



第六十八届会议

临时议程* 项目 145

联合国内部司法

联合国内部司法

内部司法理事会的报告

一. 引言

1. 本报告是第二届内部司法理事会的第一次报告。理事会成员直到 2013 年 4 月 18 日才选定(造成延误的原因及今后避免这种延误的建议见下文第三节)。第二届理事会所有成员的任期都将于 2016 年 11 月 12 日届满。
2. 根据大会第 [62/228](#) 号决议的规定, 理事会由五名成员组成: 两名杰出的外部法学家(其中一名由工作人员提名, 另一名由管理层提名)、一名工作人员代表、一名管理层代表、一名由这四名成员选出的杰出法学家作为主席。提名担任理事会成员的人士由秘书长正式任命。
3. 现任成员是: 外部法学家 Sinha Basnayake(斯里兰卡, 由管理层提名)和 Victoria Phillips(大不列颠及北爱尔兰联合王国, 由工作人员提名), Carmen Artigas(乌拉圭, 拉丁美洲和加勒比经济委员会)作为工作人员代表, Anthony J. Miller(澳大利亚, 法律事务厅前成员)作为管理层代表, 主席是加拿大最高法院前法官 Ian Binnie。
4. 理事会为计划编写本报告于 4 月 29 日举行了一次电话会议。随后的许多计划工作通过电子邮件进行。理事会于 2013 年 5 月 15 日至 17 日在纽约开会, 并在在纽约或能用电话联系利益攸关方举行了会谈, 包括联合国争议法庭庭长和

* A/68/150。



联合国上诉法庭庭长和一些法官、内部司法办公室执行主任和代表、两法庭首席书记官和书记官、工作人员法律援助办公室主任和代表、管理评价股主任、纽约联合国职工会代表、联合国开发计划署/联合国人口基金/联合国项目事务厅/联合国促进性别平等和增强妇女权能署职工会代表、人力资源管理厅代表、方案规划、预算和账户厅代表、法律事务厅代表和在两法庭代表工作人员的一名外部律师。理事会于 2013 年 6 月 21 日与上诉法庭法官会晤，并通过电子邮件以及 7 月 25 日和 26 日在纽约举行的一次会议(两名成员通过视频参加会议)完成了报告。

5. 由于理事会组建的延误，除了执行大会第 67/241 号决议规定的具体任务外，没有充分时间处理许多其他事项，理事会在正式内部司法系统中作用的更多方面的问题只得在今后的报告里介绍(见下文第十节关于理事会长期工作方案的建议)。

二. 理事会的作用：总体任务和具体任务

6. 新成员的第一个职能是确保理解大会指派给理事会的作用。在这方面，理事会认为有必要区分理事会的总体任务和大会时常赋予理事会的具体任务，因为总体任务和目标必须用来指导理事会履行每一项具体任务。

A. 理事会的总体任务

7. 大会通过第 62/228 号决议设立了内部司法理事会，在其中第 35 段着重指出，设立理事会有助于确保内部司法系统的独立性、专业性和问责制。第 65/251 号决议(第 52 段)、第 66/237 号决议(第 45 段)和第 67/241 号决议(第 57 段)重申了这一重点。作为总体任务的一部分，理事会汇编关于内部司法系统的年度报告，并制定法官甄选的候选人名单。自第六十六届会议以来，大会一直请理事会将争议法庭和上诉法庭的意见纳入其报告(见第 66/237 号决议，第 45 段)。因此，上诉法庭和争议法庭的意见分别载于本报告附件一和二。

8. 大会在第 65/251 号决议第 52 段指出，如理事会认为有必要，可就如何加强其对司法系统的贡献提出意见。内部司法理事会认为此一般要求是总体任务的一个必要组成部分。

B. 理事会的具体任务

9. 除总体任务外，大会还请理事会履行每年不同的各种具体任务。

10. 本报告第三至十节是对第 67/241 号决议中提出或大会赋予理事会的总体任务规定的事项的回应。第十一节概述理事会在报告中向大会提出的建议。

C. 理事会代表成员的作用

11. 理事会打算作为其建议的工作方案的一部分内容审查其职能和责任(见第十节)。然而,在目前阶段,理事会想处理理事会成员的作用问题,特别是作为工作人员代表和管理层代表的成员的作用。

12. 大会反复强调,理事会作为内部司法系统的一个组成部分的作用是帮助确保司法系统的独立性、专业性和问责制。这也必须适用于理事会,其本身包括被称为工作人员代表和管理层代表的成员。因此,理事会认为,尽管第 62/228 号决议第 36 段规定的做法是,先分别由管理层和工作人员提名称为“代表”的理事会成员,再由秘书长任命,但显然理事会所有成员,无论是主席、外部法学家还是代表,都必须履行大会赋予的责任,必须完全独立于提名者,独立于联合国内外的任何其他方。

13. 理事会请大会确认“代表”一词的使用不意味着此人是作为工作人员或管理层的律师或顾问,或根据大会规定的任务以外的任务行事,而是仅意味着管理层或工作人员可根据有关人士的背景和在联合国系统的经验提名各自确信能帮助理事会履行任务的人选。代表往往可能过去或现在在联合国共同制度内工作,这有时有助于理事会理解审议的问题的背景。

D. 对系统的临时独立评估

14. 理事会指出,正如所期待的那样,几乎所有利益攸关方都提出了改进相对较新的内部司法系统的建议。的确,改进的过程是一个持续的过程,本报告载有这方面建议(见第十一节)。

15. 理事会注意到,行政和预算问题咨询委员会在 2012 年 10 月 25 日的报告(A/67/547)段中指出,行预咨委会深信现在需要对系统正在运作的各方面进行一次临时独立评估,以审查系统的总方向,并确保它遵循第 61/261 号决议第 4 段规定的管理原则。

16. 大会在第 67/241 号决议第 19 段请秘书长向第六十八届会议提交关于进行的这样的独立审查的建议。

17. 理事会对这一举措表示欢迎,并将欣然与由大会指派承担这一任务的实体或人士合作。

三. 理事会成员任命的延误

A. 背景

18. 大会在第 67/241 号决议第 56 段中关切地注意到在遴选理事会新成员方面出现了延误,指出如果理事会不能运作,内部司法系统正式部分的控制机制就会遭

到损害，请秘书长随时向大会通报任命成员以填补理事会剩余空缺的进展情况，请理事会就这种情况提出建议并报告学到的经验教训。本报告就是对上述要求的回应。

19. 理事会组成的规定载于第 62/228 号决议第 36 段。大会决定在 2008 年 3 月 1 日之前成立一个由五人组成的内部司法理事会，成员包括一名工作人员代表、一名管理层代表和两名杰出的外部法学家（其中一名由工作人员指定，另一名由管理层指定），并由这四名成员以协商一致方式选出的另外一名杰出法学家担任主席。

20. 秘书长于 2008 年 3 月任命了理事会的头四名成员，于 2008 年 5 月任命了主席 Catherine O' Regan，任期四年，于 2012 年 5 月届满。

B. 理事会新成员任命的行政过程

21. 2012 年 3 月 9 日，内部司法办公室致函工作人员-管理当局协调委员会主席，请工作人员提名担任理事会成员的人选。一封类似的信发给了主管管理事务副秘书长。随后，委员会主席通知说，委员会内处理此事的主管人士是委员会副主席。2012 年 3 月 28 日，内部司法办公室请副主席转交工作人员的提名。

22. 2012 年 5 月 10 日，委员会主席告知内部司法办公室，工作人员已提名澳大利亚新南威尔士最高法院的 Michael Adams 担任外部法学家，并提名拉丁美洲和加勒比经济委员会的 Carmen Artigas 担任工作人员代表。Michael Adams 已于 2009 年 3 月 31 日被大会选为争议法庭审案法官，任期一年，从 2009 年 7 月 1 日开始，但他的任期已于 2010 年 6 月 30 日届满。

23. 2012 年 5 月 16 日，管理事务部代理主管在一份备忘录中告知内部司法办公室，管理层已提名 Sinha Basnayake 担任外部法学家，并提名 Frank Eppert 担任管理层代表。

24. 关于理事会成员产生的过程的性质，曾有法律争议。从实质上来说，工作人员的立场是，所有成员均由秘书长任命的构想可能会带来利益冲突，承担向大会报告内部司法系统情况的责任的人不应由秘书长任命，因为在内部司法系统内，工作人员提出要求补救的请求时，秘书长是答辩人。

25. 工作人员方面为支持这一立场争辩说，大会在第 62/228 号决议第 36 段提及各方提名，但没有提及秘书长任命。因此，工作人员方认为争议法庭规约第 4 条第 6 款与这种情况无关或不适用。¹ 根据这一考虑，并根据为理事会更加高效运作而需要大会提出进一步意见的理解，工作人员方提交了职权规定草案，供 2012

¹ 争议法庭规约第 4 条第 6 款规定：“争议法庭法官卸任后五年内不具备获任联合国内部任何职务的资格，但另一司法职位除外”。上诉法庭规约第 3 条第 6 款的措辞类似。

年 6 月 15 日至 21 日在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙举行的工作人员-管理当局协调委员会第一届会议审议。这次会上决定工作人员方应在理事会新成员选定后将职权规定草案提交理事会。

26. 在新的理事会组成最终确定之前，秘书长于 2012 年 5 月 31 日将理事会现有成员任期延长至 2012 年 6 月 30 日。工作人员方随后告知内部司法办公室，他们反对延长他们提名的人选在理事会的任期。

27. 2012 年 7 月 23 日，内部司法办公室告知委员会主席，办公室获悉，秘书长已断定，由于 Adams 先生已于 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日担任争议法庭法官，秘书长认为，任命他担任理事会成员将违反法庭规约第 4 条第 6 款的规定，因此请工作人员方提名另一人选担任杰出外部法学家。

28. 鉴于设立理事会的延误可能会对司法系统适当运作产生影响，工作人员方表示承诺展开拟订该机构的职权规定的进程，包括澄清理事会成员的性质，随后决定提名另一名外部法学家。

29. 2012 年 9 月 26 日，内部司法办公室获悉，工作人员方已决定提名 Victoria Phillips 在理事会担任杰出外部法学家。2012 年 10 月 19 日，内部司法办公室将提名文件草案转交秘书长审议。

30. 2012 年 11 月 13 日，办公厅主任告知内部司法办公室，秘书长已同意提议的提名，并已签署工作人员和管理层提名的代表的任命函，任命函于同日印发。

31. 新理事会的第一个任务是任命一名杰出法学家担任主席。各位成员查找了合适候选人，² 协商一致决定请加拿大最高法院前法官 Ian Binnie 出任主席。

32. Binnie 先生由秘书长于 2013 年 4 月任命。

33. 主席选定后，Frank Eppert 从联合国退休，辞去在理事会的职务。管理层的新代表 Anthony J. Miller 得到提名和任命。

C. 建议和经验教训

34. 理事会认为，在第一届理事会期间任命过程开始过晚，3 月才征求提名理事会新成员，6 月即开始工作。

35. 所产生的争议无法预测。争议在 5 月 10 日至 7 月 23 日才得到解决，这也是无法预测的。关于此事，未对任何行为体提出批评。不过，回想起来，如果提名期长一些，比如在第一届理事会成员任期届满前六个月即开始提名，那么解决

² 初步电话会议于 2012 年 12 月 13 日和 2013 年 1 月 4 日和 11 日举行。理事会随后联系了一些候选人，于 3 月 1 日和 4 月 2 日通过视频进行了谈话。此外，理事会还于 2 月 28 日、3 月 6 日和 4 月 3 日就遴选过程和工作方案举行了电话会议。

关于提名的争议所需的时间就会在第一届理事会期限内，就不需要延长成员的任期。

36. 在工作人员联系第二个选定人选后与她同意提名前，有一段时间延误。作为一个律师事务所的合伙人，她需要征得其他合伙人的同意，才可承担外部职能，因而她在表示同意提名前有短暂的延误。鉴于这种延误今后也可能产生，重组过程中应安排时间因应无法预见的争议和延误。

37. 因此，理事会建议下届理事会提名过程不晚于 2016 年 5 月 1 日开始。

四. 争议法庭和上诉法庭

A. 概况

38. 根据大会第 67/241 号决议第 57 段的要求，两法庭的意见载于本报告附件。此外，如上文所述，理事会于 5 月与两法庭庭长和法官举行了讨论，并应上诉法庭法官的请求，于 2013 年 6 月 21 日与他们举行了进一步讨论。

39. 为了尊重两法庭的独立性，理事会不直接对这些意见发表评论。两法庭的意见以原文转载。然而，与两法庭有关的一些一般性事项事关实质性法律问题，不仅影响到两法庭，而且影响到当事方及其律师。理事会认为有理由对这些事项单独发表评论。

40. 如大家所知，联合国预算很紧，资源很少，而资源争夺者很多。尽管如此，理事会同意内部司法系统参与方的意见，特别是争议法庭法官和书记官的意见，认为下文讨论的对基础设施要件的相对较少的投资将大大提高效率，减少延误，增加利用司法途径的机会，节省浪费在半途而废的听讯的时间和费用，从而迅速偿付初期投资。例如，如果视频会议失败，听讯即中断，需要重新安排听讯续会时间，当事方就会浪费出席续会的时间，法官得重复准备工作，诉求的处理会出现本来可以避免的延误，致使有关人在工作场所感到失意。

B. 信息技术

41. 理事会注意到争议法庭在三个工作地点运作，每个工作地点设有自己的书记官处。各工作地点相距很远，旅行费用高昂，时区的不同又给协商带来困难。因此，十分关键的是要能利用有效的视频会议，对于听取证词和律师陈述特别如此，因为法官表示听取证词和律师陈述至关重要。但理事会获悉，由于技术原因，在内罗毕采用视频会议方法有困难。内罗毕的信息技术设施通过当地提供商获取，因特网连接也有一些问题。联合国正在与提供商协作研究可能解决这些问题的方式。此外，证人经常身处非常遥远的地点，用移动电话通信有困难。如果连接中断，又无法迅速重新连接，就需要重新安排听讯，而由于书记官处已经事先对其

他案件作了安排，听讯就可能会大大推迟。理事会获悉，在内罗毕案件处理的这种延误是长期存在的现象。

42. 理事会获悉，主要工作地点以外的许多工作地点的申请人极少能容易地利用电子设施，这意味着他们以书面形式提出申诉，通常发到内罗毕(因为许多工作地点在非洲)。这就把问题转给内罗毕书记官处。内罗毕书记官处必须把所有文件上载到法庭案件管理系统(见第 45-47 段)。

43. 此外，由于最近的预算限制，争议法庭法官和书记官无法像过去那样每年举行面对面会议，这使有效的视频会议手段更加关键。

44. 理事会赞扬为解决这些问题所作的努力，因为理事会认为所需的基础设施投资至关重要，只有这样，高效司法所需的系统才能顺利运作。

C. 法庭案件管理系统

45. 各书记官处及其工作人员关注的另一个问题是法庭案件管理系统的可持续性和扩展。该系统已推出电子填表机制，便利案件提呈以及法庭与当事方的沟通，同时允许不能利用计算机设施的用户继续使用传统填表方式。所有这些材料都必须上载，这对所有书记官处来说都十分耗时，在内罗毕可能会造成特别的困难和延误。

46. 法庭案件管理系统还需要不断更新，才能与世界各地各种电子环境兼容(以便能普遍接入)。此外，系统也需要进一步升级，才能按照大会的要求，自动提供彻底、全面、可靠的统计数据，准确反映内部司法系统运作情况。

47. 因此，理事会建议一旦有了预算即投资于法庭案件管理系统的升级，这将使整个内部司法系统更有效力。

D. 电子搜索引擎

48. 容易调阅两法庭判例对于内部司法系统所有利益攸关方都很重要。国际劳工组织行政法庭搜索引擎(Triblex)使用户能够迅速准确地查找特定专题的法律状况。联合国两法庭网站上目前使用的搜索引擎很原始，基本只能搜索单词，查找资料很费时，问题很大。理事会认为，投资安装有效的搜索引擎对于内部司法系统的成功十分关键。

E. 行政部门在纪律案件中的代表

49. 5 月，争议法庭在内罗毕的法官告知理事会，纪律案件由总部处理，这种处理方式比起答辩人在当地的情况更加复杂。主要问题似乎是两地有时差，案件在内罗毕必须较晚才开始，如果听讯持续三四个小时以上，工作人员就只得傍晚才能离开，这带来安全问题，并可能产生额外费用。

50. 理事会请人力资源管理厅的代表解释。根据理事会的理解，只有非纪律案件才可在内罗毕本地处理，因为处理纪律案件的资源列于该厅在总部的员额的预算，而由当地代表参加处理其他案件的资源来自内罗毕预算。此外，秘书长没有改划员额到内罗毕的权限。

51. 理事会认为，内罗毕有经过法律训练的代表，被认为有能力在当地处理非纪律案件，却不让他们处理纪律案件，这种做法很没有效率，且很不实际。某些非常重要的案件，包括非纪律案件和纪律案件，可能有时需要由总部的资深律师前往另一工作地点处理，对此理事会可以理解，但理事会认为，一般而言，争议法庭所在地的当地代表应处理那里的所有案件。法庭告知理事会，如果处理所有案件时当地都有代表，那将便利法庭的工作。

52. 理事会建议大会对预算作出必要调整，使答辩人能有代表在两法庭所在地参加纪律案件的审理。

F. 法官的司法地位

53. 关于法官目前地位的讨论的法律背景资料摘要载于《关于非秘书处官员和特派专家的地位、基本权利和义务的条例》(ST/SGB/2002/9)第 2 和 3 段，其中指出，为联合国服务的人可以是根据《联合国特权和豁免公约》(《一般公约》)被认为是官员的工作人员，也可以是下述其他人员：

2. 有些人员在联合国立法机构的指导下为联合国提供全时服务，但他们不是工作人员。例如，联合检查组章程第 13 条(经大会 1976 年 12 月 22 日第 31/192 号决议批准)规定，检查专员具有本组织官员的地位，但不是工作人员。此外，根据《一般公约》第五条第 17 节，秘书长确定并向大会提议，根据《一般公约》第五条和第七条，给予一些在本组织担任某种职务的人员特权和豁免，即使他们不是工作人员。他们是基本上全时为本组织履行职责的联合国各机构的会议主持者(例如：行政和预算问题咨询委员会主席和国际公务员制度委员会主席和副主席)。《一般公约》未将这些官员单独分类，但秘书长将其姓名和属于工作人员的秘书处官员姓名一并提交东道国。大会一贯将这些人称为“非秘书处官员”。

3. 特派专家可通过称为特别服务协议的合同聘用，该协议对专家的任命及他们必须履行的任务作出了规定。如果联合国机构指定其他人为联合国执行任务或履行职责，即使他们未签署特别服务协议，也可具有特派专家的地位(例如：人权委员会报告员、促进与保护人权小组委员会报告员和成员以及国际法委员会成员)。³

³ 《条例》经大会第 56/280 号决议通过。解释性评注由秘书处编写。专家的特权和豁免载于《一般公约》第 22 节。该节涉及专家的职能豁免问题，规定专家“在执行使命期间发表的口头或书面的言论和他们所实施的行为豁免一切法律程序。此项法律程序的豁免虽在关系人不再受雇为联合国执行使命时仍应继续享有”。

54. 上一届理事会的重点是确保由当时正在最后定稿的法官行为守则对法官的道德责任作出规定，而不是根据《条例》的规定(见 A/67/98，第 38 段)。理事会注意到，大会现已决定行为守则运作的方式，因此显然法官的行为将依照守则的规定(见第 66/237 号决议，第 44 段)。

55. 理事会认为，鉴于法官对其法律地位一直表示关切，现在时间已到，应更加仔细地审视法官的法律地位及在实践中可能出现的情况，例如如果对法庭裁决表示不满的某一诉讼当事人针对法庭法官在某一裁决中的作用，在本国法院提起诉讼，则法官的地位就可能成为真正的问题。

两法庭法官目前的地位

56. 争议法庭规约和上诉法庭规约都只字不提法官的司法地位。秘书长建议，为了使争议法庭法官独立于秘书处，他们应享有非秘书处官员的地位(见 A/63/314，第 83 段)。法官的地位根据秘书长的建议确定。同一段中也提到上诉法庭法官，但只提到他们非全时工作及这些非全时工作的酬金。⁴ 这些酬金与被大会选拔执行非全时任务的人的通常报酬(每日津贴加酬金)是一致的；这些人享有特派专家地位(见 ST/SGB/107/Rev. 6)。大会在第 63/253 号决议第 30 段核准了这些建议。因此，争议法庭法官，包括非全时法官，为非秘书处官员，而上诉法庭法官为特派专家。

法官目前地位产生的问题

57. 大会明确表示，法官的地位本身不能确定服务条件。例如，大会在第 67/241 号决议第 39 段回顾第 63/253 号决议第 30 和 31 段的决定，即争议法庭和上诉法庭法官的服务条件应与联合国系统内的其他司法任命的服务条件分别对待。

58. 然而，令人堪忧的并不是两法庭法官服务条件不同，而是他们法律地位不同，原因有几个。

59. 第一，法官法律地位取决于赋予他们的职能，而不是获得报酬的方式。例如，一些副秘书长级的官员实际按副秘书长级受雇时服务年薪为 1 美元(见 A/66/380，第 36-38 段)；《一般公约》第 19 节⁵ 范畴内的其他官员的服务条件另行确定，即使他们依照该节规定享有同样的法律地位(见 A/65/676 和 A/65/767)；可能非全时工作或间歇工作的其他法官将被给予非秘书处官员的地

⁴ 该段指出：“秘书长还打算采用与适用于劳工组织行政法庭法官的标准相当的标准，就上诉法庭法官的每一项裁判向其支付酬金。首席法官每项判决将可得 2 400 美元，参与法官每项判决可得 600 美元”。

⁵ 第 19 节规定，“除第十八节所规定的特权和豁免外，秘书长和各助理秘书长本人及其配偶和未成年子女并应享有依照国际法给予外交使节、其配偶和未成年子女的特权、豁免、免除和便利”。

位,根据第 19 节任命,例如刑事法庭余留事项国际处理机制法官就是如此(见《机制规约》第 29 条)。

60. 第二,从本质上来说,法官作为秘书长与工作人员间法律争议裁断人的职责是一样的,无论用于履行职责的时间多少。就职责而言,法律上的唯一区别是,对争议法庭的裁决,可以向上诉法庭提出上诉。上诉法庭为上诉机构。从职能角度来看,法官的法律地位和豁免不同,这似乎是不正常的。

61. 第三,受联合国委托对争议作出裁断的其他人享有《一般公约》第 19 节范畴内的外交使节的法律地位(见 A/66/158, 第 22 段,及 A/65/304, 第 35 段)。

62. 最后,根据国际法院对关于人权委员会特别报告员享有法律程序豁免的争议一案的咨询意见,⁶ 如果对法官不满的申请人在国家法院提起诉讼,指控法官没有履行公务职责,国家法院似乎可以声称其对裁定事实限度具有管辖权,因为秘书长的意见只需得到最高的重视,而不是决定性的。此外,各国有时不愿为协助本组织而进行干预,因为某一官员是否履行公务职责的问题对秘书长来说是一个事实问题。另一方面,如果法官享有《一般公约》第 19 节范畴内的外交使节地位,联合国就会通知有关国家的常驻代表团,请该国将官员享有《维也纳外交关系公约》所述的外交使节地位的简单事实通知其法院。《维也纳外交关系公约》第 31 条规定了豁免的一些例外(主要是与不动产有关的行为、继承、使节的专业或私人活动)。

建议

63. 理事会大力建议按《一般公约》第 19 节给予两法庭法官特权和豁免,无论他们是全时还是非全时工作,这样他们在以联合国名义行使司法职责时享有外交使节的豁免,便于在被诉讼时援引其豁免地位。单凭这一点,不影响他们的薪酬,因为大会已决定这是一个分别的问题。当然,这种豁免仅适用于他们的公务活动。在其他方面,豁免将被放弃。对公务活动的保护将适用于非全时工作的法官的公务活动,对于他们在没有为联合国行使司法职能时被诉讼的情况也适用(见 ST/SGB/2002/9, 条例 1(c)的评注)。

64. 理事会还建议在两法庭规约里具体列入法官的外交地位的规定。在理事会看来,如果有必要提出法官的豁免,在专门阐述两法庭及其权力和责任的文件(即规约)里明确规定这种豁免,将有助于确立豁免权。目前,国家法院要确定法官

⁶ 《1999 年国际法院案例汇编》,关于人权委员会特别报告员享有法律程序豁免的争议,咨询意见,第 62 页。国际法院指出,“如果国家法院审理的案件涉及联合国人员的豁免问题,应立即将秘书长关于豁免的结论通知国家法院”,并指出,“秘书长的结论及其文件表述确立了一种假设,只有在有最令人信服的理由的情况下才可予以推翻,因此国家法院应给予最高的重视”(第 61 段)。国际法院还指出,国家法院如果不在诉讼开始时即裁定管辖权问题,就是违背“普遍承认的程序法原则”(第 63 段),这种违背行为归咎于会员国,因为“一国任何机关的行为都必须被视为该国的行为”(第 62 段)。

的确切地位和豁免，相当复杂。若要这样做，就需要对联合国产生于不同来源的一系列文件进行详细审视和解释，很有可能出错，会给有关法官造成严重后果。⁷

65. 其余法律问题是给予法官的级别应为助理秘书长级还是副秘书长级，即应否区分审判庭法官的级别与上诉庭法官的级别。虽然这是大会的政策决定，理事会指出，考虑到大会具体规定的对上诉法庭法官更为严格的资格要求的决定(见第四节)，上诉法庭法官应具有较高级别。根据大会的这些决定，理事会建议给予上诉法庭法官的适当级别是副秘书长级，争议法庭法官为助理秘书长级。

66. 最后，理事会虽然注意到服务条件问题是纯粹由第五委员会决定的财政政策事项，但建议给予法官与大会给予联合国行政法庭法官的待遇相同的公务舱旅行便利(见 ST/SGB/107/Rev. 6, 附件三)。理事会认为，这样做是公平的，因为两法庭法官的资格高于要求联合国行政法庭法官所具有的资格，并因为具备所需资格的法官通常已满一定的年龄。经济舱旅行不利于在飞行旅途中有效工作，尤其不利于处理敏感或机密的材料，使法官更难以在抵达时就着手工作。鉴于上述所有这些原因，理事会请大会给予两法庭法官公务舱旅行的待遇。

67. 在两法庭作为内部司法系统的中心部分开始运作以来的四年中，法官们在履行司法职责的过程中公平对待申请人和秘书长，赢得了敬慕。法官的工作很复杂，很困难，始终都公开进行，不断接受严密的审视，他们的专业和私人生活也必须与此相应。正义在所有社会都是崇高的价值观，因为有正义的社会高度重视刚正和合法性。此外，过去 20 年来，联合国在派有政治或维和特派团的国家一直大力促进法治。理事会认为，请联合国承认履行司法职责的人享有《一般公约》第 19 节规定的适当地位并承认自身管辖范围内的法治，并不过分。

五. 上诉法庭法官的资格

68. 大会在第 67/241 号决议第 40 段强调必须征聘最有能力将上诉法庭塑造成由司法精英组成的支柱的候选人，关于内部司法理事会报告(A/67/98)第 35 段的建议，请理事会提出关于上诉法庭法官规定资格的具体建议。本节就是对这一要求的回应。

⁷ 出发点将是大会第 63/253 号决议第 30 段的决定，但这一决议一般提及核准秘书长在其报告(A/63/314)中的建议。秘书长的报告第 83 段述及这个问题，但该段仅明确提到争议法庭法官作为非秘书处官员的地位，而没有提到上诉法庭法官作为特派专家的地位。对于熟悉特派专家领取薪酬的方式的人来说，上诉法庭法官显然属特派专家类别(例如，见上文引用过的理事会以往的报告和《关于非秘书处官员和特派专家的地位、基本权利和义务的条例》)，但在规约对此只字不提的情况下，要向国家法院解释这一切，并设法让其确信上诉法庭法官享有特派专家的豁免，将十分复杂。

A. 资格

69. 大会通过第 61/261 号决议按照国际法有关规则及法治原则和正当程序，建立了一个独立、透明、专业化、资源充足和权力分散的新的内部司法系统，确保工作人员的权利和义务得到尊重，对管理人员和工作人员都实行问责制。《争议法庭规约》和《上诉法庭规约》由大会第 63/253 号决议通过，两法庭于 2009 年 7 月 1 日开始运作。

70. 人们指望上诉法庭能做出清楚有理的裁决，不仅决定特定案件的结果，而且为今后案件提供指导。换言之，上诉法庭的职能不仅是纠正错误，而且也确立判例，其法官应相应地加以遴选。

71. 关于上诉法庭法官所需资格的现有规定载于《上诉法庭规约》第 3 条如下：

1. 上诉法庭由七名法官组成。
2. 法官由大会按照内部司法理事会根据大会第 62/228 号决议提出的建议任命产生。法官中不得有两人同一国国民。须适当顾及地域分配和性别均衡。
3. 具备下列条件者，有资格被任命为法官：
 - (a) 道德高尚；及
 - (b) 在一国或多国辖区内行政法领域或类似领域有至少 15 年的司法经验。⁸

B. 上诉法庭的工作

72. 为了完成艰巨的任务，上诉法庭(和争议法庭)法官需要解释并适用许多来源的法律，除了《联合国宪章》本身外，还包括大会决议、一般法律原则、人权法原则、行政法、就业法和合同法、各种国际公约和基本人权文件以及国际劳工标准。在实践中，除了采用国际原则的国家法院的既定判例法⁹外，法官经常需依赖审理类似事项的其他可比较的法庭(包括国际劳工组织行政法庭和世界银行行

⁸ 为了便于比较，争议法庭法官所需资格载于《争议法庭规约》第 4 条如下：

1. 争议法庭由三名专职法官和两名半职法官组成。
2. 法官由大会按照内部司法理事会根据大会第 62/228 号决议提出的建议任命产生。法官中不得有两人同一国国民。须适当顾及地域分配和性别均衡。
3. 具备下列条件者，有资格被任命为法官：
 - (a) 道德高尚；及
 - (b) 在一国或多国辖区内行政法领域或类似领域有至少 10 年的司法经验。

⁹ 总的情况见 Memooda Ebrahim-Carstens, “The United Nations Dispute Tribunal: significant trends, challenges and landmark decisions”, 2013 年 2 月 7 日为设在哥伦比亚特区华盛顿的美洲国家组织/美国国际法学会编写的文件。

政法庭)的判例法。从工作性质上来看,争议法庭法官通常重点审视特定争议的事实及特定法律规则对这些事实适用性。而上诉法庭法官负责发展具有一致性的联合国判例。上诉工作中需要更加全面地调节可能彼此冲突的规则和原则。上诉裁决的重要性不局限于特定争议的当事方。因此,上诉法庭法官在私法和相关国际法方面必须都具有扎实的基础,且特别侧重于行政法和就业法。

C. 候选人品格高尚

73. 上诉法庭法官的个人基本素质是,已显示有能力独立、清正廉明地裁定争端(见《国际刑事法院罗马规约》第三十六条第(三)款第1项)。显然,法庭法官必须诚实,拥有良好的品德和声誉。他们的行为和声誉在明理的旁观者看来应该是无可指责的。

74. 之所以要求法官品格高尚,是因为根据《世界人权宣言》第10条,由独立而无偏倚的法庭审判,是诉讼当事人的权利:

人人完全平等地有权由一个独立而无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯,以确定他的权利和义务并判定对他提出的任何刑事指控。¹⁰

75. 国际律师协会人权研究所在2011年10月31日通过的一项有关任命国际性法院和法庭法官准则的决议中详细阐述了这些个人素质。¹¹ 内部司法理事会同意律师协会确定的准则内容和重要性,认为,这些准则与任命担任上诉法庭法官的候选人应具备的高尚品德相应。总之,任命担任法官的候选人应已在其职业生涯和个人生活中显示,若当选,就有能力按照下列标准履行法庭工作:

(a) **所显示的独立性。**法官必须在个人和机构方面都坚持和体现独立性。这包括独立于案件当事方及其争端结果,对案件事实做出裁定时不受外来影响或诱惑,包括各国政府、国际机构和公职人员的影响或诱惑;

(b) **所显示的公正性。**法官裁定的内容及其做出裁定的过程必须公正(且必须被认为是公正的)。法官必须显示有能力不偏不倚且看起来也是不偏不倚地履行司法职责;

¹⁰ 同样,见加强司法廉正工作组2001年2月在印度班加罗尔举行的会议上制定的标准。2002年,欧洲法官咨商理事会一个工作组审议了班加罗尔司法行为守则草案。2002年11月,在荷兰海牙和平宫举行的一个高级别会议对该草案做了修订并进行了进一步审议。召集这一会议是详细审查这一草案,以确保它包含的概念和价值观同样可以被普通法、民法和其他法律传统的法官所接受。这些司法会议确定了《班加罗尔司法行为原则》的最终形式。人权委员会第2003/43号决议提到了这些原则。

¹¹ 可查阅 www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=A428D839-07C9-4933-BBEC-755D72EBA6C4。

(c) **所显示的正当得体。**法官在职业和个人生活中必须保持并显示端庄的行为，以维护司法职务的尊严，促进事实和表面上的司法独立。职业或个人关系绝不应该不当影响或看似影响法官的司法行为。司法职务绝不应被用于或看似被用于推进法官的私人利益；

(d) **所显示的对平等待遇的承诺。**法官必须平等对待所有出庭者，无论是当事人、律师、证人还是官员，这样才能保证所审理事项在事实上和表面上都有公平的结果。在行使或履行司法职责时绝不容许对任何人或团体带有偏颇或成见或看似带有偏颇或成见。

76. 理事会认为，所有这些品质都反映于关于候选人应品德高尚的要求，应由大会认可。

D. 候选人要有 15 年的司法经验

77. “司法经验”一语不应狭义地解释为只涵盖法院(即司法机构，其成员由政府司法制度中任命，负责将法律适用于事实，以判定争端)，因为在某些国家或地区，有关包括就业法在内的劳资关系的争端大都提交行政法庭审理。行政法庭属于行政部门，而不是司法部门。行政法庭成员受过法律训练，其中一些人在上诉法庭工作相关领域具备十分渊博的知识。受过法律教育的人的这种工作经验应该被认为是一个重要优点。应该指出，这种人可能比全职法官更容易腾出时间每年三次为上诉法庭工作，每次工作两周，这就是法庭在过去三年中开庭的时间。

司法经验无须连续

78. 过去，理事会对这个规定的阐释是，需要 15 年的专职司法经验，结果，排除了一些非常有资质的、一直作兼职法官且具有特殊才能的候选人。这些候选人通常将法官事务以外的时间投入到法律教学或当律师。总的来说，他们的经验虽然可能在 15 年以上，但不是持续的。理事会认为，总共 15 年的经验应该足够。

经验水平

79. 关于须在何种司法等级取得经验的问题未予具体确定。从理论上讲，司法经验可以是指在没有上诉管辖权的法院或法庭工作的经验，或者是指在对简单案件有上诉管辖权的法院或法庭工作的经验。但在实践中，理事会不会推荐这样的人作为候选人。理事会认为，所要求的 15 年中至少有 5 年应该是在上诉法院或高等法院取得相关经验。这一规定将防止无上诉经验或上诉经验少的候选人申请上诉法庭的职位。提名担任法庭法官者应具备在本国法院担任高等司法职务的法律资质。此外，他们还应该有处理法庭那类法律工作的经验(包括法律分析和法律文书写作的经验)。

80. 关于在 15 年内一直担任高级职务的要求可能忽略的一点是，法官往往是在其职业生涯接近尾声时晋升为高等法院法官或被专门行政法庭任命为法官，因此，在达到退休年龄前，不会整整 15 年都在高等法院任职。硬性规定也可能有利于某些国家的法官，而不利于另一些国家的法官，因为在一些国家，法官职业开始于法学院毕业后不久，而在另一些国家，法官是从执业律师中招募的。

81. 理事会认为，关于 15 年相关经验包括在处理大量上诉案件的法院至少拥有 5 年上诉经验的要求是足够的。

专长领域

就业法或其他相当的法律

82. 在普通法中，《上诉法庭规约》第三条第三款二项所述行政法与就业法属于不同的类别。根据许多大陆法系，这两个领域不仅截然不同，而且在不同的法院或法庭适用。然而，拥有就业法经验的律师也可以是法庭的出色候选人。一些最佳人选来自美利坚合众国专事就业法的法庭。因此，理事会建议将就业法方面的经验明确列为一种替代资格，并相应修正《法庭规约》。

学术机构

83. 目前，只有司法经验被认为是相关的。然而，在具有确立司法判例及纠错职能的上诉法庭，如果 7 名法官中有一人或两人(但不多于两人)在上诉法庭工作相关的法律领域拥有很深入的学术经验，则会有裨益。劳动关系领域的许多学者有作为仲裁员的大量实践经验。法庭的一名法官告诉理事会，让具有学术背景的人而非律师或完全司法背景的人担任法庭法官可能会有损于目前的同僚合作精神。然而，下文所述的另外一些上诉法院的经验并非如此。此外，理事会认为，如果可以找到合适的候选人，则对工作带来的其他益处远远超出这样的担忧。

84. 现美国最高法院法官中，安东宁·斯卡利亚曾是弗吉尼亚大学教授(1967-1971 年)和芝加哥大学教授(1977-1982 年)，还是乔治敦大学和斯坦福大学的客座教授；安东尼·肯尼迪曾是太平洋大学麦克乔治法学院宪法教授(1965-1988 年)；鲁思·贝德尔·金斯伯格曾是罗格斯大学法学教授(1963-1972 年)和纽约市哥伦比亚大学法学教授(1972-1980 年)；埃琳娜·卡甘一直是芝加哥大学和哈佛大学教授。

85. 在联合王国，上议院(前身为联合王国最高法院(highest court)，现在是最高法院(Supreme Court))的戈夫勋爵在任命为法官前曾是一名首屈一指的学者，现任最高法院副院长的霍夫曼勋爵和黑尔男爵夫人也如此。

86. 在加拿大，现任首席大法官贝弗利·麦克拉克林早先在不列颠哥伦比亚大学教授法律。先前一直或有时担任法律教授、而近期担任加拿大最高法院法官的其他人士有路易丝·阿尔布尔(后来是联合国人权事务高级专员)、弗兰克·亚科布奇和迈克尔·巴斯塔拉车。

87. 所有这些法官，除了其学术工作外，拥有学术机构外的丰富经验。

88. 可以注意到，尽管上诉法庭法官的确举行口头听讯，但这种听讯是审议法律陈述意见。在这样一个法庭，管理审判的经验并非必不可少，学者们不会在自己的经验范围外开展工作。

89. 因此，理事会建议修正法定准则，列入有关的学术经验，结合仲裁或类似领域的实践经验，计入满足资格要求的 15 年，条件是 15 年中至少有 5 年是在处理大量上诉案件的法院的工作。

国际法庭

90. 《上诉法庭规约》要求的经验必须是在一个或多个国家或地区的经验。因此，在国际法庭获得的经验被排除在外。然而，可以一提的是，两法庭适用的法律通常被称为国际行政法。似乎在一些国际法院即美洲人权法院、欧洲人权法院和非洲人权和人民权利法院获得的经验可能是相关的。理事会建议扩大法定资格范围，列入国际司法管辖方面的经验，在甄选候选人提交大会时，由理事会决定在某一司法机构的经验是否与法庭工作相关。

E. 附加准则

91. 理事会建议，所有法官至少在上诉法庭的其中一个工作语文方面必须做到口头表达流利和书写流利，而且所有法官在任命时的健康状况必须适于在整个拟议任期期间的有效服务。此外，若几名候选人具有同等任命资格，且被认为适当和合理的话，则多样性是一个重要的考虑因素。

六. 滥用程序

A. 引言

92. 大会第 67/241 号决议第 42 段确认必须采取有效措施，制止提出无谓申请，鼓励法官充分利用现有措施，请内部司法理事会发表关于这方面适当备选办法的意见。本节是对这一要求的回应。

93. 理事会指出，大会在第 66/237 号决议第 30 段中请两法庭审查其驳回明显不可受理的案件的程序。

94. 理事会将在“滥用程序”的一般类别下探讨这两项决议所涉问题，一是因为无谓申请¹²和明显不可受理的诉讼都是滥用程序，¹³二是因为两法庭规约规定，

¹² 可能有无谓申请，提出无理要求，但也会有无意义的答复，进行无意义的辩护。

¹³ 在普通法系中，滥用程序包括无意义的、无理的和造谣中伤的程序以及没有事实或法律依据的程序等子类别。根据各种民法体系，滥用程序包括别有用心提起的法律程序，这种程序滥用权利、不诚信、具有欺骗性的或者没有事实或法律依据。见 Michele Taruffo, ed. *Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of Procedural Fairness* (The Hague, Kluwer Law International, 1999)。

若一方明显滥用法律程序，则两法庭可裁定由该方支付费用（分别见《争议法庭规约》第十条第六款和《上诉法庭规约》第九条第二款。在国家法院，蔑视法院和作伪证的行为因可能受到刑事处罚而往往受到遏制。对于蔑视法院和追究伪证出处等程序问题由两法庭作为“程序的滥用”处置，因为根据大会第 66/237 号决议的规定，两法庭的权力不得超越各自规约所定范围。¹⁴

95. 关于这一专题，理事会还注意到争议法庭分发的一份非正式文件，其中载有对争议法庭程序规则的可能的修改。法庭仍在讨论该文件。理事会将对该文件提出一些评论意见，因为该文件涉及大会赋予理事会的处理程序滥用问题的任务规定。这些意见也可能有助于法庭审议其程序规则。文件中所载提议赋予法庭下列职权：

(a) 以无意义、恶意或明显不可受理或不合理或者无正当的胜诉可能为理由，驳回或修正申请或答辩的全部或部分内容；

(b) 以申请人或答辩人或者他们的代理人进行诉讼的方式是滥用性的、扰乱性的、诽谤性的或不合理的为理由，驳回或修正申请或答辩的全部或部分内容。

96. 这些提议似乎至少在某种程度上是得到大会上述各决议有关段落内容的启发。这些提议的共同目的是防止滥用程序。两款规则叙述了各类滥用程序情况。规则(a) 旨在处理滥用争议法庭程序的问题；规则(b) 旨在处理滥用行为。

97. 理事会还确认，有效的诉求不应该因没有请律师的申请人缺乏法律援助、不能按正确方式提出诉求而失败。申请人的申诉也不应该因律师的不当行为而失败。此外，理事会认为，针对滥用行为而采取的行动与颁布律师行为守则紧密挂钩，以便让所有律师预先知道应遵守的行为准则。

98. 争议法庭程序尤其以对抗制为基础，当事方彼此对立，法官则作为不偏不倚的观察员。大会第 66/106 号决议核准的法官行为守则要求法官公正进行法律程序。因此，似乎法官可以要求当事方遵守程序公正性，即使受滥用行为影响的一方未提出这个问题。

99. 大会要求提出处理无谓诉讼的各种办法，对此，理事会认为，审查两法庭的某些裁定将会有助于说明如何阐释滥用法律程序情况。下文的分析只审查了实质性讨论滥用程序的案例。¹⁵ 在许多情况下，关于滥用程序的指控未经讨论即予驳回。

¹⁴ 第 66/237 号决议，第 9 段；第 67/241 号决议，第 5 段。然而，法庭的一些判决似乎认可，两法庭在藐视法庭等有限情况下有固有权力或默示权力（见 Igbiniedion (UNDT/NBI/2011/023)）。

¹⁵ 争议法庭报告系统既提供案例参考也提供判决编号。在此只给出了案例参考。

B. 对滥用程序的解释

滥用程序

100. 在若干案件中，审查的书状表面上符合程序规则，但可被视为是滥用两法庭为迅速有效处理案件而设的程序的程序的行为。理事会审查先例时注意到，针对答辩人和申请人的关于滥用程序的申请似乎有差不多的胜诉率。

101. 在一个案件中，争议法庭裁定，频繁向其提出申请，要求中止诉讼程序，以寻求非正式解决争议，却没有取得明显进展或向其报告进展情况，这对司法工作没有裨益，且不必要地增加了其案卷，无异于滥用程序。¹⁶

102. 在另一起案件中，无意遵守先前延期却在先前延期到期日要求进一步延期提交申请，这种做法被裁定为滥用程序。¹⁷

103. 申请人是所公布员额的候选人，但征聘工作取消，员额又予重新公布。申请人抱怨取消事宜，但申请了重新公布的员额，同时请争议法庭在新的招聘程序结果出来前暂停对其申请的审理。法庭表示，申请人一方面谋求被选中就任重新公布的职位，同时又把暂停的程序作为对行政部门的威胁。这被认定是滥用程序。¹⁸

104. 申请人曾就终止其服务事宜向先前司法系统的联合申诉委员会提出申请。联合申诉委员会认定，她并没有被不公正地终止服务，但在其他方面，她的权利受到了侵害。委员会建议让她复职或者给她支付一年的薪酬作为补偿。答辩人通知申请人，答辩人接受委员会的结论，但将仅支付 3 个月的薪酬作为补偿，而不是一年的薪金。但是，后来答辩人又收回对责任的承认，称其改变说法是有道理的，因为行动是在新的内部司法系统内采取的，而且在承认负有责任时，答辩人并没有掌握所有现有证据。争议法庭认定，收回对责任的承认是没有理由的，这一行为致使申请人就她的诉求的主要内容重新提起诉讼，结果浪费了时间和资源，因而此行为是滥用程序行为。¹⁹

105. 在一个案件中，在答辩人的一名主要证人被询问、交叉询问和重新询问后，答辩人决定再次传唤这名证人作证，理由是交叉询问时提出的一些问题让证人感

¹⁶ Solloway (UNDT/NBI/2011/029, 第 9 和 10 段)。该案已从法庭的案卷中去除，申请人只有经法庭许可，才能重新提出申请。没有裁定支付费用。

¹⁷ Macharia (UNDT/NBI/2009/43)，上诉后在 2010-UNAT-015 号判决书中维持原判。争议法庭下令无偏见地去除该案。没有裁定支付费用。

¹⁸ Hussein (UNDT/NBI/2009/010, 第 4 段，上诉后在 2010-UNAT-006 号判决书中维持原判)。

¹⁹ Mistral Al-Kidwa (UNDT/NY/2010/053, 第 43、44、84 和 85 段)。

到沮丧惊愕。争议法庭认定，作为再次传唤证人作证的理由的罕见情况并不存在，再次传唤证证人的请求是滥用程序。²⁰

106. 在先前的一个判决中，上诉法庭认定，申请应予驳回，因为提出太迟，且没有实质价值。申请人要求复议裁决，理由是，上诉法庭采用的计算时限的方法与联合国行政法庭先前采用的方法不一致。上诉法庭认定，先前的裁定为既判力，不得上诉，因此，要求复议是滥用上诉程序。²¹

107. 在一个案件中，争议法庭认定，申请人采用许多不同的策略，对维护自己的权利无真正裨益，但对答辩人产生了额外费用，是滥用程序行为，有理由下令支付费用。²² 在上诉时，上诉法庭认定，滥用行为是申请人的法律代表实施的，因此，申请人可不被追究支付费用的责任。²³

滥用行为

108. 滥用程序的一个事例是，在一次远程听讯时，申请人提出了两名证人证词，后经确认，这两名证人提供的是假身份和假证据。²⁴

109. 在一个案件中，申请原定在日内瓦审理，申请人首先要求审理此案的法官回避，当该请求被拒绝后，又要求不要在日内瓦审理其案件，理由是争议法庭的书记官长有偏见。而申请人对书记官长的描述是侮辱性的，诽谤性的。该请求也被驳回，法庭认定，程序已被滥用。²⁵

110. 在另一起案件中，争议法庭准予申请人提出的临时补偿请求后，答辩人请法庭复议其命令。法庭认定，支持这一要求的指控是不必要的、没来由的，是试图把申请人刻画为性格消极者，尽管试图描绘当事方的负面性格本身是不可接受的。法庭认定这些指控是滥用程序行为。²⁶

111. 在一个案件中，在诉讼程序进行到一半时，答辩人对申请人提出了性骚扰指控。争议法庭认定，这一指控从未根据本组织的细则和条例做过调查，在终止

²⁰ Tadonki (UNDT/NBI/2009/36, 第 58 和 325 段, 三名法官的决定)。这一判决正在上诉。

²¹ El-Khatib (2010-UNAT-029 之二)。

²² Mezoui (UNDT/GVA/2009/60, 第 78 段)。

²³ Mezoui (2012-UNAT-220, 第 49 段)。下文第 131-133 段进一步讨论该案。

²⁴ Bagula (UNDT/NBI/2010/31/UNAT/1689, 第 46 和 47 及 50-52 段)。申请人已被立即开除。法庭下令，管理层应该扣下他最后的应享待遇金额，以便收回申请人非法获得的款项。

²⁵ Ishak (UNDT/GVA/2009/66, 第 38、39 和 50 段, 上诉后在 2011-UNAT-152 号判决书中维持原判)。联合国行政法庭还在 Fayache 案中裁定，在书状中提出离谱及不当指控可能构成滥用法律程序行为 (AT/DEC/1200, 第四段)。

²⁶ Tadonki, 第 56 和 326 段。

申请人服务的决定中没有发挥作用。此外，答辩人没有出示任何证据表明哪怕是怀疑申请人对任何人有过性骚扰行为。提出的指控被裁定为滥用程序。²⁷

不认为是滥用程序的案件

112. 争议法庭具体认定各类行为不构成滥用程序。

113. 在一个案件中，法庭认定，提出的申请若不超出答辩人利益的合法代表的限制则不是滥用程序。²⁸

114. 在一起案件的听讯结束时发现，答辩人提供的一名证人的证词是假的。争议法庭认定，证人不仅误导了法庭及前联合申诉委员会和联合纪律委员会，还误导了答辩人的律师。²⁹没有任何情况表明，答辩人的法律代表知悉或可能合理地知悉证据是虚假的，因此，不存在滥用程序行为。³⁰

115. 在一个案件中，答辩人应付的一笔 259.90 美元款额延迟支付，因而该笔款额大约有 18 个月的利息未付，申请人提交了一份申请，除涉及其他事项外，还要求支付该笔款额的利息(以美国优惠利率加 5%计算)。争议法庭认定，程序未被滥用，虽然利息索偿本来也许可通过非正式途径解决。³¹

116. 在一个案件中，争议法庭认定，申请人律师在诉讼程序中善意地略去一个必要步骤，但根本无意轻率行事或滥用程序，因此没有理由下令由其支付费用。³²

C. 反思判例法

117. 鉴于新的内部司法系统的主要目标之一是防止先前的司法系统带来的严重拖延，³³或许可遵循以下方针制订符合两法庭判例的效率高、有实效的诉讼办法：

滥用程序既包括严重偏离适当程序的行为，也包括在适当程序过程中的不当行为，特别是：

- (a) 一个当事方在诉讼过程中采取显然对另一当事方不公平的程序措施；

²⁷ 同上，第 321-324 段。

²⁸ McKay (UNDT/GVA/2010/103，第 72 段，上诉后在 UNAT-2012-314 号判决书中维持原判。

²⁹ Bridgeman (UNDT/NY/2010/052，第 15 段)。

³⁰ 同上，第 28 和 29 段。

³¹ Tolstopiatov (UNDT/NY/2011/059，第 24-26 段)。

³² Ba (UNDT/NBI/2012/17，第 32 段)。

³³ 大会强调联合国必须具备高效率、高成效的内部司法系统，以确保个人和本组织依照相关决议和条例对其行为接受问责(第 61/261 号决议，序言第 8 段；第 62/228 号决议，序言第 3 段；第 66/237 号决议，第 8 段)。

- (b) 坚持既没有法律或事实依据、也没有理由认为其确实存在的任何诉求和答辩；
- (c) 故意或因没有理由的重大疏忽而拖延诉讼程序；
- (d) 故意不遵守争议法庭或上诉法庭处理案件的指示和最后期限规定；
- (e) 刻意图谋阻碍两法庭就是否存在责任问题得出结论。

118. 审查显示的一个特点是，尽管对“滥用程序”一词没有任何定义，法官似乎不难看出以下两者之间的微妙界线：一方面是为维护合法权利所需要的有力诉讼留有余地，另一方面是通过不可接受的诉讼策略争取优势。

119. 主张需要更准确和详细定义“滥用程序”的理由可能是，这将对自我辩护的诉讼当事人有帮助，³⁴ 因为他们可能觉得难以确定这一概念的含义，³⁵ 而且有了定义也可以限制对这一概念做任何不当延伸。但另一方面，试图界定如“滥用程序”这样难以表述的概念总是有可能阻止法庭采取适当行动处理规则没有考虑到或者仅仅是被规则起草者忽略的某种情况。

120. 总的来说，理事会似乎倾向于不确定一个全面定义，而是让法官继续根据经验来阐释这一概念。但是，如果两法庭认为给出定义更可取，则第 117 段中建议的条文似乎是合适的。

D. 备选办法

121. 理事会受邀提出可能减少滥用程序行为的适当备选办法。下文介绍一些备选办法。

备选办法一：不节外生枝

122. 这一备选办法只是维持现状，这种做法存在严重缺陷。大多数情况下，当事方并不了解法律程序，而是让他们的法律代表代其行事。两法庭在其现有权力范围内，不能对不遵守法律道德操守的法律代表施行制裁。而且现行的下令支付费用的补偿办法只能针对当事方，而不是律师，而且要等到听询结束后。在此之前可能一直存在滥用程序的情况，带来的有害影响此后继续长期存在。此外，诉讼费的主要构成部分通常是律师费。虽然应保留对违规方滥用程序的行为实施费用补偿办法，但法庭无权裁定由法律顾问为其不当行为支付费用。

123. 理事会不建议采用该备选办法。

³⁴ 2010 年 7 月至 2011 年 6 月期间，在争议法庭出庭的所有申请人中，43%没有由律师为代表；2011 年 7 月至 12 月，这一比例为 40%，2012 年 1 月至 12 月期间为 40%。

³⁵ 曾有人指出，“另一个棘手的问题是，就像‘情人眼里出西施’一样，一项诉讼是否‘无意义’也是主观之见”。Warren Freedman, *Frivolous Lawsuits and Frivolous Defenses: Unjustifiable Litigation* (New York, Quorum Books, 1987 年), 第 13 页。

备选办法二：驳回违规的书状

124. 在许多司法管辖制度中，对滥用程序的主要补救办法是驳回违规方的诉求或答辩，不论是因为所提诉求或所做答辩作为一个法律问题完全站不住脚，还是因为事实依据显然不存在或者不能被证明。不管是哪种情况，法庭都必须能够以驳回书状的方式来保护其自身程序的完整性。

驳回或修正无意义、恶意或明显不可受理的申请或答辩的全部或部分内容³⁶

125. 无意义的诉讼包括明显不可受理的诉讼案件，也包括申索微不足道或荒谬救济的案件，比如要求获得 1 美元赔偿或者要求判给申请人一张木制桌子而不是金属桌子。恶意诉讼包括上述情况，也包括意在骚扰法庭或对手的情况，比如基于同样理由或呈件重复提出诉求，从而对法庭或对手造成困扰。明显不可受理的诉讼或诉讼内容是指根据适用法律，法庭不能受理的诉讼。这类诉讼包括在适用时限之后提出的申请、答复、呈件、书面诉状或文件；申索法庭无权给予的救济；或者基于法庭管辖权之外的诉因提出的诉讼；或者是由没有资格申请救济的人提出的申请。

126. 争议法庭的提案认为，法庭的程序规则应授权法官驳回这类诉讼，但在此之前应向受影响的当事方送交拟议的命令或裁决的书面通知，并让其有机会说明为何其认为不应做出该命令或裁决。此外，有限的保障措施是有的，如果争议法庭在法律问题上出差错³⁷（比如，错误地解释支持其得出“明显不合理的诉讼”结论的基本事实），或者在事实问题上出差错，导致明显不合理的裁决³⁸（比如，在认定构成“明显不合理的诉讼”的事实时），可以向上诉法庭提出上诉。理事会支持这一提案。

驳回或修正显然不合理或没有合理胜诉可能性的申请或答辩的全部或部分内容³⁹

127. 争议法庭对是否发出此类命令持审慎态度，这是可以理解的，因为对于一项申请或答辩是否显然不合理或没有合理胜诉的可能性，可谓见仁见智。但是，在少数案件中，法庭可能确信这些条件已明确、令人信服地确立⁴⁰（比如，程序

³⁶ 这是争议法庭提案的一部分(第(a)段)。《争议法庭规约》授权法庭拟订关于即决驳回程序和与法庭运作有关的其他事项的程序规则(第七条第二款第(八)项和第七条第二款第(十二)项)。

³⁷ 《上诉法庭规约》第二条第一款第(三)项。

³⁸ 《上诉法庭规约》第二条第一款第(五)项。

³⁹ 这是争议法庭提案的另一部分(第(a)段)。

⁴⁰ 这是由上诉法庭拟订并在一些案件中得到确认的证据标准：“明确、令人信服的证据所要求的比有份量的证据更高，但低于排除合理怀疑的证据标准—它意味着所主张的事实真相有非常大的可能性。”见 Molari (2011-UNAT-164, 第 30 段)。

规则第 8 条第 2 款 (g) 项和第 10 条第 1 款规定必须附上的证明文件绝不支持诉求或答辩，而且受影响方不能提出任何可信的支持性证人证据，或者在诉讼程序开始或某一阶段时明显看出没有合理胜诉的可能性)，此时做出驳回的决定是正当的。理事会也支持这一措施，条件是对拟议规则做出这样的限制。⁴¹

以当事方进行诉讼的方式是滥用性的、扰乱性的、诽谤性或其他不合理的为理由，驳回申请或答辩或其中的部分内容⁴²

128. 当事方在向争议法庭陈述案情的方式上历来有一定程度的自由。因此，如果有明确、令人信服的证据表明存在以滥用或扰乱性的方式进行诉讼的情况，理事会可以支持驳回诉讼，但对驳回以诽谤性或其他不合理方式进行的诉讼的权力感到关切。以诽谤性的方式进行诉讼可能属于滥用程序的范畴，在规则中对之特别提及是不必要的重复，而驳回以其他不合理方式进行的诉讼的权力似乎过于宽泛。因此，理事会倾向于排除这两个理由。

备选办法三：规定法律代表有遵守道德操守的义务

129. 大会已请秘书长拟定身为外聘人员而非工作人员的法律代表行为守则。此外，大会还认为，对外部法律顾问和身为工作人员的法律顾问应适用同样的专业行为标准。⁴³ 守则包含对违规行为的适当制裁措施，因而可增强对滥用程序的防范(见下文第七节)。

130. 对法律代表不当行为的制裁可能采取多种形式，包括剥夺法律顾问在两法庭出庭的权利，直至不当行为得到纠正(如下文所述)，或者裁定有不当行为的法律顾问支付诉讼费，无论法庭对争议的审理结果如何。

131. 根据两法庭的规约，对滥用程序行为只能命令当事方支付费用，这也是一些国家法律制度的立场。⁴⁴ 根据争议法庭的统一做法，这些命令是针对一个当事方做出，而不调查实际上应由该当事方还是其法律代表对滥用行为承担责任。⁴⁵

⁴¹ 对所有案件均存在同样的保障措施，即有机会说明反对拟议判决或命令的原因，而且拥有有限的上诉权。

⁴² 这是联合国争议法庭的提案((b)段)。

⁴³ 理事会建议拟订对工作人员法律代表和外部法律顾问同等适用的单一行为守则(见下文第六节)。

⁴⁴ 意大利和法国的法律制度似乎是将滥用程序行为的责任完全归于当事方，并通过经济惩罚或费用方面的不利后果来实施。在条文中没有明言说明实际的行为者是谁—最有可能是律师，比如，《意大利民事诉讼法典》第 92 条和《法国民事诉讼法典》第 32-1 条即是如此。见 Taruffo，第 124 页。

⁴⁵ 这一作法符合 2012 年 4 月 27 日争议法庭通过的程序指示。该程序指示第 3 条规定，“依照法庭程序规则第 12 条，当事方可亲自向法庭陈述案情，也可指定法律顾问”，而且“指定法律顾问在整个案件审理期间的所有行为和所提呈件均被视作指定方的行为和呈件”。

按照这一做法,在Mezoui案件中,争议法庭对申请人做出了支付费用的命令。⁴⁶ 在上诉时,该命令被撤销。上诉法庭认定,鉴于滥用程序的结论是根据Mezoui女士的法律代表在审判期间的行为做出的,不应让Mezoui女士对其法律代表的行为负责。⁴⁷

132. 由于有了这一决定,现在可能需要进行附带调查,以确定应由委托人还是其法律代表对发生的滥用行为负责。

133. Mezoui 案的一个潜在后果是,由于确信法庭不能命令法律代表支付费用,委托人及其法律代表可能会商定称滥用程序的行为是法律代表一人的责任。

134. 关于第 97 段中支持通过适用于所有法律顾问的统一行为守则的评论意见,理事会建议采取抑制措施,以遏制法律代表的滥用行为。⁴⁸ 这种抑制措施可能包括给予法庭禁止法律代表在一段时间内出庭的明确权力,在非常特殊的情况下,还可附加裁定由法律代表个人支付诉讼费,以法律代表不得进出法庭直至支付费用的方式强制执行。

备选办法四：由胜诉方支取诉讼费

135. 在许多国家的法律制度中,一般规则是可指令败诉方支付胜诉方的诉讼费(无论败诉方是否有滥用程序的行为)。实施这一规则会促使当事方和他们的法律代表十分谨慎,只提出实质性的诉求和答辩;还可能降低诉讼数目,因为当事方不敢提出无把握的诉求。⁴⁹

E. 结论

136. 备选办法二、三和四似乎是可行的改革,而且不涉及额外支出。

⁴⁶ UNDT/GVA/2009/60, 第 77、78 和 80 段。

⁴⁷ 2012-UNAT-220, 第 49 段。

⁴⁸ 一些法律制度规定了这类抑制措施。在联合王国,如果法律代表或其他代表的不适当、不合理或过失行为或疏忽导致一个当事方支出了费用,可以命令该代表支付所耗费用。可由一个当事方申请对对方的律师发出命令,也可由对自己的律师不满意的委托人申请对其律师发出命令(见 Neil Andrews, 《英国民事诉讼程序》(牛津大学出版社,牛津,2003年),第八节,第 37 章,第 37、73-37 和第 110 段)。

⁴⁹ 这类规则对连续提起诉讼的一小部分人可能有作用。理事会从书记官处了解到,有少数申请人各自提交了 10 到 18 份评价申请。一些人似乎是诚意提出申诉,其他人则似乎决意诉讼而不是解决诉求。理事会从书记官处得知,在争议法庭,曾有两名申请人提出 5 份申请,1 名申请人提出 6 份申请,两名申请人提出 10 份申请,1 名申请人提出 21 份申请,1 名申请人提出 22 份申请。在上诉法庭,曾有 3 名上诉人提出 5 项上诉,1 名上诉人提出 6 项上诉,1 名上诉人提出 8 项上诉,1 名上诉人提出 10 项上诉。一些案件被撤回,而其他一些被合并。但是,这种现象不仅限于联合国司法系统。根据国际劳工组织行政法庭的案件报告做法,申请人提出的每一个案件在列明申请人姓名的标题部分有一个顺序标志,标出该案件在该申请人提出的所有案件中所处的位置(比如,申请人提出的第一个案件的标题即为“*In re X. Y. Z.* 申请人 (1)”)。理事会在工作中曾遇到“*In re Vollering* (21), 判决 2114”。

七. 外部法律顾问行为守则

137. 大会第 67/241 号决议第 44 段强调指出,必须确保担任法律代表的所有人,无论是工作人员还是外部法律顾问,都要遵守在联合国系统内适用的同样的专业行为标准,并请秘书长与内部司法理事会和其他相关机构协商,拟定身为外聘人员而非工作人员的法律代表行为守则,并在大会第六十八届会议主要会期会议期间向大会报告相关情况。

138. 2013 年 7 月 16 日,理事会收到了关于在联合国内部司法系统内活动的外部法律顾问的专业行为守则草案初稿,并被要求在 2013 年 7 月 22 日前对之提出评论意见。理事会主席于 7 月 25 日发出了评论意见,其中所载主要内容如下:

(a) 明确定义委托人、代理范围和法律顾问;

(b) 将规定标准与《宪章》和《联合国工作人员条例和细则》的核心价值联系起来;

(c) 确保法律顾问的保密义务与关于从业行为的法律为其规定的律师义务相一致;

(d) 由两法庭裁定法律顾问是否履行了提请法庭注意相反判例的义务;

(e) 要求获准在某个司法辖区内执业的法律顾问接受关于律师执业行为的所有行为守则的约束,并向委托人提供受理举报违规行为的机构地址;

(f) 要求法律顾问签署一份声明书,表明其将遵守联合国行为守则。

139. 理事会想强调,对在争议法庭或上诉法庭出庭的所有法律顾问应适用同一行为守则,因为如果以一方当事人的法律顾问为工作人员而另一方的法律顾问不是工作人员为由对他们采用不同的标准,就违反了两法庭应对当事双方一视同仁的重要原则。

140. 对以法律顾问身份在两法庭出庭的联合国工作人员,无论其是代表秘书长还是代表工作人员,都应遵守《联合国工作人员条例和细则》中与行为有关的相关规定,其中所载的道德操守标准应作为所有法律顾问的共同行为守则的基础,因为大会决定,出庭的所有人都必须遵守同样的专业行为标准。⁵⁰ 但是,《联合国工作人员条例和细则》中没有提到工作人员有时可能担任联合国法院系统的官员。将其中的一般规定适用于法律顾问的专门情形并非总是易事,因为法律顾问

⁵⁰ 大会在第 67/241 号决议第 44 段中强调指出,必须确保担任法律代表的所有个人,无论是工作人员或外聘律师,都要遵守在联合国系统内适用的同样的专业行为标准,并请秘书长与内部司法理事会和其他相关机关协商,拟定身为外聘人员而非工作人员的法律代表行为守则,并在大会第六十八届会议主要会期期间向大会报告相关情况。

不仅对其委托人负有职责，也对作为大会设立的正式内部司法系统一部分的法院负有职责。因此，有必要拟订关于法律顾问行为的单独守则。

141. 虽然法律顾问的不当行为似乎不是一个主要问题，但理事会获悉，争议法庭曾两次将行政当局的法律顾问可能有不当行为的案件移交秘书长采取可能的惩戒行动，而上诉法庭认为，一名外聘法律顾问也实施了不当行为。因此，在理事会看来，两法庭的规约有必要授权法庭在一段时间内或永久禁止法律顾问出庭，⁵¹ 并因法律顾问故意违反守则而要求其支付费用，但须确立程序，确保被控实施违规行为的法律顾问获得正当程序。

142. 理事会承认，一些补救办法或导致施行某些惩罚措施的程序可能需要因法律顾问是工作人员还是本组织外部人员而异。有些职责也可能需要因外聘法律顾问是否为执业律师而不同，因为秘书长与被指派出庭为行政决定进行辩护的工作人员之间的关系与法律顾问和委托人之间的关系不同。尽管如此，理事会重申，应该只有一套法律顾问行为守则。因此，理事会建议秘书长拟定一份草案并将其分发给利益攸关方和理事会征求意见，而不是继续起草不同的行为守则。

八. 工作人员法律援助办公室的资金筹措

143. 大会第 67/241 号决议第 48 段注意到，秘书长关于联合国内部司法的报告列出了关于由本组织和工作人员共同为工作人员法律援助办公室出资的若干备选办法，在此方面请秘书长在与内部司法理事会和工作人员代表等所有相关利益攸关方协商后，提交一份单一推荐提案，以便审议和批准。

144. 截至本报告编写时，理事会已收到内部司法办公室就该主题编写的讨论文件，其中列出了某些备选办法的优缺点，但尚未收到秘书长的单一推荐提案。尽管如此，理事会注意到前一届理事会阐述的若干原则：

(a) 工作人员法律援助办公室的代表职能和咨询职能对于司法系统很有价值。该办公室的作用不是倡导诉讼文化。相反，及时提供法律咨询可以从一开始便避免提出无价值的诉求 (A/67/98，第 45-48 段)；

(b) 与管理层可用的法律资源相比，工作人员能获得的法律援助的质量有严重差距，造成双方在内部司法系统中实力的极端不对等。设立该办公室是为了弥补这种差距(同上，第 45 段)。秘书长和管理层以及工作人员都认同这一观点。⁵²

⁵¹ 联合国行政法庭在 1993 年 12 月 30 日的信中决定，无限期地禁止某人代表任何申请人或参与任何申请有关的诉讼的人出庭。法庭先前曾对此人的冒犯行为多次提出警告。

⁵² 见 A/62/294，第 25 段，及 A/67/98 脚注 7，其中指出“秘书长在其报告中还重申管理层在工作人员-管理当局协调委员会第七届特别会议上提出的观点(见 SMCC/SS-VII/2007/2)，即经验表明，当工作人员寻求外部律师做其代理人时，对适用于联合国系统的法律框架的不熟悉会增加解决争议的困难。因此，管理层全力支持加强工作人员可利用的法律资源，将法律顾问小组扩为该小组所建议的有预算编列员额的单位，其人员由有法律资质和熟练的全职法律顾问组成。”

145. 理事会希望在适当时候收到秘书长对工作人员法律援助办公室的建议，研究该办公室的任务规定，并根据具体情况在 2014 年报告中或作为本报告增编提出深思熟虑的看法。

九. 内部司法办公室

146. 正如理事会前几份报告所指出的一样，理事会注意到内部司法办公室工作的重要性。该办公室“是负责对正式内部司法系统进行总体协调，并以公平、透明、高效率的方式促进其运作的独立办公室”。在此方面，“该办公室通过联合国争议法庭和联合国上诉法庭的书记官处，向两法庭提供实质、技术和行政方面的支助；通过工作人员法律援助办公室，帮助工作人员及其代表提出权利主张和上诉；以及酌情向内部司法理事会提供援助”（见 [ST/SGB/2010/3](#)，第 2.1 节）。理事会对于该办公室提供的援助表示感谢。

十. 对落实正式内部司法系统的意见

A. 引言

147. 内部司法理事会的核心任务是帮助确保内部司法系统的独立性、专业性和问责制。为有效执行核心任务，理事会认为应向大会提出一项长期工作方案，作为每年提出请求的补充。根据以往做法，大会也会预计理事会每年可能会提出请求。

B. 审查理事会的任务规定

148. 两个工作人员工会在与理事会讨论时，其他工会讨论在先前提交给工作人员-管理当局委员会的文件中，也敦促审查理事会的职权规定，特别是理事会成员的资格、提名和任命过程（包括在何种情况下秘书长可以不接受或接受工作人员或管理层提名人员）以及探讨理事会如何能够更有效地与利益攸关方互动。理事会获悉，管理层已认同应审查这一问题，但认为还不能就此与工作人员达成一致意见，因为理事会应先审议这个问题，并向大会提出建议。

149. 若干年前，联合国内部司法系统重新设计小组建议秘书长制订该理事会的职权范围（见 [A/61/815](#)，第 49 段）。行政和预算问题咨询委员会注意到，重新设计小组报告之后公布的秘书长报告（[A/62/294](#)）似乎将该理事会的职能限制为汇编法官候选人名单，因此建议进一步明确该理事会职能（见 [A/62/7/Add. 7](#)，第 57 段）。

150. 2012 年，争议法庭的法官在给大会的备忘录中指出，内部司法理事会、内部司法办公室和争议法庭目前在职能和责任上界限不清。这一状况威胁到大会第 [63/253](#) 号决议规定的司法独立性（见 [A/67/98](#)，附件二，第 7 段）。

151. 理事会建议在其任期内由其审查自身的任务规定，并向大会提出适当建议。

C. 系统问题

152. 如上文所述，理事会与参与联合国内部司法系统的许多人进行了约谈，他们提出了许多改革建议，认为这些改革花很少的费用或没有费用，就可以大大加强该理事会程序的独立性、专业性和问责制，减少效率低下的现象，增加利用司法的机会。一些改革在本报告中已经予以认可。另一些改革建议及改革理由需要进一步研究调查，并将在适当时候予以报告。

153. 理事会认为，现在时间已经成熟，应审查两法庭判例，以确定是否存在导致不必要诉讼的反复出现的系统性问题。应研究审查纪律措施的案件，以确定法庭是否已查明系统问题。例如，理事会获悉，工作人员和管理层一段时间以来一直在努力修订关于在采取纪律措施前如何进行调查的指示，但尚未达成任何协议。

154. 理事会在审查时还应审议一些人认为诉讼文化正在内部司法系统内发展的观点是否有道理。但如果不更新法庭案件管理系统使其能生成可靠统计数据，那么这种审查将相当困难，而且非常耗时(见第 47 段)。

D. 案件管理以及听证会和庭审的一般安排

155. 鉴于两法庭审理的案件很多，而且越来越多，认识到大多数法院系统不时地会出现可避免的延误，并鉴于理事会约谈的法官和书记官大力支持增强案件管理的权力，理事会认为，不妨研究这一问题，以确定按此增强权力和加强相关系统会对于处理案件时减少可以避免的延误，可能有什么好处。理事会注意到，可以避免的延误问题是各个法院和评论者普遍关注的一个问题，而根本不是两法庭特有的问题。⁵³

156. 显然，必须考虑到两法庭的具体需求，而且没有国家系统可以直接适用，但据认为采用强化的程序规则有好处，能协助法官推进诉讼程序。

157. 还应考虑将上诉法庭的庭审期从两周延长至三周。理事会期望就这些问题与两法庭和书记官处进行广泛讨论，之后再提出建议。

⁵³ 例如，见 James G. Apple, “The virtues of a case management system in courts”, *International Judicial Monitor* (2013)。可查阅 www.judicialmonitor.org/current/editorial.html。

E. 问责

158. 新内部司法系统除了确保其专业性和独立性之外，其主要目标之一是确保管理人员和工作人员的问责。⁵⁴

159. 行政和预算问题咨询委员会及其他方面建议，鉴于新的内部司法系统已设立四年，现在有必要评估该系统在落实预想的问责制、专业性和独立性方面的可能性和局限性。理事会同意这一建议。

F. 对内部司法办公室的协助

160. 尽管理事会是一个非全日制机构，但上述任务中的一些任务将相当耗时，而且可能实际上需要全时工作。此外，内部司法办公室(书记官处除外)的资源极其有限，该办公室有 5 名工作人员，包括执行主任。理事会认识到本组织的预算极其紧张，并将尽可能利用现有资源完成工作，但在某些阶段，可能不得不请求追加资源，使其能够及时完成一些工作，或许可以审慎、有限地利用 1 名咨询人研究两法庭的判例。或者，如果提供更有效的搜索引擎(见第 48 段)，可能就不需要这样一个咨询人。

十一 建议摘要

161. 本报告中提出的各项建议概述如下。

内部司法理事会的作用

162. 理事会的总体任务包括就如何加强内部司法系统提出建议(第 8 段)。

163. 工作人员和管理层提名的理事会代表成员不是其辩护人，这些成员必须根据大会为理事会设定的任务完全独立地行事(第 13 段)。

内部司法理事会成员任命的推迟

164. 应在本届理事会任期结束前 6 个月，即迟于 2016 年 5 月 1 日开始提名第三理事会成员(第 37 段)。

两法庭

165. 投资于法庭案件管理系统，更新搜索引擎，将提高内部司法系统的效率(第 47 和 48 段)。

166. 大会应核准预算，使秘书长在两法庭工作地点的法律顾问能够处理纪律案件(第 49-52 段)。

⁵⁴ 见第 61/261 号决议第 4 段；第 62/228 号决议序言部分第 3 段；第 63/253 号决议序言部分第二段；第 65/251 号决议第 7 段；第 66/237 号决议第 8 段；第 67/241 号决议第 9 段。

167. 应给予两法庭法官《一般公约》第 19 节规定的特权和豁免(第 63 段),并在各规约中确定这一法律地位(第 64 段)。

168. 争议法庭法官应为助理秘书长级,上诉法庭法官为副秘书长级(第 65 和 67 段)。

169. 应给予两法庭的法官与大会给予联合国行政法庭法官同等的旅行便利(第 66 段)。

上诉法庭法官的资格

170. 大会应认可国际律师协会 2011 年 10 月 31 日的决议,其中第 75 段载列关于国际性法院和法庭司法任命的准则(第 76 段)。

171. 十五年的司法经验,无论是连续或不连续的司法经验,都应足以满足《上诉法庭规约》第三条第(三)款第二项的要求(第 77 和 78 段),但此外,法官候选人除了拥有所要求的 15 年司法经验外,还应有至少 5 年的上诉经验(第 79 和 81 段)。

172. 应把在就业法法庭方面的经验也明确列为一项备选资历(第 82 段)。

173. 只要法官有至少 5 年的上诉司法经验,相关的学术经验加上实际经验都应记入 15 年资历(第 89 段),各项规约应予相应修正。

174. 应将法定资格放宽,在国际法庭的工作经验,与上诉法庭工作有关的,也可作为资历(第 90 段)。

175. 法官应精通上诉法庭的至少一门工作语文。候选人必须身体健康,能够完成繁重的工作(第 91 段)。

滥用程序

176. 应给予两法庭处理滥用程序问题的明确权力(第 122-123 段)。

177. 争议法庭提议,法庭的程序规则应使其有权驳回或修正无意义、恶意或明显不可受理的申请或答辩的全部或部分内容,以及不能以任何方式支持没有合理胜诉机会的诉求或辩护的申请或答辩,但在此之前应向受影响的当事方送交拟议的命令或裁决的书面通知,并让其有机会说明为何其认为不应做出该命令或裁决(第 125-127 段)。理事会支持这一建议。

178. 理事会不支持议事规则允许驳回两法庭认为“在其他方面没有道理的”书状(第 129 段)。

179. 理事会建议采取各项措施处理法律代表的不当行为,但要考虑第 79 段和第 139 段中主张制订适用于所有法律顾问的统一行为准则的意见(第 134 段)。

外部法律顾问行为守则

180. 秘书长应编制一份适用于所有出庭律师的行为守则(第 142 段)。

对落实正式内部司法系统的意见

181. 作为理事会长期工作方案的一部分，理事会应：

(a) 审查其授权任务并向大会提出适当建议(第 151 段)；

(b) 审查两法庭的判例，以确定是否存在造成诉讼效率低下、反复出现的可避免的问题(第 152 至 154 段)；

(c) 审查两法庭的案件管理程序(第 155-157 段)；

(d) 评估内部司法系统在实现其设立时设想的独立性、专业性和问责制方面的可能性和局限性(第 159 段)。

Ian Binnie(签名)

Carmen Artigas(签名)

Sinha Basnayake(签名)

Anthony J. Miller(签名)

Victoria Phillips(签名)

附件一

联合国上诉法庭法官备忘录

上诉法庭关于根据法庭在联合国内部司法系统内地位授予法官相称的级别的要求

1. 联合国上诉法庭法官一贯要求给予他们联合国副秘书长级别。首先，这项请求是根据必要性提出的，在联合国这样一个级别意识强的体制内，法庭(内部司法系统的上诉机构)的公信力在很大程度上取决于法官的正式地位和职能。
2. 上诉法庭的法官谨提醒大会，在上诉法庭所取代的联合国行政法庭，法官是副秘书长级。此外，前南斯拉夫问题法庭、卢旺达问题法庭、黎巴嫩问题特别法庭等其他国际法庭的法官也是这一级别。
3. 这一问题必须由大会解决，应提醒大会，以所要求的方式解决这一问题对于本组织而言，不涉及财务问题，或者极少涉及财务问题。给予上诉法庭法官副秘书长级别一事所产生的影响不能用金钱来评估，而是应从权威性和确定性方面进行衡量。在整个联合国审议和落实上诉法庭的判决时，这一点就不言自明。权威性和确定性是所有司法裁决的必要组成部分，对于上诉法院司法裁决更是如此。因此，副秘书长级别符合上诉法庭作为内部司法系统最高机构的地位。
4. 鉴此，上诉法庭法官要求对于他们一再提出的授予副秘书长级别的请求给予立即答复。

上诉法庭请求将《联合国特权和豁免公约》适用于其法官

5. 上诉法庭法官再次请求大会将《联合国特权和豁免公约》适用于他们，其方式与该公约适用于国际法院法官和本组织主持下设立的其他法庭法官的方式相似。鉴于上诉法庭法官的作用是确保《联合国工作人员条例和细则》得到适当执行和遵守，法官自己的义务和特权不能依然不清不楚。

上诉法庭根据法定任务适当运作的要求

6. 大会在第 63/253 号决议中通过的《上诉法庭规约》规定了法庭作为一个运作正常、专业、透明、独立的上诉法庭的任务。
7. 上诉法庭法官对其任务有极其清醒的认识，在过去四年里一直努力按照任务规定开展新的司法系统的工作。最重要的是，法官确保在适当考虑到法庭可用的审案资源的情况下，上诉案件能尽快得到审理和裁决。
8. 自新的司法系统启动以来，上诉法庭法官一直对人员配置和预算赤字问题表示关切。法庭法官虽然注意到内部司法办公室、内部司法理事会、秘书长和大会

已处理了一部分此类问题，但对目前上诉案件激增将使新的司法系统陷入危机的情况仍然感到关切。

9. 大会在第 67/241 号决议中也注意到诉诸正式裁决的案件数目不断增多。

10. 无论如何，上诉法庭法官都希望避免出现积压的上诉案件不断增多的情况，结果造成延误，这也是先前的内部司法系统的负面特征之一。

11. 目前，上诉法庭每年收到约 125 份案件，这将需要每年平均至少处理 120 个案件，以避免出现积压。正是由于案件增加，法庭在可预见的未来才需要每年有三个庭审期。

12. 在这种情况下，为使上诉法庭今后能够正常运转，使新的内部司法系统总体上能够取得成功，将不可避免地必须增加人力资源。

13. 因此，上诉法庭法官虽然理解整个联合国运作的财务限制，但明确表示依然希望法庭能够继续根据国际最佳做法运作。

大会决议：第 67/241 号决议第 34 段和第 66/237 号决议第 30 段

14. 上诉法庭注意到，大会第 66/237 号决议第 35 段重申，争议法庭规定联合国须履行财务义务的判决，包括判决、命令或裁定，在《上诉法庭规约》规定的上诉时限届满前，或者已按《上诉法庭规约》提出上诉而上诉法庭未及按其规约第十和十一条完成对该上诉的行动前，不可执行。

15. 大会第 67/241 号决议第 34 段回顾其第 66/237 号决议第 35 段，并注意到争议法庭和上诉法庭程序规则尚未作相应改变。

16. 上诉法庭法官认为，如果以为根据第 66/237 号决议第 35 段的规定，法庭程序规则应予修正，这种提法是没必要的，也不符合逻辑。

17. 上诉法庭法官还注意到第 66/237 号决议第 30 段，大会在其中请上诉法庭审查其驳回明显不可受理的案件的程序。法官认为，法庭现有程序规则足以据以处理法庭认定明显不可受理的案件。

附件二

联合国争议法庭法官关于系统性问题的备忘录

A. 引言

1. 联合国争议法庭法官于 2012 年曾向大会提交关于联合国内部司法系统的系统性问题的备忘录(A/67/98, 附件二), 在法庭成立四年后, 谨在此与大会分享其观点。

B. 机构稳定性

对正式内部司法系统的临时独立评估

2. 法官们注意到, 根据大会第 67/241 号决议第 19 和 20 段, 将对正式内部司法系统进行临时独立评估。法官们欢迎这一举措, 但谨强调, 要确保成功进行评估, 评估应由合格机构进行, 而且系统的结构框架应在评估期间保持不变。

3. 关于胜任能力, 法官们建议, 评估人员既需要有经验, 又需要了解独立司法系统内的司法机构的作用、责任和专业职责。至于结构框架, 法官们坚定地认为, 对系统发展进行有意义的评估需要检查稳定的结构, 或至少在评估期间只须进行最低限度改动的结构。例如, 争议法庭及其书记官处现有的人力资源库不应在评估期间改变, 否则将损害评估结果的可靠性。

4. 关于评估的工作范围, 法官们建议评估小组重点关注确定实际是否正在实现大会第 61/261 号决议为正式内部司法系统制订的目标。法官们还建议向被评估的实体发送临时独立评估的报告草稿, 以征求评论意见, 并把收到的评论意见以未编辑的形式列入最后报告, 供大会审议。这符合类似评估活动的国际公认标准和做法。

各工作地点的常任法官人数

5. 虽然关于这一问题的不同提案已在 2012 年底提交大会供其审议, 但法官们认为, 在完成上述临时独立评估前, 大会通过任何提案都为时尚早。

6. 尽管如此, 法官们谨强调指出, 在争议法庭成立四年后, 如何使审案法官的职位正规化仍是一个需要作为优先事项从速解决的根本问题。目前的统计数据继续表明, 要及时处理法庭的工作量, 需要在法庭的每个工作地点增设一名常任法官, 法官们 2012 年向大会提交的备忘录也指出了这一点。2012 年向法庭提起的案件量为 258 起, 少于 2011 年的 282 起案件。但必须指出的是, 2013 年上半年的案件数已有增加, 至 6 月 30 日, 新申请的案件为 161 起。

7. 法官们重申以前关于这一问题的看法(见 A/67/98, 附件二, A 节), 并回顾说, 拖延意味着剥夺诉诸法律的机会。此外, 法官们认为成功的评估需要检查稳定的结构框架, 鉴此, 法官们敦促大会积极考虑把审案法官及其辅助人员的任期延长至 2013 年 12 月 31 日后。

C. 影响内部司法系统独立性的事项

争议法庭的独立性

8. 大会在第 67/241 号决议开始的段落回顾并重申以前有关内部司法系统运作和可适用的法律原则的决议。最重要的是，大会在第 8 段中指出，争议法庭和上述法庭的一些决定可能与大会关于人力资源管理问题的各项决议的规定有抵触。

9. 法官们对这一结论深表关切，因为该结论构成立法机构对司法裁判的解释。立法机构的这种做法已超过众所周知并被普遍接受的明确区分各机构权限的分权原则。独立司法机构的核心职能是适用和解释立法者已核准的法律规定。司法机构的独立性要求拒绝任何试图不当影响司法机构判例的作法，无论其来源是什么。如果立法机构不同意司法机构的判例，立法机构只能依照国际法和法治原则行使其无可争辩的权利和权限，即修订司法判决援引的法律。

10. 法官们注意到，大会在第 67/241 号决议第 12 段强调司法独立原则在内部司法系统中的重要性。如上文所述，分权原则明确界定每个机构的权限。逾越权限的作法不仅危及司法机构的独立性，而且违背大会建立新的内部司法系统的初衷。

报告关系

11. 法官们回顾说，另一个仍未解决的核心系统性问题是争议法庭同大会之间缺乏直接的报告关系。有必要确保司法机构和法官职位在联合国架构中的公正性和独立性，这要求法庭必须有机会直接向大会报告，而不是通过秘书长编写和提交的报告以及(或)内部司法理事会编写的报告，提出包括服务条件问题在内的司法机构的所有意见和请求。大会要求内部司法理事会负责总体监督并报告整个内部司法制度的效率与实效，鉴于理事会的这一作用，内部司法制度的组成部分之一通过理事会向大会报告是不合适的。

12. 法官们还重申，联合国其他法庭以及内部司法系统的非正式部分即监察员办公室都遵循这样的报告关系。

D. 内部司法系统的透明度

审判室和向公众开放

13. 法官们高兴地告知大会，根据大会第 67/241 号决议第 60 段，2013 年 6 月 11 日，内罗毕书记官处在争议法庭成立四年后开始启用法庭的第一间功能齐全的审判室。日内瓦书记官处预计至 2013 年底前将启用审判室，但纽约审判室的设计工作仍有待开始。法官们认为，纽约书记官处应设在总部大楼，书记官处设在总部核心处将使法庭获得能见度、透明度和名声，这符合大会第 61/261 号决议的精神与意图。

投诉机制

14. 大会在第 67/241 号决议第 41 段中核准建立处理法官可能的不当行为的机制。法官们对此表示欢迎。落实必要的程序框架的工作正在筹备之中。自机制获得核准以来，争议法庭庭长还

未收到任何投诉。法官们认为，根据不溯及既往的总原则，新机制不适用于在核准机制前可能提起的投诉。

E. 充足的资源配置

15. 法官们注意到，大会在第 67/241 号决议中重申第 61/261 号决议第 4 段载列的大会决定，即按照国际法有关规则及法治和正当程序的原则，建立一个独立、透明、专业化、资源充足和权力分散的新的内部司法系统，确保工作人员的权利和义务得到尊重，对管理人员和工作人员都实行问责制。

16. 争议法庭四年的经验表明，法庭以及内部司法办公室最初的经费数额都低估了业务活动的实际费用。缺乏足够的资源危及内部司法系统的正常运作，情况概述如下。

17. 法官们认为，内部司法办公室执行主任在 2014–2015 年期间拟议方案预算中采取的改正行动提供了部分解决这一问题的方案，法官们敦促大会积极审议向其提出的拟议预算。

人员配置

18. 法官们再次说明，争议法庭书记官处目前的人员编制无法为法官提供适当的实务、行政和技术支持，2012 年 1 月 1 日裁撤 3 个协理法律干事(P-2)员额使这种情况更加恶化。

争议法庭法官全体会议的经费

19. 大会在各项决议中呼吁内部司法系统下放权力。在这一权力分散的制度中，法官在三个工作地点和时区办公。他们需要定期会晤，处理有关判例、程序指引、程序规则和标准化做法的问题以及大会提出的问题，并一般性处理日常问题。解决这些重要问题所需的长时间讨论难以通过电子邮件和视频会议实现。

20. 过去四年的经验表明，理想的办法是每年至少举行两次法官和书记官长亲自参加的全体会议。

21. 法官们回顾说，尽管争议法庭的程序规则第 2 条第 1 款规定每年应举行一次以上全体会议，但没有为第二次全体会议分配资金。2012 年，法官们必须举行两次全体会议，内部司法办公室被迫动用其他资源支付第二次全体会议的费用。这种状况使内部司法系统没有在 2013 年举行一次全体会议的经费，法官们别无选择，只能表示注意到经费危机。

22. 法官们坚定地认为，必须解决全体会议缺乏足够经费的问题，因为这妨碍法官按照程序规则第 2 条第 1 款履行其法律义务，该条规定，“争议法庭在正常情况下每年举行一次全体会议”。

23. 法官们认识到，鉴于联合国的财政状况，内部司法办公室提出的 2014–2015 年期间拟议方案预算建议拨款以确保每两年举行三次全体会议，法官们支持把这样的建议作为临时措施，但坚持认为，每年至少举行两次全体会议将提高争议法庭的效率和实效。

书记官处工作人员的差旅经费

24. 书记官处遇到的困难比法官更大，因为过去四年没有为三个工作地点书记官处工作人员的年度会议分配差旅经费。在这段时间，已证明很难、有时甚至不可能恰当地确保各书记官处的做法保持一致性和标准化。同样，应为首席书记官分配具体的差旅经费，使其能够恰当地监督所有三个书记官处的工作。

听讯录音文字记录

25. 专业的、可靠的诉讼记录对内部司法系统的透明度至关重要。上诉法庭也强调应保持适当的记录，并裁定不能保持适当的记录可能导致无效审判(见 Finnis (2012-UNAT-210))。法官们回顾说，在建立新的内部司法系统时，没有为制作听讯的录音或文字记录分配经费。这些记录对上诉事项非常重要，在案件有复杂或许多事实调查结果的情况下尤其如此。

26. 法官们支持为在争议法庭所有工作地点制作专业的听讯的录音带和文字记录分配足够的经费。

信息和通信技术资源

27. 利益攸关方的反馈意见表明，目前用于查看和研究争议法庭的判决与命令的网络搜索引擎较简陋，不能有效搜索已公布的裁决。

28. 因此应分配充足资金，协助内部司法办公室建立有效的网上搜索工具，以利于传播新的专业化内部司法系统的判例。

F. 申请人在争议法庭出庭有适当的律师代理

29. 内部司法系统存在四年的经验表明，无代理的申请人人数众多，阻碍争议法庭充分集中精力处理所有待处理案件的能力。这些申请人常常不懂法律程序，倾向于多次提交无关文件和材料，向书记官处提出种种不必要或不适当的问题和请求，通常会使用系统工作停滞，造成诉讼程序的延迟。

30. 由律师代理的权利是新的内部司法系统的一个根本要素。这项权利获得《世界人权宣言》的保障，并符合权利平等原则。大会确认有必要确保在争议法庭出庭的当事方、特别是申请人有适当的法律代理，这是联合国成为模范雇主的要求，也是需要定期监测的一个关键问题。

31. 法官们强调，工作人员法律援助办公室的职能仍应是不仅协助工作人员处理申诉，而且代表申请人在争议法庭和上诉法庭出庭，不论办公室的经费来源如何。

G. 争议法庭程序规则的改动

32. 法官们注意到，大会在第 67/241 号决议中指出争议法庭的程序规则没有改动，并在其中提到有关争议法庭裁决的可执行性问题的大会第 66/237 号决议第 35 段。大会在第 35 段中回顾争议法庭规约第十一条第三款，并重申争议法庭规定联合国须履行财务义务的判决，包括判

决、命令或裁定，在上诉法庭规约规定的上诉时限届满前，或者已按上诉法庭规约提出上诉而上诉法庭未及按其规约第十和十一条完成对该上诉的行动前，不可执行。

33. 法官们对第 66/237 号决议第 35 段和第 67/241 号决议第 34 段有若干忧虑的问题。

34. 首先，大会在第 67/241 号决议中提到改动程序规则的原因不清楚，因为第 66/237 号决议第 35 段未提及或要求修正程序规则。

35. 其次，法官们敬请大会注意，争议法庭程序规则第 32 条第 1 款原文引述了法庭规约第十一条第三款的内容。因此，程序规则中有处理法庭裁决的可执行性问题的规定，法官们认为没有必要再进行修正。

36. 第三，法官们注意到，争议法庭和上诉法庭在大会通过的法律框架内运作，其中包括大会通过数项决议表达的按照国际法有关规则及法治和正当程序的原则建立独立的内部司法系统的决定。尽管大会可能就如何修订规约有一些看法，并且有修订规约的权力，但建议两个法庭应如何解释和适用现有的法律文书似乎违背了司法独立性的原则。

37. 第四，依照第 66/237 号决议第 35 段修改规约或程序规则可能产生大会或许没有意识到的负面影响。例如，争议法庭将实际丧失大会通过核准规约允许根据规约第二条第二款和第十条第二款做出有关紧急禁止令或临时措施的判决/命令特别赋予法庭的法定权力，因为一些判决/命令可能产生须履行的财务义务。此外，执行第 66/237 号决议第 35 段可能使一些案件管理命令无法执行（例如，可根据程序规则第 17 条命令位于某一工作地点的证人亲自参加在另一工作地点举行的听证）。这样规定可能有损于诉讼程序。

H. 外部律师职业行为守则草案

38. 争议法庭程序规则第 12 条列出以下情形：自我代表、由工作人员法律援助办公室代表、由国家管辖范围内获准执业的外部律师为代表或由联合国或其专门机构之一的工作人员或前工作人员为代表。

39. 必须记得，大会在第 67/241 号决议中强调指出必须确保担任法律代表的个人，无论是工作人员或外聘律师，都要遵守在联合国系统内适用的同样的专业行为标准，并请秘书长与内部司法理事会和其他相关机关协商，拟定身为外部人员而非工作人员的法律代表的行为守则，并在大会第六十八届会议主要会期期间向大会报告相关情况。

40. 根据上述要求，现已起草外部律师行为守则并分发给争议法庭的法官。法官们认为，仅制订监管外部律师行为的守则只会造成在争议法庭出庭的数类法律代表有不同的行为标准。大会要求所有法律代表遵循相同的行为标准，因此，拟订仅适用于外部律师的守则违背大会的上述要求。

41. 不能理所当然地认为，适用于工作人员法律援助办公室、行政法科和法律事务厅的工作人员以及可能在争议法庭出庭的其他工作人员的现行《联合国工作人员细则和条例》已包含目前的外部律师守则草案规定的行为标准。《联合国工作人员细则和条例》载有非常宽泛的行为标

准，同为在争议法庭出庭的外部律师构想的标准并不一致。此外，目前的守则草案逐项列明的非常具体的职责和义务不能默示为适用于答辩人的法律顾问。

42. 秘书长有权对工作人员采取纪律措施，但这种权力同争议法庭监督其律师的权力有很大区别。例如，在争议法庭可能构成违反行为守则的不当行为可能不是《联合国工作人员细则和条例》所述的不当行为，反之亦然。

43. 因此，争议法庭的法官反对核准仅适用于在法庭出庭的一类法律顾问即外部律师的职业行为守则。法官们还促请大会重新审议这一事项，并确保起草一份适用于在法庭出庭的所有法律顾问的单一的职业行为守则。
