Организация Объединенных Наций A/55/57/Add.1

Генеральная Ассамблея

Distr.: General
16 August 2000
Russian
Original: English

Пятьдесят пятая сессия
Пункты 118 и 125 предварительной повестки дня*
Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций
Управление людскими ресурсами

Доклад Объединенной инспекционной группы об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций» (A/55/57).

---

* A/55/150.

** Настоящий доклад был представлен после установленного срока в связи с необходимостью завершить работу над докладом Генерального секретаря о реформе управления людскими ресурсами (A/55/253).

00-61775 (R) 140900 180900
0061775

Замечания Генерального секретаря по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций»

Общие замечания

1. В соответствии со статьей 11 статута Объединенной инспекционной группы Генеральный секретарь настоящим представляет свои замечания по докладу Объединенной инспекционной группы (ОИГ), озаглавленному «Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций» (A/55/57).

2. В резюме к своему докладу инспекторы Объединенной инспекционной группы упоминают ряд международно-правовых документов и по существу предлагается, в частности, чтобы «такие важные международно-правовые документы, как Всеобщая декларация прав человека, Пакты о правах человека и Декларация об основополагающих принципах и правах в сфере труда, принятая МОТ в 1998 году», были прямо отражены во внутренних положениях и правилах Организации Объединенных Наций. Необходимо проводить различие между вопросом о применимых правовых документах и вопросом о механизме отправления правосудия. Как указано ОИГ, ее цель заключается в обзоре такого механизма, и упоминание основополагающих правовых документов в этой связи представляется неуместным. Как бы то ни было, упоминаемые в докладе международно-правовые документы применимы только в отношении тех государств, которые ратифицировали их, а не в отношении к какой-либо межправительственной организации, членами которой эти государства являются. Если государства пожелают, чтобы положения или принципы таких международно-правовых документов распространялись на ту или иную международную организацию, они могут сделать это путем принятия соответствующих резолюций в данной организации.

3. Условия службы персонала Организации Объединенных Наций вытекают из Устава Организации Объединенных Наций и основаны на положениях Устава, в котором предусматривается, что персонал назначается Генеральным секретарем, согласно правилам, устанавливаемым Генеральной Ассамблеей (пункт 1 статьи 101). Из этого следует, что такие условия определяются Генеральной Ассамблеей путем принятия положений о персонале.

4. Вопрос о релевантности конвенций МОТ для условий службы в Организации Объединенных Наций был рассмотрен 30 ноября 1978 года в юридическом заключении Управления по правовым вопросам, которое было опубликовано в юридическом ежегоднике Организации Объединенных Наций и гласило:

> «Конвенции [МОТ], разумеется, применимы только в отношении тех государств, которые ратифицировали их, а не в отношении межправительственных организаций, членами которых могут являться эти государства. Как указывалось в предыдущем заключении Управления: «Если государства считают себя обязанными распространить положения или принципы таких договоров на какую-либо международную организацию, они могут сделать это путем принятия соответствующих резолюций в этой организации».

5. Как следует из вышеприведенного заявления Управления по правовым вопросам, государства-члены имеют представление о трудовых стандартах, включая положения различных конвенций МОТ, и, если они того пожелают, могут принять решение о включении таких положений в соответствующие Положения о персонале.

6. Кроме того, из сказанного вовсе не следует, что нынешние условия службы персонала Организации Объединенных Наций соответствуют или должны соответствовать во всех отношениях международным трудовым стандартам, отраженным в конвенциях МОТ. Генеральный секретарь считает, что все соответствующие основные трудовые стандарты, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека, в полной мере отражены в условиях службы персонала Организации Объединенных Наций. Следует также отметить, что отраженные в конвенциях МОТ стандарты разрабатывались и принимались, как правило, не применительно к

условиям службы лиц, состоящих на государственной службе или работающих в международных организациях. Таким образом, между стандартами, применимыми к лицам, являющимся частью рабочей силы государства в целом, и стандартами, применимыми к тем, кто состоит на государственной службе или работает в международных организациях, могут существовать значительные различия.

Замечания в отношении рекомендаций

Рекомендация 1. Создание Отдела по урегулированию споров и отправлению правосудия

В целях обеспечения большей независимости системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций в рамках Административной канцелярии Генерального секретаря необходимо создать отдел по урегулированию споров и отправлению правосудия. Этот отдел должен включать: подразделения, выполняющие функции омбудсмена; секретариат Административного трибунала; секретариат Объединенного апелляционного совета и Комитета по вопросам профессиональной ответственности (созданного взамен Объединенного дисциплинарного комитета); Канцелярию Координатора группы защитников.

7. Объединенная инспекционная группа в своем докладе предлагает объединить секретариат Административного трибуна Организации Объединенных Наций (АТООН) с секретариатами других апелляционных органов с одновременным созданием нового отдела, который будет заниматься исключительно вопросами урегулирования споров между персоналом и администрацией и отправления правосудия. Что касается Группы административного права, которая является одним из подразделений, участвующих в деятельности по отправлению правосудия, то в докладе не указывается, будет ли это подразделение также включено в состав предлагаемого нового отдела.

8. Цель данной рекомендации заключается в «обеспечении большей независимости системы отправления правосудия» в Организации Объединенных Наций и в улучшении «репутации» подразделений, занимающихся вопросами отправления правосудия, и укреплении доверия к ним, хотя инспекторы пришли к выводу о том, что нет оснований полагать, что эти подразделения «в той или иной мере подвергаются чрезмерному давлению со стороны органов управления». Даже если бы проблема заключалась в видимом отсутствии независимости, в докладе не объясняется, как эта рекомендация могла бы способствовать решению этой проблемы или изменению такого мнения. На деле же предлагаемые изменения могут привести к обратному результату.

9. В настоящее время секретариат Административного трибунала в административных целях входит в структуру Управления по правовым вопросам, а исполнительный секретарь Трибунала, назначаемый Генеральным секретарем, отчитывается перед Трибуналом по основным вопросам. Секретариат занимает отдельные помещения. Если бы Генеральная Ассамблея приняла решение о переводе секретариата Трибунала из Управления по правовым вопросам в предлагаемый новый отдел, то это привело бы к структурному объединению секретариата Трибунала, являющегося подразделением независимого судебного органа, с объединенными органами по вопросам взаимоотношений между администрацией и персоналом, причем каждый из этих органов будет, предположительно, подотчетен руководителю этого нового отдела; если не будет предусмотрено иное, исполнительный секретарь или секретарь Трибунала также будут подотчетны руководителю предлагаемого нового отдела, что будет несовместимо с их способностью действовать независимо по поручению и под руководством Трибунала. Подобная мера вызовет серьезную обеспокоенность в связи с вопросом о независимости Административного трибунала Организации Объединенных Наций, а также в связи с желательностью и уместностью объединения секретариата Трибунала в рамках одного отдела с объединенными органами по вопросам взаимоотношений между администрацией и персоналом, решения которых обжалуются в Трибунале.

10. В данной рекомендации ОИГ также не рассматривается вопрос об изменении общей структуры и процесса принятия решений в результате создания предлагаемого нового отдела. Кроме того, рекомендация не содержит четкого разграничения полномочий различных подразделений, которые будут входить в структуру нового отдела, и в ней не указывается, кто будет принимать окончательное решение по апелляциям. Необходимо также прояснить вопрос о том, каким образом конкретные изменения приведут к улучшению существующей системы.

Рекомендация 2. Создание института омбудсмена

В целях расширения возможностей системы в плане неофициального примирения, посредничества и проведения переговоров Группу по рассмотрению случаев дискриминационного обращения и других жалоб следует заменить институтом омбудсмена. Этот институт войдет в состав Отдела по урегулированию споров и отправлению правосудия. Функции омбудсмена должен выполнять независимый сотрудник высокого должностного уровня, назначаемый Генеральным секретарем в консультации с представителями персонала на один невозобновляемый пятилетний срок. Сотрудникам всех мест службы должен быть обеспечен постоянный доступ к услугам омбудсмена. Помимо этого, для оказания помощи омбудсмену во всех местах службы следует назначить сотрудников или группы сотрудников, работающих по совместительству, деятельность которых должна координироваться омбудсменом.

11. В данной рекомендации предлагается заменить Группу по рассмотрению жалоб о дискриминации и других жалоб институтом омбудсмена в качестве составной части нового отдела по урегулированию споров и отправлению правосудия. Эта Группа, которую в соответствии с данной рекомендацией предлагается заменить, в настоящее время функционирует на общественных началах, тогда как создание должности высокого уровня для института омбудсмена и других соответствующих должностей потребует дополнительных ресурсов.

12. В докладе Генерального секретаря о реформе управления людскими ресурсами (A/55/253) предлагается создать механизм омбудсмена. В соответствии с действующей практикой в отношении других должностей и функций в Организации Объединенных Наций после оценки точного круга ведения омбудсмена уровень, срок полномочий и оперативные требования в отношении предлагаемой должности будут определены Генеральным секретарем, который затем будет просить Генеральную Ассамблею (через Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам) учредить и обеспечить финансирование такой должности и соответствующего обслуживания.

13. Содержащийся в докладе ОИГ вывод об отсутствии эффективного посредничества со стороны Группы по рассмотрению жалоб о дискриминации и других жалоб, как представляется, совпадает с положениями самого последнего доклада о деятельности этой группы, отраженного в документе ST/IC/1999/79. Замена этой Группы институтом омбудсмена представляется действенным средством укрепления процесса неофициального посредничества в Организации Объединенных Наций. В пакете мер по реформе управления людскими ресурсами, который будет вскоре представлен Генеральной Ассамблее для рассмотрения и принятия решения, этот вопрос будет поднят, поскольку Группа была создана в соответствии с резолюцией 31/26 Генеральной Ассамблеи.

Рекомендация 3. Административный трибунал Организации Объединенных Наций

а) В статью 9 Статута Административного трибунала следует внести изменения, с тем чтобы устранить нынешние ограничения полномочий Трибунала. Если Трибунал находит поданную жалобу обоснованной, он должен быть наделен всеми необходимыми полномочиями для отмены оспариваемого решения или для совершения определенных действий во исполнение соответствующего обязательства. Помимо этого, лишь Трибунал должен решать вопрос о сумме присуждаемого возмещения.

14. Как указано в пункте 117 доклада ОИГ, выполнение данной рекомендации обеспечит приведение полномочий Административного трибунала Организации Объединенных Наций в соответствие с полномочиями Административного трибунала Международной организации труда (МОТ). Вместе с тем, как указано в докладе Генерального секретаря целесообразности создания единого административного трибунала (A/42/328 от 15 июня 1987 года, пункт 50):

> «Одно из наиболее противоречивых различий между двумя трибуналами относится к их соответствующим полномочиям предписывать исполнение определенных действий. Оба трибунала обязаны, если они признают заявление достаточно обоснованным, дать распоряжение об отмене оспариваемого решения или исполнении вытекающего из него обязательства (Статут Административного трибунала МОТ, статья VIII; Статут Административного трибунала Организации Объединенных Наций, пункт 1 статьи 9). Вместе с тем в двух статутах содержатся довольно различные положения о возможности того, что аннулирование или исполнение может быть признано нецелесообразным или нежелательным:
>
> a) что касается Административного трибунала МОТ, то Трибунал сам определяет, является ли отмена или исполнение «невозможным или нежелательным» и в каких случаях он присуждает заявителю денежную компенсацию (независимо от какого-либо конкретного предела; см. пункты 57–63 ниже); однако Административный трибунал МОТ крайне редко сталкивался на практике с таким весьма деликатным вопросом, как восстановление сотрудника, а в отношении должностных лиц более низкого уровня Трибунал требовал такого исполнения, не предоставляя организации-ответчику возможности выплатить компенсацию;
>
> b) что касается Административного трибунала Организации Объединенных Наций, то Трибунал должен автоматически устанавливать — и это является частью его первоначального решения — сумму компенсации, выплачиваемой заявителю (в зависимости от обусловленного ограничения; см. пункты 57–63), оставляя на усмотрение Генерального секретаря вопрос о том, предпочтет ли он «в интересах Организации Объединенных Наций» выполнить распоряжение об отмене или исполнении или выплатить сумму, указанную Трибуналом; на практике, особенно в делах, касающихся выхода в отставку, он почти всегда предпочитает выплачивать компенсацию, а не присуждать восстановление».

15. Принятие рекомендации ОИГ в отношении способности Трибунала предписывать a) исполнение определенных действий и b) неограниченной компенсации приведет к серьезному ограничению полномочий Генерального секретаря как главного административного должностного лица Организации. Как бы то ни было, данный вопрос потребует рассмотрения Генеральной Ассамблеей для последующего изменения статута Административного трибунала Организации Объединенных Наций. В этой связи уместно напомнить, что предложения, представленные в вышеупомянутом докладе (A/42/328), не были приняты Генеральной Ассамблеей.

> *b) Государствам-членам, выдвигающим кандидатов в члены Административного трибунала, рекомендуется принимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы кандидаты обладали высокой профессиональной квалификацией и соответствующим опытом работы, желательно в судебных органах.*

16. По данному вопросу, как представляется, существует общее согласие.

> *c) Учитывая постоянно увеличивающуюся рабочую нагрузку Административного трибунала и накапливающийся в связи с этим объем нерассмотренных дел, секретариат Административного трибунала следует укрепить дополнительной должностью заместителя секретаря, с тем чтобы его функции выполнялись быстрее и эффективнее.*

17. Любое подобное предложение должно подкрепляться количественными данными и анализом, свидетельствующими об увеличении числа дел, рассматриваемых Трибуналом. Затем

Генеральный секретарь проведет обзор потребностей Трибунала и, при наличии достаточных оснований, представит свои предложения Генеральной Ассамблее.

Рекомендация 4. Объединенный апелляционный совет и Комитет по вопросам профессиональной ответственности

a) Существующий в настоящее время Объединенный дисциплинарный комитет следует заменить комитетом по вопросам профессиональной ответственности, функции которого должны быть аналогичными функциям Объединенного дисциплинарного комитета, однако с бóльшим акцентом на этические, а не дисциплинарные аспекты его деятельности.

18. В этой рекомендации предлагается заменить существующий в настоящее время Объединенный дисциплинарный комитет комитетом по вопросам профессиональной ответственности. Не совсем ясно, почему ОИГ предлагает уделять больше внимания этическим аспектам дел, передаваемых Комитету на рассмотрение. Согласно соответствующим положениям и правилам, мандат Объединенного дисциплинарного комитета определен таким образом, что Комитет должен консультировать Генерального секретаря по дисциплинарным, а не этическим вопросам, возникающим в связи с неправомерным поведением любого сотрудника. Как бы то ни было, основанием для определения того, является ли поведение сотрудника неправомерным, служат Положения и правила о персонале. Кроме того, рекомендация не содержит объяснения изменений с точки зрения правил или процедур; в ней также не определяются конкретные проблемы в связи с деятельностью существующего в настоящее время Комитета, которые необходимо урегулировать. Следует также отметить, что существующее название соответствующего органа точно отражает его состав и функции: «объединенный» — состоящий из представителей администрации и персонала, и «дисциплинарный» — выносящий рекомендации по дисциплинарным вопросам.

19. Кроме того, реализация этой рекомендации может быть связана с финансовыми последствиями, однако в отсутствие подробной информации о порядке функционирования предлагаемого комитета оценить соответствующие потребности не представляется возможным.

20. Имеется еще один связанный с этим вопрос, в связи с которым ОИГ в пункте 132 своего доклада указала, что она хотела бы, чтобы работа Объединенного дисциплинарного комитета и Объединенного апелляционного совета отличалась большей гласностью. В этой связи следует отметить, что, согласно действующим правилам и политике, работа этих органов носит конфиденциальный характер. С практической точки зрения соблюдение обоснованного требования конфиденциальности, имеющего существенно важное значение, может быть затруднено в случае, если доклады этих органов или даже части докладов будут доступны широкому кругу читателей. В этой связи очевидно, что предложенный ОИГ метод опущения имен соответствующих сотрудников не всегда будет достаточной гарантией конфиденциальности.

b) Новым членам Объединенного апелляционного совета и Комитета по вопросам профессиональной ответственности необходимо предоставлять возможности для прослушивания обзорных курсов по правовым вопросам, в программах которых особое внимание следует уделять условиям назначения на должности сотрудников Организации Объединенных Наций, административной политике и практике Организации и практической деятельности Административного трибунала.

21. Ответственность за подготовку членов Объединенного апелляционного совета и Объединенного дисциплинарного комитета несут их соответствующие секретариаты. Такая подготовка может осуществляться в рамках семинаров для всех членов или брифингов для отдельных групп по правилам, применимым к конкретным делам. Учебные семинары по вопросам, касающимся отправления правосудия, периодически организуются совместно Управлением людских ресурсов и другими отделами. В связи с конкретными делами секретари групп Объединенного апелляционного совета и Объединенного дисциплинарного комитета представляют членам более подробную

информацию о применимых правилах и положениях. Секретариаты также организуют практикумы для новых членов этих двух органов, в ходе которых с сообщениями выступают представители различных подразделений, участвующих в деятельности по отправлению внутреннего правосудия. Предусматривается, что в ходе будущих практикумов практическая ориентация подготовки членов будет усилена за счет тщательного отбора тематических исследований.

c) Следует восстановить и активно использовать практику принятия рекомендаций Объединенного апелляционного совета и Комитета по вопросам профессиональной ответственности на консенсусной основе, с тем чтобы подчеркнуть важное значение этих консультативных органов, созданных в соответствии с положениями, утвержденными Генеральной Ассамблеей, никоим образом не умаляя при этом полномочия Генерального секретаря как Главного административного сотрудника Организации.

22. Эта рекомендация более подробно рассматривается в пунктах 123–128 доклада ОИГ. Следует напомнить, что, хотя доклады Объединенного апелляционного совета Генеральному секретарю по-прежнему носят рекомендательный характер, в 1987 году было принято решение о введении практики одобрения единодушно принимаемых докладов, за исключением случаев, когда они идут вразрез с важнейшими правовыми или принципиальными вопросами (см. A/C.5/42/28). Кроме того, как Генеральный секретарь указал в своем докладе (A/C.5/43/25), в тех случаях, когда рекомендация Совета отклоняется, указываются причины для принятия такого решения. Этот вопрос также рассматривался Административным трибуналом. В своем решении № 562 по делу Аль-Джаффа (1992 год) Трибунал рассматривал вопрос о том, насколько обязательными для Генерального секретаря являются единогласно принятые рекомендации Объединенного апелляционного совета. По мнению Трибунала, «Генеральный секретарь принял лишь политическое решение, от которого он может отходить. Таким образом, соответствующие нормы, касающиеся консультативного характера рекомендаций Объединенного апелляционного совета, остаются неизменными».

23. В практике Генерального секретаря изменений не произошло. В соответствии с вышесказанным единодушно принимаемые рекомендации Объединенного апелляционного совета и Объединенного дисциплинарного комитета по-прежнему отклоняются Генеральным секретарем в тех случаях, когда он считает, что имеются убедительные основания правового или принципиального порядка или когда выполнение такой рекомендации идет вразрез с принятой политикой. Во всех случаях Генеральный секретарь дает подробное обоснование своих решений. В связи с предлагаемым расширением подготовки членов Совета и Комитета по вопросам применимого права и политики Организации можно ожидать, что единодушно принимаемые рекомендации будут полнее подкрепляться доказательствами и тем самым соответствовать нормам применимого права.

d) Секретариату Объединенного апелляционного совета следует публиковать ежегодные доклады, содержащие информацию о рассмотренных делах, а также общие сведения о принятых по ним решениях.

24. Публикация ежегодных докладов Объединенного апелляционного совета и Объединенного дисциплинарного комитета о количестве рассмотренных дел и соответствующих статистических данных может оказаться целесообразной, но при этом необходимо учитывать замечания в отношении конфиденциальности в пункте 20 выше. Статистические доклады облегчат выявление тенденций, определение потребностей в подготовке, круга программных вопросов и т.д.

e) Следует более подробно изучить вопрос о проведении устных слушаний во всех апелляционных органах Организации Объединенных Наций, с тем чтобы выяснить, может ли этот механизм способствовать урегулированию споров, а также ускорять рассмотрение дел и вынесение по ним решений.

25. Рекомендацию об увеличении числа устных слушаний в Объединенном апелляционном совете

необходимо изучить более подробно с учетом результатов экспериментального проекта по вопросу об апелляциях. В рамках существующего процесса обжалования Управлению людских ресурсов приходится отстаивать решения руководителей программ в апелляционных органах. Как предлагается в докладе Генерального секретаря о реформе управления людскими ресурсами (A/55/253), руководителям программ придется доказывать в этих органах обоснованность своих решений при правовой поддержке Группы административного права Управления людских ресурсов. Вместе с тем проведение устных слушаний по большинству дел об обжаловании, в связи с которыми позиции обеих сторон уже изложены на бумаге, приведет скорее к затягиванию, а не к ускорению рассмотрения дела. Устные слушания уместны в тех случаях, когда органам требуется дальнейшее прояснение рассматриваемых вопросов.

f) Следует более активно использовать современную информационную технологию, включая видеоконференции, в целях расширения доступа персонала отделений на местах к механизмам урегулирования споров и апелляционным органам.

26. Рекомендация о более активном использовании информационной технологии представляется весьма обоснованной.

Рекомендация 5. Возможности обращения в вышестоящую апелляционную инстанцию

По мнению инспекторов, следует более подробно рассмотреть вопрос о восстановлении консультативных функций Международного Суда в рамках внутренней процедуры обжалования решений администрации. Одновременно следует содействовать налаживанию более тесных рабочих связей между Административным трибуналом Организации Объединенных Наций и вторым основным трибуналом в системе Организации Объединенных Наций — Административным трибуналом Международной организации труда в целях рационализации их компетенции и юрисдикции и обеспечения согласованности их судебной практики.

27. Хотя обеспокоенность инспекторов отсутствием определенных форм апелляционного механизма понятна, необходимо отметить, что упомянутый в пункте 64 доклада ОИГ Комитет по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала не является местом для обжалования решений, хотя он ошибочно воспринимался некоторыми как таковой. Полномочия Комитета ограничены направлением запросов о консультативных заключениях по решениям Административного трибунала Организации Объединенных Наций и на весьма ограниченных основаниях. Прямое обращение в Международный Суд не предусматривалось. Из доклада ОИГ также не ясно, почему должно быть отменено принятое в ее резолюции 50/54 решение Генеральной Ассамблеи об облегчении доступа в Суд. Следует отметить, что в прошлом Генеральная Ассамблея неоднократно рассматривала вопросы, упоминаемые в рекомендации, включая вопрос о согласовании юридических процедур Административного трибунала Организации Объединенных Наций и Административного трибунала МОТ.

Рекомендация 6. Оказание сотрудникам соответствующих юридических консультативных услуг и представление их интересов

В качестве первого шага по расширению возможностей в плане оказания юридических консультативных услуг и представления интересов персонала инспектора рекомендуют укрепить Канцелярию Координатора Группы защитников. Должность Координатора следует классифицировать как должность категории специалистов высокого уровня, а сотрудник, занимающий эту должность, должен обладать высокой юридической квалификацией. Помимо этого, необходимо предусмотреть возможность того, чтобы сотрудники, интересы которых в настоящее время могут представлять лишь действующие или вышедшие на пенсию сотрудники, могли быть также представлены сотрудниками, прекратившими работу в Организации, выйдя в отставку по собственному желанию или каким-либо иным образом.

28. Эта рекомендация касается вопроса о предполагаемой неравной представленности администрации и персонала. В ней предлагается укрепить Канцелярию Координатора Группы защитников путем назначения Координатора, обладающего высокой юридической квалификацией. Что касается уровня и оперативных потребностей такой должности, то следует отметить, что ответственность за определение объема требуемых ресурсов для улучшения юридических консультативных услуг и представленности всех сотрудников лежит на Генеральном секретаре. Необходимость такого назначения рассматривалась с учетом многих соображений, включая, в частности, фактические функции Координатора и вопрос о том, должны ли такие функции включать оказание юридических консультативных услуг. Юридическая поддержка Группы защитников представляется целесообразной, и с этой целью администрация также сделала ряд конкретных предложений в рамках общих предложений по реформе управления людскими ресурсами.