



大 会

Distr.
GENERAL

A/C.6/49/2
17 October 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十九届会议
议程项目145

审查《联合国行政法庭规程》
第11条规定的程序
秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导言	1 - 3	2
二、联合国行政法庭规程第11条所规定的程序	4 - 8	2
三、批评联合国行政法庭规程第11条所规定的复核程序	9 - 19	3
A. 申请书审查委员会的职权范围	12 - 15	4
B. 申请书审查委员会的组成	16 - 17	5
C. 国际法院的作用	18	5
D. 在大会第四十八届会议期间第六委员会讨论时 所显现的一般倾向	19	6
四、设置申请书审查委员会的背景	20 - 31	6
A. 国际联盟行政法庭	21 - 22	6
B. 国际劳工组织行政法庭	23 - 25	7
C. 联合国行政法庭	26 - 31	7
五、国际法院分析它按要求复核行政法庭判决的申请书 审查委员会的请求发表咨询意见的职权	32 - 34	9
六、一般意见	35 - 36	10
七、结论	37 - 39	11

一、导 言

1. 大会第四十五届会议1990年12月21日第45/239B号决议曾请秘书长对整个秘书处内司法行政系统进行研究,但须特别考虑到各会员国提出的有关要求复核行政法庭判决的申请书审查委员会功能的建议。大会1993年4月8日第47/226号决议第二节内曾请秘书长依照大会第45/239B号决议内的请求,全面审查司法行政系统。

2. 大会第四十八届会议应澳大利亚、贝宁、法国和爱尔兰的要求,决定在其议程内列入一个题为“审查联合国行政法庭规程第11条规定的程序”的项目。大会1993年12月9日第48/415号决定请秘书长审查《联合国行政法庭规程》第11条规定的程序,同时考虑到各国在大会第四十八届会议期间和以后可能提出的任何进一步意见,并就此作为第47/226号决议所要求的报告一部分或向大会第四十九届会议另行提出报告。

3. 本报告是按照大会该项决定提出的。起初,已经计划将审查该规程第11条规定的程序的报告纳入秘书长关于改革秘书处内部司法制度的综合报告并作为其一个章节。但是,后来却确定认为应将此一研究报告当作另一文件另外分发,因为有关此项程序的审查基本上处理的是异于改革司法制度报告的另外一项问题。因此,这也推迟了将本研究报告提交第六委员会供其审议。

二、联合国行政法庭规程第11条所规定的程序

4. 1954年,国际法院在关于判给已由联合国行政法庭判决应给予赔偿金的相关咨询意见中曾告知大会:如果缺少任何复核程序,不可能有理由拒不遵行该法庭的判决。大会乃按照此一咨询意见,在其第十届会议上决定在该法庭规程中增列了有关建立下文将讨论的复核程序的新的第11条。

5. 第11条第4款规定应设立要求复核行政法庭判决的申请书审查委员会(下文内称为“申请书审查委员会”);大会授权它按照《宪章》第九十六条第2项请求国

际法院发表咨询意见。申请书审查委员会是大会的附属机构。它的成员为大会最近一届常会总务委员会各成员国代表。

6. 第11条第1款规定可由会员国、秘书长或法庭判决的当事人向申请书审查委员会提出书面申请,要求该委员会基于以下四项理由中的任何一项理由向国际法院征求咨询意见:

- (a) 法庭逾越了它的管辖权或职权;
- (b) 法庭未能行使其固有的管辖权;
- (c) 法庭对关涉《联合国宪章》条款的法律问题裁判错误;
- (d) 法庭在程序上犯有基本错误以致发生司法失当的情事。

7. 凡遇依第11条第3款请求国际法院发表咨询意见的案件,秘书长应执行国际法院的意见,或请行政法庭特别开庭,以便依照国际法院的意见宣告维持原判决或另作新判决。

8. 截至本报告,申请书审查委员会处理的本类案件有92次。但是,委员会仅曾在三个案件中决定征求国际法院的咨询意见。此一情况涉及下列的法庭判决:由申诉人各自提出的Fasla案和Yakimetz案(第158号和333号判决)和由一个会员国提出的Mortished案(第273号判决)。国际法院在所有这三个案件中均维持法庭的判决。

三、批评联合国行政法庭规程第11条所规定的复核程序

9. 澳大利亚、贝宁、法国和爱尔兰代表在其请求在大会第四十八届会议议程内列入一个关于法庭规程第11条所规定的程序内增列项目的信函所附解释性备忘录中曾指出他们的行动的动机是出于各会员国对此一程序越来越不满意。该件备忘录提及一个事实,即近年来,申请书审查委员会有几名成员曾对第11条所规定的程序提出批评,认为这一程序没有提供适当的手段,以便复核法庭的判决。大会第五委员会亦有类似的批评意见。还已指出,在大会第四十八届会议之前已经有数个代表团就

本问题进行过协商；这些代表团中绝大多数都认为第11条规定的程序应予废除，因为修改第11条也无法使它满足需要。然而，该备忘录指出，参加协商的人员也一致认为，如果真的废除该程序，则应另外制订一种能实际上协助解决工作人员就业问题的机制。

10. 在大会第四十五届和第四十七届会议第五委员会和第四十八届会议和申请书审查委员会第三十七和三十九届会议的讨论期间内针对法庭规程第11条所规定的现行复核程序所表示的意见内容如下。

11. A/49/258号文件载有各会员国按照大会第48/415号决定提出的书面意见。

A. 申请书审查委员会的职权范围

12. 大多数代表都指出，申请书审查委员会在裁判工作人员争端方面无法发挥有效作用，因为它的职权范围受到规程第11条第1款的限制。

13. 在这方面，有些代表认为，如果委员会发现法庭判决书中存在着属于规程第11条第1款所述四项理由之外的某种缺失，那么，即应使委员会有权力改正这些缺失（埃及、阿拉伯联合酋长国、黎巴嫩、坦桑尼亚联合共和国，见A/C.5/45/SR.27和28, A/AC.86/XXX VII/PV.3, A/AC.86/XXXIX/PV.5）。

14. 鉴于以上的评论，有些代表建议，如不废除该委员会的工作，就应使委员会有权力履行司法或准司法功能（阿拉伯叙利亚共和国、坦桑尼亚联合共和国、阿拉伯联合酋长国）。在这方面，有人提议应授权委员会在遇有它断定有审判失当的情事时，得将此类案件发回法庭重审，从而使法庭可以审查此等判决，这等于发挥了一种上诉机制的职能（埃及、阿拉伯联合酋长国、黎巴嫩）。

15. 关于委员会职权的问题，亦有人认为，工作人员并不了解复核程序的极为狭义的有限范围；申诉案中的工作人员正越来越倾向设法向委员会提出申请书，而其案件却没有任何胜诉的前景（大不列颠及北爱尔兰联合王国，见A/C.6/48/SR.36）。

B. 申请书审查委员会的组成

16. 大多数代表均认为,委员会的组成也是另一项严重的问题。有人指出,委员会是由会员国组成的一个政治机构,应负责作出显然会发生法律性影响的决定,即履行准司法职能(爱尔兰、法国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、厄瓜多尔)。此外,委员会作为一种政治机构,有可能使案件政治化(澳大利亚)。在这方面,有人指出,委员会因为组成上的政治因素,所以它的表决有时候更应以地理团结理由加以解释,而非基于法律逻辑(法国)。此外,有人提到,出席委员会届会的代表中有些并无法学训练,所以,从实际的角度看,委员会甚至也缺乏必需的专业知识以便充分履行其职能(厄瓜多尔、爱尔兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国)。还有人提及一个事实,那就是,委员会的组成具有其政治性质,所以使工作人员的申诉结果须视此一政治性机构的意志而定(法国)。

17. 关于组成问题,某些代表团建议,有鉴于委员会目前的结构不够健全,所以不妨考虑应予废除,或者,代之以一个可以行使一种司法或准司法职能的机构(阿拉伯叙利亚共和国、坦桑尼亚联合共和国、厄瓜多尔、爱尔兰)。另外还建议,此一机构不妨应由第六委员会专门为它任命的一组特选法学家组成(坦桑尼亚联合共和国、厄瓜多尔)。

C. 国际法院的作用

18. 数位代表认为国际法院或许根本不应涉及工作人员争端。在这方面,有人指出,此类争端得成为法庭的判决主题并不当然就可解释亦可涉及国际法院(爱尔兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国)。有人指出,适用第11条所规定的复核程序将会导致国际法庭处理通常不在其职权范围内的公务员制度法问题(法国)。有人认为,此类问题不应该获得国际法院习惯上处理的事项——即主要是国家间的问题——相同的关注份量。还有人指出,国际法院规约所规定的咨询程序并没有规定为上诉法庭所

必需的适当的当事方对抗的程序--这正是国际法院在此一程序中的现有作用(北欧国家)。

D. 在大会第四十八届会议期间第六委员会
讨论时所显现的一般倾向

19. 在大会第四十八届会议期间第六委员会的讨论结果似乎显示--此亦由上述的澳大利亚、贝宁、法国和爱尔兰的解释性备忘录加以说明--多数代表都不再认为对法庭规程第11条所规定的复核程序的修改将可满足变成完善制度的需要。他们认为,应该废除申请书审查委员会而且不应由另一机构来代替它。因此,法庭的判决应为终局判决,不得上诉。同时,多数代表还认为,必须改善现有的解决工作人员就业问题的办法;为此,不妨设置申诉问题调查员办公室,负责在最初阶段,即申诉案提交司法机构之前,就将可能的冲突加以处理。

四、设置申请书审查委员会的背景

20. 为了确定是否应废除或修改法庭规程第11条所规定的复核程序,值得审查初创此一程序的考虑因素。

A. 国际联盟行政法庭

21. 1927年9月26日联盟大会的一项决议规定应设置的国际联盟行政法庭的规程第六条规定,法庭判决应为终局判决,不得上诉。负责编写法庭规程的监察委员会明白表示,省略了复核程序乃是出于故意的。委员会报告内宣称,规程未曾规定法庭的判决书应可更正,因为曾考虑到为了终局定案和避免滥诉,法庭的判决应为终局判决,不得上诉。

22. 在国际联盟大会的最后一届会议上,它决定不支付已由法庭判予国际联盟11名退職工作人员和国际劳工组织2名退職工作人员的赔偿金,因为大会认为法庭已

逾越它的管辖权,不应该审查大会本身的决定。大会的决定已执行,因为缺乏司法审查途径。因此,作为政治机构的大会可拒不遵行司法机构的决定。

B. 国际劳工组织行政法庭

23. 在国际联盟解散之前,劳工组织的官员可以诉诸其行政法庭管辖权。在国际联盟解散之时,该法庭由劳工组织继承和加以维持。

24. 1946年10月9日国际劳工大会鉴于国际联盟的经验并且为了确保在执行劳工组织法庭判决方面无任何难题,所以它决定修改劳工组织法庭规程并为此而列入了有关复核程序的新条文。大会认定,复审法庭判决的权力应属于现有最高司法机关,即国际法院。载有此一修正案的规程第十二条内容如下:

“第十二条

“1. 国际劳工局理事会或养恤基金管理委员会如对法庭肯定其管辖权的判决表示异议或认为法庭判决因在诉讼程序上犯有基本错误而应归于无效,则理事会即应将法庭判决是否正确问题提交国际法院并请该法院发表咨询意见。

“2. 法院的意见均应具有约束力”。

25. 当修改国际劳工组织行政法庭规程以准许将其管辖权扩及其他组织时,同样,各专门机构和类似的机构的理事机关都受权可请求国际法院复核法庭的判决。

C. 联合国行政法庭

26. 1949年大会第351A(IV)号决议设置了联合国行政法庭。法庭规程内条款未规定其判决可加复核。规程第10条宣称判决为终局判决,不得上诉。*

* 在这方面,值得指出,当1946年11月15日第五委员会开会时,比利时代表曾问当时亦担任负责编写有关行政法庭的报告的咨询委员会主席职务的第五委员会报告员(希腊):法庭的判决是否是终局判决,或者,是否它们应由大会订正;后者答复说,规程草案规定,不得就法庭判决提出上诉。

27. 1953年,大会的一些会员国曾表示怀疑法庭若干件判决的正确性并曾建议不应支付法庭判予的款项。为了答复此等建议,大会1953年12月9日第785A(VIII)号决议决定请求国际法院就下列问题发表咨询意见:大会是否有权依据任何理由拒不执行给付法庭已判决给予的赔偿金,以及大会得以合法行使此一权利的主要根据是什么。

28. 国际法院在其1954年7月13日作出的咨询意见中以九票赞成、三票反对决定,大会无权依据任何理由拒不执行支付赔偿金的判决。

29. 国际法院提出了以下的重要意见,后经大会采纳以支持它在1955年批准法庭规程第11条内载的复核程序:

“此一对规程内相关条文的审查结果显示法庭的设置的本意原为使它成为一个真正独立的司法机构并可在其有限的职权范围内宣布终局判决,不得上诉,而非成为一个咨询机关或仅仅为大会的一个附属委员会。

“根据早已确立的、一般都承认的法律原则,此类司法机关的判决在争端当事方之间均有既判力。因此,必须审查谁应视为是有利于服务合同在缺乏其本人同意之下被终止的联合国工作人员的判予赔偿金案件判决的约束对象当事方。

“此类服务合同是相关工作人员同以联合国组织行政首长的身分并以该组织代表的资格的秘书长缔订的。当秘书长同工作人员缔订了此一服务合同,秘书长就担负了本组织的法律责任,因为秘书长是此一法人的代表者。如果在缺乏该工作人员的同意下,秘书长终止了该服务合同并从而引起提交行政法庭的争执,那么,此一争执的当事方为该相关工作人员和秘书长所代表的联合国组织。法庭判决应可约束这些当事方。

...

“大会在通过规程时原可同时亦规定补救办法,可是,它并未如此做。正如同国际联盟大会一样,它没有对给予法庭宣布不得上诉的终局判决的权力的

规则设定任何例外条款。

• • •

“国际法院认为，为了有此一法庭以外的另一个机关可以复核此一法庭的判决，该法庭的规程或某种其他可规范它的法律文书应该载有宗旨如此的明文条款。大会有权按照行政法庭规程第二条的规定修订法庭规程并且规定可由其他机关提供补救方法。可是，因为现行规程未增列此类条款，所以，大会无法律依据可据以设法复核该法庭已宣布的判决。法院认为如果大会为了处理未来的争执案件思考应否针对法庭判决的复核问题规定某种条文，那么，大会本身因为它的组成和职能，根本不能够成为一种司法机构来审理双方的论点、评价他们提出的证据、确立事实并宣布什么法律对此等事实可适用——更不必说争执当事一方竟是联合国组织本身”。（《1954年国际法院案例汇编》，第53、55和56页）。

30. 国际法院在实质上曾建议大会，因为无复核程序，所以大会非遵守法庭的判决不可。为了就此一咨询意见作出反应，大会第十届会议决定在法庭规程中增加第11条，其中载有上文所称的复核程序。

31. 应该指出，在1955年讨论建立复核程序问题期间，某些代表曾提出一些保留，类似于最近在大会第五和第六委员会讨论建立复核程序问题期间的所提保留。但是，第六委员会和以后大会绝大多数人的意见都认为在国际联盟、专门机构和联合国内引起的案件都显示必须有一种司法复核程序，如果联合国一个代表机构已认为联合国为了它的利益，应该有此复核办法。

五、国际法院分析它按要求复核行政法庭判决的申

请书审查委员会的请求发表咨询意见的职权

32. 鉴于某些代表所提出的关于在复核具有行政性质的决定的场合利用国际法院的咨询意见的适宜性的保留，所以，必须看看国际法院对此问题的立场。

33. 国际法院在1973年首次因为它审议了在Fasla案(第158号判决)中依第11条提出的要求发表咨询意见的请求而研讨了它的职权问题和法庭规程第11条所规定的程序是否适当的问题。国际法院在该案中的立场后重现于Mortished案和Yakimetz案中。在这些案件中,国际法院审查其职权后曾认定:

“要求复核行政法庭判决的申请书审查委员会是依照《宪章》第七条和第十二条正式组成的联合国机关;它按照《宪章》第九十六条第2项正式授权要求国际法院为了联合国行政法庭规程第11条的目的而发表咨询意见。因此,国际法院依其规约第65条应有权审理来自该委员会关于按照行政法庭规程第11条发表咨询意见的请求。”(《1973年国际法院案例汇编》,第175页,第23段)。

“此一结论的先决条件是,在任一特定案件中,必须具备《宪章》、《法院规约》和《行政法庭规程》已规定的一切条件,而且特别是,要求发表法院意见的问题乃是法律问题、也是出于该机构活动范围内的问题”。(《1987年国际法院案例汇编》,第30页,第24段)。

34. 关于国际法院在复核程序中所发挥的作用,国际法院认为,该委员会是一个“政治性机关”,但却赋予“通常由法律机关履行的职能”,故应视为“准司法性质的”机关。但是,法院却解释说,“在由一个政治机关履行这些职能与司法程序要件之间并不必然相抵触, . . . 某一复核办法是否抵触了司法程序要件须视每一特定办法的情况和条件而定”(《1973年国际法院案例汇编》,第176页,第25段)。

六、一般意见

35. 1984年秘书长关于设立一个单一的行政法庭的可行性的报告(A/C.5/39/7)内曾指出,复核法庭判决程序并非主要使申诉人或行政首长获得另一上诉机会,而是为了使各国能够对它们认为基于某种理由不能接受的判决提出异议;复核要求是在联合国的主要司法机关内提出,而不是一个代表机构(例如联合国的大会),在代表机

构内,象行政法庭这样的辅助机关所作决定很可能基于本质上属于政治性的考虑而被驳回。该报告进一步强调指出,建议取消或严重限制国家提起复核程序的权利似乎违反了当初制订这种程序的原意;这个建议如果被接受,长久下来就会危害到行政法庭*本身的权威。另一方面,可由国家提起的复核程序似乎不一定要与当事人和行政首长可以提起的复核程序相同,各方可据以提起复核程序的理由也不一定相同。这些意见今天仍有实效。

36. 大会第四十八届会议第六委员会辩论情况显示,绝大多数的代表都坚决认为应该废除现行复核程序。他们反对设立任何新的费用极大的程序,因为设立新的司法机构将获得授权去进行复核行政法庭的判决,从而使原本精密的申诉制度更为复杂。他们认为,法庭的判决应为终审判决,不得上诉。

七、结论

37. 因此,联合国行政法庭规程第11条所规定的现行复核程序证明在秘书处现有申诉制度中不具建设性作用、亦无实效。相反,此一程序已引起混乱和批评,认为最好的解决方法就是废除现行程序。因此,法庭的判决是终局判决;法庭诉讼当事各方无法表示不服该等判决。

38. 然而,鉴于1955年的国际法院的咨询意见,可以主张,如果完全废除了有关以下两种情况的复核程序,并不有利于本组织的最佳利益,那就是,如果此一程序准许各会员国在它们有理由认为法庭已逾越了它的管辖权或职权(它们已由大会第351A(IV)号决议公布法庭规程时同时加以界定)或者如果一个会员国有理由认为法庭对关涉《联合国宪章》条款的法律问题裁判错误的时候可要求国际法院发表咨询意见。这两项理由不涉及工作人员同联合国之间纠纷的是非曲直,而系涉及各会员国应该可以关切的立法权和司法权之间分权上的基本宪法问题。但是,它不是可以上诉的工作人员同秘书长之间的问题。

* 关于国际劳工组织行政法庭判决,亦存在有类似的程序(其规程第十二条)。

39. 这两项理由似乎可以成立,因为各会员国当然会要求确保《宪章》的尊重和法庭未逾越大会所赋予的管辖权。同时,必须指出,正如同委员会过去40年来已经证明的,象法庭之类的司法机关几乎不可能背离《宪章》或者逾越其管辖权。