



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
31 January 2003  
Russian  
Original: English

---

**Пятьдесят седьмая сессия**  
Пункты 119 и 123 повестки дня

**Объединенная инспекционная группа**

**Отправление правосудия в  
Организации Объединенных Наций**

### **Доклад Объединенной инспекционной группы о реформе отправления правосудия в системе Организации Объединенных Наций: варианты для высших инстанций обжалования**

#### **Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее для рассмотрения его собственные замечания, а также замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций относительно доклада Объединенной инспекционной группы, озаглавленного «Реформа отправления правосудия в системе Организации Объединенных Наций: варианты для высших инстанций обжалования» (JIU/REP/2002/5).

*Резюме*

Доклад Объединенной инспекционной группы (ОИГ), озаглавленный «Реформа отправления правосудия в системе Организации Объединенных Наций: варианты для высших инстанций обжалования», подготовлен в рамках исследования «Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций» (см. A/55/57), проводившегося ОИГ в 2000 году. В связи с этим ряд изложенных в настоящем докладе рекомендаций основываются на тех, которые были сформулированы в рамках предшествующего исследования и касались лишь Организации Объединенных Наций. Члены Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций приветствуют настоящий доклад в качестве полезного вклада в осуществление нынешней реформы механизмов внутреннего правосудия в системе Организации Объединенных Наций. Они выражают признательность инспекторам ОИГ за представленные ими предложения, которые по существу направлены на расширение или пересмотр многих рекомендаций, сформулированных в их предшествующем докладе в целях укрепления механизмов апелляции в системе Организации Объединенных Наций.

## I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен Объединенной инспекционной группой (ОИГ) во исполнение пункта 10 части XI резолюции 55/258 Генеральной Ассамблеи, в котором Ассамблея приняла к сведению намерение ОИГ продолжать изучать в консультации со всеми организациями системы Организации Объединенных Наций вопрос о возможной необходимости создания органа правосудия более высокого уровня с учетом национальных правовых систем государств-членов Организации Объединенных Наций и просила ОИГ представить ей на ее пятьдесят седьмой сессии доклад по этому вопросу.

## II. Общие замечания

2. Члены Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) приветствуют настоящий доклад в качестве полезного источника информации по различным вопросам, касающимся предоставления вариантов для высших инстанций обжалования в рамках реформы отправления внутреннего правосудия в системе Организации Объединенных Наций. По их мнению, любая такая реформа должна учитывать потребности организаций системы Организации Объединенных Наций, ни в коей мере не умаляя при этом важного значения соответствующих механизмов, предназначенных для быстрого и справедливого отправления правосудия. Члены КСР также указывают на то, что Административный трибунал Международной организации труда (МОТ) используется многими организациями, не относящимися к системе Организации Объединенных Наций, и что это обстоятельство, как представляется, не было учтено инспекторами ОИГ при подготовке их рекомендаций.

## III. Замечания, касающиеся рекомендаций Объединенной инспекционной группы

### Рекомендация 1:

**Следует приложить все усилия для обеспечения независимости всех органов, занимающихся отправлением правосудия; там, где это целесообразно, организации могли бы, при желании, рассмотреть вопрос о создании независимых отделов в составе представителей всех органов и институтов, которые занимаются отправлением правосудия, как это рекомендовано инспекторами Организации Объединенных Наций.**

3. Члены КСР отмечают, что по существу эта рекомендация повторяет рекомендацию 1 из представленного ранее доклада ОИГ, озаглавленного «Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций» (A/55/57), которая конкретно касалась положения дел в Организации Объединенных Наций, и что замечания Генерального секретаря по этой рекомендации (см. пункты 7–10 A/55/57/Add.1) по-прежнему сохраняют свою актуальность. Что же касается «создания независимых отделов в составе представителей всех органов и институтов, которые занимаются отправлением правосудия» в контексте рекомендации 1, то члены КСР указывают на то, что в организациях системы, помимо самой Организации Объединенных Наций, сотрудники участвуют в отправлении правосудия лишь по совместительству и на общественных

нии правосудия лишь по совместительству и на общественных началах постольку, поскольку объем этой работы не требует создания независимого или самостоятельного отдела, и что существующий механизм отправления правосудия считается эффективным и удовлетворяющим предъявляемым требованиям.

#### **Рекомендация 2:**

**а) следует укрепить потенциал организаций в части неофициального примирения, посредничества и ведения переговоров. В каждой организации, которая еще не сделала этого, предлагается учредить пост независимого главного омбудсмана, функции которого можно было бы возложить на одного из старших должностных лиц, назначаемого главой организации в консультации с представителями персонала на один невозобновляемый пятилетний срок. Для оказания ему помощи во всех основных местах службы следует назначить сотрудников или группы сотрудников, выполняющих по совместительству обязанности неофициального примирения, посредничества и ведения переговоров под общим руководством и контролем омбудсмана.**

**б) Административный трибунал МОТ и Административный трибунал Организации Объединенных Наций должны, по примеру некоторых судебных инстанций в государствах-членах, иметь возможность осуществлять посредничество между сторонами. Эти полномочия следует четко закрепить за данными трибуналами, с тем чтобы они могли — в тех случаях, когда они считают это целесообразным, — прибегать к примирению для урегулирования споров, особенно при отсутствии крупных юридических проблем.**

4. Что касается рекомендации 2(а), то в связи с ней было отмечено, что Генеральный секретарь выполнил свое обязательство относительно укрепления потенциала Организации Объединенных Наций в области посредничества и примирения, учредив 25 октября 2002 года институт Омбудсмана в соответствии с резолюциями 55/258 и 56/253 Генеральной Ассамблеи. В Организации был назначен Омбудсмен, в связи с чем был выпущен соответствующий бюллетень Генерального секретаря ST/SGB/2002/12. Члены КСР полагают, что Омбудсмен должен быть наделен полномочиями определять условия, при которых его аппарат может быть дополнен, если он сочтет это необходимым, сотрудником или группой сотрудников, отвечающих за неофициальное примирение, посредничество и ведение переговоров под его общим руководством и контролем.

5. Что касается срока полномочий Омбудсмана, то, по мнению членов КСР, в настоящем докладе не содержится достаточных обоснований для установления во всех организациях системы Организации Объединенных Наций единого порядка, в соответствии с которым Омбудсмен назначался бы на один невозобновляемый пятилетний срок.

6. Что касается рекомендации 2(б), то члены КСР отмечают, что наделение Административного трибунала Организации Объединенных Наций полномочиями «осуществлять посредничество между сторонами» в споре (например, в случаях, когда какой-либо сотрудник оспаривает административное решение руководства) влечет за собой ряд проблем, включая необходимость внесения изменений в статут Трибунала. По мнению членов КСР, в наделении Трибунала

полномочиями осуществлять посредничество между сторонами нет необходимости, поскольку если дело поступило в Трибунал, то наиболее эффективным способом урегулирования спора является вынесение Трибуналом соответствующего решения.

7. Члены КСР указывают на то, что в системе Организации Объединенных Наций уже существуют соответствующие возможности и механизмы рассмотрения апелляций или потенциальных апелляций сотрудников без привлечения Административного трибунала. Согласно существующей практике, когда в Группу административного права поступает апелляция, Группа должна изучить обстоятельства дела и попытаться урегулировать возникшую проблему. Во-вторых, на любом последующем этапе процесса апелляции (например, во время рассмотрения апелляции Объединенным апелляционным советом и даже после обращения в Трибунал) стороны имеют возможность урегулировать поданную апелляцию до ее фактического рассмотрения Трибуналом. Помимо этого, недавно созданный институт Омбудсмана призван оказывать персоналу и администрации помощь в урегулировании их споров без обращения к официальным механизмам такого урегулирования.

#### **Рекомендация 3:**

**В ходе рассмотрения вопроса о целесообразности слияния в конечном итоге Административного трибунала МОТ и Административного трибунала Организации Объединенных Наций компетентные законодательные органы Организации Объединенных Наций и МОТ могли бы, при желании, предусмотреть согласование статуты и порядка работы обоих упомянутых трибуналов с особым упором на процедуры отбора их членов, их полномочия и юрисдикцию, а также на прецедентную практику; детальный график такого слияния должен разрабатываться обоими трибуналами, при необходимости в консультации с их участвующими организациями.**

8. Члены КСР указывают на то, что в разделе V доклада Генерального секретаря, озаглавленного «Отправление правосудия в Секретариате», рассматриваются вопросы, затрагиваемые вышеизложенной рекомендацией, и положения этого раздела по-прежнему остаются в силе (см. A/56/800, пункты 35–43).

9. В отношении согласования статуты, правил и практики Административного трибунала МОТ и Административного трибунала Организации Объединенных Наций члены КСР указывают на то, что в своем решении 44/413 от 22 ноября 1989 года Генеральная Ассамблея постановила сохранить действующий статут Административного трибунала Организации Объединенных Наций.

#### **Рекомендация 4:**

**а) Утвердить в качестве общего принципа работы практику приема единодушных рекомендаций этих органов без ущерба для полномочий руководителей организаций в области исполнения их административных обязанностей.**

**б) Публиковать ежегодные доклады, содержащие резюме сведений относительно числа и характера дел, которые слушались объединенными апелляционными советами, объединенными дисциплинарными комитетами и аналогичными консультативными органами, а также общие статистические сведения относительно постановлений по этим делам; при этом следует сохранять конфиденциальный характер их работы.**

**с) Уделить соответствующее внимание проведению устных слушаний во всех апелляционных органах в тех случаях, когда эти слушания могли бы способствовать урегулированию споров и ускорить принятие решений по делам.**

10. Что касается рекомендации 4(а), то в отношении Организации Объединенных Наций члены КСР напоминают о том, что с 1987 года Генеральный секретарь придерживается политики утверждения единодушных рекомендаций Объединенного апелляционного совета за исключением тех случаев, которые касаются серьезных юридических проблем или принципов. Единодушные рекомендации не утверждаются лишь в тех случаях, когда, по мнению Генерального секретаря, для этого имеются веские причины юридического характера или принципиальные соображения, или это не соответствует сложившейся практике. Во всех таких случаях причины неутверждения рекомендаций подробно разъясняются. Что же касается других организаций, помимо Организации Объединенных Наций, то их административные руководители в основном не соглашались с предложением ОИГ относительно автоматического утверждения единодушных рекомендаций апелляционных советов.

11. Что касается рекомендации 4(б), изложенной в пункте 22(а) документа A/56/800, то Генеральный секретарь указал на то, что для отслеживания тенденций в области отправления правосудия будет предоставляться соответствующая статистическая информация, а после консультаций с персоналом было принято решение, что эту информацию будут готовить Объединенный апелляционный совет и Объединенный дисциплинарный комитет. Помимо этого, 19 апреля 2002 года был выпущен информационный циркуляр ST/IC/2002/25, уведомляющий всех сотрудников о политике Генерального секретаря в отношении дисциплинарных вопросов и содержащий резюме дел, по которым были приняты одна или несколько дисциплинарных мер. В связи с этим следует отметить наличие некоторой обеспокоенности в отношении того, что сохранение строгой конфиденциальности относительно содержания дел, даже если соответствующие сведения представляются в виде резюме, может представлять определенные трудности.

12. Члены КСР указывают на то, что в контексте рекомендации 4(с), адресованной административным руководителям, согласно существующим нормам права каждый апелляционный орган должен самостоятельно решать — без какого-либо вмешательства со стороны других органов, — следует ли для надлежащего рассмотрения дела проводить устное слушание, учитывая при этом все обстоятельства дела и другие соответствующие обстоятельства. Слушания, как правило, проводятся в Объединенном дисциплинарном комитете при рассмотрении дел дисциплинарного характера и в Апелляционном совете при рассмотрении дел административного характера, связанных с ходатайствами о приостановлении исполнения решений.

**Рекомендация 5:**

Генеральная Ассамблея может, при желании, просить Шестой комитет изучить вопрос о целесообразности учреждения специальной группы, на которую можно было бы возложить ответственность за пересмотр решений двух существующих трибуналов или будущего единого трибунала (см. рекомендацию 3 выше); такая группа могла бы отвечать следующим требованиям:

а) Она должна состоять из председателя, назначаемого Председателем Международного Суда, и двух членов, назначаемых каждым из председателей Административного трибунала МОТ и Административного трибунала Организации Объединенных Наций/законодательных органов Международной организации труда и Организации Объединенных Наций. Лица, которым будет предложено войти в состав этой специальной группы, должны быть известными юристами, пользующимися международным признанием. Срок действия их полномочий не должен превышать срок полномочий членов трибуналов. При этом следует создать процедуру отсева необоснованных апелляций, позволяющую избежать перегрузки этой группы.

б) Основания для заявлений о пересмотре решений трибуналов могут соответствовать следующим критериям: во-первых, трибунал вышел за рамки своей юрисдикции или компетенции; во-вторых, трибунал не действовал согласно возложенным на него полномочиям; в-третьих, трибунал допустил ошибку в юридическом вопросе, связанном с положениями Устава Организации Объединенных Наций; в-четвертых, трибунал совершил грубейшую процессуальную ошибку, которая привела к сбою в отправлении правосудия; и, в-пятых, трибунал существенно отошел от своей практики.

в) Определения и заключения специальной группы должны иметь обязательную силу для руководителей организации и трибуналов. Специальная группа должна не возобновлять процедуру, а только в соответствующих случаях пересматривать решение, с тем чтобы вынесший его трибунал подтвердил или изменил его с учетом определений и выводов специальной группы.

13. Члены КСР отмечают, что вышеизложенная рекомендация отражает дальнейшее развитие концепции «вышестоящей апелляционной инстанции», выдвинутой в рекомендации 5 предыдущего доклада ОИГ об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций (A/55/57). Замечания Генерального секретаря относительно этой рекомендации (см. A/55/57/Add.1, пункт 27) по-прежнему являются актуальными. В связи с этим члены КСР напоминают также о том, что по рекомендации консультантов по юридическим вопросам системы Организации Объединенных Наций в 2001 году КСР постановил отказаться от реализации идеи создания апелляционного механизма второй инстанции.

14. Члены КСР отмечают, что в нынешнем докладе ОИГ содержится более подробное и пересмотренное предложение, в котором Генеральной Ассамблее рекомендуется просить Шестой комитет изучить вопрос о целесообразности создания специальной группы, которая отвечала бы за рассмотрение решений,

вынесенных Административный трибуналом Организации Объединенных Наций или Административным трибуналом МОТ (или предлагаемого единого трибунала). Члены КСР отмечают, что в новом предложении ОИГ о повышении степени объективности решений, которые выносятся трибуналами, рекомендуется добавить еще одно основание для подачи заявления о пересмотре решений трибуналов, а именно: трибунал существенно отошел от своей судебной практики. Приемлемость этого нового критерия вызывает у членов КСР серьезные сомнения. Они указывают на то, что такое новое основание предполагает приверженность принципу правосудия, который автоматически придаст предшествующим решениям обязательную силу в отношении будущих дел и может затруднить трибуналу преднамеренный или предполагаемый отход от его предшествующей юридической практики в тех случаях, когда такой отход может быть вполне обоснован в силу целого ряда законных причин.

15. Члены КСР отмечают, что в рекомендации 5(с) инспекторы предусматривают, что решения группы «должны иметь обязательную силу для руководителей организаций и трибуналов», и в то же время подчеркивают, что специальная группа «должна не возобновлять процедуру, а только в соответствующих случаях пересматривать решение, с тем чтобы вынесший его трибунал подтвердил или изменил его с учетом определений и выводов специальной группы». Члены КСР указывают на то, что эти два положения, как представляется, противоречат друг другу и требуют пояснений независимо от того, как будет решаться вопрос о создании системы апелляции второй инстанции.

16. В заключение, члены КСР указывают на то, что в своем мнении по этому вопросу, изложенном в преамбуле к ее резолюции 50/54, озаглавленной «Пересмотр процедуры, предусмотренной статьей 11 статута Административного трибунала Организации Объединенных Наций» Генеральная Ассамблея отметила, в частности, что, «как показала практика, процедура, предусмотренная в статье 11 статута Административного трибунала Организации Объединенных Наций, не является конструктивным или полезным элементом в разбирательстве споров персонала в рамках Организации». В связи с этим Ассамблея отметила эту процедуру и внесла в статут соответствующие изменения.

#### **Рекомендация 6:**

**Руководители организаций должны обеспечивать сотрудничество с ассоциациями сотрудников в деле разработки всеобъемлющих схем юридического страхования, охватывающих юридическое консультирование и представительства сотрудников в этих процессах, при том понимании, что взносы со стороны организаций в порядке финансирования этих схем будут поступать только до тех пор, пока они не перейдут на самофинансирование.**

17. По мнению членов КСР, прежде чем рассмотреть эту рекомендацию на предмет принятия решения, необходимо провести углубленный анализ последствий и финансовой жизнеспособности предлагаемых всеобъемлющих схем юридического страхования.