

Ассамблея государств-участников

Distr.: General
6 February 2009

RUSSIAN
Original: English

Седьмая сессия (вторая часть возобновленной сессии)

Нью-Йорк

9-13 февраля 2009 года

**Промежуточный доклад, представляемый Бюро Ассамблеи
государств-участников координатором по вопросу о
создании независимого механизма надзора
для Международного уголовного суда**

A. Введение

1. Настоящий промежуточный доклад представляется согласно мандату, который получил координатор по вопросу о создании независимого механизма надзора для Международного уголовного суда г-н Акбар Кхан (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) после его назначения Бюро Ассамблеи государств-участников ("Ассамблея") на пятом заседании 4 декабря 2008 года.

2. На седьмой сессии Ассамблеи государств-участников (14-22 ноября 2008 года) представитель Иордании Его Королевское Высочество посол Зейд Раад Зейд аль-Хусейн выполнял функции председателя на неофициальных консультациях по докладу Бюро¹ о создании независимого механизма обзора для Международного уголовного суда (далее "Суд").

3. Отмечая, что Нью-йоркская рабочая группа достигла значительных результатов, большинство государств выразили мнение, что этот вопрос должен являться предметом дальнейшего рассмотрения и что принимать решение о создании независимого механизма надзора на седьмой сессии Ассамблеи будет преждевременным. В частности, важно сначала изучить, как это предложил Бюджетно-финансовый комитет в докладе о работе своей одиннадцатой сессии², существующие механизмы расследования неправомερных действий (должностных проступков) в целях определения необходимости создания нового механизма, а также бюджетных последствий его создания.

¹ Доклад Бюро о независимом механизме обзора (ICC-ASP/7/28).

² *Официальные отчеты Ассамблеи государств-участников Римского статута Международного уголовного суда, седьмая сессия, Гаага, 14-22 ноября 2008 года* (издание Международного уголовного суда, ICC-ASP/7/20), том II, часть B.2, пункты 35-40.

4. В ходе неофициальных консультаций было отмечено, что Суд предложил создать независимое подразделение, способное проводить такие расследования, в рамках Управления внутренней ревизии с целью выполнения надзорной функции, но что ряд государств высказали свою озабоченность в связи с этим предложением, поскольку, по их мнению, такое подразделение не будет являться независимым. В ходе неофициальных консультаций была также отмечена возможность подписания Судом меморандума о взаимопонимании (MoU) с Управлением служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН) в качестве способа обеспечения доступа к независимому органу по проведению расследований при минимальных бюджетных затратах для Ассамблеи. В ответ Суд сообщил, что УСВН дало понять, что оно будет не в состоянии охватить Суд своей деятельностью по причине большого объема текущей работы, но что оно будет готово предоставлять консультации и оказывать помощь при рассмотрении этого вопроса.

5. Было отмечено, что Нью-йоркская рабочая группа завершила свое обсуждение, и указано, что Гаагская рабочая группа уже получила от Бюро мандат на продолжение обсуждений³ с целью подготовки решения для принятия (лучше раньше, чем позже) на возобновленной седьмой сессии. Гаагская рабочая группа проведет консультации, в частности по рекомендации 2, содержащейся в докладе Бюро⁴, и рекомендациям, содержащимся в докладе Бюджетно-финансового комитета о работе его одиннадцатой сессии⁵. В консультациях с Судом Рабочая группа определит предположительные последствия для бюджета создания независимого механизма по надзору. Затем Бюджетно-финансовый комитет мог бы рассмотреть этот вопрос на своей сессии в апреле 2009 года, одобрив включение бюджетных последствий в предлагаемый бюджет по программам на 2010 год. Кроме того, было предложено, чтобы Суд проконсультировался с УСВН и доложил, в частности, о том, каким образом УСВН могло бы оказывать помощь и предоставлять консультации.

6. На первом и втором совещаниях Гаагской рабочей группы, состоявшихся соответственно 8 и 27 января 2009 года, координатор провел обсуждения на основе представленных ему дискуссионных документов. Кроме того, данный вопрос обсуждался также за пределами Рабочей группы - между координатором и должностными лицами Суда.

В. Подход к вопросу о создании независимого механизма надзора

7. В основе подхода координатора и Рабочей группы к вопросу о создании независимого механизма надзора лежали рассмотрение и проработка этого вопроса с учетом мнений, высказанных государствами-участниками ранее, которые отражены в пункте 20 доклада Бюро, а именно: *"Государства-участники подчеркнули*

³ Повестка дня и решения, одиннадцатое совещание Бюро, состоявшееся 9 сентября 2008 года.

⁴ Рекомендация 2, содержащаяся в докладе Бюро о независимом механизме надзора ICC-ASP/7(28) гласит: "Рекомендуется принять одновременно с решением об учреждении механизма надзора также решение о найме двух сотрудников этого механизма. Они приступят к работе за шесть месяцев до того, как механизм надзора станет полностью функциональным, с тем чтобы определить все его функции, правила и процедуры и представить их Ассамблее. В силу этой причины важным является найм опытного и исключительно квалифицированного директора механизма надзора, имеющего большой опыт. Ассамблея должна принять решение о процедуре найма, включая определение того, кто будет заниматься наймом, уровень должности, срок и продление контракта. После этой первоначальной фазы механизм надзора может представить после его работы в течение по меньшей мере одного года просьбу Ассамблее относительно дополнительных должностей сообразно и соразмерно его рабочей нагрузке".

⁵ *Официальные отчеты Ассамблеи государств - участников Римского статута Международного уголовного суда, седьмая сессия, Гаага, 14-22 ноября 2008 года* (издание Международного уголовного суда, ICC-ASP/7(20), том II, часть В.2, пункты 35-40).

необходимость в ограниченном механизме надзора, который отвечает потребностям Суда и не увеличивает существенным образом его финансовое бремя". В этом контексте Рабочая группа провела обсуждения с Судом в целях обеспечения прогресса в осуществлении мандата, предоставленного Ассамблеей, и принятия решения на основе наиболее всеобъемлющей и полной информации, имеющейся по данному вопросу. В этой связи внимание в ходе обсуждения аспектов существа было сосредоточено на следующих блоках вопросов:

Блок 1. Характер и сфера ведения независимого механизма надзора

- a) разъяснение Судом существующих нормативных рамок и структурных механизмов расследования и рассмотрения неправомερных действий сотрудников Суда и избираемых должностных лиц наряду с выявлением любых пробелов или недостатков, которые должны быть устранены в результате создания независимого механизма надзора;
- b) разъяснение Судом таких вопросов, как частота поступления и характер сообщений о неправомερном поведении должностных лиц Суда с момента создания Суда в 2002 году, и разъяснение того, каким образом эти заявления до сих пор рассматривались и как они будут рассматриваться в будущем в случае создания специальной группы по расследованиям в рамках Управления внутренней ревизии;
- c) какова нормативная основа создания независимого механизма надзора?
- d) какие сотрудники (сотрудники Суда, избираемые должностные лица, подрядчики) должны охватываться сферой ведения независимого механизма надзора;
- e) какие категории неправомερных деяний (дисциплинарных проступков и/или уголовно наказуемых правонарушений) должны относиться к сфере ведения независимого механизма надзора?

Блок 2. Независимость и надзор, осуществляемые независимым механизмом надзора

- a) Каким образом созданная в рамках Управления внутренней ревизии целевая группа по расследованиям сможет продемонстрировать ее соответствие объективным требованиям "оперативной независимости" и добиться того, чтобы ее считали "независимой" от Суда?
- b) Можно ли создать "независимый механизм надзора" путем подписания Судом меморандума о взаимопонимании с Управлением служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций или каким-либо другим международным судебным/следственным органом, который позволил бы Суду использовать профессиональных и независимых специалистов по расследованиям, неся при этом значительно меньшие расходы, чем расходы, которые будут иметь место в случае попытки создания для Суда нового механизма, имеющего такой недостаток, как потребность в финансовой поддержке и содержании штатных сотрудников даже тогда, когда никаких расследований не проводится?
- c) Какие можно предпринять дальнейшие действия (касающиеся, например, круга ведения, подбора сотрудников, определения подотчетности) для обеспечения оперативной независимости этого независимого механизма по надзору?

Бюджетные последствия

- a) Каковы будут бюджетные последствия:
 - i) рекомендации 2 доклада Бюро и
 - ii) альтернативного предложения Суда о создании группы по проведению расследований в рамках Управления внутренней ревизии.

С. Организация работы

8. В соответствии с просьбой, высказанной Председателем Ассамблеи государств-участников на ее седьмой сессии, Бюро необходимо представить участникам второй части возобновленной седьмой сессии Ассамблеи государств-участников предложения по вопросу о создании независимого механизма надзора. Настоящий промежуточный доклад, подготовленный координатором, содержит информацию о результатах, достигнутых Рабочей группой, и выводах, которые она сделала к настоящему времени, а также рекомендации для второй части возобновленной седьмой сессии Ассамблеи.

Д. Предварительные мнения Гаагской рабочей группы

Характер и сфера ведения независимого механизма надзора

9. По вопросу о характере и сфере ведения независимого механизма надзора Рабочая группа приняла к сведению мнения Суда, содержащиеся в двух документах - от 15 января 2008 года (неофициальный документ Суда о независимом механизме надзора) и от 7 января 2009 года (план обсуждения Судом независимого механизма надзора), соответственно.

10. При рассмотрении доклада Бюро о независимом механизме надзора и предложений Суда Рабочая группа высказалась за создание менее громоздкого механизма, чем структура, предложенная Бюро, и предложила сбалансировать предложение Бюро и предложение Суда о весьма "негромоздком" механизме за счет подбора из каждого предложения соответствующих элементов и подготовки среднего варианта, который будет в одинаковой степени соответствовать как потребностям Суда, так и потребностям государств. В этой связи координатор указал, что роль Ассамблеи заключается в создании независимого механизма надзора в виде структуры, которая, по ее мнению, будет наиболее целесообразной.

11. Было достигнуто согласие относительно преимуществ создания в рамках существующих внутренних дисциплинарных структур Суда более мощного экспертного потенциала по проведению расследований, поскольку расследования, проводимые штатными сотрудниками, не имеющими специальной подготовки в этой области, могут скомпрометировать законность этой процедуры, особенно ввиду того, что их рекомендации могут вести к произвольным увольнениям. Однако было подчеркнуто, что эта структура не будет в полной мере удовлетворять требованиям пункта 4 статьи 112 Римского статута, поскольку ее единственной целью будет являться проведение расследований, а не надзор. Таким образом было предложено включить в соответствующий мандат также функцию надзора и предусмотреть, чтобы на более поздней стадии этот механизм выполнял также функции оценки и расследований.

12. Было очевидно, что предпочтение явно отдается небольшому и малозатратному механизму, который по мере необходимости может быть расширен. В этом контексте было предложено более тщательно изучить вариант осуществления функции расследований внешними подрядчиками, например УСВН или каким-либо другим аналогичным органом, поскольку этот вариант является более простым и менее дорогостоящим, чем вариант, предложенный Бюро. Государства-участники, присутствовавшие на неофициальных консультациях по этому вопросу в ходе седьмой сессии Ассамблеи, изначально были информированы о том, что ввиду большой востребованности услуг УСВН оно вряд ли сможет оказать помощь Суду в составлении меморандума о взаимопонимании. Однако впоследствии до сведения Рабочей группы были доведены также другие причины, по которым в принципе не следует идти по этому пути, а именно высокие расходы и необходимость создания Судом своего собственного потенциала, с тем чтобы не полагаться на потенциал Организации Объединенных Наций. Несмотря на эти два явно противоречивых довода, выдвинутых Судом, Рабочая группа сочла целесообразным вновь и более подробно изучить этот вариант.

13. По вопросу о юрисдикции Суда в тех случаях, когда в результате расследования выясняется, что было совершено уголовное преступление, Рабочая группа отметила, что Суд в таких случаях не будет иметь юрисдикции и что необходимо будет создать механизм по обеспечению сотрудничества между Судом и государством, гражданином которого является соответствующий штатный сотрудник.

14. Что касается сотрудников, охватываемых сферой ведения независимого механизма надзора, то была широко поддержана мысль о том, что его сфера ведения должна распространяться на штатных сотрудников и избираемых должностных лиц, но при этом были высказаны противоречивые мнения относительно того, должна ли она распространяться на подрядчиков. В этом отношении было высказано мнение, что подрядчики могли бы подпадать под действие кодекса поведения или руководства по наилучшей практике, но было отмечено, что Суд еще не разработал такого кодекса. С другой стороны, было обращено внимание на то, что исключение подрядчиков может в принципе привести к подрыву авторитета Суда, поскольку эта категория лиц также действует от имени Суда.

Независимость и надзор, осуществляемый независимым механизмом надзора

15. Было достигнуто широкое согласие по вопросу о том, что механизм надзора должен быть в оперативном отношении независимым и иметь репутацию независимого органа. Было подчеркнуто, что чрезвычайно важными характеристиками функции надзора являются ее позитивное восприятие работниками и уверенность персонала в том, что обеспечивается полностью независимый процесс рассмотрения дисциплинарных поступков в сочетании с необходимостью поддержания имиджа Суда.

16. Было предложено гарантировать независимость механизма надзора, например посредством выработки его круга ведения с указанием того, что он подотчетен Ассамблее через Бюро, предоставления специалисту по проведению расследований полномочий *propio motu* и обеспечения участия Ассамблеи в найме специалиста расследованиям. Найм последнего позволит избежать подбора Судом как членов дисциплинарного апелляционного совета, так и специалиста по расследованию и обеспечит большую транспарентность и доверие к данному механизму. В этом отношении было подчеркнуто, что в случае проведения расследования самим Судом говорить о независимости этого механизма будет сложно.

17. Было внесено предложение предусмотреть требования относительно отчетности Бюро, что соответствовало бы надзорному характеру механизма и обеспечило его создание в качестве вспомогательного органа Ассамблеи, как это предусмотрено в пункте 4 статьи 112 Римского статута.

18. Что касается места расположения независимого механизма надзора, то было предложено разместить его в рамках подразделения, независимость которого уже признана, например в рамках Управления внутренней ревизии или Секретариата Ассамблеи государств-участников. Он мог бы одновременно входить в состав обоих этих подразделений или размещаться в Управлении внутренней ревизии, если речь идет об одном специалисте по проведению расследований. Рабочая группа высказала мнение, что главным критерием является независимость механизма, а не место, в котором он находится.

Е. Выводы

19. Рабочая группа дважды проводила свои совещания во исполнение мандата, предоставленного ей Бюро. Хотя с учетом достижения широкого консенсуса относительно характера и сферы ведения возможного независимого механизма надзора в рассмотрении данного вопроса был достигнут значительный прогресс, с целью доработки и конкретизации предварительного согласия, консультаций с заинтересованными представителями гражданского общества и рассмотрения последствий конечных рекомендаций, выносимых на рассмотрение Ассамблеи, для бюджета по программам, рассмотрение этого вопроса необходимо продолжить. Соответственно координатор предлагает Ассамблее принять к сведению значительный прогресс, который уже был достигнут, и продлить мандат Бюро с целью продолжения им своего рассмотрения данного вопроса и представления всестороннего доклада восьмой сессии Ассамблеи, проведение которой запланировано на ноябрь 2009 года.

Приложение

Проект решения

Принимает к сведению доклад Бюро о независимом механизме надзора и доклад координатора, представленный на второй части возобновленной седьмой сессии,

просит Бюро продолжить рассмотрение этого вопроса, включая, в частности, характер и сферу ведения механизма, а также последствия для бюджета по программам, и представить доклад восьмой сессии Ассамблеи государств-участников.

--- 0 ---