



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ
ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА

Distr.
GENERAL

FCCC/KP/CMP/2005/6
16 September 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

**КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН, ДЕЙСТВУЮЩАЯ В КАЧЕСТВЕ
СОВЕЩАНИЯ СТОРОН КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА**

Первая сессия

Монреаль, 28 ноября - 9 декабря 2005 года

**Пункт 12 с) предварительной повестки дня
Административные, финансовые и институциональные вопросы
Привилегии и иммунитеты лиц, работающих в официальных органах,
учрежденных согласно Киотскому протоколу**

**ПРИВИЛЕГИИ И ИММУНИТЕТЫ ЛИЦ, РАБОТАЮЩИХ В ОФИЦИАЛЬНЫХ
ОРГАНАХ, УЧРЕЖДЕННЫХ СОГЛАСНО КИОТСКОМУ ПРОТОКОЛУ**

Записка секретариата

Резюме

В своем докладе Конференции Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Киотского протокола (КС/СС), Исполнительный совет механизма чистого развития (МЧР) на своей первой сессии высказал озабоченность в связи с отсутствием привилегий и иммунитетов для его членов и последствиями, которые они могут иметь для функционирования МЧР. Совет отметил, что его деятельность и решения могут затронуть третьи стороны, которые могут подавать иски в национальные суды для восстановления нарушенных прав. Совет просил КС/СС рассмотреть меры, которые необходимо принять в поисках решения.

В настоящем документе освещаются некоторые потенциальные риски, связанные с возбуждением судебных исков против членов, заместителей и экспертов официальных органов, с которыми они могут столкнуться при исполнении своих служебных обязанностей согласно Киотскому протоколу. В нем рассматриваются привилегии и иммунитеты в контексте Организации Объединенных Наций и процесса изменения климата и на рассмотрение КС/СС предлагается ряд вариантов для изучения при решении вопроса о том, каким образом члены, заместители и эксперты официальных органов могут быть обеспечены привилегиями и иммунитетами, необходимыми им для выполнения своих служебных обязанностей согласно Киотскому протоколу, и какой процесс следует задействовать для разрешения споров с третьими сторонами.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 3	4
А. Мандат	1	4
В. Сфера охвата записки	2	4
С. Возможное решение Конференции Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Киотского протокола	3	4
II. ОБЩИЙ ОБЗОР	4 - 44	5
А. Режим привилегий и иммунитетов системы Организации Объединенных Наций.....	4 - 8	5
В. Привилегии и иммунитеты в контексте процесса изменения климата.....	9 - 14	6
III. ПРЕДУСМОТРЕННАЯ МАНДАТНОМ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РАМКАХ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА, В ОТНОШЕНИИ КОТОРОЙ МОГУТ ПОДАВАТЬСЯ ИСКИ ТРЕТЬИХ СТОРОН.....	15 - 35	9
А. Исполнительный совет Механизма чистого развития	18 - 23	10
В. Комитет по надзору за соблюдением статьи 6.....	24 - 27	12
С. Комитет по соблюдению	28 - 31	13
D. Группы экспертов по рассмотрению	32 - 35	14

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
IV. МЕРЫ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ПРИВИЛЕГИЙ И ИММУНИТЕТОВ ЧЛЕНАМ, ЗАМЕСТИТЕЛЯМ И ЭКСПЕРТАМ ОФИЦИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ	36 - 55	15
А. Стороны, которые должны согласиться с элементами "зонтичного соглашения", содержащего положения о привилегиях и иммунитетах	40 - 42	17
В. Урегулированием всех исков против членов, заместителей и экспертов официальных органов должен заниматься Исполнительный секретарь	43 - 45	18
С. Согласие национальных и частных юридических лиц с тем, что любые иски будут подаваться в соответствии с механизмами Киотского протокола и направляться Исполнительному секретарю	46 - 47	19
D. Решение Конференции Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Киотского протокола, о предоставлении привилегий и иммунитетов	48 - 49	20
Е. Решение Конференции Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Киотского протокола, поддержанное односторонними заявлениями Сторон, о предоставлении привилегий и иммунитетов	50 - 53	20
F. Внесение поправок в Киотский протокол с целью предоставления привилегий и иммунитетов	54 - 55	21
V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	56	22

I. ВВЕДЕНИЕ

A. Мандат

1. Исполнительный совет механизма чистого развития (МЧР) в своем докладе Конференции Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Киотского протокола (КС/СС), выразил на своей первой сессии озабоченность в связи с отсутствием привилегий и иммунитетов для его членов и последствиями, которые это может иметь для функционирования МЧР (см. FCCC/KP/CMR/2005/4 и Add.1). Совет просил КС/СС рассмотреть этот вопрос и принять меры для поиска решения.

B. Сфера охвата записки

2. Для облегчения Сторонам рассмотрения этого вопроса секретариат подготовил настоящую записку. В записке рассматривается режим привилегий и иммунитетов в контексте системы Организации Объединенных Наций, а также в контексте Конвенции и Киотского протокола. В ней рассматриваются некоторые потенциальные риски судебных исков третьих сторон, участвующих в механизмах Киотского протокола, против лиц, являющихся членами, заместителями и экспертами официальных органов (например, Исполнительного совета МЧР, Комитета по надзору за соблюдением статьи 6, Комитета по соблюдению и групп экспертов по рассмотрению в соответствии со статьей 8). В ней кратко перечисляются варианты предоставления необходимых привилегий и иммунитетов членам, заместителям и экспертам официальных органов и запуска процесса, с помощью которого третьи стороны могут разрешать споры, в которых эти лица являются сторонами.

C. Возможное решение Конференции Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Киотского протокола

3. КС/СС, возможно, пожелает рассмотреть и принять решение о том, должны ли и в каком виде распространяться привилегии и иммунитеты на членов, заместителей и экспертов официальных органов при исполнении ими их служебных обязанностей согласно Киотскому протоколу, и какой процесс должен быть запущен, с помощью которого третьи стороны могли бы разрешать любые споры, в которых такие лица являются сторонами.

II. ОБЩИЙ ОБЗОР

A. Режим привилегий и иммунитетов системы Организации Объединенных Наций

4. В пункте 1 статьи 105 Устава Организации Объединенных Наций предусматривается, что: "Организация Объединенных Наций пользуется на территории каждого из своих членов такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для достижения ее целей". В пункте 2 статьи 105 говорится, что представители членов Организации и ее должностные лица "также пользуются привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для самостоятельного выполнения ими своих функций, связанных с деятельностью Организации". Эти два пункта содержат основания для предоставления привилегий и иммунитетов в рамках системы Организации Объединенных Наций, которые необходимы Организации и ее представителям и должностным лицам для беспрепятственного выполнения порученных им задач.

5. В пункте 3 статьи 105 Устава говорится, что Генеральная Ассамблея может сделать рекомендации, касающиеся деталей таких привилегий и иммунитетов, а также может предлагать Членам Организации конвенции для этой цели. В 1946 году Генеральная Ассамблея приняла Конвенцию о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций (Основная конвенция)¹, в которой подробно прописаны привилегии и иммунитеты, необходимые для деятельности Организации Объединенных Наций.

6. Привилегии и иммунитеты призваны обеспечить, чтобы на национальном уровне не возникали препятствия для деятельности Организации Объединенных Наций. Главным принципом режима является иммунитет Организации Объединенных Наций, представителей членов Организации Объединенных Наций и должностных лиц и лиц, выполняющих свои официальные обязанности ("эксперты в командировках"), от судебной юрисдикции наряду с обязательством Организации Объединенных Наций обеспечивать альтернативные средства урегулирования таких споров, если Генеральный секретарь не отказывается от такого иммунитета. Государства - члены Организации Объединенных Наций, которые еще не ратифицировали Общую конвенцию, тем не менее обязаны ввести в действие пункты 1 и 2 статьи 105 Устава на своей территории, чтобы Организация Объединенных Наций, ее представители и должностные лица могли пользоваться привилегиями и иммунитетами, необходимыми им для выполнения своих служебных обязанностей.

¹ *United Nations Treaty Series 15*, 13 February 1946.

7. Режим привилегий и иммунитетов должностных лиц Организации Объединенных Наций, представителей и экспертов, находящихся при исполнении служебных обязанностей, принятый практически всеми государствами, либо путем принятия Общей конвенции, либо через соглашения о штаб-квартирах и другие соглашения с Организацией Объединенных Наций, отражает два кардинальных принципа:

- a) **во-первых**, защита лиц, выполняющих решения Организации Объединенных Наций и ее органов,
- b) **во-вторых**, защита третьих сторон-истцов, в соответствии с которой Организация Объединенных Наций обязана, если не отозван иммунитет должностного лица или эксперта, обеспечить механизм окончательного и обязательного разрешения спора. Другими словами, иммунитет представляет собой юридический иммунитет от юрисдикции национальных судов. Не существует иммунитета от существа претензий, которые должны в конечном итоге разрешаться путем переговоров или, в случае их неудачи, с помощью соответствующих механизмов разрешения спора, обычно путем обязательного арбитража.

8. В рамках системы Организации Объединенных Наций режим привилегий и иммунитетов распространяется на деятельность отдельных лиц, которые не являются официальными представителями государств или должностными лицами Организации Объединенных Наций. К ним, например, относятся судьи Трибунала по морскому праву, инспекторы Международного агентства по атомной энергии и докладчики по вопросам прав человека.

В. Привилегии и иммунитеты в контексте процесса изменения климата

9. Конвенция и Киотский протокол не содержат каких-либо положений, предоставляющих привилегии и иммунитеты их органам или должностным лицам и представителям, работающим в этих органах². В решении 15/СР.2 Конференция Сторон

² В Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года предусматривается, что представители государств-участников, которые принимают участие в заседаниях Ассамблеи, Совета или органов Ассамблеи или Совета, а также Генеральный секретарь и персонал Органа и члены Международного трибунала по морскому праву при осуществлении своих функций пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами (статья 182 части XI и статья 10 приложения VI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву). В Соглашении, учреждающим Всемирную торговую организацию (ВТО), говорится, что ее члены, представители членов и должностные лица ВТО пользуются привилегиями и

(КС) одобрила соглашение в отношении штаб-квартиры секретариата Конвенции, заключенное с федеральным правительством Германии. В соответствии с Соглашением в отношении штаб-квартиры должностные лица и представители при КС пользуются привилегиями и иммунитетами, которые предоставляются должностным лицам Организации Объединенных Наций и представителям государств-членов при Организации Объединенных Наций в соответствии с Общей конвенцией. В его статье 5 предусматривается, что "все лица, которым было предложено участвовать в официальной деятельности Конвенции, пользуются иммунитетом от юрисдикции в отношении всего сказанного или написанного или совершенного ими при исполнении служебных обязанностей" и что им обеспечивается "неприкосновенность всех бумаг и документов" и что "они пользуются таким иммунитетом после завершения своих функций". Эти положения могли бы также распространяться на членов, заместителей и экспертов официальных органов, работающих в своем личном качестве в Германии, и охватывать другие функции, выполняемые в интересах КС и ее органов.

10. В свою очередь в связи с этими привилегиями и иммунитетами, как и в случае с Общей конвенцией, секретариат в соответствии со статьей 3 b) Соглашения в отношении штаб-квартиры обязан принять меры для надлежащего урегулирования споров, возникающих в связи с контрактами, стороной которых является секретариат, и споров, связанных с должностным лицом секретариата, которое в силу его или ее официального поста пользуется иммунитетом, который не был отозван. Международный Суд (МС) разъяснил, что аналогичный принцип распространяется на экспертов, находящихся при исполнении своих обязанностей в интересах Организации Объединенных Наций³. Иными словами, в Германии режим Общей конвенции распространяется на деятельность в рамках Конвенции и ее органов, за исключением того обстоятельства, что подробный режим, применяемый к находящимся при исполнении своих служебных обязанностей экспертам,

иммунитетами, аналогичными тем, которые предусматриваются в Общей конвенции (статья VIII Соглашения 2002 года, учреждающего Всемирную торговую организацию). В рамках Монреальского протокола о веществах, разрушающих озоновый слой, Совещание Сторон приняло решение VI/16, в котором говорится, что многосторонний фонд и должностные лица многостороннего фонда пользуются такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы им для независимого осуществления своих официальных обязанностей.

³ *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion of 29 April 1999 (The Cumaraswamy Case) I.C.J. Reports, 1999, pp. 62 and 66.

изложенный в Общей конвенции, заменен на более общие положения в разделе 5 Соглашения в отношении штаб-квартиры⁴.

11. Привилегии и иммунитеты, которые охватывают деятельность КС и ее вспомогательный или официальных органов, изложенные в Соглашении в отношении штаб-квартиры, ограничиваются только Германией. Соответственно, секретариат заключает **соглашения об организации конференций** с другими государствами, которые принимают совещания КС или других органов. Эти соглашения основываются на типовом соглашении об организации конференций Организации Объединенных Наций и предусматривают, что подробный режим привилегий и иммунитетов Общей конвенции также распространяется на всех лиц, которые посещают совещания, проводимые под эгидой Конвенции и Киотского протокола. Эти соглашения также распространяют режим Общей конвенции на наблюдателей, других лиц, приглашенных для участия в совещаниях, и персонал, направляемый правительствами для обслуживания совещаний. Кроме того, эти конференционные соглашения регулируют вопросы, которые не охватываются Общей конвенцией. Они предусматривают беспрепятственный доступ к месту проведения совещаний и выход из него, обеспечивают, чтобы принимающее правительство несло ответственность за претензии третьих сторон, которые могут возникнуть в связи с оказанием им услуг, и обеспечивают механизмы эффективного разрешения споров. Этот режим обеспечивает эффективную защиту всем участникам таких совещаний.

12. КС рекомендовала КС/СС различные процедуры урегулирования претензий сторон, когда решение любого официального органа, учрежденного в соответствии с Киотским протоколом, ненадлежащим образом затрагивают их интересы, например в связи с правом использования различных механизмов, которые должны действовать в соответствии со статьями 6, 12 и 17 Киотского протокола. Не существует особой необходимости в иммунитете от юрисдикции в такого рода ситуациях, поскольку Стороны должны, и, безусловно, прибегнут, к процедуре разрешения споров, установленной ими в качестве неотъемлемой части механизма, который они стремятся использовать.

⁴ В соответствии с разделом 23 Общей конвенции эксперты Организации Объединенных Наций, находящиеся при исполнении служебных обязанностей, пользуются следующими дополнительными привилегиями и иммунитетами: иммунитет от личного ареста или задержания и наложения ареста на их личный багаж; право пользоваться шифром и получать бумаги или корреспонденцию посредством курьеров или вализ и пользоваться теми же привилегиями в отношении валюты и личного багажа, которыми пользуются дипломатические представители.

13. Однако третьим сторонам может наноситься ущерб такими решениями, и трудно предвидеть, как их можно убедить пользоваться такими механизмами, если только они не согласятся с ними. Тем не менее, даже в случае согласия на урегулирование споров или претензий с помощью согласованной процедуры урегулирования, в некоторых правовых системах допускается возможность, заключающаяся в том, что третьи стороны могут обращаться в свои местные суды, если речь идет о неправомерном мотиве или конфликте интересов. В любом случае третьи стороны могут просто прибегнуть к правовым рычагам в национальных судах против отдельных членов официальных органов. Отказ в таких исках может зависеть от материального права соответствующего государства-участника, которое может не обеспечивать механизмов урегулирования спора в рамках Киотского протокола или разработанных КС/СС.

14. Споры, которые возникают между третьими сторонами и стороной, на которую возложено осуществление мероприятий, санкционированных КС/СС, должны разрешаться с помощью **беспристрастных и обязательных механизмов**, учрежденных КС/СС, а не судебными органами одного государства в соответствии с материальными нормами местного законодательства. Такая необходимость **в оперативной независимости** обуславливает причины, по которым привилегии и иммунитеты должны предоставляться международным организациям. В соответствии с Конвенцией подобный риск подачи исков третьей стороной кажется маловероятным. Однако, когда начнутся осуществляться положения Киотского протокола и их воздействие будет ощущаться в странах, помимо страны, принимающей секретариат, риск подачи исков третьей стороной неизбежно будет увеличиваться.

III. ПРЕДУСМОТРЕННАЯ МАНДАТОМ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РАМКАХ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА, В ОТНОШЕНИИ КОТОРОЙ МОГУТ ПОДАВАТЬСЯ ИСКИ ТРЕТЬЕЙ СТРАНЫ

15. На оперативную деятельность в Германии распространяются привилегии и иммунитеты, прописанные в Соглашении о штаб-квартире. В соответствии со статьей 5 Соглашения о штаб-квартире члены, заместители и эксперты официальных органов пользуются привилегиями и иммунитетами, когда они находятся в Германии. Путем заключения соглашений об организации конференций на деятельность в ходе конференций КС, КС/СС и вспомогательных и официальных органов, осуществляемую за границами Германии, также могут распространяться привилегии и иммунитеты. В этих случаях секретариат должен принять меры для того, чтобы обеспечить механизм окончательного и обязательного разрешения любого спора, вызванного деятельностью в Германии или в принимающей стране, с которой было заключено конференционное соглашение.

16. Однако деятельность в рамках Киотского протокола может затрагивать третьи стороны в других странах. Таким образом, нужно с осторожностью относиться к этой деятельности и убедиться, что отсутствие привилегий и иммунитетов не подвергнет лиц, выполняющих служебные функции, необоснованному риску.

17. **Виды рисков** зависят от выполняемых функций:

- a) лица, которые играют консультативную роль, будут подвергаться малому риску;
- b) лица, которые принимают решения или делают рекомендации, основанные на высоко технологических знаниях, на основании которых принимаются решения органами, чьи представители должны полагаться на эти знания, будут подвергаться более высокому риску;
- c) санкционированная КС/СС деятельность и решения, свободные от конфликтов интересов, будут подвержены искам, обусловленным тем, что негативные решения были вызваны конфликтами интересов. Информация, которую КС/СС квалифицировала в качестве конфиденциальной, будет сопряжена с исками, поданными в связи с тем, что она была неправомерно передана гласности.

А. Исполнительный совет механизма чистого развития

18. В своем решении 17/CP.7 КС приняла "Условия и процедуры для механизма чистого развития, определенного в статье 12 Киотского протокола" (условия и процедуры МЧР), и рекомендовала их для принятия КС/СС. Этим решением был учрежден Исполнительный совет МЧР, которому были предоставлены широкие полномочия по надзору за деятельностью МЧР "под эгидой и руководством КС/СС", которому он будет "полностью подотчетен". До вступления Киотского протокола в силу эти функции будут выполнять КС.

19. Члены Исполнительного совета и их заместители должны иметь определенную квалификацию, взять обязательство сохранять конфиденциальность, взять обязательство не извлекать выгоды из любого проекта или оперативного органа и принять присягу. В правиле 4 правил процедуры Исполнительного совета предусматривается, что члены и их заместители "действуют в личном качестве" (FCCC/CP/2002/7/Add.3). В правилах 16 и 19 этих правил процедуры Исполнительному совету рекомендуется проводить свои заседания в месте расположения секретариата, но при этом не запрещается проводить их в

других местах. Правило 18 позволяет ему учреждать, в частности, группы экспертов для оказания ему помощи в выполнении предусмотренной мандатом деятельности. Члены групп действуют в своем личном качестве. Совет и соответственно его группы и рабочие группы "обслуживаются" секретариатом⁵.

20. В условиях и процедурах МЧР подчеркивается, что МЧР должен сохранять конфиденциальность информации, которая может касаться и частных предприятий. Возможно возбуждение исков в связи с тем, что такая информация была неумышленно и неправомерно передана гласности.

21. Другие обязанности и функции Исполнительного совета могут также напрямую затрагивать третьи стороны. Большинство из его функций носят высокотехнологический характер и требуют особых знаний, например:

- a) утверждение новых методологий определения исходных условий и мониторинга и любой пересмотр одобренных методологий;
- b) аккредитация и назначение "оперативных органов" и обзор такой аккредитации в соответствии с конкретными стандартами;
- c) обеспечение подотчетности назначенных оперативных органов;
- d) официальная регистрация одобренных проектов, включая пересмотр таких мероприятий;
- e) выдача сертификатов на сертифицированное сокращение выбросов, включая обзор такой выдачи и рассматриваемых полномочий для принятия решений.

22. Исполнительный совет представляет доклады КС/СС. Помимо назначения оперативных органов, при котором КС/СС играет консультативную роль, КС/СС может отменить такие технические решения. Однако в реальной жизни все-таки Исполнительный совет чаще принимает такие решения. Другими словами, КС/СС обычно принимает решения на основе информации, представленной ей Исполнительным советом, и если третья сторона считает, что подобная информация может нанести ей ущерб, возможность того, что против лиц, которые рекомендовали принять такие решения или

⁵ Исполнительный совет учредил три группы: группа МЧР по аккредитации, группа по методологии МЧР и по маломасштабной деятельности и две рабочие группы: рабочую группу по облесению и лесовосстановлению для проектов МЧР и рабочую группу по маломасштабной деятельности.

действия, могут быть возбуждены иски, может увеличиться. В соответствии с пунктом 65 условий и процедур МЧР, если Исполнительный совет пожелает провести соответствующий пересмотр, он должен заключить, что его решение провести такой пересмотр основывается на обнаруженных фактах "подлога", неправомерных действий или некомпетентности "со стороны оперативного органа". Однако в случае предания гласности и последующего неподтверждения фактами это может обернуться возбуждением исков о клевете.

23. Члены и заместители, которым поручаются важные задачи, не пользуются ни статусом, ни привилегиями и иммунитетами, за исключением тех случаев, когда они находятся в Германии или выполняют функции в связи с проведением совещаний, охватываемых соглашениями об организации конференций, которые составляются в достаточно широких формулировках, чтобы охватить их деятельность. КС признает определенные элементы риска в связи с возбуждением исков третьей стороной против Исполнительного совета путем внесения поправок в правила процедуры Исполнительного совета, которые предусматривают, что решения Исполнительного совета, принятые путем электронного голосования рассматриваются как принятые в Германии (см. решение 12/СР.10). За исключением Германии или принимающего государства, в соответствии с соглашением об организации конференции эффективность этой поправки будет определяться национальным судом в случае возбуждения иска третьей стороной против члена Исполнительного совета.

В. Комитет по надзору за соблюдением статьи 6

24. В своем решении 16/СР.7 КС рекомендовала КС/СС учредить Комитет по надзору за соблюдением статьи 6 для проверки количества единиц сокращения выбросов, подлежащих передаче и приобретению в соответствии со статьей 6 Киотского протокола. В этом решении подробно прописываются руководящие принципы осуществления статьи 6 Киотского протокола (статья 6 руководящих принципов), в которых устанавливаются функции Комитета по надзору за соблюдением статьи 6 и процедуры, с помощью которых он должен исполнять эти обязанности. Он имеет полномочия созывать совещания по меньшей мере дважды в год, но не обязан проводить их в штаб-квартире секретариата или одновременно с совещаниями КС/СС. Руководящие принципы, изложенные в статье 6, предусматривают, что члены Комитета по надзору за соблюдением статьи 6 действуют в своем личном качестве и на них распространяются строгие правила, предусматривающие стремление предотвратить конфликты интересов, и им запрещается иметь финансовый интерес в проектах, выполняемых в соответствии со статьей 6.

Они должны принимать письменную присягу, чтобы отвечать всем требованиям, предъявляемым к их должности. Комитет по надзору за соблюдением статьи 6 может привлекать внешних экспертов и секретариатскую "помощь" Комитета по надзору.

25. Комитет по надзору за соблюдением статьи 6 отвечает за ряд важных функций по принятию решений, в том числе в обстоятельствах, определенных в разделе E руководящих принципов относительно статьи 6, определяет, отвечает ли какой-либо проект необходимым стандартам, что может непосредственно затронуть третьи стороны. Комитет также отвечает за:

- a) аккредитацию "независимых органов" в соответствии с критериями, изложенными в приложении А к руководящим принципам относительно статьи 6;
- b) приостановление или отзыв такой аккредитации, если он сочтет, что необходимые стандарты больше не соблюдаются, хотя это не повлияет на проект, если только не будут установлены "значительные недостатки", а в этом случае Комитет по надзору за соблюдением статьи 6 принимает свои решения "только после того, как участники затронутого проекта получают возможность быть выслушанными". Понесенные в связи с этим расходы должен нести орган, чья аккредитация была приостановлена или отозвана.

26. Разумно предположить, что орган, затронутый такими решениями, может решить возбудить иск против тех лиц, которые вынесли их, если он не будет удовлетворен проведением пересмотра на основании, например, своего убеждения в том, что на эти решения неправомерно повлиял конфликт интересов.

27. Члены Комитета по надзору за соблюдением статьи 6 пользуются привилегиями и иммунитетами в Германии, в которой они рассматриваются в качестве лиц, подпадающих под действие статьи 6 Соглашения в отношении штаб-квартиры и положения соглашений об организации конференций, если они составлены в достаточно широких формулировках, охватывающих их деятельность. В других местах они не пользуются такими привилегиями и иммунитетами.

С. Комитет по соблюдению

28. В статье 18 Киотского протокола на КС/СС возлагается задача по одобрению процедуры механизмов, регламентирующих вопросы несоблюдения. В своем решении 24/СР.7 КС утвердила и рекомендовала КС/СС принять процедуры и механизмы,

связанные с соблюдением, включая учреждение Комитета по соблюдению, включающему подразделение по стимулированию и подразделение по обеспечению соблюдения.

В процедурах и механизмах предусматривается, что члены Комитета по соблюдению отбираются КС/СС и выступают в своем личном качестве. Комитет проводит свои сессии не реже двух раз в год "с учетом того, что такие сессии желательно приурочивать к сессиям вспомогательных органов, созданных в соответствии с Конвенцией".

29. Подразделение по стимулированию отвечает "за оказание консультативных услуг и содействие" Сторонам. Похоже, что такая деятельность сопряжена с "малым риском".

30. Подразделение по обеспечению соблюдения, с другой стороны, отвечает за установление того, что Страна соблюдает свои обязательства. При исполнении своих обязанностей подразделение по обеспечению соблюдения должно следовать должным процессуальным процедурам. Подразделение по обеспечению соблюдения уполномочено принимать "окончательное решение" по вопросам соблюдения, в том числе в соответствии с требованиями к участию в механизмах, учрежденных статьями 6, 12 и 17 Киотского протокола. Существуют процедуры, обеспечивающие Стране возможность добиваться рассмотрения на ускоренной основе решения подразделения по обеспечению соблюдения, касающегося ее права участвовать в рассматриваемых механизмах, а также процедуры, позволяющие затронутой Стране обращаться с апелляцией в КС/СС.

31. Любая Страна должна соблюдать процедуры пересмотра и апелляции, учрежденные КС/СС, а по этой причине рисками возбуждения иска в рамках национальной юрисдикции можно пренебречь. Однако существует возможность того, что третьи стороны, затронутые обнаруженными Комитетом по соблюдению фактами, которые, по их мнению, были неправомерно мотивированы, могут предпринять попытку возбуждения исков против членов Комитета, которые не будут пользоваться привилегиями и иммунитетами, за исключением находящихся в Германии, или согласно соглашению об организации конференций, составленного в достаточно широких формулировках, охватывающих такую деятельность.

Д. Группы экспертов по рассмотрению

32. В пунктах 2 и 3 статьи 8 Киотского протокола санкционируется учреждение групп экспертов по рассмотрению, которые проводят "тщательную и всеобъемлющую техническую оценку всех аспектов осуществления настоящего Протокола той или иной Страной Протокола", включая информацию, представленную Странами в их национальных кадастрах в соответствии со статьей 7 Киотского протокола. Члены групп экспертов по рассмотрению отбираются секретариатом из реестра экспертов, в котором

перечисляются лица, назначенные Сторонами и выступающие в своем личном качестве (см. решение 23/СР.7). Оценки групп экспертов по рассмотрению играют важную роль при определении критериев отбора или оценки просьб о возобновлении участия в различных механизмах Киотского протокола.

33. КС рекомендовала различные решения КС/СС, регулирующие процедуры, на основе которых группы экспертов по рассмотрению будут выполнять свои обязанности (например, решение 23/СР.7 и 22/СР.8). КС в приложениях к этим решениям рекомендовала "руководящие принципы пересмотра в соответствии со статьей 8 Киотского протокола" и методологии работы в соответствии со статьями 3, 5, 7 и 8 Протокола, в частности касающиеся проведения поездок в страны и необходимость соблюдать конфиденциальность информации. В решении 12/СР.9 провозглашается кодекс практики по обращению с конфиденциальной информацией и устанавливаются строгие критерии, которым должны удовлетворять ведущие члены групп экспертов по рассмотрению. Это решение и решение 21/СР.9 требуют от членов групп экспертов по рассмотрению подписывать соглашение, которое призвано обеспечить, чтобы они действовали надлежащим образом и сообщали о любом потенциальном конфликте интересов.

34. Группы экспертов по рассмотрению не принимают решений. Однако они проводят технические оценки, на которых основываются решения. Такие решения КС/СС могут затронуть финансовые интересы третьих сторон, которые могут попытаться выдвинуть иски против отдельных экспертов, если они считают, независимо от реального положения вещей, что эксперт был вовлечен в конфликт интересов или основывался на иной неправомерной мотивировке.

35. Члены групп экспертов по рассмотрению не имеют привилегий и иммунитетов от исков третьих сторон, за исключением Германии и тех стран, соглашение с которыми об организации конференции было составлено в достаточно широких формулировках, охватывающих их деятельность.

IV. МЕРЫ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ПРИВИЛЕГИЙ И ИММУНИТЕТОВ ЧЛЕНАМ, ЗАМЕСТИТЕЛЯМ И ЭКСПЕРТАМ ОФИЦИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ

36. Механизмы Киотского протокола предусматривают процедуры рассмотрения Сторонами спорных решений. Однако затронутые этими решениями третьи стороны могут возбуждать иски против членов официальных органов, особенно если они считают или утверждают, что эти лица неправомерно предали гласности конфиденциальную

информацию или осуществляли свои служебные обязанности, мотивируясь конфликтом интересов. Персонал секретариата пользуется привилегиями и иммунитетами во всех странах мира. Однако члены, представители и эксперты официальных органов не имеют привилегий и иммунитетов, за исключением Германии или в случае действий, осуществленных во время Конференции или деятельности, упомянутой в соглашении об организации конференции с принимающим государством. Просто существование режима привилегий и иммунитетов не препятствует возбуждению судебных дел. Однако дебаты будут касаться не существа иска, а только правомерности утверждения об иммунитете.

37. Трудно оценить риск возбуждения исков третьими сторонами, участвующими в механизмах Киотского протокола. Один из вариантов заключается в том, чтобы не предпринимать каких-либо действий, поскольку не накоплено опыта по оценке степени риска. Можно также утверждать, что любые претензии, которые возникают, могут отстаиваться в национальных судах и что решение КС/СС о внедрении режима привилегий и иммунитетов следует принимать после того, как будет накоплен определенный опыт участия в спорах. Однако, насколько разумно возлагать на плечи физических лиц, которые выполняют международный мандат, риск защиты официальных решений? Разумно было бы преднамеренно оставить разрешение таких исков на основе широкого круга национальных законов, а не механизмов, принятых КС/СС?

38. Создание соответствующего режима привилегий и иммунитетов, который имеет силу во всех странах, потребует принятия мер КС/СС и Сторон по закреплению этих мер в их законодательстве. Для этого потребуется время. Однако работа в рамках Киотского протокола должна продолжаться. КС/СС может принять целый комплекс мер, для того чтобы содействовать разрешению сложившейся ситуации, в которой люди, выполняющие служебные обязанности, санкционированные КС/СС, должны нести риск подвергаться выдвигаемым против них искам. Эти меры, которые полностью не исключают друг друга, охватывают:

- a) согласие сторон с элементами "зонтичного соглашения", содержащего положения о привилегиях и иммунитетах, которые могли бы применять государства, желающие организовывать совещания официальных органов и поездки групп экспертов по рассмотрению;
- b) просьбу о том, чтобы все иски третьих сторон против членов, заместителей и экспертов официальных органов, учрежденных Киотским протоколом, разрешались Исполнительным секретарем;

- c) согласие национальных и частных органов с тем, чтобы любые претензии выдвигались в соответствии с механизмами Киотского протокола и направлялись Исполнительному секретарю в штаб-квартиру секретариата;
- d) принятие решения о предоставлении привилегий и иммунитетов представителям и членам его органов при исполнении ими официальных функций в соответствии с Протоколом;
- e) принятие решения, поддержанное односторонними заявлениями Сторон, о предоставлении привилегий и иммунитетов представителям и членам его органов, при исполнении ими официальных функций в соответствии с Протоколом;
- f) внесение поправок в Киотский протокол, предусматривающих предоставление привилегий и иммунитетов представителям и членам его органов при исполнении ими своих официальных функций в соответствии с Протоколом.

39. Кроме согласия с мерами по предоставлению необходимых привилегий и иммунитетов членам, заместителям и экспертам официальных органов, КС/СС потребуется рассмотреть пути урегулирования возможных бюджетных последствий, вытекающих из исков, возбуждаемых третьими сторонами против отдельных членов официальных органов.

А. Стороны, которые должны согласиться с элементами "зонтичного соглашения", содержащего положения о привилегиях и иммунитетах

40. Сессии КС/СС созываются либо в Германии, либо в других государствах в соответствии с соглашением об организации конференций (см. пункт 11 выше). Когда это возможно, совещания официальных органов должны находиться под защитой этих соглашений, а когда заключение таких соглашений невозможно, совещания должны проводиться в штаб-квартире секретариата или одновременно с сессиями КС/СС.

41. Переговоры о заключении отдельных соглашений с государствами потребуют времени, а в промежутки между ними работа по Киотскому протоколу должна продолжаться, включая посещение стран группами экспертов по рассмотрению. Это обуславливает экстренную необходимость начать процесс подписания целого ряда единообразных соглашений со Сторонами, которые организуют мероприятия по линии Киотского протокола. Этот процесс будет ускорен, если такие соглашения были бы составлены в виде "зонтичного соглашения", которое предусматривает, что последующие

совещания можно проводить на тех же условиях путем обмена письмами, в которых указывается продолжительность, цель и другие конкретные детали совещания. Этот процесс можно было бы еще больше упростить, если КС/СС могла бы утвердить типовое "зонтичное соглашение", которое легло бы в основу отдельных переговоров. Одобрение КС/СС помогло бы также заручиться согласием принимающих правительств Сторон с проектом соглашения.

42. Такие соглашения, даже при отсутствии полного режима привилегий и иммунитетов, помогли бы предоставить привилегии и иммунитеты членам официальных органов. Поскольку в том случае, когда лично против члена официального органа возбуждается иск в третьем государстве, наличие соглашения, охватывающего его действия, там где они имеют место, будет являться доказательством того, что выдвижение иска лично против такого лица является неправомерным.

В. Урегулированием всех исков против членов, заместителей и экспертов официальных органов должен заниматься Исполнительный секретарь

43. КС/СС могла бы постановить, что иски и претензии, касающиеся официальных обязанностей, которые были выдвинуты лично против представителей, членов, заместителей и экспертов официальных органов, могли бы координироваться и разрешаться в централизованном порядке Исполнительным секретарем или от его имени. Это позволит обеспечить организацию защиты на институциональной, а не личной основе. Это позволит перенести риск судебных исков на сторону, которая должна их нести, т.е. на орган, а не на исключительно отдельного человека, выполняющего подмандатные обязанности. Сторонам потребуется обеспечить, чтобы секретариат имел необходимые ресурсы, как финансовые, так и кадровые для координации разрешения любого иска и претензий.

44. Это помогло бы обеспечить, чтобы лица, действующие в интересах КС/СС, могли действовать без опасения лично нести риск при выполнении своих служебных обязанностей. Эта рекомендация отнюдь не освобождает отдельных сотрудников от ответственности, поскольку Исполнительный секретарь мог бы определять, были ли действия, в отношении которых была подана жалоба, совершены при исполнении служебных обязанностей. Если член превысил свои полномочия, Исполнительный секретарь мог бы правомерно отказаться от вмешательства в это дело. Если такое действие носило официальный характер, но было плохо исполнено, то против данного лица могли бы применяться обычные административные санкции⁶.

⁶ Например, временное отстранение от работы или прекращение контракта членов или заместителей Исполнительного совета (см. пункт 10 условий и процедур МЧР).

45. Аналогичное решение КС/СС также помогло бы Исполнительному секретарю получать активную поддержку заинтересованной стороны в урегулировании данного вопроса в соответствии с механизмами, одобренными КС/СС, а не в местном суде. Решение должно ограничиваться действиями, на которые распространяется иммунитет, если КС/СС примет режим привилегий и иммунитетов Организации Объединенных Наций, состоящий в следующем:

"Претензии или судебные иски в отношении всего сказанного или написанного и совершенного при исполнении служебных обязанностей представителями КС/СС или ее вспомогательных органов, членами, заместителями членов, экспертами и другими лицами, выполняющими поручения КС/СС или ее вспомогательных или официальных органов или секретариата, направляются Исполнительному секретарю. Если Исполнительный секретарь сочтет, что претензии имеют отношение к официальным действиям, он обращается к заинтересованному государству-участнику за содействием в том, чтобы данное дело разрешалось в соответствии с процедурами, учрежденными КС/СС, включая Соглашение в отношении штаб-квартиры в Германии. В случае необходимости Исполнительный секретарь может обратиться к местному адвокату за помощью в целях достижения такого результата".

С. Согласие национальных и частных юридических лиц с тем, что любые иски будут подаваться в соответствии с механизмами Киотского протокола и направляться Исполнительному секретарю

46. От любого частного или национального юридического лица, желающего участвовать в механизмах Киотского протокола или желающего назначить оперативные органы, можно было бы потребовать письменного согласия на то, что иски или споры, касающиеся такого применения, или последующее участие в случае удовлетворения такого заявления будут рассматриваться в соответствии с уже созданными механизмами, которые будут созданы КС/СС. Все такие национальные/частные органы должны были бы давать письменное согласие на то, что любая претензия будет направляться в штаб-квартиру секретариата согласно режиму Соглашения в отношении штаб-квартиры (см. пункты 9 и 10 выше).

47. Такие письменные соглашения могут не соблюдаться. Однако их существование было бы убедительным аргументом, на который мог бы ссылаться Исполнительный секретарь в ходе любого судебного слушания по такому иску, заявив, что соответствующий форум для разрешения споров в рамках Киотского протокола существует в Германии и соответственно в предусмотрен в Соглашении в отношении

штаб-квартиры и решений КС/СС, что в письменном виде признал истец. Это дополнит обязательство Стороны, отвечающей за соблюдение соответствующих механизмов Киотского протокола национальным или частным органом, находящимся под ее юрисдикцией, стремиться к тому, чтобы обеспечить соблюдение механизмов Киотского протокола.

Д. Решение Конференции Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Киотского протокола, о предоставлении привилегий и иммунитетов

48. КС/СС уполномочена принимать любые меры, если она считает необходимым содействовать достижению целей Киотского протокола. Она могла бы принять решение, аналогичное решению IV/16, которое было принято Совещанием Сторон Монреальского протокола⁷ о введении соответствующего режима привилегий и иммунитетов путем принятия решения, в котором недвусмысленно принимается режим Общей конвенции путем ссылки на него или изложения его элементов.

49. Каждая Сторона может придавать силу такому решению в своем национальном праве. Как минимум такое решение КС/СС облегчило бы защиту от поданных исков в местные суды, являясь для суда свидетельством того, что рассматриваемое дело против представителей, членов, заместителей и экспертов официальных органов должно решаться на основании положений, предусмотренных соответствующими процедурами Киотского протокола, а не на основании национального законодательства.

Е. Решение Конференции Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Киотского протокола, поддержанное односторонними заявлениями Сторон о предоставлении привилегий и иммунитетов

50. Принятие КС/СС решения о привилегиях и иммунитетах не обязательно накладывало бы недвусмысленное международно-правовое обязательство на Стороны относительно придания силы этому решению в их национальном законодательстве.

51. Одним из возможных путей добиться того же результата, как и внесение поправок в Киотский протокол, но без сопутствующих трудностей являлось бы решение КС/СС о включении в такое решение положения, призывающего Стороны сделать одностороннее заявление о том, что они будут осуществлять это решение КС/СС в своем национальном законодательстве. Подобный метод был использован Генеральной Ассамблеей в резолюции 32/64 от 8 декабря 1997 года, в которой государства-члены призывались

сделать одностороннее заявление против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в соответствии с образцом одностороннего заявления, содержащимся в приложении к этой резолюции.

52. Форма такого одностороннего заявления может быть простой и могла бы иметь следующий вид, который повторяет образец, содержащийся в приложении к резолюции 32/64 Генеральной Ассамблеи.

"Правительство... настоящим заявляет о своем намерении осуществлять с помощью законодательных и других эффективных мер положения решения --/--, принятого Конференцией Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Киотского протокола [дата]".

53. Преимущество такого механизма заключается в том, что он позволил бы избежать необходимости внесения поправок в Киотский протокол. Такое заявление направлялось бы на хранение в Организацию Объединенных Наций и рассылалось бы всем Сторонам.

Г. Внесение поправок в Киотский протокол с целью предоставления привилегий и иммунитетов

54. Предоставления привилегий и иммунитетов можно было бы добиться путем принятия поправок в Киотский протокол в соответствии с его статьей 20. В поправках можно было бы недвусмысленно принять режим Общей конвенции путем ссылки на нее или изложения его элементов.

55. Внесение поправки в Киотский протокол потребовало бы представления предлагаемого текста за шесть месяцев до сессии КС/СС и, если это возможно, принятия поправки путем консенсуса. Если достижение консенсуса невозможно, то принятие поправки требует большинства в три четверти голосов Сторон, присутствующих и участвующих в голосовании. Когда поправка вступит в силу, Стороны будут обязаны обеспечить, чтобы в их национальном законодательстве был отражен режим привилегий и иммунитетов, принятый на основании этой поправки. Принятие любой поправки было бы длительным процессом, поскольку требуется время, чтобы Стороны провели переговоры и достигли согласия, а также потребовало бы определенного количества ратификаций, чтобы поправка могла бы вступить в силу. До вступления в силу на членов, заместителей и экспертов официальных органов не распространяются никакие привилегии и иммунитеты. После вступления в силу такие привилегии и иммунитеты применялись бы

⁷ См. сноску 2.

только к тем Сторонам, для которых соглашение вступило в силу, а поэтому могли бы применяться другие режимы.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

56. Выполнение функций членов официальных органов могут на определенном этапе сопровождаться исками третьих сторон. Хотя эти лица пользуются привилегиями и иммунитетами в Германии или в государстве, которое согласилось подписать соглашение об организации конференции, составленное в достаточно широких формулировках для охвата этой деятельности, тем не менее они не пользуются такой защитой в других странах против исков, возбужденных против них третьими сторонами в их личном качестве. В этих случаях риск возбуждения исков, будь он большим или малым, возлагается на членов, заместителей или экспертов. Аналогичным образом рекомендуется провести определенные реформы существующего режима привилегий и иммунитетов. Выше уже был изложен ряд возможных мер для рассмотрения Сторонами. КС/СС предлагается рассмотреть вопрос о том, какие требуются реформы для того, чтобы члены, заместители и эксперты официальных органов пользовались привилегиями и иммунитетами, необходимыми им для выполнения их служебных функций по делам Киотского протокола, и какой процесс необходимо обеспечить для урегулирования споров, инициированных третьими сторонами.
