



---

**Совет по правам человека**

Двадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие**

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

**Рамочные принципы обеспечения защиты прав человека  
жертв терроризма\***

*Резюме*

Настоящий документ является первым ежегодным отчетом, который представил Совету по правам человека новый Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Бен Эммерсон.

В главе II доклада Специальный докладчик перечисляет основные мероприятия, проведенные им с 1 августа 2011 года по 2 апреля 2012 года. В основном докладе, содержащемся в главе III, Специальный докладчик характеризует юридически обязывающие и международно признанные права человека жертв терроризма и подробно останавливается на соответствующих международных обязательствах государств по обеспечению этих прав. Он рекомендует государствам двигаться в направлении закрепления этих прав и обязанностей в специальном международном документе.

---

\* Представлен с опозданием.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1	3
II. Деятельность Специального докладчика .....	2–9	3
III. Обязательства государства, соответствующие правам человека жертв терроризма .....	10–63	4
A. Правовые обязательства государств по защите права на жизнь .....	17–32	7
B. Адъективное обязательство государств проводить независимое и беспристрастное расследование .....	33–45	12
C. Право жертв терроризма создавать представительные организации .....	46–48	17
D. Ответственность государств за обеспечение возмещения ущерба жертвам терроризма .....	49–62	18
IV. Выводы и рекомендации .....	63–69	22
A. Выводы .....	63–65	22
B. Рекомендации .....	66–69	22

## I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Совету по правам человека во исполнение резолюции 19/19 Совета. В докладе Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом перечисляет основные мероприятия, проведенные им с 18 августа 2011 года по 2 апреля 2012 года, тематически уделяя основное внимание вопросу о правах человека жертв террористических актов и соответствующих обязательствах государств.

## II. Деятельность Специального докладчика

2. 19 сентября 2011 года Специальный докладчик принял участие в состоявшемся в ходе пятой сессии Симпозиуме Генерального секретаря по международному контртеррористическому сотрудничеству, на котором он выступил с устным сообщением<sup>1</sup> на тему "Поощрение прав человека и верховенства права в условиях борьбы с терроризмом".

3. 12 октября Специальный докладчик провел в Лондоне консультации с представителями гражданского общества, юристами и национальными правозащитными учреждениями из разных регионов.

4. 20 октября Специальный докладчик выступил со своим первым устным сообщением<sup>2</sup> и представил свой первый доклад (A/66/310) Генеральной Ассамблее, где он выделил два взаимосвязанных направления, входящих в сферу охвата его мандата, на которых он намерен сосредоточить внимание, а именно: обязательства государств в отношении жертв терроризма (пункт 20) и обязанность государств содействовать стратегиям предотвращения терроризма.

5. В октябре 2011 года Специальный докладчик провел в Нью-Йорке встречи с Контртеррористическим комитетом Совета Безопасности; Комитетом 1267/1989 по санкциям в отношении "Аль-Каиды" и его омбудсменом; постоянными представителями Германии и Мексики при Организации Объединенных Наций; с заместителем представителя Соединенных Штатов в Экономическом и Социальном Совете и различными представителями гражданского общества. На уровне секретариата он встречался с председателем Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий (ЦГОКМ) и принял участие в заседании за круглым столом с Рабочей группой по резолюции 1624 (2005) Совета Безопасности Исполнительного директората Контртеррористического комитета (ИДКТК) по вопросу о правозащитных последствиях для прав человека резолюций 1624 (2005) и 1373 (2001) Совета Безопасности.

6. 15 ноября Специальный докладчик выступил с устным сообщением<sup>3</sup> на международном семинаре "Терроризм и стандарты в области прав человека", организованном региональным отделением Управления Верховного комиссара

<sup>1</sup> См. [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SG-SymposiumIntervention\\_SR\\_on\\_CT\\_HR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SG-SymposiumIntervention_SR_on_CT_HR.pdf).

<sup>2</sup> Имеется по адресу <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11736&LangID=E>.

<sup>3</sup> Имеется по адресу <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11737&LangID=E>.

Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в Сантьяго-де-Чили и чилийским Национальным институтом по правам человека.

7. 11 марта 2012 года Специальный докладчик опубликовал статью в датской газете "Берлингске тиденде" в соавторстве с Министром иностранных дел Дании и координатором Европейского союза по вопросу борьбы против терроризма в связи с проведением Европейского дня памяти жертв терроризма.

8. 2 апреля 2012 года Специальный докладчик принял участие в обсуждении группой специалистов вопроса о правах жертв терроризма, проведенном совместно Испанией, ЦГОКМ, Фондом Мигеля Анхеля Бланко (Fundación Miguel Ángel Blanco) и Фондом поддержки жертв терроризма (Fundación Víctimas del Terrorismo).

9. Специальный докладчик благодарит правительство Буркина-Фасо за приглашение посетить страну в ноябре 2011 года, однако он был вынужден отложить эту поездку до 2012 года. Он также выражает признательность за приглашение правительству Гондураса. Правительство Чили сообщило, что эту страну можно будет посетить в 2012 году. После оформления постоянного приглашения всем мандатариям специальных процедур Специальный докладчик направил напоминание относительно невыполненной просьбы о посещении Таиланда. Он также направил просьбу о посещении Нигерии, которая, как и Буркина-Фасо, является страной – партнером в отношении Инициативы ЦГОКМ по оказанию комплексной помощи в целях борьбы с терроризмом. Остаются невыполненными просьбы о посещении Алжира, Малайзии, Филиппин и Российской Федерации. Кроме того, он ожидает приглашения во второй раз посетить Египет.

### **III. Обязательства государства, соответствующие правам человека жертв терроризма**

10. В настоящем докладе определяются основные права человека жертв терроризма, подробно рассматриваются международные обязательства, которые несут государства по защите этих прав, а также рекомендация государствам в отношении шагов по закреплению этих прав и обязательств в специальном международном документе.

11. В начале своей деятельности Специальный докладчик настоятельно призывает государства признать, что намеренное применение насилия, приведшее или могущее привести к лишению жизни, негосударственными субъектами в результате террористического акта во всех случаях со смертельным исходом или с причинением тяжкого физического или психологического вреда равносильно серьезному нарушению прав человека жертвы вне зависимости от вопроса о прямой или косвенной ответственности государства.

12. Некоторые до сих пор утверждают, что террористы, мятежники и другие участники военных действий могут нарушать международное право в области прав человека только в том случае, если степень их организации, контроля над территорией и признания государством в конфликтной ситуации возрастет до уровня полномасштабного мятежа или внутреннего вооруженного конфликта. Однако один из главных принципов международного права в области прав человека состоит в том, что оно должно реагировать на изменения в мире. Некоторые из наиболее серьезных нарушений прав человека сегодня совершаются

негосударственными субъектами, действующими в условиях того или иного рода конфликтов, или от их имени<sup>4</sup>, в том числе внутренними и международными террористическими сетями. Для того чтобы в международном праве в области прав человека своевременно учитывались эти изменения, жертвы террористических актов теперь должны признаваться жертвами серьезных нарушений международного права в области прав человека<sup>5</sup>.

13. Те, кому необходимо обоснование ответственности государств, могут найти его в составе общей обязанности государств, согласно статье 6 Международного пакта о гражданских и политических правах ("Пакт"), охранять право на жизнь каждого человека, находящегося на его территории, а также в том, что "жертвовать жизнью людей вынуждено государство, против которого в большинстве случаев и направлены акты терроризма"<sup>6</sup>. Разумеется, с точки зрения жертвы, массовое убийство гражданских лиц, на которое нацелено большинство террористических кампаний, означает лишение самого основополагающего права человека, принадлежащего всем. Специальный докладчик признает существование убежденных сторонников точки зрения, согласно которой нарушить права человека может только государство или сопоставимые с ним структуры. Однако он с этим мнением не согласен. Ведь можно возразить, что юридическое закрепление жертв терроризма в положении узников доктрины<sup>7</sup> – устарелый и реакционный подход, который может привести к различным формам вторичной виктимизации<sup>8</sup>.

14. Поразительно, что, несмотря на распространение международных соглашений, касающихся пресечения терроризма, ни в одном из них не рассматриваются конкретно права человека жертв и соответствующие обязательства государств. Дегуманизация жертв терроризма признана Генеральной Ассамблеей одним из условий, способствующих распространению терроризма<sup>9</sup>. Специальный докладчик полагает, что международное признание жертв терроризма лицами, чьи основные права человека нарушены, и включение этого принципа в специальный международный документ о правах жертв терроризма послужит укреплению международных усилий по выработке эффективной глобальной контртеррористической стратегии.

15. В главе I Глобальной контртеррористической стратегии содержится призыв к государствам-членам рассмотреть вопрос о создании национальных систем оказания помощи, учитывающих потребности жертв терроризма и их семей и содействующих нормализации их жизни. В главе IV подчеркивается необходимость поощрения и защиты прав жертв террористических актов<sup>10</sup>. Настоящий доклад призван содействовать достижению этих целей, рекомендуя государствам официально признать жертв терроризма жертвами нарушения международных норм в области прав человека и согласовать определенные минимальные

<sup>4</sup> См., например, A/HRC/19/69, пункты 105–120.

<sup>5</sup> См., например, Закон № 29/2011 Испании и пункт 60 настоящего доклада.

<sup>6</sup> Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), "Принятие мер в области уголовного правосудия в целях оказания помощи жертвам актов терроризма" (New York, 2011), para. 68.

<sup>7</sup> Andrew Clapham, *Human Rights Obligation of Non-State Actors* (Oxford, Oxford University Press, 2006), chap. 2.1.

<sup>8</sup> См. Andrew Clapham, "Human rights obligations of non-state actors in conflict situations", *International Review of the Red Cross*, vol. 88, No. 863 (September 2006), pp. 491–523.

<sup>9</sup> Резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи, приложение, глава I, вводный пункт.

<sup>10</sup> Там же, приложение, глава IV.

принципы в специальном международном документе, посвященном обеспечению защиты их основных прав человека.

16. Для целей настоящего доклада Специальный докладчик выделяет четыре основные категории жертв терроризма<sup>11</sup>:

- **Прямые жертвы терроризма.** Физические лица, погибшие или получившие серьезные физические или психические травмы в результате акта терроризма<sup>12</sup>. Террористические акты нередко затрагивают большое число прямых жертв, при этом возникает нарушение или угроза нарушения их основных прав, таких как право на жизнь или право на физическую и моральную неприкосновенность<sup>13</sup>.
- **Вторичные жертвы терроризма.** Физические лица, которые являются членами семьи или иждивенцами прямой жертвы терроризма. Генеральная Ассамблея установила, что под "жертвой" в применимых случаях "может пониматься также прямой член семьи или иждивенец непосредственно пострадавшего лица"<sup>14</sup>. Это определение было прямо признано региональными органами по правам человека в контексте позитивных обязательств государства по защите права на жизнь<sup>15</sup> и расширено за счет включения незарегистрированных браков и аналогичных партнерств в сфере личной жизни<sup>16</sup>. Кроме того, Руководящие принципы в отношении защиты жертв террористических актов Комитета министров Совета Европы распространяют защиту, предусмотренную в Руководстве, при соответствующих обстоятельствах на членов семьи прямой жертвы (глава I – Принципы, пункт 1).
- **Косвенные жертвы терроризма.** Лица, которым был причинен серьезный физический или психический вред в качестве косвенного результата террористического акта. В эту категорию входят: а) мирные граждане (такие, как заложники или случайные свидетели), погибшие или раненные в результате применения силы с возможным смертельным исходом против подозреваемых в терроризме; б) свидетели, перенесшие психическую травму, став очевидцами насильственного инцидента, связанного с терроризмом, или его непосредственных последствий; в) лица, подвергшиеся применению средств с возможным смертельным исходом представителями государства, будучи ошибочно признанными подозреваемыми в терроризме<sup>17</sup>; г) спасатели, получившие серьезную физическую или пси-

<sup>11</sup> См. также Rianne Letschert, Ines Staiger and Antony Pemberton (eds.), *Assisting Victims of Terrorism: Towards a European Standard of Justice* (2010), pp. 16–20.

<sup>12</sup> См. резолюции Генеральной Ассамблеи 40/34 (1985); 60/147 (2005), приложение, глава V, пункт 8.

<sup>13</sup> О национальной практике и законодательстве см. публикацию УНП ООН (сноска 6 выше), пункты 70–129.

<sup>14</sup> См. сноску 12 выше.

<sup>15</sup> См. European Court of Human Rights (ECHR), *Osman v. The United Kingdom*, no. 87/1997/871/1083.

<sup>16</sup> См. ЕСПЧ, *Finogenov and others v. Russia*, nos. 18299/03 и 27311/03, para. 205; также Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), *Velasquez Rodriguez v. Honduras*, Judgment of 21 July 1989, paras. 50–52; и *Aloeboetoe et al. v. Surinam*, Judgment of 10 September 1993, para. 71.

<sup>17</sup> Типичным для этой категории является дело Хуана Чарльза де Менезеса, который был смертельно ранен в вагоне лондонского метро 22 июля 2005 года, когда его ошибочно приняли за одного из ответственных за взрывы в Лондоне.

хическую травму в результате участия в операции по оказанию помощи в чрезвычайной ситуации<sup>18</sup>.

- **Потенциальные жертвы терроризма.** Для целей содействия всеобъемлющему определению основных прав и обязательств в данной сфере дополнительную важную категорию составляют потенциальные жертвы будущих актов терроризма. На них в первую очередь распространяются позитивные обязательства государства согласно статье 6 Международного пакта о гражданских и политических правах. Кроме того, недопущение будущих террористических актов служит важным компонентом обоснования обязательства государства в соответствии со статьей 6 Пакта проводить своевременное, тщательное, независимое и объективное расследование любого террористического акта.

## A. Правовые обязательства государств по защите права на жизнь

17. Первое обязательство любого государства – и, по существу, неотъемлемая составляющая смысла его существования – заключается в защите жизней его граждан и всех лиц, находящихся на его территории и под его юрисдикцией (A/66/310, пункт 20). Право на жизнь согласно статье 6 Пакта<sup>19</sup> характеризуется как высшее право человека<sup>20</sup>; это неотъемлемое право по смыслу пункта 2 статьи 4 Пакта<sup>21</sup>.

18. Обязательства государств согласно статье 6 Пакта выходят за пределы воздержания от преднамеренного и произвольного лишения жизни представителями государства. Статья 6 также включает позитивную обязанность государства принимать надлежащие меры для защиты жизни людей, находящихся в пределах его юрисдикции. В региональных правозащитных органах уже давно сложилась судебная практика в отношении позитивного обязательства государств защищать людей от смертельно опасных травм в результате преступных деяний третьих лиц<sup>22</sup>. Точнее, они разработали стандарты в отношении обязанности государств защищать право на жизнь в условиях актов терроризма. В Руководящих принципах в отношении прав человека и борьбы с терроризмом Совета Европы содержится указание на "императивную обязанность государств защищать свое население от возможных террористических актов" (преамбула, пункт f), тогда как Межамериканская комиссия по правам человека подчеркивает, что "государство имеет право и обязанность гарантировать безопасность для всех"<sup>23</sup>. Обязанность государства поддерживать национальную безопасность и его обязательство обеспечивать защиту прав человека всех, кто находится под его юрисдикцией, таким образом, равносильны комплексу взаимодополняющих, одновременных и взаимоусиливающих обязательств.

<sup>18</sup> См. сноску 12.

<sup>19</sup> См. также: Европейская конвенция о защите прав человека, статья 2; Африканская хартия прав человека и народов, статья 4; American Convention on Human Rights, art. 4; Пересмотренная Арабская хартия прав человека (2004 год), статья 5.

<sup>20</sup> Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, 2<sup>nd</sup> edition (Rhein, Engel, 2005), p. 121.

<sup>21</sup> Human Rights Committee, general comment No. 6 (1982), para. 1.

<sup>22</sup> См. ECHR, *Osman v. The United Kingdom*; *LC B v. The United Kingdom*, no. 23413/94, 9 June 1998, para. 36; IACtHR, *Velasques Rodriguez v. Honduras*, para. 166.

<sup>23</sup> Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), "Report on Terrorism and Human Rights", para. 107, Имеется по адресу <http://www.cidh.oas.org/Terrorism/Eng/toc.htm>; see also IACtHR, *Neira-Alegria et al. v. Peru*, Judgment of 19 January 1995.

19. Само собой разумеется, что на государствах лежит международно-правовое обязательство введения в уголовное право действенных положений, касающихся поощрения<sup>24</sup>, подготовки и совершения преступных террористических деяний, при поддержке со стороны правоохранительных механизмов для предотвращения, пресечения и наказания за нарушение таких положений<sup>25</sup>. В целях обеспечения эффективной защиты права на жизнь и физическую безопасность необходимые средства защиты должны быть тщательно разработаны в соответствии с национальным законодательством<sup>26</sup>.

20. Право на жизнь согласно статье 6 Пакта не может толковаться таким образом, что государства попадают в положение гаранта против любой террористической угрозы, поскольку в этом случае на власти ложится несоразмерное бремя<sup>27</sup>. Однако в определенных обстоятельствах на представителей государства может возлагаться позитивное обязательство по осуществлению оперативных мер с целью недопущения террористического акта<sup>28</sup>. Для возникновения такого позитивного оперативного обязательства должно быть установлено, что i) властям было известно или должно было быть известно о ii) существовании в соответствующее время реального и непосредственного iii) риска для жизни установленного лица или группы лиц, находящихся под их юрисдикцией, вследствие iv) преступных деяний третьего лица и что они не v) приняли меры в пределах своих предоставленных законом полномочий и имеющихся ресурсов и в соответствии со своими международными обязательствами, с помощью которых, согласно объективной и обоснованной оценке, этого риска можно было бы избежать<sup>29</sup>.

21. В связи с требованием i) государствам следует создавать эффективные механизмы для выявления потенциальных будущих угроз террористических актов, анализировать информацию с разумной тщательностью, достигнуть информированной оценки рисков и принять надлежащие действия. Эти действия могут включать не только устранение угрозы нападения правоохранительными органами, но и в соответствующих случаях информирование населения. Многие государства образовали специальные учреждения, большей частью в виде служб разведки или безопасности, задача которых состоит в выявлении потенциальных угроз для национальной безопасности, включая террористические угрозы, посредством сбора и анализа соответствующих данных. Деятельность таких органов должна находиться в полном соответствии с нормами международного права в области прав человека<sup>30</sup>.

<sup>24</sup> См. резолюции 1372 (2001) и 1625 (2005) Совета Безопасности.

<sup>25</sup> ECHR, *Osman v. The United Kingdom*, paras. 115–116.

<sup>26</sup> ECHR, *A v. The United Kingdom*, no. 100/1997/884/1096; *X and Y v. The Netherlands*, no. 8978/80.

<sup>27</sup> См. сноску 25 выше; см. также ECHR, *Branko Tomašić and Others v. Croatia*, no. 46598/06, para. 50; ECHR, *Giuliani and Gaggio v. Italy*, no. 23458/02, Judgment of 24 March 2011, para. 245.

<sup>28</sup> См. сноску 25.

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> См. Подборку оптимальных практических методов, применяемых в отношении законодательной и институциональной основы и мер, которые обеспечивают соблюдение прав человека специальными службами в условиях борьбы с терроризмом, в том числе касающихся надзора за их деятельностью, опубликованную бывшим Специальным докладчиком (A/HRC/14/46, пункты 9–50).



22. В том, что касается требования ii), власти, как правило, не располагают всеми соответствующими фактами заранее и поэтому нередко вынуждены планировать контртеррористические операции на основе предположений, не содержащих достаточной информации. Государственные органы ежедневно сталкиваются с огромным объемом сведений о возможных угрозах безопасности<sup>31</sup>. Одни только оценки постфактум не могут служить единственной основой для выводов об ответственности государства за нарушение права на жизнь. Однако им может принадлежать главная роль, если соответствующим органам поручается провести расследование с целью извлечения уроков из террористического инцидента, с тем чтобы власти могли лучше предотвращать аналогичные инциденты в будущем.

23. В связи с требованием iii) необходимо различать случаи, когда власти ранее приняли обязательство обеспечивать личную защиту лица или группы лиц, в отношении которых установлено наличие конкретного риска (в таком случае можно сказать, что власти взяли на себя прямую ответственность за гарантирование физической безопасности таких лиц или группы лиц<sup>32</sup>), и случаи, в которых такое обязательство является общей обязанностью государства предоставлять надлежащую защиту от общей угрозы со стороны терроризма для населения в целом<sup>33</sup>. В последнем случае государствам необходимо находить баланс между конкурирующими задачами, включая защиту прав других людей на свободу и безопасность, справедливый суд, неприкосновенность частной жизни, свободу выражения мнений и свободу передвижения. Они могут быть, кроме того, ограничены необходимостью распределения скудных ресурсов. Таким образом, государства должны иметь определенную свободу действий в планировании общей стратегии борьбы с терроризмом и в выборе из имеющихся у них законодательных, исполнительных и оперативных средств для выполнения своих позитивных оперативных обязательств в соответствии со статьей 6 Пакта<sup>34</sup>.

24. Что касается термина "преступный" в требовании iv), нет необходимости проводить в этой связи различие между терроризмом и другими преступлениями против личности или собственности. Специальный докладчик принимает и вновь подтверждает подход своего предшественника, согласно которому все террористические акты должны квалифицироваться как обычные преступления и рассматриваться в правовой и институциональной системе обычного уголовного права<sup>35</sup>.

25. Что касается требования v), контртеррористические меры должны полностью соответствовать международному праву в области прав человека и гуманитарному праву. Они должны уважать право на жизнь подозреваемых и свидетелей; полный запрет на применение пыток или других видов жестокого обращения или наказания во время допроса или задержания; право на свободу и безопасность; право на справедливое и публичное разбирательство независимым и беспристрастным судом; принцип правовой определенности и отсутствия обратной силы в применении уголовного права; а также права на неприкосновенность частной жизни с условием соответствия лица определенным требованиям, свободу выражения мнений и свободу ассоциаций. Контртеррористи-

<sup>31</sup> См., например, "Coroner's Inquests into the London Bombings of 7 July 2005", Report under rule 43 of the Coroner's rules 1984, пункты 11–12.

<sup>32</sup> См. сноску 25.

<sup>33</sup> ECHR, *Mastromatteo v. Italy*, no. 37703/97, para. 69; *Maiorano and Others v. Italy*, no. 28634/06, para. 107.

<sup>34</sup> ECHR, *Ciechonska v. Poland*, no. 19776/04, para. 65.

<sup>35</sup> См. A/HRC/16/51, пункт 21, практический метод 3.1.

ческие меры должны быть также тщательно разработаны с учетом установленной конкретной угрозы при недопущении дискриминации, в том числе неоправданных различий в отношении к конкретным религиозным или этническим группам или иностранным гражданам<sup>36</sup>. Принятие контртеррористических мер, нарушающих права человека, признано Генеральной Ассамблеей одним из обстоятельств, ведущих к распространению терроризма<sup>37</sup>. Специальный докладчик считает бесспорным то, что нарушение государством прав человека в процессе борьбы с угрозой терроризма дает пропагандистский выигрыш террористам и обеспечивает им искаженные аргументы, с помощью которых они вербуют новых сторонников. Такие меры не только являются международно-противоправными, они также увеличивают – неизвестно, в какой степени, – риск для потенциальных будущих жертв терроризма.

26. Важным аспектом требования v) является позитивная обязанность вмешательства государства в ходе крупного террористического акта и его последствий. Требования статьи 6 Пакта подразумевают, что любая спасательная операция должна осуществляться на основе тщательно продуманного общего плана чрезвычайных мер, разработанного и утвержденного органами власти. Государства обязаны планировать такие операции, максимально снижая риск причинения вреда здоровью<sup>38</sup>.

27. В случае преднамеренного применения представителями государства силы со смертельным исходом возможна угроза не только для жизни подозреваемого, но и для случайных свидетелей. Это особенно справедливо при применении огнестрельного оружия. В отношении случаев захвата заложников террористами Европейский суд по правам человека установил, что "первостепенной целью [спасательной] операции должна быть защита жизни от неправомерного применения насилия"<sup>39</sup>. Поэтому контртеррористические операции, повлекшие за собой смерть, должны быть подвергнуты глубокому судебному или иному независимому исследованию с целью определения законности действий представителей государства, осуществивших применение силы со смертельным исходом, но и соразмерности операции в целом, включая ее планирование и контролирование<sup>40</sup>.

28. Специальный докладчик глубоко осознает многообразные трудности, с которыми сталкиваются государства, защищая население от террористических актов, и признает всю сложность данной проблемы. Точнее говоря, следует иметь в виду трудности, связанные с охраной порядка в современном обществе, непредсказуемость поведения людей и выбором оперативных действий с точки зрения приоритетов и имеющихся ресурсов<sup>41</sup>. Выбор средств может зависеть от того, насколько власти контролируют конкретную ситуацию<sup>42</sup>. Тем не менее

<sup>36</sup> См. ECHR, *A and others v. The United Kingdom*, no. 3455/05.

<sup>37</sup> См. резолюцию 60/288 Генеральной Ассамблеи.

<sup>38</sup> См. также ECHR, *Finogenov and Others v. Russian Federation*, nos. 18299/03 и 27311/03, paras. 243–262.

<sup>39</sup> ECHR, *Isayeva v. Russia*, no. 57950/00, para. 191; также IACtHR, *Miguel Castro Castro Prison v. Peru*, Judgment of 25 November 2006, para. 228(d); и the Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (Havana, 27 August to 7 September 1990), имеется по адресу <http://www2.ohchr.org/english/law/firearms.htm>.

<sup>40</sup> См. ECHR, *McCann v. the United Kingdom*, no. 18984/91, paras. 150 and 205.

См. раздел В ниже относительно объема таких обязательств по расследованию.

<sup>41</sup> См. также ECHR, *Makaratzis v. Greece*, no. 50385/99, para. 69; *Maiorano and Others v. Italy*, para. 105.

<sup>42</sup> См. ECHR, *Finogenov and Others v. The Russian Federation*, nos. 18299/03 and 27311/03, para. 213.

добросовестное исполнение этих важных и трудных обязанностей составляет одну из главных функций государственности.

29. Помимо правоохранительных мер, определенных в разделе II Глобальной контртеррористической стратегии<sup>43</sup>, государства несут ответственность за осуществление превентивных инициатив, направленных на снижение риска террористических актов в будущем. Это можно рассматривать как один из аспектов позитивного обязательства в соответствии со статьей 6 Пакта по принятию мер для защиты жизни будущих потенциальных жертв террористических актов. Государства должны бороться не только с проявлениями терроризма, но и с его причинами, как предусмотрено в главе I Стратегии. Условия, способствующие распространению терроризма, определенные государствами-членами, включают затянувшиеся неурегулированные конфликты; дегуманизацию жертв терроризма во всех его формах и проявлениях; отсутствие правопорядка; нарушение прав человека; этническую, национальную и религиозную дискриминацию; политическую изоляцию; социально-экономическую маргинализацию и отсутствие благого правления<sup>44</sup>.

30. Специальный докладчик полагает, что потенциал Организации Объединенных Наций в предупреждении конфликтов, проведении переговоров, посредничестве, примирении, поддержании мира и миростроительстве<sup>45</sup> должен более активно востребоваться и включаться в национальные контртеррористические стратегии. В этой связи он приветствует выдвинутую рабочей группой ЦГОКМ по предупреждению и урегулированию конфликтов инициативу, касающуюся выпуска руководства для посредников Организации Объединенных Наций<sup>46</sup>.

31. Предполагаемое наличие связи между бедностью и терроризмом – спорный вопрос<sup>47</sup>. Однако, по мнению Специального докладчика, существуют как минимум "схемы зависимости", дающие основание полагать, что общества, для которых характерна экономическая, социальная, политическая и образовательная изоляция "нередко служат питательной средой для "вскармливания" или вербовки террористов" (A/HRC/6/17, пункт 64). По мнению Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), усилия по предупреждению терроризма должны концентрироваться на проблемах, порождаемых неравенством и социальной изоляцией<sup>48</sup>.

32. В заключение, таким образом, Специальный докладчик убежден, что контртеррористические меры при соблюдении прав человека способствуют предупреждению вербовки людей для совершения актов терроризма (A/HRC/16/51, пункт 12). Нарушения прав человека слишком часто вызывали недовольство, побуждающее людей делать ошибочный выбор и прибегать к терроризму. Выделение сообществ и несоразмерное применение к ним правоохранительных мер влечет за собой риск коллективного отчуждения. В государствах, отсут-

<sup>43</sup> Резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи, приложение, глава II, пункт 3.

<sup>44</sup> См. также приложение, глава I.

<sup>45</sup> См. также приложение, глава I, пункт 1.

<sup>46</sup> См. "Guidelines for UN Mediators – Terrorism," имеется по адресу [http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/web\\_wg\\_preventing\\_resolving\\_conflicts\\_guidance\\_for\\_mediators.pdf](http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/web_wg_preventing_resolving_conflicts_guidance_for_mediators.pdf).

<sup>47</sup> CTITF, "First Report of the Working Group on Radicalisation and Extremism that Lead to Terrorism: Inventory of State Programmes," para. 20, имеется по адресу <http://www.un.org/terrorism/pdfs/radicalization.pdf>; see also A/59/2005, para. 16.

<sup>48</sup> OECD, *A Development Co-operation Lens on Terrorist Prevention: Key Entry Points for Action*, DAC Guidelines and Reference Series (OECD, 2003), pp. 8–9, имеется по адресу <http://www.oecd.org/dataoecd/17/4/16085708.pdf>.

павших от своих обязательств в области прав человека на основании чрезвычайного положения в стране или прибегавших к военным средствам в борьбе с терроризмом, наблюдалось разрушение институциональных, процессуальных и существенных средств обеспечения безопасности. Коллективная приверженность международного сообщества защите прав потенциальных будущих жертв терроризма неизбежно порождает не менее твердую приверженность принципам международного права в области прав человека в концепции и реализации контртеррористической стратегии.

## **В. Адъективное обязательство государств проводить независимое и беспристрастное расследование**

33. Статья 15 Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма признает обязанность государств проводить расследование фактов предполагаемого преступления, связанного с терроризмом, судебного преследования и выдачи предполагаемого виновника. По мере усиления транснационального характера террористических сетей происходит соответственное развитие международного сотрудничества и правовой взаимопомощи в проведении расследований и судебном преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, связанных с терроризмом. Теперь государства обязаны сотрудничать в транснациональных контртеррористических расследованиях (включая арест и задержание подозреваемых) по запросу о правовой взаимопомощи и выдаче подозреваемых и лиц, скрывающихся от правосудия<sup>49</sup>. Однако эти обязательства вступают в силу при условии соблюдения государствами изначальных международных обязательств об отказе в предоставлении такой помощи, если в результате лицо подвергнется реальному риску применения к нему пыток или бесчеловечного или унижающего достоинство обращения<sup>50</sup> или "вопиющей несправедливости"<sup>51</sup>.

34. Региональные суды подчеркивают, что судебное преследование или выдача лиц, подозреваемых в совершении противозаконных убийств, является одной из превентивных мер<sup>52</sup>. Таким образом, обязанность государства проводить следственные действия и судебное преследование лиц, подозреваемых в террористической деятельности, напрямую связана с его обязательством пресекать безнаказанность и предотвращать будущие акты терроризма. В отношении лиц, подозреваемых по объективным и разумным основаниям в причастности к подготовке или совершению актов терроризма или подстрекательству или побуждению к таким актам, должно проводиться надлежащее расследование, и в соответствующих случаях они должны быть подвергнуты судебному преследова-

<sup>49</sup> См. ЮНОДК, *Пособие по международному сотрудничеству в области уголовного правосудия в связи с терроризмом* (Нью-Йорк, 2009 год), Модули I.B и I.C.

<sup>50</sup> См. ECHR, *Soering v. The United Kingdom*, no. 14038/88; относительно сотрудничества спецслужб с государствами, применяющими пытки, см. HM Government, "Consolidated Guidance to Intelligence Officers and Service Personnel on the Detention and Interviewing of Detainees Overseas, and on the Passing and Receipt of Intelligence Relating to Detainees" (United Kingdom, July 2010). Данный документ был рассмотрен Арбитражным судом Высокого суда правосудия Англии и Уэльса в ходе рассмотрения дела *Equality and Human Rights Commission v Prime Minister & Ors* [2011] EWHC 2401 (Admin) (3 October 2011), который постановил, что допрос подозреваемого в другом государстве всегда будет считаться незаконным в случае применения при допросе "колпака".

<sup>51</sup> См. ECHR, *Othman (Abu Qatada) v. The United Kingdom*, no. 8139/09.

<sup>52</sup> См., например, ECHR, *Kaya v. Turkey*, no. 22535/93, para. 85.

нию, осуждению и наказанию в соответствии с обычными нормами уголовно-процессуального права<sup>53</sup> либо выданы другому государству, чтобы там предстать перед судом. В любом случае это означает, что последующий суд над лицом, обвиняемым в причастности к акту терроризма, будет отвечать международным стандартам справедливого и публичного судебного разбирательства независимым и беспристрастным гражданским судом. Открытое судебное заседание даст возможность жертвам и членам их семей воочию наблюдать, как совершается правосудие. Бессрочное или тайное содержание под стражей подозреваемых в терроризме без предъявления обвинения или суда, напротив, не только противоречит международному праву<sup>54</sup>, но и исключает возможность участия жертв в процессе привлечения виновных к ответственности.

35. Специальный докладчик согласен с мнением Европейского суда по правам человека о том, что обязательство государства защищать жизнь людей требует эффективного официального расследования любых случаев убийства или причинения тяжких телесных повреждений в результате применения силы со смертельным или потенциально смертельным исходом в связи с терроризмом, независимо от того, стали они результатом противоправного акта терроризма, совершенного негосударственным субъектом, или действий или бездействия представителей государства при осуществлении контртеррористической стратегии<sup>55</sup>.

36. В своей развивающейся судебной практике Европейский суд по правам человека установил ряд критериев для оценки эффективности такого расследования, которое может проводиться путем дознания, официального следствия, независимого расследования или комплекса механизмов. Однако обязательство государства не может выполняться просто за счет наличия гражданско-правового средства судебной защиты по инициативе жертвы или его/ее родственников. По мнению Специального докладчика, в каждом случае должны быть удовлетворены следующие минимальные требования:

- как только дело попадает в поле зрения официальных органов, они должны действовать в установленном порядке и не ждать, когда родственниками погибшего будет подана официальная жалоба<sup>56</sup>. Это относится не только к случаям смерти в результате террористического акта, но и в результате действий представителей государства в ходе контртеррористической операции, а также к случаям вероятного преступного бездействия представителей государства в отношении принятия превентивных мер по предотвращению акта терроризма;
- расследование должно всегда начинаться безотлагательно. При своевременном расследовании больше вероятность получения достоверных доказательств. Несмотря на возможные препятствия, задерживающие про-

<sup>53</sup> См. A/HRC/16/51, практический метод 3, пункт 1; также Human Rights Committee general comment No. 6 (1982), para. 3; CCPR/CO/73/UK; CCPR/CO/73/UKOT, para. 8.

<sup>54</sup> Даже в случае официального отступления государства от международных или региональных инструментов в области прав человека на основании чрезвычайной ситуации в своей стране меры по задержанию должны, тем не менее, носить исключительный и временный характер, а степень отступления должна во всех отношениях соответствовать нормам соразмерности и недискриминации; см., например, ECHR, *A and others v. The United Kingdom*, no. 3455/05.

<sup>55</sup> ECHR, *Branko Tomašić and Others v. Croatia*, no. 46598/06, para. 62.

<sup>56</sup> См. также ECHR, *İlhan v. Turkey*, no. 22277/93, para. 63.

движение в расследовании, оно должно проводиться без неоправданной задержки<sup>57</sup>;

- во всех случаях сразу после начала расследования следует принять меры по полному информированию родственников о ходе расследования и обеспечению соответствующей возможности для их участия в этом процессе;
- расследование должно приводить к установлению и наказанию виновных. Принцип ответственности распространяется на ситуации, когда предполагается, что причиной смертельного исхода или опасного для жизни телесного повреждения стало небрежное применение смертельно опасной силы или бездействие вследствие небрежности в предотвращении террористического акта;
- в случаях, касающихся ответственности государства, следственные органы должны быть полностью независимы от лиц, потенциально причастных к данному инциденту<sup>58</sup>, что означает не только отсутствие иерархической или институциональной связи, но и практическую независимость<sup>59</sup>. Потенциально причастные лица не должны иметь надзорных полномочий – прямых или косвенных – в отношении лиц, проводящих расследование<sup>60</sup>;
- необходимо наличие соответствующего компонента контроля со стороны общества за ходом расследования и его результатами в целях обеспечения привлечения к ответственности. Это важно для поддержания общественного доверия к приверженности власти обеспечению верховенства права и предотвращения возникновения тайного сговора или терпимости в отношении противоправных действий или бездействия<sup>61</sup>;
- правоохранительные органы должны предпринять разумные шаги по сбору и оценке всех потенциально относящихся к делу доказательств. Следователи должны запросить необходимые заключения судебно-медицинской экспертизы и результатов вскрытия с указанием полного и объективного описания данных исследования; фиксировать все потенциально относящиеся к делу источники доказательств; совершать выезды на место; установить, опросить и снять всеобъемлющие письменные показания всех свидетелей<sup>62</sup>. Любые выводы должны базироваться на полном,

<sup>57</sup> См., например, ECHR, *Yaşa v. Turkey*, no. 22495/93, paras. 102–104; *Cakıcı v. Turkey*, no. 23657/94, paras. 80, 87 and 106; *Mahmut Kaya v. Turkey*, no. 22535/93, paras. 106–107; *Isayeva, Yusupova and Bazayeva v. Russia*, nos. 57947-49/00, para. 212; *Benyueva and Others v. Russia*, no. 8347/05, para. 112.

<sup>58</sup> См. ECHR, *Güleç v. Turkey*, no. 21593/93, paras. 81–82; *Öğür v. Turkey*, no. 21594/93, paras. 91–92.

<sup>59</sup> См., например, ECHR, *Bati and Others v. Turkey*, no. 33097/96 and 57834/00, para. 135; *Ergi v. Turkey*, no. 23818/94, paras. 83–84.

<sup>60</sup> ECHR, *Davydov and Others v. Ukraine*, nos. 17674/02 and 39081/02, para. 277.

<sup>61</sup> См. ECHR, *Güleç v. Turkey*, no. 21593/93, para. 82; *Gül v. Turkey*, no. 22676/93, para. 93.

<sup>62</sup> Список обязательных следственных действий см. в ECHR, *Gül v. Turkey*, no. 22676/93, paras. 89–90; также *Tanrikulu v. Turkey*, no. 23763/94, para. 109; *Salman v. Turkey*, no. 21986/93, para. 106; *Musayev and Others v. Russia*, nos. 57941/00, 58699/00 и 60403/00, para. 162; *Nachova and Others v. Bulgaria*, nos. 43577/98 и 43579/98, para. 113; также сноску 62 выше.

объективном и непредвзятом анализе доказательств, в том числе на исследовании собственных действий правоохранительных органов<sup>63</sup>;

- во всех случаях следователи должны быть подлинно беспристрастными и не иметь предубеждений относительно расследуемого ими дела или личности ответственных за лишение жизни. Не должны они и применять в расследовании подход, который может содействовать или защищать интересы возможно виновных представителей государства<sup>64</sup>. Они должны быть абсолютно свободны от неправомерного воздействия<sup>65</sup>;
- если расследование приводит к уголовному или иному судебному разбирательству, должна быть обеспечена возможность реального участия родственников<sup>66</sup>.

37. Жертве или членам семьи жертвы в любом случае должна предоставляться информация, необходимая для использования прав, принадлежащих им по национальному законодательству, участвовать в уголовном судопроизводстве в отношении подозреваемого. Все государства должны создать службу поддержки для оказания помощи жертвам терроризма на всем протяжении судебного процесса вплоть до исчерпания всех обычных процедур обжалования. Специалисты должны ознакомить жертвы или их родственников с их правами и направить в учреждения, где они смогут получить необходимую помощь<sup>67</sup>.

38. В зависимости от конкретных особенностей национальной системы уголовного правосудия жертвы могут иметь право вмешательства в процесс судебного разбирательства. В некоторых государствах участие жертвы может выражаться в отводе обвинителя или в оказании содействия стороне обвинения. В других странах жертвам позволено участвовать в процессе в качестве третьей стороны. В третьих, им разрешается представлять "заявления потерпевших" с описанием последствий предполагаемого преступления и/или представлять свои соображения независимо от стороны обвинения<sup>68</sup>.

39. Как правило, права на участие жертвы шире признаются в следственных системах, чем в состязательных<sup>69</sup>. Однако в любом судебном преследовании за преступления, связанные с терроризмом, присутствуют интересы трех сторон – обвиняемого, жертвы и обвинителя. С поправкой на различия в национальных системах Специальный докладчик настоятельно рекомендует государствам, у которых на данный момент отсутствует возможность для участия жертвы акта терроризма или его/ее родственников в уголовном процессе против совершившего его лица (кроме участия в качестве свидетеля), серьезно и безотлагательно рассмотреть вопрос о реализации одной или нескольких из указанных выше инициатив<sup>70</sup>. Специальный докладчик считает официальное признание жертв

<sup>63</sup> ECHR, *Finogenov and Others v. The Russian Federation*, nos. 18299/03 и 27311/03, paras. 272, 274.

<sup>64</sup> По аналогии с принципами независимости суда, определенными Комитетом по правам человека, communication No. 387/1989, *Karttunen v. Finland*, Views adopted on 23 October 1992, para. 7.2.

<sup>65</sup> Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights* (см. сноску 20 выше), pp. 320–321.

<sup>66</sup> ECHR, *McCann v. The United Kingdom*, no. 18984/91, para. 162.

<sup>67</sup> ЮНОДК, "Принятие мер в области уголовного правосудия в целях оказания помощи жертвам актов терроризма" (Нью-Йорк, 2011 год), пункты 130–145.

<sup>68</sup> Там же.

<sup>69</sup> Там же, пункты 52–53.

<sup>70</sup> См. доклад Симпозиума Генерального секретаря по вопросу поддержки жертв терроризма, состоявшегося в Нью-Йорке в сентябре 2008 года, доступен на <http://www.un.org/terrorism/pdfs/UN%20Report%20on%20Supporting%20Victims%20of%20Terrorism.pdf>.

терроризма в уголовном судопроизводстве важным элементом гуманизации жертв, тем самым открыто усиливая гуманитарные последствия терроризма.

40. Помимо требования о создании финансируемой государством службы поддержки для обеспечения активного участия любой жертвы, независимо от финансового положения, в любом судебном разбирательстве нередко совершенно необходима юридическая помощь или содействие<sup>71</sup>. В случае многочисленной группы жертв следует при необходимости предусмотреть их совместное представительство одним профессиональным юристом или объединением юристов. Жертвы и члены их семей должны также иметь право на бесплатный перевод на язык, который они понимают, независимо от их функции в данном процессе<sup>72</sup>.

41. Если жертвы или члены их семьи проживают не в том государстве, где ведется судебное разбирательство в отношении подозреваемых, государство, осуществляющее судебное преследование, должно реально обеспечить им удаленное участие. Обязательства такого рода могут быть возложены и на государство, в котором проживает жертва.

42. Во избежание вторичной виктимизации государство должно обеспечить ведение уголовного судопроизводства с особым отношением к потерпевшим. Если жертвы терроризма сообщали информацию правоохранительным органам или вызываются для дачи свидетельских показаний в суд, возможна угроза для их права на жизнь, физическую безопасность и неприкосновенность частной жизни<sup>73</sup>. Государства должны "организовать уголовное судопроизводство таким образом, чтобы эти интересы неоправданно не подвергались опасности"<sup>74</sup>, всегда с учетом необходимости мер безопасности в целях обеспечения совместности мер защиты с правом обвиняемого на справедливое и публичное разбирательство, предусмотренным статьей 14 Пакта<sup>75</sup>. Государства должны, таким образом, обеспечить наличие средств защиты информаторов и свидетелей посредством принятия адекватных мер по их охране. Такие меры не только предусматриваются позитивными обязательствами государств в отношении жертвы, они также необходимы, в первую очередь, чтобы побудить свидетелей заявить о себе.

43. Уголовное судопроизводство, в том числе обычные процедуры обжалования, должно проводиться в разумно ускоренные сроки в соответствии со статьей 14 Пакта. Тем самым не только гарантируется право обвиняемого на проведение судебного разбирательства в разумные сроки, но и не допускает продления страданий жертвы или его/ее родственников в связи с неопределенностью ситуации.

44. Если после расследования акта терроризма не возбуждается уголовное преследование, компетентный орган уголовного преследования должен пред-

<sup>71</sup> См. European Union, Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings (2001/220/JHA), art. 4, paras. 1 and 2 (a)–(c), and art. 6.

<sup>72</sup> О национальной практике и законодательстве см. ЮНОДК, "Принятие мер в области уголовного правосудия в целях оказания помощи жертвам актов терроризма" (Нью-Йорк, 2011 год, пункты 146–226).

<sup>73</sup> ECHR, *Doorson v. The Netherlands*, no. 20524/92.

<sup>74</sup> Court of Appeal of England and Wales, *A and others v. Lord Saville of Newdigate* [2002] 1 WLR 1249; также House of Lords of the United Kingdom, в *Re Officer L* [2007] 1 WLR 2135.

<sup>75</sup> ECHR, *Van Mechelen v. The Netherlands*, nos. 21363/93, 21364/93, 21427/93, 22056/93, paras. 56–65.



ставить основания для такого решения<sup>76</sup>. Государства должны дать возможность жертвам оспорить любое такое решение в независимом суде или трибунале или другом аналогичном органе<sup>77</sup>.

45. Право жертв терроризма на неприкосновенность частной жизни и уважение семейной жизни должно охраняться от неоправданного вторжения. В определенных обстоятельствах жертвам и членам их семей может потребоваться защита от чрезмерного воздействия средств массовой информации<sup>78</sup>. Медицинская информация и другие сведения личного характера могут также нуждаться в защите от не вызванного необходимостью разглашения в ходе уголовного судопроизводства<sup>79</sup>.

### **С. Право жертв терроризма создавать представительные организации**

46. В ряде стран созданы неправительственные организации с целью содействия интересам жертв терроризма<sup>80</sup>. Такие организации играют важнейшую роль в обеспечении надлежащего понимания нужд жертв и информирования о них. Они заслуживают всяческого одобрения за то, как они отстаивают интересы жертв, представляя конкретных людей и рассказывая о человеческих трагедиях, которые несет с собой терроризм.

47. Организации, представляющие жертв терроризма, обладают правами на свободу ассоциаций и выражения мнений, предусмотренными статьями 19 и 22 Пакта, в том числе право выступать с критикой органов государственной власти. Любое вмешательство государства в беспрепятственное осуществление таких прав (включая требование официальной регистрации) должно быть предписано законом, диктоваться законными интересами общества и быть строго соразмерным по масштабам<sup>81</sup>. Таким организациям должен быть обеспечен беспрепятственный доступ в независимый и непредвзятый суд или трибунал, обладающий правом отменить ограничение.

48. Государства должны также предоставить организациям, представляющим жертвы терроризма, гарантии против незаконного вмешательства негосударственных субъектов<sup>82</sup>. В случае необходимости таким организациям следует обеспечивать эффективные меры защиты от опасности преследования со стороны лиц, совершивших террористический акт, или их сторонников, а также от предпринимаемых кем бы то ни было попыток запугать их или заставить молчать.

<sup>76</sup> Divisional Court of England and Wales, *R v. DPP ex parte Manning and Melbourne* [2000] 3 WLR 463.

<sup>77</sup> См. Rianne Letschert, Ines Staiger and Antony Pemberton (eds.) (сноска 11 выше), *Tilburg Declaration, recommendation V.3*.

<sup>78</sup> О национальной практике и законодательстве см. публикацию ЮНОДК (сноска 73 выше), пункты 235–291.

<sup>79</sup> ECHR, *Z v. Finland*, no. 22009/93; *Craxi (No. 2) v. Italy*, no. 25337/94.

<sup>80</sup> См., например, Глобальная сеть оставшихся в живых жертв терроризма (<http://www.globalsn.net>); Европейская сеть ассоциаций жертв терроризма ([www.europeanvictims.net/](http://www.europeanvictims.net/)).

<sup>81</sup> Human Rights Committee, general comment no. 34 (2011), para. 34.

<sup>82</sup> В контексте свободы собраний, см. ECHR, *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, no 10126/82, para. 32.

## D. Ответственность государств за обеспечение возмещения ущерба жертвам терроризма

49. В основе права на возмещение ущерба лежит принцип ответственности государства. Еще в 1927 году Постоянный суд международного правосудия установил, что любое действие или бездействие государственного должностного лица, квалифицируемое согласно международному публичному праву как противоправное деяние, порождает международную ответственность и налагает на государство соответствующую международно-правовую обязанность возмещения ущерба<sup>83</sup>.

50. Возникновение норм, касающихся прав человека в международном праве, изменило традиционное понятие ответственности государства. Международное право в области прав человека регулирует взаимоотношения между государствами и лицами, находящимися под их юрисдикцией, в результате чего физические лица становятся субъектами международного права и прямыми обладателями прав человека, обеспеченных правовой санкцией. В официальных комментариях к статьям об Ответственности государств за международно-противоправные деяния, принятых Комиссией международного права в 2001 году, отмечается, что в случае нарушения договора по правам человека лицо должно рассматриваться как конечный обладатель соответствующих прав<sup>84</sup>. Это обязательство, существующее в соответствии с международным публичным правом, нашло отражение в конкретных положениях о "справедливом возмещении ущерба" в основных международных и региональных договорах в области прав человека.

51. В Основных принципах и руководящих положениях Организации Объединенных Наций, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, указано, что полное и эффективное возмещение ущерба должно включать соответственно реституцию, компенсацию, реабилитацию, сатисфакцию и гарантии неповторения случившегося<sup>85</sup>.

- **Реституция** представляет собой меры по восстановлению положения жертвы, существовавшего до совершения нарушения. Однако восстановление существовавшего положения в настоящее время редко возможно, поскольку террористические акты по своей природе нередко влекут за собой необратимые последствия.
- **Компенсация**, или возмещение ущерба, – особый вид репарации, обеспечивающий справедливое удовлетворение (денежная компенсация материального или нематериального ущерба, причиненного нарушением, при компенсации затрат на правовую помощь и иные обоснованно понесенные расходы).
- Меры **реабилитации** включают оказание медицинской и психологической помощи, а также других социальных услуг. Акты терроризма оставляют глубокий след в душе переживших их и родственников погибших,

<sup>83</sup> См. Permanent Court of International Justice, *Factory at Chorzów (Germany v. Poland)*, 26 July 1927, p. 21.

<sup>84</sup> A/56/10, chap. IV, sect. E, subsect. 1.

<sup>85</sup> General Assembly resolution.60/147, annex, paras. 18–23; см. также IACtHR, *Loayza-Tamayo v. Peru*, judgement of 27 November 1998, para. 85.

свидетелей и участвовавших в операции сотрудников спасательных служб.

- **Сатисфакция** – нефинансовая форма репарации, включающая, помимо прочего, полную и публичную проверку фактов и официальное признание ответственности государства. Сатисфакция может играть важную роль в достижении репарации в случаях причинения или содействия причинению смерти представителями государства в результате преступных действий или бездействия.
- **Гарантии неповторения** случившегося включают обязательство следственных органов предпринять все надлежащие меры для выявления недостатков системы и субъективных ошибок, а также обязательство реформирования законов и административной практики, которые могли послужить причиной или способствовать возможности совершения акта терроризма.

52. Если прямая или косвенная ответственность за нарушение права на жизнь или физическую неприкосновенность лежит на представителе государства, позиция в отношении принципов либо позитивного, либо негативного обязательства уважать соответствующие права будет однозначной. Что касается традиционных принципов ответственности государства, в одной или нескольких из указанных в предыдущем пункте форм, надлежащим образом приведенных в соответствии с конкретными обстоятельствами, государство обязано предоставить жертве возмещение ущерба.

53. Специальный докладчик считает, что ко *всем жертвам терроризма или их родственникам в равной мере* должен применяться один и тот же принцип. Как подчеркивалось выше, в пункте 11 и следующих за ним, на сегодняшний день следует признать, что причинение смерти или тяжкого вреда здоровью в результате террористического акта равносильно посягательству на право на жизнь и/или физическую неприкосновенность, независимо от того, послужили действия или бездействие представителя государства причиной или содействием лишению жизни или нет. Соответственно Специальный докладчик призывает государства добровольно принять имеющее юридическую силу обязательство по обеспечению возмещения ущерба жертвам всех террористических актов, совершенных на их территории с лишением жизни физического лица или причинением ему тяжкого физического или психологического вреда, независимо от гражданства виновного или жертвы, и таким образом устранить существующий пробел в обеспечении защиты.

54. Существуют веские принципиальные причины для признания необходимости того, что в настоящее время государства должны принимать специальные обязательства в отношении жертв терроризма. Эти причины заложены в самой природе терроризма, который связан с применением или угрозой применения силы в целях оказания влияния на государство или группу стран или на международную организацию<sup>86</sup>. Специальный докладчик согласен с предложенной Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) характеристикой жертв терроризма как людей, вынужденно приносящих жертву "от имени государства"<sup>87</sup>. Практически всегда существует прямая или косвенная побудительная связь (сколь угодно ошибочная) между акта-

<sup>86</sup> См. A/HRC/16/51, пункт 28, практический метод 7, пункт 2.

<sup>87</sup> ЮНОДК, "Принятие мер в области уголовного правосудия в целях оказания помощи жертвам актов терроризма" (Нью-Йорк, 2011 год).

ми терроризма и политикой государства. Таким образом, лишение жизни в результате акта терроризма отличается от обычного убийства.

55. Для принятия подхода, рекомендуемого в настоящем докладе, существуют дополнительные практические основания. В случае лишения жизни в ходе контртеррористических операций случайных свидетелей или заложников иногда невозможно установить, послужили ли действия представителя государства вызвавшей его причиной и носили ли они преступный характер. Аналогичным образом, определение ответственности государства за предполагаемое непринятие позитивных оперативных мер для предотвращения акта терроризма может быть чревато трудностями доказывания. Следуя подходу, рекомендуемому Специальным докладчиком, государства будут нести обязательство возмещения ущерба, не возлагая на жертв или их родственников дополнительное бремя убедительного доказательства вины представителей государства.

56. Возможно, самое главное состоит в том, что непосредственный исполнитель террористического акта вряд ли когда-либо будет в состоянии выплатить компенсацию жертвам. Лица, виновные в совершении террористического акта, обычно приговариваются к длительному сроку заключения (если не погибают или избегают задержания). Ориентированный на жертв подход не позволяет полагаться на неимущего, погибшего или безвестно отсутствующего в отношении возмещения ущерба по случаю смерти или тяжкого телесного повреждения.

57. Многие государства добровольно приняли международно-правовое обязательство по созданию механизмов выплаты государственной компенсации жертвам всех насильственных преступлений, повлекших смерть или тяжкий физический или психический вред<sup>88</sup>. Такие механизмы уже создают фонды для выплаты государственной компенсации лицам, ставшим жертвами терроризма. Специальный докладчик рекомендует, чтобы все государства теперь приняли обязательство по созданию таких механизмов для жертв терроризма. В условиях правосудия переходного периода создаются более широкие программы возмещения ущерба за грубые и систематические нарушения прав человека в условиях конфликта<sup>89</sup>. Специальный докладчик полагает, что такие механизмы представляют надлежащую модель полного возмещения ущерба жертвам терроризма, в частности, когда крупные или неоднократные террористические акты приводят к большому числу жертв. Несколько государств приняли модель выплаты компенсации жертвам терроризма, во многом совпадающую с существующими механизмами выплат компенсаций военным и гражданским жертвам войны. Такие программы специально разработаны для удовлетворения нужд жертв и предназначены для стимулирования их участия<sup>90</sup>.

<sup>88</sup> См. Руководящие принципы в отношении защиты жертв террористических актов Комитета министров Совета Европы; см. также Европейскую конвенцию о возмещении ущерба жертвам насильственных преступлений (1983 год), статья 3, которая налагает на государства обязательства по возмещению ущерба жертвам насильственных преступлений, приведших к причинению вреда здоровью или смерти, если преступление было совершено на территории соответствующего государства, независимо от гражданства жертвы. Конвенция вступила в силу 1 февраля 1988 года; по состоянию на 30 апреля 2012 года ратифицировали Конвенцию и осуществляли ее положения 25 европейских государств.

<sup>89</sup> См. Rianne Letschert, Ines Staiger and Anthony Pemberton (eds.) (сноска 11 выше), pp. 254–259.

<sup>90</sup> ЮНОДК, публикация "Принятие мер в области уголовного правосудия..." (см. сноску 87 выше), пункт 68; о национальной практике и законодательстве, см. пункты 306–372.

58. Хотя основную ответственность за возмещение ущерба жертвам терроризма несет государство, иждивенцы скончавшихся жертв иногда имеют возможность также предъявлять требования на основании полиса страхования жизни. Однако такие требования нередко отклоняются согласно предусмотренным в полисе исключениям в отношении смерти в результате террористического акта. Государствам следует оперативно рассмотреть вопрос о запрещении в законодательном порядке продажи или реализации полисов страхования жизни, содержащих такое исключение<sup>91</sup>.

59. В докладе о своей миссии в Турцию предыдущий мандатарий положительно оценивает Закон о компенсациях жертвам терроризма (A/HRC/4/26/Add.2, пункты 40, 44, 92 а) и б)). Во время посещения Соединенных Штатов он подчеркивал значение вопроса о положении жертв терроризма в отношении надлежащего возмещения ущерба и обеспечения доступа к медицинскому обслуживанию и реабилитации (A/HRC/6/17/Add.3, пункт 43), а в ходе визита в Перу он приветствовал план возмещения ущерба, введенный по Закону № 28592 (A/HRC/16/51/Add.3, para. 7).

60. Специальный докладчик положительно оценивает законодательные акты, принятые в последнее время в Испании, как образец признания прав жертв терроризма в рамках единой нормативной базы. Согласно Закону № 29/2011 "О признании и комплексной защите жертв актов терроризма", Испания ввела в действие единую схему, в которой изложены меры по оказанию помощи, поддержки и защиты, на которые имеют право жертвы терроризма. В законе все жертвы терроризма прямо признаются жертвами нарушения прав человека, независимо от вопросов ответственности государства.

61. Признание в настоящее время того, что акты терроризма связаны с нарушениями прав человека; обязанность государства охранять и гарантировать право на жизнь; складывающийся международный консенсус в пользу подхода, ориентированного на нужды жертв; отсутствие альтернативных источников для выплаты компенсации или возмещения ущерба; а также неразрывная связь между ошибочной мотивацией террориста и политикой государства, которое служит конечной целью для террористов, вместе составляют логическое обоснование для признания обязательства государства по обеспечению выплаты компенсации и возмещению ущерба жертвам всех актов терроризма, совершенных на его территории, не возлагая на жертвы дополнительного бремени доказывания ответственности государства<sup>92</sup>.

62. Предыдущий мандатарий определил обязательство государств обеспечивать жертвам терроризма "правовую, медицинскую, психологическую и иную помощь, необходимую для их социальной реабилитации" (A/HRC/16/51, пункт 25). Специальный докладчик принимает эту рекомендацию. В целях содействия принятию своевременных и эффективных мер на уровне Организации Объединенных Наций рекомендации в настоящем докладе ограничиваются обязательствами государства перед погибшими физическими лицами или которым был причинен тяжкий вред здоровью, или их родственниками. В отношении распределения финансовой ответственности за компенсацию чисто коммерче-

<sup>91</sup> См. Руководящие принципы в отношении защиты жертв террористических актов Комитета министров Совета Европы; см. также Rianne Letschert and Antony Pemberton, "Addressing the needs of victims of terrorism in the OSCE region", *Security and Human Rights*, vol. 19, No. 4, November 2008, pp. 298–310.

<sup>92</sup> ЮНОДК, публикация "Принятие мер в области уголовного правосудия..." (см. сноску 90 выше), пункт 293.

ских интересов юридических лиц и предоставление компенсации за материальный ущерб встают сложные вопросы социальной политики и страхования с учетом широкого многообразия национальной практики. Нельзя допустить, чтобы эти различия заслоняли или тормозили эффективную международную деятельность по защите жертв терроризма посредством принятия единого нормативного механизма, провозглашающего и охраняющего их права. Кроме того, в порядке признания особого статуса жертв терроризма Специальный докладчик рекомендует государствам создавать программы возмещения ущерба, независимые от существующих средств правовой защиты в отношении предполагаемых нарушений прав лиц, подозреваемых или обвиняемых в причастности к совершению террористических актов.

## **IV. Выводы и рекомендации**

### **A. Выводы**

63. Специальный докладчик полагает, что жертвы терроризма имеют некоторые общие особенности, которые отличают их от жертв других насильственных преступлений. Эти общие особенности требуют международного признания посредством специальной нормативной базы, разработанной под эгидой Организации Объединенных Наций.

64. Специальный докладчик полагает, что преднамеренное применение насилия со смертельным или потенциально смертельным исходом негосударственными субъектами в ходе акта терроризма равносильно – во всех случаях лишения жизни или причинения тяжкого вреда здоровью – грубому нарушению прав человека жертвы, независимо от вопроса о прямой или косвенной ответственности государства. Однако он отмечает, что принятие этого принципа не имеет существенного значения для принятия рекомендаций, изложенных в настоящем докладе.

65. Жертвами терроризма считаются следующие лица: а) физические лица, погибшие или получившие серьезную физическую или психическую травму в результате террористического акта (прямые жертвы); б) близкие родственники или иждивенцы прямой жертвы (вторичные жертвы); в) невинные жертвы, погибшие или получившие серьезную травму, косвенной причиной чего послужил акт терроризма (косвенные жертвы); и г) потенциальные будущие жертвы терроризма.

### **B. Рекомендации**

66. Специальный докладчик рекомендует государствам принять эффективные международные меры по защите жертв терроризма посредством принятия специальной нормативной базы, декларирующей и охраняющей их права. Таким образом, международному сообществу, действующему под эгидой Организации Объединенных Наций, следует предпринять шаги по закреплению прав человека, указанных в настоящем докладе, и соответствующих обязательств государств в специальном международном документе.

67. В период до принятия такого документа государства должны пересмотреть свое национальное законодательство, процедуры и практику и внести все необходимые изменения для приведения их в соответствие со

следующими рамочными принципами гарантирования прав человека жертвам терроризма:

а) обязательство государства охранять и гарантировать право на жизнь включает обязанность принимать надлежащие меры по защите жизни людей, находящихся под его юрисдикцией. Следовательно, i) государство обязано в соответствии с международным правом принять эффективные уголовно-правовые нормы, направленные на недопущение подготовки и совершения преступлений, связанных с терроризмом, и подстрекательства к таким актам, подкрепленные правоприменительными механизмами предупреждения, пресечения и наказания за их нарушение; ii) соответствующие государственные должностные лица подпадают под позитивную оперативную обязанность принять превентивные меры, если им известно или должно быть известно о существовании в соответствующий период времени реального и непосредственного риска для жизни определенного лица или группы лиц, а они, тем не менее, не принимают мер в рамках своих предусмотренных законом полномочий и имеющихся ресурсов и в соответствии с международными обязательствами государства, которые, по объективной оценке, могли бы не допустить этот риск;

б) в отношении лиц, подозреваемых в причастности к подготовке или совершению актов терроризма или к подстрекательству или побуждению к таким актам, должны быть проведены надлежащие следственные действия, и в соответствующих случаях они должны быть подвергнуты судебному преследованию, осуждению и наказанию в соответствии с обычными нормами уголовно-процессуального права либо экстрадированы, чтобы предстать перед судом другой юрисдикции. Это означает справедливое и публичное производство независимым и беспристрастным гражданским судом. Государства несут обязанность по предоставлению взаимной правовой помощи в расследовании и судебном преследовании за преступления, связанные с терроризмом, и сотрудничеству – насколько они сочтут целесообразным – в целях обмена разведывательными данными с другими государствами. Однако эти обязанности вступают в действие при соблюдении априорного обязательства всех государств об отказе в такой помощи, если она влечет совершение или соучастие или любую форму прямого или косвенного содействия международно-противоправному акту, в том числе любое нарушение международного права в области прав человека;

в) государство обязано проводить эффективное официальное расследование любого случая лишения жизни или причинения серьезного ущерба в качестве прямого или косвенного результата акта терроризма с учетом обеспечения привлечения к ответственности и извлечения уроков на будущее. Такое исследование должно иметь следующие основные характеристики: i) официальные органы должны действовать в установленном порядке; ii) расследование должно всегда начинаться безотлагательно и проводиться без неоправданной задержки; iii) власти должны обеспечить полное информирование жертвы или его/ее родственников о ходе расследования и предоставить им соответствующую возможность участия в этом процессе; iv) следователи должны быть подлинно беспристрастными; v) расследование должно приводить к установлению, привлечению к ответственности и, в соответствующих случаях, к наказанию виновных в совершении действия или в бездействии, которое стало причиной или привело к лишению жизни или причинению серьезного физического или психологического вреда жертве терроризма, в том числе представителя государства, причастного к этим событиям; vi) необходимо наличие соответст-

вующего компонента контроля со стороны общества за ходом расследования и его результатами в целях обеспечения привлечения к ответственности; vii) правоохранительные органы должны предпринять все разумные шаги по сбору и оценке всех относящихся к делу доказательств; viii) любые выводы должны быть основаны на полном, объективном и непредвзятом анализе всех относящихся к делу элементов, включая изучение действий самих официальных органов. Если ответственность государства является спорным вопросом, следственные органы должны быть независимы от лиц, потенциально причастных к делу;

d) с поправкой на различия в национальных системах Специальный докладчик настоятельно рекомендует, чтобы государства, у которых на данный момент отсутствует возможность для активного участия жертвы терроризма или его/ее родственников в уголовном процессе (кроме участия в качестве свидетеля), следует серьезно и срочно рассмотреть вопрос о реализации системы реального участия жертв;

e) жертва или члены семьи жертвы должны во всех случаях получать информацию, необходимую для осуществления прав на участие в судебном разбирательстве, которыми они обладают по национальному законодательству. В этой связи: i) государствам следует создать службу поддержки для оказания помощи жертве во время процесса; ii) для эффективного участия необходимо предоставление юридической помощи или содействия; iii) необходимо положение, в соответствующих случаях предусматривающее совместное юридическое представительство; iv) жертвы и их семьи должны иметь право получать бесплатный перевод;

f) в случае принятия решения не возбуждать уголовное преследование компетентный орган обвинения должен представить основания для такого решения, при этом государства должны предоставить жертвам терроризма возможность обжалования решения в независимом суде или трибунале или другом компетентном органе;

g) в случаях, когда жертвы терроризма предоставляют информацию официальным органам или вызываются для дачи показаний во время судебного разбирательства, должна быть обеспечена полная защита их права на жизнь, физическая безопасность и неприкосновенность частной жизни, при условии что любые принимаемые меры защиты совместимы с правом обвиняемого на справедливое и публичное правосудие в соответствии со статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах;

h) уголовное судопроизводство, включая исчерпанность обычных процедур обжалования, должно проводиться без неоправданной задержки;

i) право жертв терроризма на неприкосновенность частной жизни и уважение к их семьям должно охраняться от неоправданного вторжения средств массовой информации. Персональные данные также должны быть защищены от не вызванного необходимостью разглашения в ходе судебного разбирательства;

j) жертвы терроризма обладают правом создавать представительные организации, которым должны быть полностью гарантированы права на свободу ассоциаций и выражения мнений. В случае наличия каких-либо ограничений таким организациям должен быть обеспечен доступ к независимому и непредвзятому суду или трибуналу, обладающему правом отмены ограничений. Кроме того, государства несут позитивную обязан-



ность защитить права таких организаций против репрессий и других видов незаконного вмешательства негосударственных субъектов;

к) в случае если прямую или косвенную ответственность за нарушение права на жизнь в условиях совершения акта терроризма или его угрозы несет государственное должностное лицо, государство уже обязано по международному праву предоставить возмещение ущерба жертве;

л) Специальный докладчик призывает *все* государства признать международное обязательство (уже признанное многими государствами) предоставлять возмещение ущерба в случаях, когда лишение жизни или причинение тяжкого вреда здоровью возникло в результате акта терроризма, совершенного на их территории. Полное и эффективное возмещение ущерба должно включать соответственно реституцию, компенсацию, реабилитацию, сатисфакцию и гарантии неповторения случившегося. Механизмы возмещения ущерба должны предусматривать финансовую компенсацию и продуманную программу медицинской и социальной реабилитации;

м) государствам следует оперативно рассмотреть вопрос о возможности запрета в законодательном порядке продажи или реализации страховых полисов, которые содержат исключение в отношении смерти в результате акта терроризма;

н) Специальный докладчик призывает государства, участвующие в неурегулированных конфликтах, в которых одна или несколько сторон обозначены как террористическая организация и если совершаются акты насилия в отношении мирного населения, более широко применять механизмы Организации Объединенных Наций по предотвращению конфликтов, проведению переговоров, посредничеству, примирению, поддержанию мира и миростроительству.

68. Специальный докладчик рекомендует Целевой группе по осуществлению контртеррористических мероприятий (ЦГОКМ) организовать практическое обследование по вопросу о том, следует ли и в какой степени следует Генеральной Ассамблее признать экономическую, социальную, политическую и образовательную изоляцию условиями, способствующими распространению терроризма, с целью рассмотрения таких проблем в рамках комплексной контртеррористической стратегии.

69. Настоящий доклад должен быть доведен до сведения Генеральной Ассамблеи в связи с предстоящим пересмотром Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций 28 и 29 июня 2012 года.