



Фундация «Открытый Диалог»

Письменное заявление в Генеральный секретариат Интерпола

(в рамках вклада в деятельность Рабочей группы по обработке информации: 1-3.07.2015, Лион, Франция)

Фундация «Открытый Диалог» приветствует решение Генеральной Ассамблеи Интерпола предоставить мандат для Рабочей группы по обработке информации (the GTI) на осуществление полного анализа надзорных механизмов Интерпола в области обработки данных.

Учитывая высокий уровень уголовной преступности и терроризма в мире, Интерпол является крайне необходимым инструментом сотрудничества полицейских органов с целью розыска и задержания опасных преступников.

Объем данных, которые проходят через систему Интерпола, увеличивается, что вынуждает организацию постоянно усовершенствовать свои правила и процедуры с целью поддержания высоких стандартов международного полицейского сотрудничества и соответствия международным соглашениям по правам человека.

Нарушения ст. 3 Конституции Интерпола противоречат принципу нейтральности Интерпола и негативно влияют на общую эффективность организации в выполнении ее базовых задач. Интерполу важно устранить дисфункции в работе своих органов и тем самым минимизировать возможности нарушения ст. 3 Конституции.

Внедрение изменений в сфере повышения скорости обработки данных и защите данных оказывается недостаточным для того, чтобы органы Интерпола могли оперативно и надлежащим образом реагировать на новые вызовы. Изменения должны иметь не только технический, но и системный характер.

Приветствуя выраженную руководством Интерпола готовность к конструктивному диалогу с представителями гражданского общества, Фундация «Открытый Диалог» предлагает рассмотреть главные проблемы функционирования механизмов по обработке данных Интерпола и возможные варианты их усовершенствования.

Мы также обращаемся к Генеральному Секретариату с просьбой распространить это заключение среди государств-членов, которые участвуют в деятельности Рабочей группе по обработке информации (the GTI), а также призвать государства-члены поддержать усовершенствование надзорных механизмов Интерпола и внести соответствующие рекомендации на рассмотрение Генеральной Ассамблеи Интерпола

I. УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРОВЕРКИ ЗАПРОСОВ НА РОЗЫСК

Описание проблемы:

Процесс проверки запросов на розыск должен соответствовать не только правилам Интерпола, но и Всеобщей декларации прав человека и другим международным соглашениям по правам человека. Фундация «Открытый Диалог» приветствует стремление руководства Интерпола к тому, чтобы работа организации соответствовала данным критериям. Тем не менее, процедуры и

результаты проверок не всегда эффективны, что подтверждает необходимость внесения изменений в механизмы Интерпола.

Правила Интерпола определяют методику рассмотрения запросов на наличие политической составляющей, однако не прописывают критерии оценки, на основании которых принимается решение по каждому делу.

Правозащитникам трудно получить информацию о деятельности Управления по правовым вопросам, который проверяет соответствие запросов с Конституцией Интерпола.

Каждое «красное уведомление» должно рассматриваться до публикации с учетом не только предоставленных в запросе данных, но и информации из дополнительных источников. Практика показывает, что существенное количество «красных уведомлений» удаляются **уже после** их публикации на основании подозрения в нарушении статьи 3 Конституции о недопустимости преследований политического характера. Это дает основания полагать, что выпуск запросов на розыск имеет в определенной степени **автоматический характер**. Таким образом, органы Интерпола не всегда могут оперативно справляться с многочисленными запросами и уже после их публикации вынуждены исправлять недоработки, вместо того, чтобы действовать на опережение.

Данные разыскиваемых лиц автоматически вносятся в локальные базы данных и могут сохраняться там после того, как Интерпол исключил их из общей базы. Это случается по той причине, что национальные бюро не всегда оперативно обновляют свои локальные базы.

Предложения по усовершенствованию механизмов Интерпола:

- Детализировать статью 3 Конституции Интерпола с целью избежать ее избирательной или произвольной трактовки.
- Разработать критерии оценки и конкретные механизмы принятия решений в делах, где уголовные по форме обвинения являются политическими по сути, а также в делах, где уголовные преступления совершаются вследствие политических решений.
- Обеспечить бóльшую открытость деятельности Управления по правовым вопросам с целью информирования общественности о том, какое количество запросов было рассмотрено и какие решения по ним приняты.
- Запросы типа Diffusion должны подвергаться систематической проверке со стороны высших органов Интерпола.
- Предлагаем рассмотреть вопрос о разработке более индивидуального подхода к рассмотрению запросов от отдельных государств-членов. Целесообразно учитывать релевантные данные авторитетных международных рейтингов доверия к правоохранительным и судебным системам. Следует также учитывать то, подавал ли ранее тот или иной член Интерпола запросы, которые впоследствии были отклонены на основании несоответствия ст. 3 Конституции Интерпола.
- Поскольку существенный объем работы Интерпола по обработке данных осуществляется на территории ЕС, необходимо наладить более тесное сотрудничество с Европейской Комиссией, Европейским Парламентом, а также с Европейским Инспектором по защите данных с целью согласования процедур в соответствии с правовым порядком ЕС.
- Создать процедуру, согласно которой государства-члены Интерпола смогут видеть имена лиц, против которых планируется выдать «красное уведомление», еще до публикации «красного уведомления». Таким образом, государства-члены будут иметь возможность предоставить свои комментарии или замечания не только после выдачи «красного уведомления», но и до того, как лицо будет официально признано разыскиваемым.

-
- Улучшить и облегчить обмен данными между Генеральным Секретариатом и национальными бюро. Локальные базы данных должны регулярно и оперативно обновляться в соответствии с данными из общей базы об удалении того или иного лица из списка розыска.
 - Включение лица в «закрытый» (непубличный) список розыска должно быть тщательно обоснованным и соответствовать четкой регламентированной процедуре.

II. ИЗМЕНЕНИЯ В ПРОЦЕДУРЕ ОБЖАЛОВАНИЯ РЕШЕНИЙ ИНТЕРПОЛА

Описание проблемы:

Не смотря на то, что каждое лицо имеет возможность бесплатно обжаловать выдачу «красного уведомления», следует отметить сложность и длительность данной процедуры.

В частности, ПАСЕ в своей резолюции от 31.01.2014 критиковала работу Комиссии по контролю файлов Интерпола, поскольку ее процедуры не являются состязательными, а решения зачастую не обосновываются.

Сессии Комиссии по контролю файлов Интерпола проходят лишь несколько раз в год. Процедура обжалования «красных уведомлений» в Комиссии может длиться около года и даже больше. Все это время лица вынуждены испытывать серьезные ограничения в виде длительного ареста, пребывания в списке Шенгенской информационной системы, отказа в получении вида на жительство и т.д. Во многих случаях, в результате решения Комиссии по контролю файлов Интерпола или национальных судов, лица с международным статусом беженца удаляются из списка розыска, из чего следует, что длительные ограничения были безосновательными.

Часто Интерпол удаляет «красное уведомление» не на основании решения Комиссии по контролю файлов, а после того, как государство-член закрывает уголовное дело или объявляет амнистию.

Мы высоко оцениваем усилия по созданию рабочей группы для рассмотрения механизмов управления Организацией, в том числе Комиссии по контролю за файлами Интерпола. Целесообразным также является рассмотреть вопрос об обеспечении большей оперативности, независимости и открытости в работе Комиссии по контролю файлов.

Предложения по усовершенствованию механизмов Интерпола:

- Решения Комиссии по контролю файлов должны приниматься с детальным обоснованием.
- Целесообразно рассмотреть возможность обжалования решений Комиссии в судебном порядке и определить, в юрисдикции какого суда могут быть такие полномочия.
- Комиссии следует принимать решения по поступающим жалобам в регламентированные сроки. Эти сроки должны быть разумными, чтобы не подвергать лиц длительным арестам или другим ограничениям.
- Способствовать более оперативной коммуникации между Генеральным Секретариатом и Комиссией по контролю файлов.
- В работе Комиссии по контролю файлов должны принимать участие независимые эксперты по международному праву, специализирующихся на вопросах убежища, экстрадиции, защиты прав человека.
- Создать институциональные условия для тесного сотрудничества Комиссии по контролю файлов с международными правозащитными организациями, экспертами ООН по вопросам

убежища и экстрадиции, в том числе с возможностью предоставления экспертных заключений для Комиссии по тому или иному делу.

III. СОЗДАНИЕ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЛИЦ С МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАТУСОМ БЕЖЕНЦА

Описание проблемы:

Решения ООН и отдельных государств о предоставлении политического убежища не являются аргументами для Интерпола при выдаче запросов на розыск. Правила Интерпола не соответствуют должным образом международным стандартам и принципам института убежища.

Лица, получившие международный статус беженца в странах ЕС, США или Канаде, могут подвергнуться арестам при пересечении границы. На эту проблему еще в 2008 году указывал представитель УВКБ ООН.

Каждое государство самостоятельно принимает решение об аресте или экстрадиции лица. Однако посредническая роль Интерпола является важной, поскольку именно запрос на розыск дает начало процессу экстрадиции. Тем более, доверяя уведомлениям Интерпола, государства часто производят арест автоматически.

На данный момент в публичном списке Интерпола продолжает числиться ряд лиц, получивших международный статус беженца в странах ЕС и США (при этом большинство этих лиц являются публичными, а их местонахождение известно). Много лиц с международным статусом беженца могут находиться в закрытой части списка Интерпола.

Национальные суды не разрешают экстрадицию, если ее требует государство, в отношении которого лицо получило статус беженца. Поэтому пребывание таких лиц в списке розыска Интерпола лишено смысла, тем более учитывая серьезные последствия для разыскиваемых лиц.

Лица, имеющие международный статус беженца, остаются в списках Интерпола даже после того, как суды (в том числе Европейский суд по правам человека) принимают решения об отказе в экстрадиции.

Даже если лицо было исключено из списка Интерпола на основании ст. 3 Конституции, член Интерпола может попытаться повторно использовать механизм «красного уведомления» в отношении этого лица.

Предложения по усовершенствованию механизмов Интерпола:

- Международный статус беженца (статус международной защиты) должен обезопасить разыскиваемого человека от арестов по запросам со стороны государства, из которого он бежал.
- Лицо, получившее международную защиту в государстве ЕС, не должно подвергаться аресту в другом государстве ЕС. Предлагается обязать беженцев, относительно которых есть подозрения в нарушении статьи 3 Конституции Интерпола, информировать власти ЕС об изменении своего места пребывания. При этом беженцы получают гарантию, что не будут арестованы при пересечении границы и что им будет обеспечена свобода передвижения.
- Наличие международного статуса беженца (международной защиты) в одной стране-участнице Интерпола должно гарантировать, что другой член Интерпола не выдаст лицо тому государству, относительно которого получен статус беженца.
- Наличие международного статуса беженца в связи с преследованиями в государстве, которое стало инициатором розыска через Интерпол, как и решение суда об отказе в экстрадиции на основании данного статуса, должно быть основанием для немедленного

удаления запроса на розыск из баз данных всех государств-членов Интерпола и предоставления документа, подтверждающего данный факт.

- Если лицо было исключено из списков Интерпола на основании наличия международного статуса беженца или решения суда об отказе в экстрадиции на основании данного статуса, то это лицо не может быть повторно включено в список Интерпола по запросу государства, относительно которого получен международный статус беженца.
- Поскольку Интерпол работает над общими проектами с различными подразделениями ООН, рекомендуется инициировать более детальный проект с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Целью проекта может стать создание механизмов защиты прав лиц, которые получили статус беженца, однако продолжают числиться в списках розыска Интерпола.
- Предлагаем руководству Интерпола обеспечить консультации и сотрудничество с Европейским Парламентом и Европейской Комиссией относительно разработки общей системы убежища в ЕС и общей политики признания статуса беженца.

IV. СОБЛЮДЕНИЕ САНКЦИЙ ДЛЯ НАРУШИТЕЛЕЙ ПРАВИЛ ИНТЕРПОЛА

Описание проблемы:

Приветствуя усилия по усовершенствованию и обновлению Правил Интерпола по обработке данных, мы отмечаем, что проблема также состоит в невыполнении существующих правил. В частности, статьи 130 и 131 Правил Интерпола по обработке данных предусматривают ограничения пользования базами данных или приостановление доступа к базам данных для тех членов Интерпола, которые не выполняют своих обязательств в рамках организации.

Отдельные члены Интерпола неоднократно нарушали правила Интерпола, в частности ст. 3 Конституции, тем самым демонстрировали неуважение к организации и злоупотребляли доверием других ее членов. Однако случаи применения статьи 130 и 131 Правил Интерпола по обработке данных не известны.

Предложения по усовершенствованию механизмов Интерпола:

- Разработать эффективный механизм выполнения существующих норм о санкциях для нарушителей Интерпола.
- Нормы о санкциях для нарушителей правил Интерпола должны быть предусмотрены в Конституции Интерпола.
- Усилить санкции для членов Интерпола, которые не выполняют своих обязательств в рамках организации, предусмотрев возможность исключения из организации за неоднократные грубые нарушения.

V. ОТКРЫТОСТЬ ИНТЕРПОЛА

Описание проблемы:

Мы высоко ценим стремления Интерпола защищать независимость организации с целью соблюдения прав человека. Однако независимость не должна восприниматься как закрытость и непубличность, ведь на практике это приводит к недостатку подотчетности и уязвимости организации к нарушениям со стороны отдельных государств-членов. С точки зрения неукоснительного выполнения международных соглашений по правам человека, неэффективным

является то, что нормы и решения других институтов (например, института беженства, института УВКБ ООН) не имеют для Интерпола обязывающего характера.

Решения Интерпола имеют серьезные последствия. В частности, на основании запросов на розыск Интерпола государства принимают решения об ограничении свободы тем или иным лицам. Поэтому, учитывая важные функции Интерпола, представляется недостаточным регулирование его деятельности только внутренними документами.

Поскольку согласно резолюции ПАСЕ от 31.01.2014, международные организации являются субъектами обязательств по соблюдению прав человека в соответствии с международным правом, открытым остается вопрос ответственности Интерпола за совершенные нарушения.

Предложения по усовершенствованию механизмов Интерпола:

- Способствовать большей открытости организации и усилению сотрудничества с правозащитными организациями, ООН, ОБСЕ, ПАСЕ и Европейским Парламентом.
- Вести статистику и регулярно предоставлять общественности обновленные данные в абсолютных цифрах о количестве запросов, которые были отклонены контролирующими органами Интерпола на основании несоответствия ст. 3 Конституции Интерпола. Также предоставлять данные о количестве запросов, которые прошли через систему Интерпола, однако были удалены после принятия судебных решений об отказе в экстрадиции на основании статуса беженца или несоответствия ст. 3 Конституции Интерпола.
- Провести консультации с Европейским полицейским ведомством (Европол) и Европейским пунктом судебного сотрудничества, с целью обмена информацией, проведения экспертизы и разработки согласованных решений относительно усовершенствования надзорных механизмов Интерпола.
- Официальные обращения со стороны структур ООН, в том числе Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, должны быть основанием для пересмотра запросов на розыск Интерпола.
- Разработать и запустить механизм принятия международного соглашения для регулирования деятельности Интерпола, а также отразить эту деятельность в законодательстве ЕС и отдельных государств-членов.
- Процедуры ограничения свободы на основании запросов Интерпола должны быть четко урегулированы на законодательном уровне.
- Интерпол как одна из самых больших международных организаций должна разработать механизмы ответственности за нарушения со своей стороны, что позволит более эффективно выявлять дисфункции в работе органов Интерпола и выполнять обязательства по соблюдению прав человека.

Фундация «Открытый Диалог» выражает надежду, что тесное сотрудничество руководства Интерпола с международной общественностью будет способствовать повышению эффективности работы надзорных механизмов организации и укреплению гарантий соблюдения прав человека, в т. ч. прав беженцев. Мы просим детально рассмотреть наши рекомендации по усовершенствованию механизмов обработки данных, а также вынести эти рекомендации на обсуждение в Генеральную Ассамблею Интерпола. Соответствующие изменения целесообразно внести не только в регламенты Интерпола, но и в Конституцию организации.

Для получения более детальной информации, пожалуйста, обращайтесь:

Людмила Козловская, Президент Фундации «Открытый Диалог» – lyudmylakozlovska@odfoundation.eu