



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/C.5/34/31
9 November 1979
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

UN LIBRARY

第三十四届会议
第五委员会
议程项目 100

NOV 14 1979

UN/SA COLLECTION

联合国与各专门机构和国际原子能机构间
行政和预算的协调

设立单一行政法庭的可行性

秘书长的报告

A. 背景

1. 大会依据其一九七八年十二月十九日第 33/119 号决议第一节第 2 段的规定，请秘书长和他的行政协调委员会的同事研究为整个共同制度设立单一的行政法庭的可行性，并向大会第三十四届会议提出报告。本报告是应那项请求而提出。

2. 在大会第 33/119 号决议通过以前，行政问题协商委员会已同国际公务员协会联合会合设了一个申诉程序工作组来审议改进纠正程序的一般性问题。这一工作组是因为国际公务员联合会的一项倡议而设立的，国际公务员联合会曾在一九七四年着手研究国际公务员可以采用的法律补救办法，并于一九七六年召开了一个座谈会，它的详尽报告¹曾建议另行研究在将来某一时候设立“整个联合国系统各组织的单一行政法庭，其管辖权亦能得到其他组织的承认，但条件是这种法庭的组成、

¹ 国际公务员协会联合会“联合国系统各组织申诉程序”(日内瓦，一九七七年)。

职权范围和权力应能提供至少相当于现行最佳惯例所能提供的那些保证”。² 那个报告已提交行政协调会，该协调会曾请行政协商会会同国际公务员联合会一起审议这个报告，审议结果设立了一个联合工作组，并于一九七九年一月首次举行了会议。虽然那个工作组的任务远超过对行政法庭业务的研究，但是鉴于新近通过的上述大会决议，它决定把注意力首先放在初步审查设立单一行政法庭的可行性问题上。作为第一个步骤，该工作组已请一个独立顾问就满足更有效的司法管理需要和满足这些需要的备选办法编写一份详细讨论文件。这个顾问编写的研究报告，题为“行政法庭程序和统一性”，已由该工作组第二次会议（一九七九年九月三日至四日在日内瓦举行）加以审议，后来并由这个顾问略加修正。³ 工作组根据上述审议，向行政协商会提出一份报告，⁴ 该协商会已将这一报告转递下面提到的特设法律顾问会议。

3. 在大会的决议通过以后，联合国法律顾问立刻将一个“关于联合国行政法庭和劳工组织行政法庭可能合并的工作文件”分发给他在各专门机构和有关机构的同僚。这个工作文件，连同一些机构的法律顾问就这一文件表示的意见以及行政协商会和国际公务员联合会合设的工作组的报告和顾问的订正研究报告均由特设法律顾问会议（一九七九年九月十三至十四日在日内瓦举行）加以研究了。这个会议已直接送交行政协调会，它⁵ 为本报告提供了根据。

B. 关于设立单一法庭的各种考虑

4. 要决定是否能够为整个联合国共同制度设立单一行政法庭，单是决定这一发展在规章上和行政上是否可能还是不够的。更确切地讲，它需要审慎审查这一解决办法的可能利弊以及各种实际和法律的障碍及随之而发生的不可避免的推迟现

² 同上，建议四(a)。

³ CCAQ/PER/R. 107, 附件二。有兴趣的代表团都可得到这个报告的复制本。

⁴ CCAQ/PER/R. 107。

⁵ ACC/1979/70。

象。所以，在行政协商会和国际公务员联合会合设的工作组中和法律顾问会议中都已审议过所有这些因素以及某些可能的暂时或备选解决办法。

5. 从导致拟订大会第 33/119 号决议的第五委员会记录看来，要求进行可行性研究的出发点主要是因为担心两个现有行政法庭的不同决定，即联合国行政法庭的决定和劳工组织行政法庭的决定会对共同制度中服务条件的一致性有不利影响。特别是第五委员会的记录曾许多次提到⁶劳工组织理事机构因劳工组织行政法庭法官的咨询意见而采取的关于日内瓦一般事务人员职类薪给的行动，这一行动与联合国秘书长根据大会规定所采取的行动不一致，但是联合国行政法庭后来在一项争论案件中裁定秘书长这一行动是正确的。⁷

6. 可是，顾问的研究报告中说得很清楚，几乎三十年来两个法庭并行不悖，不发生法学上的真正歧异。特别是日内瓦一般事务人员薪给的例子，两个法庭对于行政当局在制订新的薪给表之前必须同工作人员协商的义务实际上作出很相似的结论。联合国行政法庭对一个引起争论的案件作出判决，⁷从那些结论中得出的决定与劳工组织行政法庭法官们以前按个人身分发表的咨询意见不同，它认为事实上在联合国范围内进行过适当的协商或提出过适当的协商的建议，并说有些协商失败，是由于工作人员不让步；问题的这方面并未包括在劳工组织⁸提送劳工组织行政法庭法官供其拟订咨询意见时考虑的协议事实说明内。可是，当关于日内瓦一般事务人员薪给的同样问题引起争议的案件由贸易组织临时委员会/总协定，卫生组织和气象组织的工作人员向劳工组织行政法庭提出控诉时，该法庭行使其法定的权力，对每一案件引用被告组织的工作人员条例，维持控诉案件的原决定，⁸这与联合国行政法庭关于联合国内的那些案件所作的决定相当。

⁶ A/C.5/33/SR.37, 第 68 段; SR.40, 第 35 段; SR.41 和 57; SR.56, 第 71 段。

⁷ 联合国行政法庭第 236 号判决书(贝尔钱伯对联合国秘书长)。

⁸ 劳工组织行政法庭判决第 380 号(贝纳尔和科芬诺对总协定), 第 381 号(多蒙·洛埃斯特对卫生组织)和第 382 号(哈特和勒巴对气象组织), 所有判词都在一九七九年六月宣布。

7. 关于这一点，同时应该注意的是，行政法庭一定要对提交给它们的每一案件引用被告组织的条例和细则，就象这些条例和细则适用于一些特别的实际情况一样，它们不能防止由于这些细则、条例、惯例或情况的不同，作出的判决也不同。这一问题即使只有一个法庭也会迂到；因此，两个法庭的存在，本质上不会影响到共同制度的一致性。

8. 对于下述一类最不常见的例子也应加以考虑，即两个法庭的存在可能导致对属于两个法庭管辖范围内的特别问题作出的决定发生抵触。关于联合国合办工作人员养恤基金（养恤基金）的决定涉及的问题就会发生这种情况，该组织只受联合国行政法庭的审查，但它也会发生关于雇用组织的问题，便要受劳工组织行政法庭的审查。可是，直到现在，只有一个例子申请人必须向两个法庭上诉，两个法庭都曾小心地避免任何实际的冲突。⁹ 因此，虽然不常有的情况可能使一个申请人由于需要同时或依次向两个法庭提出控诉而觉到不便，但执法不公的情形，还不至于发生。

9. 可以予测的是，设立单一行政法庭可能涉及行政效率问题，而可节省经费，或给予当事各方更多便利，以便单一法庭多多开庭，并可使开庭和登记服务人员的地理分配较为广泛。但是，顾问对所涉经费问题的分析显示，现有的法庭比较少的经费同它们当前的工作量是相称的，因此，它们各种活动的总和正好与其预算的总和相对应。又有人表示关切，认为如果目前的案件数量大幅度增加，在法庭兼职的有经验法官，除了处理他们的正常职务外，就很难处理其他问题了。

10. 第4段已经指出，关于决定设立单一行政法庭的可行性所涉的其他一系列问题，必须考虑各种障碍因素，以及为达成这个目标而必须采取的种种步骤的时间性。任何行政法庭如要有效执行原定的任务，必须获得管辖下各组织的会员国的信任，并且必须获得各行政长官和由其协会和工会代表的几个组织的工作人员的信

⁹ 阿乌艾德对养恤基金，联合国行政法庭判决第224号，和英·雷·阿乌艾德（对卫生组织），劳工组织行政法庭判决第309号。

任。联合国行政法庭和劳工组织行政法庭为二十二个组织服务（参看本文件的附件），其中有九个不属于联合国系统。有迹象显示，共同系统的几个组织和已经接受劳工组织行政法庭管辖的一些其他组织，仍然希望继续保持劳工组织行政法庭，这就是说，为了要设立单一法庭，必须所有组织彻底赞同新法庭各方面的规定，这是很难达到的。因此，必须由上述的所有组织进行广泛协商，同时，必须就许多复杂的和争议的问题，包括设立单一法庭的原则问题达成协议，然后大会和国际劳工大会才能废弃或改革现有的法庭，并服从新的法庭或已经改革的法庭的管辖。同时，承认当前两个法庭之一的所有其他组织的适当机构必须采取相应的行动。联合国和劳工组织对这些组织负有责任，非到所有有关组织的适当机构同意接受单一法庭的管辖或作出其他形式的安排前，不应废弃这两个法庭或作出重大改革。对劳工组织来说，还有其他实际问题。特别是，劳工组织行政法庭在对劳工组织工作人员养恤金提出的权利主张有管辖权，¹⁰ 并对劳工组织所签订的若干私法合同有管辖权；这些私法合同中有许多都是长期性的，不能由劳工组织片面改变。

11. 所有组织似乎都认识到应该尽可能在各方面就这两个现有法庭的业务取得相当程度的一致性。目前，由于这两个法庭各自的规约或规则，或由于它们体制上的惯例，使它们进行业务方式具有若干不同。这些差异已经在顾问的研究报告中加以充分的分析，其中包括：任命法官的方法和甄选法官的标准；法庭命令采取特定行动的权力；偿金数额的限制；判决的审查和将案件提交国际法院审判等事项。这些差异虽然没有在法理上造成任何分歧，但在大会就设立一个单一法庭作出任何决定之前或在大会还没有就这件事作出决定时，似应在法律顾问的协助下，主要通

¹⁰ 自一九四六年以来聘用的劳工组织所有工作人员都参加养恤金联委会，但是，战前设立的工作人员养恤金仍然存在，直至所属的所有领取养恤金人员和有权领取福利金的遗属死亡为止。

过行政协商会／国际公务员联合追诉程序工作组，逐步统一和进一步改善这两个法庭的规约、规则和惯例，这项工作可利用比较简单的修正案和决定来完成，而且这还为采取进一步的统一措施准备了条件。

12. 上文曾经指出，虽然认识到维持共同制度，要靠立法决定和行政措施的程度远较要靠司法决定和措施的程度大得多，而且认识到在法理上看不出有任何真正的分歧，但仍应考虑采取其他办法，保证法理上的一致性，无需为设立一个单一的行政法庭而进行长期艰巨的努力。解决任何可能发生的司法冲突的这种办法之一，就是修正这两个法庭的规约，以便设立某种联合机构，这个机构可以具备不同的结构，同时例如这两个法庭都可主动地或应它们受理案件的当事人一方的请求，利用这个机构来解决共同制度有关的法律问题。

C. 结论

13. 对于设立一个单一的行政法庭的可行性所作的审慎研究显示，对这个问题的关切似乎促使大会提出其请求，但事实上并没有严重到需要在这个时候采取这种步骤。此外，设立一个单一的行政法庭，将需要在各行政首长和许多组织（包括某些不属于联合国系统的组织）的工作人员代表之间进行广泛的协商，随后需要在所有这些组织的有关机关之间达成协议，以及其他方面很可能必需向后推迟。另一方面，希望从设立一个单一的法庭可能得到的若干好处，也可以更容易地通过有目的的协调和进一步改善现有法庭的规约、规则和惯例这种方式来取得。这种行动，除了可以得到其他改善之外，就长期而言，如果将来真的需要采取这种步骤，也有助于设立一个单一的行政法庭。

附 件

联合国行政法庭（行政法庭）和
国际劳工组织（劳工组织）行政法庭的权限

A. 行政法庭对所有工作人员的争端

联合国

国际民航组织 (民航组织)

政府间海事协商组织 (海事组织)

B. 行政法庭对联合国合办工作人员养恤基金（养恤基金）的决定，
和劳工组织行政法庭对所有其他工作人员的争端

国际劳工组织^a (劳工组织)

联合国粮食和农业组织 (粮农组织)

联合国教育、科学和文化组织 (教科文组织)

世界卫生组织 (卫生组织)

国际电信联盟 (电信联盟)

世界气象组织 (气象组织)

世界知识产权组织 (知识产权组织)

国际原子能机构 (原子能机构)

国际贸易组织临时委员会 (贸易组织临时委会／总协定)

a 劳工组织行政法庭的权限也包括劳工组织的工作人员养恤基金和若干私人法律合同。

C. 劳工组织行政法庭对所有工作人员争端^b

万国邮政联盟 (万国邮盟)

欧洲核研究组织^c

欧洲空航安全组织^c

欧洲专利权组织^c

欧洲南部天文台^c

铜出口国政府联合委员会^c

欧洲自由贸易联盟^c

议会间联盟^c

欧洲分子生物实验室^c

世界旅游组织^c (旅游组织)

b 这些组织都不是养恤基金的成员。养恤基金唯一的成员组织是国际农业发展基金(农发基金),但该组织尚未同意将其有关的争端提交联合国行政法庭审理,农发基金迄今还没有作出安排,以便将其工作人员争端提交任一法庭审理。

c 没有加入联合国共同制度。