



Одиннадцатый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию

Distr.: Limited
23 April 2005
Russian
Original: English

Бангкок, 18-25 апреля 2005 года

Доклад Комитета I: пункты 6 и 7 повестки дня и семинары–практикумы 1, 2 и 3

Добавление

Семинар–практикум 1. Расширение международного сотрудничества в правоохранительной области, включая меры по выдаче

Ход работы

1. На своих 6-м и 7-м заседаниях 21 апреля 2005 года Комитет I провел семинар–практикум 1: Расширение международного сотрудничества в правоохранительной области, включая меры по выдаче. Семинар–практикум был организован в сотрудничестве с Европейским институтом по предупреждению преступности и борьбе с ней, связанным с Организацией Объединенных Наций, и Международным высшим институтом криминологических исследований. На рассмотрение семинара–практикума были представлены следующие документы:

а) справочный документ для семинара–практикума 1: Укрепление международного сотрудничества в правоохранительной сфере, включая меры по выдаче (A/CONF.203/9);

б) Руководство для дискуссии (A/CONF.203/PM.1 и Согл.1);

в) доклады региональных подготовительных совещаний к одиннадцатому Конгрессу (A/CONF.203/RPM.1/1, A/CONF.203/RPM.2/1, A/CONF.203/RPM.3/1 и Согл. 1 и A/CONF.203/RPM.4/1).

2. Председатель Комитета сделал вступительное заявление. С заявлениями выступили представители Украины, Соединенных Штатов Америки, Ганы, Швеции, Китая, Франции, Омана, Финляндии, Чили, Алжира, Турции, Марокко и Таиланда.

3. С заявлениями выступили представители Бразилии, Самоа, Камеруна, Египта, Таиланда, Китая, Люксембурга (также от имени Европейского союза),



Филиппин, Словении, Индонезии и Португалии. Заявление сделал наблюдатель от Азиатского фонда предупреждения преступности.

4. В рамках семинара–практикума работали две группы. Первая группа рассматривала вопросы сотрудничества в правоохранительной области, а в центре внимания второй группы стояли вопросы, связанные с выдачей и взаимной правовой помощью. В ходе семинара–практикума было заслушано 11 выступлений, включая представление разработанного ЮНОДК программного обеспечения для написания просьб о взаимной правовой помощи.

Общая дискуссия

5. В своем вступительном заявлении Председатель Комитета указал, что с учетом интернационализации преступности и все большей мобильности преступников, скрывающихся из одной страны в другую для избежания наказания, возникла срочная необходимость в расширении международного сотрудничества, в том числе в правоохранительной области, а также в вопросах выдачи и взаимной правовой помощи. Кроме того, он указал на необходимость комплексного подхода к международному сотрудничеству по уголовным делам, с тем чтобы избежать принятия разрозненных решений и задействовать в полной мере весь арсенал имеющихся форм сотрудничества на взаимодополняющей основе.

6. Было выражено согласие с тем, что расширение, совершенствование и рационализация международного сотрудничества имеют важнейшее значение для эффективности усилий по борьбе с преступностью, в особенности транснациональной организованной преступностью, коррупцией и международным терроризмом. Участники кратко рассказали об инициативах, предпринятых в их странах в целях разработки и выполнения успешных стратегий, а также создания эффективных механизмов для международного сотрудничества, включая заключение соответствующих двусторонних и региональных и международных договоров, соглашений или договоренностей, присоединение к многосторонним документам, содержащим положения о международном сотрудничестве, принятие законодательства, дополняющего договорные механизмы или регулирующие процессуальные аспекты сотрудничества, и создание или реформирование имеющихся национальных и международных структур и механизмов для совершенствования координации и облегчения сотрудничества. Многие участники также сообщили, что правовые системы в их странах предусматривают возможности для проявления гибкости в том, что касается правовых основ для предоставления помощи другим государствам. Так, они подтвердили, что, особенно при производстве по делам о выдаче, сотрудничество – на основании взаимности или международной вежливости – является возможным даже в отсутствие договора.

7. Некоторые участники призвали к применению более скоординированного подхода к борьбе с преступностью, который предусматривал бы создание более открытых каналов информации и активизацию обмена оперативными данными между правоохранительными, регулирующими, таможенными, налоговыми и другими соответствующими органами. Было также высказано мнение о том, что применительно к международному сотрудничеству по уголовным делам комплексный подход к выполнению просьб может, например, позволить государствам получать иностранные доказательства в обоснование

одновременных просьб как об аресте и изъятии доходов от преступлений, так и о выдаче лиц, уклоняющихся от правосудия. Такой подход позволит ликвидировать разрозненность принимаемых мер и будет способствовать надлежащему отправлению правосудия. Участники сослались на подробные положения по всем возможным формам международного сотрудничества по уголовным делам, которые содержатся в документах Организации Объединенных Наций, посвященных борьбе с незаконным оборотом наркотиков, транснациональной организованной преступностью и коррупцией, и отметили, что на практике применительно к конкретным делам они могут использоваться в качестве правовой основы для получения и предоставления самой разнообразной помощи в судебной и правоохранительной областях. В качестве отдельной формы международного сотрудничества было упомянуто о распоряжении конфискованными доходами от преступлений. Указывалось также на недавнюю инициативу ЮНОДК по организации совещания межправительственной группы экспертов для разработки проекта типового двустороннего соглашения о распоряжении конфискованными доходами от преступлений.

8. Некоторые участники отметили, что сотрудничество как между правоохранительными, так и судебными органами затруднялось рядом проблем, такими, как различия в правовых системах и структурах, отсутствие каналов связи для передачи базовой информации и различия в приоритетах и подходах. Другие участники указали, что задержки, вызванные негибкими и бюрократическими процедурами, создавали дополнительные препятствия для эффективного сотрудничества. В дополнение к этому было отмечено, что сотрудничеству иногда препятствовали обеспокоенность по поводу национального суверенитета и общие соображения политического характера, причем это может привести к созданию впечатления о том, будто бы политические соображения перевешивают интересы отправления правосудия или даже исключают их. В число других затруднений, о которых сообщалось в ходе семинара–практикума, входили отсутствие готовности к сотрудничеству или к соблюдению обязательств, установленных в применимых документах, а также отсутствие доверия к добропорядочности системы уголовной юстиции другого заинтересованного государства. Ряд участников, в частности участники из развивающихся стран, в числе других препятствий сотрудничеству отметили отсутствие ресурсов для создания и укрепления соответствующих институтов, а также нехватку опыта при решении практических проблем, возникающих в повседневной оперативной работе. Для этих стран техническая помощь имеет жизненно важное значение, и в этой связи была признана роль ЮНОДК.

9. Что касается процедур выдачи, то некоторые участники заострили внимание на трудностях, возникающих из строгого применения принципов выдачи и оснований для отказа в ней, например в том, что касается отказа в выдаче на основании политического характера правонарушения, запрета на выдачу граждан, жесткого ограничительного характера правил доказывания и жесткого толкования требования об обоюдном признании соответствующих деяний преступлениями. В связи с последним упомянутым требованием было высказано мнение о том, что предпочтение следует отдавать более прагматическому подходу, согласно которому в центре внимания при применении критерия обоюдного признания будет стоять вопрос о том, является ли фактическое деяние наказуемым и в запрашиваемом, и запрашивающем

государстве, даже если оно относится к разным определяемым в законе категориям преступлений. В дополнение к этому один участник предложил не применять это требование в контексте международного сотрудничества для целей конфискации. Было указано, что во многих международно-правовых документах о противодействии терроризму сфера действия основания для отказа по причине политического характера правонарушения была сужена и из числа таких правонарушений были исключены преступления, охватываемые этими документами. Участники рассказали об опыте своих стран применительно к другим основаниям для отказа в просьбе о выдаче, таким, как возможность вынесения или исполнения смертного приговора в запрашивающем государстве или возможность дискриминационного отношения к разыскиваемому лицу после его передачи запрашивающему государству. В ходе семинара–практикума было вновь подчеркнуто, что меры, направленные на рационализацию процесса выдачи, должны приниматься при должном уважении к поддержанию законности и защите прав человека. Более того, было указано, что одни и те же стандарты в отношении принципа законности и гарантий прав человека должны применяться и в тех случаях, когда государство обходит требования, установленные в отношении выдачи, используя вместо выдачи процедуры депортации. Один участник рассказал об опыте своей страны, связанном с оспариванием по конституционным мотивам со стороны пытавшихся избежать выдачи лиц, которые утверждали, что эти гарантии соблюдены не были.

10. Многие участники подчеркнули тот факт, что особое значение следует придавать согласованию и, где это возможно и уместно, унификации соответствующих национальных законов и процедур по вопросам международного сотрудничества, и отметили, в частности, прогресс, достигнутый в этой области за последние годы. В этой связи государствам–членам требуется использовать действующие международно-правовые документы в качестве правовой базы для предоставления помощи и расширять имеющуюся у них систему двусторонних и региональных договоров и соглашений в целях дополнения этих документов. Один участник предложил заключить специальный международно-правовой документ по вопросам выдачи с целью консолидации единообразной практики по аналогичным делам. Некоторые выступавшие высказали предостережение против разработки дополнительных международно-правовых документов, регулирующих сотрудничество по уголовным делам, с учетом возможной путаницы или установления взаимоперекрывающих обязательств, которые может повлечь такое увеличение числа нормативных стандартов. По мнению других участников, в настоящее время центр внимания должен быть перенесен с подготовки новых документов на полномасштабное осуществление уже имеющихся наиболее эффективным образом.

11. Многие участники отметили, что существенным предварительным условием для расширения и ускорения сотрудничества является назначение национальных органов для получения и передачи соответствующих просьб и установление прямых каналов связи между ними. Были также внесены конкретные предложения об определении альтернативных путей для содействия международному сотрудничеству по конкретным делам, включая откомандирование сотрудников по вопросам связи, а также сотрудников органов прокуратуры и следственных органов, которые могут оказать помощь в создании атмосферы взаимного доверия в отношениях между соответствующими

государствами как в области сотрудничества правоохранительных органов, так и в области взаимной правовой помощи. Ряд участников сообщили, что такое откомандирование сотрудников уже используется в их странах. Было выражено согласие с тем, что следует содействовать распространению и расширению такой практики в целях улучшения координации и оказания помощи по решению возникающих в отношениях между отдельными странами повседневных проблем, связанных с производством по конкретным делам.

12. Многие участники подчеркнули необходимость в сокращении задержек и облегчении обременительных процедур, которые препятствуют принятию оперативных и безотлагательных мер в связи с просьбами о сотрудничестве. Один участник подчеркнул, что надлежащее составление просьб о помощи и передача полной и точной информации являются необходимыми предварительными условиями для избежания таких проблем, как неоднократная пересылка туда и обратно документов по причине несоответствия поступившей просьбы, законодательным нормам или процедурам. Другие участники обратили внимание на задержки, с которыми приходится сталкиваться в практике выдачи, и высказали мнение о необходимости содействовать упрощению процедур выдачи, которое было проведено за последние несколько лет на региональном уровне, в целях сведения к минимуму формальностей и требований и содействия своевременной передаче лиц, уклоняющихся от правосудия, запрашивающим государствам.

13. Многие участники согласились с тем, что создание более эффективных систем обмена информацией на региональном и международном уровнях имеет важнейшее значение для повышения эффективности и действенности механизмов сотрудничества между правоохранительными органами. Некоторые участники также поддержали использование таких систем для обмена оперативными данными. Другие выступавшие обратили внимание на необходимость обеспечить надлежащую защиту данных и на надлежащие гарантии при обмене такой информацией на национальном и международном уровнях. Было указано, что Международная организация уголовной полиции (Интерпол) разрабатывает систему "оранжевых уведомлений" для предупреждения о надвигающихся угрозах.

14. По мнению многих участников, требуется принятие дополнительных мер по созданию надлежащих юридических рамок и выделению достаточных ресурсов для совместных следственных групп при проведении трансграничных расследований, уголовного преследования и судебного производства.

15. В ходе семинара–практикума были приведены последние примеры согласованных мер на региональном уровне, направленных на содействие межгосударственному сотрудничеству в деле борьбы с преступностью, особенно преступностью транснационального характера. Было указано на инициативы, предпринятые для рационализации и поощрения взаимной правовой помощи, сотрудничества между правоохранительными органами и процедур выдачи в отношениях между государствами Европейского союза, такие, как учреждение и функционирование Евроюста и Европейского полицейского управления (Европола) и применение новых процедур передачи соответствующих лиц на основании европейского ордера на арест. Было отмечено, что, хотя еще рано делать какие-либо выводы, первый год применения европейского ордера на арест показал, что эта процедура привела к существенному сокращению

времени, необходимого для передачи лиц, уклоняющихся от правосудия (которое в среднем составляет 45 дней), по сравнению со временем, необходимым при применении традиционных процедур выдачи. Отметив очевидные успехи в применении европейского ордера на арест, один участник предложил рассмотреть возможность разработки унифицированных процедур международного ордера на арест в качестве практической меры совершенствования сотрудничества на международном уровне.

16. Многие участники привлекли внимание к необходимости разработки и расширения программ подготовки для сотрудников, занимающихся делами, связанными с международным сотрудничеством, особенно для должностных лиц и практических работников из развивающихся стран и стран с переходной экономикой, в целях совершенствования как технического опыта, так и языковых знаний. В этой связи некоторые участники указали на необходимость в инициативах, направленных на активизацию технического сотрудничества, включая предоставление надлежащих ресурсов на эти цели. Другие участники заявили о своей готовности поддержать мероприятия и проекты по оказанию технической помощи в целях укрепления национального потенциала по работе с просьбами о международном сотрудничестве. Они с благодарностью отметили важную работу, проведенную в этой области ЮНОДК, особенно в том, что касается подготовки типовых документов для разработки законодательства или подготовки учебного инструментария, основывающегося на наилучших видах практики. Участники приветствовали, в частности, инициативу ЮНОДК по разработке продемонстрированного в ходе семинара–практикума программного обеспечения для написания просьб, которое будет предоставлено в распоряжение заинтересованных государств–членов к концу июня 2005 года. Было отмечено, что это программное обеспечение было разработано для использования в качестве инструмента, которым практические работники могут руководствоваться на каждом этапе процесса подготовки просьбы путем использования справочных перечней для быстрого указания информации, необходимой запрашиваемому государству для исполнения просьбы; затем проект просьбы, готовый для подписания, будет составлен автоматически. Это программное обеспечение также содержит Интернет–ссылки на самую разнообразную информацию о международных договорах, национальном законодательстве и контактных данных центральных органов и ответственных за поддержание контактов лиц, что может быть использовано для установления прямой связи. Ряд участников подчеркнули необходимость обеспечения того, чтобы эти материалы были представлены в различных языковых версиях, с тем чтобы ими могли воспользоваться как можно больше государств–членов. В этой связи один участник сообщил о недавней совместной инициативе с ЮНОДК в целях создания возможностей для использования этого программного обеспечения в португалоязычных странах в ближайшем будущем.

Заключения и рекомендации

17. Было отмечено, что ни одно государство в отдельности не сможет принять эффективных мер по решению проблем, связанных с транснациональной преступностью. В целях создания возможностей для принятия совместных мер в ответ на эти угрозы были разработаны международно–правовые документы о борьбе с транснациональной организованной преступностью, коррупцией и терроризмом, однако положения этих документов не могут быть воплощены в

жизнь автоматически. Соответственно, комплексная борьба с транснациональной преступностью невозможна без эффективного сотрудничества правоохранительных и судебных органов всех государств. На оперативном уровне будет важно углублять и укреплять взаимное доверие между практическими работниками государств–членов и содействовать формированию и укреплению понимания и уважения к различным правовым системам и процедурам. Основное внимание было уделено установлению приоритетов для существенного сокращения бюрократических требований с тем, чтобы они не препятствовали сотрудничеству, а также наращиванию потенциала и укреплению соответствующих институтов, особенно в странах, испытывающих нехватку необходимых ресурсов.

18. Соответственно, участники семинара–практикума пришли к консенсусу по следующим вопросам:

а) государствам–членам следует обеспечить полномасштабное и эффективное осуществление положений о международном сотрудничестве, содержащихся в документах Организации Объединенных Наций о борьбе с транснациональной организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, коррупцией и терроризмом;

б) государствам–членам следует провести обзор, оценку и, в случае необходимости, пересмотр соответствующих двусторонних и региональных договоров и механизмов, а также национальных законов, структур, политики, процедур и практики в целях создания возможности для полномасштабного, упрощенного и эффективного международного сотрудничества между их правоохранительными и судебными системами;

с) в целях оказания помощи государствам в наращивании потенциала для выполнения вышеуказанных задач государствам–членам, международным финансовым учреждениям, ЮНОДК и другим донорам технической помощи следует оказывать содействие запрашиваемым государствам в получении соответствующих ресурсов и приобретении необходимого опыта. С этой целью следует совершенствовать использование имеющихся ресурсов и инструментов, включая соответствующие типовые договоры и типовое законодательство, а также других наилучших видов практики и учебных материалов, подготовленных ЮНОДК;

д) государствам–членам следует признать особый приоритет за разработкой надлежащих мер и установлением прямых каналов связи в целях ускорения процесса сотрудничества и создания атмосферы взаимного доверия.