Организация Объединенных Наций S/2014/286

Совет Безопасности

Distr.: General
21 April 2014
Russian
Original: English

Письмо постоянных представителей Австрии, Бельгии, Германии, Дании, Коста-Рики, Лихтенштейна, Нидерландов, Норвегии, Финляндии, Швейцарии и Швеции при Организации Объединенных Наций от 17 апреля 2014 года на имя Председателя Совета Безопасности

Мы, нижеподписавшиеся представители Австрии, Бельгии, Германии, Дании, Коста-Рики, Лихтенштейна, Нидерландов, Норвегии, Финляндии, Швейцарии и Швеции (группа государств-единомышленников по целевым санкциям), обращаемся к Вам по вопросу о санкциях Совета Безопасности. Наша группа твердо привержена делу обеспечения эффективного соблюдения введенных Советом санкционных режимов и пристально следит за изменениями в режимах санкций в отношении «Аль-Каиды» и других санкционных режимах Совета, а также за событиями на уровне национальных и региональных судов, имеющими отношение к санкциям Организации Объединенных Наций. По нашему твердому убеждению, пока национальные и региональные суды считают, что санкции Организации Объединенных Наций не отвечают минимальным стандартам надлежащей правовой процедуры, национальные власти по юридическим причинам могут быть не в состоянии в полной мере применять эти санкции на национальном уровне. В связи с этим мы хотели бы представить вниманию членов Совета прилагаемый документ, озаглавленный «Укрепление справедливых и четких процедур для обеспечения большей эффективности системы санкций Организации Объединенных Наций» (см. приложение).

Мы надеемся, что Совет Безопасности сочтет этот документ полезным, особенно в преддверии консультаций и переговоров в рамках подготовки к принятию резолюции в развитие резолюции 2083 (2012) Совета. Мы надеемся на продолжение и углубление диалога по этому важному вопросу со всеми членами Совета.

Были бы признательны Вам за распространение текста настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Совета Безопасности.

(*Подпись*) Посол Мартин **Сайдик**
Постоянный представитель Австрии
при Организации Объединенных Наций

Просьба отправить на вторичную переработку

(*Подпись*) Посол Бенедикт **Франкине**
Постоянный представитель Бельгии
при Организации Объединенных Наций

(*Подпись*) Посол Харальд **Браун**
Постоянный представитель Германии
при Организации Объединенных Наций

(*Подпись*) Посол Иб **Петерсен**
Постоянный представитель Дании
при Организации Объединенных Наций

(*Подпись*) Посол Эдуардо **Улибарри**
Постоянный представитель Коста-Рики
при Организации Объединенных Наций

(*Подпись*) Посол Кристиан **Венавезер**
Постоянный представитель Лихтенштейна
при Организации Объединенных Наций

(*Подпись*) Посол Карел Ян Густаф **ван Остером**
Постоянный представитель Королевства Нидерландов
при Организации Объединенных Наций

(*Подпись*) Посол Гейр О. **Педерсен**
Постоянный представитель Норвегии
при Организации Объединенных Наций

(*Подпись*) Посол Ярмо **Виинанен**
Постоянный представитель Финляндии
при Организации Объединенных Наций

(*Подпись*) Посол Пауль **Зегер**
Постоянный представитель Швейцарии
при Организации Объединенных Наций

(*Подпись*) Посол Мортен **Грундиц**
Постоянный представитель Швеции
при Организации Объединенных Наций

Приложение к письму постоянных представителей Австрии, Бельгии, Германии, Дании, Коста-Рики, Лихтенштейна, Нидерландов, Норвегии, Финляндии, Швейцарии и Швеции при Организации Объединенных Наций от 17 апреля 2014 года на имя Председателя Совета Безопасности

Укрепление справедливых и четких процедур для обеспечения большей эффективности системы санкций Организации Объединенных Наций

Документ с предложениями, подготовленный группой государств-единомышленников по целевым санкциям (Австрия, Бельгия, Германия, Дания, Коста-Рика, Лихтенштейн, Нидерланды, Норвегия, Финляндия, Швейцария и Швеция)

Резюме

По мнению группы государств-единомышленников по целевым санкциям, пока национальные и региональные суды считают, что санкции Организации Объединенных Наций не отвечают минимальным стандартам надлежащей правовой процедуры, национальные власти по юридическим причинам могут быть не в состоянии в полной мере применять эти санкции на национальном уровне. В этой связи группа выдвигает следующие предложения, направленные на укрепление гарантий соблюдения надлежащей правовой процедуры:

a) следует преобразовать Канцелярию Омбудсмена в постоянное подразделение и изменить тип контракта, предусмотренный для должности Омбудсмена;

b) следует улучшить обмен информацией между государствами-членами и Омбудсменом, а также между, с одной стороны, Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011) по организации «Аль-Каида» и связанным с ней лицам и организациям, или государствами-членами и, с другой стороны, национальными/региональными судами;

c) следует повысить уровень транспарентности, а именно обеспечить, чтобы во всех решениях приводились достаточно подробные и веские основания и чтобы эти основания, а также отредактированный вариант всеобъемлющего доклада размещались в открытом доступе;

d) в ходе трехгодичного обзора Комитету следует активно подтверждать каждую позицию, и если какая-либо позиция не рассматривается и не подтверждается в установленный трехлетний срок, то она должна автоматически исключаться из перечня;

e) в конечном итоге Омбудсмена следует наделить полномочиями на принятие решений о сохранении позиций в перечне или исключении лиц или организаций из перечня;

f) необходимо также укрепить гарантии соблюдения надлежащей правовой процедуры в рамках других санкционных режимов.

I. Введение

Целенаправленные санкции служат для Совета Безопасности важным инструментом выполнения им своей главной обязанности, а именно поддержания международного мира и безопасности, в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций. Совет значительно укрепил справедливые и четкие процедуры, применяемые Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011) по организации «Аль-Каида» и связанным с ней лицам и организациям. Создание и укрепление процесса, предусматривающего участие Омбудсмена, в соответствии с резолюциями 1904 (2009), 1989 (2011) и 2083 (2012) Совета были важными шагами на пути к созданию независимого и эффективного механизма обзора санкций. Канцелярия Омбудсмена вносит ценный вклад в обеспечение точности и легитимности санкционного перечня в отношении «Аль-Каиды» и, соответственно, его эффективности.

Вместе с тем по-прежнему существуют серьезные проблемы с точки зрения гарантий соблюдения надлежащей правовой процедуры, и санкции Совета оспариваются в национальных судах повсюду в мире[1]. В Европе и Европейский суд по правам человека, и Суд Европейского союза в недавних заключениях, касающихся как режима санкций в отношении «Аль-Каиды», так и режимов санкций, введенных в отношении отдельных стран[2], подтвердили, что при осуществлении введенных Организацией Объединенных Наций мер государства-члены по-прежнему должны проводить их всесторонний судебный обзор на предмет соответствия основным нормам, касающимся надлежащей правовой процедуры. Такие нормы включают, среди прочего, соблюдение права быть заслушанным и других прав ответчика (право на доступ к своему делу при соблюдении законных требований в отношении сохранения конфиденциальности; право быть осведомленным об основаниях для вынесения того или иного решения), а также права на эффективные средства правовой защиты. Эти права могут ограничиваться при условии, что такое ограничение преследует законную цель, соответствует принципу пропорциональности (в том числе с точки зрения срока действия соответствующих мер) и не затрагивает существа соответствующего права.

Пока национальные и региональные суды считают, что санкции Организации Объединенных Наций не отвечают минимальным стандартам надлежащей правовой процедуры, национальные власти по юридическим причинам

---

[1] См., например, Federal Court of Canada, *Abdelrazik v. the Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada* (4 June 2009) 2009 FC 580, para 51. Иск, поданный «Доверительным фондом ар-Рашида», по-прежнему ожидает рассмотрения в Верховном суде Пакистана в связи с обжалованием правительством неблагоприятного решения от 2003 года, и аналогичный иск, поданный организацией «Аль-Ахтар траст интернэшнл», по-прежнему находится на рассмотрении в суде более низкой инстанции (см. S/2014/41, приложение, пункт 7).

[2] См. European Court of Human Rights (Grand Chamber), *Nada* v. *Switzerland*, Application No. 10593/08, 12 September 2012; European Court of Human Rights (Chamber), *Al-Dulimi* v. *Switzerland*, Application No. 5809/08, 26 November 2013; Court of Justice of the European Union, *European Commission and United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* v. *Yassin Abdullah Kadi*, Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, 18 July 2013. Для справочных целей в добавлении к настоящему приложению приводится неофициальное резюме основных доводов/аргументов этих судов.

могут быть не в состоянии в полной мере применять эти санкции на национальном уровне. Эта ситуация препятствует единообразному и универсальному применению санкций Организации Объединенных Наций, и ее необходимо изменить. Исходя из этих соображений и учитывая сохраняющуюся необходимость обеспечения гарантий соблюдения надлежащей правовой процедуры в рамках санкционных режимов Организации Объединенных Наций, группа государств-единомышленников по целевым санкциям предлагает Совету Безопасности и, в соответствующих случаях, государствам-членам рассмотреть изложенные ниже предложения, направленные на дальнейшее совершенствование процесса, предусматривающего участие Омбудсмена.

II. Предложения

A. Преобразование Канцелярии Омбудсмена в постоянное подразделение

Следует преобразовать Канцелярию Омбудсмена в постоянное подразделение и изменить и улучшить условия контракта, предусмотренного для должности Омбудсмена. Статус должности и привилегии, полагающиеся занимающему ее лицу, должны в полной мере отражать уровень независимости, необходимый для эффективного выполнения Омбудсменом своих функций.

С другой стороны, следует продолжать проводить раз в 18 месяцев обзор мер, описанных в пункте 1 резолюции 2083 (2012) Совета Безопасности[3]. *Кроме того, следует раз в 36 месяцев проводить обзор условий контракта с лицом, занимающим должность Омбудсмена.*

В настоящее время лицо, назначаемое по выбору Генерального секретаря для выполнения функций Омбудсмена, нанимается по контракту на оказание консультационных услуг. Такой тип контракта не позволяет обеспечить всестороннее осуществление соответствующих резолюций Совета Безопасности и значительно ограничивает способность Омбудсмена решать порученные ему задачи, в частности с точки зрения сохранения им своей независимости[4]. Пре-

---

[3] А именно обязательств государств-членов о принятии конкретных мер в отношении организации «Аль-Каида» и других связанных с ней лиц, групп, предприятий и организаций (например, замораживание активов, запрет на поездки и эмбарго в отношении оружия).

[4] В частности:

a) с Омбудсменом заключается такой же типовой контракт, как со всеми экспертами, назначаемыми в состав групп, оказывающих Совету Безопасности помощь в вопросах, касающихся санкций. Поскольку Омбудсмен является просто консультантом, он не может выполнять никаких управленческих функций в отношении сотрудников, которым поручено оказывать ему содействие в административном руководстве деятельностью Канцелярии. Несмотря на положения соответствующих резолюций, в структурном отношении Канцелярия Омбудсмена так и не была создана. Шаткость такого положения дел стала очевидной недавно после того, как Департамент по политическим вопросам издал директиву, согласно которой сотрудники должны подробно отчитываться о любых совместных с Омбудсменом поездках. Такие отчеты наносят прямой удар по независимости Омбудсмена и ставят под угрозу конфиденциальность, имеющую решающее значение для его работы;

b) в бюджете не предусмотрено целевых ассигнований на деятельность Омбудсмена и его Канцелярии; вместо этого она финансируется за счет ассигнований по разделу бюджета, предназначенному, согласно его названию, для финансирования Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, оказывающей содействие

образование его Канцелярии в постоянное подразделение придало бы дополнительный вес и авторитетность решениям Омбудсмена, повысило его независимость и решило важные административные проблемы, например связанные с финансированием деятельности Канцелярии. Вместе с тем необходимо регулярно проводить обзор сферы действия и содержания мандата Омбудсмена, с тем чтобы корректировать работу его Канцелярии с учетом произошедших и только намечающихся изменений.

Канцелярия Омбудсмена должна своевременно обеспечиваться всеми необходимыми для выполнения его мандата ресурсами, включая средства на письменный и устный перевод. Ко всеобъемлющим докладам Омбудсмена не должны применяться общие руководящие принципы, регулирующие подготовку документации заседающих органов в системе Организации Объединенных Наций и предусматривающие лимит на количество слов в переводимых документах.

Письменный и устный перевод на все соответствующие языки является одним из важнейших элементов соблюдения надлежащей правовой процедуры. Нехватка ресурсов и финансовых средств для обеспечения устного и письменного перевода затрудняет взаимодействие между Омбудсменом и заявителем. Это предложение было лишь частично отражено в резолюции 2083 (2012) (пункт 22). Ограничение объема документов остается в силе и ставит под угрозу независимость Омбудсмена.

B. Улучшение обмена информацией

1. Передача информации государствами-членами Омбудсмену

Совету Безопасности следует призывать государства-члены представлять Омбудсмену всю имеющуюся информацию и заключать с Омбудсменом соглашения или договоренности о конфиденциальности.

В соответствии со стандартом, разработанным Омбудсменом для своей аналитической работы, замечаний и выводов, имеющаяся информация оценивается с целью определить, достаточно ли ее для того, чтобы она могла служить веским и убедительным основанием для включения той или иной позиции в перечень. Омбудсмен решает, оправданно ли сохранение позиции в перечне, используя всю имеющуюся на тот момент информацию. Необходимо принять дополнительные меры для улучшения сотрудничества государств-членов с Омбудсменом в области обмена информацией и представления кон-

---

Комитету 1267. Омбудсмен не имеет полномочий на распоряжение бюджетными ассигнованиями и привлекается или не привлекается к процессу составления бюджета по усмотрению должностных лиц Департамента по политическим вопросам. Таким образом, с точки зрения бюджета Омбудсмен находится в шатком положении, и это, вне всякого сомнения, ставит под угрозу его независимость;

c) нынешние условия контракта не предусматривают пособий (медицинской и иной страховки, пенсии), оплачиваемого отпуска, отпуска по болезни и оплаты расходов на переезд, а путевые расходы в соответствии с ними исчисляются по самой низкой возможной ставке. Кроме того, Омбудсмену не выдается никаких официальных проездных документов Организации Объединенных Наций, кроме справки о том, что он является консультантом; таким образом, во время поездок за пределы Соединенных Штатов Америки Омбудсмен не имеет никаких дипломатических привилегий. По этим причинам нынешний тип контракта вряд ли позволит в будущем привлекать кандидатов с необходимым набором навыков и опытом для выполнения функций Омбудсмена.

фиденциальных материалов. Следует также содействовать представлению более подробной информации и вспомогательных материалов. Необходимо принимать меры для облегчения доступа к конфиденциальной информации. Группа государств-единомышленников отмечает, что более чем за год с Канцелярией Омбудсмена была заключена лишь одна новая договоренность о конфиденциальности, и призывает государства-члены удвоить усилия в этой связи.

2. Передача информации национальным и региональным судам Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011) по организации «Аль-Каида» и связанным с ней лицам и организациям, и государствами-членами

Во время проведения разбирательств на национальном или региональном уровне важно обеспечивать регулярное представление информации Комитетом по санкциям и соответствующими государствами-членами национальным и региональным судам.

Рассмотрение на национальном или региональном уровне уже поданных исков, вероятно, продолжится. Кроме того, не исключено, что заявители могут подать новые иски. В таком случае национальные и региональные суды смогут гораздо эффективнее отстаивать правомерность включения тех или иных позиций в перечни Организации Объединенных Наций, если будут иметь доступ (хотя бы частично) к материалам, на основании которых Комитет принял решение о включении той или иной позиции в перечень.

C. Повышение уровня транспарентности процесса, предусматривающего участие Омбудсмена

Национальные, региональные и международные суды и трибуналы должны быть в состоянии определить, предоставляет ли процесс с участием Омбудсмена эффективное средство правовой защиты для затронутых лиц и организаций. Только в этом случае они смогут констатировать и признать, что система Организации Объединенных Наций обеспечивает достаточный уровень защиты основных прав, касающихся надлежащей правовой процедуры. Чтобы создать условия для этого, необходимо принять дополнительные меры для повышения уровня транспарентности процесса с участием Омбудсмена, для чего необходимо, в том числе, издавать всеобъемлющий доклад, а также обоснование каждого решения.

1. Обоснование решений об исключении позиций из перечня или сохранении позиций в перечне

Во всех решениях — как о включении лица или организации в перечень, так и об исключении лица или организации из перечня — должны указываться достаточно подробные и веские основания для этого.

Если позиция сохраняется в перечне или заявитель исключается из перечня по рекомендации Омбудсмена, то Омбудсмен должен без неоправданных задержек и при соблюдении надлежащих требований, касающихся конфиденциальных материалов, информировать заявителя о причинах такого решения.

Если Комитет решает действовать вопреки рекомендации Омбудсмена, то он должен без неоправданных задержек и при соблюдении надлежащих требований, касающихся конфиденциальных материалов, информировать заявителя через Омбудсмена о причинах такого решения.

Кроме того, следует предусмотреть возможность размещения Омбудсменом информации о соответствующих основаниях в открытом доступе и распространения ее среди заинтересованных лиц, государств и других структур при соблюдении надлежащих требований, касающихся конфиденциальных материалов.

При всех контактах с заявителем, заинтересованными лицами, государствами и другими структурами Омбудсмен соблюдает конфиденциальный характер обсуждений в Комитете и конфиденциальный характер переписки между Омбудсменом и государствами-членами.

Особенно важно информировать заявителя о том, почему именно было решено сохранить позицию в перечне. Только в таком случае заявитель будет в состоянии скорректировать свои действия, чтобы впоследствии успешно просить об исключении из перечня. Этот принцип признается в резолюции 2083 (2012) (пункт 14 приложения II). Однако такие причины препровождаются Комитетом через Омбудсмена со значительными задержками и не содержат достаточной фактической и аналитической информации. В случае, если Комитет соглашается с рекомендацией Омбудсмена, целесообразнее, чтобы именно Омбудсмен готовил такие причины и представлял их заявителю. Соответственно, Омбудсмен должен препровождать информацию о причинах решения, подготовленную на основе всеобъемлющего доклада, напрямую заявителю. Это позволило бы ускорить процесс и сделать его более транспарентным, а также обеспечить тесную увязку между всеобъемлющим докладом и препровождаемыми причинами. В случае, если Комитет не соглашается с рекомендацией Омбудсмена, не только заявитель, но и Омбудсмен должны информироваться о том, почему конкретно и на основе каких фактов Комитет принял такое решение, поскольку причины, которыми он руководствовался, могут быть актуальными при рассмотрении других дел. В противном случае возникает риск расхождений между практикой Омбудсмена и практикой Комитета.

Поскольку заявитель, после того как ему сообщается о причинах его исключения из перечня или сохранения в перечне, не обязан хранить эту информацию в тайне, можно просто размещать эти причины в открытом доступе. Это позволило бы сделать процесс, предусматривающий участие Омбудсмена, еще более транспарентным и заслуживающим доверия.

2. Издание всеобъемлющего доклада в отредактированном виде

Следует издавать всеобъемлющий доклад Омбудсмена в отредактированном виде, что позволит обеспечить надлежащую защиту законных интересов, связанных с частной жизнью, безопасностью и конфиденциальностью.

В настоящее время ни заинтересованные государства, ни заявитель, ни общественность не имеют возможности ознакомиться со всеобъемлющим докладом. В результате остается неизвестным, чем именно руководствовался Омбудсмен при принятии того или иного решения. Издание всеобъемлющего доклада Омбудсмена в отредактированном виде сделало бы процесс с участием

Омбудсмена более транспарентным. До издания этого доклада государство(-а), предложившее(-ие) кандидатуру(-ы) для включения в перечень, и другие государства-члены, представившие конфиденциальную информацию, должны дать свое согласие в отношении тех частей отредактированного доклада, которые содержат такую конфиденциальную информацию или опираются на нее.

Доступ к отредактированному варианту доклада имеет особое значение в тех случаях, когда ту или иную позицию было решено сохранить в перечне. На практике повышение уровня транспарентности на уровне Организации Объединенных Наций за счет обеспечения доступа к информации, которой руководствовался Омбудсмен при принятии решений, вероятнее всего приведет к уменьшению числа случаев (успешного) оспаривания таких решений в национальных и региональных судах, поскольку суды будут иметь более четкое представление о работе, проделанной на уровне Организации Объединенных Наций, а именно о том, какие выводы были сделаны и, что еще более важно, каким образом они были сделаны.

D. Обзор всех позиций и соблюдение установленных предельных сроков

Комитет должен и впредь своевременно проводить всесторонний трехгодичный обзор и регулярно информировать государства-члены о результатах всех обзоров, о которых упоминается в резолюции 2083 (2012). В ходе обзора Комитету следует активно подтверждать каждую позицию, чтобы сохранить ее в перечне. При этом Комитет должен привести причины, обусловливающие необходимость сохранения позиции. Если та или иная позиция не рассматривается и не подтверждается в установленный трехлетний срок, она должна автоматически исключаться из перечня.

Итоги трехгодичного обзора в огромной степени зависят от аргументов государства, представившего соответствующую кандидатуру для включения в перечень, и от его готовности сотрудничать. В настоящее время позиции удаляются из перечня по решению Комитета, а если Комитет ничего не предпринимает, то позиция сохраняется в перечне. Требование о принятии Комитетом активных мер для сохранения той или иной позиции в перечне означает, что Комитет должен будет принять соответствующее решение. Иными словами, если члены Комитета не принимают консенсусом решения о сохранении в перечне той или иной позиции, то она из перечня исключается. Более жесткие требования в отношении мер, необходимых для сохранения позиции в перечне, подорвали бы саму суть санкционных мер, которые носят превентивный и временный характер.

III. Конечные цели

A. Наделение Омбудсмена полномочиями на принятие эффективных решений об исключении из перечня

Омбудсмена следует наделить полномочиями на принятие решений о сохранении позиций в перечне или исключении соответствующих лиц или организаций из перечня.

Во избежание последующего вынесения национальными или региональными судами решений об отмене мер по осуществлению введенных Организацией Объединенных Наций санкций из-за их несоответствия нормам, касающихся надлежащей правовой процедуры и других основных прав, следует наделить Омбудсмена полномочиями на принятие решений в отношении просьб об исключении из перечня. В противном случае у Комитета остается возможность действовать в качестве «судьи в своем деле», что идет вразрез с правом на эффективное средство правовой защиты. С другой стороны, Комитет сохраняет за собой полное право вновь включить лицо или организацию в перечень, если после их исключения из перечня вскрылись новые факты.

B. Процесс, предусматривающий участие Омбудсмена, как первое средство правовой защиты

Государствам-членам и соответствующим международным организациям и структурам следует побуждать лица и организации, которые рассматривают возможность оспаривания обоснованности их включения в перечень в национальных и региональных судах, сначала пытаться добиться их исключения из санкционного перечня в отношении «Аль-Каиды», подав соответствующую просьбу в Канцелярию Омбудсмена до начала судебного разбирательства или параллельно с ним.

Если Омбудсмен будет наделен полномочиями на принятие решений о сохранении лиц и организаций в перечне или их исключении из него и порядок принятия им таких решений будет соответствовать основным нормам, касающимся надлежащей правовой процедуры, то заявителям очевидно будет удобнее и целесообразнее обращаться с просьбами об исключении из перечня в Организацию Объединенных Наций, а не оспаривать обоснованность их включения в него через национальные или региональные суды. В какой-то мере уже сегодня дело обстоит так. Сроки рассмотрения просьб в рамках процесса с участием Омбудсмена сравнительно небольшие: заявитель получает ответ (максимум) через девять месяцев после подачи просьбы, тогда как национальные процедуры могут занять несколько лет. Соответственно, лицам и организациям, которые желают подать просьбу об их исключении из перечня, следует сначала использовать для этого процесс с участием Омбудсмена.

Эта идея нашла отражение в пункте 24 резолюции 2083 (2012), в котором к государствам-членам и соответствующим международным организациям и органам обращена просьба побуждать лица и организации, которые рассматривают возможность оспаривания обоснованности их включения в перечень в национальных и региональных судах или уже находятся в процессе такого оспаривания, добиваться исключения из санкционного перечня в отношении «Аль-Каиды» путем направления заявлений об исключении из перечня в Канцелярию Омбудсмена. Это положение необходимо подчеркнуть, сформулировав его более прямолинейно. Следует рассмотреть вопрос о возможной приостановке разбирательств в судах (национальных или региональных), если то же дело находится на рассмотрении Омбудсмена.

IV. Укрепление гарантий соблюдения надлежащей правовой процедуры в рамках других санкционных режимов

A. Расширение сферы полномочий Омбудсмена и включение в нее других санкционных режимов

Следует рассмотреть возможность постепенного распространения важных процедурных гарантий, обеспечиваемых в рамках процесса с участием Омбудсмена, на другие соответствующие санкционные режимы. Соответственно, следует рассмотреть вопрос об обеспечении Канцелярии Омбудсмена надлежащими ресурсами.

В настоящее время доступ к процессу, в котором задействован Омбудсмен, имеют только лица и организации, включенные в санкционный перечень в отношении «Аль-Каиды». Однако аналогичные проблемы с соблюдением надлежащей правовой процедуры существуют и в контексте других санкционных режимов Совета Безопасности. На деле некоторые режимы санкций, введенные в отношении конкретных стран, направлены не против самих стран, их режимов или проводимой ими политики. Напротив, их объектом являются лица, группы и организации, резко и зачастую с применением насилия противостоящие международно признанным правительствам и их политике. Таким образом, они не имеют той возможности защищать свои права и интересы, которую обычно обеспечивает правительство с его дипломатическими каналами и представительством в Организации Объединенных Наций. Лица, включенные в перечни на основании этих режимов санкций Совета Безопасности, также начали оспаривать обоснованность их включения на основе правовых актов о выполнении санкционных решений Совета Безопасности. В ноябре 2013 года Европейский суд по правам человека вынес заключение по делу Ад-Дулими, связанному с выполнением положений резолюции 1483 (2003) Совета Безопасности по Ираку. Его Палата констатировала, что процедура с участием контактного центра не позволяет обеспечить равный уровень защиты основных прав. Таким образом, Совету Безопасности следует рассмотреть возможность расширения сферы полномочий Омбудсмена и включения в нее других (соответствующих) режимов при очередном продлении их срока действия. Следует изучить также возможность внесения коррективов в мандат Омбудсмена с учетом особенностей различных санкционных режимов.

B. Обеспечение гарантий соблюдения надлежащей правовой процедуры при включении в перечни и исключении из них в рамках других санкционных режимов

Предлагая любому комитету по санкциям имена лиц и названия организаций для включения в тот или иной сводный перечень, государства должны в обязательном порядке представлять документ с подробным изложением обстоятельств дела. Государства-члены должны указывать те части этого документа, которые можно обнародовать, и те части, которые могут быть переданы заинтересованным государствам по их просьбе.

После включения лица или организации в сводный перечень на веб-сайте соответствующего комитета должно размещаться резюме с изложением оснований для включения.

Секретариат уведомляет постоянное представительство страны или стран, в которых, как предполагается, находится данное лицо или организация, а в случае лиц — постоянное представительство страны, гражданином которой является данное лицо. После этого соответствующие государства-члены своевременно уведомляют или информируют это лицо или эту организацию о факте включения в перечень. К этому уведомлению/информации прилагается та часть документа с подробным изложением обстоятельств дела, которую было разрешено обнародовать, изложение оснований для включения в перечень, описание последствий включения в перечень и информация о том, куда можно подать просьбу об исключении из перечня.

Помимо возможности подачи Омбудсмену просьбы об исключении из перечня, в рамках других санкционных режимов следует обеспечить также другие основные гарантии соблюдения надлежащей правовой процедуры.

C. Расширение предельных сроков действия «процедуры откладывания рассмотрения», принятых Комитетом 1267/1989, на другие санкционные режимы

Совету Безопасности следует дать всем комитетам по санкциям указание внести поправки в свои руководящие принципы с целью обеспечить, чтобы ни один вопрос о включении позиции в перечень или исключении позиции из перечня не оставался нерассмотренным соответствующим комитетом в течение периода, превышающего шесть месяцев, за исключением тех конкретных случаев, когда комитет определяет, что имеются чрезвычайные обстоятельства, требующие дополнительного времени для рассмотрения. Соответственно, всем комитетам по санкциям следует внести поправки в свои руководящие принципы по примеру руководящих принципов Комитета 1267/1989.

Право на рассмотрение дела в течение разумного периода времени является одним из важнейших элементов надлежащей правовой процедуры. Со сложившейся в Комитете 1267/1989 практикой откладывания принятия предлагаемых решений, иногда на годы, было успешно покончено в 2010 году. Распространение требования о введении предельных сроков действия процедуры откладывания принятия предлагаемых решений на все комитеты по санкциям стало бы важным элементом гарантий соблюдения надлежащей правовой процедуры и сделало бы процессы принятия решений во всех комитетах по санкциям значительно более справедливыми и транспарентными.

Добавление

Резюме основных доводов Европейского суда по правам человека и Суда Европейского союза

Европейский суд по правам человека, дело «Нада против Швейцарии», сентябрь 2012 года

- Статья 13 Европейской конвенции о правах человека требует обязательного наличия средства правовой защиты, позволяющего компетентному национальному органу как рассматривать по существу соответствующую жалобу, опирающуюся на положения Конвенции, так и надлежащим образом удовлетворять ее (пункт 207).
- Статья 13 призвана обеспечить, чтобы любая сторона, подающая имеющую основания жалобу о нарушении положений той или иной конвенции, имела доступ к эффективному средству правовой защиты во внутригосударственной правовой системе (пункт 208).
- После этого Европейский суд по правам человека цитирует заключение Федерального суда Швейцарии: «процедура исключения из перечня, применяемая Организацией Объединенных Наций, не является эффективным средством правовой защиты по смыслу статьи 13 Европейской конвенции о правах человека» (пункт 211) (следует отметить однако, что это заключение было сделано Федеральным судом Швейцарии в 2007 году, т.е. до учреждения Канцелярии Омбудсмена).
- Власти Швейцарии не рассмотрели существо жалоб истца на предполагаемое нарушение положений Конвенции (пункт 210).
- Резолюции Совета Безопасности не содержат положений, которые не позволяли бы швейцарским властям внедрить механизмы для проверки мер, принимаемых на национальном уровне во исполнение этих резолюций (пункт 212).

Суд Европейского союза, дело «Европейская комиссия и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии против Ясина Абдуллы Кади», июль 2013 года

- Суд отмечает, что в связи со включением в перечень/решением сохранить позицию в перечне властям, которые обязаны обеспечивать выполнение соответствующей резолюции, было представлено только резюме с изложением оснований для включения. Больше никаких фактических материалов представлено не было (пункты 107–110).
- Власти обязаны представить истцу резюме оснований для включения в перечень (пункт 111) и обеспечить, чтобы истец имел возможность представить свои соображения в отношении этих причин (пункт 112).
- Кроме того, власти обязаны убедиться в том, что основания для включения подкреплены фактами (пункт 114).
- Для целей такого тщательного и беспристрастного анализа Комитет и государство, представившее кандидатуру для включения в перечень, должны представить соответствующую информацию и фактические материалы (пункт 115). Утверждения, содержащиеся в резюме оснований для

включения, должны быть проверены, а именно должна быть проведена оценка с целью установить, подкрепляется ли по меньшей мере одно из оснований фактами. Если было представлено недостаточно информации, то решение принимается только на основе тех материалов, которые были представлены (пункт 119).

- Проведение такого обзора национальными властями представляется еще более важным в свете того факта, что, несмотря на дальнейшие улучшения (в частности, после принятия оспариваемого постановления, а именно после 28 ноября 2008 года), процедура исключения из перечня и пересмотра ex officio на уровне Организации Объединенных Наций не обеспечивает достаточных гарантий эффективной судебной защиты (пункт 133).

- Суть эффективной судебной защиты — это возможность отстоять свои права, получив заключение суда об отмене меры, являющейся предметом иска, с ее последующим ретроактивным исключением из системы правового регулирования, как если бы она никогда не вводилась; при этом включение соответствующего лица или сохранение этого лица в перечне признается неправомерным и лишается юридической силы, и такое признание может восстановить репутацию этого лица или считаться своего рода возмещением причиненного ему нематериального ущерба (пункт 134).

Европейский суд по правам человека, дело «Ад-Дулими против Швейцарии», ноябрь 2013 года

- Государствам — участникам Европейской конвенции о правах человека не запрещается передавать полномочия международным организациям. Однако они по-прежнему несут ответственность по Конвенции за любые действия или бездействие своих собственных органов независимо от того, являются ли такие действия или такое бездействие результатом того или иного обязательства, вытекающего из их членства в соответствующей международной организации. Если эта организация обеспечивает такой же уровень защиты основных прав, какой предусмотрен Европейской конвенцией о правах человека, то предполагается, что государство, просто выполняя обязательства, вытекающие из его членства в этой организации, действовало в соответствии с Конвенцией. С другой стороны, в тех случаях, когда государство может действовать по своему усмотрению, все его действия должны строго соответствовать положениям Европейской конвенции о правах человека (пункт 114).

- Положения резолюции 1483 (2003) Совета Безопасности не оставляют государствам — членам Организации Объединенных Наций свободы усмотрения (пункт 117). Требование об обеспечении равного уровня защиты распространяется также на Организацию Объединенных Наций (пункт 116).

- Механизм контактного центра не обеспечивает равный уровень защиты. Суд приветствует вывод Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом о том, что режим, действующий в соответствии с резолюцией 1267, не гарантирует соблюдения минимальных стандартов в этой области (даже после принятия резолюции 1989 (2011)). Режим, действую-

щий в соответствии с резолюцией 1483, a fortiori также не может считаться обеспечивающим равный уровень защиты (пункт 118–120).

- Таким образом, Суд изучает вопрос о том, было ли нарушено право истца на средство правовой защиты. Суд констатирует, что отсутствие механизмов, которые обеспечивали бы равный уровень защиты, на уровне Организации Объединенных Наций не было компенсировано на национальном уровне, поскольку Федеральный суд Швейцарии не провел обзор правомерности введенных мер. При этом было особо принято во внимание время, прошедшее с момента замораживания активов (пропорциональность) (пункты 126–134).