

ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В БОРБАТА С ТЕРОРИЗМА: РЕЖИМИ ЗА САНКЦИИ НА СЪВЕТА ЗА СИГУРНОСТ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА НА ОБЕДИНЕНИТЕ НАЦИИ

Мария Христозова

Адвокат в Адвокатска колегия – Пловдив

Увод

В последното десетилетие нарастващият брой актове на тероризъм, които застрашават световния мир и сигурност, както и основните ценности във всяко демократично общество, по-специално зачитането на основните права на човека, наложи предприемане на още по-активни действия от страна на международната общност в борбата с тероризма. Предотвратяването и ограничаването на терористичните атаки по света е цел, която изисква засилване на международното сътрудничество и осъществяване на по-добра координация между суверенните държави, международните универсални и регионални организации. Основна роля в постигането на тези задачи има Съветът за сигурност на Организацията на обединените нации, който прие редица резолюции, насочени към подсилване на универсалната рамка за борба с тероризма. Един от най-важните инструменти в установената рамка са въведените режими за санкции срещу Ислямската държава в Ирак и Леванта (ИДИЛ/ДАЕШ), Ал-Кайда и талибаните, и други физически лица, групи и образувания, свързани с тях, и заподозрени в подкрепа на тероризма. Съгласно посочените режими за санкции държавите-членки на ООН са задължени да налагат определени ограничителни мерки спрямо лицата и образуванията, определени от Съвета за сигурност на ООН, както и да предприемат на национално равнище необходимите действия за криминализиране на подкрепата и финансирането на тероризма. Част от ограничителните мерки, въведени с посочените режими, са замразяване на активи, забрана за пътуване и оръжейно ембарго върху лица и образувания, включени в т. нар. черни списъци. Тези мерки обаче оказват силно въздействие върху живота, развитието и възможността за ефективно упражняване на редица основни човешки права от засегнатите субекти. Това обстоятелство налага международната общност да прилага изключително прецизен подход при регламентацията на различните видове режими за санкции. Международната общност е длъжна да се придържа към такъв подход, за да гарантира ефективната закрила на основните права на човека и утвърдените през вековете ценности във всяко демократично общество.

В настоящата статия ще бъде направен кратък обзор на най-важните резолюции на Съвета за сигурност на ООН, с които са въведени режими за санкции срещу Ислямската държава в Ирак и Леванта (ИДИЛ/ДАЕШ), Ал-Кайда и талибаните и други физически лица, групи и образувания, свързани с тях, и заподозрени в подкрепа на тероризма. Ще бъдат анализирани ограничителните мерки, налагани срещу посочените субекти, и недостатъците в уредбата на режимите за санкции, които водят до нарушения на основните човешки права.

I. Резолюции на Съвета за сигурност на ООН за санкции срещу лица и образувания, заподозрени в подкрепа на тероризма

В тежката борба с тероризма Съветът за сигурност на ООН прие редица инструменти за противодействие на това негативно явление, каквито са например резолюциите, с които се въведеха режими за санкции срещу Ислямската държава в Ирак и Леванта (ИДИЛ/ДАЕШ), Ал-Кайда и талибаните и други свързани с тях лица, групи, предприятия и образувания. Санкциите са установени съгласно глава VII от Хартата на Организацията на обединените нации. Посочените режими създадоха задължения за държавите-членки да прилагат ограничителни мерки срещу определени физически лица и образувания, заподозрени в подкрепа на тероризма, а именно: замразяване на всички активи на физическите лица и образувания, включени в т. нар черни списъци; оръжейно ембарго, при което не се доставят и продават оръжия или боеприпаси на тези лица или образувания; забрана за пътуване¹. Най-важните сред посочената категория резолюции са:

1. Резолюция 1267 (1999) на Съвета за сигурност на ООН²

След атаките на Ал Кайда срещу посолствата на САЩ в Найроби, Кения и Дар-ес-Саалам, Танзания, Съветът за сигурност на ООН прие Резолюция 1267 (1999), с която е въведен първият режим за санкции срещу физически лица и образувания, свързани с талибаните в Афганистан, който задължава държавите-членки да налагат ограничено въздушно ембарго и замразяване на активите на определени субекти. Целта на Съвета за сигурност на ООН е била с въвеждането на режима за санкции талибаните да бъдат принудени да прекратят предоставянето на убежище на терористи и по-специално да предадат Осама бин Ладен на трета страна, в която той да бъде изправен пред съда. *С резолюция 1267(1999) е създаден* Комитет на Съвета за сигурност³, който осъществява различни правомощия⁴ във връзка с прилагането на ограничителните мерки, и който орган докладва на Съвета за сигурност на ООН за постигнатите резултати.

2. Резолюция 1269 (1999) на Съвета за сигурност на ООН⁵

С приемането на посочената резолюция Съветът за сигурност на ООН създава отделен режим за санкции, приложим към всички терористи и терористични групи, за разлика от

¹ В резолюции на Съвета за сигурност на ООН 1988 (2011), 2161 (2014) и 2253 (2015) са регламентирани определени изключения от забраната за пътуване.

² S/RES/1267 (1999), 19 October 1999, достъпна на адрес [онлайн]: [https://www.undocs.org/S/RES/1267%20\(1999\)](https://www.undocs.org/S/RES/1267%20(1999)).

³ Съгласно параграф 6 от Резолюция 1267 (1999) Комитетът на Съвета за сигурност се състои от всички членове на Съвета.

⁴ Съгласно параграф 6 от Резолюция 1267 (1999) Комитетът на Съвета за сигурност изпълнява следните задачи: призовава всички държави за допълнителна информация относно стъпките, които предприемат за ефективно прилагане на наложените мерки в съответствие с параграф 4 от Резолюцията; проучване на информацията, представена на вниманието на държавите-членки относно нарушенията на мерките, наложени в съответствие с параграф 4 от Резолюцията, и отправяне на препоръки за подходящи мерки за реагиране; представяне на Съвета на периодични доклади относно ефекта от наложените мерки в съответствие с параграф 4 от Резолюцията, включително хуманитарните последици и др.

⁵ S/RES/1269 (1999), 19 October 1999, достъпна на адрес [онлайн]: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1269>.

режима на Резолюция 1267, който е насочен срещу физически лица и образувания, свързани с талибаните в Афганистан. С Резолюция 1269 (1999) международната общност *осъжда* „всички действия, методи и практики на тероризма като престъпни и без основание, независимо от техните мотиви, във всичките им форми и проявления, независимо къде и от кого са извършени, и най-вече тези, които биха могли да застрашат международния мир и сигурност“⁶. С този акт, също така, се отправя призив към всички държави-членки да прилагат изцяло международните конвенции за борба с тероризма, по които те са страни, както и да се присъединяват към международните актове, приети с цел предотвратяване и ограничаване на подготовката на терористични нападения.

3. Резолюция 1333 (2000) на Съвета за сигурност на ООН⁷

С посочения акт Съветът за сигурност на ООН засили режима на санкции, установен с Резолюция 1267 (1999), и разшири кръга от физически лица и образувания, свързани с Осам бин Ладен и Ал Кайда, спрямо които могат да бъдат налагани санкциите „замразяване на активи“; „забрана за пътуване“ и „оръжейно ембарго“. В регламентацията на този режим са допуснати сериозни недостатъци, които създават предпоставки за нарушаване на основните права на засегнатите субекти, каквито са например: неограниченият период от време, в който могат да бъдат налагани санкции на посочените субекти; липсата на ясни критерии, въз основа на които физическите лица и образувания са включвани в списъка за санкции и др.

4. Резолюция 1373 (2001) на Съвета за сигурност на ООН⁸

Резолюция 1373 е приета непосредствено след атаките на 11 септември 2001 г. в САЩ, които разтърсиха всички държави по света. Този акт акцентира върху тероризма като общо явление (т. е. не се изисква връзка на заподозрените лица или групи с Ал Кайда или с талибаните; няма значение в коя държава е осъществен терористичният акт), както и върху необходимостта от подобряване на международното сътрудничество в борбата с тероризма⁹. С Резолюция 1373 Съветът за сигурност на ООН въведе по-обща система от мерки за предотвратяване и ограничаване на финансирането на терористични актове, която предостави възможност на държавите-членки на Организацията на обединените нации сами да определят дали едно лице или образувание има връзка с терористични действия и актове. В изпълнение на акта всички държави-членки се задължават да предприемат следните действия¹⁰:

- предотвратяване и потискане финансирането на терористичните актове;
- криминализиране предоставянето или събирането на средства във връзка с извършването на терористични актове;

⁶ Пак там, с. 1.

⁷ S/RES/1333 (2000), достъпна на адрес [онлайн]: [https://www.undocs.org/S/RES/1333%20\(2000\)](https://www.undocs.org/S/RES/1333%20(2000)).

⁸ S/RES/1373 (2001), достъпна на адрес [онлайн]: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373%20%282001%29.

⁹ United nations office on drugs and crime. Counter – Terrorism Legal Training. Curriculum Module 2, Universal Legal Framework Against terrorism. United Nations, October 2017, p. 17

¹⁰ S/RES/1373 (2001), §1.

- замразяване на средствата на лица, които извършват, опитват се да извършат, участват или улесняват извършването на терористични актове и тези на субекти, притежавани или контролирани пряко или непряко от такива лица;
- въвеждане на забрана за гражданите на държавите-членки на тяхна територия да предоставят средства, финансови активи или икономически ресурси в полза на други лица, участващи в извършването на терористични актове;
- криминализиране подкрепата на тероризма и на терористичните актове като тежки престъпления.

С резолюцията е създаден Комитет за борба с тероризма като спомагателен орган на Съвета за сигурност, който следва да съблюдава изпълнението на акта и да насърчава държавите-членки в борбата с тероризма.

Основен недостатък на анализирания международен инструмент е, че той не въвежда дефиниция на понятието „терористичен акт“, а предоставя възможност на държавите-членки сами да определят съдържанието му. Този подход на международната общност е нежелателен, тъй като посоченото понятие има изключително важно значение за правилната и законосъобразна дейност на националните разследващи и правораздавателни органи и неподходящата юридическа регламентация на понятието „терористичен акт“ създава опасност от нарушения на основни права на засегнатите субекти.

5. Резолюция 1390 (2002) на Съвета за сигурност на ООН¹¹

С този акт Съветът за сигурност на ООН разшири режима на санкции, прилаган спрямо Осама бин Ладен, членовете на организацията Ал Кайда и други физически лица, групи, предприятия и образувания, които са свързани с тях, с въвеждане на оръжейно ембарго и ограничения за пътуване¹². Резолюция 1390 на Съвета за сигурност е създадена без връзка с определена територия¹³.

6. Резолюция 2253 (2015) на Съвета за сигурност на ООН¹⁴

С Резолюция 2253 се разшири обхватът на мерките, наложени с Резолюция 1390 (2002), за да попаднат под тях и Ислямската държава в Ирак и Леванта (ИДИЛ (Даеш)). Една от основните причини за приемане на посочената резолюция е становището на Съвета за сигурност на ООН, че е налице „липса на изпълнение на резолюции 1267 (1999), 1989 (2011) и 2199 (2015), включително „недостатъчно“ докладване от държавите на комитета, създаден съгласно резолюции 1267 (1999) и 1989 (2011) и в тази връзка Съветът за сигурност на ООН призова държавите да „действат енергично и решително“, за да намалят пото-

¹¹ S/RES/1390 (2002), достъпна на на адрес [онлайн]: [https://www.undocs.org/S/RES/1390%20\(2002\)](https://www.undocs.org/S/RES/1390%20(2002)).

¹² Cameron, I. UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights, 72. Nordic Journal of International Law (2003), p. 171.

¹³ Решение (ОВППС) 2016/1693 на Съвета от 20 септември 2016 година относно ограничителните мерки срещу ИДИЛ (ДАЕШ) и Ал-кайда и други лица, групи, предприятия и образувания, свързани с тях, и за отмяна на Обща позиция 2002/402/ОВППС. ОВ, L 255, 21.09.2016, с. 25–32.

¹⁴ S/RES/2253 (2015), достъпна на на адрес [онлайн]: [https://www.undocs.org/S/RES/2253%20\(2015\)](https://www.undocs.org/S/RES/2253%20(2015)).

ците от средства и други финансови активи и икономически ресурси за физическите лица и юридическите лица в списъка със санкции на ИДИЛ (Даеш) и Ал Кайда¹⁵.

7. Резолюция 2368 (2017) на Съвета за сигурност на ООН¹⁶

Този международен инструмент е приет през юли 2017 г. и към настоящия момент именно той урежда режима на санкции, въведен с Резолюция 1267 (1999). С Резолюция 2368 се потвърждава замразяването на активи, забраната за пътуване и оръжейното ембарго за всички физически лица и образувания от списъка със санкциите на ИДИЛ (Даеш) и Ал Кайда. Изпълнението на акта се следи от комитет, на който е възложено да определя кои лица и образувания следва да бъдат включвани в списъка и да наблюдава изпълнението на санкциите.

В изпълнение на политиката си за усъвършенстване на режимите за санкции през 2018 г. Комитетът към Съвета за сигурност на ООН в съответствие с резолюции 1267 (1999), 1989 (2011) и 2253 (2015) относно ИДИЛ (Даеш), Ал Кайда и свързаните с тях лица, групи, предприятия и образувания прие актуализирани насоки за дейността си, с които бяха въведени изменения в редица раздели, включително разделите относно заседанията на комитета, вземането на решения, списъкът със санкциите на ИДИЛ (Даеш) и Ал-Кайда (раздел 5) и др.¹⁷

В борбата с тероризма активно участие освен Организацията на обединените нации има и Европейският съюз. Той прилага всички санкции, установени от Съвета за сигурност на ООН, и приема свои актове в тази насока, като например: Регламент (ЕС) № 1286/2009 на Съвета от 22 декември 2009 година за изменение на Регламент (ЕО) № 881/2002 за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осам бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните¹⁸. Европейският съюз също така състави свой списък на заподозрените в тероризъм физически и юридически лица, различен от списъка, изготвен по силата на резолюциите на Съвета за сигурност на ООН.

II. Правата на човека в резолюциите на Съвета за сигурност на ООН за борба с тероризма

След приемане на първите резолюции на Съвета за сигурност на ООН, с които се установиха режими за санкции срещу физически лица и образувания, заподозрени в подкрепа на тероризма, последваха остри критики, че тези актове накърняват редица основни права на човека, по-конкретно: правото на справедлив съдебен процес, правото на ефективно правно средство за защита, правото на собственост, правото на засегнатите субекти да бъдат информирани за обвиненията срещу тях, правото на изслушване и други процесуални права. От анализа на първоначалната уредба на режимите се установява, че те не са осигурявали достатъчно високо равнище на закрила на изброените по-горе основни права на човека. В подкрепа на това становище могат да се изложат редица аргументи, като например:

¹⁵ <https://www.un.org/press/en/2015/sc12168.doc.htm>, последно посетен на 8.05.2019 г.

¹⁶ S/RES/2368 (2017), достъпна на адрес [онлайн]: [https://www.undocs.org/S/RES/2368%20\(2017\)](https://www.undocs.org/S/RES/2368%20(2017))

¹⁷ Guidelines of The Committee for the conduct of its work, adopted on 7 November 2002, as amended on 10 April 2003, 21 December 2005, 29 November 2006, 12 February 2007, 9 December 2008, 22 July 2010, 26 January 2011, 30 November 2011, 15 April 2013, 23 December 2016, and 5 September 2018; available at: <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267/commission-guidelines>, последно посетен на 9.05.2019.

¹⁸ ОВ, L 346, 23.12.2009, с. 42–46.

преди измененията на относимите резолюции лицата, които са били включвани в т. нар. черни списъци, не са били информирани за това действие и не са им предоставяни критериите, въз основа на които те са били подлагани на ограничителни мерки. Този подход е напълно неприемлив, предвид строгостта на налаганите санкции и отражението им върху личната сфера на засегнатите субекти.

На следващо място, при първоначалната уредба на санкциите преценката дали едно лице или образувание е член на Ал Кайда и талибанските формирования или има връзка с тях се е основавала преди всичко на секретни материали на разузнавателните служби, които не са били оповестявани на обществото и засегнатите субекти¹⁹.

Липсата на международна дефиниция на понятието „тероризъм“ и липсата на ред за оспорване на решенията за регистрация също са изтъквани като сериозни недостатъци на установената рамка²⁰.

Впоследствие под натиска на възникналите съдебни спорове пред Съда на Европейски общности и Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) във връзка с прилагането на режимите за санкции, Съветът за сигурност на ООН е принуден да направи множество изменения в тяхната уредба. Пример за такъв съдебен спор е безпрецедентното дело *Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission (2008)*²¹, в което Съдът на Европейските общности е изправен пред предизвикателството да се произнесе по валидността на актовете на ЕС за изпълнение на решенията на Съвета за сигурност на ООН и по този начин да разгледа статута на правото на ООН в правния ред на ЕС²². Решението по дело *Kadi* се счита за „най-значимото юридическо развитие, засягащо режима [1267] от самото му създаване“, като в него се подчертава не само автономията на правния ред на Европейския съюз, но и изключителното значение на правата на човека²³.

По-късно в юриспруденцията си Съдът на ЕС застъпва становището, че решенията за регистрация в списъците не могат да се основават на секретна или поверителна информация, която не може да бъде предмет на съдебна проверка²⁴ (Решение на Съда на първа инстанция (Горна камара) от 12 декември 2006 г. по дело T-228/02 *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (Организация на моджахедините на народа на Иран) v. Съвет на Европейския съюз*²⁵).

Въпросът за нарушаването и ограничаването на основните права на човека в контекста на борбата с тероризма е анализиран неведнъж и в практиката на Европейския съд

¹⁹ Wexels-Riser, N. The Security Council's ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Regime: In: The Human Dimension, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law. Freiburg, 2 December 2017, p. 3.

²⁰ Op. cit., p. 4.

²¹ Решение на Съда (голям състав) от 3 септември 2008 г. по съединени дела C402/05 P и C415/05 P *Yassin Abdullah Kadi и Al Barakaat International Foundation v. Съвет на Европейския съюз*, достъпно на адрес [онлайн]: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9D653F11F1CF70F8572F03A532FD1354?text=&docid=67611&pageIndex=0&doclang=BG&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15022465>.

²² Cîrlig, Carmen-Cristina. Counter-terrorist sanctions regimes Legal framework and challenges at UN and EU levels. European Parliamentary Research Service, p. 10.

²³ Op. cit., p. 10.

²⁴ Op. cit., p. 11.

²⁵ Достъпно на адрес [онлайн]: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=66370&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15023650>.

по правата на човека (*делата Al-Nashiri v. Poland*²⁶, *Abu Zubaydah v. Poland*²⁷ и др.)²⁸, който подчертава задължението на държавите-членки да не допускат нарушения на основните човешки права, прогласени в Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС), включително в борбата с тероризма.

В резултат на юриспруденцията на посочените съдилища с последващи резолюции на Съвета за сигурност на ООН бяха въведени важни промени в режимите за санкции, като например²⁹:

- реформиране на процедурите за регистрация и заличаване в списъците на Съвета за сигурност на ООН с цел гарантиране на основните права на засегнатите субекти;
- определяне на физическите и юридическите лица, които са обект на санкции;
- разрешаване на изключения от санкциите от хуманитарни съображения;
- създаване на координационен център в секретариата на Съвета за сигурност на ООН за получаване на искания за заличаване директно от лицата, включени в списъка;
- въвеждане на изискване към Комитета по санкциите да оповестява публично общо описание на причините за всяка регистрация;
- въвеждане на изискване към държавите-членки да предоставят повече информация относно техните предложения за включване на лица и образувания в списъка за санкции;
- периодични прегледи на включените в списъците лица и образувания;
- през 2009 г. се създава службата на омбудсмана, която има за цел да съдейства на засегнатите лица и образувания във връзка с техните искания за заличаването им от списъка, както и да отправя препоръки към Комитета по санкциите относно такива искания³⁰.

Независимо от предприетите реформи в режимите за санкции на Съвета за сигурност на ООН все още процедурата за преразглеждане не отговаря на изискванията за върховенство на закона, на утвърдените стандарти за справедлив съдебен процес и на принципа за гарантиране на ефективни правни средства за защита³¹. През ноември 2015 г. беше направен нов преглед на санкциите на ООН с цел повишаване на справедливостта и прозрачността в процедурите за включване и заличаване от списъците и гарантиране основните права на засегнатите субекти. Очевидно е, че Съветът за сигурност на ООН се стреми да прилага, макар и с недостатъчно бързи темпове, различни подходи за усъвършенстване на системата за санкции и тази тенденция заслужава подкрепа, защото борбата с тероризма не може да бъде оправдание за международната общност и националните държави за нарушението на основните права на човека, по-голяма част от които имат статут на *jus cogens* и не могат да се дерогират дори при извънредно положение.

²⁶ Жалба № 28761/11.

²⁷ Жалба № 7511/13.

²⁸ Вж. по-подробно Коларов, Т. Повишаване на националната сигурност чрез ограничаване на правата на човека. В: Югоизточна Европа: Новите заплахи през регионалната сигурност. София: Нов български университет. 2016. В статията са анализирани редица дела, заведени пред Европейския съд по правата на човека във връзка с ограничаването и нарушаването на основни права на човека в контекста на националната сигурност и борбата с тероризма.

²⁹ Cockayne, J., R. Brubaker, N., Jayakody Fairly clear risks: Protecting UN sanctions' legitimacy and effectiveness through fair and clear procedures. United Nations University, 2018. ISBN: 9789280890631.

³⁰ Op. cit., p. 28.

³¹ Committee on Legal Affairs and Human Rights, United Nations Security Council and European Union blacklists, Rapporteur: Dick MARTY, Switzerland, Alliance of Liberals and Democrats for Europe, 16 November 2007