

СТАТУС ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ ПОЧТЫ

Исса Бассам*

Данная статья посвящена рассмотрению статуса дипломатической почты как сопровождаемой дипломатическим курьером, так и пересылаемой без сопровождения. Автор исследует и определяет существующие проблемы в международном законодательстве, регулирующем вопросы правового положения дипломатической вализы. Также на примерах показаны существующие пробелы в законодательстве, касающиеся использования дипломатической почты. Обращается внимание, что до сих пор они не закреплены в международном праве.

Если определить, что такое дипломатическая почта, то в широком смысле - это средство и предмет связи между дипломатическим представительством, консульством и аккредитующим государством, иными представительствами и консульствами с целью обеспечения свободных сношений между ними, в соответствии с международным правом.

По мнению А. Янкова, являющегося официальным докладчиком Комиссии международного права ООН по вопросу о статусе дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером, «существуют, по крайней мере, пять существенных компонентов, которые взаимно переплетаются и вместе образуют правовое понятие дипломатической почты:

- функция почты;
- ее содержание;
- внешние характеристики, касающиеся ее идентификации как таковой;
- необходимые документы, указывающие на характер почты;
- режим, предоставленный ей властями государства пребывания или государства транзита в соответствии с международным правом» [5, p. 16].

В комментариях Комиссии международного права ООН к проекту статей Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года, указывалось, что дипломатическая почта определяется как «вместилище (мешок, сумка, конверт или какого бы то ни было вида пакет), содержащий документы или предметы, пред-

назначенные для официального пользования» [5, с. 207].

Дипломатическая почта в разных государствах именуется по-разному: так, в странах Европы - это bag (сумка, мешок, чемодан), в Соединенных Штатах Америки - pouch (мешок с почтой), во Франции - valise (саквояж, чемодан), в России - дипломатическая вализа. Но, вне зависимости от того, как дипломатическая почта именуется, она должна иметь внешние отличительные признаки.

В зависимости от количества мест, составляющих почту, выписывается соответствующий документ - курьерский лист, с указанием сопровождающих лиц, их статуса и количества занимаемых мест дипломатической почты, который подписывается отправляющим лицом с проставлением печати. В данном курьерском листе указывается адрес получателя, который должен соответствовать адресу на вализе, количеству мест дипломатической почты с указанием номера вализы. Сопроводительное письмо должно быть заполнено и подписано соответствующим лицом отправляющего ведомства и скреплено официально печатью, штампом этого ведомства. Данное письмо направляется вместе с дипломатической почтой обычно на почтовом мешке, сумке имеется кармашек, куда вкладывается указанное сопроводительное письмо к данной вализе. Например, в отношении дипломатической почты Сирии - сопроводительное письмо вкладывается в специально предназначенный карман на внешней стороне сумки.

* Бассам Исса, аспирант кафедры международного права Российского университета дружбы народов

Если пересылаемая дипломатическая почта не содержит предметов, корреспонденции, предназначенной для официального пользования, но указанная дипломатическая почта имеет внешние отличительные признаки, указывающие на её статус, то на данную вализу в любом случае распространяются иммунитеты, и она подлежит защите как таковая, что на практике может использоваться для пересылки иных предметов.

Так, в 1997 году стало известно, что У. Черчилль, будучи премьер-министром Великобритании, получал во время Второй мировой войны кубинские сигары из английского посольства в Вашингтоне с использованием дипломатической почты [14].

Если сформулировать и дать определение дипломатической почте в узком смысле, то – это закрытая сумка, мешок, которая опечатана сургучной печатью и дополнительно опломбирована с внешней стороны уполномоченными органами отправляющего ведомства, например, дипломатическим представительством, соответствующей печатью. Она имеет видимые внешние отличительные знаки и сопроводительный документ, указывающие на дипломатическую почту, содержащую документы, корреспонденцию и иные предметы, предназначенные для официального использования, и направляется своим представительствам за рубежом, или друг другу, вне зависимости от места нахождения, как в сопровождении дипломатического курьера, командира морского или воздушного судна, так и без сопровождения, посредством почтовой связи.

В проекте статей о статусе дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером, разработанном Комиссией международного права в 1989 году, были даны определения дипломатической почте, её статусу.

Так, согласно указанному проекту, «дипломатическая почта – это сопровождаемая или не сопровождаемая дипломатическим курьером и используемая для официальных сношений государствами со своими миссиями, консульскими учреждениями или делегациями, где бы они ни находились, и для официальных сношений этих миссий, консульских учреждений или делегаций с посылающим государством или между собой – означает места, содержащие официальную корреспонденцию и документы или предметы, предназначенные исключительно для официального пользования, которые имеют видимые внешние знаки, указывающие на их характер, как то:

- дипломатическая почта по смыслу Венской конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года;

- консульская вализа по смыслу Венской конвенции о консульских сношениях от 1963 года; или

- почта постоянного представительства, постоянной миссии наблюдателя, делегации или делегации наблюдателя по смыслу Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера от 14 марта 1975 года.» [10, с. 349].

В указанном проекте также говорится о защите дипломатической почты:

«1. Дипломатическая почта неприкосновенна независимо от ее местонахождения; она не подлежит ни вскрытию, ни задержанию и освобождается от любого досмотра непосредственно или при помощи электронных или других технических средств.

2. Однако в тех случаях, когда компетентные власти принимающего государства или государств транзита имеют серьезные основания полагать, что консульская вализа содержит нечто иное, нежели корреспонденцию, документы или предметы, предназначенные исключительно для официального пользования, они могут потребовать, чтобы эта вализа была вскрыта в их присутствии уполномоченным представителем посылающего государства. Если власти посылающего государства откажутся выполнять это требование, то данная вализа возвращается в место отправления» [10, с. 357 - 358].

Таким образом, Комиссия международного права определяет, что дипломатическая почта пользуется полной неприкосновенностью, а в отношении консульской почты действует ограниченный иммунитет.

Запрет на досмотр дипломатической почты с использованием электронных и других технических средств, по мнению Комиссии международного права, считается необходимым.

В связи с чем полагаю, что более развитые страны имеют возможность использовать новейшие технические разработки для досмотра, сканирования дипломатической вализы, чего не могут сделать остальные, менее развитые страны. Таким образом, необходимо наличие запрета для всех стран, вне зависимости от уровня их технического развития.

Однако ничто не запрещает использовать такой способ обследования дипломатической вализы, как наличие собаки – если у принимающего государства или государств – транзита есть подозрение, что пересылаемая дипло-

матическая почта используется не в официальных целях, а, например, для контрабанды наркотиков.

Статус дипломатической почты диктует, что она не подлежит ни вскрытию, ни задержанию. Трудность при таком подходе заключается в том, как соотнести интересы представительства, с одной стороны, и государства пребывания – с другой. Запрет на вскрытие дипломатической почты, заявленный многими крупными государствами, отражает их интересы – как аккредитующего государства и оставляет другой стороне ограниченные возможности для злоупотреблений [1, с. 163].

Осуществляемый досмотр дипломатической вализы различными техническими средствами, не должен нанести неустрашимый вред самому содержанию пересылаемых сообщений; главная опасность выражается в возможности рассекречивания и расшифровки того, что перевозится в дипломатической почте, а именно спецтехники, что также и обсуждалось на заседании Комиссии международного права ООН испанским юристом: «Такие средства проверки могут позволить установить содержание почты. Например, приборы, применяемые для замены шифра в некоторых шифровальных устройствах, которые законно отправляются дипломатической почтой, могут быть обнаружены, когда почту просвечивают рентгеновскими лучами» [7, с. 246].

Но следует иметь в виду, что именно пресечение провоза различных предметов, которые не предназначены для официального использования представительством, а не нарушение тайны переписки было целью тех членов Комиссии международного права, которые выступали за поддержку предложения о досмотре при помощи различных технических средств [7, с. 245].

Возникшая в 70-х годах двадцатого века общепризнанная практика государств, допускающая проверку дипломатической почты техническими средствами при её авиaperевозках применяется до сих пор. Правомерность её сканирования в аэропортах обосновывается правом частных авиакомпаний не допускать на борт самолетов непроверенные грузы [12, р. 192]. В связи с чем возникают проблемы о правомерности сканирования дипломатической вализы.

Как пишет А. Денза, требование авиационных властей о сканировании дипломатической почты в качестве условия ее перевозки не нарушает п.3 ст. 27 Венской конвенции о дипломатических сношениях от 1961 года. Ни авиационные власти, ни государство пребывания не обязаны обеспечивать все возмож-

ности для перевозки дипломатической почты, если может возникнуть угроза авиационной безопасности. В любом случае направляющее государство имеет возможность направить дипломатическую почту так, чтобы избежать ее вскрытия или задержания, альтернативными видами транспорта [11, р. 242].

Если же рассматривать Российское законодательство о возможности предполетного досмотра дипломатической почты техническими средствами, то на этот счет имеется Приказ Министерства транспорта Российской Федерации № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров» от 25 июля 2007 года, согласно которому при подозрении, что в отправляемой дипломатической почте находятся опасные предметы или вещества, которые запрещены к перевозке на борту воздушного судна, дипломатическая почта, корреспонденция в присутствии полномочного дипломатического курьера подлежит предполетному досмотру с применением технических и специальных средств без вскрытия упаковки [9].

По мнению Ю.Г. Дёмина, «использование в настоящее время технических средств контроля следует считать неправомерным, но не исключено, что в перспективе возможность технического контроля дипломатической почты будет закреплена договорным путем. В случае договорного закрепления, возможности досмотра дипломатической почты при помощи технических средств, в частности таких как рентгеновская аппаратура, следует учитывать, что одним из негативных последствий может быть ущерб, причиняемый некоторым носителям информации... Кроме того, право на досмотр дипломатической почты даст государству пребывания возможность прерывать нормальную связь дипломатического представительства с аккредитующим государством именно в тот момент, когда в ней может возникнуть особая необходимость» [4, с. 84].

С высказанным мнением Ю.Г. Дёмина вполне можно согласиться, так как до тех пор, пока на законодательном уровне не будет закреплено положение, что дипломатическая почта может быть досмотрена при помощи технических средств, либо если между государствами будут заключены соответствующие договоры о недопустимости использования технических средств для досмотра дипломатической вализы – дипломатическая почта не должна быть досмотрена при помощи различных технических средств.

Но нельзя исключать и того, что в связи с особыми условиями существующей политики между государствами в целях, например,

борьбы с распространением наркотических средств, дипломатическая почта будет досматриваться в любом случае; в данном случае аккредитующее государство должно быть готово на использование иных средств связи между направляющим государством и его представительством, в целях избежания вскрытия и досмотра его дипломатической вализы.

Некоторые страны отличаются тем, что в одностороннем порядке устанавливают определенные требования к иностранной дипломатической вализе. Так, ввозимая в Бразилию, Эквадор и Иран из России дипломатическая почта ограничена весом. Также ряд государств требует предварительного уведомления о предполагаемом количестве ввозимой на их территорию дипломатической вализы [2, с. 159 - 172].

Надо учитывать, что действующими конвенциями по настоящее время не урегулирован вопрос о допустимых размерах дипломатической почты, не определен максимально разрешенный вес и отсутствуют указанные ограничения в отношении перевозимой, пересылаемой дипломатической вализы в международной практике. Это в свою очередь создаст возможность для использования указанных пробелов в законодательстве для осуществления любых действий, позволяющих избежать контроля в отношении груза, направляемого под видом дипломатической вализы.

Дипломатическая почта может сопровождаться дипломатическим курьером, а может и не сопровождаться, так как может быть вручена командиру экипажа гражданского воздушного судна либо капитану речного, морского судна, при этом данных лиц нельзя считать дипломатическими курьерами.

Венской конвенцией о дипломатических сношениях от 1961 года достаточно четко и ясно закреплены основные положения, которые действуют в отношении дипломатической почты, а именно, что вализа не подлежит вскрытию, задержанию, является неприкосновенной. Но, к сожалению, не все государства придерживаются установленных конвенцией норм и правил и всё же осуществляют досмотр дипломатической почты, используя современные технические средства, например: сканирование почты рентгеновскими лучами и другие технические устройства и приспособления.

Однако некоторые страны, например, такие как: Кувейт, Бахрейн, Саудовская Аравия идут вразрез с положениями Венской конвенции о дипломатических сношениях от 1961 года, оставляя за собой право в одностороннем порядке, в некоторых случаях, задержи-

вать дипломатическую почту на своих границах и досматривать её, либо вернуть обратно, объясняя свои действия, как способ борьбы с воздушным пиратством, контрабандой оружия, наркотиков и тому подобное [6, р. 55 - 62]. Но стремление оправдать свои попытки, направленные на вскрытие и досмотр пересылаемой дипломатической почты ссылками на необходимость убедиться в соответствии её содержания положениям статьи 27 Венской конвенции о дипломатических сношениях от 1961 года, в действительности выглядит неубедительно и на самом деле подрывает не только конвенцию, но и ставит под сомнение сам характер деятельности дипломатического представительства и работу его дипломатических агентов.

Как справедливо отмечает С.А. Кузнецов, что «для деятельности дипломатического представительства безусловная неприкосновенность дипломатической вализы так же необходима, как и неприкосновенность его помещений» [8, с. 68].

Если попытаться обосновать действия некоторых стран по вскрытию и досмотру дипломатической вализы, то их действия, применяемые, например, против терроризма, не должны приводить к нарушению статуса и неприкосновенности дипломатической почты.

Как пишет Ю.Г. Дёмин, «аккредитующие государства нередко злоупотребляют неприкосновенностью дипломатической почты (в частности, для транспортировки оружия)» [4, с. 75].

Но бывают прецеденты, когда аккредитующее государство может дать свое согласие на вскрытие и досмотр его дипломатической почты, что и произошло в 2003 году, когда направлявшаяся дипломатическая вализа из МИД Сьерра-Леоне в его дипломатическое представительство в Великобритании, была досмотрена должностными лицами ООН с предварительного полученного согласия Президента Сьерра-Леоне. При вскрытии дипломатической почты была обнаружена контрабанда - кокаин на общую сумму в один миллион фунтов стерлингов. Два сотрудника МИД Сьерра-Леоне были арестованы на родине [13].

Следует подчеркнуть, что дипломатическая вализа является одним из наиболее важных элементов нормальных дипломатических сношений. А попытки досмотра или наличие фактов, подтверждающих осмотр дипломатической почты являются одним из главных признаков, указывающих на нежелание государства дальнейших продолжений дипло-

матических отношений с соответствующим государством, поскольку дипломатическая почта есть способ связи между иностранным дипломатическим представительством и его государством, правительством.

Принимаемые государством пребывания ответные меры разумнее предпринимать лишь в случаях совершения тяжкого преступления, когда ущерб от злоупотребления дипломатической вализой очевиден и адекватен тому ущербу, который наносит государство пребывания, прибегая к вскрытию, досмотру и задержанию дипломатической почты.

Но, несмотря на то, что Комиссией международного права ООН был сформулирован проект статей о статусе дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером, кото-

рый предусматривает защиту дипломатической вализы, запрет на возможность проверки техническими средствами дипломатической почты, данный вопрос до сих пор не урегулирован на законодательном уровне, в связи с чем государства продолжают использовать технические средства в отношении дипломатической вализы, например, в аэропортах - рентгеновские установки, металлодетекторы и иные технические средства.

В связи с чем считаю необходимым внести в уже действующие конвенции дополнения, устанавливающие правовое положение дипломатической вализы либо принять подготовленный Проект статей о статусе дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером.

STATUS OF DIPLOMATIC MAIL

This paper deals with the status of diplomatic mail carried by diplomatic courier as well as sent without escort. The current issues in international law regulating the legal position of diplomatic mail are explored. Illustrations of the existing gaps in the legislation concerning the use of diplomatic bag which until now have

not received legal consolidation in international law are presented.

Bassam Issa,
Postgraduate Researcher, Department
of International Law, Peoples' Friendship
University of Russia

Ключевые слова:

дипломатическая почта; дипломатическая вализа, сопровождаемая дипломатическим курьером; дипломатические сношения, досмотр, сканирование, неприкосновенность.

Keywords:

diplomatic mail, diplomatic courier; diplomatic relations; inspection; scan; immunity.

Литература:

1. Абашидзе А.Х., Фёдоров М.В., Чистоходова И.А. Право внешних сношений. М., 2007.
2. Барулин П.Г. Статус дипломатической почты и дипломатического курьера // Советский ежегодник международного права. М., 1984.
3. Блищенко И.П., Дурденевский В.Н. Дипломатическое и консульское право. М., 1962.
4. Дёмин Ю.Г. Статус дипломатических представительств и их персонала. М., 2012.
5. Документ ООН A/CN. 4/347 Add. 2.
6. Документ ООН ST/LEG/SER. D/12.
7. Ежегодник Комиссии международного права ООН. 1984. Т. 1. Нью-Йорк, 1985.
8. Кузнецов С.А. Представители государств в международных организациях. М., 1980.
9. Приказ Минтранса РФ от 25.07.2007 N 104 (ред. от 29.11.2010) «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Проект статей о статусе дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером, и проекты факультативных протоколов к нему. Работа Комиссии международного права // Организация объединенных наций. Седьмое издание. том II. Нью-Йорк, 2009.
11. Denza E. Diplomatic Law. N.Y., 1976; Denza E. Diplomatic Law. N.Y. Oxford third edition, 2008.
12. Lewis Ch. State and diplomatic immunity. L., 1985.
13. Sunday Times. 2003. 26 October.
14. The Times. 1997. 26 May.