



第七十九届会议

暂定项目表* 项目 152

联合国内部司法

联合国内部司法

内部司法理事会的报告

摘要

内部司法理事会的此份报告是本届理事会的第四份也是最后一份报告，重点讨论联合国内部司法系统的司法和运作效率，其编写依据是大会相关决议和与利益攸关方进行的协商。为进一步改进内部司法系统，内部司法理事会提出一些建议，这些建议涉及联合国争议法庭和联合国上诉法庭的运作和权力、试点司法调解方案、针对联合国争议法庭和联合国上诉法庭的法官涉嫌不当行为或欠缺行为能力的申诉解决机制，以及与正式和非正式系统有关的总体问题。

* A/79/50。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 建议	3
A. 正式系统	3
B. 非正式系统	8
C. 与正式和非正式系统有关的总体问题	10
三. 鸣谢	10

一. 引言

1. 大会在其第 61/261 号决议中规定，按照国际法有关规则及法治原则和正当程序，在联合国建立一个独立、透明、专业化、资源充足和权力分散的内部司法系统，确保工作人员的权利和义务得到尊重，对管理人员和工作人员一视同仁实行问责制。
2. 2008 年，大会第 62/228 号决议设立了内部司法理事会，以确保内部司法系统的独立性、专业性和问责制。理事会的主要任务是遴选法官，起草法官行为守则，并就内部司法系统的执行情况发表意见。
3. 第四届内部司法理事会成员如下：丹尼斯·拜伦(圣基茨和尼维斯)，杰出法学家，由其他四名成员提名担任主席；卡门·阿蒂加斯(乌拉圭)，杰出外聘法学家，由工作人员提名；阿达玛·迪昂(塞内加尔)，管理当局代表；路易斯·奥蒂斯(加拿大)，杰出外聘法学家，由管理当局提名；马修·珀金斯(美利坚合众国)，工作人员代表。
4. 关于理事会的任务，即每年向大会提交关于内部司法系统执行情况的意见，理事会审查了下列利益攸关方提交的书面陈述：联合国上诉法庭、联合国争议法庭、首席书记官、工作人员法律援助办公室主任、联合国监察员、法律事务厅一般法律事务司司长、业务支助部人力资源服务司司长、主管人力资源助理秘书长、管理咨询和评价科科长、主管内部监督事务助理秘书长、受害人权利倡导者、秘书处及各基金和方案在争议法庭代表秘书长出庭的法律顾问以及在两法庭代表工作人员出庭的外部法律顾问。
5. 理事会还与工作人员法律援助办公室成员、联合国工作人员工会和联合会代表、受害人权利倡导者以及改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员进行了会谈。
6. 本届理事会编写其关于内部司法系统的第四份也是最后一份报告的依据是大会相关决议和内部司法系统各利益攸关方提供的资料。本报告为本届理事会将于 2024 年 11 月结束的任期划上句号。
7. 在以往报告中，上诉法庭和争议法庭的意见均作为附件列入。然而，由于第 77/260 和 78/248 号决议没有列入这一任务，理事会将两法庭对利益攸关方协商进程的投入和建议融入本报告。

二. 建议

A. 正式系统

司法和业务效率

8. 理事会强调指出，尽管本组织面临财务挑战，但两法庭在 2023 年全年处置案件的效率保持不变。

9. 争议法庭在 2023 年将待决案件数量进一步减至 116 个，与之相符的是，与前一年相比，收案数量减少了 15%。然而，理事会关切地注意到，截至 2023 年年底，待决时间超过 400 天的案件数量自 2022 年 12 月 31 日以来增加了 55%，共计 14 个案件。

10. 2023 年期间，争议法庭以 3 名专职法官和 6 名半职法官运作，但有 3 名法官任期已满，3 名新任命法官(内罗毕和日内瓦的专职法官以及 1 名半职法官)的任期于 2023 年 7 月开始。此外，书记官处经历了重大的人员配置过渡和短缺。值得注意的是，内罗毕的书记官长于 2023 年 8 月退休，由于本组织的流动性危机，该员额仍未填补。因此，内罗毕书记官处最高级别的法律干事在 2023 年 8 月至 10 月期间担任代理主管，之后由日内瓦的书记官长接管该年剩余时间的工作。此外，日内瓦书记官处的一个 P-3 法律干事员额于 2023 年 11 月出缺，截至 2024 年 6 月底仍未填补。同样，纽约书记官处的一个工作人员助理员额自 2023 年 3 月以来一直空缺。

11. 这些人员短缺造成了严重干扰，需要工作人员作出非凡的努力和奉献，以处理增加的工作量，同时努力保持效率水平与往年相当。

12. 在 2023 年年初时，上诉法庭有 98 个待决案件，并在这一期间收到 116 个新案件。法庭 2023 年共处置案件 110 件，在 2023 年 12 月 31 日有 105 个案件待决。

13. 2023 年 6 月 30 日，上诉法庭四名法官的任期结束，任命了四名新法官，从而更换了一半以上的法官。法庭也因本组织的流动性危机而面临挑战，特别是书记官处的一个工作人员助理员额自 2023 年 7 月任职者离职后一直空缺。

14. 持续的人员短缺显然不符合大会第 61/261 号决议规定的标准。资源充足的内部司法系统对于保障工作人员的权利和义务以及确保对管理人员和工作人员一视同仁实行问责制至关重要。该系统旨在严格按照国际法、法治和正当程序原则运作。不幸的是，目前的资源不足状况和由此产生的业务挑战直接损害了这些基本原则，使该系统目前的完整性受到质疑。

任命争议法庭庭长和上诉法庭庭长

15. 理事会再次重申，现在是时候为每个法庭任命一名庭长，任期七年，不可连任，以取代目前由同行选出的轮值庭长制度。庭长应由大会根据理事会的推荐选出。

16. 法庭庭长在确立和维持该司法机构的总体理念和方法方面发挥着关键作用。更长的庭长任期可以保持决策和司法解释的长期一致性，从而确保稳定的司法环境。这种一致性不仅对于维护法律程序的公平性和可预测性原则至关重要，而且对于保持人们对法庭公正高效地履行司法职能能力的信心也至关重要。领导层的连续性有助于减少可能扰乱法律环境的司法方针的突变，从而营造有利于诉讼当事人并支持法庭系统完整性的更稳定环境。

17. 更长的任期将使争议法庭和上诉法庭庭长能够在法庭业务的细微之处和法庭处理的复杂法律问题方面积累大量专门知识。这种深入的了解将使其能够做出明智的决定，并为其他法官提供宝贵的指导，特别是在复杂或前所未见的案件中。积累的知识和经验不仅能提高司法裁判的质量，还能营造一种辅导环境，使新法官能够在经验丰富的庭长指导下，更有效地发展他们在联合国法律框架方面的法学技能。

18. 此外，两法庭庭长在监督与司法职能直接相关的行政职责的履行情况方面发挥关键作用。这包括设定法官的业绩目标，这是保持高水准司法行为和效率所必需的。如果能够长期设定和监测这些目标，就可以对业绩目标保持一致的预期并有助于实现这些目标，从而促进法庭大大提高整体工作效率。

19. 争议法庭和上诉法庭庭长由大会根据理事会的推荐任命，而不是由其他法官选出，将使庭长一职不受内部偏见和利益冲突的影响，从而加强司法公正性和独立性。这种方法将确保更广泛的组织监督，并使法庭领导层与总体目标看齐，从而加强问责制。理事会严格的甄选程序将确保选定的候选人符合有效司法管理所需的高标准。

20. 更重要的是，每个法庭的庭长都负有重要责任，根据联合国争议法庭和联合国上诉法庭法官行为守则和针对联合国争议法庭和联合国上诉法庭的法官涉嫌不当行为或欠缺行为能力的申诉解决机制进行初步审查，以确定是否有理由就针对法官的申诉采取进一步行动。此外，根据该机制第 15 段，由庭长任命一个专家小组调查不当行为指控；根据第 16 段，由庭长确定该小组的职权范围；根据第 19 段(b)和(d)分段，在多数法官认为申诉理由充分的情况下，无论是否有理由辞退当事法官，庭长都有权采取其认为妥当的矫正行动。

21. 过去，曾有一回对一名法官提出合并申诉。申诉的依据是该法官明显的滥用行为。申诉被驳回，案件结案，这名法官没有承担任何后果。该法官的行为带来了挑战并造成效率低下。

22. 鉴于庭长被赋予很大的权力，保持完全的独立性和公正性至关重要。庭长由其他法官每年轮流选出的制度无法使庭长具有作出公正裁决所需的独立性和权威，特别是在涉及法官不当行为的敏感案件中。在大多数国际行政法庭，法庭庭长由有关组织直接任命。

23. 理事会强调，拟议的变动不会影响预算，既不会增加两法庭的费用，也不会增加法官人数。加长庭长任期，而不是轮任，并修改甄选程序，将有效利用现有资源，而不需要增加供资或扩大两法庭的结构。

针对不必要、无理纠缠和(或)无意义诉讼的措施

24. 根据行政和预算问题咨询委员会关于联合国内部司法和联合国监察员和调解事务办公室的活动的报告(A/78/580)针对旨在尽量减少不必要、无理纠缠和(或)无意义诉讼风险的现有工具和机制的第 11 段，理事会与各利益攸关方协商，审查了此类案件发生的频率和对法庭的影响。理事会获悉，两法庭并不经常收到

将证明有理由采取非常措施的申请和动议。此外，必须区分不必要、无理纠缠和(或)无意义诉讼与不可受理的申请，后者所涉问题范围更广，通常不属于前一类别。

25. 理事会强调，现有的各种机制，特别是两法庭裁定申请人或上诉人需为滥用程序支付费用的权力，以及提出即决判决动议的可能性，足以处理此类案件。这些机制是两法庭重要且有效的工具，在运用得当时大大减少不必要、无理纠缠和(或)无意义诉讼的影响和发生频率。

26. 理事会认识到，许多工作人员对介入内部司法系统普遍感到踌躇不前。为遏制不必要的诉讼而采取额外措施，可能会无意中加剧这种犹豫感，有可能损害诉诸司法的机会并削弱程序公正。因此，理事会不赞同制定任何额外措施来防止发生不必要、无理纠缠和(或)无意义诉讼的风险。

27. 然而，理事会指出，必须确保现有措施保持有效和可执行。正如第 2023-UNAT-1379 号判决(*Leopold Camille Yodjeu Ntemde* 诉联合国秘书长)所强调，上诉法庭受理了一个没有资格参与内部司法系统的个人提出的多项上诉和大量申诉。上诉法庭在第 496 号命令中作出了适当裁定，即 Ntemde 先生因无理纠缠申诉而需要承担费用；然而，随后对付款的处理凸显了本组织会计制度的缺陷，该制度无法处理编外人员的付款。

28. 因此，理事会建议授权本组织加强能力，以执行两法庭在涉及无根据或无意义申请的案件中关于费用裁决的裁定，确保遵守《联合国争议法庭规约》第十条第六款和《联合国上诉法庭规约》第九条第二款。加强这一能力将有助于提高两法庭的廉正和效率，从而防止破坏程序公正，并确保司法工作保持健全且不受阻碍。

司法调解试点方案

29. 理事会肯定司法调解在多个国家司法管辖区和一些国际司法管辖区的成功实施，特此重申其 2021 年和 2023 年提出的建议，即制定和实施一个为期 18 个月的试点方案，重点关注内部司法系统内的司法调解。

30. **培训和自愿参与。**参加该试点方案的法官将完成为期三天的强制性培训课程，以使其掌握基本调解技能。该培训将确保法官为进行调解做好充分准备。充当调解人的角色将完全出于自愿；这将确保只有对此感兴趣和愿意下功夫的法官参与该方案，这对调解进程的完整性和成功至关重要。

31. **效力和解决率。**采用司法调解的国家法庭的统计证据显示出可喜成果，约 70% 的所有待决案件以通常用时 4 至 6 小时的一次开庭得到解决。这种效率主要归功于法庭在道义上的权威，这对调解进程有重大影响。

32. **程序保障。**为保持法庭的公正性和维护司法程序的完整性，任何担任调解人的法官，如未能就案件达成解决办法，则行回避，不作为法庭小组成员审理同一案件。此外，调解进程具有协商一致的性质，所有程序均保密，这将确保调解讨论不在随后的法律程序中被披露或使用。

33. **成本效率。**将司法调解纳入内部司法系统的一个重要优势是有可能大幅降低成本。与传统的法院审理程序相比，调解本质上在程序方面不那么繁琐耗时，将因此减少法律程序的总体支出。调解的简化做法减少对大量法律文件及冗长的法庭审理的需求，因此减少相关行政和业务费用。此外，通过传统司法手段处理的案件的持续时间减少和复杂程度降低，可以减少工作量和减轻对司法资源的压力，从而进一步促进财务效率、审慎的资源管理和预算问责制。

复职与赔偿

34. 复职被广泛认为是对不当终止任用的最公平补救办法，因为它旨在使工作人员恢复到原来的状态。然而，由于各种实际挑战，默认行政做法是作出赔偿。这种做法虽然实用，但由于工作人员的冤情没有完全得雪，可能并不总是符合司法正义的标准。

35. 《联合国争议法庭规约》第十条第五款第(一)项规定：“争议法庭还应设定一定数额的赔偿金，答辩人可选择支付赔偿金，作为根据命令撤销有争议的行政决定或具体履约的替代办法，但须符合本款第(二)项的规定”。根据第十条第五款第(二)项，争议法庭可命令支付损害赔偿金，数额通常不超过申请人两年净薪金。但在特殊情况下，争议法庭可命令支付更高金额的损害赔偿，并附有证据支持和提出裁决理由。尽管如此，理事会强调，在工作人员被不当终止任用后难以获得类似雇用的情况下，这一赔偿额可能不够。在这种情况下，赔偿的不足可能加剧受影响工作人员遭受的不公。

36. 根据理事会先前的建议，本报告强调迫切需要限制以赔偿金代替复职的做法，因为这种做法可能对被不当终止任用的工作人员产生不利和不可逆转的影响。以赔偿作为替代的选项不应成为所有不当终止任用案件的默认解决办法。据称在落实复职方面存在的困难不应妨碍对此予以考虑，特别是在《联合国争议法庭规约》明确规定这一补救办法的情况下。仅仅因为在执行方面存在困难，并不能成为一概避免复职的理由，复职仍然是联合国法律框架下司法的一个基本方面。

37. 因此，修正《联合国争议法庭规约》第十条第五款至关重要，以便在答辩人无法提供确凿证据证明复职需要本组织作出巨大努力，因而在手头的具体案件中不可行的情况下，法庭可以命令复职。这项修正的目的将是建立一个严格的循证决策程序，以处理复职被认为不可行的情况。因此，每一项选择赔偿金而不是复职的裁定将须有充分的理由，保持透明度并遵守公正原则。

针对联合国争议法庭和联合国上诉法庭的法官涉嫌不当行为或欠缺行为能力的申诉解决机制

38. 根据针对联合国争议法庭和联合国上诉法庭的法官涉嫌不当行为或欠缺行为能力的申诉解决机制第 21 段，争议法庭和上诉法庭的庭长均须就处置申诉的情况通过内部司法理事会向大会提交年度报告。对历史数据的审查表明，自大会第 70/112 号决议确立这些报告标准以来，这些标准未得到一贯遵守。

39. 争议法庭和上诉法庭法官的报告未保持一致，有损于该机制旨在实现的透明度和问责制。因此，大会亟需重申这些标准的重要性，责成两法庭始终如一地履行这些报告义务，以维护内部司法系统的完整性。

建议 1

理事会建议，为解决目前与大会第 61/261 号决议所定标准不符的人员短缺问题，内部司法系统应免受某些预算限制。这一豁免应使内部司法系统能够填补维持其正常运作所需的必要员额，确保其能够继续严格遵照国际法以及法治和正当程序原则运作。

建议 2

理事会建议大会考虑修正《联合国争议法庭规约》第四条第七款和《联合国争议法庭程序规则》第一条，以及《联合国上诉法庭规约》第三条第七款和《联合国上诉法庭程序规则》第一条。修正应旨在建立一个新框架，在该框架下由大会根据理事会的推荐任命每个法庭的庭长，任期七年，不可连任，同时不扩大两法庭的规模。

建议 3

理事会建议授权本组织加强能力，以执行两法庭在涉及无根据或无意义申请的案件中关于费用裁决的裁定，确保遵守《联合国争议法庭规约》第十条第六款和《联合国上诉法庭规约》第九条第二款。

建议 4

理事会建议启动一个为期 18 个月的司法调解试点方案，由争议法庭和上诉法庭牵头，内部司法理事会和内部司法办公室提供支持，将司法调解无缝纳入正式司法系统，从而提高效率和成本效益。

建议 5

理事会建议授权两法庭进行评估，并在可行时，在适当案件中命令复职，条件是答辩人无法提供确凿证据，证明复职将需本组织作出巨大努力，因而在手头的具体案件中不可行。

建议 6

理事会建议责成两法庭遵守针对联合国争议法庭和联合国上诉法庭的法官涉嫌不当行为或欠缺行为能力的申诉解决机制第 21 段规定的报告标准，就处置申诉的情况通过内部司法理事会向大会提交年度报告。

B. 非正式系统

调解和非正式解决办法

40. 理事会赞扬联合国监察员和调解事务办公室积极主动地向各实体负责人分发宣传材料和“非正式第一倡导者”工具包，以鼓励以非正式方式解决冲突，

包括进行调解。理事会认识到这些举措对组织效率以及工作人员与本组织之间和个人之间的工作关系产生了积极影响，支持继续采取这些举措。

41. 理事会提及秘书长关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告(A/78/170)以及所提供的 2023 年统计数据，注意到该办公室处理的案件从 2022 年的 1 560 起增加到 2023 年的 2 163 起，值得称赞。

42. 尽管这一数量有所增加，但该办公室处理的调解请求数量仍然相对较少，2022 年仅处理 100 项，2023 年仅处理 124 项，考虑到本组织的规模和范围，这种情况令人担忧。

43. 此外，2023 年，在争议法庭排定审理的所有案件中，10 起案件通过当事双方及其律师之间的非正式谈判解决，5 起案件通过正式调解解决。这表明调解未得到充分利用。

44. 理事会强调需要加强对调解的利用，以加快和改善本组织内的冲突解决进程。理事会认为，联合国监察员和调解事务办公室目前的业务结构可能影响其促进调解的效率和成效。

45. 监察员和调解员这两个角色之间存在固有的不相容性，影响到调解服务的可信度和可靠性。两个角色都旨在解决冲突，但需要采取不同办法，在组织环境中对两者的看法也不相同。监察员通常对申诉进行调查，并根据调查结果提出建议，往往要求对申诉人保持高透明度并对其负责。形成反差的是，调解需要保密和中立，侧重于促进争议方达成彼此均可接受的解决方案，而不是作出判决或追究责任。当这两个职能设在同一办公室内时，这种双重性可能造成利益冲突并降低两种职能的效力。

46. 为提高公正性和有效性，理事会谨重申其 2021 年提出的建议，即将调解部门设为一个与现有体制结构分开的独立部门。这种做法将符合在可比组织中观察到的普遍国际趋势，即调解部门在结构上独立于监察员办公室。这种分设不仅提升了调解的重要性，还有助于有效降低诉讼成本。

47. 理事会还确认，具有潜在优势的一个做法是，为一个独立办公室设立一个待命调解员小组，而不是继续聘用全职工作人员。这将确保在出现冲突时立即提供调解员并进行响应，从而促进及时和有效地解决这些冲突。这样一个小组将提供各类不同的专门知识和调解风格，从而能够针对每项争议的具体细微差别采取更为量身定制的办法。

48. 此外，使用外聘调解人将增强调解进程的中立性色彩，增加各方之间的信任，并有可能提高解决率。这种设置还将提高灵活性和可扩展性，使本组织能够应对争议数量的波动，而不产生与全职工作人员相关的固定费用。总体而言，由一个独立办公室管理的待命调解员小组将有助于在本组织内建立一个更有活力、更有效率和更具成本效益的非正式争议解决系统。

建议 7

理事会建议大会考虑设立一个独立的调解办公室，不同于联合国监察员和调解事务办公室，并配备一个待命专家小组。该独立办公室将专门从事调解工作，高效管理和解决冲突，确保公正，增进工作人员和本组织的最大利益。

C. 与正式和非正式系统有关的总体问题

49. 根据理事会 2023-2024 年期间工作方案(A/78/121，第 57 段)项目(b)，各利益攸关方还提供了关于防止报复审查的最新情况。鉴于这些协商和审查正在进行，理事会认为，目前不宜提出具体建议供会员国审议。

50. 理事会表示注意到工作人员代表与秘书长之间达成的协议，并期待颁布关于这一主题的最新行政通知。在这方面，理事会支持努力修订在机构举报案件中防止报复的范围，并建议在关于应对歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用职权的秘书长公报(ST/SGB/2019/8)规定的框架下处理违禁行为背景下的报复行为。理事会还指出，根据关于失当行为、调查和纪律程序的行政指示(ST/AI/2017/1)，报复可升级到不当行为，或者如果报复构成骚扰或滥用职权，也可升级到不当行为。这一处理报复的办法，加之关于道德操守办公室的作用、通知程序和利益冲突的相关协议，可能减少司法系统中对遭到报复的畏惧。

51. 关于理事会工作方案项目(c)，即提出减少无理申请数量的建议，理事会从若干利益攸关方提交的详细资料中受益。在审查这一事项时发现，对这一重要议题存在各种不同的看法，因此在理事会提出具体建议供会员国审议之前，需要进一步建立共识并进行讨论。因此，理事会决定建议下届理事会视工作方案的确定情况继续监测这一事项。

三. 鸣谢

52. 理事会谨感谢所有利益攸关方拨冗参加会谈，并在会谈期间和之后提出意见。他们的意见对于拟订本报告各项建议至关重要。

53. 理事会还感谢内部司法办公室提供的支持。

丹尼斯·拜伦(签名)

卡门·阿蒂加斯(签名)

阿达马·迪昂(签名)

路易丝·奥蒂斯(签名)

马修·珀金斯(签名)