



Справочный документ

Экстрадиция и права человека в контексте борьбы с терроризмом

*Семинар по правовому сотрудничеству в уголовных
расследованиях, связанных с террористической
деятельностью*

Вена, 22-23 марта 2007 г.

ВВЕДЕНИЕ

По мере распространения терроризма по всему миру борьба с ним приобретает все более глобальный характер. На государства возлагается обязанность защищать от угрозы терроризма всех, кто находится под их юрисдикцией, и заботиться о безопасности населения. Безопасность же, как на внутригосударственном, так и на международном уровне, может быть гарантирована лишь при том условии, что она базируется на уважении к правам человека, демократии и соблюдении принципа верховенства закона. Рассуждая о борьбе с терроризмом, эту прописную истину зачастую забывают. Обязательство по соблюдению прав человека не должно рассматриваться как препятствие на пути к эффективному сотрудничеству в сфере безопасности – на самом деле, это важнейший инструмент обеспечения безопасности и организации успешного взаимодействия различных стран в целях эффективного привлечения террористов к судебной ответственности и предотвращения их деятельности.

Государствам надлежит делать все от них зависящее, чтобы реализация задачи по достижению безопасности, безусловно важной, не подрывала те самые права, которые эти государства стремятся гарантировать. Терракты приводят к серьезным нарушениям прав человека, и те, кто их совершает, не должны оставаться безнаказанными. Защищая население от преступлений и оценивая, требуется ли уголовное преследование того или иного гражданина, государства в своем отношении ко всем находящимся под их юрисдикцией лицам обязаны неизменно руководствоваться стандартами в области прав человека. Несоблюдение прав человека при осуществлении антитеррористических мер разрушает доверие и ощущение защищенности у населения, которое государства стремятся оградить от терактов. Несправедливое отправление правосудия не только повышает вероятность дальнейшей террористической деятельности настоящего преступника, но и создает опасность того, что неподдающийся учету вред от создания атмосферы отчуждения и недоверия, при которой существенно возрастает потенциал радикализации и увеличения численности террористических организаций, получит необратимый характер. Когда нарушения прав человека вытекают из международного сотрудничества или негласно допускаются при его осуществлении, ощущение недоверия и отчуждения становится всеобъемлющим и превращается в угрозу для всеобщей безопасности.

Не защита прав человека, а, скорее, неуважение к ним способно создать препятствия для эффективного международного сотрудничества в борьбе с терроризмом.

Исходя из сказанного выше, БДИПЧ в соответствии со своим мандатом предлагает вниманию всех заинтересованных лиц содержащуюся в данном документе справочную информацию, а также ряд соответствующих выводов и рекомендаций общего порядка.

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ

В ходе встречи в Бухаресте в декабре 2001 г. Совет министров ОБСЕ утвердил «Решение о борьбе с терроризмом», согласно которому все государства-участники ОБСЕ обязуются «защищать свободу и охранять своих граждан от террористических актов, безусловно соблюдая принципы международного права и прав человека»¹. Год спустя Совет министров принял «Хартию ОБСЕ о предотвращении терроризма и борьбе с ним», в которой указывается, что государства-участники ОБСЕ считают «чрезвычайно важным в контексте выполнения принятых ОБСЕ обязательств по борьбе с терроризмом подтвердить приверженность основополагающим, незыблемым принципам, на которых основаны и впредь будут основываться действия ОБСЕ и которые государства-участники полностью разделяют»². Кроме того, в этом документе было провозглашено обязательство государств-участников «осуществлять все антитеррористические меры и сотрудничество в соответствии с принципом верховенства закона, Уставом ООН и соответствующими положениями международного права, международными стандартами в области прав человека и, где это применимо, положениями международного гуманитарного права».

Бухарестский план действий призывает БДИПЧ оказывать содействие государствам-участникам в неукоснительном соблюдении законности, демократических норм и прав человека при принятии мер по борьбе с терроризмом.

Несмотря на это, Международная хельсинкская федерация в своем отчете «Антитеррористические мероприятия, безопасность и права человека: ситуация в Европе, Средней Азии и Северной Америке после событий 11 сентября» все же фиксирует целый ряд проблемных случаев, связанных с характером действий государств-участников ОБСЕ. Данный отчет также содержит следующее утверждение: «вследствие событий 11 сентября отдельные государства-участники ОБСЕ склонны дезавуировать свои международные обязательства по правам человека и, прежде всего, обязательство по соблюдению принципа невыдворения, стремясь не предоставлять подозреваемым в террористической деятельности прибежища на своей территории»³.

Цель настоящего документа – проанализировать в свете вышеперечисленных обязательств, принятых на себя государствами-участниками ОБСЕ, некоторые проблемы в сфере защиты прав человека и их возможные решения в связи с

¹ Decision No 1 on Combating Terrorism, adopted by the OSCE Ministerial Council in Bucharest, 4 December 2001 (MC(9).DEC/1).

² OSCE Charter on Preventing and Combating Terrorism, adopted by the OSCE Ministerial Council in Porto, 7 December 2002 (MC(10).JOUR/2).

³ The International Helsinki Federation, 'Anti-terrorism Measures, Security and Human Rights – Developments in Europe, Central Asia and North America in the Aftermath of September 11', April 2003, p. 181.

практикой судебного сотрудничества и, в частности, экстрадиции в рамках международной кампании по борьбе с терроризмом.

ЭКСТРАДИЦИЯ

Необходимость улучшить международное сотрудничество в сфере противодействия терроризму приобрела особую остроту вследствие событий 11 сентября в Нью-Йорке, а также, позднее, терактов в Мадриде 1 марта 2004 г. и в Лондоне 7 июля 2005 г. Экстрадиция и передача подозреваемых – возможно, одно из самых важных направлений сотрудничества, в связи с чем проблема доработки и усовершенствования законодательства по экстрадиции находится в центре внимания в Европе и за ее пределами на протяжении последних трех лет. Выполняя свои обязательства по международным стандартам в области прав человека, государства не вправе игнорировать возможные нарушения различных прав при рассмотрении решений об экстрадиции и передаче подозреваемых, в том числе безусловного запрета пыток, жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, права на справедливое судебное разбирательство, а также принципа юридической определенности правовой нормы и права на защиту от дискриминации.

Ускоренная процедура экстрадиции на основе взаимного доверия

В качестве ключевого элемента своей программы «Дорожная карта» в сфере борьбы с терроризмом Европейский Союз одобрил и принял Рамочное решение о европейском ордере на арест и процедурах передачи физических лиц между государствами-участниками (ЕАВ). Цель данного решения – упростить пути межгосударственного перемещения подозреваемых⁴. Существующая система подверглась изменениям в сторону ускорения процедуры передачи лиц, подозреваемых в совершении уголовных преступлений, в том числе обвиняемых в террористических правонарушениях. Помимо прочего, это произошло благодаря изъятию из действующего механизма политической составляющей традиционных решений по экстрадиции (регулируемых в Европе, главным образом, Европейской конвенцией об экстрадиции от 1957 г.). На практике это означает, что решение о выдаче подозреваемых другой стране, на которую распространяется положение о европейском ордере на арест, принимается судебными властями. Изъято также требование о «двойной преступности» (т. е. о том, чтобы действие квалифицировалось как правонарушение в запрашивающем и в выдающем подозреваемого государствах) подозреваемых в причастности к терроризму при выдаче внутри Евросоюза.

Это важнейшее нововведение стало возможным благодаря высокому уровню доверия, достигнутому в отношениях между государствами-участниками Европейского Союза, на котором базируется уверенность в соблюдении всеми

⁴ The EU Framework Decision on the European arrest warrant and surrender procedures between Member States (EAW), 13 June 2002, OJ L 190 of 18.07.2002, p.1.

сторонами прав человека, демократических норм и принципа верховенства закона, закрепленных в Учредительном договоре Европейского Союза. Не менее значимым является также и тот факт, что все государства Евросоюза подписали Европейскую конвенцию о защите прав человека (ЕКЗПЧ) и Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП). Доверие основывается, помимо прочего, на исходном предположении, подкрепленном изучением и мониторингом ситуации в государствах-участниках до их вступления в ЕС, о том, что судебные власти действуют независимо и способны отстаивать законность, включая международные стандарты в области прав человека. В рамочном решении ЕАВ особо оговаривается, что оно не вносит изменений в обязательства государств-участников по международным соглашениям о правах человека, в том числе ЕКЗПЧ. Пункты 12 и 13 преамбулы гласят:

«(12) Настоящее Рамочное решение действует в духе уважения основных прав и соблюдения принципов, признанных статьей 6 Учредительного договора Европейского Союза и отраженных в Хартии Европейского Союза об основных правах, в частности, в ее главе VI. Ничто в настоящем Рамочном решении не может быть истолковано как запрет отказывать в выдаче лица, на имя которого надлежащим образом оформлен европейский ордер на арест, если по объективным данным существуют основания предполагать, что означенный ордер был выдан в целях судебного преследования или наказания указанного лица по соображениям, связанным с его/ее полом, расой, вероисповеданием, этническим происхождением, национальной принадлежностью, языком, политическими взглядами или сексуальной ориентацией, либо что права данного лица могут быть ущемлены из-за предвзятого отношения по какому-либо из перечисленных выше соображений.

Настоящее Рамочное решение не препятствует применению государствами-участниками собственных конституционных норм, относящихся к надлежащей правовой процедуре, свободе собраний, свободе печати и свободе слова в других средствах массовой информации.

(13) Физическое лицо не должно подвергаться депортации, высылке или экстрадиции в государство, где существует серьезная угроза применения к данному лицу смертной казни, пыток либо иного бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания».

Первостепенное значение фундаментальных прав в законодательстве Европейского Союза еще раз подчеркивается в статье 1(3) Рамочного решения ЕАВ, которая сформулирована следующим образом:

«Настоящее Рамочное решение не меняет обязательство уважать фундаментальные права и основополагающие правовые принципы в

том виде, в котором они закреплены статьей 6 Учредительного договора Европейского Союза».

Вышеприведенные положения указывают на необходимость выполнения странами, направляющими и получающими запросы о выдаче в рамках механизма ЕАВ, принятых ими обязательств по международным соглашениям, равно как и обязательств, вытекающих из их общих конституционных традиций в отношении прав человека.

Упрощение системы за счет удаления политического компонента из процесса принятия решений должно привести к улучшению ситуации в сфере защиты прав личности и повышению эффективности международных судебных процессов в государствах, где имеется независимое и действенное судопроизводство. Судебные власти вправе воспрепятствовать процедуре выдачи (и при соответствующих обстоятельствах так и поступают), если существует вероятность, что в результате могут быть нарушены права человека. При этом не играет никакой роли, входит ли обратившееся с запросом о выдаче государство в ЕС или нет⁵. Вместе с тем, при отсутствии риска нарушения прав человека действия по выдаче значительно ускоряются по сравнению с традиционной процедурой экстрадиции. Поэтому в интересах государств обеспечивать соблюдение прав человека во всех случаях, подпадающих под их юрисдикцию, с тем, чтобы привлечение к судебной ответственности за террористические преступления осуществлялось быстро и эффективно.

Европейская конвенция об экстрадиции (ЕКЭ) от 1957 г. также упростила процедуру экстрадиции между странами, входящими в Совет Европы, отменив требование о предоставлении доказательств, достаточных для возбуждения судебного дела, при направлении соответствующего запроса о выдаче. Авторы конвенции исходили из того, что все указанные страны подписали и ЕКЗПЧ, а, следовательно, разделяют принцип незыблемости прав человека. ЕКЭ содержит не менее однозначный запрет на экстрадицию в случаях, когда у одной из сторон межгосударственного процесса есть «существенные основания предполагать, что запрос об экстрадиции [...] был сделан в целях судебного преследования или наказания того или иного лица по соображениям, связанным с его расой, вероисповеданием, национальной принадлежностью или политическими убеждениями, либо что права данного лица могут быть ущемлены из-за предвзятого отношения в связи с любым из вышеперечисленных соображений»⁶. Таким образом, упрощенная процедура, устанавливаемая ЕКЭ, не запрещает государству-участнику отказывать в экстрадиции в случаях, когда очевидно, что это действие приведет к грубому нарушению прав человека, а судебным органам – прекращать преследование в

⁵ См. напр. судебные дела: *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Rachid Ramda* [2002] EWHC 1278 (Admin) (request from France to UK); *Irastorza Dorronsoro No 238/2003, Judgement of the Court of Appeal of Pau of 16 May 2003* (request from Spain to France).

⁶ Европейская конвенция об экстрадиции (ЕКЭ), статья 3.2.

отношении подозреваемого при наличии четких доказательств недобросовестности запроса о его выдаче⁷.

Уважение прав человека и независимость судов есть принципиальные условия повышения уровня сотрудничества между государствами и эффективности международных судебных разбирательств.

Экстрадиция и обязательства по международным стандартам в области прав человека

Прецедентная практика Европейского суда по правам человека безусловно подтверждает обязанность государства стоять на страже прав человека при экстрадиции подозреваемых. В деле «Сёринг против Соединенного Королевства» был установлен принцип, согласно которому государство нарушает свои обязательства по ЕКЗПЧ, выдавая то или иное лицо другому государству, в данном случае – США, где данное лицо, вероятно, подвергнется бесчеловечному или унижающему человеческое достоинство обращению либо пытке в нарушение статьи 3 ЕКЗПЧ⁸. Суд заявил:

«Остается вопрос о том, влечет ли ответственность государства-участника по статье 3 экстрадиция скрывающегося от правосудия лица другому государству, где он станет жертвой или с большой степенью вероятности может стать жертвой пыток или бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания... Вряд ли соответствовало бы основополагающим ценностям Конвенции, а именно "общему наследию политических традиций и идеалов, уважения свободы и верховенства права", о которых говорится в Преамбуле, если бы государства-участники выдавали преступника, скрывающегося от правосудия, другому государству, заведомо зная о последствиях, имея веские основания полагать, что он может быть подвергнут пыткам, каким бы жестоким ни было преступление, в котором он обвиняется. Экстрадиция при таких обстоятельствах, хотя об этом и не говорится в прямой форме в краткой и общей формулировке статьи 3, явно вступала бы в противоречие с духом и очевидным смыслом этой статьи, и, по мнению Суда, это подразумеваемое обязательство распространяется на случаи, когда скрывающийся от правосудия преступник столкнулся бы в государстве, которому он будет выдан, с реальным риском стать жертвой бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, запрещаемых в соответствии с данной статьей».

⁷ Напр., решение британского суда об отказе в выдаче Ахмеда Закаева России на основании предположения о том, что его этническая принадлежность и политические убеждения могут послужить причиной для применения к нему пыток при возвращении в Российскую Федерацию; 13 ноября 2003 г. (не вошло в сборник судебных решений).

⁸ *Soering v the UK*, (1989) 11 EHRR 439.

Obiter dicta (попутное высказывание суда, не ставшее основанием резолютивной части решения) по вышеупомянутому делу распространило данный принцип на случаи возможного серьезного и грубого нарушения права на справедливое судебное разбирательство по статье 6 ЕКЗПЧ. Описанные принципы носят обязательный характер для всех без исключения стран, подписавших ЕКЗПЧ, и должны применяться к случаям экстрадиции между государствами-участниками Конвенции в той же степени, в которой они применимы к экстрадиции из любого государства-участника в третью страну, такую как, например, США. Решения о наличии или отсутствии опасности нарушения прав человека должны приниматься с учетом фактов каждого конкретного дела, а не просто на основании общих сведений о сложившейся практике того или иного государства в сфере защиты прав человека. Вместе с тем, совершенно ясно, что там, где государственная система характеризуется систематическим попустительством в отношении ущемления прав человека вообще, риск нарушения этих прав в отдельно взятом случае значительно выше. Этот подход отражен в «Руководящих принципах в области защиты прав человека и борьбы с терроризмом», принятых Советом Европы в июле 2002 года.

Комитет по правам человека ООН также отметил в отношении МПГПП, что «если государство, выступающее в качестве одной из сторон процесса по экстрадиции, выдает то или иное лицо, находящееся под его юрисдикцией, при наличии таких обстоятельств и если, как следствие, возникает реальный риск нарушения прав, гарантированных данному лицу Пактом, при его перемещении в иную юрисдикцию, действия означенного государства могут быть расценены как нарушение Пакта»⁹.

Дипломатические гарантии

Применение «дипломатических гарантий» как одной из форм защиты от жестокого обращения после выдачи физического лица другому государству участилось в контексте борьбы с терроризмом. В то же время, рядом авторитетных организаций ставится под сомнение законность и эффективность данной практики применительно к защите прав человека и выполнению государствами их безусловного обязательства не выдавать, не перемещать, не высылать и не возвращать любое лицо на территории, где имеются существенные основания предполагать, что данное лицо подвергнется опасности применения к нему пыток.

Правозащитная организация «REDRESS» в своем отчете «Терроризм, антитеррористическая кампания и пытки: международное право в борьбе с терроризмом» отмечает следующее:

⁹ Дело *Chitat Ng v Canada*, Communication No. 469/1991, UN Doc: CCPR/C/49/D/469/1991, para 14.2; в том же ключе см. также Замечание общего порядка № 20, 10 марта 1992 г., п. 9, и Замечание общего порядка № 31, 26 мая 2004 г., п. 12.

Если использование дипломатических гарантий и можно назвать допустимым в определенных случаях, трудно, а подчас просто невозможно оправдать их применение в случаях высылки людей в страны, систематически или постоянно практикующие пытки. Прибегая в данных обстоятельствах к дипломатическим гарантиям, выдающее то или иное лицо государство как бы предполагает, что, хотя запрашивающая сторона обычно и совершает грубые нарушения прав человека и серьезные преступления против международного права, в данном конкретном деле она либо определенно воздержится от подобных действий, либо обладает способностью предотвратить их. Это исходное предположение содержит неразрешимое внутреннее противоречие. С другой стороны, механизмы мониторинга могут, в лучшем случае, функционировать в весьма неполноценном режиме, поскольку практикующие применение пыток страны, как правило, ограничивают доступ юристов, врачей и других посторонних лиц к задержанным. Кроме того, любой механизм мониторинга действует лишь на протяжении определенного временного отрезка, и, когда надзор прекращается, выданное лицо все равно подвергается пыткам или жестокому обращению. В целом ряде случаев дипломатические гарантии просто игнорировались или оказывались неэффективными»¹⁰.

В указанном отчете упоминается дело *Метина Каплана*, когда немецкий суд отказал Турции в ее запросе об экстрадиции этого лидера запрещенной исламской фундаменталистской группы¹¹. Суд счел, что дипломатические гарантии турецкого правительства нельзя признать «достаточной защитой» Каплана от нарушений прав человека. Ниже приводится выдержка из решения суда:

«....Такие формальные гарантии в процессе по экстрадиции могут обеспечить надлежащую защиту обвиняемого лишь тогда, когда с достоверностью можно полагаться на их четкое выполнение соответствующими структурами запрашивающей стороны, в данном случае – независимой турецкой судебной системой. В рассматриваемом деле ситуация обстоит иначе»¹².

Организация «Human Rights Watch»¹³ (HRW) в отчете «Пустые обещания: дипломатические гарантии не защищают от пыток» выделяет проблему

¹⁰ REDRESS, July 2004, p. 32. «REDRESS» – правозащитная организация, которая помогает жертвам пыток добиваться справедливости и компенсации (<http://www.redress.org/>).

¹¹ Kaplan 4 Aus (a) 308/02-147.203-204.03111, 27 May 2003.

¹² Там же.

¹³ См. также HRW, “Diplomatic Assurances” against Torture - Questions and Answers, на веб-стр.

<http://hrw.org/backgrounder/eca/ecaqna1106/>; HRW, *Still at Risk - Diplomatic Assurances No Safeguard Against Torture*, на веб-стр. <http://hrw.org/reports/2005/eca0405>. Дополнительные публикации по проблеме дипломатических гарантий можно найти на веб-сайтах других НПО, таких как «Международная амнистия» (‘Diplomatic assurances’ – No protection against torture or ill-treatment на веб-стр.

[http://www.amnesty.org.ru/library/pdf/ACT400212005ENGLISH/\\$File/ACT4002105.pdf](http://www.amnesty.org.ru/library/pdf/ACT400212005ENGLISH/$File/ACT4002105.pdf))

и «Международная хельсинская федерация по правам человека» (Counter-terrorism measures and the prohibition on torture and ill-treatment - A briefing paper on developments in Europe, Central Asia

использования дипломатических гарантий при попытках обойти принцип невыдворения и приводит ряд рекомендаций для правительств, а именно:

- «В полном соответствии с международным правом вновь подтвердить безусловный характер обязательства не возвращать никаких лиц в ту или иную страну при наличии существенных оснований полагать, что эти лица столкнутся в этой стране с риском подвергнуться пыткам или запрещенному жестокому обращению;
- Запретить полагаться на дипломатические гарантии при любых попытках обойти безусловное обязательство не возвращать то или иное лицо в любую страну при наличии существенных оснований предполагать, что это лицо столкнется в ней с риском подвергнуться пыткам или запрещенному жестокому обращению;
- Признать использование дипломатических гарантий неприемлемым по определению в обстоятельствах, при которых: имеются существенные и надежные свидетельства о систематическом, широкомасштабном, свойственном либо «не поддающимся воздействию или устойчивом» характере применения пыток и запрещенного жестокого обращения в стране возвращения:
 - правительственные органы власти не осуществляют эффективного контроля над структурами в их стране, применяющими пытки и жестокое обращение;
 - правительство целенаправленно применяет пытки или жестокое обращение к лицам, относящимся к конкретной расовой, этнической, религиозной, политической или иной идентифицируемой группе населения и лицо, чье дело о возвращении рассматривается, тем или иным образом связано с такой группой;
- Обеспечить любому лицу, чье дело о возвращении находится в процессе рассмотрения, действенную возможность обжаловать законность своего возвращения в соответствии с признанными международным сообществом процессуальными гарантиями, включая законность использования любых предоставленных дипломатических заверений и адекватность любых предложенных условий мониторинга по завершении процедуры возвращения; при этом такая возможность должна быть обеспечена до возвращения посредством обращения в независимый орган правосудия и с правом внесения апелляции в отношении вынесенного им решения»¹⁴.

Следует еще раз отметить, что не обязательства государств по соблюдению прав человека становятся камнем преткновения на пути к эффективному сотрудничеству, а, скорее, отсутствие надлежащей защиты этих прав со стороны государств. Реальное улучшение в области прав человека в различных странах могло бы послужить стимулом для более тесного сотрудничества в борьбе с

and North America, November 2006 http://www.ihf-hr.org/documents/doc_summary.php?sec_id=58&d_id=4343).

¹⁴ Human Rights Watch, April 2004 Vol. 16 No. 4 (D), p. 37.

терроризмом. Без такого улучшения на практике работа в данном направлении будет обречена на неудачу.

ОБЗОР ПОСЛЕДНИХ СОБЫТИЙ

Вопросы, связанные с дипломатическими гарантиями и депортацией подозреваемых в причастности к терроризму, широко обсуждались и находились в центре внимания СМИ на протяжении последних шести месяцев. Последняя судебная практика и расследования, как на национальном, так и на международном уровне в пределах региона ОБСЕ выявили различия в подходах. В настоящем приложении делается попытка выделить основные направления в юриспруденции и общественном мнении, возникшие по данному вопросу с апреля 2005 г., с тем, чтобы дополнить основной исходный документ.

Государства все чаще сталкиваются с дилеммой в отношении иностранных граждан, подозреваемых в причастности к терроризму. Эта дилемма сводится к следующему: с одной стороны, по ряду причин государства не могут добиться успеха в привлечении их к ответственности (зачастую среди доказательств против подозреваемого фигурируют разведданные, которые не могут быть использованы в уголовном судопроизводстве), а с другой, подозреваемых нельзя депортировать в страну происхождения из-за риска применения к ним пыток или жестокого обращения, но при этом не удастся найти безопасную третью страну, готовую их принять. Существует множество возможных вариантов решения этой проблемы: от соглашений в рамках меморандумов о взаимопонимании с государствами, выразившими готовность принять на своей территории подозреваемых в причастности к терроризму¹⁵, до введения более жестких законодательных мер в сфере безопасности. В этой связи можно упомянуть «Акт о борьбе с терроризмом, уголовных преступлениях и безопасности», принятый Великобританией в 2001 году. Этот документ предусматривает возможность задержания иностранных граждан, подозреваемых в террористической деятельности, на неопределенное время без суда в нарушение статьи 5(1)(f) ЕКЗПЧ; однако Палата лордов, высшая судебная инстанция Соединенного Королевства, сочла означенную законодательную инициативу несовместимой с обязательствами по международным стандартам в области прав человека, в частности, как допускающую дискриминацию из-за ее применимости только к иностранным подданным. С момента вынесения указанного судебного заключения Великобритания и многие другие государства-участники рассматривают иные способы решения проблемы, подразумевающие неукоснительное соблюдение прав человека. В дискуссии по этому вопросу, проводимой на международном уровне, приняли участие разные заинтересованные стороны, в том числе

¹⁵ Например, Великобритания подписала меморандум о взаимопонимании с Иорданией 10 августа 2005 г. (см. пресс-релиз «Human Rights Watch», *U.K./Jordan: Torture Risk Makes Deportations Illegal*, London, August 16, 2005, на веб-странице <http://hrw.org/english/docs/2005/08/16/jordan11628.htm>), а также с Ливией 18 октября 2005 г. (см. Заявление министра внутренних дел Великобритании от 18 октября 2005 г. на веб-странице http://www.ind.homeoffice.gov.uk/ind/en/home/news/press_releases/home_secretary_statement.html).

Специальный докладчик ООН по пыткам¹⁶ и Европейский Суд по правам человека.

Депортация и принцип Чахала (Chahal Principle)

ЕСПЧ выступил в качестве наиболее авторитетной инстанции, подтвердившей применимость прецедента *Сёринга* к случаям депортации, в своем решении по делу «*Чахал против Соединенного Королевства*»¹⁷. Рассмотрев данное дело, ЕСПЧ пришел к выводу о наличии достаточных доказательств существования реального риска, связанного с применением жестокого обращения, и подчеркнул, что возвращение любого лица в указанных обстоятельствах означало бы нарушение статьи 3 ЕКЗПЧ. Таким образом, применимость статьи 3 носит безусловный характер. Формулировка самой статьи не предусматривает никаких исключений, и ее частичное нарушение не допускается при введении в том или ином государстве чрезвычайного положения согласно статье 15. Ниже приводится выдержка из решения ЕСПЧ:

«Запрет жестокого обращения, содержащийся в статье 3, носит такой же безусловный характер в случае высылки. Так, если доказано наличие веских оснований полагать, что любое лицо в случае высылки в другое государство столкнется с реальным риском стать жертвой обращения, противоречащего статье 3, в силу вступает обязанность государства-участника Конвенции обеспечить защиту данного лица от подобного обращения... При таких обстоятельствах деятельность означенного лица, какой бы нежелательной и опасной она ни была, не может приниматься в расчет как существенное обстоятельство рассматриваемого дела. Таким образом, защита, предусмотренная статьей 3, обладает более широким диапазоном действия, чем соответствующие меры, установленные статьями 32 и 33 Конвенции ООН о статусе беженцев от 1951 г.»¹⁸.

Более того, в деле *Чахала* ЕСПЧ счел, что заверения индийского правительства о приемлемом обращении с Чахалом в случае его возможного возвращения были недостаточными для снижения риска, которому он подвергался. По этому поводу ЕСПЧ заявил следующее:

¹⁶ См. напр. отчет Специального докладчика проф. Манфреда Новака перед Третьим комитетом Генеральной Ассамблеи ООН от 26 октября 2005 г. на веб-странице <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/gashc3830.doc.htm>

¹⁷ ЕСПЧ, дело «*Chahal v. UK*», 15 ноября 1996 г. Дело касалось возможной депортации в Индию сикхского националиста, который представил доказательства о применении к нему пыток индийскими властями во время его пребывания в этой стране ранее.

¹⁸ Дело «*Chahal*», п. 80. Соответственно, суд отклонил утверждение британского правительства о возможности внесения изменений в обязательства государств согласно делу *Сёринга* с учетом соображений национальной безопасности (Чахал обвинялся в террористической деятельности на территории Великобритании, но не был осужден). Суд также указал, что такие соображения не затронули бы существа дела, если бы действительно была доказана причастность истца к терроризму, см. дело «*Chahal*», пп. 75-82.

«Хотя [суд] не сомневается в добросовестности намерений индийского правительства при предоставлении им означенных заверений..., у суда сложилось впечатление, что, несмотря на усилия правительства, Национальной комиссии по правам человека Индии и индийских судов, направленные на проведение соответствующих реформ, нарушения прав человека некоторыми сотрудниками сил безопасности Пенджаба и других штатов Индии представляют собой трудноразрешимую и затяжную проблему. Принимая во внимание перечисленные обстоятельства, суд не считает, что вышеупомянутые заверения обеспечат г-ну Чахалу надлежащую защиту»¹⁹.

Стоит еще раз обратить внимание на данное заключение ЕСПЧ: было установлено, что статья 3 защищает не только от пыток, применяемых по прямому указанию государства, но действует и тогда, когда государство лишь частично контролирует методы повседневной работы своих сил безопасности. Действие принципа, выведенного из дела *Чахала*, распространяется на случаи угрозы применения к возможным субъектам депортации жестокого обращения со стороны негосударственных структур. Хотя ЕСПЧ не склонен легко принимать на веру утверждения о неспособности того или иного государства защитить всех находящихся под его юрисдикцией от насилия со стороны частных лиц, суд не исключает возможности, что при крайней серьезности обстоятельств заявитель вправе рассчитывать на защиту в виде запрета на его передачу такому государству.

На протяжении последних месяцев принцип *Чахала* широко обсуждался и оспаривался посредством вмешательств в дело *«Рамзи против Нидерландов»*. Дело возбуждено по заявлению Мохаммеда Рамзи, который обвинялся в участии в деятельности ячейки, побуждавшей молодых мусульман становиться террористами-самоубийцами, но был в конечном итоге оправдан. Ему было отказано в предоставлении политического убежища, и в настоящее время г-н Рамзи пытается обжаловать решение о его депортации, аргументируя свою апелляцию опасностью подвергнуться политическим преследованиям в случае высылки в Алжир. Правительства Италии, Литвы, Португалии, Словакии и Великобритании намерены вмешаться в процесс. О таком же намерении заявили некоторые правозащитные НПО. Дело *Рамзи* будет рассматриваться в первоочередном порядке, и суд может вынести по нему решение уже к концу следующего года²⁰.

Временные меры по защите

Данная судебная практика получила существенное подкрепление в виде недавнего решения по делу *Маматкулова*²¹, когда Большая Палата постановила, что затребованные судом временные меры по защите обязательны для государств-

¹⁹ Дело *«Chahal»*, п. 105.

²⁰ См. пресс-релиз Секретаря ЕСПЧ от 20 октября 2005 г., а также статьи: Clare Dyer, *Ministers seek to overturn torture rule in deportations*, The Guardian, 3 October 2005 and id., *UK wins allies in challenge to torture ruling*, The Guardian, 18 October 2005.

²¹ ECtHR, *Mamatkulov and Askarov v. Turkey*, 4 February 2005.

участников ЕКЗПЧ. В деле *«Брада против Франции»* Комитет против пыток (КПП) пришел к следующему заключению:

«Действия государства-участника по высылке истца при одновременном требовании Комитета об обеспечении временных мер защиты исключили возможность фактической реализации права, предоставленного истцу на основании статьи 22, тем самым превратив окончательное решение Комитета по существу дела в бесполезное и бесцельное. Исходя из вышесказанного, Комитет заключает, что, выслав истца в сложившихся обстоятельствах, государство-участник нарушило обязательства, взятые им согласно статье 22 Конвенции»²².

На уровне ООН КПП неоднократно подчеркивал безусловный характер запрета на применение пыток. В мае 2005 г. КПП «выразил свою озабоченность по поводу отказа Верховного суда Канады в деле *«Суреш против министра по делам гражданства и иммиграции»* признать на уровне внутригосударственного права безусловный характер защиты по статье 3 Конвенции, не предусматривающей никаких исключений»²³.

В деле *Агизы* КПП отметил важность эффективных внутригосударственных правовых средств защиты против высылки:

«Комитет напоминает, что средства защиты, предусмотренные Конвенцией, носят безусловный характер даже в контексте угрозы национальной безопасности, и что подобные соображения подчеркивают важность надлежащих механизмов пересмотра решений. Хотя требования национальной безопасности и могут послужить оправданием для внесения некоторых изменений в

²² *Brada v. France*, CAT/C/34/D/195/2002, 24 May 2005, para. 13.4. Дело касалось депортации из Франции гражданина Алжира. О важности процессуальных гарантий против высылки см. также материалы Human Rights Committee, *Mansour Ahani v. Canada*, CCPR/C/80/D/1051/2002, 29 March 2004, spec. para 10.8.

²³ CAT/C/CR/34/CAN, 6 May 2005, para. 4a. В деле, ставшем объектом критики, национальный суд вынес следующее заключение: «Канадское правосудие не предполагает, что Канада никогда не вправе депортировать то или иное лицо, если это повлечет за собой применение к данному лицу за пределами страны обращения, которое квалифицировалось бы как неконституционное, будь оно применено непосредственно Канадой, на канадской территории. Суд повторяет, что надлежащий подход к рассматриваемому вопросу должен сводиться исключительно к согласованию противоположных интересов. Конечный результат будет зависеть не только от соображений, присущих общему контексту, но и от тех, что связаны с обстоятельствами и ситуацией конкретного лица, которое правительство намерено выслать. На одной чаше весов лежат вполне естественные интересы государства в деле борьбы с терроризмом, нацеленные на предотвращение использования канадской территории в качестве убежища для террористов и на защиту общественной безопасности. На другой – закрепленная конституцией Канады приверженность государства свободе и праву на справедливое судебное разбирательство. С учетом означенного принципа согласования канадское правосудие обычно выступает против высылки, если ее последствием может стать применение к депортируемому пытки за пределами Канады», *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, para. 58 (полный текст опубликован в *International Journal of Refugee Law*, Volume 14, Number 1, January 2002, pp. 96-140).

конкретную процедуру пересмотра, избранный комплекс мер в любом случае должен соответствовать нормам статьи 3 по эффективному, независимому и беспристрастному пересмотру»²⁴.

Дипломатические гарантии

Дело касалось высылки Ахмеда и Мохаммеда Агизы, подозреваемых в причастности к террористической деятельности, из Швеции в Египет в декабре 2001 года. Для перевозки подозреваемых использовался самолет США. Шведское правительство заручилось дипломатическими гарантиями правительства Египта о неприменении к подозреваемым смертной казни, пыток и жестокого обращения по их возвращении. Меморандум о взаимопонимании между двумя правительствами предусматривал возможность регулярного посещения г-на Агизы шведскими дипломатическими представителями.

КПП счел, что в данном деле «дипломатические гарантии, тем более такие, которые не предусматривают никакого механизма обеспечения правовыми санкциями, не могли служить достаточной защитой от очевидного риска»²⁵. КПП не пришел к выводу о том, что при сопоставлении противоположных интересов (безопасность/права человека) дипломатические гарантии в принципе никогда не могут сдвинуть чашу весов в сторону государства, но все же представляется, что в подобных ситуациях необходимо осуществление мониторинга и что высылающее подозреваемого государство должно пользоваться им в полной мере. Именно это должно подразумеваться, когда речь заходит об обеспечении дипломатических гарантий «правовыми санкциями»²⁶. Вместе с тем, сложно представить себе, как еще может

²⁴ *Agiza v. Sweden*, CAT/C/34/D/233/2003, 24 May 2005, para 13.8. Можно считать, что данный прецедент был подкреплён последующей судебной практикой. См. напр. дело «*Tapia Paez v. Sweden*», CAT/C/18/D/39/1996, 28 April 1997, para. 14.5, а также более недавний процесс «*Human Rights Committee, Alzery v. Sweden*», Communication No 1416/2005, CCPR/C/88/D/1416/2005, 10 November 2006, para. 11.8. Комитет по правам человека счел, что «статья 2 Пакта в совокупном прочтении со статьей 7 требует обеспечения эффективных средств правовой защиты против нарушения последнего положения. С учетом самой природы процесса выдворения действенный пересмотр решения о высылке при утверждении о наличии риска применения пытки должен состояться до начала действий по высылке во избежание нанесения заинтересованному лицу невосполнимого ущерба и превращения процедуры пересмотра в излишнюю и бесполезную меру. Отсутствие какой бы то ни было возможности добиться эффективного независимого пересмотра решения о высылке в деле данного истца соответственно квалифицируется как нарушение статей 7 и 2 Пакта в их совокупном прочтении».

²⁵ Дело «*Agiza*», п. 13.4.

²⁶ К подобным выводам пришел Комитет по правам человека в деле Альзери (*Alzery*): «Наличие дипломатических гарантий, их содержание, а также наличие и применение механизмов обеспечения данных гарантий правовыми санкциями – все это фактические элементы, имеющие непосредственное отношение к окончательному заключению о том, существует ли реальный риск применения запрещенного жестокого обращения. [...] Комитет считает, что представленные гарантии не предусматривали никаких средств мониторинга их выполнения. Не было также никаких договоренностей вне текста самих гарантий по эффективному соблюдению последних. [...] государство, выступающее в качестве стороны в данном деле, не сумело доказать, что полученные дипломатические гарантии действительно были достаточными, чтобы полностью устранить в рассматриваемом деле риск жестокого обращения в степени,

«подкрепляться правовыми санкциями» необязательное соглашение о взаимопонимании, если не международным договором о запрещении пыток. Прийти к выводу о нарушении КПП несомненно помогло признание Швеции в том, что ей непросто было добиться ожидаемого содействия со стороны египетского правительства²⁷. Профессор Манфред Новак, Специальный докладчик ООН по пыткам, недавно прокомментировал данное дело следующим образом:

«Дело Агизы – это первый случай чрезвычайной выдачи, по которому мы получили заключение правосудия на международном уровне. В данном деле дипломатические гарантии были недостаточными для обеспечения защиты от явного риска применения пыток, а, следовательно, – юридически недействительными. Специальный докладчик считает, что механизмы мониторинга действий государств после возвращения подозреваемых мало способствуют снижению риска применения пыток и оказались неэффективными и как мера защиты от пыток, и в качестве средства достижения подотчетности»²⁸.

Более того, в июне 2006 г. Комиссар Совета Европы по правам человека заявил:

«...«Дипломатические гарантии», посредством которых государства, требующие выдачи конкретных лиц, обещают не подвергать их пыткам в случае возвращения, определенно не могут считаться решением дилеммы, возникающей при экстрадиции или депортации в страну, где применение пыток практикуется. Такие заверения ненадежны и зачастую оказывались также и неэффективными в убедительно подтверждённых документальными доказательствами случаях. Правительства, о которых идет речь, уже нарушают обязательные международные нормы, и просто несправедливо подвергать кого бы то ни было риску применения пыток на основании гораздо менее значимых обязательств, допуская исключения для отдельных случаев. Вкратце, принцип невыдворения не должен подрываться готовностью принять удобные и ни к чему не обязывающие заверения такого рода»²⁹.

совместимой с требованиями статьи 7 Пакта. Таким образом, высылка истца признается нарушением статьи 7 Пакта», см. пп. 11.3-11. 5.

²⁷ Дело «Agiza», п. 11.4.

²⁸ UN/A/60/316, para. 45-46.

²⁹ Томас Хаммарберг, Комиссар Совета Европы по правам человека, «Torture can never, ever be accepted», Полный текст (по-англ.) на веб-странице:

http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/060626_en.asp. Предыдущий Комиссар выразил подобную тревогу в июле 2004 г.: «Главный недостаток, присущий практике дипломатических гарантий, заключается в том, что если вообще возникает необходимость в таких гарантиях, налицо и признанный риск применения пытки или жестокого обращения. С учетом безусловного характера запрета на применение пыток, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения формальные заверения нельзя считать достаточными, если все же сохраняется какой-то риск» – см. доклад г-на Альваро Гиля-Роблеса, Комиссара Совета Европы по правам человека, подготовленный к визиту в Швецию 21-23 апреля 2004 г., Council of Europe, document Comm DH (2004) 13, 8 July 2004, para. 9.

Наконец, использование дипломатических гарантий подвергалось критике и на внутригосударственном уровне в различных странах. В частности, речь шла о гарантиях прав на справедливое судебное разбирательство, когда председатель коллегии окружного суда Гааги отказал США в экстрадиции Мохаммеда А. Дипломатическая нота посольства США не была принята в качестве надлежащей гарантии. Прежде всего, суд заявил, что общая формулировка ноты («лица, подвергшиеся экстрадиции в США, во время суда над ними пользуются всем комплексом средств правовой защиты, предусмотренных законодательством США, включая защиту прав на основании американской конституции») не исключала применения военного кодекса США и соответствующего законодательства. Во-вторых, дипломатическая нота не содержала конкретных гарантий, что М.А. не будет задержан или наказан за любые иные действия, за исключением перечисленных в запросе об экстрадиции. На этом основании суд запретил экстрадицию М.А. голландским правительством.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Обязательства стран-участников ОБСЕ по соблюдению прав человека и реализации принципа верховенства закона в ходе противодействия терроризму абсолютно ясны. При создании необходимой правовой и практической базы для такого противодействия на внутригосударственном уровне означенные обязательства могут быть полностью реализованы лишь в условиях постоянных, предметных мер, гарантирующих соблюдение прав человека в государствах-участниках, и признания ими обязательств по международным стандартам в области прав человека в рамках межгосударственного сотрудничества по борьбе с терроризмом. Защита прав человека не должна рассматриваться как препятствие на пути к эффективному международному сотрудничеству, а, скорее, как необходимый ключевой элемент для выработки и проведения в жизнь действенной международной антитеррористической стратегии.

Существует целый ряд возможностей содействия государствам в совершенствовании сотрудничества при неукоснительном соблюдении прав человека и принципа верховенства закона. В сфере запросов об экстрадиции проблема риска нарушения основных прав и свобод в стране, обратившейся с соответствующим запросом, должна решаться за счет целенаправленных усилий по следующим направлениям:

- Консультирование по антитеррористическому законодательству для согласования юридического определения терактов и процессуальных норм, применимых к делам о террористической деятельности, с международными стандартами в области прав человека;
- Организация независимой проверки и, при необходимости, технической помощи для приведения условий содержания подозреваемых в причастности к терроризму и обращения с ними в государствах-участниках в полное соответствие с международными стандартами в области прав человека;

- Техническая помощь для обеспечения независимости судебной системы и реализации прав на справедливое судебное разбирательство;
- Мониторинг судебных процессов по обвинению в причастности к террористической деятельности.

Во-вторых, желательно, чтобы, сталкиваясь с запросами об экстрадиции подозреваемых в причастности к терроризму, государства-участники имели в своем распоряжении механизм, специально разработанный для разъяснения обязательств государств по соблюдению прав человека в контексте судебного сотрудничества вообще и в любом конкретном деле по экстрадиции в частности. Такой механизм мог бы предусматривать:

- Консультирование по двусторонним и многосторонним соглашениям об экстрадиции, взаимопомощи и/или противодействию терроризму для приведения таких соглашений в соответствие с международными стандартами в области прав человека и четкого отражения в них важности обязательств по этим стандартам;
- Семинары на уровне специалистов для обсуждения конкретных вопросов, касающихся международного сотрудничества и защиты прав человека в ходе борьбы с терроризмом;
- Инструктажи и предоставление технической помощи судьям и другим участникам процесса принятия решений по запросам об экстрадиции для действенного практического выполнения обязательств по международным стандартам в области прав человека на местах;
- Мониторинг судебных процессов, затрагивающих экстрадицию подозреваемых в причастности к террористической деятельности и вопросы, связанные с правами человека, для выявления потенциальных затруднений и способов их решения.

Опираясь на свой мандат по оказанию содействия государствам-участникам в обеспечении защиты прав человека в ходе борьбы с терроризмом, БДИПЧ неизменно предоставляет свои знания, опыт и возможности в данной сфере в распоряжение всех заинтересованных сторон. Вышеприведенные выводы и рекомендации носят обобщенный характер и нуждаются в конкретизации (на правовом и организационном уровнях) в каждой отдельной стране с учетом конкретных обстоятельств. Тем не менее, существование общего стандарта в области фундаментальных прав человека необходимо. Содержащиеся в настоящем документе справочные сведения и рекомендации должны рассматриваться как отправная точка для создания такого стандарта. В контексте своей программы по правам человека и борьбе с терроризмом БДИПЧ намерено и далее предоставлять государствам-участникам дополнительную информацию и целевые консультации согласно соответствующим запросам с их стороны.