

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
11 February 2008
Russian
Original: English

Шестьдесят вторая сессия

Пункт 108 повестки дня

Меры по ликвидации международного терроризма**Письмо Постоянного представителя Германии при
Организации Объединенных Наций от 3 декабря 2007 года
на имя Генерального секретаря**

Я рад информировать Вас об итогах семинара высокого уровня под заголовком «На пути к всеобъемлющей конвенции о международном терроризме», который был проведен в Берлине 11 и 12 сентября 2007 года в Германском институте по международным вопросам и вопросам безопасности при поддержке федерального министерства иностранных дел.

Семинар является вкладом в проходящие ныне переговоры по проекту всеобъемлющей конвенции о международном терроризме. Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций (резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи) также подчеркивает решимость государств — членов Организации Объединенных Наций «приложить все усилия для согласования и заключения всеобъемлющей конвенции о международном терроризме».

В ходе семинара проект всеобъемлющей конвенции о международном терроризме был проанализирован с более широкой академической, правовой и политической точек зрения. В семинаре приняли участие высокопоставленные правительственные должностные лица из государств-участников переговоров по конвенции и известные ученые в области международного права, внесшие важный вклад по различным правовым вопросам.

Резюме семинара, а также правовой анализ, сделанный в ходе семинара, прилагаются для Вашей информации (см. приложение).

Хотел бы просить распространить настоящее письмо и приложение к нему в качестве документа Генеральной Ассамблеи по пункту 108 повестки дня.

(Подпись) Томас Матуссек
Посол



Приложение к письму Постоянного представителя Германии при Организации Объединенных Наций от 3 декабря 2007 года на имя Генерального секретаря

На пути к всеобъемлющей конвенции о международном терроризме

Семинар высокого уровня, Берлин, 11-12 сентября 2007 года

Краткий доклад*

Часть I: Зачем нам нужна всеобъемлющая конвенция о международном терроризме? — Политические взгляды

В принципе, среди участников семинара имелось широкое согласие в отношении настоятельной необходимости во всеобъемлющей конвенции о международном терроризме, не в последнюю очередь потому, что терроризм представляет прямую угрозу для ценностей Организации Объединенных Наций. С учетом существующих конвенций, направленных против конкретных актов международного терроризма, ставились вопросы относительно того, насколько эффективными были эти конвенции до настоящего времени в плане содействия судебному преследованию террористов и какова будет совокупная выгода от всеобъемлющей конвенции.

В этой связи один из участников считал, что всеобъемлющая конвенция может не только помочь заполнить пробелы в рамках системы различных конвенций, но и стать более обоснованным базисом для более активного международного сотрудничества. Несколько ученых подчеркнули обязательство государств сотрудничать не только в сфере судебного преследования, но и в предотвращении террористических актов. Один из ученых отметил тот факт, что конвенция также предусматривает минимальные стандарты обращения с предполагаемыми правонарушителями.

Помимо этих практических аспектов обсуждалась и символическая ценность всеобъемлющей конвенции. Хотя некоторые участники считали, что нет необходимости в каком-либо дополнительном политическом символе, другие подчеркивали, что существование общего определения терроризма, согласованного Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, будет большим достижением. Один участник указал на то, что терроризм затрагивает «южные» страны по крайней мере в той же степени, что и «северные» страны.

В ходе краткого обсуждения понятия «государственный терроризм» один ученый упомянул различие между преступлениями, совершаемыми органами государства, и террористическими актами, спонсорами которых является государство.

* Подготовлен Германским институтом по международным вопросам и вопросам безопасности по просьбе участников семинара. Этот краткий доклад не является полным воспроизведением обсуждений, состоявшихся в ходе семинара. Он не имеет целью одобрение или отклонение каких-либо из воспроизведенных в нем позиций и предложений. Нумерация проектов статей всеобъемлющей конвенции, упоминаемых в настоящем кратком докладе, соответствует нумерации в документе A/57/37.

И наконец, несколько участников напомнили о том, что главные расхождения в ходе нынешних переговоров связаны с центральным вопросом о том, какие действия должны исключаться из сферы применения всеобъемлющей конвенции. Некоторые участники считали, что новая конвенция заслуживает определения «всеобъемлющая» только в том случае, если она будет охватывать физических лиц, группы и государственных субъектов, и что преступления должны именоваться «терроризмом» независимо от их исполнителя. Это затрагивает сложный вопрос о делимитации сферы применения этой конвенции по отношению к международному гуманитарному праву и другим нормам международного права.

Часть II: Решение остающихся правовых вопросов

Первое заседание: Взаимосвязь между всеобъемлющей конвенцией и международным гуманитарным правом

В начале несколько ученых указали на то, что центральная проблема заключается в том, что вследствие широкого определения преступлений в проекте статьи 2 всеобъемлющей конвенции одна и та же ситуация может охватываться как конвенцией, так и одновременно международным гуманитарным правом. Одна из основных трудностей в отношении делимитации сферы применения конвенции заключается в исключении определенных актов, регулируемых международным гуманитарным правом, без привнесения в конвенцию всех сложностей этого права. Вместе с тем один из участников считал, что некоторое совпадение этих двух режимов является неизбежным, поскольку терроризм часто берет начало в ситуациях вооруженного конфликта.

Один из участников напомнил, что не все государства связаны Дополнительными протоколами к Женевским конвенциям, и предостерег против навязывания таких норм через посредство всеобъемлющей конвенции о международном терроризме.

Несколько участников возражали против добавления каких-то дополнительных формулировок к проекту. Иначе текст станет еще более запутанным. Один из участников подчеркнул, что двусмысленная конвенция будет связана с серьезными рисками.

Что касается исключения определенных видов деятельности из сферы применения всеобъемлющей конвенции, то один из ученых подчеркнул, что, если говорить о деятельности вооруженных сил во время международного вооруженного конфликта, их деятельность действительно полностью регулируется международным гуманитарным правом, так что исключение такой деятельности из сферы применения конвенции не будет приводить к полной свободе действий в плане совершения деяний, рассматриваемых как преступления по смыслу статьи 2 конвенции. Хотя некоторые участники выразили обеспокоенность насчет того, что исключение вооруженных сил может создавать ситуацию безнаказанности, другие подчеркнули, что такое изъятие будет просто означать, что определенные виды деятельности не будут подпадать под действие данной конкретной конвенции, но не будут исключаться из положений о судебном преследовании согласно нормам международного гуманитарного права, в частности в случае военных преступлений.

Что касается вооруженных конфликтов немеждународного характера, то один из ученых считал, что нет четких критериев для определения того, когда ситуации внутренних беспорядков и напряженности переходят порог немеждународного вооруженного конфликта. Таким образом, открытым является вопрос о том, на каком этапе после вспышки внутреннего насилия будет вступать в игру международное гуманитарное право, которое будет превалировать над применением всеобъемлющей конвенции. Другой ученый добавил, что ниже порога вооруженного конфликта применяются только национальное право и нормы в области прав человека.

Более того, как было отмечено, остается неясным, будет ли термин «вооруженные силы во время вооруженного конфликта» включать также членов вооруженных групп, принадлежащих к одной из негосударственных сторон в ходе немеждународного вооруженного конфликта. Несколько экспертов считали, что термин «вооруженные силы» может также включать негосударственных субъектов. Согласно этой точке зрения, нельзя доказывать, что в случае использования термина «вооруженные силы» изъятие будет ограничиваться государственными субъектами.

Один из ученых высказал мнение о том, что предложенный альтернативный термин «стороны в конфликте» вряд ли будет полезным в плане четкого разграничения, поскольку само это понятие не является достаточно ясным, по крайней мере в соответствии с правом немеждународного вооруженного конфликта. В отличие от этого, как было подчеркнуто рядом участников, термин «вооруженные силы» является довольно четко определенным термином согласно международному гуманитарному праву.

Один из ученых высказал мысль, согласно которой основная проблема заключается в том, что деятельность субъектов, не подпадающих под определение вооруженных сил, регулируется международным гуманитарным правом не столь всеобъемлющим образом, как деятельность вооруженных сил. Например, неясно, при каких условиях физическое лицо может совершить военное преступление.

Было также отмечено, что прямое участие гражданских лиц в боевых действиях не является само по себе незаконным, но в то же время не освобождает от привлечения к судебной ответственности согласно международному гуманитарному праву. В этой связи некоторые участники выразили свою обеспокоенность в отношении того, что всеобъемлющая конвенция может подрывать статус-кво, существующее согласно международному гуманитарному праву, и создавать новые правовые неравенства между государствами и негосударственными субъектами.

Один из ученых предложил ограничить сферу применения всеобъемлющей конвенции за счет использования принципа *lex specialis* и вообще убрать пункт 2 проекта статьи 18 конвенции. В этом случае два режима — конвенция и международное гуманитарное право — будут, в принципе, применяться одновременно. Двойная криминализация определенных видов деятельности, подпадающих под действие обоих режимов, не будет создавать каких-то серьезных проблем. Однако в этом случае любая коллизия между законами должна будет урегулироваться путем применения правила *lex specialis* с превалированием международного гуманитарного права. В частности, он предложил следующую формулировку: «Любой акт, оправдываемый нормами международно-

го гуманитарного права, не охватывается сферой применения настоящей конвенции». Однако, как отметили другие ученые, это внешне простое решение влечет за собой серьезные проблемы в отношении практической применимости конвенции, поскольку любой обвинитель до возбуждения судебного преследования должен будет изучить вопрос о том, является ли данный конкретный вид деятельности действительно оправданным согласно международному гуманитарному праву.

Некоторые участники поставили вопрос о том, нужны ли вообще исключения. Согласно этой точке зрения, определенные виды деятельности должны быть неприемлемыми независимо от того, кто совершает эти действия.

Второе заседание: Взаимосвязь между всеобъемлющей конвенцией и другими нормами международного права

Один из ученых подчеркнул, что определение «вооруженные силы государства» в пункте 2 проекта статьи 1 всеобъемлющей конвенции касается национального права и поэтому содержит элемент самохарактеристики. Согласно этой точке зрения, например, тайные агенты, которые, согласно соответствующему национальному праву, формально относятся к военным, будут действовать за пределами конвенции. Более того, как указал другой ученый, широко распространено такое явление, как использование военных в случае мятежей, восстаний или иных ситуаций, не доходящих до порога вооруженного конфликта. Еще один ученый выступил с предложением конкретизировать пункт 3 проекта статьи 18 для того, чтобы охватить действия, предпринимаемые вооруженными силами государства в целях осуществления их официальных функций в мирное время.

Согласно одному выраженному мнению, недостаточно ясно, что именно понимается под термином «другие нормы международного права». В этой связи один из ученых указал, что деятельность военных и полиции в любое время регулируется международным правом, касающимся ответственности государства. Поэтому любая деятельность таких сил может быть исключена из всеобъемлющей конвенции. Некоторые участники выразили обеспокоенность насчет того, что это может приводить к созданию ситуации безнаказанности. К тому же, по мнению одного из участников, исключение определенных субъектов является проблематичным с этической точки зрения, поскольку с различными субъектами будут обращаться по-разному, хотя, возможно, они совершили равнозначное деяние.

Некоторые участники высказали мнение о том, что включение вооруженных сил в сферу действия всеобъемлющей конвенции будет подрывать желание государств участвовать в миротворческих операциях, поскольку солдаты будут сталкиваться с угрозой того, что они станут объектом просьбы о выдаче на основании конвенции. По этой причине высказывались аргументы в пользу полного исключения вооруженных сил из сферы действия конвенции.

Несколько ученых неоднократно заявляли, что широта пункта 3 проекта статьи 18 отражает широту проекта статьи 2 конвенции. Определение преступления в проекте статьи 2 — доказывал один из ученых — практически является описанием того, за что вооруженным силам платят деньги. Вместе с тем другой ученый поставил под сомнение то, что вооруженные силы действительно совершают действия для того, чтобы «запугать население». В качестве возможно-

го компромисса было предложено включить в преамбулу недвусмысленное заявление, подтверждающее, что с юридической точки зрения служащие вооруженных сил могут быть привлечены к ответственности за совершенные преступления, но что они не являются предметом настоящей конвенции.

Часть III: Последующие шаги

Как отметил один из участников, переговоры по всеобъемлющей конвенции оказались более трудными, чем в случае существующих контртеррористических конвенций, поскольку всеобъемлющая конвенция сконцентрирована не на конкретных террористических действиях, а на определенных результатах террористической деятельности. Некоторые участники выразили свою обеспокоенность тем, что это может открыть широкие возможности для судебного преследования и сделать применение конвенции более непредсказуемым делом.

Один из ученых напомнил, что, хотя имеется широкое согласие относительно того, что терроризм должен быть осужден, все еще не достигнуто согласия в отношении того, что никакая цель, какой бы она ни была, не может оправдать действия, классифицируемые как преступления.

Кроме того, как представляется, нет согласия в вопросе о том, создает ли проект в его нынешнем виде возможности для безнаказанности и невозбуждения судебного преследования.

Один участник предостерег, что целью всеобъемлющей конвенции не должно быть переписывание международного гуманитарного права. Поэтому было предложено соответствующим образом изменить преамбулу, дабы уточнить предназначение конвенции.

С более практической точки зрения одним из ученых было указано на то, что всеобъемлющая конвенция должна будет применяться судьями на всех уровнях вплоть до муниципальных судов и что необходимо иметь недвусмысленный текст. Однако ввиду расхождений во мнениях некоторые участники выступали за прагматический подход, заявляя, что идеального текста не следует ожидать. Скорее, внимание должно быть сосредоточено на том, что является достижимым.

Нижеследующие замечания были сделаны различными учеными в отношении конкретных проектов статей всеобъемлющей конвенции: касаясь проекта статьи 2, один из ученых предложил ограничить определение преступлений актами, создающими угрозу для жизни и физической неприкосновенности гражданских лиц, поскольку именно гражданские лица составляют большинство жертв террористических нападений. С другой стороны, один из участников высказал мысль о том, что было бы неприемлемо ограничивать сферу применения конвенции преступлениями, совершаемыми против гражданских лиц и некомбатантов. Вместо этого данная формула должна будет также охватывать террористические нападения на вооруженные силы.

Несколько участников подчеркнули, что содержащееся в проекте статьи 2 определение является результатом трудных переговоров и что выражается большое нежелание вновь обсуждать согласованную формулировку. Вместе с тем некоторые участники высказались за повторное рассмотрение даже таких

разделов, поскольку, согласно этому мнению, ничто не согласовано до тех пор, пока не согласовано все.

В отношении проекта статьи 3 один из ученых заметил, что следует избегать выражения «при соответствующих обстоятельствах» и что его следует дополнительно уточнить.

В отношении проекта статьи 12 один из ученых предложил слегка изменить порядок слов в этой статье, с тем чтобы она гласила: «[...] включая, в частности, международные стандарты в области прав человека и стандартные минимальные правила обращения с заключенными».

Что касается пункта 2 статьи 18, то один ученый отметил, что действия вооруженных сил во время вооруженного конфликта всегда регулируются международным гуманитарным правом. Поэтому было предложено убрать слова «как эти термины понимаются в международном гуманитарном праве, которые регулируются этим правом».

Другой ученый отметил, что статья 4(2)(d) Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям запрещает акты терроризма. Поэтому было предложено включить в пункт 2 проекта статьи 18 всеобъемлющей конвенции конкретную ссылку, а именно: «действия вооруженных сил [...] не регулируются настоящей Конвенцией, если только они не подпадают под действие статьи 4(2)(d) Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям».

В отношении пункта 3 проекта статьи 18 одним из ученых было указано на то, что термин “inasmuch” («поскольку») может означать «потому что», а также «в той степени, в какой». Ради ясности несколько участников предложили заменить термин “inasmuch” («поскольку») словом “because” («поскольку»). Кроме того, один из ученых предложил заменить слова “The activities” («Действия») словами “Other activities” («Иные действия»), дабы внести ясность и указать на связь с пунктом 2 той же статьи.

Более того, было подчеркнуто, что пункт 3 проекта статьи 18 следует читать вместе с пунктом 4, которому следует давать добросовестное толкование. Один участник считал, что цель нового предложенного добавления к пункту 4 статьи 18 (документ A/62/37) состояла в подчеркивании того, что акты, исключенные из сферы действия всеобъемлющей конвенции, отнюдь не остаются безнаказанными. Таким образом, конвенция не исключает судебного преследования за такие деяния согласно другим законам.

Что касается нового пункта 5 статьи 18 (документ A/62/37), то было отмечено, что всеобъемлющая конвенция не наносит ущерба международному гуманитарному праву. Этот пункт в сочетании со статьей 18 в целом должен служить руководством для тех, кто будет отвечать за его толкование и применение.

Участники согласились с тем, что такого рода открытый обмен мнениями в соответствии с правилами Чатем-хаус между главными лицами, отвечающими за переговоры по всеобъемлющей конвенции, и с участием известных ученых является весьма плодотворным и содействует укреплению доверия между переговорщиками. Некоторые участники высказали мысль о том, что дальнейшие встречи такого же или подобного формата могут быть полезными с целью выхода из тупика на переговорах в Нью-Йорке.

На пути к всеобъемлющей конвенции о международном терроризме

Семинар высокого уровня, 11-12 сентября 2007 года, Берлин

Часть II, первое заседание: Взаимосвязь между конвенцией и международным гуманитарным правом

Христиан Шаллер*

I. Введение

Международное контртеррористическое право должно быть совместимым с другими правами, обязательствами и обязанностями, установленными согласно международному праву. Одно из самых сложных взаимоотношений в этой связи — это взаимосвязь между контртеррористическим правом и международным гуманитарным правом (МГП) в ситуациях вооруженного конфликта. Международное гуманитарное право конкретно разрабатывается — в гуманитарных целях — для регулирования поведения сторон в вооруженном конфликте. Поэтому, в принципе, акт, который регулируется международным гуманитарным правом и который не является противозаконным согласно этому праву, не должен трактоваться как акт терроризма.

Этот принцип должен также рассматриваться при определении сферы применения всеобъемлющей конвенции о международном терроризме. Основная трудность, однако, заключается в задействовании этого принципа. Идея, на достижение которой направлены оба проекта текста — проект координатора и проект Организации Исламская конференция (ОИК), — заключается в том, чтобы *a priori* исключить из сферы применения всеобъемлющей конвенции определенные виды деятельности, которые уже регулируются международным гуманитарным правом. Чтобы понять правовые и практические последствия этого подхода, необходимо прежде всего выяснить, какие именно виды деятельности действительно регулируются международным гуманитарным правом *так, чтобы оправдывать такое изъятие* из сферы действия всеобъемлющей конвенции, *не создавая при этом какие-либо правовые неопределенности или лазейки* в отношении уголовного преследования.

II. Какие действия регулируются международным гуманитарным правом и подлежат уголовному преследованию согласно этому праву?

Я хотел бы вкратце затронуть этот вопрос в отношении трех категорий действий:

- действия вооруженных сил во время международного вооруженного конфликта;

* Доктор права, Германский институт по международным вопросам и вопросам безопасности, Берлин.

- действия вооруженных сил во время немеждународного вооруженного конфликта; и
- действия лиц, не относящихся к вооруженным силам, которые принимают непосредственное участие в боевых действиях во время международного или немеждународного вооруженного конфликта.

1. Действия вооруженных сил во время международного вооруженного конфликта

Термин «вооруженные силы» определяется в статье 43 Дополнительного протокола I в отношении международных вооруженных конфликтов. Он включает все организованные вооруженные группы и подразделения, находящиеся под командованием лица, ответственного перед этой стороной в конфликте за поведение своих подчиненных. В той степени, в какой Протокол I является применимым, вооруженные силы освободительных движений по смыслу пункта 4 статьи 1 Протокола также охватываются этим понятием.

Исключение деятельности вооруженных сил во время международного вооруженного конфликта из сферы применения всеобъемлющей конвенции не дает, разумеется, этим силам полную свободу действий. Серьезные нарушения вооруженными силами законов и обычаев международного вооруженного конфликта объявляются военными преступлениями согласно Женевским конвенциям и Дополнительному протоколу I, а также Статуту Международного уголовного суда и обычному международному праву. Это — международные преступления, за которые все государства должны преследовать по закону.

2. Действия вооруженных сил во время немеждународного вооруженного конфликта

Серьезные нарушения права вооруженного конфликта немеждународного характера точно так же рассматриваются в качестве военных преступлений согласно международному уголовному праву. Однако два других вопроса в этой связи являются гораздо более спорными:

Во-первых, нет четких критериев для определения того, когда ситуации внутренних беспорядков и напряженности переходят порог немеждународного вооруженного конфликта. На каком этапе после вспышки внутреннего насилия вступает в игру международное гуманитарное право, которое будет превалировать над применением всеобъемлющей конвенции?

Второй вопрос является еще более проблематичным: термин «вооруженные силы» используется, но никак не определяется согласно праву вооруженного конфликта немеждународного характера. Включает ли он также негосударственные организованные вооруженные группы? Хотя Дополнительный протокол II проводит различие между вооруженными силами государства, антиправительственными вооруженными силами и другими организованными вооруженными группами, статья 3, общая для Женевских конвенций, не содержит никакого такого различия.

Поскольку нет также ясности в отношении того, каким условиям должен отвечать негосударственный субъект, чтобы рассматриваться в качестве *стороны* в немеждународном вооруженном конфликте, не будет большого смысла

использовать термин «стороны» вместо термина «вооруженные силы», чтобы определить границы сферы применения всеобъемлющей конвенции.

3. Действия лиц, не относящихся к вооруженным силам

Действия лиц, не относящихся к вооруженным силам, во время вооруженного конфликта не регулируются столь же всеобъемлющим и четким образом в международном гуманитарном праве. Согласно праву международного вооруженного конфликта, лишь служащие вооруженных сил имеют — как комбатанты — право непосредственно участвовать в боевых действиях. Все другие лица рассматриваются в качестве гражданских лиц. Будучи таковыми, они не пользуются никакими привилегиями в том, что касается участия в боевых действиях.

В отличие от этого, право вооруженного конфликта немеждународного характера не предоставляет никому никаких таких привилегий. Соответственно, этот свод правовых норм не проводит никакого четкого различия между служащими вооруженных сил/комбатантами и гражданскими лицами, а проводит различие лишь между лицами, принимающими непосредственное участие в боевых действиях, и лицами, не участвующими в боях.

Гражданские лица, принимающие непосредственное участие в боевых действиях, теряют на это время свою общую защиту от последствий боевых действий и могут преследоваться в судебном порядке согласно национальным законам даже за простое участие в боях. Это относится как к международным, так и к немеждународным вооруженным конфликтам.

Нечетко решенным является следующий вопрос: при каких условиях гражданское лицо может совершать военное преступление? Иными словами, в каких случаях государства, исходя из международного гуманитарного права и международного уголовного права, обязаны возбуждать судебное преследование — как за международное преступление — за акт насилия, совершенный гражданским лицом во время вооруженного конфликта? Одно из основных условий состоит в том, что такое деяние произошло в контексте вооруженного конфликта и было связано с ним. Эту связь может быть гораздо сложнее доказать в случае гражданского лица, чем в случае служащего вооруженных сил. Более того, это лицо должно нарушить норму международного гуманитарного права, которой оно связано в индивидуальном порядке. Во-первых, нормы международного гуманитарного права рассматривают стороны в конфликте в качестве коллективных образований. В то же время каждый служащий вооруженных сил той или иной стороны в конфликте автоматически связан этими нормами. В случае гражданского лица этот вопрос заслуживает более пристального рассмотрения. Можно выдвинуть весомый аргумент в отношении того, что даже гражданские лица обязаны уважать принципы международного гуманитарного права, выведенные из установившегося обычая, из принципов человечности и из велений общественного сознания. Тем не менее, эта формула все же является слишком туманной в том, что касается уголовного преследования.

Я хотел бы вкратце проиллюстрировать эту проблему одним примером: члены какой-то негосударственной вооруженной группы, которые являются организованными в военном отношении и действуют под командованием ответственного лица, могут рассматриваться в качестве стороны в вооруженном

конфликте немеждународного характера. Если они целенаправленно наносят удары по гражданским лицам, нет никаких сомнений в том, что это деяние представляет собой военное преступление. Но как быть с лицом, принадлежащим к небольшой группе, которая никоим образом не является организованной в военном отношении или находящейся под командованием? И как быть с одним единственным лицом, которое наносит удары по другим гражданским лицам, не связанным ни с каким образованием? Являются ли эти деяния также военными преступлениями лишь потому, что они происходят в контексте вооруженного конфликта?

III. Вывод

С учетом этих неопределенностей я предлагаю сформулировать исключение из пункта 2 статьи 18 с предельной осторожностью и сделать его как можно более узким. В частности, в этой формуле следует избегать каких бы то ни было терминов, не имеющих четкого определения согласно международному гуманитарному праву. Во всеобъемлющую конвенцию не следует привносить сложности и неопределенности, присущие международному гуманитарному праву. И она не должна способствовать пересмотру определений некоторых терминов и норм международного гуманитарного права.

Чтобы иметь ясность в этом вопросе: Деяние, не исключенное *a priori* из сферы действия всеобъемлющей конвенции, не является автоматически преступлением по смыслу проекта статьи 2 конвенции. Это положение само по себе требует, чтобы деяние было совершено «незаконно».

Прямое участие лица, не являющегося служащим вооруженных сил во время международного вооруженного конфликта, в боевых действиях не является как таковое противозаконным согласно международному гуманитарному праву. Оно лишь не защищается привилегией. Следовательно, такое лицо совершает преступление по смыслу всеобъемлющей конвенции только в том случае, если его действия должны рассматриваться в качестве незаконных согласно другому конкретному правовому запрету, например если деяние представляет собой военное преступление — что, как мы уже видели, может быть сомнительным в некоторых случаях, — преступление против человечности или преступление по смыслу любой иной из 13 международных конвенций о борьбе с терроризмом. С другой стороны, однако, неясно, что именно имеется в виду под термином «незаконный». Должна ли эта противозаконность того или иного деяния вытекать из какого-то запрета согласно международному праву, или же даже национальный запрет может сделать то или иное деяние незаконным по смыслу проекта статьи 2 всеобъемлющей конвенции?

Взаимосвязь между всеобъемлющей контртеррористической конвенцией и международным гуманитарным правом (МГП)

Христиан Вальтер (Мюнстер)

Выступление на семинаре высокого уровня: На пути к всеобъемлющей конвенции о международном терроризме, Берлин, 11–12 сентября 2007 года

I. Введение

Хотя существенная часть проекта всеобъемлющей конвенции не вызывает противоречий, переговоры зашли в тупик. Самый противоречивый вопрос касается того, что в прошлых проектах было статьей 18, а сейчас стало статьей 20. В этой статье речь идет о взаимосвязи между конвенцией и международным гуманитарным правом (пункт 2) и международным правом в целом (пункт 3). Стороннему наблюдателю, который пристально следит за переговорами с научной точки зрения, но никогда не принимал активного участия в самом процессе, не всегда бывает легко понять в полном объеме лежащие в основе этого противоречия. Поэтому я с самого начала хочу извиниться за любую возможную неполноту моего анализа завязанных на это интересов и за возможные изъяны в сделанных мною выводах.

Мое общее видение тупика сводится к тому, что переговоры попали в ловушку, которая была одним из главных препятствий на пути международных переговоров о борьбе с терроризмом начиная с 60-х годов. За пунктом 2 статьи 20 кроется вопрос о возможном применении конвенции к действиям, совершаемым лицами, которых кое-кто может называть «борцами за свободу», а за пунктом 3 статьи 20 кроется вопрос о том, как поступать с государственным терроризмом. Первая группа участников дискуссии ограничена первым вопросом, а я ограничусь предложениями, касающимися взаимосвязи между конвенцией и международным гуманитарным правом (МГП). Тем не менее мне представляется важным подчеркнуть, что эти две проблемы, хотя они и относятся к различным правовым вопросам, существенным образом связаны друг с другом, и вполне возможно, что выход из тупика может быть найден только посредством совместного рассмотрения обеих проблем.

II. Концепция пункта 2 нынешней статьи 20

Два различных предложения, существующие в настоящее время, не отличаются между собой в том, что касается их основного концептуального подхода. Оба — и предложение бывшего координатора, и предложение, представленное странами — членами Организации Исламская конференция (ОИК) — исключают применение конвенции в тех случаях, когда применяются нормы международного гуманитарного права. Они отличаются в определении сферы действия применимых норм международного гуманитарного права. В то время как бывший координатор ссылается на «вооруженные силы во время вооруженного конфликта», формулировка ОИК является более широкой, поскольку она касается «сторон» в «вооруженном конфликте», и конкретно затрагивает ситуацию иностранной оккупации. Предыстория этого расхождения является

очевидной и не требует дальнейшего объяснения, хотя и следует упомянуть, что отчасти обеспокоенность стран — членов ОИК можно устранить за счет применения статьи 1(4) Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям (ДП-I).

III. *Lex specialis* в качестве альтернативы

Поскольку нас призывали предлагать новые подходы и решения, я хочу повторить критику общего подхода, которую я уже когда-то высказывал, и попытаться найти иной общий подход к вопросу о взаимосвязи между конвенцией и международным гуманитарным правом. В отличие от нынешней концепции двух различных правовых режимов (применяются либо нормы международного гуманитарного права, либо контртеррористическое право), я предлагаю решение на базе *lex specialis* в зависимости от конкретного случая. На мой взгляд, такой подход, который уже присутствует в новых предложениях относительно добавления пункта 5 статьи 20, имеет ряд преимуществ. Самым важным из них является последовательное определение террористических актов. Он также согласуется с общей практикой Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, которая с 1994 года осуждает акты, методы и практику терроризма, «где бы и кем бы они ни осуществлялись», не исключая ситуации вооруженного конфликта.

Есть ли какие-либо причины для того, чтобы избежать применения контртеррористических законов во время вооруженного конфликта? Вопрос, вызывающий большую обеспокоенность, заключается в том, что привилегии, предоставляемые международным гуманитарным правом, не должны вноситься в разряд противозаконных как террористические акты. Более того, существуют опасения насчет того, что неопределенность, связанная с законами войны (особенно законами вооруженного конфликта немеждународного характера), может быть привнесена в контртеррористическое законодательство. Это может считаться несовместимым с общим принципом, согласно которому уголовное право должно быть ясным и недвусмысленным. Эти два главных критических замечания будут рассмотрены ниже, еще до того, как будут резюмированы основные преимущества опоры только на *lex specialis* для того, чтобы установить взаимосвязь между конвенцией и международным гуманитарным правом.

1. Двойная криминализация

Во многих случаях акты, квалифицируемые как террористические акты согласно конвенции, будут представлять собой «серьезные нарушения» международного гуманитарного права. Будучи таковыми, они могут — и даже должны — квалифицироваться в качестве преступных деяний и преследоваться по закону. Верно то, что в этой области дополнительная квалификация в качестве террористических актов не добавляет многого в плане реальных юридических последствий. Однако двойная квалификация в качестве «серьезного нарушения» и в качестве террористического акта также не представляет никаких правовых проблем. Вместе с тем она позволяет квалифицировать соответствующие акты как «террористические» независимо от конкретных обстоятельств их совершения и тем самым обеспечивает последовательную концепцию террористических актов.

Этот момент можно проиллюстрировать различными этапами внутренних конфликтов. Чтобы общая для Женевских конвенций статья 3 была применимой, необходимо перешагнуть через порог «вооруженного конфликта». Следствием разделения контртеррористического права и международного гуманитарного права является то, что одно и то же преступное деяние квалифицируется как терроризм до тех пор, пока не достигнут порог «вооруженного конфликта», однако эта квалификация становится сомнительной в «серой» области вокруг этого порога (т.е. когда не является очевидным, можно ли или нет говорить о вооруженном конфликте) и, наконец, окончательно исключается, как только этот порог пересечен. Такое изменчивое определение должно использоваться лишь в отсутствие более хороших концепций. Высказывается мнение о том, что применение принципа *lex specialis* в случае коллизии индивидуальных норм как раз и является такой более хорошей концепцией.

Еще одним и, пожалуй, самым важным преимуществом принципа *lex specialis* является то, что он позволяет избегать любых прений относительно привилегий для «государственного терроризма» или для борцов за свободу. Акты квалифицируются как «террористические», где бы и кем бы они ни осуществлялись, даже в случае действий вооруженных сил в ходе (внутреннего или международного) вооруженного конфликта.

2. Обеспечение целостности международного гуманитарного права

Это область, в которой должен применяться принцип *lex specialis*. Акты, которые оправдываются нормами международного гуманитарного права, должны быть исключены из сферы применения конвенции.

Примеры:

1) Нападение на военную компьютерную систему, которая может быть законной целью согласно нормам международного гуманитарного права, может подпадать под широкое определение терроризма в соответствии со статьей 2 конвенции.

2) Нападение на завод по производству боеприпасов, расположенный вблизи от жилого района, который может быть законной целью согласно пункту 2 статьи 52 Дополнительного протокола I (эффективный вклад объекта в военные действия для кампании, проводимой стороной В, и явное военное преимущество, которое дает это нападение для стороны А). Хотя нападение, возможно, было совершено пропорциональным образом (статья 51(5)(b) Дополнительного протокола I) со всеми практически возможными мерами предосторожности (статья 57 (2)(a)(ii) Дополнительного протокола I), оно может, тем не менее, вызвать большой страх среди гражданского населения и, следовательно, может подпадать под пункт 1(b) статьи 2 проекта конвенции.

3) Оккупирующие силы, осуществляющие рейд с целью обнаружения и ареста преступников в интересах обеспечения общественной безопасности (статья 43 Гагской конвенции IV 1907 года), вступают ночью в пределы района проживания гражданского мусульманского населения. Некоторые из гражданских жителей-мужчин, желающие защитить честь своих жен, на которых западные солдаты не должны смотреть, когда на них нет *hijabs* (чадры), открывают стрельбу по оккупирующим силам, чтобы заставить их уйти. Во время этой хаотической ситуации оккупирующие силы в порядке самообороны при-

чиняют тяжелое телесное повреждение некоторым из вооруженных мусульманских гражданских лиц. Это действие, возможно, было необходимым и пропорциональным с точки зрения самозащиты солдат, но, тем не менее, он могло вызвать страх среди гражданского населения и, таким образом, попасть под действие статьи 2(1)(b) проекта конвенции.

2. Правовая определенность

Внесенное здесь предложение уже подвергалось критике как создающее угрозу для важных функций международного гуманитарного права в том смысле, что оно привносит новые элементы криминализации, которые не являются частью законов войны. Эта критика, несомненно, подчеркивает важность квалификации норм международного гуманитарного права в качестве *lex specialis*, превалирующего в случае конфликта. Однако это не требует разделения режимов, предусмотренного в упомянутых выше положениях. Что действительно необходимо — это четкое разграничение террористических актов. Высказывается утверждение о том, что определенность и ясность во многом зависят от определения терроризма как такового. Помимо этого, важное воздействие также имеют масштабы возможных оправданий согласно международному гуманитарному праву.

Пример: Преступления согласно статье 8 Римского статута зависят от наличия такого элемента, что деяния, описанные в статье 8, не оправдываются положениями международного гуманитарного права; в данном случае необходимо проделать абсолютно то же самое. Единственная разница состоит в том, что, в отличие от Римского статута, где решения принимает единый судебный орган, в случае проекта конвенции это будут делать национальные суды государств-членов. Верно то, что это влечет за собой определенную угрозу принятия различных решений. Однако эта угроза неминуема при разработке конвенции, не предусматривающей какого-то централизованного механизма обеспечения исполнения, но опирающейся на суды государств-членов. Если взглянуть на статью 2 проекта конвенции и многочисленные сложные элементы, использованные в ней (включая слово «незаконно» в начальной части), представляется неизбежным вывод о том, что, так или иначе, в этой области конвенция возлагает на национальные суды сложные задачи толкования. Реальная проблема в этой области, как мне представляется, лежит не в исключениях, которые обсуждаются в статье 20 проекта конвенции, а скорее в весьма широком определении, содержащемся в статье 2 проекта конвенции.

3. Главные преимущества

Квалификация определенных деяний в качестве терроризма не является в юридическом плане нерелевантной, даже когда применяются законы войны. В контртеррористических конвенциях содержатся положения о взаимной помощи и сотрудничестве (статья 12 Конвенции о бомбовом терроризме; статья 13 проекта всеобъемлющей конвенции), которые в ином случае не применялись бы.

Главное преимущество применения определения терроризма также и во время войны заключается в том, что это усиливает его последовательность. Проект конвенции будет применяться ко всем актам терроризма, где бы и кем бы они ни совершались, и, таким образом, вернется к формуле, которую Генеральная Ассамблея использует с 1994 года.

Резюмируя вышесказанное, трудно понять, однако, почему Конвенция о бомбовом терроризме и проект всеобъемлющей конвенции схематично исключают целый набор норм без учета вопроса о том, не противоречат ли они, фактически, друг другу в каком-то конкретном случае. Решение, которому здесь отдается предпочтение, состоит в том, что каждый свод норм права следует своей собственной логике в максимально возможной степени, т.е. контртеррористические конвенции должны применяться тогда, когда выполняются критерии для определения терроризма, а нормы международного гуманитарного права применяются во всех случаях, связанных с возникновением ситуации вооруженного конфликта. Деяния, которые должны квалифицироваться как терроризм согласно контртеррористическому праву, исключаются только в той степени, в какой международное гуманитарное право предусматривает конкретное оправдание (как в случае, например, законных целей — см. выше). Во всех других случаях нет никакой причины, по которой военные преступления, отвечающие критериям терроризма, не должны обозначаться и рассматриваться в качестве таковых.

Предлагаемый проект формулировки:

Любое деяние, которое оправдывается согласно нормам международного гуманитарного права, не охватывается сферой применения настоящей конвенции.

**Семинар высокого уровня: «На пути к всеобъемлющей конвенции о международном терроризме»
Берлин, 11–12 сентября 2007 года**

Взаимосвязь между конвенцией и другими нормами международного права

*Штефан Ойтер**

1. Введение

Терроризм создает очень серьезную угрозу для международного мира и безопасности. Действуя через международные сети, он угрожает любой стране мира; ни один человек и ни одна страна, большая или малая, развитая или развивающаяся, не могут изолироваться от его последствий. Как сказал Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Кофи Аннан: «Терроризм поражает все, за что выступает Организация Объединенных Наций, в самое сердце. Это — глобальная угроза демократии, главенству права, правам человека и стабильности». Большинство руководителей стран разделяют эту оценку.

В ходе первой части этого семинара мы слышали, зачем нам нужна всеобъемлющая конвенция в качестве дополнительного инструмента к уже существующей сети конкретных договоров о борьбе с угрозой терроризма. Если мы начинаем размышлять о взаимосвязи между такой конвенцией и другими нормами международного права, в голову приходит целый ряд основополагающих принципов международного права. Последние события, происшедшие после 11 сентября 2001 года, обращают наше внимание прежде всего на принцип запрещения использования вооруженных сил в международных отношениях. Кроме того, на повестке дня стоят вопросы, касающиеся права на самоопределение (и его последствий при оценке законности определенных видов использования насильственных средств против деспотических правительств). Принципы гуманитарного права уже рассматривались в ходе второй части семинара. Однако на метауровне нашего внимания также требуют вопросы ответственности государства и международного уголовного права.

Соответственно, в данном случае речь пойдет прежде всего о вопросах применения вооруженной силы, а затем — о вопросах самоопределения. В третьем и четвертом разделах будут рассмотрены вопросы международной уголовной ответственности и международного уголовного права. В соответствии с форматом семинара в этих замечаниях будут высказаны лишь краткие идеи и будет сформулирован ряд тезисов; они не предполагают всеобъемлющего охвата соответствующих вопросов.

* Профессор, доктор права, заведующий кафедрой германского и компаративного публичного права и публичного международного права, Школа права Гамбургского университета; директор-распорядитель, Институт по международным вопросам Гамбургского университета.

2. Запрещение применения вооруженной силы

Терроризм и контртеррористические стратегии уже давно стали «горячим» вопросом в рамках общего запрещения вооруженной силы, кодифицированного в статье 2(4) Устава Организации Объединенных Наций. Традиционное понимание не квалифицировало акты терроризма, совершаемые подпольными организациями против целей в третьих государствах, как акты применения «вооруженной силы» по смыслу статьи 2(4). Акты транснационального терроризма стали вопросом в соответствии со статьей 2(4) в увязке со статьей 51 лишь тогда, когда они приписывались государству-«подстрекателю», контролирующему террористическую организацию. Международный Суд был вынужден заниматься критериями такого контроля в связи со своим известным решением по Никарагуа, и он выбрал весьма ограничительное толкование. Согласно Международному Суду, способность приписывать такие насильственные акты требует определенного рода «общего контроля». Материально-техническая поддержка террористических организаций может сама по себе представлять международно-противоправное деяние, но обычно не признается «вооруженным нападением» по смыслу статьи 51, если следовать логике Международного Суда. Вокруг такого ограничительно толкования велись немалые дискуссии, однако Международный Суд довольно тверд в этом отношении. После 11 сентября 2001 года начались новые прения по вопросу о том, могут ли террористические акты столь чудовищного характера и такой интенсивности, как нападения на Всемирный торговый центр в Нью-Йорке, сами по себе составлять «вооруженное нападение», наделяя государство — объект нападения правом принимать меры непосредственно против соответствующей террористической организации на основе статьи 51. На этот вопрос нет четкого ответа, и проект всеобъемлющей конвенции не содержит явной ссылки на подобные прения. Тем не менее он вносит ясность в некоторые деликатные вопросы в этой связи.

В доктринальном плане существовали трудности в определении точной правовой базы юридического обязательства предотвращать террористическую деятельность в пределах своей собственной территории, а также запрещения оказывать какую бы то ни было поддержку террористическим организациям. Проект всеобъемлющей конвенции сейчас четко кодифицирует такие обязательства, предусматривая, что государства сотрудничают в предотвращении террористических преступлений «путем принятия всех возможных мер, включая, когда это необходимо и уместно, корректировку своего внутрисударственного законодательства, для предотвращения и срыва подготовки на своей территории совершения» этих преступлений (статья 9 проекта). Принятие проекта всеобъемлющей конвенции, таким образом, означало бы согласиться не только с тем, что любая форма прямой или косвенной поддержки террористической деятельности составляет международно-противоправное деяние, но и с тем, что государства должны активно сотрудничать между собой в целях пресечения любого вида террористической деятельности в пределах их территории. Это — важное уточнение доселе оспаривавшегося вопроса.

3. Принцип самоопределения и национально-освободительные войны

Такое всеохватывающее обязательство сотрудничать в сочетании с широким и радикальным определением террористических преступлений в статье 2 и юрисдикционным режимом, привязанным к нему согласно статье 7, может соз-

давать трудности в том, что касается права на самоопределение. Хотя борьба против колониального господства практически подошла к своему завершению, случаи вооруженной оккупации остаются открытым вопросом, относящимся к самоопределению. Поскольку имеются открытые раны давней (незаконной) оккупации и поскольку опыт показывает, что новые ситуации вооруженной оккупации могут происходить изо дня в день, государства (особенно государства «третьего мира») проявляют себя крайне осторожно в этой связи. Это тем более объяснимо, если принять во внимание продолжающуюся поддержку большим числом государств юридического притязания в отношении того, что оказание помощи угнетенным народам в их «войнах за национальное освобождение» не является незаконным деянием, связанным с применением вооруженной силы, или случаем запрещенного вмешательства, а является вполне оправданным. Если бы в текст договора не было включено никакой защитительной оговорки, применение вооруженной силы национально-освободительными движениями подпадало бы под определение «террористических преступлений» согласно статье 2 проекта конвенции и влекло бы за собой обязательство государств сотрудничать в предотвращении такой деятельности и судебном преследовании за нее. Таким образом, требование о конкретной защитительной оговорке является вполне понятным. Это тем более верно, если принять во внимание широкую формулировку пунктов 2 и 3 проекта статьи 18, которая исключает из сферы применения практически любые действия вооруженных сил во время вооруженного конфликта, а также при исполнении любого рода официальных функций за пределами такого конфликта. Если следовать по этому пути, трудно доказывать, что национально-освободительные движения должны быть полностью охвачены сферой применения проекта конвенции, в то время как действия регулярных вооруженных сил государств были бы полностью изъяты из положений всеобъемлющей конвенции. Одного пункта преамбулы, касающегося права на самоопределение, недостаточно для того, чтобы изъять законные нападения борцов за свободу на военные объекты из понятия «террористических преступлений».

Кстати, вопрос о «национально-освободительных войнах» является лишь неотъемлемой частью более крупной проблемы, создаваемой широким и радикальным определением в статье 2. Законные нападения на военные объекты, осуществляемые освободительными движениями, охватываются целым рядом довольно ясных правовых норм. Даже если эти нападения можно, с первого взгляда, квалифицировать как «террористические преступления» по смыслу определения, содержащегося в статье 2, поскольку они причиняют смерть, тяжкие телесные повреждения или серьезный ущерб с целью заставить правительство совершить какое-то действие или воздержаться от его совершения, они являются законными актами согласно нормам международного гуманитарного права и, таким образом, исключаются из сферы «террористических преступлений» в соответствии со статьей 2. Иначе обстоит дело с актами насилия, совершаемыми мятежниками во время немеждународного вооруженного конфликта. Национальные правительства (и законодатели) обычно будут криминализировать такие акты как серьезные преступления против государственной безопасности. Международное гуманитарное право не отражает такую правовую асимметрию, однако все попытки Международного комитета Красного Креста (МККК) распространить режим международных вооруженных конфликтов на внутренние конфликты (и, тем самым, предоставить бойцам повстанческих вооруженных сил иммунитет комбатантов) оказались безуспешны-

ми вследствие нежелания правительств «узаконивать» повстанцев. Соответственно, международное гуманитарное право избегает занимать какую-то позицию относительно законности повстанческих движений. С общей позиции законности они могут быть законными или нет — и в задачи международного права такая квалификация не входит. Однако это создает проблему в связи с проектом всеобъемлющей конвенции. В общем плане военные действия повстанческих сил будут отвечать существенным требованиям определения, содержащегося в статье 2. В отличие от действий регулярных вооруженных сил и национально-освободительных движений, однако, эти акты не будут исключаться из такого элемента определения, как «незаконно», т.е. они являются незаконными согласно национальному праву и не являются явно законными согласно международному праву. Но имеем ли мы достаточный нормативный консенсус в отношении того, что любого рода повстанческие действия, при каких бы то ни было условиях, являются незаконными и должны преследоваться в судебном порядке по всему миру? У меня есть сомнения на этот счет.

4. Ответственность государств и индивидуальная ответственность согласно международному уголовному праву

Следует признать, что существуют явные различия между действиями вооруженных сил во время вооруженного конфликта и вооруженной деятельностью освободительных движений в рамках борьбы за самоопределение или повстанческих сил во время внутренних конфликтов. Вооруженные силы государства включены в рамки всеобъемлющего правового режима, сформированного четырьмя Женевскими конвенциями и двумя Дополнительными протоколами к ним. Государства обязаны заботиться о полном осуществлении норм гуманитарного права, включая, в особенности, запрещение неизбирательных нападений, и должны предусматривать меры наказания за нарушения основных норм гуманитарного права. Если они не выполняют эти обязательства, они совершают международно-противоправное деяние и подпадают под действие механизмов ответственности государства. Напротив, национально-освободительные движения формально не связаны Женевскими конвенциями, по крайней мере до тех пор, пока они не сдают на хранение заявление согласно статье 1(4) Дополнительного протокола I. Если бы они пользовались таким же огульным исключением, как и в случае действий вооруженных сил, они могли бы легко избежать всяческой ответственности. Если бы они могли избегать форм террористического насилия — и опыт показывает, что существует большой соблазн делать это, — исключение из сферы применения проекта конвенции могло бы сопровождать позицию, согласно которой такие освободительные движения будут действовать вне рамок какой-либо ответственности в соответствии с международным правом.

Это замечание подкрепляется обращением к принципам международного уголовного права. Даже будучи исключенными из сферы «террористических преступлений», как они определены в проекте всеобъемлющей конвенции, служащие вооруженных сил во время международного вооруженного конфликта несут индивидуальную ответственность согласно принципам международного уголовного права за военные преступления и преступления против человечности. В соответствии с системой Женевских конвенций государства обязаны преследовать по закону за такие международные преступления, и общепризнано, что они подпадают под действие принципа универсальной юрисдикции,

который означает, что все другие государства, если исполнители преступлений впоследствии обнаруживаются на их территории, должны преследовать в судебном порядке за такие преступные деяния. В случае если соответствующее государство не выполняет надлежащим образом свое обязательство в отношении судебного преследования, служащие вооруженных сил могут даже в конечном итоге оказаться перед Международным уголовным судом, как только их собственное государство и/или государство, в котором были совершены преступные деяния, ратифицирует Римский статут. Если нет, то Совет Безопасности все равно может предоставить юрисдикцию Международному уголовному суду, как было сделано в случае совершаемых в Дарфуре преступлений.

Этот вопрос является гораздо более сложным в случае национально-освободительных движений и безнадежно запущенным в случае внутренних вооруженных конфликтов. Пока освободительные движения не представили заявление согласно статье 1(4) Дополнительного протокола I, их члены не подпадают под действие положений о «серьезных нарушениях» (и связанной с этим универсальной юрисдикции), содержащихся в системе Женевских соглашений. Открытым является вопрос о том, охватывают ли — и, если да, то в какой степени — другие категории военных преступлений, кодифицированные в статье 7(2)(b), (c) и (e) Римского статута, террористические деяния национально-освободительных движений. Еще более сомнительно, будут ли террористические акции вне рамок вооруженных конфликтов регулярно относиться к категории «преступлений против человечности», как они определены в статье 7 Римского статута, учитывая, в частности, элемент широкомасштабных и систематических нападений на гражданское население. Соответственно, полностью исключить действия национально-освободительных движений, как предлагалось первоначально Организацией Исламская конференция, — это значит открыть «черную дыру» безнаказанности за террористические деяния, совершенные членами национально-освободительных движений.

С другой стороны, полное исключение вооруженных сил государств из сферы применения всеобъемлющей конвенции закрепляет «безнаказанность», которой более или менее пользуются эти силы в случаях вооруженных конфликтов и при подавлении гражданских беспорядков и политических выступлений. Что касается вооруженных конфликтов немеждународного характера, то система Женевских конвенций не знает никакой системы «серьезных нарушений», ведущей к обязательству в отношении судебного преследования и к универсальной юрисдикции всех государств-членов за такие преступления. Юрисдикция остается более или менее национальной, и соответствующие государства обычно не преследуют в судебном порядке за такие преступления, по крайней мере если они совершаются их вооруженными силами. Международное гуманитарное право со своей собственной системой индивидуальной уголовной ответственности не составляет какого-то «ограниченного режима» — напротив, в случае внутренних конфликтов оно является настолько несовершенным, что оно не оправдывает аргумента относительно «нахлестки механизмов». Пожалуй, было бы слишком амбициозно ожидать решения этой фундаментальной проблемы от всеобъемлющей конвенции, однако аргумент о том, что действия вооруженных сил регулируются всеобъемлющим образом международным гуманитарным правом и что эти нормы должны пользоваться приоритетом в качестве определенного рода “*lex specialis*”, просто не подходит к

немеждународным вооруженным конфликтам (и не является верным в отношении права прав человека в миссиях мирного времени).

В недавнем компромиссном тексте сделана попытка преодолеть (с нормативной точки зрения) неоправданное различие между огульным исключением всех действий вооруженных сил и безоговорочным включением действий борцов за свободу и мятежников (единственным исключением являются «законные» акты согласно международному гуманитарному праву, которые не должны квалифицироваться как «террористические преступления» в соответствии с проектом статьи 2). Ссылаясь в общем на «нормы международного права, применимые в случае вооруженного конфликта, в частности нормы, применимые к деяниям, являющимся законными согласно международному гуманитарному праву», он исключает нападения на военные объекты, совершаемые членами освободительных движений, из понятия «террористических преступлений». В нем это, однако, делается только в той мере, в какой эти акты являются «законными согласно международному гуманитарному праву» — условие, которому террористические стратегии преднамеренно никогда не смогут отвечать. Соответственно, он включает четкую границу, проводимую в международном гуманитарном праве между «законными» действиями, связанными с применением вооруженной силы, которые совершаются освободительными движениями в соответствии с гуманитарным правом, и «незаконными» террористическими деяниями, входящими в сферу применения проекта всеобъемлющей конвенции. Однако он, по сути дела, не решает вопрос об актах насилия, совершаемых мятежниками в рамках немеждународных вооруженных конфликтов.

Следует посмотреть, будет ли предложенная компромиссная формулировка достаточной для того, чтобы убедить правительства, а также общественность в странах Юга в имманентной справедливости проводимого в конвенции разграничения между тем, что составляет «терроризм», и тем, что является законными актами (военного) насилия против противостоящих сил. Альтернативные формулы, убедительные по своему характеру, найти непросто, если нет желания радикальным образом менять проект. Предложение ОИК, очевидно, заходит слишком далеко в плане изъятия также и всех других «сторон в вооруженном конфликте», тем самым создавая ту же «серую» зону «безнаказанности», которая была подвергнута здесь критике в связи с вооруженными силами, в отношении борцов за свободу и повстанцев. Возможно, решение можно проще всего найти посредством изменения формулы определения в статье 2, ограничив ее сферу — как было предложено Лихтенштейном — только актами, совершаемыми против гражданских лиц, по крайней мере в связи с ситуациями вооруженного конфликта. Чтобы ограничительную клаузулу можно было включить в защитительные положения проекта статьи 18, она либо должна быть схожей с предложением Иордании от 2005 года, исключающим действия во время вооруженного конфликта, кроме преступлений против гражданских лиц, пользующихся защитой, либо должна быть сформулирована по образцу статьи 12 Конвенции о захвате заложников, в которой предусмотрено, что Конвенция не применяется в той мере, в какой применимы Женевские конвенции или Дополнительные протоколы к ним, и в той мере, в какой государства-участники обязаны в соответствии с этими конвенциями преследовать в уголовном порядке или выдавать исполнителей террористических актов.

5. Заключительные замечания

Можно многое сказать о применении принципов универсальной юрисдикции и “*aut dedere aut judicare*”. Я, однако, не вижу никакой критики в отношении использования этих принципов в проекте всеобъемлющей конвенции. Проект существенно расширяет сферу уголовной юрисдикции в отношении террористических преступлений, но все-таки связывает это расширение с традиционными соединительными звеньями юрисдикции, избегая огульной универсальной юрисдикции. Вместо этого он находит убежище в общем принципе “*aut dedere aut judicare*”, как это известно из более ранних и более специализированных конвенций о борьбе с терроризмом. Поскольку государства обязаны устанавливать юрисдикцию для всех случаев, когда они не выдают исполнителей террористических преступлений, на сцену через черный ход все-таки выходит «скрытая» форма универсальной юрисдикции. Тем не менее этот тип «универсальной» юрисдикции является гораздо менее агрессивным и соответствует гораздо более реактивной схеме, что вполне соотнобразуется с традиционными концепциями уголовной юрисдикции.

В порядке подведения итога: основная проблема проекта всеобъемлющей конвенции связана с определительной формулой в статье 2, которая является слишком широкой и радикальной, охватывая целый ряд случаев, которые не подлежат обсуждению в рамках вопроса о «терроризме». Охватывая *prima facie* все виды военных действий, она создает кучу проблем, увязывая определение «террористических преступлений» с суждениями о «законности» согласно международному гуманитарному праву. Попытки затащить обратно в клетку приемлемой сферы применения правовые призраки, выпущенные на свободу благодаря чрезмерно широкому определению «террористических преступлений», кажутся почти неразрешимой дилеммой. Клаузулы об изъятии, содержащиеся сейчас в проекте статьи 18, являются одновременно слишком широкими (в случае вооруженных сил) и слишком узкими (в случае освободительных движений и повстанцев). Попытка включить в сферу охвата конвенции не только террористические акты, совершаемые против гражданских лиц (ситуация, в отношении которой, как представляется, существует бесспорный консенсус в международном сообществе), но и акты насилия, совершаемые негосударственными субъектами против вооруженных сил, распространяет криминализацию на область, в которой у нас нет достаточного нормативного консенсуса на глобальном уровне. Это может, пожалуй, действовать в отношении актов насилия, совершаемых в мирное время. Что же касается актов насилия, совершаемых против военных целей во время вооруженного конфликта, то такой широкий охват открывает ящик Пандоры, поскольку всеобъемлющая конвенция слишком легко будет коллизировать со все еще формирующимся режимом международных вооруженных конфликтов. Чуть больше осторожности (и самоконтроля) в плане своих устремлений позволит переговорщикам выйти из тупика, в котором они оказались в последние годы. Но для этого, пожалуй, потребуется вернуться к формуле определения в статье 2 и исправить ошибки, допущенные там на более раннем этапе.

Взаимосвязь между конвенцией и другими нормами международного права

Профессор, почетный доктор Й.А. Фровайн

1. Введение

Для ученого является привилегией рассматривать проект конвенции независимым образом, а не под влиянием длительной истории переговоров, известной всем тем, кто был к ним причастен. В этой связи я хотел бы поделиться некоторыми мыслями о том, что можно было бы желать, если бы наличествовала политическая воля. Но прежде позвольте мне сказать, что в находящемся у нас на рассмотрении проекте конвенции есть, несомненно, некоторые отрядные примеры прогресса. Я бы подчеркнул, в частности, статью 9, которая устанавливает обязательство государств-участников сотрудничать в предотвращении преступлений и координировать административные и другие меры.

Позвольте мне в этой связи упомянуть, что почти 20 лет назад, когда я занимался в Гаагской академии правовыми аспектами международного терроризма, я доказывал, что государства обязаны предоставлять другим государствам имеющуюся у них информацию, если эта информация имеет отношение к предотвращению террористических акций, оказывающих неизбирательное воздействие на жизнь людей (в целом см. J. A. Frowein, *The Legal Aspects of International Terrorism*, Center for Studies and Research in International Law and International Relations, The Hague Academy of International Law, 1988, 55–96).

2. Подход в отношении сферы применения

Достоинно внимания то, что широко обсуждавшаяся старая статья 18 начинается с идеи о том, что должны существовать, с одной стороны, исключительная сфера применения конвенции, а с другой — другие нормы международного права. Этот подход является весьма сомнительным. Он означал бы, что акции бомбистов-самоубийц в контексте внутреннего вооруженного конфликта, которые мы видим во многих частях мира, не попадали бы под действие конвенции. Я не вижу для этого никакой законной причины. Представляется гораздо более совместимым с общими нормами международного права применять одновременно оба набора норм, когда между ними нет никакой коллизии. По сравнению с проектом конвенции нормы гуманитарного права, касающиеся вооруженного конфликта немеждународного характера, являются гораздо менее точными в отношении сотрудничества между государствами, выдачи и судебного преследования. Когда террористический акт совершается во время внутреннего вооруженного конфликта — если брать самый важный пример, — оба свода норм могут применяться одновременно.

Следует подчеркнуть, что заявление, сделанное почти 20 лет назад, сохраняет свою силу: «Из этого следует не кажущийся натянутым вывод о том, что публичное международное право ни в коем случае не может содержать оправдание террористических акций, когда не применяются законы войны, если, в случае их применения, такое оправдание было бы исключено» (*loc. cit.* 78). Акции бомбистов-самоубийц против гражданских лиц запрещены гуманитарным правом, и не видится никакого смысла в том, чтобы исключать их из сферы применения конвенции.

На заседании нас информировали о том, что согласно толкованию, принятому, в частности, северными государствами, термин «вооруженные силы» в пункте 2 статьи 18 должен быть ограничен вооруженными силами государства. Такое толкование представляется несостоятельным с учетом того, что в пункте 3 говорится о «вооруженных силах государства», а в пункте 2 такого добавления нет. Согласно статье 1 Протокола II, этот Протокол применяется к вооруженным силам сторон и антиправительственным вооруженным силам или другим организованным вооруженным группам, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью ее территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять этот Протокол. По крайней мере для этих вооруженных сил пункт 2 статьи 18 будет, по мнению всех, кто пользуется обычными нормами толкования, считаться явно применимым.

3. Право прав человека

Согласно пункту 3 статьи 18, действия, предпринимаемые вооруженными силами государства в целях осуществления их официальных функций, поскольку они регулируются другими нормами международного права, не регулируются настоящей конвенцией. Здесь вновь применяется норма исключения, которую очень трудно оправдать. Право прав человека применяется к действиям вооруженных сил государства при осуществлении их официальных функций. Это приводит к неприменимости конвенции. Есть ли здесь смысл? Это было бы привилегией для вооруженных сил по сравнению с другими лицами, которую трудно оправдать в общем контексте конвенции. Это также не согласовывалось бы с идеей о том, что силы полиции исключаются из этой нормы.

Представляется понятным, что вооруженные силы государства при осуществлении их официальных функций должны быть защищены от обвинений, не имеющих под собой никаких оправданий. Если выбрать норму, включенную в пункт 3 статьи 18, необходимо сознавать дисбаланс, возникающий между различными силами в немеждународном вооруженном конфликте.

4. Оговорка в отношении других норм международного права

Несколько положений подчеркивают, что конвенцию не следует толковать как затрагивающую другие права, обязательства и обязанности государств, народов и отдельных лиц в соответствии с международным правом. Это зафиксировано в пункте 2 статьи 18, а также в положении, касающемся территориальной юрисдикции (статья 22). Достойно сожаления то, что конвенция не затрагивает вопроса, имеющего большое значение в контексте международного терроризма.

Хотя обязательство сотрудничать подчеркнуто в конвенции, текст не достигает того, что нужно. Позвольте мне сослаться на то, что было зафиксировано в качестве общего принципа в 1988 году на Гаагском семинаре по вопросам терроризма:

«Государство, на территории которого совершается террористический акт, рассматривает вопрос о том, чтобы позволить государству, граждане которого взяты в заложники или находятся каким-то иным образом под неминуемой угрозой со стороны террористов, устранить эту угрозу,

если это возможно, не создавая при этом какой-нибудь угрозы для безопасности территориального государства» (loc. cit. 63).

Эта норма, казалось бы, является весьма важным уточнением того, что должно означать обязательство сотрудничать в конкретных случаях. Она, разумеется, сформулирована на основе известного инцидента в Могадишо, когда немецкая полиция освободила заложников в самолете компании «Люфтганза». Это было сделано после того, как Сомали дало свое разрешение. В случаях, когда территориальное государство не имеет возможностей для вмешательства, должно по крайней мере быть видно, что оно несет обязательство серьезным образом рассмотреть вопрос о том, следует ли или нет сделать возможным насильственное вмешательство находящегося под угрозой государства, если это государство имеет силы особого назначения.

Такая норма существенно уменьшит вероятность одностороннего вмешательства. Необходимо учитывать довольно заметную тенденцию в современном международном праве и практике оправдывать одностороннее вмешательство в экстремальных случаях. Инцидент в Энтеббе является хорошим примером, равно как и неудачные вмешательства Соединенных Штатов или действия Египта на Кипре.

Указанная норма уточнила бы обязательство в отношении сотрудничества в особенно чувствительной области. В 1988 году вопрос об одностороннем вмешательстве был сформулирован следующим образом:

«Государства не используют силу для защиты своих граждан, чья жизнь находится под неминуемой угрозой со стороны террористов на территории другого государства, если только это государство не проявляет сотрудничества с целью устранения этой угрозы» (loc. cit. 69).

Я по-прежнему убежден в том, что это является надлежащим описанием нормы права.

5. Некоторые конкретные предложения

5.1 В пункт 2 статьи 18 нужно добавить следующие слова: «если только они не подпадают под действие пункта 2(d) статьи 4 Протокола II».

Поскольку пункт 2(d) статьи 4 Протокола II защищает всех лиц, не принимающих непосредственного участия или прекративших принимать участие в военных действиях, от актов терроризма, было бы действительно противоречием исключить конвенцию о терроризме в этой сфере. Добавленная формулировка уточняла бы, что, когда акты терроризма совершаются против лиц, не принимающих непосредственного участия или прекративших принимать участие в военных действиях, применяются все процедурные нормы конвенции о терроризме. Они добавили бы важные обязательства государств в отношении предотвращения, сотрудничества и выдачи в том, что касается вооруженных конфликтов немеждународного характера, если такие обязательства не существуют на основании либо общей статьи 3, либо Протокола II. Не представляется необходимым добавлять аналогичную формулировку в отношении международных вооруженных конфликтов, в связи с которыми детальные нормы существуют в четвертой Конвенции и в Протоколе I.

5.2 Что касается пункта 2 статьи 18, то следует добавить, что это касается действий вооруженных сил «или иных сил безопасности» государства. Нет никакого смысла в том, чтобы исключать специальные полицейские силы, поскольку именно они часто используются для борьбы с террористическими актами.

5.3 Статья 4: слова “as appropriate” («при соответствующих обстоятельствах») в последней части кажутся весьма неопределенными. Было бы намного предпочтительнее сделать так, чтобы статьи 9 и 13–17 были в полном объеме применимыми ко всем террористическим преступлениям, совершаемым в пределах одного государства. Есть некоторые положения, которые были бы излишними. Однако здесь можно использовать формулировку “shall, to the extent feasible, apply in those cases” («применения к этим случаям в той степени, в какой это практически возможно, положений статей).

5.4 В статье 13 было бы гораздо более логично поставить слова “in particular” («в частности») перед международными стандартами в области прав человека, а затем перейти к стандартным минимальным правилам обращения с заключенными. Право прав человека является установившимся правом, которое применимо всегда. Стандартные минимальные правила не являются установившимся правом.

Комментарии к выступлениям

(Семинар высокого уровня по проекту всеобъемлющей международной конвенции о международном терроризме, 11–12 сентября 2007 года, Германский институт по международным вопросам и вопросам безопасности, Берлин)

*Профессор, доктор В.С.Мани, директор,
Гуджаратский национальный университет права*

Первое заседание: Политические аспекты

Поскольку я из Индии, я полагал, что было бы неплохо изложить предысторию обсуждений по проекту всеобъемлющей конвенции о международном терроризме.

Декларация Генеральной Ассамблеи о терроризме 1994 года предвосхитила всеобъемлющую международную конвенцию по этому вопросу. Результатом этого стал рабочий документ Индии, представленный в 1998 году. Инициатива Индии мотивировалась рядом факторов. Во-первых, с конца 80-х годов терроризм унес жизни тысяч ни в чем не повинных людей. Свыше 30 000 человек погибли в Индии вследствие актов терроризма в Кашмире и в северо-восточных районах Индии, причем задолго до 11 сентября 2001 года. Во-вторых, Индия была разочарована тем, что стало Римским статутом Международного уголовного суда, поскольку, в отличие от проекта статута, разработанного Комиссией международного права в 1994 году, он не включил акты международного терроризма в сферу юрисдикции Международного уголовного суда. В-третьих, Индия к тому времени разработала свой собственный вид двусторонних контртеррористических договоров о выдаче, начиная с договора с Канадой в 1987 году, которые сделали все более и более трудным для террористов избегать ответственности по закону под предлогом доктрины политических преступлений. Эта особенность таких договоров была довольно новой, и показательным примером является договор о выдаче 1993 года между Индией и Великобританией, который исключил конкретный перечень преступных деяний из сферы действия доктрины политических преступлений. В-четвертых, больше десятка международных конвенций о терроризме касались этой проблемы лишь по частям. Было необходимо обобщить элементы этих конвенций, и сделать это можно было посредством выявления общих элементов, сложившихся с течением времени в различных контекстах и получивших к настоящему времени общее согласие. Цель состояла в том, чтобы повысить уровень и расширить масштабы международного сотрудничества в отправлении уголовного правосудия в участвующих странах.

Однако индийский проект 1998 года, модифицированный в 2001 году, потерпел значительные изменения вследствие превратностей переговоров в Организации Объединенных Наций. Одним важным опущением в этом проекте является прилагаемый к нему список основанных на конвенциях террористических актов, подлежащих исключению из доктрины политических преступлений, когда прилагаются усилия для того, чтобы добиться выдачи на основании проекта конвенции.

Что касается взаимосвязи между самоопределением и терроризмом, то опасения сложившихся государств в отношении расчленения, с одной стороны,

и ревностное желание национально-освободительных движений обеспечить минимальные правовые ограничения — с другой, хорошо сбалансированы в предпоследнем пункте формулировки принципа равноправия и самоопределения в Декларации о дружественных отношениях 1970 года, ссылка на которую сделана в предпоследнем пункте преамбулы проекта всеобъемлющей конвенции о международном терроризме, а также в статье 1(4) Женевского протокола I от 1977 года.

Второе заседание: Исключение ситуаций, охватываемых международным гуманитарным правом

Замечания Председателя: В порядке предварительного замечания Председатель, профессор Мани, сказал, что по крайней мере три международные контртеррористические конвенции — Конвенция 1979 года о борьбе с захватом заложников, Конвенция 1997 года о борьбе с бомбовым терроризмом и Конвенция 2005 года о борьбе с ядерным терроризмом — содержат конкретные положения об исключении террористических актов, охватываемых международным гуманитарным правом, из сферы действия этих конвенций. Поэтому уместно, чтобы в проекте всеобъемлющей конвенции о международном терроризме конкретизировались такие клаузулы об исключении. Интересно отметить изменения, внесенные в статью 18 рабочего документа Индии 2001 года — см. статью 20 сводного текста 2005 года и статью 18 проекта Телалиан от февраля 2007 года.

Профессор Мани сделал пять существенных замечаний в отношении сферы действия норм международного гуманитарного права, имеющих отношение к терроризму. *Во-первых*, общие постулаты международного гуманитарного права. В статье 35 Женевского протокола I от 1977 года провозглашается, что средства и методы ведения войны не являются ограниченными, а сдерживаются тремя главными принципами: 1) принцип проведения различия между некомбатантами и комбатантами и между гражданскими объектами и военными объектами; 2) принцип запрещения средств и методов, причиняющих ненужные страдания и излишние повреждения; и 3) принцип запрещения причинения серьезного и долговременного ущерба окружающей среде. Эти принципы были особо подчеркнуты некоторыми из судей в консультативном заключении Международного Суда 1966 года относительно *ядерного оружия*.

Во-вторых, Суд последовательно отстаивает основные соображения человечности, более важные в мирное время, чем во время войны — дело «*О проливе Корфу*» 1949 года и дело о *Никарагуа/Конкретные обстоятельства дела* 1986 года.

В-третьих, в деле о *Никарагуа/Конкретные обстоятельства дела* Суд далее постановил, что, независимо от характера вооруженного конфликта (будь то конфликт международного или немеждународного характера), минимальные гарантии обращения, воплощенные в статье 3, общей для Женевских конвенций 1949 года, применяются ко всем ситуациям вооруженного конфликта.

В-четвертых, терроризм охватывает широкий круг акций, которые уже запрещаются уголовным законодательством государств. Эти акты, независимо от того, являются ли они террористическими актами или иными преступными деяниями, могут в каком-то конкретном контексте быть квалифицированы как военные преступления, преступления против человечности или акты геноцида.

Кроме того, терроризм в вооруженном конфликте имеет особую цель во время вооруженного конфликта. По сути дела, детальные нормы международного гуманитарного права имеют двойной центр внимания:

1) *Защита гражданских лиц*: Такая защита предусмотрена в статье 33 Женевской конвенции IV 1949 года и в статьях 51 и 52 Женевского протокола I 1977 года. Террористические акты, причиняющие смерть или связанные с пытками и бесчеловечным обращением, захватом заложников или чрезмерным ущербом собственности, являются серьезными нарушениями международного гуманитарного права и квалифицируются как военные преступления (статья 147 Женевской конвенции IV и статья 8 Статута Международного уголовного суда). Эти акты могут также — в определенном контексте — приравниваться к геноциду или к преступлениям против человечности.

2) *Запрещение террористических акций против комбатантов*: Этот запрет вытекает из принципов статьи 35 Женевского протокола I и из запрещения актов вероломства. Запрещение истребления больных и раненых (статья 12 (2) Женевской конвенции I и Женевская конвенция IV) делает такие запрещенные акты военными преступлениями. Защита военнопленных от пыток и других актов физического насилия согласно Женевской конвенции III позволяет квалифицировать запрещенные акты как военные преступления или преступления против человечности.

Статья 33 Женевских конвенций является единственным положением, в котором конкретно используется термин “terrorism” («террор»). В ней говорится: «Всеякие меры запугивания или террора запрещены».

И наконец, международное гуманитарное право признает национально-освободительное движение как сторону в международном вооруженном конфликте, при том условии, что а) оно имеет на это право согласно определению самоопределения в Декларации о дружественных отношениях и б) оно ведет себя строго в соответствии с нормами международного гуманитарного права (статья 1(4) и статья 96(3) Женевского протокола I 1977 года).

На этом фоне международного гуманитарного права давайте посмотрим, какие в международном гуманитарном праве существуют пробелы в отношении терроризма.

Третье заседание: Исключение ситуаций, охватываемых другими нормами международного права

Важно подчеркнуть необходимость уважения прав человека в контексте контртеррористических мер. С тех пор как в 1994 году была принята Декларация Генеральной Ассамблеи о терроризме, в государственной практике наблюдается тенденция отводить права человека на второй план во имя борьбы с терроризмом. Беженское право освещает этот момент: беженцы сейчас сталкиваются с ограничением их прав в большей степени, чем когда-либо прежде, и под предлогом борьбы с терроризмом государство может безнаказанно обходить права человека.

Четвертое заседание: Последующие шаги

Я полностью согласен с теми моментами, которые отметил профессор Томушат в его критике статьи 1(с) и статьи 18 проекта всеобъемлющей конвенции о международном терроризме. Я хотел бы добавить два примечания к тому, что сказал обладающий глубокими знаниями профессор. Во-первых, дипломатия может быть искусством невозможного, но аргумент, согласно которому в интересах достигнутого к настоящему времени «консенсуса» не следует вновь рассматривать уже согласованные положения, как представляется, наталкивает на мысль о том, что консенсус является самоцелью. Договор, подобный всеобъемлющей конвенции о международном терроризме, должен осуществляться через посредство национальных законов и органов, и те, кто занимается там принятием решений, предпочитают скорее точность, чем консенсусную неопределенность. Отсюда вытекает важность вклада, который внес профессор Томушат. Во-вторых, проблемы, на которые указал профессор, возникали главным образом потому, что в последующих проектах предпринимались попытки разбить некоторые из положений, содержащихся в первоначальном индийском проекте, на два или три отдельных положения каждое, не очень-то заботясь об общем воздействии редакционных изменений. Именно поэтому профессор Томушат считает определение террористических акций, содержащееся в нынешнем проекте статьи 2(1)(с), слишком широким, поскольку в нем говорится об «ущербе собственности». В первоначальном индийском проекте весь такой ущерб так и остался «серьезным ущербом».

Одна из причин, по которой я согласен с необходимостью во всеобъемлющей конвенции о международном терроризме, заключается в том, что этот вопрос решен государствами, оставив мало места для превратностей силовой политики в Совете Безопасности Организации Объединенных Наций. Совет должен будет принимать к сведению существование всеобъемлющей конвенции о международном терроризме всякий раз, когда он будет заниматься вопросами терроризма.