

Международные организации

ОБСЕ: ПРИВИЛЕГИИ И ИММУНИТЕТЫ

Ю. А. Ясносокирский

Объем правосубъектности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)¹ как международной организации, привилегии и иммунитеты ее институтов, должностных лиц и персонала, представительств государств—участников ОБСЕ, миссий Организации и их сотрудников регулируются как законодательством государств—членов, так и рядом международных договоров, решениями самой Организации.

В наиболее обобщенном виде привилегии и иммунитеты были сформулированы в ходе проходившей в Риме с 30 ноября по 1 декабря 1993 г. четвертой встречи Совета министров ОБСЕ, где было принято решение “Положения, касающиеся правоспособности институтов ОБСЕ и привилегий и иммунитетов”². В нем, в частности, рекомендовалось государствам-участникам, с соблюдением действующих в них конституционных, законодательных и связанных с ними требований, наделять институты ОБСЕ (в первую очередь Секретариат Организации и Бюро по демократическим институтам и правам человека) правоспособностью. Предусматривалось, что институты ОБСЕ, представительства государств-участников, их представители, должностные лица Организации, сотрудники миссий ОБСЕ пользуются иммунитетами и привилегиями, необходимыми им для выполнения функций, которые связаны с деятельностью Организации:

привилегии и иммунитеты для институтов ОБСЕ, которые включали бы неприкосновенность служебных помещений Организации, неприкосновенность архивов, неприкосновенность служебной переписки, судебный иммунитет, освобождение от прямых налогов и таможенных сборов, льготы в отношении валюты;

устанавливались за постоянными представительствами государств—членов ОБСЕ привилегии и иммунитеты в том же объе-

ме, что и за другими дипломатическими представительствами согласно Венской конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1963 г., т. е. неприкосновенностью помещений представительства, неприкосновенностью архивов и документов, освобождением представительства от налогообложения, свободой передвижения и сношения с направляющим государством. В то же время глава представительства и его сотрудники (дипломатический и административно-технический персонал) обладают функциональным иммунитетом от юрисдикции, неприкосновенностью документов, налоговым иммунитетом, освобождением от таможенных пошлин и досмотра и иммиграционных ограничений. Аналогичными привилегиями и иммунитетами пользуются члены семьи сотрудников представительства, постоянно проживающие с ними;

привилегии и иммунитеты должностных лиц ОБСЕ (в первую очередь, генерального секретаря Организации, Верховного комиссара по делам национальных меньшинств и других официальных лиц, "возглавляющих тот или иной орган" ОБСЕ), которые включают: судебный иммунитет (должностное лицо не подлежит судебной ответственности за сказанное или написанное им или за все действия, совершенные им в качестве должностного лица), таможенные привилегии, предусматривающие право на беспошлинный ввоз и вывоз мебели и имущества при первоначальном вступлении в должность или при прекращении исполнения своих обязанностей. При этом, как указывается в "Положениях о персонале"³, "привилегии и иммунитеты, которыми пользуются сотрудники ОБСЕ, предоставляются в интересах ОБСЕ. Такие привилегии и иммунитеты не освобождают сотрудников от выполнения распространяющихся на них обязательств, не связанных с выполнением ими своих обязанностей, или от соблюдения законов и установленных полицией правил". В каждом конкретном случае руководство ОБСЕ может решать вопрос о снятии с того или иного сотрудника иммунитета от судебного преследования или процессуальных действий;

привилегии и иммунитеты членов миссий ОБСЕ, которые при исполнении своих служебных обязанностей не подлежат аресту или задержанию в какой бы то ни было форме, пользуются судебным иммунитетом даже по завершении их миссии в отношении деятельности, включая все сказанное и написанное им, неприкосновенностью их бумаг и документов, использовать в своей официальной корреспонденции шифр и курьеров, которые обладают теми же привилегиями и иммунитетами, что и дипломатические курьеры. На членов миссии распространяются те же привилегии и иммунитеты, что и на дипломатических агентов в

отношении иммиграционных ограничений, валюты, личного багажа, права на эвакуацию во время вооруженных конфликтов и кризисных ситуаций, права пользоваться флагом и эмблемой ОБСЕ на помещении миссии и на средствах передвижения.

В настоящее время¹ в адрес генерального секретаря ОБСЕ поступили письменные подтверждения от 14 государств—участников Организации (Австрии, Бельгии, Чехии, Дании, Финляндии, Германии, Италии, Нидерландов, Норвегии, Польши, Швеции, Великобритании и США) с уведомлением об инкорпорации “Положений, касающихся правоспособности институтов ОБСЕ и привилегий и иммунитетов”, в национальное законодательство.

Комплекс взаимоотношений между главными институтами ОБСЕ (Секретариатом, БДИПЧ, Судом по примирению и арбитражу, Пражским офисом) и государством пребывания регулируется на основе двусторонних соглашений между ОБСЕ и соответствующими странами. В них нашли свое отражение и вопросы привилегий и иммунитетов вышеназванных учреждений Организаций, что также закреплено и в местном законодательстве. К примеру, на этой основе в Австрии 15 мая 1993 г. был принят Федеральный закон о правовом статусе институтов ОБСЕ, в соответствии с которым объем привилегий и иммунитетов учреждений ОБСЕ и их персонала, аккредитованного в этой стране или находящегося в Австрии по служебным обязанностям, представительств или делегаций государств—членов ОБСЕ приравнивается к аналогичным привилегиям и иммунитетам сотрудников отделения ООН в Вене и соответствующих представительств и делегаций, которые предусмотрены Соглашением между ООН и Австрийской Республикой относительно Штаб-квартиры ЮНИДО и других представительств ООН в Венском международном центре от 19 января 1981 г. и Соглашением между ООН и Австрийской Республикой относительно штаб-квартиры ООН в Вене от 29 ноября 1995 г., что, в свою очередь, соответствует статусу дипломатических представительств и их персонала, аккредитованного в Австрии, которые подпадают под действие Венской конвенции 1961 г.

Деятельность полевых миссий ОБСЕ, как правило, регулируется их мандатом и меморандумом о взаимопонимании между страной пребывания и ОБСЕ. Этот документ, за некоторыми исключениями⁵, предусматривает дипломатический статус миссии и ее персонала и вытекающие из этого соответствующие иммунитеты и привилегии (неприкосновенность помещений и транспортных средств миссии, свобода передвижения, таможенные привилегии и т. д.).

В ходе Будапештского саммита 1994 г., ознаменовавшего активизацию процесса институализации Организации, было отмечено что ОБСЕ “рассмотрит ход выполнения принятого в Риме Решения о правоспособности, привилегиях и иммунитетах и, при необходимости, изучит возможность согласования дальнейших мер правового характера. Кроме того, государства-участники будут рассматривать возможности закрепления в национальном законодательстве взятых ими на себя обязательств и заключения, когда это целесообразно, соответствующих договоров”. Конкретных шагов, однако, до последнего времени не последовало.

В этой связи генеральный секретарь ОБСЕ Дж. Арагона в июле 1998 г. обратился к государствам-членам с инициативой рассмотреть ход выполнения Римского Решения 1993 г., а также с просьбой информировать о закреплении в рамках национального законодательства привилегий и иммунитетов ОБСЕ и ее сотрудников.

Россия, рассматривая международно-правовое оформление привилегий и иммунитетов как конкретный шаг в наделении ОБСЕ надлежащими возможностями для выполнения стоящих перед ней масштабных задач региональной организации и в особенности облегчения ее деятельности на местах, подтвердила свою позицию относительно того, что предоставление привилегий и иммунитетов на территории Российской Федерации может быть осуществлено на основе международного договора, что могло, в свою очередь, создать прецедент для юридического закрепления в будущем привилегий и иммунитетов ОБСЕ путем заключения соответствующего многостороннего соглашения.

¹ До декабря 1994 г. — Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Как отмечалось в Решениях Будапештской встречи на высшем уровне, переименование ОБСЕ в ОБСЕ “не изменяет ни характера... обязательств по ОБСЕ, ни статуса ОБСЕ и его институтов”.

² CSCE/4с/Dec. 2., 1993.

³ DOC.PC/2/96

⁴ По состоянию на 13 июля 1998 г.

⁵ Ряд государств—участников ОБСЕ по тем или иным мотивам, ссылаясь на отсутствие у ОБСЕ учредительных документов, ставят под сомнение правосубъектность ОБСЕ как международной организации. На практике это, в частности, проявляется в том, что в некоторых принимающих полевые миссии ОБСЕ государствах персонал миссий не пользуется в полном объеме привилегиями и иммунитетами, в особенности в отношении уплаты местных налогов и таможенных сборов, что, в свою очередь, ведет к увеличению неоправданных расходов в бюджете ОБСЕ на содержание этих миссий.