

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.64 +341.231.14

ВНУТРІШНЯ СИСТЕМА ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ

Сироїд Т. Л.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародного і європейського права
Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна

Анотація: у статті приділено увагу підставам створення, статусу формальних і неформальних інституцій, що є складовими внутрішньої системи вирішення спорів в ООН; порядку надання юридичної допомоги персоналу ООН. Розкрито компетенцію судових органів ООН з урегулювання спорів – Трибунал зі спорів, Апеляційний трибунал. Проаналізовано склад, структуру означених органів; визначено коло суб'єктів подачі скарги/апеляції, строки подачі скарги; приділено увагу юридичній силі і значенню рішень, винесених судовими трибуналами. Зроблено відповідні висновки.

Ключові слова: апеляція, захист, персонал, права людини, система врегулювання спорів, судові органи.

Аннотация: в статье уделено внимание основаниям создания, статусу формальных и неформальных институций, являющихся составляющими внутренней системы разрешения споров в ООН; порядку предоставления юридической помощи персоналу ООН. Раскрыто компетенцию судебных органов ООН по урегулированию споров – Трибунал по спорам и Апелляционный трибунал; проанализирован состав, структура указанных органов; определен круг субъектов подачи жалобы, акцентировано внимание на юридической силе, принятых трибуналами решений. Сделаны соответствующие выводы.

Ключевые слова: апелляция, защита, персонал, права человека, система урегулирования споров, судебные органы.

Annotation: the article focuses on the foundation, the status of formal and informal institutions that are part of the internal system of dispute resolution of the UN; the procedure for the provision of legal assistance to the UN staff. The author has determined the competence of the UN judicial dispute resolution organs – the UN Dispute Tribunal, the UN Appeals Tribunal. The author has also analyzed the composition and structure of the above-mentioned organs; the scope of subjects of complaint/appeal and deadlines for the submission of a complaint; focuses on the legal value and significance of the decisions made by tribunals. Finally, the author has made relevant conclusions.

Key words: appeal, defense, staff, human rights, dispute resolution system, judicial organs.

Для успішного функціонування будь-якої міжнародної міждержавної організації необхідні сприятливі умови для роботи персоналу. Задля цього потрібні системи, правила і процедури, які встановлюють загальний стандарт поведінки і діяльності та забезпечують, щоб робота кожного співробітника була внеском у реалізацію спільних цілей і задач. Щодо Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) такі цілі мають глобальний характер: підтримання міжнародного миру і безпеки, розвиток співробітництва між державами-членами в усіх сферах, а також заохочення і розвиток поваги до прав і свобод людини. І тим не менше суперечки, що виникають у процесі роботи персоналу ООН, мало чим відрізняються від проблем, які можуть з'явитися в будь-якому іншому місці в зв'язку з необхідністю вирішення таких питань, як відновлення контрактів, справедливе поводження, просування по службі, дискримінація, переслідування або прийняття дисциплінарних заходів. Однак у ООН є особливість – культурне та географічне розмаїття.

Вищезначене свідчить про значимість обраної теми дослідження, її актуальність для міжнародного права і захисту прав людини.

Слід вказати, що в науці міжнародного права питанням діяльності судових органів, що є складовими міжнародних міждержавних організацій, приділено увагу в роботах українських і зарубіжних авторів, зокрема: М.В. Буруменського, А.І. Дмитрієва, І.І. Лукашука, Д.К. Бекашева та ін. Щодо процедури внутрішнього врегулювання спорів у межах міжнародних міждержавних організацій, слід вказати, що це питання є недостатньо дослідженим.

Ураховуючи вищезначене мета статті полягає в аналізі правової основи створення і функціонування системи вирішення внутрішніх суперечок і дисциплінарних справ у межах ООН; її значення у забезпеченні захисту персоналу ООН.

Правовою основою у сфері регулювання правового становища співробітників ООН, безперечно, є основоположні принципи Статуту ООН, Правила про персонал і Фінансові положення та правила. В бюлетенях Генерального секретаря та інших адміністративних розпорядженнях містяться інші правила, що регулюють питання етики, гендерної рівності, переслідувань на роботі, політики у галузі людських ресурсів та інші численні аспекти. Їх загальна мета полягає в забезпеченні сумлінності, справедливості, рівності і, разом із тим забезпечення ефективних механізмів виконання Організацією своїх задач.

У 2007 році Генеральна Асамблея ухвалила (A/RES/61/261) запровадити в ООН нову систему вирішення внутрішніх суперечок і дисциплінарних справ. Вона сформувалася в результаті всебічного обговорення проблеми здійснення правосуддя і гострого усвідомлення як з боку адміністрації, так і з боку співробітників того, що існуюча система більше не відповідає потребам ООН [1].

За пропозицією Генерального секретаря Генеральна Асамблея прийняла відповідне рішення (A/RES/62/228). Ця пропозиція була заснована на рекомендаціях групи зовнішніх консультантів («Група по реорганізації системи відправлення правосуддя в ООН») і консультаціях із персоналом через Координаційний комітет із взаємин між

адміністрацією та персоналом. Мета полягала в створенні такої системи, яка була б незалежною, професійною, оперативною, відкритою і децентралізованою, і в більшій мірі орієнтована на врегулювання суперечок, до звернення до офіційного судочинства, за допомогою неформальних механізмів. Нова система здійснення правосуддя почала діяти з 1 липня 2009 року [2].

Необхідність створення внутрішньої системи правосуддя викликана тим, що ООН користується імунітетом від місцевої юрисдикції держави перебування і до неї не можна пред'явити позов у національному суді, для врегулювання суперечок між співробітниками та адміністрацією, включаючи спори, пов'язані з дисциплінарними заходами.

Внутрішня система правосуддя покликана реагувати на ситуації, коли співробітники вважають, що їх права були порушені, а правила ООН не було дотримано. Можливість залучення внутрішньої системи правосуддя є одним із основних прав співробітника на всіх рівнях. Внутрішня система правосуддя є також частиною загальної системи, спрямованої на зміцнення підвітності і забезпечення того, щоб рішення приймалися відповідально [3].

Інституційною складовою внутрішньої системи правосуддя ООН є: Управління з питань відправлення правосуддя, що складається з Канцелярії виконавчого директора (до штату входить один виконавчий директор, один спеціальний помічник і один адміністративний помічник); Відділ юридичної допомоги персоналу (ВЮДП), а також секретаріати Трибуналу зі спорів ООН та Апеляційного трибуналу ООН.

Відділ юридичної допомоги персоналу, в якому на постійній основі працюють юристи (ВЮДП замінює колишню Групу консультантів, хоча і має подібні функції), створено з метою надання професійної юридичної допомоги співробітникам (включаючи колишніх співробітників або утриманців співробітників), які хочуть оскаржити адміністративне рішення або до яких застосовано дисциплінарний захід. ВЮДП функціонує в штаб-квартирі ООН в Нью-Йорку, а також в Аддіс-Абебі, Бейруті, Женеві та Найробі.

У своїй діяльності юристи ВЮДП повинні дотримуватися Кодексу поведінки для юридичних представників і осіб, які особисто представляють себе у справі [4], Керівних принципів поведінки Управління правової допомоги персоналу (OSLA) і афілійованих адвокатів у ООН [5]. Відповідно керівних принципів, в усіх питаннях, що стосуються інтересів клієнта, адвокат повинен дотримуватися високих стандартів і створювати умови довіри з клієнтом; він повинен діяти відповідно до нормативних актів, судової практики, а також інших правових положень, що стосуються справи клієнта; повинен докладати зусиль щодо максимального отримання фактів у справі. У разі необхідності, адвокат повинен сповістити клієнта про безперспективність його справи. Адвокат не може радити або діяти в питанні, що може спровокувати конфлікт інтересів.

Адвокат не може вимагати або отримувати будь-яку матеріальну винагороду чи блага від клієнтів або інших сторін (крім своїх окладів в ООН у якості юристів ВЮДП) за надання консультативних послуг.

При представленні справи клієнта, адвокат не повинен свідомо перекручувати факти; він має дотримуватися відповідних строків; збереження конфіденційної інформації у справі, в якій він бере участь; ввічливо і з повагою ставитися до інших співробітників, які приймають участь у справі; проводити перехресний допит ретельно, прямолінійно, з утриманням від необґрунтованих або неактуальних тверджень про недобросовісність або інших неправомірних дій.

Адвокат, як представник організації, повинен утримуватися від слів або поведінки, які могли б завдати шкоди керівництву, незалежності і репутації Управлінню правової допомоги персоналу.

Адвокат може відмовитися від надання допомоги клієнту при наявності поважних причин. Адвокат повинен дотримуватися конфіденційності, навіть після того, як відносини адвокат / клієнт закінчилися.

Співробітники ООН можуть скористатися послугами консультантів, що не відносяться до ВЮДП, включаючи теперішніх і колишніх співробітників ООН, або ж послугами зовнішніх юрисконсультів за своїм вибором і за свій рахунок. Співробітники можуть також самостійно представляти себе (pro se) при розгляді справи у межах системи відправлення правосуддя в ООН.

На будь-якій стадії спору або навіть до його початку співробітник може отримати консультацію у ВЮДП.

Юристи ВЮДП можуть надавати юридичні консультації щодо сутності справи і з приводу того, які варіанти поведінки є у співробітника. Якщо співробітник побажає направити свою справу до формальної системи, ВЮДП дасть оцінку тому, чи може він допомогти в цьому випадку і якщо може, то забезпечить юридичне консультування та / або представництво протягом усього процесу на умовах, вказаних у формі заяви ВЮДП в якій міститься прохання щодо здійснення представництва від особи; зазначається право адвоката на доступ до персональних даних підзахисної особи з метою отримання необхідної для справи інформації; умови співпраці підзахисного і адвоката; обов'язок підзахисного сповіщати відповідну інформацію адвокату; конфіденційність і нерозголошення даних, етичні питання; умови порушення положень угоди тощо. Заява підписується відповідним співробітником [6].

Урегулювання спорів у межах ООН здійснюється за допомогою формальних і неформальних процедур. Резолюцією A/RES/62/228 акцентовано увагу на неформальному врегулюванні конфліктів, як одному з ключових елементів системи відправлення правосуддя, і наголошується на необхідності максимально широкого використання неформальної системи з тим, щоб уникнути проведення судових розглядів.

З метою неформального врегулювання спорів Генеральна Асамблея постановила заснувати єдину, об'єднану і децентралізовану Канцелярію Омбудсмена для Секретаріату, фондів і програм ООН з 1 січня 2008 року з відділеннями в Бангкоку, Відні, Женеві, Найробі і Сантьяго з одним регіональним Омбудсменом і одним адміністративним помічником обслуговування, а також Відділ посередництва, якому відводиться центральна роль у врегулюванні розбіжностей. Роль Омбудсмена полягає в наданні доповідей з широких системних проблем, які він виявив, а також з проблем, які доводяться до його відома, з метою сприяння формуванню більш гармонійних відносин на роботі.

Як зазначено резолюцією ГА ООН A/RES/61/261, посередницькі послуги є одним із важливих компонентів ефективної і дієвої неформальної системи відправлення правосуддя і вони повинні бути доступними усім сторонам конфлікту і на будь-якому етапі до винесення кінцевого рішення (п. 15) [1].

Якщо на думку співробітника якість адміністративне рішення порушує його права як службовця ООН, і він не в змозі врегулювати це питання за допомогою неформальних засобів, якщо такі використовувалися, він може оскаржити таке рішення за допомогою формального механізму. Складовою цього механізму, відповідно до Резолюції A/RES/62/228 є: Рада з внутрішнього правосуддя, Трибунал по спорах ООН (ТОООН), Апеляційний трибунал ООН (АТОООН).

Рада з внутрішнього правосуддя має за мету сприяти забезпеченню незалежності, професіоналізму і підзвітності в межах системи відправлення правосуддя. До її складу входять п'ять членів, включаючи одного представника персоналу, одного представника адміністрації і двох видатних зовнішніх юристів – одного, висунутого персоналом, а іншого – адміністрацією, – під головуванням відомого юриста, обраного консенсусом чотирма іншими членами. До її завдань віднесено: а) взаємодія з Управлінням з людських ресурсів у питаннях, пов'язаних із підбором кандидатів на посади суддів, включаючи проведення, у разі необхідності, співбесід; б) висловлення своєї думки і надання рекомендацій Генеральній Асамблеї стосовно двох або трьох кандидатів на кожну вакантну посаду у складі Трибуналу зі спорів ООН і Апеляційного трибуналу ООН із належним урахуванням принципу географічного розподілу; с) розробка проекту кодексу поведінки для суддів для подання на розгляд Генеральній Асамблеї; д) висловлення Генеральній Асамблеї своєї думки щодо впровадження системи відправлення правосуддя.

Трибунал зі спорів ООН (ТОООН) заснований ГА ООН і розпочав свою роботу 1 липня 2009 [2]. У системі відправлення правосуддя він є судовим органом першої інстанції. Трибунал розглядає і вирішує справи, передані нинішніми або колишніми співробітниками ООН, у тому числі Секретаріату ООН або окремо керованих фондів і програм ООН; а також осіб, які виступають від імені недієздатної особи або померлого співробітника ООН.

До компетенції Трибуналу відноситься розгляд і вирішення справ щодо: оскарження адміністративного рішення, яке імовірно не узгоджується з умовами призначення або трудовим договором; оскарження адміністративного рішення про застосування будь-якого дисциплінарного заходу; забезпечення виконання угоди, досягнутої за допомогою процедури посередництва; розгляд і вирішення справ за заявами осіб про те, щоб ТОООН призупинив на період управлінської оцінки здійснення оскаржуваного адміністративного рішення, щодо якого проводиться управлінська оцінка, коли це рішення представляється на перший погляд неправомірним, у випадках особливої терміновості і коли його виконання може завдати значної шкоди. Рішення ТОООН за такою заявою оскарженню не підлягає. До компетенції ТОООН відноситься також задоволення або відхилення клопотання про представлення асоціацією персоналу записки *amicus curiae*; надання особам, які мають право оскаржити те ж адміністративне рішення, дозволу вступу в справу, порушену іншим співробітником тощо (ст. 2 Статуту) [7].

Заява повинна бути передана до ТОООН у чітко встановлені строки, зокрема: у випадках, коли потрібна управлінська оцінка оскаржуваного рішення вона повинна бути подана: а) протягом 90 календарних днів після отримання заявником відповіді адміністрації на звернення; або б) протягом 90 календарних днів після закінчення відповідного терміну для відповіді щодо управлінської оцінки, якщо відповіді на прохання надано не було. Термін для відповіді становить 30 календарних днів після передачі рішення на управлінську оцінку щодо спорів, які виникають у Центральних установах, і 45 календарних днів для інших відділень. У випадках, коли управлінської оцінки оскаржуваного рішення не потрібно, протягом 90 календарних днів після отримання заявником адміністративного рішення.

У прийнятті заяви може бути відмовлено якщо: спір, пов'язаний з оскарженням адміністративного рішення, було врегульовано в порядку посередництва; якщо заява подана більш ніж через три роки після отримання заявником оскаржуваного адміністративного рішення.

Подача заяви до ТОООН не тягне за собою припинення виконання оскаржуваного адміністративного рішення.

Для участі у провадженні ТОООН співробітникам надається допомога адвоката через ВЮДП, за наявності його бажання, він також може найняти зовнішнього адвоката за свій рахунок.

Трибунал проводить слухання, видає розпорядження і виносить обов'язкові рішення.

Як співробітники, так і адміністрація мають право оскаржити рішення Трибуналу зі спорів в Апеляційному трибуналі ООН.

В якості запобіжного переходу від старої системи, Трибунал зі спорів також здійснює розгляд і виносить рішення у справах, переданих йому від колишніх об'єднаних апеляційних рад, об'єднаних дисциплінарних комітетів і Адміністративного трибуналу ООН.

Апеляційний трибунал ООН (АПТОООН) розглядає скарги на рішення, винесені Трибуналом по спорах ООН. Він також розглядає і вирішує справи за апеляціями на рішення Постійного комітету, що діє від імені Правління Об'єднаного пенсійного фонду персоналу ООН (ПОПФПОООН), Трибуналу зі спорів Близькосхідного агентства ООН для допомоги палестинським біженцям і організації робіт (БАПОР), а також тих установ і органів, які визнали юрисдикцію АПТОООН серед яких: Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО), Міжнародна морська організація (ІМО), Міжнародний Суд (МС), Трибунал з морського дна (МОМД) і Міжнародний трибунал з Морського права (МТМП).

АПТОООН складається з семи суддів, які зазвичай розглядають апеляції в колегіях у складі трьох членів. Їх рішення є остаточними і обов'язковими для сторін.

АПТОООН може переглядати в межах апеляційного провадження рішення ТОООН тільки з обмеженого кола підстав. Сторона, яка подає апеляцію повинна стверджувати, що ТОООН: вийшов за межі своєї юрисдикції або компетенції; не здійснив юрисдикцію, якою він наділений; припустився помилки у справі; допустив процесуальну помилку, яка позначилася на рішенні у справі; або припустився помилки з питання факту, яке призвело до прийняття явно необгрунтованого рішення (ст. 2 Статуту АПТОООН) [8].

Суб'єкти подачі апеляції на відповідні рішення: рішення, винесене ТСООН і Трибуналом зі спорів Близькосхідного агентства ООН для допомоги палестинським біженцям і організації робіт (БАПОР), може бути оскаржене будь-якою стороною; рішення Постійного комітету, що виступає від імені Правління Об'єднаного пенсійного фонду персоналу ООН (ПОПФПООН), може бути оскаржене будь-яким членом ПОПФПООН; адміністративне рішення, прийняте керівником спеціалізованої установи або органу, який визнав юрисдикцію АПТООН, може бути оскаржене нинішнім або колишнім співробітником цієї установи або органу [9].

Апеляція на рішення ТСООН може бути подана будь-якою стороною протягом 60 календарних днів з дати отримання однією зі сторін оскарженого вироку Трибуналу по спорах або Трибуналу по спорах БАПОР, 30 календарних днів з моменту отримання проміжного рішення ТСООН, Трибуналу зі спорів БАПОР або впродовж 90 календарних днів з дати отримання однією зі сторін оскарженого рішення Постійного комітету, що діє від імені Правління Об'єднаного пенсійного фонду персоналу ООН (ПОПФПООН) або спеціалізованого закладу чи органу. У випадку, коли рішення ТСООН потребує перекладу, то перебіг 60-денного строку починається з дати, коли позивач отримав переклад.

Подача заяви до Апеляційного суду ООН тягне за собою припинення виконання рішення ТСООН, яке оскаржується.

Для участі в апеляційному провадженні співробітникові також надається допомога адвоката через ВЮДП, за наявності його бажання, він також може найняти зовнішнього адвоката за свій рахунок.

Рішення АПТООН підлягають опублікуванню.

АПТООН базується в Нью-Йорку. Він проводить сесії у Нью-Йорку, Женеві або Найробі в залежності від свого робочого навантаження. Свою першу сесію він провів в Женеві в 2010 році [10].

Враховуючи вищезначене можемо констатувати, що:

1. Необхідність врегулювання суперечок між співробітниками і адміністрацією, включаючи спори, пов'язані з дисциплінарними заходами, спонукала до створення внутрішньої системи правосуддя ООН, оскільки Організація користується імунітетом від місцевої юрисдикції і до неї не можна пред'явити позов у національному суді. Внутрішня система правосуддя покликана реагувати на ситуації, коли співробітники вважають, що їх права були порушені, а правила Організації не було дотримано. Можливість залучення внутрішньої системи правосуддя є одним із основних прав співробітників ООН на всіх рівнях.

2. Створивши систему внутрішнього судочинства, ООН підтвердила фундаментальність принципу, згідно з яким кожна людина для визначення її прав і обов'язків має право, на основі повної рівності, на те, щоб її справа була розглянута прилюдно і з додержанням усіх вимог справедливості незалежним і безстороннім судом, оскільки це право отримало підтвердження і розвиток у цілій низці важливих міжнародних актів з прав людини (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права тощо).

3. Система внутрішнього судочинства ООН є унікальною, оскільки дає можливість врегулювати спір між співробітниками і адміністрацією на неформальному рівні, скориставшись послугами Канцелярії Омбудсмена і Відділу посередництва, що спрощує саму процедуру врегулювання (заощаджує час, людські ресурси тощо), а також подати скаргу до судових інстанцій – Трибуналу з вирішення спорів ООН і Апеляційного трибуналу ООН.

4. Створення Відділу надання юридичної допомоги співробітникам, яке надає змогу отримати консультацію на будь-якій стадії спору або навіть до його початку, сприяє підвищенню обізнаності персоналу з правами, передбаченими нормативними актами та існуючими процедурами захисту прав. Вимоги (професійні, етичні, правові), що висуваються до осіб, які надають правову допомогу персоналу є запорукою належного виконання покладених на них обов'язків і гарантією захисту осіб.

ЛІТЕРАТУРА

1. Резолюція Генеральної Ассамблеї /RES/61/261 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/510/05/PDF/N0651005.pdf?OpenElement>.
2. Резолюція Генеральної Ассамблеї A/RES/62/228 Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций от 22 декабря 2007 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/477/47/PDF/N0747747.pdf?OpenElement>.
3. Справочник по людским ресурсам [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/oaj/unjs/why.shtml>.
4. Code of conduct for legal representatives and litigants in person [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/New%20Single%20Code%202016%20Dec.pdf>.
5. Guiding Principles of Conduct for Office of Staff Legal Assistance (OSLA) Affiliated Counsel in the United Nations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/en/oaj/legalassist/pdf/osla_counsel_code_of_conduct.pdf.
6. Consent Form for Legal Representation by the Office of Staff Legal Assistance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/en/oaj/legalassist/forms/consent_osla_legal_representation.pdf.
7. Статут Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/bylaws/dispute_tribunal.pdf.
8. Statute of the United Nation Appeals Tribunal [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/en/oaj/appeals/pdf/UNAT_Satute_amendment_23_Dec_16.pdf.
9. Управление по вопросам отправления правосудия. Апелляционный трибунал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/oaj/appeals/jurisdiction.shtml>.
10. Rules of procedure of the United Nation Appeals Tribunal [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/en/oaj/files/unat/basic/2012-04-11-rules-of-procedure.pdf>.