

Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов

Автор: сэр Майкл Вуд

Старший научный сотрудник Центра международного права им. Лаутерпахта

Кембриджский университет

Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (также именуемая «Конвенция о защите дипломатов»), была принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 14 декабря 1973 года. Это одна из нескольких «секторальных» контртеррористических конвенций, разработанных в ходе переговоров в рамках Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений. Она основывается на важных кодификационных конвенциях в области привилегий и иммунитетов, включая венские конвенции о дипломатических и консульских сношениях. Организация американских государств уже в феврале 1971 года приняла конвенцию по этому вопросу. Конвенция была разработана в ответ на резкое увеличение числа похищений и убийств дипломатических агентов начиная с конца 1960-х годов, таких как убийство посла Федеративной Республики Германия в Гватемале фон Шпрети. Принятие секторальной конвенции, как правило, происходит в ответ на такие события, как угон самолетов, авиационный саботаж, нападения на морские суда и т.д.

Конвенция разрабатывалась на протяжении всего лишь двух лет при тесном сотрудничестве между Комиссией международного права (КМП) и Шестым комитетом Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (Комитет по правовым вопросам). Инициатива в отношении Конвенции была выдвинута КМП, которая на своей сессии 1971 года по предложению одного из своих американских членов Ричарда Д. Кирни постановила, что если Ассамблея обратится с соответствующей просьбой, то она подготовит проекты статей о преступлениях, таких как убийства, похищения и нападения на дипломатов и других лиц, имеющих право на особую защиту согласно международному праву. Позднее в том году Генеральная Ассамблея обратилась к КМП с просьбой подготовить такие статьи. КМП сделала это оперативно на своей следующей сессии в 1972 году, не обращаясь к обычным процедурам назначения специального докладчика. Вместо этого председателем Рабочей группы стал член Комиссии из Японии Синдзин Цуруока. Первоначально рассмотрев этот вопрос позднее в 1972 году, Шестой комитет завершил стадию межправительственных переговоров в ходе своей очередной сессии в 1973 году, при этом значительная часть работы была проделана в Редакционном комитете Шестого комитета. Прецедентом для этого стали переговоры по Конвенции о специальных миссиях 1969 года, и ожидалось, что эта процедура будет использоваться в ряде последующих проектов, наиболее недавним из которых является Конвенция Организации Объединенных Наций о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности 2004 года.

Особая трудность (как и с другими контртеррористическими конвенциями и не в меньшей мере в случае общей конвенции, которую надлежит заключить) возникает в связи с вопросом о национально-освободительных движениях. В конечном счете, найденное решение заключалось во включении в резолюцию о принятии Конвенции (резолюция 3166 (XXVIII)), пункта, в котором Генеральная Ассамблея выразила мнение о том, что ее положения «никоим образом не могут наносить ущерб осуществлению законного права на самоопределение и независимость в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций и Декларацией о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, народами, борющимися против колониализма, чужеземного господства, иностранной оккупации, расовой дискриминации и апартеида». Это решение было приемлемым, поскольку оно не могло толковаться как имеющее своей целью установить какое-либо изъятие из преступлений, охватываемых Конвенцией, или каким-либо образом обусловить обязательства, взятые на себя государствами — участниками Конвенции. Необычный момент заключается в том, что Ассамблея постановила, что эта резолюция должна быть опубликована вместе с Конвенцией.

Текст Конвенции близко следует модели, установленной для Гагской конвенции 1970 года и Монреальской конвенции 1971 года, обе из которых были разработаны в рамках Международной организации гражданской авиации. Как и они, она основана на принципе «выдавать или осуществлять судебное преследование» (*aut dedere aut judicare*), т.е. на принципе, который в настоящее время (2008 год) изучается КМП. В разработанных КМП проектах статей 1972 года фактически наблюдается отход, причем довольно значительный, от прецедентов, и в ходе всей работы Шестого комитета прослеживалась тенденция к тому, чтобы сделать систему новой конвенции ближе к системе Гагской и Монреальской конвенций. Впоследствии контртеррористические конвенции в значительной степени следовали этой модели.

Центральное положение Конвенции требует, чтобы лицо, предположительно совершившее некоторые серьезные нападения на дипломатов и других «международно защищаемых лиц», либо выдавалось, либо его или ее дело передавалось компетентным органам для целей уголовного преследования (статья 7). Государства должны устанавливать юрисдикцию в отношении преступлений, указанных в статье 2 Конвенции (которые в любом случае будут общеуголовными преступлениями), в некоторых случаях (статья 3). Она предусматривает сотрудничество между государствами в предотвращении преступлений и в предоставлении информации (статьи 4 и 5). Государства должны обеспечивать наличие предполагаемых преступников, находящихся на их территории, для целей уголовного преследования или выдачи (статья 6). Конвенция содержит положение о содействии выдаче, однако не устраняет исключения в отношении политических преступлений, когда оно действует во внутригосударственном законодательстве (статья 8). (Это стало предметом более поздней Европейской конвенции 1977 года о пресечении терроризма.) Кроме того, в ней содержится положение о взаимной помощи (статья 10). В нее включено тщательно оговоренное положение об убежище (статья 11).

Термин «находящиеся под международной защитой лица» является новым и не имеет какого-либо конкретного значения вне контекста Конвенции. Цель заключается в том, чтобы охватить всех лиц, которые имеют в соответствии с международным правом право на особую защиту от каких-либо нападений или посягательств на свободу и достоинство. Это отражает формулировку статьи 29 Венской конвенции о дипломатических сношениях и соответствующие статьи в других конвенциях о привилегиях и иммунитетах. Определение в статье 1 в явно выраженной форме охватывает глав государств, глав правительств и министров иностранных дел, подтверждая тем самым особый статус этих трех должностных лиц (ср. со статьей 7 Венской конвенции о праве международных договоров, статьей 21 Конвенции о специальных миссиях).

В деле, касающемся некоторых вопросов взаимной помощи по уголовным делам (Джибути против Франции), в Международном Суде заявитель сослался на Конвенцию в поддержку своего утверждения о том, что, направив повестки главе государства Джибути и высокопоставленным должностным лицам Джибути в качестве свидетелей, ответчик нарушил обязательство предотвращать нападения на таких лиц и посягательства на их свободу и достоинство. Однако Суд отметил, «что цель Конвенции 1973 года заключается в предотвращении серьезных преступлений против находящихся под международной защитой лиц и обеспечении возбуждения уголовного преследования в отношении предполагаемых исполнителей таких преступлений. Поэтому она не является применимой к конкретному вопросу об иммунитете от юрисдикции в отношении вызова по повестке в качестве свидетелей некоторых лиц в связи с уголовным расследованием и Суд не может принять ее во внимание в этом деле» (Решение от 4 июня 2008 года, пункт 159).

В заключительных положениях Конвенции содержатся некоторые интересные моменты. Положение об урегулировании споров в статье 13 позволяет государствам отказаться от его применения, однако после окончания холодной войны ряд оговорок в этой связи был снят. Статья 14 предусматривает, что Конвенция открыта для участия «всех государств». Это был первый такой отход от «Венской формулы» (которая устанавливает, какие государства имеют право становиться участниками рассматриваемой конвенции), и он сопровождался пониманием в Ассамблее (применимым ко всем таким договорам) о том, «что Генеральный секретарь при выполнении своих функций депозитария конвенции, содержащей положение о «всех государствах», будет следовать практике Генеральной Ассамблеи и, в случае необходимости, будет запрашивать мнения Ассамблеи до получения документа о подписании или документа о ратификации или присоединении».

По состоянию на 25 мая 2008 года участниками Конвенции о пользующихся международной защитой лицах были 168 государств, и (с точки зрения участия) она является очень успешной. Значительное число государств стали участниками в последние несколько лет, предположительно в качестве шага, рекомендованного Генеральной Ассамблеей, в направлении принятия контртеррористических конвенций после террористических нападений на Всемирный торговый центр в Нью-Йорке 11 сентября. Конвенция составляет часть «правоприменительной» реакции международного сообщества на терроризм. Терроризм стал большим бедствием в 1960-х и 1970-х годах, однако

реакция на него пока не достигла уровня последних десятилетий, когда Совет Безопасности принимает меры согласно статье VII и время от времени используется подход «вооруженного конфликта» к борьбе с терроризмом («глобальная война с террором»). Подобно большинству контртеррористических конвенций она имела больше символическое, чем практическое значение. Ее время от времени упоминают при изложении аргументации в делах, рассматриваемых Международным Судом, и применяют во внутригосударственных судах. В 1980 году Генеральная Ассамблея установила процедуры представления докладов, согласно которым государства должны представлять доклады о мерах, принятых ими для усиления защиты, безопасности и охраны дипломатов и консульских миссий и представителей, а также миссий и представителей при международных организациях и должностных лиц таких организаций (резолюция 35/168 Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1980 года). Эти процедуры продолжают действовать. Нападения на находящиеся под международной защитой лиц продолжают быть бедствием и даже стали совершаться в отношении сотрудников Организации Объединенных Наций (наиболее трагичным инцидентом является подрыв Миссии Организации Объединенных Наций в Багдаде 19 августа 2003 года). Поэтому потенциально Конвенция сохраняет свое важное значение.

Соответствующие материалы

A. Правовые инструменты

Vienna Convention on Diplomatic Relations, Vienna, 14 April 1961, United Nations, *Treaty Series*, vol. 500, p. 95

Vienna Convention on Consular Relations, Vienna, 22 April 1963, United Nations, *Treaty Series*, vol. 596, p. 261

Convention on special missions, New York, 8 December 1969, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1400, p. 231

Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23 May 1969, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, p. 331

Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, The Hague, 16 December 1970, United Nations, *Treaty Series*, vol. 860, p. 105

Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, Montreal, 23 September 1971, United Nations, *Treaty Series*, vol. 974, p. 177

European Convention on the Suppression of Terrorism, Strasbourg, 27 January 1977, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1137, p. 93

B. Судебная практика

International Court of Justice, *Certain Questions of Mutual Judicial Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France)*, Judgement of 4 June 2008

C. Документы

Yearbook of the International Law Commission 1972, vol. II, 309 *et seq*

D. Доктрина

J. Craig Barker, *The Protection of Diplomatic Personnel*, Hampshire, Ashgate Publishing Limited, 2006

E. Denza, *Diplomatic law*, 3rd ed., Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 258-263.

A. B. Green, "Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Diplomatic Agents and Other Internationally Protected Persons: An Analysis", *Virginia Journal of International Law*, vol. 14, 1973-1974, pp. 703-728.

F. Przetacznik, "Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons", *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, vol. 52, 1974, pp. 208-247.

M. C. Wood, "The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 23, 1974, pp. 791-817 [and articles referred to at n 2].

A. D. Watts, *The International Law Commission, 1949-1998*, vol. I, Oxford, Oxford University Press, 1999.