



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/49/258
15 July 1994
RUSSIAN

ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH/
SPANISH

Сорок девятая сессия
Пункт 149 первоначального перечня*

ПЕРЕСМОТР ПРОЦЕДУРЫ, ПРЕДУСМОТРЕННОЙ СТАТЬЕЙ 11 СТАТУТА
АДМИНИСТРАТИВНОГО
ТРИБУНАЛА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	2
II. ОТВЕТЫ, ПОЛУЧЕННЫЕ ОТ ГОСУДАРСТВ	2
Аргентина	2
Бельгия	4
Франция	4
Ирландия	9
Израиль	11
Норвегия (от имени стран Северной Европы)	12
Польша	13
Испания	14
Шри-Ланка	14
Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	16

* A/49/50/Rev.1.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 9 декабря 1993 года Генеральная Ассамблея приняла решение 48/415, озаглавленное "Пересмотр процедуры, предусмотренной статьей 11 статута Административного трибунала Организации Объединенных Наций", которое гласит следующее:

"Генеральная Ассамблея

а) просит Генерального секретаря осуществить пересмотр процедуры, предусмотренной статьей 11 статута Административного трибунала Организации Объединенных Наций, принимая во внимание мнения, выраженные в ходе сорок восьмой сессии Генеральной Ассамблеи, и любые мнения, которые в дальнейшем могут высказать государства, и представить информацию по этому вопросу Ассамблее на ее сорок девятой сессии либо в виде части доклада, испрошенного в резолюции 47/226 от 8 апреля 1993 года, либо в виде отдельного доклада;

б) постановляет включить в предварительную повестку дня своей сорок девятой сессии пункт, озаглавленный "Пересмотр процедуры, предусмотренной статьей 11 статута Административного трибунала Организации Объединенных Наций".

2. В соответствии с указанной выше просьбой Генеральный секретарь в записке от 28 февраля 1994 года предложил правительствам государств-членов представить ответы, о которых говорится в решении 48/415 выше.

3. В настоящем докладе приводятся ответы, полученные по состоянию на 15 июля 1994 года. Любые дополнительные ответы будут выпущены в добавлении к настоящему докладу.

II. ОТВЕТЫ, ПОЛУЧЕННЫЕ ОТ ГОСУДАРСТВ

АРГЕНТИНА

[Подлинный текст на испанском языке]
[12 мая 1994 года]

1. Правительство Аргентины считает, что процедуру пересмотра решений, предусмотренную в статье 11, следует отменить и определить соответствующий переходный период для принятия тех решений, которые в настоящее время рассматриваются на основании этой процедуры. С юридической точки зрения представляется нежелательным сохранять систему, которая ставит пересмотр решений Административного трибунала в зависимость от решений, принимаемых Комитетом по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала, который не является судебным органом. В любом случае Международный Суд, созданный для урегулирования споров между государствами, на наш взгляд, является не самым подходящим органом для слушания дел, связанных с вопросами работы и касающихся частных лиц. Кроме того, за четыре десятилетия эта система не продемонстрировала на практике свою эффективность в качестве механизма защиты сотрудников. Обращение к ней не принесло никакого удовлетворения заявителям и лишь порождало надежды, создавало задержки и влекло за собой расходование средств.

2. Неизбежно возникает вопрос, должна ли отмена статьи 11 сопровождаться созданием каких-либо механизмов ей на смену. В этой связи правительство Аргентины считает, что принцип двойного рассмотрения дел является одним из важнейших элементов любой современной судебной системы. Оно также считает, что просто ликвидация процедуры пересмотра решений, предусмотренной в статье 11, к которой многократно обращались сотрудники, несмотря на ее явную практическую бесполезность, возможно, будет воспринята как шаг назад в отношении системы защиты и не будет способствовать укреплению доверия к системе отправления правосудия в Организации Объединенных Наций.

3. Вместе с тем правительство Аргентины подчеркивает необходимость создания процедур, которые не повлекут за собой существенного увеличения финансовых и организационных потребностей. Например, возможно, следует изучить практическую выполнимость передачи Административному трибуналу функций суда первой и второй инстанции, которые будут осуществляться либо путем последовательного проведения заседаний палат и пленарных заседаний или же путем перекрестного рассмотрения дел между палатами.

4. Следует также изучить возможность – которую как раз и предпочло бы правительство Аргентины с технической точки зрения – замены нынешней объединенной апелляционной коллегии, упомянутой в статье 7 статута, действительно судебным органом, который выполнял бы функции суда первой инстанции. В этом случае Административный трибунал станет апелляционным судом или судом второй инстанции.

5. И наконец, правительство Аргентины хотело бы обратиться к вопросу о создании должности омбудсмана или посредника, как это было предложено рядом делегаций. Делегация Аргентины в принципе не возражает против создания такой должности, которая уже существует в других организациях, таких, как Всемирный банк, и могла бы способствовать уменьшению числа споров, направляемых на рассмотрение в рамках процедуры урегулирования споров.

6. Правительство Аргентины, тем не менее, считает, что по самой своей природе должность омбудсмана станет лишь еще одним административным органом, который будет задействоваться до передачи дела в Трибунал с целью добиться примирения сторон и, возможно, после принятия решения для содействия его исполнению. Таким образом, он не может считаться соответствующей заменой апелляционной процедуры или надлежащей альтернативой отмене статьи 11.

БЕЛЬГИЯ

[Подлинный текст на французском языке]
[10 мая 1994 года]

1. По мнению правительства Бельгии, указанную выше статью 11 следует отменить. Процедуры пересмотра, предусмотренные в этой статье, которая была принята в середине 50-х годов, никогда не давали никаких практических результатов. Ее следует отменить целиком, поскольку сохранять ограничительное применение этой процедуры (исключительно для государств-членов или Генерального секретаря) было бы нежелательным.
2. Отмена этой статьи не должна вызвать каких-либо проблем. Это можно сделать путем принятия технической резолюции Генеральной Ассамблеи о внесении поправки в статут Трибунала и предусмотрении той или иной меры временного характера.
3. Процедуру пересмотра, предусмотренную в статье 11, не следует заменять другой апелляционной процедурой.
4. Административную защиту сотрудников Организации Объединенных Наций можно улучшить путем создания должности омбудсмена.

ФРАНЦИЯ

[Подлинный текст на французском языке]
[9 мая 1994 года]

1. Франция совместно с Австралией, Бенином и Ирландией просила включить в повестку дня сорок восьмой сессии Генеральной Ассамблеи новый пункт относительно пересмотра процедуры, предусмотренной статьей 11 статута Административного трибунала Организации Объединенных Наций и используемой для пересмотра решений, вынесенных Трибуналом.
2. Авторы прекрасно знакомы с опытом Комитета по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала до настоящего времени, который был в значительной мере негативным, и подошли к этой инициативе со всей серьезностью. Любая попытка внести исправление в статут Административного трибунала, сколь бы незначительной по своему масштабу она ни была, заслуживает тщательного изучения, поскольку она отразится на защите прав международных гражданских служащих, которые государства обязаны обеспечивать. Эта защита является одним из условий для найма высококвалифицированных сотрудников, необходимых для выполнения благородных задач Организации Объединенных Наций, которым Франция неоднократно высказывала свою приверженность.

3. В объяснительной записке, содержащейся в приложении к просьбе о включении этого пункта (А/48/232), излагаются основные причины, почему процедура, предусмотренная статьей 11 статута Административного трибунала Организации Объединенных Наций, считается неудовлетворительной. Ниже приводятся некоторые дополнительные предложения о путях решения этой проблемы.

1. Непродуманная и неэффективная процедура пересмотра

4. Пересматриваемую процедуру можно кратко охарактеризовать следующим образом. После того, как Административный трибунал принял решение, государство-член, Генеральный секретарь или же лицо, в отношении которого Трибунал принял решение, может заявить возражение против этого решения в Комитете по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала, в состав которого входят государства-члены, представители которых работали в Генеральном комитете на последней очередной сессии Генеральной Ассамблеи. Этот Комитет, который является скорее политическим, а не судебным органом, может принять решение просить консультативного заключения Международного Суда. Как указано в объяснительной записке, сопровождающей просьбу о включении этого пункта, из около 600 дел, по которым Трибунал вынес решения, Комитет по заявлениям рассмотрел более 80 просьб и в трех случаях счел необходимым запросить заключение Международного Суда. Во всех этих трех случаях Суд одобрил решения Административного трибунала.

5. Нынешняя процедура многократно подвергалась критике. При рассмотрении этих трех дел, направленных им в соответствии со статьей 11 статута Административного трибунала Организации Объединенных Наций, члены Международного Суда часто высказывали пожелания в отношении пересмотра этой процедуры. В отношении последнего дела (Якимец (1987 год) шесть судей высказали мнение и несколько указали, что они в целом не удовлетворены "ни одним делом, по которому была высказана просьба о представлении консультативного заключения в соответствии с предусмотренной в статье 11 процедурой пересмотра".

6. Правом запрашивать консультативные заключения Суда, безусловно, обладают все органы Организации Объединенных Наций. Однако пути реализации этого права, предусмотренные в статье 11 статута Административного трибунала Организации Объединенных Наций, приводят к тому, что Суду приходится заниматься вопросами норм права, регулирующих положение в гражданской службе, которые, хотя и не являются маловажными, не имеют никакого отношения к тем вопросам, которыми Суд обычно занимается и которыми ему положено заниматься. Кроме того, в деятельности Комитета по заявлениям часто возникали проблемы, поскольку политический характер его членства приводит к тому, что в основе мотивов голосования чаще лежит географическая солидарность, а не юридическая логика, а совокупные задержки в рассмотрении дел Комитетом по заявлениям и самим Судом, расписание работы которого перегружено, влекут за собой задержки, которые делают запрос консультативных заключений менее желательным и затрудняют их выполнение. Подобные критические замечания высказывались часто, и во многих случаях с такими замечаниями выступала Франция.

7. Вместе с тем некоторым аргументам не следует придавать слишком большого значения. Тот факт, что Суд ни разу не вынес заключения против решения Административного трибунала, сам по себе не является доказательством бесполезности этой процедуры. Три дела не представляют собой достаточной основы для оценки эффективности той или иной судебной процедуры. При этом право обращения к Суду теоретически, благодаря самому своему существованию, может при необходимости заставить Трибунал проявлять уважение к праву.

8. Однако почти 30-летняя судебная практика Трибунала показала, что права международных гражданских служащих не будут ущемлены отменой процедуры, которая не дает им права на подачу апелляций и представляет собой аномальное явление в том плане, что судьба заявления зависит от воли политического органа.

2. Введение права подачи апелляций против решений Административного трибунала не представляется необходимым или желательным

9. В нынешнем статуте Административного трибунала есть своя логика; она основывается главным образом на пункте 2 статьи 10: "С исключениями, предусматриваемыми в постановлениях статей 11 и 12, эти решения окончательны и обжалованию не подлежат". Это положение, безусловно, направлено на уменьшение числа случаев, направляемых на рассмотрение Трибунала, и предупреждение затягивания разбирательства. Оно также позволяет избежать ослабления авторитетности решений Административного трибунала. Это положение дополняется статьей 12, в соответствии с которой в случае "обнаружения какого-либо обстоятельства, которое может иметь решающее значение, обстоятельства, которое при вынесении решения было не известно Трибуналу", Генеральный секретарь или заявитель может просить Трибунал о пересмотре решения.

10. В этой связи получается, что Трибунал является судом первой и последней инстанции. В таком контексте статью 11 ни в коей мере нельзя трактовать как апелляционную процедуру. По смыслу статута двойной юрисдикции, которой можно было бы нанести ущерб путем пересмотра статьи 11, не предусматривается.

11. Ограничительное перечисление возможных оснований для оспаривания решений (вопросы компетенции и юрисдикции, ошибки права или процедурные ошибки), содержащееся в пункте 1 статьи 11, приводит к тому, что этот механизм напоминает кассационную процедуру. Дискреционные полномочия, от которых Комитету по заявлениям приходится отказываться для передачи дела в Суд, еще более отличают эту процедуру от апелляционной. В этой связи в статье 11 не содержится никаких основных гарантий соответствующих прав международных гражданских служащих. Таким образом, вопрос сводится лишь к тому, оправдывает ли консультативный механизм, который пока не принес никакой существенной пользы, расходы на оплату услуг адвокатов, часто обманываемые надежды, издержки различного рода и задержки, иногда наносящие ущерб самой системе отправления правосудия, частью которой он является.

12. Есть еще одна двусмысленность, которой необходимо избежать.

13. Административный трибунал не является судом нижестоящей инстанции, как суды по административным делам в странах с системами общего права. Согласно его собственному статуту он является судебным органом, обладающим всей юрисдикцией, гарантирующей право на справедливое разбирательство без обеспечения механизма судебного пересмотра. Это не является какой-либо аномалией. В странах с системами гражданского права, где существует двойная судебная система, как во Франции, суды никогда не имеют дела с решениями административных судов, к которым заявители могут иметь непосредственный доступ. Административный трибунал Организации Объединенных Наций более соответствует этой модели, и мы считаем было бы совершенно неправильно превращать процедуру, предусмотренную в статье 11, в механизм судебного пересмотра решений Трибунала.

14. В этой связи в ее нынешней формулировке эта процедура не предусматривает второго уровня юрисдикции или же какой-либо формы судебного пересмотра и с любой точки зрения не отвечает необходимым условиям для надлежащего отправления правосудия.

3. Совершенствование процедур предварительного разбирательства и рассмотрения может явиться эффективным способом замены статьи 11, если будет принято решение о ее отмене

15. Был задан вопрос относительно того, какие альтернативные механизмы могут заменить процедуру, предусмотренную в статье 11.

16. Как представляется, в целом право подачи апелляций в Суд или в иной орган во всех случаях явно не дает желаемых результатов по изложенным выше причинам. Вместе с тем отказ от какой бы то ни было альтернативы для этой процедуры представляется возможным, поскольку существующая процедура не обеспечивает практически никакой защиты для всех гражданских служащих, учитывая характер решений, принимаемых Трибуналом. На наш взгляд, единственная цель этой процедуры состоит в том, чтобы обеспечивать доход для адвокатов. Это особенно верно в связи с тем, что в случаях, когда позднее выясняется, что в основе решения лежали факты, не известные в полной мере или же неправильно истолкованные, статья 12 статута Трибунала дает заявителям возможность просить Трибунал о пересмотре решения на том основании, что оно мотивировалось ошибочным толкованием фактических обстоятельств дела. Это - важнейшая гарантия, которая исключает лишь возможность ошибки права со стороны Трибунала - иными словами, ошибочного толкования Правил о персонале. Строгое соблюдение Трибуналом этого положения при разработке своих решений, а также та мудрость и справедливость, с которой Трибунал применяет это положение с учетом прав сотрудников и требований службы, практически исключают возможность подобных ошибок. Именно так и должен действовать Административный трибунал Организации Объединенных Наций для осуществления нормы права, регулирующей отношения между Организацией и ее сотрудниками, и мы не можем представить себе органа, который смог бы более квалифицированно обеспечивать столь аутентичное толкование и, соответственно, на законном основании пересматривать свои собственные решения.

17. На различных форумах было высказано предложение о создании должности посредника или омбудсмена. Это предложение имеет определенные достоинства, однако нет нужды говорить, что омбудсмен может принимать какие-либо меры лишь до рассмотрения соответствующего дела Трибуналом, поскольку административный орган, естественно, не может контролировать работу судебного. Кроме того, посредник, возможно, смог бы сыграть полезную роль в плане вынесения рекомендаций относительно путей обеспечения соблюдения решений. На предварительном этапе он также сможет выполнять функции по примирению. Вместе с тем в пункте 1 статьи 7 статута Трибунала уже предусматривается создание объединенных апелляционных коллегий, на рассмотрение которых, как правило, прежде всего должен направляться спор с той целью, чтобы можно было

бы определить приемлемость заявления для рассмотрения Трибуналом. Обе эти инстанции (посредник и объединенная апелляция коллегия) неизбежно будут повторять работу друг друга и могут оказаться чрезмерно громоздким механизмом.

18. Другая проблема, которую следует рассмотреть, состоит в том, должно ли обращение к посреднику носить обязательный или факультативный характер. Здесь нам хотелось бы указать, что в соответствии с пунктом 1 статьи 7, о котором говорилось выше, рассмотрение заявлений объединенной коллегией не является обязательным, "когда Генеральный секретарь и жалобщик соглашаются представить жалобу непосредственно в Административный трибунал". Регулярное использование этой возможности фактически может являться одной из причин нынешних трудностей. В любом случае этот вопрос заслуживает тщательного изучения.

19. Другой подход, который позволит укрепить гарантии для сотрудников по статуту, также заслуживает изучения. Он касается роли объединенных апелляционных коллегий, которые обладают компетенцией в отношении рассмотрения дисциплинарных вопросов и заслушивания различных апелляций сотрудников. Эти коллегии могли бы выиграть от общего изучения их места в системе административных процедур и гарантий, которые они предоставляют сотрудникам, чтобы они могли сами стать эффективным этапом рассмотрения, который позволил бы ограничить распространение споров. Естественно, без какой бы то ни было судебной роли такие механизмы начального рассмотрения апелляций против административных решений должны предусматривать для заявителя подлинную возможность добиться пересмотра. Таким образом, дела, рассматриваемые Трибуналом, получают всестороннее изучение даже до их представления судьям.

20. С точки зрения вопросов управления гражданской службой, которые Трибунал должен рассматривать, укрепление процедуры разбирательства на этапе, предшествующем вынесению решения, было бы более выгодно сотрудникам и более полезно для администрации (с юрисдикционной точки зрения), чем процедура подачи заявлений после принятия решения, которая будет осуществляться в более отдаленное время после момента, когда имели место фактические обстоятельства дела, и, таким образом, будет носить более абстрактный характер и фактически предусматривать весьма незначительную вероятность получения результатов.

21. Вместе с тем нам вряд ли удастся убедить достаточное число лиц в бесполезности создания апелляционного механизма в отношении первоначальных решений Трибунала, и теоретически Франция не будет выступать против рассмотрения вопроса о создании процедуры, которая в некоторых весьма серьезных и простых случаях (например, увольнения и случаи прекращения контракта) даст возможность Трибуналу в ином составе пересмотреть то же самое дело. Этот пересмотр, ограниченный конкретными обстоятельствами, будет дополнять обычную процедуру пересмотра. Кроме того, Трибунал можно также наделить правом рассматривать вопрос о целесообразности с учетом тяжести требования рассмотрения второй апелляции без проведения соответствующих процедур для ее изучения.

22. Настоящие предварительные замечания имеют целью обратить внимание на нечеткость функционирования этой процедуры, которая, как представляется, имеет недостатки в самой своей структуре. Франция настоятельно призывает оперативно рассмотреть все подходы без исключений, которые отражают необходимость защиты прав международных гражданских служащих, а также необходимость оперативного рассмотрения споров и соблюдения бюджетных ограничений. Статья 11 статута Трибунала в ее нынешней форме не удовлетворяет ни одной из этих целей.

ИРЛАНДИЯ

/...

[Подлинный текст на английском языке]
[16 мая 1994 года]

1. Ирландия совместно с Австралией, Бенином и Францией просила о включении этого пункта в повестку дня сорок восьмой сессии Генеральной Ассамблеи. Ирландия, приняв участие в рассмотрении этого пункта в Шестом комитете, которому он был передан, вновь совместно с Австралией, Бенином и Францией предложила решение, которое в соответствующее время было принято (решение 48/415).

2. Ирландия в качестве государства-члена, представители которого работали в Генеральном комитете сорок шестой и сорок седьмой сессий Генеральной Ассамблеи, в течение двух сроков являлась членом Комитета по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала в соответствии с положениями статьи 11.4 статута Трибунала. Опыт его представителей в Трибунале, внимательное изучение положений статьи 11 статута, которой предусматривается эта процедура, а также анализ практического применения процедуры с момента ее введения повлияли на решение правительства при принятии этих последовательных мер.

3. По мнению правительства Ирландии, процедура, предусмотренная статьей 11, имеет три основных недостатка. Во-первых, основания для возбуждения ходатайства являются весьма узкими по своему масштабу и с правовой точки зрения носят крайне технический характер. Во-вторых, отсутствуют какие бы то ни было положения с целью обеспечить Комитету возможность проведения судебной экспертизы, хотя выполнение квазисудебной функции оценки оснований приемлемости ходатайства требует осуществления такой экспертизы. В-третьих, средства судебной защиты, предусматриваемые этой процедурой, т.е. просьба о вынесении консультативного заключения Международного Суда, представляются неуместными в споре по административному вопросу.

4. В течение последних двух сроков членства Ирландии в Комитете ни одно из многочисленных полученных ходатайств не было признано приемлемым. Правительство удовлетворено тем, что подавляющее большинство, если не все, решений Комитета были оправданы, однако оно не удивится, если тот или иной обманутый в своих надеждах заявитель испытывает неудовлетворение по поводу решения в отношении его/ее ходатайства в связи с отсутствием судебной экспертизы в Комитете, который рассматривал этот вопрос.

5. Анализ результатов процедуры за почти 40 лет ее существования показывает аналогичную тенденцию. Лишь крайне немногие ходатайства были признаны приемлемыми и ни в одном из этих случаев консультативное заключение Международного Суда не повлияло на решение Административного трибунала. Неизбежно напрашивается вывод о том, что Трибунал обычно не допускает ошибок в вопросах, которые могут являться основой для ходатайства, и что, таким образом, изменить решение Трибунала с помощью этой процедуры практически невозможно.

6. В этих обстоятельствах правительство считает, что эта процедура не приносит никакой пользы. Напротив, она вводит стороны в споре, дело которых успешно прошло через Трибунал, в заблуждение в том плане, что существует реальная возможность изменить решение Трибунала, и вынуждает тратить драгоценное время и средства в бессмысленном стремлении добиться этого. В соответствии с этим Секретариат Организации Объединенных Наций также вынужден тратить драгоценное время и средства для подготовки ответов на ходатайства. Тот факт, что ни Генеральный секретарь, ни государства-члены не прибегали в последние годы к этой процедуре, может объясняться, по крайней мере частично, признанием ее бесполезности и связанных с этим ненужных потерь.

7. Правительство придерживается того мнения, что основные недостатки этой процедуры, указанные выше, являются главной причиной ее бесполезности. Оно не уверено в том, что эти недостатки можно будет эффективно устранить в рамках структуры существующей процедуры. В соответствии с этим правительство убеждено в том, что есть все основания для ликвидации этой процедуры.

8. Правительство понимает, что создание Комитета, безусловно, было вызвано мнением о необходимости процедуры пересмотра. Кроме того, оно не считает, что, благодаря лишь практической невозможности выполнения любого из условий для признания ходатайства приемлемым, правосудность решения Административного трибунала по всем делам является бесспорной. В соответствии с этим оно готово с пониманием рассмотреть предложения о принятии других мер для обеспечения не только самой правосудности, но и надзора за ее обеспечением. Вместе с тем оно не убеждено в том, что этого можно добиться лишь путем, например, создания апелляционной процедуры, которая бы предусматривала пересмотр решений Административного трибунала вышестоящим судебным органом. Такая процедура будет гораздо более сложной и дорогостоящей, чем это было бы оправдано характером проблемы или необходимостью ее решения.

9. Правительство считает, что любая новая мера должна носить скорее административный, чем судебный характер. В этом контексте интересной представляется идея о создании должности омбудсмана. По его мнению, лицо, занимающее эту должность, должно обладать надлежащим статусом и независимостью от администрации и сотрудников; его/ее роль должна главным образом заключаться в урегулировании разногласий и споров на основании заявлений сотрудников; он/она должен обладать необходимыми ресурсами и возможностями для эффективного выполнения этой роли. К числу предполагаемых позитивных моментов можно отнести урегулирование многих разногласий до того, как они перерастут в споры, существенное уменьшение числа дел, передаваемых Административному трибуналу, и внесение большей ясности в вопросы, связанные с делами, фактически передаваемыми в Трибунал. В условиях, когда многие разногласия будут удовлетворительно решаться на начальном этапе и когда вопросы, имеющие отношение к неурегулированным спорам, будут в более четкой форме представляться и анализироваться в Трибунале, правительство хотело бы надеяться, что стороны согласятся с его точкой зрения о том, что Трибунал мог бы удовлетворительно выступать в роли суда последней инстанции.

10. В качестве еще одного аргумента правительство будет также готово рассмотреть вопрос об укреплении положения статьи 12 статута, касающегося направления в Трибунал ходатайств о пересмотре решений. Основания для такого пересмотра можно было бы сформулировать более широко, чем это сделано в статье 12, однако они не должны носить чрезмерно технического характера. Это положение могло бы также предусматривать запрет для тех членов Трибунала, которые участвовали в первоначальном рассмотрении, участвовать в рассмотрении ходатайства о пересмотре.

ИЗРАИЛЬ

[Подлинный текст на английском языке]
[16 июня 1994 года]

1. Правительство Израиля хотело бы выступить в поддержку ряда заявлений, сделанных в Шестом комитете по указанному выше вопросу в ходе обсуждения пункта 161 повестки дня 23 ноября 1993 года. В соответствии с этим, как представляется, работа Комитета по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала является непродуктивной и в этой связи статью 11 о процедуре пересмотра следует отменить. На наш взгляд, не существует никаких разногласий относительно того, что в целом решения Трибунала носят справедливый характер и вполне могут быть окончательными.

2. В соответствии с процедурой пересмотра, изложенной в статье 11 статута Административного трибунала, государства-члены, Генеральный секретарь или сотрудники, возражающие против того или иного решения Трибунала, могут обратиться в Комитет по заявлениям с просьбой запросить консультативное заключение Международного Суда. С момента создания этого Комитета в 1955 году ни один сотрудник Секретариата и ни одно государство-член не смогли успешно воспользоваться этой процедурой. Лишь по трем из более 80 ходатайств в Комитет были запрошены консультативные заключения. В каждом из этих трех случаев Международный Суд отказался вмешиваться в решения Административного трибунала. С другой стороны, это процедура влечет за собой дополнительные расходы и задержки. Кроме того, нынешняя процедура предусматривает участие комитета политического характера в составе государств, принимавших участие в работе последнего Генерального комитета, которые принимают квазисудебные решения.

3. По всем указанным выше причинам правительство Израиля считает, что правильным решением было бы ликвидировать процедуру, предусматриваемую статьей 11 статута Административного трибунала.

НОРВЕГИЯ
(от имени стран Северной Европы)

[Подлинный текст на английском языке]
[13 апреля 1994 года]

1. Страны Северной Европы понимают неудовлетворение ряда государств – членов Организации Объединенных Наций процедурой, предусмотренной в статье 11 статута Административного трибунала; в основе этого неудовлетворения лежит неоправданно сложный процесс. По мнению стран Северной Европы, этот вопрос необходимо решить путем прагматического пересмотра.

2. Концепции, предложенные до настоящего момента, в частности, Австралией, Бенином, Ирландией и Францией, во время прений по этому пункту повестки дня в ходе сорок восьмой сессии Генеральной Ассамблеи, подтверждают, что этот процесс нуждается в тщательном пересмотре. Необходимо разработать процедуру, которая обеспечивала бы соблюдение прав заявителей без создания неоправданно сложных процедур. Процесс, предусматривающий множество уровней или этапов пересмотра, сам по себе не обеспечивает большей справедливости. Поскольку нет необходимости в чрезмерно сложных процедурах для обеспечения справедливого процесса удовлетворения средств судебной защиты, необходимо ликвидировать громоздкие процедуры, которые не обеспечивают какой-либо очевидной дополнительной защиты. Организация Объединенных Наций в современных условиях должна обеспечивать в таких вопросах справедливые и прагматические процедуры.

а) Страны Северной Европы выступают за то, чтобы освободить Международный Суд от потенциального бремени рассмотрения административных вопросов. Таким вопросам не следует придавать такое же значение, как и тем вопросам, которые обычно рассматривает Международный Суд и которые прежде всего касаются отношений между государствами.

б) Консультативная процедура статута Международного Суда не предусматривает соответствующей процедуры рассмотрения споров, необходимой для апелляционного суда, роль которого Международный Суд выполняет в настоящее время в этом процессе.

с) Управление омбудсмана или же коллегия по пересмотру могут осуществлять пересмотр в первой инстанции, занимаясь потенциальными конфликтами на предварительном этапе. Это позволит создать ценный процесс отбора, который позволит предупредить дальнейшие жалобы и устранить для Организации Объединенных Наций необходимость пересмотра дел в Трибунале. Подобное управление будет отбирать дела до их направления в Трибунал. Кроме того, одна из его наиболее важных функций будет состоять в посредничестве по конфликтам до определенного момента. Управление омбудсмана будет играть превентивную роль путем обеспечения механизма раннего урегулирования, выполняя двойную функцию по пересмотру и посредничеству. Это управление будет анализировать вопросы наличия существенной основы для ходатайства и в положительном случае выступать в роли посредника между сторонами. Если не удалось добиться урегулирования с помощью посреднических услуг, то ходатайство может быть направлено в Административный трибунал. Управление омбудсмана будет

поддерживать более непосредственные контакты с заявителями и обеспечивать менее сложную процедуру рассмотрения в первой инстанции. Такое правовое управление, безусловно, должно быть независимым от какого бы то ни было влияния со стороны.

d) Комитет по заявлениям Генеральной Ассамблеи зарекомендовал себя квазиюридическим органом благодаря в высшей степени политизированному характеру своей деятельности. В соответствии с этим его функции являются скорее обременительными, чем ценными для заявителей. В этой связи следует рассмотреть вопрос о его роспуске и передаче всех функций либо управлению омбудсмена, либо Трибуналу.

e) Можно осуществить преобразование и расширение функций Административного трибунала. Этого можно добиться путем придания ему статуса окончательной инстанции по административным делам без какой бы то ни было дополнительной инстанции для пересмотра, как это предусмотрено в пункте 2 статьи 10 его статута. Если считается, что существует необходимость в дальнейшем пересмотре, то он может осуществляться Административным трибуналом *en banc*.

3. Можно предположить, что более оперативная процедура, предусматриваемая описанным выше двухэтапным подходом, в конечном итоге будет способствовать улучшению отношений между персоналом и Организацией Объединенных Наций путем упрощения средств урегулирования конфликтов, а также сведения к минимуму задержек и уменьшения расходов для всех сторон. Благодаря более гибкому механизму предварительного рассмотрения представляется маловероятным, что произойдет увеличение числа споров.

ПОЛЬША

[Подлинный текст на английском языке]
[20 мая 1994 года]

В ответ на ноту Генерального секретаря от 28 февраля 1994 года и с учетом решения 48/415 Генеральной Ассамблеи, а также дискуссии в ходе обсуждения пункта повестки дня, озаглавленного "Пересмотр процедуры, предусмотренной статьей 11 статута Административного трибунала Организации Объединенных Наций", в Шестом комитете в ходе сорок восьмой сессии Генеральной Ассамблеи правительство Республики Польша хотело бы высказать следующие замечания:

a) необходимо в срочном порядке отменить статью 11 статута Административного трибунала Организации Объединенных Наций и таким образом ликвидировать специальную процедуру, предусмотренную в 1955 году. Эта процедура не отвечает предъявляемым требованиям, не имеет практической пользы и является политизированной по своему характеру. Комитет по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала (Комитет по заявлениям), безусловно, не является судебным (апелляционным) органом, особенно с учетом его состава;

- b) решения Административного трибунала должны быть окончательными. В случае необходимости можно рассмотреть вопрос о создании внутренней апелляционной системы;
- c) компетенция Административного трибунала, ограниченная по своим масштабам, ни в коей мере не оправдывает необходимого участия Международного Суда;
- d) ликвидация Комитета по заявлениям будет также способствовать сокращению расходов Организации;
- e) идея о создании управления омбудсмана в Секретариате Организации Объединенных Наций (для его сотрудников) представляется полезной, целесообразной и многообещающей и заслуживает дальнейшего изучения.

ИСПАНИЯ

[Подлинный текст на испанском языке]
[9 мая 1994 года]

1. Правительство Испании считает, что процедура, предусмотренная статьей 11 статута Административного трибунала Организации Объединенных Наций, в настоящее время имеет ряд недостатков, в частности ее ограниченное практическое применение и нецелесообразное привлечение Международного Суда, который уже обладает достаточным объемом работы в таких вопросах. В этой связи Испания выступает за ликвидацию этой процедуры.
2. Таким образом, правительство Испании выступает в поддержку замены процедуры, предусмотренной статьей 11 статута, другой более целесообразной системой для защиты сотрудников Организации Объединенных Наций в решении их вопросов занятости в Организации. Эта новая процедура не должна предусматривать пересмотра решений Административного трибунала, чтобы не создавать тех же проблем, которые она призвана устранить.

ШРИ-ЛАНКА

[Подлинный текст на английском языке]
[19 мая 1994 года]

1. Статут Административного трибунала Организации Объединенных Наций в статье 11 предусматривает апелляционные процедуры по решениям, вынесенным Трибуналом. Это средство судебной защиты, обеспеченное в форме апелляционной процедуры, отличается от права пересмотра, изложенного в статье 12, которая предусматривает более ограниченные основы, связанные с обнаружением какого-либо обстоятельства, которое может иметь решающее значение и которое при вынесении решения было не известно Трибуналу, а также той стороне, которая просит о пересмотре.
2. Функции, предусмотренные для Комитета, учрежденного статьей 11 статута, заключаются в определении наличия "существенных оснований" для апелляционного ходатайства в соответствии со статьей 11 статута. Ограниченный характер функций, возложенных на Комитет, прошлый опыт,

/...

т.е. ограниченное число ходатайств в Комитет, а также отсутствие практики успешного применения процедуры являются достаточными основаниями для его ликвидации.

3. В большинстве статутах предусматривается общее положение, касающееся полномочий трибуналов, занимающихся исключительно пересмотром решений, на весьма ограниченных основаниях, таких, как обнаружение новых обстоятельств, как это предусмотрено в статье 12. Это объясняется тем, что полномочия по пересмотру решений ущемляют *res judicata* и окончательный характер решений. Например, статут административного трибунала Международного банка реконструкции и развития, Международной ассоциации развития и Международной финансовой корпорации (административный трибунал Всемирного банка) специально предусматривает в статье XI, что решения являются окончательными и обжалованию не подлежат. Единственное предусмотренное средство судебной защиты состоит в ограниченном праве пересматривать решения в случае обнаружения новых фактических обстоятельств, которые, благодаря своему характеру, могут иметь решающее влияние на решения Трибунала и которые на момент вынесения решения были не известны Трибуналу и соответствующей стороне. В этой связи предложение о ликвидации процедуры, предусмотренной статьей 11 Административного трибунала Организации Объединенных Наций, соответствует тенденции, нашедшей свое отражение в других статутах в отношении окончательного характера решений.

4. В то же время необходимо обеспечить альтернативный механизм для рассмотрения на практике ежедневных проблем, возникающих в связи с контрактами о найме сотрудников Организации Объединенных Наций. Шри-Ланка в принципе могла бы согласиться с предложением о создании должности омбудсмана для рассмотрения этих вопросов, который мог бы также "отсеивать" дела в целях сокращения числа дел, направляемых в Трибунал.

5. Создание такого механизма будет иметь важнейшее значение, поскольку обращение Генеральной Ассамблеи к консультативной юрисдикции Международного Суда по смыслу статьи 96 Устава Организации Объединенных Наций может быть нецелесообразным средством решения ежедневных вопросов, затрагивающих сотрудников Организации Объединенных Наций.

6. Шри-Ланка готова согласиться с тем мнением, что нецелесообразно сохранять процедуру частичного обращения в Комитет лишь для государств-членов, которая не будет охватывать сотрудников.

7. Пересмотр статута Административного трибунала Организации Объединенных Наций в целях отмены процедуры, предусмотренной статьей 11, можно осуществить путем принятия соответствующей резолюции Генеральной Ассамблеи.

СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ

[Подлинный текст на английском языке]
[2 мая 1994 года]

1. Соединенное Королевство направляет следующие замечания в ответ на просьбу, содержащуюся в ноте Генерального секретаря. Они являются дополнением к мнению, изложенным в заявлении Соединенного Королевства в Шестом комитете 23 ноября 1993 года (A/C.6/48/SR.36, пункты 14-18).

2. По причинам, изложенным в прилагаемом заявлении, Соединенное Королевство считает, что процедуру, предусмотренную статьей 11, следует ликвидировать. Эта процедура была предусмотрена в середине 50-х годов в особо трудных условиях в Секретариате Организации Объединенных Наций, которые весьма отличались от нынешней ситуации. Она никогда не приносила никакой помощи сотрудникам или государствам-членам и не имеет никакого практического применения. Любые возможные преимущества сохранения этой процедуры в значительной мере перевешиваются негативными сторонами (обманутые надежды, задержки, расходы; нецелесообразность процедуры как в отношении Комитета по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала, так и в отношении Международного Суда).

3. Высказывались предложения о возможном сохранении процедуры по статье 11, однако это предполагалось сделать лишь для государств-членов, которые хотят оспорить решение Трибунала, а не для сотрудников (или Генерального секретаря). Соединенное Королевство считает, что в этом нет необходимости. В распоряжении государств-членов, действующих через саму Генеральную Ассамблею, существуют другие средства судебной защиты, если они пожелают оспорить то или иное решение Трибунала или добиться его отмены. Они могут предложить, чтобы Генеральная Ассамблея в соответствии с пунктом 1 статьи 96 Устава Организации Объединенных Наций просила Международный Суд вынести консультативное заключение; или же Генеральная Ассамблея может внести исправления в правила и положения о персонале.

4. С технической точки зрения отмена процедуры, предусмотренной статьей 11, представляется довольно простой. Для этого Генеральная Ассамблея должна будет принять резолюцию о внесении исправлений в статут Трибунала, как это предусмотрено в его статье 13, и предусмотреть соответствующий промежуточный период. Одна из возможностей может заключаться в том, чтобы процедура, предусмотренная статьей 11, применялась в отношении решений Административного трибунала, вынесенных до 31 декабря 1994 года, и не применялась в отношении решений, принятых после этой даты. Проект резолюции Генеральной Ассамблеи приводится после пункта 6 ниже. Соединенное Королевство считает, что Генеральной Ассамблее следует принять такую резолюцию в 1994 году.

5. Задавался вопрос о целесообразности создания какой-либо новой процедуры, если процедура, предусмотренная статьей 11, будет отменена. Соединенное Королевство не видит в этом необходимости. Соединенное Королевство будет выступать против создания системы подачи апелляции против решений Административного трибунала. В статье 12 статута уже содержится положение о пересмотре решений, которое не пострадает от

ликвидации процедуры, предусмотренной статьей 11. На том или ином уровне спорам необходимо положить конец, и, по мнению Соединенного Королевства, это следует сделать на уровне Трибунала.

6. Соединенное Королевство готово рассмотреть другие предложения в отношении новых мер защиты сотрудников, например создание должности омбудсмена для сотрудников, которая существует в некоторых других международных организациях, однако эта должность не будет заменять собой процедуру по статье 11, и, по мнению Соединенного Королевства, рассмотрение этих предложений не должно затягивать ликвидацию процедуры, предусмотренной статьей 11.

Проект резолюции

"Генеральная Ассамблея

1. постановляет внести следующие поправки в статут Административного трибунала Организации Объединенных Наций в отношении решений, вынесенных после [31 декабря 1994 года]:

- a) опустить статью 11;
- b) изменить нумерацию бывших статей 12, 13 и 14 на 11, 12 и 13, соответственно, а в пункте 3 статьи 9 заменить слова "статья 13" на "статья 14";
- c) изменить пункт 2 статьи 10 следующим образом:

С исключениями, предусматриваемыми в постановлениях статьи 11, эти решения окончательны и обжалованию не подлежат;

2. постановляет, что в отношении решений, вынесенных Трибуналом до [1 января 1995 года], статут Трибунала продолжает применяться без учета поправок в пункте 1 выше".
