯一没有为同行审议机构设立任何明显的秘书处职能的组织。尽管监管框架规定联合申诉委员会每两年轮换一次主持干事(不同于任期两年的主席职位)，并有一名秘书为主持干事和各个小组提供支持，但这两项职能均未得到长期履行。据报告，在过去担任这些职位的关键工作人员离任后，很长一段时间都没人正式接替。因此，秘书处的任务由不同小组的不同工作人员临时执行，同行审议机构的成员没有法律或其他支持来指导其审议工作。秘书处的全员轮换性质也产生了负面的连锁反应，包括没有定期汇编同行审议机构的审议记录，也没有保存小组审查案件的统计数据。据报告，尽管工作人员条例中对可连任的任期作出了定义，但实际上成员资格并无限期，与原子能机构的情况类似。总体而言，检查专员认为工发组织缺乏对同行审议程序的管理，对其运作产生了影响。**检查专员建议工发组织尽快解决在同行审议程序管理方面发现的不足之处，以期改进内部司法。**

170. **法律和人力资源部门的职责划分。**检查专员提出的关切是，工发组织未对人力资源和法律部门在内部申诉实践中的作用和职责进行适当划分或给予适当尊重。人力资源部负责内部申诉程序的行政审查和同行审议阶段，并代表行政当局。法律办公室负责就同行审议机构的建议向行政首长提供咨询意见。一旦行政首长作出最终决定，如果该案件提交劳工组织行政法庭的诉讼程序，法律办公室还需作为答辩人为该决定辩护。

171. 虽然这种架构对于专门机构而言并不罕见，但在就同行审议机构对有争议的行政决定所提建议向行政首长提供咨询意见方面，人力资源部门和法律办公室之间似乎没有明确的职责分工。因此，法律职能和人力资源职能之间的界限模糊不清，导致无法确定在就同行审议程序的结论向行政首长提供咨询意见方面，哪个部门拥有最终发言权。检查专员认为，这一职责应由该组织的机构法律顾问承担。**检查专员建议，机构法律顾问应负责在该程序的这一阶段就同行审议机构的建议向工发组织行政首长提供咨询意见。**

172. **多层同行审议和可能过时的程序。**工发组织需要加强关注的另一个领域是，几乎所有主题事项均设有专门的同行审议程序。检查专员注意到，有些事项

已经“暂停”十多年，因此相关职能一直没有运作(例如叙级申诉委员会)，但没有一项职能能够取代正式申诉的标准渠道的任何部分。一方面，这导致各种进程只存在于纸面，而没有投入运作，使这些程序继续存在的价值和目的遭到质疑。另一方面，这导致程序延长，从而因需要采取额外程序步骤而造成延误，其中一些步骤(如果不是全部的话)要求由不同的同行小组进行多次审议，很可能导致不必要的重复，且不具有任何明显的附加值。**检查专员建议工发组织尽快对专门的同行审议程序进行审查，以期精简这些程序，并尽可能使其与正式申诉的标准渠道保持一致。**

173. **不予采纳同行审议机构建议的情况。**内部申诉程序中行政审查和同行审议之后的最后一步是行政首长的最终决定，因此是申诉程序中最重要的一步。可就这一最终决定向法庭提出质疑。但所有采用同行审议的组织均面临一个共同挑战，即行政首长可能不采纳同行审议机构的建议。大多数接受审查的组织表示，不采纳同行审议机构建议的情况很少发生，但在程序上允许不予采纳对于行政首长适当行使酌处权至关重要。可以认为，在同行审议机构可能基于法律错误作出建议或其建议不符合判例或存在其他缺陷的情况下，这一权力尤为重要，因此有必要保留在诉诸法庭前纠正错误的机会。尽管如此，一些受访者提出了一些关切，即在同行审议机构建议维持最初决定的情况下，各组织的行政首长通常会采纳其建议。

174. **正式程度较低的同行审议程序的优点。**本次审查过程中强调的同行审议的一个突出优点是，同行审议机制植根于组织的文化和监管框架，并且从工作人员中选出的同行审议小组成员具备特定的机构知识。这些成员比“外人”更清楚应关注哪些方面，并提出恰当的问题，以揭示仅从文件来看可能不太明显的信息，从而履行重要的事实调查职能，丰富随后程序阶段中法庭可依据的证据资料。

175. **程序的相对非正式性的优点。**有意见强调，由非专业人士进行同行审议是一个独特优势，原因是可在一个更熟悉的环境中采用一种不太拘泥于法律条文的方法，并有效防止不必要的争议升级。此外，同行审议机构在确定某一决定是否合理以及有关工作人员是否得到公平和公正待遇时，可依据广泛的考虑因素。一些受访者认为，这种相对非正式性有助于工作人员更方便地利用这一程序，无论其专业背景或对规则和程序要求的具体了解情况如何。但这一理由也被用来限制在诉讼期间提供法律代理的可能性。

176. **传统的内部同行审议面临的挑战。**重新设计小组确定了2009年之前的联合国司法系统的传统同行审议面临的三个挑战，一些来自于目前仍保留类似结构的组织的受访者也提及这些挑战：

(a) **持续时间和延误。**第一个挑战是申诉程序持续时间长且经常出现延误。这方面的一个关键因素——但远非唯一因素——是难以组建完全由志愿者组成的小组。自愿加入同行审议小组的工作人员除承担内部司法职责外，还需履行常规职能，通常无法正式卸下这些常规职能，其投入的时间和精力也无法获得补偿(知识产权组织除外，该组织在小组成员两年任期结束时给予最多两天的全薪特别假)。此外，这些成员可能并不总能同时有空审查案件，因此召集小组会议和协调会议困难重重，并严重导致这一进程的迟误和延长。

(b) **利益冲突和偏见。**第二个问题是，在全部成员均系内部人员的情况下，产生利益冲突和潜在偏见的风险很高，特别是在规模较小的组织中，因为大

多数工作人员彼此之间有某种专业方面的联系。在此情况下，很难挑选到符合公正性要求的小组成员，更难及时召集由适当成员参加的小组会议，甚至根本无法召集会议。

(c) **专业能力。**第三个问题是小组成员缺乏专业化。同行审议小组的志愿者成员通常无需具备任何特定资格。各小组的组成必然反映该组织工作人员的构成情况，受过法律培训的工作人员未必总会自愿担任小组成员。与此同时，要求小组成员具备法律背景亦不可取，这将加大寻找合适成员的难度，因为这些成员不仅要有时间，而且不能有任何感知或实际存在的利益冲突。

177. **为同行审议机构提供培训或上岗情况介绍。**检查专员认为，培训或至少是上岗情况介绍可减轻同行审议程序缺乏法律支持的不利影响。本次审查发现，为同行审议机构成员提供培训的多为已将同行审议机构半专业化的组织。劳工组织、知识产权组织和世卫组织的同行审议机构秘书处定期为其成员提供培训。此外，劳工组织和世卫组织以及粮农组织均编制了一套情况介绍材料，其中载有为同行审议机构成员提供指导的有关文件。劳工组织和世卫组织还安排一名顾问进行实际情况介绍，以补充上述材料，教科文组织和世旅组织则提供非正式临时培训，但往往仅限于分发规则和讨论问题的可能性。国际电联同行审议机构主席非定期向其他成员介绍情况。根据这些调查结果，检查专员认为，迫切需要在这一领域增加指导和上岗情况介绍。

178. **建议举行培训和进行轮换。**检查专员认为，全部由工作人员志愿者无偿兼职开展和支持、完全内部化的传统同行审议已不可行。必须对这种形式作出调整，以实现更一致、及时和具有成本效益的结果。检查专员认为，成员培训及其替换和轮换是有助于提高同行审议程序的可信度、减轻每个成员负担的重要步骤。检查专员建议，朝专业化发展的最低限度要求是为同行审议机构的成员提供上岗情况介绍和定期培训，最好由法律专业人员提供此类介绍和培训，此项工作应作为优先事项、最好是作为向半专业化过渡的临时措施予以实施。检查专员还建议采取措施，确保定期更换或更替同行审议机构的成员，并在分派其处理个案时进行充分轮换。

2. 半专业化(建议式)同行审议。

179. **同行审议专业化发展。**许多专门机构推动同行审议程序实现一定程度专业化的原因是认识到完全依靠工作人员志愿者的善意和承诺的程序无法长期和可持续地为愤懑不平的工作人员伸张正义。针对传统同行审议机制在能力、过程的及时性、结果的一致性和可预测性方面遭到的批评，一些组织寻求实现同行审议机构成员的专业化(主要侧重于主席的职能)或其秘书处支持的专业化，或两者兼顾，从而改善该机制的整体运作状况。

180. **依靠受过法律培训的主席或秘书处实现半专业化。**一个完全专业化的申诉机制意味着申诉机构的所有成员均接受过法律培训，并行使准司法职能，类似于完全由法官组成的联合国争议法庭的一审程序。相比之下，同行审议机制是非专业机构，如果由受过法律培训的官员或为此聘用的外部专家履行主席或秘书职能，则可将其视为半专业化机构。联合国系统大多数组织的同行审议机制体现了这一标准，包括原子能机构(继续采用传统形式的内部同行审议)和国际民航组织、国际海事组织和万国邮联(采用“混合”形式的同行审议)。

181. 半专业化同行审议机构的外聘主席。就本次审查而言，半专业化(建议式)同行审议机构涉及外聘，从而有别于传统的内部同行审议机构。因此，原子能机构被排除在这一类别之外，因为其结构不涉及任何外聘；国际电联亦被排除在外——尽管其同行审议机构的主席可由退休工作人员担任(因此不属于该组织)，但该职位不要求具备法律背景。

182. 粮农组织(和粮食署)的架构被归为半专业化(建议式)同行审议类别，因为其主席具有准外部身份，而且可获得具备法律资质的非全职秘书处的支持，但其架构反映出需要进一步审查的某些特点。国际民航组织、国际海事组织和万国邮联的同行审议机构不具有建议性质，因此构成一个单独的类别。在这些组织中，同行审议机构被赋予决定权且审议结果对行政首长具有约束力，管理人员不可进一步酌处，因此这些组织的结构自然高度专业化。

183. 总体而言，各组织关于主席和秘书处职能安排的差异很大，具体见下图四。

图四

同行审议机构的主席和秘书处安排

联检组各参加组织的 同行审议机构	主席	秘书/ 秘书处	法律背景	
			主席	秘书
粮农组织申诉委员会 (包括粮食署)	外聘	兼职	X	√
原子能机构联合申诉委员会	内部	兼职	X	√
国际民航组织申诉委员会	外聘	兼职	√	√
劳工组织联合咨询申诉委员会	外聘	全职	X	√
国际海事组织工作人员 申诉委员会	外聘	兼职	√	X
国际电联申诉委员会	内部*	兼职	X	X
教科文组织申诉委员会	外聘	全职	√	X
工发组织联合申诉委员会	内部	兼职	X	X
世旅组织联合申诉委员会	内部	兼职	X	X
万国邮联申诉委员会	外聘	兼职	√	X
世卫组织全球申诉委员会 (包括艾滋病署)	外聘**	全职	√	√
知识产权组织申诉委员会	外聘	全职	√	√

* 国际电联申诉委员会主席可以是在职或退休工作人员。

** 世卫组织全球申诉委员会主席作为世卫组织工作人员接受聘用，其职位独立且有时限。

资料来源：联检组编制。

184. **具备法律专门知识的秘书处。**只有六个组织(粮农组织、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、世卫组织和知识产权组织)的同行审议机构在实践中得到受过法律培训的秘书或秘书处的支持,但在某些情况下这些职位并未明确要求具备法律资格。只有三个组织(即劳工组织、世卫组织和知识产权组织)的秘书或秘书处工作人员是全职人员,并必须是受过专业培训的律师。

185. 其他三个组织(即粮农组织、原子能机构和国际民航组织)在需要处理案件时会指派事实上的法律专家,这些非全职专家不仅履行与申诉有关的职能,还须履行常规职能。在粮农组织,秘书处(以及候补)职能由该组织法律办公室的工作人员履行,类似于国际民航组织,后者的法律局工作人员除其他法律职责外,还担任申诉委员会的秘书和候补秘书。在原子能机构,联合申诉委员会的秘书接受过法律培训,而候补秘书则未接受过法律培训。

186. **不具备法律专门知识的秘书处。**相比之下,国际海事组织、国际电联、教科文组织、工发组织、世旅组织和万国邮联的同行审议机构没有获得具备法律资格的秘书的支持。教科文组织有一名全职工作人员负责这项职能,其他组织支持同行审议机构的秘书则是在常规职能之外从事这项工作。例如,国际电联由道德操守办公室的行政助理兼职履行秘书处职能;万国邮联由一名人力资源助理履行秘书处职能;世旅组织由一名方案协调员兼任该组织的监督协调人。

187. 国际海事组织采用另一种安排,每两年任命两名案件管理员,负责在任期内轮流支持各个审议小组。管理员必须是“高度正直的合格工作人员”,⁶⁹由行政首长和工作人员代表机构共同任命。工发组织由不同的工作人员轮流向各个审议小组提供秘书处支持,类似于参加审议的小组成员的轮流机制。虽然监管框架规定由秘书支持同行审议机构(而非单个审议小组),但实践中似乎并非如此。

188. **大多数监管框架对秘书处职能的要求。**所有采用同行审议机制的12个组织的监管框架均详细规定了同行审议机构主席(和成员)的职能和任命方式,大多数框架还对秘书处职能的作用或存在作出了明确规定。10个组织的工作人员细则明确规定任命一名秘书来支持申诉机制。

189. 至于另外两个组织,国际民航组织的工作人员细则仅间接提及秘书处职能,规定某些文件必须提交给秘书;国际海事组织之前的工作人员细则根本未提及秘书处职能。但2022年9月生效的最新一项修正案填补了这一空白,该修正案规定每两年任命两名案件管理员。

190. 在实践中,每个组织均通过各种办法向同行审议机构提供类似于书记官职能的秘书处支持,三分之二的组织依靠工作人员兼职提供此类支持。除一些例外情况外,这些与申诉有关的职能并未系统反映在工作人员的职务说明或考绩文件中,更为复杂的是,这些职位往往要求双线汇报——就其全职职能向部门管理人员汇报以及就申诉相关职能向各自同行审议机构的主席汇报。

191. **主席和秘书处职能的互补性。**虽然秘书处的职责与主席的职责存在根本差异,但两者相辅相成。主席负责领导同行审议机构开展实质性工作,指导审议进程,包括评估所提交的证据并对与申诉有关的调查结果、结论和建议承担最终责

⁶⁹ 国际海事组织工作人员条例和细则,规则111.1(e之二),2022年9月开始采用。

任，秘书则不参与审议，亦无投票权，在申诉的案情实质和结果中没有任何利害关系。

192. **秘书处职能的重要法律层面。**秘书经常需要负责监督审议的程序事项，如遵守时限、及时有序交换各方提交的材料、确保安排各方平等获取文件方面的透明度、安排会议和听证会、协调和监督各个审议小组的组建，包括确保利益冲突保障措施和保密要求得到遵守。因此，秘书履行不可或缺的支持职能，具有重要的法律意义。其履行上述职能的能力虽然不一定需要法律专门知识，但法律培训必定会大幅提升这方面的能力。

193. 与此同时，如果主席是外聘人员并具备法律资格，对秘书处为同行审议机构成员和各审议小组提供中立和公正的法律或程序指导的要求自然会降低。相反，如果主席不具备法律资格，对秘书的要求就会更高，需要秘书具备为包括主席在内的小组非专业成员提供案件程序方面的指引和适当指导的能力。

194. **主席或秘书两者之一必须具备法律背景。**根据本次审查的结论，检查专员认为，必须确保每个审议小组均能获得法律专门知识。实现这一点的最佳途径是，考虑到主席和秘书在职责上的互补性，要求主席或秘书两者之一具备相关资格，两者均具备相关资格更佳。

195. 下文概述了采用同行审议作为内部申诉程序标准一审机制的组织的主席和秘书职能的情况：

(a) 只有两个组织——世卫组织(包括艾滋病署)和知识产权组织——聘用了具备法律背景的外部主席，并由受过法律培训的专职秘书或秘书处人员提供支持，从而实现了同行审议机制的专业化。这种架构保证了同行审议程序的独立性，并确保适当和有效开展相关活动。这还反映出上述组织及其成员国愿意作出投资，为其标准内部申诉机制配备充足的(专职及受过法律培训的)人力资源。可能无法在所有组织中同等程度地建立这种结构。

(b) 国际民航组织、国际海事组织、教科文组织和万国邮联等一些其他组织也全部由具备法律背景的外部人员担任主席；只有国际民航组织由受过法律培训的工作人员提供秘书处支持，但只是兼职，因为其案件数量十分有限。教科文组织向其同行审议机制提供全职秘书处支持，但工作人员未受过法律培训，国际海事组织和万国邮联亦由未受过专门法律培训的兼职秘书处提供支持。检查专员认为，只要同行审议机构的主席具备法律资格，即可认为这种架构适当，可归为“半专业化”机制。

(c) 劳工组织和粮农组织(包括粮食署)同行审议机构的主席既非在职工作人员(因此不属于内部人员)，亦非专门外聘行使主席职能的法律专家。为抵消不要求具备法律资格的影响，上述两个组织依靠受过法律培训的工作人员(分别为全职和兼职工作人员)提供秘书处支持。国际电联的主席和秘书均无需接受过法律培训，秘书处兼职提供支持。

(d) 在主席由本组织内部人员担任的三个组织中，原子能机构通过一名兼职秘书提供法律支持，而工发组织和世旅组织的同行审议机构目前没有可用的法律专门知识的支持；其主席和兼职秘书处均未受过法律培训。

196. 总之，审查发现，大多数采用同行审议作为标准内部申诉机制一部分的组织已经或正在升级结构，以引入专业化要素。检查专员认为，这种专业化是整个

联合国系统的十分重要且潜力无限的发展动态，在不取消同行审议的非专业要素的情况下值得进一步推进。与此同时，显然并非所有组织均已实现相当程度的专业化，有些组织在这方面的努力不如另外一些组织。根据本次审查的结论，检查专员建议将同行审议作为标准内部申诉机制一部分的组织审查其审议机构向专业化发展的可能性。

197. 检查专员感到关切的是，国际电联申诉委员会主席和非全职秘书处工作人员均无需具备法律资格，但该组织工作人员和行政当局均认为其根据目前组成方式运作的同行审议机构的工作具有专业性。但是，为确保内部申诉程序在处理能力和一致性方面能够实现工作人员所寻求的公正，检查专员建议国际电联对其同行审议机构的主席或秘书处职位提出法律专业知识方面的要求。

198. 粮农组织采取一种独特做法，即按照工作人员条例规定，由理事会任命申诉委员会的主席和两名候补主席。尽管工作人员条例并未作出要求，但自 1949 年设立申诉委员会以来，主席和两名候补主席均从粮农组织成员国委派的代表中任命。关于申诉委员会主席和候补主席候选人的资格和专业经验，相关法律框架中没有提出具体要求。此外，与申诉委员会有关的规定没有说明这些职位需要具备哪些具体的专业经验和能力。

199. 审查发现，粮农组织认为长期以来任命成员国代表担任申诉委员会主席和候补主席的做法是其同行审议机制的一个源远流长的特点。但检查专员对这种做法持有保留意见，因为这涉及粮农组织成员国代表参与内部行政程序，例如处理工作人员个人提出的内部申诉。这种做法引发了有关独立性以及该组织的理事机构与行政管理层之间职责分离的问题。因此，检查专员建议停止任命成员国代表参加粮农组织申诉委员会的做法，并建议粮农组织考虑调整主席和候补主席的职能，以避免理事机构的监督职责和机构管理层之间出现任何实际或感知的利益冲突。

200. 检查专员认为，秘书处的支持职能是内部申诉程序中的同行审议机制高效、专业和公正运作的一个基本组成部分。各组织的立法机关和理事机构普遍承认这一职能的重要性。因此，大多数组织的监管框架均明确规定应当为申诉机构提供专门的秘书处支持。

201. 以下建议有望提高透明度和强化问责制：

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应酌情在 2025 年年底以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。

3. 混合式同行审议(有决定权)

202. 将决定权交由准司法机构。混合式同行审议与其他形式机制的区别在于，由于审议机构被赋予决定权，其审议结果具有约束力。在这一模式下，行政首长放弃代表本组织对争议事项作出最终裁决的权力，而是将其交由另一个内部机构，该机构由从工作人员中选出的同行组成，通常由一名外部专家担任主席并以

准司法身份行事。虽然这一机构作出的决定对该组织的行政首长和工作人员均具有约束力，但也允许任何一方向外部法庭提起上诉。由于行政首长不再拥有不予采纳同行审议机构建议的酌处权，因此必须实现高度专业化，以保证所作决定的合理性以及相关程序保障的力度。因此，选择采用混合式同行审议的组织也大幅提高了其程序的专业化程度。

203. **针对判决而非行政决定的申诉。**《联合国上诉法庭规约》与《劳工组织行政法庭规约》的一个重要区别在于申诉对象。劳工组织行政法庭裁决的是针对行政决定而非司法裁决的申诉。劳工组织行政法庭根据其规约，有权审理对“最终”决定提出质疑的申诉，“最终”决定是指包括组织行政首长在内的当局⁷⁰在考虑内部审议机构意见后作出的决定。因此，申诉对象不是内部审议机构的审议结论，而是行政首长在结论形成之后作出的决定。就联合国上诉法庭而言，上诉对象基本上是判决。这是上诉法庭的一个关键特点，劳工组织行政法庭规约中任何类似条款都不反映这一特点，即法庭有权裁定行政当局而不仅是工作人员对一审程序结果提出的上诉。⁷¹ 如果一审程序是建议性质的，最终决定权在于各组织的行政首长，即行政当局本身，那么行政当局的这种上诉途径就没有实际意义。

204. **联合国上诉法庭关于中立一审程序的判例的重大变化。**2019年，联合国上诉法庭拒绝在某些案件中行使上诉管辖权，原因是被上诉组织缺乏中立的一审程序。据指出，只有承认上诉法庭管辖权并为此缔结单独协定的组织才会面临这一问题。在实践中，四个联检组参加组织受此影响，即国际民航组织、国际海事组织、万国邮联和气象组织。

205. **解释该问题的里程碑式的判决。**联合国上诉法庭在2019年10月及其后发布的一系列具有里程碑意义的判决中，⁷² 对建议式同行审议程序的结构提出异议，认为该结构不符合其规约要求。上诉法庭认为，“即使[同行审议机构]作出的是一项‘决定’，但也只具有意见或建议性质。同行审议机构向[行政首长]提出建议，但不能认为行政首长本人在这一程序中是中立的。因为他既是雇主代表，亦是最初作出被申诉的决定的一方”。⁷³ 在阐述关于另一起案件的论点时，上诉法庭指出，“虽然决定过程中存在这样一个[中立的一审]程序[……]，但[……]决定本身不属于这一中立程序的一部分。[……]虽然在本案中并非如此，但在其他案件中出现了这种情况，即[某一组织]不接受中立机构支持工作人员的意见或建议。在[该组织的]制度下存在上述可能性，即表明所采用的程序存在根本缺陷”。⁷⁴

⁷⁰ 即使是由政府间机构作出的决定，也可对其提出质疑，见劳工组织行政法庭，B.诉禁止化学武器组织(禁化武组织)案，第2232号判决；G.(第3号)诉万国邮联案，第3928号判决；G.(第3号)诉万国邮联案，第4077号判决。

⁷¹ 《联合国上诉法庭规约》，第2条第2款。

⁷² 联合国上诉法庭，关于国际海事组织：Spinardi案，第2019-UNAT-957号判决，Sheffer案，第2019-UNAT-949号判决，Dispert和Hoe案，第2019-UNAT-958号判决，Fogarty案，第2021-UNAT-1117号判决；关于气象组织：Rolli案，第2019-UNAT-952号判决；关于海洋组织：Heftberger案，第2020-UNAT-1012号判决；关于国际海底管理局：Webster案，第2020-UNAT-983号判决；关于国际海洋法法庭：Savadogo案，第2021-UNAT-1123号判决。

⁷³ 联合国上诉法庭，Spinardi案，第2019-UNAT-957号判决，第26段。

⁷⁴ 联合国上诉法庭，Heftberger案，第2020-UNAT-1012号判决，第13段。

206. 确认建议式同行审议不符合联合国上诉法庭的要求。法庭判例的变化也使一些之前决定不采用完备的两级司法系统的组织(其中包括国际民航组织和国际海事组织)面临一个问题,即这些组织继续作为标准内部申诉机制采用的建议式程序是否符合联合国上诉法庭开展的比其前身联合国行政法庭更严格的上诉审查。根据上诉法庭在 2022 年 3 月开庭期间作出的一系列最新判决,可以认为该事项业已尘埃落定。⁷⁵ 经确认,使用建议式同行审议机制的内部司法系统不符合将联合国上诉法庭作为唯一司法机构的要求。

207. 采用建议式同行审议机制的组织的备选方案。鉴于这一裁决,采用该机制的组织有三个备选方案(见图五)。备选方案 1: 将建议式同行审议机制改造为准司法一审机构,作出类似判决的最终决定,工作人员和行政当局双方均可对决定提出上诉。备选方案 2: 废除建议式机制,代之以由独立法官主持的真正一审法院,如联合国争议法庭或近东救济工程处争议法庭。备选方案 3: 将同行审议机制置于司法机构管辖之下,后者的审查范围限制较少,并且不为或不要求为始作决定者提供上诉渠道,始作决定者在内部程序完成之后保留最终决定权,但须同意将解决内部争议的最终权力交给外部司法机构,如劳工组织行政法庭。

图五

承认联合国上诉法庭管辖权的专门机构采取的做法

组织	承认以下司法管辖权		联合国上诉法庭关于“中立的一审程序”的主要判决*	采取的做法	调整内部安排
	劳工组织行政法庭	联合国上诉法庭			
国际民航组织	-	2009 年 7 月	Heftberger 案 (2020-UNAT-1012)	备选方案 1	2021 年 5 月
国际海事组织	-	2009 年 7 月	Spinardi 案 (2019-UNAT-957) Fogarty 案 (2021-UNAT-1117)	备选方案 1	2022 年 7 月
万国邮联	1965 年	2021 年 5 月	截至 2022 年 11 月 无案件	备选方案 1 (2021 年之前 备选方案 3)	2022 年 2 月
世界气象组织	1953 年	2017 年 7 月	Rolli 案 (2019-UNAT-952) Abrate 等人案 (2020-UNAT-1031)	备选方案 2 (2017 年之前 备选方案 3)	2020 年 1 月

* 初始案件和判决(如适用)。

资料来源: 联检组编制。

208. 非建议性质混合式同行审议机制(备选方案 1)。联合国上诉法庭在 2019 年 10 月开庭期间作出的关于“中立的一审程序”问题的第一批判决与 2022 年 3 月开庭期间作出的判决之间有近三年时间存在不确定性(在此期间法庭判例发生了变化),结果出现了一种新型的混合式诉诸法庭前内部司法机制,即非建议式准司法性质的同行审议机构。通过赋予这些同行审议机制决定权,“最终决定”不再属于各自行政首长的权限和权力范围,因此各组织必须加大投入,提升同行审议机制的胜任力和独立性,增强处理能力,并加强申诉的程序保障。这就是国际

⁷⁵ 联合国上诉法庭,关于农发基金: Ajay Sud 案,第 2022-UNAT-1217 号判决。

民航组织和国际海事组织面临的情况。万国邮联在 2021 年接受联合国上诉法庭的管辖后，也一直面临同样问题。

209. **中立的一审程序催生了新一代的同行审议。**在联检组参加组织中，三个专门机构——国际民航组织、国际海事组织和万国邮联——已将混合式同行审议形式纳入监管框架。⁷⁶对所有三个组织而言，其唯一的司法机构联合国上诉法庭截至 2019 年就其规约所载对中立一审程序结果行使上诉管辖权的要求作出的判例催生了调整内部申诉程序的必要性。在这一判例之后，这些组织开始构想建立新一代的同行审议机构，其程序须包括载列理由、事实和法律的书面记录和书面决定，换言之，该程序产生的是决定，而非关于行政决定当局应采取行动方案的建议。

210. **就此作出的安排。**联合国上诉法庭在一系列判决中明确告诫国际民航组织、国际海事组织和世界气象组织，称其监管框架缺乏中立的一审程序。为此，世界气象组织于 2017 年从接受劳工组织行政法庭的管辖转向接受联合国上诉法庭的管辖，并决定接受联合国争议法庭作为其一审法庭。其他组织，包括国际民航组织、国际海事组织和万国邮联(万国邮联预计到法庭将作出这一要求而先行采取行动)，选择赋予其现有同行审议机构决定权，并调整内部申诉框架，以确保遵守《联合国上诉法庭规约》。

211. **国际民用航空组织和国际海事组织。**在 2009 年内部司法改革之前，国际民航组织和国际海事组织以及其他专门机构已经承认联合国行政法庭(联合国上诉法庭的前身)的管辖权。因此，2009 年 12 月撤销联合国行政法庭时，必须决定是继续使用该系统、取而代之还是转由另一个法庭管辖。国际民航组织和国际海事组织选择接受联合国上诉法庭的管辖，但不承认联合国争议法庭的管辖。最初，两个组织都保留了各自的同行审议机构，即国际民航组织的联合申诉咨询委员会和国际海事组织的工作人员申诉委员会。

212. 在联合国上诉法庭 2019 年的一系列判决之后，国际民航组织着手将其联合申诉咨询委员会重组为申诉委员会，不再仅提供咨询建议，而是赋予其决定权。国际海事组织也采取了同样措施，但最初采取的是临时措施，即由行政首长发起暂停适用关于内部申诉程序的建议性质的工作人员细则，同时决定聘请一名外部专家担任同行审议机构的主席，并赋予同行审议机构临时决定权。与此同时，国际海事组织启动了对工作人员条例和细则的全面审查，在起草本报告时，这项工作仍在进行。

213. **万国邮政联盟。**万国邮联 2021 年才转而接受联合国上诉法庭管辖，因此上诉法庭没有作出关于其不遵守规约的明确声明。虽然该组织在上诉法庭作出针对其他组织的判例之后才接受该法庭管辖，因此有时间关注这些判例并采取行动调整内部申诉框架，赋予其申诉委员会决定权，但其同行审议机制是否符合上诉法庭规约仍有待检验。万国邮联保留了纪律委员会，并在工作人员细则中规定了关于任命一名内部或外部主席来最终领导纪律委员会的备选方案。与此不同的是，万国邮联 2022 年决定任命一名具有相关经验的外部独立法学家担任申诉委员会主席，以实现申诉委员会的专业化发展。

⁷⁶ 在更广泛的联合国系统中，同样由于联合国上诉法庭在管辖权方面的判例，农发基金和国际海洋法法庭也采用了混合式同行审议机制。

214. **国际民用航空组织的框架包括各种良好做法。**国际民航组织通过了一套十分详细全面的议事规则，高度类似于司法程序。其中载有详细的取证规则、关于程序上的各种可能情况的规定以及处理这些情况的指导意见，包括关于当事方“权利平等”、程序保密和其他方面的一些最先进、最明确和最平衡的保障措施，值得其他组织效仿。该框架还将究问原则纳入同行审议机构的运作模式，赋予同行审议机构阐明真相并就必要的意见和证据向申诉各方提供指导的职责。

215. **资源需求可能因程序的正式化程度提高而增加。**国际民航组织的框架由 78 条规则组成，该框架的一个缺点是程序过于正式化，目前该程序由前行政法庭法官担任同行审议机构的外部主席。新框架的独特之处是主席被赋予全部权力，几乎可单方面作出决定；机构成员(同行)没有投票权，其明确作用是以顾问身份协助主席。这一程序正式化程度的提高给由该组织法务局法律专家管理的重组后的申诉委员会非全职秘书处造成了沉重负担。

216. **必须进行微调。**国际海事组织和万国邮联也抓住机会修订规定，并通过升级系统来解决程序中的一些结构性薄弱环节和漏洞。一个值得注意的变化是国际海事组织工作人员细则明确规定每两年任命两名合格的工作人员担任案件管理员，协助工作人员申诉委员会。万国邮联则将其混合式机制的秘书处职能分派给人力资源部门。检查专员认为，这可能不是最有利于公正履行职能的安排。随着框架的逐渐成熟，必然会继续涌现作出必要微调的实例。

217. **内部司法机制的不断演变。**虽然可以认为，目前各组织已经克服在遵守所选法庭的管辖权要求方面的巨大障碍，但新建的同行审议机构的体制安排和做法将会在今后几年继续演变，各组织需要根据更可预测的需求和经验积累调整运作。过去几年，在内部司法领域发生了巨大的动荡——特别是国际民航组织和国际海事组织等组织的工作人员要求各自雇主主持正义，但因为这些组织尚未找到解决预料之外的管辖权问题的办法而陷入困境——现在则有理由相信，这些组织正在建立一个更稳定、反应更迅速、运作更充分的内部申诉程序。尽管联合国系统各组织的工作人员已有各种同行审议和内部司法模式可供利用，但可以说这些系统绝非完美。

D. 特殊情况

218. **联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处。**近东救济工程处与国际民航组织和国际海事组织一样，没有采纳 2009 年改革的全部“一揽子方案”。相反，它只接受联合国上诉法庭作为其上诉机构，但仿照联合国的先例建立了本机构的内部司法程序。除了作为一审(司法)机构的近东救济工程处争议法庭之外，近东救济工程处还设立了工作人员援助法律办公室，为近东救济工程处工作人员提供免费法律援助和代理服务。近东救济工程处还采用“决定审查”程序来代替管理当局评价，这一程序更类似于大多数专门机构采用的行政审查程序。

219. 在这些方面，近东救济工程处的模式不同于其他基金、方案和专门机构。近东救济工程处决定不加入联合国争议法庭的主要原因是费用高昂。联合国争议法庭的经费主要来自各组织按其工作人员编制计算的捐款。近东救济工程处共有约 29,000 名工作人员，如果加入，将成为争议法庭的最大捐助方。

220. **司法方面的重大挑战。**根据书面材料审评和数据分析结果，并经访谈证实，近东救济工程处在诉诸法庭前阶段和诉诸法庭阶段均面临一些与内部申诉有关的重大挑战。在开展本次审查时，近东救济工程处已开始实行变革，工程处为此已从捐助方争取到用于支持其争议法庭的更多资金，并在内部监督事务部和道德操守办公室中新设员额，同时建立监察员职能。此外，管理层已着手调整汇报关系以及决定审查的申请程序，其内部司法委员会委托外部专家对近东救济工程处的内部司法进行了审查，审查于 2021 年 4 月结束。

221. **关于内部司法系统的外部审查的主要结论。**由一名咨询人进行的外部审查得出的主要结论是，⁷⁷ 近东救济工程处的内部争议解决系统过于陈旧和法律化，有太多案件被提交至正式司法系统。审查报告载有若干项旨在改进该系统的建议，如设立工作人员顾问职位以支持新设立的监察员职能、调整决定审查的申请程序并使之专业化以及设立独立的内部司法办公室等。近东救济工程处管理层已根据报告的建议采取了若干步骤。

222. **处理决定审查申请。**本次审查发现，在过去几年里，近东救济工程处处理有争议决定的审查程序已变更好几次。2019 年 12 月之前，由副主任专员负责审查有争议的行政决定。2019 年 12 月发布了关于权力下放的第 05/2019 号工作人员一般通告(在副主任专员缺位的情况下)，并指出外地办事处主任作出的涉及外地办事处工作人员的有争议的行政决定将由人力资源主任负责审查；涉及总部工作人员的有争议的行政决定，或在出现任何利益冲突的情况下，由医务主任负责审查。

223. 2022 年 6 月发布了关于这一主题的最新工作人员一般通告，其中宣布，将保留副主任专员根据地区工作人员细则 111.2 (4) (A)和国际工作人员细则 11.2 (d) (i)进行决定审查的权力，从而回到了处理决定审查申请和作出相关决定的最初机制。

224. **法律事务部的职责。**最近以来，一直由法律事务部负责支持副主任专员审查有争议的行政决定并作出审查决定。近东救济工程处外地法律办公室与法律事务部之间只存在理论上、不存在正式的汇报关系，这就构成一个挑战，因为外地办事处主任在外地法律办公室的协助下作出行政决定。为改进内部申诉程序，法律事务部提议设立“行政修正和争端干预股”，就诉诸法庭前事项提供咨询意见，但不在法庭上代表工程处。检查专员支持关于设立专门部门的提议，并建议设立该部门，因为他们认为，这将加强工程处的内部司法系统。

225. **联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处内部司法委员会。**近东救济工程处内部司法委员会成立于 2010 年，有 7 名成员：法律事务部主任和人力资源部主任；一名国际工作人员代表和一名地区工作人员代表；三名外部法学家。虽然该委员会是在十多年前成立的，但直到最近才确定其职权范围和议事规则草案。尽管国际和地区工作人员细则对编写活动报告有明确规定，但迄今尚未编写任何报告。检查专员建议，为了使近东救济工程处内部司法委员会成为一个更有效和更负责任的机构，应解决在本次审查过程中发现的有关职责缺陷。

⁷⁷ Chis de Cooker, *Review of the administration of justice system in the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (“UNRWA”) (Prévessin, 2021)。

226. **需要提高内部申诉程序的一致性和效率。**近东救济工程处内部的总体看法是，需要提高诉诸法庭前申诉程序的一致性和效率，因为该机构向近东救济工程处争议法庭和联合国上诉法庭提交的案件太多，而两个法庭的收费都很高，本次审查的结论也证实了这一看法。⁷⁸ 工作人员和管理层均认识到工程处存在诉讼文化。但接受访谈的所有利益攸关方均表示，近东救济工程处内部司法系统的运作正朝着正确的方向推进，且在不断变革和完善，以处理大量决定审查申请以及提交近东救济工程处争议法庭的案件。检查专员认同一项普遍意见，即除了调整程序之外，工程处还须改善外联和沟通、笔译服务以及内部司法的包容性和可及性。

227. **世界气象组织：唯一加入联合国内部司法“一揽子方案”的专门机构。**世界气象组织的内部司法框架在两个关键方面不同于联合国系统其他组织的内部司法框架。首先，它是唯一一个采用联合国两级司法系统整个“一揽子方案”的专门机构，其中包括作为一审法庭的联合国争议法庭(自 2020 年起)和作为上诉法庭的联合国上诉法庭(自 2009 年起)。它也是唯一一个工作人员可根据与联合国秘书处专门为此缔结的协定获得工作人员法律援助办公室服务以及联合国监察员和调解事务办公室服务的专门机构。

228. 其次，世界气象组织将管理当局评价作为其标准内部申诉程序的第一步，并根据一项机构间协定(“联合国机构间换文”)将该程序外包给儿基会。这一安排在整个联合国系统的正式内部司法程序中独一无二。上述协定于 2021 年 10 月签署，2021 年 7 月 1 日追溯生效，初始期限为一年，此后延长三年至 2025 年 6 月 30 日。

229. **优点：成本效益和客观性保障。**这一安排对世界气象组织而言有两个主要优点。一方面，通过使用联合国系统另一个组织的现有机制，鉴于(检查专员计算的)全系统处理一个案例的平均费用为 8,545 美元，世界气象组织在成本效益方面获益良多。儿基会对每个案件收费 5,000 美元，只有在实际提出管理当局评价申请时才产生费用。世界气象组织因此不必设立专门职能，特别是考虑到其工作人员人数相对较少(2021 年为 326 人)，⁷⁹ 因此案件量十分有限。鉴此，外包安排似乎是有效的解决办法。这一安排的第二个主要好处是，由于其与世界气象组织的管理人员完全分离并具有半独立性，因此能够提供客观性方面的保障。

230. **被认为缺乏对争议解决工作的主导权，争议升级更快。**但是，本次审查过程中突出强调的一点是，世界气象组织的工作人员认为，该组织外包工作场所争议处理工作的目的是转移问题，避免在内部处理争议。据认为，外包导致本已过度“法律化”的工作场所争议更快升级，并进一步减少了以非正式方式解决争议的机会，而在 2020 年调整内部司法架构之前就已经认识到缺乏这种机会。即使采用了联合国监察员和调解事务办公室的收费调解服务，也并没有认为这一差距得到充分弥合。

231. **在将内部司法职能委托给外部实体的同时，还应加强内部管理争议的非法律方面的工作。**管理当局评价职能就其性质而言，旨在为内部纠正和降级问题提

⁷⁸ 2018 年至 2021 年期间，近东救济工程处工作人员向近东救济工程处争议法庭提起了 290 例上诉，向联合国上诉法庭提起了 76 例上诉。

⁷⁹ 世界气象组织执行理事会，人力资源报告，EC-75/INF.6.4 (1)，(日内瓦，2022 年 6 月 20 日至 24 日)，第 2 页。

供机会。即使外包申诉程序是为了确保尽可能客观地管理申诉，但申诉事项本质上仍具有行政性质，因此属于内部事项。对小型组织而言，外包申诉程序可能是有效的解决方案，可通过外包避免利益冲突，并增强程序的保密性和中立性。但管理人员问责机制要求组织致力于加强内部的非正式争议解决和预防工作，从而避免造成外包是为了摆脱争议而非解决问题的印象。

232. 国际海事组织：具有独特特点的四步申诉程序。检查专员认为，无论联合国上诉法庭对国际海事组织上诉的终审管辖权问题最终得出何种结论，国际海事组织的标准内部申诉程序拥有一些值得思考的独特之处。国际海事组织是联检组参加组织中唯一强制要求工作人员在诉诸正式补救手段之前尝试以对话形式非正式解决问题的组织。国际海事组织是唯一一个建立四步申诉程序的组织，包括强制性对话、管理当局评价、工作人员申诉委员会进行的非建议式同行审议以及向联合国上诉法庭提起最终上诉。

233. 第一步：通过对话非正式解决争议。国际海事组织标准内部申诉程序的第一个强制性正式步骤是对话，而不是联合国系统其他组织采用的行政审查或管理当局评价。如果在最长四周的指定期限内对话取得成功，双方将签署书面和解协议，同意不再进一步申诉；如果不成功，工作人员可要求进行管理当局评价，或在某些情况下直接向工作人员申诉委员会提出申诉。

234. 强制性非正式解决办法的优缺点。强迫当事方进行对话的概念本身具有争议，并违背了非正式争议解决程序公认的自愿原则。还有一些事项可能不适合通过非正式途径解决，特别是涉及被控不当行为的事项。就海事组织而言，鉴于对话阶段拥有灵活性，包括关于必须先尝试友好解决办法的要求门槛较低，检查专员认为，导致案件无谓地陷入程序困境或损害当事方利用正式程序的权利、立场或自由的风险即使未降至最低，似乎也得到适当减缓，因此这一特点是值得效仿的良好模式。

235. 国际海事组织的非正式解决模式值得全系统思考。国际海事组织管理人员和工作人员代表均报告称，实践中关于对话的体验比较积极。要求先尝试通过非正式途径解决争议并由行政当局在严格的时限内推动这一进程，有助于促进双方达成和解并取得双方满意的结果，否则这些问题可能会迅速和不必要地升级。据报，对于非正式解决程序无法产生满意结果的案件，一般很快就能得出这一结论，因此有关工作人员可迅速进入下一个正式阶段。

236. 鉴于接受审查的各组织日益认识到，内部司法机制发展的未来在于将重点更多地转向预防、早期干预和非正式冲突解决，检查专员认为，国际海事组织在其内部申诉程序中采用的非正式解决模式值得更广泛的思考。**检查专员建议，应在全系统范围内研究要求在启动正式程序之前以较低门槛的方式非正式解决有争议的行政决定的可行性和可取性。**

237. 国际海事组织与众不同的管理当局评价。国际海事组织在要求尝试非正式解决办法之后进行的管理当局评价不同于其他组织采用的管理当局评价。国际海事组织的管理当局评价由五名司长或其指定的其所在司局的高级官员组成的小组进行审查。⁸⁰ 管理当局评价小组负责审议案件的事实和情况，并就有关争议的行政决定提出意见。根据评价结论，行政司司长将告知工作人员是否修改决定。在

⁸⁰ 国际海事组织工作人员条例和细则，细则 111.2 (f)。

根据“技术机构”的意见作出决定时，例如就与改叙有关的申诉或针对纪律措施提出的申诉作出决定时，不需要采取管理当局评价这一步骤。对于这些案件，有关工作人员可直接向工作人员申诉委员会提出申诉，必要时再向联合国上诉法庭提起上诉。

238. 国际海事组织的管理当局评价程序除其结构外，还有一个明显的特点，即侧重于申诉的管理方面，而非法律方面。国际海事组织接受访谈的官员表示不记得发生过管理当局评价小组得出结论认为应撤销决定的任何案例。因此，该程序的效用并不明显。此外，据报，以往关于组建小组的标准很高，极大增加了组建难度。总之，检查专员认为并无令人信服的理由支持保留这种形式的管理当局评价，因为该组织已设立另一个同行审议机构——工作人员申诉委员会——负责在下一个程序阶段审查同一决定，因此这种形式的管理当局评价似乎成本较高、劳动密集且功能重复。因此，检查专员建议国际海事组织考虑审查在其内部申诉程序中保留管理当局评价的必要性。

239. **程序方面：可在申诉程序期间暂停执行决定。**国际海事组织监管框架的另一个特殊之处是，工作人员可在申诉期间请求暂停执行有争议的决定（“暂停执行”）。国际海事组织是在内部申诉规则中规定允许暂停执行的六个专门机构之一（其他组织包括国际民航组织、劳工组织、工发组织、知识产权组织和世界气象组织）。国际海事组织的有关工作人员可在管理当局评价阶段和一审上诉阶段向相关审查机构请求暂停执行决定，审查机构将向国际海事组织秘书长建议是否暂停执行有争议的决定。国际海事组织就“暂停执行”作出了规定，因此与接受联合国上诉法庭管辖的专门机构的程序框架更加一致。

四. 专门申辩机制

A. 内部专门申辩机制

240. **术语。**除了标准的正式内部申诉机制之外，大多数组织还设有专门机制，为其工作人员提供就某些雇用相关事项进行申辩的内部渠道。使用“申辩”而非“申诉”一词，是因为并非所有机制均属于各组织关于申诉或争议解决的工作人员细则所指的正式申诉程序。例如，考绩抗辩在知识产权组织等少数组织中被明确列为一种申诉形式，但在另外一些组织中被排除在外或单独管理，在有些组织中甚至被视为一种非正式程序。此外，从对既有决定提出质疑的意义上来说，有些程序技术上并不属于“申诉”，而只是在决定程序中纳入由另一个机构进行审查的要素，因此可能会影响申诉的后续阶段(例如纪律案件中的同行审议)。

241. **为何需要专门的申辩机制？**设立专门申辩机制的理由有两个。一方面，专门机制是为处理需要特定技术知识的问题而建立的，通常履行标准内部申诉职能的人员一般不具备这些专门知识(例如重新评估有争议的医疗鉴定的能力，或根据统一叙级标准对工作类别、职责和职等进行正确改叙的能力)。另一方面，专门机制允许在标准内部申诉程序之外处理可能不直接影响工作人员雇用条件的工作争议，这些争议可能适合采用不那么正式、更具调解性质的争议解决办法(例如与考绩有关的分歧)。此外，有些程序在很大程度上在各组织各自的监管和业务框架之外运行(例如受《联合国合办工作人员养恤基金条例》管辖的机制或属于独立道德操守职能部门职权范围的机制)，从这个意义上来看，这些程序是独特和专门的程序。

242. **六大类专门申辩机制。**在大多数联检组参加组织中，至少确定了六大类专门申辩机制(详见附件三)，包括：(a) 考绩抗辩，即当工作人员不同意对其考绩的评价时提出的抗辩；(b) 与职位改叙或叙级程序有关的申诉；(c) 就纪律事项提出的申诉，包括有些组织要求在采取拟议纪律措施之前进行初步(同行)审议；(d) 对涉及医疗鉴定的决定——例如批准病假或对因公负伤、患病或死亡给予赔偿的决定——提出的申诉；(e) 关于养恤金事项和有关福利的申诉；(f) 对打击报复举报人案件的初步证据不足裁定提出的申诉。

243. **什么样的机制属于专门申辩机制？**就本次审查而言，采用与标准的正式内部申诉程序不同的程序路径的机制，或在争议解决程序中涉及额外行政机构或独立技术专家的机制，被归为专门申辩机制。本次审查未将对标准申诉程序进行微调(如调整工作人员提交申诉的截止日期或缩短行政部门的答复时限)但采用相同的程序路径并涉及相同的机构或申诉机构的申诉机制归为专门机制。相反，如果标准申诉机构在常规职能之外履行专门职能(例如劳工组织联合咨询申诉委员会或世旅组织联合申诉委员会作为咨询机构参与处理纪律事项)，则被视为相关主题事项的专门申辩机制。因此，这种分类可能并不总是与联检组参加组织的分类相一致。

244. **正式化程度也是一个决定因素。**有些组织可能认为某些程序不属于专门机制，原因是这些程序不够正式或强制性不足——就进一步申诉的程序先决条件而言——特别是如果这些程序依靠增加管理人员的干预或对话，无论是否有第三方协助。但这些程序在提交申诉的规定时限、可受理条件、程序参与机构的组建规则以及关于结果的效力和文件记录的规定方面，正式化程度可能较高。因此，在

本次审查中，此类程序被视为正式的专门机制并被纳入案例分析，即使其所属组织未将其归为正式的专门机制。

245. **每个参加组织至少设有一个专门机制。**所有接受审查的联检组参加组织至少都设有一个专门机制。有些专门机制是启动标准的正式内部申诉机制的先决条件，因此是补充机制；另一些程序可取代标准内部申诉机制的一个或几个程序步骤；还有一些机制则可能几乎完全独立运行，与标准申诉机制并行存在。在大多数情况下，各种专门机制反映了各组织在行政首长专属权力下做出的监管选择。只有少数专门机制体现在工作人员条例和细则中(例如关于因公患病或负伤的赔偿以及相关申诉渠道的规则通常载于工作人员条例和细则的附录)；大多数专门机制载于较低级别的行政通知中。

246. **申辩机制的激增和割裂。**审查发现，联合国系统各组织内部和之间的申辩机制在很大程度上出现激增和存在割裂。似乎并非所有专门申辩机制都确有必要，工作人员在寻找合适的申诉渠道对相关事项提出质疑时可能也并不了解所有专门申辩机制。与此同时，一些组织没有专门申辩机制可能表明在可选申辩渠道方面存在缺口，可能需要建立额外的机制或外包安排。例如，粮农组织、国际海事组织、国际电联、世旅组织和万国邮联外包考绩抗辩，国际电联、世旅组织、万国邮联和知识产权组织则将与赔偿有关的申诉进行外包。

247. **效率低下的风险。**从正当程序、诉诸司法和最大限度地增加获得有效补救的机会的角度来看，应当增加审查人员人数并确保审查人员具备不同技能或资格，以提供尽可能客观和全面的听证。与此同时，由于大多数专门申辩机制涉及与标准正式内部申诉程序类似的审查方法和目的，而且往往由相同的官员或职能部门来管理，在某些情况下根据拥有类似成员组成的咨询机构的建议启动程序，因此检查专员认为，出现程序步骤延时或重复的风险很高，且无法带来任何明显的额外惠益。本次审查过程中涉及的一些机制似乎是同一程序在略有不同的组合中的重复，可能会无谓地延误有关工作人员诉诸独立法庭就争议作出最终裁决的时间。

248. **突出强调供进一步审查的领域。**在专门审查机构和程序是否仍有存在必要这一问题上，显然最应当严格审查的是在申诉程序中要求由类似成员组成的多个机构就同一事项重复提出意见的情况(例如双重同行审议，即同行就初步决定提出意见，然后同一位或其他同行就申诉再次提出意见)；或者要求同一职能部门或官员在不同的审查中重复审视自身所作决定的情况(即双重行政审查)。即使在作出最初决定之前可能已经遵循了精心设计的程序，包括得到技术专家或咨询机构的参与，从而降低了同一机构的第二次审查产生不同结果的可能性，但也还是可能发生这种情况。

249. **建议最多三个程序步骤。**检查专员认为，任何申辩机制都不应超过三个程序步骤，除非有非常令人信服的理由要求采取额外步骤，以确保向有关工作人员提供的补救措施或正当程序具有效力。第一步通常是让作出最初决定者有机会重新考虑早先的决定并得出不同的结论，目的是尽量减少诉讼；第二步可通过结构上单立的机构或专家进行更客观、半独立的评估，提供另一种视角；最后，第三步应是工作人员将案件提交司法机构审理。

250. 以下建议有望提高内部司法的效力。

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补救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。

B. 考绩抗辩

251. **什么是考绩抗辩？** 考绩抗辩是指工作人员就其直接主管对其考绩的评价提出异议的程序。在有些组织中，只能对负面的考绩评级(即“不满意”或“部分满意”)提出抗辩(例如联合国秘书处和工发组织)；在另一些组织中，可对任何评价、包括正面评价提出抗辩，即使只是为了质疑所给评级与所附评语之间的不符(例如人口基金)。在有些组织中，在抗辩程序中可对制定业绩改进计划——工作人员和主管商定的解决业绩不足问题的有时限的工作计划——及其结果提出质疑(例如在儿基会，可对业绩改进计划的结果提出质疑)。

252. **三分之二的接受审查的联检组参加组织有不同的专门程序。** 20 个联检组参加组织设有考绩抗辩的专门程序。在其余组织中，四个组织(粮农组织、国际海事组织、世旅组织和万国邮联)没有设立针对考绩有关争议的专门申辩机制，另外四个组织(劳工组织、国际电联、世卫组织和知识产权组织)使用标准申诉程序，但为此作了调整或附加限制条件。

253. **基于同行审议的考绩抗辩。** 联合国系统大多数组织都制定了用于质疑考绩的专门程序，并为此设立了专门的同行审议机构。16 个组织采用同行审议程序来处理考绩抗辩，包括联合国秘书处、贸发会议、环境署、人居署、毒罪办和国际贸易中心；4 个基金和方案——开发署、难民署、近东救济工程处和妇女署；4 个专门机构——国际民航组织、教科文组织、工发组织和世界气象组织；粮食署和艾滋病署。但粮农组织和世卫组织，即粮食署和艾滋病署的“上级”组织或共同赞助组织，未建立专门的考绩抗辩程序。

254. **成员组成是主要区别因素。** 考绩抗辩程序的同行审议机构或小组的主要区别因素是成员组成，特别是由谁选出小组成员审查具体案件以及成员是否必须满足任何特定条件才能担任这一职务。大多数考绩抗辩同行审议小组由工作人员和管理层指定的人数相等的代表组成，主席通常由行政首长任命。

255. **具体案件的听取抗辩小组的组成规则十分多样。** 有些组织允许有关工作人员从为案件专门提供的名单中挑选成员，从而确定具体案件小组的组成(如联合国秘书处)；在另一些组织中，小组由人力资源部门组建(如妇女署和开发署)；还有一些组织要求提出抗辩的工作人员和考绩评价受到质疑的第一考绩人各提名一名成员(如国际民航组织)，而挑选小组第三名成员的安排各有不同。大多数组织均要求小组成员与考绩评价受到质疑的第一考绩人的职等相同或更高，并且不得来自于抗辩程序中任何一方所属的部门或团队。但这些条件未被明确列入所有组织的框架中。

256. **联合国儿童基金会外部审查员模式。**2016年，儿基会采用了不同的模式，并决定聘请外部审查员负责考绩抗辩程序。为此，儿基会选聘了在人力资源管理和解决冲突方面富有经验的退休人员，更具体而言，是曾在儿基会以外的联合国系统组织中担任司级职务的前官员，以进一步保证审查小组的独立性和权限。在本次审查准备期间，项目署正在引进这一模式。

257. **考绩相关争议的核心问题更适合通过非正式途径解决。**在本次审查中接受访谈的许多利益攸关方认为，与考绩相关的争议很少涉及可通过正式手段成功解决的实质问题或程序问题。相反，据认为，这些问题往往是由于人与人之间以及文化之间的沟通困难造成的，更适合通过非正式途径予以解决并在整个考绩周期内向管理人员和工作人员提供持续支持。检查专员认为，虽然考绩相关争议问题的重点应是增加早期干预和非正式解决途径，但也不应忽视能否提出正式质疑的问题。

258. **四个组织没有非正式机制或完全没有机制。**联检组的四个参加组织(粮农组织、国际海事组织、世旅组织和万国邮联)未建立就考绩相关争议进行申辩的正式渠道，其中粮农组织、国际海事组织和世旅组织完全依靠非正式对话、调解或更高级别的管理人员干预。在粮农组织和世旅组织中，“效率这一实质性问题”(在使用有些过时的术语的大多数组织的创始文书、包括《联合国宪章》⁸¹中，“效率”一词指代“考绩”)甚至被明确排除在相关标准申诉机构的权限范围之外。⁸²

259. **应当填补的监管空白。**在粮农组织和世旅组织，申诉程序仅限于审查关于考绩不佳的行政决定是否受到偏见或其他外部因素“驱动”(粮农组织)或“影响”(世旅组织)。实际上，条例排除了就可能错误或没有正当理由的负面考绩的实质问题进行任何正式、独立的申辩。在国际海事组织和万国邮联，没有关于考绩相关争议的解决办法的明确条例规定。检查专员认为，完全没有质疑考绩实质内容的任何正式渠道是一个监管空白，因此建议建立这一渠道。

260. **通过标准程序进行考绩抗辩。**在大多数采用标准申诉程序处理对负面考绩评级的申诉的组织中，申诉被认为不可受理，理由是考绩结果不构成可申诉的行政决定。考绩本身被认为不影响工作人员与组织之间的合同关系及服务条款和条件，除非据此作出具有直接效力的实际行政决定(例如因考绩欠佳而终止工作人员服务的决定)。因此，大多数系统均认为就考绩报告(而非根据该报告作出的决定)提出正式申诉为时过早，因此不予受理。

261. **良好做法：联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署和世界知识产权组织的程序精简。**艾滋病署和知识产权组织采用标准申诉机制来处理与考绩有关的争议。在这两个组织中，考绩抗辩程序取代了标准申诉程序的第一个程序步骤，即行政审查。随后是标准申诉程序的同行审议。艾滋病署的考绩抗辩程序是一个独立程序，由全球听取抗辩小组负责听证，该小组全部由艾滋病署工作人员组成。如果对听取抗辩小组的决定提出申诉，则将进入标准申诉程序的下一阶段，即由世卫组织全球申诉委员会审查。知识产权组织考绩抗辩程序的一个独特之处是，在就

⁸¹ 《联合国宪章》第一百零一条第三项。

⁸² 例如，见粮农组织工作人员细则 303.1.12；《世旅组织工作人员条例和细则》，附件 2，第 5 (b)段。

工作人员提出的抗辩作出决定之前，要求工作人员的主管或考绩评价官员进行答复。在这两个组织中，保留了对考绩本身而不仅是行政决定进行专门抗辩的机会，但并未增加程序的阶段或审查的次数。检查专员认为这种安排是良好做法。

262. **半正式解决程序。**粮食署建立了一个由审查小组参与的精心设计的半正式解决程序，并通过设在人力资源司的“工作人员关系”职能进行沟通。虽然这种审查被视为非正式程序，但审查受到许多程序要求的约束，包括严格的时间限制、书面声明互换和其他手续。同时，该程序完全属于非强制性，如果同时通过标准程序提出正式申诉，则该程序立即中止并被取代。粮食署的考绩抗辩程序并不取代其标准申诉程序的任何阶段。因此，一旦完成考绩抗辩程序，可通过标准申诉机制对结果提出进一步质疑，包括先进行行政审查，然后再进行同行审议。

263. 在原子能机构和开发署，考绩抗辩要求高级官员参与初步步骤，或将解决问题的责任完全交给高级管理层。在原子能机构，所有抗辩案件均由副总干事直接管理，工作人员可在此程序中选择征求人力资源部门和(或)工作人员代表的意见。在开发署，新采用的系统要求必须先将考绩抗辩请求提交由当地高级管理人员组成的国家办事处人才管理审查小组，然后才能由总部集中管理的听取抗辩小组进行审查。

264. 关于原子能机构和开发署的安排，检查专员认为，高级官员涉入考绩相关争议极大妨碍了工作人员利用这一程序。此外，不应低估高级管理人员参与这些程序所需的时间(和成本)。建立这些安排的理由包括促进在接近冲突根源的地方一级解决问题，避免问题升级和增加管理人员对考绩评价的责任感以及节省处理时间。检查专员并不认同高级别评审人员在该程序中的所谓积极影响。

265. **应当在正式抗辩之前尝试非正式解决途径。**检查专员认为，由第一考绩人对考绩中的不符之处进行非正式审查，或者在有或没有第三方协助或干预的情况下尝试以非正式方式解决问题是一种合理的申辩渠道，可促使组织重新评估考绩，而无需将问题升级。例如，原子能机构、艾滋病署、人口基金和儿基会已采取这种做法，在这些机构中，在启动正式抗辩程序之前，必须先说明已采取哪些步骤进行非正式解决。检查专员建议全面采用这种方法，以防此类争议升级至正式程序。检查专员还建议，在尝试过一次非正式解决办法但失败后，即应允许进入正式申诉阶段，因为任何更多的强制性步骤都将成为过重负担，是对寻求正义的不必要障碍。

C. 职位改叙

266. 叙级上诉委员会参与联合国秘书处、其各部厅和其他实体的职位改叙，由主管人力资源管理助理秘书长负责作出最终决定。可直接向联合国争议法庭就该决定提起上诉，因此，对于与职位改叙有关的决定，不要求采取标准的管理当局评价步骤。检查专员认为这一做法适当，因为考虑到在第二次内部评价中推翻行政决定的可能性很小，在程序中增加管理当局评价阶段会造成延误。联合国各基金和方案(开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、近东救济工程处和妇女署，但粮食署除外)未设立专门处理职位改叙问题的申辩机制。

267. 在专门机构中，粮农组织(包括粮食署)、教科文组织、世旅组织、万国邮联和知识产权组织的工作人员在对职位改叙提出质疑时须完全遵循标准申诉程

序。工发组织、世卫组织和世界气象组织制定了关于处理职位改叙问题相关质疑的专门申辩机制的政策。工发组织于 2014 年暂停了这一程序，而世界气象组织的这一职能从未投入运行。在进行本次审查期间，国际海事组织正在将其职位改叙职能外包给联合国全球人力资源服务中心。⁸³ 其负责职位改叙程序的叙级委员会将继续运作至 2022 年底。

D. 医疗鉴定

268. 通常由一名共同任命的具有技术专长的“医疗裁判员”参与医疗鉴定程序，即除其他外，就因公患病、负伤或死亡的赔偿、因健康原因终止服务、支付残疾津贴等作出决定。

269. 联合国秘书处设立了索偿事项咨询委员会，就关于此类索偿的决定提供咨询意见。委员会在纽约集中管理，贸发会议、环境署、人居署、毒罪办和国际贸易中心以及开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、妇女署和国际电联均可获取其服务。医务司已授权咨询委员会无需审议即可决定支付小额索偿。检查专员认为这是一种良好做法，因为速度更快，效率更高。咨询委员会秘书负责将索偿要求审查申请转交医务主任，工作人员有权在审查程序中获取独立的执业医师的支持。原子能机构一直在尝试类似的框架。

270. 世旅组织、万国邮联和知识产权组织是联检组参加组织中唯一未设立处理索偿的专门机构的组织。知识产权组织的工作人员可向执业医师或医疗委员会就医疗鉴定提出质疑。知识产权组织认为不建立常设机构的优势是可根据医疗纠纷的性质，求助于具有特殊专长的执业医师进行处理。相比之下，国际民航组织、劳工组织和教科文组织未建立用于处理索偿要求的专门程序。相关申诉遵循由行政审查和同行审议组成的标准申诉程序。

271. 在粮农组织、粮食署和世卫组织，如果对既有决定的医疗依据存在分歧，则须将申诉提交本机构索偿事项咨询委员会审查，并需要医疗委员会就医疗方面提出意见。粮农组织、粮食署和世卫组织的工作人员在对行政首长根据本机构咨询委员会的建议作出的决定提出申诉时，必须遵循整个标准申诉程序。而工发组织则允许工作人员就行政首长根据咨询委员会建议所作的决定直接向劳工组织行政法庭提起上诉，认为通过标准申诉程序进行进一步审查对医疗纠纷没有多大帮助。

E. 纪律措施

272. **什么是纪律措施？** 纪律措施是一个组织的行政首长或经授权的官员通常根据调查结果对被发实施不当行为的工作人员施加的处分。

273. **大多数组织免除了内部申诉程序中的第一个程序步骤。** 在遵循联合国两级司法系统的联合国秘书处、其各部厅和其他实体以及各基金和方案以及一个专门机构——世界气象组织中，明确规定与纪律事项有关的申诉无需接受管理当局评价。因此，可直接向联合国争议法庭就关于采取纪律措施的决定提起上诉，而无

⁸³ 联合国全球人力资源服务中心是共同致力于为整个联合国系统以具有成本效益和风险意识的方式获得并管理人才而提供咨询服务的联合国各组织的一个网络。

需经过内部申诉程序。其他一些组织、主要是专门机构(原子能机构、劳工组织、国际海事组织、国际电联、工发组织、世卫组织、艾滋病署和知识产权组织)也采取了类似的缩短程序路径的做法,跳过行政审查(就国际海事组织而言是管理当局评价)或整个内部申诉程序(原子能机构和劳工组织)。因此,在接受审查的组织中,三分之二以上的组织在就纪律措施的行政决定提出质疑方面免除了内部申诉程序的第一个程序步骤,极大缩短了程序时间,减少了工作人员诉诸司法审查之前的内部程序步骤。

274. **一些组织仍然要求采取全面的标准申诉程序。**在粮农组织、粮食署、国际民航组织、教科文组织、近东救济工程处、世旅组织和万国邮联等七个联检组参加组织中,对纪律处分的申诉须经过整个标准申诉程序,不得作出任何调整。在对纪律措施提出质疑时,工作人员必须首先向组织的行政首长提交对所实施措施进行行政审查的请求,然后才能进入下一个申诉阶段,通常包括内部同行审议和随后的司法审查(近东救济工程处除外,该机构在经过决定审查之后由近东救济工程处争议法庭进行司法审查)。

275. **行政审查在纪律申诉中的效用。**检查专员认为,由实施纪律措施的同当局进行行政审查可能无法产生不同的结果或增加非正式解决争议的机会。与针对管理人员日常行政决定的申诉不同,行政首长或经授权的官员关于采取纪律措施的决定是在经过通常极为漫长的调查之后作出的,调查之后一般还会征求组织法律顾问的意见。因此,任何采取纪律行动的决定都是精心设计的内部制衡办法的结果。检查专员认为,在申诉阶段执行另一项内部审查措施,如行政审查,将无谓地延长申诉过程,也不会产生重大结果。**检查专员鼓励仍对纪律措施实行行政审查或建立类似申诉机制的组织重新审视其模式,简化申诉程序,并考虑允许工作人员自愿跳过此类审查,以增强程序便利性并维护其获得有效补救的权利。**

276. **同行审议机构在纪律事项中的特殊作用。**联合国系统少数组织的纪律程序的一个特点是,在决定采取纪律措施之前会请同行审议机构提供咨询意见,这是纪律程序中的一个额外步骤。履行这一职责的是专门的纪律委员会或为此目的设立的委员会(例如原子能机构、国际海事组织、国际电联、工发组织、万国邮联和世卫组织⁸⁴),或者是除申诉相关职能外还充当纪律事项特设咨询机构的同行审议机构(例如劳工组织和世旅组织)。

277. **双重同行审议。**在这八个组织中,行政首长在决定对工作人员采取纪律措施之前,必须首先就计划采取的处分征求同行审议机构的意见。如果工作人员对据此采取的纪律措施(可能与同行审议机构的建议不同)提出申诉,可能会酌情由同一个或另一个同行审议机构作为标准内部申诉程序的一部分处理该事项。因此,此类事项将接受双重同行审议。

278. 工发组织建立了一个专门的联合纪律委员会,负责对除立即开除以外的任何拟议纪律处分进行初步审查,并向行政首长提出建议。但仍可通过标准内部申诉机制向联合申诉委员会就纪律措施决定提出申诉,不要求先进行行政审查。

279. 世旅组织的联合申诉委员会还负责就拟议处分提出意见,并可在所采取纪律措施遭到申诉时开展审查。此外,对纪律决定的质疑必须先接受行政审查

⁸⁴ 世卫组织根据其关于滥用行为的政策,仅对骚扰、歧视和滥用权力的案件进行同行审议。

(“抗诉”)。世旅组织是唯一一个由同一个机构(即联合申诉委员会)两次参与同一事项的组织。

280. 国际电联由其联合咨询委员会作为纪律委员会在实施处分之前审查该事项，并向秘书长提出建议，由秘书长做出最终决定。针对该决定的申诉无需接受行政审查，因为可直接向国际电联申诉委员会就纪律处分决定提出申诉。

281. 国际海事组织由联合纪律委员会负责在决定实施处分之前审查拟议处分并向行政首长提出意见。在提出申诉后，仍需进行强制性非正式对话，但无需接受管理当局评价。同时仍需由工作人员申诉委员会对申诉进行同行审议。

282. 万国邮联在从接受劳工组织行政法庭的管辖转向接受联合国上诉法庭管辖之后，调整了标准申诉机制，但保留了纪律委员会，负责就拟议纪律处分向行政首长提供咨询意见。自 2021 年 5 月起，万国邮联的申诉程序包括行政审查和申诉委员会的同行审议。关于立即开除，通常在采取该项措施前不要求纪律委员会提供意见，工作人员在就立即开除决定提出申诉时可要求纪律委员会追溯审查有关措施。

283. 世卫组织要求在实施纪律处分之前，就拟议处分进行同行审议并提出意见。世卫组织设立了一个专门的同行审议机构(滥用行为问题全球咨询委员会)，负责在决定是否根据世卫组织关于滥用行为的政策对骚扰、歧视和滥用权力案件启动纪律程序之前审查调查报告。针对纪律措施的申诉无需接受行政审查，因为可直接向世卫组织全球申诉委员会就纪律决定提出申诉。艾滋病署亦是如此。

284. 原子能机构的默认做法是在决定采取纪律措施之前与联合纪律委员会协商。在此情况下，有关工作人员在对处分提出申诉时可绕过行政审查和同行审议，直接提交外部司法机构审理。劳工组织采取类似精简办法处理针对纪律行动的申诉，如果在实施处分之前已将拟议处分提交联合咨询申诉委员会审查并征求其意见，则允许工作人员绕过行政审查直接向劳工组织行政法庭提起上诉。

285. 基本上，只有原子能机构和劳工组织制定了默认安排，以避免其同行审议机构在纪律事项中参与多个阶段，从而防止其对同一事项进行两次审查，这是值得效仿的良好做法范例。此外，由于取消了纪律申诉中的行政审查环节，这一程序路径大为缩短，但在纪律事项中未全部弃用同行审议。

286. **良好做法：消除纪律事项中重复的同行审议。**检查专员认为，同行审议机构重复介入纪律事项作用有限，而且无谓地延长了申诉程序。因此，通过消除重复的程序步骤加快申诉程序，将是一种审慎选择和良好做法。**检查专员建议，在纪律事项中保留同行审议的组织可选择在采取纪律措施之前保留同行审议机构的参与，或者选择在针对该措施的申诉过程中将同行审议作为标准内部申诉机制的一部分，但不能两者兼有，以避免重复并最大限度地减少申诉过程中的延误。**

287. **为何在纪律事项中保留同行审议？**大多数在纪律事项中保留同行审议的组织报称，这一做法得到了工作人员的坚决支持，工作人员重视参与性要素，如果提议改变申辩方式，可能会遭到抵制。支持在纪律事项中保留同行审议的理由包括：由于有最“了解情况”的同行参与这一程序，据称工作人员对处分的客观性、透明度和相称性会更有信心；可通过工作人员的参与来“监督”行政当局；具有教育意义，特别是对参与评估同事行为从而切身体验纪律程序的工作人员而

言。据认为，参与纪律程序对潜在的不当行为实施者具有威慑作用，并能够激发更强的组织责任感以及对所形成结果的集体担当。

288. 对纪律事项中所采取的同行审议的关切。对工作人员参与纪律程序的主要关切与保密措施不足有关；涉及同事之间可能存在偏见和利益冲突；以及缺乏处理和评估证据以及得出法律上合理的结论的具体专业资格。一个组织是否偏向于在纪律事项中保留同行审议，最终是该组织的选择，并取决于与这一具体事项相关的利弊。

F. 与养恤金有关的索偿

289. 除万国邮联外，联检组所有参加组织都是联合国合办工作人员养恤基金(养恤基金)的成员。养恤基金的条例要求每个成员组织设立本组织的工作人员养恤金委员会，作为有关养恤金事项的行政申诉的初审机构。粮农组织和粮食署设立了工作人员养恤金联合委员会，联合国工作人员养恤金委员会负责为联合国秘书处、其各部厅和其他实体、联合国各基金和方案以及艾滋病署提供服务。

290. 关于养恤金，有三个标准的申诉渠道，一个仅针对残疾福利，第二个针对影响在职工作人员的其余事项，第三个针对退休人员及其受益人。对于在职工作人员，规定了有序的三步走程序：各成员组织的工作人员养恤金委员会秘书就在职工作人员的应享福利资格作出决定(养恤金行政管理局首席执行官担任联合国工作人员养恤金委员会秘书)；针对工作人员养恤金委员会秘书所作的决定，可首先向本机构工作人员养恤金委员会提出申诉，⁸⁵ 然后向养恤基金常设委员会提出申诉，最后向联合国上诉法庭提起上诉。

291. 对于仅与残疾福利有关的事项，由工作人员养恤金委员会决定是否发放福利，如有争议，可先提交该委员会审查，然后向养恤基金常设委员会提出申诉，最后向联合国上诉法庭提起上诉。管理细则 H.1 (a)规定，如果工作人员养恤金委员会不能就关于发放残疾福利的决定达成一致意见，则应提交常设委员会作出决定。对于常设委员会作出的决定，可直接向唯一和终审司法机构——联合国上诉法庭提起上诉。

292. 关于退休人员及其受益人应享福利的申诉应遵循两步程序。退休人员及其受益人不是成员组织的在职参与者，因此不受特定的工作人员养恤金委员会管理；鉴此，由养恤金行政管理局首席执行官就其应享福利作出决定。对于这些决定，可直接向常设委员会提出申诉，并进一步向联合国上诉法庭提起上诉。

293. 万国邮联设有本机构的养恤基金——万国邮联公积金计划，由瑞士联邦社会保险局监管。公积金计划的参与者有权要求公积金管理委员会审查其决定，并可向联合国上诉法庭就上述决定提起上诉。

G. 关于报复行为初步证据不足的裁断

294. 所有接受审查的联检组参加组织均制定了保护举报人政策，其中包括保护举报人免遭报复的规定。大多数这些政策是在 2017 年制定的，或在之后根据新

⁸⁵ 工作人员养恤金委员会的秘书仅决定应享福利，但不是委员会的投票成员，因此不参与关于申诉的决定。

的动态发展进行了修订，以执行联检组关于联合国系统各组织的举报人政策和做法的审查报告中提出的建议。⁸⁶ 只有两个组织较早制定并通过了相关政策：工发组织(2010年)和世旅组织(2013年)。

295. 检查专员重申，保护举报人政策适用于举报一名或多名工作人员未履行其义务的人员(例如举报对联合国系统各组织明显有害的不当行为或过失行为)，以及提供信息或证据证明可合理认为发生不当行为的人员，或出于善意配合经正式授权的审计或调查的人员。这些活动被视为“受保护活动”。

296. 认为自己因参与受保护活动而遭受任何直接或间接伤害行为的个人可通过其雇用组织的道德操守职能部门请求保护，以免遭报复。道德操守职能部门负责审查关于报复的投诉，裁断投诉是否有足够证据支持开展调查，并就是否应向投诉人提供保护(裁断报复案件初步证据确凿)或不提供保护(报复案件初步证据不足)提出建议。

297. 检查专员审查了在道德操守办公室裁断投诉人提出的报复案件初步证据不足的情况下，投诉人是否可要求进一步审查以及上述裁断是否被视为行政决定的情况。检查专员认为，包括粮食署在内的联合国各基金和方案的投诉人可要求联合国道德操守小组主席(兼任联合国道德操守办公室主任)进一步审查决定。联合国秘书处各部厅的投诉人可向道德操守小组候补主席⁸⁷ 提交进一步审查的请求。道德操守小组主席或候补主席将在与小组协商后进行独立审查，并裁断投诉人提出的报复案件是否初步证据确凿。

298. 上述组织的政策规定，道德操守办公室和道德操守小组主席或候补主席以及独立外部审查员的建议本身不构成行政决定，不得依照各自工作人员细则中关于内部申诉的条款对这些建议提出申诉。但大多数政策规定，对于组织行政当局基于道德操守办公室提出的建议所采取或未采取的行动，如果对投诉人的任用条款和条件产生直接法律后果，则属于可根据适用的工作人员细则提出质疑的行政决定，并可在这些细则规定的期限内就此提出质疑。

299. 专门机构的情况则更为多样。一方面，这些机构未设立诸如联合国道德操守小组之类的机构间机制来进行二次审查，另一方面，一些机构(国际海事组织、国际电联、教科文组织、工发组织、世卫组织和艾滋病署)认为其道德操守办公室或二次审查员的决定属于可通过标准申诉机制提出申诉的行政决定。

300. 这些组织大多规定可对道德操守办公室所作的第一次裁断进行二次审查。但相关组织安排十分不同。国际民航组织和知识产权组织付费使用联合国道德操守办公室的服务；粮农组织和劳工组织依赖外部二次审查员；世旅组织和万国邮联则尚未建立正式安排。在粮农组织和工发组织中，关于进一步审查各自道德操守办公室所作裁断的请求必须提交行政首长决定。

301. 评估发现，在一些组织中，举报不当行为或过失行为及配合经正式授权的审计或调查的人员没有机会提出对报复行为初步证据不足裁断进行独立审查的请求。无论道德操守办公室的裁断(建议)是否可被视为行政决定，检查专员都认

⁸⁶ JIU/REP/2018/4。

⁸⁷ 小组成员轮流担任候补主席。

为，如果第一次审查裁断报复案件初步证据不足，则须保证有机会进行二次审查，以保护举报人免遭报复。

302. 正如联检组关于联合国系统各组织举报人政策和做法的审查报告所述，⁸⁸ “明显欠缺关于防范报复的政策与做法和(或)实施这些政策与做法的职能权限”。此外，该报告指出，“参加组织(主要是专门机构)如未在政策中规定适用于不予裁定表面证据确凿案件的申诉机制，则必须建立该机制，以提供补充道德操守办公室的制衡方式”。

303. 检查专员认为，保护举报人政策应明确说明如何以及向谁请求对报复案件初步证据不足裁断进行二次审查。为避免不正当影响和利益冲突情况，此类请求应通过道德操守办公室提出，而不是向各组织的行政首长提出。此外，为确保全系统一致和平等对待举报人，应由联合国系统其他组织的道德操守办公室进行二次审查。

304. 检查专员强调，必须执行联检组关于联合国系统各组织举报人政策和做法的审查报告所载的正式建议 2，⁸⁹ 并建议尚未这样做的组织尽快相应修订政策。检查专员还建议有关组织与联合国系统其他组织的道德操守办公室缔结协议，获得对初步证据不足的报复案件的二次审查服务。

⁸⁸ JIU/REP/2018/4，第 192 段。

⁸⁹ JIU/REP/2018/4。

五. 处理能力和绩效

305. 在本章中，“处理能力”是指被审查组织内部用于支持诉诸法庭前阶段的正式内部申诉机制(包括适用的标准申诉程序和专门申辩程序)的人力资源。“绩效”与工作效率相关，使用 2018 年至 2021 年四年期间所有内部申诉程序和阶段处理的案件数量来衡量。

306. 上述分析依据的是各组织提供的资料，这些资料涉及特定时期内收到、处理和未决案件的估计数，以及按职类和职等分列的全职或兼职从事申诉相关职能的工作人员人数。所收到资料提供的大多为大致情况，主要原因有两个：(a) 缺乏关于积压、办结案件数和各实体工作人员履行职能所花时间的记录；(b) 缺乏用于审查全系统内部申诉机制的既有统一术语和方法框架。

307. 因此，收到的资料的准确性因组织而异；有些组织提供的数据比另外一些组织更完整和详细。⁹⁰ 在解释本次分析的结论时必须考虑到这种缺乏精确性的情况，因此本次分析对实际情况的描述并不完整。尽管如此，这些结果提供了一个概念框架，揭示了各组织正式内部申诉机制的人力资源配置情况及其相关产出，同时对各组织作了相互对比。

A. 处理能力

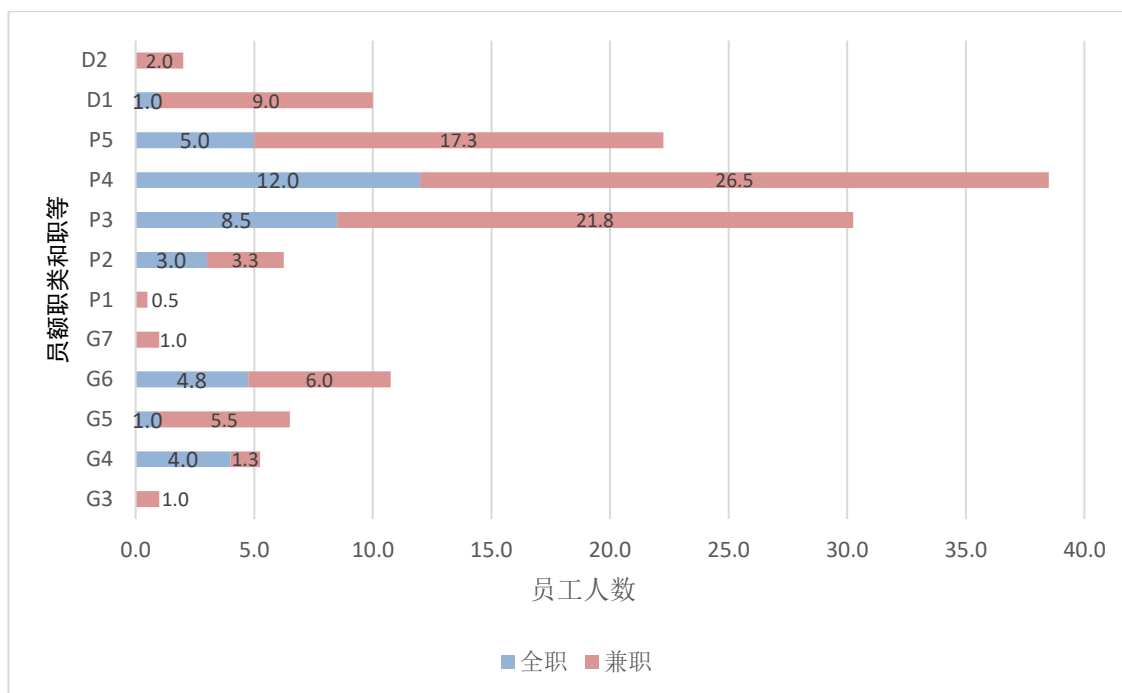
308. 根据 22 个参加组织提供的资料，处理内部申诉的工作人员通常是兼职履行相关职能(134 名工作人员中的 95 名，占 70.9%)，涵盖各个职类和职等，从 G-3 到 D-2，最多的是 P-4 职等(27 名工作人员，占 28.4%)，其次是 P-3 职等(22 名工作人员，占 23.2%)，之后是 P-5 职等(17 名工作人员，占 17.9%)。各组织指派了 39 名工作人员专职履行与内部申诉有关职能，主要是 P-4 职等(12 名工作人员，占 30.8%)和 P-3 职等(8.5 名工作人员，占 21.8%)(见图六)。相关计算不包括所提供数据不完整或未提供数据的组织(即国际贸易中心、贸发会议、环境署、人居署和毒罪办)，亦不包括在统计学上属于显著异常值的数据，如果纳入这些数据，可能会扭曲总体结果(如近东救济工程处)。⁹¹

⁹⁰ 例如，关于向各组织发放的调查问卷中的“人力资源和法律部门负责处理申诉的预算内工作人员员额”这一问题，各组织在答复中提供的数据可能口径不同。由于资金来源不同，有些组织提供的数据可能包括了所有处理申诉的员额，特别是在主要(如果不是全部)依赖预算外资源的情况下，而对经常资源和临时资源预算分配作出区分的组织可能仅提供了关于经常预算员额的数据，或两者兼而有之。“分配给内部申辩机制工作的资源”的问题涉及以下要素：如何确切界定构成内部申辩机制的程序，以及是否将辅助部门提供参考意见、咨询职能或通常由行政首长高级代表管理的签核程序计入所提供的资源分配估计数。就粮农组织/粮食署以及世卫组织/艾滋病署的情况而言，通常由上级组织或共同赞助组织的团队处理另一个组织的申诉，即使只是申诉的某个阶段，也可能影响到与工作效率有关的估计数，并有利于其中一个组织。

⁹¹ 近东救济工程处提供的数据显示，2020 年至 2021 年期间，相当于 0.6 名 P-4 职等全职工作人员平均每年解决 161 起案件。使用下文所定义的工作效率指数，这相当于近东救济工程处每名 P-4 职等工作人员每年解决 268.28 起案件，大幅超过所审查组织中每名 P-4 职等全职工作人员平均解决 17 起案件的水平。

图六

各参加组织报告的按职类和职等分列的指派至内部申诉机制的兼职和全职工作人员总数*



* 即粮农组织、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、国际海事组织、国际电联、联合国秘书处、艾滋病署、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、项目署、妇女署、世旅组织、万国邮联、粮食署、世卫组织、知识产权组织和世界气象组织。

资料来源：联检组编制。

309. 为了汇总不同工作人员群体的数据，并使数据在各组织和工作地点之间具有可比性，对不同工作人员群体简化采用统一的计量单位，即专职同等人员费用。⁹² 计算方法如下：(a) 兼职工作人员每年人数以其所属职类/职等全职工作人员的分数来表示；(b) 将计算得出的不同职类/职等的专职同等人员人数乘以适用的费用指数(见图七)⁹³ 来统一折算费用，适用的费用指数代表纽约联合国的费用水平，⁹⁴ 每个职类/职等的每个员额的费用以一个 P-4 第 1 级员额的百分比表示。

图七

以纽约联合国 P-4 员额百分比表示的工作人员费用指数

职等	D-2	D-1	P-5	P-4	P-3	P-2	P-1	G-7	G-6	G-5	G-4	G-3	G-2	G-1
费用指数(%)	129.31	122.44	111.50	100.00	86.87	72.67	72.67	46.26	40.71	40.71	40.71	40.71	40.71	40.71

⁹² 由于缺乏全面的费用数据或对所审查服务的分析核算，只能以统一折算的工作人员费用来替代。假设这一职能的其他直接和间接费用在各组织之间均匀分布，不会对计算产生重大影响。

⁹³ 例如，根据这一指数，一个 P-3 相当于一个 P-4 的 86.87%，而一个 P-1 相当于一个 P-4 的 72.67%。如果一个组织有一名 P-4 工作人员花 50% 的时间处理内部申诉工作，另有一名 P-3 和一名 P-1 全职工作人员，则该组织有 0.5 名 P-4 + 1 名 P-3 + 1 名 P-1 = 0.5 名 P-4 + 0.87 名 P-4 + 0.73 名 P-4 = 2.1 名 P-4 职等工作人员处理内部申诉工作。

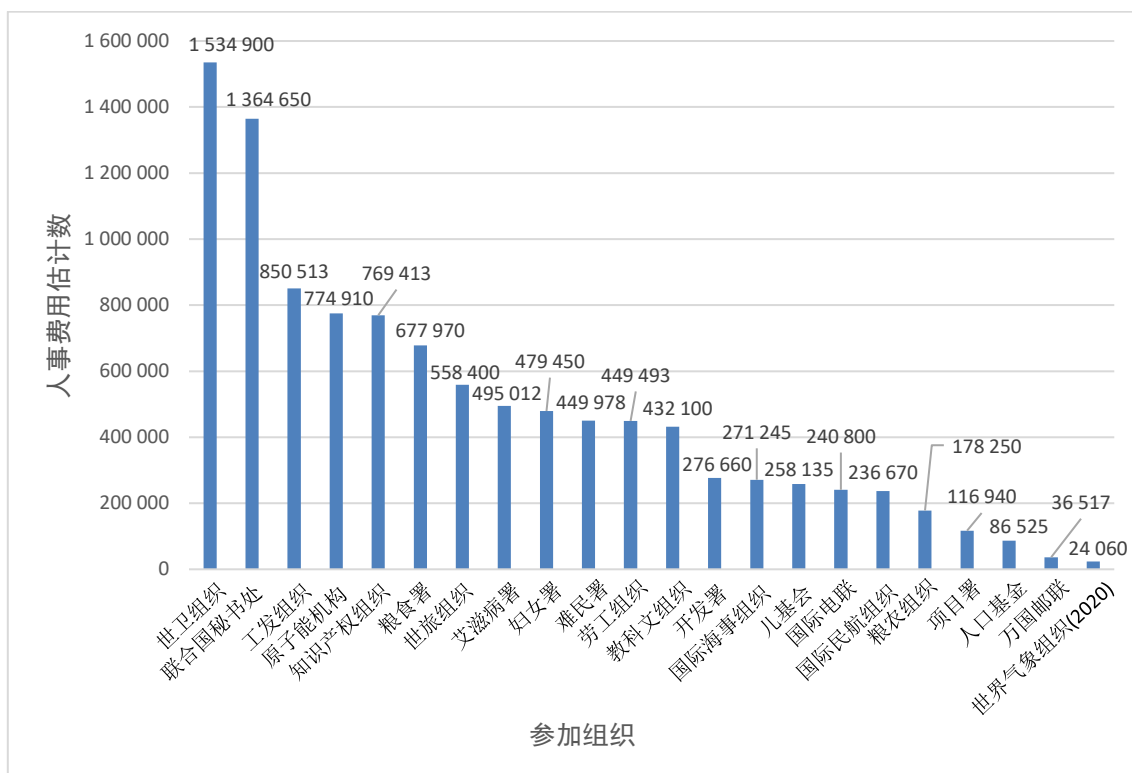
⁹⁴ 为了拉平基于工作地点的差异，使用联合国纽约的全额工作人员费用表。该表由主管管理战略、政策和合规事务副秘书长办公室提供，通常用于联合国秘书处的预算估计数。

310. 基于这些方法上的考虑和限制条件，接受审查的 22 个参加组织共有相当于 54 名 P-4 职等工作人员被指派专职履行与内部申诉有关的职能，平均每个组织仅有不到 3(2.4)名工作人员。2018 年至 2019 年，接受审查组织的工作人员总数年均均为 101,611 人，⁹⁵ 履行上述职能的工作人员人数相当于 54 名全职 P-4 职等工作人员，即每 1,000 名工作人员中仅有 0.5 人从事内部申诉工作。

311. 如果采用纽约每个 P-4 员额的标准费用，接受审查的 22 个参加组织中支持内部申诉机制的工作人员的估计费用为每年 10,611,000 美元，即每个接受审查实体的平均费用约为 482,318 美元(见图八)。

图八

被指派支持内部申诉机制的工作人员的统一折算费用估计数
(美元)



资料来源：联检组编制。

B. 工作效率

312. 工作效率指标的定义是每年每个统一折算后的 P-4 工作人员处理的案件数量，是用于比较各组织总体结果的一种手段。计入这一指标的案件包括所有类型的内部申诉——标准和专门程序——既包括一审，也包括诉诸法庭前二审(如适用)。

313. 计算这一指标时采用了简化方法，即除其他外，所有类型的已处理案件都不加区别地包括在计算中，亦即无论案件的主题事项、程序的机制或阶段、负责

⁹⁵ 见 JIU/REP/2021/5，附件十一，第一和第二部分。这一数字不包括咨询人和其他编外人员，因为本次审查审议的申诉机制不适用于这些人员。

解决案件的当局、案件是否被视为可受理或每个案件在程序、法律、证据或技术方面的复杂程度如何，都将计算在内。因此，计算是基于统计上看来合理的假设，即接受审议的所有组织面临相同的复杂程度，亦即可合理预期在所有组织中复杂和简单案件的比例大致相当。

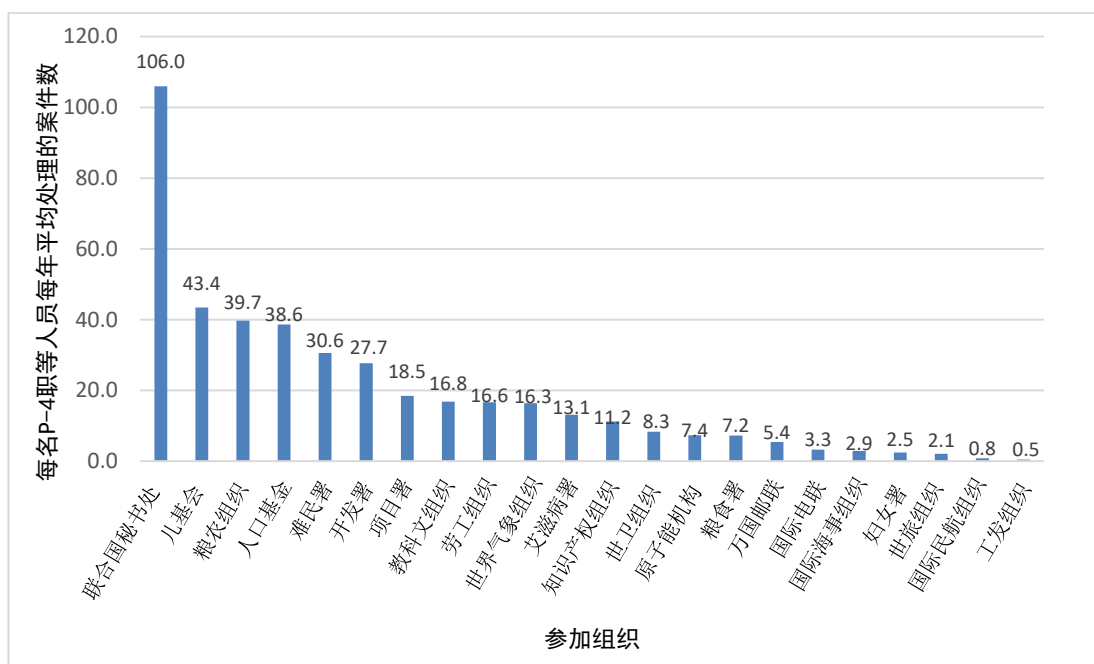
314. 根据这一假设，通过该指标可以比较每个组织在各自监管框架规定的期限内处理案件的效率。该指标不评估案件处理质量，这不在本次审查范围之内，而且为便于计算，假定案件处理的质量相同，包括假定任何组织的任何其他具体情况均相同。

315. 考虑到这些决定因素以及各组织提供的相关资料，每年共处理 1,263 起案件，在审议期间，每个组织年均处理 57 起案件。因此，各组织的工作效率指标为 23.5，亦即支持这些机制的每个 P-4 职等全职工作人员年均处理 23.5 起案件(或每月 2.1 起案件，鉴于每年有 11 个月开展这项工作)。换言之，根据上述工作人员费用表，处理每宗案卷的人事费用平均估计数为 8,545 美元。⁹⁶

316. 虽然接受审查的所有 22 个参加组织的估计工作效率指标为每个相当于 P-4 职等的全职工作人员每年处理 23.5 起案件，但对单个组织的进一步研究显示，根据所提供的数据和为本章制定的方法，四个组织的“工作效率”显然最高，即联合国秘书处(106 起案件，几乎是平均值的六倍)、儿基会(43.4 起案件)、粮农组织(包括粮食署同行审议阶段)(39.7 起案件)和人口基金(38.6 起案件)(见图九)。

图九

内部申诉机制专门工作人员的平均工作效率估计数(2018-2021 年)



资料来源：联检组编制。

⁹⁶ 计算：(64 名 P-4 工作人员 x 196,500 美元) ÷ 1,263 起案件 = 每起案件 8,545 美元。

C. 案件管理

317. 为了衡量各组织标准申诉机制和专门申辩机制的案件量，并更好地了解其案件管理做法，检查专员要求各组织提供各自申诉程序不同阶段的案件数据估计数。如果诉诸法庭前阶段只涉及单一步骤的程序，如管理当局评价(随后在法庭一级进行两次司法审查)，则要求提供诉诸法庭前阶段的第一步也是唯一一步的统计数据。如果诉诸法庭前阶段涉及两步程序，例如先行政审查后同行审议，则要求提供这两步中每一步的各自统计数据。

318. 在大多数情况下，所收集的数据是估计数，因为大多数参加组织没有从统计角度跟踪案件管理情况。如果数据缺失，则使用能够获得的最合理数据。例如，如果没有提供某一年份的数据，则采用有报告数据的各年份平均数。由于这种情况很少发生，相应数值很低，因此，就计算目的而言，上述假设的影响十分有限。

319. 检查专员认为，所有组织都应尽力维护内部申诉的系统记录，即使只是为了跟踪所提交申诉的数量、申诉的主题事项和结果，包括被认定不可受理的案件及不予受理理由的信息，以及与申诉人的人口统计数据有关的信息，包括性别、地理位置、工作人员职类和职等。劳工组织、世卫组织和知识产权组织的同行审议机构收集的这类信息，以及秘书长关于联合国内部司法的年度报告中所载关于作为申诉程序第一个和(或)唯一一个诉诸法庭前阶段的管理当局评价的信息，都是其他组织可以效仿的良好范例。此外，这种数据系统收集工作不仅应跟踪通过标准申诉机制提交的案件，还应跟踪专门申辩机制审查的案件。

320. 以下建议有望强化问责制和提高透明度。

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(包括专门补救机制)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。

1. 诉诸法庭前内部申诉的第一步或唯一一步

321. 2018 年至 2021 年的四年期间，提供相关数据的 23 个联检组参加组织在标准内部申诉机制程序的第一步或唯一一步平均每年收到的案件数量为 1,321 起。⁹⁷ 这一数字与已处理案件的数量大致相同，因此未发现大量积压案件。

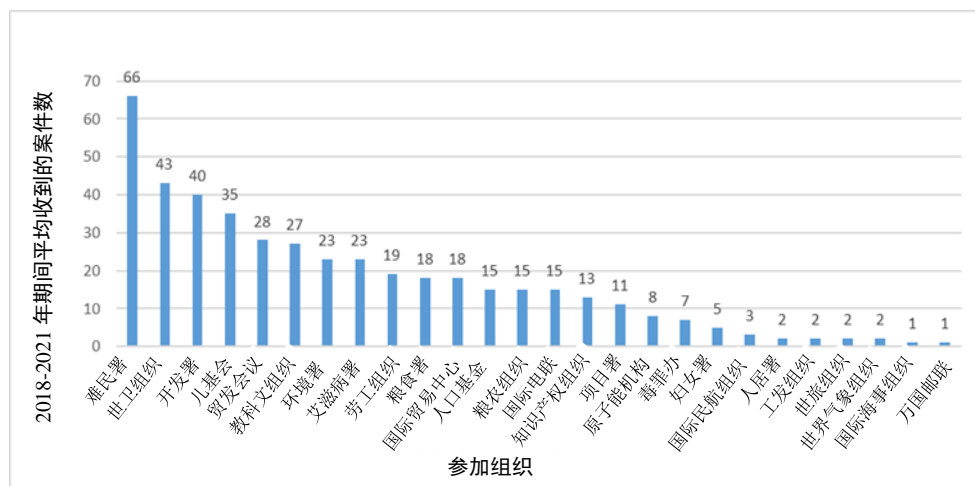
322. 联合国秘书处和近东救济工程处的案件数量从绝对数字来看要高得多(每年分别收到和处理 700 多起和 150 多起案件)，除此之外，没有任何组织的案件数量

⁹⁷ 即粮农组织、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、国际海事组织、国际电联、联合国秘书处、艾滋病署、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、项目署、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、万国邮联、粮食署、世卫组织、知识产权组织和世界气象组织。下列组织没有提交数据：国际贸易中心、贸发会议、环境署、人居署和毒罪办。

超过每年 70 起。更具体而言，22 个组织每年收到和处理的案件不到 30 起，其中 10 个组织收到和处理的案件不超过 8 起(见图十)。

图十

按参加组织分列的每年案件数量

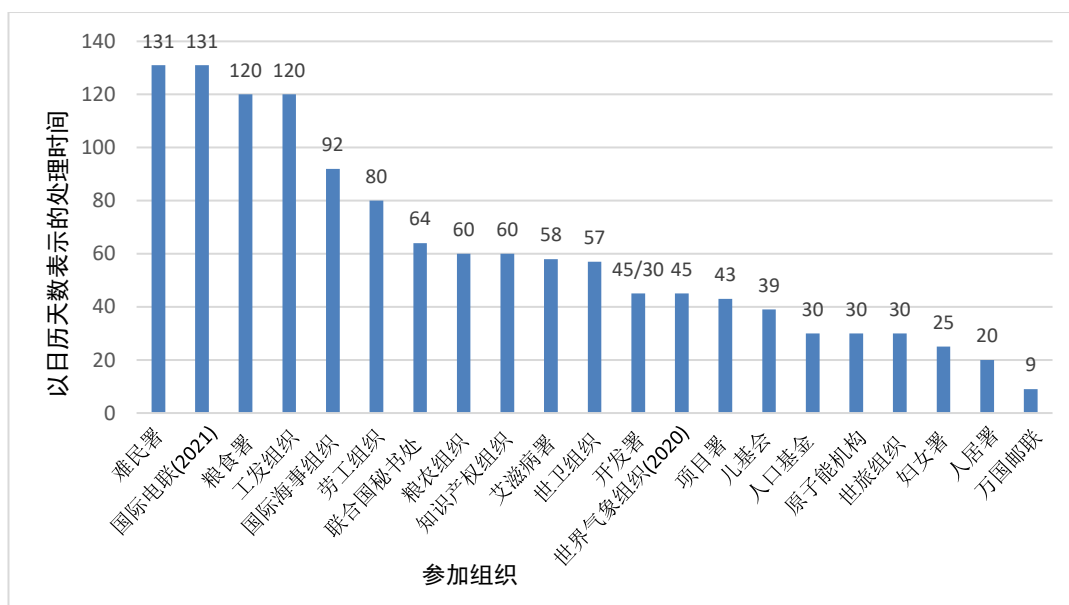


资料来源：联检组编制。

323. 根据所提供的资料，提供数据的 21 个联检组参加组织平均(估计)处理时间略长于 60 天。许多组织的估计时长与适用于行政当局在申诉程序中作出答复的现行规定时限相一致；四个组织的时间是平均值的两倍或更长，七个组织提供了其内部规则规定的最长处理时间(30、45 和 60 天)(见图十一)。

图十一

诉诸法庭前内部申诉第一步或唯一一步的平均处理时间



* 难民署的平均时间为 131 天，其中包括在等待非正式解决期间被搁置很长时间的案件。

资料来源：联检组编制。

2. 诉诸法庭前内部申诉的第二步

324. 参加组织提供的关于内部申诉程序第二步(通常是同行审议)的数据更不一致和完整,只有 11 个组织提供了数据。⁹⁸ 根据所提供的资料,审议期间收到的案件总数平均每年不到 10 起。就绝对数字而言,没有任何组织明显偏离平均数,同期亦未报告积压情况。

325. 关于平均处理时间,根据所提供的数据,第二个程序步骤所需时间是第一个程序步骤的五倍以上,即 325 天,其中两个组织报告分别需要 519 天和 837 天。检查专员认为,就工作人员对内部司法的合理期望而言,这种延误不可接受。

326. 特别是在同行审议机制方面,延误的原因不仅包括与审议小组组成有关的运作困难,还包括一些程序性因素。虽然所有组织均对工作人员提出申诉的时限作出规定,并至少间接地对行政当局的答复时限作出规定,但鲜有组织规定同行审议程序的时限。有些组织规定了同行审议小组的审议时限;另一些组织规定了在当事方案情陈述及小组审议结束后编写报告的时限;还有一些组织要求在特定时限内完成小组的组建。有些组织根本没有对同行审议程序作出任何具体时限要求,仅表明“尽快”,但其中一些组织规定了行政首长根据同行审议机构的建议作出最终决定的时限。而且各组织的时限各不相同,从一个月到三个月不等。

327. 此外,大多数监管框架允许延长时限,但往往没有设定任何标准来判断延期申请或批准的合理性。利益攸关方证实,在实践中,同行审议程序多次获准延期,一些组织试图通过限制延期次数和(或)可受理的申诉回合、附加各种条件以及要求提供关于例外情况的理由说明来改善程序性延误。根据《联合国工作人员条例和细则》,如果正在联合国监察员和调解事务办公室协助下进行非正式解决,秘书长可延长申诉程序时限。这是另一种极端情况,可能无法充分解决潜在的困难情况。

328. 以下建议有望提高透明度和强化问责制。

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。

329. 应当注意行政当局缄默问题,即行政部门不答复行政审查或管理当局评价的请求,或行政首长在同行审议程序之后不作出最终决定。审查发现,在劳工组织和联合国司法系统中,法庭均允许对不存在行政决定的情况提出上诉。此外,大多数组织的监管框架不要求以书面形式通报决定,而七个专门机构(原子能机构、国际民航组织、国际海事组织、工发组织、万国邮联、世卫组织(包括艾滋病署)和知识产权组织)的规则明确要求,必须以书面形式通报行政决定,以便接收方就其提出申诉。

⁹⁸ 这些估计数可能无法可靠反映实地的真实情况。事实上,只有劳工组织、世卫组织和知识产权组织的同行审议机构按监管框架的要求编写了年度活动报告。

330. 在实践中，这一问题一般不会造成任何难题，因为大多数监管框架均包含后备条款，规定如果已要求作出书面答复但未在规定时间内收到答复，则允许申诉进入下一阶段。劳工组织《工作人员条例》规定，如果未在时限内作出明示决定，同行审议机构应向申诉官员和行政当局提供其报告的副本，申诉官员应有权认为报告所载建议获得接受(见第 13.3 (4)条)。检查专员认为这一规定是良好做法，也是促使行政当局迅速处理内部申诉的一个重要因素。

六. 法律咨询和代理

331. **法律支助是内部申诉机制的重要支柱。**内部申诉机制充分运行的一个重要方面是，工作人员能够在就争议事项与雇主正式接触之前获得法律咨询服务，并有机会在通过正式内部申诉机制进行申辩时使自身权利和利益得到有效代表。争议任何一方缺乏法律支助都可能会对程序的效率、可及性及其结果在客观性、权限和正当程序方面的可信度产生不利影响。

332. **法律咨询。**法律咨询可先于或伴随法律代理服务，亦可独立提供。法律咨询旨在帮助当事方确定和理解可用于解决争议的不同备选办法，包括但不限于正式申辩渠道：说明并引导申诉人了解相关程序步骤及要求；实事求是地评估每一种办法的可能结果，包括成功可能性。鉴于法律咨询的预备性和非正式性，可在任何时候和任何程序阶段向任何人不受限制地获取法律咨询，此外，法律咨询具有保密性质：无须公开。联合国系统工作人员获得法律咨询的程度因组织而异。

333. **法律代理**是指一名受过法律培训的专业人员以书面或口头方式参与正式司法机制的诉讼程序，通常根据委托书代表争议一方行事。法律代理一般需要出具正式声明，大意是法律顾问的授权仅限于代表案件中的被代理方进行交流。在允许法律代理的情况下，联合国系统工作人员能否获得法律代理因组织而异。

334. **默认情况下行政当局可获得全面法律支助。**默认情况下，各组织的行政首长和管理人员可通过在各自行政首长授权下运作的法律办公室获得法律咨询和法律代理服务。法律办公室的职责之一是就内部司法事项向行政首长提供咨询意见，并在正式申诉程序中代表行政首长担任行政当局的法律顾问。在一些组织中，法律办公室还负责对有争议的行政决定进行初步审查，从而在正式申诉程序的所有阶段为行政当局提供法律支助。

335. **工作人员通过其他渠道可获得的法律咨询。**以个人身份寻求法律咨询服务的工作人员无法获得同样渠道的支助。为了避免利益冲突，工作人员通常不得从其组织的法律办公室获取关于内部司法事项的咨询服务。由于法律办公室有责任维护行政当局的利益和立场，因此一般不宜就单个案件向工作人员提供咨询服务。同样，就工作人员共同关心的问题寻求法律咨询的工作人员代表亦无法指望管理部门的法律顾问以中立的身份就此提供法律咨询。劳工组织和粮食署的工作人员代表机构聘请了全职法律顾问以填补这一缺口，⁹⁹ 除其他外，由本组织工作人员代表机构的会费来支付费用。但从财务角度来看，这一办法可能超出了大多数工作人员代表机构的能力。

336. **法律支助方面存在巨大差距。**一般而言，虽然在正式程序中所有行政当局均依靠其内部接受过法律培训的律师提供辩护，但在 28 个联检组参加组织中，约有一半组织免费向工作人员提供类似法律援助，另一半组织的工作人员则基本上只能自行寻求法律援助，并承担任何相关的财务负担。采用行政审查和同行审议的组织与先采用管理当局评价再采用两级司法审查制度的组织在内部司法事项方面存在区别，与此相应，在联合国系统工作人员利用法律咨询和代理服务方面也主要存在两类不同办法。

⁹⁹ 应当指出，粮食署专业工作人员协会聘请的律师在法律上只能代表该协会成员，即国际专业工作人员和国家干事。

337. 通过工作人员法律援助办公室和工作人员援助法律办公室提供免费法律咨询和代理服务。根据专门为此缔结的协定，联合国秘书处、其各部厅和其他实体及联合国各基金和方案(粮食署除外)以及世界气象组织的工作人员可通过联合国工作人员法律援助办公室获得免费法律咨询和代理服务。近东救济工程处工作人员可通过工作人员援助法律办公室获得法律咨询和代理服务。

338. 专门机构工作人员可获得有限的法律支助。大多数专门机构(世界气象组织除外)以及粮食署和艾滋病署的工作人员必须依靠各种不同的法律支助：(a) 本组织工作人员代表机构提供的支助，前提是这些机构提供此类支助且其情况符合某些条件；(b) 在雇主组织监管框架允许的范围内，自费聘请外部法律顾问提供服务；(c) 法律顾问志愿者提供的援助，只能从有限的人选中挑选这类法律顾问，例如某些组织的前任或在职工作人员。因此，联合国系统各组织工作人员获得法律支助的机会可谓颇不均衡。

图十二

联检组参加组织工作人员可获得的法律代理服务

组织	获得工作人员法律援助办公室的服务——工作人员可免费享有	工作人员代表机构提供的法律援助(有条件)	不受限制地选择代理服务，费用自理	仅限于向以下组织的在职或前任工作人员寻求代理服务		监管框架中明确禁止寻求法律代理服务
				联合国系统任何组织	同一组织	
联合国秘书处及其各部厅	联合国秘书处、贸发会议、环境署、人居署、毒罪办	联合国秘书处、毒罪办	联合国秘书处、毒罪办			
各基金和方案	开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、妇女署、近东救济工程处*	难民署、粮食署**		粮食署		
联合国其他实体	国际贸易中心	艾滋病署**	艾滋病署			
专门机构和原子能机构	世界气象组织	粮农组织、原子能机构、劳工组织、国际海事组织、国际电联、工发组织、万国邮联、知识产权组织、世卫组织(仅总部)	国际海事组织、万国邮联、世卫组织、知识产权组织	国际海事组织、世卫组织	原子能机构、工发组织；国际民航组织(仅总部)、教科文组织、世旅组织(仅在职工作人员)	国际电联(所有办事处)、劳工组织、教科文组织(仅外部法律顾问)

* 近东救济工程处设有本机构的工作人员援助法律办公室。

** 艾滋病署和粮食署分别采用世卫组织和粮农组织的机制。

资料来源：联检组编制。

A. 联合国秘书处工作人员法律援助办公室

1. 体制安排和支助条件

339. 为工作人员提供独立法律支助的全新独特来源。2009 年设立了工作人员法律援助办公室，这是大会通过的内部司法系统改革为适用《联合国工作人员条例和细则》的各组织引入的全面“一揽子”措施和机制的一个组成部分，在国际组织内部司法机制的历史上前所未有的。随着内部申诉程序各个方面的总体“专业化”发展，包括建立由外部独立法庭进行两级司法审查的机制，有必要为工作人员提供更充分的法律支助手段，而不是像以前那样由志愿人员组成法律顾问小组。如大会所述，“专业化的法律协助对有效、适当利用内部司法系统内的现有机制至关重要”。¹⁰⁰ 工作人员法律援助办公室(以及近东救济工程处工作人员法律援助办公室)的独特之处在于，没有其他类似机制可供国际组织工作人员就雇用相关事项获取负担得起的法律援助。

340. 职能和运行的独立性。为确保工作人员法律援助办公室独立于所服务组织的法律和行政结构，将其设在新成立的联合国秘书处内部司法办公室之下，后者负责改革后司法系统的各种机制的协调工作，并直接向秘书长报告。因此，工作人员法律援助办公室在职能和运行方面独立于人力资源和法律职能，亦独立于其客户所属组织的行政首长和工作人员代表机构；特别是不向法律事务厅汇报。法律援助办从行政上只向内部司法办公室执行主任汇报，并履行大会第 62/228 号决议(第 12 至 15 段)规定的授权职能。

341. 自 2009 年起为工作人员提供免费专业法律援助。工作人员法律援助办公室的工作人员是受过专业培训的律师，拥有联合国行政法方面的专门知识和经验。任何需要法律援助或支助的工作人员均可免费获取该办公室提供的服务，无论申诉程序的阶段、持续时间或结果如何。法律援助办的费用一般由其客户所属组织的经常预算承担，但亦有一些例外。

342. 援助范围包括申诉的各个阶段。为申诉程序的各个阶段提供法律援助，包括在正式申诉开始之前提供初步咨询意见、编写管理当局评价请求、法庭诉讼援助、与行政当局代表进行正式和非正式互动以及庭外和解的谈判。虽然《工作人员细则》明确规定，法律援助办负责协助工作人员在纪律程序中进行辩护并在法庭上陈述案件，¹⁰¹ 但该办公室自成立以来的最大工作量是管理当局评价事项以及就各种事项提供简要咨询意见。¹⁰²

343. 组织覆盖面。在 28 个联检组参加组织中，12 个组织因采用《联合国工作人员条例和细则》而享受工作人员法律援助办公室提供的服务(见图十三)。这些组织包括联合国秘书处、其各部厅和其他实体以及联合国各基金和方案(粮食署和近东救济工程处除外)。世界气象组织是唯一一个根据与联合国秘书处缔结的特别协定而享受该办公室服务的专门机构。

¹⁰⁰ 大会第 62/228 号决议，第 12 段。

¹⁰¹ 联合国工作人员细则 10.3 (a)、11.4 (d)和 11.5 (d)。

¹⁰² 见 A/77/156，表 10 (第 14 页)。

图十三

联检组参加组织工作人员获取工作人员法律援助办公室服务的情况¹⁰³

组织		获得工作人员法律援助办公室服务
联合国秘书处及其各部厅	联合国秘书处、贸发会议、环境署、人居署、毒罪办	√
各基金和方案	开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、妇女署	√
	粮食署	X
其他实体	国际贸易中心	√
	艾滋病署	X
专门机构和原子能机构	粮农组织、国际民航组织、劳工组织、国际海事组织、国际电联、教科文组织、工发组织、世旅组织、万国邮联、知识产权组织、世卫组织、原子能机构	X
	世界气象组织	√

资料来源：联检组编制。

344. **与两级法庭制度相关的服务。**工作人员法律援助办公室的服务不单独收费提供，而是与使用联合国内部司法框架的其他组成部分（“一揽子方案”）捆绑在一起。“一揽子方案”包括接受两级司法系统的两个法庭——联合国争议法庭和联合国上诉法庭——的管辖，以及接受监察员和调解事务办公室采取的非正式解决争议的备选方案，从而补充两级司法系统的正式解决机制。

345. **供资机制。**在预算方面，工作人员法律援助办公室主要由联合国秘书处的经常预算供资。此外，还与使用其服务的各基金和方案达成了费用分摊安排。2013年，大会决定试行从客户所属组织工作人员薪金中自愿扣除一定比例数额来补充法律援助办的资金。自此开始实施可选择退出的自愿机制，大会多次延长该机制，并继续研究改进方案，该机制为工作人员法律援助办公室提供了完成工作量所亟需的额外预算外资源。

346. **专门机构的安排。**国际民航组织、国际海事组织和万国邮联接受联合国上诉法庭的管辖，但不接受争议法庭的管辖，与此不同，世界气象组织承认两个法庭的管辖权，并使用工作人员法律援助办公室以及监察员和调解事务办公室的服务。世界气象组织根据工作人员编制规模及预期工作量缴付固定年费以获取上述服务。上述费用接受年度审查。2020年，世界气象组织的工作人员编制略多于300人，法律援助办收取的服务费为49,500美元。

2. 优势和劣势

347. **令人向往的典范。**为期望澄清其法律地位和案件是非曲直的工作人员免费提供合格、专业和专职的专门法律支助，以及工作人员在申诉程序各个阶段均可获取法律代理服务，改变了联合国系统各组织的内部司法格局和标准。工作人员法律援助办公室与有能力提供专门的非正式争议解决服务的监察员和调解事务办

¹⁰³ 不属于联检组参加组织的联合国其他实体的工作人员也可获取工作人员法律援助办公室的服务。

公室一道，可被视为 2009 年内部司法改革最具创新性和最重要的组成部分之一。尽管法律援助办难以满足对其服务的需求，但仍是其他组织向往的典范。

348. **资源限制：主要挑战。**法律援助办及其客户均表示，该办公室面临的最严峻挑战是资源持续不足，无法充分满足源源不断的法律咨询和代理请求。由于只有 7 名专业工作人员和 3 名一般事务人员由经常预算供资，该办公室的核心供资不足以支撑其业务运行，因为每年向其提出的援助请求远超 1,000 项(2019 年至 2021 年期间平均每年 1,500 项，不包括 2018 年日内瓦工作人员就工作地点差价调整数提出申诉期间的峰值数)，而且在任何特定时间可使用该办公室服务的工作人员人数约为 25,000 名。¹⁰⁴ 虽然自愿补充供资机制使法律援助办的专业法律工作人员几乎增加了一倍，但由于供资来源的不可预测性以及客户所属组织工作人员选择退出的比率居高不下，大多数专业法律工作人员都是以临时合同聘用。¹⁰⁵ 法律援助办的管理层证实，该办公室的自然减员率很高。

349. **工作人员认为响应性不足。**在本次审查过程中接受访谈的工作人员代表提到，法律援助办的客户对人力资源短缺问题尤其不满。虽然所提供的法律咨询和代理服务在能力和质量方面无可争议，但最近出现了一种无法获得法律咨询以及很难与个别工作人员建立联系的感觉，而且近期这种感觉似乎越来越强烈。

350. **工作量造成的延误。**法律援助办估计，法律小组需要 3 至 4 个工作日才能对提交的每个案件作出初步评估，纪律案件除外，这类案件需要更长时间，通常需要处理大量文件，即使是基本评估也是如此。这似乎是作出初步答复的合理时间框架。但鉴于每年平均有 1,500 起案件，假设有 13 名专业律师全年不间断地处理案件，法律小组的每个成员每周必须最终(而非初步)处理至少两个案件，以避免积压。因此，考虑到法律援助办可用的资源，出现答复时间的延误并不奇怪。

351. **工作人员更替率高。**工作人员代表提出的另一个相关意见是，近年来困扰法律援助办的一个问题是法律小组人员更替频繁。工作人员注意到空缺率较高以及法律支助人员不断更替，但并不清楚其中的原因。有些人指出，法律援助办的许多律师离职加入其他组织的法律办公室。

352. **职业发展机会有限。**法律援助办的结构导致其工作人员职业发展机会有限或根本没有机会，因为大多数工作人员一直处于职位的初级职等。由经常预算提供经费的员额中有一个 P-5、几个 P-3 和一个 P-2 员额。工作人员在法律援助办内部的职业上升空间几乎为零。

353. **有选择地受理案件体现了法律顾问的职责。**针对法律援助办提出的最多的一个问题涉及案件受理，据认为，该办公室在受理案件并通过正式渠道处理案件方面具有选择性。原则上，工作人员条例和细则要求法律援助办为寻求援助的工作人员提供代理，从关于纪律和非纪律事项的强制性措辞(“工作人员应得到援助”、“有权寻求援助”)中可以清楚看出这一点。但是，法律援助办作为工作人员的法律诉讼代理，亦有义务遵守与职责有关的行为原则，“如果根据法律依

¹⁰⁴ 见 A/77/156，表 10。

¹⁰⁵ 关于退出率的最新数据，见 A/75/162，附件三。

据判断客户工作人员案件胜诉的可能性较低，因而不建议寻求正式的法律补救办法，则应向客户提出上述咨询意见”。¹⁰⁶

354. 法律援助办的法律工作人员有能力作出这种评估，这是秘书长在倡导设立该办公室时提出的理由之一：“合格的法律顾问接受过培训并遵循职业道德义务，最有资格评估和驳回无意义或无理取闹的申诉，从而减少总体诉讼负担。此外，信息充分的专业法律顾问可能会劝阻提起胜诉可能性很低的诉讼，并建议尽可能通过非正式系统解决争议。”¹⁰⁷

355. “合理的胜诉前景”。在实践中，法律援助办在决定是否受理或驳回案件的法律代理请求时，采用“合理的胜诉前景”作为标准。由负责审查援助请求的法律干事进行评估，并由办公室主任批准，后者如果不同意法律干事的评估，可将案件提交进一步审查。

356. 驳回案件的统计数据 and 估计数目。总体而言，提交给法律援助办的援助请求中仅有约一半要求提供法律咨询以外的援助。至于另一半关于法律代理的请求，法律援助办主任估计，其中约有三分之一被该办公室驳回，理由包括缺乏法律依据，但也包括申请人未满足内部司法系统的资格要求(例如非工作人员职类的人员)或该办公室没有代表某些组织工作人员的授权。法律援助办目前没有公布这方面的详细统计数据。秘书长在关于联合国内部司法的最新报告中指出，在提交给法律援助办的案件中，79%通过非正式途径得到了解决，或由该办公室通过简要咨询、和解或该办公室认定法律诉讼不具合理胜诉前景而结案。¹⁰⁸

357. 工作人员代表为法律援助办驳回的案件提供替代援助。大多数利益攸关方认为法律援助办驳回很大一部分案件的原因是其资源有限。为了向工作人员提供替代援助手段，至少有两个工作人员代表机构与外部律师达成了预聘安排，并在必要时为其工作人员提供外部法律援助费用补贴。能够这样做的原因是这一系统虽然指定由法律援助办主要负责在内部司法系统中担任工作人员的法律顾问，但在接受各种可能的法律代理参与审理方面具有灵活性，包括接受自我辩护、聘用外部法律顾问以及由同事或前工作人员自愿代理。

358. 法律援助办的地域分布。本次审查过程中强调的最后一个挑战是法律援助办在世界各地的实体机构有限。工作人员法律援助办公室目前在亚的斯亚贝巴、贝鲁特、恩德培、日内瓦、内罗毕和纽约等六个工作地点设有分支办事处，并开展大量外联工作，向工作人员介绍服务项目，包括前往不同的地点和办事处公干。尽管如此，据报，许多工作人员并不知道可向法律援助办寻求法律援助，包括在维也纳这样的工作地点，法律援助办并未在当地设立实体机构、而是由法律援助办日内瓦办事处负责。日内瓦的各个工作人员代表机构制定了本机构的法律援助计划，尽管规模有限，但为设在日内瓦的众多联合国秘书处大小部厅和其他实体的工作人员所需的法律支助提供补贴。

359. 工作人员法律援助办公室：对采用混合式同行审议的组织具有吸引力的一种备选方案。尽管工作人员法律援助办公室面临种种挑战，但对于工作人员以及希望其工作人员获得可靠、专业和规范的法律咨询和法律代理的组织而言，法律

¹⁰⁶ 《联合国工作人员法律援助办公室附属顾问办公室行为指导原则》，第4段。

¹⁰⁷ A/62/294，第27段。

¹⁰⁸ A/77/156，第47段。

援助办仍是一个具有吸引力的备选方案。以下事实证明了一点：所有接受两个联合国法庭中至少一个法庭管辖的联检组参加组织(即国际民航组织、国际海事组织和万国邮联)均确认正在考虑使用法律援助办的服务。国际海事组织以更具体的方式探讨了这种可能性，但仅靠自身财力无法承担或分担一个法律干事员额的费用供资。

B. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处工作人员援助法律办公室

360. 近东救济工程处工作人员援助法律办公室成立于2011年，是为对近东救济工程处行政决定提出申诉的所有工作人员提供法律援助和咨询的机制。该办公室在技术上独立，直接向执行办公室汇报。其作用应当类似于联合国秘书处工作人员法律援助办公室，为工作人员提供法律咨询和代理服务。但检查专员发现，近东救济工程处法律办公室仍然没有制定明确规定其任务和其他运作细节的政策或职权范围。

361. 与近东救济工程处其他司法相关职能的开展情况一样，法律办公室资源不足。该办公室目前只有1名P-4职等的法律干事和1名法律顾问负责为近东救济工程处所有工作人员提供服务，办公空间有限，差旅预算很少，无法前往五个外地地区出差。为填补资源缺口，法律办公室申请了五个新员额：安曼总部一名P-3法律干事，其他每个外地地区各一名共计四名助理法律干事。在本次审查期间，该申请仍未获得批准。

362. 仅在2020年1月至6月期间，法律办公室就处理了共402起在审案件，并为1,270名客户提供了咨询。但应当指出，由于资源有限，大多数申诉人无法获得法律办公室的服务，在法庭一级只能自我辩护。此外，检查专员认为，自我辩护的比例很高，在一定程度上与缺乏对工程处内部申诉机制运行的了解以及没有将有关材料翻译成阿拉伯文有关。

C. 对专门机构工作人员的法律支助

1. 体制安排和支助条件

363. 对专门机构工作人员的法律支助有限。与联合国内部司法系统各组织的同行相比，专门机构以及艾滋病署和粮食署的工作人员获得法律支助的选择更为有限。所有专门机构(世界气象组织除外)均采用同行审议模式作为标准的内部申诉机制。在这些结构中，基准办法是，不要求必须获得法律支助(包括法律代表)才能有效参与这一程序，尽管一些机构(如粮食署和世卫组织)愿意考虑设立一个类似于工作人员法律援助办公室的机构，并采用集资模式向其工作人员提供负担得起的合格法律支助。

364. 有些组织似乎不太认同此类服务的必要性，正是这些组织目前对工作人员在内部诉讼中可否获得外部律师代理作出了最严格的规定。正如检查专员在本报告中所建议的那样，如果这些组织能够顺应传统形式同行审议“专业化”发展的趋势，并在一定程度上实现程序的现代化，必将受益匪浅。这些机构包括原子能机构、国际电联、工发组织和世旅组织。

365. 反对诉诸法庭前阶段“过度司法化”的理由。在本次审查的访谈中，原子能机构、国际电联、工发组织和世旅组织强调财政拮据是一个潜在障碍，并指出

其内部申诉机制不具备同等程度的正式性，因此没有必要为工作人员提供专门的法律支助。一些组织还认为，律师参与诉诸法庭前阶段，很有可能导致程序“过度司法化”，并可能造成行政当局与工作人员之间的争议迅速升级，排除进一步友好解决的机会。此外，一些组织认为，与外部法庭的正式诉讼不同，内部申诉程序应当向非专业人员开放，不要求专门的法律援助或专门知识。

366. 对法律代理的限制。正是基于对同行审议性质的这种理解，八个专门机构的监管框架仍然对其工作人员在内部申诉程序中寻求代理施加明确限制：

(a) 教科文组织和世旅组织只允许其工作人员由各自组织内部的在职同事代理(因此不包括同一组织的退休人员)；

(b) 原子能机构、工发组织和国际民航组织规定的范围稍大，允许由在职和前任工作人员(包括退休人员)提供代理。但国际民航组织明确规定，仅限于“在举行听证的工作地点任职或居住”的人员提供代理；

(c) 粮农组织¹⁰⁹ (包括粮食署)和劳工组织进一步扩大了潜在志愿法律顾问的范围，允许另一个联合国组织的在职或前任工作人员(就粮农组织而言)、联合国或其专门机构的在职或前任工作人员(就粮食署而言)或工作员工会代表(就劳工组织而言)提供代理。由此可见，外部代理仅限于联合国系统的范围；

(d) 虽然教科文组织和劳工组织原则上均允许法律代理(教科文组织仅允许内部代理，劳工组织允许内部和外部代理)，但其关于申诉的监管框架规定，任何一方(行政当局或工作人员)均无权在申诉委员会上由外部法律顾问代理。虽然这一规定似乎确保了双方在内部申诉程序中的公平待遇，但可能被视为对工作人员不利，因为行政当局在默认情况下可以获得内部法律顾问的支助；

(e) 最后，国际电联禁止在内部申诉的各个阶段使用任何形式的代理，只允许工作人员“由其本人选定的人员协助”。

367. 少数专门机构允许自由选择法律代理。只有四个专门机构——国际海事组织、万国邮联、世卫组织(包括艾滋病署)和知识产权组织——允许其工作人员根据个人喜好不受限制地自由选择法律代理，无论是外部(包括法律)顾问还是其选定的任何其他人员，但费用自理。工作人员为了获取自由选择的法律咨询和代理服务，通常必须自掏腰包并预付相关费用。

368. 限制的影响被淡化。值得注意的是，行政当局和许多工作人员代表很快指出了实践中克服这些限制的办法。例如，劳工组织工作员工会以该组织行政签发的工作人员合同聘用全职法律顾问，因此法律顾问可在申诉中担任法律代表，因为就相关规定而言，上述法律顾问属于劳工组织的在职官员，而非外部法律顾问，而后者不得以外部身份代表工作人员。其他组织也采取了类似变通办法，证明这些限制对工作人员诉诸司法的实际影响有限。

369. 禁止法律代理站不住脚。要求工作人员在对自身有法律影响的正式诉讼(虽然存在各种限制条件和细微差别，但只能归类为正式诉讼的程序)中自筹资金以获取充分代理是一回事；但禁止其获取法律代理即使是费用自理，则完全是另一回事。检查专员认为，作为一个原则问题，无论涉及法律程序、行政程序还是非

¹⁰⁹ 在编写本审查报告时，粮农组织正在审查其内部司法系统，以期更新将于 2023 年初实施的内部申诉程序并实现程序的现代化。

正式程序，任何司法系统都不应通过法律禁止利益攸关方寻求其合法利益的适当代理，更何况费用自理。

2. 通过工作人员代表机构提供的援助

370. **依靠员工个人或集体自筹法律费用。**由于在内部申诉程序中没有为工作人员提供制度化的法律支助，大多数专门机构依靠其工作人员代表机构提供援助，包括财政援助。这些机构提供的援助类型在范围和价值上差别很大，但往往与所代表的工作人员人数成正比。

371. **所提供援助的类型。**工作人员代表机构提供支助的一种常见方式是编制可为单个案件提供援助的律师名单，但不附带任何财政支助。另一种方式是与当地律师事务所或个人外部律师签订协议以提供免费的法律咨询服务。这种免费咨询仅限于每个工作人员每年几个小时，从原子能机构工作人员每年两次 30 分钟的咨询，艾滋病署工作人员每年一次免费咨询，到知识产权组织工作人员协会付费成员每年最多五个小时不等。

372. 为获得更多持续支助，有关工作人员可自费聘请律师。在有些组织，工作人员产生的一定数额以下的法律费用可由法律保险计划支付。一些工作人员使用国际公务员协会联合会(公务员协联)与一家瑞士保险公司合作设立的法律保险计划，该计划为每人每个案件最多支付 15,000 瑞士法郎的法律费用。粮农组织、国际海事组织、国际电联和世卫组织等一些组织的工作人员代表机构为法律费用提供金额有限的财政支助，从联合国维也纳办事处和毒罪办的 2,500 美元(可追加一次至 3,000 美元)到国际海事组织的 4,000 美元和世卫组织的 10,000 美元，这些补助直接从各工作人员代表机构的资金中支付，但须符合某些条件。

373. 粮食署(仅涵盖国际专业工作人员和国家干事)和劳工组织通过其工作人员代表机构的全职法律顾问提供最全面的援助，此外还免费为工作人员提供法律代理服务。相反，教科文组织、万国邮联和世旅组织由于资源有限或匮乏，甚至无力参加现有的法律保险计划，工作人员代表机构无法提供任何援助。

374. 在确实提供某种形式援助的组织中，这种援助最初通常只提供给本组织工作人员代表机构的缴费成员。许多工作人员代表机构证实，允许工作人员临时加入(之后可退出)；其他机构，如原子能机构工作人员协会，则限制性更强，提供支助的条件是至少连续两年缴纳会费，同时将由该协会预聘的两名外部律师之一评估，要求案件胜诉的可能性至少为 50%。

375. 由于大多数财政援助由会费出资，而且一个组织的所有工作人员远非都是本组织工作人员代表机构的成员，因此资源通常极为稀缺，为任何(缴纳会费的)工作人员个人提供法律费用补贴均附加了额外条件。这些条件可能包括充分的胜诉前景，裁决对个案直接范围之外的工作人员群体有潜在影响(战略或利益诉讼)，或者同一工作人员可能利用过这种援助，但一再提出更多援助请求，在此情况下，随后的请求可能会被驳回。

376. 各个工作人员代表机构在许多问题上也存在很大差别，例如由谁来决定某一案件是否由现有协会的律师接手；如果预聘了多个律师，指派哪个律师接手；是否提供及提供多少财政补助；或者是否认为已满足条件，无论是既定还是临时确定的条件，也无论是界定、商定还是一贯适用的条件。在一些组织中，由工作人员代表机构的会长或主席独自作出决定(例如艾滋病署和世卫组织)；在另外一

些情况下，委员会可作出或影响决定，不论是否制定了表决或决策规则。一般而言，无论工作人员是否为缴纳会费的成员，在能否指望工作人员代表机构提供援助方面存在很大的不可预测性。

377. 其他限制包括，组织总部的工作人员可获得援助但外地办事处的工作人员却无法获得援助。虽然设在瑞士的几个专门机构似乎在使用公务员协联安排的法律保险计划，但不清楚该计划是否适用于瑞士之外的地区。此外，并非所有专门机构都参加了公务员协联，也并非所有参加机构都能负担得起参与保险计划的费用，因为保险计划要求至少有 1,000 名成员。

378. **缺乏为专门机构工作人员提供协调一致的法律支助的系统。**总之，尽管专门机构的大多数工作人员代表机构希望维护工作人员的最大利益，而且有些机构努力提供最有力的援助，但未能为其成员提供充分的法律支助。在此背景下，检查专员认为，各组织称其工作人员得到了充分的法律支助、因此不需要采取进一步行动的说法站不住脚。

D. 弥合差距

1. 实现行政当局和工作人员之间的“权利平等”

379. “权利平等”是公正审判权的一个关键组成部分，指的是必须在不造成一方相对于另一方处于不利地位的情况下向争议各方提供平等机会陈述案情的原则。这一原则源自国际人权法和刑法，并在行政法庭的判例中获得确立，适用于内部司法程序，主要是确保工作人员和行政当局平等获得关键信息和证据。¹¹⁰

380. **在任何阶段都不应排除“权利平等”。**内部申诉程序的某些阶段并不是对抗性的(例如行政审查和管理当局评价)，原则上不需要法律代理。但同时难以理解为何禁止法律代理。在两个对立当事方必须对簿公堂的对抗性情况下，法律代理似乎必不可少。虽然法庭诉讼的特点更符合这种情况，但并不排除以类似方式建立、但并未完全实现或根本没有实现专业化的同行审议程序。

381. 事实上，对于任何有争议的事项，如果已完成行政当局对其决定进行内部重审的第一步，那么，在最初步骤中提出申诉的方式可能会决定申诉的进程和结果——无论是在法律、事实还是心理方面。因此，检查专员认为，如果工作人员想要寻求法律支助，不妨允许其在内部申诉程序的任何阶段获取法律支助(包括法律代理)。

2. 全系统提供法律支助的最低限度

382. **各组织提供法律支助的程度不同。**通过比较联合国系统各组织工作人员在法律支助方面的备选方案及其可得性，可以明显看出，可获得和被允许的法律支助和保护水平存在差异，取决于工作人员处于内部司法分水岭的哪一侧。内部司法系统中的一部分组织已经实现申诉程序的高度正式化，并为工作人员提供必要的援助，以便为其案件进行有效辩护。另一部分组织则还在逐步推动其方法的

¹¹⁰ 劳工组织行政法庭，O 诉世卫组织案，第 3586 号判决，第 17 项考虑因素；K 诉粮农组织案，第 4412 号判决，2021 年 6 月 7 日，第 17 项考虑因素；另见联合国争议法庭 Morin 案，第 UNDT/2011/069 号判决，第 40-42 段；Kostomarova 案，第 UNDT/2016/009 号判决，第 79 段。

“专业化”，同时维持一种程序正式程度较低的表象，并且未能为工作人员提供一致和可靠的备选方案来捍卫其法律权益。

383. “专业化”发展的趋势要求提供相应的法律支助备选方案。虽然整个联合国系统在内部申诉机制方面的做法仍然存在差异，但不可否认的是，朝“专业化”方向发展是一个趋势，因此工作人员对合格的法律咨询和顾问的需求增加。由于保留标准内部申诉中同行审议机制的大多数组织已采取措施将机制外部化(甚至“司法化”)，必须确保为工作人员提供更好和更一致的法律支助备选方案。

384. 自由选择法律代理的理由。在此背景下，继续限制使用法律代理将无法跟上时代的要求和联合国系统内部司法格局的演变趋势。因此，检查专员认为，不应继续佯称正式内部申诉在本质上不属于法律程序，而应根据监管规定和法律原则来决定其是否属于法律程序，即使这些规定和原则并非是唯一需要考虑的有效因素。因此，如果工作人员在使用诉诸法庭前程序时能够获得法律咨询，并在必要时获得法律代理援助，将有助于开展诉诸法庭前阶段的程序。因此，检查专员认为，如果工作人员希望得到包括法律代理在内的援助，至少应能够自由和不受限制地选择法律顾问。继续在这方面施加限制的组织早就应当对其监管框架作出相应的调整。

385. 以下建议有望加强一致性和协调性。

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。

七. 内部申诉机制的全系统方面

386. 没有关于诉诸法庭前内部申诉事项的正式机构间机制。目前没有正式的全系统机构间机制专门将内部司法作为一个单独专题处理，亦无任何机制专门处理诉诸法庭前阶段的程序，无论是标准内部申诉程序还是专门申辩程序，亦无论主题事项为何。

387. 联合国系统行政首长协调理事会人力资源网涵盖的方面。内部申诉程序的某些方面、特别是与专门申辩机制有关的方面，可由联合国系统行政首长协调理事会(首协会)主持下的人力资源网和工作队处理。由于这类程序通常涉及具体的主题事项或人力资源管理领域的管辖政策，申辩事项将被纳入与具体主题事项有关的更广泛政策框架，如业绩管理(包括抗辩)、职位叙级(包括相关申诉)或因公患病、负伤或死亡的赔偿(包括相关申诉)。

388. 联合国系统各组织法律顾问网络的覆盖范围有限。联合国系统各组织的法律顾问每年举行会议，就共同关心和关切的法律问题交流信息、经验和做法，其讨论可能涉及内部申诉程序的某些方面。但检查专员发现，联合国系统各专门机构及有关组织和其他组织的法律顾问网络以及联合国各部厅、基金和方案的法律顾问网络的会议、包括联席会议很少涉及内部司法事项。

389. 内部司法问题特设工作组和工作队。通常在为特定目的建立的特设机制中讨论内部司法事项。这种特设机制的最新实例包括：

(a) 2021年7月设立的审查联合国共同制度管辖设置的联合国法律顾问网工作组，其目的是推进秘书长在关于同一主题的报告中的相关提议的工作；¹¹¹

(b) 联合国争议法庭关于修正其《程序规则》提案的协商工作组；¹¹²

(c) 内部司法工作队召集的会议，工作队成员根据每年所涉专题而变动，其目的是编写秘书长提交大会的关于联合国内部司法的年度报告；¹¹³

(d) 2019年10月在国际劳工组织行政法庭庭长倡议下举行的该法庭管辖下各组织的法律顾问和工作人员代表机构协商会议。¹¹⁴

390. 不需要专门的机构间正式协商机制。鉴于已存在就内部司法事项进行协商、交流和辩论的若干论坛(即使是非正式论坛)，检查专员认为无需建立一个专门处理诉诸法庭前申诉问题的正式机构间机制。本次审查发现，虽然对内部司法的这一方面研究不足，或许亦未给予应有重视，但确实难以将其归至一个单一类目下以促进交流、协调或更好地统一各种做法或监管解决方案。绝大多数接受审查的组织也证实了这一点，并认为现有可用机制总体有用，足以满足其需求。

391. 标准机制和专门机制之间的区别。标准机制和专门机制相对独立运行。如本报告前文所述，这些程序通常由监管框架的不同章节或政策加以规范，委托给

¹¹¹ 见 A/77/222。

¹¹² 见 A/77/156，附件一。

¹¹³ 由联合国内部司法办公室执行主任主持，包括报告所涵盖的各个组织(通常是联合国秘书处、各基金和方案以及联合国争议法庭或联合国上诉法庭管辖的任何其他组织)。

¹¹⁴ 参考国际劳工局理事会 GB.338/PFA/11/1 号文件，第 26-27 段。

由不同成员组成的机构或职能部门，一些专门机制配合、补充标准申诉程序或取代其某些步骤(见第四章)。

392. 虽然每个机制的关键程序性审查步骤在概念上具有可比性，但举例来说，从管理当局评价中吸取的经验教训很难适用于由小组进行的考绩抗辩，正如请独立叙级专家参与职位叙级或职等有关申诉的惠益可能无法在以同行审议形式对纪律措施或关于纪律措施的申诉进行的评估中实现。检查专员认为，试图将所有诉诸法庭前程序和机制置于一个机构间机制之下，不利于促进协调或共享解决方案。

393. **根据流程主管部门加以区分。**无论诉诸法庭前机制的架构如何，一些程序、特别是专门程序，往往自始至终都委托给一个办公室或职能部门来负责(例如人力资源职能部门)，而标准申诉机制往往区分程序的不同阶段，因此根据不同阶段由不同的办公室管理(例如初步申诉、一审或终审)。有些流程由人力资源职能部门管理或支持，有些流程由法律职能部门管理或支持，还有一些流程由独立专家、半独立(结构上单立的)办公室或通过非正式争议解决渠道提供支持的办公室管理或支持。因此，管理内部申诉机制的并不是由同类从业人员或职能部门组成的小组。也很难确定一个涵盖所有诉诸法庭前程序的正式机构间机制的最适当的成员组成，在业绩、效率或效力方面可能无法形成明确的结果。

394. **提高一致性和统一性的空间。**尽管存在上述挑战，但检查专员相信，内部申诉机制在某些方面仍有提高一致性和统一性的空间。如果对申诉机制趋同的范畴和组织类型要求不那么严格，就可以设想建立交流和共享知识的不同形式和论坛，从而补充现有的培训和上岗情况介绍，并提供一个全系统的内部专门知识库，为正在进行的改革提供参考。

395. 以下是一些利益攸关方关于就诉诸法庭前申诉机制加强机构间交流的想法：

(a) **行政审查和管理当局评价程序参与官员的论坛。**鉴于这两项职能的相似性以及整个联合国系统管理这两项职能的不同结构，可以分享重要的经验教训和实际见解，使职能不够完备或资源不足的行政当局能够借鉴系统内其他组织开创的现有做法和办法。其中一个方面可能是如何有效地协调管理人员和作出行政决定者的意见。

(b) **履行秘书处职能、支持同行审议机构的秘书或官员的论坛。**这一论坛可以讨论职责的实操和程序方面、审查范围、机构定位、职能和行政汇报关系、案件管理、参与规则、与同行审议机构成员、工作人员和行政当局的互动等。虽然有些方面可能需要根据具体程序的实质予以分离(例如，纪律事项、考绩抗辩等案件中的证据标准或举证责任以及作为标准申诉机制的一部分通过同行审议进行的证据评估)，另一些方面则是所有程序共有的(例如，通过成员声明、回避或移除等措施防止利益冲突的规则和做法)。

(c) **按主题分列的专门申辩机制支持人员的论坛。**虽然已就各种主题事项开展了交流，但交流主要集中在首协会人力资源网范围内，很少重点述及申诉问题。因此，参会代表可能并不总是包括实际处理相关申诉程序的人员。例如，参与涉及赔偿的申辩机制的官员、管理医疗委员会、考绩抗辩或其他具体主题事项的正式或非正式申辩和争议解决程序的官员之间可以交流很多内容。

(d) **同行审议机构主席和法庭法官及书记官长的论坛。**由于同行审议机构的审议结果最终将由一个特定的司法机构审查，因此有必要根据各法庭的管辖权划定界线。劳工组织行政法庭书记官长试行了一项外联方案，安排劳工组织行政法庭管辖下的同行审议机构的主席和成员与法庭成员会面，以加强其对涉及行政法庭法律和实践的程序和判例要求的了解。鉴于同行审议机构的决定(而不是建议)可能会接受联合国上诉法庭的司法审查(例如国际民航组织、国际海事组织和万国邮联)，可以考虑针对这些机构采取类似办法。

396. **经验丰富、资源充足的组织发挥带头作用。**增加机构间跨职能交流的机会将有利于整个联合国系统，但这种机会尤其有益于规模较小、资源较少的组织以及由于所在工作地点没有其他组织总部或机构而难有机会接触同业交流群的组织。鉴于培训预算稀缺，外部专门知识的可获得性和可负担性有限，联合国秘书处、儿基会、知识产权组织或世卫组织等在申诉职能方面资源充足、经验丰富的组织应考虑提供支持，定期或作为一次性或试点工作促进此类非正式交流机会，其他组织可根据需要予以效仿。

八. 结论和前进方向

397. 总体而言，尽管内部申诉机制的情况纷繁多样，本次审查发现，两种内部申诉系统总体上均运作良好。调查结论显示，现有机制提供了充分的申辩渠道，并未发现任何重大空白，尽管每种机制都各有优缺点，而且正如本报告所概述的，两种机制的某些运行方面可能均需加以改进。

398. 受访者对这些调查结论表示赞同，他们对是否可认为完全专业化的系统在所有方面均强于和优于同行审议加一次司法审查的机制看法不一。体验过两种标准内部申诉方式的工作人员特别强调了同行审议模式的几个可取之处，而这些对于只在“专业化”系统中服务过的工作人员而言则不太明显。

399. 但检查专员认为，应由受过培训的律师根据严格的职业道德规则适用法律，其带来的法律确定性和结果公正性方面的惠益(即减少了模糊性和不可预测性)超过以联合代表成员制为主要特征、但不具备独立性和法律专门知识的制度。

400. 事实上，对改革前联合国秘书处内部司法系统的主要批评大多不是针对同行审议的性质，而是其管理方式。同行审议机制被认为资源不足，全靠全职工作人员在常规工作之外自愿贡献时间，缺乏专家指导和(或)行政支持，在没有程序独立性保障措施或措施十分有限的情况下，未充分考虑造成偏见和利益冲突的结构性因素。

401. 今天仍在使用同行审议机制的组织已经或正在逐步解决其中许多问题。检查专员认为，应当欢迎诉诸法庭前申诉机制“专业化”发展的总体趋势，因为其必然会证明“专业化”发展有助于维持程序的可信度。检查专员认为，一些组织应当升级专业化程度较低的同行审议模式，以满足当下对法律专门知识、独立性和结果可预测性的期望，同时保留使用同行进行审议，以体现对组织文化特点的考量。这可能还涉及重新思考如何构建工作人员与管理当局之间的关系，以便工作人员代表机构更多地参与加强工作场所正义和问责的工作并为此提供磋商意见。

402. 一些组织加大了对申诉前(而不仅是诉诸法庭前)阶段的投入，特别是改进作出行政决定的过程以及提供非正式争议解决机制，这证明各组织日益认识到必须加强预防、早期干预以及注重更多的信息和更有效的沟通。检查专员坚信，今后解决工作场所的争议应更多依靠预防措施。因此需要对承担管理和决策责任的工作人员加强培训和辅导，同时强化非正式解决机制。这些努力取得成功的关键是利用监察员和调解服务以及其他类似资源。

附件一

正式内部申诉机制的架构(标准程序)

	组织	内部, 行政程序				外部, 司法程序			
		第一步 进一步申诉的程序性先决条件			第二步 一审上诉机制		第三步 终审司法审查		
		管理当局评价	行政审查	最终决定	同行审议		司法审查 联合国争议法庭	联合国 上诉法庭	劳工组织 行政法庭
					同行审议机构	最终决定			
联合国 秘书处 ^a 及其各部厅	联合国	是	否	主管管理战略、 政策和合规事务 副秘书长	不适用	不适用	是	是	否
	贸发会议	参照联合国	参照联合国		参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	环境署	参照联合国	参照联合国		参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	人居署	参照联合国	参照联合国		参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	毒罪办	参照联合国	参照联合国		参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国
各基金和 方案	开发署	是	否	开发署助理署长兼 管理事务主任	不适用	不适用	是	是	否
	人口基金	是	否	人口基金执行主任	不适用	不适用	是	是	否
	难民署	是	否	难民署副高级专员	不适用	不适用	是	是	否
	儿基会	是	否	儿基会主管管理事务的副 执行主任	不适用	不适用	是	是	否
	项目署	是	否	项目署执行主任	不适用	不适用	是	是	否
	近东救济 工程处	否	是 (审查决定 的请求)	近东救济工程处 副主任专员	不适用	不适用	是(近东救济工 程处争议法庭)	是	否
	妇女署	是	否	人力资源司司长	不适用	不适用	是	是	否
粮食署	否	是	粮食署执行干事 ^b	粮农组织申诉委员会	粮农组织总干事	否	否	是	

^a 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。

^b 对粮食署工作人员而言, 由粮农组织总干事与粮食署执行干事协商后作出不提交给粮农组织申诉委员会的“最终决定”。

	组织	内部, 行政程序					外部, 司法程序		
		第一步 进一步申诉的程序性先决条件			第二步 一审上诉机制		第三步 终审司法审查		
		管理当局评价	行政审查	最终决定	同行审议		司法审查	联合国 上诉法庭	劳工组织 行政法庭
					同行审议机构	最终决定	联合国争议法庭		
联合国其他 机构或实体	国际贸易中心	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	艾滋病署	否	是	艾滋病署负责管理和治理事务的副执行主任	世卫组织全球申诉委员会	艾滋病署执行主任	否	否	是
专门机构和 原子能机构	粮农组织	否	是	粮农组织主管行政和财政事务的助理总干事 ^c	粮农组织申诉委员会	粮农组织总干事	否	否	是
	原子能机构	否	是	原子能机构总干事	原子能机构联合申诉委员会	原子能机构总干事	否	否	是
	国际民航组织	否	是	国际民航组织秘书长	国际民航组织申诉委员会	国际民航组织申诉委员会	否	是	否
	劳工组织	否	是	人力资源发展司司长	劳工组织联合咨询申诉委员会	劳工组织总干事	否	否	是
	国际海事组织	是 (先进行强制性“对话”)	否	行政司司长	国际海事组织工作人员申诉委员会	国际海事组织工作人员申诉委员会	否	是	否
	国际电联	否	是	国际电联秘书长	国际电联申诉委员会	国际电联秘书长	否	否	是
	教科文组织	否	是	教科文组织副总干事	教科文组织申诉委员会	教科文组织总干事	否	否	是
	工发组织	否	是	工发组织总干事	工发组织联合申诉委员会	工发组织总干事	否	否	是
	世旅组织	否	是	世旅组织秘书长	世旅组织联合申诉委员会	世旅组织秘书长	否	否	是
	万国邮联	否	是	万国邮联总干事	万国邮联申诉委员会	万国邮联申诉委员会	否	是	否
	世卫组织	否	是	世卫组织业务运作事务助理总干事	世卫组织全球申诉委员会	世卫组织总干事	否	否	是
	知识产权组织	否	是	知识产权组织总干事	知识产权组织申诉委员会	知识产权组织总干事	否	否	是
世界气象组织	是 (外包给儿基会)	否	世界气象组织秘书长	不适用	不适用	是	是	否	

^c 对粮农组织工作人员而言, 由粮农组织副总干事作出不提交给粮农组织申诉委员会的“最终决定”。

附件二

标准正式内部申诉机制的监管框架和组织安排

	组织	适用的工作人员 条例和细则	正式内部申诉的 标准机制	第一步的 管理部门	为第一步提供意见、向管 理人员提供政策和(或) 法律咨询意见的部门	代表行政首长在一审 程序中担任答辩人的 部门	代表行政首长在终审 司法程序中担任答辩人 的部门	工作人员关系 或工作场所关 系干事或部门
联合国 秘书处 及其各部厅 ^a	联合国	联合国工作人员 条例和准则	先是管理当局评 价，随后是联合国 争议法庭、联合国 上诉法庭	管理战略、政策和 合规部管理当局 评价股(集中)	各实体一级的行政办 公室、执行办公室或人 力资源办公室(下放)	管理战略、政策和合规 部人力资源部行政 司法上诉科(集中)	法律事务厅(集中)	不适用
	贸发会议	参照联合国	参照联合国	参照联合国	日内瓦办事处法律和政 策咨询科人力资源管理处	日内瓦办事处法律和 政策咨询科人力资 源管理处	参照联合国	不适用
	环境署	参照联合国	参照联合国	参照联合国	环境署机构事务司法律股 或内罗毕办事处	环境署机构事务司 法律股	参照联合国	不适用
	人居署	参照联合国	参照联合国	参照联合国	人居署执行主任办公室法 律股或内罗毕办事处	人居署执行主任办公室 法律股	参照联合国	不适用
	毒罪办	参照联合国	参照联合国	参照联合国	毒罪办业务和咨询支助股 法律和政策小组人力 资源管理处	日内瓦办事处法律和 政策咨询科人力资 源管理处	参照联合国	不适用
各基金和 方案	开发署	参照联合国	先是管理当局评 价，随后是联合国 争议法庭、联合国 上诉法庭	开发署法律事务办 公室	开发署人力资源办公室	开发署法律事务办公室	参照联合国	不适用
	人口基金	参照联合国	先是管理当局评 价，随后是联合国 争议法庭、联合国 上诉法庭	人口基金法律股	人口基金人力资源司	人口基金法律股	参照联合国	机构及工作人 员关系干事
	难民署	参照联合国	先是管理当局评 价，随后是联合国 争议法庭、联合国 上诉法庭	难民署法律事务处	难民署人力资源司	难民署法律事务处	参照联合国	不适用
	儿基会	参照联合国	先是管理当局评 价，随后是联合国 争议法庭、联合国 上诉法庭	儿基会执行主任办 公室行政法股	儿基会人力资源司	儿基会行政法股	参照联合国	工作人员关系 小组

^a 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。

	组织	适用的工作人员 条例和细则	正式内部申诉的 标准机制	第一步的 管理部门	为第一步提供意见、向管 理人员提供政策和(或) 法律咨询意见的部门	代表行政首长在一审 程序中担任答辩人的 部门	代表行政首长在终审 司法程序中担任答辩人 的部门	工作人员关系 或工作场所关 系干事或部门
	项目署	参照联合国	先是管理当局评价，随后是联合国争议法庭、联合国上诉法庭	项目署法律组行政法股	项目署人员和业绩组政策与合规股	项目署法律组行政法股	参照联合国	不适用
	近东救济工程处	近东救济工程处国际和地区工作人员条例	先是决定审查，随后是近东救济工程处争议法庭、联合国上诉法庭	近东救济工程处法律事务部	近东救济工程处人力资源部和近东救济工程处外地办事处	近东救济工程处法律事务部	近东救济工程处法律事务部	不适用
	妇女署	参照联合国	先是管理当局评价，随后是联合国争议法庭、联合国上诉法庭	妇女署法律事务部	妇女署人力资源部	妇女署法律事务部	参照联合国	工作场所关系顾问
	粮食署	粮农组织工作人员条例和细则	先是行政审查，随后是同行审议、劳工组织行政法庭	粮食署法律办公室	粮食署法律办公室	粮食署法律办公室	参照联合国	工作人员关系科
联合国其他机构或实体	国际贸易中心	参照联合国	参照联合国	参照联合国	日内瓦办事处法律和政策咨询科人力资源管理处	日内瓦办事处法律和政策咨询科人力资源管理处	参照联合国	不适用
	艾滋病署	艾滋病署修改后的世卫组织工作人员条例和工作人员细则	先是行政审查，随后是同行审议、劳工组织行政法庭	艾滋病署人力资源管理部人力资源政策和法律股	不适用	艾滋病署人力资源管理部人力资源政策和法律股	世卫组织法律顾问办公室	不适用
专门机构和原子能机构	粮农组织	粮农组织工作人员条例和细则	先是行政审查，随后是同行审议、劳工组织行政法庭	粮农组织法律办公室	粮农组织人力资源司	粮农组织法律办公室	粮农组织法律办公室	工作场所关系管理人员
	原子能机构	原子能机构工作人员条例和细则	先是行政审查，随后是同行审议、劳工组织行政法庭	原子能机构人力资源司	不适用	原子能机构人力资源司	原子能机构法律事务办公室	工作人员关系专业干事
	国际民航组织	国际民航组织服务守则和工作人员细则	先是行政审查，随后是同行审议、联合国上诉法庭	国际民航组织法律事务和对外关系局(与人力资源部一道)	国际民航组织人力资源部(与法律事务和对外关系局一道)	国际民航组织法律事务和对外关系局	国际民航组织法律事务和对外关系局	不适用
	劳工组织	劳工组织工作人员条例	先是行政审查，随后是同行审议、劳工组织行政法庭	劳工组织政策和福利处人力资源开发部	不适用	劳工组织人力资源开发部	劳工组织法律办公室	不适用
	国际海事组织	国际海事组织工作人员条例和工作人员细则	先是强制性“对话”，然后是管理当局评价、同行审议、联合国上诉法庭	国际海事组织人力资源部	不适用	国际海事组织法律办公室	国际海事组织法律办公室	不适用

	组织	适用的工作人员 条例和细则	正式内部申诉的 标准机制	第一步的 管理部门	为第一步提供意见、向管 理人员提供政策和(或) 法律咨询意见的部门	代表行政首长在一审 程序中担任答辩人的 部门	代表行政首长在终审 司法程序中担任答辩人 的部门	工作人员关系 或工作场所关 系干事或部门
	国际电联	国际电联工作人员 条例和细则	先是行政审查，随 后是同行审议、劳 工组织行政法庭	国际电联人力资 源管理部	不适用	国际电联人力资 源管理部	国际电联人力资 源管理部	不适用
	教科文组织	教科文组织工作人 员条例和工作人员 细则	先是行政审查，随 后是同行审议、劳 工组织行政法庭	教科文组织人力 资源管理局	不适用	教科文组织法律事务部 行政法科	教科文组织法律事务部 行政法科	不适用
	工发组织	工发组织工作人员 条例和细则	先是行政审查，随 后是同行审议、劳 工组织行政法庭	工发组织人力资 源管理部	工发组织人力资源管理部	工发组织人力资 源管理部	工发组织法律事务 办公室	不适用
	世旅组织	世旅组织工作人员 条例和细则	先是行政审查，随 后是同行审议、劳 工组织行政法庭	世旅组织人力资 源部(与法律顾问一道)	世旅组织法律顾问 (与人力资源部一道)	世旅组织人力资源部 (与法律顾问一道)	世旅组织法律顾问	不适用
	万国邮联	万国邮联工作人员 条例以及国际局 工作人员细则	先是行政审查，随 后是同行审议、联 合国上诉法庭	万国邮联人力 资源局	不适用	万国邮联法律事务局	万国邮联法律事务局	不适用
	世卫组织	世卫组织工作人员 条例和工作人员 细则	先是行政审查，随 后是同行审议、劳 工组织行政法庭	世卫组织人力资 源人才管理部人力资 源政策协调和内部 司法小组	不适用	世卫组织人力资源人才 管理部人力资源政策 协调和内部司法小组	世卫组织法律顾问 办公室	不适用
	知识产权组织	知识产权组织工作 人员条例和细则	先是行政审查，随 后是同行审议、劳 工组织行政法庭	知识产权组织法律 顾问办公室 行政法科	知识产权组织人力资 源管理司	知识产权组织法律顾 问办公室行政法科	知识产权组织法律顾 问办公室行政法科	不适用
	世界气象组织	世界气象组织工作 人员条例和细则	先是管理当局评 价，随后是联合国 争议法庭、联合国 上诉法庭	儿基会执行主任 办公室行政法股	世界气象组织人力资 源科 (与法律顾问和行政部 一道)	世界气象组织法律顾 问和行政部	世界气象组织法律顾 问和行政部	不适用

附件三

专门申辩机制

A. 联合国系统各组织工作人员可利用的专门申辩机制概览

	组织	考绩抗辩	职位改叙	医疗鉴定	纪律事项	与养恤金有关的事项	报复案件初步证据不足的裁断
联合国秘书处及其各部厅 ^a	联合国	√	√	√	X	养恤基金	√
	贸发会议	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	养恤基金	参照联合国
	环境署	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	养恤基金	参照联合国
	人居署	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	养恤基金	参照联合国
	毒罪办	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	养恤基金	参照联合国
各基金和方案	开发署	√	X	√	X	养恤基金	√
	人口基金	√	X	√	X	养恤基金	√
	难民署	√	X	√	X	养恤基金	√
	儿基会	√	X	√	X	养恤基金	√
	项目署	√	X	√	X	养恤基金	√
	近东救济工程处	√	X	√	X	养恤基金	√
	妇女署	√	X	√	X	养恤基金	√
	粮食署	√	X	√	X	养恤基金	√
联合国其他机构或实体	国际贸易中心	√	√	√	X	养恤基金	√
	艾滋病署	√	√	√	X	养恤基金	X
专门机构和原子能机构	粮农组织	X	X	√	X	养恤基金	√
	原子能机构	√	X	√	√	养恤基金	X
	国际民航组织	√	√	X	X	养恤基金	√
	劳工组织	X	√	X	√	养恤基金	√
	国际海事组织	X	√	√	√	养恤基金	√

^a 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。

	组织	考绩抗辩	职位改叙	医疗鉴定	纪律事项	与养恤金有关的事项	报复案件初步证据不足的裁断
	国际电联	X	√	√	√	养恤基金	√
	教科文组织	√	X	X	X	养恤基金	√
	工发组织	√	√	√	√	养恤基金	X
	世旅组织	X	X	X	√	养恤基金	X
	万国邮联	X	X	X	√	万国邮联公积金计划	X
	世卫组织	X	√	√	X	养恤基金	X
	知识产权组织	X	X	X	X	养恤基金	√
	世界气象组织	√	√	√	X	养恤基金	√

附件三

B. 考绩抗辩

	组织	是否建立就考绩结果提出质疑的专门程序	适用的规则或政策	程序责任部门	申诉方式	可质疑内容	可否对专门申辩程序的结果提出进一步申诉
联合国秘书处及其各部厅 ^a	联合国	是	关于业绩管理和发展系统的 ST/AI/2021/4 号文件，第 14 和 15 节。	实体一级的人力资源或执行办公室(下放)	由听取抗辩小组进行同行审议	“部分符合业绩预期”或“不符合业绩预期”的评级	否，只能对基于最终评级的行政决定通过标准程序提出申诉
	贸发会议	参照联合国	参照联合国	日内瓦办事处 人力资源管理处	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	环境署	参照联合国	参照联合国	日内瓦办事处 人力资源管理处	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	人居署	参照联合国	参照联合国	日内瓦办事处 人力资源管理处	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	毒罪办	参照联合国	参照联合国	维也纳办事处/毒罪办 人力资源管理处	参照联合国	参照联合国	参照联合国
各基金和方案	开发署	是	附件 3:抗辩小组职权范围	开发署人力资源办公室	由听取抗辩小组进行同行审议	经各司局/办公室最后审查的年度业绩审查结果	否，听取抗辩小组主席的决定构成关于该事项的最终决定
	人口基金	是	关于考绩和发展的抗辩及相关补救措施的政策和程序手册	人口基金纽约 人力资源部	由听取抗辩小组进行同行审议	年终考核的业绩评级，包括良好评级和评语	否，结果为最终结果。但可对基于最终考绩的行政决定通过管理当局评价提出申诉
	难民署	是	业绩管理和发展框架政策 (UNHCR/HCP/2022/05)	人力资源工作人员处/ 人力资源管理司	由听取抗辩委员会进行同行审议	“不符合业绩预期”或“部分符合业绩预期”的总体评级	否
	儿基会	是	关于绩效管理的 CFAI 2011-002 号文件修正案 2	人力资源司	由人力资源司司长指定的外部审查员进行审查	总体评级为“业绩欠佳”或同等水平评级；仅允许在尝试寻找替代补救措施(与主管和工作人员讨论对考绩报告或业绩改进计划的意见)失败后提出抗辩	否
	项目署	是	项目署程序和质量管理系统，关于管理抗辩程序的程序 7.6.4	人员和绩效小组	由人员和绩效小组组长指定的独立咨询人进行审查	低于“完全符合预期”的总体评级	否

^a 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。

	组织	是否建立就考 绩结果提出质 疑的专门程序	适用的规则或政策	程序责任部门	申诉方式	可质疑内容	可否对专门申辩程序的结果提 出进一步申诉
	近东救济 工程处	是	PD/I/112.6/Rev.1 号 国际工作人员指示	业绩管理抗辩委员会	由业绩管理抗辩 委员会进行 同行审议 ^b	评级为“不符合预期”	是，通过标准程序
	妇女署	是	业绩管理政策	人力资源部	由听取抗辩小组 进行同行审议	期末业绩评估中“部分符合预期”或 “不符合预期”的评级	否
	粮食署	是	业绩和能力提升计划 补救程序指南	业绩和能力人力资源司	由审查小组进行同 行审议	总体评级为“不满意”；业绩和能力 提升计划表格中记录的书面评估意 见；被认为存在事实错误的最终评级 或在业绩和能力提升计划程序中发现 的重大缺陷	是，通过标准程序
联合国其他 机构或实体	国际贸易中心	参照联合国	参照联合国	日内瓦办事处 人力资源管理处	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	艾滋病署	是	HRM/IN 2020-2 Rev.1, 艾滋病署业绩管理政策	人力资源管理部	由全球听取抗辩 小组进行同行审议	总体评级为“不符合业绩预期”	是，向世卫组织全球申诉 委员会提出申诉
专门机构和 原子能机构	粮农组织	否	-	-	非正式调解	-	-
	原子能机构	是	AM.II/3,附件 7,关于争议 解决程序的程序	人力资源司	向最高级别管理人 员(副总干事或司、 部负责人)提出审查 请求,以正式 解决争议	主管和工作人员之间任何与 业绩有关的分歧	是,通过标准程序
	国际民航组织	是	关于业绩和能力提升抗辩 程序的工作人员指令 4.39 (工作人员条例 4.39) (工作人员细则 104.39)	政策、组织和工作人员 发展科	由听取抗辩小组 进行同行审议	总体评级低于“完全符合预期”	否,只能对基于评估的行政 决定通过标准程序提出申诉
	劳工组织	否	-	-	标准程序	-	-
	国际海事组织	否	-	-	非正式调解	-	-
	国际电联	否	-	-	-	-	-
	教科文组织	是	人力资源手册, 14.4, 管理业绩不佳	人力资源管理部	由业绩审查委员会 进行同行审议	定期任用工作人员,试用期工作人员 除外: 总体评级为“不符合预期”	是,通过标准程序
	工发组织	是	UNIDO/AI/2012/01, 工作人员业绩管理框架	人力资源管理部	由听取抗辩小组进 行同行审议	对契约(部分实现或未实现结果)或能 力(不够精通或不精通)的总体评分为 “1”或“2”	否,非内部;只能对基于最终 考绩的行政决定通过标准程序 提出申诉

^b 业绩管理抗辩委员会由副主任专员担任主席、另包括两名 D-1 或 D-2 职等成员,其中一名为外地主任(见 PD/I/112.6/Rev.1 号文件)。

	组织	是否建立就考绩结果提出质疑的专门程序	适用的规则或政策	程序责任部门	申诉方式	可质疑内容	可否对专门申辩程序的结果提出进一步申诉
	世旅组织	否	-	-	非正式调解	-	-
	万国邮联	否	-	-	-	-	-
	世卫组织	否	-	-	标准程序	-	-
	知识产权组织	否	-	-	标准程序 (缩短时间)	-	-
	世界气象组织	是	世界气象组织工作人员业绩管理和发展系统	人力资源科	由听取抗辩小组进行同行审议	“部分符合业绩预期”或“不符合业绩预期”的评级	否，只能对基于最终考绩的行政决定通过非正式或正式司法机制解决

附件三

C. 职位改叙

	组织	是否建立就职位改叙或叙级提出质疑的专门程序	适用的规则或政策	参与关于职位改叙或叙级的申诉的同行审议机构	与职位改叙或叙级有关的申诉的程序路径	针对组织的观察结论
联合国秘书处及其各部厅 ^a	联合国	是	ST/AI/1998/9, 第5、6和7小节。	叙级上诉委员会	由叙级上诉委员会审查, 然后直接向联合国争议法庭上诉(不要求进行管理当局评价)	技术机构(ST/AI/2018/7), 因此可请求豁免管理当局评价
	贸发会议	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	环境署	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	人居署	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	毒罪办	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国
各基金和方案	开发署	否	没有专门政策	否	完整的标准申诉程序(管理当局评价, 联合国争议法庭, 联合国上诉法庭)	-
	人口基金	否	没有专门政策	否	完整的标准申诉程序(管理当局评价, 联合国争议法庭, 联合国上诉法庭)	-
	难民署	否	没有专门政策	否	完整的标准申诉程序(管理当局评价, 联合国争议法庭, 联合国上诉法庭)	-
	儿基会	否	没有专门政策	否	完整的标准申诉程序(管理当局评价, 联合国争议法庭, 联合国上诉法庭)	-
	项目署	否	没有专门政策	否	完整的标准申诉程序(管理当局评价, 联合国争议法庭, 联合国上诉法庭)	-
	近东救济工程处	否	没有专门政策	否	完整的标准申诉程序(决定审查请求、近东救济工程处争议法庭、联合国上诉法庭)	-
	妇女署	否	没有专门政策	否	完整的标准申诉程序(管理当局评价, 联合国争议法庭, 联合国上诉法庭)	-
	粮食署	否	粮农组织工作人员细则 302.2	否	完整的标准申诉程序(行政审查, 粮农组织申诉委员会同行审议、劳工组织行政法庭)	-
联合国其他机构或实体	国际贸易中心	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	艾滋病署	是	艾滋病署 HRM/IN 2019-7 MER/HRM 号情况说明, 2019年5月28日	艾滋病署叙级审查常设委员会	由叙级审查常设委员会审查, 不要求进行行政审查, 直接向世界卫生组织全球申诉委员会、劳工组织行政法庭提出申诉	叙级审查常设委员会暂停工作, 直至另行通知

^a 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。

	组织	是否建立就职位改叙或叙级提出质疑的专门程序	适用的规则或政策	参与关于职位改叙或叙级的申诉的同行审议机构	与职位改叙或叙级有关的申诉的程序路径	针对组织的观察结论
专门机构和原子能机构	粮农组织	否	工作人员细则 302.2	否	完整的标准申诉程序(行政审查, 粮农组织申诉委员会同行审议、劳工组织行政法庭)	目前正在制定新政策
	原子能机构	否	行政手册, 第二部分, 第 3 节, 员额配置	否, 叙级审查由人力资源司司长指定的叙级干事进行	不改叙现任职位的决定: 在进行标准程序之前重新提交给人力资源司司长; 其他决定: 完整的标准程序(行政审查、联合申诉委员会的同行审议、劳工组织行政法庭)	-
	国际民航组织	是	工作人员细则 102.2	国际民航组织职务分类小组	第一步: 由人力资源工作人员独立审查职务分类; 第二步: 向职务分类小组提出申诉	职务分类和叙级程序目前外包给联合国全球人力资源服务中心
	劳工组织	是	人力资源司第 639 号通知(第 2 版), 职务叙级程序	劳工组织独立审查小组	由独立审查小组进行审查; 基于程序理由的申诉: 标准程序(联合咨询申诉委员会的同行审议、劳工组织行政法庭), 非基于程序理由的申诉: 不要求进行同行审议, 直接向劳工组织行政法庭提起上诉	特别程序仅适用于常设官员; 所有其他官员适用标准程序
	国际海事组织	是	工作人员细则 102.1	国际海事组织叙级委员会	与行政司司长进行强制性“对话”, 由工作人员申诉委员会进行同行审议(不要求由小组进行管理当局评价)	国际海事组织叙级委员会目前负责试点处理改叙程序; 依然存在将程序全部外包给联合国全球人力资源服务中心的可能
	国际电联	是	第 19/16 号服务令, 职位叙级	国际电联叙级审查委员会	由叙级审查委员会审查, 然后采用标准申诉程序	-
	教科文组织	否	人力资源手册 (2009 年)	否	完整的标准申诉程序(行政审查, 教科文组织申诉委员会同行审议、劳工组织行政法庭)	-
	工发组织	是	工作人员细则, 第二章	叙级上诉委员会	由叙级上诉委员会审查, 然后采用标准申诉程序	自 2012 年起叙级上诉委员会暂停工作
	世旅组织	否	工作人员细则 11 (1)	否	完整的标准申诉程序(行政审查, 世旅组织联合申诉委员会同行审议、劳工组织行政法庭)	-
	万国邮联	否	工作人员条例, 第二章	否	完整的标准申诉程序(行政审查, 万国邮联申诉委员会同行审议、联合国上诉法庭)	-
	世卫组织	是	工作人员细则, 第二节	世卫组织叙级审查常设委员会	由世卫组织叙级审查常设委员会审查(不要求进行行政审查, 直接向世卫组织全球申诉委员会、劳工组织行政法庭提出申诉)	-
	知识产权组织	否	工作人员条例第二章和工作人员细则 2.2.1	否	完整的标准申诉程序(行政审查, 知识产权组织申诉委员会同行审议、劳工组织行政法庭)	-
	世界气象组织	是	世界气象组织长效指令, 第 4 章	否	由员额改叙常设委员会检查是否可受理, 由独立外部叙级员审查, 不要求进行管理当局评价, 直接向联合国争议法庭提起上诉	技术机构, 因此可请求豁免管理当局评价

附件三

D. 医疗鉴定

	组织	是否建立就索偿事项提出质疑的专门程序	参与索偿事项的同行审议机构	是否有医学委员会或独立执业医师参与医疗方面的审查	与索偿有关的申诉的程序路径	是否有可用于其他医疗鉴定的专门机制	针对组织的观察结论
联合国秘书处及其各部厅 ^b	联合国	是	联合国索偿事项咨询委员会	是，工作人员有权在审查程序中聘请独立的执业医师	请求医务司根据 ST/AI/2019/1 号文件审查医疗鉴定	是	见关于医疗纠纷的 ST/AI/2019/1 号文件
	贸发会议	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	-
	环境署	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	-
	人居署	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	-
	毒罪办	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	-
各基金和方案	开发署	是	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	人口基金	是	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	难民署	是	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	其自身政策的规定与 ST/AI/2019/1 号文件相同
	儿基会	是	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	项目署	是	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	近东救济工程处	是	近东救济工程处索偿事项咨询委员会	是	请求由主任专员设立的技术委员会重新审议	否	-
	妇女署	是	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国
	粮食署	是	粮食署索偿事项咨询委员会	参照粮农组织	请求执行主任根据粮食署咨询委员会的建议重新审议决定，之后可请粮农组织申诉委员会进行同行审议，最后是向劳工组织行政法庭提起上诉	参照粮农组织	2021 年粮食署咨询委员会与粮农组织咨询委员会分开
联合国其他机构或实体	国际贸易中心	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	参照联合国	-
	艾滋病署	是	世卫组织索偿事项咨询委员会	参照世卫组织	参照世卫组织	参照世卫组织	-

^b 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。

	组织	是否建立就索偿事项提出质疑的专门程序	参与索偿事项的同行审议机构	是否有医学委员会或独立执业医师参与医疗方面的审查	与索偿有关的申诉的程序路径	是否有可用于其他医疗鉴定的专门机制	针对组织的观察结论
专门机构和原子能机构	粮农组织	是	粮农组织索偿事项咨询委员会	如果是基于对医学依据的分歧提出复议请求, 则召集医学委员会	请求总干事根据粮农组织咨询委员会的建议重新审议决定, 之后可请粮农组织申诉委员会进行同行审议, 然后是向劳工组织行政法庭提起上诉	是	-
	原子能机构	是	原子能机构索偿事项联合咨询委员会	联合咨询委员会向总干事提出的建议需要医学委员会提供意见	请求总干事根据联合咨询委员会的建议重新考虑决定, 不要求进行同行审议, 直接向劳工组织行政法庭提起上诉	否	与联合国目前正在制定的程序类似
	国际民航组织	否	国际民航组织索偿事项咨询委员会	否	完整的标准申诉程序(行政审查、国际民航组织申诉委员会的同行审议、联合国上诉法庭)	是	-
	劳工组织	否	伤残事务委员会(仅适用于伤残索偿)	是, 召集医学委员会向总干事提供咨询意见	标准申诉程序	否	-
	国际海事组织	是	国际海事组织索偿事项咨询委员会	是	请求医学委员会重新审议医疗鉴定, 不要求进行管理当局评价, 随后是国际海事组织工作人员申诉委员会的同行审议、联合国上诉法庭	医学委员会审查所有医疗纠纷; 工作人员养恤金委员会处理与残疾有关的争议	-
	国际电联	是, 通过与日内瓦办事处的安排	否	是, 通过与日内瓦办事处的安排	标准申诉程序	否	为了确定是否因公患病、负伤或死亡, 国际电联与联合国日内瓦办事处达成了一项安排, 通过两者的机构和程序处理国际电联的案件
	教科文组织	否	教科文组织索偿事项咨询委员会	如果是基于对医学依据的分歧提出复议请求, 则召集医学委员会	请求总干事根据咨询委员会的建议重新考虑决定、教科文组织申诉委员会的同行审议、劳工组织行政法庭	是	-
	工发组织	是	工发组织索偿事项咨询委员会	咨询委员会向总干事提出的建议需要医学委员会提供意见	请求总干事根据咨询委员会的建议重新审议决定, 不要求进行同行审议, 直接向劳工组织行政法庭提起上诉	否, 其他医疗纠纷(病假、因健康原因解雇等)遵循标准程序	-
	世旅组织	否	否	-	-	是, 仅限病假	-
	万国邮联	否	否	如果因不同意医疗评估而要求复议, 则可将案件提交(总干事和工作人员均可接受的)独立执业医师或医学委员会	请求总干事重新考虑决定, 随后可采用标准申诉程序(万国邮联申诉委员会和联合国上诉法庭)	否	-
	世卫组织	是	世卫组织索偿事项咨询委员会	如果是基于对医学依据的分歧提出复议请求, 则召集医学委员会	请求总干事根据咨询委员会的建议重新审议决定, 随后可向世卫组织全球申诉委员会提出申诉, 然后向劳工组织行政法庭提起上诉	是	-

	组织	是否建立就索偿事项提出质疑的专门程序	参与索偿事项的同行审议机构	是否有医学委员会或独立执业医师参与医疗方面的审查	与索偿有关的申诉的程序路径	是否有可用于其他医疗鉴定的专门机制	针对组织的观察结论
	知识产权组织	否	否	是	完整的标准申诉程序(行政审查、知识产权组织申诉委员会的同行审议、劳工组织行政法庭)	是, 必须由医学委员会或独立执业医师对病假和因健康原因解雇进行审查, 然后采用标准申诉程序	-
	世界气象组织	是	世界气象组织索偿事项咨询委员会	是, 根据需要召集医学委员会	请求世界气象组织秘书长根据索偿事项咨询委员会的建议重新审议决定, 不要求进行管理当局评价, 可直接向联合国争议法庭提起上诉	否	-

附件三

E. 纪律措施

	组织	在实施拟议的纪律处分之前是否要求同行审议机构提供咨询意见	是否可通过标准申诉程序就纪律措施提出申诉	对与纪律措施有关的标准申诉程序的调整	针对组织的观察结论
联合国秘书处及其各部门 ^a	联合国	否	是，但有调整	不要求管理当局评价，直接向联合国争议法庭提起申诉	-
	贸发会议	参照联合国	参照联合国	参照联合国	-
	环境署	参照联合国	参照联合国	参照联合国	-
	人居署	参照联合国	参照联合国	参照联合国	-
	毒罪办	参照联合国	参照联合国	参照联合国	-
各基金和方案	开发署	否	是，但有调整	不要求管理当局评价，直接向联合国争议法庭提起申诉	-
	人口基金	否	是，但有调整	不要求管理当局评价，直接向联合国争议法庭提起申诉	-
	难民署	否	是，但有调整	不要求管理当局评价，直接向联合国争议法庭提起申诉	-
	儿基会	否	是，但有调整	不要求管理当局评价，直接向联合国争议法庭提起申诉	-
	项目署	否	是，但有调整	不要求管理当局评价，直接向联合国争议法庭提起申诉	-
	近东救济工程处	否	是	无；要求采用完整的标准申诉程序(在向近东救济工程处争议法庭提起上诉之前必须进行决定审查)	-
	妇女署	否	是，但有调整	不要求管理当局评价，直接向联合国争议法庭提起申诉	-
联合国其他机构或实体	粮食署	否	是	无；完整的标准申诉程序(行政审查、粮农组织申诉委员会的同行审议、劳工组织行政法庭)	-
	国际贸易中心	参照联合国	参照联合国	参照联合国	-
专门机构和原子能机构	艾滋病署	否	是，但有调整	不要求进行行政审查，直接向世卫组织全球申诉委员会提出申诉，然后向劳工组织行政法庭提起上诉。	-
	粮农组织	否	是	无；完整的标准申诉程序(行政审查、粮农组织申诉委员会的同行审议、劳工组织行政法庭)	-
	原子能机构	原子能机构联合纪律委员会	否	不要求进行行政审查，也不要求向原子能机构联合申诉委员会提出申诉，直接向劳工组织行政法庭提起上诉	- 经工作人员和行政首长双方同意，可放弃向原子能机构联合纪律委员会移交案件； - 立即开除的案件不得移交

^a 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。

组织	在实施拟议的纪律处分之前是否要求同行审议机构提供咨询意见	是否可通过标准申诉程序就纪律措施提出申诉	对与纪律措施有关的标准申诉程序的调整	针对组织的观察结论
国际民航组织	否	是	无；完整的标准申诉程序(行政审查、国际民航组织申诉委员会的同行审议、联合国上诉法庭)	-
劳工组织	劳工组织联合咨询申诉委员会(标准申诉的同行审议机构)	是，但有调整	不要求进行行政审查；如果在实施处分之前已经过审查，则不要求向劳工组织联合咨询申诉委员会提出申诉，直接向劳工组织行政法庭提起上诉。	- 经工作人员和行政首长双方同意，可放弃向劳工组织联合咨询申诉委员会移交案件； - 警告或申斥案件不得移交
国际海事组织	国际海事组织联合纪律委员会	是	不要求管理当局评价；强制性“对话”，由国际海事组织工作人员申诉委员会进行审查，然后由联合国上诉法庭审理	-
国际电联	国际电联联合咨询委员会纪律分庭(工作人员管理机构)	是	不要求进行行政审查；直接就纪律决定向国际电联申诉委员会提出申诉，然后向劳工组织行政法庭提起上诉	-
教科文组织	否	是	无；完整的标准申诉程序(行政审查、教科文组织申诉委员会的同行审议、劳工组织行政法庭)	2020年撤销了教科文组织联合纪律委员会
工发组织	工发组织联合纪律委员会	是	不要求进行行政审查；直接就纪律决定向联合申诉委员会提出申诉(接到纪律处分决定书通知后一个月内)，然后向劳工组织行政法庭提起上诉	- 经工作人员和行政首长双方同意，可放弃向工发组织联合纪律委员会移交案件； - 立即开除的案件不得移交
世旅组织	世旅组织联合申诉委员会(标准申诉的同行审议机构)	是	无；完整的标准申诉程序(行政审查、世旅组织联合申诉委员会的同行审议、劳工组织行政法庭)	- 经工作人员和行政首长双方同意，可放弃向世旅组织联合申诉委员会移交案件； - 口头警告或书面申斥的案件不得移交
万国邮联	万国邮联纪律委员会	是	无；完整的标准申诉程序(行政审查、万国邮联申诉委员会的同行审议、联合国上诉法庭)	立即开除的案件不得移交，但工作人员可提出申请
世卫组织	世卫组织全球申诉委员会	是，但有调整	不要求进行行政审查；直接向世卫组织全球申诉委员会提出申诉，然后向劳工组织行政法庭提起上诉	对于骚扰、歧视和滥用权力的案件，滥用行为全球咨询委员会(同行审议机构)在根据世卫组织滥用行为政策作出决定之前会审查调查报告。对于其他形式的不当行为，对就纪律措施相关决定提出的申诉不要求进行同行审议。
知识产权组织	否	是，但有调整	不要求进行行政审查；直接向知识产权组织申诉委员会提出申诉，然后向劳工组织行政法庭提起上诉	2014年取消了知识产权组织联合咨询委员会对纪律事项的同行审议
世界气象组织	否	是，但有调整	不要求管理当局评价，直接向联合国争议法庭提起申诉	2020年撤销了世界气象组织联合纪律委员会

同行审议机构主席的情况简介和行政安排 (标准内部申诉机制)

同行审议机构	主席	情况简介	行政安排	费用	遴选程序	任期限制	候补主席
粮农组织申诉委员会 (包括粮食署)	外聘	<ul style="list-style-type: none"> 理事机构成员 不要求具体的资格, 具备法律背景者优先 	不适用	不适用	由粮农组织理事会根据总干事的建议任命	无	两名候补
原子能机构联合申诉委员会	内部	<ul style="list-style-type: none"> 司局长(高级管理人员) 不要求具体的资格 	不适用	不适用	由总干事与工作人员代表大会协商后指定	3年, 可连任	无
国际民航组织申诉委员会	外聘	<ul style="list-style-type: none"> 法律专家(国际法官) 要求具备国际一级行政法方面的经验 	咨询合同, 在需要处理案件时聘请专家(预聘)	每起案件一次性支付 10,000 美元; 差旅费、每日生活津贴和杂项费用另付(如果需要)	对于每个案件, 主席由申诉委员会的另外两名成员根据国际民航组织秘书长的提议, 经工作人员咨询委员会审议并提出意见后, 从国际民航组织理事会认可的名单中选出。	3年, 可连任	一名, 从三名法官名册中选出
劳工组织联合咨询申诉委员会	外聘	<ul style="list-style-type: none"> 劳工组织前官员、联合国秘书处或专门机构现任或前任官员 不要求具体的资格 	任用书、支付委托书	无论是否有案件, 每年一次性支付 5,000 瑞士法郎(每半年期费用为 2,500 瑞士法郎)作为基本费用, 每个案件一次性支付 1,000 瑞士法郎	由总干事根据联合谈判委员会的建议任命	3年, 可连任一次	两名
国际海事组织工作人员申诉委员会	外聘	<ul style="list-style-type: none"> 法律专家(国际法官) 要求具备国际一级行政法方面的经验 	咨询合同, 在需要处理案件时聘请专家(预聘)	一次性支付 6,000 美元(相当于 8 天); 超过 8 天, 每天 750 美元, 每起案件最多 10,000 美元; 差旅费、每日生活津贴、杂项费用另付	对外公布职位空缺; 工作人员代表机构作为观察员参与遴选过程	2年, 可连任	一名, 从两名法官名册中选出
国际电联申诉委员会	内部	<ul style="list-style-type: none"> 国际电联在职或退休的民选官员或其他在职或退休的高级官员 不要求具体的资格, 具备法律背景者优先 	-	-	由总干事与工作人员代表大会协商后指定	2年, 可连任	两至四名
教科文组织申诉委员会	外聘	<ul style="list-style-type: none"> 法律专家(国际法官) 具备法律背景者优先 	-	主席: 每年一次性支付 12,500 美元; 差旅费、每日生活津贴、杂项费用另付; 副主席: 每年 2,500 美元; 无差旅费, 可提供每日生活津贴	由教科文组织执行局在非公开会议上任命	4年, 可连任一次	一名
工发组织联合申诉委员会	内部	<ul style="list-style-type: none"> 不要求具体的资格 	不适用	不适用	由总干事从工作人员代表大会提出的名单中任命	2年, 可连任	无

同行审议机构	主席	情况简介	行政安排	费用	遴选程序	任期限制	候补主席
世旅组织联合申诉委员会	内部	<ul style="list-style-type: none"> 不要求具体的资格 	不适用	不适用	从秘书长与工作人员协会协商后任命的小组中选出	2年，可连任	一名
万国邮联申诉委员会	外聘	<ul style="list-style-type: none"> 法律专家 具备行政法或国际公务员法经验者优先 	咨询合同，在需要处理案件时聘请专家(预聘)	-	不公开招聘，根据采购规则中的小额条款聘用	4年，可连任	一名
世卫组织全球申诉委员会 (包括艾滋病署)	外聘*	<ul style="list-style-type: none"> 法律专家 具备行政法或国际公务员法经验者优先 	P-5 职等定期正式工作人员合同，服务期限为5年	相当于2倍P-5的薪金和工作地点差价调整，包括标准福利和应享权利，职位设在布达佩斯	定期公开招聘；工作人员代表机构参加遴选小组	5年，不可连任(第一年为试用期)	一名副主席
知识产权组织申诉委员会	外聘	<ul style="list-style-type: none"> 法律专家 要求具备行政法或国际公务员法方面的经验 	为期5年的咨询合同，在需要处理案件时聘请专家(预聘)	每年一次性支付15,500瑞士法郎，由主席领导的小组每发布一份报告收取2,000瑞士法郎的固定费用；加上每年的专家预聘费	由知识产权组织协调委员会根据总干事与工作人员代表大会协商后提出的建议指定	5年，可连任一次	一名副主席

* 世卫组织全球申诉委员会主席作为世卫组织工作人员接受聘用，其职位独立且有时限；面向外部和内部候选人公开招聘。

附件五

各组织选择变更法庭管辖权对内部申诉机制的影响

1. 如本报告第二章所述，除近东救济工程处设有本机构的争议法庭之外，联检组所有其他参加组织都采用两个法庭系统中的一个：国际劳工组织行政法庭或由联合国争议法庭和联合国上诉法庭组成的两级系统。

2. **挑选法庭。**本次审查发现，近年来出现了一种趋势——像比较可替换服务提供方一样比较法庭系统，从而使“挑选”法庭行为成为“正常”可接受的行为。本附件将从监管、判例和运行角度审查这一趋势的发展状况；主要目的是强调和澄清与管辖权变更相关的风险因素，特别是需要制定过渡计划以解决这种变更带来的监管、组织和财务影响。

3. **能否加入某个法庭管辖范围的问题。**虽然两个法庭系统最初都是为特定客户组织专门设立，但都允许其他组织加入其管辖范围。¹ 加入劳工组织行政法庭的前提是向劳工组织总干事提交一份单方面声明，并获得劳工局理事会的批准。加入联合国上诉法庭和(或)联合国争议法庭的前提是缔结一项承认相关法庭管辖权的协议，协议由内部司法办公室执行主任代表联合国秘书长签署。

4. **退出某个法庭管辖权的选项可能不是对所有组织同等开放。**但是，退出——即撤回对管辖权的承认——其“原生”法庭的选项并不是对联合国系统所有组织同等开放。对于适用《联合国工作人员条例和细则》的组织而言，两级司法系统是由大会批准的。² 因此，有关实体不能选择单方面退出并加入另一个法庭的管辖范围。相比之下，自主管理并自愿和单独接受特定法庭(如劳工组织行政法庭)管辖的联合国系统各组织，则有更大的自由变更至另一个法庭的管辖范围。

5. **撤回对国际劳工组织行政法庭承认的联合国系统组织。**在过去五年中，两个联检组参加组织，即万国邮联和世界气象组织，选择撤回对一直负责裁决其申诉的劳工组织行政法庭的承认(世界气象组织于 2017 年，万国邮联于 2021 年撤回承认)，并接受联合国上诉法庭的管辖。作为第二步，2020 年，世界气象组织决定采用联合国完整的两级司法系统，包括接受将联合国争议法庭作为一审司法机构的管辖权。

6. **管辖权变更的主要原因。**各组织正式提出退出劳工组织行政法庭管辖的最常见理由包括法庭诉讼时间过长和所涉费用较高。本次审查中未审议的一个组织——国际农业发展基金(农发基金)也对劳工组织行政法庭在审议纪律案件的证据时采用不同的证据标准表示关切。实际上，虽然以下事实不影响退出组织所陈述的各种理由是否成立，但自 2016 年以来，一些组织是在劳工组织行政法庭作出恢复被非法解雇官员的职务并要求有关组织给付巨额赔偿的判决后退出该法庭的。³

¹ 《劳工组织行政法庭规约》，第二条第 5 款和附件；《联合国争议法庭规约》，第二条第 5 款；《联合国上诉法庭规约》，第二条第 10 款。近东救济工程处争议法庭的管辖权只适用于近东救济工程处工作人员。

² 联合国工作人员条例 11.1；另见大会第 62/228 号决议。

³ A/75/690，第 17 段和脚注 12。

7. **差异遭利用的风险。**在 2004 年的审查中，检查专员提供的证据表明，⁴ 即使当时两个法庭系统之间存在更明显的差异——并且根据经修订的联合国法庭规约，这种差异如今仍然存在——但也没有造成判例或司法实践方面的重大差别。检查专员发现，风险主要在于各组织对法庭之间不平等的主观看法，而不是实际情况。应当指出，当时曾建议在某些领域应统一两个法庭的规约，似乎正是这些领域在很大程度上促成了最近关于管辖权变更的决定，并因此导致诉诸法庭前机制的结构改变。

8. **声誉受损。**劳工组织行政法庭的法官认为，“一个组织可以仅因不同意法庭的判例而决定撤回对该法庭管辖权的承认，会同时削弱其意欲退出的法庭及意欲加入的法庭的独立和公正形象”。⁵ 事实上，自 2019 年起，联合国上诉法庭对其规约第二条第 10 款作出重新解释，应当是出于对各组织似乎正日益放弃其姐妹法庭并在联合国上诉法庭寻求据称更方便快捷的“处理结果”的关切。从这个意义上讲，法庭向各组织发出的信息是明确的：联合国上诉法庭要求严格遵守其规约，并将毫不犹豫地追究行政当局的责任，将案件发回一审，直至行政当局在结构和结果上满足法律的所有要求。

变更法庭管辖权的影响

9. 如分析所示，过去五年中对诉诸法庭前机制进行的最深刻的结构改革是由一些组织决定退出某个法庭并加入另一个法庭而催生的。也许管辖权变更最大的成本源自事先没有为变更做好充分准备，以及需要加大投入来弥补潜在的结构缺陷、弥合在解决这些缺陷过程中无意中造成的差距，并使组织及其机制做好采用新架构的充分准备。无论如何，管辖权变更的影响不可低估。

10. **所有利益攸关方的充分准备、积极动员和参与是关键。**鉴于两种现行法庭系统之间的差异，在没有充分和及时准备的情况下，不应就管辖权变更仓促作出决定。准备工作须包括研究相关要求，考虑财务、业务和体制方面可预见的影响，并与所有相关利益攸关方共同做好准备。如果变更能够尽可能多地得到组织及其工作人员同等程度的支持，就更有可能取得令人满意的结果。

11. **经验教训。**在评估管辖权可能变更的影响时，费用只是需要考虑的其中一个因素。为使本组织的监管框架符合法庭的要求而进行的投资具有更深远的影响。下文介绍了这方面的一些经验教训。

12. **对监管框架进行立法调整。**由于法庭管辖权变更而须立即作出的第一项调整是在本组织的监管框架内，将针对相关内部程序结果的申诉从一个法庭转到另一个法庭。这种变更通常需要反映在工作人员条例、细则和任何内部政策中，以确保所述的相关法庭和程序路径正确无误。因此，必须提请立法机关和理事机构处理这一事项，以便着手实施相关的监管调整。

13. **向工作人员提供沟通和信息材料。**必须向所有利益攸关方、特别是工作人员适当传达变更情况及其影响。除了广泛分发以适当格式和语文提供的修订文件，确保以在线或印刷形式最大限度地分发和提供这些资料外，还可作为良好做法以

⁴ 见 JIU/REP/2004/3。

⁵ 国际劳工局，GB.335/PFA/12/1 号文件，第 13 段。

情况介绍会、简报会、全体会议、专门培训等形式提供额外指导，最好是以通俗易懂的语言提供简明扼要的实用指南。

14. **过渡安排。**为了澄清与管辖权变更或在诉诸法庭前阶段采用新程序有关的步骤，可能需要对是否继续在现有机制下处理在审案件亦或将其移交新机构作出过渡安排。应阐明处理这些可能情况的条件，包括时间表、截止日期以及关于过渡安排对有关工作人员影响的补充资料。

15. **不同法庭可能要求不同的诉诸法庭前机制。**例如，当变更涉及从劳工组织行政法庭等单一级别或一次审理法庭转向联合国上诉法庭等上诉审理机构时，可能需要实施更多的变革，如《联合国上诉法庭规约》规定的中立一审程序。如果已经建立建议式同行审议机制，则有两种备选方案(见下文)来确保符合基于相关判例的要求，每种方案都包含必须加以考虑的要求。

16. **联合国争议法庭取代其他形式的一审程序。**如果某个组织决定接受由联合国争议法庭(一审)和联合国上诉法庭(上诉)组成的一揽子方案，就意味着废除其他形式的一审程序，如同行审议机构。其原因是建立两级司法系统的目的是取代最初的同行审议模式，在采用两级司法系统的同时再设立两个内部司法行政审理机制毫无必要且效率低下。上述选择还会带来其他影响，例如内部司法程序不需要工作人员参与。

17. **联合国争议法庭要求首先进行管理当局评价。**联合国争议法庭规约要求将管理当局评价(而非行政审查)作为向法庭提交申诉的第一个正式步骤。需要作出这一调整的原因是争议法庭规约明确规定(第8条第1款(c)项)，案件的可受理性取决于是否按要求将案件提交管理当局评价作出裁决。新增“按要求”这一措辞是因为根据有关组织的条例和细则，有些事项可免于管理当局评价，而直接向争议法庭提出申诉。因此，须就今后哪些事项可免于管理当局评价作出决定，并在相关条例、细则和政策中采用适当措辞，以确保连贯一致和详尽无遗地管理此类例外情况。

18. **现有专门机制与新模式的一致性。**设计管理当局评价等诉诸法庭前程序的架构、运行和范围的困难不在于管理从行政审查到管理当局评价的过渡(因为行政审查的职能与管理当局评价非常类似，甚至可能完全相同)，而在于审查本组织的整个监管框架，特别是审查任何此前存在的关于专门申辩机制的规则和政策。鉴于制定此类机制的程序步骤的初衷是充实和补充现有的标准申诉机制并使之与后者保持一致，而绝非与后者重复，这种审查对于确保这些程序步骤继续发挥作用、避免重复或不必要的程序步骤十分必要。审查还应认真考虑相关结构调整可能造成的任何空白，以便采取替代或补充方式来填补这些空白。

19. 最后，由于决定使用由联合国争议法庭和联合国上诉法庭组成的完整的两级司法系统，工作人员将会期望免费获得专业的法律代理服务，类似于联合国秘书处及各基金和方案的工作人员可通过工作人员法律事务办公室以及联合国监察员和调解事务办公室获得的服务。

20. 此外，联合国监察员和调解事务办公室的服务被视为司法“一揽子方案”的一个不可分割的组成部分，可平衡正式争议解决机制中对法律方面的高度重视。因此，在计算接受联合国争议法庭和联合国上诉法庭管辖的全部费用时，除了考虑法庭按案件收取的费用之外，还须考虑工作人员法律援助办公室以及监察员和调解事务办公室每年收取的固定服务费。

21. **关于同行审议的合规性、非中立性或充分性的声明。**在这方面，联合国上诉法庭关于专门机构和其他组织一审程序中立性的声明，绝不能被理解为谴责其同行审议机制不具有中立性或谴责其审议的质量或特点。虽然同行审议机构被视为公正机构，在各自组织特有文化和体制背景下根据对事实和法律的整体考虑，为工作人员和管理人员代表提供共同和平衡的意见，但仍属建议性质。因此，同行审议机构无法最终形成一个中立的决定，而是形成一个高级管理当局的决定。简而言之，即使同行审议机构的审议可能满足中立性要求，但联合国上诉法庭认为，这一程序的结果没有也无法达到中立性要求。这是因为该机构的设计初衷就不是为了形成类似于判决的结果。

22. 在此背景下，必须严格按照联合国上诉法庭规约所载明确要求的狭义含义来理解该法庭拒绝对采用建议式同行审议程序的组织行使上诉管辖权的决定，因为规约规定各组织必须采用特定类型的一审程序。因此，法庭对 *Spinardi* 案、*Heftberger* 案、*Rolli* 案和其他案件⁶ 作出裁定仅表明这些组织当时遵守了法庭规约的条款；并不表明就内部司法而言这些组织的同行审议总体上具有中立性，更勿论是否具有充分性。

23. **同等、顺畅和充分诉诸司法的机会。**总之，检查专员认为，在探讨变更法庭管辖权的备选方案时，最重要的考虑因素是此类变更是否出于业务需要，同时是否能使本组织的工作人员获得同等、顺畅和充分诉诸司法的机会。费用是一个次要因素，因为在较大程度上取决于作出行政决定的质量和谨慎程度以及本组织工作人员人数等其他因素，这些因素已被适当计入有关法庭的费用计算安排。

⁶ 联合国上诉法庭，关于国际海事组织：*Spinardi* 案(2019-UNAT-957)，*Sheffer* 案(2019-UNAT-949)，*Dispert* 和 *Hoe* 案(2019-UNAT-958)，*Fogarty* 案(2021-UNAT-1117)；关于世界气象组织：*Rolli* 案(2019-UNAT-952)；关于国际民航组织：*Heftberger* 案(2020-UNAT-1012)；关于国际海底管理局：*Webster* 案(2020-UNAT-983)；关于国际海洋法法庭：*Savadogo* 案(2021-UNAT-1123)。

各参加组织应就联合检查组的建议采取的行动概览

报告	预期影响	联合国及其各基金和方案														专门机构和原子能机构														
		首协会	联合国*	艾滋病署	贸发会议	国际贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒罪办	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	国际海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	世界气象组织
供采取行动		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
供参考		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 1	d		E											E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 2	f															E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			
建议 3	a																E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 4	f															L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 5	a		L	L			L				L	L		L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 6	a		E	E										E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 7	d			E												E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	

图例：

L：供立法机构作出决定的建议。

E：供行政首长采取行动的建議。

：无需组织采取行动的建議。

预期影响：

a：加强透明度和问责制；**b**：传播良好/最佳做法；**c**：加强协调与合作；**d**：增强一致性和统一性；**e**：加强控制和遵守；**f**：提高效率；

g：节省大量资金；**h**：提高效率；**i**：其他。

* 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。