



第七十五届会议

议程项目 148

联合国共同制度

对联合国共同制度管辖设置的初次审查

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于对联合国共同制度管辖设置的初次审查的报告(A/75/690)。行预咨委会在审议该报告期间在线会晤了秘书长的代表，他们提供了补充信息，作出了澄清，最后提出了注明日期为 2021 年 2 月 16 日的书面答复。

2. 秘书长报告是根据大会第 74/255 B 号决议第 8 段提交的，其中大会请秘书长以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份对共同制度管辖设置进行审查，并尽快向大会提交审查结果和建议。秘书长指出，他的报告介绍了根据该决议进行的初次审查的初步结果(A/75/690，第 1 段)。

二. 一般性意见

A. 背景和环境

3. 大会在第 74/255 B 号决议中关切地注意到，联合国共同制度各组织面临着在共同制度各组织之间设立两个具有并行管辖权的独立行政法庭制度的挑战，即国



际劳工组织行政法庭(劳工组织行政法庭)和联合国法庭¹ (第 74/255 B 号决议, 第 8 段)。

4. 秘书长在其报告中指出, 在 1975 年公务员制度委员会成立后不久, 有人就开始提出类似的担心, 特别是认为两个法庭制度在国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)相关事项上的判例分歧可能有损于共同制度的一致性, 这些关切随着时间的推移引发了广泛的讨论和建议(A/75/690, 第 43 段; 另见同上, 概述过去为应对共同制度设两套法庭制度带来的挑战所作努力的第二节)。然而, 秘书长进行的 1975 年至 2016 年判例调查(同上, 第三节)表明, 在审查期间, 两个法庭制度并存并未造成判例分歧: 同一公务员制度委员会事项仅在三个案例中同时向劳工组织行政法庭和联合国法庭提出质疑, 在每个案例中, 法庭都得出了相同的结论(同上, 第 83 段; 另见下文第 8 和 15 段)。

5. 尽管如此, 秘书长指出, 即使不存在判例分歧, 当一个法庭作出的判决并非对共同制度所有组织都有约束力时, 设两个法庭可能导致公务员制度委员会的决定或建议在整个共同制度的执行不一致(A/75/690, 第 87 段)。报告表示, 截至 2016 年, 在劳工组织行政法庭作出判决之后, 也曾三次出现此类执行不一致的情况(同上, 第 86 段; 另见下文第 8 段)。

6. 此外, 行预咨委会询问后获悉, 各组织接受了某一法庭的管辖后就必须执行该法庭的判决, 即使意味着以并非公务员制度委员会最初设想的方式调整委员会的决定或建议的执行工作。与此同时, 加入联合国共同制度的各组织接受了公务员制度委员会规约, 其中第 1 条规定了委员会的权力和任务。²

7. 行预咨委会注意到, 关于两个法庭制度可能导致公务员制度委员会相关事项判例分歧以及委员会决定和建议执行不一致的担心体现在联合国共同制度在日

¹ 根据秘书处提供的资料, 接受国际劳工组织行政法庭(劳工组织行政法庭)管辖的联合国共同制度组织包括: 全面禁止核试验条约组织、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际原子能机构(原子能机构)、国际劳工组织(劳工组织)、国际电信联盟(国际电联)、联合国艾滋病/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国工业发展组织(工发组织)、万国邮政联盟(万国邮联)、世界粮食计划署(粮食署)、世界卫生组织(世卫组织)、世界知识产权组织(知识产权组织)和世界旅游组织(世旅组织)。接受联合国争议法庭和联合国上诉法庭管辖的共同制度组织包括: 联合国、国际贸易中心(国贸中心)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国开发计划署(开发署)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国项目事务署(项目署)和世界气象组织(气象组织)。此外, 未在共同制度中单列的联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)及联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)亦接受联合国争议法庭和联合国上诉法庭的管辖。下列共同制度组织只接受联合国上诉法庭的管辖: 国际民用航空组织(国际民航组织)、国际农业发展基金(农发基金)、国际海事组织(海事组织)、国际海床管理局、国际海洋法法庭以及联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)。

² 根据规约第 1 条, 设立国际公务员制度委员会是为了规范和协调联合国共同制度服务条件。委员会对联合国和参加联合国共同制度并接受委员会规约的专门机构和其他国际组织履行这些职能。接受委员会规约的方式是机构或组织的行政首长向秘书长发出书面通知。

内瓦工作地点同时适用两个工作地点差价调整数乘数，大会对此表示了关切(第 74/255 B 号决议，第 7 段)，并促使大会要求审查共同制度的管辖设置。

8. 具体而言，2019 年，劳工组织行政法庭作出了一系列最终判决，³ 搁置了按照公务员制度委员会 2017 年为日内瓦确定的工作地点差价调整数乘数计算的工作地点差价调整数的支付。国际劳工组织行政法庭得出这一结论的主要理由是“根据其规约，委员会只有权就工作地点差价调整数乘数提出建议，而不是作出具有约束力的决定”(A/75/690，第 2 段；另见 A/75/30，第 151 段和 A/74/30，第 17-19 段)。行预咨委会询问后获悉，诉讼当事方组织(国际劳工组织(劳工组织)、国际移民组织、国际电信联盟、世界卫生组织和世界知识产权组织)执行了判决，并追溯适用了与公务员制度委员会正式颁布的工作地点差价调整数乘数不同的乘数。受劳工组织行政法庭管辖的其他组织(联合国粮食及农业组织、国际原子能机构、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、联合国教育、科学及文化组织、万国邮政联盟、世界粮食计划署和世界旅游组织)也决定遵循劳工组织行政法庭的判决，以避免其工作人员提出类似的质疑。这造成了同一工作地点的共同制度各组织之间的薪酬差异情况，上述差异源自是否接受了劳工组织行政法庭的管辖。此外，行预咨委会获悉，2020 年 7 月，联合国争议法庭就日内瓦工作地点差价调整数乘数作出了 19 项判决，并得出了与劳工组织行政法庭不同的结论。预计联合国上诉法庭将在定于 2021 年 3 月 8 日至 19 日举行的届会上审议由此产生的申诉。

9. 行预咨委会回顾，大会第 74/255 A 号决议除其他外，重申公务员制度委员会有权根据其规约第 11 条(c)的规定继续为联合国共同制度内的工作地点制定工作地点差价调整数乘数，并敦促共同制度成员组织根据委员会规约与其充分合作，优先并尽早恢复工作地点差价调整数制度的一致性和统一性(第 74/255 A 号决议，第 3 段)。大会再次请公务员制度委员会建议采取措施应对不遵循委员会决定和建议的问题，并就此向大会第七十五届会议提出报告(第 74/255 B 号决议，第 6 段；另见上文第 2 和 3 段)。大会还请秘书长以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份，全力确保大会各项决定在整个联合国共同制度内全面执行，没有无故拖延(第 74/255 B 号决议，第 9 段)。此外，大会在第 75/245 号决议中重申，如果不充分尊重委员会根据其规约第 11 条(c)作出的决定，则可能损害享受共同制度福利的申请，并危及各组织参加联合国合办工作人员养恤基金的资格(第 75/245 号决议，第 7 段；另见同上，第 10 段)。大会还请秘书长与联合国工作人员养恤金联合委员会协商，审查是否所有参与组织都遵守薪金、津贴和其他服务条件的共同制度，并在下次提交大会的报告中介绍审查结果(同上，第 8 段)。

³ 劳工组织行政法庭的裁决以多数票表决作出，不得上诉(A/75/690，第 21 段)。相比之下，根据大会 2007 年建立的两级内部司法系统，联合国上诉法庭有权审理对联合国争议法庭判决提出的上诉以及就代表联合国工作人员养恤金联合委员会的常设委员会作出的决定未遵守《联合国合办工作人员养恤基金条例》提出的上诉(同上，第 33-35 段)。

B. 秘书长报告的目的、范围和方法

10. 秘书长指出，他对管辖设置的初次审查侧重于两个法庭制度并存如何波及到执行公务员制度委员会决定和建议的一致性(A/75/690, 第 3 段)，并提出了解决问题的一系列可能备选方案(同上，第四节)。行预咨委会询问后获悉，报告的目的首先是介绍联合国共同制度管辖设置的复杂性以及会受任何改变影响的众多利益攸关方。

11. 秘书长在报告第 4 至 7 段介绍了为审查提供信息的各项协商，其中除其他外包括：联合国系统行政首长协调理事会和联合国共同制度其他组织的成员；三个工作人员联合会；劳工组织行政法庭和联合国各法庭及其书记官长；内部司法理事会和内部司法办公室。秘书长表示，已请国际公务员制度委员会就报告提出意见，但鉴于审查处于初步阶段，委员会尚未发表意见(同上，第 8 段)。行预咨委会询问后还获悉，公务员制度委员会将在暂定于 2021 年 5 月举行的下届会议上讨论上述审查，并在此后不久发表意见。行预咨委会注意到秘书长的报告并未载有国际公务员制度委员会的意见。行预咨委会相信，公务员制度委员会将根据大会第 75/245 号决议，就共同制度的管辖设置审查提出意见(见第 75/245 号决议，第 9 段；另见下文第 32 段)。

12. 秘书长在其报告中指出，联合国共同制度各组织行政当局之间的初步交流表明，在公务员制度委员会决定或建议执行不一致问题的严重程度以及解决问题的适当备选方案方面显然存在意见分歧。秘书长还指出，应由会员国通过大会以及联合国共同制度各组织的理事机构来评估公务员制度委员会决定或建议执行不一致问题的严重程度，确定预防或减轻不一致风险的必要性以及减轻风险的适当程度(A/75/690, 第 89 段)。行预咨委会询问后获悉，没有任何一个备选方案得到广泛支持，各组织仅就是否应进一步探索拟议备选方案提供了初步意见(同上，附件三；另见下文第 18 段)。

13. 行预咨委会强调指出必须保持一个单一、统一和一致的联合国共同制度(另见第 75/245 号决议序言和第 74/255 号决议序言)，并回顾第 74/255 B 号决议重申的大会和公务员制度委员会在核准、规定和协调联合国共同制度各组织所有工作人员服务条件和应享权利方面的各自作用(第 3 和 4 段)。因此，行预咨委会认为，必须妥善处理可能破坏共同制度统一性和一致性的问题，同时考虑到共同制度各组织之间的协作随着时间的推移而有所增加(另见上文第 6 段)。

14. 在这方面，行预咨委会注意到，参与协商的利益攸关方对问题本身的严重程度明显存在意见分歧。因此，行预咨委会建议大会请秘书长在下次报告中更全面和深入地分析判例分歧的影响，以及公务员制度委员会关于共同制度统一性的建议和决定执行不一致的情况，并据此确定解决问题的适当、实际和相称的备选方案。

15. 行预咨委会询问后获悉，判例审查不审视涉及当前诉讼的判决，以避免造成联合国上诉法庭受到任何不当压力的印象并规避预判当前诉讼结果的潜在风险。行预咨委会注意到，秘书长的报告仅提供了截至 2016 年的两个法庭制度关于公

务员制度委员会相关事项的判例调查，并未讨论劳工组织行政法庭 2019 年的判决，亦未讨论联合国争议法庭 2020 年裁决的相关案件以及由此向联合国上诉法庭提出并预计于 2021 年 3 月审议的上诉(A/75/690，第 72 段；另见上文第 8 段和下文第 32 段)。行预咨委会相信，在大会审议本报告时，将向大会提供最新资料。

16. 行预咨委会询问后还获悉，据秘书处称，可以预期，由于关于联合国共同制度的大会决议请求对共同制度管辖设置进行审查，第五委员会将参与审查该报告，而且由于报告主题涉及行政法庭，第六委员会也可能在第五委员会决定的适当阶段参与这些问题的审查。行预咨委会注意到，秘书长报告中讨论的法律事项超出其职权范围，可能需要在大会认为适当的情况下加以处理。

三. 对备选方案的意见

17. 秘书长在其报告第四节中概述了四种备选方案：维持现状；与法庭结构或管辖权无关的措施；涉及对法庭作出普遍改变的措施；涉及对公务员制度委员会事项相关案件的裁定作出改变的措施。提出备选方案并非让大会在现阶段作决定，而是意在便于讨论今后可以探索的途径(A/75/690，第 91 和 93 段；另见下文第 28 段)。

18. 行预咨委会询问后获悉，这些备选方案蕴含不同程度的影响和风险。在成本、时间和法律框架变动方面：对法庭制度作出普遍改变将最为复杂；设立联合分庭将需要额外的费用、协商时间和修订法律框架；与法庭结构或管辖权无关的措施将需要额外的费用和时间；维持现状的复杂性最低。行预咨委会还获悉，秘书处现阶段没有关于所涉经费问题、具体时间表以及工作人员协会和组织接受各种备选方案的可能性的资料，因为这些协会和组织仅提供了初步意见，无法说明其对每种备选方案的支持力度(另见 A/75/690，附件三)。然而，秘书处认为，随着进一步拟订备选方案，利益攸关方之间的讨论将取得进展。

维持现状

19. 报告第 94 和 95 段介绍了维持现状的备选方案。行预咨委会询问后获悉，秘书处不赞同这一备选方案，因为即便只发生一次有分歧或不一致的情况，也会产生重大财务影响，降低工作人员对公务员制度委员会和管理层行使职能的信任度。

与法庭结构或管辖权无关的措施

20. 报告中提出的与法庭结构或管辖权无关的备选方案包括直接涉及公务员制度委员会的措施(同上，第 97-104 段)，并鼓励两个法庭制度之间增加交流(同上，第 105 段)。

21. 一项备选方案涉及对委员会的运作进行审查(同上，第 97-100 段)。秘书长在报告中回顾，公务员制度委员会于 2018 年启动了对协商程序和工作安排的审查，并正在审议在执行委员会决定和大会相关决议时可能遇到的任何不遵守情况或困难，这一审查仍在进行(同上，第 99 段)。行预咨委会注意到，秘书长的报告没

有述及鉴于各法庭的独立性，对公务员制度委员会运作的潜在审查将如何防止出现判例分歧。

22. 另一项拟议备选方案涉及建立一个程序，以便迅速审查判决和发布公务员制度委员会的指导意见，其中除其他外，可包括以适用于共同制度所有组织的方式修订委员会的建议和决定(同上，第 101-104 段)。虽然注意到这一备选方案在诉讼同时进行的情况下可能存在问题(同上，第 103 段)，但报告指出，秘书处将支持进一步拟订该方案(见同上，附件三)，并注意需要征得公务员制度委员会的同意，因为要制定根据这一备选方案设想的任何程序，都须由公务员制度委员会及其秘书处采取行动(同上，第 104 段)。行预咨委会回顾，大会再次要求共同制度各组织行政首长在处理联合国系统各法庭正在审议的与公务员制度委员会建议和决定相关的案件时，征求委员会的意见(第 74/255 A 号决议，第 5 段)。

23. 行预咨委会询问后获悉，两个法庭制度的程序规则已成为公务员制度委员会在诉讼过程中提供细节和专知的依据。行预咨委会回顾，大会请公务员制度委员会对其秘书处内的沟通和法律专门知识职能进行一次需求评估(第 74/255 B 号决议，第 10 段；另见第 75/245 D 号决议，第 1 段，A/75/7/Add.21，第 8 段和 A/75/30，第六章)。

24. 关于鼓励劳工组织行政法庭与联合国各法庭之间增加交流，秘书长在报告中指出，这一备选方案将有助于提高对另一个法庭判例的认识，但不会解决公务员制度委员会决定和建议执行不一致的问题，而且应注意避免造成侵犯法官独立性的印象。虽然注意到这一备选方案的局限性，但行预咨委会认为，一般而言，酌情增加各法庭之间的交流将是有益的(另见下文第 32 段)。

对法庭作出普遍改变

25. 秘书长在其报告第 106 至 124 段中讨论了涉及对法庭作出普遍改变的备选方案。这些备选方案包括：(a) 撤销现有法庭，设立新的单一法庭，为整个联合国共同制度服务；(b) 建立单一上诉机制，联合国上诉法庭可以作为联合国争议法庭和劳工组织行政法庭两者的上诉机制；为此建立单一复审机制；或者撤销联合国上诉法庭，代之以一个对劳工组织行政法庭和联合国争议法庭均有管辖权的上诉法庭(同上，第 113 段)；(c) 协调统一劳工组织行政法庭和联合国各法庭的规约；(d) 一个法庭在与另一个法庭协商后发表咨询意见；(e) 诉诸国际法院。行预咨委会询问后获悉，这些备选方案将从根本上改变两个法庭制度在所有案件中的结构和管辖权，而不仅是与公务员制度委员会事项裁决有关的案件。秘书处不赞成这类备选方案，因为认为：(a) 对于解决委员会决定和建议执行不一致的问题来说，既不合理，也不相称；(b) 会产生不稳定的影响并造成破坏；(c) 将涉及重大后勤和经费问题，包括漫长的协商和繁琐的过渡期。

限于国际公务员制度委员会事项相关案件裁定的改变

26. 就限于公务员制度委员会事项相关案件裁定的改变而言，这将使法庭制度的所有其他职能保持不变，秘书长在报告中确定了设立一个由劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭的法官组成的联合分庭的备选方案，专门负责审查公务员制度委

员会事项(A/75/690, 第 126 段)。根据该报告, 联合分庭可能会: (a) 作出解释性裁决, 这将在公务员制度委员会的决定和建议通过之前, 审查其合法性; (b) 作出初步裁决, 为诉讼案件的裁定提供权威性指导; (c) 全面裁定涉及公务员制度委员会决定或建议合法性的任何案件; (d) 作出上诉裁决, 复审劳工组织行政法庭和联合国上诉法庭就执行公务员制度委员会的决定和建议作出的存在分歧的判决(同上, 第 128 段)。

27. 秘书长在报告第 130 至 132 段中概述了各个次级备选方案可能存在的弱点, 从咨询裁决对确保一致执行公务员制度委员会决定的有效性到对费用和诉讼时限延长的关切。

28. 行预咨委会询问后获悉, 评估每个次级备选方案有效性被认为为时过早, 因为尚未详细说明联合分庭的业务要素和相关费用。该报告没有讨论将联合分庭范围扩大到公务员制度委员会事项以外的问题, 或者除了设想的联合分庭之外, 与公务员制度委员会事项裁定有关的其他可能备选方案, 例如类似于联合国合办工作人员养恤基金申诉程序的做法。

四. 结论

29. 秘书长请大会表示注意到其报告, 并且就进一步拟订该报告第四节讨论的任何备选方案提供任何意见或指导(同上, 第 133 段)。行预咨委会询问后获悉, 采用这种做法是为了不将资源花费在拟订认为不可行的备选方案上。行预咨委会还获悉, 秘书处认为, 尽管全面拟订所有拟议备选方案并无建设性, 但应更详细地审查多个备选方案。

30. 行预咨委会承认, 秘书长在编制其报告时努力接触了多个利益攸关方。行预咨委会还注意到秘书长打算向大会提出广泛的备选方案以寻求指导, 并避免无谓花费资源。

31. 然而, 行预咨委会认为, 在现阶段, 报告过于初步, 无法就进一步拟订任何备选方案提供指导, 因为报告没有反映围绕促使大会请秘书长审查管辖设置的问题进行的最新和正在进行的诉讼(见上文第 15 段), 而且所提供的备选方案仍然过于笼统, 没有在不造成其他问题或减轻其他问题风险的前提下充分解决问题。

32. 行预咨委会认为, 确定管辖设置的总体方向是由大会决定的政策事项。因此, 行预咨委会建议大会请秘书长与所有利益攸关方协商, 制定切实可行的备选方案, 不一定限于所审议报告列出的方案, 同时反映对相关判例的最新审查, 并尽快提交完善的提案供大会审议(另见上文第 11 和 14 段)。行预咨委会相信, 秘书长将最大限度地减少编写完善报告的额外费用, 如果出现任何所涉经费问题, 将遵守有关规定和程序。

33. 行预咨委会建议大会在考虑到本报告所载建议和意见的前提下, 表示注意到秘书长的报告。