



Совет Безопасности

Distr.: General
10 March 2003
Russian
Original: English

Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом, от 3 марта 2003 года на имя Председателя Совета Безопасности

Обращаюсь к Вам со ссылкой на свое письмо от 13 ноября 2002 года (S/2002/1247).

Контртеррористический комитет получил прилагаемый третий доклад Франции, представленный во исполнение пункта 6 резолюции 1373 (2001) (см. приложение).

Буду признателен Вам за распространение текста настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Совета Безопасности.

(Подпись) Джереми Гринсток
Председатель
Комитет Совета Безопасности,
учрежденный резолюцией 1373 (2001)
о борьбе с терроризмом

Приложение к письму Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом, от 3 марта 2003 года на имя Председателя Совета Безопасности

Письмо Постоянного представителя Франции при Организации Объединенных Наций от 30 января 2003 года на имя Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом

[Подлинный текст на французском языке]

В ответ на Ваше письмо, направленное в ноябре прошлого года, настоящим препровождаю второй дополнительный доклад, представленный Францией Контртеррористическому комитету во исполнение пункта 6 резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности (см. добавление).

(Подпись) Жан-Марк де ла Сабльер

Добавление

**Второй дополнительный доклад, представленный Францией
Контртеррористическому комитету во исполнение
резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности**

Январь 2003 года

- **Необходимым условием эффективного осуществления пункта 1 резолюции является также наличие правовых норм или административных мер, обеспечивающих, чтобы средства и другие экономические ресурсы, которые собираются бесприбыльными организациями (например, религиозными, благотворительными или культурными организациями), не направлялись и не использовались для достижения иных целей, помимо заявленного предмета деятельности, в частности для финансирования терроризма. Просьба разъяснить, существуют ли во Франции такие нормы или меры, кроме закона № 93-122 от 29 января 1993 года, и, если они отсутствуют, то каким образом Франция планирует адаптировать свое законодательство с учетом требований, сформулированных в этом пункте.**

Для обеспечения гарантий транспарентности движения средств, привлекаемых этими организациями или объединениями, создан правовой механизм контроля за объединениями и фондами, который предоставляет органам государственной власти правовые средства, позволяющие контролировать и пресекать неблагоприятные действия тех, кто нарушает закон или общественный порядок.

Во Франции объединения — организации, не преследующие цели извлечения прибыли, как это определяется законом от 1 июля 1901 года, занимают важное место в общественной жизни общества и активно участвуют в демократической жизни. Хотя в силу своего статуса объединения пользуются также рядом налоговых льгот, они реализуют прежде всего свободу выражения мнения и собраний, а не положения налогового права.

Кроме того, во французском праве “*fondation*” рассматривается в качестве проявления воли к выделению ресурсов на какую-либо конкретную цель, а не как правовой институт, который стоит между донором и бенефициаром и который, учитывая его благотворительное предназначение, пользуется различными льготами, в частности налоговыми.

С учетом этих элементов можно сделать вывод о том, что контроль за функционированием какого-либо института, каковым является объединение, не зависит от контроля налогового органа за организациями, которые обязаны ему за освобождение от налогов (в случае Франции — от контроля государства над фондами, в отношении которых оно по своему усмотрению принимает решение о создании или ликвидации).

1 — Объединения

Закон от 1 июля 1901 года и декрет о порядке его применения от 16 августа 1901 года в основном касаются порядка осуществления одной из публичных свобод, а не создания какой-либо юридической структуры.

Свобода объединений является одним из основополагающих принципов, закрепленных в законах Республики и гарантированных в преамбуле Конституции 1946 года, отсылка к которой содержится в Конституции 1958 года. Таким образом, она имеет конституционную силу, признанную Конституционным советом в его решении от 16 июля 1971 года.

Она провозглашена также в ряде международных документов (Европейская конвенция о защите прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах), и в этой связи любое положение, которое может повлечь за собой создание препятствий для осуществления свободы объединений, может быть в бесспорном порядке отменено судами.

Принцип свободы объединений означает, если нет исключений, что:

любой индивидуум может создать объединение. Это предполагает, что принцип создания какого-либо объединения не должен ставиться в зависимость от предварительного получения административного разрешения, в то время как предоставление статуса юридического лица, и, следовательно, признание объединения в качестве такового, напротив, может ставиться в такую зависимость.

Любой индивидуум может вступать в то или иное объединение. И наоборот, любой индивидуум может не вступать в объединение или может в любой момент выйти из него.

а) Определение объединения:

- * объединение представляет собой соглашение, в силу которого два лица или несколько лиц на постоянной основе объединяют свои знания или свою деятельность с целью, отличной от цели участия в прибылях.
- * При создании какого-либо объединения вкладом членов (участников) являются их знания или их деятельность. В этом отношении статья 1 закона 1901 года требует, чтобы объединение знаний или деятельности носило постоянный характер, что позволяет провести различие между объединением и простым собранием.
- * Все члены объединения имеют равные права, что отличает, например, договор об образовании объединений от трудового соглашения.

Отсутствие у объединений цели извлечения прибыли не означает, что они не имеют права заниматься экономической деятельностью. Более того, быстро появились созданные на основании «закона 1901 года» некоторые объединения, занимающиеся экономической деятельностью, которая, как оказалось, стала источником получения крупных доходов, например, культурные общества, центры профессионального образования, спортивные клубы.

В целях обеспечения учета этой специфики и, следовательно, организации контроля за управлением этими объединениями, в законе от 1 марта 1984 года и в декрете о порядке его применения от 1 марта 1985 года на частных юридических лиц некоммерческого характера, занимающихся широко-масштабной экономической деятельностью, возлагается обязанность представления ежегодных счетов.

Кроме того, эти структуры обязаны назначить бухгалтера-ревизора (лицо свободной профессии, имеющее юридическое образование), в функции которого входит уведомление прокурора Республики о любых фактах, которые могут поставить под угрозу непрерывность деятельности юридического лица, и о любом преступном деянии, о котором ему станет известно при выполнении своих обязанностей.

б) Функционирование объединений:

* правосубъектность:

следует подчеркнуть различия между объединениями, образованными без подачи заявления, образованными путем подачи заявления или признанными общественно полезными.

Действительно, хотя объединения могут создаваться свободно, правосубъектностью пользуются только те ассоциации, которые были образованы путем подачи заявления в административный орган.

Что касается объединений, образованных путем подачи заявления, то среди них различают, с одной стороны, «простые» объединения, которые пользуются ограниченной правосубъектностью, и «признанные общественно полезными» объединения, которые, наоборот, пользуются полной правосубъектностью (которая позволяет им, в частности, владеть зданиями и получать средства в форме дара или легата).

Для признания в качестве общественно полезного объединения должно не только иметь признанный предмет деятельности, как таковой, но и носить общенациональный характер. Это качество предоставляется или отзывается административным органом.

* Финансирование:

кроме ресурсов, которые могут иметь своим происхождением экономическую деятельность, объединения, образованные путем подачи заявления или признанные общественно полезными, могут собирать взносы со своих членов даже в том случае, если такая мера не является обязательной. Сумма взносов для объединения, образованного путем подачи заявления, но не признанного общественно полезным, не должна вместе с тем быть слишком высокой с учетом того, что в противном случае они могут быть расценены как дарение (дар) и в этой связи аннулированы, поскольку объединение данного типа не имеет права получать средства таким способом.

Объединение может также пользоваться другими ресурсами, получаемыми в результате своей собственной деятельности.

Наконец, объединение, образованное путем подачи заявления и/или признанное общественно полезным, может также получать государственные средства в виде дотации государства или какого-либо органа местного самоуправления. Поскольку считается, что административное решение о предоставлении такой дотации носит индивидуальный характер, оно не охватывается сферой компетенции органов административной юрисдикции в отношении контроля за правомерностью такого решения.

Предоставление дотации предполагает право контроля со стороны органа управления, которому было направлено соответствующее ходатайство (описание деятельности, предполагаемый бюджет, бухгалтерские документы, документы, подтверждающие расходы, и т.д.), что осуществляется на двух уровнях: первый раз при представлении ходатайства о выделении дотации и второй раз при представлении отчета об эффективном использовании средств.

В целях обеспечения транспарентности использования государственных средств закон от 1 марта 1984 года возлагает на объединения, ежегодно получающие от какого-либо органа управления дотации в объеме, превышающем

150 000 евро в год, обязанность вести балансовый счет, счета результатов деятельности и приложение — все под контролем бухгалтера-ревизора (статья L 612-4 Торгового кодекса).

* Прекращение существования:

объединение может прекратить свое существование в результате добровольного роспуска (на основании специального решения или статутного положения), в силу нормы права, а также в порядке судебной или административной санкции. Принцип роспуска — как санкции — какой-либо политической партии, преследующей цель, которая противоречит Европейской конвенции о защите прав человека, был принят Европейским судом (см. постановление Европейского суда по правам человека, касающееся исламистской турецкой партии РЕФАХ).

– Судебные санкции:

закон от 1 июля 1901 года предусматривает недействительность объединений, в основе деятельности которых лежит дело или предмет, являющийся незаконным, противоречащим законам и нормам морали или имеющим своей целью — посягательство на целостность национальной территории и на республиканскую форму правления. Решение о недействительности выносится судом большой инстанции по ходатайству любого заинтересованного лица либо по требованию прокурора. При вынесении решения о роспуске суд учитывает не только указанную в уставах, но и фактически преследуемую объединением цель. Нет необходимости в том, чтобы были совершены какие-либо запрещенные деяния. Речь идет о гражданской процедуре.

Эта процедура роспуска объединения как юридического лица осуществляется независимо от возможных уголовных преследований, возбужденных против членов и руководителей объединения как физических лиц и даже против самого юридического лица, решение о роспуске которого может быть вынесено также в качестве уголовного наказания, если в случаях, предусмотренных законом или регламентом, от их имени или их органами или представителями были совершены правонарушения (статья 121–2 Уголовного кодекса).

– Административные санкции:

закон от 10 января 1936 года допускает роспуск на основании декрета совета министров боевых групп и частных вооруженных формирований, представляющих собой образованные путем подачи заявления или без подачи заявления в объединения, призывающие к вооруженным манифестациям на улице, организованные в боевые группы и частные вооруженные формирования, призывающие к дискриминации, проявлению расовой ненависти или насилия, или осуществляющие — на территории или с территории Франции — действия, имеющие своей целью спровоцировать акты терроризма во Франции или за границей. Восстановление какого-либо распущенного объединения или группы также является уголовным преступлением.

Меры такого вида, например, недавно были приняты в отношении экстремистского движения, один из членов которого 14 июля 2002 года совершил покушение на убийство президента Французской Республики с использованием огнестрельного оружия.

2 — “Fondations”

Во французском праве термин “fondation” может иметь два значения:

- акт, которым одно или несколько физических или моральных лиц принимают решение о безвозвратном предоставлении имущества, прав или ресурсов на осуществление какого-либо общественно полезного и не преследующего цели извлечения прибыли дела;
- юридическое лицо, образованное в результате частноправового акта одним или несколькими лицами.

Право, касающееся фондов, разрабатывалось — по меньшей мере до принятия закона от 23 июля 1987 года о меценатстве — практически без законодательной поддержки.

Закон от 1 июля 1901 года, посвященный договору об образовании объединений, не касается фондов, фактически пользующихся особым режимом, который давно регламентируется только судебной практикой Государственного совета, хотя во Франции экономический вес, не преследующего цели получения прибыли частного сектора (свыше 30 млрд. евро) в значительной мере объясняется существованием фондов.

Закон от 23 июля 1987 года дал юридическое определение фонда, а закон от 4 июля 1990 года установил минимальный правовой режим, применимый к фондам, признанным общественно полезными.

Это законодательство, а попутно и контроль за его применением, являются оправданными в силу не только экономических и налоговых соображений, но и необходимости гарантировать уважение воли основателей и доноров в том, что касается достижения преследуемой цели и необходимости обеспечивать непрерывность, во временном отношении, признания общественной полезности (и, в частности, уместности налоговых льгот, которые предоставлены ему в этой связи).

Наконец, в структуре, не имеющей ни членства, ни общего собрания, контроль за руководителями обязательно должен быть внешним по отношению к фонду.

а) Контроль за фондами:

контроль за фондами осуществляется на двух уровнях:

1) С момента создания фонда:

Государственный совет, высокий орган административной юстиции, призванный давать заключения относительно внесенного в качестве вклада имущества и законности учреждения, как и существовавший до этого министр, в функции которого входило изучение процедурных вопросов, имеет своей задачей проверку проекта устава, который не только должен соответствовать типовым уставам, предложенным администрацией, но и отвечать требованиям, касающимся законности фонда: первоначальная воля основателей, общественная полезность преследуемой цели и точное указание получателя дотации.

От этого контроля зависит признание правительством общественной полезности фонда.

Это решение правительства, которое является настоящим свидетельством о рождении фонда, представляет собой решение государственной власти, обусловленной его особыми прерогативами, поскольку без санкции создание фонда невозможно. Фактически свободы создания фонда, как это имеет место в отношении объединений, во Франции не существует.

Это решение о признании является залогом серьезности и законности проекта, предоставляющим право на льготы, в частности в налоговой сфере.

2) Во время функционирования фонда:

Во французском праве фонды, признанные общественно полезными, обязаны получить предварительное разрешение на принятие предназначенных им даров и легатов.

Административный надзор заключается в весьма жестком контроле, который ограничивает возможности фондов получать средства. Что касается, в частности, сбора средств среди населения, то фонды, как и все другие организации, желающие таким образом осуществлять сбор средств, должны предварительно обратиться с заявлением (принцип и способы планируемой деятельности) в административные органы (префект).

Это привлечение общественных средств предполагает также контроль со стороны Счетной палаты и Генеральной инспекции по социальным вопросам (проверка расходов, бухгалтерский контроль, установление бенефициаров и т.д.).

Наконец, общественно полезные фонды контролируются «изнутри» в том случае, если представитель государства на законном основании заседает в административном совете соответствующей структуры.

b) Санкции:

невыполнение обязанностей, возложенных на фонды, может привести к отмене государством решения о признании общественной полезности и, следовательно, к прекращению существования фонда как такового.

Бдительность, проявляемая в целях предотвращения, выявления и пресечения этой преступной деятельности, позволяет установить и охватить сферу деятельности террористических организаций, лишить их средств к существованию и нейтрализовать, насколько это возможно, до того, как они совершат еще более серьезные акты. Фактически необходимым условием достижения наибольшей эффективности борьбы с терроризмом является установление структур, занимающихся материально-техническим обеспечением террористических организаций.

Следует подчеркнуть, что объединения как юридические лица могут быть привлечены к уголовной ответственности только в том случае, если акты терроризма или финансирования терроризма были совершены от их имени их органами или представителями.

♦ В связи с подпунктом (с) пункта 1 резолюции просьба описать процедуру, которая приводит к замораживанию средств, принадлежащих террористам, по просьбе властей других государств, независимо от того, исходит она от государств, которые являются или не являются членами Европейского союза.

Как только какой-либо орган власти иностранного государства, являющегося или не являющегося членом Европейского союза, обращается к министерству иностранных дел с просьбой о замораживании средств, принадлежащих террористам, последнее направляет запрос соответствующим министерствам (финансов, внутренних дел, обороны, юстиции). Процедура межминистерского согласования позволяет вынести решение, которое принимается на основании ходатайства. В соответствии со статьями L 151-1 и L 151-2 Валютно-финансового кодекса французское правительство может принять меры по замораживанию активов путем издания национального декрета, хотя, как правило, процедура заключается во включении организации или лиц в перечень террористических организаций — по линии Комитета по санкциям, учрежденного резолюцией 1267, если имеют место связи с организацией «Аль-Каида» и ее сетью, или в рамках европейского перечня (высказанная 10 декабря 2001 года общая позиция в отношении осуществления резолюции 1373 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций). Европейские постановления, принятые в рамках этих двух процедур (постановление 881/2002 от 27 мая 2002 года и постановление 2580/2001 от 27 декабря 2001 года), подлежат немедленному выполнению и позволяют осуществить замораживание активов террористов без обращения к национальной процедуре замораживания.

◆ **Необходимым условием эффективного осуществления подпункта (е) пункта 2 резолюции являются надзор со стороны государств за тем, чтобы лица, которые участвуют в финансировании, планировании, подготовке или совершении террористических актов или в поддержке террористических актов, привлекались к судебной ответственности, и незамедлительное направление с этой целью дела своим компетентным органам для осуществления уголовного преследования или выдача соответствующих лиц. Это положение применяется без каких-либо исключений и независимо от того, было или не было совершено преступление на их территории. Просьба разъяснить, каким образом Франция в порядке осуществления подпункта (е) этого пункта будет обращаться с иностранцем, находящимся во Франции и совершившим террористический акт во Франции (например, в качестве соучастника) или за пределами Франции в отношении другого государства или его граждан. Возможно ли в рамках нынешнего законодательства или законодательства, которое, вероятно, планируется принять, осуществить уголовное преследование этого лица во Франции?**

- **Если оно не экстрадируется Францией?**
- **Или до его осуждения судом иностранного государства?**

Ответ на этот вопрос обуславливает необходимость проведения различия между двумя совершенно разными возможными ситуациями.

1) Случай с иностранцем, совершившим на национальной территории акты терроризма или финансирования терроризма, направленные против интересов какого-либо третьего государства или его граждан:

в такой гипотетической ситуации французские судебные органы компетентны заниматься этими деяниями на основании положений статьи 113-2 Уголовного кодекса, которая определяет компетенцию уголовных судов в силу критерия территориальности, независимо от национальности потерпевших. Следовательно, уголовное преследование лица, совершившего преступление, в

этом случае возможно при условии, что Франция не имеет в виду осуществить его экстрадицию и что в отношении него за границей за те же самые деяния не было вынесено обвинительного приговора, вступившего в законную силу.

Следует отметить, что в порядке применения принципа “ne bis in idem” (статья 113–9 Уголовного кодекса) уголовное дело во Франции прекращается (и привлечение к ответственности невозможно), если в отношении одного и того же лица за совершение одних и тех же деяний вынесен окончательный судебный приговор за границей.

Во французском праве условия применения критерия территориальности являются исключительно гибкими. Фактически достаточно совершения на территории одного из элементов состава преступления для того, чтобы соответствующее дело стало подсудным французским судам.

Кроме того, акт соучастия во Франции в одном из террористических преступлений, совершенных за границей, также относится к компетенции французских судов на основании статьи 113–5 Уголовного кодекса при соблюдении двух условий: с одной стороны, обоюдное признание (во Франции и в третьей стране) преступного характера основного уголовного правонарушения, а с другой — установление факта совершения уголовного правонарушения в окончательном решении какого-либо суда третьего государства.

2) Случай, когда иностранец совершил за пределами национальной территории акты терроризма или финансирования терроризма, направленные против интересов третьего государства или его граждан:

Этот вариант представляет собой всего лишь ситуацию, когда иностранцем совершены террористические акты за границей против иностранцев. В этом случае уголовное преследование во Франции также возможно, несмотря на то, что потерпевшие не являются французскими гражданами и что эти акты не были направлены против интересов французского государства. Аналогичный подход имеет место и в том случае, когда соответствующее лицо является лишь соучастником преступления (принцип, которому специально посвящена статья 689 Уголовно-процессуального кодекса).

Вместе с тем правовая основа этой компетенции носит иной характер. Речь идет о положениях статьи 689–1 Уголовно-процессуального кодекса, которая предусматривает «почти универсальную» компетенцию французских судов в отношении рассмотрения дел по обвинению в совершении самых тяжких преступлений, предусмотренных совокупностью международных конвенций. Некоторые из них конкретно касаются актов терроризма:

- Европейская конвенция о борьбе с терроризмом, подписанная 27 января 1977 года в Страсбурге, и Дублинское соглашение о применении этой конвенции, подписанное 4 декабря 1979 года;
- Конвенция о физической защите ядерного материала, принятая 3 марта 1980 года в Вене;
- Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, и Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, совершенные 10 марта 1988 года в Риме;

- Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, подписанная 16 декабря 1970 года в Гааге;
- Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию (совершен 24 февраля 1988 года в Монреале), дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, совершенную 23 сентября 1971 года в Монреале;
- Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, открытая для подписания 12 января 1998 года в Нью-Йорке;
- Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, открытая для подписания 10 января 2000 года в Нью-Йорке.

Применение этого критерия расширенной компетенции французских уголовных судов обусловлено, однако, присутствием предполагаемого автора преступления на национальной территории, что соответствует гипотезе, использованной Комитетом в этом вопросе.

Эти уголовные дела могут быть возбуждены на основании официального уведомления властей иностранного государства или по жалобе потерпевшего. В этой связи следует уточнить, что жалоба с предъявлением гражданского иска позволяет потерпевшему по уголовному делу возбудить уголовное преследование. Что касается производства по уголовным делам, то в случае совершения деяний за границей осуществление уголовного преследования относится к сфере компетенции прокуратуры (статья 113–8 Уголовного кодекса).

К тому же предварительный отказ Франции в выдаче соответствующего лица не имеет значения, и уголовное преследование во Франции возможно, пока за границей не будет вынесено окончательного приговора в отношении одного и того же лица за совершение одних и тех же деяний.

- ◆ **Просьба представить информацию о положении с ратификацией и применением внутри страны Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, принятой Генеральной Ассамблеей 14 декабря 1973 года.**

Проект закона, предусматривающий присоединение к Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, принятой Генеральной Ассамблеей 14 декабря 1973 года, был представлен на рассмотрение Национального собрания 30 октября 2002 года. 4 декабря 2002 года был назначен докладчик, и Комиссия по иностранным делам Национального собрания должна в ближайшие недели рассмотреть этот документ до того, как он будет представлен на голосование в Национальном собрании.