



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 November 2000
Russian
Original: English

Пятьдесят пятая сессия

Пункт 20(а) повестки дня

Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь: укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций

Сфера правовой защиты, предусмотренной Конвенцией о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала

Доклад Генерального секретаря*

I. Введение

1. Обсуждение в Совете Безопасности вопросов защиты в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в конфликтных ситуациях, защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте и защиты персонала Организации Объединенных Наций, связанного с ней персонала и гуманитарного персонала в зонах конфликтов¹ выявило ограниченность сферы применения Конвенции 1994 года о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала и пробелы в предусмотренном ею защитном правовом режиме. Выразив сожаление по поводу роста числа жертв среди гуманитарного персонала и актов физического насилия, похищения людей, взятия заложников, захвата с целью получения выкупа, преследования и незаконного ареста и задержания, которым все чаще подвергается такой персонал, члены Совета подчеркнули необходимость обеспечения безопасности и неприкосновенности гуманитарного и набираемого на местах персонала, действующего во враждебной и нестабильной обстановке, и принятия более эффективных мер по их защите.

* Настоящий доклад представляется после интенсивных консультаций со всеми соответствующими управлениями и департаментами и анализа существующей практики во многих полевых миссиях.

2. В своем докладе Совету Безопасности по вопросу о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте² я указал на формирование у государств-членов консенсуса по поводу имеющихся в Конвенции пробелов и рекомендовал Совету Безопасности просить Генеральную Ассамблею принять меры по разработке протокола, который бы распространил сферу правовой защиты Конвенции на весь персонал Организации Объединенных Наций и связанный с ней персонал, на который в настоящее время такая защита не распространяется. Приняв к сведению мой доклад и весь диапазон мнений, высказанных членами Совета Безопасности в ходе обсуждения вопроса о защите гражданского населения в вооруженных конфликтах, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 54/192 от 17 декабря 1999 года просила меня представить для ее рассмотрения доклад, содержащий подробный анализ и рекомендации, касающиеся сферы правовой защиты, предусмотренной в Конвенции 1994 года о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала. Проведенный мной юридический анализ сферы применения Конвенции 1994 года, которая была разработана государствами-членами и участницей которой Организация Объединенных Наций не является, не наносит ущерба мнениям государств или решениям национальных или международных судебных органов, которые будут рассматривать дела лиц, совершивших любые деяния, запрещенные этой Конвенцией.

II. Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала — юридический анализ

A. Квалификация в качестве преступления нападений на персонал Организации Объединенных Наций и связанный с ней персонал

3. Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала была принята Генеральной Ассамблеей в резолюции 49/59 от 9 декабря 1994 года и вступила в силу 15 января 1999 года. В настоящее время 43 государства являются участниками Конвенции, причем ни в одном из них Организация Объединенных Наций не проводит миротворческих операций. Конвенция запрещает любое нападение на персонал Организации Объединенных Наций и связанный с ней персонал, их материально-технические средства и помещения и обязывает государства-члены обеспечивать безопасность и защиту такого персонала, в частности защиту от преступлений, предусмотренных в Конвенции (статья 7). К преступлениям против персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала относятся любые следующие деяния: убийства, похищения или другие нападения, направленные против личности или свободы любого члена персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, насильственные нападения на служебные помещения, жилые помещения или транспортные средства такого персонала; угроза любого такого нападения, попытка совершить его и действие, представляющее собой соучастие в любом таком нападении или в совершении попытки такого нападения. Государства-участники Конвенции обязаны признать такие

действия преступлением по их национальному законодательству и установить соответствующее наказание с учетом их тяжкого характера (статья 9).

4. Конвенция устанавливает принцип «судебного преследования или выдачи», в соответствии с которым любое государство обязано установить свою юрисдикцию в отношении любого преступления или преступника, когда преступление совершено на его территории или когда преступник является гражданином данного государства. Государство, в котором обычно проживает преступник, если он является лицом без гражданства, или государство, гражданином которого является жертва, также может установить свою юрисдикцию в отношении любого такого преступления. И наоборот, если какое-либо из этих государств отказывается от такой юрисдикции, оно обязано выдать преступника любому другому государству, которое установило свою юрисдикцию в этом отношении.

5. В 1998 году в Статуте Международного уголовного суда нападениям против персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, которые в соответствии с Конвенцией 1994 года квалифицировались как преступления, был придан международный характер, и они стали подпадать под юрисдикцию этого Суда. Согласно статье 8(2)(b)(iii) и (e)(iii) Статута нанесение ударов по персоналу, объектам, материалам, подразделениям или транспортным средствам, задействованным в оказании гуманитарной помощи или в миссии по поддержанию мира, пока они имеют право на защиту, которой пользуются гражданские лица или гражданские объекты по международному праву вооруженных конфликтов, рассматривается как «военное преступление» и влечет за собой индивидуальную уголовную ответственность. Однако Римский статут пока еще не вступил в силу.

В. Сфера применения Конвенции к операциям Организации Объединенных Наций и персоналу Организации Объединенных Наций и связанному с ней персоналу и ее ограниченность

1. Операции Организации Объединенных Наций

6. Как определено в статье 1 Конвенции, она применяется в отношении операций Организации Объединенных Наций и персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала. «Операция Организации Объединенных Наций» означает операцию, учрежденную компетентным органом Организации Объединенных Наций в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и проводимую под руководством и контролем Организации Объединенных Наций:

- «i) когда операция проводится в целях поддержания или восстановления международного мира и безопасности; или
- ii) когда Совет Безопасности или Генеральная Ассамблея для целей настоящей Конвенции объявляет о том, что существует особый риск в отношении безопасности персонала, участвующего в этой операции;».

7. Операция Организации Объединенных Наций первой категории, безусловно, представляет собой любую миротворческую операцию, проводимую под руководством и контролем Организации Объединенных Наций, за исключением санкционированных Организацией Объединенных Наций операций, проводимых под национальным руководством и контролем³. Операция Организации Объединенных Наций второй категории, упомянутая в статье 1(с)(ii) Конвенции, представляет собой любое другое присутствие Организации Объединенных Наций в принимающей стране, санкционированное каким-либо компетентным органом Организации Объединенных Наций, хотя и необязательно Генеральной Ассамблеей или Советом Безопасности, такое, например, как политические миссии Организации Объединенных Наций, «отделения, занимающиеся постконфликтным миростроительством», и присутствия Организации Объединенных Наций в гуманитарных целях, в целях развития или в целях обеспечения защиты прав человека. И хотя Конвенция автоматически применяется в отношении миротворческих операций, ее применение к другим операциям Организации Объединенных Наций зависит от «объявления» Генеральной Ассамблеей или Советом Безопасности о том, что существует особый риск в отношении безопасности персонала, участвующего в такой операции. В качестве механизма, «приводящего в действие» Конвенцию, такое «объявление» носит уставной характер и должно делаться до совершения любого акта, запрещенного данной Конвенцией.

8. В ходе обсуждения Конвенции в Генеральной Ассамблее ряд государств-членов выразили уверенность в том, что в случае наличия обоснованной озабоченности относительно степени риска, связанного с той или иной операцией, Генеральная Ассамблея или Совет Безопасности оперативно, своевременно и в обычном порядке сделают такое объявление. По их мнению, необходимость в таком объявлении не должна служить препятствием для применения Конвенции, и они призвали Совет Безопасности, в случае сомнения, исходить из интересов обеспечения безопасности и сделать упреждающее объявление. Другие высказали оговорки и сомнения относительно целесообразности такого объявления, отсутствия определяющих критериев и его своевременности с практической точки зрения. Третьи ставили под сомнение правомерность проведения различия между автоматическим применением Конвенции к миротворческим операциям и ее выборочным применением в случае других операций Организации Объединенных Наций⁴. Озабоченности и оговорки, высказанные в ходе обсуждения, основывались на практике, сложившейся в Организации, когда большое количество немиротворческих операций Организации Объединенных Наций развертывалось в связанных с риском и исключительно нестабильных и опасных условиях и в их отношении ни один из двух органов никогда не делал каких-либо объявлений. О пробелах существующего правового режима свидетельствуют, среди прочего, недавние операции Организации Объединенных Наций политического и гуманитарного характера, проводимые в Афганистане, Бурунди и Восточном и Западном Тиморе.

9. В последние годы положение в Афганистане характеризовалось периодами относительного военного равновесия: время от времени возобновлялись столкновения между группировками, а также боевые действия. В августе 1998 года был убит один из военных наблюдателей Специальной

миссии Организации Объединенных Наций в Афганистане (СМООНА), находившийся в автомашине, на которой хорошо были видны опознавательные знаки Организации Объединенных Наций. Набранный на местах персонал подвергался публичному избиению за предполагаемые нарушения правил, установленных движением «Талибан». В заявлении Председателя Совета Безопасности от имени членов Совета (S/PRST/2000/12) от 7 апреля 2000 года Совет Безопасности вновь подтвердил свою серьезную обеспокоенность в связи с продолжением афганского конфликта. Он осудил движение «Талибан» за неоднократные насильственные вторжения в помещения Организации Объединенных Наций и их обыски, а также запугивание персонала Организации Объединенных Наций. Совет Безопасности потребовал, чтобы движение «Талибан» прекратило такую неприемлемую практику и обеспечило неприкосновенность и безопасность всего персонала Организации Объединенных Наций, связанного с ней персонала и гуманитарного персонала, работающего в Афганистане, в соответствии с нормами международного права.

10. В октябре 1993 года в порядке осуществления мер по укреплению доверия было создано Отделение Организации Объединенных Наций в Бурунди (ЮНОБ). В 1996 году были убиты три международных сотрудника Международного комитета Красного Креста; в 1998 году был убит один международный сотрудник Мировой продовольственной программы (МПП), а в октябре 1999 года в результате устроенной засады были зверски убиты два международных сотрудника Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и МПП из состава межучрежденческой гуманитарной миссии по оценке. В заявлении Председателя Совета Безопасности от 12 ноября 1999 года Совет осудил убийство сотрудников Организации Объединенных Наций и призвал правительство провести и поддержать расследование и привлечь исполнителей к ответственности. В своей резолюции 1286 (2000) от 19 января 2000 года Совет Безопасности выразил озабоченность по поводу продолжающихся актов насилия, совершаемых всеми сторонами, в том числе негосударственными субъектами, и решительно осудил убийство сотрудников ЮНИСЕФ и МПП и граждан Бурунди.

11. В своей резолюции 1246 (1999) от 11 июня 1999 года, которой была учреждена Миссия Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе (МООНВТ), Совет Безопасности с озабоченностью отметил мою оценку, согласно которой обстановка в плане безопасности в Восточном Тиморе остается «крайне напряженной и нестабильной». В день проведения всенародного опроса (30 августа 1999 года) были убиты два местных сотрудника МООНВТ, а после объявления результатов опроса обстановка в плане безопасности ухудшилась и произошла вспышка насилия. В последующий период в результате кампании насилия, грабежей и поджогов, развязанной боевиками, выступавшими за интеграцию, еще пять местных сотрудников МООНВТ были убиты, а два местных сотрудника — объявлены пропавшими без вести. Обстановка в Западном Тиморе, в частности в районах расположения лагерей для беженцев, остается опасной и нестабильной. 6 сентября 2000 года бесчинствующей толпой, в которой тон задавали боевики, были зверски убиты три международных сотрудника Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ). В своей резолюции 1319 (2000) Совет Безопасности осудил эти «возмутительные и недостойные» акции против безоружных международных сотрудников,

находившихся в Западном Тиморе для оказания помощи беженцам; он настоятельно потребовал, чтобы правительство Индонезии, в порядке выполнения своих обязанностей, безотлагательно предприняло дополнительные шаги к разоружению и роспуску боевиков и привлечению к судебной ответственности лиц, виновных в этом нападении.

12. Вышеприведенные примеры четко показывают неадекватность положения о том, что Конвенция применяется в отношении операций Организации Объединенных Наций, не связанных с поддержанием мира, при условии «объявления» о возникновении ситуации, характеризующейся особым риском. Во всех вышеупомянутых случаях гибели, подвергались нападениям или становились жертвами иных целенаправленных действий местные сотрудники отделений Организации Объединенных Наций и международные сотрудники гуманитарных учреждений Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций, а в одном из случаев были захвачены помещения Организации Объединенных Наций. Однако ни в одной из этих операций ни один из органов Организации Объединенных Наций не объявил о том, что существует особый риск в отношении безопасности его персонала, хотя многие из их заявлений имели именно этот смысл.

2. Персонал Организации Объединенных Наций и связанный с ней персонал

13. «Персонал Организации Объединенных Наций», как он определен в подпункте (а) статьи 1 Конвенции, означает:

- «i) лиц, привлеченных или направленных Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в качестве членов военного, полицейского или гражданского компонентов операции Организации Объединенных Наций;
- ii) других должностных лиц и экспертов, командированных Организацией Объединенных Наций или ее специализированными учреждениями или Международным агентством по атомной энергии, которые находятся в районе проведения операции Организации Объединенных Наций в официальном качестве;».

«Связанный с ней персонал», как он определен в подпункте (b) статьи 1, означает:

- «i) лиц, назначенных правительством или межправительственной организацией с согласия компетентного органа Организации Объединенных Наций;
- ii) лиц, привлеченных Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций или специализированным учреждением или Международным агентством по атомной энергии;
- iii) лиц, направленных гуманитарной неправительственной организацией или гуманитарным учреждением в соответствии с соглашением с Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций или со специализированным учреждением или Международным агентством по атомной энергии,

для осуществления деятельности в поддержку выполнения мандата операции Организации Объединенных Наций».

14. Таким образом, к категории персонала Организации Объединенных Наций относятся члены всех компонентов операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, а также должностные лица и командированные Организацией Объединенных Наций эксперты, которые находятся в районе проведения операции Организации Объединенных Наций в официальном качестве. К категории персонала, связанного с Организацией Объединенных Наций, относятся: лица, назначенные государствами и межправительственными организациями, лица, привлеченные Генеральным секретарем, и лица, направленные гуманитарной неправительственной организацией в соответствии с соглашением с Генеральным секретарем или со специализированным учреждением. Неясность существовала в отношении применимости Конвенции к персоналу гуманитарных неправительственных организаций и персоналу, набираемому на местах.

Персонал гуманитарных неправительственных организаций

15. Персонал гуманитарных неправительственных организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, подпадает под действие защитного режима Конвенции в том случае, если он был направлен в район проведения операции Организации Объединенных Наций в соответствии с соглашением с Генеральным секретарем или со специализированным учреждением для осуществления деятельности в поддержку выполнения мандата операции Организации Объединенных Наций (статья 1, подпункт (b) (iii), Конвенции). Хотя характер и содержание такого соглашения не были определены в Конвенции, было бы разумно предположить, что любые контрактные или договорные отношения, официально закрепляющие сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и неправительственной организацией в целях поддержки операции, проводимой Организацией Объединенных Наций, или в целях осуществления ее мандата, отвечают требованию статьи 1(b)(iii) Конвенции. Что касается практической стороны деятельности Организации Объединенных Наций, то между ней и неправительственными организациями заключались соглашения двух типов: «соглашения о партнерстве» между УВКБ, ПРООН, ЮНИСЕФ, МПП или другими органами Организации Объединенных Наций, занимающимися осуществлением гуманитарных программ, и международными или местными неправительственными организациями в отношении осуществления конкретных проектов и договоренности по вопросам безопасности между Канцелярией Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности (КООНВБ) и неправительственными организациями, участвующими в деятельности Организации по оказанию помощи.

16. «Соглашения о партнерстве» обычно заключаются между УВКБ и самыми разными гуманитарными межправительственными и неправительственными организациями при осуществлении проектов, направленных на обеспечение защиты беженцев и оказание им помощи. Типовое рамочное соглашение об оперативном партнерстве в отношениях между УВКБ и неправительственными организациями («партнеры-исполнители») было разработано в качестве рамочного документа для целей осуществления совместной гуманитарной деятельности в интересах беженцев. В этом соглашении установлены нормы

поведения обоих партнеров, определен недискриминационный, аполитичный, нейтральный и беспристрастный характер гуманитарной помощи, предусмотрены механизмы осуществления консультаций, сотрудничества и обмена информацией между партнерами, соответствующими правительствами, учреждениями Организации Объединенных Наций, местными лидерами и представителями беженцев. Аналогичные соглашения существуют между другими органами Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями, имеющими отношение к оказанию помощи лицам, перемещенным внутри страны, и другим жертвам конфликта.

17. Что касается ПРООН, то она в сфере, связанной с устойчивым развитием человеческого потенциала, сотрудничает с национальными и международными неправительственными организациями, обладающими в соответствующих областях необходимым потенциалом, позволяющим осуществлять деятельность от имени ПРООН. В отношении каждого проекта ПРООН подписывает соглашение с выбранной организацией. В стандартном соглашении между ПРООН и неправительственной организацией о сотрудничестве в осуществлении проекта определяются общие условия сотрудничества между сторонами по всем аспектам проекта, в частности сроки осуществления проекта, общие обязанности сторон, статус персонала, задействованного неправительственной организацией, и финансовые и оперативные процедуры.

18. В целях распространения на международные неправительственные организации, имеющие статус «партнера-исполнителя», действия механизма Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности Координатор Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности и Управление по правовым вопросам подготовили меморандум о взаимопонимании между Организацией Объединенных Наций и межправительственной организацией/неправительственной организацией, выступающей в роли партнера-исполнителя, в отношении координации мер безопасности. Для целей этого меморандума «партнер-исполнитель» означает любую международную неправительственную организацию, которая уже вступила в контрактные или договорные отношения с организацией системы Организации Объединенных Наций в целях осуществления конкретного проекта. В соответствии с этим меморандумом Организация Объединенных Наций обязуется оказывать помощь в обеспечении защиты международного персонала партнера-исполнителя и распространять на него действие плана по обеспечению безопасности, обмениваться информацией, имеющей отношение к вопросам безопасности, и в случае возникновения чрезвычайной ситуации оказывать партнеру-исполнителю, на основе возмещения расходов, помощь в перевозке людей. Партнер-исполнитель обязуется советоваться с назначенным Организацией Объединенных Наций должностным лицом по всем вопросам, касающимся обеспечения безопасности в указанном месте службы, и оказывать ему содействие. Меморандум о взаимопонимании в отношении мер безопасности к настоящему времени подписали одна межправительственная организация, Международная организация по миграции и девять неправительственных организаций в трех странах.

Персонал, набираемый на местах

19. В содержащемся в Конвенции определении «связанного с Организацией Объединенных Наций персонала» не проводится различия между международным персоналом и персоналом, набираемым на местах. При проведении операций по поддержанию мира персонал, набираемый на местах, приравнивается к «членам гражданского компонента операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира», а в структурных единицах Организации Объединенных Наций, создаваемых за пределами штаб-квартир, этот персонал, за исключением тех лиц, которые работают на основе почасовой оплаты труда, считается должностными лицами Организации Объединенных Наций. В обоих случаях персонал, набираемый на местах, обладает ограниченным объемом привилегий и иммунитетов по отношению к государству гражданства; однако для целей Конвенции все эти лица должны рассматриваться как входящие в одну из категорий персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала в зависимости от типа их контрактных отношений с Организацией.

III. Меры по укреплению действующего режима Конвенции

20. В ожидании заключения протокола о расширении сферы применения Конвенции на те операции Организации Объединенных Наций и категории персонала, которые в настоящее время не охвачены Конвенцией, Генеральной Ассамблее предлагаются для рассмотрения три меры, которые позволили бы в рамках Конвенции укрепить ее защитный режим и обеспечить ее выполнение в полном объеме. Они включают в себя:

- а) процедуру инициирования соответствующего «объявления» Советом Безопасности или Генеральной Ассамблеей;
- б) назначение Генерального секретаря в качестве «удостоверяющей инстанции» для целей удостоверения факта «объявления» или «соглашения» и статуса любого персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала;
- в) включение основных положений Конвенции 1994 года в соглашения о статусе сил или статусе миссии, заключаемые между Организацией Объединенных Наций и государствами, на территории которых разворачиваются операции по поддержанию мира.

A. Объявление о существовании особого риска в отношении безопасности персонала Организации Объединенных Наций

21. В целях осуществления положения статьи 1(с)(ii) Конвенции и распространения действия ее защитного режима на все операции Организации Объединенных Наций, проводимые в связанных с риском, опасных или нестабильных условиях, Генеральный секретарь намерен рекомендовать Генеральной Ассамблее или Совету Безопасности, в зависимости от обстоятельств, чтобы в тех случаях, когда имеются достаточные признаки опасности прямых нападений или эскалации конфликта, объявлялось о существовании особого риска в отношении безопасности персонала

Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала. Его рекомендация об объявлении такого рода может быть представлена во время учреждения операции Организации Объединенных Наций или в любой последующий период, и оно должно гласить следующее: «Генеральная Ассамблея/Совет Безопасности объявляет о том, что, для целей Конвенции о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, существует особый риск в отношении безопасности персонала, участвующего в операции Организации Объединенных Наций».

22. Крупным недостатком объявления как пускового механизма применения Конвенции является его непригодность к использованию в гуманитарных операциях Организации Объединенных Наций, которые, строго говоря, не «учреждаются» в соответствии с каким-либо конкретным мандатом, а разворачиваются согласно постоянному, статутному мандату. В этой связи какого-либо определенного момента для «учреждения» таких операций, который определял бы выбор времени для объявления и способствовал бы процедуре его инициирования, не существует.

В. Назначение Генерального секретаря в качестве «удостоверяющей инстанции»

23. Вопросы, касающиеся статуса любой жертвы нападения как «персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала» по смыслу Конвенции или установления того, было ли сделано объявление Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи и было ли заключено соглашение между какой-либо неправительственной организацией и Организацией Объединенных Наций, по-видимому, возникнут в связи с межгосударственным требованием об осуществлении «судебного преследования или выдачи» или судебным разбирательством в органах национальной или международной юрисдикции. Как орган, которому известны все обстоятельства и который имеет беспрепятственный доступ к информации, Секретариат Организации Объединенных Наций должен будет оказывать содействие властям и юрисдикциям государств, предоставляя им необходимую информацию. В «свидетельстве Генерального секретаря», выдаваемом по просьбе, удостоверялся бы факт и содержание «объявления», факт и содержание соглашения и статус соответствующего персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала. Такое свидетельство должно признаваться властями и юрисдикциями государства в качестве доказательства достоверных в нем фактов.

С. Включение основных положений Конвенции в соглашения о статусе сил или статусе миссии

24. Хотя обязательства в соответствии с Конвенцией имеют силу для государств-участников в отношениях между ними, включение основных положений Конвенции в соглашения о статусе сил и соглашения о статусе миссии обеспечит силу таких обязательств и для государства, на территории которого разворачивается операция по поддержанию мира, в его отношениях с Организацией Объединенных Наций независимо от того, является или не является оно участником Конвенции. Обязательства предотвращать нападения

на участников операции, рассматривать их в качестве преступлений, наказуемых в соответствии с законом, и обеспечивать «судебное преследование или выдачу» преступника составляют ключевые положения Конвенции, которые в дальнейшем будут включаться в соглашения о статусе сил и соглашения о статусе миссии. Они гласили бы следующее (соглашение о статусе сил используется в качестве примера):

«i) Обязательство предотвращать нападения на участников операции по поддержанию мира

Правительство принимает все надлежащие меры в целях обеспечения безопасности и защиты участников [операции по поддержанию мира Организации Объединенных Наций]. В частности, оно предпринимает все необходимые шаги для защиты участников операции по поддержанию мира, их материально-технических средств и помещений от нападений или любых действий, препятствующих выполнению ими своего мандата. Это не затрагивает того обстоятельства, что все помещения операции по поддержанию мира являются неприкосновенными и что на них распространяется исключительный контроль и компетенция Организации Объединенных Наций.

ii) Обязательство рассматривать нападения на участников операции по поддержанию мира в качестве преступлений, наказуемых в соответствии с законом

Правительство рассматривает нижеследующие деяния в качестве преступлений в соответствии со своим национальным законодательством и устанавливает ответственность за них в виде надлежащих мер наказания, применяемых с учетом их тяжести:

- a) убийство, похищение или другое нападение, направленное против личности или свободы любого участника операции по поддержанию мира;
- b) насильственное нападение на служебные помещения, жилые помещения или транспортные средства любого участника операции по поддержанию мира, которое может подвергнуть опасности личность или свободу этого участника операции;
- c) угроза любого такого нападения с целью принудить физическое или юридическое лицо совершить любые действия или воздержаться от их совершения;
- d) попытка любого такого нападения; и
- e) деяние, представляющее собой соучастие в любом таком нападении или в совершении попытки такого нападения, или в организации или в отдаче приказа о совершении такого нападения.

iii) Обязательство осуществить судебное преследование или выдачу

Правительство устанавливает свою юрисдикцию в отношении преступлений, указанных в статье [ссылка на (ii)], когда преступление совершено на его территории и предполагаемый преступник — за

исключением участника операции по поддержанию мира — находится на его территории, если только оно не выдало такое лицо государству, гражданином которого является преступник, государству его обычного местожительства, если он является лицом без гражданства, или государству, гражданином которого является жертва».

25. При включении основных положений Конвенции в соглашения о статусе сил и соглашения о статусе миссии обязательства предотвращать нападения, рассматривать их в качестве преступлений и осуществлять «судебное преследование или выдачу» преступника будут применяться в рамках сферы применения соответствующего соглашения о статусе сил или соглашения о статусе миссии и лишь в отношении участников операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Связанный с Организацией Объединенных Наций персонал, который не охватывается соглашением о статусе сил или соглашением о статусе миссии, не будет защищаться этой мерой, и, в данных обстоятельствах, он по-прежнему будет иметь статус, не обеспечивающий защиту.

26. В целях обеспечения защиты персонала Организации Объединенных Наций, участвующего в других операциях Организации Объединенных Наций, не связанных с поддержанием мира, аналогичное положение было бы включено в соглашения со страной пребывания, заключаемые между Организацией Объединенных Наций и государствами, на территориях которых обеспечиваются присутствия Организации Объединенных Наций. И в этих случаях применимость защитного режима Конвенции к персоналу Организации Объединенных Наций, участвующему в операции, будет ограничена сферой применения соответствующего соглашения, в которое включены основные положения Конвенции.

IV. Протокол для распространения действия Конвенции на все операции Организации Объединенных Наций и связанный с ними персонал и гуманитарный персонал, которые в настоящее время не охвачены Конвенцией, — элементы для протокола

27. Меры, предлагаемые в разделе III настоящего доклада для повышения эффективности защитного режима Конвенции, имеют ограниченное действие в том смысле, что они предусматривают не расширение сферы защиты, а лишь ее усиление в параметрах, определенных Конвенцией. Для расширения сферы действия Конвенции и обеспечения ее автоматического применения ко всем операциям и категориям персонала Организации Объединенных Наций, в дополнение к тем, которые в настоящее время охвачены ее действием, потребуется протокол к Конвенции, устраняющий условие наличия «объявления» или «соглашения».

28. В целях содействия разработке протокола для распространения сферы действия Конвенции и ее защитного режима на прочие операции Организации Объединенных Наций и категории персонала, которые в настоящее время ею не

охвачены, я предлагаю на рассмотрение государств-членов элементы для протокола, основанного на принципе автоматического распространения действия Конвенции на все операции Организации Объединенных Наций, вне зависимости от положения в области безопасности, существовавшего во время и в месте совершения нападения, и на все гуманитарные межправительственные и неправительственные организации, присутствующие в районе операции Организации Объединенных Наций, но необязательно связанные с ней, при условии, что они осуществляют деятельность по оказанию гуманитарной помощи нейтральным, беспристрастным и недискриминационным образом. В этой связи государства, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о распространении сферы защиты еще шире — на все такие гуманитарные учреждения, действующие в районе, в котором в это время не развернуто присутствие Организации Объединенных Наций.

29. Чтобы автоматически распространить защитный режим Конвенции на все операции Организации Объединенных Наций так же, как он действует в отношении операций по поддержанию мира, необходимо отказаться от требования о наличии «объявления» в качестве условия для применения Конвенции. Нестабильная, сопряженная с риском или опасностью ситуация во время и в месте совершения нападения не должна рассматриваться в качестве элемента преступления или же в качестве условия применения Конвенции, что, по существу, не является условием в случае операций по поддержанию мира.

30. Положение о распространении действия Конвенции на все операции Организации Объединенных Наций можно было бы сформулировать следующим образом:

«Защитный режим Конвенции распространяется на все операции или формы присутствия Организации Объединенных Наций, учрежденные в стране пребывания в соответствии с постоянным или специальным мандатом компетентного органа Организации Объединенных Наций, и в отношении всего персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, участвующего в таких операциях и присутствии Организации Объединенных Наций».

31. В качестве альтернативы и если, тем не менее, сохранить требование в отношении наличия объявления, государства могли бы уполномочить Генерального секретаря вместо Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи или в дополнение к ним объявлять о том, что существует особый риск в отношении безопасности персонала, участвующего в какой-либо конкретной операции. Это упорядочит процесс объявления и сделает его оперативным. Определение операции Организации Объединенных Наций по протоколу можно было бы соответственно сформулировать следующим образом:

«с) «операция Организации Объединенных Наций» означает операцию, учрежденную компетентным органом Организации Объединенных Наций в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и проводимую под руководством и контролем Организации Объединенных Наций:

...

ii) когда Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея или Генеральный секретарь для целей Конвенции и настоящего Протокола объявляет о том, что существует особый риск в отношении безопасности персонала, участвующего в операции;».

32. Чтобы применять Конвенцию в отношении всех сотрудников гуманитарных неправительственных организаций, необходимо отказаться от требования о наличии договорной связи между их организациями и Организацией Объединенных Наций для цели их юридической защиты. Хотя требование наличия соглашений об «осуществлении/партнерстве для реализации того или иного конкретного проекта будет сохраняться в интересах обеих сторон и для цели более эффективной и согласованной помощи, наличие таких соглашений уже не будет требоваться в качестве условия для распространения на персонал той или иной гуманитарной межправительственной или неправительственной организации юридической защиты от нападения, направленного против личности, жилого помещения или оборудования такого персонала⁵.

33. Соответствующее положение протокола можно было бы сформулировать следующим образом:

«Защитный режим Конвенции распространяется на всех лиц, нанятых международными, неправительственными или другими учреждениями, участвующими в операции по оказанию гуманитарной помощи [в районе операции Организации Объединенных Наций] независимым, нейтральным, беспристрастным и недискриминационным образом».

V. Выводы

34. За шесть лет, которые прошли со времени принятия Конвенции, стала очевидной ограниченность сферы ее применения операциями Организации Объединенных Наций и персоналом Организации Объединенных Наций и связанным с ней персоналом. Конвенция не применяется к операциям Организации Объединенных Наций, о которых не объявлено Генеральной Ассамблеей или Советом Безопасности, что они сопряжены с особым риском. На практике ни тот, ни другой орган никогда не объявляли об этом, вне зависимости от наличия фактической необходимости в этом во многих операциях Организации Объединенных Наций. Конвенция не применяется также в отношении гуманитарных неправительственных организаций, которые не заключили «соглашений об осуществлении/партнерстве» с Организацией Объединенных Наций или ее специализированными учреждениями, хотя на практике они не в меньшей степени нуждаются в такой защите. Наконец, Конвенция не применяется к гуманитарным операциям, не имеющим отношения к Организации Объединенных Наций, и никогда такая цель перед ней не ставилась.

35. До заключения протокола о расширении сферы применения Конвенции, который может быть, а может и не быть ратифицирован некоторыми или всеми государствами — участниками Конвенции, предлагаются меры, которые в параметрах Конвенции позволят усилить ее защитный режим и придать ему

полную силу. Оптимальным решением по-прежнему остается протокол, который устранил бы необходимость в «объявлении» в случае операций Организации Объединенных Наций и снял бы требование о наличии связи между гуманитарной неправительственной организацией и Организацией Объединенных Наций в качестве условия для защиты в соответствии с Конвенцией.

Примечания

¹ Обсуждение вопросов защиты в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в конфликтных ситуациях (S/PV.3932 от 29 сентября 1998 года); защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте (S/PV.3977 и S/PV.3978 от 12 февраля 1999 года и 16 и 17 сентября 1999 года); (S/PV.4046 и Resumption 1 и Resumption 2); и защиты персонала Организации Объединенных Наций, связанного с ней персонала и гуманитарного персонала в зонах конфликтов (S/PV.4100 и S/PV.4100 (Resumption 1) от 9 февраля 2000 года). См. также заявления Председателя S/PRST/1997/13, S/PRST/1998/30 и S/PRST/2000/4; резолюцию 52/167 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1997 года; резолюцию 53/87 Генеральной Ассамблеи от 7 декабря 1998 года.

² A/54/619-S/1999/957.

³ Из сферы применения Конвенции конкретно исключены операции Организации Объединенных Наций, санкционированные Советом Безопасности в качестве принудительной меры на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, в которой какой-либо персонал задействован в качестве комбатантов против вооруженных сил и к которой применяется право международных вооруженных конфликтов. На членов таких операций распространяются защита и принципы и нормы международного гуманитарного права, применимые к такого рода конфликтам. В статье 20(а) Конвенции указывается в этом отношении, что ничто в Конвенции не влияет на применимость международного гуманитарного права в связи с защитой операций и персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала или на обязанность такого персонала соблюдать такое право и стандарты. Исключение из сферы применения Конвенции предусмотренных статьей VII Устава Организации Объединенных Наций операций, осуществляемых в условиях международного вооруженного конфликта, предполагает, что принудительные меры, применяемые в условиях внутреннего вооруженного конфликта (операции типа ЮНОСОМ II), входят в сферу действия Конвенции и на них распространяется ее защитный режим. В конечном итоге на основании практики государств или любых компетентных национальных или международных судебных органов будет проводиться четкое разграничение между взаимоисключающими режимами международного гуманитарного права и защитным режимом Конвенции. В конечном счете применимость норм международного гуманитарного права или Конвенции должна определяться не характером самого конфликта, а тем, участвуют ли активно члены миротворческих операций Организации Объединенных Наций в качестве комбатантов в конфликте любого типа или же они каким-либо иным образом имеют право на защиту, предоставляемую гражданским лицам в соответствии с международным правом вооруженных конфликтов.

⁴ *Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, Официальные отчеты, сорок девятая сессия, 84-е заседание, стр. 15, 17, 18–19; сорок девятая сессия, Шестой комитет, 29-е заседание, пункты 21, 43; 30-е заседание, пункт 4.*

- ⁵ Оговаривая защиту гуманитарных неправительственных организаций условием наличия соглашения с Организацией Объединенных Наций, Конвенция, по сути дела, ограничивает защиту, на которую они имеют право в соответствии с международным гуманитарным правом в условиях вооруженного конфликта (см. статью 71 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) от 8 июня 1977 года; и статью 8 Статута Международного уголовного суда).
-