



第七十五届会议

议程项目 152

联合国内部司法

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

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

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/75/162 和 A/75/162/Add.1)和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/75/160)。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/75/154)。行预咨委会在审议报告期间得到了补充资料和澄清,最后收到了注明日期为 2020 年 10 月 4 日的书面答复。

2. 秘书长关于联合国内部司法的报告提供了关于 2019 年内部司法系统运作情况的信息,以及统计数据和对大会第 73/276 和 74/258 号决议所载要求作出的综合回应。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 2019 年活动的信息。

二. 联合国内部司法

A. 2019 年正式内部司法系统的趋势和有关意见

3. 秘书长在其报告第二节中提供了与 2019 年正式内部司法系统运作有关的信息、数据和趋势,其中包括:

(a) 秘书处的管理当局评价股收到了 704 项请求,而 2018 年收到了 1 182 项请求,当时大量的集体申请导致工作量激增。在 2019 年收到的请求中,该股处理完毕 629 项请求,占 89.3%,与前几年的产出百分比一致。此外,2019 年秘书处 78%的管理当局评价请求没有进入联合国争议法庭程序(A/75/162, 第 3 和 4 段);



(b) 争议法庭收到 308 项申请，略少于 2018 年收到的 316 项。内罗毕书记官处收到的申请(158 份)略多于一半。争议法庭处理了 389 个案件，与 2018 年相比增加了 36%。它还作出了 159 份判决，与 2018 年作出的 128 份判决(不包括撤诉判决)相比，增加了 24%。已处理的申请包括长期存在的团体申请(同上，第 5 段)。秘书长的报告指出，2019 年上半年，争议法庭由 3 名专职法官、2 名半职法官和 2 名审案法官组成，自 2019 年年中起，法庭组成变为 3 名专职法官和 6 名半职法官(同上，第 11 和 12 段)。因此，2019 年全年的组成相当于 6 名专职法官，而前 9 年则相当于 7 名专职法官(3 名专职法官、3 名专职审案法官和 2 名半职法官)(同上，脚注 10)(另见下文第 9 段)；

(c) 2019 年 1 月 1 日，联合国上诉法庭有 35 个待决案件。在这一年中，上诉法庭收到 124 个新案件，处理了 95 个案件，自 2019 年底起有 64 个待决案件(同上，第 26 段)；

(d) 工作人员法律援助办公室收到了 1 978 项新的援助请求，并通过和解或其他方式处理完毕 1 695 项请求。新的请求总数虽然低于 2018 年的数字(2018 年的特点是有大量集体案件)，但仍反映出援助需求增加的总体趋势(同上，第 41-43 段)(另见下文第 13 段)。

4. 行预咨委会相信，秘书长将继续在今后的报告中汇编和分析案件量资料，并重点阐述任何新出现的趋势(另见 A/73/428，第 10 段)。

B. 对大会所提要求的回应

5. 秘书长在其报告第三节中回应了大会第 73/276 和 74/258 号决议所载要求，包括关于外联、被禁止的行为、防范报复、冲突根源、编外人员可获得的救济、追究管理人员对重大疏忽的任责、在两个法庭自我辩护、对争议法庭和上诉法庭规则以及《上诉法庭规约》的修正、争议法庭案件处置计划和半职法官的使用、工作人员法律援助办公室自愿补充供资机制、内部司法理事会成员的服务条件和任用要求以及大会第 73/276 号决议所定措施的影响。

联合国争议法庭的案件积压情况和有关措施

6. 大会第 74/258 和 73/276 号决议注意到争议法庭有大量待决案件和迟迟未决案件，要求执行一项案件处理计划，包括订立案件实时跟踪看板和案件处置数量的业绩指标(第 74/258 号决议，第 28 段，及第 73/276 号决议，第 24 段)。秘书长的报告指出，争议法庭庭长于 2019 年初制定了载有每月目标的案件处理计划，看板已于 2019 年 8 月完成。截至 2018 年底，404 个案件待决，其中 205 个(51%)处于待决状态的时间超过 401 天。截至 2019 年 12 月 31 日，这 404 个案件中有 267 个(66%)已得到处理，包括 205 个长期未决案件(处于待决状态的时间超过 401 天)中的 91%的案件(A/75/162，第 97-100 段)。内部司法理事会在其报告中指出，虽然在减少积压方面取得了进展，但截至 2020 年 7 月 1 日，仍有 278 个待决案件(其中 37 个案件的案龄超过了 401 天至 500 天，66 个案件的案龄在 501 天至 1 000 天之间)，预计每年会收到 300 多个新案件，积压仍然是一个严重问题(A/75/154，第 17 和 20 段)。

7. 内部司法理事会为改善这一情况提出了建议，包括：(a) 设立一项关键业绩指标，即每名法官每月作出 7 项判决，不包括即决处置；(b) 所有新案件在收到后即予以分派，而不是采取目前的做法，即任何时候向一名法官分派的案件不超过 10 至 15 个(同上，建议 1 和 3)。争议法庭庭长认为理事会建议的基准不可行，并表示，确定业绩计量标准是法官的特权，例如，争议法庭在 2020 年初确定了每月 4 个案件的目标(2 项判决和 2 项其他形式的处置)(同上，第 24 段)。

8. 行预咨委会询问后获悉，根据大会的要求(第 74/258 号决议，第 26 段)，争议法庭法官于 2019 年 10 月 1 日通过了一项决议，其中除其他外，授权庭长负责向各工作地点部署法官，监测在消除积压计划和案件处理计划方面取得的进展，并监测既定业绩指标的遵守情况。

9. 大会第 73/276 号决议第 47 段要求秘书长在现有资源范围内向大会第七十五届会议提供一份关于该项决议所定新措施的影响的深入评估报告。虽然秘书长的报告指出，现在进行这样的评估还为时过早，但报告就争议法庭使用半职法官的情况提出了一些初步意见。秘书长特别指出，半职法官模式提高司法效率，证据是在减少了 1 名专职法官的情况下，2019 年作出的判决和发布的命令增加(见上文第 3(b)段)，同时提升了系统的灵活性，允许在案件量最大的工作地点部署司法人力。此外，秘书长表示，最近在网上公布半职法官部署时间表和分派的案件清单的做法有助于更明确、透明地了解案件进展状况(A/75/162，第 129 段)。

10. 行预咨委会承认所取得的进展，但依然对争议法庭的案件积压情况表示关切，并认为应作出更多努力，进一步减少待决案件和迟迟未决案件的数量。特别是，行预咨委会强调，秘书长须在下次报告中提供最新资料，说明大会第 73/276 和 74/258 号决议所定措施的执行情况并对执行情况进行全面评估，包括案件处理计划、案件追踪看板、业绩指标、庭长的行政职责和半时法官的使用情况。

编外人员可获得的救济

11. 秘书长在报告中按照大会第 74/258 号决议第 20 和 21 段的要求，提供了最新资料，说明旨在更好地预防和解决涉及编外人员的争议的举措(A/75/162，第 74 段)。行预咨委会询问后获悉，业务支助部人力资源事务司于 2020 年 8 月完成了一项关于秘书处内部编外人员使用情况的研究，该研究将作为制定政策建议的依据。研究报告包括 32 项建议，预计将在进行最后协商后，于 2020 年 11 月初发布。行预咨委会还获悉，目前正在编写的关于聘用咨询人和个体订约人的订正行政通知将设想建立一个临时的费用不变的简化争议解决机制，这将避免给本组织造成任何常设费用。行预咨委会相信，秘书长将在下次报告中提供最新资料，说明费用不变的编外人员简化争议解决机制的进展情况(另见下文第 25-28 段)。

在两个法庭自我辩护

12. 根据大会关于继续监测和报告自我辩护情况的要求(第 74/258 号决议, 第 25 段), 秘书长在其报告中指出, 2019 年, 争议法庭审理的案件中有 45.1% 由自我辩护的申请人提出, 上诉法庭审理的上诉和交互上诉案中有 44% 由自我辩护的申请人提出。相比之下, 2018 年争议法庭的自我辩护率为 39.2%, 上诉法庭的自我辩护率为 45%(A/75/162, 第 77 段)。

13. 关于自我辩护率高的根本原因, 行预咨委会询问后获悉, 2019 年工作人员法律援助办公室在审查案情实质并确定“没有合理的胜诉机会”后, 拒绝了 527 个案件的代理。此外, 据秘书处称, 一些无人代理的工作人员对工作人员法律援助办公室的能力和(或)独立性持负面看法; 而另一些人则认为, 由于他们有资质或熟悉内部司法系统, 他们可以为自己辩护, 效果与该办公室的辩护相同, 甚至更好。行预咨委会还获悉, 虽然该办公室没有明确因能力不足而拒绝代理, 但人员配置不足的情况一旦发生, 就会对向工作人员提供的服务的质量和范围产生负面影响。在这方面, 行预咨委会注意到, 由于流动性状况, 该办公室无法填补 2020 年初空缺的 10 个经常预算员额中的 5 个(同上, 第 132(b)段)。

14. 秘书长报告所载数据表明, 无人代理的申请人的案件以是否可受理为由被驳回的比例大大高于有人代理的诉讼当事人提出的案件比例: 在争议法庭 2019 年认为不可受理的 161 项申请中, 有 122 项是由无人代理的申请人提出的。不过, 这也表明, 一旦申请人达到可受理门槛, 申请人是否有法律代理与申请结果的相关性就会降低(同上, 第 81 和 82 段)。自 2019 年 5 月起, 争议法庭和上诉法庭网站上提供了协助自我辩护申请人的工具包。工作人员法律援助办公室在拒绝代理时, 也会引导申请人使用这些工具包(同上, 第 78 和 80 段)。

对两法庭程序规则的修正

15. 大会敦促争议法庭和上诉法庭修订各自的程序规则, 但须经大会核准, 以期精简和统一其案件管理办法(第 74/258 号决议, 第 27 段)。秘书长报告附件一和附件二载有上诉法庭和争议法庭分别于 2019 年 10 月 24 日和 2020 年 6 月 8 日通过的程序规则修正案。行预咨委会注意到, 这些修正案是其职权范围之外的法律事项, 由大会决定。行预咨委会相信, 如果这些提案涉及财务问题, 将遵守审议提案的相关规则和程序。

内部司法理事会成员的服务条件和任用要求

16. 按照大会的要求, 秘书长报告附件五提出了内部司法理事会成员的拟议服务条件和任用要求(第 74/258 号决议, 第 39 段)。秘书长表示, 核准拟议的服务条件和任用要求不涉及额外经费问题, 因为内部司法办公室的核定预算包括该理事会成员的薪酬(A/75/162, 第 127 段)。

C. 其他事项

冠状病毒病的影响

17. 行预咨委会询问后获悉,冠状病毒病(COVID-19)大流行对内部司法系统的影响仍在显现,尚未对吸取的经验教训进行充分分析。然而,截至目前,大流行尚未对案件处理工作产生负面影响。截至2020年8月31日,争议法庭发布了159项判决,相当于整个2019年发布的判决数量,待决案件数量减少了29.7%,从2020年1月的323个减至227个。截至2020年9月29日,上诉法庭每年三期开庭中的两期以远程方式进行,共作出了62项判决,预计到今年年底将总共作出98项判决,与2010年以来的年平均水平一致。

利益攸关方之间的协商

18. 行预咨委会注意到,提供给它的信息似乎表明,在某些情况下,内部司法系统的利益攸关方之间缺乏充分协商。据秘书处称,在某些情况下,内部司法理事会在没有咨询任何或所有相关利益攸关方的情况下提出建议。同样,内部司法理事会表示,没有就秘书长报告所列的某些建议征求其意见,包括没有就关于其服务条件和争议法庭程序规则修正案的提议征求其意见。行预咨委会强调所有相关利益攸关方之间酌情进行协商的重要性,并鼓励进行此种协商,以便向大会全面介绍内部司法系统的状况,并最终确保其运作得到改善。

19. 除上述意见外,行预咨委会建议大会表示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

秘书处的案件和趋势统计概览

20. 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/75/160)中指出,2019年监调办立案2238件,这些案件均出自秘书处。这一总数中包括调解案件,与2018年相比减少了538件(即19.3%)。监调办将立案数减少归因于以下要素:(a)若干访问团被推迟或取消;(b)案件报告方式发生变化,因为每个集体案件现在算作一个单一案件;(c)本报告所述期间区域办事处流动性大,人员配置发生变动(同上,第22-24段)。

21. 秘书长在报告中指出,与往年一样,2019年向监调办报告的最常见的三类问题是评价关系;工作和职业;以及报酬和福利(同上,第26段)。秘书长指出,在系统性问题中,针对女性管理人员的对上职业骚扰或拉帮挤对事件有所增加。监察员称,成为拉帮挤对对象的新女性管理人员并不总能得到高级管理层的支持,如果她是从本组织以外聘用的,就更是如此。因此,本组织必须向新的任职者提供充分的培训,使他们感到自己将得到充分支持(同上,第67-71段)。关于对上骚扰案件的解决,行预咨委会询问后获悉,监调办以各种方式处理这些案件,包括侧重于辅导的一对一干预、团队干预和高级管理层参与。

22. 行预咨委会关切地注意到，最近对上骚扰女性管理人员的案件有所增加，并相信将在下次关于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告中列入关于这一问题的详细资料。

23. 关于种族主义问题，报告指出，秘书长要求监察员与人力资源厅一道，并与工作人员代表密切协作，为开展一项为期一年的运动拟订行动计划，以便在本组织内增进对种族主义的了解和认识，促进就种族主义采取行动，并提出结论，使秘书长能够采取适当行动(同上，第 91 段)。行预咨委会询问后获悉，监调办加入了秘书长提议设立的相关工作队，种族主义往往是对歧视提出的一系列更广泛关切中的一个基本问题。因此，很难确定具有种族主义要素的案件的具体数量。行预咨委会相信，将在下次于联合国监察员和调解事务办公室活动的报告中列入关于种族主义和涉及种族歧视的案件的详细资料。

24. 在调解方面，报告指出，监调办 2019 年开立了 112 个调解案件，与 2018 年相比增加了 49 个(77.7%)。监察员称，调解案件增加的部分原因是努力对更适合进行有组织调解或有人协助的对话的案件进行分类。除了调解案件外，监调办还进行了 78 次有人协助的对话，其中大部分是在 8 个区域监察员办公室进行的。此外，调解事务处还处理了 4 个集体案件，总共涉及约 70 名参与者。在 2019 年了结的 114 个调解案件中，65 个案件得到完全解决，2 个案件得到部分解决(同上，第 30-34 段)。

编外人员

25. 大会第 73/276 号决议第 16 段要求秘书长设立试点项目，为编外人员提供非正式争议解决服务。大会第 74/258 号决议第 22 段要求秘书长提供该试点项目运作情况的概览。行预咨委会询问后获悉，由于 COVID-19 大流行，对试点项目进行彻底评估的能力受到阻碍。

26. 关于编外人员现有的追索手段，行预咨委会询问后获悉，这些人员可诉诸非正式司法系统，但有组织的调解除外，这些调解结束后会产生可由争议法庭强制执行的书面的解决办法。他们不能诉诸与上诉有关的正式司法系统，但有权对秘书长 ST/SGB/2019/8 号公报所述的骚扰(包括性骚扰)、歧视和滥用职权行为提出正式投诉，并有权利用仲裁。

27. 秘书长在报告中指出，监调办在 2019 年开立了 332 个涉及编外人员的案件，与 2018 年相比增加了 28 个(即 9.2%)(A/75/160，第 36 段)。编外人员提出的最常见问题是评价关系；工作和职业；法律、规章、财务与合规；以及报酬与福利(同上，第 39 段)。此外，报告强调了工作人员和编外人员之间的待遇差距，特别是在艰苦工作地点和危机情况下的关照义务方面(同上，第 45-59 段)。行预咨委会询问后获悉，例如，在 2010 年海地地震之后，包括医疗保险、病假天数、伤残养恤金福利、利用联合国诊所服务和《联合国工作人员细则》附录 D 相关赔偿问题在内的应享权利存在差异，导致工作人员和编外人员待遇不同。监察员认为，发生的这类情况越来越多，反映出在危险工作地点和冲突区越来越多地使用编外人员。

28. 行预咨委会注意到与编外人员有关的问题，特别是与危险工作地点和冲突区的关照义务有关的问题。行预咨委会认为，应延长向编外人员提供非正式争议解决服务的试点项目，并按照大会第 74/258 号决议的要求，尽快提供关于该项目运作情况的概览。

冠状病毒病大流行的影响

29. 关于这一大流行病对监调办运作的影响，行预咨委会询问后获悉，在 2020 年 6 月至 9 月期间，向设在 67 个国家的外地办事处派出了 15 个虚拟访问团。这些虚拟访问团虽然有用，但也带来了一些挑战和限制，即：(a) 一些人员，主要是本国工作人员和使用因特网机会有限的编外人员，无法从虚拟访问中获益；(b) 一些工作人员对在虚拟会议上提出工作场所机密问题感到不舒服。虽然可以通过虚拟方式联系到许多工作人员，但初步评估表明，对于解决冲突的目的而言，虚拟外联不是可行的替代办法。行预咨委会注意到，在当前大流行病期间，在向所有类别人员提供平等的非正式争议解决服务方面遇到挑战，并相信将努力改善与本国工作人员和编外人员的远程接触。

30. 关于提请监调办注意的与这一大流行病有关的案件，行预咨委会获悉，从 2020 年 3 月 15 日至 9 月 30 日，与不文明行为有关的案件数量与 2018 年同期相比减少了 3%。监察员称，行政当局在与远程工作相关的问题上表现出了极大的灵活性，并将工作人员的福祉置于其考虑的中心。然而，鉴于工作人员对实际返回办公场地的担忧与日俱增，监调办预计未来几个月案件将会增加。

人员配置问题/权力下放

31. 秘书长在报告中指出，监调办已在其预算报告中提议进一步下放总部的调解能力，使更多的服务更贴近外地工作人员。在这方面，监调办提议裁撤调解办公室主任员额(D-1)，并核准在日内瓦(1 个员额)和内罗毕(1 个一般临时人员职位)设立 2 个冲突解决干事(P-3)(同上，第 95 段)。行预咨委会询问后获悉，裁撤 D-1 员额与持有 2020 年 12 月 31 日到期的定期任用合同的任职者提前退休无关。如果大会核准裁撤 D-1 员额的建议，监调办将无法将当前任职者的定期任用延长到目前到期日之后。

32. 行预咨委会回顾其先前的建议，该建议是根据其在审查 2021 年拟议方案预算期间提供的资料提出的(A/75/7，第一.18 段)。行预咨委会注意到该提议的相互关联性，并注意到裁撤纽约调解办公室主任员额(D-1)的提议实际上涉及自愿退休计划。此外，行预咨委会指出，如果任职者不提前退休，似乎会影响日内瓦拟议 P-3 员额的供资情况。行预咨委会还注意到，没有提供充足的定性和定量资料说明为什么拟在日内瓦设立解决冲突干事员额(P-3)以及拟在内罗毕设立解决冲突干事临时职位(P-3)。行预咨委会相信，将就该员额和该职位本身的意义说明拟议设立员额和职位的理由。因此，行预咨委会相信，秘书长将在大会审议 2021 年拟议方案预算时向大会提供更多理由。