



Генеральная Ассамблея

Distr.: Limited
27 March 2003
Russian
Original: English

Специальный комитет по сфере правовой защиты, предусмотренной Конвенцией о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала 24–28 марта 2003 года

Проект доклада

Докладчик: г-н Дэниел Кипкемеи **Котгут** (Кения)

Содержание

	Пункты	Стр.
I. Введение	1–7	2
II. Ход работы	8–9	3
III. Обсуждение в Рабочей группе вопроса о мерах по укреплению существующего правового режима защиты персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала	10–40	4
А. Общие замечания	10–16	4
В. Замечания по конкретным вопросам	17–40	5
Исключение требования объявлять о существовании особого риска ...	17–22	5
Операции Организации Объединенных Наций	23–27	7
Рассмотрение предложения, содержащегося в документе A/AC.264/2003/DP.1	28–36	8
Рассмотрение предложения, содержащегося в документе A/AC.264/2003/DP.2	37–38	10
Альтернативные средства расширения действия Конвенции	39–40	10

I. Введение

1. Специальный комитет по сфере правовой защиты, предусмотренной Конвенцией о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, учрежденный Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 56/89 от 12 декабря 2001 года, был вновь созван согласно пункту 8 резолюции 57/28 Генеральной Ассамблеи от 19 ноября 2002 года для продолжения обсуждения вопроса о мерах по укреплению существующего правового режима защиты персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, включая рассмотрение вопроса о применении Конвенции ко всем операциям Организации Объединенных Наций, с учетом доклада Генерального секретаря (A/55/637) и обсуждения в Специальном комитете¹. Специальный комитет заседал в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций 24–28 марта 2003 года.

2. В соответствии с пунктом 7 резолюции 56/89 Специальный комитет был открыт для участия всех государств — членов Организации Объединенных Наций, членов специализированных учреждений или Международного агентства по атомной энергии. Кроме того, согласно пункту 8 этой резолюции Генеральный секретарь предложил Международному комитету Красного Креста принять участие в работе Специального комитета в качестве наблюдателя.

3. Сессию Специального комитета открыл заместитель Председателя Специального комитета Марсело Васкес (Эквадор).

4. На своем 3-м пленарном заседании 24 марта Специальный комитет избрал Кристиана Венавезера (Лихтенштейн) Председателем Комитета вместо Его Королевского Высочества принца Зейда Раада Зейда аль-Хусейна (Иордания), который не смог выполнять функции Председателя. Комитет также избрал Махмуда Хмуда (Иордания) на вакансию, образовавшуюся в связи с выходом в отставку Эланы Геддис (Новая Зеландия). Остальной состав бюро сохранился с предыдущей сессии без изменений. Таким образом, состав бюро был следующим:

Председатель:

Кристиан Венавезер (Лихтенштейн)

Заместители Председателя:

Махмуд Хмуд (Иордания)

Йоана Габриэла Станку (Румыния)

Марсело Васкес (Эквадор)

Докладчик:

Дэниел Кипкемеи Коттут (Кения)

5. Директор Отдела кодификации Управления по правовым вопросам Вацлав Микулка выполнял функции секретаря Специального комитета. Заместитель директора Отдела Махнуш Х. Арсанджани выполнял функции заместителя секретаря Специального комитета и секретаря его Рабочей группы полного со-

става. Отдел кодификации обеспечивал основное обслуживание Специального комитета и его Рабочей группы.

6. На 3-м пленарном заседании Специальный комитет утвердил следующую повестку дня (A/AC.264/L.4):

1. Открытие сессии.
2. Выборы должностных лиц.
3. Утверждение повестки дня.
4. Организация работы.
5. Рассмотрение мер по укреплению существующего правового режима защиты персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, включая рассмотрение вопроса о применении Конвенции ко всем операциям Организации Объединенных Наций, с учетом доклада Генерального секретаря (A/55/637) и обсуждения в Специальном комитете¹.
6. Утверждение доклада.

7. Комитет имел в своем распоряжении резолюцию 57/28 Генеральной Ассамблеи, доклад Комитета о работе его сессии 2002 года², доклад Генерального секретаря, озаглавленный «Сфера правовой защиты, предусмотренной Конвенцией о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала» (A/55/637), а также предложения, представленные Новой Зеландией³, Пакистаном⁴ и Грецией от имени Европейского союза⁵.

II. Ход работы

8. На своем 3-м пленарном заседании Специальный комитет утвердил свою организацию работы и постановил продолжить обсуждения в рамках Рабочей группы полного состава. Рабочая группа провела шесть заседаний с 24 по 26 марта. На своем 4-м пленарном заседании 28 марта 2003 года Комитет утвердил свой доклад.

9. На 4-м заседании Рабочей группы 25 марта представители Управления по правовым вопросам, Канцелярии Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности, Управления по координации гуманитарной деятельности и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев провели для делегатов брифинг, посвященный последним событиям и практическим и правовым проблемам, с которыми Организация Объединенных Наций сталкивается в деле обеспечения безопасности и охраны своего персонала. По завершении брифинга его организаторы ответили на заданные вопросы.

III. Обсуждение в Рабочей группе вопроса о мерах по укреплению существующего правового режима защиты персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала

A. Общие замечания

10. Было выражено общее согласие в отношении того, что следует прилагать максимум усилий для повышения защиты и безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала — задачи, крайне волнующей международное сообщество. Было отмечено, что в настоящее время в Конвенции о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала 1994 года участвует не так много государств и что следует предпринимать шаги к тому, чтобы побудить большее число государств к ратификации Конвенции или присоединению к ней. Генеральный секретарь может, например, обратиться к государствам с просьбой сообщить о мерах, которые они приняли для того, чтобы стать участниками Конвенции.

11. Было отмечено, что, несмотря на принятые Организацией Объединенных Наций меры, местные сотрудники ее отделений и персонал гуманитарных учреждений и неправительственных организаций продолжают подвергаться нападениям. Была выражена озабоченность по поводу того, что после предыдущей сессии Специального комитета несколько сотрудников Организации Объединенных Наций и связанных с ней сотрудников погибло, выполняя свой долг на службе международного сообщества, и что лишь в немногих случаях виновные в преступлениях против таких сотрудников, привлекаются к судебной ответственности.

12. Делегации выразили удовлетворение прогрессом, достигнутым на пятидесят седьмой сессии Генеральной Ассамблеи, и принятием резолюции 57/28 Ассамблеи, в которой был одобрен ряд краткосрочных мер, предложенных Генеральным секретарем в целях усиления существующего режима защиты, предусмотренного в Конвенции. В этой связи подчеркивалось также, что включение ключевых положений Конвенции в соглашения о статусе сил и миссий и соглашения со страной пребывания, рекомендованное в пункте 3 резолюции, представляет собой практический шаг, направленный на обеспечение безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала. Была также выражена поддержка подготовки Генеральным секретарем типовых или стандартных положений для включения в соглашения, заключаемые между Организацией Объединенных Наций и неправительственными и гуманитарными организациями или учреждениями.

13. Вместе с тем делегации высказывали разные мнения по вопросу о том, насколько следует расширить режим защиты и каким образом.

14. Что касается расширения режима, то некоторые делегации предлагали распространить действие Конвенции 1994 года на все операции и присутствия Организации Объединенных Наций, включая отделения полевых миссий, независимо от риска, с которым сопряжена их деятельность. Другие же делегации придерживались мнения, что фактору риска придается важнейшее значение в Конвенции, вследствие чего этот элемент следует сохранить.

15. Что касается средств укрепления существующего правового режима защиты, предусмотренного Конвенцией, то мнения разделились: одни выступали за распространение действия Конвенции на все операции Организации Объединенных Наций, другие против этого возражали. Те делегации, которые выступали за распространение Конвенции на все операции Организации Объединенных Наций, предложили исключить требование относительно объявления о существовании особого риска, предусмотренное в статье 1(c)(ii) Конвенции. Делегации, возражавшие против этого, предложили укреплять обеспечиваемый Конвенцией правовой режим путем принятия практических мер, в том числе перечисленных в соответствующих положениях резолюции 57/28 Генеральной Ассамблеи.

16. Делегации имели в своем распоряжении предложения, содержащиеся в документах A/AC.264/2003/DP.1, A/AC.264/2003/DP.2 и A/AC.264/2003/DP.3. К предложению в документе A/AC.264/2003/DP.1 прилагался проект протокола к Конвенции, предусматривающий автоматическое применение Конвенции ко всем операциям или присутствиям Организации Объединенных Наций. В документе A/AC.264/2003/DP.3 предлагались поправки к статьям 1 и 2 проекта, содержащегося в документе A/AC.264/2003/DP.1. В документе A/AC.264/2003/DP.2 предлагался текст рекомендации Специального комитета Генеральному секретарю относительно того, когда ему следует выходить на Совет Безопасности или Генеральную Ассамблею с рекомендацией объявить о существовании особого риска.

В. Замечания по конкретным вопросам

Исключение требования объявлять о существовании особого риска

17. Предлагая распространить Конвенцию на все операции Организации Объединенных Наций путем исключения требования объявлять о существовании особого риска, некоторые делегации отмечали, что с 1999 года в составе миссий, не связанных с поддержанием мира, погибло в три раза больше сотрудников, чем в составе гражданского компонента миссий по поддержанию мира. Таким образом, хотя сотрудники миссий, не связанных с поддержанием мира, находятся в столь же уязвимом положении, как и персонал миссий по поддержанию мира, Конвенция на них автоматически не распространяется. Было заявлено, что такое ограничительное действие Конвенции особенно сказывается на сотрудниках фондов, программ и учреждений Организации Объединенных Наций, осуществляющих свою деятельность на местах, например сотрудниках Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Детского фонда Организации Объединенных Наций, Мировой продовольственной программы и аналогичных гуманитарных организаций, большинство из которых занимается операциями, не подпадающими под Конвенцию, и во многих случаях становится объектом действий, направленных как раз на то, чтобы помешать оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи. Указанные делегации подчеркнули, что предусмотренный в Конвенции «пусковой» механизм на практике оказывается неадекватным, не срабатывающим и делающим применение Конвенции дискриминационным. Было заявлено, что этот механизм невозможно применять по ряду причин. Во-первых, нереально рассчитывать, что Секретариат Организации Объединенных Наций или государства смогут предвидеть рискованные ситуации; та или иная ситуация может

быстро ухудшиться, и проблемы процедурного порядка не позволят обеспечить своевременного объявления о существовании риска. Во-вторых, политические аспекты и возможные последствия такого объявления, включая политический резонанс для страны пребывания и трудности с развертыванием персонала, будут препятствовать объявлению соответствующими органами о существовании особого риска. Имели место случаи, когда этот механизм должен был применяться, но этого не произошло. В этой связи было поддержано предложение, содержащееся в документе A/AC.264/2003/DP.1.

18. Тем не менее другие делегации отмечали, что не все операции Организации Объединенных Наций сталкиваются с одинаковым риском и поэтому не должен быть одинаковым их охват положениями Конвенции. Было заявлено, что Конвенция рассчитана на применение к операциям с высоким риском и что целесообразно, вероятно, установить комплекс контрольных индикаторов, наличие которых позволит обращаться с просьбой объявить о существовании особого риска. Эти делегации выразили мнение, что, поскольку со стороны Генерального секретаря по-настоящему не было каких-либо попыток инициировать процедуру объявления в соответствующих органах Организации Объединенных Наций, преждевременно делать вывод о том, что предусмотренный в Конвенции механизм неадекватен или не срабатывает. Те же делегации заявили, что следует рекомендовать Генеральному секретарю взять за практику активный выход на соответствующие органы с рекомендацией об объявлении о существовании особого риска.

19. Поскольку дать определение риску невозможно, статья 1(с)(ii) Конвенции помогает уточнить критерии для установления наличия особого риска на местах. Исключение этого элемента повлекло бы за собой возникновение иной политико-правовой ситуации, дублирование с другими правовыми режимами, например созданными по Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 года и по Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 года. Кроме того, это способствовало бы увеличению юридических тягот для участвующих в Конвенции государств пребывания, в частности в том, что касается статьи 8 Конвенции 1994 года. На это некоторые делегации отмечали, что упираться на понятие «риск» неправильно, поскольку «риск» не всегда тождественен «уязвимости», которая в равной степени уместна при продумывании эффективного режима защиты. Кроме того, расширение действия Конвенции не повлечет за собой каких-либо дополнительных тягот для государств-участников. Оценка применения конкретных положений Конвенции должна проводиться в конкретно взятой реальной ситуации. При отсутствии особых обстоятельств, дающих основание полагать, что персонал Организации Объединенных Наций или связанный с ней персонал является или может стать объектом нападений, от правительства страны пребывания не требуется принятия дополнительных мер. Эти делегации не усматривали какой-либо проблемы с дублированием обязательств правительств стран пребывания по другим многосторонним соглашениям. Одним из средств решения этого вопроса является заключение соглашения со страной пребывания или соглашения о штаб-квартире.

20. Некоторые делегации высказывали мнение о том, что с учетом имеющейся у государств политической воли наиболее практичным и реалистичным подходом является усиление и повышение безопасности персонала Организации

Объединенных Наций и связанного с ней персонала в рамках существующего режима, предусмотренного Конвенцией, в частности посредством принятия краткосрочных мер, перечисленных в резолюции 57/28 Генеральной Ассамблеи.

21. С другой стороны, другие делегации придерживались мнения, что краткосрочные и долгосрочные меры не являются двумя взаимоисключающими понятиями. Вместе с тем, хотя краткосрочные меры важны и необходимы, их недостаточно, поскольку они не устраняют требования объявлять о существовании особого риска.

22. Было высказано мнение, что ликвидация «пускового» механизма может стать фактором, побуждающим определенные государства к соблюдению Конвенции. По мнению же других делегаций, внесение любых изменений в Конвенцию может причинить ущерб компромиссу, благодаря которому Конвенция была принята, и помешать процессу ее ратификации.

Операции Организации Объединенных Наций

23. Делегации согласились с тем, что весь персонал Организации Объединенных Наций и связанный с ней персонал, сталкивающийся с риском, должен быть надлежащим образом защищен Конвенцией. Что касается охвата ею операций помимо тех, которые по смыслу статьи 1(с)(i) подпадают под действие Конвенции, то было высказано мнение, что его можно добиться посредством включения соответствующего положения в мандат операции: это позволит избежать необходимости объявлять о существовании особого риска. Было также высказано мнение, что в отсутствие юридического определения операций по поддержанию мира как отличных от операций по миростроительству Конвенция может применяться к ним обоим на основе гибкого подхода и без необходимости объявлять о существовании особого риска.

24. Было отмечено, что слово «присутствие», фигурирующее в предложении, содержащемся в документе A/AC.264/2003/DP.1, заимствовано из пункта 7 доклада Генерального секретаря (A/55/637) и призвано охватить, например, отделения на местах, которые, в отличие от операций Организации Объединенных Наций, не создаются на какой-то конкретный срок; таким образом, постоянно действующие отделения, например информационные отделения Организации Объединенных Наций, будут исключены.

25. Ввиду отсутствия юридического определения понятия «присутствие» и возникающих из-за этого сомнений по поводу данного понятия было высказано предположение, что одним из возможных выходов является более широкое, чем раньше, толкование понятия «операция Организации Объединенных Наций», позволяющее учесть и те случаи, охватить которые призвано было употребление слова «присутствие». Согласно другому мнению, прогресса в обсуждении этого вопроса можно добиться, достигнув общего понимания значения слова «присутствие». В этой связи важной основой для достижения такого понимания служит пункт 7 доклада Генерального секретаря, откуда следует, что это понятие будет охватывать политические миссии Организации Объединенных Наций, «отделения, занимающиеся постконфликтным миростроительством», и присутствия Организации Объединенных Наций в гуманитарных целях, в целях развития или в целях обеспечения защиты прав человека, а также

те отделения, которые созданы учреждениями, программами и фондами системы Организации Объединенных Наций.

26. Вместе с тем прозвучал аргумент, что критерии для определения того, какое «присутствие» должно подпадать под действие Конвенции, не ясны. Содержащийся в пункте 7 доклада Генерального секретаря перечень неисчерпывающ. Например, возникает вопрос, будут ли эти критерии требовать, чтобы под данным понятием подразумевались полевые миссии, или будет достаточно того, чтобы такое присутствие было связано с Организацией Объединенных Наций? В этой связи было заявлено о необходимости учета эмпирического контекста.

27. Было также высказано мнение, что, независимо от того, как будет решен вопрос об охвате понятия «присутствие», крайне важно учитывать и фактор, как контроль и руководство со стороны Организации Объединенных Наций.

Рассмотрение предложения, содержащегося в документе A/AC.264/2003/DP.1

28. Внося на рассмотрение это предложение, делегация Новой Зеландии отметила, что в нем содержится проект факультативного дополнительного протокола, направленного на распространение действия Конвенции на все операции Организации Объединенных Наций за счет ликвидации «пускового» механизма. Пункт 1 статьи 1 протокола, составленный в ключе рекомендации Генерального секретаря, содержащейся в пункте 30 его доклада (A/55/637), заменит статью 1(с) Конвенции. Пункт 2 статьи 1 и статья 2 призваны уточнить взаимоотношения между протоколом и Конвенцией. Они не предполагают изменений в определении понятия «персонал Организации Объединенных Наций» или в статье 2 Конвенции, касающейся принудительных мер, принимаемых на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций.

29. Некоторые делегации высказались в поддержку основной направленности сделанного предложения. Был предложен ряд редакционных изменений, заключающихся, в частности, в исключении статьи 2 и замене текста статьи 1 текстом, содержащимся в документе A/AC.264/2003/DP.3. Были предложены дополнительные редакционные поправки к тексту статьи 1, приведенному в документе A/AC.264/2003/DP.3: заменить фразу «операцию или присутствие Организации Объединенных Наций» фразой «операцию и присутствие Организации Объединенных Наций» и в тексте на английском языке слово «consistent» словом «in accordance».

30. С другой стороны, было высказано мнение, что, стремясь обеспечить распространение действия Конвенции на все операции Организации Объединенных Наций, основной упор следует делать на ликвидацию «пускового» механизма, а не на пересмотр термина «операции Организации Объединенных Наций». Определение должно по сути оставаться таким же, что и в Конвенции, и не следует включать в предлагаемый протокол какие-либо дополнительные понятия, например «присутствие».

31. Некоторые делегации высказались против рассмотрения этого предложения в Специальном комитете. Они отметили, что нецелесообразно начинать редакционную работу, пока не будет проверена на практике эффективность краткосрочных мер и не будет достигнут консенсус относительно необходимости расширять действие Конвенции. По их мнению, усиление защиты персона-

ла Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала требует практических шагов по осуществлению Конвенции, как-то: а) достижения универсального характера Конвенции; b) включения ключевых положений Конвенции в соглашения о статусе сил и миссий и соглашения со страной пребывания так, чтобы они имели обязательный характер для государств пребывания, не участвующих в Конвенции; c) принятия ответственными сотрудниками Секретариата решительных мер с целью обеспечить соблюдение Конвенции, чтобы искоренять безнаказанность за преступления, совершаемые против персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала; d) выделения дополнительных ресурсов на подготовку персонала Организации Объединенных Наций.

32. Другие же делегации высказывали мнение, что сформулированное предложение своевременно и закладывает хорошую основу для конструктивного и предметного обсуждения в целях выполнения мандата Специального комитета. Было отмечено, что по резолюции 57/28 Генеральной Ассамблеи Комитету конкретно вменяется в обязанность рассматривать вопрос о применении Конвенции ко всем операциям Организации Объединенных Наций. Поскольку предложение направлено на применение Конвенции ко всем операциям Организации Объединенных Наций, его обсуждение согласуется с мандатом Комитета.

33. Вместе с тем было высказано и противоположное мнение, заключавшееся в том, что мандат Специального комитета, как он определен в резолюции, предполагает рассмотрение мер по укреплению существующего правового режима защиты персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала. Следовательно, представленное предложение выходит за рамки мандата Комитета, поскольку оно направлено не на усиление существующего режима, а на создание нового.

34. Кроме того, некоторые делегации выразили мнение, что, поскольку предложение направлено на внесение поправок в Конвенцию, Специальный комитет не является надлежащим форумом для его обсуждения. В этой связи были упомянуты совещание по обзору осуществления, предусмотренное в статье 23 Конвенции, а также процедура внесения поправок в многосторонние договоры, предусмотренная в статье 40 Венской конвенции о праве международных договоров.

35. Другие же делегации подчеркивали, что предложение направлено не на внесение поправок в Конвенцию, а на создание параллельного режима для усиления защиты персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, который будет иметь обязательную силу только для тех государств, которые желают присоединиться к нему; в соответствии с этим было заявлено, что Комитет представляет собой надлежащий форум для рассмотрения поступившего предложения.

36. Были заданы вопросы относительно упрощенной процедуры, предусмотренной в статье 5 проекта. Было предложено исключить статью 5, а в статью 6 включить положение об окончательном подписании в качестве одного из способов выражения согласия на обязательность протокола в соответствии со статьей 12(1)(a) Венской конвенции о праве международных договоров.

Рассмотрение предложения, содержащегося в документе A/AC.264/2003/DP.2

37. Некоторыми делегациями было отмечено, что предложения, содержащиеся в документах A/AC.264/2003/DP.1 и A/AC.264/2003/DP.2, не взаимоисключающие и могут быть рассмотрены совместно. Если последнее из двух указанных предложений рассматривалось в качестве краткосрочной меры, направленной на совершенствование существующего режима, то первое было сочтено долгосрочной мерой, нацеленной на расширение действия Конвенции.

38. Некоторые делегации отмечали, что рекомендация, аналогичная приводимой в представленном предложении, содержится в пункте 4 резолюции 57/28 Генеральной Ассамблеи, и поэтому выразили сомнение в необходимости ее повторять. Другие же делегации отметили, что предложение стоит рассмотреть, чтобы подкрепить рекомендацию в адрес Генерального секретаря из резолюции 57/28. Некоторые делегации заявили, что вряд ли смогут поддержать предложение, поскольку оно не способствует устранению недостатков в применении Конвенции, обусловленных существованием «пускового» механизма. При рассмотрении предложения подчеркивалась необходимость внимательного изучения prerogatives Генерального секретаря по Уставу Организации Объединенных Наций.

Альтернативные средства расширения действия Конвенции

39. В качестве альтернативы факультативному протоколу предлагалось разработать самостоятельный документ, который вобрал бы в себя некоторые положения Конвенции, тогда как некоторые положения были бы доработаны с учетом относящихся к делу недавних договоров, например Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом и Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма. Это предложение встретило определенную поддержку.

40. Было отмечено, что в ходе обсуждения в Специальном комитете был поднят ряд важных вопросов, которые делегациям следует проанализировать и в дальнейшем обстоятельно обсудить. В этой связи было отмечено, что Генеральной Ассамблее следует выдать Комитету отдельный, конкретный мандат на подобное начинание.

Примечания

¹ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 52 (A/57/52)*.

² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 52 (A/57/52)*

³ A/AC.264/2003/DP.1.

⁴ A/AC.264/2003/DP.2.

⁵ A/AC.264/2003/DP.3.