

Всеобъемлющий обзор хода осуществления резолюции 1540 (2004)

Справочные документы, подготовленные экспертами Комитета 1540 в соответствии с документом о рассмотрении вопроса о всеобъемлющем обзоре (S/2009/170)

Конкретный элемент (е)

«Оценить, сообразно обстоятельствам, воздействие национальных мер по осуществлению на физических лиц и соблюдение надлежащих правовых процедур»*

*Берханыкун Андемикаэль, Оливия Бош, Изабелла Интерланди,
Николя Каспжик, Ричард Кьюпит, Петр Литаврин, Сенан Мухи
и Ана Мария Серини.*

* Настоящий справочный документ был подготовлен группой экспертов по просьбе Комитета 1540. Он не обязательно отражает мнения Комитета.

В настоящем документе анализируется новая область, подлежащая рассмотрению в процессе осуществления резолюции 1540 (2004). После принятия резолюции усилили Комитета 1540, учрежденного согласно пункту 4 резолюции, были направлены на повышение осведомленности среди государств-членов в отношении характера и требований резолюции.

К 2008 году Комитет уделял внимание не только повышению осведомленности, но и активизации осуществления государствами этой резолюции. Эта резолюция, в частности, требует, чтобы государства принимали и эффективно применяли соответствующие законы и меры о недопущении допуска негосударственных субъектов к ядерному, химическому и биологическому оружию и средствам его доставки и связанным с ними материалами, распространение которых представляет угрозу для международного мира и безопасности.

Предмет этого справочного документа вытекает из использования слова «эффективный» в отношении тех законов и мер, которые надлежит принимать и применять. Понятие «эффективный» также означает уважение личных свобод и надлежащих правовых процедур.

Несмотря на срочный и важный характер глобальных усилий по борьбе с терроризмом, связанным с применением оружия массового уничтожения, подобные усилия по-прежнему должны основываться на принципах международного права и уважения основных свобод и прав человека. Поэтому в соответствии с резолюцией 1540 государства должны серьезно подходить к ликвидации озабоченностей в отношении национальной и международной безопасности, учитывая при этом вопрос о защите основных свобод и верховенство права.

А. Верховенство права

«Ни один человек, какого бы состояния и сословия он ни был, не может быть лишен своих земель или владений, не может быть арестован, лишен наследства или казнен без привлечения к ответственности с соблюдением надлежащих правовых процедур».

Нормативное толкование Великой хартии в 1354 году н.э. содержит письменное изложение надлежащих правовых процедур.

Важнейшим применением «надлежащих правовых процедур» является принцип *nullum crimen nulla poena sine lege* (не может быть наказания за нарушение несуществующего закона), который определяет «законность» как противоположность верховенству «дискреционного права». Законы должны формулироваться с достаточной четкостью и подробным изложением преступного поведения с целью обеспечения того, чтобы лица планировали свои действия и сознательно определяли свои ценности и поведение. Неопределенность в описании преступлений вызывает сомнения и создает возможность для злоупотребления властью, особенно когда дело доходит до доказательства уголовной ответственности лиц и наказания за их поведение с применением санкций, которые затрагивают высшие ценности жизни и свободы. Принцип универсальности и равенства требует применения закона ко всем гражданам без различий по признаку расы, религии, материального положения и политического статуса.

Верховенство права устанавливает также, что законы *posto facto* не должны применяться ретроспективно в ущерб лицам, которые не имели достаточной возможности знать и предвидеть свои права, способы регулирования своего поведения и реакцию государства на нарушение закона. Нормативный акт, касающийся какого-либо преступления, может применяться к совершенному ранее деянию только в том случае, если социальные последствия (*periculo sociali*) и оценка государством тяжести данного преступления изменились *in melius*¹. Подзащитный может получить легкое наказание, поскольку это соответствует иному восприятию обществом поведения.

Многие принципы, вытекающие из верховенства права, были включены в Декларацию прав человека, принятую Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года².

В. Гарантии надлежащих правовых процедур

- *Независимость и беспристрастность судов в целях обеспечения верховенства права и эффективной защиты основных прав и свобод человека*

Независимость судов от законодательной и исполнительной ветвей власти необходима для поддержания верховенства права, включая уважение к нормам в области прав человека; все ветви власти и все государственные институты обязаны не допускать ни малейшего ослабления независимых полномочий судебных органов при принятии решений.

Беспристрастность судов является одним из основных аспектов права на справедливое судебное разбирательство. Это означает, что все участвующие в разбирательстве судьи должны проявлять объективность и основывать свои решения на соответствующих фактах и применимых законах без личной предвзятости и предубеждений в отношении рассматриваемого дела и вовлеченных в него лиц и без отстаивания интересов любой из сторон.

Создание военных судов или судов особой юрисдикции часто вызывает беспокойство по поводу нарушения права на надлежащую правовую процедуру. Хотя в международных договорах не проводится четкое различие между обычными и специальными (включая военные) трибуналами, Комитет по правам человека четко заявил, что эти принципы применяются «ко всем судам и трибуналам... как к обычным, так и специальным». Это означает, например, что как военные, так и другие особые трибуналы, рассматривающие дела гражданских лиц, должны соблюдать условие независимости и беспристрастности.

Всеобщие международные и региональные документы по правам человека гарантируют право на справедливое судебное разбирательство в граждан-

¹ В латинском языке это положение известно как «принцип *favor rei*», который разрешает применение закона к деяниям, совершенным до его принятия, когда к подзащитному может быть применена более мягкая мера наказания.

² К другим соответствующим международным документам относятся: Международный пакт по гражданским и политическим правам, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и протоколы к ней, Американская конвенция по правам человека, Африканская хартия прав человека и народов.

ских и уголовных делах, в компетентном, независимом и беспристрастном суде или трибунале, учрежденном в соответствии с законом. Несмотря на то что некоторые страны, возможно, еще не ратифицировали эти договоры по правам человека или не присоединились к ним, они тем не менее должны соблюдать обычные нормы международного права, а также общие принципы права, одним из которых является принцип независимости и беспристрастности судов. Таким образом, они должны также соблюдать основные принципы, заложенные во Всеобщей декларации прав человека, в статье 10 которой предусматривается, что каждый человек, для определения прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом.

- *Презумпция невиновности*

Одним из основных аспектов права на справедливое судебное разбирательство при уважении прав человека в рамках борьбы с терроризмом является презумпция невиновности. В этой связи в статье 11 Всеобщей декларации прав человека говорится: «Каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты». Этот принцип подчеркивается всеми системами, в том числе Европейским судом по правам человека, Межамериканской системой и Организацией Объединенных Наций. Хотя статья 14 Пакта Организации Объединенных Наций по гражданским и политическим правам не рассматривается в статье 4 в качестве подлежащей отступлению, Комитет по правам человека постановил, что императивные нормы выходят за пределы положений статьи 4 и, следовательно, государства не могут ссылаться на статью 4 в качестве оправдания действий в нарушение гуманитарного права или императивных норм международного права, например, путем отхода от основных принципов справедливого судебного разбирательства, включая презумпцию невиновности.

В качестве доказательственной нормы судебного разбирательства это означает, что подзащитный имеет право хранить молчание, не давать показаний против себя и что его поведение нельзя толковать как выражение вины. Однако это означает, что обвинение несет бремя доказывания «вины» подзащитного вне всякого разумного сомнения и — в случае если обвинение не сможет сделать это — обвиняемый считается невиновным (*in dubio pro reo*). Из этого также следует, что обвинение должно проинформировать обвиняемого о том обвинении, которое будет предъявлено ему, с тем чтобы он смог соответствующим образом подготовить и представить свою защиту.

- *Право на защиту*

Право на защиту гарантирует лицу, обвиняемому в совершении преступления, возможность подготовиться к своей защите на равных условиях с обвинением. Право на защиту охватывает различные темы; наиболее важные из них рассматриваются ниже.

Во-первых, содержание под стражей до и во время суда является законной мерой реагирования для решения проблем национальной безопасности и надлежащим средством привлечения преступников к ответственности и обеспечения доказательств. Однако в целях защиты верховенства права и неотъемлемых прав, таких как свобода и презумпция невиновности, судебный орган должен незамедлительно принять решение в отношении законности содержания под стражей. Кроме того, правом людей быть информированными о причинах ареста является гарантией против длительного содержания под стражей до суда без предъявления обвинения, а также гарантией против возможности ареста по подозрению.

Условия содержания под стражей вызывают озабоченность как Организации Объединенных Наций, так и региональных систем в связи с правом на свободу от пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и право на уважение достоинства человека, особенно в условиях чрезвычайного положения или терроризма. В этой связи в статье 7 Международного пакта по гражданским и политическим правам говорится, что: «Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию». В своем замечании общего порядка № 20 Комитет по правам человека подчеркнул не подлежащий отступлению характер этого положения и, даже осознавая те трудности, которые государства испытывают в борьбе с терроризмом, напомнил, что никакие исключительные обстоятельства не могут использоваться в качестве оправдания пыток. Комитет по правам человека также выразил обеспокоенность по поводу некоторых руководств по ведению допросов подозреваемых террористов, в которых рассматривается «умеренное физическое воздействие» в качестве средства получения информации, считающейся критически важной для защиты жизни людей и международной безопасности.

Кроме того, Европейский суд по правам человека неоднократно заявлял, что в соответствии со статьей 3 Конвенции государство должно обеспечить содержание человека под стражей в условиях, сопоставимых с уважением человеческого достоинства.

Право на защиту подразумевает также, что лицо, которому предъявлено обвинение, должно быть безотлагательно и подробно уведомлено на языке, который оно понимает, о характере и основании предъявляемого ему обвинения, обеспечив таким образом, чтобы лица, которые не способны понимать или следовать за ходом судебного разбирательства, получали доступ к бесплатному устному и письменному переводу.

Обвиняемый также должен иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты, право на получение юридических консультаций и быть заслушанным как до суда, так и в ходе судебного разбирательства и — в случае иностранных обвиняемых — сноситься, в частности, с консульскими органами.

И наконец, право на обжалование как одно из проявлений справедливого судебного разбирательства отвечает необходимости ограничения судебных ошибок в оценке обстоятельств преступления, возможности возобновления рассмотрения дела в случае появления других относящихся к нему фактов, а также с целью достижения подлинного правосудия. В Межамериканской конвенции содержится интересный анализ права на обжалование: для надлежаще-

го пересмотра судебного решения суд более высокой инстанции должен обладать юрисдикционными полномочиями, установленными законом, чтобы принять на рассмотрение указанное дело. Если суд второй инстанции не удовлетворяет требованиям, которым суд должен отвечать, чтобы быть справедливым, беспристрастным и независимым судом, ранее установленным законом, то этот этап нельзя считать законным и имеющим силу.

Кроме того, Комитет Организации Объединенных Наций против пыток рекомендовал государствам обеспечить, чтобы лицо, осужденное по решению военных судов по делам о терроризме, имело право на пересмотр осуждения и приговора трибуналом более высокой инстанции в соответствии с законом.

С. Соображения

Предварительный обзор докладов и дополнительной информации, которые государства представили Комитету 1540 после принятия резолюции, свидетельствует о том, что большое количество государств сообщали главным образом о своих правовых рамках, но не сообщали о том, как эти меры действуют на практике. До сих пор ни одно государство не сообщило о том, что оно предоставило сотрудникам правоохранительных органов специальные или чрезвычайные полномочия по проведению поиска, ареста или заключения под стражу или далее ограничило юридическое представительство или право обжалования, когда было четко установлено нарушение нормативных положений, касающихся требований резолюции 1540.

Возникают вопросы, когда действия, перечисленные в пункте 2 постановляющей части резолюции 1540, характеризуются конкретным намерением «терроризма». Совершенно верно, в своей преамбуле резолюция ссылается на угрозу терроризма и опасность того, что негосударственные субъекты могут приобретать, разрабатывать, осуществлять оборот или применять ядерное, химическое и биологическое оружие и средства его доставки, и — что более важно — в пункте 2 постановляющей части предлагает государствам запретить такие действия, в особенности «в террористических целях», а также любое участие в них. Цель резолюции 1540 состоит в предотвращении распространения ядерного, химического, биологического оружия и средств его доставки, а также в установлении контроля над соответствующими материалами независимо от намерения: ссылка на «в особенности в террористических целях» может предполагать террористические намерения, но это — отягчающие обстоятельства или намерения, которые второстепенны по отношению к «основному» намерению совершать действия, связанные с производством, разработкой и т.д., которые упоминаются в пункте 2 постановляющей части и в отношении которых необходимо ввести запреты.

Тем не менее государства имеют законные и настоятельные причины принимать все надлежащие меры для предотвращения терроризма. В соответствии с изданием “The Digest”, подготовленным Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, «террористические акты и стратегии направлены на уничтожение прав человека, демократии и верховенства права. Они дестабилизируют правительства и подрывают гражданское общество». Однако методы принятия контртеррористических мер могут воздействовать на людей и процессуальные нормы. Именно этим объясня-

ется, почему в сентябре 2002 года, почти через год после принятия Советом Безопасности резолюции 1373 (2001) и учреждения Контртеррористического комитета (КТК), Верховный комиссар по правам человека представил «Записку Председателю Контртеррористического комитета: учет фактора прав человека в разработке контртеррористических мер», в которой изложены общие принципы права, которыми должны руководствоваться государства в защите прав человека в рамках своих усилий по искоренению терроризма. В мае 2006 года после подготовки доклада о всеобъемлющем обзоре от декабря 2005 года КТК представил своему Исполнительному директорату политические руководящие принципы по правам человека в связи с принятием и применением эффективных мер по осуществлению резолюции 1373 (www.un.org/sc/ctc/rights.html).

В более широком контексте Генеральной Ассамблеи в октябре 2001 года была учреждена Рабочая группа по разработке политики в вопросе о роли Организации Объединенных Наций в связи с терроризмом, задача которой состояла в определении последствий и политических аспектов терроризма для Организации Объединенных Наций и в выработке рекомендаций в отношении мер, которые Организация Объединенных Наций могла бы принять в решении этого вопроса.

В докладе, представленном Генеральным секретарем Генеральной Ассамблеи и Совету Безопасности в августе 2002 года (документ A/57/273-S/2002/875), отмечалось, что во всех случаях борьбы с терроризмом необходимо соблюдать международные обязательства в области прав человека, а также содержались рекомендации, включая следующие:

- все соответствующие части Организации Объединенных Наций обязаны делать упор на то, что права человека должны быть всегда защищены. Независимость судебных органов и наличие правовых средств защиты являются насущно необходимыми элементами защиты основных прав человека во всех ситуациях, связанных с принятием контртеррористических мер;
- следует просить Департамент общественной информации в консультации с Управлением Верховного комиссара по правам человека издать сборник по основной практике международных и региональных правозащитных органов, касающейся защиты прав человека в борьбе с терроризмом. Такой сборник мог бы принести непосредственную пользу правительствам и правозащитным организациям при разработке контртеррористической политики.

Поскольку нынешний мандат не предусматривает упора на ходе осуществления в связи с правами человека и верховенством права в целом, Комитет 1540 мог бы рассмотреть вопрос о том, чтобы предложить государствам представить, сообразно обстановке, информацию о том, как они решают вопросы надлежащей правовой процедуры в связи с мерами по осуществлению резолюции 1540 (2004).