



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
15 August 2007
Russian
Original: English

Шестьдесят вторая сессия

Пункт 72(с) предварительной повестки дня*

**Поощрение и защита прав человека: положение
в области прав человека и доклады специальных
докладчиков и представителей**

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 и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Мартина Шейнина, представленный в соответствии с резолюцией 2005/80 Комиссии по правам человека, резолюцией 61/171 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 5/1 Совета по правам человека.

* A/62/150.



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

Резюме

В разделе II настоящего доклада содержится обзор общей деятельности Специального докладчика с 1 января 2007 года, а также краткий обзор его официальных визитов в страны — Южную Африку в апреле 2007 года, Соединенные Штаты Америки в мае 2007 года и Израиль в июле 2007 года. В разделе III настоящего доклада Специальный докладчик рассуждает о некоторых проблемах в области беженского права и предоставления убежища, возникающих в связи с принятием глобальных мер в целях борьбы с терроризмом. Он исследует такие вопросы, как связанные с пограничным контролем меры в целях перехвата и проверки лиц до въезда в страну; задержание лиц, ищущих убежища, и недостатки в обеспечении обжалования в суде такого задержания; исключение из числа лиц, имеющих право на статус беженца или другую защиту; применение принципа невыдворения и недопустимость отступления от него; возвращение, репатриация или расселение лиц, которым было отказано в предоставлении убежища, включая лиц, задержанных в связи с террористической деятельностью; использование так называемых «дипломатических заверений»; и укрепление глобальной ответственности за международную защиту как неотъемлемая часть всеобъемлющей стратегии борьбы с терроризмом. Выводы и рекомендации содержатся в разделе IV и включают ряд конкретных рекомендаций государствам в отношении мер в целях предупреждения въезда в страну и проверки лиц, соблюдения международных стандартов в отношении задержания лиц, ищущих убежища, принятия обязательств в связи с недопустимостью отступления от принципа невыдворения, и соблюдения обязательств государств в отношении освобождения, репатриации и расселения лиц, задержанных в связи с террористической деятельностью.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	4
II. Деятельность	4–29	5
A. Общая информация	4–25	5
B. Посещения стран	26–29	8
III. Проблемы в области защиты беженцев, возникающие в связи с принятием мер по борьбе с терроризмом	30–76	10
A. Исходная информация	30–35	10
B. Меры в целях перехвата и проверки лиц до въезда в страну	36–39	12
C. Задержание лиц, ищущих убежище	40–48	13
D. Принцип невыдворения	49–53	16
E. Освобождение из-под стражи, репатриация и расселение задержанных в связи с террористической деятельностью	54–64	18
F. Изъятия из положений о защите	65–71	21
G. Укрепление глобальной ответственности за международную защиту в рамках всеобъемлющей контртеррористической стратегии	72–76	23
IV. Выводы и рекомендации	77–85	24
A. Выводы	77–79	24
B. Рекомендации	80–85	25

I. Введение

1. Это третий по счету доклад, представленный Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. Он представлен в соответствии с резолюцией 2005/80 Комиссии по правам человека¹, резолюцией 61/171 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 5/1 Совета по правам человека². В нем содержится обзор общей деятельности Специального докладчика с 1 января по 31 июля 2007 года и краткий обзор его официальных визитов в страны — Южную Африку, Соединенные Штаты Америки и Израиль и тематическое обсуждение проблем в области беженского права в условиях борьбы с терроризмом³.

2. Специальный докладчик обращает внимание на доклад (A/HRC/4/26 и Add.1–3), представленный им Совету по правам человека на его четвертой сессии в марте 2007 года. В основном докладе содержится краткий обзор деятельности Специального докладчика в 2006 году и уделяется основное внимание двум тематическим вопросам. Во-первых, он рассмотрел вопрос о соответствии практики «профилирования террористов» международным стандартам в области прав человека, а также об альтернативах задействования «профилей террористов». Во-вторых, он рассмотрел вопрос о нападениях с использованием смертников в качестве одной из конкретных форм терроризма и конкретной проблемы в контексте принятия мер реагирования, обеспечивающих уважение прав человека, на основе обзора имеющихся результатов исследований и анализа этого явления. В контексте суицидального терроризма он рассмотрел также вопрос о практике «ведения огня на поражение» и прочих аналогичных попытках уклониться от соблюдения существующих международных стандартов, касающихся применения огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка.

3. В документе A/HRC/4/26/Add.1 содержится резюме опубликованных пресс-релизов и сообщений, отправленных Специальным докладчиком правительствам, и поступивших в 2006 году ответов правительств в связи с вопросами борьбы с терроризмом, например в рамках действующего законодательства или законопроектов, а также отдельных дел лиц, задержанных, арестованных или заключенных в тюрьмы за преступления, связанные с терроризмом; в документе A/HRC/4/26/Add.2 содержится окончательный доклад миссии по установлению фактов, предпринятой Специальным докладчиком в Турцию с 16 по 23 февраля 2006 года; документ A/HRC/4/26/Add.3 представляет собой аналитическое исследование по вопросу о правах человека в условиях борьбы с терроризмом в Австралии.

¹ См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2005 год*, и исправления, *Дополнение № 3* (E/2005/23 и исправления), глава II, раздел A.

² См. A/HRC/5/21, глава I, раздел A.

³ Специальный докладчик выражает признательность своему помощнику по научным исследованиям Кристине Стенман из Университета Або Академи, Финляндия, за ее вклад, а также Управлению Верховного комиссара по правам человека за помощь в подготовке настоящего доклада.

II. Деятельность

A. Общая информация

4. В соответствии со своим мандатом в период с 1 января по 31 июля 2007 года Специальный докладчик провел ряд мероприятий. Ниже следует описание этих мероприятий.

5. 18 января 2007 года Специальный докладчик выступил с программным заявлением, озаглавленным «Последствия терроризма и борьбы с терроризмом для защиты прав человека», на торжественном открытии Международной сети по вопросам соблюдения обязательств в области прав человека в Ланкастерском университете, Соединенное Королевство.

6. 19–21 января 2007 года Специальный докладчик участвовал в конференции в Уилтон-Парке в окрестностях Лондона, на которой он уделил особое внимание вопросу о реформе деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека, включая дальнейшее использование специальных процедур Совета по правам человека.

7. 31 января и 1 февраля 2007 года в Женеве Специальный докладчик присутствовал на шестой сессии Рабочей группы экспертов по проблеме лиц африканского происхождения и участвовал в работе ее Группы по обсуждению вопросов расового профилирования, а также выступил с докладом о профилировании в контексте борьбы с терроризмом.

8. 8 февраля 2007 года Специальный докладчик выступил с программным заявлением, озаглавленным «Права человека в условиях борьбы с терроризмом: проблемы и возможности», в Центре по правам человека в условиях конфликта Университета Восточного Лондона. 9 февраля он провел консультации с международным секретариатом и несколькими исследовательскими группами в штаб-квартире организации «Международная амнистия» в Лондоне.

9. 12 и 13 февраля 2007 года Специальный докладчик, находясь в Женеве, встретился с представителями Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Международной комиссии юристов. Он также участвовал в заседании Межправительственной рабочей группы Совета по правам человека по обзору мандатов.

10. 15 и 16 марта 2007 года Специальный докладчик совершил поездку в Турин, Италия, для участия в заседании Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий. Он внес вклад в ее работу, с тем чтобы обеспечить учет аспектов прав человека в планах работы и документах по проектам, подготавливаемым различными рабочими группами, созданными в целях осуществления Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, принятой Генеральной Ассамблеей в резолюции 60/288 от 8 сентября 2006 года. Специальный докладчик по-прежнему участвует в работе Целевой группы и ее различных рабочих групп в соответствии со своим мандатом, согласно которому он должен налаживать регулярный диалог и обсуждать возможные области сотрудничества со всеми важными заинтересованными участниками, соответствующими органами Организации Объединенных Наций, специализированными учреждениями и программами, включая Контртеррористический комитет Совета Безопасности и Сектор по предупреждению

терроризма Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности.

11. 16 и 17 марта 2007 года представитель Специального докладчика участвовал в заседании по вопросам судебных разбирательств стратегического характера, созванном «Интерайтс» в Лондоне для юристов, работающих по вопросам, связанным с выдачей, пытками, произволом властей и безнаказанностью.

12. 19 марта 2007 года в Брюсселе Специальный докладчик выступил с докладом в подкомитете Европейского парламента по правам человека и участвовал в обсуждении вопроса о предполагаемом использовании европейских стран Центральным разведывательным управлением Соединенных Штатов Америки в целях перевозки и незаконного содержания под стражей заключенных.

13. 20–26 марта 2007 года Специальный докладчик находился в Женеве для представления своего доклада на четвертой сессии Совета по правам человека. У него также состоялись встречи высокого уровня с представителями постоянных представительств Израиля, Испании, Кубы, Соединенных Штатов Америки, Филиппин и Южной Африки при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Он также встретился с представителями различных неправительственных организаций (НПО) и выступил на двух мероприятиях НПО по вопросам, относящимся к его мандату. Он провел встречу с юрисконсультами Международного комитета Красного Креста. Он также участвовал в заседании по вопросам фактологического бюллетеня по правам человека, подготавливаемого Управлением Верховного комиссара по правам человека.

14. 10 апреля 2007 года Специальный докладчик направил письмо в Исполнительный директорат Контртеррористического комитета в ответ на письменный запрос Комитета относительно посещения Турции, запланированного им на май 2007 года. Специальный докладчик определил ряд вопросов в области прав человека, заслуживающих дальнейшего рассмотрения, таких, как анти-террористическое законодательство, право на справедливое судебное разбирательство и компенсация жертвам терроризма. Специальный докладчик выразил надежду на то, что оказанное им содействие будет способствовать налаживанию диалога с Комитетом по вопросам будущего сотрудничества в проведении посещений стран.

15. 11 и 12 апреля 2007 года Специальный докладчик участвовал в семинаре экспертов, озаглавленном «Стратегии борьбы с терроризмом, права человека и нормы международного права: решение проблем», и выступил с докладом на заседании по вопросу об оценке и классификации различных форм международного терроризма. Это мероприятие было организовано Центром международных исследований по вопросам международного права им. Гроция Лейденского университета, Нидерланды.

16. 17 и 19 апреля 2007 года в ходе официального посещения Южной Африки Специальный докладчик выступил с двумя публичными лекциями по вопросам прав человека и борьбы с терроризмом в Университете Претории и Институте исследований в области безопасности в Претории.

17. 2–4 мая 2007 года Специальный докладчик посетил Лунд, Швеция, для участия в семинаре, озаглавленном «Специальные процедуры в области прав человека: институт Специального докладчика».

18. 15 мая 2007 года в ответ на просьбу Европейской комиссии по борьбе против расизма и нетерпимости Совета Европы Специальный докладчик представил замечания по вопросу о профилировании в связи с проектом общей директивной рекомендации относительно недискриминационной полицейской деятельности и недискриминационного профилирования. Эта директива была впоследствии принята на пленарном заседании Комиссии в июне 2007 года.
19. 17 мая 2007 года в Вашингтоне, О.К., Специальный докладчик встретился с Исполнительным секретарем Межамериканской комиссии по правам человека в целях налаживания диалога по вопросам прав человека в условиях борьбы с терроризмом и обсуждения возможных областей сотрудничества в области прав человека и борьбы с терроризмом.
20. 17 и 18 мая 2007 года в Вене представитель Специального докладчика участвовал в Симпозиуме по вопросам содействия осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. На этом Симпозиуме обсуждалось осуществление Стратегии в будущем, включая меры в целях устранения благоприятных для терроризма условий и поощрение и защиту прав человека, которые могут также способствовать более эффективному применению норм международного уголовного права и укреплению судебного сотрудничества.
21. 31 мая 2007 года в Вашингтоне, О.К., Специальный докладчик участвовал в работе группы экспертов по вопросу о «Войне против терроризма» в Вашингтонском колледже права Американского университета.
22. 18–21 июня 2007 года Специальный докладчик присутствовал на состоявшемся в Женеве четырнадцатом Ежегодном совещании обладателей мандатов специальных процедур Совета по правам человека, в ходе которого участники обсуждали главным образом вопросы, возникающие в связи с процессом институционального развития Совета. Специальный докладчик провел обсуждения с представителями высокого уровня постоянных представительств Израиля, Соединенных Штатов Америки и Южной Африки при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Он также встретился с соответствующими послами, возглавляющими постоянную миссию наблюдателя от Палестины и постоянную делегацию Организации Исламская конференция.
23. 20 июня 2007 года в Женеве Специальный докладчик и Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания проинструктировали Директора Департамента международной защиты УВКБ по вопросам прав человека беженцев в контексте борьбы с терроризмом.
24. 20 июня 2007 года в Женеве Специальный докладчик выступил с программным заявлением на семинаре по вопросам прав человека и осуществления Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, который был организован Центром по глобальному сотрудничеству в борьбе с терроризмом и Академическим институтом по изучению международных проблем. 21 июня он участвовал в проводившейся в этом Институте дискуссии с участием общественности, которой завершилась работа семинара.
25. 20 июля 2007 года в Женеве Специальный докладчик также встретился с членами Комитета по правам человека и проинструктировал их по вопросу о проведенных им посещениях стран и другой работе, посвященной конкретным странам. Он также проинструктировал членов Специального комитета по рас-

следованию затрагивающих права человека действий Израиля в отношении палестинского народа и других арабов на оккупированных территориях.

В. Посещения стран

26. За отчетный период Специальный докладчик совершил три поездки. Доклады об этих поездках будут представлены Совету по правам человека на одной из его будущих сессий. В нижеследующих пунктах приводится резюме основных предварительных наблюдений, которые были отражены в соответствующем заявлении для печати, опубликованном в ходе пресс-конференции по итогам посещения каждой из стран.

27. 16–26 апреля 2007 года Специальный докладчик совершил официальную поездку в Южную Африку. 26 апреля он опубликовал пресс-релиз⁴, в котором отмечалось, что в контексте завершения эпохи апартеида понятие «терроризм» ассоциировалось с широко распространенным систематическим нарушением прав человека со стороны прошлого режима. Специальный докладчик отметил некоторые аспекты Закона о защите конституционной демократии от террористической и связанной с этим деятельности (2005 года) как примеры передовой практики, но вместе с тем выразил обеспокоенность относительно содержащихся в законодательстве определенных элементов, и в частности обеспокоенность в связи с чрезмерно обширным перечнем преступлений, которые могут рассматриваться в качестве террористической деятельности, недостаточной защитой свободы выражения мнения и отсутствием ясности в том, что касается характера и сферы охвата принимаемых парламентом решений в отношении лиц, включенных в список Совета Безопасности, и формы и масштабов возможного судебного обжалования этих решений. Он указал на предполагаемые жестокие действия полиции, случаи насилия в общинах в отношении определенных иностранных граждан и вызывающие озабоченность положения законодательства, касающиеся задержания иностранных граждан, и последствия этих положений в контексте борьбы с терроризмом. Он отметил, что иностранные граждане могут задерживаться по соображениям, связанным с обеспечением безопасности, без судебного разбирательства, и нет никакого независимого контрольного учреждения, которое проводило бы посещения полицейских участков, на которых они могут находиться. Специальный докладчик подчеркнул, что Южная Африка играет в своем регионе ключевую роль, и призвал правительство возглавить усилия по обеспечению разработки законов о борьбе с терроризмом в соответствии с международными стандартами в области прав человека.

28. 16–25 мая 2007 года Специальный докладчик предпринял официальную поездку в Соединенные Штаты Америки. 25 мая он опубликовал пресс-релиз⁵, в котором выразил свое мнение о том, что Соединенные Штаты как мировой лидер несут особую ответственность за защиту прав человека в условиях борьбы с терроризмом. Он описал в общих чертах рамочные основы международного публичного права, включая применение норм международного права в

⁴ Полный текст заявления для печати на английском языке см. www.unhchr.ch/hurricane/nsf/view01/2972818321758A90C12572C900476EA5?opendocument.

⁵ Полный текст заявления для печати на английском языке см. www.unhchr.ch/hurricane/nsf/view01/15B4F3535CE9EB5FC12572E600569287?opendocument.

области прав человека в условиях вооруженных конфликтов, и экстерриториального применения норм международного права в области прав человека. Специальный докладчик выразил серьезную обеспокоенность в связи с положением задержанных, находящихся в Гуантанамо-Бей, и задержанных, находящихся в других местах, и в связи с тем, что для лиц, подозреваемых в террористической деятельности, не обеспечиваются судебные гарантии и справедливые процедуры судопроизводства, а также в связи с передачей подозреваемых в террористической деятельности. Он обратил внимание на некоторые проблемы, связанные с использованием военных комиссий для судебного разбирательства дел лиц, подозреваемых в террористической деятельности, включая вопросы юрисдикции и доказательства, а также вопросы, относящиеся к независимости и беспристрастности этих комиссий и их потенциального использования для разбирательства дел гражданских лиц. Специальный докладчик также выразил обеспокоенность в связи с допросами лиц, подозреваемых в террористической деятельности. Он рассмотрел вопрос о «чрезвычайной выдаче» лиц, подозреваемых в террористической деятельности, и их содержании под стражей в «засекреченных местах», а также подотчетности лиц, ответственных за проведение допросов с использованием методов, равнозначных пыткам или другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения. Специальный докладчик также отметил другие вопросы, такие, как национальные определения терроризма, предполагаемые целенаправленные убийства лиц, подозреваемых в террористической деятельности, агентами Соединенных Штатов, предоставление компенсаций жертвам терроризма, профилирование, информационно-просветительские мероприятия для представителей общин, последствия мер по борьбе с терроризмом для иммиграции и предоставления статуса беженца, а также последствия наблюдения для права на неприкосновенность частной жизни.

29. 3–10 июля 2007 года Специальный докладчик совершил официальную поездку в Израиль, а также посетил оккупированную палестинскую территорию. 10 июля он опубликовал пресс-релиз⁶, в котором призвал правительство Израиля отказаться от своего пренебрежения аспектами Международного пакта о гражданских и политических правах в условиях объявленного чрезвычайного положения и приветствовал адресованное ему предложение представить замечания относительно будущего законопроекта о борьбе с терроризмом. Специальный докладчик также изучил вопрос о линии прохождения и последствиях заграждения (стены/ограды), возводимого правительством Израиля. Он провел консультации с правительством и неправительственными учреждениями в Израиле и на оккупированной арабской территории в целях оценки эффективности заграждения в плане борьбе с терроризмом и его последствий для прав человека, и особенно экономических, социальных и культурных прав палестинского народа. Он также выразил обеспокоенность в связи с осуществляемой правительством практикой целенаправленных убийств, а также методами допроса, применяемыми израильским агентством безопасности. К числу других вопросов, которые будут рассматриваться Специальным докладчиком в его докладе о поездке, относятся определение терроризма, задержание лиц, подозреваемых в угрозе безопасности, административное задержание и военные суды, использование людей в качестве живого щита и права жертв терроризма.

⁶ Полный текст заявления для печати на английском языке см. www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/75D990D98804F51FC12573140049A174?opendocument.

III. Проблемы в области защиты беженцев, возникающие в связи с принятием мер по борьбе с терроризмом

A. Исходная информация

30. В настоящем докладе Специальный докладчик хотел бы уделить особое внимание последствиям принятия мер по борьбе с терроризмом для международного режима защиты беженцев и права искать убежище. Он признает сложность задач в области обеспечения безопасности, которые встают в связи с угрозой террористических актов. Однако он подчеркивает, что в международных договорах и других соглашениях по правам человека, включая Глобальную контртеррористическую стратегию Организации Объединенных Наций и содержащийся в ней план действий, государства неоднократно в ясной форме заявляли о своем обязательстве уважать и гарантировать право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем, закрепленное в статье 14 Всеобщей декларации прав человека. В содержащемся в Стратегии плане действий государства постановляют:

«признать, что международное сотрудничество и любые меры, которые мы примем для предотвращения терроризма и борьбы с ним, должны обеспечивать соблюдение всех наших обязательств по международному праву, в том числе по Уставу Организации Объединенных Наций и соответствующим международным конвенциям и протоколам, в частности норм в области прав человека, беженского права и международного гуманитарного права»⁷.

31. Осуществляемая государствами политика иммиграционного контроля является неотъемлемой частью международной системы защиты лиц от их насильственного возвращения в государства, в которых они могут столкнуться с преследованием, подвергнуться пыткам или другому бесчеловечному обращению, или систематическим грубым или неоднократно повторяющимся нарушениям прав человека. Специальный докладчик особо хотел бы подчеркнуть эту точку зрения в контексте борьбы с терроризмом.

32. Многие вопросы, на которые Специальный докладчик обратил внимание в своих прошлых докладах, связаны с проблемами, с которыми сталкиваются иностранные граждане, включая иммигрантов и беженцев, при осуществлении прав человека. Это относится, например, к вопросу о профилировании в контексте борьбы с терроризмом, которому Специальный докладчик посвятил свой доклад (A/HRC/4/26), представленный Совету по правам человека на его четвертой сессии. В настоящем докладе он обращает внимание на определенные вопросы, имеющие особое значение для возможности отдельных лиц иметь доступ к защите и для определения государствами потребности этих лиц в международной защите. К числу этих вопросов относятся: меры в целях перехвата и проверки лиц до въезда в страну; задержание лиц, ищущих убежища; исключение из числа лиц, имеющих право на статус беженца или другую защиту, в том числе в связи с применением принципа невыдворения; положение возвращающихся лиц и лиц, которым было отказано в предоставлении убежища; репатриация или расселение лиц, задержанных в связи с террористической

⁷ Резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 3.

деятельностью; и укрепление глобальной ответственности за международную защиту. Существуют также и проблемы, выявленные Специальным докладчиком при посещении отдельных государств, например в ходе посещений Турции (см. A/HRC/4/26/Add.2), Южной Африки, Соединенных Штатов Америки и Израиля, проведении аналитического исследования по Австралии (см. A/HRC/4/26/Add.3) и обмене мнениями с региональными организациями, такими, как Совет Европы.

33. В этой связи Специальный докладчик хотел бы обратить внимание на мандат и полномочия УВКБ как главного органа в структуре Организации Объединенных Наций, ответственного за международную защиту беженцев и надзор за соблюдением Конвенции о статусе беженцев 1951 года (в дальнейшем — Конвенция о беженцах 1951 года). Беженское право, по мнению Специального докладчика, может рассматриваться в качестве одной из составных частей права прав человека. В соглашениях о правах человека общего характера, в свою очередь, содержатся многие положения, дополняющие Конвенцию о беженцах 1951 года и сформулированные в ней права. В сфере борьбы с терроризмом многие из проблем в области прав человека столь тесно связаны с вопросами лиц, ищущих убежища, беженцев и иммигрантов, что последствия мер по борьбе с терроризмом для международного режима защиты и права искать убежища от преследования и пользоваться этим убежищем должны также рассматриваться как имеющие центральное значение в контексте мандата Специального докладчика.

34. Что касается международных мер по борьбе с терроризмом, то вскоре после варварских террористических актов, совершенных 11 сентября 2001 года, стала проявляться ничем не обоснованная связь между защитой беженцев и террористической угрозой. В резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности содержится настоятельный призыв к государствам обеспечить непредоставление убежища террористам и принимать меры в целях обеспечения того, чтобы террористам не предоставлялось убежище, и предотвращения злоупотребления статусом беженца со стороны исполнителей террористических актов⁸. Подобным образом, в плане действий по осуществлению Стратегии государства постановили не предоставлять убежище террористам и принимать надлежащие меры в целях обеспечения того, чтобы террористам не предоставлялось убежище⁹.

35. Отвергая ничем не обоснованную связь между защитой беженцев и терроризмом, Специальный докладчик подчеркивает гуманитарный, гражданский и неполитический характер убежища и многих гарантий института убежища, таких, как выявление и лишение права на убежище лиц, в отношении которых имеются серьезные основания полагать, что они совершили бесчеловечные акты или серьезные преступления, в связи с чем они не заслуживают международной защиты. Аналогичным образом, необходимо напомнить, что статус беженца не защищает какое-либо лицо от уголовного преследования, выдачи или высылки в соответствии с надлежащими процедурами и во исполнение статей 32 и 33 (2) Конвенции о беженцах 1951 года.

⁸ См. пункты 3(f) и (g).

⁹ Резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи, приложение, раздел II, пункты 2 и 3.

В. Меры в целях перехвата и проверки лиц до въезда в страну

36. Возможность обращаться к другому государству в поисках защиты является краеугольным камнем международного режима защиты беженцев¹⁰. В то же время укрепление безопасности границ является одним из важных аспектов мер, принимаемых государствами в целях борьбы с терроризмом¹¹. В контексте международного сотрудничества в целях борьбы с терроризмом Соединенными Штатами и их союзниками проводятся морские операции по перехвату, например у берегов Африканского Рога в рамках Операции «Несокрушимая свобода» и в Средиземном море в рамках Операции «Активные усилия», осуществляемой Организацией Североатлантического договора. Хотя такие меры направлены главным образом на перехват судов, подозреваемых в перевозке террористов или оружия, предназначенного для использования в террористических актах, предотвращение всяческой незаконной деятельности, такой, как торговля людьми или незаконная иммиграция, также выступает одним из аспектов таких операций, что в свою очередь может иметь побочные последствия для лиц, которые действительно ищут убежища¹².

37. Это развитие событий связано не только с принятием мер по борьбе с терроризмом, но происходит в рамках разработки политики в области иммиграционного контроля начиная с 80-х годов. На протяжении ряда лет УВКБ и другие учреждения выражают обеспокоенность такой практикой перехвата¹³. Специальный докладчик приветствует позицию УВКБ, которое выступает за внедрение систем въезда в страну с учетом необходимости в обеспечении защиты¹⁴. К другим аспектам иммиграционного контроля, которые получили существенное развитие за последние два десятилетия и приобретают все большее значение как примеры считающихся удачными мер по борьбе с терро-

¹⁰ См. заключения Исполнительного комитета УВКБ о международной защите № 6 (XXVIII), 85 (XLIX) и 99 (LV), в которых подтверждается важное основополагающее значение соблюдения принципа невыдворения — как на границе, так и на территории государства — лиц, которые могут быть подвергнуты преследованию в случае возвращения в свою страну происхождения, независимо от того, признаны ли они официально в качестве беженцев, и подчеркивается, что в соответствии с принципом невыдворения и неотказа на границе требуется доступ к справедливым и эффективным процедурам по определению потребностей в предоставлении статуса и защите.

¹¹ Например, Контртеррористический комитет планирует провести свое пятое заседание с участием специализированных учреждений и региональных организаций по теме «Ограничение мобильности террористов и эффективное обеспечение безопасности границ» 29–31 октября 2007 года в Найроби. См. www.un.org/sc/ctc.

¹² Фактологический бюллетень по Объединенной оперативной группе для стран Африканского Рога на английском языке см. www.hoa.centcom.mil/facts.htm. Информацию о мандате и деятельности участников Операции «Активные усилия» на английском языке см. www.afsouth.nato.int/JFCN_Operations/ActiveEndeavour/Endeavour.htm; см. также статью на английском языке Maria Sanminiatielli, «NATO says Mediterranean patrols deter terrorism». Associated Press, 18 December 2006.

¹³ См., например, UNHCR, *State of the World's Refugees 2000*, chapter 7 — Asylum in the industrialized world, box 7.4 Haitian asylum-seekers, at www.unhcr.org/publ/PUBL/3ebf9bb10.pdf; UNCHR, *State of the World's Refugees 2006*, chapter 2 — Safeguarding asylum, box 2.3 The Tampa Affair: interception and rescue at sea, at www.unhcr.org/publ/PUBL/4444d3c320.html.

¹⁴ См. Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action, UNHCR, January 2007.

ризмом, относятся уделение повышенного внимания защищенности проездных документов и обмену данными о пассажирах и иммиграции.

38. Признавая необходимость укрепления безопасности границ как один из элементов эффективной стратегии борьбы с терроризмом, Специальный докладчик обеспокоен тем, что принимается мало конкретных мер для устранения все больших трудностей, с которыми сталкиваются отдельные лица и которые они должны преодолевать для получения защиты. Для людей, добивающихся международной защиты, единственным способом выехать из страны происхождения и въехать в другое государство в поисках защиты часто является использование поддельных проездных документов и обращение за помощью к контрабандистам. Принцип ненаказания лица, ищущего убежище, за незаконный въезд в страну также находит признание в статье 31 Конвенции о беженцах 1951 года¹⁵. Укрепление пограничного контроля и принятие мер в целях заблаговременной проверки без надлежащего устранения трудностей, с которыми сталкиваются лица, добивающиеся защиты, приведет к подрыву глобального режима защиты беженцев и прав человека, в частности защиты от выдворения.

39. Специальный докладчик отмечает необходимость более тесного сотрудничества между государствами и УВКБ в целях смягчения негативных последствий принятия мер иммиграционного контроля до въезда в страну и операций по перехвату, не ослабляя в то же время бдительности перед лицом террористической угрозы.

С. Задержание лиц, ищущих убежище

40. Право на свободу и личную неприкосновенность, гарантированное статьей 9 Международного пакта о гражданских и политических правах, является одним из вопросов, вызывающих обеспокоенность Специального докладчика при осуществлении им своего мандата. Некоторые государства при осуществлении мер по борьбе с терроризмом пытаются действовать в обход своих обязательств в этой связи и приняли специальные положения в отношении подозреваемых в совершении террористических актов, в соответствии с которыми допускается задержание в течение длительного или даже неопределенного времени при отсутствии надлежащих правовых гарантий.

41. Помимо специальных положений, относящихся к задержанию подозреваемых в терроризме, в иммиграционном законодательстве большинства государств содержатся положения о задержании иностранных граждан, включая лиц, ищущих убежище. Во многих странах, с которыми контактировал Специальный докладчик, такие задержания, выступающие одной из мер по борьбе с терроризмом, как представляется, все шире применяются и принимают новые формы, при которых могут отсутствовать гарантии, необходимые в соответствии с международными стандартами в области прав человека. В связи с административным задержанием иностранных граждан, включая лиц, ищущих убежище, встают вопросы, связанные с необходимостью и соразмерностью таких мер, правом на скорое и эффективное обжалование в суде задержания в любой

¹⁵ См. статьи 31 (1) и (2) Конвенции о статусе беженцев 1951 года, касающиеся обязательств договаривающихся сторон в отношении беженцев, незаконно находящихся в стране убежища.

форме, правами задержанных лиц, включая их право на наивысший достижимый уровень здоровья, и возможными нарушениями положений, запрещающих дискриминацию. По итогам многочисленных исследований установлено, что задержание, особенно в течение долгого или даже неопределенного времени, оказывает отрицательное воздействие на психическое здоровье и самочувствие задержанных¹⁶. В условиях изоляции, часто в удаленных местах, центрах содержания под стражей или тюрьмах может также существовать повышенная опасность того, что задержанные будут подвергаться грубому обращению или насилию в нарушение статей 7 и 10 Международного пакта о гражданских и политических правах.

42. Согласно статье 9 Международного пакта о гражданских и политических правах и положениям других документов в области прав человека и беженского права действительно допускается административное заключение иммигрантов при определенных обстоятельствах. Однако Комитет по правам человека придерживается мнения, в частности по делу «А. против Австралии» (сообщение № 560/1993), что для того, чтобы задержание не квалифицировалось как произвольное, оно не должно продолжаться свыше надлежащим образом обоснованного периода времени¹⁷.

43. Можно заметить, что задержания производятся по двум сценариям, исходя из иммиграционных правил: либо применяется действующее иммиграционное законодательство для задержания лиц на основаниях, внешне имеющих отношение к иммиграционному контролю, либо вводится специальный режим задержания исходя из связанных с терроризмом соображений безопасности.

44. В Австралии, по которой Специальный докладчик провел в 2006 году аналитическое исследование, в соответствии с Законом о миграции допускается задержание на неопределенный период времени лица, подлежащего депортации из Австралии. По сообщению Австралийского совета по делам беженцев, по состоянию на 31 декабря 2004 года среди лиц, заключенных под стражу иммиграционной службой, более 200 человек находились в заключении на протяжении более 24 месяцев. В своем исследовании по Австралии Специальный докладчик выразил серьезную обеспокоенность относительно неограниченных сроков задержания в соответствии с Законом о миграции.

45. В Южной Африке, где Специальный докладчик находился с официальным визитом в апреле 2007 года¹⁸, Законом об иммиграции 2002 года допускается задержание подлежащих депортации иммигрантов без какого-либо обязательного судебного обжалования до истечения 30 дней содержания под стражей. По делам, связанным с безопасностью, также обнаружилось, что задержанные часто содержатся в полицейских участках, где отсутствует осуществляемый на регулярной основе надзор со стороны независимых органов контроля.

46. В качестве примера конкретного режима задержания, связанного с обеспечением безопасности, можно привести Операцию «Щит свободы», предпринятую Соединенными Штатами Америки в начале вторжения в Ирак. Эта по-

¹⁶ См., например, Carmen Lawrence. "Mental illness in detained asylum seekers". *The Lancet*; vol. 364, Issue 9441, 2 October 2004, pp. 1283–1284.

¹⁷ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 40 (A/52/40)*, том II, приложение VI, раздел L, пункт 9.4.

¹⁸ Доклад о посещении Южной Африки, как ожидается, будет рассмотрен на одной из будущих сессий Совета по правам человека.

литика осуществлялась в марте и апреле 2003 года, а затем была по-тихому свернута. Отправной точкой для этой политики послужили результаты анализа внутренней безопасности, согласно которым в тот период возросла угроза террористических нападений на объекты Соединенных Штатов. Хотя эта Операция включала в себя множество различных компонентов, начиная с обеспечения продовольственной безопасности и заканчивая эскортированием судов, в наиболее явной форме последствия для иностранных граждан проявились в автоматическом задержании лиц, ищущих убежище, из определенных стран происхождения на период осуществления процедур предоставления убежища, включая страны, в которых действует «Аль-Каида» или про которые известно, что в них окопались ее сторонники. Согласно неправительственным источникам, в число этих стран происхождения входили Алжир, Афганистан, Бангладеш, Бахрейн, Джибути, Египет, Индонезия, Иордания, Иран (Исламская Республика), Йемен, Казахстан, Катар, Кувейт, Ливан, Ливийская Арабская Джамахирия, Малайзия, Марокко, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Пакистан, Саудовская Аравия, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Судан, Таджикистан, Таиланд, Тунис, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Филиппины и Эритрея, а также сектор Газа и Западный берег¹⁹. Специальный докладчик отмечает, что подобные режимы задержания, огульно основанные на принадлежности лиц, ищущих убежище, к определенной стране происхождения, явно включают в себе угрозу нарушения положений о запрещении дискриминации.

47. Другой пример, почерпнутый в Соединенных Штатах Америки, где Специальный докладчик находился с официальным визитом в мае 2007 года²⁰, связан с опасностью того, что уделение повышенного внимания вопросам безопасности в связи с предоставлением убежища и иммиграцией может в целом привести к созданию атмосферы, при которой задержание иммигрантов и лиц, ищущих убежище, и принятие других ограничительных мер будет пользоваться более широкой поддержкой. Подход такого рода нашел отражение в решении министра юстиции Соединенных Штатов Эшкрофта по «Делу Ди-Джей», принятом в 2003 году. Это дело касалось возможности освобождения под залог содержащегося под стражей 18-летнего гаитянца, ищущего убежище. Министр юстиции заявил:

«Я пришел к заключению, что освобождение под залог из-под стражи ответчика или других не имеющих документов мигрантов, находящихся в аналогичном положении, будет иметь неблагоприятные последствия для национальной безопасности и целесообразной иммиграционной политики. Как видно из заявлений соответствующих учреждений в области национальной безопасности, представленных [Службой иммиграции и натурализации], существует большая вероятность того, что если такие иностранные граждане будут выпущены на территорию Соединенных Штатов, это послужит сигналом другим лицам в Гаити и выступит стимулом к дальнейшему резкому росту числа прибывающих морем нелегальных мигрантов. Стимулирование такой незаконной массовой миграции идет вразрез с целесообразной иммиграционной политикой и противоречит

¹⁹ Lawyers Committee for Human Rights (now Human Rights First), *Assessing the New Normal: Liberty and Security for the Post-September 11, United States*, 2003, pp. 41–42, at www.humanrightsfirst.org/pubs/descriptions/Assessing/AssessingtheNewNormal.pdf.

²⁰ Доклад о посещении Соединенных Штатов Америки, как ожидается, будет рассмотрен на одной из будущих сессий Совета по правам человека.

важным интересам национальной безопасности. Как подтверждается заявлениями правительства, резкий рост такой нелегальной миграции с использованием морских путей наносит ущерб национальной безопасности, поскольку ведет к отвлечению ценных ресурсов Береговой охраны и [министерства обороны], расходуемых на цели борьбы с терроризмом и обеспечения внутренней безопасности. Подобные соображения национальной безопасности в ясной форме выступают «разумным основанием» для принимаемого мною решения отказать в освобождении под залог в соответствии с разделом 236(a)». См. *Carlson*, 342 U.S. at 534; *Barbour*, 491 F.2d at 578²¹.

48. В свете поступающих из различных частей мира тревожных сообщений о том, что общепринятые международные стандарты в отношении лишения свободы иммигрантов или лиц, ищущих убежище, сводятся на нет под предлогом борьбы с терроризмом, Специальный докладчик хотел бы напомнить государствам об их обязательствах в соответствии с нормами международного права, особенно в том, что касается статьи 9 Международного пакта о гражданских и политических правах.

D. Принцип невыдворения

49. Принцип невыдворения, т.е. запрещение возврата какого-либо лица к ситуации, при которой он или она могут подвергаться опасности для его или ее жизни или свободы или риску быть подвергнутыми преследованию, пыткам или другим формам жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, прочно закреплен в соглашениях о правах человека, включая Конвенцию о беженцах 1951 года, и считается одним из элементов международного обычного права. Запрещение выдворения в соответствии с международными нормами беженского права применимо к любой форме принудительного удаления, включая депортацию, высылку, экстрадицию, неофициальную передачу или «выдачу» и отказ в пересечении границы²². В статье 33 (2) Конвенции о беженцах 1951 года допускаются ограниченные возможности для изъятия исходя из очень веских соображений безопасности государства убежища, в то время как этот принцип в том виде, в каком он изложен в статье 7 Международного пакта о гражданских и политических правах и статье 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, является безоговорочным.

50. Одной из наиболее серьезных проблем в области прав человека после 2001 года является то, что многие государства ставят под сомнение принцип невыдворения. Даже в Европе, где этот принцип давно и прочно укоренился в практике Европейского суда по правам человека на основе статьи 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека), он был поставлен под сомнение. Вскоре после произошедших в сен-

²¹ www.usdoj.gov/eoir/efoia/bia/Decisions/Revdec/pdfDEC/3488.pdf.

²² UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1976 Protocol, 26 January 2007, para. 7. См. также UNHCR, Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection, August 2006, at www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain?docid=44dc81164.

тябре 2001 года атак Комиссия Европейского союза в своем рабочем документе высказала предположение о том, что в будущем ей, возможно, потребуется пересмотреть свою позицию:

Европейский суд по правам человека неоднократно подтверждал, что Европейской конвенцией по правам человека, даже в наиболее трудных условиях, таких, как борьба с терроризмом и организованной преступностью, безусловно запрещаются пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание. Европейский суд по правам человека подчеркивает, что в отличие от большинства основных положений данной Конвенции в статье 3 не содержится положений об изъятиях, и никакое отступление от нее недопустимо даже в случае чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни нации. После событий 11 сентября Европейский суд по правам человека, возможно, будет вынужден вновь вынести решение по вопросам, относящимся к толкованию статьи 3, в частности по вопросу о том, насколько допустимо «поддержание баланса» между потребностью лица в защите и интересами безопасности государства²³.

51. По некоторым недавно рассматривавшимся в Европейском суде по правам человека делам, связанным со статьей 3 Европейской конвенции по правам человека, правительствам Италии, Литвы, Португалии, Словакии и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии было дано право на вмешательство в качестве третьей стороны²⁴. Специальный докладчик находит чрезвычайно тревожным то, что правительства этих стран, как представляется, пытаются подорвать установившуюся практику Суда в том, что касается принципа невыдворения²⁵.

52. Одним из вопросов, связанных с невыдворением, который часто встает в связи с депортацией лиц, предположительно имеющих отношение к терроризму, являются усилия государств в целях получения дипломатических заверений от государства, принимающего депортированное лицо, в том, что к этому лицу не будут применяться пытки и другие формы бесчеловечного обращения и наказания. Специальный докладчик обращает внимание на решения, принятые договорными органами по правам человека по двум связанным между собой делам: решение Комитета против пыток по делу «Агиза против Швеции» и решение Комитета по правам человека по делу «Алзери против Швеции». В обоих случаях было установлено нарушение, соответственно, статьи 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и статьи 7 Международного пакта о гражданских и политических правах, несмотря на полученные Швецией от Египта дипломатические заверения в том, что г-н Агиза и г-н Алзери не будут подвергаться

²³ Commission of the European Union, Commission working document, “The relationship between safeguarding internal security and complying with international protection obligations and instruments”, COM(2001) 743 final, 5 December 2001, para. 2.3.1, p. 14, at http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com200_0743en01.pdf.

²⁴ European Court of Human Rights, press release issued by the Registrar, application lodged with the Court, *Ramzy v. the Netherlands*, 20 October 2005.

²⁵ Amnesty International, UK intervenes in European Court to support deportation despite torture risk. 11 July 2007, at www.amnesty.org.uk/news_details.asp?NewsID=17409.

пыткам или другому бесчеловечному обращению и наказанию по их возвращении в Египет²⁶.

53. Специальный докладчик отмечает также, что государства пытаются предпринимать связанную с обеспечением безопасности депортацию лиц, совсем или почти совсем не оставляя для них возможности оспаривать такую депортацию в независимых или беспристрастных органах. Он подчеркивает, что несмотря на оговорку об изъятии по соображениям безопасности, изложенную в статье 13 Международного пакта о гражданских и политических правах, Комитет по правам человека недвусмысленно заявил о том, что возможность такого обжалования решений о депортации является одним из неотъемлемых элементов статьи 7 Пакта. Мнение Комитета, высказанное по делу «Ахани против Канады»²⁷, было подтверждено в решении по делу Алзери²⁸. В этой связи Специальный докладчик настоятельно рекомендует государствам воздерживаться от применения ускоренных процедур при рассмотрении дел, касающихся предоставления убежища, и процедур депортации, если такие процедуры не включают оперативного средства защиты, обеспечивающего эффективное, независимое и беспристрастное обжалование решения об удалении до его осуществления. По оценке Специального докладчика, ни одно из средств, помимо средств судебной защиты, как представляется, не отвечает строгим требованиям права прав человека, изложенным договорными органами Организации Объединенных Наций по правам человека по делам Агиза, Ахани и Алзери.

Е. Освобождение из-под стражи, репатриация и расселение задержанных в связи с террористической деятельностью

54. В результате мер по борьбе с терроризмом, принимаемых определенными государствами, включая Соединенные Штаты Америки, отдельные лица подвергаются захвату, задержанию, включая содержание в местах, о которых не имеется информации, и чрезвычайной передаче, включая практику содержания под стражей через посредников в неприемлемых и неконтролируемых условиях. Это может даже привести к долгосрочному задержанию, особенно в том,

²⁶ Комитет против пыток, *Агиза против Швеции*, сообщение № 233/2003, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия, Дополнение № 44 (A/60/44)*, приложение VIII, раздел А; и Human Rights Committee, *Alzery v. Sweden*, communication No. 1416/2005 (CCPR/C/88/D/1416/2005).

²⁷ *Ахани против Канады*, сообщение № 1051/2002, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 40 (A/59/40)*, том II, приложение IX, раздел ВВ. См., в частности, пункты 10.6–10.8.

²⁸ См. пункт 11.8 замечаний Комитета по делу *Алзери*: «Что касается заявления относительно отсутствия независимого пересмотра решения правительства о высылке, то с учетом существования вероятной угрозы применения пыток Комитет отмечает, что в соответствии со статьей 2 Пакта, читаемой в увязке со статьей 7, требуется эффективное средство защиты от нарушений последнего из упомянутых положений. В силу принципа невыдворения, должна существовать возможность эффективного пересмотра решения о высылке в условиях существования вероятной угрозы применения пыток до осуществления высылки в целях избежания нанесения лицу непоправимого вреда и превращения пересмотра в бесполезное и бессмысленное мероприятие. Соответственно, отсутствие какой-либо возможности для эффективного независимого пересмотра решения о высылке по делу автора равносильно нарушению статьи 7, читаемой в увязке со статьей 2 Пакта». См. также пункт 13.8 по делу Агиза.

что касается лиц, арестованных в Афганистане и Ираке. Специальный докладчик воодушевлен позитивными сообщениями, полученными им во время его официального посещения Соединенных Штатов Америки, относительно планов правительства закрыть одно из давно существующих мест задержания лиц, подозреваемых в терроризме, а именно военную тюрьму в Гуантанамо-Бей.

55. Специальный докладчик в принципе поддерживает инициативы по возвращению задержанных по соображениям безопасности в страны их происхождения в тех случаях, когда подозрения в терроризме не приводят к судебному преследованию и осуждению. Однако он хотел бы подчеркнуть, что необходимо проводить тщательную оценку конкретного положения каждого из задержанных и что в случае некоторых из этих лиц могут иметься достаточные основания для удовлетворения их просьбы о международной защите. Он подчеркивает далее обязательства государств в таких случаях полностью соблюдать стандарты международного права, включая полное уважение принципа невыдворения. Это включает уважение к ограничению, изложенному главным образом в статье 7 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому не должно допускаться возвращение в страну, в которой существует «реальная опасность» применения пыток или других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания. Он подчеркивает, что, например, ограничение, касающееся невозвращения только в те страны, где существует «достаточно большая» вероятность того, что какое-либо лицо будет подвергнуто «пыткам» (согласно определению, содержащемуся в национальном праве), является несовместимым с нормами международного права.

56. Специальный докладчик подчеркивает абсолютный характер (неумолимое значение) защиты статьи 7 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьи 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Следовательно, подозрение какого-либо лица в участии в террористической деятельности, в том числе его включение в список террористов национальным правительством или даже Советом Безопасности, не влияет на обязательства государства, в котором это лицо содержится под стражей, в соответствии с принципом невыдворения.

57. Специальный докладчик подчеркивает далее, что усилия в целях получения от принимающего государства дипломатических заверений в том, что данное лицо не будет подвергнуто пыткам или другим формам жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, не освобождают отправляющее государство от ответственности проводить по каждому делу оценку наличия «реальной угрозы» такого обращения. Аналогичное обязательство проводить по каждому делу оценку существует также и в связи с опасностью судебного преследования или опасностью смертной казни в нарушение статьи 6 (право на жизнь) или статьи 14 (право на справедливое судебное разбирательство) Международного пакта о гражданских и политических правах или для стран, которые сами отменили смертную казнь.

58. По мнению Специального докладчика, дипломатические заверения могут в лучшем случае приниматься во внимание как один из нескольких факторов, которые необходимо рассматривать при оценке риска по каждому делу. Кроме того, на такую оценку должны распространяться эффективные и независимые,

преимущественно судебные, гарантии. С учетом того, что дипломатические заверения о недопущении пыток или бесчеловечного обращения, даже в тех случаях, когда они сопровождаются мерами в целях контроля после удаления из страны, как правило не срабатывают на практике, Специальный докладчик не рекомендует создавать механизмы удаления или переселения, в которых такие заверения играют центральную роль.

59. Специальный докладчик подчеркивает, что даже в случае лиц, освобожденных из-под стражи, принцип невыдворения применим, если данное лицо может быть подвергнуто смертной казни в стране, нормы судопроизводства которой не в полной мере соответствуют строгим требованиям статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах в том, что касается права на справедливое судебное разбирательство²⁹. Кроме того, страны, которые сами отменили смертную казнь, не могут ни при каких обстоятельствах возвращать какое-либо лицо в другую страну, в которой оно могло бы столкнуться с реальной угрозой быть осужденным на смертную казнь или подвергнуться ей³⁰.

60. Специальному докладчику известно, что некоторые страны выразили принципиальную готовность принимать лиц, которые будут расселяться из Гуантанамо-Бей. Специальный докладчик подчеркивает, что Соединенные Штаты Америки несут главную ответственность за нахождение решений для любых лиц из числа содержащихся в Гуантанамо-Бей, которые нуждаются в международной защите. В целях создания возможностей для осуществления такого процесса правительству Соединенных Штатов необходимо всесторонне сотрудничать с УВКБ, с тем чтобы Управление смогло выполнить свой мандат и, в случае необходимости, провести конфиденциальные беседы с задержанными в целях выявления среди них нуждающихся в международной защите и вынести рекомендации по расселению таких задержанных.

61. Специальный докладчик подчеркивает, что в тех случаях, когда задержанные по делам, связанным с терроризмом, должны быть освобождены из-под стражи и не могут быть возвращены, согласно нормам международного права, в страну происхождения, главная ответственность за предоставление международной защиты лежит на государстве, заключившем их под стражу. Следовательно, в случае центра содержания под стражей в Гуантанамо-Бей ответственность за это лежит на правительстве Соединенных Штатов Америки.

62. Тем не менее, Специальный докладчик приветствует указания на то, что другие государства могут принять для расселения лиц, которые были изначально задержаны на основаниях, связанных с борьбой с терроризмом, но которым не было предъявлено обвинений в преступлениях.

63. Кроме того, в целях создания основ для расселения, соответствующих стандартам в области прав человека, государства, содержащие лиц под стражей, не должны требовать от принимающих государств задержания возвращающихся лиц или установления контроля за ними в тех случаях, когда такие

²⁹ См. Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 6 (1982 год), воспроизведено в документе HRI/GEN/1/Rev.8, пункт 7.

³⁰ Комитет по правам человека, *Джадж против Канады*, сообщение № 829/1998, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 40 (A/58/40)*, том II, приложение V, раздел G.

меры не обоснованы с точки зрения международного или национального права. Подобно этому, принимающие государства не должны соглашаться на такие условия или прибегать к таким мерам.

64. Специальный докладчик признает, что могут также иметься веские основания гуманитарного характера для расселения лиц, которые после нахождения под стражей по причинам, связанным с борьбой с терроризмом, не были выявлены как имеющие законное право на получение статуса беженца или международной защиты в другой форме. Для разрешения ситуации с такими лицами государства, в которых они содержались под стражей, и другие государства должны включать их в свои программы расселения. По мнению Специального докладчика, Верховный комиссар по правам человека имеет хорошие возможности для содействия такому расселению из гуманитарных соображений на основе ее добрых услуг.

Г. Изъятия из положений о защите

65. Исторически, в Конвенции о беженцах 1951 года были четко определены изъятия из статуса беженца для определенных категорий лиц, виновных в совершении бесчеловечных актов и тяжких преступлений, с тем чтобы такие лица не злоупотребляли институтом убежища в целях избежания правовой ответственности за свои действия³¹. В период после сентября 2001 года изъятия из статуса беженца занимали видное место в обсуждениях по вопросам беженского права. В 2003 году УВКБ приняло новые Руководящие принципы применения оговорки об изъятиях³². В рамках этих рекомендаций четко установлено, что лица, совершившие преступления против мира, военные преступления и преступления против человечности, серьезные преступления, не имеющие политического характера, или действия в нарушение целей и принципов Организации Объединенных Наций, могут подпадать под установленные критерии оговорки об изъятиях. Исходя из этого, террористические акты могут также входить в сферу применения оговорки об изъятиях.

66. В соответствии с Руководящими принципами УВКБ Специальный докладчик хотел бы предостеречь от чрезмерно широкой интерпретации оговорки об изъятиях и подчеркнуть, что оговорки об изъятиях должны применяться ограниченно и скрупулезно. Он также напоминает государствам о том, что международные обязательства в области прав человека и беженского права также включают в себя обязательства в отношении беженцев, а именно, обязанность предоставлять защиту тем, кто в ней нуждается, в соответствии с Конвенцией о беженцах 1951 года и другими международными соглашениями. При отсутствии общепринятого определения террористических актов некоторые государства включают в свое национальное антитеррористическое законодательство широкий круг актов, которые по тяжести состава преступления, намерению или цели не дотягивают до того, чтобы объективно считаться террористическими актами, или не отвечают критериям, необходимым для применения изъятия из статуса беженца. Такие широкие определения во многих случаях ис-

³¹ Критерии изъятия из статуса беженца см. статью 1 F Конвенции о статусе беженцев 1951 года.

³² Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/03/05), 4 September 2003.

пользуются для подавления законной деятельности, не выходящей за рамки осуществления прав на свободу убеждений и их свободное выражение или свободу ассоциаций, закрепленных в Международном пакте о гражданских и политических правах.

67. Нечеткие или широкие определения терроризма создают крайне сложные проблемы. Например, лица, добывающиеся международной защиты, могут в своей стране фактически преследоваться в судебном порядке за совершение «связанных с терроризмом» преступлений, в то время как может в действительности оказаться, что такие лица и такое преследование подпадают под определение «беженца» и концепцию «преследования» по смыслу статьи 1 А (2) Конвенции о беженцах 1951 года. Таким образом, при рассмотрении просьб о предоставлении статуса беженца или другого статуса, связанного с международной защитой, необходимо тщательное изучение законодательства и практики стран происхождения лиц, ищущих убежища, в целях точной оценки возможного применения оговорок об изъятиях.

68. Некоторые страны также включают в свое законодательство по вопросам убежища или в положения об определении статуса беженца оговорки, в соответствии с которыми широкие категории лиц, ищущих убежища, исключаются из числа тех, кому предоставляется статус беженца или другой статус, связанный с защитой. Применение таких положений может, фактически, даже привести к возникновению ситуаций, при которых лица, ставшие жертвами терроризма, будут исключены из числа имеющих право на защиту. Применение определения «материальной поддержки», включенного в Закон Соединенных Штатов о борьбе с терроризмом 2001 года, привело к возникновению серьезных трудностей как для лиц, ищущих убежища в целях получения защиты в Соединенных Штатах, так и для беженцев, добывающихся расселения в этой стране. В связи с этим следует отметить как позитивный шаг то, что министр национальной безопасности принял решение по крайней мере о частичной отмене этой процедуры, хотя Специальный докладчик по-прежнему обеспокоен тем, что согласно законодательству Соединенных Штатов отмена запрета на материальную поддержку не открыта для средств судебной защиты.

69. Специальный докладчик вновь напоминает государствам, что применение оговорок об изъятиях, содержащихся в Конвенции о беженцах 1951 года, или аналогичных положений в рамках национальных законов не освобождает государства от прочих обязательств в области прав человека в случае принудительного возвращения иностранных граждан. Принцип невыдворения, подробно рассмотренный выше, является одним из правил международного обычного права, и от него нельзя отступать ни при каких обстоятельствах.

70. Специальный докладчик отмечает, что составление списков террористов может также иметь последствия для международной защиты. Составление таких списков может осуществляться исходя из национальной практики или на основе решений международных органов, как в случае со списком, подготовленным Комитетом по санкциям против «Аль-Каиды» и «Талибана» на основе резолюции 1267 (1999) Совета Безопасности. В своем прошлом докладе Генеральной Ассамблее (A/61/267, пункты 30–41) Специальный докладчик рассмотрел вопрос об ограничениях, критериях и гарантиях, необходимых для процедур составления таких списков. Он подчеркивает, что на лиц, включенных в списки террористов, по-прежнему распространяются нормы права прав

человека, и при этом принцип невыдворения применим и заслуживает особого внимания.

71. Специальный докладчик напоминает правительствам об их обязательстве предоставлять международную защиту нуждающимся в ней лицам в соответствии со своими обязательствами, изложенными в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. Неотъемлемой частью этого обязательства является обязанность применять оговорку об изъятиях из статьи 1 F Конвенции о беженцах 1951 года умеренно и разумно.

G. Укрепление глобальной ответственности за международную защиту в рамках всеобъемлющей контртеррористической стратегии

72. Глобальные меры по борьбе с терроризмом, как и ранее, включают военные операции, в частности в контексте вторжения в Ирак. Насилие, укоренившееся в Ираке и других местах, привело к большим потерям среди гражданского населения и возникновению потоков лиц, ищущих убежища.

73. Хотя отказ в предоставлении убежища в определенных случаях не выходит за рамки справедливых и эффективно действующих процедур определения потребности в международной защите, Специальный докладчик обеспокоен осуществляющейся во многих государствах практикой отказа в предоставлении убежища ищущим его лицам из стран с крайне неустойчивым положением в области безопасности и нестабильной гуманитарной ситуацией, зачастую в связи военными операциями в контексте борьбы с терроризмом, и принудительного возвращения таких лиц. В этих странах военные действия, вооруженные восстания и террористические акты привели к возникновению ситуации, при которой оказание даже самой элементарной гуманитарной помощи частично или полностью затруднено, а защита прав, таких, как доступ к здравоохранению или базовому образованию, в значительной мере поставлена под угрозу.

74. Что касается Ирака, то в результате сложившейся в нем ситуации возник наплыв просителей убежища, число которых в июле 2007 года составляло, по оценке, 2 миллиона человек, в соседние страны, в то время как многие европейские страны почти прекратили предоставлять гражданам Ирака убежище или другой статус постоянного жителя, предоставляемый в связи с потребностью в защите³³. Может быть даже затруднен доступ к процедурам предоставления убежища³⁴. Такие ситуации могут привести к нарушению принципа невыдворения, лишениям и невозможности удовлетворения даже самых элементарных человеческих потребностей как беженцев, так и лиц, подвергаемых принудительному возвращению в Ирак.

³³ Заявление Директора Отдела обеспечения международной защиты УВКБ Джорджа Око-Оббо на тридцать девятом заседании Постоянного комитета Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара, текст на английском языке см. www.unhcr.org/admin/ADMIN/4680c9bb2.pdf.

³⁴ UNHCR deplors forced return of 135 Iraqis by Turkey, 26 July 2007, at www.unhcr.org/news/NEWS/46a8aec30.html.

75. Специальный докладчик в особенности обеспокоен последствиями, которые могут иметь возвращения в таких условиях для особо уязвимых возвращающихся семей, включая семьи, возглавляемые женщинами, несопровождаемых детей и молодых людей, не имеющих родственников в своей стране происхождения. Он также обращает внимание государств на возможность того, что дети и молодые люди, которые не имеют возможности получить доступ к образованию и к социальным и экономическим правам которых не проявляется уважения, в таких ситуациях могут быть легко завербованы преступниками, вооруженными группами или организациями, осуществляющими террористические акты.

76. Специальный докладчик отмечает существенную потребность в укреплении совместной ответственности в более общем плане в том, что касается ситуаций, связанных с затянувшимся присутствием беженцев, которые в настоящее время часто переплетаются с вооруженными восстаниями и конфликтами, а также иногда с террористическими актами против гражданского населения. При отсутствии надлежащего решения задач по обеспечению безопасности и гуманитарных проблем до фактической репатриации беженцев и возвращения лиц, которые, как было установлено, не нуждаются в международной защите³⁵, неизбежно возникает опасность дальнейшей дестабилизации положения в странах происхождения и подрыва защиты прав человека как остающегося населения, так и возвращающихся лиц. Необходим транспарентный, глубокий и ответственный анализ условий, при которых допустимо возвращение лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, или репатриированных беженцев и которые способствуют укреплению международной координации и сотрудничества в целях разрешения конфликтов и стабилизации положения в обществе. Такие меры необходимы также и в целях недопущения создания условий, которые могут быть благоприятными для вербовки террористов и распространения терроризма.

III. Выводы и рекомендации

A. Выводы

77. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает обязательство государств руководствоваться в своих действиях стандартами международного права, включая право прав человека и беженское право, принятое ими в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций и содержащемся в ней плане действий. Он рассматривает это как возможность для государств вновь рассмотреть вопрос о некоторых из мер, принятых ими начиная с сентября 2001 года и с момента принятия резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности, и провести повторную оценку соответствия принимаемых ими мер обязательствам государств, в частности по отношению к беженцам и лицам, ищущим убежища.

78. При осуществлении своего мандата Специальный докладчик заметил, что во многих регионах мира принимаемые государствами меры по борьбе с терроризмом часто в непропорциональной степени затрагивают лиц, ищущих убежища, беженцев и иммигрантов. Фактически, лица, действительно ищущие

³⁵ См. UNHCR Executive Committee Conclusion on International Protection No. 96 (LIV).

убежище и вполне обоснованно опасаящиеся преследований, возможно, представляют собой самую большую в мире однородную группу, тяжело пострадавшую от новых мер по борьбе с терроризмом, волна которых прокатилась после событий 2001 года. Специальный докладчик обеспокоен тем, что проблемы терроризма и национальной безопасности часто используются в качестве предлога для введения или сохранения более строгих режимов убежища и иммиграции. Он подчеркивает, что в праве прав человека и беженском праве в том виде, в котором они сложились за прошедшие десятилетия, в действительности надлежащим образом учитываются интересы государств в сфере безопасности и что придание нового импульса борьбе с терроризмом как таковое не оправдывает пересмотра стандартов и принципов международной защиты.

79. В настоящем докладе Специальный докладчик предпринял попытку высветить некоторые из областей, в которых меры по борьбе с терроризмом могут иметь негативные последствия для режима международной защиты и права искать убежище, а именно арест и проверка лиц до въезда в страну, задержание лиц, ищущих убежище, и иммигрантов, применение принципа невыдворения, репатриация и расселения задержанных по делам, связанным с терроризмом, изъятия из защиты и глобальная ответственность за режим международной защиты. Для гарантированного сохранения института убежища, в том числе на основе недопустимости выдворения на границе и гарантированного доступа к процедурам предоставления убежища, потребуются укрепить солидарность между государствами и сотрудничество между государствами, УВКБ и учреждениями, предоставляющими гуманитарную помощь и помощь в целях развития. В то же время, благодаря такому развитию событий возникнут условия для укрепления стабильности и более эффективного соблюдения прав человека в постконфликтных ситуациях, что также приведет к сокращению масштабов потенциальной вербовки террористов и поддержки террористической деятельности.

В. Рекомендации

80. **Что касается мер в целях перехвата и проверки лиц до въезда в страну, то Специальный докладчик рекомендует государствам, в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев:**

а) анализировать последствия мер иммиграционного контроля, принимаемых до въезда в страну, для института убежища и защиты беженцев и других лиц, добывающихся международной защиты;

б) обеспечивать четкие руководящие принципы и процедуры в рамках всех военных операций и операций служб пограничного контроля с использованием механизмов перехвата или других механизмов для принятия мер до въезда в страну при полном уважении соответствующих принципов и обязательств согласно международному праву, особенно беженскому праву и праву прав человека, в отношении лиц, добывающихся международной защиты;

в) устанавливать национальные процедуры для определения статуса беженца и других статусов, связанных с защитой, в соответствии с международными стандартами как средство для создания справедливых,

надежных и эффективных национальных систем иммиграционного контроля.

81. В целях обеспечения соблюдения общепризнанных международных стандартов в области задержания лиц, ищущих убежища, беженцев или иммигрантов Специальный докладчик настоятельно призывает государства:

а) обеспечить, чтобы в их законодательстве по вопросам задержания иммигрантов содержались четкие транспарентные правила, в которых принимаются во внимание требования необходимости, соразмерности, непредвзятости и недискриминации в соответствии с нормами беженского права и права прав человека;

б) не отступать от права на рассмотрение в суде законности любой из форм задержания, отступление от которого, по мнению Комитета по правам человека, не допускается даже в условиях чрезвычайного положения³⁶, и с учетом уязвимого положения задержанных иммигрантов обеспечивать автоматическое (обязательное) обжалование в суде любой формы задержания иммигрантов в разумные сроки, такие, как 48 часов;

в) обеспечивать право на эффективный доступ к услугам адвоката с момента задержания, включая доступ для лиц, задержанных на основании закона об иммиграции;

г) создавать независимые механизмы надзора в целях контроля за задержанием иммигрантов и обеспечивать доступ УВКБ или его определенных для этой цели партнеров к местам заключения;

д) сделать все места заключения по всему миру открытыми для посещений представителями Международного комитета Красного Креста, включая ситуации, при которых лица, подозреваемые в терроризме, содержатся под стражей через посредников по просьбе другого государства.

82. Подчеркивая не допускающее отступлений обязательство государств уважать принцип невыдворения, провозглашенный в Конвенции о беженцах 1951 года в связи с преследованием и в некоторых региональных и всемирных соглашениях по правам человека в связи с другими нарушениями прав человека, Специальный докладчик призывает государства:

а) не допускать возвращения любого лица, даже по делам, связанным с терроризмом, в его/ее страну происхождения и третье государство во всех случаях, когда существует реальная угроза преследования, применения пыток или любой другой формы бесчеловечного, жестокого или унижающего достоинство обращения и наказания или применения смертной казни в нарушение международных обязательств отправляющего или принимающего государства;

б) обеспечивать доступ к независимому и беспристрастному, предпочтительно судебному, пересмотру дела в случаях удаления и обеспечивать приостановление действия решений об удалении на время такого пересмотра;

³⁶ Замечание общего порядка № 29 (2001 год), воспроизведено в документе HRI/GEN/1/Rev.8.

с) проявлять сдержанность в том, что касается так называемых «дипломатических заверений», предоставляемых принимающим государством относительно того, что данное лицо не будет подвергаться пыткам или другому бесчеловечному обращению, поскольку это ни в коем случае не может заменить обязательство государства, удаляющего данное лицо со своей территории, провести самостоятельную оценку в целях определения, не существует ли реальной угрозы применения пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания в отношении данного лица;

d) ратифицировать соглашения по правам человека, имеющие отношение к принципу невыдворения, включая Конвенцию о беженцах 1951 года, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и факультативные протоколы к последним двум из этих соглашений.

83. Что касается вопроса об освобождении из-под стражи, репатриации и расселении лиц, задержанных по причинам, связанным с терроризмом, включая лиц, содержащихся в военной тюрьме Соединенных Штатов в Гуантанамо-Бей, то Специальный докладчик рекомендует государствам и международным организациям:

a) Соединенным Штатам Америки — незамедлительно закрыть свою военную тюрьму в Гуантанамо-Бей и либо привлечь задержанных к судебной ответственности за преступления, в совершении которых они подозреваются, либо выпустить их на свободу;

b) всем государствам — независимо от главной ответственности Соединенных Штатов Америки за процесс освобождения из-под стражи, репатриации и расселения содержащихся в Гуантанамо-Бей лиц, не привлеченных к уголовной ответственности, быть готовыми к приему для расселения лиц, которые были изначально задержаны по связанным с терроризмом причинам, но которым не было предъявлено обвинений в преступлениях;

c) всем государствам — всесторонне сотрудничать с УВКБ при определении потребностей задержанных в международной защите и наделять УВКБ возможностями по оказанию помощи в расселении задержанных, заявляющих о потребности в такой защите, в частности путем предоставления УВКБ возможности провести оценку положения каждого отдельно взятого задержанного, в том числе на основе конфиденциальных бесед с задержанными;

d) Соединенным Штатам Америки — не требовать от принимающих стран задержания или проверки возвращенных лиц в тех случаях, когда такие меры не основаны на нормах международного или национального права, и принимающим государствам — не соглашаться на такие условия;

e) задерживающим и другим государствам — включать в свои программы расселения лиц, которые не могут иметь законных оснований для получения статуса беженца или международной защиты в другой форме, но в отношении которых имеются веские гуманитарные основания для

расселения, и Верховному комиссару по правам человека — содействовать в таких случаях расселению на основе ее добрых услуг.

84. Что касается исключения отдельных лиц из числа лиц, имеющих право на получение статуса беженца или международной защиты в другой форме, по причинам, связанным с терроризмом, то Специальный докладчик:

а) призывает к строгому и скрупулезному применению оговорок об изъятиях, в том числе на основе их строгого индивидуального применения и с особо осторожным отношением к национальным определениям террористических актов в странах происхождения лиц, добивающихся международной защиты;

б) настоятельно призывает государства не включать в свои национальные законодательства по вопросам иммиграции и убежища определения, связанные с изъятиями из положений о международной защите, которые выходили бы за рамки рекомендаций УВКБ³⁷, как в случае ошибочного применения изъятия из принципа невыдворения, содержащегося в статье 33 (2) Конвенции о беженцах, в качестве дополнительной оговорки об изъятиях, и которые могут фактически помешать лицам, нуждающимся в защите, получить статус беженца или другой статус, связанный с защитой.

85. В целях укрепления глобальной ответственности за международную защиту в рамках всеобъемлющей контртеррористической стратегии Специальный докладчик:

а) рекомендует государствам и межгосударственным организациям проявить приверженность укреплению совместной ответственности в том, что касается ситуаций, связанных с затянувшимся присутствием беженцев, которые в настоящее время часто переплетаются с вооруженными восстаниями и конфликтами, а также иногда с террористическими актами против гражданского населения;

б) при осуществлении этих усилий рекомендует исходить из транспарентного, глубокого и ответственного анализа условий, при которых допустимо возвращение беженцев, а также существования или угрозы существования условий, которые могут быть благоприятными для вербовки террористов и распространения терроризма, а также укрепления международной координации и сотрудничества в целях разрешения конфликтов и стабилизации положения в обществе.

³⁷ См., например, UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (HCR/IP/4/Eng/REV.1), January 1992, 1979, paras. 147–163.