Конвенция о специальных миссиях

Сэр Майкл Вуд

Старший научный сотрудник Центра международного права им. Лаутерпахта Кембриджский университет

Введение

Конвенция о специальных миссиях (иногда называемая «Нью-Йоркская конвенция») была принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 8 декабря 1969 года вместе с Факультативным протоколом об обязательном разрешении споров, а также резолюцией, касающейся гражданских исков. Конвенция вступила в силу 21 июня 1985 года. На момент подготовки настоящего материала (апрель 2012 года) участниками Конвенции являются 38 государств.

Исторический контекст

Дипломатия ad hoc является старейшей формой дипломатии. В 1963 году Секретариат Организации Объединенных Наций дал следующее пояснение:

> «Традиция направлять специального посланника с миссией из одного государства в другое, с тем чтобы отметить значение или важность какого-либо события, возможно, является старейшим из всех способов поддержания дипломатических отношений. Лишь с возникновением современных национальных государств постоянно аккредитованные дипломатические миссии, на которые возложен широкий круг полномочий, заменили временных послов, которые направлялись по особым случаям одним сувереном к другому. Однако, несмотря на то, что правовые нормы, разработанные для установления дипломатических отношений между государствами основывались во многом на проведении постоянных миссий и специальные миссии стали рассматриваться в качестве частного случая постоянных миссий, направление специальных миссий никогда не прекращалось. В XVIII и XIX веках подобные миссии нередко направлялись для соответствующего представительства государства на крупных церемониальных мероприятиях, таких как коронации или королевские свадьбы, или же в целях проведения важных политических переговоров, прежде всего переговоров на международных конгрессах» (*Yearbook of the International Law Commission 1963*, vol. II, p. 151, para 3).

Процесс обсуждения

В 1958 году, представив Генеральной Ассамблее окончательный проект Конвенции о дипломатических сношениях и иммунитетах, Комиссия международного права заявила, что, хотя в этом проекте рассматривается лишь вопрос о постоянных дипломатических представительствах, дипломатические отношения принимают и другие формы, которые можно было бы отнести к категории «дипломатии ad hoc», включающей в себя послов по особым поручениям, дипломатические конференции и специальные миссии, направляемые в различные государства с ограниченными целям» (*Yearbook of the International Law Commission 1958*, vol. II, p. 89, para 51). Кроме того, в

Copyright © United Nations, 2013. All rights reserved

1958 году Комиссия запросила А.Е.Ф. Сандстрёма (Специального докладчика по теме «Дипломатические сношения и иммунитеты») представить доклад на одной из последующих сессий, а в 1959 году назначила его Специальным докладчиком по новой теме «Специальные миссии».

В 1960 году на основе доклада Сандстрёма, но без проведения обычного углубленного исследования, Комиссия приняла и представила Генеральной Ассамблее три проекта статей о специальных миссиях и комментарии к ним, четко отметив, что проекты должны рассматриваться «лишь в качестве предварительного исследования» (*Yearbook of the International Law Commission 1960*, vol. II, p. 179, para 37). Эти статьи предусматривали применение к специальным миссиям правил, разработанных для привилегий и иммунитетов постоянных дипломатических представительств.

В резолюции 1504 (XV) от 12 декабря 1960 года Генеральная Ассамблея приняла решение направить три проекта статей Конференции по дипломатическим сношениям и иммунитетам Организации Объединенных Наций (Венская конференция), с тем чтобы их можно было рассмотреть вместе с проектами статей о постоянных дипломатических представительствах.

На Венской конференции вопрос о специальных миссиях был передан Подкомитету, учрежденному Комитетом полного состава. Подчеркнув важность вопроса о специальных миссиях, Подкомитет отметил, что в связи с нехваткой времени проекты статей о специальных миссиях, вопреки обычной практике, не были переданы правительствам для комментариев до того как им была придана окончательная форма, и что в проекте статей всего лишь указывается какие нормы, касающиеся постоянных представительств, применимы и какие не применимы к специальным миссиям. По мнению Подкомитета, хотя основные нормы действительно могут быть одинаковыми, было бы неправильно полагать, что такой подход неизбежно распространяется на всю область регулирования специальных миссий. После рассмотрения этой темы Подкомитетом и Комитетом полного состава Венская конференция приняла резолюцию, в которой Генеральной Ассамблее рекомендовалось вновь направить эту тему Комиссии международного права (A/CONF.20/10/Add.1).

В 1961 году Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 1687 (XVI) от 18 декабря 1961 года, в которой Комиссии международного права предлагалось продолжить изучение вопроса о специальных миссиях и представить по нему доклад Ассамблее.

В 1963 году Комиссия назначила Милана Бартоша Специальным докладчиком и постановила, что он должен подготовить проекты статей на основе положений Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года, однако при этом Специальный докладчик должен учитывать, что в силу своих функций и характера специальные миссии являются институтом, отличающимся от постоянных представительств.

Комиссия рассматривала эту тему в период 1964–1967 годов. В связи с ее работой по указанной теме Комиссия рассмотрела четыре доклада Специального докладчика, информацию, представленную правительствами, а также документ, подготовленный Секретариатом.

В 1964 году Комиссия приняла в предварительном порядке 16 статей, которые были представлены Генеральной Ассамблее и правительствам для

Copyright © United Nations, 2013. All rights reserved

ознакомления.. В 1965 году в ходе первой части своей сессии Комиссия приняла в предварительном порядке еще 28 проектов статей. Все принятые тогда проекты статей были представлены Генеральной Ассамблее для рассмотрения, а также препровождены правительствам для комментариев.

В 1966 году Комиссия рассмотрела некоторые вопросы общего характера, касающиеся специальных миссий, возникшие в связи с мнениями, высказанными в Шестом (Правовом) комитете Генеральной Ассамблеи, и письменными комментариями правительств, поскольку их урегулирование являлось важным предварительным условием дальнейшей работы над проектами статей.

В 1967 году Комиссия приняла свод из 50 окончательных проектов статей о специальных миссиях и представила их Генеральной Ассамблее с рекомендацией «принять надлежащие меры для заключения конвенции по вопросу о специальных миссиях» (*Yearbook of the International Law Commission 1967*, vol. II, p. 347, para. 33).

Шестой комитет рекомендовал включить в предварительную повестку дня сессии Генеральной Ассамблеи 1968 года пункт, озаглавленный «Проект конвенции о специальных миссиях» в целях принятия конвенции Ассамблеей. В резолюции 2273 (XXII) от 1 декабря 1967 года Ассамблея приняла рекомендацию Шестого комитета и предложила государствам-членам представить комментарии и замечания по проектам статей.

На двух сессиях в 1968 и 1969 годах Шестой комитет рассматривал пункт «Проект конвенции о специальных миссиях», взяв за основу окончательный проект статей Комиссии. В резолюции 2530 (XXIV) от 8 декабря 1969 года Генеральная Ассамблея по рекомендации Шестого комитета приняла Конвенцию о специальных миссиях.

Основные положения

Статьи 1–18 и 20 Конвенции о специальных миссиях касаются используемых терминов, а также направления, структуры и функций миссии. В статьях 9, пункт 2, 19 и 21–49 определены привилегии и иммунитеты миссии, а в статьях 50–55 содержатся заключительные положения. На тот момент заключительные положения были стандартными, однако включение так называемой «венской формулы», касающейся участия, было спорным с политической точки зрения.

Так же, как и в Венских конвенцияхо дипломатических и консульских сношениях в преамбуле Конвенции о специальных миссиях признается функциональная основа привилегий и иммунитетов и предусматривается следующее:

> «сознавая, что привилегии и иммунитеты, относящиеся к специальным миссиям, предоставляются не для выгод отдельных лиц, а для обеспечения эффективного выполнения функций специальных миссий как миссий, по своему характеру представляющих государство».

В статье 1(a) Конвенции дается следующее определение специальной миссии для целей Конвенции:

Copyright © United Nations, 2013. All rights reserved

> «"специальная миссия" — есть временная миссия, по своему характеру представляющая государство, направляемая одним государством в другое с согласия последнего для рассмотрения с ним определенных вопросов или для выполнения в отношении его определенной задачи».

В этом определении содержится ряд элементов: временный характер миссии (что отличает ее от постоянного дипломатического представительства); тот факт, что она представляет посылающее государство; тот факт, что она направляется «для совместного рассмотрения [с принимающим государством] определенных вопросов или для выполнении в отношении его определенной задачи».

В статье 1 прежде всего четко определено, что специальная миссия может быть направлена лишь с согласия принимающего государства, т.е. согласия на направление специальной миссии как таковой (по мнению *Satow* (p. 192), даже между сторонами Конвенции редко заключаются соглашения относительно ее применения к обычной специальной миссии).

В статье 2 указывается, что согласие означает предварительное согласие, которое должно быть получено через дипломатические или другие согласованные или взаимоприемлемые каналы.

В статье 3 содержится еще одно положение относительно согласия:

> «Функции специальной миссии определяются по взаимному согласию между посылающим государством и принимающим государством».

В Конвенции не содержится других положений, определяющих функции специальных миссий: отсутствует положение, соответствующее статье 3 Венской конвенции о дипломатических сношениях или статьи 5 Венской конвенции о консульских сношениях. В ходе обсуждения было отмечено, что «обычно задача, которую будет выполнять специальная миссия, является задачей, которая, как правило, будет выполняться постоянным дипломатическим представительством посылающего государства» (A/C.6/SR.1129, пункты 25 и 26). Постоянные дипломатические представительства выполняют широкий круг функций, и они никоим образом не ограничены тем, что можно отнести к классической дипломатии. В любом случае в ходе обсуждений договоренности об ограничении функций, которые могли бы выполняться какой-либо специальной миссией, достигнуто не было. По мнению некоторых государств, специальные миссии могли бы направляться по техническим, а также политическим вопросам. Ключевым элементом является требование о взаимном согласии в отношении функций миссии.

Два или несколько государств могут направить одновременно специальную миссию в другое государство для совместного рассмотрения вопроса, представляющего для них общий интерес (статья 6). Основной упор опять же делается на согласии.

В статье 18 предусматривается, что специальные миссии двух или нескольких государств могут собраться на территории третьего государства только после получения прямо выраженного согласия этого государства.

Предусмотрены различные категории членов специальных миссий (статья 1). Посылающее государство может свободно назначать членов специальной миссии, однако подробная информация о них должна быть

Copyright © United Nations, 2013. All rights reserved

представлена принимающему государству до их назначения, и это государство может заявлять возражения в отношении общего размера миссии или отдельных членов (статья 10). Приводится подробная информация об уведомлениях, направляемых министерству иностранных дел принимающего государства (статья 11). Все официальные дела ведутся с министерством иностранных дел принимающего государства или через это министерство, либо с таким органом принимающего государства, в отношении которого имеется договоренность (статья 15).

Объем предусмотренных в Конвенции преимуществ, привилегий и иммунитетов (статьи 22–49), соответствует — с относительно небольшими изменениями — объему преимуществ, привилегий и иммунитетов, предусмотренному для дипломатических представительств в Венской конвенции о дипломатических сношениях. Что наиболее важно, он включает в себя неприкосновенность личности и иммунитет от уголовной юрисдикции членов специальных миссий (статья 29 и пункт 1 статьи 31). В объем также входит иммунитет от гражданской и административной юрисдикции и на представителей распространяются те же исключения, что и на членов постоянного дипломатического представительства, а также дополнительное исключение, касающееся «исков о взыскании убытков, причиненных в результате несчастного случая, вызванного транспортным средством, используемым за пределами официальных функций данного лица» (пункт 2 статьи 31).

К числу других различий между привилегиями и иммунитетами, предоставляемыми Конвенцией о специальных миссиях и Венской конвенцией о дипломатических сношениях, относятся: помещения специальной миссии освобождаются от налогообложения только «в степени, совместимой с характером и продолжительностью функций, осуществляемых специальной миссией» (статья 24); согласие главы миссии на вход в помещения миссии может предполагаться «в случае пожара или другого стихийного бедствия, представляющего серьезную угрозу общественной безопасности», и только в том случае, когда нет возможности получить прямое согласие главы специальной миссии (статья 25); и архивы и документы, «когда это необходимо, должны иметь видимые внешние отличительные знаки» (статья 26).

Статья 21 предусматривает, что глава посылающего государства, возглавляющий специальную миссию, пользуется преимуществами, привилегиями и иммунитетами, которые признаются международным правом за главами государств, посещающими другое государство с официальным визитом; а также, что глава правительства, министр иностранных дел и другие «лица высокого ранга», участвующие в специальной миссии, пользуются в принимающем государстве, помимо того, что предоставляется им в силу Конвенции, преимуществами, привилегиями и иммунитетами, которые признаются за ними международным правом.

Факультативный протокол об обязательном разрешении споров построен по модели факультативных протоколов к Венским конвенциям о дипломатических сношениях и консульских сношениях. Он также вступил в силу 21 июня 1985 года. На момент подготовки настоящего материала (март 2012 года) его участниками являются 17 государств.

Copyright © United Nations, 2013. All rights reserved

Воздействие Конвенции на специальные миссии

Конвенция о специальных миссиях является применимым международным правом в отношениях между ее сторонами. Однако неясно, как она применяется на практике даже между самими сторонами. В любом случае сторон у нее относительно немного и по этому вопросу имеется несколько других договоров. Таким образом, в отношениях между большинством государств и в большинстве случаев нормы, регулирующие специальные миссии и другие официальные визиты, следует искать в международном обычном праве.

Трудно не согласиться с оценкой Синклера:

> «Данное усилие по прогрессивному развитию и кодификации оказалось лишь частично успешным безусловно из-за нежелания правительств предоставить специальным миссиям и их членам широкий круг привилегий и иммунитетов, тогда как, по мнению соответствующих правительств, предоставление таких привилегий и иммунитетов было бы неоправданным в силу функциональных причин» (I. Sinclair, *The International Law Commission* (1987), p. 61).

Хотя разработка Конвенции в Комиссии международного права и в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи, несомненно, оказала воздействие на нормы международного обычного права в этой области, нет оснований полагать, что все или даже большинство ее положений отражены в обычном праве, учитывая обстоятельства ее принятия и отсутствие поддержки этой Конвенции со стороны государств. На эту Конвенцию часто ссылаются в национальных судах как на свидетельство наличия определенных норм международного обычного права, особенно в отношении элементов (включая согласие) специальной миссии, а также неприкосновенности личности и иммунитета от уголовной юрисдикции членов специальной миссии. Однако нормы международного обычного права одновременно шире и ỳже положений Конвенции о специальных миссиях. Шире они потому, что категория прибывающих с официальными визитами лиц, которые могут иметь право на иммунитет, больше, чем это предусмотрено в Конвенции. А ỳже потому, что круг привилегий и иммунитетов значительно меньше и по существу ограничивается иммунитетом от уголовной юрисдикции и неприкосновенностью личности.

Материалы по теме

A. Правовые документы

Венская конвенция о дипломатических сношениях, Вена, 14 апреля 1961 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 500, p. 95.

Конвенция о консульских сношениях, Вена, 22 апреля 1963 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 596, p. 261.

Факультативный протокол об обязательном разрешении споров, 8 декабря 1969 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1400, p. 339.

Copyright © United Nations, 2013. All rights reserved

Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера, Вена, 14 марта 1975 года, документ A/CONF.67/16.

B. Судебная практика

French Property Commission in Egypt case (described in A. Watts, "Jurisdictional Immunities of Special Missions: The French Property Commission in Egypt", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 12, 1963, pp. 1383-1399.

Bundesgerichtshof (Federal Court of Justice, Germany), *Tabatabai* case (Case No. 4 StR 396/83), 27 February 1984, *EntBGH in Strafsachen*, vol. 32, 1984, p. 275; *International Law Reports*, vol. 80, pp. 388-424.

Oberster Gerichtshof (Supreme Court of Justice, Austria), *Syrian National Immunity* case (Case 12 Os 3/98), 12 February 1998, *International Law Reports*, vol. 127 pp. 88-93.

US District Court for the N.D. of Ohio, *Kilroy* v. *Windsor (Prince Charles, Prince of Wales)* (Civ. No. C-78-291 (N.D. Ohio, 1977)), *Digest of United States Practice in International Law* 641; *International Law Reports*, vol. 81, p. 605.

United States District Court, District of Columbia, *Li Weixum* et al. v. *Bo Xilai* (Civ. No. 04-0649 (RJL)), 568 F.Supp.2d 35 (D.D.C. 2008).

High Court, Queen's Bench Division (United Kingdom), *Khurts Bat* v. *The Investigating Judge of the German Federal Court and Others,* [2011] EWHC 2029 (Admin); [2011] All ER (D) 293 (Jul); *International Law Reports*, vol. 147, p. 633.

C. Документы

Доклад Комиссии международного права о работе ее десятой сессии, 28 апреля — 4 июля 1958 года (A/3859, воспроизводится в *Yearbook of the International Law Commission 1958*, vol. II, Chapter III).

Доклад Комиссии международного права о работе ее одиннадцатой сессии, 20 апреля — 26 июня 1959 года (A/4169, воспроизводится в *Yearbook of the International Law Commission 1959*, vol. II, Chapter III).

Дипломатия ad hoc — Доклад Специального докладчика А. Е. Ф. Сандстрёма (A/CN.4/129, воспроизводится в *Yearbook of the International Law Commission 1960*, vol. II).

Доклад Комиссии международного права о работе ее двенадцатой сессии, 25 апреля — 1 июля 1960 года (A/4425, воспроизводится в *Yearbook of the International Law Commission 1960*, vol. II, Chapter III).

Резолюция 1504 (XV) Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1960 года (Доклад Комиссии международного права о работе ее двенадцатой сессии).

Доклад Комитета полного состава (A/CONF.20/L.2) (*Официальные отчеты Конференции Организации Объединенных Наций о дипломатических сношениях и иммунитетах*, том II (Приложения, Заключительный акт, Венская конвенция о дипломатических сношениях, факультативные протоколы и резолюции)).

Copyright © United Nations, 2013. All rights reserved

Резолюция о специальных миссиях, принятая Конференцией (A/CONF.20/10/Add.1) (*Официальные отчеты Конференции Организации Объединенных Наций о дипломатических сношениях и иммунитетах*, том II (Приложения, Заключительный акт, Венская конвенция о дипломатических сношениях, факультативные протоколы и резолюции)).

Резолюция 1687 (XVI) Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1961 года (Вопрос о специальных миссиях).

Рабочий документ, подготовленный Секретариатом (A/CN.4/155, воспроизводится в *Yearbook of the International Law Commission 1963*, vol. II).

Доклад Комиссии международного права о работе ее пятнадцатой сессии, 6 мая — 2 июля 1963 года (A/5509, воспроизводится в *Yearbook of the International Law Commission 1963*, vol. II, Chapter IV).

Доклад о специальных миссиях Специального докладчика г-на Милана Бартоша (A/CN.4/166, воспроизводится в *Yearbook of the International Law Commission 1964*, vol. II).

Доклад Комиссии международного права о работе ее шестнадцатой сессии, 11 мая — 24 июля 1964 года (A/5809, воспроизводится в *Yearbook of the International Law Commission 1964*, vol. II, Chapter III (A/CN.4/173)).

Второй доклад о специальных миссиях Специального докладчика г-на Милана Бартоша (A/CN.4/179, воспроизводится в *Yearbook of the International Law Commission 1965*, vol. II).

Доклад Комиссии международного права о работе первой части ее семнадцатой сессии, 3 мая — 9 июля 1965 года (A/6009, воспроизводится в *Yearbook of the International Law Commission 1965*, vol. II, Chapter III (A/CN.4/181)).

Третий доклад о специальных миссиях Специального докладчика г-на Милана Бартоша (A/CN.4/189 and Add.1 & 2, reproduced in *Yearbook of the International Law Commission 1966*, vol. II).

Доклады Комиссии международного права о второй части ее семнадцатой сессии, 3–28 января 1966 года, и о ее восемнадцатой сессии, 4 мая — 19 июля 1966 года (A/6309/Rev.1, воспроизводится в *Yearbook of the International Law Commission 1966*, vol. II, Part II, Chapter III (A/CN.4/191)).

Четвертый доклад о специальных миссиях Специального докладчика г-на Милана Бартоша (A/CN.4/194 и Add.1–5, воспроизводится в *Yearbook of the International Law Commission 1967*, vol. II).

Доклад Комиссии международного права о работе ее девятнадцатой сессии, 8 мая — 14 июля 1967 года (A/6709/Rev.1 и Corr.1, воспроизводится в *Yearbook of the International Law Commission 1967*, vol. II, Chapter II and Annexes I and II (A/CN.4/199) (включая комментарии правительств (A/CN.4/188 и Add.1–4))).

Резолюция 2273 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 1 декабря 1967 года (Специальные миссии).

Резолюция 2531 (XXIV) Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1969 года (Урегулирование гражданских исков в связи с Конвенцией о специальных миссиях).

Copyright © United Nations, 2013. All rights reserved

D. Доктрина

M. Bartoš, "Le statut des missions spéciales de la diplomatie *ad hoc*", *Recueil des Cours*, vol. 108, 1963 (I), pp. 425-560.

M. R. Donnarumma, *La diplomazia "ad hoc"*, Dott. M. R. Donnarumma, Napoli, 1968.

M. R. Donnarumma, "La Convention sur les missions spéciales (8 décembre 1969)", *Revue belge de droit international*, n° 8, 1972, pp. 34-79.

E. Franey, *Immunity, Individuals and International Law: Which Individuals are Immune from the Jurisdiction of National Courts Under International Law*, Lambert Academic Publishing, Saarbrucken, 2011, pp. 135-149.

K. Ipsen, *Völkerrecht* (5th ed.), CH Beck, Munich, 2004, pp. 591-596.

N. Kalb, "Immunities, Special Missions", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law,* Oxford University Press, Oxford, 2012.

A. Maresca, *Le missioni speciali*, Giuffre, Milan, 1975.

B. Murty, *The International Law of Diplomacy*, New Haven Press/Dordrecht: Nijhoff, New Haven, 1989, pp. 262-266, 454-461.

J. Nisot, "Diplomatie *ad hoc* - les missions spéciales", *Revue belge de droit international*, n° 2, 1968, pp. 416-422.

M. Paszkowski, "The Law on Special Missions", *Polish Yearbook of International Law*, vol. VI, 1974, pp. 267-288.

F. Przetacznik, "Jurisdictional Immunity of the Members of a Special Mission", *Indian Journal of International* Law, vol. 11, 1971, pp. 593-609.

F. Przetacznik, "Diplomacy by Special Missions", *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, vol. 59, 1981, pp. 109-176.

M. Ryan, "The Status of Agents on Special Missions in Customary International Law", *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 16, 1978, pp. 157-196.

Satow's Diplomatic Practice (I. Roberts (ed.), 6th ed.), Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 187-193.

I. Sinclair, *The International Law Commission*, Grotius Publications, Cambridge, 1987.

M. Waters, *The Ad Hoc Diplomat: A Study in Municipal and International Law*, M. Nijhoff, The Hague, 1963.

M. Wood, "The Immunity of Official Visitors", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 16, 2012 *(forthcoming)*.

Copyright © United Nations, 2013. All rights reserved