

第36次会议简要记录

主席：弗洛雷斯夫人(乌拉圭)

目 录

议程项目161：审议联合国行政法庭规程第11条规定的程序

本记录可以更正。  
请更正在一份印发的记录上，由代表团成员一人署名，  
在印发日期后一个星期内送交正式记录编辑科科长  
(联合国广场2号DC2-794室)。

各项更正将在本届会议结束后按委员会分别汇编成单册。

93-82659 (c)

Distr. GENERAL  
A/C.6/48/SR.36  
18 January 1994  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

下午 3 时 15 分宣布开会。

议程项目 161：审查联合国行政法庭规程第 11 条规定的程序 (A/48/232)

1. HAYES 先生 (爱尔兰) 说, 他的代表团曾经有机会参加根据联合国行政法庭规程第 11 条成立的申请复核行政法庭判决事宜委员会的工作, 它经授权征求国际法院的咨询意见。可向该委员会提出申请者为会员国、秘书长或法庭已经作了判决的有关个人或者为他(她)已死亡, 则由他或她本人的继承人提出, 提出申请必须以规程第 11 条第 1 款中说明的理由为依据。一个成功的申请人可以得到的救助, 是委员会请求法院对这件事情提供咨询意见。

2. 在爱尔兰作为该委员会的成员国的两年里, 委员会收到了一些申请, 但一件也没有批准, 而在有些情况下, 一些代表团认为申请应当得到批准, 这种代表团始终是少数。他自己的代表团认为, 只有一次, 申请理由中有一条也许是存在的。持这种看法的代表团只有它一个。那两年并非特殊。在委员会成立以来的几十年里, 批准的申请极少, 在这些申请中, 国际法院的咨询意见都未对行政法庭的判决产生影响。

3. 他的代表团慢慢地感到, 申请手续并不合适; 申请理由不仅非常狭窄, 而且具有技术法律性, 因此, 委员会的作用不可避免地是准司法作用。尽管如此, 规程第 11 条第 4 款的规定, 并没有设法确保委员会具有适当充任这种职务所需的专门知识。此外, 作为行政法庭判决的主题事项似乎并不成为国际法院卷入的理由。很显然, 这种程序并不有利于设法利用它的人。这种情况自然并不证明它是不公正的, 但是它确实倾向于证实, 在一般情况下, 行政法庭在关于申请的理由中所包括的方式方面并没有犯错误。因此, 这个程序似乎并不为任何有益的目的服务, 肯定不是联合国和有关会员国值得花钱的程序。他的代表团读了与提交委员会的申请有关的文件以后还得到了一个也许更加令人不安的印象。在某些情况下, 看来并不是无可怀疑的是, 已经作了公正的处理和被认为作了公正的处理。自然这也许是由于这样一个事实, 即文

件，尤其是被告的文件，自然集中说明规程中规定的关于申请的理由，正如前面所指出的，这些理由既狭窄，又是技术性的。

4. 在这两年里，申请委员会其它成员对这种程序也有疑虑，并在该委员会的会议上表示了这种疑虑。进行协商的建议已经提出，申请委员会主席要求他主持协商会议。因此，他从1993年2月至6月主持了所有成员均可参加的非正式协商，并于1993年6月29日致函委员会主席，说明这些协商中出现的趋势给他留下的印象。他在那封信中指出，在协商初期，大家对根据规程第11条确定的程序一致深感不满，这是显而易见的。此外，很明显，大多数人感到，只对第11条作些调整是无法使这个程序变得合适的，因此应当予以废除。可是，大家也一致认为，如果废除这个程序，那么应当建立某个其它机制，从而在实际上协助解决工作人员的就业问题。在这方面，显然大多数主张意见调查官办公室是最合适的机制。其他成员虽然不反对意见调查官办公室，但认为也应当有一个比较直接的替代办法来填补根据第11条建立的程序废除后留下的真空。

5. 他进一步通知主席，已商定对意见调查官办公室的可能性进行研究，并确定这样一个办公室的主要特点。那次研究是在由他本人起草的一份非文件材料的基础上进行的，随后他根据成员国的评论对材料进行了修订。最后，这个非文件材料的第三次修订文本于1993年6月29日得到一致批准。

6. 他在致主席的信中还指出，从协商一开始，有好几位参加者就谈到与工作人员方面进行接触是可取的，经商定他本人应当在适当的时候这样做，据他理解，这是指有实质性内容向工作人员转达的阶段。他还通知主席，结果在采取这种步骤之前，他收到了联合国秘书处工作员工会工作人员委员会主席1993年6月4日的来信。他在1993年6月24日的复信中，设法表明协商组任务的范围，并向他转达了所发生事情的要点。为了让工作人员委员会主席了解情况，他随信附上了到那天为止的他的几份书面摘要以及关于意见调查官办公室的非文件材料的连续几个文本。他在1993

年6月29日又致函工作人员委员会主席,说明协商已经结束,并附上一份关于最后一次会议的摘要。

7. 然后他致函主席,继续报告在协商组的最后一次会议上,参加者显然认为进行协商是有益的,并急于出成果;好几个参加者表示他们的代表团愿意进行协商,以便确定采取什么样的行动可能是合适的。还提出了其它两点,即在审议这种行动时,应当审议除建立意见调查官办公室以外的其它措施,应当同工作人员方面进行协商。

8. 在他致函主席的那一天以后,澳大利亚、贝宁、法国和爱尔兰代表团在A/48/232号文件中要求将目前已提交第六委员会的项目列入第四十八届会议的议程。虽然他主持的协商是所有成员均可参加的,但是事实上,积极参加这些协商的代表团仅仅是少数。他的代表团认为,对这件事情要进行更广泛的讨论,并且相信,许多代表团将参加第六委员会的这种讨论。如果辩论表明,他的代表团和其它代表团主要考虑的问题和关心的问题是共同性的,那么第四十九届会议应当更加详细地审议这个项目。很显然,秘书长就这个问题提出的报告将大大有助于提高委员会详细讨论这些问题的能力,他的代表团赞成要求提出这样一份报告。

9. NEUHAUS先生(澳大利亚)说,申请委员会是冷战的产物,旨在使成员国能够复核行政法庭的判决是否应当向国际法院上诉。自从这一程序在1955年建立以来,实际上只向国际法院征求过三次咨询意见,最后一次是在1987年,国际法院认为行政法庭对这些案件一次也没有判错。这是不足为奇的,因为上诉理由非常有限。尽管如此,工作人员年复一年花了很多钱,费了很多事,来到委员会对行政法庭的判决提出上诉。委员会一直无法使他们感到满意;它不是上诉机构,而是政治机构,具有种种潜力使其提出的案件政治化。与此同时,从其法定任务的角度来看,要使它向国际法院提出上诉的建议几乎是不可能的。为了对这种上诉进行审讯而占用国际法院的时间也是不明智的,因为国际法院的实际宗旨是解决国际纠纷。总的说来,行政法庭的工作很出色,但是要建立一个处理工作人员不满意见的理想司法制度

始终是困难的。尽管如此，建立一个不涉及已经受到很大压力的国际法院的比较好的制度还是有必要的。

10. 因此，他的代表团向各国代表团和工作人员工会推荐这个项目，以便审议可以制定什么样可能的备选方案。看来具有一定吸引力的方案是设立意见调查官的职位，这个职位在世界银行等其它国际机构中是存在的。意见调查官可能也许甚至在工作人员的不满意成为行政法庭审理的问题之前就对这些意见进行调查，并对行政法庭的决定采取后续行动。改进处理工作人员不满意制度的制度也许还有其它办法。很可以考虑一种内部上诉制度。理想的计划必须在所有代表团取得一致意见以后制订。联合国工作人员应当有一个制订得很好的制度，以确保他们得到公平的和公正的待遇。第六委员会已在本届会议上开始处理联合国人员的安全问题。他的代表团认为，议程项目 161 符合在联合国本身进行改革的情况下为了承认大会赋予联合国工作人员的价值而采取的更为广泛的方针。他的代表团期望改革为工作人员提供一个处理它们不满意意见的实际制度，而不是向国际法院提出幻想的和高度政治化的潜在上诉。

11. MIRZAE YENGEJEH 先生（伊朗伊斯兰共和国）说，他在 1990 年和 1993 年曾荣幸地代表他的国家参加了申请委员会。作为一个上诉法院，该委员会不具有复核提交它的案件所需的权限。相反，它却承担了审查申请以确定存在向国际法院征求咨询意见的实质性基础的有限任务。该委员会只在三个案件中曾决定征求国际法院的咨询意见，但是向它提出的申请数目，尤其是最近几年，不断增加。

12. 他还曾有机会参加 A/48/232 号文件中所载解释性备忘录第 5 段里谈到的关于委员会作用的有益的非正式协商。他也和委员会的成员一样，认为它在联合国系统内部的司法裁判方面没有发挥令人满意的作用。然而，他认为，撤销这个委员会，尤其是在诉诸它的案件增加的时候，是不可取的，除非用一个可行的机制来取代它。有些代表团提到，由意见调查官解决纠纷的程序，是有可能代替委员会的机制，这种

程序在联合国某些专门机构中是存在的。他认为,第五委员会也正在审议的确立那个程序,对解决工作人员和联合国行政机构之间的某些纠纷也许是有帮助的。可是它肯定不能代替申请委员会。

13. 关于第六委员会今后在这个项目上的工作,他认为应当考虑以下几点:第一,第五委员会目前正在审查联合国内部的司法裁判问题。大会1993年4月30日第47/226号决议第二节中要求秘书长对联合国内部的司法裁判制度进行全面审查。第二,改善联合国内部司法裁判工作的任何企图,都应当包括对加强行政法庭的作用,加强申请委员的作用和建立上诉制度的办法和手段进行仔细研究。第三,应当以适当方式征求联合国工作人员对这个问题的看法。最后,提交第六委员会的这个项目不能也不应当孤立地加以研究。它是联合国内部司法裁判的一部分。为避免重复努力,联合国内部司法裁判的一切方面应当由大会的一个主要委员会来处理,这是绝对必要的。

14. WOOD先生(联合王国)说,申请委员会的唯一职能是确定申请是否有“实质性基础”,如果有的话,征求国际法院的咨询意见。对这个审查程序感到不满的理由是显而易见的。自从这一程序在1955年确立以来,没有任何秘书处成员,没有任何会员国援用这个程序获得过成功。在向委员会提出的80多次申请中,只有3次导致征求咨询意见。在这3个案件中的每一个案件里,国际法院都拒绝对行政法庭的判决进行干预。因此,秘书处成员什么也没有得到,在一个案件中,向委员会提出申请的会员国也一无所获。

15. 这一记录并不一定意味着审查程序解决不了任何问题,从理论上说,它的存在可能对行政法庭产生某种影响,使它对待某些问题比没有这种程序时更为谨慎。但是并没有什么证据证明情况就是这样。无论如何,现行制度的不利之处远远超过任何可能的好处。现行制度的不利之处可以归纳为以下几点。第一,有关工作人员的期望提高了,但是到头来一律没有实现。工作人员往往不欣赏审查程序只有受到严格限

制的范围。在没有任何成功前景的案子中，工作人员及其律师向委员会提出申请的倾向越来越强烈。第二，这种程序必然造成拖延，有时拖延几个月，然后行政法庭才作出最后判决。在有些情况下，工作人员在判决有利于他们的案子中设法援用审查程序，但是他们对此程序的某一方面感到不满。在这种案件中，拖延可能意味着直接输给个人。在所有案件中，拖延使所有有关人员感到捉摸不定的时期延长。第三，援用这一程序要花很多钱。申请者要支付各种费用，有时包括律师费。对于代表团来说还涉及资金问题，它们花费大量的时间和精力来履行它们在委员会中的职责。对联合国本身来说，也涉及资金问题，而且数量很大。第四，目前的程序涉及一个由实际上作出准司法决定的国家组成的委员会。虽然参加委员会的大多数成员国的代表受过法律培训，但是这个委员会是由各国组成的其构成不断变化的机构，不能说其性质对于行使要求它行使的职能是理想的。最后一点，人们对于在工作人员纠纷中惊动国际法院是否合适提出了严重怀疑。

16. 表示这些怀疑，尤其是对指定申请委员会和国际法院应发挥的作用表示怀疑的有，在提交国际法院的三个案件中的该法院个别法官、在第五委员会发言的代表、为申请人辩护的律师、申请委员会本身的成员，目前还有第六委员会的成员。他的代表团认为，审查程序的好处是幻想的，而不利之处则很多，解决办法是废除行政法庭的规程第 11 条规定的程序。不会使任何会员国和工作人员失去任何有价值的东西。

17. 他的代表团认为行政法庭的判决应当是最后的判决，因此不赞成有上诉过程。然而，在废除申请委员会的同时，也许应当考虑成立一个解决工作人员就业问题的新机构，如意见调查官办公室，该办公室与行政法庭不会直接发生关系，因此根本不是凌驾它之上的。采取这样一种额外的保障措施可能有助于减少提交行政法庭的案件数目，并且可以处理判决的执行问题或其中所包括的问题。

18. 他希望在大会的下一届会议上，第五委员会能够根据秘书长的报告，讨论

联合国内部司法裁决紧急问题,并对这种问题采取行动。如果它不这样做——以前的经验并不是令人鼓舞的——第六委员会应当继续检查审查程序。他也认为,应当要求秘书长向大会第四十九届会议提出报告。他还认为,在检查这个问题时,第六委员会有作用可以发挥,同时认识到有必要与第五委员会密切协调。

19. LEGAL 先生 (法国) 说,修正行政法庭规程的任何企图都值得仔细研究,因为这涉及保护国际公务员的权利(对此各国负有义务提供保证),并影响工作人员的质量。在行政法庭作出判决的大约 600 个案件中,作为政治机构而不是管辖机构的申请委员会,检查了 80 多件要求征求国际法院咨询意见的申请,并认为有三个案件征求国际法院的咨询意见是必要的。在所有这三个案件中,国际法院都确认了行政法庭的决定。

20. 在上述的每一个案件中,国际法院的法官都表示,他们希望对这个程序进行审查,因为它不能令人满意,并已引起许多批评,他对其中的大部分批评表示同意。按规程第 11 条规定的征求国际法院咨询意见的权利这种方式,导致国际法院要受理在其通常职权范围之外的公务员法的问题。此外,由于申请委员会的政治构成,它的表决票数可以从地理团结的角度来解释,而不能从法律逻辑的角度来解释,检查案件中的累积拖延使得征求咨询意见不是那么可取了,并使他们的申请成问题。

21. 当然,国际法院从不发表与行政法庭的判决相反的意见,这一点并不证明这个程序是无用的,它的效能也不可能建立在仅仅三个案件的基础上。此外,如有必要,它的存在也许具有确保行政法庭更加尊重法律的作用。然而,他的代表团认为,30 年的实践表明,国际公务员的权利不会因为取消一个不给他们上诉权利并使得有争议的申请取决于政治机构的意志而受到损害。

22. 行政法庭规程第 10 条第 2 款规定,“按第 11 条和第 12 条的规定,法庭的判决应是最后的,不得上诉”。写进这一款是为了避免有争议的诉讼出现多阶段,避免削弱行政法庭的权威。这一点由第 12 条加以补充,这一条涉及万一发现法庭在判



决时法庭在不知道某一决定性事实的情况下作出的判决而加以修正。因而出现的情况是初审和终审法庭这种情况。实际上，第 11 条毫无上诉程序的意思。根据这一规程，不存在任何双重级别的管辖，对第 11 条进行重新检查也不可能损害这种管辖，尤其是因为申请委员会有斟酌决定权不把一件事情提交国际法院。因此，问题仅仅是，一个不对国际公务员的权利提供基本保证，迄今未提供任何重大服务的咨询机制，是否值得人们支付律师费，希望破灭，支付大笔费用和忍受拖延，有时损害了必需作出的适当的司法判决。

23. 行政法庭不像英美法系国家行政法院那样是从属法院，而是拥有旨在确保公正法律诉讼权的充分管辖权的法院，它没有任何“复审”的机制。行政法庭比较像法律制度以罗马法为基础的国家的法庭，在那种国家里，司法法院从不检查行政法院的判决。因此，第 11 条中规定的程序按其目前的形式，既不是管辖的第二阶段，也不是“复审”的一种形式，因此缺少合格司法的必要性质。

24. 于是就产生了这样一个问题，可以制定什么样的机制来取代第 11 条中规定的现行程序。存在向国际法院或某个其它机构上诉的普遍权利——这显然是不可想象的——和简单废除现行程序之间，中间的解决办法也许就是在同一个法庭的两个分庭之间交叉审查，或者设立意见调查官。后一个解决办法是令人感兴趣的，虽然这样一位调解人显然只能在行政法庭检查案件之前进行干预，因为不能委托行政权力机关来监督司法机关的工作。意见调查官无疑可以发挥有益的作用，他可以建议关于应用裁判的方式。他还可以在诉讼前阶段充当调解人，但是他的作用和行政法庭规程第 7 条第 1 款中规定的联合上诉机构之作用之间很难避免发生冲突。

25. 另一个问题是，诉诸意见调查官是强制性的还是任择的。根据第 7 条第 1 款，向联合上诉机构提出纠纷案并不是强制性的，“秘书长和申请人”已“同意直接向行政法庭提出申请”，但是经常利用那种可能性也许是产生目前困难的原因之一，值得仔细研究。

26. 他的代表团认为，考虑到保护国际公务员权利，迅速处理纠纷和遵守预算限额的目标，马上开始对可能导致问题得到解决的一切渠道进行调查是适宜的。

27. ACKERMAN 先生（行政法庭副庭长）代表法庭庭长及其成员发言时说，法庭对拟议中对其规程的修正，以及一般影响到本组织内部司法裁决的事情显然是关心的，并希望将来法庭有更多机会出席有关这事情的讨论，如果合适的话，提出它的看法。

28. 主席宣读了联合国系统独立职工与协会协调委员会（独立职工会协调会）主席写给她的信，信中说，工作人员除了欢迎将项目 152 列入议程之外，还对目前正在讨论的项目 161 很感兴趣。独立职工会协调会的态度是，这个问题最好是在全面审查联合国内司法裁判制度时加以审议。对联合国内司法裁判制度的全面审查，根据大会第 47/226 号决议，在秘书长报告的基础上预定于 1994 年进行。他希望，如果第六委员会打算在本届会议期间对这个问题采取行动，那就要设法听取工作人员的意见，他随信附上一份有关的换函，他要求主席提请第六委员会注意这份换函。

29. 接着她宣读了联合国工作人员工会工作人员委员会主席 1993 年 6 月 24 日写给爱尔兰常驻代表的第一封信，爱尔兰常驻代表是行政法庭判决复查机制变革问题协商工作领导人。工作人员委员会主席在信中提到，工作人员显然关心这个问题，并且希望提请注意几点。第一，行政法庭判决的后续行动是联合国内部司法裁判制度的最后阶段，不应孤立地审议。工作人员对那个制度的某些方面感到不满，欢迎大会决定授权秘书长到 1994 年提交关于这个题目的全面报告，这份报告应在工作人员参加下起草。审查行政法庭的判决也许应是大会在这方面要处理的问题之一，希望在有关各方有机会对可能的变化发表评论之前不要作任何决定。第二，工作人员希望指出，凡是有意见调查官机构存在的地方，它都是与正式的行政司法制度分开的，意见调查官不是行政等级制度的一部分，而是试图不通过司法部门解决对行政机关的控诉的局外人。第三，在联合国里，过去有人曾建议设立意见调查官，作为可能取代

歧视和其他冤情调查小组的机构，换句话说，这是在有时导致行政法庭的过程一开始；因此，工作人员发现难以理解意见调查官问题怎么会产生于这个过程的末尾。

30. 然后她宣读了第二封信，即爱尔兰常驻代表致工作人员委员会主席的信。这位常驻代表在信中解释说，申请委员会主席在答复那些对行政法庭规程第 11 条规定的程序表示不满的委员会成员时曾建议，可以就这个问题举行所有成员国都可以参加的非正式协商。他作为这些协商的领导人的职能仅仅是将交换意见的趋势告诉申请委员会主席，因为协商的参加者和申请委员会本身都无权对规程第 11 条进行审查。

31. 爱尔兰常驻代表在信中归纳了他认为的趋势，并继续说，他认为，参加者一致认为，第 11 条规定的程序不能令人满意，显然大多数人认为，它应当彻底废除。他们一致认为，这个程序废除的话，为了解决联合国行政机构和工作人员之间与就业有联系的问题，应当由另一个机制来代替它。绝大多数人认为，成立意见调查官办公室是最有效的解决办法。有少数人虽然赞成这个办法，但是认为，废除这个程序留下的真空是无法由意见调查官完全填补的。关于这样一个办公室的主要特点问题，他在检查了世界银行、国际货币基金组织、卫生组织、教科文组织和有关联合国报告中的类似安排以后准备了一个非文件材料，并根据对它的评论修订了这个非文件材料。他随信附上几份连续的非文件材料文本和几份他在几次会议结束时闭幕词的书面摘要，并且说，他几乎没有发现任何东西是他要在信中与工作人员委员会主席持不同意见的，但是他希望主席理解协商的范围是有限的。最后，他答应向协商参加者分发主席的来信和他的复信。

下午 4 时 25 分散会。