



## 第七十四届会议

议程项目 115、135 和 146

任命各附属机构成员以补空缺，并作出其他任命

2020 年拟议方案预算

联合国内部司法

# 联合国内部司法以及联合国监察员和调解事务办公室的活动

## 行政和预算问题咨询委员会关于 2020 年拟议方案预算的第十一次报告

### 一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于联合国内部司法的报告(A/74/172)和关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告(A/74/171)。行预咨委会还收到内部司法理事会关于联合国内部司法的报告(A/74/169)。在审议这些报告期间，行预咨委会会晤了秘书长的代表，后者提供了补充资料和说明，最后于 2019 年 10 月 11 日提交了书面答复。

2. 秘书长关于联合国内部司法的报告提供了关于 2018 年内部司法系统运作情况的资料，以及案件数量统计和对大会第 73/276 号决议要求的回应。关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告提供了有关监调办 2018 年活动的信息。

### 二. 联合国内部司法

#### A. 2018 年正式司法系统统计数据

3. 秘书长在报告中提供了有关 2018 年正式内部司法系统运作趋势的数据。关于管理评价股，报告指出，2018 年收到的请求数量为历年第三高，共计 1 182 项，其中 1 087 项请求截至 2018 年 12 月 31 日已处理完毕，与往年的产出一致(A/74/172, 第 4 段)。

4. 报告还指出，在本报告所述期间，工作人员法律援助办公室收到了 3 216 项新的援助请求，并处理完毕 2 483 项请求。2018 年，该办公室提出了 173 项管理



当局评价请求，向争议法庭提出 119 项申请，在向上诉法庭提起的 8 项上诉中担任工作人员的法律代理。向该办公室提出的大多数(68%)援助请求涉及福利和应享待遇，反映了 2017 年生效的对工作人员薪金和福利全套待遇的修改(A/74/172, 第 6 和 7 段)。

5. 关于联合国争议法庭，报告指出，法庭收到 316 项新申请，共有 348 项申请，包括 32 个移交案件，而 2017 年有 382 项申请。在新申请中，27%涉及任用，25%涉及离职，21%涉及福利和应享权利，10%涉及纪律事宜，17%涉及杂项事宜。这些类别数字反映了自 2009 年该系统开始实施以来呈前后一致的趋势。有 44 项申请被撤回，发布了 128 项判决，是该系统建立以来历年倒数第三的判决数量，包括与有法官职位空缺的年份相比。年终待决申请数量从 2017 年的 372 项增至 2018 年的 404 项，这是该系统 2009 年成立以来待决的申请数量最多的一年。关于争议法庭从庭审结束或提交请求起至作出判决的三个月期限的遵守情况，2017 年和 2018 年，争议法庭合规率最高的一个地点为 67%，最低为 14%(A/74/172, 第 8-10、12 和 30 段，以及表 4)。

6. 报告指出，自 2019 年 1 月 1 日起，日内瓦的专职法官当选为争议法庭庭长，任期一年。随后，在 2019 年 4 月，当现任庭长仍在任职时，内罗毕的审案法官被其他 6 名法官推选为争议法庭新任庭长，无明确任期。报告还指出，这种情况影响了案件处理计划的执行(A/74/172, 第 17 和 86 段)。行预咨委会询问后获悉，大会任命了四名新的半职法官，审案法官的任期于 2019 年 7 月 10 日结束，从而解决了双重庭长的问题，在此之后，首任庭长继续她的任期，并着手执行案件处理计划。行预咨委会询问后还获悉与案件处理延误有关的所涉费用问题(见下文第 12 段)。行预咨委会对争议法庭的双重庭长及其对案件处理的影响感到关切，相信将尽一切努力避免再次发生这种情况。

7. 关于上诉法庭，报告指出，对争议法庭的判决提出了 53 项新的上诉，54 项待决上诉已得到处理。争议法庭判决中被上诉至上诉法庭的判决比例逐年波动不定。2017 年，59%的上诉是由工作人员提出的，41%是代表秘书长提出的；2018 年，45%的上诉是由工作人员提出的，55%是代表秘书长提出的(A/74/172, 第 18、48 和 49 段)。

8. 关于自我辩护，报告指出，2018 年，争议法庭手头案件中的自我辩护申请人比例仍然相对较低，为 39.2%。2018 年，工作人员法律援助办公室在争议法庭审理的案件中担任工作人员法律代理的比率为 44.6%，低于 2017 年的 57%(A/74/172, 第 19 段)。

## B. 对大会在第 73/276 号决议中提出的要求的回应

9. 秘书长的报告第三节回应了大会第 73/276 号决议在外联、冲突的根源、监管框架、非正式争议解决、追究管理人员对重大疏忽的责任、该系统的趋势和统计数字、案件处理计划及有关措施、在争议法庭自我辩护、工作人员法律援助办公室自愿补充供资机制以及编外人员可获得的救济等方面的要求。

10. 关于外联，秘书长称，外联战略考虑采用多媒体和多利益攸关方的信息传播方式，以及在总部地点或通过特派团旅行进行面对面的接触。为工作人员和管理人员小组举行了 35 次以上的外联情况通报会和活动。修订了题为“工作人员解决争端指南”的手册，以联合国所有六种正式语文提供，并让所有工作人员，包括外地工作人员都知悉有《指南》可用(A/74/172，第 73-74 和 76-77 段)。行预咨委会欢迎外联努力，包括提供所有六种正式语文的《工作人员解决争端指南》手册，并向外地工作人员散发。行预咨委会鼓励秘书长继续努力向总部和外地工作人员传播信息。

11. 关于案件处理计划及有关措施，大会请争议法庭庭长以及争议法庭和上诉法庭首席书记官共同制定和执行一项案件处理计划，其中包括实时案件跟踪看板和业绩指标。秘书长指出，截至 2018 年 12 月 31 日，案件量的 50.74%，即 205 个案件，已待决 401 天或更长时间。庭长于 2019 年 1 月确定了每月判决数目标，并重新分配了待决超过 401 天的两个群体案件。已经开发了一个信息看板临时版本，提供了关于各地点待决案件数量及其案龄以及已处理案件数量的实时信息。报告指出，在 2019 年 1 月执行案件处理计划后，争议法庭的案件量从 404 件减少到 285 件，减少了 29.45%，待决超过 401 天的案件量也从 205 件减少到 97 件，减少了 52.68%(A/74/172，第 86 段)。

12. 行预咨委会询问后获悉，自 2009 年以来，争议法庭从提交申请起所需的最长案件处理时间为 1 801 天，即 4 年零 11 个月。关于长期未决案件所涉费用问题，行预咨委会获悉，最重要的费用因素是未解决的冲突对申请人、管理人员或其他有关工作人员和组织的影响，这可能导致身体疾病、缺勤和方案产出交付延迟。行预咨委会还获悉其他影响，例如争议法庭、书记官处和工作人员法律援助办公室的资源使用效率低下，以及需要额外资源来处理积压的工作。虽然行预咨委会注意到案件处理计划取得了积极成果，但它仍然对一些案件所需处理时间感到关切。行预咨委会鼓励加强努力，减少案件处理的时间长度和长期未决案件的数量。行预咨委会期待在秘书长的下一次进展报告中得到关于案件处理计划的最新资料。

13. 关于编外人员可获得的救济，大会第 73/276 号决议请秘书长编写一份全面分析材料，说明编外人员可用的补救办法，包括其效力、可为防止争议和解决当事方之间现有争议而开展的工作，并借鉴他提交大会往届会议的报告中所载信息和建议，确定良好做法。报告介绍了正在实施或提议的五项举措，包括联合国监察员和调解事务办公室设立试点项目，向编外人员提供非正式争议解决服务(A/74/172，第 95 段)。行预咨委会关于试点项目的建议和意见载于下文第三节。

### C. 有待大会采取的行动

14. 报告指出，秘书长认为，报告所载提议会加强联合国内部司法的效力(A/74/172，第 101 段)。报告还请大会注意该报告提供的资料(A/74/172，第 102 段)。行预咨委会询问后获悉，报告载有以下提议：

(a) 秘书长提议修正《工作人员细则》，为本组织采取自愿行动提供法律依据，以确保在工作人员未能遵守法院的家庭抚养令时获得最充分的有效救济，此前上诉法庭对 Ozturk 案作出了判决(A/74/172, 第 97-99 段)，具体修正案是在另一个议程项目下提出的；

(b) 秘书长建议，大会不妨根据内部司法理事会的建议，弥补两法庭庭长任期保障方面的法律缺陷(A/74/172, 第 17 段)；

(c) 秘书长建议，根据第六委员会的意见，大会似宜考虑是否应公布争议法庭发出的所有普遍适用的司法指示，从而供包括大会在内的所有利益攸关方查阅(A/74/172, 第 88 段)；

(d) 秘书长提议探讨是否可以以具有成本效益的方式聘用一个中立实体，如有仲裁，该实体可以向联合国和编外人员提供某些支助职能，以加快争议解决进程(A/74/172, 第 95(D)段)。

15. 行预咨委会经询问还获悉，如果得到大会的积极考虑，这些提议将在现有资源范围内执行。

16. 关于修正《工作人员细则》的提案，行预咨委会注意到，该提案是在大会另一个议程项目下提交的。关于其他提案，行预咨委会认为，这些法律事项不属于行预咨委会职权范围，应由大会决定。行预咨委会相信，如果这些提案涉及财务问题，将遵守审议提案的有关规则和程序。

17. 除上述意见和建议外，行预咨委会建议大会注意到秘书长关于联合国内部司法的报告所提供的信息。

### 三. 联合国监察员和调解事务办公室的活动

18. 秘书长在其关于联合国监察员和调解事务办公室(监调办)的活动的报告(A/74/171)中指出，2018 年监调办立案 3 577 起，包括调解案件，比上一年增加了 10%。在这些案件中，2 776 件来自秘书处，539 件来自各基金和方案，262 件来自联合国难民事务高级专员公署(难民署)，总体呈上升趋势。报告还指出，与往年一样，2018 年最常向监调办报告的三类问题分别是：(a) 工作和职业；(b) 报酬和福利；(c) 评价关系。与评价关系以及报酬和福利有关的案件数增加，与工作和职业有关的案件数则有所下降(A/74/171, 第 23 和 26 段)。

19. 在本报告所述期间立案的调解案件共有 84 起，其中 63 起来自秘书处，15 起来自各基金和方案，6 起来自难民署。在 2018 年结案的 65 起调解案件中，有 52 起是经过调解的案件，5 起是已完成的团体程序(A/74/171, 第 39 和 40 段)。

20. 行预咨委会注意到本组织非正式争议解决程序的总体重要性，与正式程序相比，这是一种更具成本效益的争议解决方法，相信将继续努力鼓励使用这一方法。

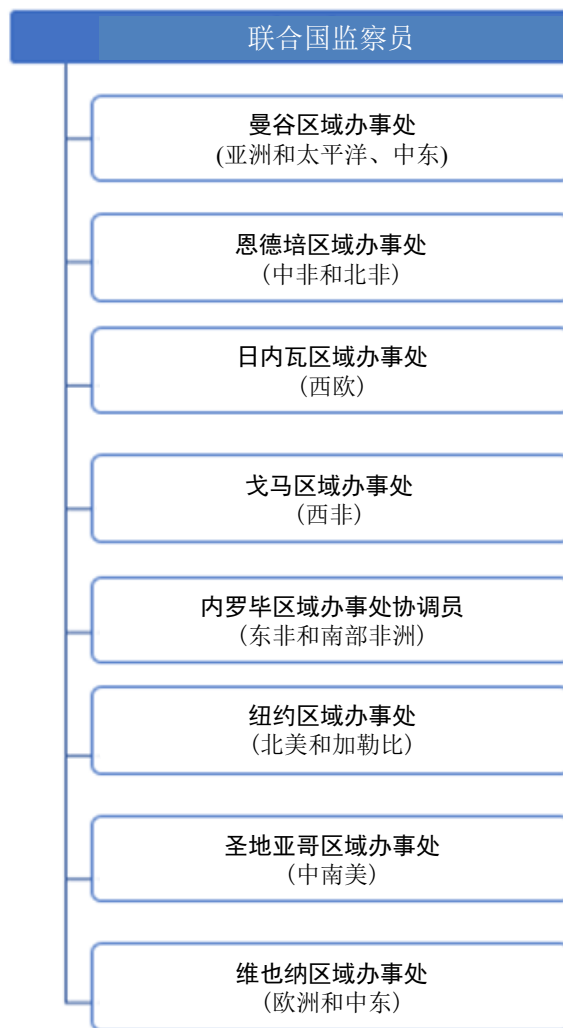
21. 关于监调办的全球存在，报告指出，除了曼谷、恩德培(乌干达)、日内瓦、戈马(刚果民主共和国)、内罗毕、纽约、圣地亚哥和维也纳的办事处外，区域监

察员办事处还在其服务的工作地点提供全面的冲突管理服务。监调办还在没有驻地监察员的地方开展了一项试点举措。为建立一个外联协调人网络，对来自联合国中非共和国多层次综合稳定特派团 11 个工作地点的 25 名工作人员进行了培训，他们将协助监调办提高对及早解决冲突的认识，并创造一个相互尊重的工作场所(A/74/171，第 10、11 和 51 段)。

22. 经询问，行预咨委会收到了下图，该图显示监调办八个分支机构各自的区域覆盖范围(见图)。

图

联合国监察员和调解事务办公室分支机构的区域覆盖范围



23. 经询问，委员会还获悉，根据客户的需要，可能会在个案基础上调整覆盖面，以提高成本效益，并以某些正式语文提供服务。行预咨委会建议大会请秘书长在联合国监察员和调解事务办公室的下一份报告中对协调人外联网络试点举措进行分析。



### 向编外人员提供非正式争议解决服务的试点项目

24. 大会在第 73/276 号决议中请秘书长在现有资源范围内设立试点项目，向编外人员提供非正式解决争议服务。大会还请秘书长建立定量和定性分析，并在其下一次报告中提供这一信息和任何建议。

25. 报告指出，在大会通过该试点之前，秘书处编外人员的案件总数从 2017 年的 225 起增加到 2018 年的 304 起，而且监调办未采取任何有针对性的提高认识的外联或具体措施。2019 年截至 6 月底，监调办为 173 名编外人员提供了服务。报告还指出，如果编外人员案件数量继续增加，并且试点项目导致编外人员案件增加到超过每年 350 起，则将需要额外资源才能使项目具有可持续性。编外人员在 2018 年最常向监调办报告的三类问题是：(a) 评价关系；(b) 工作和职业；(c) 报酬和福利(A/74/171，第 43 和 44 段)。

26. 行预咨委会询问后获悉，工作场所关切问题的非正式解决对工作场所健康和生产力产生了总体积极影响，并将使监调办能够更好地分析编外人员对本组织相关部门的不满。监调办预计将收到与以下方面有关的纠纷：安全、健康、福祉和工作/生活平衡；评价关系；报酬和福利；法律法规问题；与工作和职业有关的问题以及与领导力有关的问题。行预咨委会还获悉，监调办一直在其区域办事处之间分派案件量，以吸收额外的工作量；如果案件数量大幅增加到无法吸收的程度，监调办将向大会报告，并提出可能要求加强其能力的建议。鉴于试点项目经验有限，行预咨委会获悉，监察员向大会第七十五届会议提交的报告将提供更全面的资料。

27. 行预咨委会建议大会请秘书长在联合国监察员和调解事务办公室的下一次报告中提供更详细的资料和分析，说明向编外人员提供非正式争议解决服务的试点项目，包括冲突的性质和所提供的咨询意见，每类编外人员的分类数据，以及争议解决试点项目的结果。