



## 第六十九届会议

临时议程\* 项目 143

## 联合国内部司法

## 联合国内部司法

## 内部司法理事会的报告

## 目录

	页次
一. 导言 .....	2
二. 联合国争议法庭和联合国上诉法庭的职位空缺 .....	2
三. 内部司法理事会的任务 .....	3
四. 大会关于临时判决和命令的要求 .....	3
五. 法庭 .....	17
六. 内部司法办公室 .....	20
七. 影响内部司法系统的事项 .....	20
八. 独立评估 .....	21
九. 向大会提出的建议概述 .....	34
附件	
一. 联合国争议法庭法官关于系统性问题的备忘录 .....	35
二. 联合国上诉法庭法官备忘录 .....	41

\* A/69/150。



## 一. 引言

1. 这是内部司法理事会第二届成员的第二次报告。理事会第二届所有成员的任期都将于 2016 年 11 月 12 日届满。

2. 内部司法理事会现任成员由五名成员组成：两名杰出的外聘法学家，其中一名由联合国工作人员提名，另一名由联合国管理当局提名；一名工作人员提名的代表；一名管理当局提名的代表；一名由四位成员推举为主席的杰出法学家(第 62/228 号决议，第 36 段)。秘书长任命被提名者为内部司法理事会成员。目前的理事会第二届成员有外聘法学家辛哈·巴斯纳亚克(斯里兰卡，由管理当局提名)和维多利亚·菲利普斯(大不列颠及北爱尔兰联合王国，由工作人员提名)。两名代表是卡门·阿蒂加斯，乌拉圭(拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)，由工作人员提名)；安东尼·米勒，澳大利亚(前法律事务厅官员，由管理当局提名)。主席为伊恩·宾尼法官，加拿大，前加拿大最高法院法官。

3. 内部司法理事会于 2014 年 1 月 20 日、2 月 25 日和 4 月 7 日举行了电话会议，讨论 2014 年年度会议工作方案和计划。理事会的筹备工作和报告编写大都通过电子邮件进行。

4. 主席于 2014 年 4 月 28 日联合国争议法庭在日内瓦全体开庭时会晤了该法庭的法官和书记官长，并在此前于 2014 年 4 月 2 日在哥伦比亚特区华盛顿会晤了联合国上诉法庭法官。这些会晤的目的是就目前内部司法系统的运作交换意见。

5. 内部司法理事会于 2014 年 4 月 30 日至 5 月 3 日在纽约开会，并会晤了在纽约的或可通过视频会议或电话联系的利益攸关方，特别是会晤了以下各方：联合国争议法庭和联合国上诉法庭的庭长及争议法庭的一些法官；主管管理事务副秘书长；内部司法办公室执行主任和代表；争议法庭和行政法庭的首席书记官长和书记官长；监察员及其一名工作人员；工作人员法律援助办公室主管及代表；联合国日内瓦办事处工作人员协理理事会的代表；管理评价股一名代表；来自以下方面的代表：联合国开发计划署、联合国人口基金、项目事务厅和联合国促进性别平等和增强妇女权能署的职工会，政府间组织律师协会，在内部司法系统代表联合国工作人员的外部法律顾问协会；道德操守办公室主任；主管人力资源管理助理秘书长及其办公室、包括行政法科的代表；方案规划、预算和账户厅和法律事务厅一名代表，以及积极在两法庭代表工作人员的一名外部法律顾问。

## 二. 联合国争议法庭和联合国上诉法庭的职位空缺

6. 大会第 62/228 号决议第 37(b)段要求内部司法理事会，“就联合国争议法庭和联合国上诉法庭每个空缺的两名或三名候选人向大会提出意见和建议，其中充分考虑到地域分配原则”。大会第 63/253 号决议第 57 段决定，“对于联合国争议法庭法官和联合国上诉法庭法官今后的任命，内部司法理事会不应推荐任何一个会

员国一名以上候选人担任争议法庭法官，或推荐任何一个会员国一名以上候选人担任上诉法庭法官”。

7. 让-弗朗索瓦 库桑法官辞去了争议法庭法官职位，2014 年 4 月 1 日起生效。

8. 让 库蒂亚尔法官辞去了上诉法庭法官职位，2013 年 12 月 31 日起生效。

9. 内部司法理事会关于这两个空缺的继任者的建议和意见，通过另一份报告转递大会。

### 三. 内部司法理事会的任务

10. 大会在 2007 年 12 月 22 日第 62/228 号决议中决定设立内部司法理事会，并着重指出，“设立内部司法理事会有助于确保内部司法系统的独立性、专业水平和问责制”（第 35 段）。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，争议法庭的意见作为本报告附件一附上，上诉法庭的意见作为本报告附件二附上。

11. 大会第 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这一总要求是理事会总体任务的一个必要组成部分。

12. 除第 62/228 和 65/251 号决议所载的总体任务外，大会这些年来还请理事会履行了各种不同的具体任务。

13. 本报告第四节回复了第 68/254 号决议中对理事会提出的一项具体要求。第五至第八节论述了属一般任务范围的事项。第九节概述了理事会在报告主体部分向大会提出的建议。

## 四. 大会关于临时判决和命令的要求

### A. 导言

#### 1. 要求

14. 大会 2013 年 12 月 27 日第 68/254 号决议第 29 段“请内部司法理事会考虑到所有相关利益攸关方的意见，报告大会第 67/241 号决议第 33 段所载要求的影响”。<sup>1</sup> 第 67/241 号决议第 33 和 34 段提及第 66/237 号决议，要求两法庭每当大会一项决定意味着需修改程序规则时便修订各自的程序规则。第 66/237 号决议第

<sup>1</sup> 理事会请利益攸关方在 2014 年 6 月 16 日前提出意见，并已考虑到 2014 年 7 月 8 日前收到的意见。理事会告知可能的评论者，所有来文都将按要求予以保密，在此情况下仅以“向理事会表示的某一意见”或类似措辞来表述，但如果没有保密要求，则作出评论的个人或实体将予明示。没有利益攸关方要求保密。

35 段申明，“规定”联合国须履行财务义务的判决、命令或裁定，在上诉期限到期前，不可执行。

15. 第 67/241 号决议第 33 和 34 段的根本目的是确定这样一点，即那些“规定”联合国须履行财务义务的中间判决、命令和裁定在上诉期限到期前不可执行。

16. 这一要求引出了以下一些问题以及对这些问题的答案可能产生的影响：

(a) 根据现行制度，中间程序在何种程度上可以上诉？

(b) 扩大可上诉的中间命令类别可能产生哪些财务和实际影响？

(c) 这对两法庭的独立原则有何影响？两法庭可以制定(须经大会核可)自己的行为守则和程序规则以执行两个法庭各自的规约。

(d) “规定联合国须履行财务义务的判决、命令或裁定”的范围为何？

## 2. 与利益攸关方协商

17. 根据上述任务规定，内部司法理事会与利益攸关方进行了协商。

18. 收到了争议法庭法官、工作人员法律援助办公室、政府间组织律师协会和联合国日内瓦办事处工作人员协调理事会的书面评论(按收到时间先后次序排列)。这些评论意见在分析部分不少地方提及，关于规约案文拟议修改的评论则在下文 D 节作了概述。内部司法办公室可随时向各代表团提供所有评论的全文。

## 3. 当前这一辩论的背景

19. 秘书长在提交大会第六十六届会议的报告中总结指出，“争议法庭强制要求遵守中间命令的权利必须与各当事方本着诚意对中间命令提出上诉的权利相平衡，在秘书长否则必须执行争议法庭下达的、与上诉法庭既有判例相矛盾的中间命令的情况下尤为如此”(A/66/275 和 Corr.1, 第 265 段)。一项中间命令，顾名思义，即是法庭在诉讼过程中根据案情实质作出裁决前发出的命令。临时命令是有具体时限的中间命令。在下文的讨论中，“中间”和“临时”这两个词往往交替使用。

20. 秘书长因此建议“大会修正联合国上诉法庭规约第七条第五款，说明对争议法庭下达的中间命令提起上诉具有暂停执行有争议的命令的效力。两法庭程序规则的相关规定也需要修正”(第 266 段)。<sup>2</sup>

21. 不过，正如将要讨论的那样，根据现行程序规则可以提起上诉的中间命令极其有限。

<sup>2</sup> 第 66/237 号决议第 35 段回顾“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到期前，或者已按上诉法庭规约提出上诉而上诉法庭尚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”。

#### 4. 此前发表的法官意见

22. 争议法庭法官和上诉法庭法官指出，根据现行议事规则，在适当情况下可对中间命令提出上诉，修订程序规则是法庭的责任，而不是大会的责任。

23. 法官们并对保护司法独立问题表示关切。

24. 上诉法庭法官在 2013 年提交大会的备忘录中概述了大会第 66/237 号决议第 35 段和第 67/241 号决议第 34 段，得出结论认为，“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，也不符合逻辑的”（A/68/306，附件一，第 14 至 16 段）。

25. 争议法庭法官在 2013 年提交大会的备忘录中概述了相关决议后指出，他们对这些决议中的这一要求有以下关切问题（见 A/68/306，附件二，第 32 至 37 段）：

(a)“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”（第 34 段）；

(b) 程序规则中已有一条处理法庭裁决的可执行性问题的规定，这一规定原文引述了法庭规约第十一条第三款的内容，因此，“法官认为没有必要再进行修正”（第 35 段）；

(c) “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”（第 36 段）；

(d) 大会要求的对程序规则的修改将实际上使争议法庭“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”，“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，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”（第 37 段）。

#### B. 对争议法庭运作所提要求的政策影响

26. 本报告这一节讨论了大会对争议法庭运作谋求作出的改变的影响。报告首先探讨了某些案件，上诉法庭就这些案件解释了为何审判法官需控制程序，并解释了针对根据案情实质作出任何裁决前发出的临时命令提起上诉可能带来的干扰影响。这是案件管理的一个方面（尽管并不一定限于程序规则第 19 条，该条将“案件管理”作为标题，并赋予命令之效力，以期“公正、迅速地结案并使各当事方获得司法公正”）。上诉法庭的一般做法是允许在明显超越管辖权或权限的有限

情况下对临时命令和裁定提起上诉。因为超越管辖权或权限的行动在法律上是无效和无效力的，因此理事会认为这一类有限的中间上诉是完全适当的。

27. 我们的下一个任务是探讨那些力求确保法庭规约现行限制得以严格遵守的上诉法庭判例。虽然上诉法庭已指出，当事方必须尊重和执行一项临时命令，直到它因上诉而被撤消，但上诉法庭同样明确指出，争议法庭如果在临时命令问题上超越了其法定权限，便是“非法”行事(见最近上诉法庭全体法官在 *Igbinedion* 案(2014-UNAT-410)中的裁决，见下文第 45 至 46 段)。

#### 1. 中间或临时命令和裁定一般被视为不可上诉。

28. 不足为奇的是，在裁决第一级便有效地处理争端，这在很大程度上有赖审判法官的自由裁量。审判法官必须决定需要什么证据或文件，可能会命令当事方出示这些文件，尽管当事方可能以保密、查找文件耗费精力或遵守命令需付出代价等理由坚决反对出示文件。允许审判法官控制诉讼程序，即便上诉法庭对案件的处理可能不同，这么做的逻辑是，如果审判中作出的每一项临时命令和裁定都可提起上诉，那么任何案件都不大可能迅速结案。上诉法庭规约乍一看似乎反映了这一逻辑，因为上诉权指的是“对联合国争议法庭判决提出的上诉”(第二条第一款)，而争议法庭规约提到了根据案情实质最后结案前将出现的许多并不称为“判决”的诉讼程序。<sup>3</sup>

29. 另一个政策关切问题是，如果一项主张最终根据实情被驳回，此前在诉讼程序中作出的各种中间或临时命令变得没有实际意义，那么上诉所花的时间和费用便等于白花。

30. 但在理事会看来很显然的是，要使任何中间或临时命令和裁定具有效力，就必须是在争议法庭管辖权或权限范围内作出的。如果通不过这一基本检测，就是在法律上无效的，因而就必须有一个途径能使当事方进入上诉阶段，以确定临时命令或裁定是无效的，因为这是争议法庭超越权限或管辖权作出的命令或裁定。鉴于上诉法庭规约中没有就此类问题作出规定，除非涉及对“联合国争议法庭判决”提起的上诉(上诉法庭规约第二条第一款)，上诉法庭不得不制定程序来处理此类问题。

31. 上诉法庭在第一次开庭初期审视了上述各项规定赖以基的政策并指出，“上诉法庭[联合国上诉法庭]规约没有明确说明上诉法庭是否仅审理根据案情实质作出的判决，或中间裁决是否也可被视为可提起上诉的判决。但我们新系统的目标之一是及时的判决。本庭认为，一般而言，只有对最后判决的上诉才可受理。不然，如果有任何一方不满意一项程序性裁定，案件便很少有可能继续审理下去”(Tadonki 案(2010-UNAT-005)，第 8 段)。

<sup>3</sup> 第二条第二款、第二条第三款、第二条第四款、第八条第三款、第九条第一款、第九条第二款、第九条第三款、第十条第一款、第十条第二款和第十条第四款均使用了判决和裁决这两个词。

32. 这一方针后来在第一次开庭期间在 *Calvani* 案(2010-UNAT-032)中得以扩展，在该案中，上诉法庭列出争议法庭规约第九条第二款及争议法庭程序规则第 18 条第 2 款和第 19 条后认为，“根据这些规定，为了伸张正义，法庭在案件管理和出示证据方面有自由裁量权。如果法庭因命令出示并不重要、不存在或根据本组织相关规定被视为具有机密性的文件而出错，或因在未能出示文件的情况下按申诉人要求作出最后判决时得出在法律或事实上错误的结论，就此判决提起上诉的责任在被告一方”(第 9 段)。上诉法庭总结指出：

“认为争议法庭超越其权限发出有争议的命令，因此对此命令可提起上诉。我们认为这一论点并不严肃。争议法庭就一项调查措施作出决定，唯有它才有权力评估这么做是否必要。我们在本组织内部司法系统看不到有任何依据确认对仅为简单的调查措施提起上诉是可以受理的，也看不出这么做有益于内部司法系统”(第 10 段)。

33. 在 *Calvani* 案中，上诉法庭确认了以下两者之间的区别：一方面是那些在争议法庭权限内作出的临时命令和裁定，即便上诉法庭实际上可能得出不同的结论；另一方面则是那些在法律上实际是无效的临时命令和裁定，因为他们超出了争议法庭的权限。这在 *Wamalala* 案(2013-UNAT-300)的讨论中得到了支持，上诉法庭在该案中指出，它“坚定认为，如果任何一方能够因其对诉讼过程中作出的中间决定不满而向上诉法庭提出上诉，那么提交争议法庭的案件很少有可能继续审理下去”(第 16 段)。上诉法庭随后指出，“争议法庭对事关案件管理的所有事项享有广泛的自由裁量权，上诉法庭不得随便干扰初审法庭行使其所享有的管辖权力，以便案件得到公正和迅速判决，正义得到伸张。出于这一原因并根据争议法庭规约第二条第二款和第十条第二款，对诉讼过程中作出的有关证据事项、出示证据等程序问题的决定或临时措施提出的上诉不可受理(即不可上诉)，即便初审法官在适用必要条件以作出暂停执行决定时犯了法律或事实错误或已犯有程序错误”<sup>4</sup>(第 17 段)。上诉法庭指出，也有例外情况，即争议法庭显然超越了其权限或管辖权(第 18 段)，这在下文第 41 至 49 段加以论述。

#### 法官的评论意见

34. 争议法庭法官在书面评论中重申了他们去年表达的观点(见 [A/68/306](#)，附件二，第 37 段)，即

“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

<sup>4</sup> 另见 *Tadonki* 案(2010-UNAT-005)，第 8 段；*Tiwathia* 案(2012-UNAT-327)，第 10 段；*Kananura* 案(2012-UNAT-258)，第 17 段；*Baron* 案(2012-UNAT-257)，第 22 段；*Bali* 案(2012-UNAT-244 段)，第 8 段；*Benchebakk* 案(2012-UNAT-256)，第 37 段；*Nwuke* 案(2013-UNAT-330)，第 19 和 20 段。

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，根据程序规则第 17 条作出的要求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讯的命令)。”

35. 争议法庭法官在书面评论意见中还强调指出，如果允许对所有中间命令提起上诉，这将极大地影响所有案件的及时结案，而且他们还援引了 *Cooke* 案(2013-UNAT-380)，上诉法庭在该案中认定，

“在本法庭看来，争议法庭未能妥善考虑到司法成本效益和效率。争议法庭在完全知道秘书长已提起上诉的情况下，决定继续听审 *Cooke* 先生的申诉实质而不顾其关于可受理性的判决可能被驳回(实际上确实被驳回)。当然，更好或更可取的做法是由秘书长争取争议法庭暂缓听审或争取争议法庭在上诉法庭作出判决前自愿暂缓听审”(第 9 段)。

法官们还指出，

“从该决定中可清楚看出，每当出现对一项中间命令提起上诉的情况，案件便无法继续审理下去。因此，争议法庭两面受夹：一方面是，如案件出现推延，大会会表示关切；另一方面是，上诉法庭要求争议法庭暂停审理，直至对中间命令提起的上诉已有裁定”。

利益攸关方的评论意见

36. 工作人员法律援助办公室在其书面意见中讨论了拒绝处理诸如驳回即决判决申请等程序事项的命令或是仅涉及某项程序一部分的命令。虽然有理由允许对此类裁定立即上诉，但该办公室支持以下观点：对此类裁定的所有争辩都应在对根据案情实质作出的最后判决提起的上诉中进行。

37. 工作人员法律援助办公室同意，必须限制程序问题上诉，特别是如果上诉具有自动暂停执行效力。该办公室认为，根据上诉法庭规约第二条第一款第四项，程序错误可通过对根据案情实质作出的判决或命令提起上诉的办法来解决(该条款把“在程序上犯错，从而对案件裁决产生影响”定为上诉理由之一)。

38. 工作人员法律援助办公室还建议，向争议法庭提出的临时补救申请应予不同处理，因为“两法庭规约没有规定对哪类错误需推翻此类补救”。该办公室建议，如果对规约作出修正，以允许对此类命令提出上诉，则此类上诉应“通过明确的中间上诉程序并以明确理由”提出，因为“超越管辖权(上诉法庭规约，第二条第一款第一项)、未行使既有管辖权(上诉法庭规约，第二条第一款第二项)和‘简单’的法律错误(上诉法庭规约，第二条第一款第三项)之间的区别太微妙，实际上可能难以区分”。

39. 联合国日内瓦办事处工作人员协调理事会建议，无需进一步修改，因为争议法庭规约已妥善界定了该法庭在中间命令方面的权限，*Tadonki* 案(2010-UNAT-005)便反映了这一点。该协调理事会还以 *Wasserstrom* 案(2010-UNAT-060)为例，认为允许此类上诉将会推迟案件的审理。

#### 内部司法理事会的意见

40. 内部司法理事会同意争议法庭法官的意见，也认为，如果允许对争议法庭在其管辖权或权限范围内作出的临时命令和裁定提起上诉，至少是在没有审慎界定限制范围的情况下允许这么做，则争议法庭的工作将严重受阻。

41. 但在另一方面，如果临时命令或裁定本身已超越争议法庭管辖权或以任何方式违反其规定，则临时命令和裁定不可上诉这一一般原则便无适用意义，因为，如果出现上述情况，所涉的临时命令或裁定很有可能在法律上无效。

42. 上诉法庭已确认，明显超越争议法庭管辖权或权限的临时命令和裁定不能成立，尽管这一分析可能并不具体是说此类命令或裁定是无效的。上诉法庭在第一次开庭审理对依据争议法庭规约第二条第二款作出的暂停执行命令提起的上诉案时指出，

“排除对关于暂停执行某项行政决定的裁决提起上诉的权利构成了上诉权这一法律一般原则的一个例外情况，因此应予严格解释。因此可以推论，这一例外只适用于命令在管理评价尚在进行时暂停执行某项行政决定的司法裁决” (*Kasmani* 案(2010-UNAT-011)，第 8 段)。

上诉法庭随后指出，

“在管理评价完成之日后暂停执行有争议的行政决定的命令不能被视为属上诉权例外情况范畴” (第 8 段)。<sup>5</sup>

43. 上诉法庭在 *Tadonki* 案(2010-UNAT-005)中指出，

“如果争议法庭发出声称是以其规约第二条第二款和第十条第二款为依据、但实际上超越其权力的命令，则这些条款中的禁止上诉规定不可适用。例如，如果争议法庭作出惩罚性赔偿判决，作为‘一项临时措施’，则可以立即在上诉法庭对这一判决提起上诉，因为这一判决超越了争议法庭的权力” (第 10 段)。

而且，上诉法庭强调指出，

“第二条第二款授权争议法庭仅在‘管理评价未决期间’命令暂停执行有争议的决定，而且只有在争议法庭显然已超越管辖权的情况下，初步事

<sup>5</sup> 这一观点在以下案件中被采纳：*Onana* 案(2010-UNAT-008)，第 18-20 段；*Benchebakk* 案(2012-UNAT-256)，第 32 段；*El-Komy* 案(2013-UNAT-324)，第 19 段。

项才可受理”（第 11 段）。上诉法庭全体法官在 *Bertucci* 案(2010-UNAT-062)中认可了这一分析(第 21 段)。<sup>6</sup> 换言之，上诉法庭认为，从本质上讲，临时命令或裁定在法律上无效，因为争议法庭没有权力发出临时命令或裁定。

44. *Tadonki* 案中提到，争议法庭须“显然”超越了其管辖权，对中间命令提出的上诉才能成立。这一提法在许多案件中都有重述。<sup>7</sup> 反之，上诉法庭认为，如果争议法庭规约未得到尊重，这“明显”是超越管辖权的行为。<sup>8</sup> 而且，上诉法庭在 *El-Komy* 案(2013-UNAT-324)中强调指出，规约第二条第二款和第十条第二款及程序规则第 13 和 14 条必须结合在一起解读，以确保行动严格局限于规约界定的限制范围内，确保临时命令也必须严格遵守大会核准的议事规则的范围限制。<sup>9</sup>

45. 在 2014 年春季开庭时，根据上诉法庭规约第十条第二款，上诉法庭全体法官都参与审理 *Igbinedion* 案(2014-UNAT-410)，审议这一案情：争议法庭将其规约第二条第二款和第十条第二款所允许的一项暂停执行命令延长至管理评价之后。上诉法庭认为，其判例创造了对争议法庭有约束力的先例，而“争议法庭直接违反上诉法庭的判例，非法发出一项命令”（第 25 段）。上诉法庭还重申了其在 *Villamorán* 案(见下文第 50-55 段)中的判例如下：

“上诉法庭程序规则第 8 条第 6 款规定，‘提出上诉后，应暂停执行有争议的判决’。但这项规定不适用于中间上诉。应由上诉法庭断定争议法庭是否超越了管辖权，行政当局不能因以争议法庭超越管辖权为由对某项命令提起上诉而不执行该命令。

“……本庭强调，当事方不得以争议法庭某项命令非法或是争议法庭超越管辖权发出的命令而拒绝该项命令的执行，因为这不是由当事方决定的问题。司法命令必须得到应有的遵守。不遵守可能导致蔑视法庭程序”（第 30 段，援引 *Igunda* 案，第 31-32 段，*Villamorán* 案，第 48 段）。

<sup>6</sup> 另见 *Onana* 案(2010-UNAT-008)，第 18 段；*Kasmani* 案(2010-UNAT-011)，第 6-8 段；*Tiwathia* 案(2012-UNAT-327)，第 9-10 段；*Khambatta* 案(2012-UNAT-252)，第 14-15 段；*Hersh* 案(2012-UNAT-243)，第 9-11 段；*Bali* 案(2012-UNAT-244)，第 8 段；*Benchebakk* 案(2012-UNAT-256)，第 32 段。

<sup>7</sup> 例如，见 *Wasserstrom* 案(2012-UNAT-060)，第 18 段；*Wamalala* 案(2013-UNAT-300)，第 18 段；*El-Komy* 案(2013-UNAT-324)，第 22 段。

<sup>8</sup> *Nwuke* 案(2012-UNAT-330)，第 19 段；*Hersh* 案(2012-UNAT-243)，第 10 段；*Rawat* 案(2012-UNAT-223)，第 19-20 段。

<sup>9</sup> 在 *Igunda* 案(2012-UNAT-255)中，上诉法庭审议了这样的案情：争议法庭在收到申请后两天便发出了暂停执行命令，没有征询被告的意见，而是指示申诉人在工作人员法律援助办公室协助下，在程序规则规定的 5 天期限结束前提交一份更“详细陈述”的书状。上诉法庭维持了这一命令，“因为必须给予审判法庭一定程度的自由裁量权，以期审议和解决临时措施等紧迫事项”（第 25 段）。但它强调，“必须尊重程序规则明确规定的时限：5 个工作日用于审议申请，禁止在管理评价之后暂停执行”（第 26 段）。

46. 上诉方必须有确凿证据使上诉法庭相信存在超越管辖权问题，而不能仅是简单地认为争议法庭犯了法律错误或作出明显错误的事实结论。上诉法庭已经强调指出，超越管辖权必须是“明确”或“显然”的。换言之，确定存在超越管辖权问题的举证责任在上诉一方。不过，上诉法庭现已明确重申，争议法庭受上诉法庭既有判例的约束，因为“需适用遵循先例原则，以期为内部司法系统带来可预见和可预测的成果”(*Igbinedion* 案(2014-UNAT-410)，第 24 段)。

47. 上诉法庭判例确保通过案文分析可视为大会意图的条文精神得到尊重，也即必须遵守临时命令，除非上诉法庭断定这些命令在法律上无效，因为它们不在争议法庭规约第二条第二款和第十条第二款的严格限制范围内。

48. 断定一项临时命令或裁定是否超越管辖权的问题大多发生在暂停执行的情况下，但也可能出现在其他不同情况下。例如，在 *Wasserstrom* 案(2010-UNAT-060)中，争议法庭裁决，就道德操守办公室关于不存在报复行为的一项裁断提起的申诉是可受理的，秘书长对此提出上诉。法庭指出，并非所有指称超越管辖权的上诉都能达到那样的高标准。在这一案例中，“问题在于，道德操守办公室主任关于未发生报复行为的裁断是否构成一项行政决定，……这需要根据案情实质作出裁定，因此不可提出中间上诉”(第 20 段)。换言之，套用本报告的分析，在此情况下，除非案情实质得以审议，不然就不可能断定临时命令或裁定是否超越了管辖权并因此而在法律上无效。法庭对于涉及出示文件问题的上诉得出了相似的结论。<sup>10</sup>

49. *Wamalala* 案(2013-UNAT-300)是另一个不涉及暂停执行问题的临时命令上诉案例。秘书长就以下这一裁断提出上诉：并不需要有管理评价，才能审理根据工作人员细则附录 D(工作人员补偿)提出的一项申诉。上诉法庭指出，这一上诉案涉及争议法庭规约第八条第一款第三项，其中明确规定，先前已提出管理评价请求，争议法庭才有权受理(第 30 段)；鉴于并没有提出这样的请求，争议法庭没有管辖权，因此允许上诉(第 32 段)。

## 2. 在特殊情况下准许的中间上诉

50. 在 *Villamorán* 案(2011-UNAT-160)中，上诉法庭面临这样一个案情：争议法庭收到与实施新合同安排有关的两项行政决定的暂停执行申请，新合同安排是第 63/250 号决议的结果，除其他外要求在竞争基础上遴选工作人员，于 2009 年 7 月 1 日开始实施，但有为期两年的过渡期，直至 2011 年为止(第 16 段)。

51. 第一项行政决定是不续延一项定期任用，第二项行政决定是：在服务中断 31 天后，包括申请人在内的未被竞争选中工作人员可获临时任用。第二项决定是 2011 年 1 月 18 日向各部门宣布，但没有向工作人员宣布。尽管有此信件，该部工作人员在 5 月 25 日的“全体职工”会议上获悉，不会有服务中断情况发生；事

<sup>10</sup> 另见 *Wamalala* 案(2013-UNAT-300)，第 19 段。

实上，那位申请人已依据连续服务任用条件获准休回籍假(第 7 段)。她于 6 月 16 日获得口头信息，人力资源管理厅的一份备忘录指出，她不能休回籍假，她的合同中将有 31 天的服务中断时间(第 13 段)，到 7 月 7 日结束(第 19 段)。6 月 21 日，该申请人要求并于 6 月 23 日得到书面通知，她于同天提交了管理评价请求(第 16 段)。她于 7 月 5 日要求暂停执行(第 18 段)。7 月 7 日，争议法庭暂停这两项行政决定至 7 月 12 日，这在程序规则第 13 条所允许的五天期限内(第 20 段)。7 月 12 日，争议法庭驳回了在该申请人定期任用期满后给予临时任用的请求(第 21 段)，但暂停了使她有 31 天服务中断时间的决定，直至管理评价日(第 21 段)。

52. 秘书长提出上诉，辩称争议法庭超越了其管辖权，因为它没有审查暂停执行准绳(第 25 段)，而且，“最后一刻才提交暂停执行申请并没有为准予暂停执行提供了法律上站得住脚的依据”(第 27 段)。秘书长还指出，争议法庭的临时命令“可能导致本组织的重大损失”，因为许多工作人员都处于类似情况(第 25 段)。

53. 上诉法庭首先重申其一贯的判例法理：对临时命令的上诉唯有以超越管辖权为依据才可受理(第 36 段)。上诉法庭同意这一观点，即程序规则使审判法官可以立即命令暂停执行，但只能在规约限制范围内，以便法官审议申请暂停执行的实情，因为，“否则，如果行政决定执行在即，争议法庭规约第二条第二款和程序规则第 13 条将毫无意义”(第 43 段)。

54. 至于案情，上诉法庭注意到，服务中断的决定是在 6 月 23 日以书面形式通知申请人，她在同天提出管理评价请求，并于 7 月 1 日请求暂停执行，但用错了表格。书记官处要求她使用正确的表格，此后她于 7 月 5 日提交了申请，因此，“紧迫性并不是自己造成的”(第 45 段)。上诉法庭认为，关于在申请人定期任用期满后给予她临时任用的第二项决定的紧迫性是“自己造成的”，但认为“两项决定彼此密切相关，争议法庭下令初期为五天的暂停执行并没有错”(第 45 段)。法庭得出结论，“中间上诉不可受理”(第 46 段)。

55. 内部司法理事会指出，审判法官不得不努力理清一个混乱和不公平的实际情况，即最初告知工作人员的是一回事，在最后一刻告知她的则是相反一回事，这并不令人惊讶。<sup>11</sup> 而且，服务中断规定并没有通过行政指示向所有工作人员宣布，而是以给各部门的信件形式宣布，而该工作人员所在部门并没有在全体职工会议上讨论此信。理事会认为，因这一案件而产生的任何费用都不是规约的缺陷所致，而是即便不是荒唐、也是不寻常的事实情况所致，不得不由两个法庭裁定。

<sup>11</sup> 在 *Rawat* 案(2011-UNAT-236, 第 25 段)中，上诉法庭指出，“如果并非由于申请人的错误或延误，某项行政决定将立即执行，而且在争议法庭程序规则第 13 条规定的五天期限到期前执行，并且如果争议法庭无法根据其规约第二条第二款作出决定(因为争议法庭需要更多资料或时间来考虑这个问题)，则争议法庭必须有下令五天内暂停执行的自由裁量权。否则，如果行政决定执行在即，争议法庭规约第二条第二款和程序规则第 13 条将毫无意义”。

### C. 法律影响：两法庭的规约和程序规则

56. 两法庭规约订立的程序规则修正程序不同于第 67/241 号决议中规定的修正程序。

57. 争议法庭规约第十三条和上诉法庭规约第十二条都规定，“规约可由大会决定予以修正”。

58. 争议法庭规约第七条第一款和上诉法庭规约第六条第一款分别规定，在不违反各自规约规定的情况下，每个“法庭应自订程序规则，但须得到大会核准”。因此，两个法庭的程序规则都授权法官通过并暂时施行修正案，直至获大会核准(争议法庭程序规则第 37 条和上诉法庭程序规则第 32 条)。上诉法庭的判例清楚地表明，每个法庭的程序规则必须符合各自的规约，法庭受规约严格约束，除非规约由大会修正(例如，*El-Komy* 案(2013-UNAT-324)，第 17 段)。<sup>12</sup>

59. 大会第 67/241 号决议要求“每当大会一项决定要求修改程序规则时”，应相应地修订两个法庭的程序规则(第 33 段)。两法庭规约目前授权法官决定各自的程序规则，但须得到大会核准。因此，第 67/241 号决议中的要求将使大会需要修订规约，以反映第 67/241 号决议中设想的司法自主权削减。如果对规约作出了这样的修正，法官们将不得不使他们各自的程序规则与修正后的规约保持一致。

#### 1. 法官的评论意见

60. 此前发表的法官评论意见表明，他们认为，第 67/241 号决议并没有修正争议法庭或上诉法庭的规约，而且他们认为现行程序规则准确反映了现有规约(见上文第 24 至 26 段)。

#### 2. 利益攸关方的评论意见

61. 日内瓦办事处工作人员协调理事会认为，继续由两法庭订立自己的程序规则，这对两法庭的独立性至关重要，不应修订规约以改变这一关键原则。

#### 3. 争议法庭规约和程序规则中处理判决、命令和裁定的规定

62. 为便于参考，列明关于上诉问题的现有规约框架，尤其是所用的有时是混乱的术语，或许有所助益。

对诉讼作出最后处理的判决

63. 争议法庭规约第十一条第三款规定，“争议法庭的判决对当事各方具有约束力，但可根据联合国上诉法庭规约对判决提出上诉。如未提出上诉，《上诉法庭规约规定的上诉时限届满后，判决应予执行。”

<sup>12</sup> 另见 *Gehr* 案(2013-UNAT-293)，第 32 段。

64. 第十一条第三款中提到的“争议法庭的判决”通常指就案情实质作出的判决，可根据上诉法庭规约第二条对其提出上诉。然而，第 66/237 号决议第 35 段中提到“判决、命令或裁定”，将最后判决与就案情实质作出最后判决之前的临时命令和裁定列在一起。争议法庭本身在术语方面并不总是具有明确的一贯性。<sup>13</sup>

#### 利益攸关方的评论意见

65. 工作人员法律援助办指出，一般而言，除了根据案情实质对诉讼作出最后处理的裁决，最后判定某问题或具有最终影响的“司法裁决”也应称为“判决”，可对其提出上诉，而无需等待就案情实质作出决定。大体情况可参见第 42 号命令(Allen 案(UNDT/GVA/2010))。

66. 工作人员法律援助办指出，在其他情况下可能难以确定适当的术语，也许最好根据实质内容，而非裁决的名称来作出决定，比如决定上诉权利(可参见 Tadonki 案(2010-UNAT-010))。上诉法庭根据裁决结果来确定上诉权利(即驳回即决判决请求的裁决不是最终裁决，准许即决判决的裁决则是最终裁决(Wasserstrom 案(2010-UNAT-060))。

67. 日内瓦办事处工作人员协调委员会同意在术语方面存在混乱，但认为临时命令或中间命令与就案情实质作出的判决有明显区别。

#### 内部司法理事会的意见

68. 但是，本报告认为第十一条第三款中的“判决”指的是“就案情实质作出的最后判决”，在最后判决之前作出的任何司法命令都是“中间”或“临时命令和裁定”，除非等同于此类概念的用语是法律文本中的引文或利益攸关方所做的评论。

#### 对诉讼作出最后处理的判决之前的“中间和临时命令与裁定”

69. 争议法庭规约中含有在案件审理过程中作出的各种不同“临时命令和裁定”，并明确规定对其中部分命令和裁定不得上诉。<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 例如，见 Wamalala 案(2013-UNAT-300)，不服 UNDT/2102/052 号判决的上诉；Bali 案(2012-UNAT-244)，不服 UNDT/2011/155 号判决的上诉。在更多情况下，往往是因不服命令而提起上诉，如 El-Komy 案(2013-UNAT-324)，不服第 118(NY/2013)号命令的上诉；Nwuke 案(2013-UNAT-330)，不服第 103(NBI/2012)号命令的上诉。

<sup>14</sup> 第二条第二款：“争议法庭有权审理个人的下列申请并作出判决：在特别紧迫的案件中请求争议法庭在管理评价未决期间暂停执行正接受管理评价的有争议行政决定，因初步证据显示此决定为非法，而执行决定会造成不可挽回的损害。对争议法庭关于这种申请的裁决不得上诉”；第七条第二款(的有关部分)：“争议法庭程序规则应包括关于下列事项的规定……(t) 暂停执行有争议的行政决定”；第八条第三款(的有关部分)：“争议法庭不得中止或免除管理评价的最后时限”；第九条第一款：“争议法庭可下令出示它认为必要的文件或其他此类证据”；第九条第二款：“争议法庭应决定申请人或任何其他人员是否需要亲自出席口头诉讼和满足亲自出庭要求的适当途径”；第十条第二款：“在特别紧迫的案件中，如果初步证据显示有争议的行政决定为非法，而执行决定会造成不可挽回的损害，争议法庭在诉讼程序中无论何时均可下令采取临时措施，为任一当事方提供临时补救，对此临时措施不得上诉。临时补救可包括命令暂停执行有争议的行政决定，但涉及任命、晋升或终止任用的案件不在此限”。

70. 已经明确确立的是，争议法庭程序规则赋予争议法庭的权利不能超出规约赋予法庭的权利(EI-Komy 案(2013-UNAT-324)，第 17 段)。<sup>15</sup>

71. 争议法庭规约第二条第二款和第十条第二款明确规定，审判法官有权作出不可上诉的暂停行动临时命令和裁定。争议法庭程序规则第 13 条和第 14 条对这些条款在程序上予以执行。执行第 66/237 号决议(即如果临时命令和裁定给本组织造成财务义务，则对所有此类临时命令和裁定都可以提出上诉)，便需要修订第二条和第十条，也就要求法官使程序规则与经修订的规约相符。

72. 有关证据和证人的规约第九条第一款和第二款未明确规定是否可以对根据这些条款作出的临时命令和裁定提出上诉，程序规则里与之相关的第 16 条第 5 款、第 17 条第 1 款和第 19 条亦是如此。但在所有这些与案件管理有关的规定中，临时命令和裁定的归类似乎都与根据案情实质对诉讼作出的最后判决稍有不同。扩大上诉权范围，允许对此类临时或中间命令上诉，将创造无休止的拖延机会。

#### 利益攸关方的评论意见

73. 工作人员法律援助办认为，应将第 66/237 号决议解释为仅指“直接和明确规定财务义务的命令”。这是因为，如果所有规定了财务义务的命令都自动暂停，直至上诉期限届满或上诉法庭对上诉处理完毕，争议法庭规约第二条第二款会因此丧失所有实质效力。

74. 日内瓦办事处工作人员协调理事会指出，执行该决议将使当事方能够拖延或阻挠司法进程，因为甚至是要求出示文件的命令都可能产生重大财务影响。协调理事会认为，争议法庭规约已经充分限制了对临时或中间命令的上诉权，做出进一步削弱争议法庭法官权力的调整将降低工作人员对内部司法系统的信心。

## D. 建议

### 1. 法官的评论意见

75. 争议法庭法官在书面评论意见中表示，对临时命令提出上诉的权利应当严格局限于争议法庭超越管辖权的情况。他们还建议修订上诉法庭规约，要求希望对临时命令提出上诉的当事方获得上诉法庭值班法官的上诉许可，并建议订立有关条款，允许对中间或临时命令提出上诉的当事方请求听取上诉许可申请的上诉法庭法官下令延缓执行。

<sup>15</sup> 程序规则第 13 条涉及在管理评价未决期间暂停执行的申请；第 14 条涉及在紧急情况下提供临时补救的临时命令，包括暂停有关行动，但涉及“任命、晋升或终止任用的案件的情况除外”；第 13 条第 3 款和第 14 条第 3 款都规定，争议法庭应在申请送交答辩人后五个工作日内审议有关行动；第 16 条第 5 款规定，“如争议法庭要求某当事方或任何其他人士亲自出席听讯，该当事方或其他人必要的旅费和住宿费应由本组织承担”；第 17 条第 1 款规定，除其他外，“争议法庭可下令要求任何人出庭或出示任何文件”；第 19 条规定“争议法庭可在任何时候根据当事方的申请或自行下达任何命令或发出任何指示，只要在法官看来，这样做对公正、迅速了结案件并使各当事方获得司法公正来说是适当的”。

## 2. 利益攸关方的评论意见

76. 工作人员法律援助办认为，如果采纳允许向值班法官提出上诉申请的修订，那么似乎必须对上诉法庭规约第九条第四款<sup>16</sup>作出修订，取消要求此类补救与争议法庭判决保持一致的规定。法律援助办认为，大会计划设立的独立审查小组可以考察这一问题并向大会提出适当建议。

77. 日内瓦办事处工作人员协调理事会认为，第 66/237 号决议存在的难题是，以“财务后果”为考量的办法意味着只有“零成本”的司法才是被接受的。

78. 日内瓦办事处工作人员协调理事会还反复强调，限制争议法庭法官作出具有约束力、不可上诉的临时命令的能力是倒退的做法，会给司法制度的正常运作造成严重后果。协调理事会还怀疑，如果大会采用这一制度，能否提供足够资金供上诉法庭迅速处理此类上诉。协调理事会还反对修订《工作人员细则》和《工作人员条例》的建议，即规定可追回根据其后经上诉被上诉法庭推翻的临时命令支付的款项。

79. 政府间组织律师协会的外部律师成员则认为，“无论就针对中间命令的上诉权商定怎样的制度，都应连贯一致。目前，上诉法庭似乎对行政当局的上诉持一种标准，对工作人员的上诉持另一种标准。如果允许进行这样的上诉，那么有关制度必须到位，使上诉能得到迅速裁定，并在作出最后裁定前暂停有关行动。”

## 3. 内部司法理事会的建议

80. 两个法庭的规约反映了大会作出的政策选择。一方面是行政决定从生效之日起即应开始执行的原则。另一方面，为主持正义，可能需要暂缓执行或采取其他补救措施，至少是在规约仔细界定的条款范围内。上诉法庭要求严格适用规约的规定，现却裁定争议法庭不遵守和适用其判例为“非法”。当然，Villamorán 案(见上文第 50 至 55 段)说明，在有些案件中，不寻常的事实情况有可能造成费用，但无论对立法条款作出多频繁的修正，这种情况仍将在不寻常的事实情况下出现。

81. 秘书长在 2011 年报告(A/66/275 和 Corr.1)中提出的建议(见上文第 20 段)将使任何当事方能长期拖延任何案件。但这一建议是出于对争议法庭无视上诉法庭“既有判例”的关切。上诉法庭在 Igbinedion 案(见上文第 45 至 46 段)中彻底解决了这一问题。大会第 66/237 号决议中建议的补救措施的影响显然不会产生很大的破坏性，因为措施仅适用于给本组织造成财务义务的临时命令和裁定，而非所有临时命令和裁定。但确定“财务后果”的范围和程度的问题仍然存在。

82. 内部司法理事会已经承认，允许对规定“财务义务”的临时命令和裁定提出上诉，甚至是对更低级别的其他形式的此类决定提出上诉的制度将产生破坏性影响。

<sup>16</sup> 第九条第四款规定：“上诉法庭在诉讼程序中无论何时均可下令采取临时措施，为任一当事方提供临时补救，以防造成无法挽回的损害，并与争议法庭的判决保持一致”。

83. 在当前的组织制度下，争议法庭在三个地点全职工作，而上诉法庭每年只有三次开庭，约为期两周。这种情况将使上述的破坏性影响加剧。

84. 显然，在这种情况下很可能出现拖延。大会可以提供额外资源，为上诉法庭设立一名全职法官，迅速审理对临时命令和裁定的上诉，但即便如此，仍须采取措施确保这样一个制度不损害审判法官处理待审案件的能力。

85. 不管怎样，如果大会决定设立一名或多名全职上诉法官，那么第 67/241 号决议第 33 段中所述的制度则可能在没有不当延误的情况下运作，至少是在规定了惩罚措施(如不利的费用后果)的情况下，以此阻止当事方为推迟对案情实质的裁决，对临时命令和裁定提出无关案情实质的上诉。

86. 还有可能通过修订《工作人员细则》，而非修改规约，来至少实现大会的部分目标。例如可以规定，“某工作人员的合同根据法庭的中间或临时命令得以延长，而该命令随后被取消或搁置的情况下，秘书长可使用在根据临时命令延长合同期间向工作人员支付的薪金和薪酬抵消否则需要向该工作人员支付的最后一笔付款，除非该工作人员在临时命令期间或其中的部分时间实际是在工作”。

87. 内部司法理事会再次对第 66/237、67/241 和 68/254 号决议的要求引起的政策问题表示关切，即当事方可以通过对临时命令进行大量上诉来拖延争议法庭的司法程序，但我们也注意到，当争议法庭对当事方作出超出其权限或管辖范围的临时命令时，上诉法庭的判例为此类申请人提供了补救办法。

88. 内部司法理事会还认可众所周知的惯例，即虽然立法机构无疑有权制订或修订立法，甚至通过立法来推翻某种司法权，但司法机构也有权在立法颁布后对其作出独立的解释。

89. 预计大会将设立一个独立审查小组，对内部司法系统进行中期评估。内部司法理事会相信，小组将聘请在审判和上诉方面都拥有丰富经验的法官和从业人员，根据 2009 年以来积累的经验，审查整个司法制度的运作情况。因此，审查小组似乎十分适合审议这个已经造成如许申诉的复杂问题，并向大会建议是否需要规约做出任何修改。理事会虽然确认所有立法文书都需要解释，但认为时机已经成熟，是时候检讨现状，考虑是否需要修改规约的某些条款。

## 五. 法庭

90. 根据第 67/241 号决议第 57 段的要求，两个法庭的意见载于本报告附件。为尊重法庭的独立性，内部司法理事会不会直接对这些意见作出评论(法庭意见已原封不动提交给大会)，也不会对纯属法庭职权范围的事项做出评论。但是，有几个与法庭有关的事项不仅影响到法庭，而且影响到当事方及其法律代表，或影响到对整个制度的评估，理事会因此就这些事项提出若干建议。

## A. 寻找法律条款

91. 申请人或其法律代表在审判和上诉阶段都面临的一个关键问题是找到一定的客观依据，以此评估申诉是否有一定的成功机会。但是，这就要求能通过有效的搜寻引擎，迅速得到两个法庭的判例。无实质案情的案件浪费所有有关各方的时间，而且内部司法理事会已经指出，提供有效的搜寻引擎对处理案件起到关键作用(见 A/68/306，第 41 至 48 段)。

92. 内部司法理事会注意到，搜寻引擎已有明显改进，并了解到完善搜寻引擎的进一步工作正在开展之中。

93. 鉴于创建一流搜寻引擎的重要意义，特别是如果大会接受我们的建议，鼓励志愿人员向联合国工作人员就上诉前景提供建议，并考虑到在人力资源管理厅和法律事务厅由职业律师代表的情况下需要确保权利平等(见下文第 114 至 116 段)，内部司法理事会认为，大会应确保上述的进一步改善得到落实。

## B. 拖延

94. 从几个利益攸关方在上届会议期间提供给内部司法理事会的一些非官方数据来看，案件得到最终处理所需的时间似乎在逐渐加长。另一方面，理事会了解到，秘书长即将提交的内部司法报告将显示，截至 2013 年底仍悬而未决的案件数量约为两个法庭一年的工作量，这与秘书长以往报告体现的情况相符。

95. 内部司法理事会了解到，争议法庭从 2014 年 7 月 1 日起开始调整案件在各工作地点之间的分配，使工作能得到更平等的分配，这将有助于加快案件的审理。

96. 考虑到解决拖延问题的重要性，内部司法理事会提出几点意见，供大会在审议这一问题时参考。

97. 内部司法理事会的一些成员拥有在本国的诉讼经验，他们了解，快速通道等措施能在审判和上诉阶段加快诉讼审理，特别是考虑到快速判决往往很简短。这样一个制度可用于没有时间、不是必须经过管理评价股审查，或由于上诉法庭的既有判例似乎不可能取得成功的案件。这种快速通道制度的另一个好处是还可能有助于阻止不具案情实质的申诉。然而，如果快速通道制度得不到谨慎监测，可能会不适当地转移分配给实质性案件的资源。

98. 还可能有必要建立更全面的案件管理程序，确保内部司法系统受理的案件能以适当进度在一年内审理完毕。内部司法理事会理解，这有时可能会面临困难，因为暂停执行听证会必须在 5 天内完成，而当此类听证会大量集中出现时，显然会造成其他案件审理的延误。然而，由于上诉法庭现已建立了暂停执行的判例，或许此类案件可以开始得到迅速审理。

99. 争议法庭法官强调的另一个问题是，对临时命令的上诉虽然只适用于没有管辖权的命令，但显然拖延了争议法庭对案情实质的裁定。

100. 争议法庭法官在处理申请的可受理性这一初步问题时做法各异。有些法官会首先处理可受理性这一初步问题，因为如果申诉不可受理，则可避免大量不必要的工作。但是，有些法官会要求案件得到充分辩论，这样，如果案件可以受理，则可受理性和案情实质就能同时得到处理。这可能造成相当大的负担，因为证人可能在很远的地方，安排取得最终因案件被认为不可受理而不需要的证词不仅耗费时间，而且代价高昂。

101. 内部司法理事会认识到，任何案件管理提案都可能涉及资源问题，特别是在上诉层面，因为没有值班法官迅速处理上诉的可受理性问题。目前这项工作以志愿形式开展(由现任庭长开展这一相当费时的工作)。但是，投入资金安置一名值班法官可能带来很高的投资回报。

102. 内部司法理事会建议大会鼓励两法庭考虑可能在实践中可行的任何长期措施，在认识到资源有限的情况下，确保内部司法系统能在未来几年内尽可能快地审理案件，至少实现案件通常在一年内审理完毕的目标。

103. 有碍法庭迅速审理案件的另一个问题是，为接替任期内离职的法官而征聘新法官的工作拖延，争议法庭法官此前也提到这一问题(见 A/67/98，附件二，第 27 段)。出于这一原因，内部司法理事会在开展现行征聘程序的同时，正在建立一个小型的合格候选人名册，以便在理事会任期于 2016 年结束之前再出现意外空缺的情况下使用。我们将在载有法庭两个空缺的填补意见和建议的报告中向大会说明这一举措。当然，下次在法官常规任期即将结束时，必须开展全流程的征聘工作。

### C. 阻止无关案情实质的案件

104. 内部司法理事会注意到，为阻止显然无关案情实质的申诉和上诉提出了各种建议，譬如，若法庭认为根据法庭的既有判例某案显然没有适当的胜诉机会则收取费用等措施，或者是对所有申诉人和上诉人征收立案费，但若申诉或上诉有合理理由则由审理申诉或上诉的法庭下令退还这一费用(见 A/68/306，第 92-134 段)。

105. 对无关案情实质的案件征收立案费和成本费有两大困难。第一个是，这种立案费和成本费实际上有碍诉诸司法。第二个是，要使这样一种制度具有某种公平，则工作人员需要能够很容易地获得关于其权利主张的法律咨询意见。例如，如果工作人员法律援助办公室的资源可以让他们能够代表所有那些请求获得援助的人，则这种制度是一回事；但如果在争议法庭出庭的超过 50% 的申诉人是自我辩护，而秘书长却始终有专业人士来代表，则这种制度又是另一回事了。

### D. 向大会提供数据资料

106. 法官们不时关切地指出，书记官处必须向内部司法办公室提供数据资料，供纳入秘书长的报告或活动报告(例如，见 A/67/98，附件二，第 7-8 段)

107. 内部司法理事会认为，书记官处的一项重要职能是向大会提供数据资料，以便大会可充分了解法庭在如何处理案件。因此，鉴于书记官处是内部司法办公室的一个组成部分，而且，内部司法办公室负责这一系统的总体行政管理，则请书记官处向内部司法办公室提供数据资料似乎是理所当然了。事实上，这项活动被称为书记官处的“核心职能”（见 [ST/SGB/2010/3](#)，第 5.4(d)段）。难以想象书记官处以外的官员如何能够如书记官处那样有效地妥善开展这项工作，因为，书记官处可直接第一手地了解案件量情况，而且，书记官处可不受限制地进入法庭案件管理系统。

## 六. 内部司法办公室

108. 同在前几份报告中一样，内部司法理事会指出了内部司法办公室工作的重要性。内部司法办公室“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”。<sup>17</sup> 内部司法理事会感谢内部司法办公室、特别是感谢执行主任办公室在理事会会议期间和在征聘过程中向其提供的援助。

## 七. 影响内部司法系统的事项

### 自我代表的诉讼当事人

109. 内部司法理事会注意到，争议法庭审理的案件中，约有 57% 的诉讼当事人是自我辩护，在上诉法庭出庭的约 42% 为自我辩护（见内部司法办公室的第 7 次活动报告，图 3 和 7，2013 年年 1 月 1 日至 12 月 31 日）。<sup>18</sup> 争议法庭的法官们指出，这与专业化目标很不相称（见 [A/68/306](#)，附件二，第 39-41 段；[A/67/98](#)，附件二，第 25-26 段）。

110. 自我辩护的诉讼当事人比例很大，这显然对争议法庭的法官及其书记官处而言是一个特别负担，他们不得不花费时间和资源来筛选常常是无关的书状，以便离析权利主张的法律实质，或不得不努力协助在提出口头证据或向证人提问方面没有受过培训的申诉人。

<sup>17</sup> [ST/SGB/2010/3](#)，第 2.1 节。

<sup>18</sup> 这些图表显示，在争议法庭受理的案件中，工作人员法律援助办公室代理了 21% 的案件（62 起案件），私人律师代理了 16% 的案件（46 起案件），现任或前任工作人员代理了 5% 的案件（15 起案件）。在上诉法庭受理的案件中，工作人员法律援助办公室代理了 25% 的案件（32 起案件），私人律师代理了 21% 的案件（26 起案件），现任或前任工作人员代理了 7% 的案件（9 起案件）。近东救济工程处的工作人员法律援助办公室代理了 5% 的案件（6 起案件）。

111. 而且，缺乏法律代理似乎会产生对争议法庭的裁决提起无关案情实质的上诉。第七次活动报告表明，工作人员对争议法庭裁决的上诉只有 28% 胜诉，而有专业人士代理的秘书长的胜诉率则为 82% (见图 6a 和 6b)。显然，秘书长只在其法律顾问认为有合理的胜诉可能性的情况下才对争议法庭的裁决提出上诉。与此形成对照的是，自我辩护上诉人通常对胜诉的前景没有什么客观认识，而主要考虑自己的不满冤情。

112. 有人认为，没有法律代理在几乎没有口头听讯的上诉法庭上可能不成问题，但上段讨论的数据资料似乎表明，没有法律代理可能导致毫无价值的上诉，或者往往导致无法律代理的上诉人不满争议法庭的裁决而只是为了重申案情实质的上诉，而有法律代理的当事人则侧重于上诉法庭规约第二条第一款提出的五个上诉理由。还有一个风险是，无法律代理的当事人可能会忽略一个可依法向上诉法庭提出的一个上诉理由。无论是哪种情况，内部司法系统的目标都因缺少法律代理而受挫。

113. 内部司法理事会认为，专业人士代理的其中一个最重要方面是告知当事人，对争议法庭的一项裁决提出申诉或上诉何时合理的胜诉机会，何时是浪费时间。这就是为什么内部司法理事会强调，协助代理的机构、特别是工作人员法律援助办公室，以及由工会资助或支持的法律代理计划具有重要意义。该办公室 2013 年在两法庭代理了约 21% 的申诉人，还了结了约 69 起案件 (见第七次活动报告，图 7 和 10)。

114. 值得注意的是，目前似乎没有激励措施鼓励有联合国经验的、受过法律培训的工作人员志愿提供服务，帮助上诉人了解正式司法系统。大会早期的一些决议要求制订一个激励机制，以鼓励有资格的工作人员帮助正在考虑向争议法庭提出正式申诉或向上诉法庭提出上诉的同事 (例如，第 62/228 号决议，第 18 段)。内部司法理事会认识到，准备一个案件并在两法庭上代表出庭非常耗费时间，很可能对许多工作人员而言是不可能的。不过，有资格的工作人员即便仅就是否有理由对争议法庭的一项裁决提出上诉事宜提供咨询意见，都会有助于确保提出权利主张者至少了解上诉所涉的各个方面，即使他们不接受提供的咨询意见。

115. 最后，内部司法理事会要强调的是，重新设计小组指出，管理当局有专业人士代理，而上诉人却是自我辩护，这也影响了权利平等 (见 A/61/205，第 100-111 段)。

116. 内部司法理事会建议，大会应鼓励重新设立一种有奖励措施的志愿人员制度，以吸引有资格的工作人员在内部司法系统中协助申诉人和上诉人。

## 八. 独立评估

### A. 引言

117. 大会在 2007 年 4 月 4 日第 61/261 号决议第 4 段中决定，“按照国际法有关规则及法治原则和适当程序原则，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”。

118. 大会第 68/254 号决议决定，秘书长应向大会第六十九届会议提议对内部司法系统进行中期评估，“特别侧重于正式系统及其与非正式系统的关系，其中包括分析第 61/261 号决议规定的系统宗旨和目标是否正在以具有效率和成本效益的方式得到实现”（第 12 段）。

119. 内部司法理事会认为，若内部司法理事会根据自身履行任务的工作情况提出一些评论意见，可能会对选定开展评估的审查小组有所助益。这些意见将首先根据内部司法理事会在新系统方面的经验探讨理事会的一般任务规定，然后讨论工作过程中出现的一些具体问题。

120. 内部司法理事会要强调的是，报告的这一部分并不是向大会提出建议。希望这一讨论将协助审查小组按照其任务规定向大会提出建议的工作，并协助审查小组作出其判断。

## B. 独立性和问责制

121. 内部司法理事会的一般任务规定是，“帮助确保内部司法系统的独立性、专业性和问责制”，并“就内部司法系统的落实问题提出意见”（第 62/228 号决议，第 35 和第 37(d)段）。

### 1. 独立性

一般法律原则和《联合国宪章》的作用

122. 第 67/241 号决议第 7 段规定，“两法庭应按照其规约和有关联合国决议、条例、细则和行政通知并在其范围内援用一般法律原则和《宪章》”。这一表述的问题是，最低限度而言，秘书长颁布的行政指示和细则必须遵守《宪章》中规定的较高准则，而不是反过来。似乎还明确无疑的是，《宪章》规定了联合国、包括大会开展行动的方式。

123. 争议法庭的法官们也就此问题作了评论(见 A/67/98，附件二，第 1-6 段；A/68/306，附件二，第 8-10 段)。

124. 建议审查小组研究这一问题并向大会建议可采用的渠道，以修改法律，处理其认为不符合联合国立法文书的法庭裁决。

法官与大会间的独立报告关系

125. 法官们表示，他们的独立地位要求有一个独立的、向大会直接报告的报告关系(例如，见 A/68/306，附件二，第 11-12 段)。

126. 内部司法理事会注意到，大会在第 66/237 号决议第 45 段中确认了内部司法系统独立性的重要意义，因此请秘书长“责成该理事会在其年度报告中列入争

议法庭和上诉法庭的看法”。自该决议于 2011 年 12 月通过以来，法官们的意见一直是原封不动地予以转递。实际上，内部司法理事会的成员只有在整份年度报告送交编辑、翻译和复制后才看到法官们的备忘录(作为内部司法理事会年度报告的附件)。事实上，大会于 2013 年再次强调，“内部司法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，并请秘书长责成该理事会在其年度报告中列入争议法庭和上诉法庭的看法”(第 68/254 号决议，第 39 段)。

127. 尽管如此，内部司法理事会对法官们直接向大会报告无异议，只要审查小组认为且大会认可这种直接报告是适当的。

## C. 工作人员法律援助办公室的作用

### 1. 重要性

128. 重新设计小组指出，“为保证在法院和法庭面前人人平等，得到律师辩护和法律服务至关重要”(见 A/61/205，第 10 段)，工作人员法律援助办公室便是依据该小组关于设立一个“法律顾问办公室”的建议而设。必须注意的是，重新设计小组指出，设立这样一个办公室“不排除联合国系统各组织具有律师资格的退休工作人员……的志愿服务，充当全职法律顾问的后备力量。也不排除无偿或由工作人员个人出资使用外部法律顾问的可能性”(第 108 段)。

129. 大会反复强调了工作人员法律援助办公室在内部司法系统中发挥的积极作用，并强调所有工作人员都应获得该办公室的服务(见第 68/254 号决议，第 32 和 35 段；第 67/241 号决议，第 45 段；第 66/237 号决议，第 26 段；第 65/251 号决议，第 36 段)。大会还强调指出，“专业法律援助对于有效、适当地利用内部司法系统内的现有机制至关重要”(第 65/251 号决议，第 35 段)。这一重要性得到了数据资料的印证。例如，2013 年，在管理评估阶段，工作人员法律援助办公室了结了约 33 起案件(见第七次活动报告，图 10)；除了在两法庭代理 105 名工作人员出庭外(见第 7 次活动报告，表 4)，工作人员法律援助办公室还处理了 488 起“简要法律咨询意见”案件，尽管性质各异，但他们“往往涉及明确一个案件的有利之处和不利之处，并就寻求补救办法的备选方案以及某一特定行动或做法的可能结果和所涉问题向工作人员提出咨询意见”(第七次活动报告，第 63 段)。换言之，工作人员法律援助办公室在内部司法系统方面发挥着关键作用。

### 2. 资金筹措

130. 大会在 2014-2015 年试行了一项计划，鼓励工作人员自愿捐款，为工作人员法律援助办公室供资，以便增加其资源(第 68/254 号决议，第 33 至 34 段)。

131. 如果这一做法证明不令人满意，或参与率较低，则内部司法理事会认为，这一问题至少首先应由职工会和管理当局在工作人员和管理当局协商委员会中进

行讨论，以便向大会提出一个统一建议。<sup>19</sup> 因此，内部司法理事会并不认为自身应参与辩论工作人员法律援助办公室显然亟需增加资源和人员的资金筹措问题。

### 3. 获取工作人员法律援助办公室提供的服务

132. 内部司法理事会明确无疑的是，工作人员法律援助办公室的作用对内部司法系统至关重要，因为，工作人员必须有机会获得法律咨询，若有必要，还应获得法律代理服务。这并不是说，工作人员不应有诸如职工会提供援助等其他渠道。但现实情况是，工作人员法律援助办公室是一个可以广泛提供服务的机构，在纽约、日内瓦、内罗毕、贝鲁特和亚的斯亚贝巴设有办公室，也非常熟悉联合国系统。

133. 内部司法理事会欲就工作人员法律援助办公室的一个运作问题发表评论意见。在开会期间，有人表示，工作人员法律援助办公室受理和不受理何种案件的依据存在不明确之处。内部司法理事会注意到，在一起案件中，争议法庭一法官建议工作人员法律援助办公室代理申诉人，但工作人员法律援助办公室竟然拒绝代理，法庭判决对这一行动感到遗憾。<sup>20</sup>

134. 内部司法理事会注意到有数据资料表明，在工作人员法律援助办公室拒绝法律代理的案件中，35%是因权利主张所依据的案情实质被拒，31%是因为证据问题被拒，20%是因为时效丧失被拒，其余则因各种实质性理由被拒。数据资料还显示，法律代理在所有区域都有提供，而且，咨询意见和代理服务面向各级别工作人员提供，在专业人员和其他职类人员之间的分配很均衡。内部司法理事会还了解到，若拒绝援助某工作人员则会向其做出解释。

135. 内部司法理事会获悉，工作人员法律援助办公室目前正在其网站上列明受理或不受理案件的标准，内部司法理事会对此表示欢迎，这会对工作人员有所帮助。内部司法理事会还了解到，工作人员法律援助办公室主任正前往外地工作地点开展外联和培训，并确保工作人员法律援助办公室向工作人员提供协助的客观标准得以妥善适用。

136. 尽管如此，内部司法理事会认为，获得工作人员法律援助办公室援助的标准应公开予以详细说明，而且，无论工作人员法律援助办公室采用何种标准，如果法庭明确要求工作人员法律援助办公室向某一申诉人提供协助，则通常应同意这一要求。如果出于诸如利益冲突等原因，不能同意法庭的请求，则应向法庭提供详细和令人信服的拒绝理由。

<sup>19</sup> 内部司法理事会此前的报告详尽讨论了工作人员法律援助办公室的作用(见 A/68/306, 第 143-145 段; A/67/98, 第 45-53 段; A/66/158, 第 35-43 段; A/65/304, 第 61-73 段)。

<sup>20</sup> 在 *Kashala* 案(UNDT/2014/023)中，法庭表示，“令人极为遗憾的是，工作人员法律援助办公室拒绝在这一问题上代理申请人。要是工作人员法律援助办公室能就实质上属法律新要点的问题和事实向争议法庭陈述，在被告决定求助于惯常采用的属时理由而不是探讨向争议法庭迟交申诉的真正原因时，本可帮助申诉人全面审查可受理性问题”(第 40 段)。

137. 内部司法理事会建议，审查小组应审议有助工作人员了解工作人员法律援助办公室提供援助的标准的各种有效方式。

## D. 问责制

### 1. 所得经验教训

138. 秘书长关于内部司法的年度概述了目前的各种问责措施(例如，见 A/68/346, 第 154-159 段)。在这方面，理事会获悉，管理评价股经常在审查案件后向管理部门提出建议，包括今后应如何处理类似性质案件的必要变革或改革。

139. 2010 年和 2011 年，管理当局共发布了三期“来自内部司法系统判例的经验教训：管理人员指南”。这些“所得经验教训”出版物列出了作出各类适当行政决定时需要考虑的因素。

140. 从公布的数据中很难判断管理人员是否有效汲取了得自法庭诉讼案件的“经验教训”。

141. 管理评价股作为正式内部司法系统的第一个阶段至关重要，它负责审查管理当局决定，以确保不符合两法庭既有判例的决定得以与这些判例保持一致。

142. 理事会建议，审查小组审议如何确保工作人员和管理当局有效汲取得自两法庭判例的经验教训。

### 2. 问责措施与案件移交

143. 管理评价股指出，通过管理评价酌情提出有关问责措施和政策问题的建议。不公布这些措施的结果，是要保护有关人士的隐私权。“此外，管理评价股就其有系统性问题和趋势的意见，向各级管理人员个人和集体提供反馈”(关于管理评价股 1 月 1 日至 6 月 30 日期间活动的半年期报告，第 11 册，2013 年 11 月 12 日，第 2 段)。

144. 理事会支持向管理人员提供个别反馈意见，但注意到没有向两法庭书记官处提供反馈，即使在一般情况下，当法官根据争议法庭规约第十条第八款移交工作人员，以便采取可能的问责行动(上诉法庭规约第九条第五款给予上诉法庭法官类似的权力)时也没提供反馈。

145. 理事会了解到，迄今两法庭已作出约 15 次案件移交供采取问责行动(其中 3 或 4 次涉及答辩人的法律代表)。理事会还了解到，这些移交案件实际上得到审查，除非案件被提起上诉，而且如果上诉法庭支持移交，案件也得到审查。如果移交案件被撤销，便不采取行动(例如 Pirnea 案(2013-UNAT-311))。理事会还了解到，缺乏反馈的一个原因是需要保密，特别是如果其行为导致移交的工作人员尚未能够享有正当法律程序的保护，尚未能够为其行为辩护或至少为该行为提供一些背景情况。

146. 理事会理解需要保密，但认为对隐私的关切有点被夸大了。第一，移交案件的法官已经了解导致移交的事实情况。第二，不披露官员名字或部门名称，而

描述何处出了差错以及为纠正这种情况而采取的行动，便可以得到公布移交结果的实际价值。例如，问题的真正原因是不是规则过于复杂导致领导层犯错误，或另一个例子是，是否有不当动机，为此采取了什么行动。另一方面，在所有相关事实明了后，移交案件不再有支持理由，为什么法庭不知晓免责及其原因？

147. 理事会建议小组研究这一问题，并向大会提出建议，说明如何可以向法官提供某种“反馈”，同时保持问责程序的保密需要，这可能是工作人员提出自己的观点的第一次机会。

148. 理事会预期，审查小组在审查问责方面问题时可能会发现大会第 68/264 号决议第 13 段至第 24 段所述的问责目标可能有所助益。

## E. 其他问题

### 1. 加快上诉程序

149. 理事会提请注意以下事实，即“上诉法庭在 2014 年 Igbinedion 案中明确表示，当事方必须尊重并执行临时命令，直至该命令在上诉时被撤销”(见上文第 45-46 段)。上诉法庭同样明确表示，争议法庭如果在临时命令方面超越其法定权力，便是“非法”行事，并强调争议法庭应“遵循上诉法庭明确一致的判例”(Benchebbak 案(2012-UNAT-256)，第 38 段)。

150. 理事会认为，审查小组不妨考虑是否可能让上诉法庭值班法官在某项裁决似乎与上诉法庭既有判例冲突时使用加速上诉程序。

### 2. 人员配置和人事

151. 大会建立新内部司法系统的一个目标是，它将有“充足的资源”(第 61/261 号决议，第 4 段)。大多数与正式系统人员配置和人事需要有关的事项不应由理事会评论，因为内部司法办公室包括两书记官处和法官拥有有效处理此问题所需的详细数据并向审查小组提出建议。不过，理事会希望就人事方面几个一般性问题作出评论，因为这些问题直接影响到内部司法系统。此外，理事会对内部司法办公室执行主任办公室作出一些评论。

### 3. 审案法官

152. 理事会第一届成员曾建议将三名审案法官的地位正规化，使法官不再依靠一系列为期一年的任命，这不大符合法官必须独立于任命他或她的立法机构即大会的概念(见 A/66/158，第 10 段；A/67/98，第 21 段)。

153. 自 2012 年以来，争议法庭法官一直尝试在每一个工作地点增设一名常任法官，以取代三个审案法官职位，但没有成功(见 A/68/306，第 38-39 段；A/68/306，附件二，第 2-4 段；A/67/98，附件二，第 13-15 段)。

154. 理事会注意到，争议法庭持续不断的案件量似乎表明，案件量支持这样的看法，即每一个法庭工作地点都将需要两名常设争议法庭法官(如见第七次活动报告，表 1a 至 1c)。

155. 理事会建议，审查小组考虑这一问题并向大会提出适当建议。

#### 4. 半职法官

156. 争议法庭有两名半职法官。理事会获悉，他们工作两个三个月时间，通常在开庭前在其居住国两周，审阅他们将在工作地点审理的案件，在工作地点两个月(具体在哪个工作地点可能取决于哪里最需要增加一名法官)，然后在其居住国工作两个星期，敲定判决书。

157. 理事会了解到，这些法官在协助常任法官和审案法官应对案件量方面发挥着重要的作用。

158. 理事会认为，审查小组不妨在全面审查两法庭工作需要的范围内审查非全职法官的问题。

#### 5. 上诉法庭法官的薪酬

159. 理事会注意到，现行上诉法庭法官报酬制度固定付给撰写判决书的法官 2 400 美元，付给其他签署法官 600 美元。这一制度基于 2005 年付给国际劳工组织行政法庭法官的酬金(见 A/61/758，第 33 段)。实行这一制度五年的经验表明，这种计件报酬制度造成一些问题。

160. 上诉法庭法官已经指出这一薪酬制度的缺陷(A/67/98，附件一，第 4-10 段)。上诉法庭法官的 2012 年备忘录指出，值班法官的无报酬任务(见下文第 162 段)造成的负担如此沉重，他们可能会被迫停止从事这项工作，将工作留给书记官处，或在开庭时处理(见 A/67/98，附件 1，第 8 段)。

161. 第一个问题是，这个报酬制度并不区分案件类型。一个简单的案件可以非常迅速地处理，而一个复杂的案件则可能需要几个月的工作，包括开始撰写判决书前的准备时间；但每一项工作的薪酬都一样。还有一些案件可能需要大量的临时命令和指示说明如何进行，但完全没有任何报酬。此外，“值班法官”没有任何报酬，他们必须在闭会期间处理事项，其中许多事项很耗时。

162. 另一个问题是迄今为止在上诉法庭法官之间轮流担任的“值班法官”的问题。有许多材料，特别是紧迫临时事项以电子手段传送给值班法官，他们有时必须在个人打印机上打印有时是量很大的文件，一年下来费用昂贵，但没有任何墨水、纸张或其他用品补贴。

163. 理事会过去曾指出过这种薪酬制度的问题(见 A/67/98，第 34 段)。它建议审查小组根据过去五年来内部司法系统的发展，审查上诉法庭法官的薪酬结构及其适当性。

## 6. 法官的特权和豁免

164. 理事会在 2012 年建议大会给予法官外交使节的特权和豁免(这样做时可以不改变法官的雇用条款和条件),因为有可能需要在国内法庭上迅速主张豁免。理事会还建议,这些豁免和特权应载入两法庭的规约(见 A/68/306,第 63-67 段)。大会同意法官地位应列入规约,但不同意赋予法官外交使节的特权和豁免,因为这会导致法官级别和地位的改变(见第 68/254 号决议,第 31 段)。

165. 这些法官在联合国人事制度内的级别和地位是他们长期关切的一个问题,因为他们认为其在一个高度重视级别的等级组织中的重要工作被定级过低。<sup>21</sup>

166. 理事会认为,由于法官关切,审查小组不妨审查此事项,并向大会提出任何它认为适当的建议。

## 7. 内部司法办公室执行主任办公室人员配置

167. 理事会注意到,内部司法办公室由三个争议法庭书记官处、上诉法庭书记官处、工作人员法律援助办公室和执行主任办公室组成。内部司法办公室执行主任办公室由执行主任(D-2)、首席书记官长(D-1)、执行主任特别助理(P-4)、一名行政助理(G-6)、一名信息技术干事(P-4)和一名信息技术助理(G-6)组成。执行主任办公室的实质性工作包括:监测监督书记官处及其工作人员的工作,督管为法官和书记官处提供便利(如审判室、研究设施、差旅、法律援助、判决书的出版和翻译),征聘书记官处工作人员,并在编写秘书长关于内部司法的报告方面发挥牵头作用。

168. 理事会认为,就其实质性工作量而言,这个人员配置是不够的。例如,就第六十九届会议而言,除了上文第 108 段所述工作外,执行主任办公室还与其他利益攸关方一起参与了制定外部法律代表行为守则、对法官投诉机制、修订规约以纳入法官的法律地位及修订上诉法庭法官资格等工作。此外,由于 2014 年是征聘法官的年份(2016 年也是这样的年份),该办公室在理事会必须实施的征聘程序方面行政负担沉重。理事会建议审查小组审议该办公室的工作量和人员配置。

## 8. 答辩人在纪律案件中的代表

169. 理事会在其 2012 年报告(A/68/306)中,就对总部以外地点(即日内瓦和内罗毕)争议法庭纪律行动工作人员上诉案的答辩人代理提出建议。理事会指出,“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办事处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”(见 A/68/306,第 50 段)。因此,答辩人往往由律师通过容易出现故障的电子链接穿越几个时区提供代理。

<sup>21</sup> 见 A/68/306,附件一,第 1-5 段; A/67/98,附件一,第 1-3 段; A/67/98,附件二,第 9-12 段。

170. 理事会仍认为，“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”（同上，第 51 段）。同一论点也适用于日内瓦，尽管在该地点举行口头听讯的次数较少。理事会建议审查小组审议这一事项。<sup>22</sup>

## 9. 外联与培训

171. 向理事会表达的一些观点认为，一些被驳回的上诉表明，工作人员不知道有必要寻求及时的管理审查，也不知道可以针对争端法庭判决向上诉法庭提起上诉的明确规定的理由。工作人员，特别是外地工作人员似乎不太了解在争端早期阶段可用于非正式解决争端的资源，特别是在外地。

172. 理事会了解到并欢迎最近增加外联和培训的努力。秘书长 2014 年的报告将说明这些努力。还提供资金让工作人员法律援助办公室能够访问多个维持和平特派团。内部司法办公室正在更新其网站，以更清楚的格式提供更多信息，执行主任将在 2014 年执行一次外联任务。理事会注意到，管理评价股也与管理人员开展外联活动。<sup>23</sup> 理事会还了解到，全系统培训非常昂贵。

173. 理事会认为，鉴于工作人员了解该系统如何运作的重要性，它建议审查小组审议对系统和定期培训作出一些投资是否会有助于减少上诉数量，或有助于限制向两法庭提出的没有案情实质的申诉和上诉的数量。

## 10. 所有法律代表适用同一行为守则

174. 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”。

175. 2012 年，内部司法理事会对其为何赞成所有法律顾问适用同一行为守则作了如下解释：

“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本组织工作人员还是外聘人员而异。有些职责也可能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与委托人之间的关系不同。尽管如此，理事会重申其观点，即应该只有一个法律顾问行为守则”（A/68/306，第 137-142 段）。

<sup>22</sup> 关于纪律诉讼程序“法庭前”阶段各方面权力下放的各种建议见 A/68/346，附件七。

<sup>23</sup> 关于管理评价股活动的半年期报告，2013 年 1 月 1 日至 6 月 30 日，第 40-41 段。

176. 大会在第 68/254 号决议第 38 段中强调，所有法律顾问“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“秘书长向大会第六十九届会议提出外部法律代表行为守则，包括违反守则的适当处罚措施，以防止无意义的申请”。内部司法理事会了解到，正在按照大会决定起草一份案文。

177. 内部司法理事会注意到，反对所有法律代表适用同一行为守则的理由主要有三个。第一个理由是，行为守则中给予法官的控制诉讼程序的任何措施都是纪律措施，只有秘书长而不是法庭才能执行这些措施。第二个理由是，以法律代表身份出庭的工作人员的行为受《工作人员细则》和《工作人员条例》管辖，因此，对工作人员法律代表适用一部行为守则是重复和多余的(见 A/67/265 和 Corr.1，附件八，第 2 段)。第三个理由是，法官有权将适当案件移交秘书长以采取实施问责的可能行动。这是一种控制机制，如果工作人员法律代表在诉讼程序期间有不当行为，法官应使用这一机制(争议法庭规约第十条第八款和上诉法庭规约第十条第四款)(见 A/67/265 和 Corr.1，附件八，第 3 段)。

178. 关于第一个理由，毫无疑问，只有秘书长才可以按照《工作人员细则》和《工作人员条例》中确立的正当程序规则，对实施不当行为的工作人员采取纪律措施。但他只可以施行工作人员细则 10.2 规定的纪律措施。不过，理事会认为，在代表委托人出庭的过程中出现的大多数行为问题都涉及到法官对法院审理程序的控制；比如，指示正在长篇大论的法律代表何时停止发言，要求法律代表重点介绍有关文件和裁决案件所必须的某些要点，要求法律代表遵守适当的法庭礼节，比如不得逼讯或侮辱证人。行为守则可授权法庭对上述情况采取纠正措施，但所授权限不应包括实施工作人员细则 10.2 规定的任何纪律措施。

179. 关于第二个理由，理事会指出，在起草《工作人员细则》和《工作人员条例》时，没有考虑到法律代表对法庭或对司法系统的义务。因此，很难从这些条例和细则中提炼出法律代表对法庭及其委托人应承担的标准义务；比如，向委托人全面介绍现有法律战略，向法庭充分披露相关证据，对法官和对方法律代表以礼相待并给予尊重。在这方面，理事会指出，不具有法律资格且未在会员国获得律师资格的工作人员有权出庭，不论是代表自己还是代表其他工作人员。特别就这些工作人员而言，他们无法从《工作人员细则》和《工作人员条例》中推断出法律代表应有的适当行为；因此，需要有一部守则为其提供指导，具体规定法律代表在全力为其委托人伸张正义时，哪些行为是被容许的以及这些行为的限制，同时应遵守其对法庭和对立方的义务。事实上，秘书长在关于内部司法的报告中指出了这一点，具体如下：

“秘书长还认为，关于担任法律代表的工作人员的行为规范框架应列入与担任法律代表的非工作人员行为守则中所列的实质相同的义务。因此，在编制行为守则后，秘书长将审查关于担任法律代表的工作人员的现有法律制度并酌情通过行政指示进行修改或补充”(A/67/265 和 Corr.1，附件八，第 14 段)。

如果同一部行为守则适用于所有法律代表，则可以避免这一耗费时日的工作。此外，重要的是，在任何法庭、包括联合国法庭出庭的所有法律代表，都应被视为享有平等待遇。就案件审理而言，如果适用于外聘法律顾问的规则被视为有别于担任法律代表的联合国工作人员的适用规则，即是违背了外在正义。

180. 关于第三个理由，前面的例子表明，法官要控制诉讼程序，就必须迅速采取行动。移交工作人员以采取实施问责制的可能行动，通常是在听讯结束时才进行。这种移交将导致冗长的程序，涉及对工作人员的有关行动进行调查、依据调查人员对所涉行动的看法实施(或不实施)行政或纪律措施以及可能就这一行动向争议法庭提出异议。与此同时，违反规则的工作人员可以继续在整个诉讼程序中充当法律代表，且可能重施违规行为。因此，作为促使法官控制诉讼程序的一种手段，移交程序是不实用的。

181. 内部司法理事会注意到，争议法庭的法官已详细阐明他们为何赞成对出庭的律师适用单一行为守则(见 A/68/306，附件二，第 38-43 段)。

182. 此外，在 Igbinedion 案(2014-UNAT-410)中，争议法庭认定工作人员藐视法庭(UNDT/2013/024，第 79、85 和 87 段)。就此案，上诉法庭指出：

“秘书长认为，争议法庭的权力受其《规约》限制；因此，不能将其权力理解为包括进行藐视法庭的诉讼。上诉法庭不能认同这一观点。支持和保护法庭及调节法庭诉讼的能力是一种固有的司法权力。上诉法庭认为，除其他外，这种权力对法庭的案件管理和进行诉讼的能力而言是必不可少的。”

183. 两法庭的规约及程序规则和程序指示都明示或暗示了上文所述的固有权力，这种权力必然包括法庭在适当情况下对所有法律代表的行为采取控制措施的能力；编纂这些权力可以使法庭程序对法律代表而言具有确定性和可预测性。

184. 内部司法理事会建议审查小组审议是否应对所有法律顾问、特别是出庭律师适用同一行为守则，还是应对外聘法律顾问适用专门守则，而工作人员应受《工作人员细则和条例》的规范，包括审议是否应进一步修改秘书长颁布的关于处理这一问题的规则。

## 11. 内部司法理事会的职权范围

185. 如上文第 10 段所述，内部司法理事会的一般任务规定是，“帮助确保内部司法系统的独立性、专业性和问责制”，并“就内部司法系统的落实问题向大会提出意见”(第 62/228 号决议，第 35 和第 37(d)段)。此外，多年来大会为内部司法理事会指定了各种具体任务，并要求它就这些专题向大会提出意见(见第 68/254 号决议，第 29 段；第 67/241 号决议，第 42、44、48 和 57 段；第 66/237 号决议，第 28 和第 45 段；第 65/251 号决议，第 52 段及第 62/228 号决议，第 35 至 37 段)。

186. 总工会就全面改革内部司法理事会的职权范围问题，向管理当局提出了正式建议(见拉加经委会工作人员代表大会在联合国总工会、工作人员和管理当局协

商委员会纽约和日内瓦工作人员协理事会的支持下提交的文件，2012年6月，阿鲁沙)。但是，由于工作人员和管理当局协商委员会暂停工作，在这些建议方面没有取得任何进展。

187. 建议审查小组不妨考虑审查内部司法理事会的作用，按照重新设计小组的最初设想，理事会是为法官选举提供建议的一种机制(见 A/61/205, 第 127-128 段)。鉴于大会赋予理事会的作用有所扩大，不妨审议规定详细的职权范围是否好过当前的做法，即规定一般职权范围，由大会不时为理事会指派具体任务加以补充。

## 12. 鼓励以非正式方式解决

188. 大会在第 68/254 号决议第 12 段中要求开展独立评估，以“审查内部司法系统的各个方面，特别侧重于正式系统及其与非正式系统的关系”。内部司法理事会的任务规定表明其属于正式系统。内部司法办公室协理事会开展工作，为其提供秘书处服务，按要求提供协助，并负责“对正式内部司法系统进行总体协调”(ST/SGB/2010/3, 第 2.1 段)。不过，非正式系统的某些方面直接影响到正式系统。因此，下文简短讨论这些影响。

189. 正式系统存在的问题之一是拖延。在某种程度上，拖延与否取决于案件量。在非正式系统中实施适当的甄别机制可减少案件量。第七次活动报告指出，2013 年，工作人员法律援助办公室解决了大约 71 宗案件(见图 10)，上文所述的管理评价报告指出，大约 157 宗案件在经过评价后，被认为无实际意义或得到解决(见关于管理评价股 1 月 1 日至 6 月 30 日期间活动的半年度报告，第 11 卷，2013 年 11 月 12 日，表 2)。因此，似乎有更多机会在进入正式系统之前处理案件。(第一届成员的报告中的一节着重强调了非正式系统对正式系统的重要性：见 A/65/304, 第 79-81 段)。

190. 内部司法理事会认为，加强非正式系统的运作有助于更早和更快地解决争议，减少正式申诉的数量，从而对正式系统产生直接的有益影响。因此，内部司法理事会简短讨论非正式系统以完全不同的方式对正式系统产生直接影响的两个一般性问题。

## 13. 管理评价股在申诉之前所做的努力

191. 虽然管理评价股是正式系统的一部分，但它在当事方向争议法庭提出申请之前就发挥作用。因此，从这个意义上讲，它的作用与非正式系统中致力于避免诉讼的各实体的作用相似。2013 年秘书长报告也指出，有时案件会由当事各方的法律顾问予以解决，“包括在争议法庭司法干预或案件管理之后予以解决”(A/68/346, 第 15 段)。

192. 内部司法理事会在会上获悉，各基金和方案鼓励以非正式途径解决案件，秘书长关于内部司法的报告所阐述的下列意见也使理事会印象深刻：“在各基金和方案，大多数案件在管理评价阶段得到解决”(A/68/346, 第 12 段)。

193. 审查小组不妨调查是哪些因素促使各基金和方案能友好地解决更多争议，并考虑它们在这方面采用的技巧是否可以推广使用。

#### 14. 进行调查的实体

194. 虽然调查是秘书长在采取任何纪律行动之前的一个正式程序，但它们不属于正式内部司法系统。但是，由于初步调查是提交争议法庭的每一个纪律案件的核心，内部司法理事会将就这一重要问题提出几点意见。<sup>24</sup>

195. 2013 年秘书长报告讨论了关于联合国调查程序的各种举措(见 A/68/346, 附件五, 第 16 段)。监察员也谈到了目前的调查制度造成的问题，并介绍了为解决这些问题所做的努力(见 A/67/172, 第 140-146 段)。2014 年 6 月 23 日至 28 日，工作人员和管理当局协调委员会在西班牙巴伦西亚举行会议，通过了有所有调查实体参加的调查和纪律问题工作组的职权范围，并决定工作组立即开始工作，以期最迟在 2015 年第一季度结束前向秘书长提出建议。

196. 联合检查组最近指出，在联合国，“许多行为体共同承担调查责任：监督厅(内部监督事务厅)、保安部门、部门主管和方案主管，以及人力资源管理厅”(A/67/140, 第 17 段)。重新设计小组早些时候确认了调查工作所产生的影响，并认为有必要进行改革(见 A/61/205, 第 24-27 段；第 33-35 段)。

197. 法庭规定，纪律处罚必须有“明确和令人信服的证据”支持；因此，如果调查是纪律行动的有效前奏，或是为了解除对工作人员行为不当的错误怀疑，则必须满足这一标准。但是，各种调查数目繁多，而且其中大部分不是由训练有素的专业调查员进行的，这引起了实际困难。在最近的许多案件中，都对初步调查提出批评，但内部司法理事会认为，这是不可避免的，因为参与调查的行为体众多，调查的质量自然不会完全一样。

198. 内部司法理事会指出，有缺陷的调查可能意味着法庭要做更多工作，未遵守正当程序，并对根据未达到必要标准的报告而采取行动的組織造成更多费用。调查工作执行不当，无论是违反对工作人员的正当程序，还是管理层未能成功对因实施严重不当行为或不当行为而理应受到制裁的工作人员予以解职或以其他方式进行惩戒，都会对提交法庭的纪律案件产生影响。

199. 重新设计小组指出，实行有效的司法制度“不仅意味着保护工作人员和管理层的权利，同时意味着对管理人员和工作人员都实行问责”(A/61/205, 第 6 段)。因此，虽然调查不属于正式系统，但它显然会对正式系统产生直接和即期影响。因此，内部司法理事会建议审查小组审议调查工作的现状以及采用何种办法来改善透明度、问责制、公正性和有效性。

---

<sup>24</sup> 另见 A/65/304, 第 89-94 段。

## 15. 结论

200. 内部司法理事会随时准备在其职权范围内，以任何方式协助审查小组，并将很高兴在审查小组方便之时与其讨论关于内部司法系统的上述问题或任何其他问题。希望本报告对这些问题的广泛讨论能有所助益。

## 九. 向大会提出的建议概述

201. 对向大会预期设立的审查小组提出的建议不做概述。内部司法理事会指出，本报告第八节在不同标题下列出了这些建议。

第 68/254 号决议的要求：临时判决、命令或裁定

202. 在对这一问题做了深入分析并认真考虑了利益攸关方的意见后(见上文第 14-79 段)，内部司法理事会指出，预期大会将核准设立一个独立审查小组，对内部司法系统进行中期评估；因此，这一审查小组似乎非常适于审议这一复杂问题(见上文第 80-89 段)。

### 两法庭

203. 内部司法理事会注意到目前以及计划对搜索引擎做出的改进，建议大会确保计划中的进一步改善得以落实(见上文第 91-93 段)。

204. 内部司法理事会还建议大会鼓励两法庭考虑采取长期措施，以加快案件处理(见上文第 94-103 段)。

### 自我代表诉讼当事人

205. 内部司法理事会建议大会鼓励重新设立一种有奖励措施的志愿人员制度，以吸引有资格的工作人员在内部司法系统中协助申诉人和上诉人(见上文第 109-116 段)。

伊恩·宾尼(签名)

卡门·阿蒂加斯(签名)

辛哈·巴斯纳亚克(签名)

安东尼·米勒(签名)

维多利亚·菲利普斯(签名)

## 附件一

### 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 2013 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/68/306, 附件二), 在法庭成立五年后, 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 68/254 号决议第 11 和 12 段, 包括熟悉内部劳工争议解决机制的专家在内的独立专家将对内部司法系统开展中期独立评估。法官们欢迎这一举措, 但谨强调, 要确保成功进行评估, 评估应由胜任的专家机构进行, 而且正式系统的结构框架应在评估期间保持不变。

##### 各工作地点的常任法官人数

3. 法官们理解, 在完成对内部司法系统的中期独立评估前, 大会通过任何有关各工作地点常任法官人数的提案都为时尚早, 但他们重申, 在争议法庭成立五年后, 在各工作地点设两名常任法官的必要性不容置疑。法庭的统计数据继续显示, 若要及时处理法庭的工作量, 便需在法庭的各工作地点任命两名常任法官。2013 年向法庭提交的案件数量为 289 起, 比 2012 年提交的案件数量(258 起)有所增加。

4. 法官们为进一步加快处理案件采取了适当措施, 如早期的积极案件管理、为结案目的进行司法干预、迅速处理无法受理和明显无法受理的案件, 以及改变案件的地理分布, 但每年提交的案件数量仍很大, 没有各工作地点两名常任法官的协助, 无法处理这些案件。法官们重申以前关于这一问题的看法(见 A/68/306, 附件二), 再次指出, 拖延意味着剥夺诉诸法律的机会。

5. 法官们认为, 要使评估成功, 便需探讨稳定的结构框架。法官们敦促大会积极考虑继续实施审案法官制度, 把审案法官及其辅助人员的任期延长至 2014 年 12 月 31 日之后。

#### C. 影响内部司法系统独立性的事项

##### 争议法庭的独立性

6. 大会第 68/254 号决议前几个段落回顾并重申了以前有关内部司法系统运作和可适用的法律原则的决议。大会在第 5、25 和 26 段中重申, 法庭作出的决定应遵循《宪章》和大会决议的规定, 特别是关于人力资源管理问题的各项决议的规定, 并且法庭应按照其规约和有关联合国决议、条例、细则和行政通知并在其范围内援用一般法律原则和《宪章》。

7. 大会在该决议第 7 段强调了司法独立原则在内部司法系统中的重要性。
8. 法官们重申，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，无论来自何处。一个独立司法机构还应可独立审查其程序，以确保公正和有效地履行其任务。法官们在全体会议期间定期审查其程序，以确保公正和迅速地处理案件。最近，法官们审查了有关驳回明显不可受理的案件的程序。此种案件数量较少，并且在尽可能早的阶段对其进行高效处理，包括通过作出即决判决。
9. 法官们回顾分权原则，该原则保证司法机构为独立的实体，免受行政和立法系统的干涉，并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

10. 大会第 68/254 号决议第 39 段请秘书长责成内部司法理事会在其年度报告中列入法庭的看法。法官们回顾指出，争议法庭同大会之间缺乏直接的报告关系，这仍是一个未解决的核心系统性问题。有必要确保司法机构和法官职位在联合国架构中的中立性和独立性，这就要求法庭必须能直接向大会报告，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系统的效率与实效，鉴于理事会的这一作用，内部司法系统的组成部分之一通过理事会向大会报告是不合适的。
11. 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也都遵循这样的报告关系。

### 诉诸司法

12. 过去五年的经验证明，法官们对于行政当局作出的影响其服务条件和合同权利的决定无法求助于任何申诉机制，而该行政当局本身也在法庭的管辖范围内。而且，法官们与行政当局的谈判永远被视为具有政治性并有损外在司法独立。<sup>a</sup>
13. 法官们认为，缺乏对他们适用的申诉机制，这有损司法机构的独立性。为保护《联合国关于司法机关独立的基本原则》第 11 条所载权利(大会于 1985 年通过)，<sup>b</sup> 需要有一个独立的委员会或机构参与确定和审查司法人员工资和应享权利。<sup>c</sup>

<sup>a</sup> 马尼托巴省司法协会诉马尼托巴司法部[1997] 3 S.C.R.。

<sup>b</sup> 第 11 条：“法官的任期、独立性、安全、适足薪酬、任职条件、养恤金和退休年龄均应根据法律适当作出规定”。

<sup>c</sup> Valente 诉女王[1985] 2 S.C.R.。

14. 法官们请大会考虑设立一个机制，使他们可以求助于一个独立、有效和客观的机制，该机制将提供司法独立保障。

#### D. 内部司法系统的透明度

##### 审判室和向公众开放

15. 法官们高兴地告知大会，根据大会第 68/254 号决议第 28 段，2014 年 3 月 11 日，争议法庭成立五年后，在日内瓦的第二间功能齐全的法庭审判室开始启用。第一间功能齐全的法庭审判室是 2013 年 6 月启用的。在纽约的第三和最后一间审判室虽然自 2014 年 6 月已可以运作，将在获得与其他两间审判室所配备的电信设备类似的设备后完成。

##### 投诉机制

16. 大会第 67/241 号决议第 41 段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。自机制获得核准以来，争议法庭庭长还未收到任何投诉。在第八次全体会议期间，法官们商定执行必要的程序框架，该框架列入了秘书长关于内部司法的报告中(A/69/227，附件七)。

#### E. 充足的资源

17. 法官们注意到，大会第 68/254 号决议重申了第 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。

18. 法官们赞赏地注意到大会第 68/254 号决议第 28 段，其中重申应满足法庭的行政需要。争议法庭五年的经验显示，尽管自内部司法系统设立以来在处理积压案件和处理新案件方面取得的成就获得了赞赏，法庭和内部司法办公室的实际运作成本是被低估的。缺乏提供适当行政和技术支持所需的足够资源危及内部司法系统的正常运作，情况概述如下。

##### 人员配置

19. 法官们再次表示，目前的人员编制无法为法庭提供适当的行政和技术支持，2012 年 1 月 1 日裁撤 3 个助理法律干事(P-2)员额使这种情况更加恶化。特别是，提供司法支助的书记官处工作人员还履行汇编统计数字和其他职责等技术和行政职能。法官们还注意到，内部司法办公室行政主任办公室得到的支助不足，从而使该办公室任务难以得到履行。

20. 法官们关切的是，书记官长和法律干事等重要职位的空缺没有在可接受的时限内填补。例如，日内瓦和内罗毕书记官长员额的填补分别用时七个月和十个月以上。目前，负责协调向法庭提供的实务、行政和技术支持的首席书记官职位，

在员额任职者退休后空缺。在像内部司法办公室这样小的单位，在法律干事、书记官长和首席书记官员额任职者退休或离职后，这些重要员额的填补如出现延误对法庭的工作有直接影响。

### 差旅和培训经费

21. 书记官处比法官们遇到更多困难，因为过去五年中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、有时甚至不可能妥善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专项差旅经费，使其能够妥善监督所有三个分散的书记官处的工作。

22. 一个专业化和得到适当供资的内部司法系统需要对新司法系统内所有工作人员和法官进行持续培训和技能提高。法官行为守则第 7(g)段中要求的持续司法教育<sup>d</sup> 意味着法官需参加培训和与其他类似领域的国际法官召开信息分享会议。专业化的法官队伍最好是由专业化的工作人员、律师和新内部司法系统内所有利益攸关方为其服务，因为这会加速案件的审理，并加强服务的提供。需要为此目的分配资金。

### 听讯记录誊本

23. 法官们重申，专业、可靠的诉讼记录对内部司法系统的透明度至关重要。上诉法庭也强调必须保持适当的记录，并裁定不能保持适当的记录可能导致无效审判。法官们注意到为此目的作出的资金分配。然而，此种资金很少，无法开展系统的听讯记录誊本工作，特别是案情听讯。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。法官们支持为在争议法庭所有工作地点系统制作专业的听讯记录誊本分配足够的经费。

### 信息和通信技术资源

24. 大会第 68/254 号决议第 8 段强调指出，必须确保全体工作人员都可以诉诸新的内部司法系统，不论其工作地点何在。内部司法办公室于 2011 年 7 月启动了法庭案件管理系统，这使向法庭提交案件的工作人员可以在任何时间和在任何计算机上查阅他们的案件。但是，仍需要对系统进行一些必要的技术升级，以确保能够继续适当诉诸司法。

25. 法官们注意到，大会第 68/254 号决议第 43 段强调指出，日益需要一个现代化和升级的搜索引擎，以助简便查阅以往相关案件的判例和结果。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判决与命令的网络搜索引擎优于以前的简陋工具，但仍是一项正在进行的工作，法官们希望下次升级将使法庭的搜索引擎达到适当的法律研究标准。

<sup>d</sup> 法官行为守则第 7(g)条规定，“法官必须采取合理步骤，维持必要的专业能力水平并了解国际行政和就业法的有关发展情况以及国际人权规范”（第 66/106 号决议，附件）。

26. 法官们要求分配充足资金，以帮助内部司法办公室升级其法庭案件管理系统和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. 申诉人在争议法庭出庭有适当的律师代理

27. 内部司法系统五年的经验表明，无代理的申诉人人数众多，有碍争议法庭充分集中精力处理所有待处理案件。这些申诉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，通常会致使系统工作停滞，造成诉讼程序的延迟。

28. 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、特别是申诉人有适当的法律代理，这是联合国成为模范雇主的一个必要前提，也是需要定期监测的一个关键问题。

29. 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提出申诉，而且代表申诉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，而且，无论监察员和调解事务办公室是否参与，协助寻找解决争议的其他办法。

#### G. 法官的地位

30. 依照三权分立和司法独立的理念，法官不是本组织的工作人员、公务员或官员。司法部门是单独的独立实体，不受行政和立法部门的干预，必须享有财务、行政和纪律的独立性。

31. 法官们重申，其核心任务是审理与在相关部门或单位高层，包括在助理秘书长或副秘书长级别作出或通过的决策有关的事项。在联合国这样的等级组织，法官必须有适当的资历和地位。

32. “审判与以往有所不同。现在的法官更为重要；受到的批评也更多。并且法官面临着比以往任何时候都更为艰巨的任务”。<sup>e</sup> 需要争议法庭法官作出的对联合国系统内 70 000 多万工作人员有深远影响的决策，与法官的 D-2 职等地位不符。其中一些决定的影响导致对行政指示、导则和做法作出澄清、重新考虑以及颁布和实施新的行政指示、导则和做法，从而逐渐发展和促进整个联合国系统内和谐和良好的劳资关系。

33. 争议法庭法官的 D-2 职等地位还与系统中其他人员的职等地位不协调。例如，大多数其他国际法官(例如国际法院、前南斯拉夫问题国际刑事法庭、卢旺达问题国际刑事法庭的法官，以及塞拉利昂问题特别法庭、柬埔寨法院特别法庭、黎巴嫩问题特别法庭等特别法庭的法官)都设为副秘书长级。作为非正式内部司法系统

<sup>e</sup> “法官在现代社会中的作用”——Beverly McLachlin 阁下——加拿大最高法院院长的发言，2001 年 5 月 5 日。

一员的联合国监察员设为助理秘书长级，但经监察员斡旋的调解协议只能由正式系统内 D-2 职等的法官加以执行。出于上述理由，争议法庭的法官应设为助理秘书长级。

## H. 外部法律代表职业行为守则草案

34. 争议法庭程序规则第 12 条允许以下代理情形：自我代表、由工作人员法律援助办公室代理、由获准在某个国家管辖范围内执业的外部律师代理或由联合国或其专门机构之一的工作人员或前工作人员代理。

35. 必须回顾的是，大会第 68/254 号决议强调指出，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；大会并请秘书长与内部司法理事会和其他相关机构协商，提出外部法律代表行为守则，包括违反守则的适当处罚措施，以防止无意义的申诉。

36. 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，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。因此，虽说大会要求所有法律代表遵循相同的行为标准，拟订仅适用于外部律师的守则有违大会的上述要求。

37. 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》已包含目前这一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，与为在争议法庭出庭的外部律师构想的标准并不一致。而且，目前这一守则草案逐项列明的非常具体的职责和任务不能理解为适用于答辩人的律师。

38. 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根据《联合国工作人员细则和条例》可能并非是不当行为，反之亦然。诉讼程序一方对律师有纪律处分权力，这样一种安排有损外在独立性。

39. 因此，争议法庭法官反对核可专门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职业行为守则。

## 附件二

### 联合国上诉法庭法官备忘录

#### A. 需要恢复和规范值班法官制度

1. 联合国上诉法庭不仅受理对裁决的上诉，法官们在每年三次开庭期间审查和处理此种上诉，还受理各种申请，这往往需要即时的司法关注。大部分申请是在法庭休庭期间提出，并需要在此期间处理。

2. 为应对此种情况，上诉法庭法官在 2010 年创建了一个值班法官制度，据此，法官在休庭期间每月轮流履行庭长指定的司法职能。这一值班法官制度是完全根据法官自己提议设立的，并需要他们在自己的空闲时间工作，以及时处理程序性申请。

3. 这一制度在及时推动案件在不同程序性阶段得以处理以及防止可能的违反正当程序行为方面发挥了重要作用。但是，自该制度实施以来，在休庭期间需要完成的工作量大幅增加。

4. 提出的申请数量继续增加。仅在 2014 年前五个半月，上诉法庭书记官处就收到了 50 个申请，这比前四年每年收到的申请总数还多。申请的增加对法官自愿贡献的个人时间提出了过度的要求，以至于该制度必然无法持续下去，特别是在没有任何报酬的情况下。因此，值班法官制度在 2014 年 4 月停止实行。处理申请的负担现在落在庭长身上，他在必要时就紧急申请作出决定，并将所有其他申请推迟到上诉法庭下次开庭。可想而知的结果就是案件的积压，因为在两个星期的开庭期间就所有未决申请和所有在判决日程上的上诉作出裁决是不可行的。

5. 对这一问题的理想解决方案是作出安排，在纽约设置一名上诉法庭常任法官。这将使申请得到迅速处理，而不占用审理上诉所需时间，从而确保尽可能迅速地对外上诉进行审理和裁决。

6. 与此同时，需要作出安排，在可持续的基础上恢复值班法官制度。

#### B. 需要增设一名法律干事

7. 上诉法庭自设立以来，除了作出 427 项裁决以外，还就一系列程序性问题共发布了 194 项命令。这些命令不仅需要法官花费大量时间和精力，还需要书记官处作出此种投入，其有限的资源更为捉襟见肘。

8. 需要立即再为书记官处征聘一名法律干事，以加强上诉法庭在更可持续和可靠的基础上向上诉法庭法官提供行政、法律和技术支助的能力。

9. 法官们铭记他们作为本组织内唯一一个负责尽可能迅速地审理和裁决上诉案件并澄清和解决法律问题的上诉机构的任务，目的是消除有关工作人员职业生

涯中的不确定性，并使行政当局可以在一个更为确定和知情的法律环境中进行管理。为此目的，他们在每次开庭期间都努力增加工作量。

10. 然而，由于事实上的最大案件量，尽管所有有关人员都尽了最大努力，书记官处(由一名书记官长、两名法律干事和两名支助人员组成)的交付能力已达到极限。书记官处当前的人员配置对于其需要完成的任务而言明显不足。在过去五年中，书记官处的工作人员每年要为 100 多起案件做案头工作。他们为每次开庭需做的工作往往涉及确定待审案件，复印案件卷宗以装入文件袋送交法官，为法庭开庭作出后勤安排(在纽约和国外)，起草列有事实、争议、问题和有关判例法和行政通知的简报，参与小组审议，提供有关口头听证的法律和行政支助，筹备全体大会并在会议期间提供协助，以及编辑、最终确定和公布裁决。除了每年为三次开庭做准备，书记官处的工作人员在庭长的指导下管理上诉法庭的日常运作，包括处理来文，提醒庭长(以前是值班法官)注意新的申请，为庭长(以前是值班法官)编写和发布司法命令以处理程序性申请，并回应各方和利益攸关方的问题。书记官处的工作人员还维护法庭的登记簿和网站，提供有关上诉法庭的统计数据和评论意见，这些数据和意见将列入内部司法办公室活动报告和秘书长有关内部司法问题的报告中。在书记官处内部根本没有仍可开发的富裕资源。

11. 目前，有 120 多项上诉有待审理，这是超过一年的工作量。为防止新的累计积压产生，并使上诉法庭法官和书记官长办公室能够更有效地运作，法官们认为，要使上诉法庭能够继续履行大会赋予的任务，至少应增设一名 P-3 级法律干事。