



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/91
12 March 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Шестидесятая сессия

Пункт 17 предварительной повестки дня

ПООЩЕНИЕ И ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

**Защита прав человека и основных свобод в условиях
борьбы с терроризмом**

Доклад Генерального секретаря*

* Настоящий документ представлен с опозданием, с тем чтобы в него можно было включить самую последнюю информацию.

Резюме

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 2003/68 Комиссии по правам человека и резолюцией 58/187 Генеральной Ассамблеи. Он начинается с краткого изложения комментариев правительств по вопросу о защите прав и основных свобод человека в условиях борьбы с терроризмом. В нем резюмируется деятельность Совета Безопасности и Контртеррористического комитета, а также правозащитных специальных процедур Организации Объединенных Наций, договорных органов и Управления Верховного комиссара по правам человека. В нем содержится обзор ключевых принципов, изложенных в публикации УВКПЧ *"Сборник по практике Организации Объединенных Наций и региональных организаций в области защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом"*. Он содержит промежуточный доклад, подготовленный до представления запрошенного Генеральной Ассамблеей в резолюции 58/157 исследования о том, в какой степени специальные процедуры и наблюдательные договорные органы по правам человека в состоянии в рамках существующих мандатов заниматься в своей работе проблемой совместимости национальных контртеррористических мер с международными обязательствами в области прав человека. В заключение в докладе приводится ряд выводов и рекомендаций.

Содержание

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение		4
I. ГОСУДАРСТВА.....	2 - 7	4
II. СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ И КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ	8 - 10	7
III. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ	11 - 14	8
IV. <i>СБОРНИК ПО ПРАКТИКЕ</i>	15 - 21	9
V. ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	22 - 23	12
VI. ИССЛЕДОВАНИЕ	24 - 44	13
VII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	45 - 50	21

Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 2003/68 Комиссии по правам человека и резолюцией 58/187 Генеральной Ассамблеи.

I. ГОСУДАРСТВА

2. Вышеуказанные резолюции призывают государства принимать во внимание соответствующие резолюции и решения Организации Объединенных Наций по правам человека при ведении борьбы с терроризмом и рассмотреть рекомендации специальных процедур и механизмов Комиссии по правам человека и соответствующие замечания и мнения договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека. Они подтверждают, что государства должны обеспечивать, чтобы любые меры, принимаемые в рамках борьбы с терроризмом, соответствовали их обязательствам по международному праву, в частности международному праву прав человека, беженскому праву и гуманитарному праву.

3. В ответ на вербальную ноту Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) от 2 января 2004 года некоторые правительства рассмотрели вопрос о защите прав и основных свобод человека в условиях борьбы с терроризмом. С полными текстами полученных ответов можно ознакомиться в УВКПЧ.

4. Правительство Аргентины подтвердило свою традиционную позицию и отвергло тезис о том, что акты международного терроризма являются нарушением прав человека, поскольку по определению только государства могут нарушать международные обязательства в области защиты прав человека. Иными словами, нарушения прав человека могут вменяться в вину государству и его агентам, поскольку только государства обладают законностью в рамках различных международных механизмов защиты прав человека. Что касается рассматриваемого вопроса, то правительство заявило, что усилия Комиссии по правам человека, направленные на то, чтобы включить столь важный вопрос в международную повестку дня, заслуживает высокой оценки. Необходимо гарантировать уважение и соблюдение прав человека при осуществлении мер по борьбе с терроризмом. В частности, должны быть гарантированы такие основополагающие права, как право на жизнь, гуманное обращение, свободу и личную неприкосновенность, справедливое судебное разбирательство и свободу выражения мнений; обязательство уважать и гарантировать принцип недискриминации; а также право на судебную защиту. В то же время международное право прав человека и гуманитарное право продолжают применяться в мирное время, в чрезвычайных ситуациях, угрожающих независимости или безопасности государства, или во время вооруженных конфликтов. Правительство

подчеркнуло, что борьба с терроризмом не противоречит защите прав человека и демократии. Напротив, содержащиеся в международных договорах положения о временном прекращении действия прав специально предусматривают, что в определенных обстоятельствах необходимо принятие исключительных мер, предполагающих временное приостановление действия определенных прав специально для целей защиты демократических институтов и законности перед лицом террористических угроз. Тем не менее не все права, закрепленные в конвенциях, могут быть временно отменены. При разработке и осуществлении антитеррористических мер особое внимание следует уделять положению находящихся на территории того или иного государства лиц, не являющихся его гражданами, включая трудящихся-мигрантов, беженцев и просителей убежища, которые являются особенно уязвимыми по отношению к нарушениям прав человека. В этой связи также важно упомянуть об уважении принципа недискриминации. Как отмечалось, в исключительных обстоятельствах ограничения определенных прав допустимы. Тем не менее это нельзя ни в коем случае истолковывать таким образом, чтобы допускалась дискриминация в отношении лиц по той или иной причине, в особенности дискриминация в отношении определенных этнических или религиозных групп. Необходимо проявлять особую осторожность, с тем чтобы не возлагать на целые общины ответственность за акты, совершенные некоторыми их членами. Кроме того, борьба с терроризмом не может служить предлогом для подавления оппозиции или допускаяемого законом инакомыслия. В заключение правительство заявило о том, что в будущем, возможно, было бы полезно создать возможности для проведения диалога и дискуссий между государствами полушария с целью содействия осознанию на международном уровне необходимости того, чтобы меры обеспечения безопасности, обусловленные новой ситуацией в мире, осуществлялись в соответствии с международным правом прав человека и гуманитарным правом. Было бы также целесообразно приступить к обмену между государствами наилучшим практическим опытом в области принятия на национальном уровне конструктивных мер, направленных на достижение этой цели.

5. Правительство Коста-Рики вновь подтвердило, что решительно осуждает терроризм во всех его формах, и заявило, что принимает активное участие в осуществляемых международным сообществом мерах по борьбе с ним. Тем не менее жизненно важное значение имеет то, чтобы борьба с терроризмом всегда велась в строгом соответствии с нормами международного права, особенно касающимися прав человека, поскольку эти два понятия не являются взаимоисключающими. Правительство заявило, что его приверженность мирному урегулированию политических конфликтов позволила ему предпринять ряд инициатив, которые могут служить авторитетным и убедительным свидетельством его миролюбивой позиции. Что касается терроризма, то Коста-Рика решительно поддерживает необходимость принятия государствами совместных мер и

координации их деятельности, признавая при этом, что каждое государство несет серьезную ответственность за судьбу своих жителей и что особое внимание необходимо уделять лицам и группам, работающим ради обеспечения прав человека. Интеграция этих двух подходов способствует укреплению принципов демократии и социальной справедливости, к реализации которых стремятся все государства - члены Организации Объединенных Наций, и позволяет рассматривать международную безопасность как концепцию, в рамках которой важную роль играет социально-экономическая стабильность. Правительство Коста-Рики отметило, что оно осуждает терроризм, и на многочисленных международных и региональных совещаниях настоятельно призывало к принятию решительных мер на основе строгого уважения прав человека, ратифицировало ряд соответствующих международных договоров и приняло конкретные меры по борьбе с терроризмом на национальном уровне.

6. Правительство Италии заявило, что ее контртеррористическое законодательство строго соответствует международному праву, включая международные стандарты в области прав человека и нормы гуманитарного права. В частности, оно обеспечивает полное соблюдение положений Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и других международных и региональных договоров в области прав человека и гуманитарного права. Правительство заявило, что оно не учредило какую-либо специальную процедуру или какую-либо специальную юрисдикцию для рассмотрения дел, связанных с терроризмом. Лишь суды вправе судить и признавать виновным того или иного человека в совершении преступления терроризма. Юрисдикция военных трибуналов ограничивается военнослужащими и другими лицами, обвиняемыми в военных преступлениях, что было рекомендовано Комитетом по правам человека. Кроме того, поскольку никакого отступления в рамках статьи 4 МПГПП не было сделано, при проведении судебных разбирательств и расследований, связанных с терроризмом, обеспечиваются все права, включая презумпцию невиновности и права воспользоваться услугами адвоката, изучить доказательства, быть уведомленным о предъявляемых обвинениях и подготовить защиту. Соблюдаются, в частности, закрепленные в статье 14 МПГПП нормы, касающиеся справедливого судебного разбирательства. Правительство Италии также отметило другие соблюдаемые права и принципы, в том числе принцип законности (статья 15 МПГПП); свободу мысли, совести, религии и выражения мнения (статьи 17 и 18 МПГПП); запрещение подстрекательства к дискриминации (статья 20 МПГПП); принцип недискриминации (статья 26 МПГПП) и право искать убежище. При обращении со всеми лицами, лишенными свободы, обеспечивается полное уважение их достоинства, и в пенитенциарной системе им гарантируется свобода мысли, совести и религии, а также предоставляется возможность соблюдать и выполнять любые религиозные обряды.

7. Правительство Маврикия заявило, что глава II его Конституции содержит положения, предусматривающие защиту основных прав и свобод человека. Всякий, кто считает, что его основные права были нарушены, может обратиться в Верховный суд за сатисфакцией в соответствии со статьей 17 Конституции. Правительство препроводило текст соответствующей статьи Конституции для информации.

II. СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ И КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ

8. В своей резолюции 2003/68 Комиссия призвала Верховного комиссара по правам человека и Комитет по правам человека продолжать важный диалог, установленный с Контртеррористическим комитетом (КТК) Совета Безопасности, и развивать их взаимное сотрудничество. В резолюции 58/187 Генеральная Ассамблея приветствовала текущий диалог между Советом безопасности и КТК и соответствующими органами по поощрению и защите прав человека, установленный в контексте борьбы с терроризмом, и призвала Совет Безопасности и КТК продолжать развивать сотрудничество с соответствующими правозащитными органами, в частности с УВКПЧ, уделяя должное внимание поощрению и защите прав человека в текущей работе, осуществляемой во исполнение соответствующих резолюций Совета Безопасности, касающихся терроризма.

9. Совет Безопасности в резолюции 1456 (2003) заявил, что "государства должны обеспечить, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, соответствовали всем их обязательствам по международному праву, и им следует принять такие меры в соответствии с международным правом, в частности в области прав человека, беженского права и гуманитарного права". УВКПЧ продолжало развивать свой диалог с КТК, в том числе с помощью проведения совещаний и обмена информацией между сотрудниками. УВКПЧ регулярно информирует Председателя КТК о соответствующих выводах и замечаниях договорных органов и специальных процедур Организации Объединенных Наций по правам человека.

10. К 5 января 2004 года КТК получил 461 доклад от государств и других сторон в соответствии с резолюцией 1373 (2001) Совета Безопасности. В их число входят 191 первый доклад государств-членов и 5 докладов других сторон, 158 вторых докладов государств-членов и 2 доклада других сторон, 100 третьих и 5 четвертых докладов государств-членов. Кроме того, к 5 января 2004 года 65 государств не представили свои доклады в установленные сроки. КТК настоятельно призвал все государства, которые не представили свои доклады в установленные сроки, представить их как можно скорее в целях выполнения положений резолюции 1373 (2001)¹.

III. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ

11. В резолюции 2003/68 Комиссии по правам человека и резолюции 58/187 Генеральной Ассамблеи содержится просьба ко всем соответствующим специальным процедурам и механизмам Комиссии, а также договорным органам Организации Объединенных Наций по правам человека рассматривать в рамках их мандатов вопросы защиты прав человека и основных свобод в контексте мер по борьбе с терроризмом. В резолюции 58/187 также содержится просьба к ним при необходимости координировать их усилия в целях содействия применению согласованного подхода к этому вопросу.

12. Механизмы Организации Объединенных Наций по правам человека продолжают уделять пристальное внимание обеспечению защиты прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом в рамках их соответствующих мандатов и ресурсов. В опубликованном 27 июня 2003 года совместном заявлении специальные докладчики и независимые эксперты Комиссии по правам человека выразили тревогу по поводу растущих угроз в отношении прав человека, которые обуславливают необходимость новой решимости защищать и поощрять эти права. Они также отметили воздействие такой обстановки на эффективность и независимость специальных процедур. Далее заявление гласило следующее:

Будучи единодушны в осуждении терроризма, они выражают глубокую тревогу по поводу роста политических, законодательных и практических мер, принимаемых многими странами во имя борьбы против терроризма, которые оказывают негативное воздействие практически на все права человека - гражданские, культурные, экономические, политические и социальные.

В заключение в заявлении было отмечено: "Они преисполнены решимости, действуя в рамках своих соответствующих мандатов, наблюдать за положением дел и проводить расследования в данной области и призывают всех тех, кто привержен делу уважения прав человека, включая Организацию Объединенных Наций, быть бдительными, с тем чтобы не допустить злоупотреблений в ходе борьбы с терроризмом"².

13. Аспекты, связанные с защитой прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, были рассмотрены несколькими специальными процедурами в процессе их работы, а также в их докладах Генеральной Ассамблее и Комиссии по правам человека. В их число входят Рабочая группа по произвольным задержаниям, Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов, Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, Специальный докладчик по вопросу о пытках, Специальный

докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов, Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или вероисповедания и Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитников.

14. Данный вопрос был рассмотрен несколькими договорными органами по правам человека при изучении ими периодических докладов государств-участников, представленных согласно соответствующим договорам. Комитет по правам человека начал принимать во внимание доклады государств, представляемые Контртеррористическому комитету, в рамках своего рассмотрения практики государств в соответствии с МПГПП и коснулся данной проблемы в нескольких последних заключительных замечаниях. Комитет против пыток, Комитет по ликвидации расовой дискриминации и Комитет по правам ребенка также затрагивали эту проблему по ряду различных случаев.

IV. СБОРНИК ПО ПРАКТИКЕ

15. В сентябре 2003 года УВКПЧ опубликовало *Сборник по практике Организации Объединенных Наций и региональных организаций в области защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом*, в котором были собраны соответствующие примеры правовой практики правозащитных органов Организации Объединенных Наций и других сторон, представляющих Европу, Африку и Америку. Управление обеспечило широкое распространение *Сборника* и будет периодически обновлять его.

16. *Сборник по практике* свидетельствует о том, что были выявлены определенные проблемы, имеющие особое значение для вопроса защиты прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. В их числе - вопрос об определении терроризма. Хотя этому понятию еще предстоит дать авторитетное определение, государства уже приняли некоторые из его ключевых элементов. 9 декабря 1995 года Генеральная Ассамблея приняла Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма³. В Декларации говорилось, что терроризм включает в себя "преступные акты, направленные или рассчитанные на создание обстановки террора среди широкой общественности, группы лиц или конкретных лиц в политических целях", а также, что такие акты "ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы, какими бы ни были соображения политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или любого другого характера, которые могут приводиться в их оправдание". *Сборник по практике* свидетельствует о сохраняющейся обеспокоенности

по поводу уважения на национальном уровне принципа законности (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), в соответствии с которым необходимо дать правовое определение преступному деянию, прежде чем может быть совершено правонарушение, и это определение должно быть достаточно точным, с тем чтобы не допустить произвольного применения. Уместно отметить сохраняющиеся трудности в вопросах, связанных с выработкой определения, с которыми сталкивается Специальный комитет, учрежденный резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи с целью разработки проекта всеобъемлющей конвенции о международном терроризме⁴.

17. Как отмечается в *Сборнике по практике*, право в области прав человека стремится установить справедливый баланс между законными интересами национальной безопасности и защитой основных свобод. В нем признается, что государства должны принимать меры в отношении таких серьезных и подлинных угроз безопасности, как терроризм. Терроризм может, в весьма особых обстоятельствах, привести к установлению чрезвычайного положения, при котором согласно положениям МПГПП и региональных договоров о правах человека⁵ возможно отступление от некоторых прав. Тем не менее, согласно этим же положениям, временное приостановление действия определенных прав не допускается ни при каких обстоятельствах. В число не допускающих отступлений прав, изложенных в МПГПП, входят: право на жизнь; свобода мысли, совести и религии; свобода от пыток и жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство обращения или наказания, а также принципы точности и неретроактивности уголовного права (за исключением тех случаев, когда в принимаемых позднее законах предусматривается менее строгая мера наказания).

18. Согласно МПГПП и региональным договорам о правах человека отступление от других прав допускается лишь в особых обстоятельствах. В соответствии с МПГПП любые такие меры должны иметь исключительный характер, быть строго ограниченными по времени и осуществляться в такой степени, в какой это требуется остротой положения, регулярно пересматриваться с учетом других обязательств по международному праву и не должны влечь за собой дискриминацию. Кроме того, существует требование, информировать Генерального секретаря Организации Объединенных Наций или соответствующую региональную организацию о положениях, от которых отступило государство, и о причинах такого отступления.

19. Основываясь на других обязательствах государств по международному праву, Комитет по правам человека составил перечень элементов, которые, помимо прав, указанных в статье 4 МПГПП, не допускают какого-либо отступления на законных основаниях⁶. Эти элементы включают следующее: со всеми лицами, лишаемыми свободы, необходимо обращаться с уважением их достоинства; запрещаются взятие

заложников, похищения и тайные задержания; необходимо защищать лиц, принадлежащих к меньшинствам; запрещается осуществлять незаконную депортацию или перемещение населения; и "никакое объявление чрезвычайного положения... не может служить государству-участнику оправданием в плане ведения... пропаганды войны или организации выступлений в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющих собой подстрекательство к дискриминации, вражде и насилию". Кроме того, поскольку право на справедливое судебное разбирательство во время вооруженных конфликтов прямо гарантируется международным гуманитарным правом, Комитет по правам человека пришел к выводу о том, что из принципов законности и верховенства права вытекает, что основополагающие требования справедливого судебного разбирательства должны выполняться и во время чрезвычайного положения. Комитет подчеркнул, что защиту прав, отступление от которых, по общему признанию, недопустимо, необходимо обеспечивать процессуальными гарантиями, включая зачастую судебные.

20. В *Сборнике по практике* отмечается, что положения МПГПП, касающиеся процессуальных гарантий, никогда не могут быть поставлены в зависимость от мер, которые способны обойти необходимость обеспечения защиты прав, не допускающих отступления. В частности, любое судебное разбирательство, могущее привести к вынесению смертного приговора во время чрезвычайного положения, должно проводиться в соответствии с положениями МПГПП, включая положения, касающиеся справедливого судебного разбирательства. Они включают право на равенство перед судами и трибуналами; право на справедливое разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом; презумпцию невиновности; право обвиняемого быть в срочном порядке и подробно уведомленным на языке, который он или она понимает, о характере и причине предъявленного ему или ей обвинения; право сноситься с защитником по своему выбору; право допрашивать свидетелей и право на вызов и допрос свидетелей обвиняемого; и право не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным. Кроме того, как свидетельствует *Сборник по практике*, МПГПП и региональные договоры о правах человека требуют, чтобы в исключительных обстоятельствах, допускающих ограничение некоторых прав в законных и четко определенных целях, помимо чрезвычайного положения, обязательно должны применяться принципы необходимости и соразмерности. Принимаемые меры должны быть соответствующими и носить, по возможности, наименее ограничительный характер, чтобы обеспечить достижение их целей. Предоставляемые определенным органам власти полномочия по принятию мер не должны быть неограниченными. Всегда должен соблюдаться принцип недискриминации и должны прилагаться особые усилия по защите прав уязвимых групп. Меры по борьбе с терроризмом, направленные на конкретные

этнические или религиозные группы, противоречат правам человека и могут быть сопряжены с дополнительным риском роста дискриминации и расизма.

21. Международными и региональными организациями был выдвинут ряд полезных инициатив с целью выявления наилучшей практики в области защиты прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. Значительным шагом в этом направлении стало опубликование УВКПЧ *Сборника по практике*. В этой связи можно также упомянуть *Руководящие принципы в области обеспечения уважения прав человека и борьбы с терроризмом*⁷ Совета Европы, *Доклад по вопросу о терроризме и правах человека*⁸ Межамериканской комиссии по правам человека, а также работу многих неправительственных организаций.

V. ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

22. В резолюции 2003/68 Комиссии по правам человека и резолюции 58/187 Генеральной Ассамблеи содержится просьба к Верховному комиссару по правам человека, используя существующие механизмы, продолжать:

а) рассматривать вопрос о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, принимая во внимания достоверную информацию из всех источников;

б) вносить общие рекомендации относительно обязанности государств поощрять и защищать права человека и основные свободы при принятии мер по борьбе с терроризмом;

с) предоставлять помощь и консультации государствам, по их просьбе, по вопросам защиты прав человека и основных свобод при принятии мер по борьбе с терроризмом, а также соответствующим органам Организации Объединенных Наций.

23. Как отмечалось в пункте 9 выше, УВКПЧ продолжает представлять информацию Председателю КТК. В сотрудничестве с Международной академией мира и Колумбийским университетом УВКПЧ организовало в Нью-Йорке 7 ноября 2003 года конференцию на тему "Права человека, Организация Объединенных Наций и борьба с терроризмом". Управление выступило инициатором сотрудничества и обмена информацией по этому вопросу с ключевыми партнерами, включая Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совет Европы, Межамериканскую комиссию по правам человека и другие региональные и субрегиональные организации, Управление по

наркотикам и преступности Организации Объединенных Наций, другие международные и неправительственные организации и национальные правозащитные учреждения.

VI. ИССЛЕДОВАНИЕ

24. В резолюции 58/187 Генеральной Ассамблеи содержится просьба к Верховному комиссару по правам человека с учетом мнений государств представить исследование о том, в какой степени специальные процедуры и наблюдательные договорные органы по правам человека в состоянии в рамках существующих мандатов заниматься в своей работе проблемой совместимости национальных контртеррористических мер с международными обязательствами в области прав человека, для рассмотрения государствами при укреплении деятельности по поощрению и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом применительно к международным правозащитным институциональным механизмам. В резолюции содержится просьба к Верховному комиссару представить запрошенное исследование Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят девятой сессии, а промежуточный доклад - Комиссии по правам человека на ее шестидесятой сессии.

25. В связи с этим исследованием УВКПЧ следит за деятельностью договорных органов и специальных процедур. В настоящее время можно отметить, что договорные органы по правам человека рассматривают примерно более 100 докладов в год. В рамках соответствующих специальных процедур рассматривается положение в общей сложности не более чем в 60 странах в год. В обоих случаях внимание договорных органов и специальных процедур сосредоточено на целом ряде вопросов, в результате чего остаются лишь незначительные возможности для углубленного изучения вопроса о совместимости национальных контртеррористических мер с международными обязательствами в области прав человека. В исследовании, которое будет представлено Генеральной Ассамблее, данный вопрос будет рассмотрен более подробно.

26. В ходе подготовки исследования УВКПЧ 2 января 2004 года направило государствам-членам письма с просьбой сообщить свои мнения о том, в какой степени специальные процедуры и наблюдательные договорные органы по правам человека способны в рамках своих существующих мандатов учитывать в своей работе вопрос о совместимости национальных контртеррористических мер с международными обязательствами в области прав человека. К настоящему моменту оно получило пять ответов, которые вкратце изложены ниже. С полными текстами ответов можно ознакомиться в УВКПЧ.

27. Правительство Австралии заявило, что, будучи участником шести ключевых договоров о правах человека, оно твердо убеждено в том, что наблюдательные договорные органы имеют достаточно возможностей в рамках своих существующих мандатов заниматься вопросом о совместимости национальных контртеррористических мер с международными обязательствами в области прав человека. МПГПП и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах обладают значительной универсальностью в отношении широкого круга прав, которые они защищают, что предоставляет соответствующим договорным органам всеобъемлющие мандаты по рассмотрению различных проблем, связанных с правами человека, которые могут возникнуть при осуществлении национальных контртеррористических мер. Кроме того, более конкретные права, сформулированные в других документах, представляют собой солидную основу для того, чтобы соответствующие договорные органы могли рассматривать воздействие национальных контртеррористических мер на группы и ситуации, охватываемые их мандатами. Правительство заявило, что специальным механизмам следует точно выполнять мандаты, предоставленные им Комиссией по правам человека или Генеральной Ассамблеей, которые обязательно различаются в зависимости от того, какой резолюцией они были определены.

28. Хотя вопрос о воздействии национальных контртеррористических мер на обязательства по правам человека выходит за рамки мандата некоторых из 35 специальных процедур, он может либо прямо, либо косвенно входить в сферу компетенции ряда этих механизмов, включая, например, Специального докладчика по вопросу о пытках, Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Рабочей группы по произвольным задержаниям и Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитников. Данный вопрос может также охватываться мандатами ряда докладчиков по конкретным странам. Правительство Австралии отметило, что ряд специальных механизмов сосредоточили внимание в своих докладах на национальных контртеррористических мерах, как это было сделано и рядом договорных органов при рассмотрении периодических докладов, что свидетельствует о способности существующей инфраструктуры эффективно заниматься данной проблемой.

29. Правительство Австралии заявило, что считает, что правозащитные аспекты национальных контртеррористических мер наиболее эффективно и квалифицированно рассматриваются в рамках правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций и поэтому, приветствуя неофициальное сотрудничество между этими органами и Контртеррористическим комитетом, оно не поддерживает предложение о распространении мандата КТК на эти аспекты, учитывая приоритетность и важность других функций, возложенных на этот Комитет. В целом правительство Австралии

подчеркнуло свое мнение о том, что при рассмотрении контртеррористических и правозащитных вопросов основное внимание следует уделять обеспечению того, чтобы существующие механизмы, имеющие соответствующие мандаты, были действенными и надлежащим образом финансировались, с тем чтобы они могли выполнять свои обязанности с максимально возможной эффективностью.

30. Правительство Латвии заявило, что, по его мнению, необходимо проводить различие между мандатами наблюдательных договорных органов и мандатами специальных процедур Комиссии по правам человека. Поскольку деятельность последних периодически изучается Комиссией, которая продлевает их мандат, правительство считает, что для избежания дублирования работы такие обзоры и продление мандатов следует сочетать с подробным анализом этих мандатов. В случае необходимости внесения поправок в мандат, с тем чтобы соответствующий обладатель мандата мог заниматься вопросом о совместимости национальных контртеррористических мер с международными обязательствами, соответствующие предложения о внесении изменений следует представлять Комиссии на индивидуальной основе. Что касается мандата наблюдательных договорных органов, то правительство считает, что ничто не мешает наблюдательным договорным органам в рамках своих существующих мандатов заниматься вопросом о совместимости национальных контртеррористических мер с международными обязательствами по правам человека.

31. Во-первых, положения ключевых документов о правах человека относительно содержания национальных докладов, подробнее разработанные самими наблюдательными договорными органами, обязывают государства-участники представлять подробную информацию о мерах по обеспечению прав, предусматриваемых соответствующим документом. Таким образом, договорные органы могут требовать, получать и изучать информацию о принимаемых тем или иным государством контртеррористических мерах. Правительство Латвии обратило внимание на тот факт, что во время недавнего рассмотрения докладов Латвии, представленных Комитету по ликвидации расовой дискриминации, Комитету по правам человека и Комитету против пыток, все эти органы рассмотрели вышеуказанный вопрос и высказали свои замечания по поводу принятых латвийскими властями контртеррористических мер. Кроме того, сам характер индивидуальных или межгосударственных жалоб, а также процедуры раннего предупреждения и процедуры незамедлительных действий обязывают наблюдательные договорные органы следить за тем, чтобы принимаемые государственными органами меры, включая меры, направленные на предотвращение терроризма, соответствовали международным обязательствам соответствующего государства в области прав человека. Вышеизложенное позволяет правительству Латвии сделать вывод о том, что нет необходимости вносить коррективы в мандаты наблюдательных договорных органов, а

вопросом о соответствии контртеррористических мер международным обязательствам в области прав человека можно заниматься в рамках существующих мандатов наблюдательных договорных органов.

32. Правительство Мексики заявило, что оно особо заинтересовано в том, чтобы принимаемые меры по борьбе с международным терроризмом всегда предполагали уважение прав человека. Оно отметило наличие очевидного противоречия между контртеррористическими мерами и полным осуществлением прав человека. Механизмы, ответственные за обеспечение безопасности, как правило, предлагают меры, направленные главным образом на обеспечение безопасности, вследствие чего основные права человека остаются на втором плане. Международные органы по правам человека подчеркивают наличие "болевых точек" в области уважения прав человека в контексте борьбы с терроризмом. Тем не менее, деятельность этих механизмов ограничивается специфическими темами, существующими в рамках их мандатов, и ни один из них не рассматривает данную проблему комплексно. Чтобы разрешить это очевидное противоречие между обеспечением безопасности и уважением основных прав, необходимо найти механизмы, которые позволили бы сбалансировать и укрепить оба эти направления деятельности и помочь государствам в выполнении обоих обязательств: обязательства по предотвращению террористических актов и борьбе с ними и обязательства по защите и гарантированию прав человека. Также необходимо стремиться к укреплению связей между органами, ответственными за обеспечение безопасности и борьбу против терроризма (Совет Безопасности, КТК и т.д.), и органами, занимающимися правами человека (Комиссия по правам человека, а также универсальные и региональные правозащитные механизмы), тем самым содействуя более гибкому и более тесному взаимодействию и постоянной координации между этими двумя группами органов.

33. Правительство Мексики заявило, что определить, какие меры являются соответствующими в борьбе с терроризмом, особенно сложно, поскольку, учитывая широкий спектр возможных действий государств, принимаемые меры могут оставлять за собой пробелы, что приводит к произвольным актам. Международное право содержит четкие положения относительно того, что никакие обстоятельства, связанные с борьбой против терроризма, не могут служить оправданием нарушения права, будь то в условиях чрезвычайного положения или вооруженного конфликта, внутренней политической нестабильности или каких-либо других чрезвычайных обстоятельств. По этой причине правительство предлагает, чтобы в своем исследовании Организация Объединенных Наций особо отметила те пробелы, которые могут существовать в области защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом, главным образом касающиеся международных институциональных основ защиты прав человека. Это обусловлено тем фактом, что принимаемые государствами меры могут приводить к

злоупотреблениям, даже неумышленным. В случае выявления пробелов в этих основах, обеспечивающих защиту, исследование должно содержать предложения по улучшению институциональных основ Организации Объединенных Наций в области защиты прав человека в контексте борьбы с терроризмом, с учетом того факта, что эффективная защита прав человека представляет собой полезный инструмент обеспечения эффективности борьбы против терроризма.

34. Правительство Российской Федерации заявило, что действующие международные механизмы в области защиты прав и основных свобод человека, в частности специальные процедуры Комиссии по правам человека, контрольные органы, созданные в соответствии с основными правозащитными договорами, в рамках своих мандатов вполне успешно выполняют функцию изучения различных аспектов проблемы соответствия мер, принимаемых государствами в ходе проводимых контртеррористических операций с взятыми на себя международными обязательствами в области прав человека. Данные вопросы регулярно затрагиваются в ходе переписки государств со специальными процедурами Комиссии, а также при рассмотрении периодических докладов государств-участников по выполнению положений основных международных договоров по правам человека.

35. Правительство Российской Федерации позитивно оценивает и считает весьма важными и полезными усилия Специального докладчика Подкомиссии по поощрению и защите прав человека г-жи Каллиоппи Куфы по подготовке исследования на тему "Права человека и терроризм". По его мнению, в нем могли бы найти отражение и вопросы соответствия принимаемых государствами контртеррористических мер их международным обязательствам в правозащитной сфере. С учетом изложенного Российская Федерация считает существующую систему международных правозащитных механизмов вполне адекватной и полагает нецелесообразным создание дополнительного международного механизма по данной проблематике, так как это неизбежно приведет к дублированию уже эффективно действующих правозащитных механизмов.

36. Правительство Швейцарии заявило, что борьба с терроризмом не может ни при каких обстоятельствах нарушать основополагающие права, которые признаны и защищаются международным правом. Напротив, уважение всех прав человека, будь то гражданские, культурные, экономические, политические или социальные права, равно как и верховенство права, абсолютно необходимы для предотвращения терроризма, борьбы с ним и его искоренения. Таким образом, вполне уместно подумать о создании международного механизма, который занялся бы вопросом о совместимости контртеррористических мер с международным правом прав человека. К сожалению, очевидно, что осуществление резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности, которая

требует проявлять бдительность в обеспечении уважения прав человека в контртеррористическом контексте, имеет свои недостатки. Сотрудничество между УВКПЧ и КТК продолжает носить довольно символический характер, ограничиваясь некоторыми принципами, и не привело к созданию последовательной системы наблюдения за уважением прав человека в условиях принятия контртеррористических мер. Что касается договорных органов и специальных процедур, то пока еще рано судить об их работе в области прав человека и борьбы с терроризмом. В любом случае наиболее заинтересованные данным вопросом специальные процедуры и договорные органы можно было бы обязать вместе изучить вопрос о защите прав человека при осуществлении контртеррористических мер. Вполне понятно, что такое сотрудничество между специальными процедурами и договорными органами может осуществляться неформально - например, в контексте семинара, организуемого УВКПЧ по случаю проводимого в июле ежегодного совещания между председателями договорных органов и специальных процедур.

37. Правительство Швейцарии заявило, что оптимальное решение заключалось бы в том, чтобы Комиссия, завершив рассмотрение данного вопроса и представив окончательное исследование, учредило новый мандат Специального представителя Генерального секретаря или Специального докладчика, которым стал бы человек, обладающий компетенцией и независимостью. Мандат этой новой специальной процедуры мог бы предусматривать: тесное сотрудничество с другими специальными процедурами и, на неформальном уровне, договорными органами, а также КТК; выявление ключевых проблем, связанных с совместимостью контртеррористических мер с правами человека; изучение совместимости национального законодательства государств и его применения с их обязательствами по международному праву прав человека, будь то обычное или договорное право; контроль за тем, чтобы государства не использовали борьбу с терроризмом в качестве предлога для посягательства на права человека, нарушая, например, права лиц, которые, не принимая участия в насильственных действиях и не выступая за насилие, мирно осуществляли свое право на свободу выражения мнений, таких, как узники совести; выработку руководящих принципов в области уважения прав человека в контексте международной контртеррористической кампании; поиск и получение всей достоверной информации по данному вопросу с целью эффективного реагирования на призывы к незамедлительным действиям; консультирование УВКПЧ по вопросам о том, как интегрировать - в процессе предоставления государствам, по их просьбе, технической помощи - защиту прав человека в систему контртеррористических мер; представление в суды мнений в отношении дел, связанных с вопросом о совместимости контртеррористических мер с правами человека; и, наконец, представление докладов о его или ее деятельности Комиссии и Генеральной Ассамблее.

38. Возможная альтернатива этому оптимальному решению могла бы заключаться в учреждении нового мандата специального докладчика по вопросу о праве на эффективное средство правовой защиты, который не только занимался бы вопросом о совместимости контртеррористических мер с правами человека, но для которого это было бы важнейшим соображением. В заключение Швейцария заявила о своей поддержке создания системы наблюдения за совместимостью контртеррористических мер с правами человека и предложила продолжить изучение данного вопроса.

39. Правительство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии заявило о своем удовлетворении тем, что специальные процедуры и наблюдательные договорные органы по правам человека в состоянии в рамках своих существующих мандатов заниматься проблемой совместимости национального контртеррористического законодательства с международными обязательствами в области прав человека. Наблюдательные договорные органы уже накопили богатый опыт правовой практики в связи с контртеррористическими мерами, причем Комитет по правам человека, Комитет против пыток и Комитет по ликвидации расовой дискриминации представили свои заключения о контртеррористических мерах, принятых некоторыми государствами. Комитет по правам человека в своих заключительных замечаниях по последнему докладу Соединенного Королевства и его заморских территорий⁹ дал высокую оценку антитеррористическим мерам, принятым Соединенным Королевством в связи с террористическими актами, совершенными в Нью-Йорке 11 сентября 2001 года. Правительство представило свой ответ Комитету в документе объемом 32 страницы. Комитет по ликвидации расовой дискриминации в своих заключительных замечаниях по последнему докладу Соединенного Королевства¹⁰ также высоко оценил британские антитеррористические меры.

40. Правительство Соединенного Королевства заявило, что рядом специальных докладчиков Комиссии по правам человека также рассматривались вопросы о правах человека и борьбе с терроризмом в их докладах, представленных как Комиссии, так и Генеральной Ассамблее. В их число входят специальные докладчики по вопросам о пытках, о независимости судей и адвокатов, о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, о свободе религии и о свободе выражения мнений. В июне 2003 года все специальные докладчики и представители, независимые эксперты и председатели рабочих групп Организации Объединенных Наций выступили с совместным заявлением о необходимости защиты и поощрения прав человека в условиях борьбы с терроризмом.

41. Правительство Соединенного Королевства также получает послания от специальных докладчиков по вопросам о пытках, о независимости судей и адвокатов, а также о правах человека мигрантов относительно защиты прав человека в контексте антитеррористических мер.

42. Правительство Соединенного Королевства заявило, что в других частях системы Организации Объединенных Наций, не выполняющих специальную роль, связанную с наблюдением за обеспечением прав человека, аналогичную роли наблюдательных договорных органов или специальных процедур, тем не менее были приняты меры с целью содействия обеспечению защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом. Верховный комиссар по правам человека в соответствии со своим мандатом неоднократно рассматривал вопрос о правах человека в условиях борьбы с терроризмом. В этой связи он установил диалог с Контртеррористическим комитетом Совета Безопасности. В марте и июне 2003 года УВКПЧ организовывало на взаимной основе брифинги КТК и Комитета по правам человека.

43. УВКПЧ также подготовило сборник по универсальной и региональной практике в области защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом, с которым могут ознакомиться государства, с тем чтобы обеспечить соответствие принимаемых ими контртеррористических мер с международным правом прав человека. УВКБ ООН рассматривало вопросы борьбы с терроризмом в своей работе по защите беженцев. Генеральный секретарь также учредил подгруппу по правам человека при Рабочей группе по разработке политики в вопросе о роли Организации Объединенных Наций в связи с терроризмом, которую возглавляет исполняющий обязанности Верховного комиссара по правам человека. Рабочая группа по разработке политики внесла ряд предложений, в том числе о повышении эффективности использования существующих компонентов системы Организации Объединенных Наций с целью обеспечения защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом. Генеральный секретарь также подготовил ряд докладов о правах человека и терроризме, в каждом из которых подробно описываются широкие меры, принятые системой Организации Объединенных Наций с целью обеспечения совместимости контртеррористических мер с обязательствами государств в области прав по международному праву. С учетом вышеизложенного Соединенное Королевство считает, что нынешняя практика, при которой существующие органы рассматривают нарушения, являющиеся результатом проведения контртеррористической политики, как часть своего мандата вместе с процедурами, которые были установлены для облегчения диалога между КТК и Верховным комиссаром, означает, что в дополнительных механизмах нет необходимости. Соединенное Королевство считает в равной мере важным то обстоятельство, что создание дополнительного механизма, в центре внимания

которого будет находиться исключительно борьба с терроризмом, отвлекало бы внимание правозащитной системы Организации Объединенных Наций.

44. Система справедливо уделяет основное внимание нарушениям прав человека. Контртеррористическая деятельность сама по себе не является нарушением прав человека, если конкретные меры не нарушают обязательства государств по международному праву в области прав человека. В этих обстоятельствах существующие органы и специальные процедуры уже обладают мандатом по рассмотрению нарушения соответствующего права человека. Если, например, контртеррористическая деятельность используется в качестве предлога для применения пыток, то ее следует осудить Комитету против пыток, т.е. внимание необходимо сосредоточить на нарушении, а не на мотиве или предлоге.

VII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

45. В настоящем докладе Комиссии представляется информация о деятельности, которая осуществляется государствами, Советом Безопасности и его Контртеррористическим комитетом, специальными процедурами и договорными органами, а также УВКПЧ. В докладе также говорится об элементах, имеющих значение для будущего исследования, которое будет представлено Генеральной Ассамблее.

46. Международное сообщество по-прежнему глубоко обеспокоено сохраняющейся угрозой терроризма и важностью обеспечения защиты прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. Призывы, с которыми выступают международные органы, включая Совет Безопасности, Генеральную Ассамблею и настоящую Комиссию, к тому, чтобы контртеррористические меры соответствовали международному праву, в частности международному праву прав человека, беженскому и гуманитарному праву, по-прежнему сохраняют свою актуальность.

47. В международном праве и резолюциях Совета Безопасности сформулированы обязательства правительств по борьбе с терроризмом. Международное право прав человека служит основой для объявления государствами чрезвычайного положения и аналогичных исключительных мер и для любых связанных с этим отступлений в соответствии с жесткими требованиями. В исключительных ситуациях, когда государства могут счесть себя обязанными воспользоваться этими положениями, им следует стремиться обеспечить соблюдение всех действующих процедур и гарантий, что неоднократно разъяснялось Комитетом по правам человека.

48. Для эффективности деятельности в данной области важнейшее значение имеет международное сотрудничество. Как подчеркивалось на пятом Совещании на высоком уровне между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями в июле 2003 года, региональные организации призваны играть ключевую роль в борьбе с терроризмом и поощрении уважения прав человека при осуществлении контртеррористических мер. Активное сотрудничество налажено УВКПЧ с ключевыми партнерами, включая другие подразделения и учреждения Организации Объединенных Наций, региональные и неправительственные организации и национальные правозащитные учреждения.

49. Представляя настоящий доклад, УВКПЧ испытывало очень сильное желание сообщить Комиссии информацию, которая могла бы помочь ей лучше понять проблемы прав человека, связанные с борьбой против терроризма. В своей дальнейшей работе Управление будет и впредь учитывать просьбы Комиссии и Генеральной Ассамблеи, адресованные Верховному комиссару.

50. При рассмотрении возможных направлений будущей работы Комиссии по правам человека возникают различные варианты, о двух из которых говорится ниже. Комиссии было бы полезно располагать собственными механизмами, которые помогали бы ей анализировать и рассматривать соответствующие многогранные проблемы. Один вариант мог бы предполагать назначение Комиссией независимого эксперта на первоначальный срок в один год для сбора информации из всех имеющихся источников, анализа информации, установления контактов с соответствующими учреждениями и представления Комиссии своих рекомендаций на шестьдесят первой сессии. Второй предложенный вариант мог бы заключаться в назначении Комиссией специального докладчика или представителя для изучения данного вопроса. Комиссия, несомненно, пожелает подумать над этими и другими вариантами.

Примечания

¹ Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом, от 12 января 2004 года на имя Председателя Совета Безопасности и приложение (S/2004/32).

² E/CN.4/2004/4, приложение 1.

³ Резолюция 49/60 Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁴ См., например, доклад Специального комитета, учрежденного резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1996 года (A/58/37).

- 5 Африканская хартия прав человека и народов не содержит положения об отступлении.
- 6 Комитет по правам человека, Замечание общего характера № 29.
- 7 Council of Europe, *Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism* (adopted by the Committee of Ministers, 11 July 2002).
- 8 Inter-American Commission on Human Rights, *Report on Terrorism and Human Rights* (OEA/Ser.L/V/II.116, doc.5, rev.1, corr.22, October 2002).
- 9 CCPR/CO/73/UK; CCPR/CO/73/UKOT (6 December 2001).
- 10 Заключительные замечания Комитета по правам человека по докладам Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и заморских территорий, CERD/C/63/CO/11 (10 декабря 2003 года).