



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/88
9 March 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Четвертая сессия
Пункт 2 предварительной повестки дня

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕЗОЛЮЦИИ 60/251 ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ
ОТ 15 МАРТА 2006 ГОДА, ОЗАГЛАВЛЕННОЙ
"СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА"**

**Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций
по правам человека о защите прав человека и основных свобод
в условиях борьбы с терроризмом***

* Настоящий доклад был представлен после истечения установленного срока в связи с необходимостью включения в него самой последней информации.

Резюме

Настоящий доклад представляется в соответствии с решением 2/102 Совета по правам человека и содержит обновленную информацию о недавних мероприятиях Управления Верховного комиссара по правам человека в рамках защиты и поощрения прав человека в условиях борьбы с терроризмом.

Верховный комиссар рассматривает защиту и поощрение всех прав человека, а также эффективные контртеррористические меры как взаимодополняющие и взаимоподкрепляющие цели, которые следует преследовать одновременно в рамках обязанности государств обеспечивать защиту. В докладе излагается позиция Верховного комиссара по конкретным вопросам, вызывающим озабоченность с точки зрения прав человека и возникающим в контексте международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, в частности вопросам, связанным с задержанием и передачей лиц, подозреваемых в террористической деятельности; процедурными обязательствами и индивидуальными санкциями в отношении лиц, подозреваемых в террористической деятельности. В заключительной части доклада излагаются некоторые практические проблемы, связанные с сотрудничеством между судебными органами в контексте контртеррористической деятельности.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	1 - 4	4
II. НЕДАВНИЕ МЕРОПРИЯТИЯ	5 - 7	5
III. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ	8 - 31	6
A. Недопустимость принудительного возвращения	8 - 16	6
B. Процедурные обязательства	17 - 22	11
C. Индивидуальные санкции	23 - 31	14
IV. ВЫВОДЫ	32 - 34	20

I. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1. В своем решении 2/102 от 6 октября 2006 года Совет по правам человека обратился к Верховному комиссару по правам человека с просьбой "продолжать [ее] деятельность в соответствии со всеми предыдущими решениями, принятыми Комиссией по правам человека, и обновлять соответствующие доклады и исследования". Что касается рассматриваемого здесь вопроса о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, то Комиссии по правам человека на ее шестьдесят второй сессии в соответствии с ее резолюцией 2005/80 был представлен всеобъемлющий ежегодный доклад (E/CN.4/2006/94). Изложенная в том докладе информация сохраняет свою актуальность и дополняется докладом Генерального секретаря, который был представлен Генеральной Ассамблее в соответствии с ее резолюцией 60/158 (A/61/353). Управление Верховного комиссара по правам человека понимает решение 2/102 как сохраняющее предыдущий цикл ежегодного представления докладов по этому вопросу до тех пор, пока Совет не примет иного решения. В связи с этим в настоящем докладе, представляемом Совету по правам человека, рассматриваются события в контексте защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом, которые произошли за последний год.

2. Я по-прежнему рассматриваю защиту и поощрение всех прав человека, а также эффективные контртеррористические меры как взаимодополняющие и взаимоподкрепляющие цели, которые следует преследовать одновременно в рамках обязанности государств обеспечивать защиту. В этом контексте мое Управление сосредоточивает свое внимание на усилении защиты прав человека и принципа верховенства права в контексте терроризма и контртерроризма, в частности посредством расширения возможностей силовых, разведывательных и правоохранительных органов более эффективно учитывать в своей работе стандарты в области прав человека; поощрении прав человека жертв терроризма; и анализе условий, которыми могут воспользоваться террористы.

3. Достижение этих целей имеет принципиально важное значение для эффективного осуществления Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, утвержденной Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/288 от 8 сентября 2006 года, в которой права человека называются фундаментальной основой для борьбы с терроризмом и особо отмечается, что государства должны обеспечивать, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, соответствовали их обязательствам по международному праву, в частности праву прав человека. Мое Управление проводит совещания и семинары экспертов, чтобы способствовать уточнению и более четкому определению связанных с правами человека обязательств государств-

членов применительно к контртеррористической деятельности; готовит материалы для оказания содействия тем, кто занимается практической работой; предоставляет государствам-членам, по их просьбе, техническую помощь в разработке контртеррористических законодательных актов и стратегий, согласующихся с правом прав человека; и оказывает поддержку соответствующим механизмам Организации Объединенных Наций.

4. В прошедшем отчетном периоде я продолжала изучать конкретные проблемы в деле защиты прав человека в контексте терроризма, в частности проблемы, связанные с международным сотрудничеством, обеспечением верховенства права в контртеррористической деятельности и правами человека. В последние годы терроризм и контртеррористические меры оказывают существенное влияние на отправление правосудия в странах мира. Шаги, предпринимаемые государствами в ответ на угрозы со стороны терроризма, оказывают влияние на формирование внутренней и внешней политики. На государствах лежит обязанность защищать тех, кто подпадает под их юрисдикцию, от террористических нападений, и общество явно заинтересовано в поддержке эффективных контртеррористических мер. Однако эти меры должны приниматься в рамках международного права прав человека. Такая практика, как передача лиц, подозреваемых в причастности к террористической деятельности, в нарушение установленных норм, задержание лиц без соблюдения надлежащей правовой процедуры, применение недопустимых по международному праву методов допроса и использования доказательств, добытых тайно или под пытками, является предметом серьезной озабоченности. Цель настоящего доклада состоит в том, чтобы дополнительно уточнить характер и сферу охвата обязательств государств по соблюдению принципа недопустимости принудительного возвращения в случаях, связанных с реальной опасностью пыток, а также других нарушений прав человека; проанализировать последствия с точки зрения прав человека целенаправленных санкций в отношении лиц, подозреваемых в террористической деятельности; и выявить некоторые практические проблемы в деле налаживания эффективного сотрудничества между судебными органами в борьбе с терроризмом, включая вопросы, связанные с использованием разведывательных данных и обменом доказательствами и информацией.

II. НЕДАВНИЕ МЕРОПРИЯТИЯ

5. В ноябре 2006 года мое Управление и Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) совместно организовали семинар-практикум по правам человека и международному сотрудничеству в борьбе с терроризмом. В этом форуме, который принимало у себя правительство Лихтенштейна, участвовали министр иностранных дел,

генеральный прокурор и постоянный представитель Лихтенштейна при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. В работе этого семинара-практикума, который длился два с половиной дня, приняли участие приблизительно 50 человек. Дискуссии проходили по правилу "Чатем-хауса" (конфиденциальный характер встреч способствует свободе слова) и предоставили экспертам по вопросам безопасности и юрисконсультам из министерств внутренних дел, юстиции, обороны и иностранных дел различных государств - членов ОБСЕ, а также экспертам в области прав человека и международного права возможность принять участие в открытом и конструктивном диалоге по связанным с правами человека проблемам, с которыми сталкиваются в деле борьбы с терроризмом правительства и другие субъекты.

6. Основные цели семинара-практикума заключались в определении и обсуждении международных обязательств государств - членов ОБСЕ в отношении прав человека в контексте международного сотрудничества в вопросах, связанных с борьбой с терроризмом, и в оказании государствам помощи в обеспечении того, чтобы меры по борьбе с терроризмом соответствовали их обязательствам по международному праву прав человека. В центре внимания участников семинара-практикума были вопросы, связанные с передачей лиц, подозреваемых в террористической деятельности, включая принцип недопустимости принудительного возвращения, процедурные гарантии и соблюдение надлежащей правовой процедуры в контексте передачи лиц. Участники обсудили также вопросы, касающиеся обмена доказательствами и информацией, а также индивидуальных санкций, таких, как замораживание активов и последствия с точки зрения прав человека создания национальных и международных механизмов составления перечней.

7. В настоящем докладе я рассматриваю некоторые из вопросов, которые были подняты на семинаре-практикуме экспертов, и перечисляю некоторые проблемы, подлежащие дальнейшему изучению. Сделанный в докладе анализ прецедентов и практики в конкретном регионе может оказаться полезным для других регионов.

III. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ

A. Недопустимость принудительного возвращения

8. В рамках своих усилий по борьбе с терроризмом государство может на законных основаниях осуществлять задержание лиц, которые подозреваются в террористической деятельности. Вместе с тем я с озабоченностью отмечаю, что в некоторых случаях лица, подозреваемые в причастности к террористической деятельности, задерживались и передавались в такой форме, которая на практике выходила за установленные

национальные и международные правовые рамки. В тех случаях, когда та или иная мера влечет за собой лишение человека свободы, принципиально важное значение приобретает соблюдение международного и регионального права прав человека, в том что касается свободы и безопасности лиц, права на признание правосубъектности и права на соблюдение надлежащей правовой процедуры.

9. Я продолжаю испытывать озабоченность по поводу использования некоторыми государствами дипломатических заверений, меморандумов о взаимопонимании и иных форм дипломатической договоренности в целях оправдания возвращения или передачи с нарушением установленных норм лиц, подозреваемых в террористической деятельности, тем странам, где они могут столкнуться с реальной опасностью пыток или других серьезных нарушений прав человека. Существует немало прецедентов и доказательств, свидетельствующих о том, что такие меры не срабатывают, поскольку они не обеспечивают адекватную защиту от пыток или жестокого обращения. Дипломатические заверения не освобождают от обязательства не допускать принудительное возвращение, в соответствии с которым государство должно воздерживаться от возвращения того или иного лица на территорию, где существует реальная опасность жестокого обращения. В большинстве случаев заверения являются результатом договоренности между государствами, являющимися участниками обязательных международных и региональных договоров, запрещающих пытки и жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения или наказания и принудительное возвращение в страны, где подобной практики имеет место. Существует угроза того, что специальные договоренности, заключаемые вне рамок международного права прав человека, приведут к ослаблению этой системы и эрозии принципов прав человека, на которых она зиждется. Усилия должны быть нацелены на полное выполнение международных обязательств в области прав человека путем использования существующих структур, в частности путем налаживания регулярного посещения представителями независимых международных и национальных органов мест лишения свободы. В соответствии с международными обязательствами государств в отношении прав человека государства должны принимать активные меры к расследованию утверждений, когда имеется достоверная информация о перевозке людей государством и через его территорию в места, где они находятся под реальной угрозой применения пыток.

10. Принцип недопустимости принудительного возвращения недвусмысленно признается в пункте 1 статьи 33 Конвенции о статусе беженцев и в статье 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также в статье 16 недавно принятой Международной конвенции о защите всех лиц от насильственных исчезновений. Он отражен также в статье 7 Международного пакта о гражданских и политических правах, которую Комитет по

правам человека толкует как предусматривающую наличие у государства обязательства не подвергать лиц "опасности применения пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания по их возвращении в другую страну посредством выдачи, высылки или возвращения (*refoulement*)"¹, а на региональном уровне в статье 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

11. Большая палата Европейского суда по правам человека подтвердила безусловный характер запрета на принудительное возвращение в своем решении *Какал против Соединенного Королевства*, отметив, что этот запрет является абсолютным и не допускающим никаких исключений даже в тех случаях, когда речь идет о безопасности государства². Однако в контексте борьбы с терроризмом абсолютный характер этого запрета оспаривается. К примеру, некоторые государства в настоящее время предпринимают попытки проверить абсолютный характер правового запрета на недопустимость принудительного возвращения, закрепленного в решении по делу *Какала*, выступая в качестве третьих сторон в Европейском суде по правам человека по делу *Рамзи против Нидерландов* (заявление № 25424/05), т.е. делу, связанному с подачей заявления по статье 3 Европейской конвенции о правах человека. Заявитель утверждает, что в случае высылки из Нидерландов в Алжир он столкнется с реальной опасностью пыток или жестокого обращения со стороны алжирских властей. Стороны, вступившие в судебный процесс, утверждают, что, даже если такая угроза существует, принцип недопустимости принудительного возвращения должен уравниваться интересами безопасности государства.

12. Я ссылаюсь на прочно закрепившийся в международном праве принцип, согласно которому в случае наличия в принимающем государстве реальной опасности пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания запрет на принудительное возвращение является абсолютным и не допускающим никаких отступлений, оговорок или ограничений. Этот принцип нередко рассматривают как процедурную норму, которая подразумевается в общем запрете на пытки и другие жестокие, бесчеловечные и унижающие достоинство виды обращения и наказания и дополняет его. Однако это обязательство применимо также и в случаях, связанных с иными серьезными нарушениями прав человека. Например, Комитет по

¹ General comment No. 20 on the prohibition of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (art. 7), HRI/GEN/1/Rev.1, para. 9.

² *Chahal v. The United Kingdom*, 15 November 1996, Reports 1996-V, paras. 74 and 80: "Where substantial grounds have been shown for believing that the person in question, if expelled, would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 (art. 3) in the receiving country." See also Louise Arbour, "In our name and on our behalf", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 55, No. 511 (2006), p. 517, footnote 15.

правам человека заявил, что статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, налагающая на государства-участники обязательство уважать и обеспечивать всем находящимся на его территории и под юрисдикцией лицам признаваемые в Пакте права, "влечет за собой обязательство не экстрадировать, не депортировать, не высылать и не выдворять каким-либо иным образом лицо со своей территории, когда имеются серьезные основания полагать, что существует реальная опасность причинения невозместимого вреда, такого, как предусмотренный в статьях 6 и 7 Пакта, будь то в страну, в которую планируется выдворить данное лицо, или в любую страну, в которую данное лицо может быть выслано впоследствии"³. Хотя Комитет не дает определения того, какие нарушения могут считаться причиняющими "невозместимый вред", это, как минимум, включало бы в себя произвольное лишение права на жизнь и насильственные исчезновения, помимо пыток или жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания. Когда человек подвергается явно несправедливому судебному разбирательству, то это тоже может считаться наносящим такой же вред. Кроме того, региональные суды по правам человека, а также национальные суды признают применимость принципа недопустимости принудительного возвращения в отношении положений Европейской конвенции о правах человека, касающихся пыток и других видов жестокого обращения (статья 3) и явного отказа в правосудии (статья 6). Имеются также факты, указывающие на то, что защита, предусмотренная в статье 6 Европейской конвенции, распространяется и на практику заключения сделок о признании вины, поскольку она может подрывать право на справедливое судебное разбирательство. Хотя Хартия основных прав Европейского союза еще не вступила в силу, она отражает практику Европейского суда по правам человека и предусматривает, что "никто не может быть сослан, выслан или экстрадирован в государство, в котором существует серьезная опасность того, что ему может быть вынесен смертный приговор, что он может подвергнуться пыткам или другим видам бесчеловечного или унижающего достоинство человека обращения или наказания" (статья 19 (2)).

13. Передача лица, подозреваемого в причастности к терроризму, может быть сопряжена и с другими серьезными последствиями с точки зрения прав человека. Например, передача или задержание лица неизбежно создает прямую угрозу для семейной жизни этого лица, в частности из-за того, что его родные нередко лишаются возможности иметь с ним контакт, а иждивенцы могут лишиться источника средств к существованию. С точки зрения международного права прав человека до сих пор нет ясности в том, в какой мере обязательство не допускать принудительное возвращение применяется по отношению к случаям передачи лиц, которые могут быть сопряжены с угрозой нарушения

³ Human Rights Committee, general comment No. 31, para 12.

прав человека, таких, как право на семейную жизнь. Я буду продолжать анализировать сферу применения принципа недопустимости принудительного возвращения в контексте борьбы с терроризмом.

14. Что касается оценки в конкретных случаях опасности пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, я с озабоченностью отмечаю, что отличные друг от друга стандарты, применяемые государствами на национальном уровне, могут препятствовать последовательному применению принципа недопустимости принудительного возвращения в контексте борьбы с терроризмом. В статье 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания требуются "серьезные основания полагать, что [лицу] может угрожать применение пыток", что, по мнению Комитета против пыток, требует наличия оснований, "выходящих за пределы одних лишь умозрительных предположений или подозрений"⁴. Комитет по правам человека заявил, что обязательство не допускать принудительное возвращение возникает тогда, когда "имеются серьезные основания полагать, что существует реальная опасность причинения невозместимого вреда"⁵, хотя Европейский суд по правам человека требует наличия "веских оснований... полагать, что лицу угрожает реальная опасность подвергнуться обращению, противоречащему статье 3"⁶. Однако на национальном уровне некоторые государства-члены применяют более низкий стандарт оценки опасности, требуя, например, наличия "высокой вероятности" пыток или жестокого обращения. Все государства должны обеспечивать, чтобы национальное законодательство в отношении пыток согласовывалось с Конвенцией против пыток, включая соответствующие наказания, с тем чтобы государства выполняли свои обязательства по международному праву не допускать и искоренять пытки во всех их формах.

15. Комитет против пыток дает некоторые ориентиры в отношении оценки опасности пыток, которая призвана установить, подвергнется ли то или иное лицо личной опасности пыток в стране в случае своего возвращения туда. По мнению Комитета, "наличие постоянной практики грубых, вопиющих и массовых нарушений прав человека в какой-либо стране как таковое не является достаточным основанием для вынесения решения о том, что соответствующему лицу будет угрожать опасность применения пыток по его возвращении в эту страну"... "отсутствие такой ситуации не означает, что тому или

⁴ Committee Against Torture, general comment No. 1, para 6.

⁵ Human Rights Committee, general comment No. 31, para 12.

⁶ *Chahal v. the United Kingdom*, ECHR, para. 80, 15 November 1996.

иному лицу не угрожает опасность оказаться подвергнутым пыткам"⁷. Оценка должна осуществляться на индивидуальной основе с учетом оснований, которые выходят за рамки простых умозрительных предположений или подозрений. Как с практической, так и с правовой точки зрения в тех случаях, когда речь идет о передаче лиц из одной страны в другую, бремя доказывания должно по-прежнему лежать на передающем государстве, которое обязано предоставить соответствующую информацию об опасности пыток и жестокого обращения в принимающей стране.

16. Цель национальных контртеррористических стратегий заключается в том, чтобы прежде всего предотвращать акты терроризма, преследовать тех, кто несет ответственность за такие преступные деяния, и поощрять и защищать права человека и принцип верховенства права. В связи с этим я особо отмечаю важное значение уважения принципа *aut dedere aut iudicare* ("или выдай, или суди сам"). Признавая наличие серьезных проблем для государств в случае с лицами, подозреваемыми в террористической деятельности, которые остаются под их юрисдикцией, там, где это возможно, такие лица должны преследоваться в рамках национального уголовного законодательства. С точки зрения силовых и правоохранительных органов, наиболее действенные контртеррористические стратегии предполагают осуществление государством усилий, направленных на обеспечение того, чтобы лица, подозреваемые в терроризме, оставались в стране в интересах сбора разведывательных данных и слежки за ними при строгом соблюдении прав человека и принципа верховенства права. В любом случае государства должны уважать принцип недопустимости принудительного возвращения как имеющий жизненно важное значение для недопущения пыток.

В. Процедурные обязательства

17. Государства несут обязательство осуществлять любую передачу задержанных лиц в такой форме, которая была бы транспарентной и соответствующей правам человека и принципу верховенства права, включая право на уважение достоинства, присущего человеческой личности, право каждого на признание правосубъектности и право на соблюдение надлежащей правовой процедуры. В соответствии с международным правом прав человека требуется, чтобы любое лишение свободы производилось на основаниях и в соответствии с процедурами, установленными законом, чтобы задержанным лицам сообщались причины задержания с незамедлительным уведомлением о выдвинутых против них обвинениях и чтобы им обеспечивался доступ к адвокатам. Кроме того, должен обеспечиваться незамедлительный и эффективный надзор за задержанием со стороны судьи или другого должностного лица, уполномоченного по закону осуществлять

⁷ Committee against Torture, *SG v. Netherlands* (No. 135/1999), A/59/44, p. 11, para. 6.2.

судебные функции, с целью проверки законности задержания и защиты других основных прав задержанного. Требования в отношении минимального доступа к адвокату и разумных предельных сроков предварительного заключения остаются обязательными даже во время чрезвычайного положения. Кроме того, национальные власти несут на себе обязательство предотвращать нарушения прав человека и активно проводить расследования любых утверждений о наличии практики, которая может включать в себя передачу задержанных лиц в форме, не согласующейся с международным правом, и преследовать виновных в судебном порядке.

18. Комитет по правам человека указывает на то, что лишение лиц возможности общаться с родными и другими лицами нарушает предусмотренное в Международном пакте о гражданских и политических правах обязательство государств гуманно обращаться с заключенными. Он также подчеркнул важное значение положений, требующих, чтобы задержанные содержались в местах, известных общественности, и чтобы их имена и места заключения надлежащим образом регистрировались. Запрет на тайные задержания, захват заложников или похищения или насильственные исчезновения носит абсолютный характер. Серьезный характер этих нарушений отражен в недавно принятой Международной конвенции о защите всех лиц от насильственных исчезновений, в статье 2 которой насильственное исчезновение определяется как "арест, задержание, похищение или лишение свободы в любой другой форме представителями государства или же лицами или группами лиц, действующими с разрешения, при поддержке или с согласия государства, при последующем отказе признать факт лишения свободы или сокрытии данных о судьбе или местонахождении исчезнувшего лица, вследствие чего это лицо оставлено без защиты закона". Конвенция подтверждает право жертвы знать правду об обстоятельствах насильственного исчезновения и о судьбе исчезнувшего лица, а также право беспрепятственно собирать, получать и распространять информацию для этой цели. В ней предусмотрено, что каждое государство принимает необходимые меры для обеспечения того, чтобы насильственное исчезновение квалифицировалось в качестве правонарушения в его уголовном праве. Кроме того, широко распространенная и систематическая практика насильственных исчезновений является преступлением против человечности, как оно определяется в применимом международном праве, и влечет за собой последствия, предусмотренные таким применимым международным правом.

19. Процедурные проблемы в связи с обязательством не допускать принудительное возвращение могут возникать и в контексте иммиграционного и беженского права. Например, в одних государствах высказываются опасения по поводу наличия возможности злоупотреблений и использования не по назначению процедур в отношении беженцев и иммиграционных процедур лицами, подозреваемыми в террористической

деятельности, в то время как в других государствах выражается озабоченность в связи с правом человека обжаловать решение об отказе предоставить ему статус беженца.

20. В связи с этим следует сослаться на наличие некоторой гибкости, заложенной в международном праве прав человека и международном беженском праве, где содержится ряд положений в отношении гарантий против злоупотреблений. Например, в пункте 2 статьи 14 Всеобщей декларации прав человека говорится, что право искать убежище и пользоваться этим убежищем "не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неополитического преступления, или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций". Аналогичным образом в пункте 2 статьи 33 Конвенции о статусе беженцев сфера действия нормы, запрещающей принудительное возвращение, ограничивается лицами, рассматриваемыми "в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся", или осужденными вошедшим в силу приговором в совершении особенно тяжкого преступления и представляющими общественную угрозу для страны. В тех случаях, когда тому или иному лицу статус беженца был уже предоставлен, оно может быть его лишено, если появляются новые факты, которые, в случае их наличия на момент рассмотрения ходатайства о предоставлении статуса беженца, повлекли бы за собой отказ предоставить такой статус. Кроме того, обязательства по Конвенции о беженцах не применяются к принимающей беженца стране, в отношении которой применимы оговорки об исключении по статье 1F Конвенции. В частности, статья 1F b) Конвенции касается совершения лицом, подавшим ходатайство, тяжких преступлений неополитического характера, которые могут включать в себя акты терроризма, до того как оно было допущено в страну, давшую ему убежище. Государствам следует предпринимать все меры к обеспечению неукоснительного применения положений, отраженных в статье 1F и пункте 2 статьи 33 Конвенции. Но даже в этих случаях продолжает действовать предусмотренный правами человека запрет на принудительное возвращение.

21. На всех государствах лежит позитивное обязательство обеспечивать, чтобы их территория не использовалась для передачи лиц в места, где существует вероятность того, что они подвергнутся пыткам, в том числе предпринимать все практические шаги к установлению того, не связаны ли передвижения иностранцев через их территорию с подобной практикой в тех случаях, когда есть основания так полагать. Вместе с тем у государств, чья территория используется для содействия передаче того или иного лица, подозреваемого в причастности к терроризму, возникает в этой связи ряд проблем практического свойства. Например, какие процедуры обязано применять государство в качестве минимального обязательства в целях выполнения этих позитивных обязательств

и обеспечения того, что оно непричастно к практике передаче лиц с нарушением установленных норм?

22. Как минимум государства обязаны обеспечивать, чтобы любая передача лиц с территории одного государства на территорию другого осуществлялась так, как это предписано законом, и в рамках международного права. Кроме того, до любой передачи судебные органы должны иметь возможность осуществить свою контрольно-надзорную функцию, а в случае появления вызывающих доверие утверждений о том, что передача может быть сопряжена с реальной опасностью пыток, должно проводиться расследование. В любом случае должны оцениваться все обстоятельства, включая практику, сложившуюся в государстве транзита; место отправления и место назначения воздушного судна или транспортного средства, осуществляющего транзит; степень готовности или неготовности государства транзита делиться информацией и/или предоставлять заверения; и в случае, если речь идет о воздушном судне, информацию о статусе воздушного судна согласно статье 4 Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция).

С. Индивидуальные санкции

23. Эффективным инструментом в рамках предпринимаемых государствами усилий по борьбе с терроризмом могут быть целенаправленные санкции в отношении лиц, подозреваемых в причастности к террористической деятельности. Например, важным средством отслеживания и даже предотвращения террористической деятельности могут быть замораживание финансовых активов или введение запрета на поездки того или иного лица. Вместе с тем сложившийся сейчас международный режим санкций в отношении лиц, подозреваемых в причастности к террористической деятельности, порождает ряд проблем с точки зрения прав человека. Влияние на права человека национальных и международных механизмов составления перечней террористических организаций и лиц, подозреваемых в террористической деятельности, включая занесение в перечни на уровне Организации Объединенных Наций и регионов, которое влечет за собой замораживание активов, заслуживает особого рассмотрения в свете тяжких последствий, которые может иметь занесение в перечень того или иного лица для самого этого человека, а также для его или ее родных и общины.

24. Действующая сейчас система целенаправленных санкций, вводимых в отношении отдельных лиц или негосударственных субъектов, включает в себя общие антитеррористические меры, принимаемые в соответствии с резолюцией 1373 (2001) Совета Безопасности, и санкции в отношении организации "Аль-Каида"/движения "Талибан", введенные в соответствии с резолюцией 1267 (1999) Совета Безопасности.

Занесение того или иного лица или организации в перечень в соответствии с резолюцией 1267 (1999) Совета Безопасности и последующими резолюциями, включая резолюцию 1390 (2002), налагает на все государства-члены обязательство принять ряд связанных с санкциями мер в отношении занесенных в перечень лиц и организаций, включая введение запрета на поездки и замораживание активов. Решение о том, включать или не включать то или иное лицо или ту или иную организацию в перечень тех, на кого будут распространяться санкции, принимает Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1267 (1999) (Комитет 1267), на основе информации, предоставляемой государством-членом. Однако добиться исключения из этого перечня можно лишь с единодушного согласия членов Комитета или по решению Совета Безопасности. На региональном уровне Совет Европейского союза внедрил систему индивидуальных санкций посредством принятия детально проработанных общих позиций и положений в целях выполнения решения Совета Безопасности о составлении перечней.

25. Хотя система целенаправленных санкций представляет собой более совершенный механизм по сравнению с ранее действовавшей системой всеобъемлющих санкций, в связи с ней, тем не менее, возникает ряд вопросов, вызывающих серьезную озабоченность с точки зрения прав человека, из-за того, что процедуры включения в перечень и исключения из него не обеспечивают транспарентность и соблюдение надлежащих правовых процедур. Например, в настоящее время нет механизма, с помощью которого можно было бы оценить достоверность информации, послужившей основанием для принятия Комитетом по санкциям решения о включении в перечень, или целесообразность и соразмерность принятых санкций, при этом затронутое этим решением лицо лишено всякого доступа к независимому органу по пересмотру решений на международном уровне. У лиц и организаций, которые могли быть занесены в перечень ошибочно, есть, к примеру, единственный путь добиться пересмотра решения - это обратиться в Совет Безопасности через государство гражданства или проживания. Хотя в настоящем документе не ставится задача провести полный анализ всех этих вопросов, вызывающих озабоченность с точки зрения прав человека, они в сжатом виде сводятся к вопросам, которые касаются:

- *уважения прав на соблюдение надлежащих правовых процедур*: лица, затронутые действующими в Организации Объединенных Наций процедурами включения в перечень, практически лишены права на беспристрастное слушание их дела;
- *правил доказывания и критериев доказанности*: хотя целенаправленные санкции в отношении лиц носят явно карательный характер, нет никакого единообразия в том, что касается правил и процедур доказывания;

- *уведомлений*: государства-члены обязаны информировать своих граждан о том, что те включены в перечни, однако нередко этого не происходит. Лица обязаны знать причины, по которым было принято решение об их включении в перечни, а также имеющиеся в их распоряжении процедуры обжалования этого решения;
- *срока действия индивидуальных санкций*: в решении о включении лиц в перечень дата истечения срока действия этого решения, как правило, не указывается, в результате чего временное замораживание активов может стать постоянным. Чем дольше то или иное лицо фигурирует в перечне, тем сильнее может оказаться карательный эффект;
- *доступности*: в рамках действующего сейчас режима санкций Организации Объединенных Наций дееспособностью обладают только государства, а это предполагает, что государство будет действовать от имени отдельного лица. Однако же на практике этого часто не происходит, и лица оказываются фактически исключенными из процесса, который может оказывать на них прямое карательное воздействие; и
- *средств судебной защиты*: в настоящее время не учитывается, какие средства судебной защиты имеются в распоряжении лиц, права человека которых могут быть нарушены в рамках процесса введения санкций.

26. Эти вызывающие озабоченность вопросы были отражены в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года (см. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи), в которой содержится призыв к Совету Безопасности, опираясь на поддержку Генерального секретаря, обеспечить существование справедливых и ясных процедур включения лиц и организаций в перечни тех, на кого распространяются санкции, и процедур их исключения из этих перечней, а также процедур исключения по гуманитарным соображениям⁸.

⁸ Various initiatives to follow up on the Outcome Document are ongoing. For example, in March 2006, Germany, Sweden and Switzerland, together with other like-minded States, circulated an analytical report commissioned from the Watson Institute for International Studies, entitled "Strengthening targeted sanctions through fair and clear procedures". The Council of Europe also commissioned a report by Iain Cameron, entitled "The ECHR, due process and UN Security Council counter-terrorism sanctions".

27. В соответствии с этим мандатом, который был сформулирован в пункте 109 резолюции 60/1 Генеральной Ассамблеи, Генеральный секретарь поручил Управлению по правовым вопросам начать - в тесном сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара по правам человека и Департаментом по политическим вопросам - междепартаментский процесс разработки предложений и руководящих указаний, которые можно было бы передать на рассмотрение Совету Безопасности⁹. В рамках этого процесса Генеральный секретарь подготовил неофициальный документ с изложением своих взглядов в отношении включения лиц и организаций в перечни тех, на кого распространяются санкции, и исключения их из этих перечней, который он направил на рассмотрение членам Совета Безопасности. 22 июня 2006 года Совет Безопасности провел открытые тематические прения на тему "Укрепление международного права: верховенство права и поддержание международного мира и безопасности". Выступая в ходе этих прений, Юрисконсульт сослался на неофициальный документ Генерального секретаря, заявив следующее:

"Согласно этому неофициальному документу, минимальные стандарты, необходимые для того, чтобы обеспечить справедливость и транспарентность этих процедур, включают следующие четыре основных элемента:

Во-первых, лицо, в отношении которого Совет принимает соответствующие меры, имеет право быть проинформированным относительно этих мер и ознакомиться с делом в отношении него или нее в максимально короткие сроки и в самом полном объеме. Уведомление должно включать в себя изложение дела и информацию о том, как подавать прошение о пересмотре и исключении из перечней. Надлежащее изложение дела требует предварительного определения четких критериев включения в перечень.

Во-вторых, такое лицо имеет право быть выслушанным соответствующим директивным органом на основании письменного заявления, представленного в разумные сроки. Это право должно предусматривать возможность прямого доступа к данному директивному органу, возможно, через координатора в Секретариате, а также право прибегнуть к помощи адвоката или быть представленным им. Должны быть установлены четкие сроки рассмотрения дела.

В-третьих, такое лицо имеет право на пересмотр дела в рамках эффективного соответствующего механизма по пересмотру дел. Эффективность такого механизма

⁹ Report of the Secretary-General on the implementation of decisions from the 2005 World Summit Outcome for action by the Secretary-General (A/60/430 of 25 October 2005), para. 20.

будет зависеть от его беспристрастности, степени независимости и возможности обеспечить эффективную судебную защиту, включая отмену мер и/или компенсацию, которая будет определяться в соответствии с конкретными обстоятельствами.

В-четвертых, Совет Безопасности, возможно, через свои комитеты, должен по своей инициативе периодически пересматривать целенаправленные индивидуальные санкции, особенно те, которые касаются замораживания активов, с тем чтобы уменьшить риск нарушения прав на собственность и связанных с этим прав человека. Периодичность таких пересмотров должна быть пропорциональна затронутым правам и интересам. В неофициальном документе также указывается на то, что в отношении юридических лиц эти элементы будут применяться *mutatis mutandis*¹⁰.

28. За последнее время в процедуры, связанные с режимом целенаправленных санкций Организации Объединенных Наций, были внесены некоторые усовершенствования. В ноябре 2006 года Комитет 1267 подготовил пересмотренные правила, которые применяются в отношении составления новых перечней, включая предъявление государствам, внесшим соответствующие заявки на включение в перечень, требования предоставить более детальную информацию о лицах и организациях, подлежащих включению в перечни, а также дать детальное изложение каждого дела. Тем не менее режим целенаправленных санкций по-прежнему порождает ряд серьезных проблем с точки зрения прав человека, особенно из-за того, что этот процесс не дает затронутым лицам возможности знать о том, что против них принимаются такие меры, или делать представление, и этот процесс не дает этим лицам возможности оспаривать решения об их включении в перечни. В декабре 2006 года Совет Безопасности принял резолюцию 1730 (2006) в целях решения этих вызывавших озабоченность вопросов. В резолюции 1730 излагаются новые "процедуры исключения из перечня", а также предусматривается создание в рамках Секретариата контактного центра, который поддерживает связь со страной, внесшей заявку на включение лица или организации в перечень, и получает просьбы об исключении их из перечня. Хотя Верховный комиссар приветствует этот первый шаг к обеспечению наличия справедливых и четких процедур включения лиц и организаций в перечни тех, на кого распространяются санкции Совета Безопасности, и исключения их из них, принятые на сегодняшний день меры далеки от того, чтобы претендовать на комплексное решение возникшей проблемы.

29. Проблемы в плане соблюдения прав человека, подобные тем, которые были изложены выше, послужили основанием для обращения ряда лиц в национальные и

региональные суды с обжалованием процедур их включения в перечень¹¹. Самым последним из таких обращений является дело, возбужденное в Европейском суде первой инстанции Организации моджахедов иранского народа¹², группы, которую первоначально включили в перечень в качестве террористической организации по ходатайству министра внутренних дел Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, поданному 28 марта 2001 года в соответствии с Законом о терроризме 2000 года. Эта организация дважды безуспешно пыталась обжаловать соответствующее постановление, в том числе путем направления ходатайства о пересмотре судебного решения в Высокий суд и апелляции в Комиссию по рассмотрению апелляций запрещенных организаций. В 2002 году Совет Европейского союза утвердил общую позицию 2002/34/CFSP, которая содержала в себе обновленный перечень, включающий в себя организацию, подавшую ходатайство. Эта организация подала ходатайство в Суд первой инстанции с просьбой к Суду, среди прочего, аннулировать соответствующую общую позицию и соответствующее решение и объявить о неприменимости общей позиции и этих решений.

30. Суд первой инстанции рассмотрел доводы, касающиеся ущемления права на справедливое слушание дела, обязательства излагать основания для принятия решения о включении в перечень и права на эффективную судебную защиту. Суд определил, что ни постановление, ни общая позиция не предусматривают направление уведомления о фактах, которые приводятся в качестве доказательства, или предоставление соответствующим сторонам возможности быть выслушанным либо до, либо в время принятия первоначального решения о замораживании средств или в контексте последующих решений. Заявитель не был уведомлен о конкретных доказательствах, приведенных против него, и поэтому не имел возможности изложить свою позицию по этому вопросу или же воспользоваться правом обращения в суд. Ни письменное ходатайство стороны, ни материалы дела, представленные Суду, не дали ему возможность со всей определенностью установить - по завершению устного судопроизводства - основания, на которых было принято первоначальное решение о включении этой организации в перечень. Суд пришел к выводу о том, что принятое решение не содержало достаточные разъяснения оснований и что право заявителя на справедливое слушание

¹⁰ Security Council, 5474th meeting, 22 June 2006 (S/PV.5474).

¹¹ See, for example, *Kadi v. Council and Commission*, Case T-315/01, 21 September 2005; *Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, Case T-306/01, 21 September 2005; *Faraj Hassan*, Case T-49/04, 12 July 2006; and *Chafiq Ayadi*, Case T-253/02, 12 July 2006.

¹² *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Council of the European Union*, 12 December 2006.

дела было проигнорировано. Суд заявил, что он не в состоянии вынести решение в отношении законности принятого решения, и отменил его в той части, в которой оно касалось заявителя.

31. Хотя решение, принятое Судом первой инстанции, касалось обжалования конкретного процесса применения санкций на региональном уровне, аргументация, приведенная Судом, свидетельствует о важнейшем значении прав на соблюдение надлежащей правовой процедуры в контексте борьбы с терроризмом, в частности права на справедливое слушание дела и независимый пересмотр решений о введении санкций в отношении лиц, подозреваемых в террористической деятельности. Действующий в Организации Объединенных Наций режим санкций был усовершенствован, однако в этом направлении следует продолжать предпринимать усилия, с тем чтобы обеспечить процесс включения в перечень, который был бы транспарентным, основывающимся на четких критериях и соответствующих, недвусмысленных и единообразно применяемых правилах доказывания, а также предусматривающим возможность задействования эффективного, доступного и независимого механизма пересмотра решений, которым могли бы пользоваться лица и соответствующие государства. Как минимум, правила, необходимые для обеспечения справедливых и четких процедур, должны предусматривать право лица быть проинформированным относительно принимаемых в отношении него или нее мер, а также право ознакомиться с делом в отношении него или нее в максимально короткие сроки и в самом полном объеме, не подрывая цели режимов санкций; право такого лица на то, чтобы быть выслушанным в разумные сроки соответствующим директивным органом; право на эффективное рассмотрение дела компетентным и независимым механизмом по пересмотру дел; право такого лица на доступ к адвокату по всем аспектам разбирательства; и право такого лица на эффективные средства судебной защиты.

IV. ВЫВОДЫ

32. **В настоящем докладе я отмечаю важное значения помещения прав человека в центр международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и обязательство всех государств обеспечивать, чтобы принимаемые ими меры по борьбе с терроризмом соответствовали их обязательствам по международному праву прав человека, в частности в том, что касается прав на признание правосубъектности, соблюдения надлежащей правовой процедуры и недопустимость принудительного возвращения. Соблюдение международных норм в области прав человека приобретает важнейшее значение в тех случаях, когда контртеррористические меры влекут за собой лишение человека свободы. В частности, государства должны обеспечивать, чтобы любая передача лиц с территории одного государства на территорию другого**

осуществлялась в соответствии с тем, что предписано законом, и в рамках международного права.

33. Международное сотрудничество имеет жизненно важное значение для обеспечения соблюдения стандартов в области прав человека применительно к санкциям в отношении лиц, подозреваемых в причастности к террористической деятельности. Что касается режима санкций Организации Объединенных Наций, то необходимы дальнейшие усовершенствования в целях обеспечения того, чтобы процесс включения в перечень был транспарентным, основанным на четких критериях и надлежащих, недвусмысленных и единообразно применяемых правилах доказывания, а также предусматривающим возможность задействования эффективных, доступных и независимых механизмов пересмотра дел, которым могли бы пользоваться лица и соответствующие государства. Справедливые и четкие процедуры должны предусматривать уважение права лица быть проинформированным относительно принимаемых в отношении него или нее мер, а также право ознакомиться с делом в отношении него или нее; права такого лица на слушание его дела в разумные сроки соответствующим директивным органом; права на эффективный пересмотр решения компетентным и независимым механизмом по пересмотру дел; права такого лица на доступ к адвокату по всем аспектам судебного разбирательства; и права такого лица на эффективные средства судебной защиты.

34. К числу дополнительных проблем с точки зрения прав человека в контексте борьбы с терроризмом относятся вопросы, касающиеся сотрудничества между судебными органами, такие, как вопросы, связанные со сбором информации одним государством по просьбе другого; передачей информации с территории одного государства на территорию другого; судебными разбирательствами с использованием доказательств, собранных за рубежом; и использованием в ходе судебного разбирательства разведывательных данных. К числу препятствий практического характера на пути к налаживанию эффективного сотрудничества между судебными органами в борьбе с терроризмом относятся вопросы, касающиеся влияния того, откуда исходит разведывательная информация на допустимость доказательств; различий в подходах к определению состава преступлений, которые существуют между различными государствами, а также озабоченностей, связанных с "обоюдным признанием деяния преступлением"; процедур сбора доказательств, в частности в тех случаях, когда допрос свидетелей и подозреваемых осуществляется с применением методов принуждения и представляют собой пытку или жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство обращение; незаконного вмешательства в частную жизнь в отношении перехвата, обыска, конфискации и слежки; права на

средства судебной защиты в случае нарушения прав человека в контексте сбора доказательств и обмена информацией; передачи и/или допустимости доказательств, собранных незаконными методами; принципа законности по отношению к определению террористических преступлений; защиты свидетелей; а также аспектов, связанных бременем доказывания в рамках уголовного преследования. Мое Управление будет продолжать анализировать эти вопросы в целях оказания государствам помощи в повышении эффективности взаимной правовой помощи, обеспечения уважения прав человека и подтверждения принципа верховенства права в рамках эффективной борьбы с терроризмом.
