



Parliamentarians for Global Action
Acción Mundial de Parlamentarios
Action Mondiale des Parlementaires

Парламентское руководство

Оказание содействия в подписании, ратификации и реализации

Международного договора о торговле оружием

При консультациях с организацией

controlarms

Цель

Парламентарии играют уникальную и фундаментальную роль в оказании содействия в подписании, ратификации и осуществлении Международного договора о торговле оружием.

В качестве законодательной ветви власти, парламент и депутаты вносят и будут продолжать вносить существенный вклад в создание надежного договора, который будет ратифицирован и введен в действие в значительном масштабе.

Так как парламентарии находятся непосредственно близко от ключевых лиц, принимающих решения в исполнительной ветви власти, они могут значительно и конструктивно влиять на подписание, ратификацию и осуществление МДТО в своих странах.

Цель данного Парламентского руководства — это выделить много разных, но одинаково важных направлений для парламентариев, чтобы они могли предпринимать действия и продолжать решительно поднимать вопрос МДТО в будущем.

Надеемся, что члены парламентов стран мира могут воспользоваться данным руководством в качестве нормативного источника для многих отдельных содействующих и законотворческих инициатив, которые предпринимаются для того, чтобы МДТО приобрел всемирный характер.

Что такое Международный договор о торговле оружием?

В апреле 2013 года Генеральная ассамблея Организации объединенных наций приняла исторически важный Международный договор о торговле оружием (МДТО) для регулирования торговли обычным вооружением на международном уровне, как это предусмотрено в тексте МДТО. Целью договора является поддержание мира и безопасности путем прекращения поставок обычного вооружения в страны с нестабильной или конфликтной ситуацией. Следовательно, значительно усложнится приобретение такого вооружения лицами, нарушающими права человека, международное гуманитарное право, а также международное законодательство по правам человека.

МДТО является частью более обширной международной инициативы, начатой в 1997 году. Его первоначальное намерение заключалось в установлении ряда этических стандартов для торговли оружием, которые в перспективе были бы приняты на международном уровне. Вопрос о МДТО в начале был поднят в декабре 2006 года во время принятия Генеральной ассамблеей ООН резолюции 61/89, “На пути к Международному договору о торговле оружием: установление общих международных норм для импорта, экспорта и передачи обычного вооружения”. В резолюции 61/89 Генерального секретаря ООН просят обратиться к странам-членам ООН с целью установления их взглядов на осуществимость, сферу применения и соблюдаемые параметры при составлении всеобъемлющего юридически обязывающего инструмента, который установит общие международные стандарты в отношении импорта, экспорта и передачи обычного вооружения, а также представить доклад по этому вопросу Генеральной Ассамблее ООН на ее шестьдесят второй сессии. 18 октября 2006 года, резолюция была представлена, в которой Генерального секретаря ООН просили запросить мнения стран-членов относительно осуществимости заключения, сферы применения и набросков параметров всеобъемлющего, юридически обязывающего документа об установлении общих международных стандартов в отношении импорта, экспорта и передачи обычного вооружения. В декабре 2006 года, 153 страны-члены ООН проголосовали за резолюцию под номером 61/89. Двадцать четыре страны воздержались.

В резолюции 61/89 также предлагается, чтобы Генеральный секретарь ООН установил группу правительственных экспертов на основе справедливого географического распределения стран для того, чтобы проверить осуществимость, сферу применения и

параметры для составления такого юридически обязывающего инструмента, а также чтобы предоставить доклад группы экспертов на рассмотрение во время 63-го съезда Генеральной ассамблеи ООН. 28 сентября 2007 года, Генеральный секретарь ООН назначил представителей из 28 стран в Группу правительственных экспертов. Группа провела три встречи в 2008 году и опубликовала заключительный доклад по данному вопросу.

В 2009 году Генеральная ассамблея ООН приняла резолюцию 64/48, которая содержала решение о созыве Конференции ООН по Международному договору о торговле оружием. В этот же год, Рабочая группа открытого состава провела две встречи по Международному договору о торговле оружием. Всего было запланировано провести 6 встреч. Тем не менее в конце 2009 года Генеральная ассамблея ООН приняла решение в резолюции A/RES/64/48 [17] о созыве Коференции по Международному договору о торговле оружием в 2012 году “для того, чтобы разработать юридически обязывающий инструмент, содержащий общие международные стандарты максимально высокого уровня для передачи обычного вооружения”. Решение было принято о том, что МДТО должен быть принят на основе консенсуса — что означает, договор может быть одобрен только в случае полного отсутствия возражений со стороны стран-членов ООН.

Конференция по МДТО была проведена со 2 по 27 июля 2012 года под председательством посла Аргентины Роберто Гарсия Моритана. Несмотря на значительное продвижение в составлении проектной версии текста договора, в последний день конференции, 27 июля 2012 года, консенсус не был достигнут. В декабре 2012 года, Генассамблея ООН приняла решение о созыве Заключительной коференции по МДТО с 18 по 28 марта 2013 года. Аналогично незавершенному концу Конференции по МДТО, проведенной в июле 2012 года, и, несмотря на существенное продвижение в усовершенствовании текста договора под председательством посла Австралии Питера Вулкотта, консенсус снова оказался трудным для достижения.

Генассамблея ООН одобрила Международный договор о торговле оружием 2 апреля 2013 года (на 71-м пленарном заседании), где 154 страны проголосовали за, 3 — против и 23 — воздержались. МДТО был открыт для подписания 3 июня 2013 года и к 8 июля был подписан 77 странами-членами ООН, а также был ратифицирован 2 странами-членами ООН. Ожидается, что это число значительно возрастет во время встречи Генассамблеи ООН, которая состоится в Нью-Йорке в сентябре 2013 года, а также на ее последующих встречах.

Какую роль играют парламентарии в продвижении МДТО?

Парламентарии играют центральную и уникально важную роль в продвижении Международного договора о торговле оружием.

В более широком и общем смысле, различные функции законодателей в этой области можно разделить на **3 отличительные, но одинаково важные подфункции:**

1. Активная поддержка

2. Законотворчество и осуществление договора

3. Контроль/Отчетность/Обеспечение выполнения норм

1. Активная поддержка

Члены парламента, в силу их принадлежности к законодательной ветви власти, обладают повышенной способностью достучаться до лиц, принимающих решения в исполнительной ветви власти поощрять и призывать поддержать Международный договор о торговле оружием. Многие законодатели по всему миру уже воспользовались такими близкими отношениями в содействии МДТО. Министры правительства во многих странах - в том числе в Министерствах иностранных дел - также часто по-прежнему являются членами парламента и, наоборот, многие депутаты становятся Министрами правительства. Эта «вращающаяся дверь» между законодательной и исполнительной ветвями власти является тем, что делает роль законодателей в содействии МДТО существенно важной. По просьбе организации «Парламентарии за глобальные действия» (ПГД), Составленная организацией «Control Arms», Глобальная парламентская декларация по Международному договору о торговле оружием была подписана более 2100 парламентариями в 114 странах по всему миру в период с ноября 2011 года по июль 2012 года. Декларация содержит обязательство - все, кто подписал - поддержать МДТО, в том числе выступает за его ратификацию и осуществление. ПГД также приглашала международные делегации парламентариев-членов ПГД на все 4 заседания Подготовительного комитета по международному договору о торговле оружием с 2010 по 2012 годы, а также на обе конференции по МДТО в 2012 и 2013 годах, во время которых ПГД также организовывала ряд мероприятий высокого уровня.

После того, как Международный договор о торговле оружием был принят 2 апреля 2013 года, ПГД начала свою Глобальную парламентскую кампанию для подписания, ратификации и реализации Договора о торговле оружием. В настоящее время парламентарии-члены ПГД в более чем 50 странах по всему миру находятся в активном контакте со своими коллегами в парламенте, исполнительной власти (Министерствах иностранных дел) и другими заинтересованными сторонами, способствуя скорейшему подписанию и ратификации МДТО.

Шаги, которые парламентарии могут предпринять для активного содействия МДТО:

- Выносить вопросы МДТО на обсуждение в соответствующих парламентских совещаниях комитетов.
- Обращаться к спикерам парламентов и к председателю сенатов включать вопрос о подписании и ратификации МДТО в повестку дня / программу работы пленарных заседаний в Нижней и Верхней палатах парламента.
- Задавать парламентские запросы и / или вносить предложения в парламенте в поддержку подписания и ратификации МДТО.
- Обращаться к соответствующим должностным лицам правительства, чтобы узнать о статусе подписания и ратификации, а также поощрять МДТО и призвать их представить в парламент соответствующее законодательство на рассмотрение и утверждение, чтобы обеспечить последующий шаг к ратификации МДТО правительством.
- Поддерживать связь с несколькими источниками информации - традиционные и социальные - чтобы расширить поддержку МДТО среди населения в целом.

2. Законотворчество и осуществление

Одной из наиболее важных прерогатив для парламентариев является законодательство. Законы должны быть введены, законы должны быть разработаны и законы должны обсуждаться, прежде чем они официально приняты как закон. То же самое верно для любых законов, которые направлены на внесение международных договоров в национальное законодательство. Функции ответственности законодателей в этой области могут быть обобщены следующим образом:

- Члены парламента во многих странах должны заранее прийти к соглашению о ратификации международного договора прежде чем Правительство может официально сдать документ о ратификации / присоединении в Организацию Объединенных Наций.

Как правило, правительство представит законопроект о ратификации парламенту, а парламент в свою очередь будет рассматривать и принимать необходимые действия.

- На момент ратификации или после, правительство представит закон об осуществлении МДТО в национальное законодательство. Законодатели несут ответственность по пересмотру и изменению этого закона - до его принятия - чтобы удостовериться в том, что закон полностью соответствует обязательствам, которые правительство уже приняло став участником МДТО.
- Во многих странах члены парламента могут выступать с законодательной инициативой, самостоятельно или в парламентских комитетах - без действия со стороны правительства - для осуществления договора в национальном законодательстве. Это является ключевой прерогативой, которую все члены парламента должны иметь в виду и быть готовыми действовать в соответствии МДТО. Хотя в конечном счете утверждение правительства будет необходимо, как средство для “запуска работы” - это самый важный «инструмент», который члены парламента имеют в своем распоряжении для прогресса реализации МДТО в своих странах.
- Разработка законодательства - члены парламента играют решающую роль в фактической разработке реализации / осуществлении законодательства на национальном уровне. Когда дело доходит до реализации международных договоров, международные организации гражданского общества, такие как ПГД могут предложить значительную экспертизу и консультации в этой области.

3. Контроль/Отчетность/Обеспечение выполнения норм

В большинстве демократических стран, существуют исполнительная, законодательная и судебная ветви власти. Эта так называемая иерархия «разделения власти» существует, чтобы обеспечить надлежащую систему 'сдержек и противовесов' среди 3 соответствующих ветвей власти. Что касается законодательной ветви власти, то она играет особенно важную роль в обеспечении того, чтобы исполнительная власть соблюдала все свои обязательства в соответствии с существующими национальными, региональными и международными правовыми документами. Поэтому, в контексте Договора о торговле оружием, парламентарии продолжают играть важную роль в обеспечении эффективности договора во время внедрения законодательства в соответствии с национальными законами, чтобы придать договору силу.

Во многих странах исполнительная власть обязана сообщать на регулярной основе в парламент и парламентский комитет о действиях, предпринятых ею для претворения в жизнь обязательств, которые она приобрела в соответствии с национальным, региональным и международным правом. Кроме того, в некоторых случаях, исполнительная власть также должна получать одобрение парламентом внесенных ею проектов планов по реализации / соблюдению национальных, региональных или международных законов.

В связи с этим, а также в целях реализации таких законов, исполнительная власть во многих странах должна представить бюджетные планы на утверждение в парламент. Таким образом парламентарии играют решающую роль в этом отношении. Они должны удостовериться, что предлагаемые планы / бюджеты, составленные в связи с реализацией национального, регионального или международного права будут эффективны.

Кроме того, во многих странах, исполнительная ветвь власти должна представлять периодические доклады о своих действиях в парламент для рассмотрения и утверждения. В некоторых случаях они не могут препринимать следующий шаг без одобрения парламента.

Каким образом эти различные прерогативы членов парламента актуальны в контексте МДТО в странах, которые являются участниками МДТО?

- Правительства / Министерства обороны стран-импортеров обычных вооружений, возможно, должны представить свои планы и предлагаемые бюджеты в парламент по крайней мере, для консультации и, в некоторых случаях, для утверждения. В этом случае, члены парламента должны быть уверены, прежде чем давать их утверждение, что импорт такого вида оружия не противоречит положениям Договора о торговле оружием. МДТО содержит требования к отчетности, которые имеют особое значение в этом отношении.
- Правительства / Министерства обороны стран экспортирующих или передающих обычные вооружения должны часто консультироваться и получать одобрение парламента до того, как они экспортируют или передают вооружения. В этом случае, члены парламента должны быть уверены, прежде чем давать их утверждение, что такой экспорт или передача не могут противоречить положениям Договора о торговле оружием. МДТО содержит требования к отчетности в отношении экспорта, которые имеют особое значение в этом отношении.
- Во многих странах парламента должны одобрить предложенный Правительством / Министерством обороны бюджет на ежегодной или разовой основе. В этом случае,

члены парламента должны быть уверены, что в предлагаемых бюджетах нет ничего что может пойти вразрез с обязательствами страны в соответствии с положениями Договора о торговле оружием.

- Во многих странах где доказательства о возможности того, что исполнительная ветвь власти приняла меры - или собирается принять действия - которые могут идти вразрез с обязательствами государства по Договору о торговле оружием выявляются посредством средств массовой информации или исследований гражданского общества, парламенты имеют возможность провести общественные слушания и / или требуют, чтобы соответствующие должностные лица правительства / министры присутствовали на парламентских слушаниях о даче разъяснений, касающихся любых таких утверждений. Таким образом парламентарии обладают властью проводить следственные и проверочные действия для обеспечения того, что МДТО и действия исполнительной власти правительства в странах, которые являются участниками МДТО не противоречат друг другу.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Договор о торговле оружием доступен на всех официальных языках ООН по адресу: <http://www.un.org/disarmament/ATT/>
2. Глобальная парламентская декларация о МДТО, составленная организацией “Control Arms” и Список 2100 членов парламента в 114 странах по всему миру, которые подписали Декларацию, доступна по адресу: <http://controlarms.org/en/parliamentarian-declaration/>
3. Дополнительная информация о Глобальной кампании ПГД по подписанию, ратификации и осуществлению МДТО доступна по адресу: <http://www.pgaction.org/activity/2013/mps-actively-promoting-pga-att-signature-and-ratification.html>