



Совет Безопасности

Distr.: General
24 March 2008
Russian
Original: English

Письмо Генерального секретаря от 18 марта 2008 года на имя Председателя Совета Безопасности

Во исполнение резолюции 1031 (1995) Совета Безопасности имею честь препроводить в приложении письмо от 3 марта 2008 года, полученное мною от Высокого представителя по общей внешней политике и политике безопасности Европейского союза, которым препровождается доклад о деятельности Полицейской миссии Европейского союза в Боснии и Герцеговине, охватывающий период с 1 июля по 31 декабря 2007 года (см. приложение).

Буду признателен за доведение настоящего письма до сведения членов Совета Безопасности.

(Подпись) **Пан Ги Мун**



Приложение

Письмо Генерального секретаря и Высокого представителя Совета Европейского союза от 3 марта 2008 года на имя Генерального секретаря

В соответствии с заявлением Председателя Совета Безопасности от 12 декабря 2002 года (S/PRST/2002/33) настоящим препровождаю в приложении доклад о деятельности Полицейской миссии Европейского союза в Боснии и Герцеговине, охватывающий период с 1 июля по 31 декабря 2007 года. Настоящий доклад знаменует окончание первой последующей миссии.

19 ноября 2007 года Совет Европейского союза принял совместное решение № 2007/749/CFSP, предусматривающее продление на второй срок мандата Миссии до 31 декабря 2009 года в ответ на просьбу властей Боснии и Герцеговины продолжить ее деятельность.

Хотя с первоначального момента начала действия Миссии 1 января 2003 года были достигнуты значительные результаты, тем не менее достижение эффективных результатов в борьбе с организованной преступностью и в деле создания важнейших государственных правоприменительных учреждений, таких как пограничная полиция или государственные следственные и правоохранные ведомства, представляет собой долгосрочную цель. Имевшие место в последнее время аресты видных лиц, предположительно связанных с организованной преступностью, представляют, тем не менее, значительный успех.

Принятие Мостарской декларации в октябре 2007 года властями Боснии и Герцеговины откроет дополнительные возможности для реформы полиции, осуществление которой находилось в тупиковом положении на протяжении последних трех лет по причине отсутствия политического соглашения между основными заинтересованными сторонами.

В соответствии со своим возобновленным мандатом Миссия поэтому будет стремиться сосредоточить внимание на конкретном оперативном подходе, при этом стремясь расширить свою деятельность в судебной области, и в частности в отношении деятельности прокуроров. Улучшение сотрудничества между силами полиции и органами прокуратуры является критически важным фактором в деле борьбы против организованной преступности и других форм серьезных преступлений.

Миссия будет также оказывать содействие национальным властям в осуществлении реформы полиции, в частности путем содействия согласованию законодательства, касающегося деятельности сотрудников полиции и органов внутренних дел.

Я намереваюсь представить Совету Безопасности обновленную информацию о прогрессе в работе Миссии в письменном виде. Буду признателен Вам за препровождение содержащегося в приложении доклада Председателю Совета Безопасности.

(Подпись) Хавьер Солана

Добавление

Доклад Генерального секретаря и Высокого представителя по общей внешней политике и политике безопасности Европейского союза о деятельности Полицейской миссии Европейского союза в Боснии и Герцеговине, охватывающий период с 1 июля по 31 декабря 2007 года

Введение

1. Полицейская миссия Европейского союза представляет собой первую операцию, предпринятую в рамках европейской политики в области безопасности и обороны. Первоначально Миссия была наделена мандатом на трехлетний период начиная с 1 января 2003 года, однако в ноябре 2005 года Совет постановил продлить деятельность Миссии с 1 января 2006 года по 31 декабря 2007 года, возложив на нее пересмотренный мандат. Ввиду остающихся проблем Генеральный секретарь и Высокий представитель рекомендовали продлить Миссию еще на два года, сохранив ее нынешнюю численность, организацию и мандат, существовавший в течение отчетного периода. Приняв Совместное решение № 2007/749/CFSP от 9 ноября 2007 года, Совет постановил еще раз продлить срок деятельности Миссии до 31 декабря 2009 года с учетом возможного перехода от деятельности Миссии к содействию по линии сообщества после 2009 года. Бригадный генерал Винченцо Коппола (Италия) являлся главой Миссии в течение отчетного периода. Совет продлил его контракт до 31 декабря 2008 года.

2. Цель Полицейской миссии Европейского союза состоит в том, чтобы через посредство наставничества, контроля и инспектирования создать в Боснии и Герцеговине устойчивую, профессиональную и многоэтническую полицейскую службу, функционирующую в соответствии с европейскими и международными стандартами. Миссия в своей работе прибегает к консультациям по местным политическим вопросам и координации со стороны Специального представителя Европейского союза. Миссия продолжает содействовать реализации процесса стабилизации и ассоциации, поставив перед собой цель поставить Боснию и Герцеговину необратимо на путь вступления в члены Европейского союза путем укрепления верховенства права и создания эффективных и подотчетных полицейских сил, свободных от необоснованного политического вмешательства.

Личный состав и методология

3. По состоянию на 31 декабря 2007 года в Миссии насчитывался 421 сотрудник (173 международных полицейских, 28 международных гражданских экспертов и 220 национальных сотрудников). В деятельности Миссии принимали участие все 27 государств — членов Европейского союза, а также шесть стран, не являющихся членами ЕС. Во всей своей деятельности Миссия руководствуется положениями резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности, касающейся женщин, мира и безопасности, а также оперативного документа Европейского союза о практических мерах по осуществлению резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности в области политики и обороны.

4. Миссия пересмотрела свою структуру и приоритетные задачи, с тем чтобы повысить свою эффективность в деле оказания помощи полиции Боснии и Герцеговины в борьбе с организованной преступностью. Она также завершила оценку положения с организованной преступностью в рамках своего очередного процесса обзора.

Общая ситуация

5. 1 июля Мирослав Лайчак взял на себя функции Специального представителя Европейского союза и Высокого представителя международного сообщества, заменив на этом посту Кристиана Шварц-Шиллинга.

6. Заключение Международного Суда о геноциде в Сребренице по-прежнему доминировало политические дебаты в течение летнего периода, в частности ввиду требований боснийских политических деятелей предоставить особый статус этому муниципалитету. Решительное участие международного сообщества, включая назначение посла Соединенных Штатов Америки Клиффорда Бонда в качестве посланника Специального представителя/Высокого представителя Европейского союза, содействовало уменьшению напряженности в регионе Сребреницы. 25 июня Высокий представитель опубликовал решение о вступлении в силу Закона о Центре для мемориала Сребреница-Протокари и кладбище жертв геноцида 1995 года, который, в частности, обязывает Боснию и Герцеговину обеспечить их защиту через посредство Государственного агентства по расследованиям и охране, тем самым исключив этот муниципалитет из исключительной компетенции полиции Республики Сербской. Кроме того, Миссия предоставила консультации о назначении боснийских заместителей командующих отделений в Сребренице, Братунаце и Власенице. 10 июля Высокий представитель принял решение, приведшее к приостановлению полномочий властей Республики Сербской в отношении 36 полицейских, находящихся под следствием со стороны государственного прокурора Боснии и Герцеговины в связи с их предполагаемым участием в военных преступлениях, в том числе бывшего директора полиции Республики Сербской Драгомира Андана. Несмотря на эти события, полиция Республики Сербской совместно с Государственным агентством по расследованиям и охране, полицией Федерации, пограничной полицией и полицией кантона Тусла приняла все необходимые меры, с тем чтобы обеспечить безопасные условия для тысяч людей, которые совершили поездки и приняли участие в различных памятных событиях в районе Сребреницы 11 июля, с тем чтобы отметить годовщину трагических событий. Миссия высоко оценила деятельность полиции Республики Сербской и сотрудничество и координацию между различными полицейскими службами.

7. В сентябре Специальный представитель/Высокий представитель представил политическим партиям — после проведения консультаций с Миссией — свой проект протокола о выполнении требований, необходимых для реформы полиции, касающихся начала и подписания Соглашения о стабилизации и ассоциации, который послужит основой для политических переговоров. Пять раундов технических переговоров с представителями шести правительственных партий (Хорватское демократическое содружество Боснии и Герцеговины, Хорватское демократическое содружество — 1990, Партия демократических действий (ПДД), Партия «За Боснию и Герцеговину», Партия демократических действий (ПДД) и Партия независимых социал-демократов (ПНСД)) и представителями двух оппозиционных партий (Сербской демократической партии и

Сербского демократического союза) были организованы и прошли под председательством канцелярии Специального представителя/Высокого представителя, при этом Миссия действовала в качестве наблюдателя.

8. После нескольких раундов переговоров шесть основных политических партий в конечном итоге приняли Мостарскую декларацию от 28 октября, касающуюся реорганизации полиции, одобрив три принципа Европейского союза. В Декларацию также было включено признание того, что некоторые вопросы, касающиеся реорганизации полиции, могут быть разрешены только в контексте более широкой конституционной реформы. В Декларации также содержится соглашение о принятии двух государственных законов — закона о полицейских сотрудниках и закона о полицейской службе Боснии и Герцеговины. Впоследствии 22 ноября лидеры Боснии и Герцеговины согласовали Сараевский план действий, касающийся реформы полиции, который включает четкую политическую приверженность осуществить конкретные институциональные меры, а также содержит график их реализации. Этот шаг был приветствован в качестве позитивного события, и Европейская комиссия пришла к выводу о том, что был достигнут значительный прогресс для того, чтобы парафировать Сараевский план действий 4 декабря 2007 года в Сараево.

9. Впоследствии Совет министров создал рабочую группу по проекту законодательства для осуществления реформы полиции. Рабочая группа провела свои первые заседания 18 и 27 декабря. Представители Миссии и Специального представителя/Высокого представителя приняли участие в качестве наблюдателей и будут осуществлять наблюдение за прогрессом. Ожидается, что проект законодательства будет представлен Совету министров для принятия решения 15 февраля 2008 года.

10. Этим событиям предшествовал политический кризис, который привел в конце октября к отставке председателя Совета министров Николы Спирича (ПНСД) и застою в работе Совета министров Боснии и Герцеговины. Специальный представитель/Высокий представитель провел интенсивные консультации с политическими сторонами Боснии и Герцеговины, с тем чтобы разрядить кризис, при этом настаивая на принятых им 19 октября мерах (об эффективной работе Совета министров и парламента Боснии и Герцеговины). Его участие позволило радикально изменить политическую атмосферу 30 ноября, когда обе палаты парламентской ассамблеи Боснии и Герцеговины приняли поправки к своим правилам процедуры, которые отвечают критериям, установленным Высоким представителем. Также были проведены параллельные консультации с представителями Республики Сербской, с тем чтобы устранить озабоченности Республики Сербской, касающиеся решения Высокого представителя о функционировании Совета министров. 3 декабря Высокий представитель принял аутентичную интерпретацию Закона об изменениях и поправках к Закону о Совете министров. Аутентичная интерпретация разъясняет поправки, принятые 19 октября, и устраняет конкретные озабоченности, высказанные политическими властями Республики Сербской. В тот же день Совет министров принял Мостарскую декларацию от 28 октября и план действий о реформе полиции от 22 ноября, открыв возможности для парафирования Соглашения о стабилизации и ассоциации. 11 декабря правительственные партии достигли соглашения в Лакташи (Республика Сербская) в отношении нескольких нерешенных политических вопросов, включая скорейшее назначение Совета министров, имеющего идентичный состав.

Достижения в течение отчетного периода

1. Оказание поддержки процессу реорганизации полиции

11. В свете происходящих политических процессов Миссия продолжала проводить различие между процессом реорганизации полиции и усилиями по реформе полиции, рассматривая реорганизацию полиции как институциональный процесс, связанный с конституционной реформой, а реформу полиции как процесс, охватывающий технические меры, которые могут быть осуществлены в преддверие процесса реорганизации полиции. Как ранее отмечалось, Миссия приняла активное участие в процессе переговоров, касавшихся реформы полиции.

Согласование и координация с существующими структурами

12. С тем чтобы содействовать процессу реорганизации полиции, Миссия продолжала оказывать поддержку и предоставляла консультации относительно осуществления и согласования юридических нормативных основ на государственном уровне, уровне образований и кантонов и уровне округа Брчко. Миссия продолжала взаимодействовать со старшим руководством полицейских ведомств и с министерствами внутренних дел на всех уровнях, с тем чтобы улучшить существующую структуру полиции и законодательство. Многие рекомендации вытекают из основной приоритетной задачи Миссии — оказать поддержку в деле борьбы с крупной и организованной преступностью.

13. Миссия разработала концепцию независимых приемных и аттестационных комиссий, которые являются усовершенствованной внутренней структурой Государственного агентства по расследованиям и охране (ГАРО) и, в частности, в отношении интеграции отделений Интерпола в состав Агентства в качестве Департамента по сотрудничеству с международной полицией.

14. Начиная с июля Миссия поощряла разработку коллективного соглашения для всей Боснии и Герцеговины между кадровыми органами полиции и профсоюзами. Проект коллективного соглашения для всех уровней, и в частности для ГАРО и пограничной полиции, был разработан представителями всех профессиональных союзов.

15. В координации со Специальным представителем Европейского союза, Управлением по правам человека и Силами Европейского союза Миссия продолжала осуществлять контроль и высказывала серьезные озабоченности относительно решения правительства Республики Сербской создать государственную компанию по обеспечению безопасности физических лиц и собственности Республики Сербской. После вмешательства руководителя Миссии министр внутренних дел Республики Сербской согласился на участие Миссии, СЕС и Специального представителя/Управления Высокого представителя в разработке устава компании. Однако рабочая группа, созданная правительством Республики Сербской, не смогла преодолеть озабоченности, высказанные международным сообществом, в частности в отношении роли, полномочий и размера этой компании.

16. 5 июля 2007 года эти озабоченности были доведены до сведения министра внутренних дел Республики Сербской и представлены Миссией властям Боснии и Герцеговины в ходе сессии Европейской комиссии по контролю за

процессом реформы. Миссия, Специальный представитель/Высокий представитель и Силы Европейского союза (СЕС) просили Республику Сербскую приостановить эту инициативу до окончания процесса реорганизации полиции. Только в этом случае возникнет возможность дать оценку того, каким образом такая компания будет вписываться в деятельность сектора безопасности в Боснии и Герцеговине. Рекомендации Миссии, касающиеся моратория на осуществление инициативы Республики Сербской, были основаны на выводах, которые были сделаны в ходе компаративного анализа деятельности сектора частных охранных услуг в Боснии и Герцеговине.

2. Оказание поддержки борьбе с организованной преступностью

17. В рамках консультаций Миссии по вопросам планирования и проведения расследований и операций по-прежнему основное внимание уделялось 20 основным «целям». На уровне Миссии Департамент по борьбе с организованной преступностью координировал и отслеживал достигнутый прогресс. Показатели достигнутых результатов и контроля включают аспекты деятельности полиции и прокуратуры, такие как возбуждение уголовных преследований и вынесение окончательных приговоров судебными органами.

18. Деятельность Миссии по-прежнему осуществлялась при поддержке возглавляемого Миссией Координационного совета ЕС. Совет проводил свои заседания по крайней мере раз в две недели и включал представителей канцелярии Специального представителя, СЕС, Специального департамента по организованной преступности в канцелярии государственного прокурора, управления ЕС по оказанию помощи в таможенных и фискальных вопросах (КАФАО), делегации Европейской комиссии и канцелярии Высокого представителя. Общие оперативные руководящие принципы деятельности Миссии-СЕС были пересмотрены в октябре 2007 года и по-прежнему являются надежной и хорошо функционирующей основой для координации и сотрудничества в рамках оперативной деятельности. Их следующий обзор будет осуществлен в конце апреля 2008 года.

19. Миссия также делала упор на аспекты сотрудничества международных полицейских ведомств, в частности на оказание помощи властям Боснии и Герцеговины в осуществлении стратегического соглашения с Европоллом, а также с другими механизмами ЕС.

Отношения между полицией и прокуратурой

20. Необходимо продолжить улучшение профессионального взаимодействия между полицией и прокуратурой на всех уровнях юрисдикции. Хотя по-прежнему возникают общие проблемы в области коммуникации и сотрудничества, тем не менее Миссия отмечает определенные позитивные итоги. Имеет место увеличение числа регулярных контактов, рабочих совещаний и консультаций по конкретным вопросам. Миссия отметила увеличение числа совместно разрабатываемых и осуществляемых стратегий в области расследований и оперативных планов, а также целенаправленных следственных мероприятий. К настоящему времени эти аспекты следственной деятельности однако характеризовались недостаточным участием необходимых экспертов как со стороны прокуратуры, так и со стороны полиции. Однако благодаря наставнической деятельности Миссии, следует отметить значительный прогресс.

21. Ключевыми проблемами по-прежнему является отсутствие четкого и совместного понимания соответствующих ролей, прав и обязанностей прокуратуры в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. В результате оба партнера не проявляют достаточной инициативы в областях своей соответствующей деятельности, касающейся проведения расследований.

22. Миссия рекомендовала улучшить официальные аспекты расследований. С тем чтобы активизировать процесс адаптации с учетом новой уголовно-правовой и процессуальной системы, Миссия продолжала поощрять проведение совместной подготовки сотрудников полиции и прокуратуры в рамках локальных инициатив по профессиональной подготовке сотрудников судебных органов и проведения совместной профессиональной подготовки.

23. Миссия организовала и содействовала проведению трех семинаров для сотрудников полиции и прокуратуры в качестве последующих мероприятий в свете проведенной в Боснии и Герцеговине конференции по вопросу о сотрудничестве полиции и прокуратуры, которая состоялась в мае 2007 года. В этих семинарах приняли участие эксперты полиции и прокуратуры, которые уделили основное внимание общим формальным аспектам проведения расследований, комплексным финансовым расследованиям и специальным следственным мерам. Миссия занимается работой в связи с этими вопросами в тесном сотрудничестве со Специальным представителем, как предусмотрено его мандатом.

Аттестация полиции

24. В июле Канцелярия Высокого представителя направила уведомление руководящему совету полиции относительно письма от 30 апреля 2007 года Председателя Совета Безопасности, которое касалось уволенных сотрудников полиции. Руководящий совет полиции впоследствии опубликовал пресс-релиз, отметив свою готовность дальше разъяснить положение письма для тех сотрудников, которым было отказано в аттестации со стороны Специальных международных полицейских сил (СМПС). Это письмо было направлено для его непосредственного осуществления всеми правоприменительными агентствами страны. Копии письма были также распространены и обсуждены в ходе совещания комиссаров полиции Федерации, которое состоялось 26 июля. 16 августа министр внутренних дел Федерации и директор полиции препроводили типовые поправки к закону о сотрудниках полиции министрам внутренних дел и комиссарам полиции кантонов, с тем чтобы начать юридические процедуры для их принятия кантональными ассамблеями, в то же время эти поправки также должны быть приняты на уровне Федерации. Эти поправки должны дать возможность бывшим сотрудникам полиции, которые не прошли аттестации СМПС, подать заявления на вакантные должности в правоприменительных агентствах Боснии и Герцеговины в соответствии с условиями, определенными в письме Председателя Совета Безопасности.

25. На государственном уровне эти поправки еще находятся в стадии рассмотрения. В Республике Сербской эти поправки были включены в проект закона о сотрудниках полиции, который еще необходимо окончательно доработать. В Брчко эти поправки уже были приняты.

3. Ужесточение внутреннего/внешнего контроля, инспектирование и отчетность полиции

26. По-прежнему предпринимались попытки с целью политического вмешательства в работу полиции. В нескольких случаях Миссия была вынуждена рассмотреть требования относительно национальной сбалансированности в эшелонах высшего руководства полиции, при этом призывая местных руководителей полиции согласиться с основополагающим принципом, в соответствии с которым в вопросах деятельности полиции должны преобладать профессиональные критерии.

27. На уровне Федерации нормализовались отношения между министром и директором полиции после назначения нового министра. Это в свою очередь дало возможность привлечь министра Федерации и всех министров на уровне кантонов к процессу регулярных ежемесячных совещаний со всеми комиссарами полиции.

28. Министры внутренних дел кантонов доказали, что они являются конструктивными партнерами в ходе этих совещаний. Миссия признала необходимость уточнить роль министров в процессе назначений, оценки деятельности и увольнения комиссаров полиции. С тем чтобы еще больше повысить отчетность, Миссия предприняла скрупулезную ревизию существующих законов министерств внутренних дел кантонов в партнерстве с представителями местной полиции.

29. В течение отчетного периода инспекционные группы Миссии провели две аудиторские проверки, касающиеся проверки хранения полицией конфискованного оружия и наркотиков. Первоначальная проверка была проведена с целью сбора данных и проведения анализа существующего законодательства, регулирующего этот вопрос. После этой первой проверки был проведен ряд инспекций на уровне Федерации в Республике Сербской путем посещения нескольких полицейских отделений, с тем чтобы проверить, каким образом полицейские службы решают вопросы хранения наркотиков и оружия после их конфискации. Предварительные результаты показывают наличие определенных практических проблем, касающихся отсутствия сотрудничества с судами, которые не отдают приказы об уничтожении конфискованных средств. Места хранения часто являются либо неадекватными или небезопасными, а иногда на этих объектах хранятся совместно оружие и боеприпасы.

Независимая приемная и аттестационная комиссия

30. 24 июля Рабочая группа Комиссии федерального парламента по вопросам отбора и назначений завершила процесс отбора членов Независимой приемной и аттестационной комиссии Федерации и предложила назначить семь кандидатов (3 босняка, 2 хорвата, 1 серб и 1 представитель других национальностей). 25 июля Палата представителей Федерации назначила предложенных кандидатов, и 26 июля Народная палата одобрила это решение.

31. Рабочая группа в полной мере согласна с озабоченностями Миссии и Канцелярии Высокого представителя относительно двух кандидатов. Следует отметить, что затянувшийся процесс отбора и назначения новых членов Независимой приемной и аттестационной комиссии Федерации наконец завершен; однако новая Комиссия должна будет незамедлительно приступить к рассмот-

рению нескольких весьма сложных и чувствительных вопросов, касающихся статуса нынешнего директора полиции Федерации и отбора новых директоров полицейских учреждений.

32. Миссия осуществила обзор последнего варианта проекта концептуального доклада о Независимой приемной и аттестационной комиссии. В этот вариант включены все подробные элементы предполагаемой новой системы отбора и назначения. В основном в этом варианте предлагается изменить роль Комиссии, с тем чтобы предоставить больше полномочий министру и правительству в вопросах назначения руководителей полицейских учреждений.

33. По сравнению с нынешней системой проект концептуального документа предлагает компромиссное решение путем введения распределения обязанностей между Независимой комиссией, министром и правительством на различных этапах процесса отбора и назначения.

4. Дальнейшая поддержка процесса становления Государственного агентства по расследованиям и охране и пограничной полиции

34. Государственное агентство по расследованиям и охране было учреждено в качестве основного органа для расследования преступлений по представлению государственного прокурора. Это еще молодое полицейское агентство, которое было учреждено в 2003 году. В настоящее время следственные департаменты неполностью укомплектованы персоналом в силу того, что приоритетное внимание уделяется набору кадров для Департамента охраны. Руководящие должности в основном уже заполнены, однако Агентство все еще испытывает нехватку в оперативных следователях, что ведет к оперативным трудностям, когда необходимо проводить расследования. Короче говоря, технические и правовые вопросы часто мешают выполнению их функций и ограничивают их потенциал.

35. Государственное агентство по расследованиям и охране при содействии Миссии и Канцелярии Высокого представителя смогло получить необходимые средства, для того чтобы осуществить строительство нового здания штаба в 2008 и 2009 годах. Ассигнования по бюджету на 2008 год были обсуждены с министерством финансов и казначейством и были значительно увеличены. Это позволит Агентству приступить к полному формированию Агентства путем дальнейшего укомплектования кадров и приобретения средств. Будут также предоставлены средства для специальных целевых расходов, включая работу с информаторами и расходы по защите свидетелей.

36. В течение отчетного периода выборы нового директора и других старших должностных лиц характеризовались определенными политическими трудностями. В сентябре Миссия, Канцелярия Высокого представителя и посольство Соединенных Штатов Америки договорились о том, что министра безопасности следует настоятельно просить возобновить процесс отбора кандидата на должность директора Агентства в рамках соответствующей комиссии, поскольку первый раунд закончился безрезультатно и не удалось набрать достаточного числа подходящих кандидатов. Впоследствии на заседании 27 декабря

руководитель Миссии в Боснии и Герцеговине назначил из пяти предложенных кандидатов Мирко Лужича (бывшего главу департамента оперативной поддержки Агентства, серба) в качестве директора.
