

**Совет по правам человека****Сорок первая сессия**

24 июня – 12 июля 2019 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Расследование, ответственность государств
за совершение преднамеренных убийств
правозащитников, журналистов и видных диссидентов
и обеспечение их предотвращения****Доклад Специального докладчика по вопросу о внесудебных
казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства
или произвольных казнях****Резюме*

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях сосредоточивает внимание на расследовании, ответственности государств за совершение преднамеренных убийств правозащитников, журналистов и видных диссидентов, включая тех, кто стремился оказаться в безопасности за рубежом, и на обеспечении предотвращения таких актов. Вначале она кратко излагает правовые выводы и заключения проведенного ею международного правозащитного расследования незаконного лишения жизни саудовского журналиста Джамала Хашогги. Полные результаты расследования представлены в докладе о расследовании незаконного лишения жизни Джамала Хашогги (A/HRC/41/CRP.1). Затем Специальный докладчик рассматривает правовые и политические последствия, связанные с ответственностью по защите и обязанностью по предупреждению тех, кто подвергается достоверным угрозам со стороны государств и негосударственных субъектов. Далее она предлагает новые механизмы Организации Объединенных Наций для усиления ответственности за совершение произвольных убийств и эффективности их предотвращения и в заключение рекомендует ряд мер по обеспечению ответственности за убийство Джамала Хашогги.

* Настоящий доклад был представлен после установленного срока, с тем чтобы включить в него самую последнюю информацию.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Правозащитное расследование казни Джамаля Хашогги.....	3
III. Ответственность по защите и обязанность по предупреждению	7
A. Стандарт должной осмотрительности	8
B. Ответственность по защите от действий других государств	10
C. Экстерриториальное применение.....	12
D. Обязанность по предупреждению	13
E. Экстерриториальное осуществление обязанности по предупреждению	15
IV. Заключение: усиление защиты и ответственности.....	17
V. Рекомендации	19

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Совету по правам человека в соответствии с резолюцией 35/15 Совета. В нем содержится краткая информация об инициированном в январе 2019 года Специальным докладчиком по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего разбирательства или произвольных казнях правозащитном расследовании незаконного лишения жизни журналиста из Саудовской Аравии Джамала Хашогги. Полные результаты расследования представлены в докладе о расследовании незаконного лишения жизни Джамала Хашогги¹.

II. Правозащитное расследование казни Джамала Хашогги

2. В январе 2019 года Специальный докладчик в соответствии с положениями ее мандата² инициировала правозащитное расследование незаконного лишения жизни саудовского журналиста Джамала Хашогги.

3. Казнь г-на Хашогги является показательным примером распространенной в мире практики целенаправленных убийств журналистов и работников средств массовой информации, а также правозащитников и политических активистов, которая регулярно осуждается государствами, учреждениями Организации Объединенных Наций, мандатариями специальных процедур и большим числом международных и национальных правозащитных организаций. В ответ на эту практику Генеральная Ассамблея в своей резолюции 68/163 провозгласила 2 ноября Международным днем прекращения безнаказанности за преступления против журналистов и настоятельно призвала государства-члены осуществлять меры по борьбе с нынешней культурой безнаказанности. В 1998 году Ассамблея приняла Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, ставшую важной вехой в деле защиты правозащитников³.

4. Казнь г-на Хашогги отражает сплетение тенденций и проблем, которые не только занимают важное место среди приоритетов международного сообщества и Организации Объединенных Наций, но и с трудом поддаются эффективному урегулированию. Поэтому правозащитное расследование казни г-на Хашогги направлено на то, чтобы пролить свет на нормативные, правовые и политические проблемы, которые должны быть рассмотрены государствами-членами, Организацией Объединенных Наций, гражданским обществом и корпоративными субъектами в целях повышения эффективности их превентивных и защитных механизмов.

Ответственность государства

5. Доказательства, собранные Специальным докладчиком, показывают, что перехват г-на Хашогги в консульстве Саудовской Аравии стал результатом тщательного планирования, включая широкую координацию и использование значительных людских и финансовых ресурсов. Как выяснил прокурор Саудовской Аравии, он контролировался, планировался и утверждался высокопоставленными должностными лицами. Доказательства того, что это убийство было заранее обдуманым, заслуживают доверия и включают присутствие судебно-медицинского эксперта в составе саудовской группы сотрудников сил специальных операций, который, находясь в консульстве, описал свои методы расчленения тела всего за час до того, как г-н Хашогги вошел в здание консульства.

6. Обстоятельства смерти г-на Хашогги породили многочисленные теории и утверждения, но ни одно из них не пошатнуло уверенность в ответственности государства Саудовская Аравия. При определении ответственности государства с юридической точки зрения не имеет значения, кто из должностных лиц государства

¹ A/HRC/41/CRP.1.

² См. www.ohchr.org/EN/Issues/Executions/Pages/Inquiry.aspx.

³ См. www.ohchr.org/en/issues/srhrdefenders/pages/declaration.aspx.

отдал приказ о предании смерти г-на Хашогги, отдал ли кто-то из них приказ о чрезвычайной выдаче, которая, будучи сорванной, закончилась случайным убийством, действовали ли должностные лица по собственной инициативе, с тем чтобы вернуть г-на Хашогги в Саудовскую Аравию, но убили его в ходе этих действий, или же должностные лица действовали *ultra vires* (теория так называемых «государственных агентов-оборотней») и убили его преднамеренно.

7. Убийство г-на Хашогги являлось внесудебным убийством, ответственность за которое несет государство Саудовская Аравия. Попытка его похищения также являлась бы нарушением международного права прав человека. Далее, его убийство является нарушением Венской конвенции о консульских сношениях и запрета на экстерриториальное применение силы в мирное время (в соответствии с обычным правом и Уставом Организации Объединенных Наций). Убив журналиста, государство Саудовская Аравия совершило также акт, несовместимый с одним из основных принципов Организации Объединенных Наций, а именно принципом защиты свободы выражения мнений. Таким образом, можно с полным основанием утверждать, что государство Саудовская Аравия прибегло к экстерриториальному применению силы, несовместимому с целями Организации Объединенных Наций образом. Помимо этого, обстоятельства убийства г-на Хашогги могут быть равнозначными акту пыток в соответствии с положениями Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, ратифицированной Саудовской Аравией. Наконец, убийство г-на Хашогги до сих пор является насильственным исчезновением, поскольку местонахождение его останков так и не было установлено.

Индивидуальная ответственность

8. Специальный докладчик установила наличие достоверных доказательств, требующих дальнейшего расследования для определения индивидуальной ответственности высокопоставленных должностных лиц Саудовской Аравии, включая наследного принца. Она предостерегает от чрезмерного упора на выявление того, кто отдал приказ о совершении этого преступления, указывая на то, что стремление к свершению правосудия и привлечению к ответственности не может удовлетворять только нахождение орудия убийства и его исполнителя. Это стремление также, если не в первую очередь, предполагает выявление тех лиц, которые в контексте совершения нарушения злоупотребили своими властными полномочиями или не выполнили свои служебные обязанности.

Обязанность по расследованию и консульский иммунитет

9. Специальный докладчик пришла к выводу о том, что расследования, проведенные как Саудовской Аравией, так и Турцией, не отвечали международным стандартам расследования незаконного лишения жизни.

10. Специальный докладчик установила, что в соответствии с положениями Венской конвенции власти Саудовской Аравии не были юридически обязаны предоставлять турецким следователям доступ в помещения консульства. Однако Саудовская Аравия несла международное обязательство по сотрудничеству с турецкими властями в расследовании убийства г-на Хашогги. Такое сотрудничество обязательно требовало, чтобы Саудовская Аравия оперативно, эффективно и добросовестно предоставила турецким властям доступ в консульство. Консульский иммунитет никогда не имел целью допущение безнаказанности.

11. Специальный докладчик обнаружила достоверные доказательства, указывающие на то, что места преступления были тщательно, даже с точки зрения судебно-медицинской экспертизы, очищены, что свидетельствует о том, что власти Саудовской Аравии не провели добросовестного расследования и что это может быть равносильно воспрепятствованию правосудию.

12. Турецкие следователи, работавшие в сопровождении саудовских следователей, имели доступ в консульство только 15 октября 2018 года в течение шести часов, а в консульские резиденции – 17 октября в течение примерно 13 часов, где им

пришлось также обыскать все автомобили консульского автопарка. Их научные и судебно-медицинские исследования ограничивались «взятием проб», и им не позволили осушить колодец, расположенный в резиденции. Ограничения, введенные Саудовской Аравией в отношении турецкого расследования, не могут быть оправданы необходимостью защиты консульских операций.

13. Следователи Турции решили не проводить обыск в консульстве Саудовской Аравии без получения надлежащего разрешения от властей Саудовской Аравии. Специальный докладчик пришла к выводу о том, что это было правильное решение: создание прецедента исключения из Венской конвенции, которая гласит, что консульские помещения неприкосновенны, в целях проведения расследования было бы излишним и чрезмерным решением.

14. Специальный докладчик также пришла к выводу о том, что опасения Турции по поводу эскалации ситуации и ответных мер подразумевали, что консульские резиденции и автомобили также не были обысканы без разрешения, хотя они и не находятся под защитой положений Венской конвенции.

15. Специальный докладчик выражает сожаление, что, как представляется, ни один международный орган и ни одно другое государство не выступили с предложением посредничества между двумя сторонами для проведения переговоров об оперативном и эффективном доступе к месту преступления. Это также могло бы способствовать деэскалации кризиса, защите в равной степени Венской конвенции и прав человека и развеять опасения в отношении ответных мер. Вместо этого, как представляется, другие государства-члены были озабочены лишь обеспечением собственных национальных и стратегических интересов. Организация Объединенных Наций либо сочла, что она не располагает очевидными средствами для вмешательства, либо предпочла не вмешиваться. В ретроспективе очевидно, что в итоге жертвами этих соображений стали свершение правосудия и установление ответственности за смерть Джамала Хашогги.

Обязанность по защите и обязанность по предупреждению

16. Исходя из достоверной информации, имеющейся в ее распоряжении, Специальный докладчик пришла к выводу о том, что отсутствуют достаточные основания полагать, что либо Турция, либо Соединенные Штаты Америки знали или должны были знать о реальной и непосредственной или предсказуемой угрозе жизни г-на Хашогги. Имелись веские основания предполагать, что, если бы г-н Хашогги вернулся в Саудовскую Аравию или его заманили бы туда, он подвергся бы задержанию, возможно, исчезновению, а также причинению вреда. Эти риски не были связаны с его жизнью или нахождением в странах его проживания, а именно в Соединенных Штатах и Турции. Специальный докладчик не получила достоверных доказательств того, что власти Соединенных Штатов перехватывали сообщения наследного принца Саудовской Аравии или что такие перехваты были оценены до момента убийства г-на Хашогги.

Обязанность по преследованию в судебном порядке и предоставлению возмещения

17. Саудовская Аравия предприняла робкие шаги, касающиеся выполнения государством своих обязательств в отношении судебного преследования и предоставления возмещения. Однако эти шаги далеко не в полной мере отвечают требованиям международного права. Пробел в привлечении к ответственности вызывает тем большую тревогу, что речь идет о преступлении, которому уделяется беспрецедентное внимание и которое вызывает возмущение на международном уровне, включая официальное публичное осуждение во всем мире.

18. Продолжающийся в Саудовской Аравии судебный процесс по делу 11 подозреваемых в убийстве г-на Хашогги, хотя и является важным шагом на пути к привлечению виновных к ответственности, не соответствует процедурным и материально-правовым стандартам. Судебный процесс проходит в закрытом режиме; не были обнаружены имена обвиняемых и тех, кому грозит смертная казнь.

На момент подготовки настоящего доклада, по меньшей мере, одному из лиц, определенных в качестве ответственных за планирование и организацию казни г-на Хашогги, не было предъявлено обвинений.

19. Правительство Саудовской Аравии пригласило представителей Турции и постоянных членов Совета Безопасности присутствовать по крайней мере на некоторых слушаниях. Особую обеспокоенность вызывает тот факт, что, учитывая статус наблюдателей, сам институт Совета Безопасности оказался соучастником того, что вполне может оказаться ненадлежащим отправлением правосудия.

20. Специальному докладчику сообщили, что условием наблюдения за ходом процесса является согласие на неразглашение его подробностей. Наблюдение за судебным процессом при таких условиях не может обеспечить достоверного подтверждения надлежащего характера процессуальных действий или самого расследования.

21. С учетом ее обеспокоенности по поводу судебного разбирательства по делу 11 подозреваемых в Саудовской Аравии Специальный докладчик призывает приостановить судебный процесс.

22. Государство Саудовская Аравия до настоящего времени публично не признало своей ответственности за убийство г-на Хашогги и не принесло извинений семье, друзьям и коллегам г-на Хашогги в связи с его смертью и обстоятельствами его убийства. Специальный докладчик получила информацию о финансовом пакете, предложенном детям г-на Хашогги, но весьма сомнительно, что такой пакет равнозначен компенсации в соответствии с международным правом прав человека.

23. Объявленная королем Сальманом бен Абдель-Азизом ас-Саудом реорганизация разведывательных служб Саудовской Аравии является шагом к неповторению таких деяний, но ее недостаточно. Например, впоследствии не было представлено никакой информации, конкретизирующей воздействие реорганизации на процесс принятия решений, профессиональную подготовку и кодексы этики сотрудников служб безопасности. Между тем следовало бы ожидать, что Саудовская Аравия продемонстрирует приверженность неповторению, в том числе посредством: освобождения всех лиц, подвергнутых лишению свободы за мирное выражение своих мнений и убеждений; расследования всех утверждений о пытках и применении смертоносной силы в официальных и неофициальных местах содержания под стражей и о насильственных исчезновениях; и обнародует информацию о местонахождении исчезнувших лиц. Саудовской Аравии следует также провести углубленную оценку действий соответствующих субъектов, учреждений и обстоятельств, которые сделали возможным предание казни г-на Хашогги, и определить, какие реформы необходимы для обеспечения неповторения подобных деяний.

Универсальная юрисдикция

24. Специальный докладчик пришла к выводу о том, что убийство г-на Хашогги представляет собой международное преступление, в связи с которым государствам следует претендовать на универсальную юрисдикцию. Убийство г-на Хашогги является нарушением нормы *jus cogens*. Оно является нарушением положений Венской конвенции и запрета на экстерриториальное применение силы в мирное время. Обстоятельства казни могут быть приравнены к акту пыток в соответствии с Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Это нарушение является продолжающимся случаем насильственного исчезновения, поскольку не были обнаружены останки г-на Хашогги. Оно касается журналиста в добровольном изгнании. Его казнь имеет долгосрочный международный резонанс.

Ответственность

25. Специальный докладчик обеспокоена тем, что установление юридической ответственности за казнь г-на Хашогги становится труднодостижимым. Проходящий в Саудовской Аравии судебный процесс не обеспечит надежного привлечения виновных к ответственности; Турция еще не возбудила процессуальные действия, и в

странах, известных практикой тюремного заключения журналистов, слабы надежды на достоверное привлечение виновных к ответственности. Юрисдикционные проблемы и невозможность проведения заочного судебного процесса означают, что судебное разбирательство в Соединенных Штатах столкнется со многими вызовами. В настоящем докладе Специальный докладчик вносит ряд предложений о том, как можно решить некоторые из этих проблем, в то же время предостерегая, что ни одно отдельно взятое предложение само по себе не обеспечит надежного привлечения виновных к ответственности.

III. Ответственность по защите и обязанности по предупреждению

26. Право на жизнь является основополагающим и универсально признанным правом, применимым в любое время и при любых обстоятельствах, в том числе во время вооруженного конфликта или других чрезвычайных ситуаций в государстве. Оно является нормой *jus cogens* и охраняется международными и региональными договорами, международным обычным правом и национальными правовыми системами. «Защита этого права является одной из важнейших функций государства, и многочисленные положения национальных законодательств... устанавливают гарантии пользования этим правом»⁴. Ответственность по соблюдению права на жизнь применяется экстерриториально как минимум в отношении тех, кто находится под эффективным контролем государства⁵. Независимо от применимости договорных положений, в которых признается право на жизнь, государства обязаны обеспечивать соблюдение права на жизнь, когда они применяют силу, будь то в пределах или за пределами своих границ⁶.

27. Право на жизнь состоит из двух компонентов. Первым и материально-правовым компонентом является то, что каждый человек имеет право не подвергаться произвольному лишению жизни: он налагает определенные ограничения на применение силы. Вторым и более процедурным компонентом является требование о проведении надлежащего расследования и привлечении к ответственности в тех случаях, когда есть основания полагать, что имело место произвольное лишение жизни.

28. Государства обязаны уважать и защищать право на жизнь «по закону». «Лишение жизни, как правило, является произвольным, если оно противоречит международному праву или внутригосударственному праву»⁷. Произвольное лишение жизни включает в себя целенаправленные, преднамеренные убийства, совершаемые государствами, которые также называются внесудебными казнями.

29. Государство обязано принимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы его должностные лица не совершали нападения, влекущих за собой внесудебные казни или произвольное лишение жизни⁸. В частности, государство должно принимать все необходимые меры для предотвращения убийств, в том числе путем обеспечения «строгого контроля, включая четкую систему контроля над всеми должностными лицами, в обязанности которых входит задержание, арест, содержание под стражей и в тюремном заключении», и запрещения «издания вышестоящими должностными лицами или государственными органами приказов, уполномочивающих или подстрекающих других лиц производить» любые такие убийства⁹. Иными словами, должностные лица государства несут обязательство в отношении как контроля, так и надлежащего надзора над своими сотрудниками и

⁴ A/37/564, пункт 22.

⁵ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 36 (2018), пункт 63.

⁶ A/68/382, пункт 43.

⁷ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 36, пункт 12.

⁸ Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней.

⁹ Там же, пункты 2–3.

обязаны обеспечивать, чтобы их собственные заявления не могли быть правильно или неправильно истолкованы как поощряющие к лишению жизни.

30. Международное право прав человека возлагает на государства обязанность соблюдать, защищать и обеспечивать права человека. В настоящем докладе Специальный докладчик рассматривает характер и сферу охвата обязательства государств по защите от внесудебной казни и в более общем плане от незаконного лишения жизни, в том числе:

- a) когда и каким образом можно сослаться на обязательство по защите людей от рисков для их жизни;
- b) несут ли государства обязательство по защите от действий других государств и каковы последствия этого;
- c) применяется ли такое обязательство по защите к негражданам;
- d) включает ли такое обязательство обязанность по предупреждению;
- e) можно ли сослаться на такое обязательство экстерриториально.

A. Стандарт должной осмотрительности

31. Вопрос об ответственности по защите стал предметом подробной разработки, в том числе осуществляемой договорными органами, мандатариями специальных процедур, региональными и национальными судами повсюду в мире, а также экспертами в области права и политологами. Одним из основных источников понимания обязательства по защите права на жизнь является замечание общего порядка Комитета по правам человека № 36 (2018) о праве на жизнь, в котором обобщаются основные замечания и практика Комитета в отношении права на жизнь, наряду с другими широко признанными источниками по международному праву. В частности:

Государства-участники должны уважать право на жизнь. Это влечет за собой обязанность воздерживаться от участия в действиях, приводящих к произвольному лишению жизни. Государства-участники должны также обеспечивать право на жизнь и проявлять должную осмотрительность для защиты жизни людей от лишений, вызванных действиями лиц или структур, чье поведение не может присваиваться государству. Обязательство государств-участников уважать и обеспечивать право на жизнь распространяется на разумно предсказуемые угрозы и угрожающие жизни ситуации, которые могут привести к гибели людей. Государства-участники могут стать нарушителями статьи 6, даже если такие угрозы и ситуации не приводят к гибели людей¹⁰.

32. Уместно вновь подчеркнуть, что в статье 6 Международного пакта о гражданских и политических правах признается и защищается право на жизнь всех людей. Пункт 1 статьи 6 закладывает основу для обязательства государств-участников уважать и обеспечивать право на жизнь, осуществлять его посредством законодательных и других мер и предоставлять эффективные средства правовой защиты и возмещения всем жертвам нарушений права на жизнь¹¹.

33. Таким образом, нет никаких сомнений в том, что обязательство государств по защите распространяется одинаково как на граждан, так и на неграждан, находящихся на территории государства. Это подчеркивается Комитетом по правам человека когда он разъясняет, что «государство-участник несет обязательство по уважению и обеспечению предусмотренных в статье 6 прав всех лиц, находящихся на его территории, и всех лиц, находящихся под его юрисдикцией, т. е. всех лиц, соблюдение права на жизнь которых находится в его компетенции или под его эффективным

¹⁰ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 36, пункт 7.

¹¹ Там же, пункты 2 и 4.

контролем»¹². Иммиграционный статус не влияет на ответственность государств по защите от предсказуемых угроз жизни людей.

34. Согласно замечанию общего порядка № 36 обязательство по защите включает в себя создание в соответствии с законом надлежащих институтов и процедур для предотвращения лишения жизни; государства-участники обязаны проявлять должную осмотрительность и принимать разумные позитивные меры, не возлагающие на них несоразмерного бремени, в ответ на разумно предсказуемые угрозы жизни¹³.

35. Принцип должной осмотрительности, применяющийся для защиты от незаконного лишения жизни, был сформулирован целым рядом судов повсюду в мире, которые тяготеют к оценке должной осмотрительности, исходя из: а) того, что было известно или должно было быть известно государству; б) рисков или вероятности предсказуемого¹⁴ вреда; и с) серьезности вреда¹⁵.

36. Следует подчеркнуть решение Европейского суда по правам человека в деле *Осман против Соединенного Королевства*, которое касалось исков против британской полиции за непринятие надлежащих мер в связи с информацией о том, что местный школьный учитель собирался причинить вред одному из своих учеников и семье этого ученика¹⁶. Европейский суд по правам человека истолковал защиту права на жизнь как возлагающую на государственные органы обязанность «принимать надлежащие меры для защиты жизни лиц, находящихся под их юрисдикцией», и «принимать превентивные оперативные меры для защиты лица, чья жизнь находится под угрозой вследствие преступных действий другого лица»¹⁷. Далее:

В случае наличия утверждения о том, что власти нарушили свое позитивное обязательство по защите права на жизнь в контексте своей вышеупомянутой обязанности по предупреждению и пресечению преступлений против личности... должно быть неопровержимо установлено, что власти знали или должны были знать в то время о существовании реальной и непосредственной угрозы жизни определенного лица или определенных лиц вследствие преступных действий третьей стороны и что они не приняли мер в пределах своих полномочий, которые согласно разумному суждению могли бы позволить избежать этой угрозы¹⁸.

Для предъявления государственным органам иска за несоблюдение этой обязанности «заявителю достаточно продемонстрировать, что органы не сделали всего, что можно было бы разумно от них ожидать, во избежание реальной и непосредственной угрозы жизни, о которой они знали или должны были знать»¹⁹. «На этот вопрос можно ответить только в свете всех обстоятельств каждого конкретного дела»²⁰.

37. При определении того, сделали ли власти все, что от них можно было бы разумно ожидать, во избежание реальной и непосредственной угрозы для жизни, о

¹² Там же, пункт 63.

¹³ Там же, пункт 21.

¹⁴ В региональной и национальной судебной практике в дополнение к предсказуемости используется критерий «непосредственности» или «неминуемости».

¹⁵ European Court of Human Rights, *Osman v. the United Kingdom* (application No. 23452/94), judgment of 28 October 1998, paras. 115–116.

¹⁶ Семья Осман предъявила иск в соответствии с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (Европейской конвенцией по правам человека), поскольку ее ходатайство о возбуждении дела в связи с халатностью было отклонено в английских судах.

¹⁷ European Court of Human Rights, *Osman v. the United Kingdom*, para. 115.

¹⁸ Ibid., para. 116.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid., para. 139. Европейский суд по правам человека отметил, что в соответствии с британским законодательством, для того чтобы частные граждане могли предъявить иск о халатности на основании нарушения государственным органом своих должностных обязанностей, необходимо доказать, что они находились «в тесном контакте с [органом], что причиненный вред был предсказуем и что в данных обстоятельствах справедливо, правомерно и целесообразно» привлечь орган к ответственности.

которой они знали или должны были знать, и особенно того, «должны ли были знать» о ней власти, в судебных решениях повсюду в мире общеприменимым критерием является степень, в которой государственные власти уже признали риск вреда для жертвы и/или членов семьи жертвы, но не приняли надлежащих мер для их защиты²¹. Как сообщается, представитель полиции Стаффордшира заявил, что власти должны были признать, что «угроза жизни существует после процедуры поэтапного логического исследования вопроса и выяснения угрозы жизни путем наведения дополнительных справок или проведения дальнейших расследований».

38. Судебная практика в отношении применения принципа должной осмотрительности и его практического осуществления сотрудниками полиции указывает на необходимость рассмотрения следующих элементов:

a) существуют ли достоверные угрозы, поддающиеся объективной проверке; иными словами, подтверждаются ли они ссылками на ряд источников информации;

b) намереваются ли правонарушители осуществить свои угрозы, находятся ли они в соответствующем положении, включая физическую близость, и способны ли они выполнить угрозы;

c) является ли риск непосредственным в смысле его непрерывности и быстрой реализуемости;

d) возникают ли для жертвы в связи с ее идентичностью конкретные ситуации уязвимости или риска;

e) существует ли систематическая практика насилия в отношении групп лиц по признаку их идентичности.

39. Нормативные и практические последствия заключаются в том, что государства должны особенно осознавать уязвимость некоторых лиц, чья жизнь может подвергаться особому риску в связи с их деятельностью или их идентичностью. Как подчеркнул Комитет по правам человека, к таким лицам относятся «правозащитники, должностные лица, ведущие борьбу с коррупцией и организованной преступностью, гуманитарные работники, журналисты, видные общественные деятели, свидетели преступлений и жертвы бытового и гендерного насилия и торговли людьми»²².

40. Как неоднократно подчеркивали женщины-журналисты и женщины-правозащитники, а также эксперты по правам человека и мандатарии специальных процедур, крайне важно, чтобы оценка рисков причинения вреда непременно учитывала гендерные аспекты и носила межсекторальный характер²³.

В. Ответственность по защите от действий других государств

41. Хотя на ответственность по защите ссылаются главным образом в связи с угрозами, исходящими от частных лиц и организаций (например, в контексте предупреждения бытового насилия и фемцида), на нее можно также ссылаться в связи с угрозами со стороны других государств, международных организаций и иностранных корпораций, действующих на территории государств или в других районах под их юрисдикцией²⁴.

42. Признание этого факта имеет особенно важное значение с учетом практики экстерриториальных действий государств в целях нарушения прав человека, включая право на жизнь, а также право на свободу выражения мнений или неприкосновенность частной жизни, посредством слежения и притеснений.

²¹ Inter-American Commission on Human Rights, *Jessica Lenahan (Gonzales) et al. v. United States*, report No. 80/11, case 12.626, 21 July 2011.

²² Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 36, пункт 23.

²³ См., например, A/HRC/40/60 и A/72/290.

²⁴ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 36, пункт 22.

43. В настоящем докладе экстерриториальное применение силы определяется как применение государством смертоносной силы в отношении лица или группы лиц, находящихся на территории другого государства. Экстерриториальное применение силы – явление не новое. На него неоднократно ссылались как на действия, предпринимаемые под предлогом самообороны и борьбы с терроризмом, и оно является предметом многих трудов, посвященных его правовому анализу, который выходит за рамки темы настоящего доклада²⁵. Предыдущие Специальные докладчики по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях тщательно проанализировали экстерриториальное применение силы, включая целенаправленные убийства с помощью беспилотных летательных аппаратов²⁶. Для целей настоящего доклада об ответственности по защите и предупреждению Специальный докладчик выделяет следующие аспекты экстерриториального применения силы.

44. Во-первых, важно подчеркнуть и отстаивать, что пункт 4 статьи 2 Устава Организации Объединенных Наций и международное обычное право запрещают угрозу силой или ее применения между государствами с учетом ограниченных исключений: в случаях согласия и самообороны. Государство может дать согласие на применение силы на своей территории другим государством, в то время как Устав допускает действия, предпринимаемые в порядке самообороны.

45. Вне этих узко определенных условий экстерриториальное применение силы является незаконным согласно международному праву, регламентирующему межгосударственные отношения. Экстерриториальное применение силы является также незаконным в соответствии с международным правом прав человека, поскольку одно государство-участник не может совершать на территории другого государства такие нарушения своих обязательств, которые оно не могло бы совершить на своей собственной территории²⁷. Применение договорных обязательств в области прав человека к поведению государства за пределами его территории было подтверждено, в частности, Международным Судом, Комитетом по правам человека, Межамериканской комиссией по правам человека и Европейским судом по правам человека²⁸.

46. Помимо этого, обычное право запрещает государствам посылать своих агентов на территорию другого государства для исполнения собственных законов или осуществления собственной политики:

Этот запрет на экстерриториальное обеспечение соблюдения законов или политики того или иного государства вытекает из основных норм международного права, касающихся юрисдикции. Хотя государства обладают юрисдикцией предписывать законы, регламентирующие определенное поведение за пределами своих границ, например поведение своих собственных граждан, и государства могут использовать свои суды для принятия решений по делам, связанным с событиями, имеющими место за рубежом, обеспечение соблюдения законов или политики одного государства на территории другого государства является незаконным без разрешения на то другого государства²⁹.

²⁵ Для углубленного рассмотрения судебной практики, позиций государств и академической литературы см., например: Noam Lubell, *Extraterritorial Use of Force Against Non-State Actors* (Oxford, Oxford University Press, 2010); and Jan Arno Hessbruegge, *Human Rights and Personal Self-Defense in International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2017).

²⁶ См., например, A/68/382 и A/HRC/14/24/Add.6.

²⁷ См. A/68/382.

²⁸ *Правовые последствия строительства стены на оккупированной палестинской территории, Консультативное заключение, I.C.J. Reports 2004*, para. 109; Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31 (2004), пункт 10; и Inter-American Commission on Human Rights, *Coard and Others v. United States*, report No. 109/99, case 10.951, 29 September 1999, para. 37.

²⁹ См. www.lawfareblog.com/khashoggi-murder-how-mohammed-bin-salman-underestimated-international-law.

Кроме того, правовая практика в отношении выдачи и чрезвычайной выдачи позволяет предположить, что на обязательство по защите от действий иностранных государств можно ссылаться, независимо от того, действовали ли эти иностранные государства при попустительстве или с согласия принимающего государства³⁰.

47. Одно из очевидных последствий обязательства по защите от действий других государств заключается в том, что оно, вероятно, осуществляется с участием разведывательных служб, в чьи полномочия входит наблюдение за действиями иностранных государств в пределах и за пределами национальных территорий.

48. Ответственность разведывательных служб за защиту права на жизнь вытекает из общепризнанного принципа, согласно которому обязательство государства по защите касается всех государственных учреждений:

Обязанность защищать право на жизнь в соответствии с законом также требует от государств-участников организации всех государственных органов и структур управления, через которые осуществляется государственная власть, в соответствии с необходимостью соблюдать и обеспечивать право на жизнь, включая создание по закону надлежащих институтов и процедур для предотвращения лишения жизни, расследования и судебного преследования в случаях предполагаемого незаконного лишения жизни, вынесения наказаний и предоставления полного возмещения³¹.

С. Экстерриториальное применение

49. Согласно анализу и толкованию Комитетом по правам человека сферы применения ответственности по защите она распространяется на всех лиц, находящихся под юрисдикцией государства, т. е. на всех лиц, соблюдение права на жизнь которых находится в его компетенции или под его эффективным контролем. К ним относятся лица, находящиеся за пределами любой территории под эффективным контролем государства, чье право на жизнь, тем не менее, непосредственно и разумно предсказуемым образом затрагивается его военной или иной деятельностью³².

50. Этот анализ ответственности по защите права на жизнь согласуется с изменениями в концепции защиты экономических прав, когда было установлено, что экстерриториальные обязательства возникают в тех случаях, когда то или иное государство-участник может влиять на ситуации, имеющие место за пределами его территории, с учетом ограничений, налагаемых международным правом, путем осуществления контроля за деятельностью корпораций, домицилированных на его территории и/или находящихся под его юрисдикцией и, таким образом, способно вносить свой вклад в эффективное осуществление экономических, социальных и культурных прав за пределами своей национальной территории³³, а также для защиты прав детей³⁴.

51. Как подчеркнул Марко Миланович, тем самым Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 36 «перенес акцент юрисдикционного исследования с вопроса о полномочиях или контроле в отношении территории или в отношении человека на вопрос о полномочиях или контроле в отношении соблюдения

³⁰ ССРР/С/POL/CO/6, пункт 15. Комитет постановил, что выдача заключенного другому государству при осознании того, что имеются существенные основания полагать, что заключенный подвергнется опасности применения пыток, противоречит предмету и цели запрещения пыток, закрепленного в статье 7 Международного пакта о гражданских и политических правах. Этот же вывод применим и в случае выдачи заключенного в ситуации, когда он мог бы подвергнуться убийству или исчезновению. См. статьи 2, 3, 10 и 14 Декларации о защите всех лиц от насильственных исчезновений.

³¹ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 36, пункт 19.

³² Там же, пункт 63.

³³ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 24 (2017), пункт 28.

³⁴ Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункты 18–20.

права на жизнь. При этом Комитет фактически поддержал функциональную теорию экстерриториального применения договоров по правам человека»³⁵.

52. Поэтому Специальный докладчик приходит к выводу о том, что на ответственность государства по защите можно ссылаться экстерриториально в обстоятельствах, когда это конкретное государство способно защитить право лица на жизнь от непосредственной или предсказуемой угрозы его или ее жизни³⁶.

53. Такое понимание сферы действия ответственности по защите особенно актуально в тех случаях, когда оно применяется к учреждениям, мандат которых может иметь экстерриториальный охват. В той мере, в какой эти учреждения осуществляют свои функции за пределами национальных границ или в какой их функции касаются других государств, такие функции должны включать, при наличии разумной возможности, защиту тех, чья жизнь находится под предсказуемой угрозой.

D. Обязанность по предупреждению

54. Как только была выявлена угроза жизни:

Государства-участники должны незамедлительно и эффективно реагировать в целях защиты лиц, оказавшихся под конкретной угрозой, путем принятия специальных мер, таких как назначение круглосуточной полицейской охраны, издание охранных и ограничительных судебных приказов в отношении потенциальных агрессоров и, в исключительных случаях и только при наличии свободного и осознанного согласия лица, находящегося под угрозой, содержание под стражей в целях защиты³⁷.

55. Различные авторитетные источники повсюду в мире признают обязанность правоохранительных органов предупреждать предполагаемых жертв об угрозах их безопасности. Например, британские полицейские департаменты отреагировали на вышеупомянутое постановление по делу *Осман против Соединенного Королевства*, введя в действие политику, требующую от сотрудников полиции предупреждать предполагаемых жертв, если они располагают оперативной информацией о реальной и непосредственной угрозе жизни предполагаемой жертвы. Так, в 2017 году полиция Англии и Уэльса издала свыше 776 так называемых «предупреждений Османа» или уведомлений об «угрозе жизни»³⁸. За период 2012–2015 годов полицейские подразделения на всей территории Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии издали 1 948 таких уведомлений³⁹.

³⁵ Marko Milanovic, «The murder of Jamal Khashoggi: immunities, inviolability and the human right to life», *Human Rights Law Review* (готовится к изданию), p. 25; Yuval Shany, «Taking universality seriously: a functional approach to extraterritoriality in international human rights law», *Law and Ethics of Human Rights*, vol. 7, No. 1 (2013), p. 47. Эндрю Клафам рассматривает правозащитные обязательства негосударственных субъектов с применением подхода, основанного на возможностях. См. Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors* (Oxford, Oxford University Press, 2006). В своем докладе о правозащитных обязательствах негосударственных субъектов (A/HRC/38/44) Специальный докладчик также предполагает, что обязательства вооруженных негосударственных субъектов вытекают из их (уникальных) возможностей в плане соблюдения или защиты прав человека, включая право на жизнь, лиц, над которыми они имеют определенную степень контроля.

³⁶ Кроме того, следует подчеркнуть, что Комитет по правам человека возлагает на государства-члены обязанность защищать лиц за пределами их территорий от предсказуемых угроз жизни со стороны корпораций, штаб-квартиры которых находятся на их территориях.

³⁷ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 36, пункт 23; кроме этого, региональные суды придают практическое значение ответственности государств за защиту посредством принятия защитных, временных или неотложных мер, которые государства должны принимать во избежание причинения непоправимого вреда лицам или группам лиц, находящимся в непосредственной опасности.

³⁸ Jon Rogers, «What is an Osman warning, why do police issue threat to life notices and what do they tell death threat victims?», *The Sun*, 3 August 2018.

³⁹ Louise Ridley, «Osman 'threat to life' letters have warned thousands of people their lives are in danger», *Huffington Post*, 28 October 2015.

Предупреждение для выявленной жертвы может издаваться, когда сотрудник, которому поручено заниматься данной угрозой, полагает, что выявленная жертва должна быть поставлена в известность о существующих для нее угрозе/риске... Цель «предупредительного уведомления» состоит в том, чтобы уведомить потенциальную жертву о существовании угрозы или риска в ее отношении и предоставить потенциальной жертве возможность принять меры предосторожности для своей защиты или дать жертве возможность рассмотреть предлагаемые полицией защитительные меры... «Предупредительное уведомление» может иметь две цели. «Предупредительное уведомление об угрозе жизни» должно издаваться в тех случаях, когда угроза считается «реальной» и «непосредственной». «Предупредительное уведомление с рекомендацией о личной безопасности» должно издаваться в тех случаях, когда имеется оперативная информация, позволяющая предположить, что личная безопасность человека находится под угрозой, но угроза не является «реальной» и «непосредственной», хотя и может включать в себя определенную форму менее опасного насилия⁴⁰.

56. Что касается разведывательных учреждений, действующих в государствах или за их пределами, то особенно подробное и публичное изложение содержания обязанности по предупреждению содержится в Директиве 191 Разведывательного сообщества Соединенных Штатов, изданной в 2015 году тогдашним директором Национальной разведки Джеймсом Клаппером⁴¹. Ее основные особенности состоят в следующем:

a) если разведывательное учреждение Соединенных Штатов «получает достоверную и конкретную информацию, указывающую на нависшую угрозу преднамеренного убийства, тяжкого телесного повреждения или похищения», то это учреждение обязано предупредить предполагаемую жертву;

b) обязанность по предупреждению распространяется на всех предполагаемых жертв, независимо от того, являются или не являются они гражданами Соединенных Штатов. В частности, от разведывательных учреждений «требуется предупреждать американских и иностранных граждан о надвигающихся угрозах преднамеренного убийства, тяжкого телесного повреждения или похищения»;

c) важно отметить, что вместе с тем Директива 191 прямо не создает законного права, предусматривающего для граждан возможность предъявления иска. Она гласит: «Настоящая Директива не предполагает и не создает никакого права или преимущества материально-правового или процедурного характера, имеющего исковую силу по закону или на основе справедливости, которым может воспользоваться любая сторона против Соединенных Штатов... их департаментов, учреждений или организаций, их должностных лиц, сотрудников или агентов или любого другого лица»⁴².

57. О том, как обязанность предупреждать на самом деле выполняется разведывательными учреждениями, можно судить только по имеющимся разрозненным сведениям, учитывая секретность проведения большинства разведывательных операций, включая операции в целях защиты жизни людей. Особую обеспокоенность вызывают обстоятельства, при которых разведывательные учреждения определяют, что обязанность по предупреждению не должна выполняться. Например, в Директиве 191 допускается освобождение от этой обязанности в ограниченных случаях, включая случаи, когда: a) предполагаемая

⁴⁰ Police Scotland, “Threats to life warnings: standard operating procedure” (2018).

⁴¹ См. www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2018/10/Intelligence-Community-Directive-ICD-191-duty-to-Warn.pdf.

⁴² После казни г-на Хашогги Институт Найта и Комитет по защите журналистов запросили у Управления директора Национальной разведки, Агентства национальной безопасности, Центрального разведывательного управления, Федерального бюро расследований и Государственного департамента документы о выполнении разведывательными учреждениями Соединенных Штатов обязанности по предупреждению. См. <https://knightcolumbia.org/content/knight-institute-and-committee-protect-journalists-v-cia-foia-suit-records-governments-duty>.

жертва уже осведомлена об угрозе, подвергается риску только в результате участия в вооруженном конфликте или причастна к обороту наркотиков или насильственному преступлению; b) любая попытка предупредить предполагаемую жертву создаст неоправданную угрозу для персонала, источников, методов, разведывательных операций или оборонительных операций правительства Соединенных Штатов или иностранного правительства, с которым Соединенные Штаты имеют официальные соглашения или поддерживают связи; и c) не существует разумного способа предупредить предполагаемую жертву.

58. Хотя Директива 191 предусматривает, что вопросы о том, соответствует ли информация об угрозе степени, начиная с которой вступает в действие обязанность по предупреждению, «должны решаться в пользу информирования предполагаемой жертвы», в отсутствие публичной отчетности о выполнении обязанности по предупреждению в Соединенных Штатах или любых других странах не существует способа узнать, добросовестно ли она осуществляется.

59. Разрозненные свидетельства указывают на то, что разведывательные учреждения действительно предупреждают людей о рисках, угрожающих их жизни, хотя они публично не сообщают об этом и не комментируют эту роль. Например, как сообщается, в 2018 году турецкий журналист Хасан Чучук, находившийся в Дании с 1990-х годов, после выявления серьезной угрозы его жизни был в срочном порядке помещен в безопасное место Датской службой безопасности и разведки (Politiets Efterretningstjeneste)⁴³. В 2018 году несколько европейских агентств безопасности приняли меры по защите иранских диссидентов, проживающих на их территориях, от достоверных угроз их жизни⁴⁴. В мае 2019 года норвежские органы безопасности приняли меры по защите диссидента, проживающего на территории страны, от достоверных угроз со стороны Саудовской Аравии⁴⁵.

Е. Экстерриториальное осуществление обязанности по предупреждению

60. Директива 191 позволяет предположить, что обязанность по предупреждению может осуществляться за пределами территории Соединенных Штатов. Пункт 9 f) Директивы 191 гласит: «если предполагаемая жертва находится в Соединенных Штатах и на их территориях, подразделения РС [разведывательного сообщества] проводят консультации с Федеральным бюро расследований (ФБР) для определения наилучших способов передачи предполагаемой жертве информации об угрозе». Из этого положения (а также изучения мандата и операций Центрального разведывательного управления) можно сделать вывод о том, что обязанность Центрального разведывательного управления по предупреждению распространяется как на граждан, так и неграждан Соединенных Штатов, находящихся на территориях Соединенных Штатов и за их пределами⁴⁶.

61. Экстерриториальное осуществление обязанности по защите поднимает сложные правовые и оперативные вопросы. В данном разделе настоящего доклада рассматривается экстерриториальное выполнение обязанности по защите и предупреждению от угроз со стороны других государств.

⁴³ См. https://observatoryihr.org/priority_posts/erdogans-thugs-plot-to-kill-turkish-journalist-in-denmark/. В ответ на усилия Специального докладчика получить подтверждение этого предполагаемого инцидента датские власти заявили об «отсутствии комментариев» с их стороны.

⁴⁴ В январе 2019 года правительство Нидерландов заявило, что за убийством двух граждан Нидерландов на их территории стояли иранские власти. Эти утверждения, которые основывались на достоверных доказательствах, заставили Европейский союз утвердить ряд санкций против Исламской Республики Иран. См. www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/iran/.

⁴⁵ Личное сообщение.

⁴⁶ ССРР/С/УС/СО/4, пункт 4.

62. Во-первых, как подчеркнул Юваль Шани в 2013 году, вопрос о том, могут ли государства брать на себя обязательство по защите и предупреждению, будет зависеть от контекста; не существует «универсального для всех случаев подхода»⁴⁷. Одним из ключевых контекстуальных соображений является характер и масштабы экстерриториальной деятельности государства, такой как его разведывательная деятельность. Специальный докладчик не будет комментировать общие или более конкретные аспекты наблюдения, осуществляемого государством, кроме призыва к тому, чтобы наблюдение велось в соответствии с нормами в области прав человека⁴⁸. Вместе с тем она подчеркивает, что, если государство занимается такой деятельностью в отношении конкретных стран и наталкивается на информацию, указывающую на то, что отдельные лица могут подвергаться риску нарушения прав человека, включая нарушение права на жизнь, то оно обязано оценить характер и неотвратимость рисков и угроз и определить, как оно может защитить тех, чья жизнь может подвергнуться риску.

63. Во-вторых, хотя оценка этих угроз и рисков может проводиться с применением подходов, аналогичных оценке на национальном уровне, меры реагирования должны корректироваться с учетом контекста. Меры, имеющиеся в распоряжении органов безопасности, действующих на национальном уровне, такие как круглосуточное слежение, не сработают или могут не сработать экстерриториально, если только они не будут осуществляться с согласия государства, в котором проживают лица, подвергающиеся риску.

64. Из всех видов деятельности, которая может вытекать из ответственности по защите, выполнение обязанности по предупреждению, возможно, возлагает минимальное бремя на соответствующие государства. В экстерриториальном контексте она, по-видимому, будет выполняться через органы безопасности государств, в которых находятся подвергающиеся риску лица. Например, поступило много сообщений, согласно которым Центральное разведывательное управление информировало Службу безопасности полиции Норвегии о том, что активист «арабской весны» палестинского происхождения Иллиа Багдади, проживающий в Норвегии, сталкивается с реальными угрозами, исходящими из Саудовской Аравии. Г-н Багдади и другие лица были предупреждены об опасности поездок в некоторые страны, где Саудовская Аравия, как утверждается, осуществляет свое влияние, и были проинструктированы относительно принятия целого ряда предосторожностей⁴⁹.

65. В тех случаях, когда сотрудничество с органами безопасности других государств практически неосуществимо, разведывательные учреждения или национальные власти могут иметь возможность информировать соответствующие государства о своей осведомленности относительно реальных рисков для права на жизнь конкретных лиц, тем самым, возможно, предотвращая дальнейшую эскалацию.

66. Разведывательные учреждения или национальные власти могут также иметь возможность непосредственно предупредить соответствующих лиц, даже если они сами не в состоянии принять какие-либо другие конкретные меры по их защите. Ничто не указывает на то, что такое предупреждение могло бы представлять собой одно из обстоятельств, предусмотренных в Директиве 191, при которых наступает освобождение от этой обязанности. Предупреждения могли бы формулироваться таким образом, чтобы лица, чья жизнь подвергается риску, ничего не знали о методах получения соответствующей информации и, таким образом, отсутствовал бы риск компрометации или предания гласности таких методов⁵⁰.

67. Может возникнуть вопрос, могли ли бы такие прямые предупреждения лиц составлять нарушение принципа, согласно которому государство не может принимать меры на территории другого государства посредством исполнения национальных

⁴⁷ Shany, "Taking universality seriously", p. 22.

⁴⁸ См., например, A/HRC/40/63.

⁴⁹ Личное сообщение.

⁵⁰ Экстраполяция из вдумчивого анализа вопроса об ответственности по защите г-на Хашогги, проведенного Милановичем в публикации «The murder of Jamal Khashoggi» («Убийство Джамала Хашогги»), стр. 21 текста оригинала.

законов без согласия этого государства. Специальный докладчик придерживается мнения о том, что должна существовать презумпция того, что такие предупреждения, которые направлены на защиту нормы *jus cogens*, такой как право на жизнь⁵¹, или обязательства *erga omnes*, или на предотвращение преступления, которое может подпадать под универсальную юрисдикцию, не составляют нарушения вышеупомянутого принципа и не должны вызывать возражений со стороны других государств⁵².

IV. Заключение: усиление защиты и ответственности

68. Ответственность по защите имеет давнюю историю в международной правовой системе и в стандартах ответственности государств. Она применяется в ряде обстоятельств для того, чтобы уполномочить государства на предотвращение актов насилия, когда они совершаются либо государственными, либо негосударственными субъектами⁵³. Такой принцип не получил широкого анализа в отношении содержания правовых обязательств государств по защите граждан или неграждан, находящихся или следующих транзитом на их территориях, которые могут сталкиваться с угрозами со стороны государства своего происхождения. К их числу относятся, в первую очередь, журналисты, правозащитники или так называемые диссиденты.

69. Убийство г-на Хашогги выявило уязвимость и риски, с которыми сталкиваются эти лица в результате тайных операций властей стран их происхождения или негосударственных субъектов. Такие деяния равнозначны нарушениям прав человека и могут включать внесудебные казни, похищения и насильственные исчезновения, угрозы, преследование и электронное слежение. Они могут также включать угрозы близким, которые остались в странах их происхождения или находятся в другом месте.

70. Государственные власти тех стран, где обосновались или находятся в изгнании журналисты, правозащитники или диссиденты, несут обязательство соблюдать их права человека и защищать их от насилия со стороны государственных властей тех стран, из которых они бежали. Обязательства по защите прав этой общины, включая право на жизнь, должны занимать видное место среди приоритетов государства.

71. В данном разделе настоящего доклада Специальный докладчик представила анализ того, что должно влечь за собой обязательство по защите, а именно:

- a) обязанность защищать возникает тогда, когда правительству известно или должно быть известно о реальной и непосредственной угрозе или опасности для жизни того или иного лица;
- b) такое обязательство по защите включает в себя, обязанность по предупреждению лица о неминуемой угрозе его или ее жизни, но не ограничивается ею;
- c) обязательство по защите, включая обязанность по предупреждению, возлагается на все государственные ведомства и учреждения и тем самым распространяется на разведывательные учреждения;
- d) обязательство по защите применяется независимо от статуса гражданина или иностранца на территории государства;
- e) обязательство по защите, включая обязанность по предупреждению, требует, чтобы при оценке риска учитывалось, могут ли некоторые лица, такие как

⁵¹ Применение такой презумпции особенно уместно к ситуациям, затрагивающим лиц, с которыми государства имеют особые отношения, что обеспечивает для них особенно хорошие возможности для защиты этих лиц. См. Shany, «Taking universality seriously», p. 69.

⁵² Это предложение согласуется с целым рядом доктринальных и стратегических нововведений, включая ответственность по защите, защиту гражданского населения, развитие потенциала раннего предупреждения и совсем недавно призыв Генерального секретаря к формированию культуры предотвращения как в Организации Объединенных Наций, так и среди государств-членов. См. www.un.org/sg/en/priorities/prevention.shtml.

⁵³ См. *Jessica Lenahan (Gonzales) et al. v. United States*, para. 19.

журналисты или правозащитники, подвергаться особому риску по причине их идентичности или деятельности;

f) обязательство по защите, включая обязанность по предупреждению, может осуществляться экстерриториально, когда государства осуществляют полномочия или контроль над соблюдением права человека на жизнь.

72. Специальный докладчик рекомендует правительствам пересмотреть свою политику и процедуры с целью определения того, выполняют ли они свое обязательство должной осмотрительности в целях защиты права на жизнь и предотвращения угроз и насилия со стороны иностранных государств и негосударственных субъектов в отношении их граждан или неграждан на их территориях. Она отмечает, что имеются свидетельства роста числа лиц, стремящихся оказаться в безопасности за рубежом, включая журналистов, правозащитников или политических диссидентов. Кроме того, разрозненные сведения указывают на расширение экстерриториального применения силы целенаправленно в отношении лиц, которые считаются «диссидентами». В связи с этим она отмечает, что, вероятно, необходимо обновить и усовершенствовать существующую политику и процедуры в целях ответа на вызовы изменяющейся глобальной среды.

73. Большое число убийств правозащитников и журналистов и связанный с этим высокий уровень безнаказанности за такие убийства также указывают на необходимость усиления и повышения эффективности роли Организации Объединенных Наций. Специальный докладчик приветствует План действий Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности и призывает Генерального секретаря активизировать его осуществление, в том числе в рамках процесса реформирования Организации Объединенных Наций.

74. Одной из ключевых проблем безнаказанности является непроведение эффективного, беспристрастного, независимого, добросовестного и оперативного расследования. Учитывая тот факт, что процедуры расследования и судебного преследования проводятся внутри государств, именно на этом уровне необходимо устранить сбой в работе системы⁵⁴. Вместе с тем Специальный докладчик также полагает, что система Организации Объединенных Наций призвана играть роль, выходящую за рамки укрепления потенциала. Поэтому она предлагает внедрить три следующих механизма, которые могли бы работать параллельно.

75. Во-первых, Специальный докладчик рекомендует проводить всеобъемлющий международный обзор передовой практики в области расследования и оценки угроз и реагирования на них, а также соответствующей национальной и международной нормативно-правовой основы, включая законодательство и судебную практику. Такой обзор будет направлен на достижение следующих результатов: а) установление стандартов, которыми должны руководствоваться национальные и местные органы власти, а также гражданское общество, журналисты и правозащитники в своей деятельности по реагированию на угрозы, и б) укрепление институционального потенциала государств в области обеспечения защиты и расследования и расширение прав и возможностей тех, кто находится под угрозой. Специальный докладчик будет готова играть ведущую роль в координации такой деятельности по установлению стандартов с государствами, другими соответствующими специальными докладчиками, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и гражданским обществом, в частности с Центром по вопросам правосудия и международного права, который возглавляет разработку протокола «Эсперанса», предусматривающего включение обязательства по расследованию угроз в рамки более широкой государственной политики⁵⁵.

76. Вторым механизмом станет создание в рамках специальных процедур целевой группы по предотвращению и привлечению к ответственности. В порядке

⁵⁴ См. A/HRC/20/22.

⁵⁵ См. www.cejil.org/en/hope-defenders-addressing-investigation-threats-international-level-promote-local-change.

реагирования на ситуации насилия в отношении журналистов, правозащитников или диссидентов или их убийства, когда такие случаи отвечают определенным критериям, в частности касающимся распространенности или вероятности безнаказанности, целевая группа могла бы выполнять миссии быстрого реагирования и взаимодействовать с властями, средствами массовой информации и гражданским обществом в целях: а) пропаганды и поддержки эффективных расследований или наблюдения за их ходом; б) обзора или запроса в отношении укрепления превентивных и защитных мер; в) установления фактов в отношении конкретных ситуаций или утверждений; и d) определения соответствующих международных или региональных субъектов и обращение к ним с призывом о поддержке защитных мер.

77. В-третьих, Организация Объединенных Наций сама должна располагать средствами для проведения эффективных расследований целенаправленных убийств и исчезновений. Специальный докладчик рекомендует учредить постоянный инструмент со следующими взаимосвязанными функциями:

а) расследование в соответствии со стандартами уголовного права (международного или национального) утверждений о целенаправленных убийствах или исчезновениях путем сбора и анализа доказательств таких нарушений;

б) содействие укреплению судебной ответственности, включая определение возможных путей отправления правосудия в этих целях на национальном, региональном и международном уровнях;

в) подготовка материалов дел для облегчения и ускорения справедливого и независимого уголовного разбирательства в соответствии со стандартами международного, регионального или национального права в судах или трибуналах, которые обладают или могут обладать в будущем юрисдикцией в отношении расследуемых преступлений;

г) определение других механизмов отправления правосудия и прекращения безнаказанности, в том числе на политическом и дипломатическом уровнях.

78. Такой инструмент может быть учрежден резолюцией Генеральной Ассамблеи или Совета по правам человека. Он мог бы инициироваться при направлении одним из государств-членов письма на имя Генерального секретаря или Председателя Совета по правам человека.

79. В состав этого постоянного инструмента должны входить независимые международные эксперты по проведению расследований и судебного преследования, а также мандатарии специальных процедур и члены договорных органов. Его работа должна поддерживаться секретариатом, который мог бы уже использоваться для других целей, в частности секретариатом Международного беспристрастного и независимого механизма для содействия проведению расследований в отношении лиц, которые несут ответственность за наиболее серьезные преступления по международному праву, совершенные в Сирийской Арабской Республике с марта 2011 года, и их судебному преследованию или Механизма Генерального секретаря по расследованию предполагаемых случаев применения химического и биологического оружия. Секретариат должен обладать оперативной и административной автономией и гибкостью, позволяющими обеспечить реализацию мандата этого инструмента в полном объеме.

V. Рекомендации

Рекомендации Генеральному секретарю

80. Генеральному секретарю следует инициировать последующее уголовное расследование убийства г-на Хашогги, с тем чтобы подготовить убедительные материалы по каждому из предполагаемых преступников и определить механизмы для официального привлечения к ответственности, такие как специальный или смешанный трибунал. Генеральному секретарю следует иметь возможность самому возбудить последующее международное уголовное

расследование без какой-либо инициативы со стороны того или иного государства.

81. В рамках процесса реформирования Организации Объединенных Наций Генеральному секретарю следует укрепить общесистемный потенциал по содействию безопасности журналистов и обеспечить, чтобы страновые группы Организации Объединенных Наций располагали всем необходимым для осуществления Плана действий Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности на местном уровне в соответствующих странах.

Рекомендации членам Совета Безопасности

82. Членам Совета Безопасности следует созвать заседание «по формуле Арии» для рассмотрения последствий для мира и стабильности казни г-на Хашогги и в более общем плане экстерриториальных нападений на людей.

Рекомендации Совету по правам человека или Генеральной Ассамблее

83. Совету по правам человека или Генеральной Ассамблее следует учредить постоянный инструмент для уголовного расследования утверждений о целенаправленных убийствах или других актах насилия в отношении журналистов, правозащитников или других лиц, ставших объектами нападений по причине их мирной деятельности или выражения мнений. Этому инструменту следует: а) расследовать такие нарушения в соответствии со стандартами уголовного права; б) определять возможные пути отправления правосудия на национальном, региональном и международном уровнях; в) готовить материалы для облегчения и ускорения справедливых и независимых уголовных разбирательств в соответствии со стандартами международного, регионального или национального права в судах или трибуналах, которые обладают или могут обладать в будущем юрисдикцией в отношении расследуемых преступлений; и д) определять другие механизмы для отправления правосудия и прекращения безнаказанности, в том числе на политическом и дипломатическом уровнях. В его состав должны входить мандатарии специальных процедур, члены договорных органов и другие эксперты по расследованию и уголовному преследованию, а его работа должна поддерживаться секретариатом, который уже может использоваться для других целей, таким как секретариат Международного беспристрастного и независимого механизма или Механизма Генерального секретаря по расследованию предполагаемых случаев применения химического и биологического оружия.

Рекомендации Совету по правам человека

84. Совету по правам человека следует поддержать создание целевой группы специальных процедур для проведения миссий быстрого реагирования; взаимодействия с властями в целях поддержки и обеспечения эффективных расследований; и установления фактов в ходе реагирования на незаконное лишение жизни и акты насилия или реальные угрозы в отношении журналистов, правозащитников или других лиц, подвергающихся нападениям за мирное выражение своих мнений.

Рекомендации Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и сети координаторов Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности журналистов

85. Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и сети координаторов Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности журналистов следует принять меры для осуществления Плана действий Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности на местном уровне в соответствующих странах.

Рекомендации мандатариям специальных процедур и Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

86. Мандатариям специальных процедур и УВКПЧ следует создать в рамках специальных процедур УВКПЧ целевую группу по предотвращению и привлечению к ответственности, состоящую из отдельных мандатариев специальных процедур и других экспертов, для проведения миссий быстрого реагирования, взаимодействия с властями в целях поддержки и обеспечения эффективных расследований и превентивных и защитных мер и/или участия в установлении фактов в ходе реагирования на незаконное лишение жизни, акты насилия или реальные угрозы в отношении журналистов, правозащитников или других лиц, подвергшихся нападениям за мирное выражение своих мнений.

Рекомендации Саудовской Аравии

87. Саудовской Аравии следует опубликовать заявление о признании факта казни г-на Хашогги и принести за нее извинения его семье, друзьям и коллегам. Для обеспечения ответственности необходимо, чтобы правительство Саудовской Аравии взяло на себя ответственность за эту казнь, включая предоставление финансового возмещения семье г-на Хашогги со стороны государства.

88. Саудовской Аравии следует также:

a) принести извинения правительству Турции за злоупотребление своими дипломатическими привилегиями и нарушение запрета на экстерриториальное применение силы;

b) принести извинения Соединенным Штатам за казнь их постоянного жителя и тем самым покушение на одну из основных свобод;

c) продемонстрировать гарантии неповторения посредством: освобождения всех лиц, находящихся в заключении за мирное выражение своих мнений и убеждений; независимого расследования всех утверждений о пытках и применении смертоносной силы в официальных и неофициальных местах содержания под стражей; и независимого расследования всех утверждений о насильственных исчезновениях и обнародования информации о местонахождении исчезнувших лиц;

d) провести углубленную оценку действий субъектов, учреждений и обстоятельств, которые сделали возможной казнь г-на Хашогги, издать публичный доклад и определить реформы, необходимые для обеспечения неповторения. Соответствующим учреждениям Организации Объединенных Наций следует предложить свою помощь властям Саудовской Аравии для осуществления этого процесса реформ;

e) приостановить нынешнее судебное разбирательство, сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и поддерживать проводимое ею дополнительное уголовное расследование и выполнять решения, касающиеся места проведения и структуры будущего судебного процесса. При невозможности этого провести дополнительные следственные действия и повторное судебное разбирательство при участии, поддержке и надзоре со стороны Организации Объединенных Наций и международных субъектов в полном соответствии с гарантиями справедливого судебного разбирательства, предусмотренными международным правом;

f) дать исчерпывающий ответ на запрос Генерального директора ЮНЕСКО относительно предоставления информации о мерах, принятых в порядке реагирования на казнь г-на Хашогги, в соответствии с решениями о безопасности журналистов и проблеме безнаказанности, принятыми Межправительственным советом Международной программы развития коммуникации (МПК) в 2008 году, а также резолюцией 53 Генеральной конференции ЮНЕСКО от 2011 года, в которой этой организации было поручено следить за «положением дел со свободой печати и безопасностью журналистов с упором на случаи безнаказанности за насилие в отношении журналистов,

включая мониторинг судебных разбирательств через ... МПРК и представление докладов об изменениях в этих областях Генеральной конференции»;

g) ратифицировать Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни.

Рекомендации Турции

89. Турции следует:

a) официально просить Канцелярию Генерального секретаря провести последующее уголовное расследование и в полной мере сотрудничать в этом процессе;

b) провести публичное расследование убийства г-на Хашогги, обнаружив имеющуюся в ее распоряжении информацию и доказательства;

c) установить перед консульством Саудовской Аравии статую, символизирующую свободу печати (Специальный докладчик смогла убедиться в том, что для такой статуи имеется достаточно места). В качестве альтернативы, как это пытались сделать в Вашингтоне, округ Колумбия, переименовать улицу, на которой расположено консульство, в честь г-на Хашогги;

d) принять все необходимые меры для выполнения соответствующих рекомендаций Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания и Рабочей группы по насильственным или недобровольным исчезновениям, вынесенных по итогам их соответствующих миссий в Турцию в 2016 году и впоследствии. Они включают снятие всех обвинений с журналистов, ученых и других лиц, преследуемых за мирное выражение своих мнений;

e) дать исчерпывающий ответ за запрос Генерального директора ЮНЕСКО относительно предоставления информации о мерах, принятых в порядке реагирования на казнь г-на Хашогги, в соответствии с решениями МПРК о безопасности журналистов и проблеме безнаказанности и резолюцией 53 Генеральной конференции ЮНЕСКО от 2011 года.

Рекомендации Соединенным Штатам Америки

90. Соединенным Штатам следует:

a) возбудить расследование казни г-на Хашогги для его проведения Федеральным бюро расследований, если оно еще не возбуждено, и в случае необходимости открыть уголовно-процессуальные действия на территории Соединенных Штатов;

b) в соответствии с разделом 1263 d) Всемирного закона имени Магнитского об ответственности за нарушения прав человека от 2016 года дать определение об ответственности наследного принца Саудовской Аравии, а также представить соответствующую информацию, документально подтверждающую, каким образом администрация сформулировала это определение;

c) провести слушания в Конгрессе Соединенных Штатов для определения ответственности высокопоставленных должностных лиц Саудовской Аравии и потребовать доступа к основным засекреченным материалам;

d) в максимально возможном соответствии с требованиями национальной безопасности рассекретить и обнародовать все материалы, касающиеся убийства г-на Хашогги, включая все перехваченные сообщения.

Рекомендации государствам-членам

91. Государствам-членам следует:

a) поддержать международные заявления, призывы или резолюции, направленные на обеспечение или усиление ответственности за казнь г-на Хашогги;

b) принять необходимые меры для установления их компетенции в отношении осуществления юрисдикции по делу о казни г-на Хашогги в соответствии с международным правом в случае, когда предполагаемый преступник или преступники находятся на любой территории под их юрисдикцией, если они не вышлют или не выдадут предполагаемого преступника другому государству в соответствии со своими международными обязательствами или не передадут предполагаемого преступника или преступников международному трибуналу, обладающему юрисдикцией в отношении предполагаемых преступлений;

c) принять законодательство для определения и применения санкций против ряда лиц, включая высокопоставленных должностных лиц государства, в отношении которых имеются достоверные доказательства их ответственности за нарушения прав человека, включая убийство г-на Хашогги, или о получении ими выгоды в этой связи;

d) ввести целенаправленные санкции против лиц, предположительно причастных к убийству г-на Хашогги, включая наследного принца Саудовской Аравии, с упором на его личные активы за рубежом до того времени, пока и если не будут представлены доказательства того, что он не несет ответственности за казнь г-на Хашогги;

e) ответить на казнь г-на Хашогги такими символическими действиями, как назначение наград, стипендий, создание произведений искусства или организация мероприятий в его честь;

f) выделить средства на поддержку проектов и программ по защите свободы самовыражения, свободы средств массовой информации и свободы мнений в регионе Залива. Учредить фонд Джамала Хашогги с целью поддержки свободы выражения мнений и демократии на Ближнем Востоке;

g) незамедлительно ввести мораторий на экспорт, продажу, передачу, использование или обслуживание разработанных частным образом приборов слежения в Саудовскую Аравию и другие государства до тех пор, пока не будет действовать режим гарантий соблюдения прав человека; любые утверждения о том, что такое оборудование могло использоваться для злоупотреблений, должны стать предметом независимых и транспарентных расследований соответствующими органами. Осуществлять другие меры, рекомендованные Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение в его докладе от 2019 года⁵⁶;

h) пересмотреть и в случае необходимости укрепить политику и процедуры для обеспечения того, чтобы органы безопасности и другие соответствующие субъекты соблюдали свое обязательство должной осмотрительности для защиты права на жизнь тех, кто может подвергаться преследованию со стороны государств и негосударственных субъектов за мирное выражение своих мнений и свою деятельность как в электронных формах, так и другими средствами. В частности, провести оценку и совершенствовать выполнение обязанности по предупреждению, в том числе в ситуациях за

⁵⁶ A/HRC/41/35, пункт 66.

пределами национальных территорий, где государства осуществляют власть, контроль или полномочия в отношении соблюдения права на жизнь;

i) активизировать развитие как официальных, так и неофициальных национальных механизмов предотвращения и защиты от угроз журналистам и нападений на них, а также ущемлений свободы выражения мнений; и поддерживать разработку и выполнение национальных планов действий по обеспечению безопасности журналистов;

j) провести оценку шагов, предпринятых для выполнения рекомендаций, касающихся безопасности журналистов⁵⁷ и безопасности женщин-правозащитников и женщин-журналистов⁵⁸, и, где это необходимо, принять меры по исправлению положения;

k) поддержать учреждение постоянного инструмента для проведения уголовных расследований и привлечения к ответственности (см. пункты 77–79 выше);

l) поддержать создание целевой группы по установлению фактов в рамках специальных процедур УВКПЧ (см. пункт 76 выше);

m) оказать поддержку и содействие предложению Специального докладчика в отношении проведения всеобъемлющего обзора законов и передовой практики расследования, оценки и/или мер реагирования на угрозы и риски, с которыми сталкиваются журналисты, правозащитники или другие лица, преследуемые за мирное выражение своих убеждений и свою деятельность, с целью разработки протокола о расследовании и реагировании в случае таких угроз и рисков.

Рекомендации корпорациям

92. Корпорациям следует:

a) подтвердить свою приверженность стандартам в области прав человека и довести до сведения Саудовской Аравии свои обязательства в этой связи; использовать рычаги влияния для обеспечения присоединения их деловых партнеров в Саудовской Аравии к этим обязательствам; и создать механизм мониторинга для обеспечения того, чтобы их собственное поведение и поведение их партнеров не причиняло какого-либо ущерба правам человека;

b) внедрить четкую политику, предписывающую избегать заключения коммерческих сделок с предприятиями, предпринимателями или государственными органами, которые прямо или косвенно причастны к казни г-на Хашогги или другим серьезным нарушениям прав человека;

c) в рамках своих операций придерживаться международных стандартов в области прав человека и использовать рычаги своего влияния для решения правозащитных проблем в отношениях со своими партнерами, включая, например определение того, могут ли их функции и продукты использоваться для нарушения прав человека или сокрытия нарушений; аннулирование таких договоров; и выражение возмущения в случае систематических или постоянных нарушений прав человека;

d) частные компании, предоставляющие услуги слежения, должны осуществлять меры, рекомендованные Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение в его докладе от 2019 года⁵⁹.

⁵⁷ См. A/HRC/20/22.

⁵⁸ См. A/HRC/40/60 и A/72/290.

⁵⁹ A/HRC/41/35, пункт 67.

Рекомендации Всемирному экономическому форуму

93. В рамках своего ежегодного совещания в Давосе, Швейцария, Всемирному экономическому форуму следует учредить в честь Джамала Хашогги и других убитых журналистов постоянную ежегодную дискуссионную группу для рассмотрения вопросов о социально-экономической пользе журналистских расследований, борьбе с коррупцией и роли корпоративных субъектов в глобальном регулировании соблюдения прав человека и связанных с этим вопросов.

Рекомендации гражданскому обществу

94. Гражданскому обществу следует пропагандировать, поддерживать и вносить вклад в выполнение вышеприведенных рекомендаций.
