Организация Объединенных Наций A/70/188*

Генеральная Ассамблея

Distr.: General
10 August 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия
Пункты 115(g) и (h) и 143 предварительной повестки дня**
Назначения для заполнения вакансий
во вспомогательных органах и другие назначения:
назначение судей Трибунала по спорам
Организации Объединенных Наций;
назначение судей Апелляционного трибунала
Организации Объединенных Наций
Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций

Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций

* Переиздано по техническим причинам 11 сентября 2015 года.
** A/70/150.

15-13519X* (R) 090915 090915

Просьба отправить на вторичную переработку

Доклад Совета по внутреннему правосудию

Резюме

В пункте 35 своей резолюции 62/228, которой была учреждена новая система отправления правосудия, Генеральная Ассамблея подчеркивает, что учреждение совета по внутреннему правосудию может содействовать обеспечению независимости, профессионализма и подотчетности в рамках системы отправления правосудия.

Ввиду проходящей в настоящее время независимой оценки системы отправления правосудия, мандат на которую предоставлен Генеральной Ассамблеей, Совет по внутреннему правосудию в настоящем докладе обращает особое внимание на вопросы, относящиеся к эффективному доступу к независимой, профессиональной и подотчетной системе правосудия, а в приложении I резюмируются его подробные рекомендации группе экспертов, проводящей независимую оценку. В докладе также содержится краткое изложение действий, предпринятых Советом по внутреннему правосудию при предоставлении Генеральной Ассамблее рекомендаций в отношении семи вакансий, которые откроются в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций и Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций 1 июля 2016 года.

Содержание

Стр.

I. Введение 4

II. Вакансии в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций и Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций 5

III. Промежуточная независимая оценка системы отправления правосудия 6

IV. Мандат Совета по внутреннему правосудию 7

V. Доступ к независимой, профессиональной и подотчетной системе правосудия 9

VI. Управление по вопросам отправления правосудия 33

VII. Документы, представленные Апелляционным трибуналом и Трибуналом по спорам Генеральной Ассамблее 33

VIII. Заключения 34

Приложения

I. Резюме рекомендаций Совета по внутреннему правосудию группе экспертов, осуществляющей независимую промежуточную оценку системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций 35

II. Письмо судей Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций 41

III. Меморандум судей Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций о системных вопросах 46

I. Введение

1. Настоящий доклад является третьим докладом, представляемым членами Совета по внутреннему правосудию во втором составе, срок полномочий которого истекает 12 ноября 2016 года.

2. В настоящее время в состав Совета по внутреннему правосудию входят пять членов: два видных внешних юриста, один из которых выдвинут персоналом, а другой — администрацией, два представителя, один из которых выдвинут персоналом, а другой — администрацией, и «видный юрист», выдвинутый всеми четырьмя членами Совета на пост Председателя (резолюция 62/228, пункт 36). Генеральный секретарь утверждает выдвинутые кандидатуры в Совет. Нынешними членами Совета во втором составе являются внешние юристы Синха Баснаяке (Шри-Ланка, выдвинут администрацией) и Виктория Филипс (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, выдвинута персоналом). Представителями являются Кармен Артигас, Уругвай (Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), выдвинута персоналом) и Энтони Дж. Миллер, Австралия (бывший сотрудник Управления по правовым вопросам, выдвинут администрацией). Председательствует в Совете судья Иан Бинни, Канада, бывший судья Верховного суда Канады.

3. Для обсуждения программы и плана работы своей ежегодной сессии в 2015 году Совет по внутреннему правосудию провел 12 февраля, 10 марта и 20 апреля 2015 года селекторные совещания. В значительном объеме подготовительная работа и подготовка доклада Совета осуществлялись с помощью электронной почты.

4. Председатель встретился с судьями Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и секретарями на их пленарной сессии в Нью-Йорке 26 и 27 февраля 2015 года. Цель этих встреч состояла в том, чтобы обменяться мнениями по вопросу о текущем функционировании системы внутреннего правосудия.

5. Совет по внутреннему правосудию провел ежегодную сессию в Нью-Йорке с 27 по 30 апреля 2015 года, и его члены встретились с заинтересованными сторонами, которые находились в Нью-Йорке или с которыми можно было связаться в режиме видеоконференции или по телефону. Члены Совета встретились в том числе с председателями Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и целым рядом судей Трибунала по спорам; директором Канцелярии заместителя Генерального секретаря по вопросам управления; исполняющим обязанности главы Группы управленческой оценки; заместителем Генерального секретаря по правовым вопросам; заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора; помощником Генерального секретаря по службам внутреннего надзора; Директором-исполнителем и представителями Управления по вопросам отправления правосудия; Главным секретарем и секретарями Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала; директором и представителем Канцелярии Омбудсмена и посредников; представителями фондов и программ Организации Объединенных Наций; исполняющим обязанности начальника и бывшим начальником Отдела юридической помощи персоналу, представителями Координационного совета персонала Отделения

Организации Объединенных Наций в Женеве; представителем Союза персонала отделения Организации Объединенных Наций в Вене; представителем Совета персонала ЭКЛАК; представителями Союза персонала Международного трибунала по бывшей Югославии и Механизма для международных уголовных трибуналов; представителем Союза персонала, представляющего персонал Программы развития Организации Объединенных Наций, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»); Ассоциации юристов международных правительственных организаций (ассоциация внешних адвокатов, представляющих интересы сотрудников в рамках системы внутреннего правосудия); помощником Генерального секретаря по управлению людскими ресурсами и представителями ее Канцелярии, включая руководителей Службы кадровой политики, Секции административного права и ее Апелляционной группы; и директором и представителями Общеправового отдела Управления по правовым вопросам. Кроме того, Совет по внутреннему правосудию провел совещание с секретарем переходной независимой группы оценки.

II. Вакансии в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций и Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций

6. В пункте 37(b) своей резолюции 62/228 Генеральная Ассамблея требует от Совета по внутреннему правосудию высказывать свои мнения и давать рекомендации Ассамблее по двум или трем кандидатам на каждую вакантную должность в составе Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала с должным учетом принципа географического распределения. В пункте 57 резолюции 63/253 Ассамблея постановила, что для будущих назначений Совет по внутреннему правосудию не должен рекомендовать более чем одного кандидата из любого одного государства-члена на должность судьи в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций и более одного кандидата из любого одного государства-члена на должность судьи в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций.

A. Апелляционный трибунал

7. 30 июня 2016 года истекает семилетний срок полномочий судьи Инес Вайнберг де Рока (Аргентина), второго вице-председателя, судьи Луиса Марии Симона (Уругвай) и судьи Софии Адиньиры (Гана). Согласно пункту 4 статьи 3 статута переизбрание трех указанных судей не допускается.

8. 30 июня 2016 года также истекает срок полномочий судьи Мэри Фаэрти (Ирландия). Судья Фаэрти заканчивает семилетний срок полномочий судьи Роуз Бойко (Канада), но, поскольку она вступила в должность 29 июня 2011 года, до конца срока полномочий она будет пребывать в должности более трех лет. Согласно пункту 5 статьи 3 статута она не имеет права на повторное назначение.

9. Таким образом, 1 июля 2016 года в Апелляционном трибунале появится четыре вакансии.

B. Трибунал по спорам

10. 30 июня 2016 года истекает семилетний срок полномочий судьи Томаса Лакера (Германия), судьи Винода Булелла (Маврикий) и судьи Корал Шо (Новая Зеландия; с частичной занятостью). Согласно пункту 4 статьи 4 статута переизбрание трех указанных судей не допускается.

11. Таким образом, в Трибунале по спорам с 1 июля 2016 года будут открыты три следующих вакансии (две с полной занятостью и одна с частичной занятостью):

a) один судья с полной занятостью в Женеве;

b) один судья с полной занятостью в Найроби;

c) один судья с частичной занятостью, который будет выполнять обязанности в течение шести месяцев каждого года в одном из трех отделений Трибунала по спорам, согласно направлению Председателя.

C. Рекомендации

12. Рекомендации и мнения Совета по внутреннему правосудию Генеральной Ассамблее в отношении заполнения этих вакансий будут направлены Ассамблее в отдельном докладе.

III. Промежуточная независимая оценка системы отправления правосудия

13. В своей резолюции 61/261 Генеральная Ассамблея приняла решение учредить новую, независимую, транспарентную, профессиональную, располагающую достаточными ресурсами и децентрализованную систему отправления правосудия, согласующуюся с соответствующими нормами международного права, принципами соблюдения законности и надлежащими процессуальными нормами, в целях обеспечения соблюдения прав сотрудников и выполнения ими своих обязанностей и обеспечения подотчетности как руководителей, так и сотрудников.

14. В своей резолюции 68/254 Генеральная Ассамблея постановила, что Генеральному секретарю следует представить ей на ее шестьдесят девятой сессии предложение о промежуточной оценке системы отправления правосудия, при этом особое внимание надлежит уделить формальной системе и ее связи с неформальной системой, и следует проанализировать, является ли реализация целей и задач, поставленных перед этой системой в резолюции 61/261, эффективной и экономичной.

15. В пункте 12 своей резолюции 69/203 Генеральная Ассамблея постановила, что целью промежуточной оценки является улучшение действующей системы и что она должна включать рассмотрение вопросов, представленных в

докладе Генерального секретаря по отправлению правосудия (A/69/227, приложение II).

16. Группе экспертов также было предложено проводить широкие консультации и рассматривать соответствующие доклады Генерального секретаря и Совета по внутреннему правосудию, а также различные доклады, предоставляемые персоналом неформальных частей системы (A/69/227, приложение II, пункт 1(d)).

17. В своей резолюции 69/203 Генеральная Ассамблея просит Генерального секретаря передать рекомендации группы экспертов, а также их заключительный доклад со своими замечаниями на рассмотрение Генеральной Ассамблеи на основной части ее семьдесят первой сессии.

18. Совет по внутреннему правосудию в своем докладе за 2014 год сделал ряд конкретных и подробных рекомендаций для рассмотрения группой экспертов по пяти основным темам (A/69/205, пункты 117—200), которые резюмируются в приложении I к настоящему докладу вместе со ссылками на соответствующие замечания первого состава Совета. Данные рекомендации дополняются замечаниями, высказанными на ежегодных обсуждениях Совета по внутреннему правосудию системы правосудия, проводимых им в рамках исполнения своего мандата; данные замечания представлены в разделе V ниже и резюмируются в приложении I.

IV. Мандат Совета по внутреннему правосудию

A. Введение

19. В своей резолюции 62/228 при учреждении Совета по внутреннему правосудию Генеральная Ассамблея подчеркнула, что учреждение внутреннего совета по правосудию может содействовать обеспечению независимости, профессионализма и подотчетности в рамках системы отправления правосудия.

20. Совет по внутреннему правосудию отмечает, что в своей резолюции 65/251 Генеральная Ассамблея рекомендует ему, если он считает это необходимым, выражать собственные мнения относительно путей увеличения своего вклада в работу системы.

21. Наконец, в своей резолюции 69/203 Генеральная Ассамблея еще раз подчеркивает, что Совет по внутреннему правосудию может содействовать обеспечению независимости, профессионализма и подотчетности в рамках системы отправления правосудия, и просит Генерального секретаря поручить Совету включать в свои доклады мнения как Трибунала по спорам, так и Апелляционного трибунала.

B. Элементы системы правосудия

22. Формальная система отправления правосудия описана в докладе Генерального секретаря Генеральной Ассамблее об отправлении правосудия за 2013 год (A/68/346, пункты 2–4) и состоит из: Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций и их секретариатов; Управления по вопросам отправления пра-

восудия; Группы управленческой оценки и подразделений, выполняющих данную функцию в фондах и программах; различных юридических подразделений, представляющих ответчика, и Отдела юридической помощи персоналу, который представляет некоторых заявителей перед Трибуналами.

23. Неформальная система состоит из Канцелярии Омбудсмена Организации Объединенных Наций и посредников.

24. Управление формальной и неформальной ветвями системы правосудия осуществляется отдельно, и они подотчетны Генеральной Ассамблее как две отдельные единицы. Однако Ассамблея признала необходимость совместной работы формальной и неформальной ветвей системы, и в пункте 15 своей резолюции 69/203 она вновь подтверждает, что неформальное урегулирование конфликтов является одним из важнейших элементов системы отправления правосудия, особо отмечает необходимость максимально широкого использования неформальной системы, с тем чтобы не проводить формальных разбирательств, которых можно избежать, без ущерба для основного права сотрудников на доступ к формальной системе правосудия, и поощряет использование неформальной системы разрешения споров. Соответственно, в настоящем докладе подчеркивается необходимость обеспечения формальной системе лучшего доступа к неформальной системе и некоторым инструментам, применяемым ею. Помимо снижения нагрузки на формальную систему при разрешении спора, урегулирование претензии сотрудника с помощью неформальных механизмов может позволить ему сократить временные и финансовые затраты и избежать стресса, благодаря чему он оценит достоинства такой системы и полученные результаты — в отличие от процедуры эмоционально тяжелого судебного разбирательства, в рамках которой для достижения результата может потребоваться более года. Кроме того, исход такого дела может быть неудовлетворительным для обеих сторон, поскольку они не контролируют исход дела, в то время как достижение соглашения сторон может со значительной вероятностью удовлетворить обе стороны.

25. Совет по внутреннему правосудию с признательностью отмечает, что заинтересованные стороны нашли время, несмотря на плотный график работы, представить ему свою точку зрения. В то время как некоторые заинтересованные стороны выразили согласие с предшествующими взглядами Совета, другие выразили несогласие с ними; чтобы стимулировать откровенный обмен мнениями, в настоящем докладе не называются конкретные подразделения или группы персонала секретариата, которые представили свои взгляды, за исключением судебных органов. Это сделано с тем, чтобы Совет мог сохранить условия для откровенного обмена мнениями, поскольку без такого обмена Совет не сможет исполнять независимый мандат, за который несет исключительную ответственность.

V. Доступ к независимой, профессиональной и подотчетной системе правосудия

A. Общие наблюдения

26. В первую очередь следует отметить, что явное большинство заинтересованных сторон согласилось с тем, что текущая система правосудия является более совершенной, чем система, которая существовала ранее.

27. Ряд заинтересованных сторон выражает мнение, что система правосудия становится слишком «юридической» и «интервенционистской». Они обеспокоены судебной отменой административных решений в связи с незначительными процессуальными ошибками, которые, по их мнению, в действительности не влияют на существо исхода по оспариваемому решению. Эта тенденция может привести к тому, что руководители будут колебаться при принятии сложных решений. Было заявлено, что новая система в слишком значительной степени полагается на юристов при рассмотрении вопросов, по сути являющихся административными.

28. Совет по внутреннему правосудию отмечает, что система регламентов, правил и административных инструкций, регулирующая административные процессы в пределах Организации, является крайне сложной и перегруженной сложными процедурами, в которых часто сложно разобраться; пример — состоящий из многочисленных этапов процесс найма сотрудников. Соответственно, не удивительно, что судья может установить, что не все обязательные шаги были соблюдены. В этом и состоит роль судебной власти: обеспечение исполнения правил и регламентов, даже если они избыточно сложны. Если бы система регламентов, правил и административных инструкций была менее сложной — достичь этого может быть трудно в связи с нормотворческими полномочиями Комитета по взаимоотношениям между администрацией и персоналом и результатами заключаемых с ним соглашений, — возможно, существовало бы меньше случаев обнаружения судьями процедурных ошибок. Тем не менее при существующей сложной системе на руководителях лежит обязанность обращаться за консультацией, если они не уверены, каким образом действовать на основании сложного правила.

B. Ряд основополагающих соображений

29. В свете предстоящей независимой оценки Совет по внутреннему правосудию уделил особое внимание следующим аспектам системы правосудия:

a) для того чтобы содействовать повышению эффективности доступа к правосудию, Совет рассмотрел систему правосудия на местах, доступ к правовым нормам и судебной практике Трибуналов, Отделу юридической помощи персоналу, услугам юристов-добровольцев и использованию частных адвокатов;

b) для того чтобы подчеркнуть независимость судебных органов, Совет рассматривает процесс назначения судей, гарантии сохранения должности, финансовую обеспеченность и организационную независимость;

c) для того чтобы подчеркнуть необходимость профессионализма, Совет рассматривает вопросы квалификации, расширение использования средств внесудебного урегулирования споров, ведение дел и возможный формальный круг полномочий Совета;

d) для того чтобы подчеркнуть необходимость подотчетности, Совет рассматривает подотчетность и с организационной, и с личной точки зрения, включая процедуру передачи дел для принятия последующих мер, вопрос об издании руководства на основе обобщенного опыта, а также сообщение о нарушениях и преследование.

30. Ожидается, что данный анализ может быть полезен как Генеральной Ассамблее, так и участникам группы экспертов при исполнении ими своих обязанностей.

C. Эффективный доступ к системе правосудия

31. В пунктах 4 и 21 своей резолюции 69/203 Генеральная Ассамблея подчеркнула важность доступа как к формальной, так и неформальной частям системы.

1. Доступ на местах

32. Совет по внутреннему правосудию отмечает усилия в области разъяснительной работы и обучения со стороны Отдела юридической помощи персоналу на местах[1] и усилия Управления по вопросам отправления правосудия по этой линии. Эти действия высоко оцениваются заинтересованными сторонами. Расходы по данной деятельности обычно разделяются между миротворческими миссиями и Управлением по отправлению правосудия.

33. Совет по внутреннему правосудию был поражен замечаниями со стороны многих заинтересованных сторон о том, что, несмотря на эти усилия, многочисленные сотрудники на местах имеют лишь ограниченное представление о ресурсах системы, в особенности тех аспектах формальной и неформальной систем, которые могут использоваться для разрешения споров. Отмечалась необходимость проведения активной кампании для повышения осведомленности персонала о ресурсах системы правосудия, особенно возможностях разрешения споров в рамках и формальной и неформальной систем до передачи дел в Трибунал по спорам Организации Объединенных наций.

34. По мнению членов Совета по внутреннему правосудию, при условии предоставления ресурсов может быть сделано больше для разработки и публикации удобных для использования печатных и размещенных в сети Интернет руководств в отношении процедур Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, которые могут использоваться представляющими свои интересы заявителями, а также юристами, не обладающими значительным опытом взаимодействия с системой правосудия Организации Объединенных Наций. Удобные для пользователей руководства также могут предоставляться для содействия сто-

[1] См. восьмой доклад Управления по вопросам отправления правосудия (1 января — 31 декабря 2014 года), доступен по адресу: http://www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/Eighth_activity_report_OAJ.pdf.

ронам, участвующим в процессе без представителя, в определенных областях права, таких как трудовое право. Во многих юрисдикциях в качестве руководства предоставляются типовые пособия для судей, позволяющие обеспечить получение участниками судебного процесса одинаковых прав во всех отделениях (см. абзац 35 ниже). Разработаны определенные формы и контрольные перечни, однако существует возможность разработки дополнительных форм и перечней, которые позволяли бы участнику процесса сосредоточить внимание на актуальных вопросах и обеспечить возможность участнику процесса, представляющему свои собственные интересы, не заниматься вопросами, не относящимися к сути дела. Стандартные форматы типовых документов должны помочь персоналу секретариата и судьям более эффективно осуществлять управление делами. Ясные указания в отношении процедур доступа к актуальным документам и исключения неактуальных документов позволят сохранить существенный объем времени и денежных средств при рассмотрении дела.

35. Наконец, хотя децентрализация системы правосудия и распределение соответствующих обязанностей между отделениями в Нью-Йорке, Найроби и Женеве обеспечили расширение доступа к правосудию во всех частях системы Организации Объединенных Наций, они также обусловили распространение различных процедур и судебных подходов при отправлении правосудия в различных отделениях. Совет по внутреннему правосудию считает, что следует уделять внимание согласованию правил и практик, применимых в каждом процессе Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций. В каждом случае следует рассматривать возможность выпуска Трибуналом стандартной директивы, устанавливающей соответствующие действия и процедуры, написанной простым и ясным языком и изменяемой по мере необходимости с учетом конкретных обстоятельств. В таком случае участники процесса будут находиться в одинаковых условиях и к ним будут применяться одинаковые процедуры, независимо от места подачи заявления и места его рассмотрения и принятия решения. Такой согласованный подход может обеспечить эффективность и повысить предсказуемость для пользователей системы внутреннего правосудия, особенно для участников дел, представляющих собственные интересы.

36. Помимо совершенствования систем поиска следует учитывать, что законодательство, применяемое при разрешении споров Организации Объединенных Наций, само по себе является избыточно неясным. Совету по внутреннему правосудию стало известно, что судьям и участникам дел иногда приходится согласовывать действующие положения права Организации Объединенных Наций на основе различных версий административных инструкций, принятых на протяжении многих лет. Следует уделить внимание созданию консолидированных редакций административных инструкций в случае внесения в них поправок.

37. Аналогичным образом, в целях достижения большего равенства участников процесса, для них должно быть установлено требование о предоставлении до начала слушания другой стороне процесса и Трибуналу перечня регламентов, правил и административных инструкций, а также прецедентов, на которые они ссылаются или которые предусматривают нормы по надлежащему разрешению спора. Представляющие самих себя участники процесса явным образом находятся в невыгодном положении в процессе поиска и предоставления соответствующих материалов, и все же полное раскрытие информации отвечает интересам правосудия. Выступающий перед трибуналом Организации Объеди-

ненных Наций юрисконсульт, представляющий заявителя или администрацию, считается должностным лицом суда, обязанным представить вниманию Трибунала все необходимые юридические документы и решения, чтобы Трибунал мог принимать решение на основе всеобъемлющего учета всех применимых принципов и положений права.

38. Совет по внутреннему правосудию не обладает ресурсами для проведения самостоятельного расследования обстоятельств, с которыми персонал сталкивается на местах, и ожидает, что группа экспертов изучит вопрос и представит свои рекомендации Генеральной Ассамблее.

2. Доступ к правосудию

39. Заинтересованные стороны отметили существенные улучшения в работе поисковой системы, но сообщили, что она пока не соответствует уровню поисковой системы Административного трибунала Международной организации труда (МОТ), которая позволяет осуществлять поиск по обзорам дел и ключевым словам, что позволяет пользователю оперативно составить представление о текущей судебной практике. До сведения Совета по внутреннему правосудию было доведено, что Управление по вопросам отправления правосудия изучает коммерческую систему (приобретение которой будет доступно с учетом имеющихся ресурсов), которая могла бы беспрепятственно сосуществовать с усовершенствованной поисковой системой и отвечать потребностям пользователей. Рядом заинтересованных сторон также отмечается, что система доступа в режиме «онлайн» к регламентам, правилам и административным инструкциям устаревает, что затрудняет процесс оперативного поиска применимых норм и получения доступа к ним.

40. В пункте 13 выше уже приводилась ссылка на резолюцию 61/261 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея призвала к переходу на «профессиональную» систему отправления правосудия. Таким образом, Ассамблея, конечно, признает, что работа совета в системе правосудия требует не только этического подхода к разрешению споров перед Трибуналом, но и специализированных навыков для подготовки и представления споров на разрешение судьям. Навыки перекрестного допроса, например, приобретаются за счет преданности профессии и не передаются юристу автоматически, когда он или она входит в зал суда. Однако проблема не только в том, что заявители зачастую представляют собственные интересы, практически никогда при этом не обладая опытом участия в судебных заседаниях; ряд заинтересованных сторон пожаловались на неравное качество представления интересов администрации. Лица, обладающие знаниями о том, как работает Организация Объединенных Наций, не всегда обладают навыками для представления интересов своих клиентов перед Трибуналами, или для понимания того, какие дела следует рассматривать Трибуналу, а какие из них следует урегулировать в досудебном порядке, или для предоставления судьям всех материалов, которые им требуются для честного и справедливого разрешения дела.

41. Некоторые заинтересованные лица отметили, что доступ к сети Интернет в Найроби затруднен, и данный недостаток не может быть исправлен Организацией. Совет по внутреннему правосудию получил информацию о том, что Управление по вопросам отправления правосудия продолжает изучать способы совершенствования телекоммуникаций с участием отделения в Найроби.

3. Представление

42. В резолюции 69/203 (пункты 25 и 26, 31—33 и 45) Генеральная Ассамблея признала важность представления интересов персонала в рамках системы правосудия.

43. Все заинтересованные стороны указали на сложности, возникающие в связи с заявителями, не имеющими представителя. Во-первых, Группе управленческой оценки проще вести переговоры в отношении мировых соглашений с заявителями, представленными компетентным юристом, осуществившим объективный анализ дела и готовым обсуждать разумные условия мирового соглашения в свете фактов и норм права. Во-вторых, непредставленные заявители зачастую затрудняют работу системы предоставлением документов и заявлений, не имеющих существенного отношения к оспариваемым вопросам, и тем самым затягивают время, необходимое для разрешения спора. И в-третьих, непредставленные заявители зачастую не предоставляют надлежащих аргументов в поддержку своих требований. Отсутствие надлежащего представительства повышает стоимость процесса и приводит к задержкам при разрешении споров.

44. Совет по внутреннему правосудию отметил, что представительство сотрудников в значительной мере обеспечивается Отделом юридической помощи персоналу, адвокатами-добровольцами, а также, в меньшей степени, частными адвокатами.

4. Отдел юридической помощи персоналу: роль, охват и финансирование

45. На 2014—2015 годы Генеральная Ассамблея в порядке эксперимента ввела схему, по которой персоналу предлагается делать добровольные взносы в финансирование Отдела юридической помощи персоналу в целях укрепления его ресурсов (резолюция 68/254, пункты 33 и 34).

46. Впоследствии Генеральная Ассамблея обратилась к Генеральному секретарю с просьбой о продолжении сбора данных о работе данной системы и о предоставлении Ассамблее на ее семидесятой сессии доклада (резолюция 69/203, пункт 33). До сведения Совета по внутреннему правосудию было доведено то, что схема финансирования сделала возможным временное назначение двух профессиональных юристов для расширения возможностей Отдела юридической помощи персоналу. Был также нанят временный административный помощник в Найроби, осуществляется принятие на работу временных административных помощников в Аддис-Абебе и Бейруте.

47. Совет по внутреннему правосудию также получил информацию о том, что, поскольку сумма финансирования может изменяться ежемесячно, Отдел юридической помощи персоналу может набирать только временный персонал. Финансирование Отдела юридической помощи персоналу по механизму добровольного дополнительного финансирования является временным, поскольку Генеральная Ассамблея утвердила механизм на экспериментальный период длительностью два года, с 1 января 2014 года по 31 декабря 2015 года. Данная ситуация требует пересмотра. Следует отметить, что ряд заинтересованных сторон все еще решительно возражает против механизма финансирования.

48. Вне зависимости от метода финансирования дополнительных ресурсов, Совет по внутреннему правосудию был поражен высокой оценкой Отдела юридической помощи персоналу со стороны всех заинтересованных лиц и важнейшей ролью, которую он играет при урегулировании споров путем независимого и профессионального представления персонала. Совет считает, что средства, затраченные на снижение количества непредставленного персонала, позволят быстрее разрешать споры, а также увеличат количество мировых соглашений (см. пункты 90—100), при этом данные преимущества обеспечат существенную финансовую выгоду, которую следует учитывать при оценке стоимости растущего объема ресурсов, доступных Отделу. По мнению Совета, группа экспертов может успешно разрешить данный вопрос.

49. Совет по внутреннему правосудию был проинформирован о том, что Управление по вопросам отправления правосудия продолжает работу по модернизации и расширению веб-сайта. На модернизированном веб-сайте будут поясняться основания для оказания услуг Отделом юридической помощи персоналу, включая критерии, используемые для отказа в представительстве (вопрос, рекомендованный Советом к рассмотрению Отделу юридической помощи персоналу (резолюция A/69/205, пункты 135—137)).

5. Адвокаты-добровольцы и меры поощрения

50. В пункте 45 своей резолюции 69/203 Генеральная Ассамблея вновь обратилась с просьбой к Генеральному секретарю о разработке мер поощрения для обеспечения возможности и стимулирования участия персонала в работе Отдела юридической помощи персоналу в качестве добровольцев.

51. Заинтересованные стороны отметили, что при любой схеме привлечения адвокатов-добровольцев необходимо, чтобы для привлечения к работе рассматривался только квалифицированный персонал. Генеральная Ассамблея учредила Трибуналы как профессиональную систему правосудия, и в существенной мере желательно, чтобы лица, выполняющие роль юридического представителя, обладали не только квалификацией юриста, но и опытом участия в судебных процессах.

52. Совет по внутреннему правосудию выражает согласие с тем, что любые разрабатываемые меры поощрения должны применяться исключительно к добровольцам, которые подтвердят свою способность эффективно представлять интересы заявителей по процессам в рамках Трибуналов. Тем не менее Совет считает, что добровольцы, подтвердившие надлежащее знание системы правил и регламентов, могут привлекаться к консультированию персонала на раннем этапе спора или, после принятия решения Трибуналом по спорам, при решении вопроса в отношении наличия разумной перспективы успешного рассмотрения апелляции, а также в отношении обращения такого сотрудника в Отдел юридической помощи персоналу или к профессиональному адвокату.

6. Использование частных адвокатов

53. Представитель Ассоциации юристов международных правительственных организаций заявил, что использованию внешних адвокатов, имеющих опыт участия в судах — опыт, которым зачастую обладают юристы, представляющие интересы Генерального секретаря, — препятствует отсутствие положения о присуждении расходов. Результатом является частое неравенство возможно-

стей сторон. Он предложил внести изменения в статуты, чтобы предоставить Трибуналам право присуждать расходы по соответствующему делу, если заявитель, представленный частным адвокатом, выигрывает дело.

54. Совет по внутреннему правосудию, понимая обоснованность данной точки зрения, считает, что такое право, если оно будет предоставлено, должно применяться ограниченно. В целом, средства Организации лучше направить на укрепление Отдела юридической помощи персоналу, который, по признанию всех заинтересованных сторон, предоставляет обоснованные и независимые консультации заявителям и обеспечивает отличное представление их интересов.

55. Отдел юридической помощи персоналу считает, что группа экспертов могла бы конструктивно рассмотреть данный вопрос в свете практики других международных трибуналов, разрешающих споры между международными организациями и их сотрудниками.

D. Независимость правосудия

1. Введение

56. В резолюции 61/261 Генеральная Ассамблея приняла решение учредить новую независимую, транспарентную, профессиональную, располагающую адекватными ресурсами и децентрализованную систему отправления правосудия, согласовывающуюся с соответствующими нормами международного права и принципами соблюдения законности и надлежащих процессуальных норм, в целях обеспечения соблюдения прав сотрудников и выполнения ими своих обязанностей и обеспечения подотчетности как руководителей, так и сотрудников.

57. Независимость правосудия означает не только субъективное состояние конкретного судьи, но и состояние его или ее отношений с другими субъектами (особенно Канцелярией Генерального секретаря и администрацией Организации Объединенных Наций), основанное на объективных условиях и гарантиях. Независимость правосудия в рамках внутренней системы правосудия связана с отношениями как между отдельными лицами, так и между организационными структурами. Независимость конкретных судей требует гарантий сохранения должности и финансовой независимости. Судьи должны иметь возможность принимать решения по делам на основании их существа, без учета страха или ожидания преференций со стороны администрации Генерального секретаря.

58. С организационной точки зрения независимость правосудия, согласно опыту, требует некоторой степени изоляции от внешнего влияния. Кроме того, важна не только фактическая независимость Трибуналов, они также должны восприниматься как независимый орган сотрудниками Организации Объединенных Наций, поскольку любая система правосудия должна основываться на доверии конкретных субъектов, находящихся в ее юрисдикции. Если Трибунал по спорам и Апелляционный трибунал рассматриваются просто как подразделение администрации Генерального секретаря, они не будут служить цели, предусматриваемой Группой по реорганизации системы отправления правосудия Организации Объединенных Наций, которая заявила о необходимости от-

крытой, профессиональной и транспарентной системы внутреннего правосудия.

59. Как отметила Группа по реорганизации, «создание профессиональной, независимой и обеспеченной достаточными ресурсами внутренней системы правосудия имеет важное значение потому, что лишь такая система может обеспечить и сохранять ясность и предсказуемость и благодаря этому пользоваться доверием администрации, сотрудников и других заинтересованных сторон. Любая система правосудия хороша лишь в той мере, в какой она пользуется уважением и доверием (A/61/205, пункт 8).

60. В преамбуле Всеобщей декларации прав человека указывается, что «необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона». Важным элементом власти закона является квалифицированный и независимый судейский корпус, действующий в рамках транспарентной и эффективной системы внутреннего правосудия. Статьей 10 Всеобщей декларации устанавливается, что каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом. Союз «и» в статье 10 имеет разделительное значение. Другими словами, охват указанной статьи не ограничивается уголовными обвинениями, но распространяется на все «права и обязанности», включая права и обязанности сотрудников Организации Объединенных Наций или одного из ее фондов и программ.

61. Соответственно, при оценке системы внутреннего правосудия следует уделять внимание ряду вопросов, включая:

a) процессу назначения судей;

b) гарантии сохранения должности;

c) финансовой безопасности;

d) организационной независимости Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала в отношении вопросов управления, напрямую связанных с исполнением судебной функции.

2. Процесс назначения судей

62. С точки зрения процесса назначения независимость судей обеспечивается процессом выдвижения кандидатур, который осуществляется независимым органом (Советом по внутреннему правосудию), а также процедурой выборов, проводимой Генеральной Ассамблеей; оба процесса осуществляются без участия Канцелярии Генерального секретаря и администрации. Совет представляет рекомендации в соответствии со статутами Трибуналов, а также указаниями Генеральной Ассамблеи, содержащимися в ее резолюции 65/251[2], по обеспече-

[2] Пункт 45 гласит: «просит Генерального секретаря для привлечения достаточного числа выдающихся кандидатов, с учетом необходимости обеспечения надлежащего представительства разных языков и географических районов и различных правовых систем и обеспечения гендерного баланса, широко публиковать объявления о вакансиях в трибуналах в соответствующих периодических изданиях на английском и французском языках и направлять информацию о судейских вакансиях председателям верховных судов

нию надлежащего представительства разных языков и географических районов и различных правовых систем, а также обеспечению гендерного баланса. Государства-члены голосуют в отношении данных рекомендаций согласно правилам процедуры Генеральной Ассамблеи для выбора судей в оба Трибунала. Таким образом, назначение судей в целом производится без участия Канцелярии Генерального секретаря и администрации. Действительно, удовлетворенность администрации в отношении назначения кандидата на должность судьи во внимание не принимается.

63. Большинство юрисдикций признает необходимость постоянного юридического обучения судей после их назначения для того, чтобы поддерживать актуальность их знаний в отношении действующей правовой базы, а также чтобы способствовать развитию коллегиальности и обмена мнениями. Хотя судьи Трибунала по спорам регулярно проводят телефонные совещания в отношении вопросов, представляющих общий интерес, следует уделять больше внимания стимулированию их юридического обучения. Данная деятельность будет осуществляться при наличии достаточных ресурсов. В данной связи можно отметить, что материалы для профессиональной подготовки могут быть предоставлены другими судами и юрисдикциями по разумным ценам.

3. Гарантия сохранения должности

64. Гарантия сохранения должности согласно статье 4 и статье 3 статутов Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала служит обеспечению независимости судей. Без учета первого срока пребывания судей должности в обоих Трибуналах (когда в качестве переходной меры некоторые избранные судьи осуществляли полномочия в течение трех лет и могли быть назначены повторно на семилетний срок, не допускающий продления), их независимость усиливается тем фактом, что судьи Трибунала по спорам с полной и частичной занятостью избираются на не допускающий продления срок, равный семи годам, а судьи Апелляционного трибунала, привлекаемые к исполнению своих функций на три сессии длительностью по две недели, также избираются на семь лет без права переизбрания. В случаях, когда судья оставляет должность досрочно, действуют положения, согласно которым судья, избираемый в качестве замены, может быть затем назначен на полный семилетний срок, только если он провел в должности менее трех лет (см. статью 4, пункт 5, статута Трибунала по спорам и статью 3, пункт 5, статута Апелляционного трибунала).

65. Что касается отстранения от должности, независимость обеспечивается тем фактом, что судья Трибунала может быть отстранен от должности только решением Генеральной Ассамблеи в случае проступка или недееспособности (пункт 10 статьи 4 статута Трибунала по спорам и пункт 10 статьи 3 статута Апелляционного трибунала). Это важная особенность независимости системы внутреннего правосудия, поскольку Генеральный секретарь, будучи стороной каждого дела, не может отстранять судей. Понятие «проступка» разъясняется в кодексе поведения судей обоих трибуналов (утвержден резолюцией 66/106 Ассамблеи). Тем не менее в своей резолюции 69/203 Генеральная Ассамблея отметила предложение Генерального секретаря в отношении механизма рассмотрения жалоб на основании кодекса поведения судей, а также попросила Гене-

---

и соответствующим ассоциациям, например профессиональным ассоциациям судей, по возможности, до открытия таких вакансий».

рального секретаря представить Генеральной Ассамблее в его следующем докладе доработанное предложение в отношении сферы применения и названия такого механизма.

66. Управление механизмом рассмотрения жалоб необходимо осуществлять с учетом соблюдения процессуальных норм всеми сторонами. Судьи Трибунала по спорам в Найроби в документе, предоставленном Совету по внутреннему правосудию в ходе сессии Совета, подчеркнули необходимость переходных мер, которые обеспечат соблюдение процессуальных норм для судей. В равной степени, для участников слушаний в Трибунале по спорам, не являющихся заявителями, когда они подвергаются критике со стороны судьи, не предусмотрена процедура, по которой они могли бы надлежащим образом отвечать на такие заявления. Несправедливость данной ситуации можно было бы смягчить, если не идентифицировать судью, против которого подана жалоба, до момента ее поддержания; в случае если в решении критикуются некие лица, помимо заявителей, их следует называть только по должностям или подразделениям, а не по фамилиям.

67. Совет по внутреннему правосудию считает, что важно не только завершить формирование механизма судебных жалоб и обеспечить его оперативное утверждение Генеральной Ассамблеей; до завершения его внедрения сами судьи должны принять на себя ответственность по рассмотрению и разрешению любых жалоб. Такая процедура является жизненно важной для поддержания доверия правосудию. Временно возможно использование специальной процедуры рассмотрения жалоб на основании общего подхода, предусмотренного проектом текста, определяющего механизм рассмотрения жалоб, который был представлен Ассамблее, а также подробных комментариев, представленных Шестым комитетом в отношении данного проекта. В ином случае, если судьи сочтут неприемлемым рассмотрение жалоб на основе специальной процедуры, внимание сотрудников следует привлечь к пункту 4 текста по предлагаемому механизму, представленного Генеральной Ассамблее Генеральным секретарем (A/69/227, приложение VII), который предусматривает подачу жалоб после принятия Ассамблеей кодекса поведения 9 декабря 2011 года (см. резолюцию 66/106), а также дату окончательного утверждения предлагаемого механизма рассмотрения жалоб.

68. На момент подготовки процедуры рассмотрения судебных жалоб предполагалось, что проведение судьями расследований в отношении самих себя в определенной степени может обусловить возникновение конфликта интересов, хотя любая изученная жалоба, заслуживающая дальнейшего расследования, должна, согласно существующей процедуре, направляться судьей-председателем соответствующей независимой группе. Тем не менее, если опыт покажет, что процедура является причиной практических сложностей для судей или неудовлетворенности среди подающих жалобу лиц, возможно, следует рассмотреть возможность прохождения жалобы через «фильтр» независимого судьи, то есть не входящего в состав того же Трибунала, что и судья, против которого была подана жалоба.

69. Относящимся к обсуждаемому вопросу является то, что судьи Трибунала по спорам в Найроби в письменном документе, представленном Совету по внутреннему правосудию, и также несколько других судей выразили свое недовольство тем фактом, что отсутствует механизм для рассмотрения их раз-

ногласий с администрацией по договорным вопросам. Совет, периодически уведомлявший администрацию об отдельных спорных вопросах в неофициальном порядке, рекомендует, чтобы группа экспертов изучила данный вопрос. Представляется, что Генеральный секретарь может согласиться с тем, что споры о правах по договорам, не разрешенные в ходе обсуждений, могли бы передаваться обеими сторонами независимому эксперту, не связанному с Организацией, в случае чего и администрация, и судья согласились бы рассматривать заключение независимого эксперта как окончательное решение по данному вопросу.

70. Тем не менее существует явная проблема с судьями ad litem, поскольку их полномочия продляются Генеральной Ассамблеей ежегодно. В их отношении отсутствует гарантия сохранения должности. По крайней мере в теории должность судьи ad litem может быть сокращена и он может быть отстранен от должности, если его решения обусловливают достаточную неудовлетворенность среди делегаций на Генеральной Ассамблее. Учитывая количество дел, поступивших на рассмотрение с 2009 года, полномочия судей, назначенных ad litem, регулярно продлялись просто для обеспечения возможности Трибунала по спорам рассматривать поступающие дела в течение разумного периода времени. Однако Совет по внутреннему правосудию в предыдущих докладах указывал, что с точки зрения как фактической, так и воспринимаемой независимости судей необходимо преобразовать позиции ad litem в постоянные как можно быстрее. Кроме того, Шестой комитет отметил, что делегации вновь выразили озабоченность по поводу правовых аспектов сложившейся ситуации и подчеркнули необходимость изыскания долгосрочного решения вопроса о составе Трибунала по спорам, которое обеспечило бы стабильно эффективное функционирование формальной системы (см. A/C.5/69/10).

71. Совет по внутреннему правосудию считает, что масштаб рабочей нагрузки и необходимость независимости правосудия полностью оправдывают перевод позиций ad litem в постоянные, и предлагает группе экспертов рассмотреть данный вопрос в приоритетном порядке. Совет отмечает, что статутом не предусматривается, каким образом должно осуществляться такое преобразование, но считает, что в качестве руководства можно использовать пункт 5 статьи 4 статута, предусматривающий, что судья, назначенный вместо другого судьи на срок истечения полномочий предшественника, не превышающий трех лет, может быть назначен повторно на один семилетний срок.

72. В контексте своих докладов Генеральной Ассамблее, содержащих рекомендации в отношении вакантных должностей Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала, которые откроются 1 июля 2016 года (см. раздел II выше), Совет по внутреннему правосудию подчеркивает важность разъяснения того, будут ли судьи ad litem иметь право подавать заявление на занятие постоянной должности, если общий срок их пребывания в должности может превысить 10 лет.

4. Финансовая безопасность

73. Еще одним важным элементом независимости судей является их финансовая безопасность. Важно, чтобы отдельные судьи или судьи в целом не чувствовали, что их финансовая безопасность зависит от отношения к ним Генеральной Ассамблеи. В рамках существующей системы заработная плата из-

бранных судей устанавливается Ассамблеей, и на протяжении многих лет не было ни одного указания на то, что заработная плата судей изменялась в целях оказания давления на выполнение ими функций в области правосудия. Кроме того, успешным кандидатам на судебные позиции известны финансовые условия вступления в должность, и отсутствуют указания на то, что данные условия когда-либо изменялись против интересов судей. Тем не менее статутами гарантии финансовой безопасности не предусматриваются.

74. Кроме того, очевидно, что существует проблема, связанная с системой вознаграждений судей Апелляционного трибунала, основанной на системе вознаграждения судей Административного трибунала Международной организации труда. Выплата 2400 долларов США за решение судье, несущему основную ответственность в рамках дела, и 600 долларов США каждому из двух других судей в коллегии, рассматривающей дело, в определенной степени произвольна. Одно важное и сложное дело может потребовать больше времени и расходов, чем рассмотрение двадцати типовых апелляций. Еще важнее то, что судьям при вынесении решения необходимо внимательно изучать правовую основу, проводить и письменно оформлять анализ принципов права, выработанных в рамках дел, рассматриваемых Апелляционным трибуналом. Это требует осуществления юридической работы помимо той, которая проводится в течение трех годовых сессий, длящихся две недели. В рамках текущей системы также не признается неоплачиваемая рабочая нагрузка в форме ведения дел и выпуска промежуточных постановлений, а также рассмотрения промежуточных ходатайств и апелляций.

75. Совет по внутреннему правосудию был также проинформирован о том, что в связи с изменениями курса валют после внедрения схемы выплаты вознаграждения МОТ судьям Апелляционного трибунала выплачивается значительно меньшее вознаграждение, чем их коллегам из МОТ.

76. В этом отношении Совет по внутреннему правосудию рекомендует, чтобы группа экспертов провела обсуждение данного вопроса с судьями и вынесла надлежащие рекомендации Генеральной Ассамблее для обеспечения, по меньшей мере, выплаты судьям Апелляционного трибунала не меньшего вознаграждения, чем судьям МОТ. Совет считает, что вопрос о вознаграждении этих судей должен быть рассмотрен группой экспертов с учетом сумм, выплачиваемых судьям, разрешающим споры между персоналом и руководством других международных организаций.

5. Организационная независимость

77. Третий важный элемент независимости судебной системы относится к организационной независимости Трибуналов в отношении административных вопросов, напрямую связанных с исполнением ими своих функций. Важно, чтобы назначение судей, проведение заседаний Трибуналов и ведение перечня дел, подлежащих рассмотрению, осуществлялось таким образом, чтобы исключить любые подозрения в том, что эти действия служат целям, отличным от отправления правосудия.

78. В отношении комментариев судей о том, что функции и обязанности персонала секретариата и вспомогательного персонала в определенной мере не ясны, Совет по внутреннему правосудию отмечает, что соответствующие функции определены в общем виде в бюллетене Генерального секретаря об ор-

ганизации и круге ведения Управления по вопросам отправления правосудия (ST/SGB/2010/3), согласно которому независимость правосудия обеспечивается тем, что управление персоналом является обязанностью Секретариата, в то время как предоставление персоналу указаний по вопросам правосудия является исключительно обязанностью судей.

79. В этом отношении существует возможность возникновения напряженной обстановки между судьями и секретариатами, а также вспомогательным персоналом. Некоторая часть административного персонала считает, что их привлекли к исполнению работы, надлежащим образом исполняемой судьями. С другой стороны, некоторые судьи считают, что иногда работа, входящая в состав их обязанностей, передается административному персоналу. Разделение административной работы, относящейся к функции правосудия, и чистой административной работы, иногда сложно установить. В случае сомнений решение всегда следует принимать исходя из необходимости соблюдения независимости судей. Судьи и персонал секретариата должны совместными усилиями прояснить, где заканчивается процесс правосудия и в какой момент подготовительная работа или процесс исполнения решения могут со всеми основаниями быть определены как имеющие чисто административный характер.

80. Вопрос о том, воспринимается или выглядит ли судебная система независимой, имеет решающее значение для способности системы внутреннего правосудия исполнять свои функции и пользоваться общественным доверием.

81. Судьи обоих Трибуналов говорят о том, что другие должностные лица, занимающие юридические посты в системе Организации Объединенных Наций, такие как судьи трибуналов по военным преступлениям, имеют статус заместителей Генерального секретаря. Они считают, что в такой иерархической организации, как Организация Объединенных Наций, важно, чтобы им был присвоен статус заместителей Генерального секретаря, поскольку им зачастую приходится разрешать споры, в которых помощник Генерального секретаря или заместитель Генерального секретаря выступает перед ними в качестве свидетеля.

82. Кроме того, исключительно важно гарантировать, чтобы независимому статусу правосудия в отношении судей оказывалось надлежащее уважение. Судьи не входят в состав «персонала» или «администрации»; от них требуется разрешать споры между персоналом и администрацией, не попадая под влияние роли или профессионального положения сторон, участвующих в споре. Важно, чтобы судьям в организации был придан статус, подобающий этой уникальной роли. Группа экспертов могла бы конструктивно рассмотреть данный вопрос.

83. Некоторые заинтересованные лица ставят под сомнение равенство сторон в рамках системы внутреннего правосудия. Они утверждают, что случаи принятия благоприятного для сотрудника решения в рамках Трибунала по спорам имеют место значительно чаще, чем случаи принятия таких решений Апелляционным трибуналом. Такая точка зрения основана на статистике предыдущих исходов дел. В своем восьмом докладе о деятельности[1] Управление по вопросам отправления правосудия указывает, что 75% апелляций, поданных персоналом в Апелляционный трибунал, были отклонены, в то время как 70% апел-

ляций, поданных Генеральным секретарем, были удовлетворены[3]. Результаты по деятельности Трибунала по спорам представляют чуть более сложную картину: примерно 37% дел разрешено в пользу ответчика и около 21% дел (полностью или в части) в пользу заявителя. Примерно треть заявлений была отозвана[4].

84. Эти статистические данные могут вводить в заблуждение. Очевидно, что ответчик располагает возможностью осуществлять комплексную стратегию апелляций, принимая решение об оспаривании тех или иных дел и тем самым достигая завидного уровня успешности. Другие заинтересованные лица заявили, что ответчики подали апелляции в большинстве дел, в которых решение Трибунала по спорам было принято против них. Было также выдвинуто предположение о том, что во многих других случаях успех был обусловлен тем фактом, что некоторые судьи Трибунала по спорам не следовали сложившейся практике Апелляционного трибунала в отношении сферы охвата решений о приостановлении осуществления решений. Эти статистические данные требуют изучения и пояснений, поскольку они являются источником обеспокоенности. В данном отношении одна из заинтересованных сторон отметила, что новые положения статута, ограничивающие компенсацию установленных убытков, могут привести к меньшему количеству апелляций в отношении размера убытков. У Совета по внутреннему правосудию отсутствуют ресурсы, необходимые для проведения надлежащего статистического анализа дел, но он считает целесообразным, чтобы группа экспертов рассмотрела данный вопрос, поскольку статистика оказывает влияние на восприятие независимости правосудия.

85. Некоторые заинтересованные стороны отметили, что обеспокоенность в связи с несоблюдением Трибуналом по спорам установленной юрисдикции Апелляционного трибунала постепенно снижается. Совет по внутреннему правосудию считает, что в двухуровневой системе правосудия юрисдикция высшего уровня судов должна иметь приоритет, за исключением случаев, когда судья в рамках процесса может установить обоснованное противоречие между применением данной юрисдикции и фактами, представленными на рассмотрение.

E. Профессионализм

1. Введение

86. Механизмы профессиональной системы правосудия могут обеспечивать эффективное урегулирование и, в случае необходимости, принятие судебных решений в отношении споров между персоналом и администрацией, а ее персонал квалифицирован для исполнения мандатов, предоставленных Генеральной Ассамблеей.

2. Квалификация

87. Различия в квалификации между судьями Апелляционного трибунала и Трибунала по спорам, предусмотренные на момент составления статутов Трибуналов, отражали установленную политику. Тем не менее в 2014 году Гене-

[3] См.: www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/Eighth_activity_report_OAJ.pdf, charts 6 and 7.
[4] Ibid., chart 4.

ральная Ассамблея в своей резолюции 69/203 внесла изменения в положения о квалификации судей Апелляционного суда. Совет по внутреннему правосудию вследствие этого рекомендует, чтобы группа экспертов рассмотрела возможность внесения следующих изменений в статью 4 статута Трибунала по спорам, с тем чтобы обеспечить согласование квалификации судей:

a) в пункт 3 (a) добавить слова «и быть беспристрастным», чтобы к судьям Трибунала по спорам также предъявлялось требование быть беспристрастными;

b) в пункт 3 (b) добавить слово «суммарным» перед словами «опытом судебной деятельности», чтобы в отношении судей Трибунала по спорам могли учитываться раздельные периоды деятельности или периоды деятельности в различных судах, согласно изменениям, внесенным в статут Апелляционного трибунала;

c) в пункт 3 (b) добавить слова «трудового права» после слов «административного права», поскольку данный элемент должен быть обязательной составляющей квалификации судей Трибунала по спорам, как это имеет место в случае с судьями Апелляционного суда;

d) в пункт 3 (b) добавить слова «или международных» после слова «национальных», поскольку лицо, исполнявшее обязанности судьи международного трибунала, обладает соответствующим судебным опытом для рассмотрения при назначении в состав Трибунала по спорам. Это изменение отражает поправки, внесенные в статут Апелляционного трибунала;

e) чтобы отобразить изменения в статуте Апелляционного трибунала с поправками, утвердить новый пункт 3 (c) в следующей формулировке: «владеть по меньшей мере одним из языков Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций в устной и письменной форме».

88. Измененный текст пункта 3 статьи 4 изложить в следующей редакции: «a) иметь высокие моральные качества и быть беспристрастным; b) обладать по меньшей мере 10-летним суммарным опытом судебной деятельности в области административного права, трудового права или эквивалентной деятельности в рамках одной или нескольких национальных или международных правовых систем; и c) владеть по меньшей мере одним из языков Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций в устной и письменной форме».

89. Группе экспертов, возможно, следует рассмотреть возможность внесения поправки в статуты обоих трибуналов, с тем чтобы наделить Управление по вопросам отправления правосудия правом публиковать консолидированные редакции статутов на своем веб-сайте (http://www.un.org/ru/oaj/) после принятия изменений Генеральной Ассамблеей, даже если Ассамблея утвердит только изменения, но не консолидированный текст, как произошло при внесении изменений в статут Апелляционного трибунала. Для практических целей крайне важно предусмотреть «официальный» консолидированный текст. Было бы уместно, если в своей доклад Генеральной Ассамблее Генеральный секретарь включил бы просьбу к Генеральной Ассамблее предусмотреть издание консолидированных редакций статутов с учетом изменений, внесенных в прошлом году.

3. Расширение использования механизмов внесудебного урегулирования

90. Совет по внутреннему правосудию был поражен положительными отзывами со стороны заинтересованных сторон в отношении усилий по урегулированию споров, приложенных Группой управленческой оценки и Отделом юридической помощи персоналу. Данные усилия осуществлялись в ответ на неоднократные призывы со стороны Генеральной Ассамблеи к стимулированию неформального разрешения споров. В своем восьмом докладе о деятельности Управление по вопросам отправления правосудия отмечает, что Отдел юридической помощи персоналу урегулировал в 2014 году 110 дел, включая 48 дел на этапе административной оценки[5]. В докладе также отмечается, что 33 дела были урегулированы в Трибунале по спорам, Секции административного права, Канцелярии Омбудсмена и посредников и в Апелляционном трибунале. Совет по внутреннему правосудию считает эти данные существенными, поскольку, хотя в 2014 году было открыто 411 новых дел, существенная доля прироста связана с одним вопросом — внедрением новой шкалы заработной платы[6]. Данные свидетельствуют о наличии от 260 до 280 дел в год (таблица 1). Значительное количество дел, находящихся в процессе урегулирования, является существенным достижением, которое, по видимости, отражает тот факт, что неоднократные призывы Генеральной Ассамблеи к поощрению неформального урегулирования споров приняты во внимание[7].

91. Ряд заинтересованных сторон отметили, что благодаря новой системе правосудия персонал и администрация начинают убеждаться в том, что урегулирование дел сторонами имеет преимущества по сравнению с разрешением спора судьями. Достигнутое соглашение может не удовлетворять ни одну из сторон в полной мере, но, тем не менее, в целом оно полезно для обеих сторон. Несмотря на то что изменение в организационной культуре требует времени, Совету по внутреннему правосудию кажется, что такое изменение в подходе необходимо поддерживать. Тем не менее взгляд одной заинтересованной стороны был более отрицательным в связи с обеспокоенностью в отношении того, что процесс урегулирования требует от заявителей раскрытия доказательств Группе управленческой оценки, в то время как со стороны администрации такого раскрытия не требуется.

92. Совет по внутреннему правосудию был поражен тем фактом, что использование средств внесудебного урегулирования, как представляется, в большей степени свойственно административной культуре фондов и программ, управляемых отдельно, но причины этого не ясны. Возможно, группа экспертов пожелает установить причины этого.

---

[5] Ibid., table 11 and para. 46.

[6] Обусловило открытие 104 дел в Трибунале по спорам в 2014 году и еще 100 дел в 2015 году.

[7] В 2014 году: 135 дел были урегулированы на стадии административной оценки в Секретариате ООН, фондах и программах (включая 48 дел, по которым Отдел юридической помощи персоналу выступал в интересах сотрудников; 31 дело урегулировано сторонами благодаря процессу ведения дел в рамках Трибунала по спорам; еще 14 дел были урегулированы сторонами на этапе их рассмотрения Трибуналом по спорам без управления делами со стороны Трибунала, из которых одно дело разрешено в порядке официального посредничества; и 1 дело урегулировано сторонами на этапе его рассмотрения Апелляционным трибуналом.

93. Заинтересованные стороны, главным образом вовлеченные в усилия по урегулированию в рамках формальной системы, сообщают, что негибкость существующих правил в отношении сроков в определенной степени препятствует усилиям по урегулированию.

94. Совету по внутреннему правосудию представляется, что если обе стороны желают приложить усилия к урегулированию и в связи с этим подают в Трибунал по спорам ходатайство о продлении срока рассмотрения апелляции, Трибунал должен обладать полномочиями по продлению такого срока. Судьи Трибунала по спорам поддерживают данный взгляд. В этой связи внимание обращено на ранее внесенные рекомендации Совета о том чтобы предусмотреть положение о переносе сроков (A/66/158, пункты 53 и 57).

95. Совет по внутреннему правосудию подчеркивает, что расширение использования средств досудебного урегулирования споров выгодно для всех заинтересованных сторон, включая то, что оно позволяет избежать затрат на слушание в Трибунале по спорам; и, как подчеркнул ряд заинтересованных лиц, оно позволяет сократить количество недовольных сотрудников, а именно сотрудников, которые ощущают недовольство в связи с тем, что затратили на рассмотрение дела в трибунале несколько лет, а результаты дела оказались весьма далеки от удовлетворительных.

96. Существуют серьезные разногласия в отношении того, должен ли судья обладать полномочиями, обычными для ряда юридических систем, в отношении направления сторон для прохождения процедуры посредничества, даже если одна из сторон или обе стороны выступают против этого. Мнения судей Трибунала по спорам по этому вопросу разделились, в то время как большинство заинтересованных лиц выступили против принудительной системы. Однако Совет по внутреннему правосудию отметил, что в достаточно многих юридических системах некоторая степень таких полномочий считается полезной в ситуации, в которой на каком-то этапе рассмотрения дела судья может решить, что дело должно быть урегулировано соглашением сторон, и может предоставить указания (которые невозможно было предоставить на более ранних этапах рассмотрения спора), чтобы помочь сторонам заключить мировое соглашение. Поскольку система Организации Объединенных Наций уже предусматривает обязанность стороны в случае разрешения вопроса, не связанного с дисциплинарным взысканием, представить свое дело на рассмотрение Группы управленческой оценки, такое посредничество под руководством суда без сомнения будет способствовать урегулированию дел, хотя для Организации это может означать существенное изменение культуры. С учетом внимания, уделяемого Генеральной Ассамблеей урегулированию дел, Совет предлагает группе экспертов рассмотреть данный вопрос.

97. Совет по внутреннему правосудию отмечает, что Группа управленческой оценки играет важнейшую роль, поскольку обладает прямым доступом к руководителям и возможностью направления им директивных указаний. Заинтересованные лица, представляющие персонал, отметили, что переговоры требуют времени и усилий, а также что имеющиеся у Группы ресурсы ограничены (Группа не представила Совету комментариев в отношении необходимых ресурсов). В интересах ускорения урегулирования дел Совет предлагает группе экспертов рассмотреть потребности Группы и формальной системы правосудия.

98. Совет по внутреннему правосудию одобрил тот факт, что персонал и администрация со все большей готовностью принимают использование неформальной системы, а именно услуги Канцелярии Омбудсмена и посредников. Заинтересованные стороны отметили, что во многих случаях просто тот факт, что лицо, обладающее административными полномочиями, выделило время, чтобы выслушать жалобу и предложило пути решения проблемы, может способствовать отказу сотрудника от подачи заявления через формальную систему. Они также отметили, что усилия по неформальному урегулированию спора на раннем этапе были особенно эффективными по делам в связи с личными разногласиями, эскалация которых может привести к обвинениям в преследовании, если не принимать меры в течение долгого периода времени.

99. Наконец, Совет по внутреннему правосудию отмечает, что правила, регулирующие выплату денежных средств по мировым соглашениям, которые требуют получения от Управления по правовым вопросам удостоверения того, что платеж соответствует юридическому обязательству и представляет собой выплату экс-гратиа, должны быть пересмотрены. Существующая система является неоправданно сложной и может существенно препятствовать внесудебному урегулированию спора. Во многих случаях, когда предмет спора не является принципиальным, тем не менее, может быть сложно, по крайней мере до вынесения решения Трибуналом по спорам, четко определить выплату либо как соответствующую юридическому обязательству, либо как выплату экс-гратиа. В таких случаях незначительная выплата при урегулировании спора может сэкономить существенный объем времени, усилий и расходов в отношении спора, результаты рассмотрения которого могут быть непредсказуемыми.

100. Совет по внутреннему правосудию предлагает, чтобы группа экспертов рассмотрела вопрос о внесении изменений в правила, чтобы разрешить выплаты незначительных сумм для урегулирования дел, в рамках которых не ясно, обеспечивает ли такой платеж исполнение юридического обязательства или является платежом экс-гратиа.

4. Ведение дел

101. В своей резолюции 69/203 Генеральная Ассамблея признала позитивную роль, которую инициативное ведение дел может играть при повышении эффективности системы правосудия, попросив Генерального секретаря представить информацию о практике инициативного ведения дел судьями Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций в области содействия разрешению споров и их успешного урегулирования в рамках формальной системы.

102. Судьи Трибунала по спорам на телеконференции с Советом по внутреннему правосудию совместно отметили, что более инициативное ведение дел позволило урегулировать большее количество дел и способствовало более оперативному их разрешению.

103. Судьи Трибунала по спорам в Найроби отметили сложность ведения дел в связи с практикой ответчика привлекать адвокатов из Нью-Йорка для участия в делах по дисциплинарным вопросам в Найроби — данная практика неуместным образом усложняет процесс из-за различия часовых поясов. Кроме того, рабочий день в Найроби обычно заканчивается в 16:30, когда в Нью-Йорке 9:30. До сведения Совета по внутреннему правосудию было доведено, что в 2014 году Управление людских ресурсов направляло адвокатов в Найроби и

Аддис-Абебу для участия в ряде дел по дисциплинарным вопросам, рассматриваемых Трибуналом по спорам, и планирует направлять адвокатов в Найроби в 2015 году. Предполагается, что практика привлечения адвокатов из Нью-Йорка к делам по дисциплинарным вопросам из Нью-Йорка в настоящее время пересматривается, хотя Совет был проинформирован о том, что такая практика продолжает иметь место.

104. Судьи Трибунала по спорам в Найроби также считают, что эффективному ведению дел могло бы способствовать изменение пункта 2 статьи 2 статута Трибунала по спорам таким образом, чтобы приостановка осуществления оспариваемого административного решения не была связана с управленческой оценкой.

105. Другим аспектом ведения дел, который, возможно, требует пересмотра группой экспертов, является потребность в повышении последовательности действий Трибунала по спорам в отношении срока выпуска решения после закрытия основных слушаний по делу.

106. Судьи Трибунала по спорам в Найроби в своих комментариях для Совета по внутреннему правосудию, представленных в ходе его сессии, высказывают мнение о том, что, чтобы быть эффективной, система правосудия требует наличия Апелляционного трибунала, работающего постоянно, который в таком случае будет располагать достаточным временем для рассмотрения дел в полном объеме и выпуска решений, содержащих взвешенные указания для Трибунала по спорам. Совет считает, что группе экспертов, возможно, следует рассмотреть этот вопрос.

107. Генеральная Ассамблея внесла изменения в пункт 3 статьи 11 статута Трибунала по спорам, чтобы предусмотреть возможность обжалования как промежуточных постановлений, так и решений. Такое обжалование может повлечь за собой существенные задержки, если решение по апелляции принимается только в рамках регулярной сессии Апелляционного трибунала, поскольку в год Апелляционный трибунал проводит всего три сессии длительностью две недели. Совет по внутреннему правосудию был проинформирован о том, что в 2014 году в Апелляционный трибунал поступило 84 заявления. Для эффективного ведения дел Апелляционному трибуналу теперь может потребоваться наличие дежурного судьи с полной занятостью для организации оперативного рассмотрения апелляций по промежуточным постановлениям.

108. Группа экспертов может рассмотреть вопрос о том, следует ли внести изменения в статут Апелляционного трибунала, чтобы предусмотреть возможность принятия решений по апелляциям против постановлений одним дежурным судьей в целях оперативного разрешения простых дел и выявления недопустимых апелляций. Любое постановление, принятое дежурным судьей, может быть пересмотрено Апелляционным трибуналом, если Апелляционный трибунал будет рассматривать по существу апелляцию на решение Трибунала по спорам. Группа экспертов может пожелать изучить вопрос о полной занятости дежурного судьи или необходимости изменения пакета вознаграждения для надлежащей оплаты дополнительной работы дежурного судьи.

109. Группе экспертов следует также изучить вопрос о необходимости введения для Трибуналов правил, регламентирующих допустимое время, выделяемое на каждый этап процесса при рассмотрении дела в рамках соответствую-

щих систем, особенно на уровне судебных слушаний, когда требуется больший объем указаний по сравнению с рассмотрением апелляции на решение трибунала, в котором уже определены все аспекты дела.

5. Ротация председательства

110. Совет по внутреннему правосудию также отмечает, что председатели Трибуналов меняются каждый год. Группе экспертов следует рассмотреть вопрос о том, следует ли внести изменения в статуты, чтобы назначать председателей на более долгий срок, обеспечивая таким образом последовательность руководства работой Трибуналов. Это может потребовать внесения изменений в текущую процедуру выборов председателей обоих Трибуналов.

6. Мандат и деятельность Совета по внутреннему правосудию

111. Общий мандат Совета по внутреннему правосудию описывается в пунктах 19–21, выше. Генеральная Ассамблея также ставит перед Советом конкретные задачи.

112. В своем докладе за 2013 год (A/68/306) Совет по внутреннему правосудию отметил, что, хотя Генеральная Ассамблея предусмотрела механизм, согласно которому администрация и персонал выдвигают кандидатов для включения в состав членов Совета, которые будут являться их представителями и которые утверждаются Генеральным секретарем, представляется очевидным, что все члены Совета, будь то его Председатель, внешние юристы или представители, должны выполнять возложенные на них Ассамблеей обязанности абсолютно независимо от тех, кто выдвинул их кандидатуру, или любого другого источника в Организации Объединенных Наций или вне ее. Хотя Ассамблея не рассматривала данный конкретный вопрос, Совет считает, что он должен войти в состав ее круга ведения, то есть что «представитель» является не адвокатом или советником из числа персонала или администрации, но просто лицом, которому Ассамблея доверяет право оказывать содействие Совету при исполнении мандата Совета.

113. Совет по внутреннему правосудию отмечает, что текст его проекта годового доклада не предоставляется на утверждение внешним организациям, включая Управление по вопросам отправления правосудия. В то время как Совет просит Управление проверять фактические данные в проектах докладов, и редакторская служба Организации вносит в итоговый передаваемый текст до его публикации правку редакционного характера, по существу в докладах Совета излагаются взгляды его членов, и эти взгляды не предоставляются на утверждение сотрудникам или руководству.

114. Вопрос о необходимости изменения мандата Совета по внутреннему правосудию передается на решение группе экспертов в свете комментариев со стороны заинтересованных лиц.

F. Подотчетность

1. Введение

115. Во время учреждения новой системы правосудия ясно указывалось, что подотчетность должна стать ее центральной особенностью. Но реальность ока-

залась другой. Сутью подотчетности в контексте международной организации является то, что каждое официальное лицо отвечает за свои действия, что на основании допущенных ошибок делаются выводы и что в случае проступков используется процесс наложения дисциплинарных взысканий, в рамках которого предусмотрена защита согласно надлежащей правовой процедуре.

116. Значение подотчетности в контексте формальной системы правосудия является более ограниченным. С точки зрения Организации Объединенных Наций, если действия администрации не соответствуют правилам, сотрудник выигрывает дело, и Генеральный секретарь должен исправить ситуацию по указаниям Трибуналов. Статуты Трибуналов ясным образом устанавливают, что административные и дисциплинарные вопросы относятся к сфере полномочий Генерального секретаря, поскольку, хотя Трибуналы могут отменять решения в отношении назначения, повышения или увольнения, они также должны устанавливать сумму компенсации, которую Генеральный секретарь может выплатить в качестве альтернативы отмене оспариваемого решения (пункт 5 статьи 10 статута Трибунала по спорам, пункт 1 статьи 9 статута Апелляционного трибунала).

117. С точки зрения отдельных сотрудников дополнительные механизмы подотчетности в рамках системы правосудия связаны с полномочием судей передавать вопрос на рассмотрение Генеральному секретарю, чтобы ответственные лица отвечали за свои действия. Кроме того, решения Трибуналов помещаются в общий доступ, с тем чтобы руководители, а также персонал, могли делать выводы на их основе во избежание поведения и практики, нарушающих применимые правила.

118. Следует отметить, что другая функция подотчетности в системе правосудия заключается в подотчетности судебных органов в отношении жалоб против судей. Данный вопрос рассмотрен в разделе D выше как необходимый аспект независимости судебных органов.

2. Подотчетность с организационной точки зрения

119. Некоторые заинтересованные стороны сообщили, что наличие системы правосудия привело к «непредусмотренным последствиям», а именно к некоторой степени передачи административных вопросов на разрешение судьям, в то время как руководители скорее заботятся не об улучшении результатов работы, а о попытках избежать апелляций в связи с перебоями в работе по причине судебных процессов.

120. Совету по внутреннему правосудию ясно, что хотя Организация руководствуется набором комплексных и зачастую сложных для понимания правил, правила, однажды принятые в международной организации, должны соблюдаться. По мнению Совета, несправедливо обвинять судей в принуждении к исполнению, насколько им это удается, слишком запутанных и зачастую неясных правил и процедур. Решения, принимаемые руководителями, ограничиваются не только текстом самих правил, но и толкованием их значения судьей в тех случаях, когда такое значение является неясным. Однако, как отмечалось выше, администрация может управлять спором за счет надлежащего использования формальных и неформальных процедур его урегулирования. Урегулирование, достигаемое таким образом, завершает споры без вмешательства судебных органов.

3. Подотчетность с индивидуальной точки зрения: функция передачи материалов дела

121. Генеральный секретарь несет ответственность за осуществление действий по обеспечению соответствия результатов работы персонала необходимым стандартам, а также по привлечению к дисциплинарной ответственности лиц, признанных виновными в проступках. У судей другие обязанности. Они обязаны толковать нормы права, обеспечивать надлежащее применение дисциплинарных мер и мер по обеспечению подотчетности в рамках представленного на рассмотрение дела, а также обеспечивать исполнение надлежащих правовых процедур, предусмотренных Положениями и правилами о персонале.

122. Роль судей в отношении подотчетности администрации является вторичной по сравнению с их основной функцией — разрешением споров. Тем не менее, согласно пункту 8 статьи 10 статута, Трибунал по спорам может передавать соответствующие дела Генеральному секретарю или административным руководителям отдельно управляемых фондов и программ Организации Объединенных Наций в целях принятия возможных мер для обеспечения подотчетности. Пункт 5 статьи 9 статута Апелляционного трибунала сформулирован аналогичным образом. Совет по внутреннему правосудию был проинформирован о том, что с момента внедрения новой системы в 2009 году до сегодняшнего дня было передано 20 дел для обеспечения подотчетности, одно от Апелляционного трибунала и 19 от Трибунала по спорам. В десяти случаях передача дел Трибуналом по спорам была отменена Апелляционным трибуналом.

123. Сложность представляет то, что статуты не устанавливают ясным образом, какие дела подлежат передаче материалов дела судьей Генеральному секретарю. Такая недостаточная ясность стала причиной ряда проблем, которые может конструктивно рассмотреть группа экспертов.

124. Взгляды заинтересованных сторон на надлежащий объем полномочий по передаче материалов дел различаются. Администрация настаивает на том, что передача материалов должна относиться только к конкретным лицам, в то время как ассоциации персонала приветствуют более широкий подход. Одна из заинтересованных сторон отметила, что в одном случае передача материалов в отношении целого центрального контрольного органа при рассмотрении решения о повышении, оспариваемого сотрудником в Трибунале по спорам, затруднила добровольное привлечение персонала к исполнению таких обязанностей.

125. Совету по внутреннему правосудию кажется очевидным, что, по меньшей мере, дела о потенциальных проступках могут подлежать передаче, и что статуты должны предусматривать это ясным образом. Будет также полезно предусмотреть возможность передачи дел в связи с системными административными проблемами, например систематическим невыполнением процедуры приема на работу или перебоями в работе в связи с действиями «серийных» заявителей или подачей недопустимых апелляций. Группа экспертов может конструктивно изучить данные вопросы.

126. Большее беспокойство большинства заинтересованных сторон и Совета по внутреннему правосудию вызывает то, что лица, чьи имена указываются, могут не иметь возможности представить свою версию событий. В некоторых случаях передача дела отменялась Апелляционным трибуналом на основании отсутствия юрисдикции, без замечаний по существу дела. В таких делах репу-

тация лица все-таки страдает, поскольку сведения о передаче материалов в отношении названного лица выводится в результатах поиска в поисковой системе, даже если такая передача отменена по апелляции или Генеральный секретарь после проведения расследования принял решение о неоправданности административных или дисциплинарных действий. Соответственно, Совет рекомендует, чтобы в таких случаях лица назывались по должности или инициалам, а не по фамилии (см. также пункт 66 выше).

127. Совет по внутреннему правосудию придерживается мнения о том, что при любой передаче дела должно соблюдаться право на надлежащую правовую процедуру, которым обладают объекты критики, включая право на участие в подаче апелляций по таким решениям сторонами спора. Если Трибунал намеревается передать материалы дела для обеспечения подотчетности определенного лица, он должен дать этому лицу возможность представить комментарии по предлагаемому действию до того, как судья или судьи (в случае Апелляционного трибунала) примут решение о передаче материалов в отношении соответствующего лица Генеральному секретарю.

128. Судьи критикуют факт отсутствия обратной связи после передачи дела. Судьи Трибунала по спорам в Найроби специально рекомендуют, чтобы в статуты были внесены изменения, предусматривающие информирование судьи Генеральным секретарем о действиях, предпринятых по результатам передачи дела. Сложность учета данного требования судей состоит в том, что только Генеральный секретарь отвечает за результаты работы и дисциплину персонала, и независимость судебных органов ограничивает возможность их участия в разрешении административных или дисциплинарных вопросов за исключением разрешения определенного спора, представленного их вниманию, и передачи соответствующих материалов для принятия мер.

129. Тем не менее группа экспертов может пожелать изучить надлежащий уровень информации, которая может быть представлена Генеральной Ассамблее после передачи материалов дела. Совет по внутреннему правосудию отмечает, что Генеральный секретарь ежегодно представляет доклад о принятых мерах дисциплинарного воздействия, и в этот доклад можно включить пункт с указанием того, были ли такие меры предприняты на основе переданных дел. В докладе Генерального секретаря об отправлении правосудия также может приводиться описание административных реформ, предпринятых после передачи Трибуналами материалов с критикой административной практики. Если такие процедуры будут приняты и если указание на лицо будет содержать должность или инициалы, а не фамилию сотрудника, будут соблюдаться права участников процесса на надлежащую правовую процедуру, и потенциальная ценность передачи дел будет реализована.

130. Существуют различные взгляды на то, следует ли передавать информацию после завершения процесса сотруднику, подавшему заявление (в Трибунал по спорам), или апеллянту/ответчику (в случае Апелляционного трибунала) по делу, в рамках которого была осуществлена передача материалов. Совет по внутреннему правосудию не видит сложностей, связанных с процедурой отчетности, если будут соблюдаться положения, представленные в предыдущем пункте. Если передача материалов дела отменяется по апелляции, очевидно, что сотрудник уже будет осведомлен о результате такой передачи.

131. Совет по внутреннему правосудию рекомендует предусмотреть формальное признание со стороны ответчика, предоставленное передающему материалы дела Трибуналу, о том, что передача принята к сведению и будет рассмотрена согласно положениям и правилам Организации.

132. Совет по внутреннему правосудию считает, что группа экспертов может конструктивно изучить весь вопрос обратной связи со стороны Генерального секретаря после направления материалов дела для обеспечения подотчетности со стороны обоих Трибуналов.

133. Наконец, по мнению Совета по внутреннему правосудию, дела, связанные с ненадлежащим поведением перед судьей во время заседания или отсутствием надлежащего реагирования на указания суда, являются вопросом, подлежащим разрешению Трибуналами согласно кодексу поведения для советников, а не в контексте системы передачи материалов для принятия мер.

4. Руководство на основании обобщенного опыта

134. Генеральная Ассамблея в резолюции 69/203 просила составить и распространить руководство по организации служебной деятельности на основании обобщения судебной практики Трибуналов до семидесятой сессии.

135. Совет по внутреннему правосудию считает, что в определенной форме руководство на основании обобщенного опыта из судебной практики Трибуналов является необходимым, но при этом, поскольку практика Трибуналов постоянно развивается, оно может быть ограничено общими вопросами и выпущено в форме веб-документа, который затем может постоянно пересматриваться.

136. Совет по внутреннему правосудию отметил практическую сложность, заключающуюся в том, что подготовка руководства на основании обобщенного опыта относится к обязанностям Группы управленческой оценки, которая уже перегружена, особенно в связи с ее работой по урегулированию дел.

5. Сообщения о нарушениях и преследование

137. Обязанностью сотрудников является предоставление доклада о любом нарушении положений и правил Организации официальным лицам, которые отвечают за принятие надлежащих мер (ST/SGB/2005/21, пункт 1.1). Чтобы обеспечить эффективную работу данной системы, Генеральным секретарем разработана схема защиты лиц, предоставляющих такую информацию (сигнализирующих о нарушениях), от преследования. Различные заинтересованные стороны сообщили, что данная система пересматривается.

138. Совет по внутреннему правосудию отмечает, что в соответствии с существующей системой директор Управления по вопросам этики принимает окончательное решение о наличии факта преследования. Однако в связи со структурой Управления по вопросам этики Апелляционный трибунал принял решение о том, что решение данного официального лица, являющегося сотрудником, не допускает судебного пересмотра. Совет считает, что группе экспертов следует изучить данный вопрос, чтобы обеспечить возможность судебного пересмотра решений директора Управления по вопросам этики, как и любого другого административного решения, принимаемого от имени Генерального секретаря. Если это не будет сделано, по мнению Совета, система эффективной

защиты сотрудников, сигнализирующих о нарушениях, останется в существенной мере скомпрометированной.

VI. Управление по вопросам отправления правосудия

139. Как и в своих предыдущих докладах, Совет по внутреннему правосудию отмечает большое значение работы Управления по вопросам отправления правосудия. Управление является независимым подразделением, ответственным за общую координацию деятельности в рамках формальной системы отправления правосудия и за содействие обеспечению ее справедливого, транспарентного и эффективного функционирования. Управление обеспечивает основную, техническую и административную поддержку Трибуналу по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционному трибуналу Организации Объединенных Наций через их секретариаты; оказывает помощь сотрудникам и их представителям в подаче требований и апелляций посредством Отдела юридической помощи персоналу; и, в случае необходимости, оказывает помощь Совету по внутреннему правосудию[8]. Совет выражает признательность Управлению и особенно Канцелярии Директора-исполнителя за помощь, предоставленную ему в ходе его сессии и в процессе набора персонала, хотя Управление обладает недостаточными ресурсами, с учетом многочисленных мандатов.

140. Совет по внутреннему правосудию особо отмечает усилия Управления по вопросам отправления правосудия, направленные на расширение и развитие его программ разъяснительной работы и обучения. Как указывалось выше, разъяснительная работа является основополагающим компонентом эффективного доступа к системе правосудия. Управлению по вопросам правосудия, несмотря на ограниченные ресурсы и задержку в наборе персонала[9], удается расширять объем своих усилий в данном отношении.

VII. Документы, представленные Апелляционным трибуналом и Трибуналом по спорам Генеральной Ассамблее

141. Документы, представленные Апелляционным трибуналом и Трибуналом по спорам, приложены к настоящему докладу (см. приложения II и III) согласно требованию Генеральной Ассамблеи, представленному в ее резолюции 69/203. В целях сохранения независимости Трибуналов данные документы передаются Ассамблее в неизменной форме.

142. В докладе за 2014 год Совет по внутреннему правосудию принял к сведению мнение судей о том, что их независимый статус требует, чтобы они были независимо и напрямую подотчетны Генеральной Ассамблее, что следует из их докладов, приложенных к настоящему докладу Совета (см., например, A/68/306, приложение II, пункты 11 и 12). Совет сообщил, что согласится с

[8] См. ST/SGB/2010/3, раздел 2.1.

[9] Совет по внутреннему правосудию отмечает, что судьи Трибунала по спорам в Найроби, в документе, представленном Совету в течение его сессии, выразили сожаление в связи с пагубным воздействием на их работу таких задержек при заполнении позиций в Секретариате.

принципом прямой подотчетности судей Генеральной Ассамблее, если группа по обзору сочтет, а Генеральная Ассамблея признает, что такая прямая подотчетность была бы целесообразной (A/69/205, пункт 127). Судьи Трибунала по спорам в Найроби в их комментариях Совету сочли такую подотчетность необходимой, особенно в связи с тем, что они могли бы представлять свои взгляды в отношении предлагаемых изменений статутов напрямую Ассамблее.

143. Группе экспертов предлагается рассмотреть данный вопрос и сделать надлежащие рекомендации Генеральной Ассамблее.

144. Как и в случае обмена мнениями с другими заинтересованными лицами в течение сессии Совета по внутреннему правосудию, обмен мнениями с судьями отражен в разделе V настоящего доклада вместе с наблюдениями и рекомендациям Совета в отношении такого обмена мнениями.

VIII. Заключения

145. Обычно Совет по внутреннему правосудию представляет рекомендации Генеральной Ассамблее, как это требуется в соответствии с его мандатом. Однако в большей части настоящего доклада представлены предложения и рекомендации для группы экспертов, которая была основана для пересмотра всей системы правосудия согласно резолюции 69/203 Ассамблеи.

146. Хотя Совет по внутреннему правосудию желает сообщить о своих взглядах, он не желает создавать впечатление, что он каким-либо образом претендует на полномочия, предусмотренные более широким мандатом группы экспертов. Соответственно, данные рекомендации и рекомендации, представленные Советом в 2014 году вместе с соответствующими рекомендациями, предложенными ранее первым составом Совета, для удобства группы экспертов резюмируются в приложении I к настоящему докладу.

147. Наконец, следует напомнить, что в пункте 56 резолюции 67/241 Генеральная Ассамблея выразила свою озабоченность в отношении задержки выбора второго состава Совета по внутреннему правосудию. Как отмечается в пункте 1 настоящего доклада, срок полномочий второго состава Совета завершается 12 ноября 2016 года. В ответ на запрос Ассамблеи Совет рекомендует приступить к процессу выдвижения кандидатов в следующий состав Совета не позднее 1 мая 2016 года (см. A/68/306, пункт 378).

(*Подпись*) Иан **Бинни**

(*Подпись*) Кармен **Артигас**

(*Подпись*) Синха **Баснаяке**

(*Подпись*) Энтони **Дж. Миллер**

(*Подпись*) Виктория **Филлипс**

Приложение I

Резюме рекомендаций Совета по внутреннему правосудию группе экспертов, осуществляющей независимую промежуточную оценку системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций

1. В докладе за 2014 год Совет по внутреннему правосудию привел ряд подробных рекомендаций для группы по обзору, в настоящее время — группы экспертов, учрежденной согласно пункту 11 резолюции 69/203 для проведения независимой промежуточной оценки системы правосудия в Организации Объединенных Наций. Совет приводит дальнейшие рекомендации группе в разделе V настоящего доклада в свете обсуждений с заинтересованными сторонами в ходе годовой сессии. Все данные рекомендации резюмируются ниже для удобства группы экспертов вместе с актуальными предыдущими рекомендациями, представленными первым составом Совета.

2. Председатель Совета по внутреннему правосудию готов ответить, в ходе телеконференции или лично, на любые вопросы, которые могут возникнуть у группы экспертов, или пояснить любые рекомендации Совета.

1. Эффективный доступ к системе правосудия

3. В настоящем докладе Совет по внутреннему правосудию рекомендует группе экспертов изучить вопрос недостатка информации, доступной персоналу на местах, в отношении имеющихся в их распоряжении ресурсов в рамках как формальной, так и неформальной системы правосудия, для урегулирования споров, включая ресурсы для получения консультаций по их заявлениям или апелляциям, поданным в Трибуналы (пункты 32–38). В докладе за 2014 год Совет рекомендует расширить как разъяснительную работу, так и обучение (A/69/205, пункты 171–173).

4. В настоящем докладе Совет рекомендует, в свете почти всеобщего признания усилий и ценности Отдела юридической помощи персоналу, чтобы группа экспертов рассмотрела потребности Отдела, чтобы сделать его услуги доступными для большего количества персонала (пункт 48). Совет отмечает, что в докладе за 2014 год он достаточно подробно описал важность Отдела для успешной работы системы правосудия и необходимость его адекватного финансирования (A/69/205, пункты 128–137) — эту точку зрения разделял первый состав Совета (A/65/304, пункты 70–73, и A/66/158, пункты 41 и 42).

5. Совет отметил, что, хотя он счел, что средства организации можно более эффективно направить на расширение Отдела юридической помощи персоналу, он предлагает группе экспертов изучить, в свете практики административных трибуналов других международных организаций, вопрос о внесении изменений в статуты Трибуналов, содержащих положения о присуждении издержек лица, заявление или апелляция которого были удовлетворены, на привлечение частного адвоката (пункты 54 и 55).

2. Независимость судебных органов

6. Совет рекомендует, чтобы группа рассмотрела возможность создания механизма разрешения споров между судьями и администрацией в отношении договоров (пункт 69).

7. Совет также рекомендует, чтобы группа экспертов изучила вопрос судей ad litem на приоритетной основе, поскольку данные о рабочей нагрузке свидетельствуют о целесообразности перевода позиций ad litem в постоянные должности с полной занятостью (пункты 70 и 71). В докладе за 2014 год Совет подчеркнул необходимость преобразования должностей ad litem в постоянные (A/69/205, пункты 152—155) — эту точку зрения разделял первый состав Совета (A/65/304, пункт 21; A/66/158, пункты 9 и 10; а также A/67/98, пункты 21 и 22).

8. Совет рекомендует, чтобы группа экспертов изучила уровень и режим вознаграждения судей Апелляционного трибунала (пункты 73—76). В докладе за 2014 год Совет отметил наличие проблем в связи с существующей системой оплаты деятельности судей Трибунала и сослался на точку зрения первого состава Совета о сложностях, создаваемых системой (A/69/205, пункты 159—163). Первый состав Совета также рекомендовал, чтобы система вознаграждения была пересмотрена (A/67/98, пункт 34; а также A/66/158, пункт 20).

9. Совет рекомендует, чтобы группа экспертов пересмотрела вопрос фактического статуса судей в рамках Организации (пункты 81 и 82).

10. Вопрос привилегий и иммунитетов был предметом предшествующих рекомендаций Совета (A/69/205, пункты 164—166, и A/68/306, пункты 63—67) и судей (см. A/68/306, приложение I, пункты 1—5; A/67/98, приложение I, пункты 1—3, и приложение II, пункты 9—12) и первого состава Совета (A/67/98, пункт 36; A/66/158, пункт 22, и A/65/304, пункт 35). В резолюции 69/203 Генеральная Ассамблея приняла решение передать вопрос об унификации привилегий и иммунитетов судей Генеральному секретарю.

11. Ввиду того факта, что многие заинтересованные стороны отметили в ходе обсуждения с Советом, что сотрудникам легче выигрывать дела в Трибунале по спорам, а администрации — в Апелляционном трибунале, Совет считает, что группе экспертов следует рассмотреть дела для проверки истинности данной позиции, основанной на официальных данных по результатам дел (пункт 84).

3. Квалификация судей Трибунала по спорам

12. Совет по внутреннему правосудию рекомендует, чтобы группа экспертов рассмотрела ряд технических изменений для внесения в пункт 3 статьи 4 статута Трибунала по спорам для приведения их в соответствие с изменениями, внесенными Генеральной Ассамблеей в пункт 3 статьи 3 статута Апелляционного трибунала (пункты 87 и 88).

13. Совет рекомендует, чтобы группа экспертов изучила технические изменения в статуты, чтобы позволить Управлению по вопросам отправления правосудия опубликовать консолидированные редакции статутов на его веб-сайте после принятия Генеральной Ассамблеей изменений в их текст (пункт 89).

4. Стимулирование более широкого использования средств внесудебного урегулирования

14. В докладе за 2014 год Совет по внутреннему правосудию подчеркнул важность стимулирования использования возможностей по внесудебному урегулированию споров в рамках как формальной, так и неформальной систем (A/69/205, пункты 188—193), взгляды первого состава Совета были аналогичными (A/66/158, пункты 52 и 53). Данные взгляды дополняются положениями настоящего доклада (пункты 90—100).

15. Совет рекомендует, чтобы группа экспертов изучила вопрос о том, почему в рамках отдельно управляемых фондов и программ существует более сильная культура урегулирования споров по сравнению с Секретариатом (пункт 92).

16. Совет рекомендует, чтобы группа экспертов рассмотрела возможность внесения изменений в Правила о персонале, с тем чтобы позволить Трибуналу по спорам продлять сроки направления апелляции, если обе стороны подают соответствующее заявление, для облегчения переговоров об урегулировании спора (пункт 94) — эту точку зрения разделял первый состав Совета (A/66/158, пункты 53—57).

17. Совет рекомендует, чтобы группа экспертов рассмотрела возможность внесения изменений в статуты Трибуналов для предоставления им возможности передачи дел на посредничество независимо от пожеланий сторон (пункт 96).

18. Совет также рекомендует, чтобы группа экспертов рассмотрела потребности Группы управленческой оценки и формальной системы правосудия для урегулирования дел (пункт 97).

19. Совет также рекомендует, чтобы группа экспертов рассмотрела возможность изменения применимых правил для обеспечения выплаты незначительных сумм при урегулировании дел без необходимости удостоверения того, что такие суммы выплачиваются в рамках исполнения юридического обязательства или являются выплатой экс-гратиа (пункт 100).

5. Ведение дел

20. Совет по внутреннему правосудию рекомендовал, чтобы ответчик был представлен в делах по дисциплинарным вопросам в отделениях, в которых работает Трибунал, без необходимости направления старшего юриста из Центральных учреждений в командировку в другое отделение для участия в деле (A/68/306, пункты 51 и 52). Совет отмечает, что данная практика пересматривается, хотя проблема, судя по имеющимся данным, по-прежнему существует (пункт 103).

21. Совет рекомендует группе экспертов рассмотреть потребность в большей последовательности в отношении периода времени, необходимого Трибуналу по спорам для публикации решений после закрытия основных слушаний (пункт 105).

22. Совет принимает к сведению рекомендацию судей Трибунала по спорам в Найроби о том, что Апелляционный трибунал должен функционировать постоянно, и предлагает группе экспертов рассмотреть этот вопрос (пункт 106).

23. Совет рекомендует группе экспертов рассмотреть потребность в наличии дежурного судьи с полной занятостью или дежурного судьи, доступного по мере необходимости (работа которого будет оплачиваться) для организации оперативного рассмотрения промежуточных ходатайств и апелляций, а также оперативного рассмотрения простых дел и принятия решений о недопустимости апелляций, при этом решения такого судьи подлежат рассмотрению Апелляционным трибуналом на следующей сессии (пункты 107 и 108).

24. Совет рекомендует, чтобы группа экспертов изучила вопрос о предоставлении Трибуналами указаний сторонам о сроках каждого этапа процесса при рассмотрении дела (пункт 109).

25. Совет рекомендует, чтобы группа экспертов изучила вопрос о возможности продления срока полномочий председателей Трибуналов более одного года, чтобы позволить Председателю каждого Трибунала последовательно управлять деятельностью соответствующих Трибуналов (пункт 110).

26. Первый состав Совета рекомендовал передать вопрос о необходимости привлечения трех судей в рамках Трибунала по спорам на решение Председателю Трибунала по спорам по каждому конкретному делу (A/65/304, пункт 29, и A/66/158, пункт 56).

6. Мандат и деятельность Совета по внутреннему правосудию

27. Вопрос об изменении мандата или режима работы Совета по внутреннему правосудию передается на разрешение группе экспертов в свете комментариев, сделанных заинтересованными лицами (пункт 114). Данная рекомендация заменяет рекомендацию, представленную в докладе за 2014 год, о том, что подробное определение круга ведения будет шагом вперед по сравнению с существующей системой общего круга ведения и конкретными задачами, время от времени возлагаемыми на Совет Генеральной Ассамблеей (A/69/205, пункты 186 и 187).

7. Подотчетность и функция Трибуналов по передаче материалов дела

28. Совет по внутреннему правосудию рекомендует, чтобы группа экспертов рассмотрела вопрос объема и действия положений о передаче материалов дела в рамках функции подотчетности, приведенных в пункте 5 статьи 10 статута Трибунала по спорам и пункте 5 статьи 9 статута Апелляционного трибунала, а также рассмотрела необходимость большей ясности в отношении сферы применения данной функции в статутах (пункты 121—132).

29. Совет рекомендует группе экспертов включить дела, связанные с потенциальными проступками, в сферу применения функции передачи материалов дела, а также рассмотреть вопрос о включении в нее системных административных проблем (пункт 125).

30. Совет считает, что любое лицо, в отношении которого Трибунал может передать материалы дела, должно идентифицироваться в решении только по должности или инициалам, и такому лицу должно быть предложено представить комментарии до принятия решения о передаче материалов дела (пункты 126 и 127).

31. Совет рекомендует группе экспертов рассмотреть вопрос об информации, которая должна предоставляться судьям, Генеральной Ассамблее и сотруднику — стороне дела в рамках дела, по которому осуществляется передача материалов (пункты 128—132).

32. Совет принимает к сведению тезисы и рекомендации по вопросу передачи материалов дела, представленные в докладе за 2014 год (A/69/205, пункты 143—148).

8. Подотчетность и руководство на основании обобщенного опыта

33. В докладе за 2014 год Совет по внутреннему правосудию рекомендовал обновить документ «Обобщенный опыт работы системы отправлении правосудия: справочник для руководителей» и провести оценку его фактического использования руководителями и его влияния на принятие решений (A/69/205, пункты 138—142). В настоящем докладе Совет допускает возможность публикации на основе руководства на основании обобщенного опыта веб-документа (пункты 134—136).

9. Подотчетность и судебный контроль решений о наличии факта преследования

34. Совет по внутреннему правосудию рекомендует, чтобы группа экспертов рассмотрела решения, принятые директором Управления по вопросам этики по вопросам о преследовании сотрудников, сигнализирующих о нарушениях (пункт 138).

10. Роль общих принципов права и Устава Организации Объединенных Наций

35. В своем докладе за 2014 год Совет по внутреннему правосудию отметил, что Генеральная Ассамблея в своей резолюции 67/241 (пункт 7), установила, что «трибуналы должны применять общие принципы права и Устав в контексте их статутов и соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи, положений, правил и административных инструкций и согласно им». Совет рекомендует группе экспертов изучить данный вопрос (A/69/205, пункты 122—124).

11. Набор сотрудников в систему правосудия

36. Совет по внутреннему правосудию не может комментировать вопросы, относящиеся к набору персонала и потребностям персонала формальной системы, поскольку Управление по вопросам отправления правосудия, включая Секретариаты, и судьи располагают подробными данными, необходимыми для эффективного решения данного вопроса и предоставления своих рекомендаций группе экспертов. Тем не менее Совет отмечает существенный объем обязанностей Управления (пункты 139 и 140) и в 2014 году предложил, чтобы группа экспертов рассмотрела рабочую нагрузку Управления и его потребности в наборе персонала (A/69/205, пункты 167 и 168) — данная точка зрения разделялась первым составом Совета (A/66/158, пункты 31—33, и A/67/98, пункты 28 и 57).

12. Единый кодекс поведения для всех представителей

37. Данный вопрос, по которому Совет по внутреннему правосудию привел рекомендации в предшествующем докладе (A/69/205, пункты 174—184), был разрешен Генеральной Ассамблеей в резолюции 69/203 (пункт 44), в которой она просила Генерального секретаря представить единый кодекс поведения для всех юридических представителей «без ущерба для дисциплинарных полномочий других инстанций» на следующей сессии Ассамблеи.

13. Структуры, которые проводят расследования

38. В своем докладе за 2014 год Совет по внутреннему правосудию отметил существенное количество структур, проводящих расследования в связи с возможными проступками, и предложил группе экспертов рассмотреть возможность рационализации данных процедур (A/69/205, пункты 194—199). Совет отмечает, что был проинформирован о том, что данный вопрос активно рассматривается рабочей группой Комитета по взаимоотношениям между администрацией и персоналом, в которой представлено Управление служб внутреннего надзора.

14. Документы, представленные Трибуналами Генеральной Ассамблее

39. Совет по внутреннему правосудию предлагает группе экспертов рассмотреть вопрос о том, следует ли судьям быть напрямую подотчетными Генеральной Ассамблее (пункты 141—144).

Приложение II

Письмо судей Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций

A. Ресурсы Трибунала

1. Апелляционный трибунал является постоянным трибуналом последней инстанции системы отправления правосудия для сотрудников Организации и Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ. Кроме того, он является административным трибуналом последней инстанции для персонала нескольких международных агентств и структур, которые приняли его юрисдикцию, включая, например, Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций и Международную организацию гражданской авиации.

2. В состав Апелляционного трибунала входят семь судей, представляющих семь различных государств мира. Судьи не являются сотрудниками Организации. Большинство из них продолжают участвовать в слушаниях и принимать решения по делам, рассматриваемым в национальных судах, с полной занятостью, и исполняют свои обязанности в рамках Апелляционного трибунала на условиях частичной занятости. Меньшинство из них вышли на пенсию после работы в национальных судах.

3. Апелляционный трибунал получает и рассматривает не только апелляции против решений трибуналов предыдущих инстанций (или их эквивалентов), которые судьи рассматривают в рамках трех годовых сессий, но и ходатайства, подаваемые сторонами в течение года. Следовательно, большинство ходатайств подается вне периода сессии Трибунала. Тем не менее ходатайства зачастую требуют оперативного юридического внимания, и решения по ним должны приниматься безотлагательно.

4. Пункт 1 статьи 2 Регламента Апелляционного трибунала предусматривает, что Председатель руководит работой Апелляционного трибунала и его Секретариата. Аналогичным образом, согласно статье 18*bis* Регламента, Председатель несет ответственность по управлению делами, рассматриваемыми Трибуналом, что включает выпуск постановлений, которые представляются целесообразными для справедливого и оперативного разрешения дела, постановлений, которые являются правосудными по отношению к сторонам, исключение дел из реестра и передачу дел судье или группе судей.

5. В течение первого года существования Апелляционного трибунала Председатель нес ответственность за принятие постановлений в отношении ходатайств сторон и решения их юридических вопросов, которые возникали за пределами периодов проведения годовых сессий. Однако начиная с июля 2010 года судьи Трибунала создали систему «дежурного судьи», согласно которой Председатель назначает судей, которые, по очереди выполняют необходимые судебные функции между годовыми сессиями, ежемесячно сменяя друг друга.

6. Система дежурных судей, предназначенная для оказания содействия Председателю, создана исключительно по инициативе судей Апелляционного трибунала, которые стремились обеспечить своевременное рассмотрение хода-

тайств сторон. Судьи добровольно расходовали свое собственное время, выступая в качестве «дежурных судей», не получая какого-либо вознаграждения за рассмотрение ходатайств сторон и принятие постановлений по ним.

7. Система дежурных судей сыграла ключевую роль в своевременном продвижении дел на различных этапах разбирательства и в предупреждении возможных нарушений надлежащих правовых процедур. Однако с момента создания системы объем работы, которую необходимо выполнять в период между годовыми сессиями, значительно возрос.

8. С 2009 года Апелляционный трибунал выпустил в общей сложности 223 постановления по разнообразным процедурным ходатайствам. В рамках дел были приняты постановления по сотням других ходатайств. Однако количество ходатайств, требующих внимания за пределами годовых сессий, продолжает расти. В 2014 году Секретариат Трибунала получил 84 ходатайства, и на 30 июня 2015 года Секретариат получил 34 ходатайства.

9. Это резкое увеличение числа ходатайств создало такую непомерную нагрузку на судей, которые добровольно тратили на это время за пределами годовых сессий, что система дежурных судей перестала быть жизнеспособной, особенно в отсутствие какого-либо вознаграждения. Таким образом, система дежурных судей перестала функционировать в апреле 2014 года.

10. С указанного момента бремя рассмотрения ходатайств и других юридических вопросов за пределами годовых сессий ложится исключительно на Председателя, который принимает решения по срочным ходатайствам и откладывает рассмотрение всех других ходатайств и юридических вопросов до следующей сессии Апелляционного трибунала. Как и ожидалось, такое изменение привело к накоплению нерассмотренных дел, поскольку просто невозможно принять решения по всем поданным ходатайствам, другим юридическим вопросам и всем назначенным к слушаниям апелляциям в течение трех годовых сессий.

11. Управление Секретариатом и его персоналом является достаточно сложной задачей, если Председатель не находится в Нью-Йорке. В настоящее время персонал Секретариата должен поддерживать постоянный контакт с Председателем для получения указаний по вопросам направления или принятия неоднозначной апелляции, и зачастую в отношении надлежащих процедур, которые следует соблюдать после подачи апелляции. Соответственно, Апелляционный трибунал предлагает организовать пребывание Председателя или другого судьи, назначенного Председателем, в Нью-Йорке, с полной занятостью, в целях руководства Секретариатом и его персоналом для эффективного исполнения ими своих обязанностей.

12. Таким образом, Председатель или назначенное им лицо сможет оперативно рассматривать все поданные ходатайства и другие юридические вопросы, а не только срочные ходатайства, тем самым обеспечив скорейшее заслушивание апелляций и принятие по ним решений в ходе годовых сессий без необходимости рассматривать посторонние ходатайства и другие вопросы, не связанные с существом апелляций. Кроме того, такое изменение позволит Председателю или назначенному им лицу лучше исполнять функции ведения дел согласно статье 18*bis* Регламента.

13. В краткосрочной перспективе следует принять меры для восстановления системы дежурных судей на устойчивой основе, которая будет предусматривать компенсацию за время, потраченное судьями на принятие постановлений по ходатайствам и решение других юридических вопросов.

B. Ресурсы Секретариата

14. Судьи Апелляционного трибунала осознают, что их мандат предполагает заслушивание апелляций и принятие решений по ним как можно более оперативно, чтобы разъяснять и урегулировать юридические вопросы и сводить к минимуму объем неоднозначности в профессиональной деятельности сотрудников, а также обеспечивать возможность исполнения администрацией ее обязанностей по управлению, располагая большей информацией и в более предсказуемой юридической среде. Трибунал является единственной апелляционной инстанцией в рамках Организации, обладающей таким мандатом, и судьи воспринимают данный мандат серьезно. Помня об этой цели, судьи принимают на себя исключительно большой объем работы на каждой сессии, чтобы избегать накапливания дел.

15. Для каждой из трех годовых сессий Апелляционного трибунала персонал Секретариата определяет, какие дела готовы к судебному пересмотру, копирует материалы дел для направления судьям, обеспечивает логистическую подготовку к сессиям (в Нью-Йорке и других подразделениях), составляет заметки для судей, включающие описание соответствующих фактов, позиций сторон, юридических вопросов и относящихся к делу положений прецедентного права и административных положений, связанных с данными вопросами, принимает участие в групповых обсуждениях, обеспечивает юридическую и административную поддержку в отношении устных слушаний, подготавливает пленарные заседания и оказывает поддержку во время их проведения, а также редактирует решения Трибунала, готовит их итоговую редакцию и публикует их.

16. Помимо подготовки к трем годовым сессиям персонал Секретариата осуществляет управление повседневной деятельностью Апелляционного трибунала согласно указаниям Председателя. В состав такой деятельности входит обработка входящей документации, доставка документов сторонам, предупреждение Председателя о новых ходатайствах и других неразрешенных юридических вопросах, подготовка проектов судебных постановлений по разрешению процедурных ходатайств, обработка выпускаемых постановлений и ответ на запросы сторон и заинтересованных лиц.

17. Персонал Секретариата также ведет реестр Трибунала и обслуживает вебсайт, а также предоставляет статистическую информацию и комментарии от имени Апелляционного трибунала Управлению по вопросам отправления правосудия для включения в доклады о деятельности и доклады Генерального секретаря об отправлении правосудия. У Секретариата просто нет избыточных мощностей.

18. С момента учреждения в 2009 году Апелляционный трибунал принял в общей сложности 532 решения, многие из которых относятся к многочисленным сотрудникам Организации Объединенных Наций и других международных учреждений и организаций. Это означает, что ежегодно публикуются более 100 решений или от 30 до 35 решений за каждую сессию. Это необычайно

высокий показатель по сравнению с рабочей нагрузкой большинства других международных административных трибуналов, особенно с учетом юрисдикции Трибунала, включающей Организацию и несколько других международных учреждений и структур, в большинстве из которых действуют уникальные регламенты, правила и административные распоряжения, а также с учетом частичной занятости судей и весьма незначительной численности персонала Секретариата, о чем говорится ниже.

19. В 2014 году Апелляционный трибунал получил 137 дел. На 30 июня 2015 года имелось более 100 апелляций, ожидающих рассмотрения, которые обеспечивают рабочую загрузку примерно на год. Чтобы не допускать накопления нерассмотренных дел и обеспечить более эффективную деятельность Секретариата Трибунала, необходимо назначить еще одного сотрудника по правовым вопросам уровня С-3.

20. С момента основания в 2009 году Апелляционный трибунал использовал любую возможность, чтобы сообщать Генеральному секретарю и Генеральной Ассамблее о потребности в наличии дополнительного персонала для оказания содействия Секретариату. В настоящее время персонал Секретариата состоит из Секретаря, двух сотрудников по правовым вопросам и двух вспомогательных сотрудников. Штата явно недостаточно для выполнения задач, с которыми Секретариат обязан справляться.

21. Необходимо срочно принять на работу дополнительного сотрудника по правовым вопросам (С-3) для Секретариата, чтобы укрепить способность Апелляционного трибунала оказывать административную, правовую и техническую поддержку судьям Трибунала на более устойчивой и надежной основе.

22. В последних докладах Генеральной Ассамблее как Генеральный секретарь, так и Совет по вопросам правосудия признали долгосрочное существование потребности Апелляционного трибунала в наличии еще одного сотрудника по правовым вопросам (С-3) и рекомендовали утвердить финансирование данной должности. Однако эти рекомендации не были исполнены.

23. Хотя Апелляционному трибуналу известно о бюджетных ограничениях, с которыми сталкивается Организация Объединенных Наций, он считает, что в долгосрочной перспективе Организация сократит ненужные расходы, если управление ее административными процессами будет осуществляться более эффективно. Одна из функций Трибунала заключается в руководстве данными административными процессами путем обеспечения, посредством его решений, применения администрацией единообразных и предсказуемых стандартов. Трибунал может исполнять данную роль, только если он обладает достаточными людскими ресурсами. Такое содействие поможет обеспечить отсутствие накопления дел, а также дальнейшее исполнение Трибуналом мандата, предоставленного ему Генеральной Ассамблеей.

C. Ресурсы для судей

24. Организация Объединенных Наций обладает иерархической структурой штатного расписания, которая не включает судей Апелляционного трибунала, не обладающих статусом или рангом. С момента учреждения Апелляционного трибунала в 2009 году судьи регулярно обращались с просьбой о присвоении

им статуса заместителей Генерального секретаря, что позволило бы им пользоваться широко признаваемыми привилегиями и иммунитетом Организации.

25. Такое решение также будет означать присвоение судьям Апелляционного трибунала статуса, которым обладали судьи бывшего Административного трибунала, которых они заменили, и который соответствует рангу судей других международных трибуналов, включая Международный уголовный трибунал по Руанде, Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии, Специальный трибунал по Ливану и Специальный суд по Сьерра-Леоне.

26. Кроме того, тот факт, что судьи не имеют признанного статуса или ранга, в то время как адвокаты и стороны, участвующие в Трибунале, зачастую имеют статус уровня Д-2 и выше, подрывает авторитет Апелляционного трибунала. Отсутствие старшего ранга оказывает отрицательное влияние на то, как стороны относятся к авторитету судей, что, в свою очередь, подрывает эффективность Трибунала и новой двухуровневой системы отправления правосудия.

27. Наконец, присвоение судьям Апелляционного трибунала ранга заместителей Генерального секретаря не повлечет за собой никаких затрат для Организации. Поскольку судьи Трибунала не являются сотрудниками, они не получат прав или льгот, обычно присуждаемых заместителям Генерального секретаря.

Приложение III

Меморандум судей Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций о системных вопросах

A. Введение

1. В дополнение к своему предыдущему меморандуму о системных вопросах в системе отправления правосудия Организации Объединенных Наций, представленному Генеральной Ассамблее в 2014 году (A/69/205, приложение I), судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций представляют настоящий меморандум, в котором они с почтением выражают Генеральной Ассамблее свои мнения в отношении тех же вопросов по итогам шести лет работы Трибунала.

2. С 23 по 28 февраля 2015 года судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций провели свое девятое пленарное заседание в Нью-Йорке на тему «Независимая, транспарентная и профессиональная система внутреннего правосудия в Организации Объединенных Наций пять лет спустя: достижения, обобщение опыта и планы на будущее».

3. В ходе пленарного заседания судьи обсудили текущие вопросы и вызовы, а также рассмотрели вопросы, возникающие в связи с осуществлением резолюции 69/203 Генеральной Ассамблеи, включая учреждение группы промежуточной независимой оценки (группы экспертов), кодекса поведения для специалистов-практиков, изменений в статуты и вопросов, относящихся к ведению дел, доказательствам и слушаниям.

4. Судьи провели отдельные совещания с заинтересованными лицами системы и со специалистами-практиками, выступающими перед Трибуналом по спорам. Судьи обменялись взглядами в отношении достижений и вызовов системы, а также приняли участие в обсуждениях, посвященных изучению способов повышения эффективности, результативности и справедливости системы. Вместе с судьями Апелляционного трибунала они также посетили совещание с участием Генерального секретаря.

5. Последние полтора дня девятого пленарного заседания были посвящены совместной конференции с судьями Апелляционного трибунала для обсуждения вопросов, вызывающих общую заинтересованность, на которых судья Иан Бинни, член Совета по внутреннему правосудию, представил доклад о независимости судебных органов.

B. Организационная устойчивость

Промежуточная независимая оценка формальной системы отправления правосудия

6. Трибунал по спорам выражает удовлетворение в связи с тем, что промежуточная независимая оценка системы отправления правосудия, которая проводится группой экспертов, началась в мае 2015 года. Судьи подчеркивали в своем обращении к Генеральной Ассамблее важность сохранения неизменной структуры формальной системы в течение оценки, которая будет завершена в

октябре 2015 года. Однако Трибунал отмечает, что доклад группы по промежуточной независимой оценке не будет обсуждаться Ассамблеей до семьдесят первой сессии, хотя общие выборы нового состава судей обоих Трибуналов пройдут на семидесятой сессии, вследствие чего на протяжении восьмого года будет сохраняться нестабильность системы отправления правосудия в отношении судей ad litem.

Число постоянных судей в каждом месте службы

7. Хотя необходимо дождаться завершения доклада группы экспертов по промежуточной независимой оценке системы отправления правосудия, судьи вновь заявляют, что по итогам шести лет работы потребность в двух занятых полный рабочий день судьях в каждом месте службы является неоспоримой. Статистические данные по Трибуналу по-прежнему показывают, что для своевременного выполнения Трибуналом объема работы требуется назначить двух работающих в полном режиме судей в каждом из мест службы Трибунала. В 2014 году число переданных в Трибунал дел составило 411. Судьи вновь заявляют, что поскольку они продолжают принимать все надлежащие меры по дальнейшему ускорению рассмотрения дел, включая активное досудебное ведение дел, оперативное выявление неприемлемых дел и дел, которые явно не могут быть приняты к производству, судебное вмешательство с целью урегулирования и внесение изменений в географическое распределение дел, количество дел, передаваемых в суд каждый год, остается высоким и не может быть обработано без помощи двух работающих в полном режиме судей в каждом из мест службы. В данном отношении следует уделить надлежащее внимание судьям, которые все еще имеют право участвовать в работе Трибунала по спорам.

8. Судьи Трибунала обоснованно считают, что если Генеральная Ассамблея не рассмотрит на семидесятой сессии вопрос о преобразовании должностей ad litem в постоянные должности, Ассамблее следует положительно рассмотреть вопрос о сохранении системы судей ad litem путем продления договоров с судьями ad litem и вспомогательным персоналом до 31 декабря 2016 года.

C. Вопросы, затрагивающие независимость системы отправления правосудия

Независимость Трибунала по спорам

9. В резолюции 69/203 Генеральная Ассамблея подтвердила и сослалась на предыдущие резолюции о функционировании системы отправления правосудия, а также применимые правовые принципы и важность принципа судебной независимости в рамках системы отправления правосудия. Однако в пунктах 36 и 37 резолюции Ассамблея повторно заявила о том, что Трибунал по спорам и Апелляционный трибунал не должны иметь никаких полномочий помимо тех, которые предусмотрены в их соответствующих статутах, и что трибуналы должны применять общие принципы права и Устав Организации Объединенных Наций в контексте их статутов и соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи и утверждаемых ею положений, правил и административных инструкций и согласно им.

10. Судьи отмечают, что Устав Организации Объединенных Наций является высшим документом в иерархии структуры системы внутреннего правосудия.

Преамбула устава повторно утверждает веру в основные права человека и устанавливает условия, в которых возможно сохранение правосудия и уважения обязательств, вытекающих из договоров и других источников международного права. Судьи вновь заявляют, что основная функция независимых судебных органов заключается в применении и толковании правовых положений, ранее принятых директивным органом, в контексте системы внутреннего правосудия, в соответствии с международным правом и верховенством права, как установлено Генеральной Ассамблеей в резолюции 63/253. Как отмечалось Генеральным секретарем в 2007 году, персонал Организации Объединенных Наций имеет право на систему правосудия, которая соответствует применимым международным стандартам в области прав человека[10]. Следует также отметить, что кодекс поведения судей призывает их «быть в курсе соответствующих событий в международном административном и трудовом праве, а также в области международных норм прав человека».

11. Независимость судебных органов требует, чтобы любая попытка, независимо от ее источника, оказать влияние на судебную деятельность была отвергнута. Независимость судебной системы заключается также в том, чтобы проводить независимый обзор своих процедур для обеспечения справедливого и эффективного выполнения своих задач. Судьи проводят обзор своих процедур на регулярной основе во время пленарных заседаний с тем, чтобы обеспечить справедливое и оперативное рассмотрение дел. Недавно судьи пересмотрели свои процедуры, связанные с ведением дел, доказательствами и слушаниями.

12. Судьи напоминают о доктрине разделения властей, согласно которой судебная система является отдельной структурой, свободной от вмешательства со стороны исполнительной или законодательной власти, и согласно которой полномочия каждого органа четко разграничены. В противном случае под угрозой оказываются независимость любого судебного органа и первоначальный замысел Ассамблеи при создании новой системы отправления правосудия.

13. Это обусловливает то, что Трибунал по спорам обладает полной административной и финансовой независимостью от Управления по вопросам отправления правосудия, возглавляемого Директором-исполнителем. Функциональная независимость, краеугольный камень независимости судебных органов, должна быть гарантирована путем обеспечения того, чтобы Трибунал не воспринимался как орган, выступающий на стороне представителей исполнительных или законодательных органов либо одной из сторон. Канцелярия Директора-исполнителя, функции которой включают поддержку Трибуналов и надзор за Отделением юридической помощи персоналу, также исполняет координационные и председательские функции в рабочей группе по годовому докладу Генерального секретаря по отправлению правосудия. Судьи также понимают, что вопрос финансовой независимости всегда является сложным для суда. Однако судьям следует иметь слово по вопросу распределения средств.

[10] «На Организации Объединенных Наций как организации, занимающейся установлением норм и стандартов и выступающей за верховенство права, лежит особая ответственность за обеспечение своих сотрудников оперативной, эффективной и справедливой системой отправления правосудия. Поэтому она должна следовать своим собственным высоким принципам в вопросах обращения со своим собственным персоналом и управления им. Генеральный секретарь полагает, что персонал имеет право на такую систему правосудия, которая полностью отвечает применимым международным стандартам в области прав человека». (A/61/758. пункт 5 (b)).

Присуждение компенсации

14. Судьи принимают к сведению пункт 38 резолюции 69/203, в которой Генеральная Ассамблея приняла решение внести изменение в пункт 5 статьи 10 статута Трибунала о спорах, предусмотрев требование о том, что компенсация присуждается только по делам, в рамках которых доказано причинение вреда.

15. Судьи напоминают, что в принципе любое присуждение компенсации осуществляется на основе надлежащих доказательств. По некоторым делам Апелляционный трибунал сократил объем подлежащих возмещению убытков в отсутствие доказательств вреда или ущерба, причиненных стороне. Однако Апелляционный трибунал постановил, что возмещение морального ущерба в связи с нарушением прав сотрудника, особенно если нарушение имеет фундаментальный характер, установленный Трибуналом по спорам, не требует свидетельства причинения вреда или установления факта вреда[11]. Изменение, внесенное в пункт 5 статьи 10 статута Трибунала по спорам, требует подтверждения вреда доказательствами. Решение о характере доказательств принимается судьей. Во многих случаях Апелляционный трибунал снижал объем компенсации, присужденной Трибуналом по спорам, не предоставляя четких указаний или причин для такого решения. Наличие более ясных указаний было бы полезно Трибуналу по спорам и сторонам дел.

Ведение дел

16. Судьи принимают к сведению абзац 27 резолюции 69/203, в которой Генеральная Ассамблея просит Генерального секретаря предоставлять в докладе информацию о практике инициативного ведения дел судьями Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций в области содействия разрешению споров и их успешного урегулирования в рамках формальной системы оправления правосудия. Данный запрос является примером отрицательного воздействия отсутствия прямой подотчетности Трибуналов Ассамблее, а также влияния этого факта на независимость судебных органов. Для ответчика в Трибунале представление доклада о судебной практике судей является ненадлежащим, и только сами судьи могут надлежащим образом реагировать на определенные вопросы в рамках их исключительных полномочий и знаний. Генеральному секретарю следует сообщить Ассамблее, что он не может представить такой доклад, не нарушая независимости Трибунала по спорам.

17. Судьи с удовлетворением отмечают многочисленные преимущества, полученные за счет инициативного управления делами. Даже по истечении шести лет после внедрения новой системы заявления зачастую не содержат надлежащих доказательств, к ним прилагаются многочисленные и не являющиеся необходимыми документы, а также не указываются точные юридические основания и ссылки на подтверждающие источники права. Инициативное управление делами позволяет судьям направлять стороны в процессе поиска, предоставлять и получать заявления о допустимости и оспаривании фактов, документов и других доказательств, а также подготавливать дела к разрешению посредством рассмотрения документов или в формате слушания.

[11] http://www.un.org/en/oaj/appeals/judgments_2014.shtml (Eissa v. Secretary-General (2014-UNAT-469)).

18. Инициативное управление делами судьями Трибунала по спорам обусловило отзыв ряда дел. Благодаря эффективному управлению делами могут быть сэкономлены ресурсы, даже если урегулирование не достигается, поскольку дело оказывается лучше подготовленным к слушанию. В одном случае за счет инициативного управления судебным делом заявитель отозвал пять заявлений; в другом заявитель после нескольких эпизодов продления промежуточных мер отказался от трех требований по результатам урегулирования, благодаря чему отпала необходимость вызвать 29 свидетелей[12]. Путем инициативного управления делами удалось достигнуть изменения культуры на рабочем месте, тем самым приблизив достижение одной из общих целей системы оправления правосудия, а именно — сохранения гармоничной рабочей среды для персонала и руководителей.

Порядок подотчетности

19. В пункте 47 резолюции 69/203 Генеральная Ассамблея подчеркнула, что Совет по внутреннему правосудию может содействовать обеспечению независимости, профессионализма и подотчетности в рамках системы отправления правосудия, и просит Генерального секретаря поручить Совету включать в свои доклады мнения как Трибунала по спорам, так и Апелляционного трибунала.

20. Судьи приняли к сведению пункт 39 резолюции 69/203, в котором Генеральная Ассамблея приняла решение внести изменения в пункт 3 статьи 11 статута Трибунала по спорам для обеспечения незамедлительного исполнения постановлений и решений касательно ведения дела, а также решений Трибунала. В пункте 41 резолюции 69/203 Ассамблея попросила Генерального секретаря предоставить ей на основной части ее семидесятой сессии доклад о введении в действие изменений, вносимых в пункт 3 статьи 11 Статута Трибунала по спорам, в том числе об административных последствиях, каких-либо последствиях для своевременного рассмотрения соответствующих дел, окончательном разрешении апелляций на постановления, если таковые были поданы.

21. Судьи считают, что такая просьба со стороны Генеральной Ассамблеи также говорит об отрицательном воздействии отсутствия прямой подотчетности Трибунала по спорам Генеральной Ассамблее, что остается еще одним до сих пор не решенным системным вопросом. Судьи убеждены, что Генеральный секретарь не может предоставлять комментарии о введении в действие изменений, вносимых в пункт 3 статьи 11 Статута Трибунала по спорам, в том числе в отношении административных последствий или каких-либо последствий для своевременного рассмотрения соответствующих дел судьями. Генеральный секретарь является стороной процесса в Трибунале, как и заявители, и, таким образом, не может предоставлять обоснованные комментарии в отношении последствий исполнения судьями изменений, внесенных в пункт 3 статьи 11 статута. Основополагающим принципом новой системы правосудия является обязательный характер постановлений и решений Трибунала. Наличие у ответчика возможности избежать действия промежуточных постановлений о приостановлении действий путем простой подачи апелляции противоречит международной и признанной практики мер судебной защиты. Постановление о приостановлении действий выпускается на основе незаконности действий prima facie,

[12] См. http://www.un.org/en/oaj/dispute/orders.shtml (Wishart Order No. 261 (NY/214)).

доказанной Трибуналу. После установления такого факта вся система может быть подорвана, если исполнения указаний можно избежать путем подачи апелляции.

22. Для обеспечения беспристрастности и независимости судебных органов, а также положения судей в иерархии Организации Объединенных Наций необходимо, чтобы Трибунал имел прямой доступ к Ассамблее вместо того, чтобы передавать все мнения и просьбы судей, особенно относящиеся к судебным практикам и рассмотрению дел, через доклад, который готовит и представляет Канцелярия Генерального секретаря, и/или доклад, который готовит Совет по внутреннему правосудию.

23. Судьи повторно заявляют о том, что с учетом роли Совета по внутреннему правосудию в качестве органа, на который Ассамблеей возложена ответственность за общий надзор и отчетность в области эффективности и действенности всей системы внутреннего правосудия в целом, порядок подотчетности одного из компонентов системы, предусматривающий обращение к Ассамблее через Совет, представляется неправильным. Судьи напоминают также о том, что такой порядок подотчетности был установлен для других трибуналов Организации Объединенных Наций и неформальной части системы отправления правосудия, а именно Канцелярии Омбудсмена.

Доступ к правосудию для судей

24. Опыт последних шести лет показывает, что судьи не имеют возможности прибегнуть к какому-либо апелляционному механизму по поводу решений, касающихся их условий службы и договорных прав, принятых администрацией, которая сама по себе подпадает под юрисдикцию трибуналов. Кроме того, переговоры между судьями и администрацией неизменно рассматриваются как политические и как подрывающие представление о судейской независимости.

25. Судьи вновь заявляют, что, по их мнению, отсутствие применимого к ним апелляционного механизма наносит ущерб независимости судебных органов. Для обеспечения прав, установленных в пункте 11 Основных принципов независимости судебных органов Организации Объединенных Наций (одобренных Генеральной Ассамблеей в 1985 году), судьи обращаются к Генеральной Ассамблее с просьбой рассмотреть вопрос о создании механизма, который позволит им озвучивать свою озабоченность.

D. Транспарентность системы отправления правосудия

Зал судебных заседаний и доступ общественности

26. Судьи с удовлетворением отмечают пункт 29 резолюции 69/203, в котором Генеральная Ассамблея вновь подтверждает необходимость обеспечения наличия в распоряжении Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций готовых для использования залов судебных заседаний, оснащенных всем необходимым. Судьи с удовлетворением сообщают, что в настоящее время Трибунал по спорам располагает надлежащими залами судебных заседаний в трех отделениях.

27. Трибунал по спорам во всех трех отделениях располагается в помещениях, занимаемых Организацией. Зачастую судьям приходится сталкиваться ли-

цом к лицу со сторонами и руководителями, которых они вызывают для участия в заседаниях. Это может оказывать отрицательное влияние на восприятие независимости судей.

Механизм подачи жалоб

28. Судьи приветствуют утверждение Генеральной Ассамблеей в пункте 41 резолюции 67/241 предложенного механизма для принятия мер в случае ненадлежащего поведения судей. Судьи напоминают, что на восьмом пленарном заседании они согласились на внедрение необходимой процессуальной базы, которая предусмотрена в докладе Генерального секретаря об отправлении правосудия (A/69/227, приложение VII). С момента утверждения механизма была получена и рассмотрена Председателем Трибунала по спорам одна жалоба. Судьи принимают к сведению пункт 46 резолюции 69/203, в котором Ассамблея обратилась с просьбой к Генеральному секретарю представить Генеральной Ассамблее в его следующем докладе доработанное предложение в отношении сферы применения и названия механизма рассмотрения жалоб на основании кодекса поведения судей. Судьи повторно сообщают, что жалобы должны рассматриваться исключительно судьями, а не Директором-исполнителем или Советом по внутреннему правосудию.

29. Судьи убеждены, что такое предложение должно быть сделано ими или что они по крайней мере должны иметь возможность предоставить свои соображения относительно сферы применения и названия механизма. В любой судебной системе отправления правосудия неоспоримо то, что задача определения сферы применения механизма рассмотрения жалоб должна быть передана судебному органу. Судьи должны обладать иммунитетами против требований, связанных с исполнением ими их судебной функции. В некоторых случаях стороны и свидетели направляли жалобы на судей на основании того, что судьи делали замечания или наблюдения в суде или в их решениях, которые лица, подавшие жалобу, сочли неприятными.

E. Выделение достаточных ресурсов

30. Судьи с удовлетворением отмечают пункт 6 резолюции 69/203, в котором Генеральная Ассамблея с удовлетворением отмечает успехи, достигнутые со времени введения системы отправления правосудия как в разрешении накопившихся старых, так и в рассмотрении новых дел, а также расширение использования механизмов неформального урегулирования конфликтов. Как отмечалось выше, судьи также удовлетворены решением Ассамблеи учредить группу экспертов по независимой оценке для анализа работы новой системы отправления правосудия в целях ее улучшения. Шестилетний опыт Трибунала по спорам свидетельствует о том, что, хотя заслуживают высокой оценки успехи, достигнутые после создания системы отправления правосудия в том, что касается рассмотрения накопившихся старых дел и разрешения новых дел, по-прежнему недооцениваются фактические расходы, связанные с деятельностью Трибунала и Управления по вопросам отправления правосудия. Нехватка ресурсов для оказания должной административной и технической поддержки угрожает надлежащему функционированию системы отправления правосудия, о чем в общих чертах говорится ниже.

Средства на командировки и обучение

31. Поразительно мало внимания уделяется Секретариатам Трибунала, которые испытывали еще большие трудности, чем судьи, поскольку за последние пять лет не выделялись средства на поездки для участия в ежегодных совещаниях сотрудников Секретариатов в трех местах службы. В этот период было трудно и подчас невозможно надлежащим образом заниматься обеспечением согласованности и стандартизацией методов работы Секретариатов. Создание профессиональной и обеспеченной адекватными ресурсами системы отправления правосудия требует постоянной подготовки и повышения квалификации всех сотрудников в рамках новой системы отправления правосудия. Непрерывная судебная подготовка требует того, чтобы персонал Секретариатов участвовал в учебных конференциях и конференциях по обмену информацией совместно с персоналом секретариатов других международных или региональных трибуналов. Для этого необходимо выделить соответствующие средства.

Расшифровка записей слушаний

32. Судьи вновь заявляют, что для обеспечения транспарентности профессиональной и вызывающей доверие системы отправления правосудия необходимы профессиональные и качественные протоколы судебных разбирательств. Хотя важность надлежащей расшифровки записей слушаний признается, судьи отмечают, что для этой цели выделяется минимальный уровень средств, что не обеспечивает систематической расшифровки записей слушаний по существу дел. Записи играют важную роль в рассмотрении апелляций, особенно по делам со сложными или многочисленными фактологическими заключениями. Судьи вновь заявляют о необходимости выделения достаточных средств на систематическую и профессиональную расшифровку записей слушаний во всех местах службы Трибунала по спорам. По одному делу Апелляционный трибунал постановил, что по делу, в котором доказательства были представлены в устной форме, он не в состоянии пересмотреть выводы Трибунала по спорам без расшифровки записи дачи показаний. «В деле, исход которого зависит от оспариваемых фактов, у нас нет выбора, в отсутствие расшифровки записи, чем только потребовать от суда проведения нового слушания, с записью. Затраты времени, денег и двойные усилия, связанные с возвращением дела, очевидным образом превышают стоимость расшифровки записи. Если соответствующий бюджет отсутствует, он должен быть предусмотрен, либо система внутреннего правосудия Организации потерпит неудачу. Недостаток бюджета уже приблизил нас к этой ситуации»[13].

Ресурсы в области информационно-коммуникационных технологий

33. В пункте 4 резолюции 69/203 Генеральная Ассамблея подчеркнула важность обеспечения всем сотрудникам доступа к системе отправления правосудия, независимо от места их службы. Система ведения дел Трибунала по спорам дает возможность сотрудникам, дела которых рассматриваются в Трибунале, получать доступ к своим делам в любое необходимое время и с любого компьютера. Однако в эту систему предстоит еще внести ряд необходимых технологических усовершенствований, чтобы обеспечить непрерывный надле-

[13] http://www.un.org/en/oaj/appeals/judgments_2014.shtml (Koda v. Secretary-General 2011-UNAT-130).

жащий доступ к правосудию. Лица, покинувшие Организацию и стороны дела, представляющие сами себя, испытывают сложности при получении доступа к материалам Организации.

34. Судьи также отмечают, что Генеральная Ассамблея в пункте 34 резолюции 69/203 подчеркнула важность распространения информации о практике Трибуналов, в том числе через усовершенствованную информационно-поисковую систему. Отзывы, полученные от заинтересованных сторон, свидетельствуют о том, что сегодняшняя онлайн-система поиска, предназначенная для получения и изучения решений и постановлений Трибунала по спорам, хотя и лучше предыдущей программы, которая была вовсе примитивной, по-прежнему требует дополнительной работы. Судьи выражают надежду на то, что после следующей модернизации поисковая система трибуналов будет соответствовать надлежащим стандартам в области правовых исследований.

35. Судьи просят, чтобы были выделены достаточные средства для оказания помощи Управлению по вопросам отправления правосудия в модернизации его системы обработки судебной документации и онлайновой поисковой системы для содействия распространению информации о судебной практике новой профессиональной системы внутреннего правосудия.

F. Надлежащее представительство интересов заявителей в Трибунале по спорам

36. Трибунал приветствует усилия, направленные на расширение оказания правовой помощи сотрудникам, намеревающимся подать заявление об открытии дела. Судьи вновь заявляют о том, что опыт шестилетнего существования системы отправления правосудия по-прежнему показывает, что значительное число непредставленных заявителей ограничивает способность Трибунала по спорам надлежащим образом справляться с объемом своей работы. Такие заявители часто не понимают порядка судопроизводства и подают, как правило, многочисленные ненужные документы и материалы, заваливают секретариаты излишними и неуместными запросами и в целом замедляют систему, вызывая задержки в ходе разбирательств.

37. Право на представительство является одним из основных элементов новой системы отправления правосудия. Оно гарантировано во Всеобщей декларации прав человека и закреплено в принципе равноправия сторон. Необходимость обеспечить надлежащим юридическим представительством все стороны, в частности заявителей в Трибунале по спорам, была признана Генеральной Ассамблеей в качестве одного из требований к Организации Объединенных Наций как образцовому работодателю и является одним из ключевых вопросов, требующих регулярного отслеживания.

G. Статус судей

38. Судьи с удовлетворением отмечают, что Генеральная Ассамблея стремится вновь рассмотреть вопрос об унификации привилегий и иммунитетов судей, установленных пунктом 43 резолюции 69/203.

39. Судьи вновь заявляют, что в соответствии с доктриной разделения полномочий и независимости судебных органов они не являются сотрудниками, гражданскими служащими или должностными лицам Организации. Судебный орган является отдельным независимым подразделением, свободным от вмешательства со стороны исполнительной и законодательной ветвей власти, и должен обладать финансовой, административной и дисциплинарной независимостью. Поскольку основной задачей судей является рассмотрение вопросов, касающихся решений, принятых или одобренных на высоком уровне в соответствующем департаменте или управлении, в том числе на уровне помощника Генерального секретаря или заместителя Генерального секретаря, важно, чтобы судьи обладали надлежащим рангом, отражающим их выслугу лет и статус в отношении уровня принятия ими решений.

40. Постоянно подчеркивается, что принятие судьями постановлений, имеющих долгосрочные последствия как для персонала, так и для администрации также приводило к уточнению, пересмотру и принятию новых административных инструкций, руководящих принципов и методов работы, что способствовало установлению и развитию гармоничных и конструктивных производственных отношений в рамках Организации Объединенных Наций в целом.

41. Уровень Д-2 должностей судей Трибунала по спорам совершенно не соответствует статусу других международных судей системы Организации Объединенных Наций, которые имеют ранг заместителей Генеральной секретаря. Омбудсмен Организации Объединенных Наций, который действует в рамках неформальной системы внутреннего правосудия, имеет ранг заместителя Генерального секретаря. Хотя лишь немногие соглашения передаются в Трибунал для принудительного исполнения, когда они все же передаются, их исполнение зависит именно от судей, имеющих ранг Д-2. По изложенным выше причинам должности судей Трибунала должны находиться на уровне заместителя Генерального секретаря.

42. Статус Д-2 судей Трибунала по спорам привел к непоследовательному и избирательному применению льгот по усмотрению Ответчика. В значительной степени к судьям относятся как к сотрудникам со статусом Д-2, но они не имеют права на повышение класса. В отличие от судей бывшего Административного трибунала Организации Объединенных Наций судьи Трибунала по спорам имеют право только на перелеты эконом-классом, включая перелет в рамках отпуска на родину, без учета продолжительности перелета.

43. Чтобы сохранить и усилить независимость судебных органов Организации Объединенных Наций, следует рассмотреть возможность исключения судей из состава международных гражданских служащих. Судьи должны быть независимы и считаться полностью отделенными от сообщества международных гражданских служащих. Судьи могут просто обладать «судебным титулом и рангом» и занимать судебную должность в системе Организации Объединенных Наций.

H. Проект кодекса профессионального поведения внешних юридических представителей

44. Судьи с удовлетворением отмечают, что Генеральная Ассамблея в пункте 44 резолюции 69/203 признала крайнюю необходимость обеспечения того,

чтобы на всех лиц, действующих в качестве юридических представителей в Трибунале по спорам и Апелляционном трибунале, распространялось действие одних и тех же стандартов профессионального поведения, а также обратилась с просьбой к Генеральному секретарю представить Генеральной Ассамблее в его следующем докладе единый кодекс поведения для всех юридических представителей без ущерба для дисциплинарных полномочий других инстанций.

45. Однако судьи считают, что важнейшее значение имеет проведение надлежащих консультаций с Трибуналом в отношении такого единого кодекса. Судьи будут обеспечивать исполнение кодекса и, поскольку Трибунал является важнейшим компонентом механизма исполнения, с ним должны быть проведены консультации по данному существенному вопросу. Однако это не было сделано. Судьям был предоставлен экземпляр проекта кодекса поведения, составленного неизвестными авторами, в конце июня 2015 года.

46. Поэтому судьи Трибунала по спорам выступают против утверждения кодекса профессионального поведения, распространяющегося на всех адвокатов, выступающих в Трибунале, до того, как судьям будет предоставлена возможность представить свои замечания в отношении кодекса, чтобы они могли быть уверены в том, что способны обеспечивать его исполнение.

7 августа 2015 года