



第五十九届会议

议程项目 120

司法制度

秘书处的司法制度

秘书长的报告

摘要

本报告是依照大会第 59/283 号决议提交的。大会在决议中请秘书长在考虑到下列需要的同时，就通过重新部署资源，拆分行政法股的职能，以避免利益冲突提出建议，并就此在第五十九届会议结束前向大会提交报告：(a) 确保拥有收集证据所需的工具；(b) 向申诉人和答辩人提供咨询；(c) 确保统一适用行政决定；(d) 确保与人力资源管理厅和法律专家进行适当协商；(e) 向人力资源管理厅转交一切必要资料。

秘书长对目前的情况，包括是否存在利益冲突和是否需要考虑第 59/283 号决议的要求，进行了分析。



一. 引言

1. 本报告是依照 2005 年 4 月 13 日大会第 59/283 号决议中的请求提交的。大会在决议第 29 段中注意到，行政法股具有行政复核、申诉、纪律事项和咨询服务方面的多种职能。大会在决议第 30 段中，请秘书长考虑到下列需要，在第五十九届会议结束前向大会提出建议，以通过重新部署资源，拆分上述职能，避免利益冲突：

- (a) 确保拥有收集证据所需的手段；
- (b) 向申诉人和答辩人提供咨询；
- (c) 确保统一适用行政决定；
- (d) 确保与人力资源管理厅和法律专家进行适当协商；
- (e) 向人力资源管理厅转交一切必要资料。

二. 行政法股的职能

2. 行政法股在申诉方面的职能包括：

(a) 在接获认为作出行政决定时没有遵行任用条件的工作人员提出的请求时，代表秘书长对行政决定进行复核。工作人员细则 111.2(a) 规定，复核是申诉程序的第一步。行政法股对所有请求进行复核，以查明问题所在，征求作出要复核的有关决定的主管的意见。它还提请有关部门注意，可以通过这样做，在启动正式申诉程序前，就解决可能会提出的案例。只要有可能或有用，它会起草一份正式的复核信函，交送工作人员，说明维持或改变有关决定的理由；

(b) 在工作人员针对没有经过正式复核的最初行政决定、或针对复核后收到的答辩，向联合诉讼委员会提出申述后，在纽约联合申诉委员会的审理过程中，代表秘书长（“答辩人”）。¹ 此时，行政法股将为答辩人拟写答辩，回答联合申诉委员会可能就有关案例提出的问题，并在安排口头诉讼时，出席联合申诉委员会的审理。如正式复核信函在提出申诉前已拟就，此函可以作为答辩人的答辩或成为答辩的一部分；

(c) 在工作人员请求暂不执行行政决定时，代表答辩人出席联合申诉委员会的审理；

(d) 在主管就如何适当应用人事政策和规章征求行政法股意见时，为其提供咨询，以尽早解决那些可能引发正式申诉的问题。

三. 与申诉有关职能的互补性

3. 大会之所以要求就拆分行政法股的职能提出建议，似乎是认为由同一单位在同一案件中处理行政复核请求、为答辩人起草答辩状和担任答辩人的代表，会有利益冲突。秘书长对此不能苟同。

4. 虽然行政法股的职能是履行与申诉事项有关的职责，但是该股是人力资源管理厅（人力厅）、也是该厅组织发展司的一个组成单位。在申诉程序的所有阶段，行政法股一直代表行政当局。在申诉程序开始时就向各当事方明确阐明了这一职能。在复核阶段，或者在此之前，在出现问题得不到适当解决就可能引起诉讼的棘手情况时，行政法股就以此身份与人力厅对口单位，或与有关的执行和行政单位合作，围绕已获授权的各项决定，探讨是否可以避免不必要的诉讼。行政法股工作人员在与申述人或潜在申述人和（或）其律师讨论案情时，通常会提醒他们，他们自己代表行政当局。这既不是调解，也不是仲裁，因为在调解和仲裁时，调解人或仲裁人是中立的第三方。行政法股、工作人员或其律师，有时会提出非正式解决方案。在国家司法制度中，在各对立方希望探讨是否能不通过正式诉讼程序解决问题时，也是这样做的。如果无法找到双方均可接受的办法，工作人员完全有权提起正式诉讼。

5. 关于大会确定的各项需要，秘书长提出意见如下：

(a) **确保拥有收集证据所需的手段**：由于行政法股目前在涉及申诉程序的事项中一总履行各项职责，因此在确立某个案件的案情和所涉法律问题的阶段节省了大量资源。一定要有这一阶段，没有它，就无法向主管提供有意义的咨询，就无法对行政决定进行合理的复核，答辩人就无法作出完整的答辩。由此看来，如果把复核职能同其他职能分开来，则要由两个不同的单位来确立案情，相比之下，目前的职能分配似乎更能满足拥有必要的收集证据手段这一需要。

(b) **向申述人和答辩人提供咨询**：如上所述，行政法股在申诉程序的各个阶段代表答辩人。法律顾问组在这一程序中则代表申述人。细则也允许工作人员自己挑选律师为其代表。因此，根据目前的职能分配，行政法股不存在利益冲突。

(c)、(d)和(e) **确保统一适用行政决定，确保与人力厅和法律专家进行协商，并向人力厅转交一切必要的资料**：作为人力厅的一个组成单位，行政法股可以迅速直接地接触有关官员，并有各种内部有效途径来进行协商，在人力厅内部提供或收取资料。如果把这复核职能交给另一部门，则需建立一个全新的交换意见系统。此外，由于人力厅是秘书处解释和实施《工作人员条例和细则》²的中央权威部门，因此行政法股在人力厅内进行咨询很容易，这有助于确保行政决定得到统一适用。

四. 目前的能力

6. 除是否需要和宜于拆分行政法股的现有职能这一问题所涉及的实质事项外，大会在要求就拆分职能提出建议时，明确指出应“通过资源重新部署”拆分职能。秘书长认为，不可能进行这种拆分。目前，行政法股设有两个由经常预算提供经费的专业人员员额，一个是 P-5 职等的股长，另一个是 P-3 职等的工作人员。为了处理维和行动产生的大量复核/申诉请求和纪律案件，已通过支助账户增设了两个 P-4 职等员额。股长除处理申诉和纪律案件外，监管行政法股的所有工作，并履行其他必要的管理职能。鉴于编入预算的员额数目有限且工作量大，还向该股提供了一般临时助理人员。2006-2007 两年期拟议方案预算拟议增设一个 P-3 职等员额，以便让一般临时助理人员重点处理积压的申诉案件，并确保所有案件不再积压。

7. 目前，行政法股没有专人履行复核职能；所有专业人员要同时处理若干案件，准备对决定进行正式行政复核，起草对申述的答辩，处理纪律案件，并在联合申诉委员会和联合纪律委员会安排听证时，到场出席。因此，如要对该股的资源进行重新部署，申述和纪律案件的审理和咨询服务的提供就会出现新的、重大延误。此外，把行政法股的复核职能交给另一部门，将造成重复工作，因为复核阶段要确立每个案件的事实，弄清和解决法律问题，而诉讼阶段又要重复这些工作。行政法股的工作量并不会减少。这种工作上的重复需要有更多的资源。

8. 如果大会决定行政法股不再履行复核职能，则要决定今后由谁来履行这些职能。法律事务厅和秘书长办公厅是备选单位。鉴于行政法股在联合申诉委员会履行的职能与法律事务厅在行政法庭履行的职能十分相似，因此把这些职能交给法律事务厅，并不能消除大会有关同一单位同时履行复核和申诉职能有利益冲突的看法。如果把复核职能交给秘书长办公厅，也同样会有利益冲突，因为秘书长掌握着所有行政决定的最终决定权。

五. 结论

9. 出于上述各项实质性考虑和资源方面的考虑，秘书长认为对行政法股的职能进行拆分不符合本组织的利益。秘书长认为，还应让重新设计小组系统地审议所提出的问题，以找出全面解决办法，确保本组织拥有最有效的司法制度。³

注

¹ 联合国日内瓦办事处、维也纳办事处和内罗毕办事处也设立了联合申述委员会，以审议在这些工作地点服务的工作人员或由设在这些工作地点的组织单位管理的工作人员提出的申述。

² 大会第 59/266 号决议第一节，第 2 段。

³ 重新设计小组将按照大会第 58/283 号决议第 49 段(c)设立。