



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
16 August 2006
Russian
Original: English

Шестьдесят первая сессия

Пункт 66(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Защита прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом

Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом Мартина Шейнина, представленный в соответствии с резолюцией 2005/80 Комиссии по правам человека.

* A/61/150.

** Настоящий доклад представлен после установленного срока, с тем чтобы в него можно было включить самую последнюю информацию.



Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом

Резюме

В разделе II приводится краткая информация о деятельности Специального докладчика с 15 декабря 2005 года. В разделе III содержатся соображения Специального докладчика относительно влияния войны с террором на свободу ассоциации и мирных собраний и соответствующие международные стандарты. В разделе IV приводятся краткие соображения Специального докладчика по ряду общих вопросов, касающихся мандата. Выводы содержатся в разделе V.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	4
II. Деятельность	5–8	5
III. Свобода ассоциации и мирных собраний и контртерроризм	9–41	8
IV. Общие вопросы	42–46	22
V. Выводы	47–54	24

I. Введение

1. Это второй по счету доклад, представленный Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом в соответствии с резолюцией 2005/80 Комиссии по правам человека, резолюциями 60/158 и 60/251 Генеральной Ассамблеи и решением 2006/104 Совета по правам человека. В нем содержится обзор его деятельности с 15 декабря 2005 года, а также его мнения по отдельным вопросам, вызывающим особую озабоченность.

2. Специальный докладчик обращает внимание на свой доклад, представленный шестьдесят второй сессии Комиссии (E/CN.4/2006/98) и ожидающий рассмотрения Советом. Этот доклад включает в себя краткую информацию о деятельности Специального докладчика в период с 8 августа по 15 декабря 2005 года. В нем содержится обзор сообщений, направленных Специальным докладчиком, и полученных от правительств ответов на них. Кроме того, в нем обсуждаются элементы международного определения терроризма в привязке этого вопроса к мерам по борьбе с терроризмом, учитывающим необходимость соблюдения прав человека. В этом докладе также содержится анализ роли прав человека при рассмотрении докладов государств-членов Контртеррористическому комитету Совета Безопасности и предлагаются возможные формы сотрудничества между Специальным докладчиком и Комитетом. Кроме того, в нем кратко затрагиваются некоторые важнейшие вопросы, такие, как права жертв терроризма, «коренные причины» терроризма, а также вопрос о том, могут ли негосударственные субъекты нарушать права человека.

3. В добавлении 1 к документу E/CN.4/2006/98 рассматриваются, применительно к периоду с 8 августа по 15 декабря 2005 года, сообщения, направленные Специальным докладчиком, и ответы правительств, касающиеся вопросов борьбы с терроризмом на системном уровне, например, в рамках действующего законодательства или законопроектов, а также отдельные дела лиц, задержанных, арестованных или заключенных в тюрьмы за преступления, связанные с борьбой с терроризмом.

4. В добавлении 2 содержится предварительная информация, касающаяся миссии Специального докладчика по установлению фактов в Турции с 16 по 23 февраля 2006 года. Ее главная цель состояла в получении из первых рук информации об инициативах в области борьбы с терроризмом и о том, как такие меры затрагивают права человека, а также в начале процесса сотрудничества с правительством. Он встретился с представителями министерства внутренних дел, министерства юстиции, министерства обороны, Совета национальной безопасности, Управления общей безопасности Национальной полиции Турции, Генерального жандармского управления, Штаба береговой охраны, Генеральной прокуратуры, Национального разведывательного управления (НРУ), Совета по правам человека при канцелярии премьер-министра, Парламентского комитета по расследованию нарушений прав человека, судебных органов и неправительственных организаций. Он также встретился с лицами, которые пострадали от мер по борьбе с терроризмом, а также подозреваемыми, которым были предъявлены обвинения или которые были осуждены за преступления, связанные с терроризмом, и находились в тюрьме категории F в Анкаре и в следственном изоляторе/тюрьме категории D в Диярбакыре. Кроме того, Специальный докладчик посетил следственные изоляторы Жандармского управле-

ния и контртеррористического отделения Управления службы безопасности в Диярбакыре и присутствовал на одном из процессов в суде по рассмотрению дел о совершении тяжких преступлений в Анкаре. Он также консультировался с членами страновой группы Организации Объединенных Наций и представителями других международных организаций. Специальный докладчик выразил признательность правительству Турции за всестороннее сотрудничество с ним. Признавая значительный прогресс, достигнутый на протяжении последних лет с точки зрения уважения прав человека, Специальный докладчик сделал вывод о том, что некоторые проблемы сохраняются, особенно в том, что касается широкого определения терроризма, закрепленного в нынешнем законодательстве, большого числа уголовных дел по обвинению в терроризме, сохраняющихся ограничений на свободу ассоциации и выражения мнений, а также безнаказанности. Он особо подчеркнул, что уважение социальных, экономических и культурных прав является важным средством предотвращения терроризма. Он также выразил удовлетворение по поводу некоторых позитивных практических методов, таких, как выплаты компенсаций жертвам терроризма и контртеррористических операций, а также гарантии для подозреваемых в терроризме, установленных в недавние годы. Он рекомендовал ряд мер для обеспечения того, чтобы правовые и практические контртеррористические меры в полной мере согласовывались с международными стандартами в области прав человека.

II. Деятельность

5. В соответствии со своим мандатом Специальный докладчик в течение отчетного периода провел ряд мероприятий. Он посещал заседания и проводил обсуждения с важными действующими лицами, занимающимися решением вопросов, подпадающих под его мандат. Правила об ограничении объема документации не дают ему возможность представить подробную информацию в данном докладе, однако он желает информировать Ассамблею о трех самых важных мероприятиях.

6. В мае Специальный докладчик в рамках последующей деятельности в связи с поездкой в Турцию встретился в Анкаре с Председателем Комитета по вопросам юстиции Великого национального собрания Турции для обсуждения правительственного законопроекта о внесении поправок в Закон о борьбе с терроризмом. В соответствии с достигнутой на этой встрече договоренностью Специальный докладчик представил юридическое заключение этому комитету. После того как Комитет выпустил свой доклад об этом законопроекте, это заключение было также направлено правительству. В заключение затрагиваются следующие моменты, касающиеся этого законопроекта:

а) Специальный докладчик выразил сожаление по поводу того, что в содержащемся в этом законопроекте определении террористических преступлений расширяется круг преступлений, которые в настоящее время подпадают под понятие, несмотря на его ранее выраженные замечания и рекомендации по итогам его поездки в эту страну, в связи с чем возникает озабоченность относительно принципа законности, закрепленного в статье 15 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП);

б) он выразил озабоченность по поводу того, что термины, употребленные применительно к вопросу о подстрекательстве, являются неопределенными

ми и, следовательно, как представляется, не согласуются с требованием о законности, закрепленным в статье 15 МПГПП. Соответственно, ограничения в отношении свободы выражения мнений не будут ограничиваться противодействием терроризму и могут использоваться также в отношении не сопряженного с насилием выражения мнений;

с) он также указал на то, что новые положения о финансировании терроризма, хотя и являются необходимыми, будут охватывать чересчур большое число видов деятельности и их финансирование;

d) Специальный докладчик выразил сожаление по поводу общей цели сокращения процессуальных гарантий для лиц, подозреваемых в совершении террористических преступлений. Его беспокоят предложенные положения, предусматривающие, что задержанному лицу может быть отказано в доступе к адвокату в течение 24 часов; позволяющие должностным лицам присутствовать на встречах между подозреваемыми и их адвокатами при условии соблюдения некоторых — расплывчато сформулированных — условий; и направленные на ограничение числа адвокатов только одним адвокатом;

e) Специальный докладчик считает, что положение, предоставляющее большую степень усмотрения при применении огнестрельного оружия должностными лицами, а также бывшими должностными лицами, если они утверждают о том, что они полагали, что они подверглись нападению со стороны террористов, может дать повод для злоупотреблений и, соответственно, нарушать основополагающие принципы, изложенные в статье 6 МПГПП. Он отметил, что эти же положения вызывают озабоченность с точки зрения возможности уклониться от ответственности, которую они, как представляется, дают должностным лицам, занимающимся борьбой с терроризмом. Он также указал, что положения, которые наделяют привилегиями или иными благоприятными возможностями должностных лиц или бывших должностных лиц, требуют тщательного изучения не только в силу того, что они могут предоставлять возможность для уклонения от ответственности или косвенно способствовать безнаказанности, но и в силу того, что они могут ослабить легитимность Закона о борьбе с терроризмом в глазах широкой общественности;

f) он выразил озабоченность по поводу положения, исключающего возможность освобождения некоторых лиц, приговоренных к пожизненному лишению свободы. По его мнению, такие положения всегда являются проблематичными с точки зрения статьи 10 МПГПП, которая определяет цель тюремного заключения как перевоспитание, и требует, чтобы с лицами, лишенными свободы, обращались гуманно, а также статьи 7, запрещающей все формы пыток или другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения.

7. 21 июня 2006 года после принятия Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии Закона 2006 года о терроризме Специальный докладчик направил правительству письмо с благодарностью за сотрудничество с ним в процессе принятия этого закона, а именно за встречи, состоявшиеся в ноябре 2005 года, и ответы на его письменные вопросы. Он также желает выразить следующие соображения:

a) его беспокоят некоторые чересчур широкие по сфере охвата и расплывчатые термины и концепции, такие, как «косвенное побуждение» к совер-

шению актов терроризма и «восхваление», которое толкуется как включающее «любую форму прославления или празднования». В то время как Специальный докладчик приветствует включение в ясно выраженной форме элемента умысла в некоторые части этого закона, он выражает сожаление по поводу того, что он не всегда является одним из необходимых элементов составов преступлений и что, в частности, наличие возможности того, что преступление, заключающееся в побуждении к терроризму и распространении террористических публикаций, может совершаться посредством «грубой неосторожности». Специальный докладчик считает, что в отсутствие четкого указания порога для установления уголовной ответственности термины «восхваление» и «косвенное поощрение» терроризма не дают физическим лицам возможности регулировать свое поведение надлежащим образом. Это расходится с положениями статьи 15 МПГПП и может привести к несоразмерному ограничению свободы выражения мнений;

б) он также затронул вопрос о продлении срока содержания под стражей подозреваемых в терроризме лиц без предъявления обвинений до 28 дней. В этом контексте он сослался на статью 9 МПГПП о праве на свободу, которое Комитет по правам человека истолковал в своем общем замечании № 29 (2001) как защищаемое во все времена, в том числе во время чрезвычайного положения. Подчеркнув, что он удовлетворен тем, что право на *habeas corpus* не затрагивается продлением максимального периода содержания под стражей без предъявления обвинений, он по-прежнему считает, что возможное содержание под стражей в течение 28 дней без предъявления обвинений является слишком длительным, если только не осуществляется регулярный судебный надзор за всеми аспектами содержания под стражей, включая его причины и любые аргументы, которые задержанное лицо может пожелать выдвинуть для того, чтобы оспорить эти причины.

8. С января по август 2006 года Специальный докладчик проводил аналитическое исследование по вопросу о правах человека и борьбе с терроризмом в Австралии, в частности для того, чтобы выработать свои методы работы относительно упреждающего и консультативного аспекта своего мандата. Цель также заключалась в изучении законодательства и политики государства, которые оказывают региональное воздействие на войну с террором, с целью выявления общего опыта и проблем и потенциальных примеров передовой практики в области борьбы с терроризмом. Он также предполагает, что оно станет первым исследованием в серии страновых/региональных и тематических исследований, которые будут проведены в течение срока его полномочий. Это исследование основывалось на серии писем в адрес правительства, содержащих обстоятельные предварительные и последующие вопросы, касающиеся законодательства и практики Австралии в области борьбы с терроризмом. Специальный докладчик также предложил представить комментарии неправительственным организациям и ученым. В настоящее время Специальный докладчик завершает исследование, и проект уже представлен правительству.

III. Свобода ассоциации и мирных собраний и контртерроризм

9. Право на мирные собрания и право на свободу ассоциации защищаются статьями 21 и 22 МПГПП. О важности обоих этих прав свидетельствует тот факт, что они должны рассматриваться как платформа для осуществления других прав, в частности права на свободу выражения мнений, культурных прав и прав на участие в политической жизни¹. Они также имеют важнейшее значение для работы правозащитников. Они реализуются как основа для создания неправительственных организаций и политических партий, а также для публичного и мирного выражения несогласия с политикой и действиями государства. Как таковые они должны рассматриваться как одна из основ демократического общества. В то же время ассоциации и организации — будь то официально созданные и зарегистрированные или нет — могут также использоваться лицами как средство для организации и осуществления террористических актов, передачи или использования средств для террористических целей и, следовательно, стать одним из средств для уничтожения демократии. Именно в силу этого дуалистического характера сложно провести различие между чрезмерными ограничениями и надлежащими запретами.

10. Специальный докладчик признает право и обязанность государств защищать людей, как граждан, так и других, от насилия, в том числе от террористических нападений. Поэтому на государствах лежит обязательство принимать эффективные меры по борьбе с терроризмом. В то же время государства, принимая меры по борьбе с терроризмом, должны уважать свои международные обязательства в области прав человека. Специальный докладчик желает подчеркнуть, что эти два требования по отношению к государствам не являются взаимоисключающими. Что касается стандартов в области прав человека, то чрезвычайные и сложные ситуации, с которыми могут сталкиваться государства, признаются, поскольку допускаются определенные ограничения и возможность отступлений в чрезвычайных обстоятельствах.

11. Невозможно отрицать, что любая успешная контртеррористическая стратегия имеет превентивную составляющую. Террористическим группам, организациям или образованиям, которые занимаются планированием или подготовкой террористических актов, нельзя дать возможность осуществить их, и они должны подвергаться наказанию, даже если они еще не совершили или не попытались совершить запланированный террористический акт. Это подразумевает допустимость принятия мер, таких, как введение уголовной ответственности за приготовление террористических актов, планируемых этими группами, что в свою очередь подразумевает необходимость принятия мер, затрагивающих свободу мирных собраний и свободу ассоциации. Однако государства не должны под предлогом борьбы с терроризмом прибегать к мерам, которые ненадлежащим образом ограничивают права человека. В законодательстве должны быть предусмотрены четкие гарантии для предотвращения злоупотреблений (ограничениями) и, если злоупотребления все же происходят, для

¹ В статье 22 МПГПП не проводится различия между разными целями ассоциаций. Это подразумевает, что сфера применения защиты, обеспечиваемой статьей 22, является широкой и охватывает, в частности, ассоциации, преследующие религиозные, политические, трудовые или культурные цели.

обеспечения средств правовой защиты. Проводя обзор контртеррористического законодательства, Специальный докладчик неоднократно сталкивался со случаями, когда ограничения в отношении прав на свободу ассоциации и собраний явно выходили за рамки, необходимые для борьбы с терроризмом, и могли фактически использоваться для ограничения прав политических партий, профсоюзов или правозащитников².

Отступления от статей 21 и 22 МПГПП

12. Статья 4 МПГПП касается отступлений государств от прав, защищаемых Пактом. Хотя, согласно этой статье, могут делаться отступления от прав на свободу ассоциации и собраний, во время чрезвычайного положения в государстве должны соблюдаться некоторые условия, изложенные Комитетом по правам человека в общем замечании № 29. Отступления согласно статье 4 являются исключительными и временными мерами, к которым можно прибегать только тогда, когда i) ситуация в государстве приравнивается к чрезвычайному положению, при котором жизнь нации находится под угрозой; и ii) государство-участник официально объявило чрезвычайное положение. Кроме того, должны соблюдаться принципы соразмерности и необходимости применительно к приложительности и географической и территориальной сфере действия чрезвычайного положения, а также всем отступлениям в силу чрезвычайного положения. Кроме того, государство — участник МПГПП должно в полной мере соблюдать свои другие международные обязательства всякий раз, когда оно отступает от положений Пакта.

13. Связанные с отступлением меры сами должны всегда требоваться острой необходимостью, т.е. должны соблюдаться принципы соразмерности и необходимости. Прежде чем делать отступления, государства должны тщательно проанализировать ситуацию, определить, необходимы ли меры, связанные с отступлением, и выбрать из числа различных вариантов тот вариант, который носит наименее ограничительный характер с точки зрения защиты рассматриваемых прав. Специальный докладчик считает, что в принципе государства не должны допускать отступлений применительно к праву на свободу собраний и праву на ассоциацию и что меры, ограничивающие эти права, предусмотренные в МПГПП, являются достаточными для эффективной борьбы с терроризмом.

14. Наконец, Специальный докладчик желает подчеркнуть принцип законности в уголовном праве, который в явно выраженной форме закреплен в статье 4 как один из принципов, отступление от которых не допускается даже во время чрезвычайного положения в государстве. Кроме того, Комитет по правам человека в общем замечании № 29 заявил, что существуют некоторые права или аспекты прав, от которых, хотя они прямо и не упомянуты в перечне прав в статье 4, отступление от которых недопустимо, нельзя, тем не менее, отступать даже во время чрезвычайного положения. Конкретное отношение к вопросам, обсуждаемым здесь, имеют принцип дискриминации и запрет пропаганды войны и национальной, расовой или религиозной ненависти. Кроме того, Комитет по правам человека заявил, что принципы законности и верховенства права требуют, чтобы во время чрезвычайного положения в государстве соблюдались основополагающие требования, касающиеся справедливого разбирательства. Только созданный на основании закона суд может судить и осуждать лицо за

² См. также документы A/59/401 и E/CN.4/2006/95, посвященные правозащитникам.

уголовное преступление, и всегда должна соблюдаться презумпция невиновности.

Ограничение прав на свободу ассоциации и мирных собраний

15. Оба эти права могут быть ограничены с соблюдением некоторых условий³, как это предусмотрено в самих этих статьях. Сначала Специальный докладчик желает напомнить, что ограничения могут вводиться только при наличии обстоятельств, обуславливающих необходимость ограничения права (прав), защищаемого (защищаемых) Пактом. Право должно быть правилом, а любое его ограничение — исключением.

16. **Правовая основа ограничения.** Как представляется, статья 22, защищающая свободу ассоциации, устанавливает более строгое обязательство для государств, чем статья 21 о свободе собраний, поскольку статья 22 требует, чтобы ограничение должно быть предусмотрено законом, в то время как статья 21 просто предусматривает, что ограничение должно налагаться в соответствии с законом. Однако Специальный докладчик не усматривает в этом существенного различия.

17. Как показали обзоры законодательства, проведенные Специальным докладчиком, многие государства приняли или пересмотрели свое контртеррористическое законодательство после событий 11 сентября 2001 года. Это стало результатом i) необходимости отреагировать на возросшую угрозу безопасности и ii) принятия резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности, которая устанавливает ряд требований в отношении государств, в частности, касающихся установления уголовной ответственности за подготовку актов терроризма, и конкретно упоминает «организации, замешанные в террористических актах»⁴. Специальный докладчик признает такие инициативы как важные меры по борьбе с терроризмом. Однако он озабочен тем, что термины «терроризм» и «террористические акты» часто расплывчато или широко определены и выходят за рамки того, что Специальный докладчик установил в качестве необходимых условий для того, чтобы тот или иной акт рассматривался в качестве «настоящего террористического акта по своему характеру» либо на международном⁵, либо на национальном уровне.

³ Хотя Комитет по правам человека не принял общего замечания относительно применения какой-либо из этих статей, он выразил свое мнение относительно допустимых ограничений в контексте своего общего замечания № 27 (1999) о свободе перемещения, статья 12 МПГПП.

⁴ Согласно резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности меры, которые должны быть приняты государствами, включают в себя блокировку средств организаций, прямо или косвенно находящихся в собственности или под контролем лиц, которые совершают или пытаются совершить террористические акты (пункт 1(c)); запрет организациям на своей территории предоставлять любые средства, прямо или косвенно, для использования в интересах лиц, которые совершают или пытаются совершить террористические акты, или содействуют или участвуют в совершении террористических актов организаций, прямо или косвенно находящихся в собственности или под контролем таких лиц и связанных с ними организаций (пункт 1(d)); воздержание от предоставления в любой форме поддержки организациям, замешанным в террористических актах, в том числе путем пресечения вербовки членов террористических групп (пункт 2(a)); предотвращение передвижения террористических групп (пункт 2(g)).

⁵ См. E/CN.4/2006/98, пункт 42.

18. В некоторых случаях мирные акции для защиты, в частности, трудовых прав, прав меньшинств или прав человека могут, как представляется, подпадать под национальное определение терроризма. Поэтому группы, цель которых состоит в защите этих или иных прав, могут быть определены как террористические группы. Специальный докладчик подчеркивает, что это неправильно с точки зрения верховенства права. Верховенство права требует, чтобы законы, санкционирующие применение ограничений, содержали четкие критерии и не наделяли неограниченным усмотрением тех, кто отвечает за их соблюдение⁶. Кроме того, Специальному докладчику известны положения, в которых идет речь о запрещении ассоциаций или об ограничениях их прав на основании аргумента о необходимости борьбы с терроризмом, которые включены в более общие законы, касающиеся государственной, национальной или общественной безопасности, или законы, касающиеся прессы или неправительственных организаций. И в этом случае это может представлять собой отступление от принципа верховенства права, поскольку многие постановления, касающиеся борьбы с терроризмом, не являются легко доступными. Специальный докладчик считает, что конкретное законодательство по борьбе с терроризмом должно приниматься только после серьезного рассмотрения вопроса о его необходимости, и он предостерегает против использования ограничительных законов более общего применения; понятие терроризма не должно использоваться для уклонения от оценки в каждом конкретном случае. В заключение Специальный докладчик желает напомнить, что верховенство права также требует, чтобы законы, ограничивающие право на свободу ассоциации и собраний, должны устанавливать условия, при которых такие права могут ограничиваться. Ограничения, которые не согласуются ни с законом, ни с требованиями, установленными в статьях 21 и 22, будут сами по себе нарушать МПГПП.

19. Права могут ограничиваться только для определенных перечисленных целей: национальная безопасность, публичный порядок, здоровье и моральное состояние населения и права и свободы других. Специальный докладчик напоминает, что эти цели не должны толковаться вольно. В сиракузских принципах в отношении ограничения положений Международного пакта о гражданских и политических правах и отступления от них⁷ общественная безопасность определяется как «защита от угрозы безопасности лиц, их жизни или физической неприкосновенности или от серьезного ущерба их собственности»⁸. В этих же принципах говорится, что на национальную безопасность государства могут ссылаться для обоснования мер, ограничивающих некоторые права, только когда они принимаются для защиты существования нации или своей территориальной целостности или политической независимости от силы или угрозы си-

⁶ В нескольких делах Европейский суд по правам человека заявлял, что «закон, который наделяет усмотрением, сам по себе не является несоответствующим этому требованию, при условии, что сфера усмотрения и порядок его осуществления определены с достаточной четкостью с учетом рассматриваемой легитимной цели, с тем чтобы индивид был обеспечен надлежащей защитой от незаконного посягательства».

⁷ Эти принципы были разработаны в 1984 году группой из 31 международного эксперта, которые собрались в Сиракузах, Италия, для принятия единообразного комплекса толкований ограничительных оговорок, содержащихся в МПГПП. Хотя они не имеют силы закона, они обеспечивают важный и авторитетный ориентир относительно значения терминов, содержащихся в Пакте, особенно в областях, не охватываемых тем или иным общим замечанием Комитета по правам человека. См. E/CN.4/1985/4, приложение.

⁸ Там же, пункт 33.

лой⁹. На национальную безопасность нельзя ссылаться как на причину для введения ограничений для предотвращения просто местных или относительно изолированных угроз правопорядку¹⁰, и ее нельзя использовать как предлог для введения расплывчатых или произвольных ограничений; на нее можно ссылаться лишь в случае существования надлежащих гарантий и эффективных средств правовой защиты от злоупотреблений¹¹. Публичный порядок определяется как «комплекс норм, которые обеспечивают функционирование общества, или комплекс основополагающих принципов, на которых общество основывается»¹². Наконец, ограничения допустимы для защиты прав других. Это положение следует толковать в свете пункта 2 статьи 20 МПГПП, который запрещает всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, и статьи 5, которая исключает из сферы защиты Пакта деятельность или деяния, «направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных» в Пакте¹³.

20. Запрещение ассоциаций, имеющих своей целью уничтожение государства посредством террористических методов, или запрещение публичных демонстраций, которые призывают к использованию террористических методов для уничтожения государства, может охватываться ограничительными оговорками МПГПП. Однако Специальный докладчик подчеркивает, что правительства не должны использовать эти цели в качестве прикрытия подлинной цели ограничений. Систематические нарушения прав человека подрывают настоящую национальную безопасность и могут угрожать международному миру и безопасности; поэтому государство не может ссылаться на национальную безопасность для оправдания мер, направленных на подавление оппозиции, или обоснования репрессивной практики по отношению к своему населению¹⁴. Государство должно доказывать наличие угрозы для одного из оснований для ограничений и что меры принимаются для борьбы с такой угрозой¹⁵.

21. Кроме того, ограничения должны быть необходимыми в демократическом обществе для достижения одной из этих определенных целей. Это — дополнительная гарантия, которая возлагает на государства бремя выказывания того, что ограничения не подрывают демократическое функционирование общества. На практике это означает, что ограничения должны отвечать критерию необходимости и критерию соразмерности. Меры, принимаемые для ограничения

⁹ Там же, пункт 29.

¹⁰ Там же, пункт 30, и M. Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd ed. (Kehl/Strasbourg/Arlington, N.P. Engle, 2005), p. 506.

¹¹ Сиракузские принципы (см. сноску 9 выше), пункт 31.

¹² Там же, пункт 22.

¹³ Там же. См. также сообщение № 117/1981, *М.А. против Италии*, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать девятая сессия, Дополнение № 40 (A/39/40)*, приложение XIV, пункт 13.3, в котором применительно к реорганизации распущенной итальянской фашистской партии Комитет по правам человека заявил следующее: «действия... по своему характеру не подпадают под защиту Пакта в соответствии с его статьей 5 и в любом случае обоснованно запрещаются в соответствии с итальянским правом с учетом ограничений, применимых к соответствующим правам в соответствии с положениями статьей 18(3), 19(3), 22(2) и 25 Пакта».

¹⁴ Сиракузские принципы (см. сноску 9 выше), пункт 32.

¹⁵ См. доклад Комитета по правам человека, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 40 (A/55/40)*, том II, раздел P, сообщение № 780/1997, *Владимир Петрович Лапцевич против Беларуси*, соображения приняты 20 марта 2000 года.

прав, должны быть таковыми, чтобы обеспечивать свою защитную функцию; недостаточно, чтобы они достигли цели — они должны быть необходимы для их защиты. Они должны также быть наименее ограничительным инструментом среди тех, которые могут достичь желаемого результата¹⁶. Наконец, необходимо установить баланс между бременем, возлагаемым на индивида, права которого ограничены, и заинтересованностью общественности в достижении цели, которая является объектом защиты.

22. Специальный докладчик признает необходимость контроля за существующими группами, участвующими в актах терроризма, — посредством их осуществления, планирования, вербовки исполнителей этих актов или их финансирования. Тем не менее он напоминает о том, что ассоциации и мирные собрания являются основой для осуществления других прав и средствами, с помощью которых люди выражают или реализуют общие интересы. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает увеличение числа нарушений прав на свободу собраний и ассоциации во имя борьбы с терроризмом. Он подчеркивает, что право на свободу ассоциации и мирные собрания является основой демократического общества; поэтому необходимо сузить толкование ограничений с учетом их цели — борьбы с терроризмом. В этой связи следует указать на ряд вопросов.

23. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает, что значительная часть недавно принятых законодательных документов о борьбе с терроризмом предусматривает более строгое регулирование финансирования и статуса ассоциаций. Расплывчатые и широкие определения терроризма или отсутствие такого определения препятствуют работе ассоциаций, не преследующих террористических целей. Хотя государству и необходим определенный контроль за существованием и деятельностью ассоциаций в качестве меры по предупреждению терроризма, государство не может несоразмерно препятствовать работе всех ассоциаций. Специальный докладчик хотел бы напомнить о том, что Комитет по правам человека неоднократно выражал свою обеспокоенность по поводу чрезмерно жестких требований к регистрации неправительственных организаций¹⁷. Он также отмечает, что это является ключевым вопросом, затронутым в прекрасной работе Хина Джилани, Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках¹⁸.

24. Один лишь факт, что ассоциация призывает к достижению мирными средствами целей, которые противоречат интересам государства, не достаточен для того, чтобы квалифицировать эту ассоциацию как террористическую. Преследование цели защиты прав меньшинств или признания существования меньшинства или даже призывы к самоопределению сами по себе не представляют собой террористической деятельности. Лишь если ассоциация осуществляет смертоносные или иные серьезные насильственные действия в отношении лиц или призывает к ним, то есть применяет тактику терроризма, ее можно

¹⁶ Что касается принципа соразмерности, который также применяется по отношению к другим правам, защищаемым Пактом, таким, как свобода выражения мнения, то см. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок девятая сессия, Дополнение № 40 (A/49/40)*, том II, раздел AA, сообщение № 458/1991, *Вомах Муконг против Камеруна*, сообщение № 458/1991, соображения приняты 21 июля 1994 года.

¹⁷ Заключительные замечания Комитета по правам человека: Литва (CCPR/C/79/Add.87) и заключительные замечания Комитета по правам человека: Беларусь (CCPR/C/79/Add.86).

¹⁸ См. A/58/380, A/59/401 и E/CN.4/2006/95.

квалифицировать как террористическую группу, и ее права или возможности существования ограничиваются, и в отношении нее может быть применено уголовное законодательство.

25. **Общие меры**, ограничивающие осуществление этих прав, в большинстве случаев наносят ущерб самой сути права и поэтому являются его нарушением. Например, общие запреты на публичные демонстрации, в том числе в определенных районах, могут быть нарушением права на мирные собрания. Эти очень общие меры часто используются для запрета мирных призывов к демократии и соблюдению прав человека и как таковые препятствуют выражению политической оппозицией своего мнения. Специальный докладчик полностью согласен со Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках, который указал, что государства не должны применять законы и практику, делающие незаконной деятельность по защите прав человека¹⁹.

26. **Запрещение**. Хотя определение того, может ли какая-либо ассоциация квалифицироваться как террористическая, должно осуществляться в каждом конкретном случае, существует ряд общих принципов, которые должны соблюдаться государством. Во-первых, если в учредительном документе группы или ассоциации ясно не заявляется о том, что она будет использовать террористические цели или средства для реализации своих задач, определение того, может ли ассоциация быть запрещена как «террористическая» должно приниматься с учетом основанных на фактах доказательств ее деятельности. Это предполагает, что государство не может делать это определение на основе предположений до того, как ассоциация приступит к осуществлению своей деятельности²⁰. Во-вторых, определение того, можно ли квалифицировать организацию как террористическую и в этой связи запретить ее, должно приниматься независимым судебным органом, и всегда должна иметься возможность обжалования решения о запрете в судебном органе. В-третьих, государства, которые принимают решение об уголовном преследовании лица, принадлежащего к «террористической организации», должны применять такие положения только после того, как эта организация будет квалифицирована в качестве таковой судебным органом. Это, безусловно, не сказывается на индивидуальной уголовной ответственности за подготовку террористических актов.

27. Специальный докладчик подчеркивает важную связь между правом на свободное выражение своего мнения²¹, политическими правами²² и правом на

¹⁹ A/58/380, пункты 24 и 25.

²⁰ Европейский суд по правам человека в постановлении по делу *Сидиропулос и другие против Греции* от 10 июля 1998 года, *Reports 1998-IV*, пункт 46, указал: «Суд не исключает возможности того, что после своего основания данная ассоциация могла бы — под прикрытием целей, упомянутых в ее меморандуме об ассоциации, — заниматься деятельностью, несовместимой с этими целями. Такая возможность, которую национальные суды сочли несомненным фактом, не могла быть подтверждена какими-либо практическими действиями, поскольку в силу того, что ассоциация не существовала, она не могла предпринять каких-либо конкретных действий».

²¹ Наглядным примером тесной взаимосвязи между этими правами является сообщение № 574/1994, *Ким против Республики Корея*. Истец, являющийся членом Национальной коалиции в поддержку демократического движения, был арестован после подготовки документов, содержащих критику в адрес правительства Республики Корея и его иностранных союзников и призыв к национальному воссоединению, и их распространение и публичное зачитание перед аудиторией, насчитывающей

свободу ассоциации²³. В этой связи политические партии имеют важнейшее значение для существования демократического общества. Государства должны уделять особое внимание запрещению организаций, которые преследуют свои цели с использованием террористических средств. Тем не менее роспуск политической партии должен быть мерой, к которой следует прибегать лишь в наиболее серьезных случаях и лишь при наличии конкретных фактов. Одной лишь информации о том, что политическая партия выражает мнения, отличающиеся от мнений большинства партий или руководящей партии или противоречащие этим мнениям, не должно служить основанием для запрета. Специальный докладчик вновь повторяет, что неотъемлемым признаком демократии является непротиводействие выражению различных мнений политическими партиями, даже если они ставят под сомнение существующее государственное устройство или находящееся у власти правительство²⁴. Необходимо определить, использу-

приблизительно 4000 человек. Впоследствии он был приговорен на основании Закона о национальной безопасности, согласно которому подлежат наказанию i) любое лицо, которое содействует антигосударственной организации, пропагандируя или поддерживая деятельность этой организации, сознавая при этом, что это поставит под угрозу национальную безопасность или существование или свободный и демократический порядок; ii) лицо, которое выпускает или распространяет документы, рисунки или любые иные материалы, отвечающие интересам антигосударственной организации, сознавая при этом, что это поставит под угрозу национальную безопасность или существование или свободный и демократический порядок. Комитету по правам человека было предложено рассмотреть это дело с точки зрения права на свободное выражение своего мнения. Придя к выводу, что это правонарушение сформулировано широко и неконкретно, Комитет счел, что государство-участник «не смогло конкретно определить характер угрозы, якобы созданной в связи с осуществлением автором сообщения права на свободу выражения своего мнения», и что государству-участнику «не удалось предоставить конкретное обоснование того, почему помимо наказания автора сообщения за нарушения Закона о собраниях и демонстрациях и Закона о наказании за насильственные действия... под предлогом соображений национальной безопасности автора сообщения потребовалось наказывать за осуществление им своего права на свободное выражение собственных убеждений». *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 40 (A/54/40), том II, приложение XI, раздел A, пункт 12.5.*

- ²² В деле *Хорхе Ландинелли Силвы и других лиц против Уругвая*, сообщение № 34/1978, Комитет по правам человека в связи с отступлением Уругвая от отдельных положений Международного пакта о гражданских и политических правах указал, что «даже если допустить, что в Уругвае действительно существует чрезвычайное положение, Комитет по правам человека не представляет, каким образом можно обосновать утверждение о том, что для восстановления мира и порядка необходимо лишить всех граждан, которые как члены некоторых политических групп были кандидатами на выборах 1966 года и 1971 года, всех политических прав на столь длительный период в 15 лет. Эта мера распространяется на всех, независимо от того, стремился ли человек добиться своих политических целей мирными средствами или путем применения или пропаганды насильственных методов». *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать шестая сессия, Дополнение № 40 (A/36/40), приложение XII, сообщение R.8/34, пункт 8.4.*
- ²³ Европейский суд по правам человека, *Дело социалистической партии и других против Турции*, решение (рассмотрение по существу и справедливое удовлетворение) от 25 мая 1998 года, *Reports 1998-III*, пункт 41: «Защита мнений и свободы их выражения является одной из целей права на свободу собраний и ассоциации... Это тем более применимо в отношении политических партий, учитывая их важную роль в обеспечении плюрализма и надлежащего функционирования демократии».
- ²⁴ Там же. В данном деле Конституционный суд отметил, что «проводя различие между двумя нациями... [партия] выступила за создание в Турции меньшинств... в ущерб единству турецкого народа и территориальной целостности государства. ...Хотя были использованы различные методы, цель политической деятельности социалистической партии является

ет ли организация террористические средства, что полностью противоречит принципам демократии и направлено на ее уничтожение.

28. Специальный докладчик хотел бы, в частности, вкратце затронуть вопрос о запрещении организаций за подстрекательство к терроризму. Установления уголовной ответственности за подстрекательство к терроризму как таковое требуют положения резолюции 1624 (2005) Совета Безопасности, и это полностью соответствует обязательству, вытекающему из пункта 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, который запрещает всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к вражде и насилию. Однако такие меры должны быть тщательно продуманы, с тем чтобы соответствовать праву на свободное выражение своего мнения (пункт 3 статьи 19), которое может быть «сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми». Тем не менее Специальный докладчик отмечает, что для недопущения размывания идеи осуждения терроризма должны быть четко определены положения о преступлении подстрекательства. Должны быть удовлетворены три условия: во-первых, чтобы имело место намерение подстрекательства к совершению террористического преступления; во-вторых, чтобы это было намерение не просто одного или нескольких лиц, а ассоциации, группы или политической партии как коллективного объединения; в-третьих, чтобы существовал фактический риск того, что такой акт будет совершен. В качестве примера наилучшей практики сочетания элемента намерения и риска совершения террористического акта Специальный докладчик хотел бы сослаться на статью 5 Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма²⁵.

29. **Судебный надзор за всеми мерами по ограничению свободы ассоциации и собраний.** Как было ясно указано в докладе по вопросу о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, подготовленном независимым экспертом Робертом К. Голдманом²⁶, «гражданские суды

схожей с целями террористических организаций. Поскольку социалистическая партия выступала за сепаратизм и восстание, ее роспуск был обоснован» (пункт 43). Выступая против такого рассуждения, Европейский суд указал, что «он не находит [в заявлениях] ничего, что могло бы рассматриваться как призыв к применению насилия, восстанию или какой-либо иной форме отказа от демократических принципов. ...Представитель правительства указал, что [бывший Председатель партии] «оправдал применение насилия и террористических методов». ...Хотя Суд согласен с тем, что эти слова были ориентированы на граждан курдского происхождения и представляли собой призыв объединиться и заявить определенные политические требования, он не находит никаких признаков подстрекательства к применению насилия или нарушения демократических норм» (пункт 46). В этой связи Суд пришел к следующему выводу о том, что «не установлено, каким образом, несмотря на объявление автором своей приверженности демократии и неприятия насилия, данные заявления могут рассматриваться как каким-либо образом способствующие возникновению в Турции проблем, связанных с терроризмом» (пункт 52).

²⁵ Статья 5 гласит: «Для целей настоящей Конвенции «публичное провоцирование совершения террористического преступления» означает распространение или направление иным образом обращения к общественности с целью подстрекательства к совершению террористического преступления, если такое поведение, являющееся или не являющееся прямой пропагандой террористических преступлений, создает угрозу того, что такое преступление или преступления могут быть совершены».

²⁶ E/CN.4/2005/103, пункт 15.

должны обладать юрисдикцией по пересмотру соответствующих положений и надзору за осуществлением всех антитеррористических мер без какого-либо давления или вмешательства, в частности со стороны других ветвей исполнительной власти». Этот принцип является основополагающим в контексте борьбы с терроризмом, когда правительства могут прикрываться грифом секретности для ограничения прав на свободу ассоциации и мирные собрания, используя конфиденциальную информацию, которая не может быть проверена или оспорена. Специальный докладчик подчеркивает, что любые решения, ограничивающие права человека, должны контролироваться судебными инстанциями, с тем чтобы они оставались законными, соразмерными и эффективными для обеспечения конечной ответственности и подотчетности правительства.

Конкретный вопрос: составление перечней террористических групп

30. **Включение информации в перечни террористических групп.** Специальный докладчик приветствует тот факт, что в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года участники призвали «Совет Безопасности, опираясь на поддержку со стороны 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 списков, а также процедур исключения по гуманитарным соображениям»²⁷ и что Генеральный секретарь вновь напомнил об этом вопросе в своем докладе «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии»²⁸. Составление «террористических перечней» является практикой, принятой Советом Безопасности и региональными органами и отдельными государствами. Цель заключается прежде всего в непосредственном применении санкций к группам, которые были выявлены и включены в перечень, а также в предупреждении совершения террористических актов. Хотя юридические последствия включения в «террористический перечень» — будь то национальный или международный — зависят от национального или международного документа, в соответствии с которым составляется перечень, наиболее частым последствием включения в перечни групп, организаций и ассоциаций является блокирование их средств. Специальный докладчик напоминает, что превентивные меры представляют собой важный аспект борьбы с терроризмом и что блокирование собранных или используемых в террористических целях средств является важным элементом этих мер. Для обеспечения эффективности превентивных мер необходимо в срочном порядке определить, что входит в понятие «террористических групп».

31. Тем не менее Специальный докладчик отмечает, что эта процедура нарушает ряд прав человека, некоторые из которых особенно актуальны для групп и организаций: право на собственность, свободу ассоциации и, возможно, политические права²⁹. Это может сказаться на неправительственных организациях и, в свою очередь, затронуть права правозащитников. Специальный докладчик хотел бы указать на ряд основных принципов и гарантий, которые необходимо соблюдать и применять для обеспечения того, чтобы процедуры включения в перечни соответствовали общепризнанным нормам в области прав человека. Кроме того, в качестве примера наилучшей практики он хотел бы напомнить

²⁷ Резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 109.

²⁸ A/60/825, пункт 117.

²⁹ См. E/CN.4/2005/103, пункты 62–65.

Руководящие принципы в отношении прав человека и борьбы с терроризмом, принятые Комитетом министров Совета Европы в 2002 году, в частности касающиеся запрещения произвола³⁰, законности контртеррористических мер³¹ и судебного разбирательства³².

32. Во-первых, Специальный докладчик хотел бы вновь подчеркнуть необходимость соблюдения принципа законности и правовой определенности во всех случаях, когда речь идет о терроризме или террористических группах. Все международные и национальные исполнительные органы, отвечающие за включение в перечни групп или организаций, должны руководствоваться ясным и точным определением того, что представляют собой террористические акты и террористические группы и организации. В отношении определения терроризма Специальный докладчик хотел бы напомнить о том, что на национальном уровне определение терроризма должно включать три совокупных элемента — цель, задачу и средства с акцентом на последний элемент, т.е. необходимо рассматривать терроризм как выбор морально недопустимой тактики³³. Кроме того, необходимость точности и ясности определения также распространяется на определение связи между группой или организацией и террористическим актом. В отсутствие определения слова или выражения, оставляющие значительную свободу для толкования, такие, как «поддерживает» «участвует в» или «связана с» могут использоваться для ошибочного включения в перечни групп или организаций. Это вызывает особые проблемы в свете отсутствия универсального определения терроризма. В этом случае применяется определение, разработанное государствами (если оно вообще было разработано). Это не является удовлетворительным решением, поскольку ни сами группы/организации, ни государства не могут с достаточной уверенностью определить, какие группы/организации должны быть включены в «террористические перечни», что может привести к произвольному включению групп/организаций в эти перечни.

³⁰ Руководящий принцип II. Запрещение произвола: «При принятии государствами всех мер по борьбе с терроризмом должно быть обеспечено уважение прав человека и принципа законности, при этом любая форма произвола должна быть исключена, равно как и всякое дискриминационное или расистское обращение, и должен обеспечиваться надлежащий контроль».

³¹ Руководящий принцип III. Законность контртеррористических мер: «1. Все меры, принимаемые государствами в рамках борьбы с терроризмом, должны носить законный характер. 2. Когда какая-либо мера ограничивает права человека, ограничения должны быть определены максимально точно, носить необходимый характер и быть соразмерны преследуемой цели».

³² Руководящий принцип IX. Судебное разбирательство: «1. Лицо, обвиняемое в террористической деятельности, имеет право на справедливое заслушивание в разумный срок независимым, беспристрастным судом, созданным на основании закона. 2. Лицо, обвиняемое в террористической деятельности, пользуется презумпцией невиновности. 3. Особенности борьбы с терроризмом тем не менее не могут служить основанием для определенных ограничений права на защиту, в частности в том, что касается: i) порядка доступа к защитнику и контактов с ним; ii) порядка доступа к материалам дела; iii) использования анонимных показаний. 4. Такие ограничения права на защиту должны быть строго соразмерны их цели, и должны приниматься компенсационные меры для защиты интересов обвиняемого, с тем чтобы обеспечить справедливый характер разбирательства и не допустить выхолащивания процессуальных прав».

³³ См пункты 71 и 72 ниже.

33. Во-вторых, Специальный докладчик подчеркивает, что государства должны соблюдать принципы соразмерности и необходимости. Санкции, вводимые Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюцией 1267 (1999) по организации «Аль-Каида» и движению «Талибан» и связанным с ними лицам и организациям (далее «Комитет по санкциям по резолюции 1267») в основном являются «умными» санкциями в том плане, что они направлены на оказание определенного эффективного давления на конкретно указанных лиц (и группы), при как можно минимальном воздействии на население конкретной страны. Тем не менее Специальный докладчик считает, что принципы соразмерности и необходимости требуют особого внимания и не исключают достижения того же результата.

34. Специальный докладчик отмечает, что один из основных вопросов в этом контексте заключается в том, является ли практика включения в перечни действительно временной мерой. Для обеспечения того, чтобы она была и оставалась временной мерой, после разумного периода времени, например, через 6 или 12 месяцев имена и названия, включенные в перечни, должны пересматриваться. Это будет означать, что для оставшихся в перечнях групп или организаций мера по прежнему считается необходимой и обоснованной доказательствами. Без этих гарантий срок действия перечней может стать неограниченным, в результате чего временные санкции, такие, как блокирование средств, равносильное их конфискации, станет постоянной мерой. Конфискация средств является весьма серьезной уголовной санкцией, которая требует надлежащих процедурных гарантий.

35. Специальный докладчик особо отмечает вопрос о том, определяет ли характер санкций — гражданский или уголовный — процедурные гарантии, в том числе вопрос о том, какие стандарты доказательств применяются. Группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями Комитета по санкциям по резолюции 1267 поддерживает идею о том, что Сводный перечень Комитета не является «уголовным» перечнем и что обвинительное заключение суда не является предварительным условием для включения в перечень, поскольку санкции не предусматривают уголовное наказание или меры, такие, как лишение свободы, арест или экстрадиция, а вместо этого предполагают административные меры³⁴. Тем не менее обычно признается, что от определения того, являются ли пункты обвинения уголовными или гражданскими, зависит серьезность санкции или наказания. Если санкции, связанные с включением в перечень, являются постоянными, в таком случае независимо от того, как они квалифицируются, для целей международного права в области прав человека они могут подпадать под сферу действия уголовных санкций.

36. Другим требованием является обязательство возбуждения государствами судебного преследования³⁵ в целях запрета включенных в перечни групп/организаций и применения санкций в отношении лиц, являющихся членами этих групп/организаций, которые имеют связи с терроризмом. Если такие доказательства существуют — а это необходимо для включения в перечень — в этом случае государства должны быть обязаны осуществлять судебное пресле-

³⁴ См. S/2005/572, добавление, пункты 40–43.

³⁵ См. доклад о ходе работы, подготовленный Каллиоппи Куфой, Специальным докладчиком по вопросу о терроризме и правах человека Подкомиссии по поощрению и защите прав человека (E/CN.4/Sub.2/2001/31), пункты 110–117.

дование. Это прояснит статус этих групп/организаций. Однако включение в перечни не должно рассматриваться как основание для начала указанных процессуальных действий. Государства должны использовать обычные правила и нормы доказывания. Кроме того, должны соблюдаться все процедурные гарантии, связанные со справедливым судебным разбирательством.

37. Специальный докладчик отмечает, что собранные разведывательными учреждениями доказательства непосредственно используются в качестве основания для включения в перечень. Поэтому необходимо, чтобы после осуществления непосредственной и временной процедуры включения в перечень государства были бы обязаны преобразовать временную меру в более долгосрочную меру посредством судебного преследования — которое, несомненно, требует большего времени — и трансформировать разведанные в доказательства для их использования в качестве основы для рассмотрения дела в суде. Специальный докладчик указывает, что, если включенные в перечень лица действительно являются террористами, применение этой временной меры не обеспечивает выполнение сохраняющегося обязательства государства осуществлять судебное преследование за террористические акты.

38. Включение в перечень должно осуществляться с соблюдением ряда процедурных гарантий. Первой из них является право быть информированным. Это право включает в себя право быть информированным о включении в перечень³⁶, право быть информированным о возможной процедуре исключения из перечня, право быть информированным о существовании исключений по гуманитарным соображениям и путях их получения и право быть информированным о причинах включения в перечень. Право быть информированным об основании для включения является предварительным условием для обоснованного и аргументированного оспаривания включения. Как указывалось выше, основанием для включения в перечень нередко являются разведанные государства, которые часто считаются секретными или конфиденциальными. Однако доступ к использованным доказательствам является необходимым предварительным условием для опротестования включения в перечень и поэтому его ограничение должно быть строго регламентировано. Здесь можно сослаться на принцип 11 Йоханнесбургских принципов национальной безопасности, свободы убеждений и доступа к информации³⁷, который гласит: «Любой имеет право на получение информации от государственных властей, включая информацию, касающуюся национальной безопасности. На это право не может быть наложено никаких ограничений по соображениям национальной безопасности, если

³⁶ В связи с правом быть информированным о включении в перечень имело место изменение обязательств, возлагаемых на государства Комитетом по санкциям по резолюции 1267: в пункте 18 своей резолюции 1526 (2004) Совет Безопасности *решиительно рекомендовал* «всем государствам информировать по мере возможности лица и организации, включенные в перечень Комитета, о принятых в отношении них мерах, руководящих принципах Комитета и положениях резолюции 1452 (2002)». В резолюции 1617 (2005) Совет Безопасности *просил* «соответствующие государства информировать в той мере, в какой это возможно, и в письменной форме по мере возможности лиц и организации, включенные в Сводный перечень, о принимаемых в отношении них мерах, руководящих указаниях Комитета и, в частности, процедурах включения в перечень и исключения из него, а также о положениях резолюции 1452 (2002)». В последней резолюции государства несут более твердое и широкое обязательство. Это, безусловно, шаг в правильном направлении.

³⁷ См E/CN.4/1996/39, приложение.

правительство не сможет продемонстрировать, что данное ограничение предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе для защиты законных интересов национальной безопасности». Таким образом, по меньшей мере ответственность за обоснование любых ограничений доступа к использованной информации возлагается на государство или учреждение/орган, которые отказывают в доступе.

39. Право на судебный надзор. Включение в перечни часто является результатом политических решений, принимаемых политическими представителями государств в политических органах на основе конфиденциальной информации. Учитывая, что последствием включения является блокирование средств, необходимо обеспечить право на оспаривание включения. На международном уровне таких процедур в настоящее время не существует³⁸. В некоторых случаях они имеются на национальном уровне³⁹. Специальный докладчик считает, что, если нет надлежащего и адекватного международного механизма пересмотра, необходимы национальные процедуры пересмотра — даже для меж-

³⁸ Применительно к перечню Комитета по санкциям по резолюции 1267 исключение из перечня основано на дипломатическом представительстве: включенные в перечень орган/лицо могут просить свое государство гражданства или проживания обратиться в Комитет на предмет исключения из перечня. Специальный докладчик приветствует предложение Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями просить Комитет пересмотреть свои процедуры исключения из перечня и, в частности, i) обязать государства, получающие просьбы об исключении из перечня, направлять их в Комитет, тем самым передавая ответственность за принятие решения на весь Комитет в отличие от одного направившего просьбу государства, и ii) расширить число государств, которые могут направлять в Комитет просьбы об исключении из перечня. См третий доклад Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями (S/2005/572, добавление), пункты 52–57.

³⁹ В одном случае перенесения данных перечня Комитета по санкциям по резолюции 1267 в другой перечень Суд первой инстанции Европейских сообществ указал, что отсутствие средства правовой защиты связано с тем, что Совет Безопасности такого средства не создал (*Кадди против Совета Европейского союза и Комиссии Европейских сообществ*), дело T-315/01, решение от 21 сентября 2005 года: «В связи с тем, что истец, как представляется, вменяет в вину учреждениям Сообщества несоздание механизмов пересмотра, Комиссия отмечает, что учреждения просто обеспечивают осуществление решений Совета Безопасности, которые они не могут изменять» (пункт 170). В связанном с этим вопросом деле (*Ахмед Али Юсуф и Аль-Баракаат интернешнл фаундейшн против Совета Европейского союза и Комиссии Европейских сообществ*), дело T-306/01, решение от 21 сентября 2005 года, Суд пришел к следующему заключению: «В компетенцию Суда не входит опосредованное рассмотрение вопроса о том, совместимы ли сами резолюции Совета Безопасности по данному вопросу с основными правами, обеспечиваемыми правовой системой Сообщества. Также в его компетенцию не входит проверка отсутствия ошибок в оценке фактов и доказательств, на которых основывался Совет Безопасности при принятии своих мер ... поскольку это является нарушением прерогатив Совета Безопасности согласно главе VII Устава Организации Объединенных Наций. ... [Поэтому] у истца нет никаких средств правовой защиты, поскольку Совет Безопасности не счел целесообразным учредить независимый международный суд, отвечающий за принятие — на основе законов и фактов — решений по искам, возбужденным в отношении отдельных решений Комитета по санкциям». Суд пришел к выводу, что это не представляет собой нарушения общего международного права, поскольку право доступа к суду не является абсолютным: «В данном конкретном деле заинтересованность истцов в том, чтобы их дело было рассмотрено судом по существу, не является достаточной для того, чтобы перевесить основополагающую заинтересованность общественности в поддержании международного мира и безопасности перед лицом угрозы, ясно выявленной Советом Безопасности в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (пункты 338–341 и 344).

дународных перечней. Они должны иметься в государствах, применяющих санкции. Кроме того, в тех случаях, когда информация представляет собой закрытые сведения, связанные с безопасностью, следует рассмотреть средства, с помощью которых включенная в перечень организация все же может оспаривать выдвинутые против нее доказательства. В частности можно было бы предусмотреть создание должности проверенного или получившего допуск адвоката.

40. **Право на средства судебной защиты.** Для организаций, ошибочно включенных в перечень — либо по причине неточности разведанных, на основании которых они были включены, либо поскольку название в перечне является аббревиатурой или неправильно написано — должна быть предусмотрена компенсация или возмещение убытков в соответствии с Декларацией основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью⁴⁰, которая предусматривает, что государства должны обеспечивать возмещение жертвам преступлений и злоупотребления властью.

41. **Исключения по гуманитарным соображениям.** Наконец, Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть абсолютную необходимость обеспечения исключений из санкций — в частности блокирования средств — по гуманитарным соображениям для обеспечения неправительственным организациям и другим благотворительным организациям, имеющим планы по защите основных экономических или социальных прав, возможности продолжать свою деятельность.

IV. Общие вопросы

Замечания по докладу Генерального секретаря, озаглавленному «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии»

42. Специальный докладчик приветствует доклад Генерального секретаря и, в частности, отмечает его всеобъемлющий характер и акцент на превентивные аспекты, такие, как отказ террористам в доступе к оружию, целям, возможностям поездок и т.д., качественное образование и религиозная и культурная терпимость. Раздел VI доклада посвящен вопросам защиты прав человека в контексте терроризма и контртерроризма. Тем не менее, Специальный докладчик обеспокоен ссылками на отказ в доступе к Интернету и мыслью о том, чтобы не разрешать журналистам брать интервью у предполагаемых террористов. Обе эти меры потенциально представляют собой серьезные ограничения свободы выражения своего мнения, и поэтому в отношении них должны действовать положения, касающиеся ограничений прав человека. В этой связи Специальный докладчик вновь повторяет свое неоднократно выражавшееся замечание о том, что определения терроризма часто не соответствуют принципу законности, закрепленному в статье 15 Международного пакта о гражданских и политических правах; во многих случаях существует опасность того, что такими мерами могут злоупотреблять для ограничения деятельности лиц и групп, которые не имеют ничего общего с терроризмом как таковым.

⁴⁰ Резолюция 40/34 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года, приложение.

Определение терроризма на национальном уровне

43. В своем докладе Комиссии по правам человека (E/CN.4/2006/98) Специальный докладчик проанализировал три совокупные характеристики террористических актов, изложенные в резолюции 1566 (2004) Совета Безопасности, и рекомендовал, чтобы они служили ориентиром для международного определения. Одна из них касается актов, которые представляют собой преступления по смыслу международных конвенций и протоколов, касающихся терроризма, и определяются как преступления в таких конвенциях и протоколах.

44. Говоря о национальном уровне, необходимо сделать оговорку, поскольку последний совокупный элемент — заключающийся в том, что «террористическое» поведение должно включать акты, которые представляют собой преступления по смыслу международных конвенций, касающихся терроризма, — может оказаться не подходящим для противодействия конкретным региональным или национальным угрозам терроризма. В тех случаях, когда есть доказательства того, что государство должно отреагировать на внутренние или региональные террористические угрозы, от него в этой связи может потребоваться запрещение актов, не подпадающих под действие существующих универсальных конвенций, связанных с терроризмом. Это, по мнению Специального докладчика, допустимо до тех пор, пока это строго необходимо, и при условии, что определение или запрет соответствуют требованиям законности (доступность, точность, применимость исключительно к контртеррористическим мерам, недискриминация и отсутствие обратной силы)⁴¹. Поэтому на национальном уровне особенность террористических преступлений определяется наличием в совокупности трех условий: i) использование средств, которые могут быть охарактеризованы как смертоносные, или применение иных серьезных форм насилия в отношении представителей населения в целом или его отдельных сегментов или захват заложников; ii) намерение, заключающееся в порождении страха у населения или нарушении общественного порядка или в том, чтобы принудить правительство или международную организацию совершить какие-либо действия или воздержаться от их совершения; и iii) цель, заключающаяся в содействии реализации главной политической или идеологической задачи. Лишь при соблюдении этих трех условий акт следует квалифицировать как террористический; в противном случае он теряет свои признаки, отличающие его от обычного преступления.

Совет по правам человека и проводимый им процесс пересмотра процедур

45. Принимая решение о создании Совета по правам человека, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 60/251 постановила, что Совет должен выполнять все мандаты, процедуры, функции и обязанности Комиссии по правам человека. Совет должен также анализировать и, при необходимости, совершенствовать и рационализировать все мандаты и процедуры Комиссии. Во время своей первой сессии, состоявшейся в июне 2006 года, Совет принял решение 2006/102 о продлении Советом всех мандатов, процедур, функций и обязанностей Комиссии, а также решение 2006/104 о создании рабочей группы для подготовки конкретных рекомендаций по пересмотру процедур.

⁴¹ См. E/CN.4/2006/98, пункты 45–49.

46. В ожидании результатов пересмотра Советом процедур Специальный докладчик будет продолжать осуществлять свой мандат в соответствии с положениями резолюции 2005/80 Комиссии по правам человека. В этом контексте он хотел бы привлечь внимание всех заинтересованных сторон к пункту 14 (f) резолюции, в котором Специальному докладчику поручено *регулярно* представлять доклад Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблее. Поскольку роль Комиссии в настоящее время выполняет Совет по правам человека, орган, проводящий свои совещания более регулярно в течение года, Специальный докладчик рассчитывает на выработку более регулярных рамок отчетности и взаимодействия с Советом.

V. Выводы

47. Специальный докладчик продолжает уделять большое внимание взаимодополняющим и инициативным аспектам своего мандата и будет продолжать работать в координации с Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека и другими независимыми экспертами в целях побуждения государств к защите прав человека и основных свобод в процессе принятия и осуществления законов и практических мер по борьбе с терроризмом.

48. Специальный докладчик приветствует возможность продолжать активно участвовать в Целевой группе по осуществлению контртеррористических мероприятий и считает, что существует подлинная заинтересованность во включении элементов прав человека в стратегии по борьбе с терроризмом и приверженность этому. Он также хотел бы строить свою деятельность на основе существующего сотрудничества с Контртеррористическим комитетом и его Исполнительным директором, в том числе в области совместного выявления примеров наилучшей практики в деле борьбы с терроризмом.

49. Специальный докладчик приветствует встречи с представителями Совета Европы, Рабочей группы Европейского союза по борьбе с терроризмом и Африканского союза и рассчитывает на дальнейшее взаимодействие с региональными организациями, поскольку вопросы прав человека и борьбы с терроризмом выходят за пределы национальных границ и скоординированные усилия имеют чрезвычайно важное значение.

50. Специальный докладчик продолжал поддерживать диалог с правительством Турции в рамках последующих мер по итогам его посещения этой страны. 29 июня 2006 года был принят ряд поправок в Закон о борьбе с терроризмом. Специальный докладчик отметил некоторые улучшения в проекте закона; тем не менее у него сохраняется ряд причин для беспокойства, в число которых входят: широкое и расплывчатое определение терроризма и рассмотрение в качестве «террористических» преступлений, которые, возможно, имеют к ним слишком отдаленное отношение; определение преступления подстрекательства по-прежнему является нечетким и, как представляется, несовместимо с требованием законности, закрепленным в статье 15 Международного пакта о гражданских и политических правах; ограничения, касающиеся содержания под стражей и доступа к

адвокату; исключение возможности освобождения для отдельных лиц, приговоренных к пожизненному заключению.

51. Специальный докладчик надеется на дальнейшую работу в рамках исследования Австралии по вопросу о соблюдении прав человека в процессе борьбы с терроризмом в целях продолжения позитивного сотрудничества в этой области.

52. Специальный докладчик благодарит те правительства, которые предоставили подробные ответы на его сообщения. Тем не менее он сожалеет по поводу ограниченного числа ответов. Специальный докладчик признает, что многие вопросы, затронутые в его сообщениях правительствам, являются сложными юридическими проблемами. Однако он надеется, что правительства пойдут на диалог с ним и что их законы в области борьбы с терроризмом будут обсуждаться в рамках их гражданского общества.

53. Специальный докладчик призывает уделять еще большее внимание правам на свободу ассоциации и мирные собрания в целях обеспечения того, чтобы меры по борьбе с терроризмом соответствовали стандартам в области прав человека. По его мнению, государства не должны прибегать к отмене положений в области свободы собраний и ассоциации. Вместо этого для эффективной борьбы с терроризмом достаточны ограничительные меры, предусмотренные в Международном пакте о гражданских и политических правах. Такие ограничения должны всегда быть обоснованы как необходимые и соразмерные, и Специальный докладчик подчеркивает важность обеспечения того, чтобы все ограничения устанавливались с соблюдением судебных гарантий. Специальный докладчик рекомендует Комитету по правам человека принять общее замечание по правам на свободу ассоциации и мирных собраний, включая вопрос об их ограничении в борьбе с терроризмом.

54. Специальный докладчик будет продолжать осуществлять свой мандат, взятый на себя Советом по правам человека в соответствии с положениями резолюции 2005/80 Комиссии по правам человека. Поскольку Совет в настоящее время осуществляет пересмотр процедур и проводит регулярные совещания в течение года, Специальный докладчик рассчитывает на выработку более регулярных рамок отчетности и взаимодействия с Советом в соответствии с пунктом 14(f) резолюции Комиссии.