



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 December 2001
Russian
Original: English

Пятьдесят шестая сессия

Пункт 130 повестки дня

Доклад Генерального секретаря о деятельности
Управления служб внутреннего надзора

Расследование утверждений о якобы имевших место случаях незаконного ввоза беженцев сотрудниками Отделения Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в Найроби

Записка Генерального секретаря

1. Во исполнение резолюций Генеральной Ассамблеи 48/212 В от 29 июля 1994 года и 54/244 от 23 декабря 1999 года Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее прилагаемый доклад о расследовании утверждений о якобы имевших место случаях незаконного ввоза беженцев сотрудниками Отделения Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) в Найроби, представленный ему заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора.

2. Генеральный секретарь принимает к сведению выводы Управления служб внутреннего надзора и выражает свое согласие с его рекомендациями. Он также принимает к сведению тот факт, что для устранения многих недостатков, о которых идет речь в прилагаемом докладе, уже принимаются определенные меры или они будут приняты в ближайшее время.

Приложение

Доклад Управления служб внутреннего надзора о расследовании утверждений о якобы имевших место случаях незаконного ввоза беженцев сотрудниками Отделения Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в Найроби

Резюме

По просьбе Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) в октябре 2000 года Отделом по расследованиям Управления служб внутреннего надзора было проведено расследование утверждений о том, что ряд сотрудников УВКБ и других лиц занимались незаконным ввозом людей, включая беженцев, лиц, ищущих убежища, и других лиц, не имеющих никакого отношения к УВКБ, в страны расселения, требуя с этих лиц деньги за услуги, которые УВКБ должно оказывать беженцам бесплатно. Эти беженцы или предполагаемые беженцы, покинув места своего постоянного проживания в таких странах, как Конго, Эфиопия, Сомали и Судан, находились под юрисдикцией Отделения УВКБ в Найроби.

После непродолжительного периода ознакомления с существом этого дела следователи пришли к выводу о том, что упомянутые утверждения, как представляется, являются обоснованными и что эта деятельность, как представляется, контролируется сетью связанных друг с другом преступных групп, которые предоставляют беженцам и другим лицам, заплатившим деньги, возможность эмигрировать из Кении в Австралию, Канаду, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки.

В связи с масштабами этой проблемы и необходимостью привлечения высококвалифицированных следователей, знакомых с проблемами беженцев и законами упомянутых стран, Управление служб внутреннего надзора обратилось к правительствам пяти стран, в наибольшей степени обеспокоенных упомянутыми утверждениями, с просьбой предоставить в его распоряжение специально подготовленных следователей.

Созданная Управлением служб внутреннего надзора Международная целевая группа в составе следователей из Австралии, Канады, Кении, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов провела расследование, по результатам которого сотрудники полиции Кении, входящие в состав Целевой группы, арестовали трех сотрудников УВКБ, двух сотрудников связанной с ним неправительственной организации и четырех других лиц, которые занимались этой преступной деятельностью.

Девяти арестованным в Кении лицам будут предъявлены обвинения в совершении целого ряда преступлений. Эти обвинения, в частности, включают организацию заговора в целях угрозы убийства посла Соединенных Штатов Америки и представителя УВКБ тремя сотрудниками УВКБ и мошенничество,

По просьбе Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) в октябре 2000 года Отделом по расследованиям Управления служб внутреннего надзора было проведено расследование утверждений о том, что ряд сотрудников УВКБ и других лиц занимались незаконным ввозом людей, включая беженцев, лиц, ищущих убежища, и других лиц, не имеющих никакого отношения к УВКБ, в страны расселения, требуя с этих лиц деньги за услуги, которые УВКБ должно оказывать беженцам бесплатно. Эти беженцы или предполагаемые беженцы, покинув места постоянного проживания в таких странах, как Конго, Эфиопия, Сомали и Судан, находились под юрисдикцией Отделения УВКБ в Найроби.

После непродолжительного периода ознакомления с существом этого дела следователи пришли к выводу о том, что упомянутые утверждения, как представляется, являются обоснованными и что эта деятельность, как представляется, контролируется сетью связанных друг с другом преступных групп, которые предоставляют беженцам и другим лицам, заплатившим деньги, возможность эмигрировать из Кении в Австралию, Канаду, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки.

В связи с масштабами этой проблемы и необходимостью привлечения высококвалифицированных следователей, знакомых с проблемами беженцев и законами упомянутых стран, Управление служб внутреннего надзора обратилось к правительствам пяти стран, в наибольшей степени обеспокоенных упомянутыми утверждениями, с просьбой предоставить в его распоряжение специально подготовленных следователей.

Созданная Управлением служб внутреннего надзора Международная целевая группа в составе следователей из Австралии, Канады, Кении, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов провела расследование, по результатам которого сотрудники полиции Кении, входящие в состав Целевой группы, арестовали трех сотрудников УВКБ, двух сотрудников связанной с ним неправительственной организации и четырех других лиц, которые занимались этой преступной деятельностью.

Девяти арестованным в Кении лицам будут предъявлены обвинения в совершении целого ряда преступлений. Эти обвинения, в частности, включают организацию заговора в целях угрозы убийства посла Соединенных Штатов Америки и представителя УВКБ тремя сотрудниками УВКБ и мошенничество,

связанное с вымогательством денег у беженцев, которым занимались все обвиняемые.

Управление служб внутреннего надзора отметило серьезные недостатки в системе управления УВКБ, особенно его Отделения, что дало возможность лицам с преступными наклонностями обогащаться за счет беженцев. Управление служб внутреннего надзора осведомлено о том, что с июня 2001 года руководство УВКБ принимает серьезные меры по устранению выявленных недостатков в системе управления и предпринимает целенаправленные усилия по улучшению своей деятельности в Кении, хотя работа по устранению недостатков в системе управления Отделения началась задолго до июня 2001 года.

Управление служб внутреннего надзора предупреждает: преступная дея-

Управление служб внутреннего надзора предупреждает: преступная деятельность, связанная с незаконным ввозом беженцев, стала возможной благодаря факторам, которые имели место в Кении, как и в других странах с большим числом беженцев, и они неизменно будут появляться там, где потребности в переселении беженцев, которые не могут или не хотят возвращаться к местам своего постоянного проживания, превышают возможности или готовность правительств других стран принять их.

**Не дожидаясь завершения расследования, руководство УВКБ, включая Директора Отдела международной защиты, Директора Регионального отдела стран Восточной Африки и Африканского Рога, Генерального инспектора и недавно назначенного представителя УВКБ в Кении, рассмотрели сложившуюся в Кении ситуацию. В результате были намечены меры по ее исправлению и, что не менее важно, началось проведение обзора процедур определения статуса беженца и расселения беженцев в различных странах мира. Общая координация этой деятельности осуществлялась заместителем Верховного комиссара. Общие выводы проведенного УВКБ обзора, которые легли в основу принимаемых в настоящее время мер, во многом аналогичны рекомендации, приведенной в настоящем докладе.*

Ситуация, в связи с которой возникла необходимость проведения данного расследования, действительно вызывает сожаление, однако УВКБ удалось извлечь из этого расследования много уроков и применить их на практике. Приобретенный в Кении опыт позволит УВКБ уже в ближайшие месяцы существенно повысить уровень отчетности в рамках всей организации, улучшить свою управленческую и оперативную деятельность и укрепить свой потенциал в области обеспечения надзора и проведения расследований.

* Замечания УВКБ, касающиеся настоящего доклада, выделены курсивом.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. История вопроса	1–19	5
A. Международная целевая группа Организации Объединенных Наций...	1–8	5
B. Роль и функции Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев	9–14	6
C. «Рынок расселения беженцев»	15–19	7
II. Уголовное дело	20–54	8
A. Преступная группа	20–27	8
B. Сговор с целью угрозы и совокупность имеющихся фактов об угрозах в Отделении в Найроби	28–36	10
C. Соответствующие кенийские законы, аресты и обвинения	37–44	11
D. Способ действий и доказательства	45–49	13
E. Нынешняя ситуация	50–54	14
III. Коррупция и некомпетентное управление в Отделении в Найроби	55–85	15
A. Проблемы, связанные с обработкой заявлений беженцев	55–64	15
B. Нарушения порядка работы с документами	65–68	17
C. Недостаток в системе управления	69–85	18
IV. Выводы	86	22
V. Рекомендации	87	23

I. История вопроса

A. Международная целевая группа Организации Объединенных Наций

1. По данным Организации Объединенных Наций в настоящее время в мире насчитывается 14 миллионов беженцев и 30 миллионов лиц, перемещенных внутри страны, которые пытаются найти убежище, место для проживания или переселиться в другие страны либо возвратиться в страны своего постоянного проживания в условиях безопасности. В Кении, по оценке, насчитывается 250 000 таких лиц, включая беженцев, предполагаемых беженцев, лиц, ищущих убежища, и других лиц, которыми занимается Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Они прибыли в Кению из Бурунди, Демократической Республики Конго, Руанды, Сомали, Судана и Эфиопии.

2. 11 октября 2000 года Генеральный инспектор УВКБ сообщил начальнику Отдела по расследованиям Управления служб внутреннего надзора о том, что УВКБ располагает сведениями, свидетельствующими о предполагаемых серьезных противоправных действиях некоторых сотрудников УВКБ и других лиц, которые заключаются во взимании с беженцев платы в размере от 1500 до 6000 долл. США за оформление документов на расселение в других странах.

3. Генеральный инспектор также сообщил о том, что в полученных утверждениях указывается на выдачу фальшивых документов, подтверждающих статус беженца согласно мандату УВКБ, и оформление документов на расселение, с помощью которых лица, купившие такие документы, могут эмигрировать и расселяться в других странах, пользуясь услугами УВКБ. Поскольку все предпринимавшиеся ранее попытки изучения этого вопроса и проведения внутренних расследований не позволили прийти к окончательным выводам, Генеральный инспектор обратился к Управлению служб внутреннего надзора с просьбой о том, чтобы его Отдел по расследованиям провел свое расследование и вынес рекомендации относительно дальнейших действий.

4. После этого Отдел по расследованиям провел предварительное расследование утверждений о якобы имевших место случаях противозаконных действий и через четыре недели смог выявить

19 случаев, когда беженцы предположительно платили деньги «посредникам» и/или сотрудникам УВКБ за содействие их расселению в Австралии, Канаде, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах. Помимо этого, из его собственных конфиденциальных источников и независимо от УВКБ Отделу удалось получить достоверные сведения, свидетельствующие, как представляется, о наличии укоренившейся и организованной преступной сети, которая служит основным каналом вывоза беженцев из Кении.

5. Анализируя эту информацию, Отдел пришел к выводу о том, что если утверждения о якобы имеющих место случаях соответствуют действительности, о чем, как представляется, свидетельствует полученная им информация, то Организация Объединенных Наций и одно из ее крупнейших специализированных учреждений — УВКБ — должны признать тот неприятный факт, что преступная группа использует их в своих корыстных интересах.

6. Управлению служб внутреннего надзора было ясно, что особый характер этого дела требует неотлагательного привлечения высококвалифицированных и специально подготовленных следователей. Однако его Отдел по расследованиям не располагал достаточными ресурсами для борьбы с такой организованной преступной группой и не имел сотрудников, которые хорошо разбирались бы в вопросах мошенничества, связанного с расселением беженцев. В связи с этим в конце ноября 2000 года начальник Отдела предложил Генеральному инспектору УВКБ новую стратегию, а именно: создать Международную целевую группу следователей, специализирующихся на расследовании махинаций действовавшей в Кении преступной группы, занимавшейся незаконным расселением беженцев из пяти наиболее пострадавших стран Африки.

7. Управление служб внутреннего надзора заручилось согласием Верховного комиссара по делам беженцев, заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора и самого Генерального секретаря и провело необходимые консультации с Управлением по правовым вопросам и канцелярией Контролера. После этого Отдел по расследованиям связался с представителями наиболее пострадавших государств-членов и обратился к каждому из них с просьбой предоставить в распоряжение Отдела двух профессиональных квалифицирован-

ных следователей, имеющих как минимум десятилетний опыт расследования нарушений иммиграционного законодательства. Кения предоставила трех следователей из Департамента уголовных расследований, Австралия предоставила двух следователей из ее Департамента по делам иммиграции и культурного разнообразия, Канада предоставила двух следователей из Королевской конной полиции, Соединенные Штаты предоставили двух следователей из Службы иммиграции и натурализации и Соединенное Королевство предоставило двух старших следователей, одного из Управления по борьбе с мошенничеством и другого из Отдела уголовных расследований Даремского полицейского управления. Все эти следователи удовлетворяли критериям опыта, установленным Отделом по расследованиям. Государства-члены согласились с тем, что предоставленные ими следователи будут осуществлять свою деятельность строго под оперативным руководством Отдела по расследованиям Управления служб внутреннего надзора и что будут действовать в качестве Международной целевой группы как сотрудники Управления служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций в соответствии с Правилами и положениями Организации Объединенных Наций и международными стандартами расследований, установленными Отделом по расследованиям Управления служб внутреннего надзора.

8. Целевая группа планировала в течение трех месяцев провести в Кении свою операцию, направленную на выявление лиц, в отношении которых можно было бы получить достаточные доказательства причастности к незаконному расселению беженцев, включая доказательства вымогательства и коррупции, с последующим представлением этих доказательств соответствующему органу уголовной юстиции в Кении или в какой-либо другой стране, если это возможно. Целевая группа приступила к осуществлению своей операции в Найроби 5 марта 2001 года под непосредственным руководством старшего следователя Отдела по расследованиям Управления служб внутреннего надзора. На протяжении всей операции Отдел поддерживал контакты с руководством УВКБ, которое оказывало существенную поддержку этой деятельности.

В. Роль и функции Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

9. Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, созданному в декабре 1950 года резолюцией 428 (V) Генеральной Ассамблеи, поручено направлять и координировать международные усилия по обеспечению защиты беженцев и решению их проблем во всех регионах мира. С учетом того, что сегодня в мире насчитывается около 22,5 млн. беженцев и других лиц, нуждающихся в защите, УВКБ является одной из главных гуманитарных организаций мира с 277 отделениями в более чем 120 странах, где работают более 5000 его сотрудников.

10. Перед УВКБ стоят две основные и тесно связанные задачи: обеспечение защиты беженцев и изыскание путей оказания им помощи, с тем чтобы они могли начать новую жизнь в нормальных условиях. Обеспечение международной защиты является краеугольным камнем деятельности этого учреждения. На практике это означает обеспечение уважения основных прав человека беженцев, включая и тех, которые перечислены в Конвенции Организации Объединенных Наций о статусе беженцев 1951 года и Протоколе к ней 1967 года, и особенно права, в соответствии с которым никто не может быть возвращен вопреки его желанию в страну, в которой он или она имеют основания опасаться преследования.

11. УВКБ оказывает содействие осуществлению международных соглашений, касающихся беженцев, и следит за тем, чтобы правительства соблюдали нормы международного права беженцев. Сотрудники Управления работают в самых разных условиях, начиная от столиц государств и кончая отдаленными лагерями беженцев и пограничными районами, стремясь обеспечить защиту и уменьшить угрозу насилия, включая сексуальное насилие, которому подвергаются многие беженцы даже в странах убежища. УВКБ стремится изыскать долгосрочные решения проблем беженцев, оказывая им помощь в репатриации в страны их постоянного проживания, если это позволяют условия, и в их реинтеграции в странах убежища либо в переселении в третьи страны.

12. В своей деятельности УВКБ руководствуется собственным Статутом, а также Конвенцией Организации Объединенных Наций о статусе беженцев 1951 года и Протоколом к ней 1967 года. В Конвенции 1951 года дается определение термина «беженец», которым является «любое лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений может стать жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений». Действие своего мандата УВКБ распространяет и на других лиц, которые соответствуют определению беженцев, приведенному в Конвенции Организации африканского единства 1969 года, регулирующей специфические аспекты проблем беженцев в Африке. Генеральная Ассамблея и Исполнительный комитет УВКБ уполномочили эту организацию заниматься и другими группами лиц. В число этих групп входят лица, не имеющие гражданства или гражданство которых оспаривается, а в определенных условиях и внутренне перемещенные лица.

Отделение Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в Кении

13. Кения присоединилась к Женевской конвенции в 1966 году, к Протоколу к ней в 1981 году и к Конвенции Организации африканского единства в 1992 году. В настоящее время в Кении нет законодательства, касающегося беженцев, однако проводимая правительством политика в отношении беженцев предусматривает их расселение в отведенных для этого районах. В настоящее время в стране существуют два таких района — лагерь в Какуме и лагерь в Дадаабе, которые содержит Отделение УВКБ в Найроби, деятельность которого, в свою очередь, контролирует региональная дирекция в Аддис-Абебе.

14. Основные задачи УВКБ в Кении, согласно главе 4 Пособия УВКБ по вопросам расселения беженцев, заключаются в следующем: во-первых содействовать добровольной репатриации сомалийских беженцев в северо-западные районы Сомали, во-вторых, обеспечивать защиту, включая физиче-

скую безопасность, и оказывать помощь беженцам в лагерях Дадаабе и Какуме;

в-третьих, обеспечивать защиту и оказывать помощь беженцам, проживающим в городских районах, а также нуждающимся из числа лиц, ищущих убежища, которые ожидают решения относительно их статуса; и в-четвертых, содействовать расселению в третьи страны тех, кто имеет на это право, в частности находящихся в наиболее уязвимом положении лиц, включая тех, кто нуждается в правовой и физической защите, женщин, относящихся к группе риска, и беженцев, у которых нет никаких перспектив в плане интеграции в местную жизнь.

С. «Рынок расселения беженцев»

15. Сложность и масштабы проблемы, с которой столкнулись УВКБ и Целевая группа, можно по-настоящему оценить, лишь получив представление о том, какая драма разыгрывается в Кении в связи с присутствием столь значительного числа беженцев. Внутренние конфликты, продолжающиеся в некоторых странах Восточной Африки на протяжении целого ряда лет, усугубляемые климатическими условиями (например, засухами), стали причиной массовых потоков беженцев, ищущих убежища в других странах. Многие из этих людей стремятся попасть в Кению из-за ее предполагаемой стабильности и наличия на ее территории развитой инфраструктуры по оказанию помощи беженцам. В силу этих факторов Кения принимает у себя более чем 250 000 лиц, ищущих убежища, и беженцев в основном из соседних стран — Сомали, Судана и Эфиопии, а также из Руанды и других африканских стран. Основная масса беженцев проживает в лагерях УВКБ в Какуме и Дадаабе.

16. В Какуме, по существу, имеется три лагеря беженцев, которые расположены в 127 километрах к югу от границы Кении с Суданом. В этих лагерях проживают представители 8 различных национальностей и более 20 этнических групп. В целом в Какуме проживает около 70 000 беженцев, включая 25 000 человек в возрасте до 18 лет.

17. В Дадаабе, находящемся в северо-восточной части Кении, также имеется три лагеря, в которых проживают более 120 000 человек, т.е. почти две трети от общего числа беженцев в Кении. Большин-

ство беженцев в этих лагерях составляют сомалийцы, но есть и эфиопы, суданцы и небольшое число эритрейцев и угандийцев.

18. Беженцы, у которых имеются какие-то возможности, довольно быстро начинают понимать, что в их положении у них почти нет перспектив на успешное расселение в Кении или какой-либо третьей стране. Поскольку перспектива репатриации является весьма неопределенной и в большинстве случаев нежелательной, им остается лишь самый неприятный выбор. Если они не хотят оставаться в лагерях, отложив нормальную жизнь на неопределенный срок, они могут уйти оттуда и перебраться в крупные города, такие, как Найроби или Момбаса. Именно поэтому с каждым годом общины беженцев в Найроби и Момбасе становятся все более многочисленными. Стремление беженцев покинуть лагерь в Дадабе и Какуме объясняется, как представляется, следующими факторами:

а) рассмотрение ходатайств беженцев о расселении. Среди беженцев бытует мнение (хотя оно необязательно соответствует действительности) о том, что для того, чтобы их ходатайство о расселении было рассмотрено, им необходимо обратиться непосредственно в Отделение УВКБ в Найроби, где фактически и рассматриваются эти ходатайства;

б) безопасность. Следователи Целевой группы постоянно слышали от беженцев, сотрудников УВКБ и неправительственных организаций, что уровень безопасности в лагерях беженцев крайне низок. Следователям рассказывали о случаях изнасилования, нападений, мотивированных этнической или клановой принадлежностью, ограблений торговых лотков на территории лагерей и поджога жилья. Более того, непосредственно во время расследования в лагере беженцев в Какуме произошли столкновения, в результате которых погибли несколько человек. Следователям также рассказали о случаях нападения на лагерь беженцев «бандитов». Несмотря на то, что в лагерях есть полиция, ее, как представляется, недостаточно для обеспечения безопасности столь большого числа беженцев;

с) образ жизни. Хотя в течение ограниченного периода проведения своей операции Целевая группа не смогла посетить лагерь беженцев в Какуме и Дадабе, ей все же удалось опросить ряд беженцев, проживавших в этих лагерях, и получить от них, а также от сотрудников неправительственных

организаций, УВКБ и посольств не подкрепленные фактами, но совпадающие друг с другом сведения об образе жизни в лагерях. По существу, у проживающих в них беженцев почти нет никаких перспектив в плане трудоустройства, а услуги, которые им предоставляются, носят примитивный характер, и их число ограничено. Ряд беженцев считает, что гораздо лучше жить в Найроби, даже несмотря на невыносимые жилищные условия и тот факт, что работу они могут найти в основном лишь на «черном» рынке.

19. Большинство беженцев не имеет никакого представления ни о тонкостях процесса рассмотрения их ходатайств сотрудниками УВКБ, ни о своих правах и обязанностях, включая тот факт, что УВКБ всегда предоставляет свои услуги на безвозмездной основе, хотя УВКБ и публиковало такую информацию. В связи с тем, что лишь небольшое число беженцев получают возможность расселения, это способствует расцвету коррупции на рынке расселения беженцев, где преступные группы за определенную оплату устраивают расселение имеющих средства беженцев и/или тех, кто выдает себя за беженцев.

II. Уголовное дело

A. Преступная группа

20. Сведения, полученные Отделом по расследованиям Управления служб внутреннего надзора в ходе проведенного им расследования в октябре 2000 года, указывали на наличие налаженных каналов связи между некоторыми сотрудниками УВКБ, работавшими в его Отделении в Найроби, и другими лицами, не входящими в штат УВКБ (известными как «посредники»), которые наживались на отчаянном положении беженцев. После трех-четырех недель работы на местах следователи из состава Целевой группы смогли установить реальные масштабы и характер деятельности преступной группы, которая состояла из связанных друг с другом лиц, включая сотрудников УВКБ, извлекавших существенную выгоду из лживых обещаний и фальшивых документов, которые они раздавали беженцам и другим лицам, стремящимся добиться расселения в других странах. Следствию удалось установить, что большинство эпизодов преступной деятельности были, по существу, составной частью деятельности одной и той же главной преступной

группы, в которую входили почти 70 человек, действовавших, как удалось выяснить Целевой группе, на разных уровнях; основной контроль за этой деятельностью осуществляли 10 человек. От беженцев, всеми силами стремившихся добиться расселения, они требовали и получали деньги за услуги УВКБ, такие, как оформление соответствующих документов беженцев, что, на самом деле, делается бесплатно. Из выявленных следственной группой лиц, причастных к этой деятельности, трое были сотрудниками УВКБ, двое — сотрудниками связанной с УВКБ неправительственной организации, а в число остальных участников входил и один бывший сотрудник. Именно он в ходе недавней беседы со следователями из Отдела по расследованиям подтвердил существование преступной группы, о которой идет речь в настоящем докладе. Он также подтвердил, что расценки за живые обещания расселения в третьих странах составляли от 2000 до 5000 долл. США за человека.

21. Главная преступная группа имела четкую структуру, состоящую из нескольких функциональных уровней. Например, нижний уровень состоял из «посредников» — лиц различных национальностей из числа беженцев. Их функции заключались в том, чтобы находить клиентов для высшего и среднего уровня структуры преступной группы. Эти «посредники» были своего рода «глазами и ушами» преступной группы в общине беженцев. Их положение давало им возможность определять для своих хозяев, какая группа беженцев располагала необходимыми суммами или могла бы собрать деньги для оформления документов, необходимых для получения статуса беженцев и последующего расселения. «Посредники» передавали эту информацию лицам, стоящим на более высокой ступени в иерархии преступной группы, и сводили людей друг с другом.

22. Средний эшелон структуры преступной группы составляли люди, выполнявшие две функции: исполнителей и устанавливавших первоначальные контакты. Исполнителей набирали из числа граждан Кении и беженцев представители более высокого уровня структуры преступной группы, которые выполняли приказы ее руководящего состава и которые в ряде случаев использовали силовые методы для получения денег от беженцев, включая запугивание беженцев и потенциальных свидетелей и физическую расправу (но не ограничиваясь этим). Многие беженцы сообщили Целевой группе о том,

что они подвергались жестокой расправе лицами, которые, по сведениям Целевой группы, являлись исполнителями. Большинство беженцев, которые сообщили Целевой группе об актах насилия над ними, имели подтверждающие документы, выданные в полиции или в медицинском учреждении. В конце мая 2001 года к концу расследования стало известно о том, что некоторые из этих исполнителей угрожали двум членам Целевой группы.

23. Лица, устанавливавшие первоначальные контакты, относились к среднему уровню иерархии преступной группы, и большинство из них являлись сотрудниками УВКБ, которые требовали у беженцев от 50 до 100 кенийских шиллингов в качестве платы за помощь в посещении Отделения УВКБ в Найроби. Эти же лица также просили и получали деньги за перемещение перспективных беженцев в начало очереди или за содействие передаче личного дела того или иного беженца на более высокий уровень, с тем чтобы оно попало на рассмотрение на предмет расселения.

24. В целом высший эшелон группы состоял из нескольких сотрудников УВКБ и консультантов, которые играли ключевую роль в этом процессе, а также сотрудников неправительственной организации, которые могли оказывать содействие преступной деятельности в своих соответствующих структурах.

25. Из всех должностей, относящихся к упомянутым выше уровням организационной структуры преступной группы, самую важную роль в обеспечении успеха ее деятельности играли сотрудники УВКБ, занимавшие должности младшего сотрудника по вопросам защиты и технического сотрудника по вопросам защиты. Эти лица обеспечивали соответствующие подписи, необходимые для рекомендации о расселении или по меньшей мере для возобновления действия выдаваемого УВКБ удостоверения беженца, разрешающего беженцу оставаться в пределах Найроби, поскольку иначе такого беженца отправляли в соответствующий лагерь.

26. Следователи Целевой группы отметили, что для членов преступной группы племенные или клановые связи не имели столь важного значения. Больше всего их интересовало то, каким образом можно было бы с максимальной выгодой воспользоваться беженцами, пытающимися с помощью УВКБ добиться расселения в других странах, тре-

буя от них за эти услуги соответствующую оплату. Движущими силами этой преступной группы не были ни идеология, ни фаворитизм, ими двигала лишь обычная жажда наживы. Именно поэтому они занимались подменой и расселением лиц, в том числе и беженцев, не имеющих права на расселение, вместо тех, кто обладал таким правом, лишая последних возможности потенциального расселения. Для тех беженцев, которые не могли заплатить преступникам и фамилии которых были похищены членами преступной группы и проданы лицам, не имеющим права на статус беженца и на расселение, ожидание помощи стало бесконечным, поскольку они лишились единственного, что у них оставалось, — своих имен.

27. Таким образом, на рынке беженцев постоянно существует искушение для людей с преступными наклонностями. Этот рынок дает возможность заработать миллионы долларов на отчаявшихся беженцах и других лицах, добывающихся расселения. Несколько сотрудников УВКБ разглядели возможность эксплуатации этого рынка и получения доходов, для чего они создали процветающую сеть взаимодействующих функциональных элементов, которые включали и расследуемую преступную группу.

В. Сговор с целью угрозы и совокупность имеющихся фактов об угрозах в Отделении в Найроби

28. В процессе проведения проверки в октябре 2000 года Отдел по расследованиям Управления служб внутреннего надзора собрал доказательства по ставшим известными ему фактам угроз в адрес сотрудников УВКБ, пытавшихся выяснить вопрос об использовании беженцев в корыстных интересах и представлявших, по мнению преступной группы, потенциальную угрозу для ее дальнейшей весьма прибыльной деятельности. Помимо этого, как только стало известно, что местное следственное отделение Отдела по расследованиям Управления служб внутреннего надзора проводит проверку (в октябре 2000 года), ряд сотрудников УВКБ и Отдела по расследованиям Управления служб внутреннего надзора стали получать от преступной группы анонимные угрозы как в устном, так и в письменном виде. Следует отметить также, что ранее, до проведения расследования Целевой группой, сотрудники УВКБ,

в адрес которых поступили угрозы, так как они, по мнению преступной группы, представляли потенциальную опасность для ее деятельности, были эвакуированы. По существу, угрозы преступной группы в адрес этих лиц оказались успешными в том плане, что они подорвали любые попытки расследования ее деятельности. Ввиду этого еще до начала своей деятельности непосредственно в Найроби Целевая группа могла с полным основанием предположить, что ей придется работать в атмосфере нарастающих угроз.

29. В течение двух недель после начала своей деятельности Целевая группа смогла выйти на надежный источник и собрать доказательства того, что некоторые сотрудники УВКБ, входившие в состав преступной группы, участвовали в сговоре с целью направления угрожающих писем послу Соединенных Штатов в Найроби, старшему сотруднику Службы иммиграции и натурализации при посольстве Соединенных Штатов Америки в Найроби и трем старшим сотрудникам УВКБ.

30. 17 марта 2001 года следователям Целевой группы стало известно о том, что три сотрудника УВКБ, контролировавшие деятельность преступной группы (см. пункт 24 выше), заметили начало расследования и решили, что это расследование надо прекратить точно так же, как прекращались предыдущие расследования, т.е. с помощью угроз и возможной организации «взрыва бомбы» и Отделении. Источник сообщил, что три сотрудника обратились к нему как к «посреднику» с просьбой составить или организовать составление пяти писем с угрозами на арабском и английском языке и подписать их именем Усамы бен Ладена. Эти письма должны были быть направлены трем нынешним старшим сотрудникам УВКБ и двум сотрудникам посольства Соединенных Штатов, в том числе послу.

31. Источник сообщил, что три сотрудника УВКБ хотели, чтобы письма были составлены на арабском языке и с поддельной подписью бен Ладена, так как это позволило бы придать этим угрозам большую убедительность в глазах Соединенных Штатов. Так как Целевая группа состояла в основном из белых мужчин, заговорщики решили, что они являлись агентами Федерального бюро расследований Соединенных Штатов, хотя на самом деле ни один из членов Группы таковым не являлся. Тем не менее в результате такого заблуждения заговорщики решили, что угроз в адрес сотрудников Организации

Объединенных Наций уже недостаточно и что необходимо также направить угрозы сотрудникам посольства Соединенных Штатов Америки, чтобы заставить Соединенные Штаты отозвать Целевую группу.

32. Источник сообщил, что направление писем с угрозами было, как объяснили ему три сотрудника УВКБ, лишь первым из четырех этапов плана. Он сообщил, что второй этап предусматривал приобретение взрывного устройства «F1» (идентифицировалось как граната), которое один из сотрудников УВКБ должен был согласиться установить в туалете, где оно должно было быть взорвано. Этот второй этап, по словам источника, предназначался для того, чтобы повысить степень угрозы в том случае, если Целевая группа не будет отозвана из Кении, и продемонстрировать готовность заговорщиков реально осуществить свою угрозу. Третий этап предусматривал, в частности, похищение дочери одного из старших сотрудников УВКБ.

33. Источник сообщил, что четвертый этап предусматривал фактическое осуществление угроз, содержащихся в письмах. Лица, избранные преступной группой в качестве объектов, были незамедлительно предупреждены Целевой группой, и были приняты дополнительные меры безопасности для их защиты.

34. Источник далее сообщил, что он встречался с одним из сотрудников УВКБ в гостинице в центре Найроби. В ходе встречи этот сотрудник продиктовал источнику содержание писем. Источник и указанный сотрудник УВКБ договорились о том, что письма будут составлены и доставлены сотруднику УВКБ 20 марта 2001 года.

35. Источник заявил, что на одной встрече с двумя сотрудниками УВКБ один из них заявил: «Мы избавимся от ряда [некоррупцированных] сотрудников УВКБ точно так же, как мы ранее избавлялись от других сотрудников УВКБ». Источник также сообщил, что в ходе встречи один из отстраненных от работы сотрудников УВКБ заявил, что они планировали убить «темнокожего посла» Соединенных Штатов. В ходе бесед с тремя сотрудниками УВКБ у источника спрашивали, имеет ли он какие-либо связи с Усамой бен Ладеном и/или знает ли он кого-нибудь, кто мог бы организовать встречу с бен Ладеном для обсуждения плана «убийства» посла Соединенных Штатов. Хотя никаких доказательств

того, что эти три лица действительно имели контакты с террористом не было, соответствующая информация была направлена Целевой группой посольству Соединенных Штатов, УВКБ и кенийской полиции.

36. Располагая этой информацией и заручившись сотрудничеством со стороны источника, Целевая группа смогла разработать план действий. Источник, который шел на значительный риск, был снабжен миниатюрной записывающей аппаратурой, и его встреча с сотрудниками УВКБ была записана как на аудио-, так и на видеопленку. Эта операция была проведена в присутствии и при содействии сотрудников департамента уголовных расследований Кении, прикомандированных к Целевой группе, в соответствии с действующими в Кении правовыми нормами.

С. Соответствующие кенийские законы, аресты и обвинения

37. По мере продвижения расследования и сбора дополнительных доказательств прикомандированные к Целевой группе сотрудники департамента уголовных расследований Кении подтвердили, что Группа собрала существенные доказательства совершения преступлений. С учетом этого следователи приступили к планированию ареста трех сотрудников УВКБ. 19 апреля 2001 года сотрудники департамента уголовных расследований арестовали трех лиц, которым были предъявлены обвинения в нарушении уголовного кодекса Кении, заключающемся в угрозе убийством (сговоре) и в получении денег от беженцев.

38. Три арестованных сотрудника УВКБ предстали перед судом и затем были освобождены под залог, вследствие чего некоторые свидетели и следователи Целевой группы стали получать угрозы о возмездии со стороны еще не арестованных членов преступной группы. Расследование деятельности и последующий арест других членов преступной группы вызвали значительный интерес у средств массовой информации, что также привело к усилению опасности угроз как для свидетелей, так и для следователей Целевой группы.

39. Вследствие действующих в Кении процессуальных норм после первоначальных арестов неизбежно стали известны имена и фамилии свидетелей

и заявителей, представлявших прямые доказательства по обвинениям в коррупции и угрозах. Кроме того, их имена были опубликованы в местной печати. В Целевую группу стали поступать жалобы этих свидетелей, которые сообщали об угрозах в свой адрес и о том, что некоторые из них подверглись нападениям в связи с их сотрудничеством с Целевой группой и предстоящей дачей показаний в суде. Поэтому Целевая группа, в условиях отсутствия государственной программы защиты свидетелей, вынуждена была принять элементарные меры по защите свидетелей при содействии УВКБ. В этой связи Целевая группа определила 18 свидетелей, которые, наряду с членами их семей (в общей сложности 93 человека), нуждались в повышенной защите. Еще шесть свидетелей, над которыми, как было установлено, нависла реальная и непосредственная угроза серьезного возмездия со стороны лиц, которые подверглись аресту, и их семьи были переселены в другое место.

40. В результате трехмесячных усилий и в дополнение к уголовным обвинениям, выдвинутым против трех сотрудников УВКБ, Целевая группа собрала, как представляется, достаточно прямых доказательств по еще шести лицам, которые должны быть арестованы за нарушения уголовного кодекса Кении в связи с получением от беженцев денег (в некоторых случаях до 6000 долл. США с человека) за ложные гарантии переселения. Некоторые обвинения, выдвинутые на основании уголовного кодекса Кении, были связаны с деньгами, полученными от беженцев «посредниками» и сотрудниками УВКБ, которые обещали беженцам продвинуть рассмотрение их дел о переселении. Некоторых беженцев просили заплатить деньги за получение писем, решающих им оставаться в Найроби, а другие беженцы и лица, не имеющие статуса беженцев, платили «посредникам» и сотрудникам УВКБ деньги за включение их — под чужим именем — в заявление о переселении другой семьи. Помимо свидетельских показаний самих пострадавших (беженцев), следователи Целевой группы смогли получить подтверждающие вину фальшивые документы, которые были сфабрикованы соответствующими сотрудниками УВКБ или их «посредниками». Последние дошли до того, что в некоторых случаях даже предъявляли заплатившим деньги беженцам контракты на услуги и квитанции, стремясь создать видимость законных деловых операций, совершаемых от имени УВКБ.

41. Каждому из трех арестованных сотрудников УВКБ были предъявлены обвинения в сговоре по пяти пунктам, т.е. в сговоре с целью угрозы другому лицу убийством, на основании раздела 223 (1) уголовного кодекса Кении, согласно которому «любое лицо, которое без законного на то оправдания угрожает какому-либо другому лицу или прямо или косвенно причастно к направлению угрозы убийством, виновно в фелонии и подлежит тюремному заключению сроком на 10 лет». Это была надлежащая формулировка обвинения (вместо обвинения в фактическом совершении основного преступления), так как ни один из адресатов письма не получил. Однако имелись достаточные доказательства для предъявления обвинения в сговоре, так как три указанных сотрудника, действовавших совместно, не ограничились одной лишь подготовкой в своих планах и намерениях осуществить подготовку и направление писем.

42. Шести лицам, включая трех сотрудников УВКБ, были предъявлены обвинения в «мошенничестве» на основании раздела 315 уголовного кодекса Кении, в котором говорится, что «любое лицо, которое с помощью любых обманных действий или средств получает от любого другого лица какое-либо имущество, поддающееся хищению, или побуждает любое другое лицо передать другому лицу какое-либо имущество, поддающееся хищению, или выплатить или передать другому лицу какие-либо деньги или товары или какую-либо более значительную сумму денег или более значительное количество товаров, чем те, которые он заплатил бы или отдал бы в отсутствие таких действий или способов, виновно в мисдиминоре и подлежит тюремному заключению сроком на три года».

43. На основании проведенного Целевой группой расследования, помимо обвинений в сговоре и других обвинений, кенийскими полицейскими, командированными к Целевой группе, было выдвинуто в общей сложности 58 обвинений в «мошенничестве» и попытке «мошенничества» по двум пунктам против девяти лиц. Одному из сотрудников УВКБ было также предъявлено обвинение в подделке по одному пункту на основании раздела 349 уголовного кодекса Кении, в котором говорится, что «любое лицо, подделывающее любой документ, виновно в совершении преступления, которое, если не указано иначе, является фелонией и влечет за собой наказание в виде тюремного заключения сроком на три

года, если с учетом обстоятельств подделки или характера подделанного документа не предусмотрено другое наказание».

44. Двум сотрудникам партнера-исполнителя УВКБ — неправительственной организации, известной под названием «Африканская служба профессиональной подготовки и обеспечения занятости беженцев», были предъявлены обвинения в вымогательстве денег у беженцев. Им также были предъявлены обвинения в «преднамеренном причинении ущерба имуществу» по одному пункту на основании раздела 339 уголовного кодекса Кении, в котором говорится, что «любое лицо, которое преднамеренно и незаконно уничтожает или повреждает какое-либо имущество, виновно в совершении преступления, которое, если не предусмотрено иначе, является мисдиминером и влечет за собой, если не предусмотрено другого наказания, тюремное заключение сроком на пять лет». В случае двух вышеупомянутых лиц доказательства свидетельствуют о том, что они, действуя сообща, уничтожили свидетельство о браке, принадлежавшее одному из беженцев, с тем чтобы присвоить ложное имя супруге беженца и включить ее в список на переселение в составе другой семьи, которая располагала деньгами, но имела меньше шансов, чем супруга беженца, на положительное рассмотрение вопроса о переселении.

D. Способ действий и доказательства

45. Целевая группа опросила более чем 200 свидетелей. В этой связи следует отметить, что сбор доказательств проводился Целевой группой в соответствии с законом Республики Кении о доказывании, рекомендациями сотрудников департамента уголовных расследований Кении и рекомендациями юрисконсультов Целевой группы. В этой связи было определено, что «прямые» показания свидетелей состояли из устных показаний, данных свидетелями, которые были готовы указать в заявлениях, сделанных в полиции, что они действительно платили деньги сотрудникам УВКБ, одному из сотрудников неправительственной организации или «посреднику». Свидетели, которые готовы были заявить, что у них вымогали деньги, и которые не платили или не смогли выплатить эти суммы, были отнесены к числу свидетелей, предоставляющих подтверждающие «косвенные» доказательства.

46. Большинство свидетелей, предоставивших прямые доказательства, смогли идентифицировать с положительным результатом лицо(лиц), которому(которым) выплачивались деньги, и помнят точную сумму, дату(даты) платежа(платежей) и точные обстоятельства, связанные с этими событиями. В ряде случаев несколько беженцев смогли подкрепить свои заявления документальными доказательствами, например доказательствами, касающимися денег, специально полученных от друзей или членов семьи, уже переселенных в другие места, для оплаты услуг УВКБ, которые должны были предоставляться бесплатно.

47. Проведенный Целевой группой анализ доказательств говорит о маловероятности того, чтобы такое большое число свидетелей, происходящих из различных стран и этнических групп и говорящих на разных языках, могли сговориться и сфабриковать обвинения против девяти нарушителей и обеспечивать согласованность своих показаний в течение трех месяцев и после многочисленных собеседований со следователями Целевой группы и сотрудниками департамента уголовных расследований Кении.

48. Помимо прямых доказательств, используемых для подкрепления обвинений, предъявленных в судах Найроби против девяти лиц, имеются ценные косвенные доказательства, подкрепляющие выдвинутые обвинения. Например, имеется значительный объем доказательств (отраженных в протоколах опроса свидетелей) того, что эти же лица требовали от беженцев выплаты денег в качестве условия для рассмотрения их заявления. Однако эти беженцы либо отказывались платить деньги, либо зачастую были не в состоянии платить в силу своего финансового положения. Следователи Целевой группы отметили, что прослеживается сильная зависимость между теми, кто заявил, что они не платили денег, и по существу не могли заплатить, и состоянием их дел в отделении в Найроби. Эти дела либо не заводились, либо были уничтожены, либо просто не продвигались. Есть также доказательства того, что в случае настоящих беженцев, не заплативших сумм, которых от них требовали сотрудники УВКБ, их имена и фамилии и личные дела продавались сотрудникам УВКБ другим лицам, которые платили за приобретение нового имени. В большинстве из этих случаев лица, приобретшие новые имена, были, по оценкам соответствующих сотрудников

УВКБ, весьма маловероятными кандидатами для переселения. Таким образом, в отсутствие указанных злоупотреблений, беженцы, имеющие право на расселение и не располагающие деньгами для осуществления выплат, имели бы больше шансов на расселение. Кроме того, Целевая группа узнала, что лица, которые приобретают имена беженцев, зачастую не являются беженцами, а выдают себя за беженцев, чтобы добиться переселения.

49. Целевая группа смогла получить доказательства не только в отношении лиц, которым были предъявлены обвинения, но и в отношении других лиц, в определенной мере связанных с основной преступной группой, которые получали от беженцев деньги, обещая « позаботиться » об их досье или поспособствовать положительному рассмотрению дела. После освобождения под залог три сотрудника УВКБ и два « посредника » стали отдельно угрожать свидетелям. В этой связи Целевая группа получила доказательства, подтверждающие как нарушение условий их освобождения под залог, так и нарушение раздела 121 (1) уголовного кодекса Кении, в котором говорится, что « любое лицо, которое противоправно пытается склонить свидетеля, участвующего в судебном разбирательстве, к даче ложных показаний или оказать на него воздействие, будь то до или после дачи показаний, в связи с такими показаниями, виновно в совершении правонарушения и подлежит тюремному заключению сроком на три года ». Во всех этих случаях имеющиеся доказательства были представлены департаменту уголовных расследований Кении для принятия дальнейших мер.

Е. Нынешняя ситуация

50. В связи с арестами Целевая группа, Отдел по расследованиям Управления служб внутреннего надзора и УВКБ оказывают помощь кенийским властям в деле представления доказательств в ходе 11 судебных разбирательств: одно из них касается трех сотрудников УВКБ, которым предъявлены обвинения в сговоре с целью угрозы убийством; тем же самым лицам были также отдельно предъявлены обвинения в «мошенничестве» по ряду пунктов. Два других «посредника» предстанут перед судом отдельно по обвинениям в «мошенничестве», а по ряду других обвинений, которые были выдвинуты против них совместно, они должны будут вместе

предстать перед судом в рамках другого разбирательства. Предстоят также судебное разбирательство в отношении двух членов Африканской службы профессиональной подготовки и обеспечения занятости беженцев, которым были предъявлены обвинения в преднамеренном повреждении имущества, и судебное разбирательство по третьему «посреднику», которому предъявлены обвинения в «мошенничестве». Поскольку ему предъявлены также обвинения совместно с одним из сотрудников УВКБ, предполагается, что они вместе предстанут перед судом в рамках другого разбирательства.

51. На данном этапе, однако, большая часть судопроизводства была приостановлена до вынесения Конституционным судом постановления по вопросу о том, имеют ли обвиняемые право на получение до судебного разбирательства всех имеющихся в распоряжении обвинения доказательств, включая, например, фамилии и адреса всех свидетелей обвинения. Этот вопрос возник в связи с утверждением трех сотрудников УВКБ, один из которых является членом Ассоциации адвокатов Кении, что, согласно конституции Республики Кении, они имеют право на получение этих материалов. Если Конституционный суд, которому главный судья поручил рассмотреть этот вопрос, решит, что обвиняемые имеют право на получение этих материалов, это решение станет вехой в прецедентной практике Кении. На момент составления настоящего документа Конституционный суд еще не вынес своего решения и ни одно из судебных разбирательств не продвинулось.

52. Кенийская полиция располагает всей совокупностью доказательств, касающихся лиц, которые были арестованы, а также других лиц, по которым были получены существенные доказательства, включая бывшего младшего сотрудника УВКБ категории специалистов, игравшего в преступной группе видную роль. Обвинения в отношении него были предъявлены заочно, и кенийская полиция сообщила, что планируется выдача международного ордера на его арест. На момент составления настоящего доклада эти меры еще не были приняты.

53. Кенийская полиция располагает также необходимыми доказательствами для повторного ареста трех отстраненных от работы сотрудников УВКБ и предъявления им обвинения на основании раздела 121(f) уголовного кодекса «о правонарушениях, касающихся судопроизводства» в связи с тем, что

они после их освобождения под залог активно угрожали свидетелям обвинения. На момент составления настоящего доклада эта мера еще не была принята.

54. Кроме того, два сотрудника Африканской службы профессиональной подготовки и обеспечения занятости беженцев решили добиваться судебного пересмотра решения неправительственной организации об их увольнении из этой организации. При этом они возбудили гражданский иск против УВКБ в Найроби. После этого три отстраненных от работы сотрудника УВКБ присоединились к гражданскому иску, возбужденному двумя сотрудниками неправительственной организации, который должен будет рассматриваться в найробийских судах.

III. Коррупция и некомпетентное управление в Отделении в Найроби

A. Проблемы, связанные с обработкой заявлений беженцев

55. Согласно полученным в ходе расследования доказательствам, именно сотрудники УВКБ, которым предъявлено обвинение, и их сообщники занимались этим весьма прибыльным преступным делом. Учитывая, что указанные сотрудники и связанные с ними лица действовали столь успешно, Целевой группе пришлось тщательно пропагандировать деятельность и систему управления Отделения в Найроби.

56. Управление деятельностью УВКБ в Кении осуществляет Отделение в Найроби, поддержку которому оказывают два периферийных отделения в лагерях Какуме и Даадабе, где работает более 130 сотрудников, набранных на местах и на международной основе. Общее руководство осуществляется региональной дирекцией в Аддис-Абебе. Отделение в Найроби находится в районе Вестлэнд и состоит из комплекса самого Отделения в Найроби и Центра по вопросам предоставления статуса беженцев. Отделение возглавляет представитель, а управление им осуществляется заместителем представителя и помощником представителя (по вопросам защиты), в ведение которого входит Секция по вопросам расселения, а также помощником представителя (по вопросам управления).

57. Отделение располагается в ветхом переоборудованном многоквартирном доме и примыкающим к нему жилым помещениям. Отделение в Найроби/Центр по определению статуса беженцев обнесены изгородью, доступ на территорию контролируется, а охрану осуществляют сотрудники частного агентства по обеспечению безопасности. Физическая безопасность лиц, находящихся в Центре по определению статуса беженца, является проблематичной, особенно во время периодически возникающих за территорией Центра демонстраций, иногда с применением насилия.

58. Секция по вопросам защиты несет ответственность за установление того, отвечают ли лица, ищущие убежище, предъявляемым к этой категории лиц требованиям, а также того, отвечают ли они положениям определения беженцев в соответствии с мандатом УВКБ. Эта работа осуществляется сотрудниками по определению статуса беженцев и контролируется сотрудниками по вопросам защиты, которые обычно имеют юридическое образование, включая одного из трех арестованных сотрудников УВКБ, выполнявшего обязанности младшего сотрудника по вопросам защиты. Секция по вопросам расселения отвечает за обработку документации по расселению беженцев, которые были отнесены к этой категории юристами, занимающимися определением статуса беженцев. После того, как УВКБ устанавливает приемлемость расселения, оно обращается в посольства стран расселения с просьбой рассмотреть эти дела.

59. В задачу Центра по определению статуса беженцев входит обработка документации городских беженцев, называемых «индивидуальными беженцами», которые приходят к входу на территорию Отделения с просьбой предоставить убежище. Некоторые сотрудники, работающие в Центре по определению статуса беженцев, не являются непосредственными сотрудниками УВКБ, а работают в Отделении по контракту с Африканской службой профессиональной подготовки и обеспечения занятости беженцев — неправительственной организацией, являющейся партнером-исполнителем УВКБ.

60. В Центре по определению статуса беженцев процесс установления того, соответствуют ли они этому статусу, начинается с собеседования, обычно проводимого с попавшими туда людьми сотрудниками по вопросам установления статуса беженцев из Африканской службы профессиональной подго-

товки и обеспечения занятости беженцев с привлечением работающих по договору устных переводчиков, которые в большинстве случаев сами являются лицами, подавшими заявления с просьбой о предоставлении статуса беженцев. После получения доступа в Центр эти люди с помощью переводчика должны заполнить форму для приема. Во время собеседования с членами Целевой группы свидетели нередко называли этот этап крайне важным, и утверждали, что, как известно, переводчики требовали оплату за оказание помощи в заполнении форм и в подготовке соответствующей биографии для положительного рассмотрения заявлений беженцев. Однако нет прямых доказательств того, что переводчикам были произведены выплаты. После принятия долгосрочных решений о них сообщается беженцам. Затем лицам, по которым принято положительное решение и которые отнесены к категории подлинных беженцев, а также лицам, нуждающимся в переселении, предлагается направиться в отведенные для них лагеря или же в некоторых случаях им выдается письмо с мандатом, позволяющим оставаться в Найроби до окончания процесса их переселения и принятия решения посольством страны, которому была направлена просьба о расселении беженца. Заявителям, не получившим статус беженца, предоставляется возможность подать апелляцию на решение сотрудника по вопросам определения статуса беженцев. Апелляция должна быть подана в течение 14 дней, и ее рассмотрением также занимается один из сотрудников по определению статуса беженцев.

61. После того, как сотрудник по вопросам определения статуса беженцев дает положительную рекомендацию, дело передается на рассмотрение сотруднику по вопросам защиты Отделения в Найроби или помощнику представителя (по вопросам защиты). Они рассматривают это дело и на основе ряда критериев принимают решение о переселении, а информация с фамилией беженца направляется в посольство принимающей страны. Часто беженцам разрешают оставаться в Найроби до окончания процесса их переселения и принятия решения соответствующим посольством. Хотя окончательное решение о переселении как и прежде принимается соответствующими должностными лицами посольств, у Целевой группы имеется информация о том, что рекомендациям УВКБ в этих посольствах придается большое значение.

62. Лишь ограниченному числу лиц, прибывающих в Центр по определению статуса беженцев, удастся попасть в него, и это число зависит от количества собеседований, которые, как считают сотрудники по вопросу о статусе беженцев, они могут провести за один день; обычно максимальное число беженцев, с которыми проводятся собеседования, составляет 65 человек в день. Помимо этих собеседований проводится повторный прием лиц, назначаемый сотрудниками Центра по определению статуса беженцев, для выдачи им писем с информацией о принятом решении, а также повторные собеседования, назначаемые сотрудником по вопросам защиты. Из-за назначения большого количества собеседований, нехватки устных переводчиков и технических проблем с компьютерным оборудованием эти собеседования часто переносятся на более поздний срок.

63. Следователи Целевой группы беседовали с прошедшими через эту процедуру беженцами, которые заявили, что коррупция и взятки начинались у входа, когда работающие по договору охранники предлагали беженцам, отобранным для собеседования, заплатить небольшую сумму в размере от 50 до 100 кенийских шиллингов, чтобы получить допуск в Центр по определению статуса беженцев. Хотя существуют свидетельства о том, что такие просьбы имели место, прямых доказательств того, что производились выплаты охранникам, нет. В целом эти показания беженцев подтверждаются наблюдениями членов Целевой группы, которые стали свидетелями событий, развивавшихся за пределами Отделения в Найроби, и видели, что имели место эти и другие незаконные действия. Например, находившиеся в Отделении два следователя стали свидетелями нападения с применением насилия на женщину-беженку, совершенного одним из охранников. Они были вынуждены вмешаться, так как опасались, что эта женщина получит серьезные увечья.

В сентябре 2001 года была заменена компания, обеспечивающая безопасность и предоставляющая охранников для Отделения в Найроби. В настоящее время все охранники прошли соответствующую подготовку и знают, что следует предпринимать для охраны порядка и как вести себя с находящимися в возбужденном состоянии людьми около входных ворот. За охранниками ведется

строгое наблюдение, с тем чтобы пресечь любое незаконное вымогательство денежных средств.

64. Находящихся в помещениях Отделения в Найроби беженцев под пристальным наблюдением работающих по договору охранников проводят по коридору в комнаты, где в целях облегчения рассмотрения дел их разделяют по этническому, культурному и языковому признаку. В этих комнатах они ожидают вызова в Центр для обработки документов и/или проведения собеседования. По заявлениям прошедших через эту процедуру беженцев/свидетелей, с которыми впоследствии беседовали следователи Целевой группы, возможность добиться доступа в эти помещения уже считается победой.

В. Нарушения порядка работы с документами

65. В папках с делами беженцев в Отделении в Найроби содержится важная информация для будущего беженцев, а также свидетельские показания для Целевой группы. Теоретически работа с делом беженца начинается на этапе приема после того, как беженцы попадают в Отделение. Переводчики помогают заполнить формы исходной информацией. После этого беженцев фотографируют и их дела передаются сотруднику по вопросам статуса беженцев для проведения собеседования. Секретарь Центра по определению статуса беженцев вводит основные биографические данные и данные с номером дела в систему электронной регистрации. Делопроизводитель несет ответственность за обеспечение того, чтобы сотрудники расписывались каждый день при изъятии дела и его сдаче. Если нет положительного решения по какому-либо делу и то или иное лицо не признается в качестве беженца в соответствии с Конвенцией, то в течение некоторого времени это дело хранится, а впоследствии передается в архив, находящийся в другом месте. Если по окончании рассмотрения дела в Центре по определению статуса беженцев принимается положительное решение, то документы переводятся в соответствующее подразделение, например, секцию по вопросам защиты или секцию по вопросам переселения, где они находятся до того момента, пока не будет достигнуто долгосрочного решения по этому вопросу, а затем дело сдается в архив.

66. Однако на практике нет никакой политики или директивных указаний в отношении системы регистрации, порядка поступления дел и оформления документации. Делопроизводитель Центра по определению статуса беженцев вел свою собственную специальную регистрационную систему, которая была неполной и неточной. Было нелегко найти папки с делами и/или обнаруживалось, что они взяты из комнаты для хранения, при этом отсутствовала документация, в которой регистрировалось, когда и кем была взята папка. Главным элементом системы делопроизводства Центра по определению статуса беженца был делопроизводитель, который, как уже отмечалось, тратил колоссальное время на поиск в здании и в других служебных помещениях конкретных дел, запрошенных Целевой группой. В отсутствие делопроизводителя весь процесс делопроизводства приостанавливался и начинала действовать система «самообслуживания», когда сотрудники сами свободно брали и возвращали папки с делами и документы.

67. Делопроизводитель, в течение долгого времени работавший в УВКБ, сообщил, что нет никакой зафиксированной в письменном виде политики или указаний относительно ведения дел и архивов. Он заявил, что когда-то существовала система карточек с подписями, от которой отказались после разработки и введения электронной системы регистрации документов, не используемой в настоящее время. На вопрос, почему дело обстоит таким образом, делопроизводитель ответил, что из-за сбоев в энергоснабжении, технических неполадок и недостаточной проверки системы и управления ею она не может эффективно использоваться для цели отслеживания и получения информации о том, в чьем распоряжении находится тот или иной документ в конкретное время. Эта информация подтверждается наблюдениями и безуспешными поисками документов со стороны членов Целевой группы.

68. Прекращение функционирования системы обработки документации еще в большей мере способствовало успешному осуществлению преступной деятельности. Например, в одном случае Целевая группа запросила дело, которое считалось важным документальным свидетельством, однако ей сообщили, что папки с делом, о котором шла речь, нет и что невозможно установить, где она находится. Четкие признаки отсутствия контроля за делами беженцев следователи отметили дважды:

во-первых, они установили, что фальшивые дела с фамилией подлинного беженца находятся рядом с его настоящими документами. Во-вторых, когда в домах трех сотрудников УВКБ был проведен обыск во время их ареста, то удалось обнаружить официальные дела, архивные материалы и документацию УВКБ.

С. Недостаток в системе управления

69. Ясно, что обвиняемые совершали преступления, не испытывая при этом особых трудностей. В отсутствие структуры управления, поддерживающей цели УВКБ в отношении беженцев и других лиц, обращающихся за помощью, а также осуществляющей контроль за деятельностью даже, по общему признанию, в сложных условиях, те, кто хотел обогатиться, могли сделать это практически безнаказанно.

70. Охранники, замеченные в избиении женщины-беженки около входных ворот УВКБ, сотрудники Отделения по вопросам защиты, занимавшихся преступной деятельностью, и руководители в штаб-квартире УВКБ, которые допустили такое положение, когда более года в Отделении не было руководителя, — все это свидетельствует о том, что аппарат УВКБ не выполнил своих обязательств перед клиентами, которых он должен был обслуживать.

71. Сотрудники и другие лица сообщали руководителям Отделения о махинациях, о которых говорится в настоящем докладе, однако никаких мер по этим сообщениям не принималось. Находившиеся в Найроби лица, которые проводили расследования, сами подвергались угрозам. УВКБ не смогло принять меры по жалобам на начальных этапах. И только когда жалобами стал заниматься сам Генеральный инспектор, положение начало меняться. В докладе Службы безопасности Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби, опрошенном региональным директором, отмечалось, что существуют проблемы, однако виновных установить не удалось. Более того, как в отчетах о ревизиях, так и в докладах об инспекциях неоднократно прямо указывалось, что Отделение не работает так, как нужно, и что во многих областях его деятельность, к сожалению, не отвечала предъявляемым требованиям.

72. В ходе своих неоднократных посещений Отделения и во время бесед с бывшими и нынешними руководителями Целевая группа установила наличие явных признаков «отсутствия системы управления». Как уже отмечалось, не было порядка ведения и хранения дел беженцев, а это расширяло возможности злоумышленников в плане успешного осуществления своих махинаций. Фальшивые дела находились рядом с настоящими; отследить ход работы с делом какого-либо клиента в рамках системы было невозможно из-за отсутствия документации; в ожидании якобы запланированной встречи беженцы часто проводили у входных ворот несколько дней и иногда спали на обочине дороги, а на самом деле папок с их делами не было на месте; сотрудники могли взять какое-либо дело, не регистрируя своего доступа в комнату для хранения, а то и изъять это дело; люди получали статус беженцев, хотя дел на них заведено не было; фамилии подлинных беженцев использовались другими людьми, которые заменяли фотографии в делах, и никто ничего не замечал.

73. Руководители не контролировали в достаточной мере или не контролировали вообще работу сотрудников, ответственных за обработку заявлений. Руководство было минимальным; большинство заявлений обрабатывались без должного рассмотрения. Старшие должностные лица Отделения почти никогда не проводили оценку работы подчинявшегося им персонала, а региональная дирекция фактически не осуществляла контрольной проверки решений Отделения. Штаб-квартира не уделяла достаточного времени вопросу об управлении Отделением или не рассматривала его вообще, если не принимать во внимание ревизии и инспекции, о которых говорилось выше.

74. Энергичные и преданные делу руководители не могут предотвратить совершение незаконных актов действующих с умыслом преступников, однако они могут ввести механизмы контроля и отчетности, с тем чтобы ограничить возможности для нанесения того ущерба, который в результате этих махинаций был нанесен находящимся в отчаянном положении людям. Учитывая ограниченную численность сотрудников, совершенно не подходящие для работы помещения Отделения и проблемы, связанные с условиями работы, было бы справедливым отметить, что перед руководителями Отделения стояла нелегкая задача. Проблемы, которые им

предстояло решить, были вызваны конфликтами, которые возникли не по их вине, а масштабы этих конфликтов были и остаются огромными. Однако вместо того, чтобы приложить серьезные усилия для их решения, руководители в Отделении, региональной дирекции и штаб-квартире в основном устранились от принятия мер.

75. Однако Управление служб внутреннего надзора с удовлетворением отмечает, что сейчас положение существенно изменилось. Сегодня Отделение возглавляет опытный представитель, и, кроме того, большое внимание Отделению уделяет как региональная дирекция, так и штаб-квартира УВКБ, в которых были проведены важные реформы.

76. Представляя информацию о системе управления Отделением в Найроби, Отдел по расследованиям Управления служб внутреннего надзора хотел бы подчеркнуть, что он делает это лишь для того, чтобы продемонстрировать, как коррупция может свести на нет деятельность руководства, если оно не будет принимать эффективных и/или слаженных мер по борьбе с ней. В частности, имеется ряд обычных управленческих функций, которые можно было и следовало выполнить на начальном этапе, с тем чтобы избежать или даже нейтрализовать последствия разрушительного кризиса, свидетелями которого стали прибывшие в Найроби сотрудники Отдела по расследованиям и члены Целевой группы.

77. Управление служб внутреннего надзора отмечает, что многие сотрудники Отделения в Найроби заслуживают всяческой похвалы за то, что они смогли выполнять свои каждодневные функции в рабочих условиях, постоянно вызывающих гнетущие чувства и эмоциональные переживания, связанные с общением с беженцами, которые часто не понимают или не хотят понять, что их судьба не может быть решена в ближайшем будущем. За три месяца работы Целевой группы входившие в ее состав следователи поняли, какие тяжелые чувства вызывают постоянные требования беженцев или лиц, утверждающих, что они являются беженцами, у всех тех, кто, по мнению этих людей, может оказать им помощь. Кроме того, каждый беженец надеется на то, что УВКБ решит его или ее проблему.

78. Анализируя те меры, которые должно было принять руководство в связи с возникновением конкретного кризиса или проблемы, Отделу по рассле-

дованиям Управления служб внутреннего надзора пытается выяснить, было ли достаточно оснований для того, чтобы руководство стало действовать. В этой связи Отдел приводит ниже ряд примеров, которые указывают на наличие в Отделении в Найроби коррупции и мошенничества:

а) отсутствие контроля за деятельностью сотрудников:

i) ранее сообщалось, что младший сотрудник по вопросам транспорта, действовавший в качестве одного из руководителей преступной группы, причастен к коррупции и применяет тактику «сильной руки» в отношении своих коллег. (Этот человек был арестован сотрудниками кенийской полиции, действовавшей совместно с Целевой группой, и ему было предъявлено обвинение по 5 пунктам, касающимся сговора с целью угрозы убийством, 11 пунктам, касающимся мошенничества, и 1 пункту, касающемуся подлога.) По работе он не имел никакого отношения к беженцам. Однако было замечено, что основное рабочее время он проводил с ними, делал официальные представления от их имени и заполнял формы для переселения беженцев;

ii) охранникам было разрешено принимать решение о том, кого допускать или не допускать на территорию Отделения, при этом часто люди допускались на территорию лишь при условии дачи охранникам мелких взяток. Публичные нападения на беженцев оставались безнаказанными;

б) отсутствие механизмов отслеживания и контроля за прохождением дел беженцев:

i) беженцы жаловались на то, что собеседования с ними постоянно переносятся. Один из беженцев, с которым встретились представители Целевой группы, сообщил, что сроки собеседования с ним переносились 72 раза. Перенос собеседований приносил преступной группе дополнительные прибыли, а большое количество переносов сроков собеседований свидетельствовало о том, что дела не рассматриваются, а также о высокой степени сменяемости сотрудников, занимающихся защитой беженцев, которые вели дела конкретного беженца;

ii) беженцы постоянно жаловались на то, что их дела не рассматриваются. Проведенный Целевой группой анализ дел, касающийся указанных беженцев, подтвердил их утверждения. Как правило, отсутствие прогресса в рассмотрении того или иного дела можно объяснить тремя основными причинами: сотрудник, занимающийся этим делом, его не рассматривает; нехватка ресурсов; имеются проблемы в отношениях между сотрудником, занимающимся этим делом, и лицом, на которое заведено дело. Следователи установили, что некоторые дела не рассматривались потому, что фигурировавшие в них беженцы ничего не заплатили. В этом отношении существовала тесная связь между утверждениями беженцев о том, что им было предложено заплатить, но они не сделали или не смогли сделать этого, и тем, что их дела не рассматривались;

iii) отсутствие координации в Отделении в Найроби объясняется плохо налаженными контактами между самими сотрудниками, недостаточными контактами между персоналом и руководством, а также тем, что практически не контролировалась и не организовывалась их работа с документами, в связи с чем отсутствовала какая-либо форма подотчетности;

с) отсутствие механизмов представления информации:

i) на протяжении продолжительного периода УВКБ, Служба безопасности Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби и кенийская полиция получали многочисленные сообщения о коррупции, взяточничестве и тактике «сильной руки». Более того, эти сообщения не ограничивались одной группой беженцев или лиц, выражавших свою озабоченность, что свидетельствовало о достоверности получаемой информации. Кроме того, эти сообщения были аналогичными по своему характеру, и в них неоднократно говорилось об одних и тех же сотрудниках УВКБ;

ii) убедительным свидетельством являются также демонстрации беженцев перед Отделением УВКБ, на которых они делали заявления о коррупции и должностных преступлениях сотрудников УВКБ. Кроме того, участники демонстраций сообщали об указанных случаях

журналистам, которые опубликовали множество статей, посвященных этому вопросу. Один из адвокатов рассказал представителям Целевой группы, что он слышит об этом уже в течение пяти лет подряд;

iii) сотрудники УВКБ, занимавшиеся преступной деятельностью, продолжали обогащаться, чему не было никаких разумных объяснений. Большинство из них жили далеко не по средствам. Так, например, упомянутый выше младший сотрудник по вопросам транспорта имел огромный дом и последнюю модель автомобиля-внедорожника, что ему было бы трудно приобрести только на заработную плату, получаемую в УВКБ. На новоселье у этого человека присутствовали руководители УВКБ;

iv) большинство беженцев, подавших заявления в Отделение в Найроби, сообщали, что они покинули лагеря УВКБ по тем же причинам, с которыми они столкнулись и в Найроби, а именно: коррупция, взяточничество, сексуальные домогательства и тактика «сильной руки». Часто к этим утверждениям относились как к постоянным «жалобам беженцев» и поэтому их спокойно игнорировали;

v) Целевая группа установила, что персонал, сотрудники частного агентства по обеспечению безопасности, нанятые УВКБ, и сами беженцы не раз говорили, что им всем было хорошо известно о существующей проблеме коррупции. Вопрос об этом они обсуждали свободно и часто;

vi) и наконец, Отделение обнаружило, что ему придется эвакуировать персонал из-за раздающихся в его адрес угроз. Не вызывает сомнения, что этот факт является одним из наиболее непосредственных свидетельств того, что коррупция действительно имеет место, так как реакцией на любые меры по борьбе с коррупцией были угрозы со стороны тех, кто был к ней причастен. Таким образом, благодаря бездействию руководства угрозы криминальной группы стали наиболее эффективным механизмом, применяемым ею для своей защиты.

79. И это отнюдь далеко не полный перечень примеров коррупции и мошенничества. Перечислены лишь наиболее очевидные случаи и, как это можно заметить, есть все основания сделать вывод о том,

что для руководства Отделения в Найроби они должны были послужить веским основанием для того, чтобы выявить проблему и принять меры самим или же попросить об этом других, чтобы эта проблема не достигла кризисной точки.

80. Как представляется, сменявшие друг друга руководители не хотели признавать, что в Отделении существует реальная проблема, а некоторые моменты способствовали тому, что руководство вообще не участвовало в кардинальном решении этой проблемы. Например, более года заместитель представителя выполнял обязанности представителя, не имея при этом полномочий, которые предусматривает эта должность. Результатом этого стало отсутствие четких указаний и единой руководящей линии, необходимых для того, чтобы вселить в сотрудников Отделения уверенность в том, что они могут вести борьбу с коррупцией. В дополнение ко все более неустойчивому моральному состоянию всего персонала разрушительное воздействие оказало отсутствие координации как внутри функциональных подразделений, так и между ними. Признаки этого проявлялись ежедневно; следователи, работавшие вместе с сотрудниками Отделения, отметили отсутствие какой-либо гарантии того, что лицо, причастное к принятию одного решения, сообщит об этом решении другим лицам, которые должны участвовать в его осуществлении. Кроме того, такое отсутствие координации и своеобразное «самоуправление» сделали невозможным применение стандартов Организации, в результате чего при принятии решений, касающихся беженцев, использовались индивидуальные стандарты. Один сотрудник УВКБ довольно точно охарактеризовал сложившуюся в Отделении в Найроби атмосферу как «полную анархию».

81. Когда-то руководство УВКБ объявило через местные средства массовой информации о том, что услуги для беженцев в Кении УВКБ оказывает бесплатно и что беженцы не должны их оплачивать! В настоящем докладе не утверждается, что существовал некий «тайный сговор», однако нельзя игнорировать тот факт, что перечисленные выше примеры мошенничества имели место в течение длительного периода времени и все знали о них, прежде всего те, кто действительно хотел об этом знать. Небезынтересно отметить, что когда члены Целевой группы прибыли в Найроби, некоторые сотрудники УВКБ считали, что эта проблема является неотъем-

лемым элементом жизни беженцев и что она возникает везде, где есть беженцы. Кроме того, бытовало мнение о том, что в основном эту проблему создают сами беженцы, так как именно они «предлагают деньги». Убедительной демонстрацией этого является тот факт, что на внешней стене здания Отделения УВКБ была прибита табличка, на которой говорилось, что беженцы не должны платить деньги за оказываемые им услуги. Хотя Отделение считало, что такая табличка является одной из мер по борьбе с коррупцией, по мнению Целевой группы, это была попытка переложить вину на беженцев, так как для решения проблемы, связанной с неприемлемостью принятия денег, аналогичных мер не принималось.

82. Хотя жалобы о якобы имевших место случаях коррупции делались на всех уровнях в Отделении в Найроби, как представляется, отчетность или ответственность в отношении завершения работы с этими жалобами или их решение практически отсутствовали. Копии писем и корреспонденция, связанные с утверждениями о коррупции, действительно документально оформлялись в УВКБ, о чем свидетельствуют несколько копий, полученных в ходе первоначального оперативного обзора, проведенного Целевой группой. Однако дополнительная информация, полученная Целевой группой, со всей очевидностью свидетельствует о том, что поступали и сообщения, которые в должном порядке не оформлялись. Однако следует отметить, что в отношении таких случаев имеется недостаточно доказательств или же они отсутствуют вообще. По словам одного из сотрудников УВКБ, у местного руководства УВКБ сформировалась тенденция «не давать хода» таким утверждениям.

83. Кроме того, в беседах с представителями Целевой группы руководящие сотрудники Отделения в Найроби признавали, что Отделение УВКБ в Найроби «погрязло в коррупции» и что, не имея доказательств, Отделение и старшие сотрудники не могли принимать мер для борьбы с этим явлением, хотя, по их мнению, многие местные сотрудники замешаны в коррупции.

84. Управление служб внутреннего надзора не считает, что каждый сотрудник УВКБ по вопросам защиты, руководитель и даже рядовой охранник УВКБ должны быть профессиональными следователями. Однако оно полагает, что, учитывая имеющуюся у него информацию, руководству УВКБ в Кении следовало бы принять меры по исправлению

сложившегося положения. Один из руководителей заявил начальнику Отдела по расследованиям Управления служб внутреннего надзора о том, что он просил принять какие-либо меры, но сам не знал, что необходимо было сделать.

85. И наконец, в кенийскую полицию также поступило огромное количество сообщений. И опять же, не было никакой координации деятельности между УВКБ и кенийской полицией, с тем чтобы принять согласованные меры для расследования или пресечения случаев взяточничества и коррупции в Отделении. Целевая группа приступила к проведению своего расследования в марте 2001 года.

IV. Выводы

86. Настоящий доклад, как и расследование, которому он посвящен, — результат работы Международной целевой группы Организации Объединенных Наций и Отдела по расследованиям Управления служб внутреннего надзора. Целевая группа была распущена, однако Отдел по расследованиям совместно с Генеральным инспектором УВКБ будет продолжать заниматься фактами вскрытия в ходе расследования. В заключение Управление служб внутреннего надзора и Целевая группа предлагают вниманию следующие замечания:

а) указанная в докладе преступная группа возникла не в одночасье, и по мере того, как ее деятельность разрасталась, сменявшие друг друга администрации Отделения в Найроби должны были заметить, что коррупция стала охватывать ключевые функции их подразделения. Однако руководство УВКБ не приняло своевременных и решительных мер. Таким образом, эти сменявшие друг друга администрации принимали лишь ограниченные меры; они вывешивали предупреждения о недопустимости предложения денег, но при этом обходили молчанием возможность вымогания денег; публиковали объявления о том, что услуги УВКБ бесплатны, но при этом — по словам одного из руководителей — не имели ни малейшего представления о том, как выявить и нейтрализовать коррупцию. В итоге это привело к утрате доверия со стороны доноров, ослаблению морального духа и формированию общего мнения о том, что администрация молчаливо попустительствует коррупции как неотъемлемой части работы с беженцами.

УВКБ не совсем согласно с этим выводом, который, по его мнению, не подкрепляется информацией, содержащейся в докладе. Хотя УВКБ признает, что ему не удалось искоренить коррупцию, или даже принять адекватные меры, УВКБ считает обвинение в том, что оно игнорировало эту проблему, слишком сильным. По утверждению УВКБ, меры по улучшению работы администрации принимались руководством УВКБ в Кении с середины 1999 года. В частности, в этом участвовали само Отделение и региональный директор, которые начали предпринимать меры с середины 1999 года. Кроме того, УВКБ отмечает, что само Управление служб внутреннего надзора при разъяснении состава Международной целевой группы Организации Объединенных Наций отмечает сложность сложившейся ситуации.

б) Только после того, как в докладе Службы охраны и безопасности Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби были отмечены проблемы, Генеральный инспектор УВКБ решил вмешаться и обратиться к Управлению служб внутреннего надзора за помощью, после чего и была создана Целевая группа, и была разработана последовательная стратегия. В течение трех месяцев были арестованы девять человек, включая трех сотрудников УВКБ и двух членов сотрудничающей с ним неправительственной организации, которые руководили слаженной и организованной преступной группой. В результате проведенного расследования Целевая группа смогла предоставить убедительные доказательства, достаточные при отсутствии опровержения, компетентным органам Кении в общей сложности на 78 пунктов обвинения в соответствии с уголовным кодексом Кении.

Представитель и региональный директор по Восточной Африке и Африканскому Рогу знали о сложившейся ситуации и были убеждены в том, что коррупция имеет место, однако не могли найти убедительных доказательств. В конце 1999 года они обратились к Службе охраны и безопасности Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби в Гигири с просьбой провести расследование, которое и было проведено в 2000 году, однако доказательств коррупции выявлено не было. Региональный директор обратился с просьбой к Генеральному инспектору с целью провести проверку, и именно после этой проверки в Управление служб внутреннего надзора была направлена просьба по-

мочь УВКБ в этом деле. Это объяснение не отвергает наличие проблем, выявленных УВКБ и Управлением служб внутреннего надзора, а, скорее, дает представление о тех трудностях, с которыми столкнулось УВКБ как гуманитарная организация при проведении сложных профессиональных расследований. УВКБ осознало всю сложность ситуации лишь незадолго до того, как ему пришлось обратиться за помощью к Управлению служб внутреннего надзора. Именно осознав сложность ситуации, УВКБ обратилось к Управлению служб внутреннего надзора за помощью. Региональный директор обратился за помощью к Генеральному инспектору.

с) Это — первый случай в истории Организации Объединенных Наций, когда для борьбы с угрозой организованной преступности была использована модель многонациональной следственной целевой группы. Эта Целевая группа была сформирована при содействии государств-членов, пострадавших в наибольшей степени, а именно Австралии, Канады, Кении, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов. Кроме того, Целевой группе оказывали помощь другие государства-члены, которые поддержали специальную программу защиты свидетелей, когда в адрес свидетелей, предоставивших Целевой группе те или иные доказательства, со стороны арестованных поступали серьезные угрозы. В этой связи необходимо особо отметить существенную и значительную помощь Южной Африки.

УВКБ полностью согласно с этим выводом.

d) Хотя в данном случае преступную деятельность удалось пресечь Отделу по расследованиям Управления служб внутреннего надзора следует официально предостеречь, что все факторы, способствовавшие ее возникновению, по-прежнему действуют.

УВКБ принимает это предостережение и выражает свое согласие с ним. Оно уже предприняло меры с целью расширения своих возможностей в плане борьбы с коррупцией при определении статуса беженца и расселении беженцев в общемировом масштабе и непосредственно в Кении.

Управление служб внутреннего надзора отвечает, что, как отмечено выше, до тех пор пока будут существовать побуждающие факторы, неразборчивые в средствах люди будут искать возможности

нажиться на несчастных. Уже сейчас из новых источников поступили новые сообщения о подделке документов, рассмотрением которых займутся компетентные органы Кении.

V. Рекомендации*

87. На основании проведенного расследования Отдел по расследованиям Управления служб внутреннего надзора совместно с Международной целевой группой Организации Объединенных Наций вынес следующие рекомендации:

Рекомендация 1

Пока деятельность УВКБ по переселению беженцев из Кении приостановлена — вследствие отказа некоторых стран принять рекомендации УВКБ до тех пор пока не будут устранены его внутренние проблемы, — УВКБ следует подумать о серьезных и существенных изменениях в системе управления в Кении (Res. No. IV00/279/01).

Принимается. Работа ведется; разработан и осуществляется план действий. Назначен новый Представитель, которому оказывает поддержку «координатор реформ» в Найроби и Женеве.

Рекомендация 2

Необходимо осуществить значительные кадровые изменения в Отделении в Найроби, с тем чтобы обновить и активизировать деятельность этого подразделения (Res. No. IV00/279/02).

Принимается. Большинство международных сотрудников УВКБ в Кении — это новые сотрудники, и почти все национальные сотрудники, занимающиеся вопросами защиты и переселения, с января 2001 года были заменены. Практические меры по активизации работы подразделения включают проведение практикумов по укреплению коллективного начала в работе и частые обмены мнениями со всеми сотрудниками по ключевым вопросам.

* Приводимые в настоящем разделе в скобках номера рекомендаций относятся к внутренним кодам, используемым Управлением служб внутреннего надзора.

Рекомендация 3

В Отделение в Найроби необходимо направить дополнительных международных сотрудников по безопасности и заменить сотрудников, работающих по контрактам (Res. No. IV00/279/03).

Принимается. В дополнение к консультанту по вопросам безопасности на местах были утверждены три новые должности национальных сотрудников: одна в Найроби и по одной дополнительной должности в каждом периферийном отделении.

Рекомендация 4

В настоящее время у УВКБ нет механизма приема внешней информации для тех беженцев или лиц, ищущих убежища, которые пострадали или иным образом потерпели ущерб в результате действий сотрудников УВКБ или сотрудничающих с ним неправительственных организаций. Когда беженцы впервые вступают в контакт с УВКБ или с его партнерами из числа неправительственных организаций, необходимо ознакомить их с процедурой приема внешней информации, т.е. предоставить номер телефона или адрес канцелярии Генерального инспектора УВКБ. Этот номер телефона и/или адрес должен быть вывешен на видном месте (в виде большого плаката) во всех помещениях УВКБ и помещениях сотрудничающих с ним неправительственных организаций. Эти плакаты должны содержать следующие сведения для беженцев на разных языках и в виде пиктограмм:

- a) услуги УВКБ и сотрудничающих с ним неправительственных организаций предоставляются бесплатно;
- b) применение физической силы и сексуальные домогательства или другие неблагоприятные действия со стороны сотрудников запрещены;
- c) сотрудникам запрещено требовать от беженцев вознаграждения в денежной или иной форме, например в форме сексуальных услуг;
- d) беженцам следует немедленно сообщить о нарушениях по указанному телефону/адресу.

Необходимо также довести до сведения сотрудников, что, если они будут уличены в вышеупомянутых запрещенных действиях, они будут уволены и/или привлечены к уголовной ответственности (Res. No. IV00/279/04).

Принимается. На разных уровнях в связи с этой рекомендацией принимаются меры, включая массовые мероприятия по информированию беженцев об их правах и обязанностях. Департамент по вопросам международной защиты разрабатывает стратегию управления деятельностью по защите, которая будет осуществляться во всех подразделениях УВКБ по всему миру. Канцелярия Генерального инспектора работает над единой процедурой рассмотрения жалоб во взаимодействии с Управлением служб внутреннего надзора в рамках общей работы по изменению своей стратегии проведения расследований и укреплению своего потенциала. Процедура рассмотрения жалоб должна быть тщательно проработана и должна позволять профессионально и оперативно принимать решения по всем поступающим жалобам.

Рекомендация 5

Службе безопасности Отделения в Найроби следует проводить необъявленные произвольные проверки собеседований с беженцами в Отделении и в лагерях, с тем чтобы исключить любые действия сотрудников УВКБ и/или сотрудничающих с ним неправительственных организаций в нарушение или в обход действующей системы оформления беженцев и вымогательство денег у беженцев (Res. No. IV00/279/05).

УВКБ считает, что необъявленные проверки имеют чрезвычайно важное значение для обеспечения объективности процесса, однако этой работой должна заниматься не только секция безопасности. УВКБ предпочитает двусторонний подход к этому вопросу: борьба с нарушением процедур в том, что касается информации, предоставляемой во время собеседований, и борьба с вымогательством денег и, возможно, других услуг до начала оформления или в качестве условия принятия к оформлению. Кроме того, будет введена практика внеплановых проверок сотрудниками Отделения в Найроби по оценке положения в области безопасности на местах с целью выявления фактов отказа в оформлении и/или преступной деятельности.

Рекомендация 6

Генеральному инспектору УВКБ следует установить процедуру для оперативной передачи Управлению служб внутреннего надзора информации о нарушениях, допускаемых сотрудниками УВКБ, полученной с помощью механизма внешнего информирования (Rec. No. IV00/279/06).

Канцелярия Генерального инспектора в тесном контакте с Управлением служб внутреннего надзора разрабатывает принципы взаимоотношений между двумя подразделениями по проведению расследований и стратегию и рамки следственной работы УВКБ.

Рекомендация 7

УВКБ следует приложить максимум усилий к тому, чтобы привлекать устных переводчиков, обладающих тем или иным статусом резидента или переселенного беженца в Кении, или, в случае привлечения беженцев, это должны быть лица, которым предоставлено право переселения в третью страну и которые ожидают переезда. Вместе с тем, если УВКБ будет вынуждено продолжать привлекать беженцев для выполнения функций устных переводчиков в силу отсутствия сотрудников, должным образом владеющих иностранными языками, то Управлению служб внутреннего надзора следует проводить разовые проверки переводчиков. Эти разовые проверки должны проводиться в виде прослушивания записей избранных переговоров и собеседований, с тем чтобы проверить точность перевода (Rec. No. IV00/279/07).

УВКБ в целом соглашается с первой частью этой рекомендации. Вместе с тем оно считает, что предложенные во второй части рекомендации проверки относятся к компетенции руководства УВКБ. Это не исключает обращение за помощью к странам переселения или к Управлению служб внутреннего надзора в конкретных случаях.

Рекомендация 8

Следует привлечь консультанта по административным вопросам, владеющего навыками архивной работы и вопросами этического и правового характера, с целью изучения системы архивирования и ведения документации в Отделении УВКБ для надзора за внедрением системы, регулируемой общими положениями и указаниями, которая была бы совместима с системой архивирования документов в обычном и электронном формате (Rec. No. IV00/279/08).

Принимается. План действий для Отделения в Найроби призван решить эту проблему. Следует отметить, что в рекомендации говорится о необходимости следовать указаниям руководства при внедрении этой системы. По мнению УВКБ, эти руководящие принципы должны также регулировать такие вопросы, как допуск сотрудников к анкетам беженцев, а также, в частности, содержание недавно изданных руководящих принципов УВКБ в отношении конфиденциальности данных, имеющихся в Информационном центре.

Рекомендация 9

УВКБ при содействии сотрудничающих с ним неправительственных организаций следует разработать и внедрить систему регистрации. На каждого человека, обращающегося с просьбой к Организации Объединенных Наций о предоставлении статуса беженца, будь то в лагере беженцев или в Отделении, в базе данных должна заводиться анкета, содержащая отпечатки пальцев или большого пальца, цифровую фотографию и краткое описание фактов, подтверждающих обоснованность просьбы. Чрезвычайно важно исключить последующие изменения или корректировку информации, содержащейся в заявлении, после ввода ее в систему. Каждому последующему контакту между беженцем и сотрудниками Организации Объединенных Наций и/или сотрудничающих с ней неправительственных организаций должна предшествовать проверка, позволяющая удостовериться, что беженец, представший перед сотрудником, является тем человеком, который подал первоначальное заявление. Кроме того, крайне необходимо обеспечить доступ к этой информации странам переселения, с тем чтобы они могли проверить личность беженца в соответствующем пункте въезда до въезда этого беженца на территорию страны (Rec. No. IV00/279/09).

УВКБ признает обоснованность соображений, изложенных в данной рекомендации. УВКБ уже работает над созданием единообразных систем регистрации в УВКБ. В рамках всеобъемлющего плана реформирования кенийского отделения УВКБ сосредоточит свои усилия на стандартизации процедур, исполнение которых проверяется с помощью механизмов внутреннего контроля, примет меры к ознакомлению персонала с этими процедурами и внедрит систему проверки их исполнения.

Рекомендация 10

Необходимо улучшить нынешний формат писем УВКБ о предоставлении статуса беженца и других касающихся беженцев документов, которые допускают возможность размножения и подделки. Так, например, у нынешних писем о статусе нет систем защиты от подделки, и они представляют собой простой лист бумаги с наклеенной на него фотографией, заверенной чернильной печатью (Rec. No. IV00/279/10).

Принимается. За выполнением этой рекомендации следят Департамент по вопросам международной защиты и Секция снабжения и транспорта УВКБ. Кроме того, Отделение УВКБ в Кении совместно с кенийскими властями проводит полный пересмотр формата писем о статусе.

Рекомендация 11

УВКБ следует использовать печати с рельефным оттиском, выдаваемые в установленном порядке и/или содержащие число или инициалы, по которым можно было бы установить сотрудника, утвердившего решение/документ. Кроме того, само письмо о статусе должно оформляться на пронумерованном бланке с такими способами защиты от подделки, как цифровые фотографии и чернильные печати. Это уменьшит вероятность подмены фотографий и т.д. (Rec. No. IV00/279/11).

Рекомендация принимается.

Рекомендация 12

УВКБ следует проанализировать положение в других местах с аналогичными условиями, т.е. с большим скоплением беженцев, ограниченными возможностями для репатриации или переселения и слабым или недостаточно полным руководством, с целью выявления признаков аналогичной преступной деятельности (Rec. No. IV00/279/12).

Принимается. Эта работа уже ведется. Кроме того, УВКБ ищет возможности организации подготовки персонала с целью обучения выявлению поддельных документов и внедрения оценки риска/уязвимости в качестве элемента повседневной работы в масштабах всей организации.

(Подпись) Дилип **Наир**
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора