



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 December 2012
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Консультативный комитет

Десятая сессия

18–22 февраля 2013 года

Пункт 3 а) iv) предварительной повестки дня

Просьбы к Консультативному комитету, вытекающие

из резолюций Совета по правам человека:

просьбы, в настоящее время находящиеся

на рассмотрении Комитета:

права человека и вопросы, касающиеся захвата

заложников террористами

Права человека и вопросы, касающиеся захвата заложников террористами

**Проект окончательного доклада, подготовленный
Вольфгангом Штефаном Хайнцом от имени редакционной
группы Консультативного комитета***

* В связи с ограниченными возможностями по редактированию настоящий документ был представлен после установленного срока.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–5	3
II. Концептуальные вопросы	6–21	4
A. Определение захвата заложников террористами	6–14	4
B. Проблема захвата заложников террористами: характер, масштабы и основные характеристики	15–21	6
III. Последствия захвата заложников террористами для прав человека	22–34	10
A. Права заложников	23–26	10
B. Воздействие на местные общины	27–31	12
C. Последствия уплаты выкупа	32–34	14
IV. Ответные меры в связи с захватом заложников террористами	35–58	15
A. Обзор, передовой опыт и проблемы	35–44	15
B. Адекватность международных и региональных инструментов, касающихся захвата заложников, уплаты выкупа и прав жертв	45–58	19
V. Выводы и рекомендации	59–67	22

I. Введение

1. В своей резолюции 18/10 Совет по правам человека просил Консультативный комитет подготовить исследование о правах человека и вопросах, касающихся захвата заложников террористами, при уделении особого внимания последствиям захвата заложников и принимаемых в этой связи мер, включая уплату выкупа, для прав человека заложников и затрагиваемых местных общин, а также роли регионального и международного сотрудничества в этой области. Совет также просил Комитет оценить адекватность предусмотренных действующими международными договорами о правах человека мер для решения проблем, перечисленных в пункте 4 резолюции 18/10.

2. Редакционная группа представляет настоящий проект окончательного доклада Консультативному комитету на его десятой сессии с целью представить окончательное исследование Совету по правам человека на его двадцать четвертой сессии. В настоящем докладе рассматриваются общие вопросы, оценивается адекватность предусмотренных действующими международными договорами о правах человека путей решения проблем, связанных с захватом заложников террористами, и принимаемых в этой связи мер, включая уплату выкупа, а также исследуются вопросы регионального и международного сотрудничества.

3. На своей восьмой сессии Консультативный комитет учредил редакционную группу, в состав которой вошли Вольфганг Штефан Хайнц (Докладчик), Латиф Хусейнов (Председатель), Обиора Чинеду Окафор, Шигеки Сакамото, Ахмер Билал Суфи и Жан Зиглер (срок его полномочий истек 30 сентября 2012 года). Впоследствии к редакционной группе присоединился Коко Кисумбинг. Редакционная группа представила доклад о ходе работы (A/HRC/AC/9/CRP.1) Комитету на его девятой сессии.

4. Консультативный комитет призвал все заинтересованные стороны, включая государства, международные организации, национальные правозащитные учреждения и неправительственные организации, внести свой вклад в исследование. Он направил письмо всем участникам 13 августа 2012 года и получил ответы от ряда государств¹, одной неправительственной организации и одного представителя научных кругов.

5. После нескольких десятилетий, в течение которых захват заложников входил в перечень регулярно обсуждаемых вопросов, Комиссия по правам человека приняла несколько резолюций, включая резолюцию 2005/31, в которой она осудила практику захвата заложников и рекомендовала всем мандатариям тематических специальных процедур продолжать уделять надлежащее внимание последствиям захвата заложников². Совет по правам человека продолжил заниматься проблемой захвата заложников и на своей шестнадцатой сессии организовал обсуждение в рамках дискуссионной группы по вопросу о правах человека в контексте мер, принимаемых по борьбе с захватом заложников террористами, в которой приняли участие стороны и представители органов и учре-

¹ Информацию представили Канада, Колумбия и Маврикий; Франция, Германия и Италия представили совместные комментарии, а Алжир и Сенегал выступили с устными заявлениями.

² См. также резолюции Комиссии по правам человека 27 (XXXVII), 1986/49, 1987/28, 1988/38, 1989/26, 1990/36, 1991/40, 1992/23, 1996/62, 1997/28, 1998/73, 1999/29, 2000/29, 2001/38 и 2003/40.

ждений Организации Объединенных Наций, а также участники из различных регионов и стран³.

II. Концептуальные вопросы⁴

A. Определение захвата заложников террористами

6. Понятие захвата заложников широко обсуждалось в процессе разработки и принятия Международной конвенции о борьбе с захватом заложников⁵. Результаты обсуждений определения отражены в статье 1 Конвенции, которая гласит:

Любое лицо, которое захватывает или удерживает другое лицо и угрожает убить, нанести повреждение или продолжать удерживать другое лицо, для того чтобы заставить третью сторону, а именно: государство, международную межправительственную организацию, какое-либо физическое или юридическое лицо или группу лиц – совершить или воздержаться от совершения любого акта в качестве прямого или косвенного условия для освобождения заложника, совершает преступление захвата заложника по смыслу настоящей Конвенции.

7. Из международного определения захвата заложников очевидно, что данное деяние включает два состава правонарушения: а) захват или удержание другого лица; и б) угрозу убить, причинить вред здоровью или продолжать удерживать это лицо, для того чтобы заставить третью сторону совершить какой-либо акт или воздержаться от его совершения в качестве прямого или косвенного условия для освобождения заложника. Другими словами, типичную ситуацию захвата заложника можно условно разбить как минимум на три элемента: "заложник (а) является средством, при помощи которого злоумышленник (б) [хочет получить или] получает что-либо от третьей стороны (с)"⁶. И если первый состав правонарушения может быть характерен для всех случаев захвата заложников, то второй является основанием для проведения границы между захватом заложников в контексте терроризма и не связанным с террористической деятельностью.

8. Статья 1 указанной Конвенции не увязывает захват заложников с понятием терроризма. Вместе с тем история принятия договора свидетельствует о том, что его разработчиков в первую очередь волновали случаи захвата заложников

³ См. A/HRC/18/29.

⁴ Члены редакционной группы благодарят Феликса Ндахинду, Райан Летшерт и Мелусу Маколифф за их ценный вклад в процесс подготовки настоящего доклада.

⁵ Резолюция 34/146 Генеральной Ассамблеи. Справочную информацию об обсуждении различных предложений см. в Ved P. Nanda, "Progress Report on the United Nations' Attempt to Draft an International Convention against the Taking of Hostages", *Ohio Northern University Law Review*, vol. 6, No. 1, 1979, pp. 89-108; S.S. Kaye, "The United Nations Effort to Draft a Convention on the Taking of Hostages", *American University Law Review*, vol. 27, No. 2, 1978, pp. 433-487; and Robert Rosenstock, "International Convention against the Taking of Hostages: Another International Community Step Against Terrorism", *Journal of International Law and Policy*, vol. 9, 1980, pp. 169-195.

⁶ R.D. Crelinsten, "The study of Hostage-Taking: A System Approach", in Ronald D.Crelinsten et al., *Report on Management Training Seminar Hostage-Taking Problems of Prevention and Control* (Montreal, University of Montreal, September 1976), p. 4. Available from www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/49367NCJRS.pdf.

террористами. Единственное упоминание терроризма в преамбуле договора четко дает понять, что он был принят в связи с настоятельной необходимостью "в развитии международного сотрудничества между государствами в разработке и принятии эффективных мер для предупреждения, преследования и наказания за совершение всех видов захвата заложников как проявления международного терроризма".

9. Отсутствие прямых указаний на террористический характер захвата заложников в постановляющей части Конвенции, вероятно, объясняется тем, что государства не достигли согласия в отношении понятия (и определения) терроризма во время обсуждения текста договора.

10. Определение, содержащееся в статье 1 Конвенции, не проводит различия между деяниями в зависимости от того, были они совершены в мирное время или в период конфликта. Вместе с тем статья 12 исключает применение Конвенции к ситуациям захвата заложников в ходе вооруженных конфликтов, охватываемых положениями Женевских конвенций 1949 года и Дополнительных протоколов 1977 года. Кроме того, если говорить об одном из наиболее спорных вопросов, обсуждавшихся в ходе переговоров, то положения этой статьи прямо исключают возможность применения Конвенции к вооруженным конфликтам, подпадающим под действие Дополнительного протокола 1 (4), "в которых народы ведут борьбу против колониального господства и иностранной оккупации и против расистских режимов в осуществление своего права на самоопределение".

11. Захват заложников действительно запрещен всеми Женевскими конвенциями 1949 года и Дополнительными протоколами 1977 года⁷. В соответствии с официальным толкованием международного гуманитарного права запрещение захвата заложников в ходе как международного, так и немеждународного конфликта является нормой международного обычного права⁸. В соответствии с Дополнительными протоколами I и II запрет захвата заложников признается в качестве фундаментальной гарантии для гражданских лиц и некомбатантов⁹. Более того, Римский статут Международного уголовного суда причисляет захват заложников к военным преступлениям¹⁰. В элементах преступлений, подпадающих под юрисдикцию Международного уголовного суда, воспроизводится определение захвата заложников, содержащееся в Международной конвенции о борьбе с захватом заложников, с дополнительным разъяснением о том, что "требуемое поведение третьей стороны может быть условием не только освобождения заложника, но и его безопасности"¹¹.

12. Совместное прочтение упомянутых выше международных документов свидетельствует о наличии общего понимания захвата заложников как запрещенного и, следовательно, противозаконного деяния в соответствии с международным правом. Это наказуемый акт, составляющий в определенных условиях вооруженного конфликта военное преступление. Вне контекста вооруженного

⁷ См. соответствующие положения в Женевских конвенциях, статья 3 (1) b); Женевская конвенция IV, статьи 34 и 147; Дополнительный протокол I, статья 75 (2) c); и Дополнительный протокол II, 334, статья 4 (2) c).

⁸ Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law* (International Committee of the Red Cross, Cambridge University Press, 2005), vol. I, pp. 334–336.

⁹ Ibid.

¹⁰ A/CONF.183/9, arts. 8 (2) a) viii) and c) iii).

¹¹ Henckaerts and Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law* (см. сноску 8), p. 336.

конфликта Международная конвенция о борьбе с захватом заложников требует от государств установления уголовной ответственности за совершение этого преступления и сотрудничества в процессе задержания, уголовного преследования и наказания преступников. Вместе с тем, поскольку согласие относительно определения терроризма так и не было достигнуто, обсуждаемые выше договоры необязательно увязывают понятие захвата заложников с терроризмом.

13. На протяжении десятилетий ряд субъектов, включая различные органы Организации Объединенных Наций, пытались разработать общепринятое определение терроризма. В своем докладе Совету по правам человека на его шестнадцатой сессии Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом придерживался определения терроризма, предложенного Советом Безопасности в его резолюции 1566 (2004)¹². В этой резолюции Совет определяет терроризм как преступные акты, в том числе против гражданских лиц, совершаемые с намерением причинить смерть или серьезный ущерб здоровью или захватить заложников с целью вызвать состояние ужаса у широкой общественности, или группы людей, или отдельных лиц, запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения и представляющие собой преступления по смыслу международных конвенций и протоколов, касающихся терроризма¹³.

14. Хотя некоторые утверждают, что приведенное определение является наиболее корректным, следует отметить, что в публикации *Routledge Handbook of Terrorism Research* перечислено около 250 определений терроризма, выработанных в течение двух последних столетий и ранее¹⁴. Отсутствие согласованного определения терроризма можно объяснить многообразием террористических актов, а также большим количеством их участников, мотивов и способов совершения¹⁵. По этой причине определить, является ли тот или иной случай захвата заложников или похищения человека террористическим актом, особенно если он совершен группой лиц, не признаваемой в качестве террористической организации, крайне сложно.

В. Проблема захвата заложников террористами: характер, масштабы и основные характеристики

15. В связи с тем, что в исследованиях содержатся различные классификации случаев захвата заложников, а говоря более глобально – террористических актов, сложно найти обобщенные данные, касающиеся этого преступления, за определенный период времени. Согласно одному исследованию с 1968 по 1982 год из практически 8 000 зарегистрированных террористических актов 540 (7%) были случаями транснационального захвата заложников, в ходе которых было захвачено 3 162 заложника, и в 20% случаев они привели к гибели или причинению вреда здоровью жертв. "С 1968 года были зарегистрированы случаи захвата заложников 188 террористическими группами, в том числе похищение людей, захват заложников при угоне самолета и удержание заложни-

¹² A/HRC/16/51, пункт 27.

¹³ См. там же, пункт 28.

¹⁴ Joseph J. Easson and Alex P. Schmid "250-Plus Academic, Governmental and Intergovernmental Definitions of Terrorism" in A. P. Schmid (ed.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research* (Routledge, London/New York, 2011), pp. 99–157.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 5–7.

ков в зданиях и помещениях"¹⁶. Кроме того, за более длительный промежуток времени (с 1968 по 2005 год) было зарегистрировано 12 942 террористических акта, в числе которых "1 941 случай захвата заложников, включая 1 318 похищений людей, 380 угонов самолета и 243 захвата заложников другими способами (например, захват заложников в зданиях и помещениях и угон других транспортных средств)"¹⁷. Согласно Глобальной базе данных по терроризму, в соответствии с которой случаи взятия заложников подразделяются на совершенные в контексте захвата транспортного средства, удержание заложников в закрытом помещении и похищение человека, с 1970 по 2010 год в категории "похищение человека" зарегистрировано 4 700 случаев¹⁸.

16. Управление Организации Объединенных Наций по преступности и наркотикам (ЮНОДК) зарегистрировало показатели похищений человека в 112 странах мира, используя полицейские данные о преступлениях¹⁹. Следует отметить, что эти данные не отражают различия между похищениями, совершенными в контексте террористических актов, и похищениями, не имеющими отношения к терроризму, и никак не выделяют похищения с целью получения выкупа. Кроме того, эти данные необязательно отображают реальные масштабы данного явления, в том числе по той причине, что не обо всех случаях сообщается.

17. По информации организации Red24, специализирующейся в вопросах глобальной безопасности, в 2011 году количество случаев похищений людей за выкуп в мире составляло около 30 000²⁰. По глобальным оценкам, ежегодно

¹⁶ Scott E. Atkinson et al., "Terrorism in a Bargaining Framework", *Journal of Law and Economics*, vol. 30, No. 1, 1987, pp. 1–2, containing data from the United States Department of State, *International Terrorism: Hostage Seizures* (1983).

¹⁷ Patrick T. Brandt and Todd Sandler, "Hostage Taking: Understanding Terrorism Event Dynamics", *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, 2009, p. 762. For other figures, see Keith Bloomfield, "Hostage taking and government response", *RUSI Journal*, vol. 146, No. 4, 2001, pp. 23–27.

¹⁸ См. www.start.umd.edu/gtd/about/.

¹⁹ См. "Kidnapping at the national level, number of police-recorded offences", available from www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Kidnapping.xls and www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/CTS12_Kidnapping.xls.

²⁰ См. подготовленный Red24 доклад о прогнозировании угрозы за 2012 год, стр. 24. На основании данных, собранных организацией в предыдущие годы, основными опасными регионами с точки зрения возможности похищения за выкуп в 2012 году стали: 1) Афганистан (около 950 похищений в год); 2) Сомали (27 захватов судов в 2010 году, в ходе которых в заложники было взято 320 человек); 3) Ирак (данные отсутствуют; сложная обстановка в отношении опасности похищений, характеризующаяся тем, что похищения могут совершаться преступниками, террористами и лицами, действующими на основании политических мотивов. Самыми желаемыми объектами похищений остаются граждане западных государств, как с финансовой точки зрения, так и в целях пропаганды); 4) Нигерия (более 1 000 похищений с целью выкупа в год); 5) Пакистан (15 000 похищений в год, по данным официальной статистики; из них 10–20% совершается с целью выкупа); 6) Йемен (за последние 20 лет было похищено более 200 иностранцев, а количество похищенных граждан неизвестно; угроза исходит, главным образом, от племенных групп, сепаратистских элементов, бандитских и исламских групп, таких как "Аль-Каида" на Аравийском полуострове); 7) Венесуэла (Боливарианская Республика) (в первые 10 месяцев 2011 года зарегистрировано более 1 000 традиционных похищений с целью получения выкупа, по данным официальной статистики, это один из наивысших показателей похищений на душу населения в мире); 8) Мексика (по официальным статистическим данным за 2011 год было совершено более 2 000 традиционных похищений с целью получения выкупа, хотя реальная цифра

происходит от 10 000 до 15 000 похищений людей, главным образом в Латинской Америке²¹. Хотя для "традиционных опасных зон Мексики, Венесуэлы, Бразилии и Колумбии по-прежнему характерно весьма большое количество случаев похищений людей, этот вид преступлений также распространен в Ираке, Афганистане, Сомали, Пакистане, сахело-сахарском регионе Северной Африки, Кении, Нигерии, Индии, Китае, Йемене и на Филиппинах"²². По имеющимся данным, при совершении похищений "террористам в 80% случаев удается захватить заложников, а в 70% случаев – получить выкуп. При удержании заложников в закрытом помещении в 75% случаев террористы получают хотя бы часть выкупа"²³.

18. Исследования по данной проблематике свидетельствуют о том, что с 1960-х и 1970-х годов количество случаев похищения людей с целью получения выкупа или по другим политическим мотивам в одних странах и регионах возросло, а в других – сократилось²⁴. Вместе с тем в одном исследовании, охватывающем 764 случая похищений, совершенных с ноября 1969 года по январь 2006 года, отмечалось, что 75% этих случаев (570) произошло после 2000 года; это говорит о том, что за последние десять лет количество таких случаев возросло²⁵. В целом, согласно глобальной базе данных по терроризму в период с 1970 по 2010 год, только в 16,6% случаев похищения людей террористами совершались с целью получения выкупа²⁶.

19. Похищение людей с целью получения выкупа стало очень привлекательным бизнесом для террористов и преступных организаций. По некоторым данным, которые считают весьма заниженными, общий объем годового дохода от похищений людей с целью получения выкупа превышает 500 млн. долл.²⁷ На Филиппинах, например, с 1993 по 1996 год в качестве выкупа было выплачено в общей сложности 11 млн. долл. за освобождение более 600 заложников, которых, как правило, захватывает одна из двух групп: Новая народная армия или Национальный фронт освобождения моро²⁸. Количество зарегистрированных случаев похищения людей с целью получения выкупа достигло своего пика в

гораздо выше, поскольку по некоторым оценкам в 2011 году было совершено около 17 889 похищений); 9) Гаити (несколько сотен случаев, что меньше, чем в 2006 году, когда было зарегистрировано около 720 случаев); и 10) Колумбия (показатели сокращаются: в 2011 году властями было зарегистрировано около 258 похищений).

²¹ Sheri Merkle and Elaine Davis, "Kidnap & Ransom Insurance: A Rapidly Growing Benefit", *Compensation & Benefits Review*, vol. 33, No. 6, 2001, pp. 40–41. See also William Prochnau, "Adventures in the Ransom Trade", *Vanity Fair*, May 1998, available from www.mmegi.bw/index.php?sid=1&aid=36&dir=2010/January/Monday18.

²² Red24, Прогноз угрозы на 2012 год (см. сноску 20).

²³ Atkinson et al., "Terrorism in a Bargaining Framework" (see footnote 16), pp. 1–2, containing data from the United States Department of State, *International Terrorism: Hostage Seizures*, 1983, p. 2.

²⁴ Richard Clutterbuck, *Kidnap, Hijack and Extortion: The Response* (London, Macmillan Press, 1987), pp. 14–46.

²⁵ Minwoo Yun, "Implications of Global Terrorist Hostage-taking and Kidnapping", *XIX Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 19, No. 2, 2007, p. 145.

²⁶ James J.F. Forest, "Kidnapping by Terrorist Groups, 1970–2010: Is Ideological Orientation Relevant?", *Crime & Delinquency*, vol. 58, No. 5, 2012, p. 772.

²⁷ Everard Phillips, "The Business of Kidnap for Ransom", in David Canter (ed.), *The Faces of Terrorism: Multidisciplinary Perspectives* (Chichester/Malden, Wiley Blackwell, 2009), pp. 193.

²⁸ John Griffiths, *Hostage: The History, Facts & Reasoning behind Hostage Taking* (London, Carlton Publishing Group, 2003), p. 22.

1998 году и составило 113, затем в 1998 году снизилось до 50, а в 2001 году вновь возросло до 99²⁹.

20. В Северной Африке, по оценкам источников, приводящих заявления алжирских должностных лиц, "Аль-Каида" в странах исламского Магриба с 2003 по 2011 год заработала от 50 до 150 млн. евро в основном за счет получения выкупа за похищенных иностранцев³⁰. В этой конкретной ситуации утверждалось, что в восьми отдельных случаях похищений, совершенных с 2008 года по апрель 2010 года, посредникам "Аль-Каиды" было выплачено более 18 млн. евро (25 млн. долл. США) наличными за освобождение граждан из различных богатых стран³¹. Как следствие бытует мнение, что "Аль-Каида" в странах исламского Магриба практически полностью финансируется за счет средств западных стран, которые готовы заплатить до 5 млн. евро (7 млн. долл. США) в качестве выкупа за освобождение одного человека³².

21. В 2003 году правительство Колумбии сообщило Организации Объединенных Наций о том, что с 1996 года в стране было зарегистрировано около 14 068 случаев похищения людей³³. По другим данным, в период 1991–1999 годов две колумбийские партизанские группы, а именно Революционные вооруженные силы Колумбии (РВСК) и Национальная армия освобождения, заработали за счет похищения людей с целью получения выкупа около 1,5 млрд. долл.³⁴ В целом, по имеющимся оценкам, в результате похищения людей с целью получения выкупа в Колумбии преступные группы зарабатывают в среднем 220 млн. долл. в год³⁵. По информации за 2006 год было зарегистрировано около 200–265 похищений людей с целью получения выкупа, из которых 111 приписывают РВСК³⁶. В Чечне захват заложников стал одним из основных методов борьбы за независимость от Российской Федерации³⁷. Согласно документам в период с января 1997 года по август 1999 года было похищено около 1 094 гражданских лиц, и за освобождение каждого лица в среднем был заплачен выкуп в размере от 5 000 до 145 000 долл.³⁸ В Ираке в период с марта 2003 года по март 2006 года было похищено более 250 иностранных граждан (по другим данным – 425), из которых 40 были убиты, а с декабря 2003 года по 2005 год было похищено около 5 000 иракцев³⁹.

²⁹ E/CN.15/2003/7, пункт 13.

³⁰ См. Ricardo R. Larémont, "Al Qaeda in the Islamic Maghreb: Terrorism and Counterterrorism in the Sahel", *African Security* vol. 4, No. 4, 2011, p. 253, and Vivienne Walt, "Terrorist Hostage Situations: Rescue or Ransom?", *Time*, 12 October 2010, available from www.time.com/time/world/article/0,8599,2024420,00.html.

³¹ Walt, *ibid.*, Соединенные Штаты Америки и Соединенное Королевство Великобритании указаны как страны, придерживающиеся тактики отказа от переговоров с террористами в тех случаях, когда другие страны либо выплачивают выкуп, либо содействуют его выплате.

³² *Ibid.*

³³ E/CN.15/2003/7, para. 23.

³⁴ Phillips, "The Business of Kidnap for Ransom" (см. сноску 27), p. 197.

³⁵ *Ibid.*, p. 192.

³⁶ *Ibid.*, pp. 191–192.

³⁷ *Ibid.*, p. 201.

³⁸ Irina Mukhina, "Islamic Terrorism and the Question of National Liberation, or Problems of Contemporary Chechen Terrorism", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 28, No. 6, 2005, p. 530.

³⁹ Yun, "Implications of Global Terrorist Hostage-taking and Kidnapping" (см. сноску 25), p. 141. See also M. Clendenin, "No Concessions" With No Teeth: How Kidnap and Ransom

III. Последствия захвата заложников террористами для прав человека

22. Некоторые субъекты системы Организации Объединенных Наций, включая Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом и ЮНОДК, разрабатывают подробные документы о последствиях терроризма для различных категорий жертв и занимаются вопросами их прав и потребностей⁴⁰. Очевидно, что содержащиеся в этих документах выводы и рекомендации, в том числе касающиеся надлежащих мер в интересах жертв терроризма в области законодательства и политики, в равной степени применимы к ситуациям захвата заложников террористами. Особенно актуальное значение имеют исследования и резолюции Экономического и Социального Совета, касающиеся сотрудничества в целях предупреждения, пресечения и искоренения похищений людей, а также оказания помощи жертвам, в которых Совет затрагивает вопросы, имеющие непосредственное отношение к жертвам захвата заложников террористами⁴¹. В нижеследующем разделе исследуется вопрос о конкретных последствиях случаев захвата заложников террористами для самих заложников и местных общин, а также о том, какое воздействие оказывает выплата выкупа террористическим группам на динамику террористической деятельности и других уголовных преступлений.

A. Права заложников

23. Общеизвестно, что жертвами террористических актов в целом и захвата заложников террористами в частности могут быть отдельные лица, члены их семей, община, этническая, религиозная, расовая группа или целая нация⁴². Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом выделил среди жертв терроризма такие категории, как прямые, косвенные, вторичные и потенциальные жертвы⁴³. Случаи захвата заложников террористами сопряжены с большим количеством нарушений прав человека жертв, входящих в эти категории. В основном права человека нарушают, конечно, преступники; однако в некоторых случаях нарушения могут совершаться и во время выполнения контртеррористических мероприятий. В зависимости от конкретных обстоятельств той или иной ситуации соответствующие меры реагирования в случае захвата заложни-

Insurers and Insureds Are Undermining U.S. Counterterrorism Policy", *Emory Law Journal*, vol. 56, No. 3, 2006, p. 745.

⁴⁰ См. A/HRC/20/14, пункты 10–69; ЮНОДК, брошюра о реагировании на терроризм уголовного правосудия, Нью-Йорк, 2009 год; и ЮНОДК "Деятельность системы уголовного правосудия в области оказания поддержки жертвам террористических актов", 2011 год, www.unodc.org/documents/terrorism/Victims_Rights_E-Book_EN.pdf.

⁴¹ См. E/CN.15/2003/7, E/CN.15/2004/7 и резолюции 2002/16, 2006/19 и 2009/24 Экономического и Социального Совета. См. также ЮНОДК, Руководство по борьбе с похищением людей, 2005 год, <https://cms.unov.org/documentrepository/indexer/MultiLanguageAlignment.bitext?DocumentID=d026597e-ebdf-4ec9-9eac-94f0bcddee75&DocumentID=39ff4ee9-b06d-4e7f-a59f-bc5415c9206d>.

⁴² См. Frank Bolz, Jr. et al., *The Counterterrorism Handbook: Tactics, Procedures, and Techniques* (2nd ed.) (Boca Raton/ London/ New York /Washington, CRC Press, 2002), p. 89.

⁴³ A/HRC/20/14, пункт 16.

ков должны разрабатываться с учетом интересов и потребностей всех затрагиваемых членов общества. При принятии мер реагирования в ситуации захвата заложников необходимо обеспечивать соблюдение права каждого человека на жизнь, свободу и личную безопасность, что закреплено во многих договорах о правах человека и подтверждено в преамбуле Международной конвенции о борьбе с захватом заложников.

24. Жертвы захвата заложников в целом и захвата заложников террористами в частности "по-разному описывают обращение с ними со стороны захватчиков: от почти дружелюбного (возможность заказать еду, помыться, практически отсутствуют угрозы) до жестокого насилия"⁴⁴. Йемен в этом отношении стоит особняком: там в отличие от других стран, где практикуются похищения людей с целью получения выкупа, "представители племен используют свои жертвы в качестве средства, позволяющего добиться уступок от правительства, и, как правило, хорошо обращаются с заложниками"⁴⁵. Поскольку захват заложников обычно подвергает опасности не только жизнь и здоровье человека, но и его психическое состояние как во время нахождения в плену, так и после освобождения⁴⁶, уместно говорить о множественных нарушениях его прав. Действительно, поскольку права человека взаимосвязаны и взаимозависимы, большинство случаев захвата заложников можно приравнять к нарушению целого ряда гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав⁴⁷. В зависимости от конкретных обстоятельств положение лица, взятого в заложники террористами, приравнивается к нарушению практически всех прав, перечисленных во Всеобщей декларации прав человека и в других соответствующих договорах⁴⁸.

25. Право на жизнь, право на свободу и личную безопасность, право не подвергаться пыткам и другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания; свобода передвижения и выбора места жительства, свобода мысли, совести и религии, свобода мнений и их выражения, свобода собраний и ассоциаций, право на защиту частной и семейной жизни, право на участие в политической жизни, право на работу в благоприятных условиях, право на отдых и досуг, питание, одежду и жилище, право на участие в культурной жизни, здравоохранение, социальные услуги и образование, особая защита детей и охрана социального и международного порядка, необходимого для осуществления всех прав, существенно нарушаются либо ограничиваются⁴⁹.

26. Утверждается, что психологические последствия взятия в заложники можно сравнить с другими переживаниями, связанными с террористическими

⁴⁴ Richard P. Wright, *Kidnap for Ransom: Resolving the Unthinkable* (Boca Raton, CRC Press, 2009), p. 48.

⁴⁵ Ibid., p. 27.

⁴⁶ Ellen Giebels, Sigrid Noelanders and Geert Vervaeke, "The Hostage Experience: Implications for Negotiation Strategies", *Clinical Psychology and Psychotherapy*, vol. 12, No. 3, pp. 241–253.

⁴⁷ См. A/HRC/12/22.

⁴⁸ Включая Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Конвенцию о правах ребенка.

⁴⁹ Точную формулировку этих прав см. во Всеобщей декларации прав человека, статьи 3–28.

актами, а в более широком смысле – с травмирующей обстановкой⁵⁰. Захват заложников оказывает сильное и долговременное воздействие на детей, которое, как правило, проявляется в виде симптомов посттравматического стресса⁵¹. Для взрослых людей, побывавших в заложниках, обычно характерны следующие расстройства:

а) когнитивные: нарушение памяти и концентрации; помрачение сознания и дезориентация; навязчивые мысли и воспоминания, отрицание (самого события), сверхбдительность и перевозбуждение (состояние повышенной возбужденности и сильной боязни повторения случившегося);

б) эмоциональные: шок и онемение, страх и тревога, чувство беспомощности и безнадежности, потеря контроля над сознанием (состояние оцепенения и эмоционального "отключения"), злость (на преступников, на себя самого, на государственные органы), ангедония (полное равнодушие к тому, что раньше приносило радость), депрессия (реакция на потерю) и чувство вины (например, за то, что остался в живых, в то время как другие погибли, и за то, что был взят в заложники);

в) социальные: отказ от участия в социальной жизни, раздражительность, попытки уйти от реальности (избегать того, что может напомнить о событии)⁵².

В. Воздействие на местные общины

27. Люди, живущие в регионах, где захват заложников террористами является обыденным явлением, пребывают в постоянном страхе. Как правило, террористические группы, такие, как РВСК в Колумбии, "Абу-Сайяф" на Филиппинах или "Аль-Каида" в странах исламского Магриба в сахело-сахарском регионе, промышленно там, где отсутствуют эффективные правоохранительные органы и государственный контроль⁵³. Во многих случаях жертвами террористов становятся представители общин, живущих в периферийных районах, для которых характерны низкий уровень безопасности, а также социально-политическая, экономическая и культурная маргинализация. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом включил в число условий, способствующих распространению терроризма, в частности, этническую, национальную и религиозную дискриминацию, политическую изоляцию и социально-экономическую маргинализацию⁵⁴. Во многих районах, где распространены указанные факторы, террористические организации, включая те, которые занимаются захватом заложников, попросту заполняют пробел в государственном управлении, устанавливая прочные связи с местными общинами. В некоторых случаях террористическим организациям удается подменить собой государство, взяв на себя его функции по оказанию услуг и защите населения. В связи с отсутствием адекват-

⁵⁰ David A. Alexander and Susan Klein, "Kidnapping and hostage-taking: a review of effects, coping and resilience", *Journal of the Royal Society of Medicine*, vol. 102, No. 1, 2009, p. 17.

⁵¹ Ibid., p. 18.

⁵² Ibid., p. 18. See also A. Schmid, "Magnitude of Terrorist Victimization" in Dilip K. Das and Peter C. Kratoski (eds.), *Meeting the Challenges of Global Terrorism: Prevention, Control and Recovery* (Lanham, Lexington Books, 2003), pp. 38–39.

⁵³ Wright, *Kidnap for Ransom* (см. сноску 44), p. 192.

⁵⁴ A/HRC/16/51, пункт 12.

ватных мер реагирования, принимаемых легитимными государственными органами, местное население может воспринимать лиц или группы лиц, совершающих похищения людей, как героев, бросающих вызов властям и помогающих слабым и обездоленным⁵⁵. Вместе с тем примеры Афганистана, Колумбии, Филиппин и совсем недавний опыт сахело-сахарского региона, включая север Мали, говорят о том, что ситуации, когда террористические организации контролируют весь регион и все местное население, приводят, скорее, к росту уровня отсутствия безопасности и маргинализации, чем к решению задач в области развития и других проблем местного населения.

28. Например, если говорить о Северной Африке, то, по имеющимся сообщениям, действующая в странах исламского Магриба "Аль-Каида" в целях укрепления своей ресурсно-финансовой базы наладила сотрудничество с региональными торговцами наркотиками, криминальными организациями и повстанческими группировками⁵⁶. Для достижения своих целей организация использовала установленные связи с местными общинами, выдавая себя за союзника и потенциального защитника местного населения⁵⁷. Интеграция в местные общины позволила организации укрепить свои корни, развить ресурсную базу и нарастить оперативный потенциал⁵⁸. Эскалация кризиса на севере Мали представляет собой яркую иллюстрацию того, какие долговременные последствия может иметь террористическая деятельность в целом и захват заложников с целью получения выкупа, в частности, для стабильности страны или всего региона. Динамика, которая привела к оккупации севера Мали объединенными силами союзников (включая Движение за национальное освобождение Азавада, "Аль-Каиду" в странах исламского Магриба и Движение за единство и джихад в Западной Африке), объясняется совокупностью различных факторов и участников, при этом важным источником финансирования главарей повстанцев служат средства, получаемые "Аль-Каидой" от захвата заложников в странах исламского Магриба в сахельском регионе⁵⁹. Связи с местными общинами сахельского региона позволяют "Аль-Каиде" в странах исламского Магриба не только оказывать сопротивление и противодействие службам государственной безопасности, но и разрушать государства этого региона изнутри⁶⁰.

29. На Филиппинах различные повстанческие и террористические группы используют исторические претензии мусульманских общин в Минданао, с тем чтобы заручиться поддержкой населения Моро⁶¹. По некоторым данным, после получения "Абу-Сайяф" первого крупного выкупа за захваченных заложников количество ее членов резко возросло с нескольких сотен до более тысячи из-за притока большого числа новобранцев, привлеченных перспективой заработка⁶².

⁵⁵ Wright, *Kidnap for Ransom* (см. сноски 44), p. 192.

⁵⁶ Modibo Goïta, "West Africa's Growing Terrorist Threat: Confronting AQIM's Sahelian Strategy", *Africa Security Brief*, No. 11, February 2011, p. 2.

⁵⁷ Ibid., p. 3.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ See Wolfram Lacher, "Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region", Carnegie Endowment Papers, September 2012 (available from http://carnegieendowment.org/files/sahel_sahara.pdf); Annual Review of World Affairs, *Africa, Strategic Survey* 1, 2012, pp. 272–274; and Larémont, "Al Qaeda in the Islamic Maghre" (см. сноску 30), pp. 242–268.

⁶⁰ Goïta, "West Africa's Growing Terrorist Threat" (см. сноску 56), p. 2.

⁶¹ Astrid Tuminez, "Rebellion, Terrorism, Peace: America's Unfinished Business with Muslims in the Philippines", *Brown Journal of World Affairs*, vol. 15, No. 1, 2008, pp. 211–223.

⁶² Justine A. Rosenthal, "For-Profit Terrorism: The Rise of Armed Entrepreneurs", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, No. 6, 2008, p. 487.

В октябре 2012 года из новых источников поступила информация о том, что правительство и Исламский фронт освобождения Моро заключили соглашение о прекращении огня⁶³.

30. В Европе захватом заложников с целью получения выкупа занимаются такие террористические группы, как "Страна басков и свобода" (ЭТА) и Ирландская республиканская армия (ИРА), используя полученные деньги для финансирования своей террористической деятельности и сетей. Их акции, включая похищения ЭТА предпринимателей (в основном в Испании и Франции в 1970-х и 1980-х годах) и похищения ИРА лиц, подозреваемых в сотрудничестве с властями, приводят к снижению уровня безопасности в регионах, где они обычно действуют, и накладывают на население этих регионов огромное финансовое бремя⁶⁴.

31. Царящие в регионах, затронутых терроризмом, беззаконие и постоянный страх репрессий подрывают безопасность и благополучие местного населения. На примерах Северной Африки, Чечни, Колумбии, Филиппин, Ирака и Афганистана видно, что осуществление местными жителями основных прав и свобод, главным образом экономических, социальных, культурных и политических прав, включая право на развитие, крайне ограничено. Репрессии, коррупция и неопределенность, связанные с параллельной экономикой, лежащей в основе захвата заложников террористами и другой незаконной деятельности по торговле людьми, причиняют явный вред производительному сектору местной экономики, включая туризм, фермерство, торговлю или, в более широком смысле, социально-экономическому развитию соответствующих регионов.

С. Последствия уплаты выкупа

32. Как правило, террористы требуют у родственников, правительства, работодателей или страховщиков лиц, захваченных в заложники, заплатить огромную сумму в качестве выкупа. Во многих случаях семьи заложников не имеют другого выбора, кроме как заплатить гигантскую сумму для спасения жизни своих близких; следовательно, именно на их плечи ложится финансовое бремя, связанное с выкупом, который никто другой за них не уплатит. Как отмечается в различных документах, уплата крупных сумм в качестве выкупа может заставить семью отдать абсолютно все свои сбережения и оставить ее нищей. К тому же правительства редко в полной мере компенсируют пострадавшим лицам экономический ущерб⁶⁵.

33. Согласно исследованиям во многих случаях уплата крупных сумм в качестве выкупа приводит к "порочной практике, которая выражается в том, что все большее количество преступников рассматривает похищение человека как при-

⁶³ Centre for Humanitarian Dialogue, "Philippine Government and Moro Islamic Liberation Front reach historic peace agreement", 8 October 2012. Available from <http://reliefweb.int/report/philippines/philippine-government-and-moro-islamic-liberation-front-reach-historic-peace>.

⁶⁴ См. Mikel Buesa and Thomas Baumert, "Untangling ETA's Finance: An in-depth Analysis of the Basque Terrorist's Economic Network and the Money it Handles", *Defence and Peace Economics*, available from <http://dx.doi.org/10.1080/10242694.2012.710812>; Forest, "Kidnapping by Terrorist Groups" (см. сноски 26), pp. 772–775; and Wright, *Kidnap for Ransom* (см. сноски 44), p. 190.

⁶⁵ Cecilia M. Bailliet, "Towards holistic transnational protection: an overview of international public law approaches to kidnapping", *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 38, No. 4, 2010, p. 584.

быльное дело; число жертв таких преступлений растет; требуются и выплачиваются огромные выкупы; а рост количества похищений в отдельной стране или регионе выходит из-под контроля"⁶⁶. В некоторых случаях деньги, полученные в результате похищений людей, используются для финансирования партизанских войн или террористической деятельности⁶⁷.

34. Аналогичные примеры из Северной Африки, Латинской Америки, Ирака и Афганистана свидетельствуют о том, что преступники, занимающиеся захватом заложников, обычно используют полученные в качестве выкупа деньги для расширения своей незаконной деятельности. Средства, выручаемые от выкупа заложников, подпитывают теневую экономику и используются для финансирования террористической и другой преступной деятельности. Уплата выкупа не только поощряет новые акты захвата заложников, но и неизбежно приводит к активизации террористических нападений, сопровождающихся увечьями и гибелью гражданских лиц⁶⁸. Вследствие этого сложилось мнение о том, что политика, направленная на ограничение уступок террористам, захватывающим заложников, включая отказ заплатить выкуп, несомненно, могла бы положить конец этой практике, поскольку у потенциальных преступников не будет стимула захватывать заложников без реальных шансов получить выкуп⁶⁹. Противоречащие друг другу точки зрения относительно уплаты выкупа рассматриваются в нижеследующих главах.

IV. Ответные меры в связи с захватом заложников террористами

A. Обзор, передовой опыт и проблемы

35. Реакция и ответные меры в связи с захватом заложников террористами различаются в зависимости от контекста и участников. Если в XIX и в начале XX веков главным ответом в случае захвата заложников было применение чрезвычайной силы, то в последнее время меры вооруженного характера, как правило, уступают место переговорам и мирному разрешению конфликтов с учетом рисков для заложников, возникающих в результате вооруженного противодействия⁷⁰. В зависимости от контекста и круга участников в случае захвата заложников по-прежнему применяются такие меры, как переговоры и операции по спасению, или сочетание этих мер. Утверждается, что применение этих мер по отдельности или в совокупности с большей долей вероятности приведет к успеху в том случае, когда группа по борьбе с терроризмом обладает необходимыми навыками и подготовкой в области ролевых подходов, имеет достоверную информацию о преступниках и о месте, где содержатся заложники, и общается с террористами таким образом, чтобы не провоцировать их и в то же время избегать выполнения необоснованных требований⁷¹.

36. Укрепление сотрудничества между государствами пошло на пользу стратегиям по борьбе с терроризмом в целом и с конкретными ситуациями, связан-

⁶⁶ Wright, *Kidnap for Ransom* (см. сноску 44), pp. 73–74.

⁶⁷ Bloomfield, "Hostage taking and government response" (см. сноску 17), p. 23.

⁶⁸ S/2009/502, пункт 60.

⁶⁹ Charlinda Santifort and Todd Sandler, "Terrorist success in hostage-taking missions: 1978–2010", *Public Choice*, July 2012. Available from <http://link.springer.com/article/10.1007/s11127-012-0008-z>.

⁷⁰ Alexander and Klein, "Kidnapping and hostage-taking" (см. сноску 50).

⁷¹ Brian Forst, *Terrorism, Crime, and Public Policy* (Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2008), p. 286.

ными с захватом заложников террористами, в частности, однако они по-прежнему не унифицированы⁷². Как отметил Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, государства, непосредственно сталкивающиеся со случаями захвата заложников, стоят перед дилеммой, которая заключается в том, что они стремятся одновременно к тому, чтобы поощрять права человека всех (включая преступников), защитить жизнь заложников и, насколько это возможно, избежать уплаты выкупа⁷³. Хотя большинство стран официально заявляют о своей приверженности поощрению прав человека для всех, некоторые из них занимают двойственную позицию в отношении уплаты выкупа для освобождения граждан, взятых в заложники террористическими группами.

37. Законность уплаты выкупа террористам за освобождение заложников, как правило, открыто обсуждается в различных странах. Лишь небольшое число государств представило информацию по вопросу о национальной практике в отношении выплаты залога террористам. Колумбия перечислила ряд законодательных и политических мер, включая совершенствование органов обеспечения безопасности и развитие международного сотрудничества в целях борьбы с практикой захвата заложников и похищения людей. Канада сообщила, что придерживается политики отказа от уплаты выкупа, в связи с чем не согласилась с источником, упомянутым в докладе о ходе работы, который причислил ее к странам, идущим на уплату выкупа. Германия, Франция и Италия в своем совместном заявлении отметили, что не могут согласиться с утверждениями, выводами или рекомендациями в поддержку криминализации уплаты выкупа, поскольку этот вопрос является довольно противоречивым. Алжир и Сенегал в своих заявлениях высказали региональную точку зрения и не затронули вопрос о национальных мерах.

38. Для многих других государств разработка национального законодательства и политики о запрещении ведения переговоров или уплаты выкупа террористам в целях освобождения заложников остается крайне сложной задачей. Некоторые государства занимают либо неоднозначную, либо противоречивую позицию в отношении ведения переговоров с террористами и уплаты им выкупа за заложников. Общепризнанная политика отказа от уступок террористам не мешает им уплачивать выкуп для освобождения своих граждан, захваченных террористами в заложники⁷⁴. Вместе с тем обосновать такие меры довольно сложно.

39. В 2009 году Африканский союз принял однозначное решение об искоренении практики уплаты выкупа террористическим группам, сославшись на действующие международные договоры, запрещающие финансирование террористической деятельности⁷⁵. В своем решении Африканский союз решительно осудил уплату выкупа террористическим группам за освобождение заложников и просил международное сообщество рассматривать уплату выкупа террористам в качестве преступления⁷⁶. На основании этого решения государства-члены в 2010 году уполномочили Комиссию Африканского союза обратиться за поддержкой к международному сообществу, с тем чтобы положить конец прак-

⁷² David Cortright and George A. Lopez, *Uniting against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat* (Cambridge /London, MIT Press, 2007), pp. 9–11 and 29–46.

⁷³ A/HRC/18/29, пункт 22.

⁷⁴ Walt, "Terrorist Hostage Situations: Rescue or Ransom?" (см. сноску 30).

⁷⁵ Решение 256 (XIII), подтвержденное решением 311 (XV), пункты 6 и 8.

⁷⁶ Решение 256 (XIII), пункты 7 и 8.

тике уплаты выкупа⁷⁷. В настоящий момент пока еще рано давать оценку соблюдению африканскими странами этого решения с точки зрения принятия соответствующего законодательства и политики. Вслед за Африканским союзом Лига арабских государств приняла в марте 2010 года резолюцию 525 о методах борьбы с международным терроризмом, в которой постановила ввести уголовную ответственность за уплату выкупа террористам, террористическим группам, предприятиям и организациям⁷⁸.

40. В отличие от Африканского союза Совет Европы не принял решения, призывающего к криминализации уплаты выкупа террористам за освобождение заложников. Парламентская ассамблея Совета Европы, однако, вынесла подобную рекомендацию в отношении смежного с терроризмом явления пиратства, в котором призвала государства-члены разработать внятную политику и принять законодательство о запрещении уплаты выкупа и обеспечить их соблюдение частными лицами и государственными органами⁷⁹. Кроме того, члены Совета Европы должны обмениваться информацией в случаях похищения людей террористами⁸⁰. Проблема захвата заложников террористами также охвачена различными документами Совета Европы, касающимися терроризма⁸¹.

41. Правоохранительное агентство Европейского союза Европол располагает сетью консультативных групп, которые консультируют по стратегическим и тактическим вопросам и занимаются координацией и поддержкой проведения расследований случаев похищения людей, захвата заложников и вымогательства⁸². В рамках этой сети консультативные группы осуществляют взаимодействие с Европолем в вопросах установления международных связей в целях борьбы с проблемами, представляющими угрозу для жизни, обмена передовым опытом и разработки стандартов в этой конкретной сфере для всего Европейского союза⁸³. В имеющейся документации соответствующий передовой опыт не конкретизируется.

42. Как представляется, помимо деклараций, совместных заявлений и пресс-релизов, касающихся терроризма и транснациональной преступности в целом в Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), не существует официального документа по вопросу о захвате заложников террористами с целью получения выкупа⁸⁴. Организация американских государств (ОАГ) также не занимается непосредственно вопросами захвата заложников с целью получения выкупа,

⁷⁷ См. Совет мира и безопасности Африканского союза, доклад Председателя Комиссии о мерах по укреплению сотрудничества в деле предупреждения и борьбы с терроризмом (PSC/PR/2(CCXLIX)), пункты 25–26 имеется по адресу www.africa-union.org/root/au/Conferences/2010/November/situationroom/Terrorism%20report-PSC%2022%2011%2010.pdf.

⁷⁸ См. S/2010/204, приложение, стр. 62.

⁷⁹ Резолюция 1722 (2010), пункт 17.4.

⁸⁰ Рекомендация Совета 2007/562/EC от 12 июня 2007 года, касающаяся обмена информацией о похищениях человека террористами.

⁸¹ См. вебсайт Совета Европы о мерах борьбы с терроризмом: соответствующие договоры и документы Совета Европы, www.coe.int/t/dlapil/codexter/relevant_instruments_en.asp. См. также Council of Europe, *The Fight against Terrorism: Council of Europe Standards* (4th edition, Strasbourg, 2007); and Rianne Letschert, Ines Staiger and Antony Pemberton (eds.), *Assisting victims of terrorism: Towards a European Standard of Justice* (Dordrecht, Springer, 2010), pp. 73–141.

⁸² Europol Review, Общий доклад о деятельности Европол, 2012 год, стр. 24. www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europolreview2011.pdf.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ См. www.asean.org.

хотя им и уделяется внимание в ходе работы, связанной с решением более широких вопросов, касающихся организованной преступности и терроризма⁸⁵. В соответствующих решениях Межамериканского суда по правам человека по делам о похищениях и исчезновениях людей подчеркиваются обязательства государств защищать жизнь и обеспечивать жертвам доступ к правосудию⁸⁶.

43. В результате изучения примеров передового опыта в рамках борьбы с таким преступлением, как похищение людей, меры противодействия были поделены на законодательные, оперативные и превентивные⁸⁷. Поскольку данное конкретное явление (похищение людей) включает в себя и захват заложников террористами, к нему применимы соответствующие выводы. Рекомендации, содержащиеся в исследованиях по вопросу о международном сотрудничестве в деле предупреждения, пресечения и искоренения практики похищения людей и оказания помощи жертвам, конкретизированные в Руководстве по борьбе с похищением людей, в полной мере применимы к захвату заложников террористами⁸⁸ и касаются главным образом повышения эффективности обмена информацией, правоохранительной деятельности, судебного и оперативного сотрудничества, национальных правовых систем и органов обеспечения безопасности⁸⁹. В рекомендациях основное внимание уделяется необходимости согласования и координации национальных программ и стратегий, введения уголовной ответственности за это преступление в соответствии с такими международными стандартами, как Международная конвенция о борьбе с захватом заложников, Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, а также укрепления международного сотрудничества (обеспечения законности и наращивания потенциала). Кроме того, превентивные меры касаются таких вопросов, как а) повышение уровня осведомленности и понимание явления захвата заложников террористами; б) стратегии, направленные на повышение рисков и сокращение возможностей для преступников; и с) мобилизация ресурсов и профессиональная подготовка лиц, занимающихся противодействием этому явлению.

44. Введение уголовной ответственности за уплату выкупа правительствами и неправительственными субъектами остается в числе противоречивых вопросов. Поскольку конечная цель ответных действий в связи с захватом заложников террористами заключается в сохранении жизни, некоторые могут возразить, что закон, запрещающий уплату выкупа за освобождение заложника всем лицам, включая членов семьи, может рассматриваться как нарушение права заложника на жизнь. Помимо узкоспециальных, но актуальных обсуждений вопроса об уплате выкупа можно констатировать, что эффективность мер по предупреждению и искоренению этого преступления будет выше, если они будут приниматься в рамках глобальной стратегии по борьбе с терроризмом, затрагивающей первопричины этого явления⁹⁰. Такие стратегии должны быть ориентированы в первую очередь на потребности и интересы индивидуальных и коллективных жертв, включая заложников и население регионов, охваченных терроризмом.

⁸⁵ Bailliet, "Towards holistic transnational protection" (см. сноску 65), pp. 599 and 607.

⁸⁶ Ibid., pp. 592–593.

⁸⁷ См. сноску 40. См. также E/CN.15/2003/7, пункты 23–43.

⁸⁸ См. сноску 41.

⁸⁹ См. Bailliet, "Towards holistic transnational protection" (см. сноску 65), pp. 598–599.

⁹⁰ A/59/565 пункт 148; Alex P. Schmid, "Root Causes of Terrorism: Some Conceptual Notes, a Set of Indicators, and a Model", *Democracy and Security*, vol.1, 2005, pp. 127–136.

В. Адекватность международных и региональных инструментов, касающихся захвата заложников, уплаты выкупа и прав жертв

1. Международные договоры

45. Под эгидой Организации Объединенных Наций глобальное сообщество государств приняло 14 нормативных актов и 4 поправки, направленные на предупреждение террористических актов⁹¹. В большинстве первых международных конвенций, касающихся определенных аспектов международного терроризма, основное внимание уделялось укреплению сотрудничества между государствами в целях предупреждения актов терроризма и привлечения к ответственности виновных. В них практически не затрагивались вопросы о потребностях жертв и средствах правовой защиты для них. Тем не менее некоторые из этих конвенций имеют непосредственное отношение к ситуациям захвата заложников.

46. Акты, совершенные на борту воздушных судов, охватываются положениями Конвенции о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, Протокола, дополняющего Конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, и новой Конвенции о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации. И хотя ни один из указанных договоров не касается непосредственно случаев захвата заложников террористами и не предусматривает компенсации для жертв, этот конкретный аспект терроризма, несомненно, входит в категорию деяний, запрещенных этими договорами, что дает основания для уголовного преследования виновных.

47. Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, открыто запрещает преднамеренное убийство, похищение или другой вид нападения на личность или свободу лица, пользующегося международной защитой. Использование термина "похищение" в тексте договора может быть широко истолковано как включающее отдельные акты захвата заложников.

48. В том что касается жертв, статья 3 (1) Международной конвенции о борьбе с захватом заложников предусматривает обязанность государства-участника, на территории которого удерживается заложник, "принять все меры, которые оно считает целесообразными, для облегчения положения заложника, в частности обеспечения его освобождения и содействия, в соответствующем случае, его отъезду после освобождения". Более того, пункт 2 статьи 3 предусматривает право государства-участника на возвращение "какого-либо объекта, который преступник приобрел в результате захвата заложника". В Конвенции не рассматривается вопрос о законности уплаты выкупа террористам, захватившим заложников.

49. Кроме того, акты захвата заложников с целью получения выкупа однозначно подпадают под действие Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, в пункте 1 статьи 5 которой установлено, что государства-участники должны признавать в качестве уголовно наказуемого деяния "сговор с одним или несколькими лицами относительно совершения серьезного преступления, преследующего цель, прямо или

⁹¹ См. www.un.org/terrorism/instruments.shtml.

косвенно связанную с получением финансовой или иной материальной выгоды".

50. Вместе с тем можно сказать, что уплата выкупа террористам за освобождение заложника подпадает под действие запрета, предусмотренного Международной конвенцией о борьбе с финансированием терроризма, по смыслу пункта а) статьи 1 которой то или иное лицо совершает преступление, если "оно любыми методами, прямо или косвенно, незаконно и умышленно предоставляет средства или осуществляет их сбор с намерением, чтобы они использовались, или при осознании того, что они будут использованы, полностью или частично, для совершения... какого-либо деяния, представляющего собой преступление согласно сфере применения одного из договоров, перечисленных в приложении, и содержащемуся в нем определению".

51. Приведенное выше толкование Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма подкреплено резолюцией 1373 (2001 год) Совета Безопасности, в которой Совет призвал государства предотвращать и пресекать финансирование террористических актов, в том числе посредством введения уголовной ответственности за умышленное предоставление или сбор средств любыми методами, прямо или косвенно, их гражданами или на их территории с намерениями, чтобы такие средства использовались – или при осознании того, что они будут использованы – для совершения террористических актов. Упомянутая выше Конвенция стала первым документом, прямо предусматривающим создание механизмов выплаты компенсации жертвам перечисленных в Конвенции уголовных преступлений, с помощью средств, полученных в результате конфискации⁹².

52. В том что касается террористических организаций, известных своими похищениями людей за выкуп, таких как "Аль-Каида" в странах исламского Магриба, РВСК и "Абу-Сайяф", то по имеющимся многочисленным сообщениям средства, полученные в результате выкупа, используются ими для финансирования дальнейшей террористической деятельности. Соответственно, предполагается, что любой, кто заплатит выкуп, должен как минимум понимать, что эти средства пойдут на совершение новых террористических актов.

53. Хотя в годы, последовавшие сразу за событиями 11 сентября 2001 года, основное внимание в рамках террористической проблематики уделялось подозреваемым в совершении терактов, вопросы, касающиеся прав жертв, стали постепенно выходить на передний план в повестке дня Организации Объединенных Наций. В Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций подчеркивается необходимость поощрять и защищать права жертв терроризма и указывается на то, что дегуманизация жертв терроризма является одним из условий, способствующих распространению терроризма. В ней также отражена решимость государств рассмотреть вопрос о том, чтобы на добровольной основе создать национальные системы помощи, которые будут учитывать потребности жертв терроризма и их семей и содействовать нормализации их жизни. Стратегия формирует основу для конкретного плана действий в целях а) устранения условий, способствующих распространению терроризма; б) предотвращения терроризма и борьбы с ним; в) принятия мер по укреплению потенциала государств по борьбе с терроризмом; г) укрепления роли Организации Объединенных Наций в этой области; и е) обеспечения прав человека в условиях борьбы с терроризмом.

⁹² Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, статья 8, пункт 4.

54. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью и Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, предусматривают широкий спектр прав жертв, включая жертв таких террористических актов, как захват заложников. Например, поскольку жертвы захвата заложников террористами часто подвергаются грубым нарушениям прав человека, они имеют право на полное и эффективное возмещение ущерба, включая восстановление нарушенных прав, компенсацию, реабилитацию, сатисфакцию и гарантии неповторения случившегося⁹³. Кроме того, жертвы захвата заложников пользуются общими гарантиями прав человека, закрепленными различными международными, региональными и национальными договорами.

2. Соответствующие региональные договоры

55. Ряд региональных межправительственных органов приняли собственные нормативные акты и создали механизмы для борьбы с разными аспектами терроризма. Нормативные акты, как правило, касаются стандартов, установленных соответствующими глобальными договорами. Совет Европы принял несколько договоров, направленных на предотвращение и пресечение терроризма⁹⁴. Европейский союз также принял Рамочное решение Совета о борьбе с терроризмом 2002/475/ЈНА и разработал комплексную Стратегию Европейского союза по борьбе с терроризмом⁹⁵. Принятая в 2005 году Стратегия отражает приверженность Европейского союза глобальной борьбе с терроризмом при одновременном уважении прав человека и обеспечении гражданам возможности жить в условиях свободы, безопасности и справедливости.

56. Организация американских государств (ОАГ) приняла два важных документа о терроризме: Конвенцию о предупреждении и наказании террористических актов в форме преступлений против лиц и связанного с ними вымогательства, имеющих международное значение; и Межамериканскую конвенцию против терроризма, которая призвана поощрять и развивать сотрудничество среди членов ОАГ в области предотвращения, искоренения и пресечения терроризма⁹⁶.

57. Африканский союз разработал два договора, цель которых состоит в обеспечении сотрудничества между государствами в деле борьбы с терроризмом: Конвенцию по борьбе с терроризмом и Протокол к ней. Кроме того, он принял решение, однозначно призывающее к установлению уголовной ответственности за выплату выкупа террористам (см. пункт ... выше).

58. В 2007 году АСЕАН приняла Конвенцию о борьбе против терроризма. В 1998 году Лига арабских государств приняла Арабскую конвенцию о борьбе с

⁹³ Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, пункт 18.

⁹⁴ Например, Европейская конвенция о борьбе с терроризмом; Протокол, дополняющий Европейскую конвенцию о борьбе с терроризмом; Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма.

⁹⁵ См. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/133275_en.htm.

⁹⁶ См. www.oas.org/oaspage/crisis/crisis_en.htm.

терроризмом, а Организация Исламская конференция приняла собственную Конвенцию по борьбе с международным терроризмом⁹⁷.

V. Выводы и рекомендации

59. По различным оценкам число случаев захвата заложников террористами в целом и захвата заложников с целью получения выкупа в частности в последние годы возросло. На протяжении десятилетий захват заложников вооруженными группами, торговцами наркотиками и другими преступными группировками был повседневной практикой в отдельных частях мира, в частности в некоторых государствах Латинской Америки или на Филиппинах. Относительно быстрый рост количества случаев захвата заложников с целью получения выкупа в Северной, Западной и Восточной Африке говорит о том, что данный вид преступлений превратился в весьма привлекательный бизнес для террористических групп. Кроме того, захват заложников с целью получения выкупа становится все более распространенным методом групп, промысляющих пиратством в районе Африканского Рога. Для ясного понимания феномена захвата заложников террористами и различий между этим явлением и смежными с ним преступными актами требуется сопоставительный анализ Международной конвенции о борьбе с захватом заложников, различных международных, региональных и национальных договоров о борьбе с терроризмом и организованной преступностью и научной литературы по этому вопросу.

60. Международная конвенция о борьбе с захватом заложников – единственный юридически обязывающий договор, касающийся этого деяния. Поскольку захват заложников, как правило, считается основным методом действий террористов, другие договоры, посвященные конкретным аспектам борьбы с терроризмом, принятые международными, региональными и национальными органами, в равной степени применяются к ситуациям захвата заложников террористами. Различные глобальные, региональные и межправительственные органы также приняли резолюции и решения, призывающие к установлению уголовной ответственности за захват заложников террористами. Вместе с тем в различных договорах либо отсутствует однозначное положение относительно законности уплаты выкупа террористам, захватывающим заложников, либо не прописаны права всех категорий индивидуальных и коллективных жертв захвата заложников террористами.

61. Международное сообщество государств приняло целый ряд договоров, направленных на предотвращение и пресечение конкретных аспектов терроризма. Существующие договоры, декларации, решения и резолюции, принятые международными или региональными межправительственными органами, касаются широкого спектра террористических актов. Некоторые договоры, в основном принятые региональными органами, посвящены проблематике терроризма в целом, а международные договоры касаются определенных аспектов и измерений этого явления. Большая часть основных положений действующего глобального законодательства о борьбе с терроризмом посвящена укреплению сотрудничества между государствами в отношении предмета договоров. Захват заложников обычно упоминается в качестве одного из способов действия террористов и фигурирует

⁹⁷ См. www.unhcr.org/refworld/docid/3de5e664.html.

во многих предлагаемых определениях терроризма, в том числе в резолюции 1566 (2004 год) Совета Безопасности.

62. Глобальные, региональные и национальные договоры о борьбе с терроризмом практически не касаются вопроса о потребностях и правах различных категорий жертв террористических актов, включая захват заложников (прямых, косвенных, индивидуальных и коллективных). Учитывая отсутствие конкретных стандартов, при решении вопросов, связанных с судьбой лиц, пострадавших в результате захвата заложников террористами, могут применяться действующие договоры о правах человека, включая те, которые посвящены непосредственно правам и потребностям жертв преступлений, злоупотреблений властью и грубых нарушений прав человека. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью и Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, предоставляют широкие права жертвам, включая жертв таких террористических актов, как захват заложников. В целом, вопрос об оказании поддержки и помощи жертвам заслуживает большего внимания со стороны государств, чем ему уделяется в настоящее время.

63. В Международной конвенции о борьбе с захватом заложников четко прописана обязанность государств ввести уголовную ответственность за захват заложников. Поскольку к настоящему времени Конвенцию ратифицировало 168 государств, можно сказать, что подавляющее большинство государств считает это деяние преступлением. Но ни этот, ни какой-либо другой международный или региональный договор не касается непосредственно вопроса о законности уплаты выкупа террористам. Международные договоры против организованной преступности и финансирования терроризма, равно как и ряд резолюций Организации Объединенных Наций, могут толковаться как запрещающие предоставление средств террористам, поскольку эти средства используются для финансирования новых террористических актов. С другой стороны, следует отметить, что меры реагирования на случаи захвата заложников террористами должны приниматься с учетом несопадающих потребностей различных участников. Родственники заложников, как правило, готовы пойти на все, чтобы освободить своих близких, а государства скорее воздержались бы от уплаты выкупа, желая предотвратить получение террористами средств, в том числе с помощью выкупа, которые пойдут на финансирование дальнейшей террористической деятельности. Государства явно не пришли пока к общему мнению по этому вопросу.

64. Оценка действующих договоров о борьбе с захватом заложников террористами может привести к двум возможным выводам. Первый заключается в том, что в свете существующих в международных договорах неточностей, пробелов и недостатков в отношении концепции захвата заложников террористами, законности уплаты выкупа террористам и прав жертв очевидна необходимость пресечения получения террористическими группами средств, которые будут использованы на укрепление их объединений и незаконной деятельности. С другой стороны, можно поспорить о том, насколько правомерно запрещать родственникам или другим негосударственным субъектам заплатить выкуп или принимать любые другие меры для спасения заложников.

65. Государства должны соблюдать свои обязательства по укреплению сотрудничества в деле борьбы с терроризмом, включая захват заложников, как установлено в различных договорах, принятых международными и региональными межправительственными учреждениями.

66. В борьбе против терроризма в целом и захвата заложников в частности государствам следует поощрять и защищать все права человека⁹⁸, а в условиях вооруженного конфликта – соблюдать нормы международного гуманитарного права.

67. Государствам следует исходить из того, что искоренение данного явления должно осуществляться в рамках более широких нормативных и институциональных мер по борьбе с терроризмом в целом. Всеобъемлющая стратегия необходима для устранения всех причин, проявлений и последствий терроризма. Говоря более конкретно, несмотря на территориальные и контекстуальные различия между ситуациями захвата заложников или похищения людей террористами, пиратами или обычными преступниками с целью получения выкупа, угрозы, которые создают такие акты для прав заложников и местного населения, вряд ли существенно различаются. Соответственно, повышению эффективности законодательных или политических инициатив могли бы способствовать более целостный подход к этим явлениям и дальнейший обмен информацией между государствами и гражданским обществом относительно перспективных и продуктивных подходов.

⁹⁸ Полный обзор см. в публикации УВКПЧ, Права человека, терроризм и борьба с терроризмом, Factsheet No. 32. Available from www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf.