



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
25 August 2008
Russian
Original: English

Шестьдесят третья сессия

Пункт 120 предварительной повестки дня*

Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций

Обмен информацией между Организацией Объединенных Наций и национальными правоохранительными органами, а также передача дел, связанных с возможными преступными деяниями сотрудников Организации Объединенных Наций, должностных лиц и экспертов в командировках Организации Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение пункта 19 резолюции 62/247 Генеральной Ассамблеи об усилении деятельности по проведению расследований, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря представить ей доклад о практике, касающейся обмена информацией между организацией и правоохранительными органами государств-членов, а также передаче таким органам дел, связанных с возможными преступными деяниями сотрудников Организации Объединенных Наций, должностных лиц и экспертов в командировках Организации Объединенных Наций, принимая во внимание ее резолюцию 62/63 и другие соответствующие документы. Аналогичные вопросы также обсуждаются в докладе Генерального секретаря об уголовной ответственности должностных лиц и экспертов в командировках Организации Объединенных Наций, представленном во исполнение резолюции 62/63 (A/63/260).

* A/63/150 и Corr.1.



II. Правооснование для сотрудничества с правоохранительными органами государств-членов

2. В разделе 21 Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, принятой Генеральной Ассамблеей 13 февраля 1946 года (именуемой далее «Общая конвенция») говорится, что Объединенные Нации постоянно сотрудничают с соответствующими властями членов Организации в целях облегчения надлежащего отправления правосудия, обеспечения выполнения предписаний полиции и предупреждения каких-либо злоупотреблений в связи с привилегиями, иммунитетами и льготами, упомянутыми в статье V Общей конвенции. В этой связи Организация стремится в максимально возможной степени сотрудничать с правоохранительными органами государств-членов.

3. Кроме того, в соответствии с правилами и положениями о персонале Организации Объединенных Наций должностные лица Организации Объединенных Наций и эксперты в командировках в соответствии с положениями, регулирующими статус, основные права и обязанности должностных лиц, не являющихся должностными лицами Секретариата, обязаны соблюдать местные законы и выполнять свои частные юридические обязательства. К тому же в типовом соглашении о статусе сил для операций по поддержанию мира предусматривается, что операция Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и ее члены соблюдают все местные законы и положения и что специальный представитель/командующий принимает все надлежащие меры для обеспечения соблюдения этих обязательств (см. A/45/594, приложение).

III. Источник привилегий и иммунитетов Организации Объединенных Наций, ее должностных лиц и экспертов в командировках

4. В пункте 1 статьи 105 Устава Организации Объединенных Наций предусматривается, что Организация пользуется на территории каждого из своих членов такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для достижения ее целей. В пункте 2 статьи 105 предусматривается, что представители членов Организации Объединенных Наций и ее должностные лица также пользуются привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для самостоятельного выполнения ими своих функций, связанных с деятельностью Организации. Для выполнения статьи 105 Устава Генеральная Ассамблея приняла Общую конвенцию, участниками которой в настоящее время являются 154 государства-члена, для которых она является обязательной.

5. В статье II Общей конвенции имеются следующие разделы в отношении привилегий и иммунитетов самой Организации Объединенных Наций и ее архивов:

«Раздел 2. Объединенные Нации, их имущество и актив, где бы и в чьем бы распоряжении они ни находились, пользуются иммунитетом от любой формы судебного вмешательства, кроме случаев, когда Организация сама отказывается от иммунитета в каком-либо отдельном случае. Однако предполагается, что никакой отказ от иммунитета не распространяется на судебные-исполнительные меры.

Раздел 3. Помещения Объединенных Наций неприкосновенны. Имущество и актив Объединенных Наций, где бы и в чем бы распоряжении они ни находились, не подлежат обыску, реквизиции, конфискации, экспроприации и какой-либо другой форме вмешательства путем ли исполнительных, административных, судебных, законодательных или иных действий.

Раздел 4. Архивы Объединенных Наций и вообще все документы, принадлежащие Организации или находящиеся в ее распоряжении, неприкосновенны, где бы они ни находились».

6. В разделе 18(a) статьи V Общей конвенции предусматривается, что должностные лица Организации Объединенных Наций не подлежат судебной ответственности за сказанное или написанное ими и за все действия, совершенные ими в качестве должностных лиц. В дополнение к иммунитетам и привилегиям, указанным в разделе 18, в разделе 19 Общей конвенции предусматривается, что Генеральный секретарь и все помощники Генерального секретаря пользуются в отношении себя, своих жен и несовершеннолетних детей привилегиями и иммунитетами, изъятиями и льготами, предоставляемыми, согласно международному праву, дипломатическим представителям.

7. Для целей привилегий и иммунитетов, предоставляемых в соответствии с Общей конвенцией, термин «должностные лица Организации Объединенных Наций» был определен Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 76(I) от 7 декабря 1946 года. В этой резолюции Генеральная Ассамблея одобрила «распространение привилегий и иммунитетов, упомянутых в статьях V... на всех сотрудников аппарата Объединенных Наций, за исключением тех, кто принимается на службу на месте и получает вознаграждение из расчета проработанных часов». Таким образом, все сотрудники Организации Объединенных Наций, независимо от гражданства, места проживания, места принятия на службу или ранга, считаются должностными лицами, за единственным исключением: лица, которые приняты на службу на месте и получают вознаграждение из расчета проработанных часов. Кроме того, добровольцы Организации Объединенных Наций могут пользоваться привилегиями и иммунитетами как «должностные лица Организации Объединенных Наций», когда это прямо предусмотрено в соглашениях, например в соглашениях о статусе сил и в стандартных соглашениях об основной помощи Программы развития Организации Объединенных Наций.

8. В разделе 22(a), (b) и (c) статьи VI предусматривается, что эксперты (иные, чем должностные лица, к которым относится статья V), выполняющие поручения Объединенных Наций, пользуются такими привилегиями и иммунитетами, какие необходимы для независимого выполнения их функций в продолжение командировок, включая время, потраченное на поездки в связи с командировками. В частности, им предоставляется:

«а) иммунитет от личного ареста или задержания и от наложения ареста на их личный багаж;

б) всякого рода судебно-процессуальный иммунитет в отношении всего сказанного или написанного ими и совершенного ими при исполнении служебных обязанностей. Этот судебно-процессуальный иммунитет продолжает предоставляться даже после того, как лица, которых это каса-

ется, уже не состоят в командировке по делам Организации Объединенных Наций;

с) неприкосновенность всех бумаг и документов».

9. К числу лиц, имеющих статус экспертов в командировках, могут относиться лица, с которыми Организация заключила контракт на консультирование или которых органы Организации Объединенных Наций назначили для выполнения миссий или функций для Организации Объединенных Наций, такие как докладчики Совета по правам человека или члены Комиссии международного права. Кроме того, в контексте операций по поддержанию мира или в поддержку мира некоторые категории сотрудников имеют статус экспертов в командировках. К ним относятся военные наблюдатели, офицеры связи, военные советники, наблюдатели за соблюдением соглашений о вооружениях, личный состав сформированных полицейских подразделений, прикомандированные сотрудники полиции Организации Объединенных Наций и прикомандированные сотрудники исправительных учреждений. Категории сотрудников, которые считаются экспертами в командировках, как правило, предусматриваются в соответствующих соглашениях о статусе сил или статусе миссий.

10. Кроме того, в отдельных видах соглашений, заключаемых между Организацией и государствами — членами Организации Объединенных Наций, также предоставляются привилегии и иммунитеты, соответствующие Уставу, например в соглашениях о штаб-квартире с государствами пребывания и упомянутых выше соглашениях. Некоторые государства-члены, в которых находятся отделения Организации Объединенных Наций, приняли национальные законы и постановления, которые предусматривают подробные механизмы применения привилегий и иммунитетов Организации, ее должностных лиц и экспертов в командировках в национальном контексте. Таким образом, все эти соглашения являются источниками правовых норм для определения объема привилегий и иммунитетов в конкретном контексте страны пребывания.

IV. Практика, касающаяся обмена информацией и передачи дел должностным лицам национальных правоохранительных органов

11. Информация между Организацией и правоохранительными органами передается в двух основных ситуациях: а) когда Организация с помощью своего собственного процесса расследования обнаруживает явные доказательства потенциального преступного поведения, на которое распространяется юрисдикция одного из ее государств-членов, и решает передать эти доказательства государству-члену для принятия надлежащих мер; и б) когда к Организации обращается государство-член с просьбой предоставить доступ к информации или материалам¹ и/или свидетелям в контексте внешнего расследования, проводимого правоохранительными органами, и/или уголовного производства, которое проводит это государство-член.

¹ Термин «информация или материалы», употребляемый в настоящем докладе, охватывает документы, другое имущество Организации Объединенных Наций, содержащее информацию, например жесткие диски компьютеров, и любое другое имущество или активы Организации Объединенных Наций.

А. Передача правоохранительным органам государств-членов убедительных доказательств потенциального преступного поведения

12. Организация исходит из того, что должностные лица и эксперты в командировках должны привлекаться к ответственности в случае, если они совершают преступные деяния, особенно преступления, связанные с сексуальной эксплуатацией или надругательствами, торговлей людьми, мошенничеством и коррупцией, не только в силу нанесения вреда или ущерба потерпевшим, но и в силу того, что они подрывают деятельность и авторитет Организации Объединенных Наций. В этой связи были установлены различные меры. Например, в контексте сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств Генеральный секретарь в разделе 5 своего бюллетеня ST/SGB/2003/13 установил, что если после надлежащего расследования выявляются свидетельства, подтверждающие заявления о случаях сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, то такие дела могут после консультации с Управлением по правовым вопросам передаваться национальным органам для уголовного преследования.

13. Следовательно, когда Организация после надлежащего расследования с использованием собственных процедур расследования установит наличие убедительных заявлений, которые свидетельствуют о том, что преступление могло быть совершено должностными лицами или экспертами в командировках Организации Объединенных Наций, такие заявления обычно доводятся до сведения государства-члена, который имеет юрисдикцию в отношении данного поведения. С учетом правовых вопросов, с которыми связана передача соответствующему государству убедительных заявлений, которые свидетельствуют о том, что преступление могло быть совершено, включая вопросы, связанные с привилегиями и иммунитетами Организации Объединенных Наций в соответствии с Общей конвенцией, все такие дела рассматриваются Управлением по правовым вопросам, прежде чем будет вынесено окончательное определение относительно любой передачи. При рассмотрении таких дел проводится консультация с соответствующими руководителями программ, когда это уместно, для определения интересов Организации в более широком смысле.

14. Организация передает убедительные заявления правоохранительным органам посредством направления письменного отчета о таких заявлениях постоянному представительству соответствующего государства-члена для принятия надлежащие мер. Ввиду неприкосновенности архивов Организации Объединенных Наций, как это предусмотрено в разделе 4 статьи II Общей конвенции, Организация предоставляет отчет о достоверных заявлениях постоянному представительству на добровольной основе без ущерба для привилегий и иммунитетов Организации Объединенных Наций или ее должностных лиц и экспертов в командировках. Тем самым Генеральный секретарь подтверждает принцип, в соответствии с которым такое сотрудничество не является результатом или следствием какого-либо обязательного юридического процесса, и его решение о характере и объеме сотрудничества зависит от его определения того, что, сугубо по его мнению, это сотрудничество никоим образом не нанесло бы ущерба интересам Организации. Любые последующие запросы о предоставлении дополнительной информации или материалов и/или доступа к должностным лицам или экспертам в командировках Организации Объединенных Наций, как правило, направляются правоохранительными органами в адрес Орга-

низации Объединенных Наций через соответствующее постоянное представительство при Организации Объединенных Наций и рассматриваются в соответствии с процедурами, изложенными ниже.

В. Сотрудничество при проведении правоохранительными органами национальных расследований и уголовного судопроизводства

15. Когда правоохранительные органы какого-либо государства-члена расследуют заявления о преступном поведении будь то должностного лица Организации Объединенных Наций или эксперта в командировках и этим органам необходим доступ к информации или материалам, имеющимся у Организации Объединенных Наций, либо к должностным лицам или экспертам в командировках Организации Объединенных Наций, эти правоохранительные органы направляют письменный запрос о предоставлении такого доступа.

16. Что касается запросов о предоставлении информации или материалов, то Организация рассматривает их с учетом таких вопросов, как конфиденциальность, привилегии и практические препятствия для представления информации или материалов, в дополнение к любым политическим соображениям, которые в совокупности способствуют определению интересов Организации в вопросе предоставления информации и материалов. После принятия решения о предоставлении запрашиваемой информации или материалов такая информация или материалы, как правило, направляются правоохранительным органам через соответствующее постоянное представительство при Организации Объединенных Наций. Ввиду неприкосновенности архивов Организации Объединенных Наций, как это предусмотрено в разделе 4 статьи II Общей конвенции, Организация предоставляет документальную информацию или материалы на добровольной основе без ущерба для привилегий и иммунитетов Организации Объединенных Наций. Тем самым Генеральный секретарь подтверждает принцип, в соответствии с которым такое сотрудничество не является результатом или следствием какого-либо обязательного юридического процесса, и его решение о характере и объеме сотрудничества зависит, сугубо по его мнению, от интересов Организации Объединенных Наций, затронутых в данном вопросе.

17. Аналогичная процедура применяется в отношении запросов о доступе к должностным лицам или экспертам в командировках Организации Объединенных Наций в контексте расследований по вопросам, с которыми они могли быть связаны или которые им были известны в контексте выполнения ими своих служебных функций. По получении запроса, который, как правило, поступает через соответствующее постоянное представительство при Организации Объединенных Наций, Организация рассматривает его с учетом таких вопросов, как конфиденциальность, привилегии и практические препятствия для запрашиваемого доступа, в дополнение к любым политическим соображениям, которые в совокупности способствуют определению интересов Организации при санкционировании доступа к должностным лицам или экспертам в командировках Организации Объединенных Наций.

18. В соответствии с Общей конвенцией, как было указано выше, Организация, ее должностные лица и эксперты в командировках пользуются судебнопроцессуальным иммунитетом в отношении сказанного или написанного ими,

а также в отношении всех действий, совершенных ими при исполнении служебных обязанностей. Вследствие такого функционального иммунитета после вынесения определения о том, что в интересах Организации сотрудничать с правоохранительными органами, доступ к должностным лицам или экспертам в командировках Организации Объединенных Наций предоставляется на добровольной основе без ущерба для привилегий и иммунитетов Организации Объединенных Наций, а также привилегий и иммунитетов, предоставленных соответствующим должностным лицам или экспертам в командировках. Тем самым Генеральный секретарь подкрепляет принцип, в соответствии с которым сотрудничество не является результатом или следствием какого-либо обязательного юридического процесса, и его решение о характере и объеме такого сотрудничества основано сугубо на его определении того, что данное сотрудничество не наносит ущерба интересам Организации. Государствам-членам также следует иметь в виду, что в случае необходимости получения официальных показаний от какого-либо должностного лица или эксперта в командировках или возбуждения против них официального разбирательства, для любого дальнейшего сотрудничества государство-член должно направить, обычно через свое постоянное представительство при Организации Объединенных Наций, письменный запрос Организации с просьбой отказаться от привилегий и иммунитетов соответствующего лица.

V. Запросы правоохранительных органов об отказе от иммунитета для целей официальных показаний и/или официального разбирательства с участием должностного лица или эксперта в командировках Организации Объединенных Наций

19. Если правоохранительным органам какого-либо государства-члена требуются официальные показания или если они хотят возбудить уголовное преследование какого-либо должностного лица или эксперта в командировках Организации Объединенных Наций в связи с вопросом, возникающим в контексте официальных обязанностей этого должностного лица или эксперта, такие органы обязаны направить Организации письменный запрос, обычно через постоянное представительство при Организации Объединенных Наций, с просьбой отказаться от иммунитетов соответствующего лица.

20. Как предусмотрено в Уставе, Организации Объединенных Наций предоставляются привилегии и иммунитеты, которые считаются необходимыми для достижения ее целей. Цель и объем привилегий и иммунитетов должностных лиц и экспертов в командировках определены в Общей конвенции с учетом роли таких лиц при осуществлении деятельности по достижению целей Организации. Так, в дополнение к разделу 21 в разделе 20 статьи V в отношении должностных лиц Организации предусматривается следующее:

Привилегии и иммунитеты предоставляются должностным лицам в интересах Объединенных Наций, а не для их личной выгоды. Генеральный секретарь имеет право и обязанность отказаться от иммунитета, предоставленного любому должностному лицу, в тех случаях, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов Объединенных Наций.

21. Аналогичным образом, в разделе 23 статьи VI следующим образом уточняется цель, для которой привилегии и иммунитеты предоставляются экспертам в командировках:

Привилегии и иммунитеты предоставляются экспертам в интересах Объединенных Наций, а не для личной выгоды экспертов. Генеральный секретарь имеет право и обязанность отказаться от иммунитета, предоставленного эксперту, в тех случаях, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия, и от него можно отказаться без ущерба для интересов Объединенных Наций.

22. В соответствии с разделом 20 статьи V общей конвенции (в отношении должностных лиц) и разделом 23 статьи VI (в отношении экспертов в командировках) Генеральный секретарь имеет право и обязанность отказаться от иммунитета в тех случаях, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов Объединенных Наций. Таким образом, согласно вышеприведенным положениям общей конвенции и в интересах поддержания международного характера и независимости сотрудников, которые работают в Организации Объединенных Наций, будь то должностные лица или эксперты в командировках, а также для обеспечения того, чтобы положения общей конвенции применялись последовательно и в интересах Организации, решение о том, отказываться ли от иммунитета в конкретном случае, может принять только Генеральный секретарь.

23. Такое толкование было подтверждено Международным Судом в его консультативном заключении по поводу разногласия, касающегося судебного-процессуального иммунитета Специального докладчика Комиссии по правам человека, от 29 апреля 1999 года (так называемое «дело Кумарасвами»), где он отметил, что Генеральный секретарь в качестве главного административного должностного лица Организации несет главную ответственность за защиту интересов Организации и что в этой связи он сам дает оценку тому, действовали ли его представители в пределах своих функций, и, в случае положительного ответа, обеспечивает защиту этих представителей, включая экспертов в командировках, путем подтверждения их иммунитета (пункт 60). Аналогичным образом, в соответствии с разделами 20 и 23 общей конвенции Суд подтвердил, что право определять, действовало ли должностное лицо или эксперт в командировках в пределах своих функций, принадлежит Генеральному секретарю.

24. Таким образом, если Генеральный секретарь определит, что соответствующее должностное лицо или эксперт в командировках вышли за пределы своих функций, если только указанное должностное лицо не пользуется привилегиями и иммунитетами, предоставляемыми дипломатическим представителям в соответствии со статьей 19 общей конвенции или согласно соответствующему соглашению о штаб-квартире, статусе сил или статусе миссии, это должностное лицо или эксперт в командировках не будут пользоваться иммунитетом и отказ от иммунитета не требуется. В таких случаях правоохранительным органам в письменном виде сообщается, обычно через соответствующее постоянное представительство при Организации Объединенных Наций, что отказ от иммунитета не требуется.

25. Если же Генеральный секретарь определит, что на данное поведение или запрошенные показания распространяется иммунитет, предоставленный этому должностному лицу или эксперту в командировках, отказ от иммунитета может

быть осуществлен Генеральным секретарем только в соответствии с разделом 20 или 23 Конвенции, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов Объединенных Наций. Такое определение является исключительной прерогативой Генерального секретаря. Если Генеральный секретарь определит, что от иммунитета соответствующего лица можно отказаться без ущерба для интересов Организации, решение с указанием объема и цели отказа в письменном виде направляется государству-члену.

VI. Заключение

26. В общем и целом Организация Объединенных Наций не испытывала каких-либо проблем в плане сотрудничества с правоохранительными органами государств-членов в вопросе обмена информацией или материалами при проведении уголовных расследований. Можно отметить, что число запросов к Организации со стороны правоохранительных органов государств-членов о предоставлении информации или материалов значительно возросло. В настоящее время Организация Объединенных Наций сотрудничает с правоохранительными органами 65 юрисдикций 28 государств-членов. Многие запросы являются широкими по своему характеру и объему, что привело к значительному увеличению рабочей нагрузки соответствующих департаментов и управлений Организации, в частности Управления по правовым вопросам, которое должно от имени Организации отвечать на просьбы о предоставлении доказательственных материалов, а также регулировать вопросы, касающиеся сотрудничества с государствами-членами на основе Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций и других соответствующих документов.