



**ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ**

Distr.  
GENERAL

A/HRC/10/3  
4 February 2009

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Десятая сессия

Пункт 3 повестки дня

**ПООЩЕНИЕ И ЗАЩИТА ВСЕХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ГРАЖДАНСКИХ,  
ПОЛИТИЧЕСКИХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ  
ПРАВ, ВКЛЮЧАЯ ПРАВО НА РАЗВИТИЕ**

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

**Марина Шейнина\***

---

\* Документ представлен с опозданием.

## Резюме

После введения в главе I настоящего доклада рассказывается об основной деятельности Специального докладчика за период с 17 декабря 2007 года по 31 декабря 2008 года. В основной части доклада (глава II) изложены некоторые обеспокоенности Специального докладчика, касающиеся роли спецслужб в борьбе с терроризмом. В разделе A подчеркивается необходимость создания особой всеобъемлющей законодательной основы регулирования тех широких полномочий, которые были предоставлены спецслужбам после террористических нападений 11 сентября 2001 года. Сбор данных путем перехвата электромагнитных сообщений и обмен ими стал причиной ряда нарушений права на личную жизнь и принципа недискриминации, в то время как "агентурный сбор данных" - сбор данных путем непосредственных контактов - даже привел к нарушению таких императивных норм, как запрещение пыток и других видов бесчеловечного обращения.

Имеющиеся сведения дают основания предполагать, что отсутствие надзора и политической и юридической ответственности способствует совершению спецслужбами противоправных действий. Этот вопрос поднимается на протяжении всего доклада, при этом в разделе B главы II Специальный докладчик особо рассматривает те проблемы, которые в данном контексте возникают в результате расширения сотрудничества между спецслужбами. Он разъясняет обязательства государств в области прав человека в тех ситуациях, когда их спецслужбы осуществляют совместные операции, принимают участие в проведении допросов и направляют или получают разведывательные данные для оперативных целей.

В некоторых случаях спецслужбы могут совершать незаконные действия при попустительстве государственных должностных лиц или даже на основании их секретных указаний. Применительно к ним Специальный докладчик рассматривает передовые практические методы, используемые органами надзора разных стран. В разделе C он подчеркивает, что положения национального законодательства об освобождении от ответственности в связи с охраной государственной тайны и общественных интересов не отменяют для стран позитивные обязательства - в соответствии с нормами в области прав человека - проводить независимые расследования грубых нарушений прав человека и обеспечивать пострадавших от таких нарушений лиц эффективными средствами правовой защиты.

В заключительном разделе содержатся рекомендации различным основным субъектам (спецслужбам, национальным законодательным собраниям, органам исполнительной власти и Организации Объединенных Наций), направленные на повышение ответственности спецслужб за свои действия в ходе борьбы с терроризмом.

## СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение .....	1 - 2	5
I. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА .....	3 - 24	5
II. РОЛЬ СПЕЦСЛУЖБ И НАДЗОРА ЗА ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ .....	25 - 63	9
A. Расширение полномочий разведывательных служб и потребность в механизмах обеспечения ответственности "ex ante" .....	26 - 46	10
B. Сотрудничество спецслужб .....	47 - 57	22
C. Ответственность <i>ex post facto</i> и право на эффективные средства правовой защиты .....	58 - 63	29
III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	64 - 78	33
A. Выводы .....	64	33
B. Рекомендации .....	65 - 78	33

## Введение

1. Настоящий доклад представляется Совету по правам человека Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом во исполнение резолюции 62/159 Генеральной Ассамблеи и резолюции 6/28 Совета. В основной части доклада содержится описание деятельности Специального докладчика за период с 1 ноября 2007 года по 31 декабря 2008 года, а в тематическом плане доклад посвящен роли спецслужб в борьбе с терроризмом и надзору за их деятельностью. В качестве добавлений выпускаются доклад<sup>1</sup> по сообщениям и доклад о результатах миссии по сбору фактов в Испанию 7-14 мая 2008 года<sup>2</sup>.
2. Что касается предстоящих поездок в страны, то Специальный докладчик рассчитывает до представления настоящего доклада посетить Тунис. В июне 2008 года от правительства этой страны поступило соответствующее приглашение, однако оно не ответило на просьбу указать конкретные сроки такой поездки. Просьбы прислать приглашения были направлены Алжиру, Египту, Малайзии, Пакистану и Филиппинам, которые пока что не ответили на них. Недавно Специальный докладчик направил аналогичные просьбы Перу, Таиланду и Чили.

### I. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА

3. В период с 1 декабря 2007 года по 31 декабря 2008 года Специальный докладчик проделал определенную работу в соответствии со своим мандатом. Основные ее моменты изложены ниже.
4. 11-14 декабря 2007 года Специальный докладчик представил свои доклады шестой сессии Совета по правам человека в Женеве. Он провел встречи с сотрудниками постоянных представительств Египта, Израиля, Пакистана, России, Соединенных Штатов Америки и Филиппин и принял участие в двух параллельных мероприятиях - "Изменение подхода к вопросу о международной ответственности: межгосударственный сговор в контексте нарушений прав человека" и "После Гуантанамо: защита прав человека в условиях борьбы с терроризмом".
5. 13 и 14 января 2008 года Специальный докладчик в рамках Совместного диалога по правам человека арабских и европейских стран принимал участие в Каирском совещании Рабочей группы по национальным правозащитным учреждениям, посвященном мерам по

---

<sup>1</sup> A/HRC/10/3/Add.1.

<sup>2</sup> A/HRC/10/3/Add.2.

борьбе с терроризмом. Кроме того, он провел встречу с представителями Египетского национального совета по правам человека. 5 марта 2008 года в Женеве в ходе встречи с государственным министром Египта по делам судебного и парламентского советов он обсудил те проблемы, с которыми сталкиваются государства в вопросах обеспечения защиты прав человека при разработке законодательства по борьбе с терроризмом.

6. 13 февраля 2008 года в Брюсселе Специальный докладчик выступил на заседании Рабочей группы по правам человека Совета Европейского союза (РГПЧ) и провел встречу с Координатором Европейского союза по вопросам борьбы с терроризмом.

7. 18 февраля 2008 года в Женеве Специальный докладчик встретился с сотрудниками постоянных представительств Египта и Сальвадора в Женеве.

8. 4 марта 2008 года в Институте по правам человека Дании в Копенгагене Специальный докладчик прочитал лекцию на тему: "Права человека после 11 сентября - откат назад или новые возможности?"

9. Соответственно 19 марта и 28 марта 2008 года Специальный докладчик в Мельбурне и Сиднее прочитал публичные лекции по вопросам прав человека и борьбы с терроризмом.

10. 23 апреля 2008 года Специальный докладчик прочитал публичную лекцию о правах человека и борьбе с терроризмом в Санкт-Петербурге.

11. 19 и 20 мая 2008 года Специальный докладчик принимал участие в Совещании Целевой группы по осуществлению мероприятий по борьбе с терроризмом (ЦГМБТ) в Нью-Йорке. Специальный докладчик является членом рабочих групп по вопросам защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом, по поддержке жертв терроризма и привлечению к ним внимания и по противодействию использованию Интернета в террористических целях.

12. 5 июня 2008 года Специальный докладчик принял участие в телеконференции с сотрудниками Сектора по предупреждению терроризма Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) и представил письменный документ с изложением компонентов прав человека, которые были включены в проекты типовых законодательных положений о борьбе с терроризмом ЮНОДК.

13. 9–12 июня 2008 года Специальный докладчик находился в Вашингтоне, где он неофициально выступил перед членами конгресса. Эта встреча была организована

Центром по вопросам глобального сотрудничества в области борьбы с терроризмом. Он провел рабочее совещание с представителями Управления по правовым вопросам Государственного департамента Соединенных Штатов, в ходе которого обсуждались правовые аспекты дел, рассматриваемых военными комиссиями на базе в Гуантанамо-Бей, и методы допроса подозреваемых в терроризме лиц в развитие его доклада о миссии в эту страну<sup>3</sup>. Кроме того, Специальный докладчик участвовал в групповом обсуждении хода осуществления Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, которое состоялось в Американском университете.

14. 16 июня 2008 года Специальный докладчик находился в Праге, где он принял участие в семинаре стран Европы и Средиземноморья по вопросам соблюдения прав человека в условиях борьбы с терроризмом, в соответствии с международным правом, который был совместно проведен Министерством иностранных дел Чешской Республики и Европейской комиссией в период председательства в Европейском союзе (ЕС) Словении.

15. 23–27 июня 2008 года Специальный докладчик принял участие в пятнадцатой сессии ежегодного совещания мандатариев специальных процедур. Кроме того, он провел встречи на высоком уровне с сотрудниками постоянных представительств Туниса и Таиланда.

16. 24 июня 2008 года под председательством Специального докладчика в Женеве было проведено совещание экспертов по теме "Международное воздушное право: поощрение правовых гарантий и защита прав человека в контексте борьбы с терроризмом", организованное "РЕДРЕСС" при поддержке Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ). В работе совещания приняли участие юристы Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и Венецианской комиссии Совета Европы.

17. 26 июня 2008 года Специальный докладчик принял участие в групповом обсуждении, организованном Международным советом по политике в области прав человека (МСППЧ) в Академическом институте международных исследований в Женеве по теме "Терроризм: риски и варианты действий правозащитных организаций".

18. 14–18 июля 2008 года Специальный докладчик в ходе подготовки своих докладов Генеральной Ассамблее и Совету по правам человека провел консультации в Женеве. Помимо этого, он встретился с постоянным представителем Пакистана.

---

<sup>3</sup> A/HRC/6/17/Add.3.

19. 18 и 19 сентября 2008 года Специальный докладчик провел совещание экспертной группы в Институте Европейского университета (ИЕУ) во Флоренции, в ходе которого были обсуждены тематические вопросы, имеющие отношение к его мандату. Это совещание было проведено при финансовой поддержке Института по правам человека Университета "Або-Академи" в рамках его проекта по оказанию содействия Специальному докладчику в осуществлении его мандата.

20. 18 октября 2008 года Специальный докладчик выступил перед участниками практикума в норвежском парламенте по теме "Ответственность в деле международного сотрудничества между спецслужбами", организованного Женевским центром по вопросам демократического контроля над вооруженными силами, Комитетом норвежского парламента по надзору за сбором сведений и Центром по правам человека Университета Дарема.

21. 20–22 октября 2008 года Специальный докладчик находился в Нью-Йорке, где он представлял свой доклад (A/63/223) Третьему комитету Генеральной Ассамблеи. Специальный докладчик присутствовал на официальных заседаниях с участием членов Комитета по санкциям в отношении организации "Аль-Каида" и движения "Талибан", Контртеррористического комитета (КТК) и Исполнительного директората Контртеррористического комитета (ИДКТК). Он встретился с Председателем ЦГМБТ и членами двух ее рабочих групп. Под председательством Специального докладчика по итогам проведенных ранее мероприятий состоялось совещание экспертов по вопросу о международном воздушном праве, в ходе которого обсуждались в первую очередь возможности таких международных органов, как КТК, ИДКТК и ИКАО, в деле определения правовых мер, способствующих предупреждению, выявлению и расследованию авиаперевозок задержанных лиц в рамках процедуры чрезвычайной выдачи. Кроме того, он встретился с представителями ряда неправительственных организаций и провел пресс-конференцию.

22. 27 октября 2008 года, в рамках организованного УВКПЧ в Аммане регионального семинара по вопросу о соблюдении прав человека в условиях борьбы с терроризмом, Специальный докладчик председательствовал на совещании по теме "Принцип законности: определение терроризма и связанных с терроризмом правонарушений".

23. 7 ноября 2008 года Специальный докладчик принял участие в совещании экспертов по теме "Воздействие терроризма и контртеррористических мер на экономические, социальные и культурные права", проведенном Рабочей группой по вопросам защиты прав человека ЦГМБТ.



4. 11 и 12 ноября 2008 года представитель Специального докладчика присутствовал на состоявшемся в Нью-Йорке совещании заинтересованных сторон, которое было организовано Рабочей группой ЦГМБТ по противодействию использованию Интернета в террористических целях.

## **II. РОЛЬ СПЕЦСЛУЖБ И НАДЗОРА ЗА ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ**

25. В ходе осуществления своего мандата Специальный докладчик обратил внимание на то, что отсутствие надзора и политической и юридической ответственности способствует совершению спецслужбами противоправных действий<sup>4</sup>. Такие незаконные действия могут совершаться при попустительстве государственных должностных лиц или даже на основании их секретных указаний. В связи с этим в настоящем докладе будут рассмотрены последствия наделения разведывательных служб более широкими полномочиями и расширения сотрудничества между ними для прав человека. Будет проведен анализ прецедентного права, законодательства и практики ряда государств-членов, с тем чтобы уточнить объем их обязательств в области прав человека применительно к деятельности спецслужб и выявить передовые практические методы, способствующие повышению ответственности и контроля в том, что касается контртеррористических операций таких служб<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> В настоящем докладе термин "спецслужбы" применяется в отношении служб, действующих в других и/или своих странах.

<sup>5</sup> Специальный докладчик выражает признательность за оказанное в ходе подготовки настоящего доклада содействие своему научному ассистенту в ИЕУ Матиасу Вермюлену, сотрудникам Женевского центра по вопросам демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС), Международной комиссии юристов и участникам его семинара для аспирантов-юристов по вопросам национальных, европейских и международных действий в области борьбы с терроризмом, организованного в Институте Европейского университета (ИЕУ).

**А. Расширение полномочий разведывательных служб и потребность  
в механизмах обеспечения ответственности "ex ante"**

26. В общем виде основной задачей спецслужб является выявление возможных угроз для национальной безопасности, включая террористическую угрозу, путем сбора данных<sup>6</sup> и информации в тайне от находящихся под наблюдением лиц посредством применения набора таких специальных следственных методов, как скрытое наблюдение, перехват и мониторинг (электронных) сообщений, тайный обыск помещений и осмотр предметов и использование секретных агентов. Эти следственные методы могут эффективно применяться государствами в борьбе с международным терроризмом<sup>7</sup>. Их обоснование просматривается в позитивном обязательстве государств в соответствии с международным правом прав человека принимать превентивные меры для защиты людей, жизни и безопасности которых, согласно имеющимся сведениям или подозрениям, угрожают преступные действия других лиц, включая террористов<sup>8</sup>.

**1. Правовая основа специальных следственных методов**

27. Первым по важности моментом, обеспечивающим ответственность государств и их спецслужб за свои действия, является разработка конкретной<sup>9</sup> и всеобъемлющей правовой основы, определяющей мандат каждой спецслужбы и содержащей перечисление ее особых полномочий. Без такой основы государства, скорее всего, окажутся не в состоянии выполнять предусмотренное международными договорами в области прав человека обязательство уважать права человека и обеспечивать их эффективное

---

<sup>6</sup> Для целей настоящего документа слово "данные" употребляется здесь для описания достоверных, отдельных, точных фактов, которые могут быть использованы для идентификации живого человека (имя и фамилия, дата рождения, адреса, номера телефонов, факса, адреса электронной почты, регистрационные данные транспортных средств, отпечатки пальцев, профили ДНК).

<sup>7</sup> См., например, *Klass and Others v Germany*, European Court of Human Rights (ECHR), 6 September 1978, paras.48-50, *Murray v the United Kingdom*, ECHR, 28 October 1994, para. 58.

<sup>8</sup> Комитет по правам человека неоднократно подчеркивал, что Международный пакт о гражданских и политических правах также предусматривает защиту права на личную неприкосновенность вне контекста формального лишения свободы. См., в частности, *Дельгадо Паес против Колумбии*, сообщение № 195/1985, соображения, принятые 12 июля 1990 года, пункт 5.5.

<sup>9</sup> См., например, *Kruslin v France*, ECHR, 24 April 1990, para. 33.

соблюдение<sup>10</sup>. В качестве примера наилучшей практики можно сослаться на очень детальное описание каждого следственного метода, разрешенного для применения спецслужбой Нидерландов<sup>11</sup>.

28. Подходы государств к вопросу о том, какие меры и методы требуют одобрения суда, как правило, различаются, что зависит от объема и полноты конституционных прав, признаваемых соответствующим государством, в частности объемом прав на личную жизнь<sup>12</sup>. Само по себе открытие следственного дела по какому-либо вопросу, организации или частному лицу нельзя воспринимать как нарушение прав человека при наличии подозрений, что кто-то планирует совершить террористический акт<sup>13</sup>.

29. Тем не менее в этой связи Специальный докладчик подчеркивает, что информация, собранная в "стратегических целях" (т.е. полученная спецслужбами для разработки политики), не должна использоваться в ходе судебных разбирательств в тех случаях, когда отсутствует судебный надзор за мерами в отношении указанных лиц. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает, что в различных судах граница между такими стратегическими сведениями и доказательственными сведениями оказалась размыва под давлением различных "требований национальной безопасности". На использование в качестве доказательства в суде результатов применения специального следственного метода необходимо получить соответствующее разрешение суда.

30. Государства могут использовать определенные превентивные меры, например скрытое наблюдение или перехват и мониторинг сообщений, при условии, что эти формы вмешательства связаны с расследованием конкретных дел. Для этого требуется распоряжение судьи, вынесенное на основании изложенных ему возможных причин или обоснованных соображений. Необходимо также наличие определенных фактов, связанных с поведением соответствующего лица, которые бы служили основанием для подозрения в том, что он может быть замешан в подготовке террористического нападения. Такой превентивный подход с использованием собранных сведений рассчитан на последующее судебное разбирательство, а не на его обход и может представлять собой желаемый, обоснованный и адекватный метод определения рисков или получения дополнительной информации о подозрениях против лица, подозреваемого в

---

<sup>10</sup> См., аналогично, *Rotaru v Romania*, ECHR judgement, 4 May 2000.

<sup>11</sup> Intelligence and Security Services Act 2002, articles 17-34.

<sup>12</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016, para. 199.

<sup>13</sup> См. изложение в *Leander v Sweden*, ECHR, 26 March 1987, paras. 52-57.

террористической деятельности. Наряду с этим государствам необходимо помнить о том, что первое предложение первого пункта статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах применимо ко всем делам, рассматриваемым судебными органами, и требует соблюдения основных принципов справедливого судебного разбирательства<sup>14</sup>.

31. И хотя в международном праве отсутствует общая норма, прямо запрещающая или ограничивающая сбор сведений, крайне важно, чтобы государства уточнили "пороговые критерии", на основании которых спецслужбы могут приступать к осуществлению разнообразных затрагивающих права человека действий - от "добычи данных" до секретных операций<sup>15</sup>. Наделение спецслужб четко определенными в законодательстве полномочиями также способствует размежеванию задач таких служб и правоохранительных органов. Отсутствие таких четких различий ведет к размыванию сфер ответственности и к возникновению опасности использования особых полномочий в обычных ситуациях, когда отсутствует серьезная угроза населению<sup>16</sup>.

## **2. Минимальные пороговые критерии для сбора информации: проблема "добычи данных" и обмена ими**

32. Все более широкомасштабное использование спецслужбами методов "добычи данных", что предполагает сопоставление различных баз данных по ряду показателей, размывает границу между разрешенным целевым наблюдением и спорными массовыми проверками, которые могут доходить до произвольного или незаконного вмешательства в личную жизнь. А именно, при "добыче данных" часто возникает опасность "чрезмерно широкого захвата" (т.е. сбор информации ведется на основании того, что она может оказаться полезной, нежели для конкретных целей) в силу того, что применяющее такой метод лицо, осознавая его возможности, может пойти на расширение определения понятия подозрительных действий.

---

<sup>14</sup> См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 32 (2007 год) о праве на равенство перед судами и трибуналами и на справедливое судебное разбирательство, пункты 7 и 8.

<sup>15</sup> Под секретными операциями понимаются скрытое вмешательство или меры, осуществляемые спецслужбой на территории другой страны или предусматривающие вмешательство в ее дела.

<sup>16</sup> H. Born and I. Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Activities*, (Oslo, Publishing House of the Parliament of Norway, 2005), p. 29.

33. В этой связи Специальный докладчик возвращается к своим рекомендациям по вопросу о расовом/этническом профилировании<sup>17</sup>. И хотя "добыча данных" как таковая не запрещается, она не должна включать поиск по таким признакам, использование которых ведет к подрыву права на недискриминацию. Добыча данных с помощью "анализирующих настроений" компьютерных программ, осуществляющих поиск и обобщение мнений на основании помещаемых в Интернет различными людьми неофициальных документов, в целях разработки описательного профиля террориста, которые, насколько можно судить, применяются спецслужбами Соединенных Штатов, Канады, Китая, Германии, Израиля, Сингапура и Тайваня<sup>18</sup>, не должна использоваться для целей лишения свободы или включения в "черные списки", которые могут препятствовать воздушным поездкам, совершению банковских операций и трудоустройству в аэропортах или в местах использования радиоактивных материалов, например в больницах.

34. В дополнение к часто возникающей проблеме низкого качества данных, которые могут быть ошибочно зафиксированы, неправильно истолкованы или оказаться устаревшими, если их сравнивать с другими базами данных<sup>19</sup>, возникает серьезная озабоченность по поводу того, что невиновные лица воспринимаются в качестве источника террористической угрозы<sup>20</sup>. Такие потенциальные недостатки собираемых данных вызывают обеспокоенность у Специального докладчика, особенно в связи с тенденцией к расширению обмена данными о конкретных лицах, осуществляемому спецслужбами и правоохранительными органами на национальном уровне и в международном масштабе в рамках таких двусторонних и многосторонних соглашений, как Организация Североатлантического договора (НАТО) или Шанхайская организация сотрудничества.

---

<sup>17</sup> См. также в целом замечания Специального докладчика по вопросу об использовании контртеррористических мероприятий, основывающихся на описательных профилях террористов, которые включают такие характеристики, как предполагаемые "расовая, этническая принадлежность, национальное происхождение или религия соответствующего лица (A/HRC/4/26, пункт 59).

<sup>18</sup> The Economist, 25 September 2008.

<sup>19</sup> См. F. Bignami, "Towards a right to privacy in transnational intelligence networks", *Michigan Journal of International Law*, vol. 28, No. 3 (2007), p. 668.

<sup>20</sup> См., например, дело Бишера Эр-Рауи, в документе организации "Международная амнистия" *State of Denial: Europe's Role in Rendition and Secret Detention*, (London, Amnesty International Publications, 2008), p. 11.

35. В качестве общего элемента наилучшей практики Специальный докладчик предлагает государствам-членам принять законодательство на основе базовых принципов защиты данных, изложенных в таких документах, как "Руководящие принципы регламентации компьютеризированных картотек, содержащих данные личного характера", принятые Генеральной Ассамблеей в резолюции 45/95<sup>21</sup>. Этот документ начинается со следующего принципа: "Сбор и обработка данных, касающихся лиц, не должны осуществляться незаконными или нелояльными методами, и эти данные не должны использоваться в целях, противоречащих целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций"<sup>22</sup>. Сюда относится обязанность всех государств-членов поощрять и уважать права человека. Специальный докладчик подчеркивает, что любой отход от принципов точности (статья 2), цели (статья 3) или доступа (статья 4) должен толковаться ограничительно. Специальный докладчик прежде всего напоминает государствам о том, что в соответствии с пятым принципом (принципом неприменения дискриминационных мер, статья 5), "не подлежат сбору данные, которые могут послужить основой для незаконного или произвольного принятия дискриминационных мер, в частности данные о расовом или этническом происхождении, цвете кожи, половой жизни, политических, религиозных, философских и других убеждениях, а также принадлежности к организациям или профсоюзам", в силу чего они не подлежат и обмену. Отступления от пятого принципа могут быть разрешены только в пределах, предусмотренных Международным биллем о правах человека и другими соответствующими документами в области защиты прав человека и предупреждения дискриминации. В этом контексте у Специального докладчика вызывает глубокую озабоченность обмен данными и информацией, осуществляемый спецслужбами Китая, России, Казахстана, Кыргызской Республики, Таджикистана и Узбекистана в рамках Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Какой-либо предметный надзор за таким обменом данными и информацией не ведется, при этом на данную деятельность не распространяются гарантии в области прав человека.

36. Специальный докладчик ссылается на наилучшую практику, в соответствии с которой направление и получение данных спецслужбами и их последующее использование регулируются на основании заключенных в письменном виде соглашений

---

<sup>21</sup> Применительно к региональному уровню см. также рабочий документ Рабочей группы по защите частных лиц с точки зрения обработки личных данных Европейской комиссии "Transfers of personal data to third countries: applying articles 25 and 26 of the EU data protection directive", 24 July 1998.

<sup>22</sup> E/CN.4/1990/72.

между надлежащими органами власти<sup>23</sup>. В качестве одного из элементов наилучшей практики эти соглашения могут направляться органам надзора<sup>24</sup>, которые в идеальном варианте до заключения такого соглашения государством должны подвергнуть зарубежную спецслужбу серьезной проверке. Такая проверка может предусматривать поездки на места и проведение консультаций с местными неправительственными организациями с целью установить, насколько соответствующая спецслужба соблюдает права человека.

### **3. Нетрадиционные полномочия на арест, задержание и допрос**

37. После событий 11 сентября 2001 года правительства некоторых стран стали настаивать на том, что четких различий между полномочиями спецслужб и правоохранительных органов больше не существует, утверждая, что чрезвычайный характер нынешней угрозы терроризма требует наделения спецслужб новыми полномочиями на допрос, арест и задержание. Само по себе наделение спецслужб полномочиями на арест, задержание и допрос не является нарушением международного права при условии соблюдения этими службами всех соответствующих правозащитных норм в отношении ареста и задержания, а также национальных конституционных и других положений, регулирующих деятельность обычных правоохранительных органов<sup>25</sup>. Тем не менее Специальный докладчик обеспокоен тем фактом, что в некоторых странах перемещение центра деятельности по борьбе с террористической угрозой и ее предупреждению из правоохранительных органов в спецслужбы было заведомо произведено с целью обойти такие обязательные для демократического общества гарантии в превышение обычно законных требований к обеспечению секретности специальных операций<sup>26</sup>. В конечном итоге такое изменение - по мере размывания границ между сбором информации и сбором сведений об уголовных преступлениях - способно

---

<sup>23</sup> См., например, Закон о службах безопасности и разведки Нидерландов 2002 года, статьи 36, пункт 1 d), 40, пункты 1 и 42.

<sup>24</sup> См., например, Закон о службах безопасности и разведки Канады, раздел 17 (2).

<sup>25</sup> См., например, *Ocalan v Turkey*, ECHR, 12 March 2003, para.106.

<sup>26</sup> См., например, закон России "О противодействии терроризму" от 6 марта 2006 года, который предусматривает передачу обычных функций милиции спецслужбам при одновременном ослаблении режима правовых гарантий защиты от таких полномочий, например применительно к контролю переговоров и проверки у физических лиц документов, удостоверяющих их личность.

подорвать примат права<sup>27</sup>. Это привело к возникновению такой ситуации, когда государства в ходе административных расследований стали отдавать предпочтение собранным агентами спецслужб нераскрываемым сведениям, вместо того чтобы попытаться доказать в ходе разбирательства в уголовном суде наличие вины, не вызывающей разумных сомнений. В свете неизбежной ограниченности информации спецслужб превентивные меры, предусматривающие лишение лица свободы, не могут основываться исключительно на таких сведениях. В этих случаях по истечении определенного периода времени они должны быть заменены конкретными свидетельствами и доказательствами, с тем чтобы соответствующее лицо могло их оспорить. Если же по истечении определенного периода времени на основании таких сведений невозможно будет представить доказательства или же в распоряжение государственных органов не поступят какие-либо новые доказательства, соответствующие превентивные меры должны быть отменены.

38. В некоторых странах спецслужбы в законном порядке получили полномочия на арест и задержание лиц, которые предположительно располагают информацией о террористической деятельности<sup>28</sup>. Превентивное заключение, диктуемое соображениями общественной безопасности, включая допрос лиц в целях получения сведений, в исключительных обстоятельствах может являться разумным ограничением права на свободу при условии его осуществления на таких основаниях и в соответствии с такими процедурами, которые установлены законом, сообщения причины задержания и вынесения судом постановления о законности задержания<sup>29</sup>. Задержание не должно носить произвольный характер<sup>30</sup>, при этом на случай необоснованного задержания должна быть предусмотрена выплата компенсации<sup>31</sup>. У Специального докладчика вызывают

---

<sup>27</sup> Еще в 1970-е годы Комитет Черча сената Соединенных Штатов указал на то, что именно размывание границы между деятельностью правоохранительных органов и следственной деятельностью в интересах национальной безопасности, осуществляемой с привлечением средств внешней разведки, стало причиной различных нарушений, изложенных в докладе "*Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*", United States Senate, 94th Congress, 1976.

<sup>28</sup> См. также предыдущие замечания Специального докладчика по вопросу об обязательных слушаниях в Австралии (A/HRC/4/26/Add.3, пункты 31-32 и 46-47).

<sup>29</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 8 (1982 год) по статье 9 (Право на свободу и личную неприкосновенность), пункт 4.

<sup>30</sup> См. также ECHR, *Fox, Campbell and Hartley v the United Kingdom*, 30 August 1990, para. 32.

<sup>31</sup> См., например, Inter-American Court of Human Rights, report No. 2/97, OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7 rev. (1997), para.12.



озабоченность случаи длительного содержания под стражей исключительно с целью получения сведений или же со ссылкой на общие превентивные меры. Такие случаи представляют собой произвольное лишение свободы<sup>32</sup>. Факт наличия оснований для длительного задержания должен быть установлен независимым и беспристрастным судом. Такое длительное содержание под стражей накладывает на соответствующие власти обязательство подтвердить обоснованность подозрений в совершении уголовного преступления и, если это имеет место, предъявить обвинение подозреваемому лицу и передать его суду. Просто "административное" задержание лица - исключительно для целей сбора информации - было бы незаконным<sup>33</sup>.

39. Специальный докладчик выражает глубокую обеспокоенность по поводу тех ситуаций, когда спецслужбы располагает полномочиями на арест и задержание лиц, но при этом отсутствует эффективный судебный надзор за такими действиями, что ведет к безнаказанности. В Алжире, например, служба военной разведки (СВР) специализируется на задержании и допросе лиц, которые, как считается, располагают информацией о террористической деятельности вооруженных групп, действующих в Алжире, или же международных террористических организаций, действующих в других странах. В статьях 12 и 16 Уголовно-процессуального кодекса предусмотрено, что СВР осуществляет эти функции под контролем прокурора. Однако сообщается о том, что в действительности СВР осуществляет свои операции без какого-либо надзора со стороны гражданских лиц<sup>34</sup>. В отличие от тех случаев, когда аресты производят сотрудники полиции или жандармерии, прокуроров, по-видимому, не уведомляют об арестах, произведенных СВР. Как представляется, прокуроры не прибегают к своим прерогативам в отношении направления на медицинское обследование, посещения казарм, используемых для кратковременного задержания, или проверки документации, связанной с арестами, допросами и освобождением лиц, задержанных СВР. Специальный докладчик обеспокоен тем, что такие обстоятельства значительно повышают риск произвольного задержания лиц или применения в отношении их пыток или других форм бесчеловечного обращения.

---

<sup>32</sup> См. также замечания Специального докладчика по поводу положения в Гуантанамо-Бей (A/HRC/6/17/Add.3, пункты 13-14).

<sup>33</sup> См, например, *Brogan and Others v the United Kingdom*, ECHR, 19 November 1988, para.53; *Murray v the United Kingdom*, ECHR, 28 October 1994, para.67.

<sup>34</sup> Группа видных юристов по вопросам терроризма, борьбы с терроризмом и прав человека, выходящий доклад, глава IV, часть 2.2.2.

40. Специальный докладчик глубоко обеспокоен ситуацией, сложившейся, например, в Марокко<sup>35</sup>, Иордании<sup>36</sup> и Пакистане, где полномочия спецслужб на задержание и допрос при проведении контртеррористических операций и расследований не имеют четкого обоснования в законодательстве<sup>37</sup>. Арест и задержание лиц по основаниям, которые четко не отражены во внутреннем законодательстве, являются нарушением пункта 1 статьи 9 Международного пакта о гражданских и политических правах. В условиях отсутствия такой правовой основы существует опасность ареста спецслужбами лиц исходя только из одних предположений, которые могут быть основаны лишь на "вине по ассоциации".

41. Специальный докладчик отмечает, что после сентября 2001 года наблюдается тенденция к передаче функций по сбору сведений частным подрядчикам<sup>38</sup>. И хотя привлечение частных субъектов может оказаться необходимым с технической точки зрения, с тем чтобы получить доступ к соответствующей информации (например, для целей электронного наблюдения), есть основания опасаться использования подрядчиков для допроса лиц, лишенных свободы<sup>39</sup>. Сочетание таких факторов, как отсутствие надлежащей подготовки, финансовая заинтересованность в ситуациях, чреватых нарушениями прав человека, и зачастую низкая вероятность привлечения таких подрядчиков к ответу судебными и парламентскими органами, подтверждает вывод о том,

---

<sup>35</sup> См. Alkarama for Human Rights, *Contribution dans le cadre de l'examen périodique universel de Maroc*, 2007, pp.2-4; Amnesty International, Morocco, submission to the Universal Periodic Review, 2007, p.5.

<sup>36</sup> Human Rights Watch, *Suspicious Sweeps - The General Intelligence Department and Jordan's Rule of Law Problem*, (2006), vol. 18, No. 6(E), pp. 11-17.

<sup>37</sup> Группа видных юристов по вопросам терроризма, борьбы с терроризмом и прав человека, выходящий доклад, глава IV, часть 2.2.2.

<sup>38</sup> В целом в настоящее время в Соединенных Штатах деятельность по сбору сведений на 70% осуществляется частными субъектам. См. S. Chesterman, "'We can't spy... if we can't buy!': the privatization of intelligence and the limits of outsourcing 'inherently governmental functions'", New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, No. 82, 2008, p.2.

<sup>39</sup> См. например, *United States v Passaro*, (No. 5:04-CR-211-1, United States District Court for the Eastern District of North Carolina, 17 June, 2004). См. также заявления директора Центрального разведывательного управления (ЦРУ) Майкла Хейдена, который подтвердил, что фирмы-подрядчики "под руководством и контролем государственных органов" с использованием пыток водой допрашивали задержанных лиц на секретных объектах ЦРУ (Hearing of the United States Senate Select Committee on Intelligence, Annual Worldwide Threat Assessment, 5 February 2008, p.26.

что те виды деятельности по сбору сведений, которые могут повлиять на жизнь и физическую неприкосновенность или свободу лиц, должны оставаться исключительно в сфере деятельности государства. Однако, в том случае если государства все же и принимают решение привлечь к ней частные военные и охранные компании, они должны, как минимум, соблюдать положения "Документа Монтрё" о соответствующих международно-правовых обязательствах и надлежащих практических методах государств в отношении частных военных и охранных компаний, действующих в зонах вооруженных конфликтов<sup>40</sup>, которые были разработаны для соблюдения даже в трудных условиях вооруженных конфликтов.

#### **4. Механизмы надзора и контроля за деятельностью спецслужб**

42. Органы исполнительной власти, будучи основным получателем собранных сведений, должны реально контролировать деятельность спецслужб и руководить ею. Соответствующие указания необходимо изложить в письменном виде<sup>41</sup>, включая подробное описание разрешенных и запрещенных для спецслужб мер по отношению к отдельным людям. В данном случае важно не только обеспечить надзор и контроль за деятельностью спецслужб, но и не допустить создания условий для так называемого "благовидного отказа"<sup>42</sup> от имени руководителя, с тем чтобы он не мог уклониться от ответственности за возможные нарушения. В этом контексте Специальный докладчик подчеркивает, что при выдаче разрешения на проведение секретных операций необходимо учитывать обязательства государств в области прав человека, причем не только в целях

---

<sup>40</sup> A/63/467-S/2008/636.

<sup>41</sup> См., например, Закон СХХV о национальной безопасности 1995 года, Венгрия, раздел 11; Закон о службах безопасности и разведки Нидерландов 2002 года, статья 19; Закон о службах безопасности и разведки Канады 1984 года, раздел 7 (1) и (2).

<sup>42</sup> Под созданием условий для "благовидного отказа" понимается заведомое формирование таких силовых структур и цепочек подчинения, которые являются достаточно неочевидными и неформальными, что позволяет руководителю уклониться от ответственности в случае вскрытия факта нарушения прав человека.

соблюдения правовых и моральных норм, но и в интересах самой деятельности по сбору сведений<sup>43</sup>.

43. Выдача спецслужбам разрешения на совершение убийства, похищения или на произвольное задержание подозреваемых в терроризме лиц ни в коем случае не может считаться законным, основывающимся на сведениях способом предупреждения терроризма. Аналогичным образом предоставление полномочий на арест и содержание под стражей ценных задержанных лиц в секретных центрах и санкционирование бесчеловечного и унижающего человеческого достоинство обращения с подозреваемыми лицами под видом использования "усовершенствованных методов допроса" для целей получения информации<sup>44</sup> являются прямым нарушением международного права. В этой связи Специальный докладчик подчеркивает, что существующее в уголовном праве некоторых стран понятие "защиты ссылкой на крайнюю необходимость" ни при каких обстоятельствах не может быть положено в основу политики или служить обоснованием *ex ante* для использования запрещенных методов допроса - даже в так называемых ситуациях "тикающей бомбы"<sup>45</sup>.

44. В некоторых государствах на постоянной основе созданы независимые структуры, например генеральные инспектораты, судебные комиссии или ревизорские органы, действующие на основании статутов или административных положений, которые проверяют, насколько спецслужбы выполняют свои обязанности. Эти структуры могут выступать в качестве превентивных механизмов раннего предупреждения, доводящих до сведения органов исполнительной власти информацию о возможных проблемах, что способствует повышению ответственности. На эти учреждения может быть возложена обязанность по меньшей мере каждые шесть месяцев информировать соответствующие органы исполнительной власти о происходящих в спецслужбах изменениях и

---

<sup>43</sup> См., например, расследование Комитетом сената Соединенных Штатов по вооруженным силам случаев обращения с лицами, находящимися под стражей в Соединенных Штатах, документ от 12 декабря 2008 года, стр. xii английского текста: "Установлено, что старшие должностные лица правительства Соединенных Штатов запрашивали информацию о том, в каких случаях можно применять физические методы принуждения, видоизменяли закон, с тем чтобы сделать такие методы легальными, и разрешали их использование в отношении задержанных лиц. Эти действия нанесли ущерб нашей способности собирать точные сведения, с помощью которых можно было бы спасти людям жизнь, сыграли на руку противнику и подорвали наш моральный авторитет".

<sup>44</sup> J. Warrick, "CIA tactics endorsed in secret memos", *Washington Post*, 15 October 2008.

<sup>45</sup> См. A/HRC/6/17/Add.4, пункты 17-21.

осуществляемых ими мероприятиях. В целях надлежащего выполнения этой обязанности такие учреждения должны располагать неограниченным доступом ко всем досье, помещениям и сотрудникам спецслужб, как это имеет место, например, в Канаде<sup>46</sup>, Южной Африке<sup>47</sup> и различных странах Европы. Осуществляемый специализированными органами непрерывный контроль имеет явные преимущества перед разовыми расследованиями обычных надзорных органов<sup>48</sup>. Непосредственная деятельность по надзору является прерогативой национального парламента, которому в вопросах сбора данных следует выполнять свою традиционную роль - добиваться, чтобы исполнительная власть и ее учреждения отвечали перед широкой общественностью. В практическом плане следует отметить наличие разнообразных парламентских надзорных органов с различными функциями, набор которых зависит от конституции страны и традиций права.

45. И, хотя Специальный докладчик понимает, что трудно привести подходящий для всех случаев наилучший пример в этой области, существующая в Норвегии система парламентского контроля содержит по меньшей мере отдельные элементы наилучшей практики, так как она прямо направлена на защиту прав человека, а именно на "выявление и предупреждение всех случаев нарушения закона в отношении любого лица" и "обеспечение того, чтобы соответствующие мероприятия не выходили за рамки статутного права, директив административных или военных органов и обычного права"<sup>49</sup>. Далее, в состав парламентского надзорного комитета входят семь членов, которые назначаются парламентом, но которые могут и не представлять политические партии. Таким образом, комитет не может быть использован для достижения различными партиями политических целей, при этом обеспечивается высокий профессионализм и добросовестность входящих в него экспертов. Членам комитета оказывает содействие секретариат в составе трех юристов и секретаря, имеющих доступ к секретной информации. Его члены могут настаивать на представлении комитету сведений по всем вопросам, связанным с исполнением ими своих обязанностей. В своей деятельности

---

<sup>46</sup> Закон о службах безопасности и разведки Канады 1984 года, раздел 31 (1) и (2).

<sup>47</sup> Закон о надзоре за деятельностью служб разведки Южной Африки № 40 1994 года, раздел 7 (8)(a).

<sup>48</sup> См. также доклад Европейской комиссии "Демократия через закон" (Венецианской комиссии), посвященный демократическому надзору за деятельностью служб безопасности, CDL-AD(2007)016, para. 142.

<sup>49</sup> Закон о контроле за деятельностью в области сбора сведения, слежения и обеспечения безопасности, февраль 1995 года, раздел 2.

члены комитета пользуются доступом к архивам и хранилищам, помещениям и объектам всех органов исполнительной власти и спецслужб.

46. В случае отсутствия единого подхода, когда органам надзора поручается проверка лишь одного направления деятельности спецслужб, существует опасность невыявления ими межсекторальных проблем. В силу этого, органы надзора, наделенные тематическим мандатом, лучше подготовлены для изучения вопросов, связанных со все растущим сближением функций, расширением возможностей сотрудничества и обменом информацией в том, что касается деятельности различных государственных учреждений. Норвежскому органу надзора, например, поручена проверка "всех услуг по сбору сведений, слежению и обеспечению безопасности, осуществляемых под контролем или по поручению государственной администрации"<sup>50</sup>.

## **В. Сотрудничество спецслужб**

47. Когда вскоре после событий 11 сентября 2001 года стало ясно, что подготовка к соответствующим нападениям велась и в Западной Европе и что некоторые террористы, которые, по-видимому, имели к ним отношение, находились под наблюдением, в частности, спецслужб Германии и Франции, идея налаживания более эффективного и скоординированного сотрудничества спецслужб получила широкое признание<sup>51</sup>. Выгоды, получаемые от обмена сведениями, вполне очевидны: ни одно государство не располагает "всевидающим оком", которое позволило бы ему обладать всей информацией, потенциально имеющей отношение к его интересам в области национальной безопасности.

48. Такое вполне законное сотрудничество зачастую создает проблемы с точки зрения ответственности. В основном это обусловлено тем, что национальными механизмами обеспечения ответственности охвачена, как правило, лишь деятельность национальных служб, так как их мандат не распространяется на сотрудничество их служб с третьими сторонами. В тех же случаях, когда им поручается проверять такое сотрудничество, соответствующие полномочия носят весьма ограниченный характер. С другой стороны,

---

<sup>50</sup> Там же, раздел 1.

<sup>51</sup> Резолюции Совета Безопасности 1373 (2001), пункт 3 а) и b), и 1465 (2003), пункт 3; Декларация ЕС по борьбе с терроризмом, 2004 год, пункт 9; Конвенция о борьбе с терроризмом Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), 2007 год, статья VI h).

наличие двух основных концепций, лежащих в основе большинства соглашений об обмене сверхсекретной информацией, а именно принцип "служебной необходимости" (при распространении сведений)<sup>52</sup> и принцип контроля со стороны отправителя<sup>53</sup>, увеличивает вероятность того, что многие страны, в том числе выступающие против пыток либеральные демократические режимы, могут оказаться причастными к международным преступлениям. Стремясь сохранить отношения сотрудничества с иностранными службами (особенно более мощными), спецслужбы не заинтересованы в том, чтобы запрашивать разъяснения по поводу относительно того, как была получена та или иная информация, или настаивать на том, чтобы предоставляемая ими информация не использовалась в формах, ведущих к нарушению прав человека. Наряду с этим национальные органы надзора зачастую не в состоянии следить за тем, как иностранная спецслужба соблюдает условия, на которых передается соответствующая информация.

49. Сотрудничество спецслужб зачастую осуществляется в рамках многосторонних организаций, например в рамках НАТО или Шанхайской организации сотрудничества. Специальный докладчик обеспокоен тем, что проводимая государствами в рамках этих многосторонних соглашений политика секретности и обеспечения сохранности информации создает непреодолимые препятствия для независимого расследования нарушений прав человека. Так, в докладе Комитета по правовым вопросам и правам человека Парламентской ассамблеи Совета Европы (докладчик Дик Марти) содержится достоверная информация о том, что на основании "гибких" разрешений НАТО, согласованных 4 октября 2001 года, были разработаны двусторонние (секретные) соглашения, предусматривающие неограниченные права пролета, захода в порты и использования военных баз для проведения Центральным разведывательным управлением (ЦРУ) тайных операций, включая секретные задержания и авиаперевозку задержанных

---

<sup>52</sup> Принцип "служебной необходимости" предусматривает, что «лица получают доступ к служебной информации лишь в тех случаях, когда такая информация необходима им для работы, причем доступ не может быть предоставлен "исключительно в силу того, что соответствующее лицо занимает какую-либо должность, пусть даже высокую"», Комитет по вопросам безопасности НАТО, *A Short Guide to the Handling of Classified Information* (Brussels, Nato Archives, August 22, 1958, AC/35-WP/14), цит. по A.S. Roberts, "Entangling alliances: Nato's security policy and the entrenchment of State secrecy", *Cornell International Law Journal*, vol. 36, No.2 (2003), p. 337.

<sup>53</sup> В соответствии с принципом "контроля со стороны отправителя", часто также называемого "правилом третьей стороны", спецслужбы передают сведения при том понимании, что ни эта информация, ни ее источник не будут разглашены без предварительного согласия со стороны того образования, которое ее предоставило.

лиц в рамках процедуры чрезвычайной выдачи<sup>54</sup>. Что касается Шанхайской организации сотрудничества, то в ее рамках взаимодействие секретных служб осуществляется без какого-либо надзора. Та или иная служба просто запрашивает "содействие"<sup>55</sup> другой службы, по получении просьбы о котором соответствующее государство "принимает все необходимые меры по обеспечению быстрого и по возможности более полного исполнения запроса"<sup>56</sup>. В соответствии с пунктом 4 статьи 11 Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, сведения о методах, используемых для оказания содействия другой службе, "не подлежат разглашению".

50. В интересах преодоления бесконтрольности в сотрудничестве спецслужб необходимо расширять взаимодействие национальных органов по надзору. Уже выдвинутые в этой области инициативы, например проведение раз в два года международных конференций учреждений по контролю за деятельностью спецслужб и специальных заседаний парламентских комитетов по надзору за деятельностью спецслужб стран - членов ЕС и стран-кандидатов, стало первым важным шагом в правильном направлении. Однако они созываются весьма нерегулярно и в составе пока что весьма ограниченного числа государств. Специальный докладчик поддерживает идею, выдвинутую Постоянным комитетом I Бельгии, о создании постоянной структуры (парламентских) органов по надзору за деятельностью спецслужб для обмена информацией о передовых практических методах в сфере законодательства, юриспруденции и об общих изменениях в данной области, что будет способствовать повышению в государствах-членах уровня профессионализма сотрудников по надзору<sup>57</sup>. Такую систему можно было бы распространить и на оперативные вопросы, тем самым

---

<sup>54</sup> *Secret detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe member states: second report, explanatory memorandum, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Council of Europe Parliamentary Assembly, June 2007, paras. 11, 39 and 105.*

<sup>55</sup> Государство должно лишь описать "содержание" запрашиваемого содействия (Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (статья 8, пункт 3). Такое содействие может включать допрос, задержание и экстрадицию лиц.

<sup>56</sup> Там же, статья 9.

<sup>57</sup> Еще одним образцом такого сотрудничества могут служить периодические совещания органов по контролю за деятельностью полиции в европейских государствах.



способствуя организации на основе сотрудничества в области проведения расследований и обмена информацией - своего рода "совместного надзора"<sup>58</sup>.

## 1. Совместные операции

51. У Специального докладчика по-прежнему вызывает глубокую обеспокоенность тот факт, что Соединенными Штатами была создана комплексная система чрезвычайной выдачи лиц, длительного тайного задержания и использования методов, нарушающих запрет в отношении пыток и других форм жестокого обращения. Эта система требовала для своего функционирования международную сеть обмена информацией, и ее создание привело к появлению целого комплекса искаженной информации, систематически передаваемой партнерам по войне с терроризмом в рамках сотрудничества спецслужб, подрывая тем самым основополагающую культуру правовых и институциональных систем пользующихся такой информацией государств.

52. Несмотря на то, что эта система была разработана и создана Соединенными Штатами, это стало возможным лишь благодаря сотрудничеству с большим числом других государств. Имеются непротиворечивые и заслуживающие доверия сведения о том, что по крайней мере до мая 2007 года ряд государств различными способами содействовали чрезвычайной выдаче лиц. Такие государства, как Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Индонезия, Канада, Кения, Пакистан, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Хорватия, предоставляли сведения или осуществляли первоначальное задержание лиц, которые затем пересылались в (чаще всего секретные) центры для задержанных лиц в Афганистане, Египте, Иордании, Йемене, Марокко, Пакистане, Саудовской Аравии, Сирии, Таиланде, Узбекистане, Эфиопии или в один из тайных центров для задержанных лиц ЦРУ, известных как "секретные объекты" Управления. Во многих случаях сотрудники органов принимающих государств, по сообщениям, применяли к этим задержанным лицам пытки и другие формы жестокого обращения.

---

<sup>58</sup> Н. Born, "International intelligence cooperation: the need for networking accountability", DCAF, 2007.

53. Специальный докладчик напоминает государствам об их ответственности за сознательное участие в международно-противоправных деяниях, оказание им помощи или содействия, включая нарушение прав человека<sup>59</sup>. В соответствии с этим, в случае совершения государствами таких грубых нарушений прав человека, как пытки, принудительные исчезновения или произвольное задержание, другие государства должны в значительной степени ограничивать свое сотрудничество с ними, в том числе по линии своих спецслужб. Запрещение пыток является абсолютной и императивной нормой международного права<sup>60</sup>. Государства не должны оказывать помощь или содействие в совершении актов пыток или признавать такие практические действия в качестве законных, в том числе посредством использования сведений, полученных в результате пыток<sup>61</sup>. Государства должны предусмотреть гарантии недопущения использования спецслужбами таких сведений<sup>62</sup>.

## 2. Участие в допросах

54. Специальный докладчик обеспокоен участием иностранных агентов в допросах лиц, которые содержатся в условиях, нарушающих международные нормы в области прав

---

<sup>59</sup> Резолюция 56/83 Генеральной Ассамблеи, приложение, "Ответственность государств за международно-противоправные деяния", статьи 4 и 16. См. также "Ежегодник Комиссии международного права, 2001 год," том II, часть вторая, стр. 76: "В подобном случае содействующее государство будет нести ответственность лишь в той мере, в какой его собственное поведение спровоцировало международно-противоправное деяние или способствовало его совершению". Статья 16 отражает норму обычного международного права. См. Международный Суд (МС), "Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)", Judgement of 26 February 2007, para. 420.

<sup>60</sup> Обязательство защищать от пыток и наказывать за них является обязательством *erga omnes*, т.е. обязательством по отношению ко всем государствам. См. Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии (МТБЮ), *Prosecutor v Furundzija* (Case No. IT-95-17/1-T 1988); *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v Spain)*, ICJ reports 1970.

<sup>61</sup> Резолюция 56/83 Генеральной Ассамблеи, приложение, проекты статей Комиссии международного права об ответственности государств за международно-противоправные деяния, статьи 40 и 41.

<sup>62</sup> Как утверждает судья Ньюбергер, "...даже просто пользуясь результатами пыток, демократическое государство, используя методы террористов, ослабляет свои позиции в борьбе с ними, тем самым подрывая высокие моральные устои открытого демократического общества". Lord Justice Neuburger (dissenting) in "*A and Ors v Secretary of State for the Home Department*", [2004] EWCA Civ 1123 (11 August 2004), para. 497.

человека. Проводимое правительствами некоторых стран различие между сотрудниками спецслужб и сотрудниками правоохранительных органов не имеет существенного значения, так как активное участие путем направления следователей<sup>63</sup> или передачи вопросов<sup>64</sup> или даже простое присутствие сотрудников спецслужб при проведении беседы с лицом, которое содержится в месте, где нарушаются его права<sup>65</sup>, вполне можно считать действиями, фактически потворствующими использованию таких методов<sup>66</sup>.

Неоднократное привлечение и присутствие иностранных должностных лиц в некоторых случаях воспринимались как поощрение или даже поддержка такой деятельности<sup>67</sup>.

По мнению Специального докладчика, принимающее государство может нести ответственность даже в случае применения более пассивных и дистанционных форм создания спроса на сведения спецслужб, полученные с использованием международно-противоправных средств. В силу этого Специальный докладчик считает, что активное

---

<sup>63</sup> Имеются сведения о том, что сотрудники австралийских, британских и американских спецслужб лично беседовали с задержанными лицами, находившимися в заключении с лишением права переписки и общения под контролем ИСИ Пакистана в так называемых "конспиративных квартирах", где они подвергались пыткам. Многие страны (Бахрейн, Германия, Иордания, Испания, Италия, Канада, Китай, Ливия, Марокко, Пакистан, Саудовская Аравия, Соединенное Королевство, Таджикистан, Тунис, Турция, Узбекистан и Франция) также направляли следователей на базу в Гуантанамо-бей (см. Центр по защите конституционных прав, "Foreign interrogators in Guantanamo Bay", имеется по адресу: [http://ccrjustice.org/files/Foreign%20Interrogators%20in%20Guantanamo%20Bay\\_1.pdf](http://ccrjustice.org/files/Foreign%20Interrogators%20in%20Guantanamo%20Bay_1.pdf)).

<sup>64</sup> Спецслужбы Германии и Канады представили Сирийской военной разведке вопросы по делам Мухаммеда Замара и Абдулы Альмальки. После этого оба задержанных, находившихся под стражей в Сирии, были подвергнуты пыткам. См. организация "Международная амнистия", United States of America: Below the radar - Secret flights to torture and 'disappearance', 5 April 2006, pp. 18-19; Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmed Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin, 2008, p. 411.

<sup>65</sup> Так, сотрудники спецслужб Соединенного Королевства провели или присутствовали на проведении чуть более 2 000 бесед в Афганистане, на базе в Гуантанамо-бей и в Ираке. См. Intelligence and Security Committee, The Handling of Detainees by UK Intelligence Personnel in Afghanistan, Guantanamo Bay and Iraq, 2005, para.110.

<sup>66</sup> См. сноску 61 выше.

<sup>67</sup> В первую очередь это относится к тем случаям, как это предположительно имеет место в Пакистане, когда лиц держат под стражей по просьбе и с согласия иностранных агентов. Аналогичным образом рассмотрение вопроса о направлении, в рамках расследования по делу Арара, группы следователей для вступления в контакт с сирийскими спецслужбами СВР представляется весьма спорным.

или пассивное участие представителей государств в допросе лиц, организованном представителями другого государства, является международно-противоправным деянием в том случае, если государство знало или должно было знать, что в отношении соответствующего лица существовала реальная угроза пыток<sup>68</sup> или других запрещенных видов обращения, включая произвольное задержание<sup>69</sup>.

### **3. Отправление и получение сведений для оперативного использования**

55. Специальный докладчик подчеркивает, что нарушением права прав человека является не только активное участие в проведении допросов, в ходе которых соответствующие лица подвергаются пыткам, но и косвенное использование принудительных условий задержания. Как минимум, те государства, которые знают или должны знать, что им направляются сведения, полученные в результате применения пыток и других видов бесчеловечного обращения или произвольного задержания, и либо создают спрос на такую информацию или делают ее использование частью своей политики, являются соучастниками соответствующих нарушений прав человека<sup>70</sup>. Специальный докладчик считает, что использование информации, полученной в результате пыток в другой стране, даже если такие сведения собраны исключительно в оперативных целях, неизбежно подразумевает "признание законности" такой практики и, в силу этого, требует применения принципов ответственности государств<sup>71</sup>. Таким образом, те государства, которые пользуются информацией, полученной в результате применения пыток или бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения, являются соучастниками в совершении международно-противоправных деяний. Такое участие также несовместимо с обязательством *erga omnes* государств сотрудничать в деле искоренения пыток.

---

<sup>68</sup> См., по аналогии, ICTY *Furundzija Appeal Judgement* (21 July 2000), para. 115-120 и резолюцию 56/83 Генеральной Ассамблеи, приложение, проекты статей Комиссии международного права об ответственности государств за международно-противоправные деяния, статьи 40 и 41.

<sup>69</sup> См. также Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, принцип 21, пункт 1.

<sup>70</sup> См. также выводы Группы видных юристов по вопросам терроризма, борьбы с терроризмом и прав в ее докладе, который будет опубликован в скором будущем, глава IV, часть 3.2.

<sup>71</sup> Резолюция 56/83 Генеральной Ассамблеи, приложение, проект статей Комиссии международного права об ответственности государств за международно-противоправные деяния, статьи 40 и 41.

56. Государства также утверждают, что на практике трудно определить, при каких условиях была получена та или иная информация. Обычно сведения передаются не в виде необработанной информации, а в виде "конечной продукции". И хотя Специальный докладчик признает, что это делается для удобства, он обеспокоен тем, что спецслужбы придерживаются этой практики также с целью иметь возможность уклониться от ответственности за использование информации, собранной в нарушение международного права.

57. Не меньшую обеспокоенность у Специального докладчика вызывает передача информации иностранным спецслужбам в тех случаях, когда отсутствуют достаточные гарантии в отношении дальнейшего ее распределения между государственными учреждениями принимающего государства, например в случае ее направления правозащитным и иммиграционным органам, располагающим полномочиями на арест и задержание лица. Так, по делу Арара обмен информацией между Соединенными Штатами и Канадой осуществлялся исключительно на основе устной договоренности о "свободном обмене": различные задействованные учреждения передавали сведения в режиме реального времени в рамках непосредственного взаимодействия<sup>72</sup>. В соответствии с этой договоренностью Королевская канадская конная полиция не выполняла требований в отношении неприкосновенности частных лиц, которые обычно соблюдаются в ходе расследований, затрагивающих интересы национальной безопасности, что привело к обмену неточной и вводящей в заблуждение информацией, причем в большем объеме, чем это обычно имеет место. Именно на основании этой информации Служба иммиграции и натурализации Соединенных Штатов пришла к выводу о том, что Арар является членом организации "Аль-Каида", что стало основанием для его депортации в Сирию, где он впоследствии был подвергнут пыткам.

### **С. Ответственность *ex post facto* и право на эффективные средства правовой защиты**

58. Механизмы контроля и надзора *ex-ante* имеют важное значение для предупреждения и выявления нарушений прав человека, совершаемых спецслужбами в ходе борьбы с терроризмом. Не менее важное значение имеет обязанность государства создать такую систему, которая позволяет проводить независимое расследование нарушений прав человека, совершенных спецслужбами, на основании поступившей жалобы, с тем чтобы,

---

<sup>72</sup> См. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, Report of the Events Relating to Maher Arar, Factual Background vol. I, p.38; F. Bignami, "Towards a right to privacy in transnational intelligence networks", *Michigan Journal of International Law*, vol. 28, No. 3 (2007), pp. 675-676.

во-первых, установить факты и, во-вторых, возложить на спецслужбы и соответствующих должностных лиц ответственность за их действия. В этом контексте Специальный докладчик выражает обеспокоенность по поводу принятия клаузул об освобождении от ответственности/неподсудности, что ведет к безнаказанности сотрудников спецслужб<sup>73</sup>. Такие клаузулы об освобождении от ответственности способны в значительной степени препятствовать обращению в суд и нарушают права человека на доступ к эффективным средствам защиты.

### **Злоупотребление положениями об охране государственной тайны**

59. Хотя Специальный докладчик признает, что государства могут ограничивать доступ широкой общественности к конкретной информации, которая имеет важное значение для защиты национальной безопасности, например к информации об источниках, личных данных и методах работы агентов спецслужб, у него тем не менее вызывает озабоченность все более частое использование положений о государственной тайне и иммунитетах в связи с защитой общественных интересов в таких странах, как Германия, Италия, Польша, Румыния, бывшая югославская Республика Македония, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки, что делается с целью скрыть незаконные действия от органов надзора и судебных властей, защитить себя от критики, выйти из неловкой ситуации и, что наиболее важно, уклониться от ответственности.

60. Обязательства государств в области прав человека, в частности обязательства обеспечить наличие эффективных средств правовой защиты, предполагают, что такие юридические положения не должны априори служить основанием для отказа от проведения расследований или не допускать распространения информации о противоправных действиях, в особенности в тех случаях, когда имеются сообщения о международных преступлениях или грубых нарушениях прав человека<sup>74</sup>. Постоянная ссылка на конфиденциальность в связи с охраной государственной тайны применительно к политике в целом, например в случае программы Соединенных Штатов по секретному

---

<sup>73</sup> См., например, статьи 45 и 46 Постановления 06-01 Алжира от 27 февраля 2006 года (об осуществлении Хартии мира и примирения), которые предусматривают освобождение сотрудников сил безопасности от ответственности и даже уголовное наказание за критику в адрес агентов государственных служб в виде многолетнего тюремного заключения.

<sup>74</sup> См., например, Межамериканский суд по правам человека, *Muerta Mack-Chang v Guatemala*, judgement, 25 November 2003, para.180; ЕСПЧ, *"Имакаева против России"*, постановление, 9 ноября 2006 года.

задержанию, допросу и перевозке лиц в рамках процедуры чрезвычайной выдачи<sup>75</sup> и использования сведений, собранных третьей стороной (в соответствии с принципом контроля со стороны отправителя (см. пункт 48 выше), препятствует проведению реального расследования и превращает право на защиту в иллюзию. Это несовместимо со статьей 2 Международного пакта о гражданских и политических правах. Кроме того, это может представлять собой нарушение обязательства государств оказывать судебную помощь в ходе проведения расследований грубых нарушений прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права<sup>76</sup>.

61. Специальный докладчик считает, что эффективное расследование невозможно без действенных механизмов защиты осведомителей, рассчитанных на секретных агентов и других информаторов, с тем чтобы разрушить незаконную систему секретности. Наиболее вероятным источником надежных фактов о серьезных нарушениях прав человека спецслужбой являются сотрудники самой этой спецслужбы. В таких случаях потребность общества во вскрытии этих фактов перевешивает его заинтересованность в их сокрытии. Такие осведомители должны в первую очередь быть защищены от репрессалий юридического характера и дисциплинарных наказаний за распространение служебной информации. Далее, независимые механизмы надзора должны иметь возможность обеспечить осведомителей и информаторов необходимыми средствами защиты, в основу которых можно было бы положить программы защиты свидетелей Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии, Международного уголовного трибунала по Руанде, Специального суда по Сьерра-Леоне и Международного уголовного суда.

---

<sup>75</sup> В ходе рассмотрения дела "*Эм-Масри против Тенета*", правительство представило заявление директора ЦРУ Портера Дж. Госса, который настаивал на том, что рассмотрение обвинений, выдвигаемых Эм-Масри, который был тайно перевезен в рамках процедуры чрезвычайной выдачи, вынудит ЦРУ признать или отвергнуть факт существования тайных операций, в связи с чем соображения охраны государственной тайны требуют отказа от рассмотрения этого дела. (Assertion of a Formal Claim of State Secrets Privilege and Request for Expedited Consideration, 8 March 2006, United States District Court – Eastern District of Virginia, Case N°. 1:05-cv-1417-TSE-TRJ). См. также заявления исполняющего обязанности генерального прокурора Джеймса Б. Коми, министра национальной безопасности Томаса Риджа, Министерство национальной безопасности Соединенных Штатов, от 18 января 2005 года по делу *Arar v Ashcroft* С.А. N°. 04-CV-249-DGT-VVP.

<sup>76</sup> См. принцип 12 Основных принципов и руководящих положений, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, принятых в резолюции 60/147 Генеральной Ассамблеи.

62. Специальный докладчик подчеркивает значение деятельности многочисленных занимающихся расследованиями журналистов и неправительственных организаций по всему миру, направленной на вскрытие нарушений прав человека спецслужбами. Зачастую привлечь к ответственности удается не в официальном порядке, а на основании сообщений таких субъектов. С тем чтобы пресса могла выполнять свои важные функции в качестве внешнего неофициального механизма контроля, необходимы действенные законы о защите свободы информации и конфиденциальных источников журналистов<sup>77</sup>. Государства должны предусмотреть преследование за нарушение секретности лишь для своих должностных лиц<sup>78</sup>, предусмотреть обязательную проверку на соответствие общественным интересам и обязать суды в вопросах публикации официальных государственных секретов учитывать, насколько это соответствует общественным интересам.

63. При рассмотрении любых дел, когда речь идет о серьезных нарушениях прав человека, вопрос об обоснованности требования соблюдать государственную тайну в конечном итоге должны решать судьи. Они могут постановить разрешить доведение информации, являющейся предметом спора, до сведения общественности или подозреваемого в террористической деятельности лица и его адвоката в судебном процессе. В последнем случае в целях проверки ссылок на секретность судебные органы должны располагать доступом к самим фактическим сведениям, конфиденциальность которых правительство стремится сохранить, нежели исходить только из представленных правительством изложений или заявлений. В том случае когда имеются основания исключить элементы, которые обоснованно считаются государственной тайной, судам следует рассмотреть вопрос о принятии в качестве компенсации мер по неразглашению такой информации в ходе открытого слушания, например посредством допуска к этой информации лишь адвоката подсудимого (прошедшего, при необходимости, необходимую проверку). Только в случае крайней необходимости судья может принять решение о том, чтобы обособить источник информации (т.е. сам источник и

---

<sup>77</sup> В Бельгии, например, Закон о защите источников информации журналистов от 7 апреля 2005 года (*Moniteur Belge*, 27 April 2005) прямо разрешает журналистам и сотрудникам средств массовой информации "сохранять конфиденциальность своих источников" (статья 3).

<sup>78</sup> В этом контексте см. заключение Конституционного суда Германии "Cicero" (2007 год), в котором указано, что отсутствуют законные основания в обвинении журналистов в разглашении государственной тайны в случае публикации ими полученной от информаторов секретной информации. См. BVerfG, 1 BvR 538/06 of 27.2.2007, Absatz-Nr. (1 - 82), имеется по адресу [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070227\\_1bvr053806.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070227_1bvr053806.html).



использованный метод) и содержание такой информации, которое всегда должно быть открыто для опротестования.

### **III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

#### **A. Выводы**

64. Расширение полномочий спецслужб по осуществлению мер, оказывающих серьезное воздействие на права отдельных лиц, а также повышение значения собранных сведений для принятия решений в правовой и административной сферах обуславливают необходимость создания адекватных механизмов ответственности, препятствующих нарушению прав человека. В соответствии с международным правом прав человека на государства возлагается позитивное обязательство проводить независимые расследования утверждений о нарушениях права на жизнь, свободу от пыток и других видов бесчеловечного обращения, принудительного исчезновения или произвольного задержания<sup>79</sup>, привлекать к ответственности лиц, виновных в таких действиях, и обеспечивать возмещение ущерба в случае их участия в таких нарушениях. Это позитивное обязательство защищать права человека действует и в тех случаях, когда государства в пределах своей национальной территории предоставляют привилегии субъектам другого государства, включая его спецслужбы.

#### **B. Рекомендации**

##### **Законодательные собрания**

65. **Специальный докладчик рекомендует обеспечить, чтобы любое вмешательство, связанное с правом на неприкосновенность личной жизни, семьи, жилья и переписки, со стороны спецслужбы осуществлялось в соответствии с положениями законодательства, которые должны быть особенно четко прописаны, должны быть соразмерны угрозе безопасности и должны содержать эффективные гарантии против злоупотреблений. Государствам следует обеспечить применение компетентными органами менее интрузивных средств расследования, чем специальные следственные методы, если такие средства позволяют с достаточной эффективностью выявлять, предупреждать террористические правонарушения или**

---

<sup>79</sup> *Aydin v Turkey* (1997) 25 ECHR 251; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, статьи 5, 6, 12 и 13; Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31 (2004 год) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства - участники Пакта, пункты 15 и 18.

обеспечивать преследование за них. Необходимо создать такую многоуровневую систему принятия решений, при которой увеличение масштабов вторжения в личную жизнь требовало бы санкций более высокого уровня. Кроме того, в целях недопущения произвольного использования специальных следственных методов и нарушений прав человека применение таких методов спецслужбами должно быть предметом необходимого надзора и контроля.

66. Странам следует разработать внутреннюю правовую основу хранения и использования сведений спецслужбами и службами безопасности, предсказуемую по своим последствиям и подлежащую тщательной проверке на предмет соответствия общественным интересам. Кроме того, в законодательстве должны быть предусмотрены эффективные меры контроля в отношении сроков хранения информации, методов ее использования и круга имеющего к ней доступ лиц, а также обеспечено соблюдение международных принципов защиты данных в вопросах обработки информации. Следует наладить процесс проведения ревизий, в том числе с привлечением независимых внешних сотрудников, с тем чтобы обеспечить соблюдение таких правил.

67. Помимо этого, Специальный докладчик рекомендует принять законодательство, в котором будут уточнены права, обязанности и ответственность частных компаний в отношении сведений, передаваемых государственным учреждениям.

68. С тем чтобы парламентские комитеты по надзору, специальные парламентские комитеты по проведению расследований, королевские комиссии и т.д. могли выполнять свои внутренние надзорные функции, их необходимо наделить обширными полномочиями по проведению расследований, предоставить им доступ к архивам и хранилищам, помещениям и объектам исполнительной власти и спецслужб. Эти органы должны также иметь возможность по собственной инициативе изучать взаимоотношения национальных учреждений с конкретными государствами или службами и проверять всю корреспонденцию с сотрудничающими иностранными службами по конкретному делу. После такой проверки указанные органы должны одновременно подготовить конфиденциальный доклад для исполнительной власти и отдельный доклад для широкой общественности.

69. Специальный докладчик поддерживает рекомендацию Группы видных юристов по вопросам терроризма, борьбы с терроризмом и прав человека в отношении того, что спецслужбы не должны выполнять функции сотрудников

правоохранительных органов<sup>80</sup>. В том случае если спецслужбы, несмотря на возможность злоупотребления, будут наделены полномочиями на арест, задержание и допрос, Специальный докладчик настоятельно призывает обеспечить неукоснительный и эффективный контроль за ними со стороны обычных гражданских властей и их функционирование в условиях полного соблюдения международных норм в области прав человека.

70. Необходимо, чтобы сотрудничество спецслужб прямо регулировалось законодательством (в том числе в отношении гарантий прав человека) и транспарентными правилами, осуществлялось в соответствии с четко установленным порядком (при сохранении надлежащих документальных свидетельств) и под контролем или надзором со стороны парламентских или экспертных органов.

#### **Органы исполнительной власти**

71. С тем чтобы органы исполнительной власти реально осуществляли контроль за деятельностью спецслужб, они должны быть наделены предусмотренными законодательством эффективными средствами такого контроля и располагать адекватной информацией о деятельности этих служб. В связи с этим отвечающий за спецслужбы и службы безопасности министр должен иметь право санкционировать деятельность по чувствительным с политической точки зрения вопросам (например, сотрудничество со спецслужбами других стран) или действия, затрагивающие основные права (например, утверждать наделение специальными следственными полномочиями, устанавливать необходимость получения дополнительного внешнего подтверждения от судьи).

72. Специальный докладчик призывает все соответствующие органы тех стран, которые, как утверждается, оказались причастными к чрезвычайной выдаче, пыткам, исчезновениям, секретным задержаниям или любым другим серьезным нарушениям прав человека, провести всестороннее расследование всех противоправных действий, совершенных спецслужбами на их территории. Государства должны обеспечить реабилитацию лиц, пострадавших от таких противоправных деяний, и компенсацию нанесенного им ущерба. Кроме того, государства должны прекратить передачу каких-либо лиц сотрудникам служб другого государства или оказание содействия такой передаче, за исключением тех

---

<sup>80</sup> Группа видных юристов по вопросам терроризма, борьбы с терроризмом и прав человека, 2009 год, выходящий доклад, глава IV, часть 5.

случаев, когда она осуществляется под судебным надзором и в соответствии с международными нормами.

73. Специальный докладчик рекомендует государствам включать в свои соглашения об обмене разведанными положение о том, что действия соответствующей стороны по применению такого соглашения проверяются его органами по надзору и что такие органы каждой стороны компетентны сотрудничать друг с другом в вопросах оценки деятельности каждой стороны или обеих сторон<sup>81</sup>.

#### Спецслужбы

74. Специальный докладчик рекомендует обмениваться служебной информацией с другими спецслужбами только при наличии письменной оговорки, ограничивающей дальнейшее распространение такой информации среди других государственных учреждений получающего государства, например правоохранительных органов и иммиграционных служб, которые располагают полномочиями на арест и задержание лиц. В этой связи Специальный докладчик рекомендует при определении мер пресечения в отношении того или иного лица не использовать сведения иностранных спецслужб, за исключением тех случаев, когда соответствующая сторона в состоянии реально опровергнуть достоверность, точность и надежность такой информации, при этом существуют серьезные основания считать, что она является точной и надежной.

75. Специальный докладчик настоятельно призывает государства-члены свести до минимума ограничения на транспарентность по соображениям охраны государственной тайны и национальной безопасности. Государственной тайной, требующей соответствующей защиты, не могут считаться информация и сведения о гражданской, уголовной или политической ответственности представителей государства, включая сотрудников спецслужб, за нарушения прав человека. Если отсутствует возможность отделить существо таких дел от реальной, законной государственной тайны, необходимо предусмотреть надлежащие процедуры, обеспечивающие наказание виновных лиц за их действия при одновременном сохранении государственной тайны.

---

<sup>81</sup> См. C. Forcese, The Collateral Casualties of Collaboration - the Consequence for Civil and Human Rights of Transnational Intelligence Sharing, conference paper for the DCAF workshop on accountability of international intelligence cooperation, Oslo, 17 October 2008.

76. **Специальный докладчик рекомендует спецслужбам разработать для внутреннего использования и использования в рамках международных мероприятий программы обучения методам соблюдения прав человека при осуществлении операций. Такое обучение должно основываться на том понимании, что соблюдение прав человека является одним из профессиональных требований, а также источником профессиональной гордости каждого сотрудника спецслужбы.**

77. **Следует законодательно закрепить гарантии надлежащей поддержки и обеспечения безопасности осведомителей в рамках спецслужб.**

#### **Совет по правам человека**

78. **Специальный докладчик рекомендует разработать и принять руководящие указания в отношении соблюдения прав человека и использования наилучших видов практики спецслужбами<sup>82</sup>.**

-----

---

<sup>82</sup> См. также Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Генеральной Ассамблеей в резолюции 34/169.