



Совет Безопасности

Distr.
GENERAL

S/25667
26 April 1993
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ПИСЬМО ВРЕМЕННОГО ПОВЕРЕННОГО В ДЕЛАХ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА
НОВОЙ ЗЕЛАНДИИ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 26 АПРЕЛЯ
1993 ГОДА НА ИМЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ

Имею честь сослаться на заявление Совета Безопасности, принятое 31 марта 1993 года (S/25493), касательно Вашего доклада по "Повестке дня для мира" и вопросу об охране и безопасности сил и персонала Организации Объединенных Наций. Как Вам известно, в этом заявлении Совет Безопасности просил Вас в кратчайшие сроки представить доклад о существующих механизмах защиты сил и персонала Организации Объединенных Наций и об их адекватности с учетом, в частности, соответствующих многосторонних документов и соглашений о статусе сил, заключенных между Организацией Объединенных Наций и принимающими странами, и замечаний, которые могут к нему поступить от государств-членов, и вынести такие рекомендации, которые он сочтет необходимыми, в целях укрепления охраны и безопасности сил и персонала Организации Объединенных Наций.

Имею честь приложить к настоящему замечания правительства Новой Зеландии для рассмотрения в связи с вышеуказанным докладом.

Я представляю также прилагаемый документ в качестве замечаний и предложений Новой Зеландии по пункту 60 резолюции 47/71 Генеральной Ассамблеи, озаглавленной "Всестороннее рассмотрение всего вопроса об операциях по поддержанию мира во всех их аспектах", для рассмотрения Специальным комитетом по операциям по поддержанию мира на его нынешней сессии.

Буду признателен Вам за распространение настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Совета Безопасности.

Дж. У. МАКИНОН
Временный Поверенный в делах

Приложение

Охрана и безопасность сил и персонала Организации Объединенных Наций

ЗАМЕЧАНИЯ НОВОЙ ЗЕЛАНДИИ

Общие сведения

Генеральный секретарь в своем докладе "Повестка дня для мира" (S/24111) указал, что "число случаев гибели сотрудников Организации Объединенных Наций, участвующих в операциях по поддержанию мира, непомерно возросло". Он отметил "насущную необходимость обеспечения адекватной защиты персонала Организации Объединенных Наций" и призвал Совет Безопасности "серьезно рассмотреть вопрос о том, какие меры должны быть приняты в отношении тех, кто ставит жизнь персонала Организации Объединенных Наций под угрозу".

2. В резолюции 47/72 Генеральная Ассамблея просила Специальный комитет по операциям по поддержанию мира изучить меры для обеспечения безопасности персонала по поддержанию мира и другого персонала Организации Объединенных Наций.

3. Отвечая на просьбу Генерального секретаря, Совет Безопасности приступил к рассмотрению вопроса о мерах по защите персонала Организации Объединенных Наций в марте 1993 года. В заявлении Председателя от 31 марта 1993 года (S/25493) Совет:

- указал, что нападения и другие акты насилия в отношении сил и персонала Организации Объединенных Наций - будь то реальные факты или угрозы, - включая создание препятствий лицам или их задержание, являются совершенно недопустимыми;
- потребовал, чтобы государства и другие стороны в различных конфликтах предпринимали все возможные шаги для обеспечения защиты сил и персонала Организации Объединенных Наций;
- потребовал, чтобы государства предпринимали оперативные и эффективные действия в целях сдерживания, судебного преследования и наказания всех тех, кто несет ответственность за нападения и другие акты насилия в отношении таких сил и персонала;
- отметил, что особые трудности и опасности возникают в тех случаях, когда силы и персонал Организации Объединенных Наций развертываются в ситуациях, когда соответствующее государство или государства не в состоянии или не желают осуществлять юрисдикцию в целях защиты таких сил;
- указал, что нападения на силы и персонал Организации Объединенных Наций могут потребовать от Совета принятия дальнейших мер в целях обеспечения охраны и безопасности сил и персонала Организации Объединенных Наций;

/...

- просил Генерального секретаря представить доклад о мерах по улучшению защиты сил и персонала Организации Объединенных Наций и предложил государствам-членам представлять Генеральному секретарю замечания с целью оказать ему содействие в подготовке доклада.

Замечания правительства Новой Зеландии

4. Нижеследующие замечания Новой Зеландии представляются сообразно с предложением об оказании содействия Генеральному секретарю, содержащемся в документе S/25493.

5. Они распространяются также в целях оказания содействия членам Специального комитета по операциям по поддержанию мира в обсуждении мандата Комитета согласно резолюции 47/72 Генеральной Ассамблеи.

Замечания о существующих мерах в области охраны и безопасности

6. Силы и персонал Организации Объединенных Наций обычно развертываются после заключения стандартного соглашения о статусе сил между Организацией Объединенных Наций и соответствующим государством или государствами (текст типового соглашения о статусе сил содержится в документе A/45/594). Эти соглашения о статусе сил основываются на Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций 1946 года (I UNTS, 15). Конвенция 1947 года о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений (33 UNTS, 261) также применима к ряду сотрудников, связанных с операциями по поддержанию мира. Имеет значение в этой связи и Устав Организации Объединенных Наций, в частности статья 105.

7. Таким образом, нынешний правовой механизм защиты персонала Организации Объединенных Наций по поддержанию мира представляет собой сложное хитросплетение обязательств, изложенных в двусторонних и многосторонних соглашениях и нормах обычного международного права. Из рассмотрения этих двусторонних и многосторонних документов можно сделать следующие общие выводы:

- существующие обязательства устанавливают ответственность государств во всех случаях, касающихся сил и персонала Организации Объединенных Наций, за обеспечение судебного преследования находящихся под их юрисдикцией лиц, которые обвиняются в совершении актов насилия или создании помех работе сил и персонала Организации Объединенных Наций;
- силы и персонал Организации Объединенных Наций во всех случаях пользуются особым международным статусом;
- членам сил Организации Объединенных Наций и сотрудникам Организации Объединенных Наций в некоторых отдельных случаях предоставляется статус лиц, находящихся под международной защитой, и они, соответственно, подпадают под действие Конвенции 1973 года о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой (1035 UNTS, 167);

/...

- в правовом механизме имеются отклонения, несоответствия и пробелы;
- обязательства не зафиксированы в каком-либо едином, целостном и относительно недавнем документе.

Общая ответственность государств по международному праву

8. Вследствие отклонений и несоответствий в нынешних правовых документах возникает серьезная опасность того, что те, кто стремится воспрепятствовать осуществлению операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, будут считать, что они могут действовать безнаказанно, а в случае возникновения угрозы судебного преследования могут поставить под сомнение существование применимых норм международного права.

9. Как свидетельствует приведенный выше анализ, основной принцип ответственности государств по международному праву за охрану и безопасность сил и персонала Организации Объединенных Наций установлен совершенно четко, хотя существуют различия в отношении сферы применения этой нормы.

10. По мнению правительства Новой Зеландии, в дополнение к существующим в международном праве конкретным обязательствам, основывающимся на договорах, в международном праве уже существуют также и параллельные нормы обычного права. Эти последние обязывают все государства, на территории которых размещены силы по поддержанию мира, обеспечивать, чтобы силам и персоналу Организации Объединенных Наций не препятствовали в осуществлении мандата, возложенного на них Советом Безопасности. Насилие и применение силы в отношении сил и персонала Организации Объединенных Наций являются совершенно очевидным и наиболее ярким примером нарушения этих норм и поэтому должны считаться противозаконными согласно нормам обычного международного права.

11. Точка зрения правительства Новой Зеландии основывается не только на существовании множества принципов и обязательств, содержащихся в нынешних многосторонних и двусторонних договорных документах, но и на практике Организации Объединенных Наций, о чем свидетельствуют резолюции Генеральной Ассамблеи и конкретные требования Совета Безопасности, а также на практике государств-членов. Она основывается и на послышке о том, что все государства - члены Организации Объединенных Наций, согласно статье 25 Устава, взяли на себя обязательство добросовестно выполнять решения Совета Безопасности. Если Совет Безопасности принимает меры, предусматривающие развертывание сил по поддержанию мира, то учреждается соответствующий мандат. Попытки сорвать осуществление такого мандата, вызвать задержки в его осуществлении или создать препятствия на пути этого процесса, в том числе с применением силы против персонала Организации Объединенных Наций, несовместимы с добросовестным выполнением обязательств, взятых согласно статье 25, а в ряде случаев и статье 49 Устава.

12. Одним словом, Новая Зеландия считает, что соответствующие принципы и обязательства по обычному международному праву можно изложить следующим образом:

/...

- государства обязаны принимать необходимые меры с целью предотвратить какие-либо препятствия или срывы в осуществлении мандатов Совета Безопасности и, в частности, обеспечить, чтобы сотрудники Организации Объединенных Наций при исполнении функций согласно мандатам не сталкивались с препятствиями, не подвергались задержанию или применению силы;
- применение силы против персонала Организации Объединенных Наций влечет за собой международно-правовую ответственность и представляет собой нарушение обязательств перед всеми государствами-членами вместе взятыми и самой Организацией Объединенных Наций;
- обязательства государств распространяются на принятие своевременных мер в целях сдерживания, судебного преследования и наказания всех тех, кто несет ответственность за применение силы в отношении персонала Организации Объединенных Наций.

Ситуации, в которых государства не могут выполнить обязательства

13. Совет Безопасности принимает мандаты по поддержанию мира и обеспечению соблюдения мира применительно к растущему числу ситуаций, в которых традиционные представления о поддержании мира более не применяются. Так, в Сомали нет функционирующего правительства, которое взяло бы на себя двустороннюю ответственность по соглашению о статусе сил или могло бы выполнять обязательства по международному праву. В других случаях одна или более из сторон в конфликте, в связи с которым было развернуто присутствие Организации Объединенных Наций, не являются государствами или признанными субъектами, способными вступать в договорные отношения или брать на себя обязательства по международному праву. В таких случаях международное сообщество вряд ли может ожидать, чтобы государство несло ответственность за действия таких субъектов.

14. Если правительство неспособно выполнить обязательства по защите персонала Организации Объединенных Наций, например когда оно потеряло контроль над частью своей территории, или, в крайнем случае, если правительства нет, Совет Безопасности сталкивается с необходимостью принятия чрезвычайных мер в связи с нападениями на персонал Организации Объединенных Наций. Однако недавние примеры - резолюции 804 (по Анголе) и 792 (по Камбодже) - свидетельствуют об ограниченном наборе вариантов, имеющихся в распоряжении Совета. Как было признано Генеральной Ассамблеей в резолюции 47/72, Совет Безопасности, возможно, будет сталкиваться с ситуациями, когда единственным имеющимся в его распоряжении вариантом будет осуществление полномочий по принятию принудительных мер согласно статье VII - принятие санкций или применение силы в соответствующих случаях, когда провокационные действия создают угрозу безопасности.

15. В сущности, нынешняя ситуация ставит Организацию Объединенных Наций, когда имеют место нападения на ее силы и персонал, перед сложным выбором - либо допустить срыв ее мандата, либо перейти к более суровым мерам

воздействия. Сталкиваясь с ситуацией, когда нет какой-либо местной правовой системы сдерживания, судебного преследования и наказания правонарушителей, силы Организации Объединенных Наций на месте будут вынуждены прибегать ко все более жестким нормам осуществления своих функций.

Вопрос об индивидуальной ответственности

16. По мнению правительства Новой Зеландии, вполне заслуживает внимания идея привлечения к ответственности конкретно лиц, которые нарушают обязательства в отношении безопасности сил и персонала Организации Объединенных Наций. Совершенно четко проявляются параллели с концепцией "серьезных нарушений" в международном гуманитарном праве. В Женевских конвенциях устанавливается принцип индивидуальной уголовной ответственности (при международной юрисдикции) за правонарушения, совершенные в конфликтной ситуации в отношении гражданских лиц или военнослужащих, которые по различным причинам более не являются комбатантами. В их число могут входить раненые, военнопленные и медицинский персонал.

17. Положение персонала Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и связанных с такими операциями сотрудников во многом аналогично. Однако силы и персонал Организации Объединенных Наций не охвачены Женевскими конвенциями. В этой связи можно указать, что силы Организации Объединенных Наций размещаются в зонах фактического или потенциального конфликта. Вместе с тем силы по поддержанию мира не являются комбатантами, а члены гражданского компонента ни при каких обстоятельствах не могут быть комбатантами.

18. По мнению Новой Зеландии, есть все основания обеспечить, чтобы международно-правовые нормы, защищающие силы и персонал Организации Объединенных Наций, были не менее эффективными, чем международно-правовые нормы, защищающие военнослужащих, фактически участвующих в боевых действиях. Поэтому включение в правовые механизмы Организации Объединенных Наций мер, обеспечивающих силам и гражданскому персоналу Организации Объединенных Наций защиту, эквивалентную "режиму серьезных нарушений", должно стать высоко приоритетной задачей.

Необходимые действия

19. С точки зрения правительства Новой Зеландии для укрепления безопасности и охраны сил и персонала Организации Объединенных Наций необходимо принять меры на нескольких уровнях в рамках системы Организации Объединенных Наций:

- необходимо срочно составить новое заявление о том, чего ждет Организация Объединенных Наций от своих членов. Большое практическое содействие оказало бы составление четкого, краткого и целостного свода действующих ныне международно-правовых норм и обязательств государств-членов в рамках единого документа;

- в каждом новом мандате, утверждаемом Советом Безопасности, должны содержаться положения, обращающие особое внимание на вышеупомянутое заявление Организации Объединенных Наций относительно ожиданий, касающихся охраны и безопасности сил и персонала Организации Объединенных Наций. Это может принять форму приложения к соответствующей резолюции, которое может модифицироваться в зависимости от конкретной ситуации. Такие положения могут также включаться в будущие соглашения о статусе сил между Организацией Объединенных Наций и страной пребывания;
- необходимо также дальнейшее развитие правового механизма. Это может включать положения по решению вопросов, касающихся юрисдикции над лицами, которые нарушают нормы международного права, регулирующие защиту сил и персонала Организации Объединенных Наций в обстоятельствах, когда нет государства, которое могло бы нести ответственность за задержание, судебное преследование и наказание лиц, виновных в совершении таких нарушений. В таких случаях, если бы юрисдикция могла осуществляться в международном масштабе, на основе индивидуальной ответственности, было бы меньше стимулов прибегать на местах к применению силы, ведущей к гибели людей, и не было бы столь настоятельной необходимости в рассмотрении Советом Безопасности более суровых мер воздействия согласно главе VII;
- перестройка в штаб-квартире Организации Объединенных Наций для создания потенциала по прогнозированию и оценке ситуаций на местах, которые могут привести к возникновению угрозы персоналу Организации Объединенных Наций, и принятию мер в связи с такими ситуациями.

Условия

20. Новая Зеландия предлагает, чтобы:
- была принята декларация, если возможно, то совместно или параллельно Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей. Такая декларация будет представлять собой новое заявление, упомянутое в пункте 19 выше. Желательно, чтобы текст был составлен в сотрудничестве между Специальным комитетом и Советом Безопасности.
 - был начат процесс обзора и обновления правового механизма, применимого к силам и персоналу Организации Объединенных Наций, с учетом консультаций, охарактеризованных в пунктах 20-22 ниже.
 - была разработана конвенция в целях кодификации и дальнейшего развития международно-правовых норм, касающихся защиты и безопасности сил и персонала Организации Объединенных Наций, причем в ходе ее разработки следует рассмотреть принцип, согласно которому члены сил и сотрудники по поддержанию мира должны быть защищены по меньшей мере столь же эффективно, что и комбатанты.

Проблема стороны в конфликте, не являющейся государством

21. Все в большей степени силы и персонал Организации Объединенных Наций развертываются с мандатами, предписывающими им "поддерживать мир" в ситуации вооруженного конфликта между правительством и фракцией или движением в государстве. Как охарактеризовано выше, в таких случаях возникают проблемы с использованием документов, основывающихся на договорах, при применении правил и норм международного права. Согласно классическим принципам международного права, образования, не являющиеся государствами, не считаются субъектами международного права. Основываться только на многосторонних конвенциях при установлении правил, применимых в таких конфликтах, было бы упрощенческим подходом. Практически по определению такие субъекты не смогут стать участниками подобных документов, а в ряде случаев они могут попытаться воспользоваться этой ситуацией, с тем чтобы игнорировать применимые принципы международного права. Действительно важным является вопрос о том, каким образом может быть осуществлена юрисдикция над такими лицами в ситуациях, когда государства не могут осуществить территориальную юрисдикцию.

22. По мнению Новой Зеландии, в этой связи важно, чтобы процесс разработки правовых норм Организации Объединенных Наций в области защиты и безопасности сил и персонала Организации Объединенных Наций не ограничивался разработкой традиционной многосторонней конвенции. Нужно изыскать новые процессы развития международного права. В этом отношении Новая Зеландия считает, что юридические полномочия принимать обязательные решения, которыми обладает Совет Безопасности, вкупе с моральным авторитетом Генеральной Ассамблеи, если они будут использоваться при содействии всех соответствующих сторон и с должной решимостью, открывают возможности создания весьма эффективных норм в данном конкретном случае сил и персонала по поддержанию мира. Такой процесс способен преодолеть ограничения, характерные для подхода, основывающегося исключительно на разработке договоров.

23. С учетом вышеуказанного Новая Зеландия предлагает, чтобы предложенная ею декларация подлежала пересмотру и обновлению в свете приобретенного опыта и в целях учета, в частности норм, которые будут применимы ко всем участникам и обязательны для них, будь они государствами или иными субъектами в конфликтах, в которых Организация Объединенных Наций призвана поддерживать мир.
