



GCTF
GLOBAL COUNTERTERRORISM FORUM

Сектор Наказателно правосъдие / Работна група по върховенство на закона

Меморандум от Рабат за добри практики за ефективно водене на борбата с тероризма в сектор наказателно правосъдие

Въведение

Декларацията за борба с тероризма и върховенство на закона от Кайро (22 септември 2011 г.) призовава членовете на Глобалния форум за борба с тероризма GCTF (ГФБТ) "да разработят добри практики за ефективна борба срещу тероризма в сектор наказателно правосъдие, основани на върховенството на закона, включително аспектите, свързани с международното сътрудничество". На 3-4 ноември 2011 г. сектор Наказателно правосъдие на ГФБТ / Работната група по върховенство на закона проведе среща във Вашингтон, окръг Колумбия, за обсъждане на ролята на органите в областта на наказателното правосъдие при разследване и възпиране на терористични дейности. Тази дискусия и последвалата среща в Рабат на 7-8 февруари 2012 г. доведоха до изготвянето на настоящия документ за добри практики за борба с тероризма в сектор наказателно правосъдие. В съответствие с Декларацията от Кайро, всички държави се насърчават да обмислят използването на тези необвързващи добри практики, като вземат под внимание факта, че приложението им трябва да е в съответствие с приложимото международно законодателство, както и с националното законодателство и разпоредби, предвид различната история, култура и правни системи, съществуващи в различните държави. Държавите също така се призовават, но не са задължени, да споделят с Работната група опита си в областта на изложените по-долу практики. Тези добри практики за борба с тероризма трябва да се градят върху основите на действаща система за наказателно правосъдие, която е в състояние да се справи с обикновените криминални престъпления, като защитава човешките права на обвиняемите.

При формулирането на тези добри практики Работната група отчита, че основната цел на всеки ефективен отговор от страна на наказателното

правосъдие е насочен към предотвратяването на терористични инциденти, преди те да вземат големи жертви или да се стигне до унищожителни последствия от този род, при пълно спазване на приложимото международно законодателство и запазване на върховенството на закона. Системата на наказателното правосъдие трябва да е в състояние да отговори на терористичните актове със справедливо и ефективно разследване, съдебно преследване и наказание в неблагоприятния случай, в който те възникнат. Следователно, една всеобхватна стратегия изисква наличието интегриран подход и широкообхватна система от криминализирани престъпления, включително подстрекаване или предотвратяване, като например опит, конспирация, предоставяне на материална подкрепа, обучение, подстрекаване и привличане. Също толкова важна, колкото разпоредбите, свързани с криминалните престъпления, е и необходимостта от правна рамка, която дава възможност за ефективни разследвания и активно сътрудничество между следователите, прокурорите, съдиите (когато е уместно) и други държавни служители. Гъвкавите механизми за международно сътрудничество по въпроси, свързани с криминални престъпления, са също изключително важни за ефективната и ефикасна превенция и отпор на тероризма.

От изключителна важност е, когато е уместно, държавите да разполагат с необходимите законови органи за провеждане на тайно наблюдение на лица, заподозрени в тероризъм, събиране на доказателства за терористични дейности, които могат да бъдат използвани в съда, задържане на заподозрени въз основа на тези доказателства, получаване на разузнавателни данни от тях за терористични заговори, съдебно преследване по справедлив и ефективен начин в законен процес, както и осигуряване на подходящи места за изтърпяване на наказанията и затвори за осъдените лица. Всички тези мерки и тяхното приложение трябва да са изцяло съобразени със задълженията за спазване на човешките права и върховенството на закона като се защитава безопасността на участниците в производството и чувствителните източници и методи на правителствата.

Работната група отчита, че в колективните усилия за борба с и предотвратяване на тероризма, не трябва да се забравя истината, че "всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права. Те са надарени с разум и съвест и следва да се отнасят помежду си в дух на братство"¹. Актовете на тероризъм отнемат свободата, достойнството и природния разум, с който са надарени всички човешки същества, но независимо от това нашите системи за наказателно правосъдие трябва да осигуряват на обвинените в терористични актове фундаменталните права, които всички

¹ *Всеобща декларация за човешките права, ООН, Резолюция 217 на Генералната асамблея, чл. 1 (10 декември 1948 г.)*

свободни общества ценят. Следователно, за да се защитят фундаменталните човешки права на всички хора, както те са упоменати във *Всеобщата декларация за човешките права*, трябва да съществуват компетентни, независими и безпристрастни съдебни органи, а служителите в системата на правоприлагането следва да работят съгласно рамка, основаваща се на върховенството на закона, която осигурява справедлив процес за обвиняемите и подходяща защита на гражданските свободи². Силните и ефективни политики за борба с тероризма не са несъвместими с уважението към човешките права. Напротив, по-вероятно е държавите, които са разработили строги, законови инструменти за разследване и съдебно преследване на заподозрените в тероризъм, в съответствие с приложимото международно законодателство, да съблюдают човешките права при преследването на тези заподозрени. Още повече, че усилията в борбата с тероризма могат да постигнат максимален успех, когато се базират на задълженията за спазване на човешките права и върховенството на закона.

Работната група подчертава, че не е достатъчно само да са налице определени законови инструменти. Един всеобхватен отпор на тероризма от страна на наказателното правосъдие изисква силна система за наказателно правосъдие, която функционира на практика. Това налага разследващите агенции, прокурорите и разследващите съдии (където е приложимо) да преодолеят институционалните бариери и да работят заедно, в тясно сътрудничество, като в същото време уважават конкретната си роля в процеса. Институционалните бариери, които често не позволяват да се реализира ефективно сътрудничество между държавните органи в борбата с тероризма между, може да се окажат точно толкова сериозна пречка пред ефективната система за наказателно правосъдие, колкото е и отсъствието на законови разпоредби. Работещите в сектор наказателно правосъдие трябва също да получават необходимото обучение и ресурси, за да изграждат капацитета си и да бъдат в състояние да изпълняват отговорностите си.

Всички държави се призовават да обмислят спазването на неизчерпателния списък с препоръчителните добри практики за ефективен отпор на тероризма от страна на сектор наказателно правосъдие, основан на върховенството на закона. Много от тези практики вече са отразени в резолюциите на Съвета за сигурност на ООН, а аналогични практики са включени в многостранни договори за борба с организираната престъпност, трафика на наркотици, човешките права и други въпроси.

² *Международен пакт за граждански и политически права*, Преамбюл, 999 Поредача от договори на ООН 171 (16 декември 1966 г.) [наричан по-долу *ICCPR*]. [“Всяко лице има право, при разглеждане на каквото и да е наказателно обвинение срещу него или при оспорване на правата и задълженията му в граждански процес, на справедливо и публично разглеждане на делото от компетентен, независим и безпристрастен съд, установен със закон”. *ICCPR*, чл. 14.1.

При формулирането на тези препоръчителни добри практики Работната група е използвала съществуващите конвенции на Организацията на обединените нации, както и опита, анализите и публикациите на ООН и нейните специализирани агенции.

Настоящият списък с добри практики на ГФБТ в този му вид не е изчерпателен. Работната група може да го разшири или промени, за да отрази опита на държавите при използването на техните системи за наказателно правосъдие за превенция и борба с тероризма.

А. Средства на наказателното производство

- *Добра практика 1: Защита на жертвите, свидетелите, информаторите, агентите под прикритие, съдебните заседатели, следователите, прокурорите, адвокатите на защитата и съдиите в делата, свързани с борбата срещу тероризма.* Жертвите, свидетелите, информаторите, агентите под прикритие, съдебните заседатели, следователи, прокурорите, адвокатите на защитата и съдиите играят изключително важна роля в разследването и съдебните производства, свързани с терористични актове. Способността им да участват в разследванията на правоприлагащите органи и / или съдебни производства без страх от сплашване или отмъщение е от съществено значение за запазването на върховенството на закона. Трябва да се прилагат законови процедури и практически мерки за тяхната защита, както и за защита на техни близки членове на семейството³.

По отношение на свидетелите, които не участват в криминални дейности, те трябва да имат увереност за собствената си сигурност и доверие в почтеността и отговорността на съдебната система, за да се чувстват сигурни да сътрудничат на служителите в правосъдната система. По подобен начин програмите за защита на свидетелите и другите усилия за осигуряване на безопасността и сигурността на

³ Защитата на свидетелите от сплашване и отмъщение е важен елемент в множество конвенции на Организацията на обединените нации. "Всяка държава - страна по конвенцията, следва да предприеме съответни мерки според възможностите, с които разполага, за осигуряване на ефективна защита при опасност от отмъщение или сплашване на свидетели в наказателното производство", *Конвенция на Организацията на обединените нации срещу транснационалната организирана престъпност* [наричана по-долу UNTOC], чл. 24, ал. 1; *във връзка с UNCAC*, чл. 32, ал. 1. "Тези мерки включват физическа защита на свидетелите, преместване, неразкриване на тяхната самоличност и местонахождение и установяване на такива правила по отношение на доказателствата, които позволяват даването на свидетелски показания без физическото присъствие на лицето", UNTOC, чл. 24, ал. 2; *във връзка с UNCAC*, чл. 32, ал. 2. Тези конвенции също призовават за Криминализиране на "използването на физическа сила, заплахи или сплашване... за намеса при даването на свидетелски показания или предоставянето на доказателства [или] за намеса при упражняването на служебните задължения на служителите на съдебната система или правоприлагащите органи", UNTOC, чл. 23; *във връзка с UNCAC*, чл. 25.

свидетелите, информаторите и агентите под прикритие, които може да са участвали в криминални дейности, са важни средства за стимулиране на тяхното сътрудничество. Държавите трябва да обмислят разработване на необходимите програми за защита, които биха могли да включват и защита за най-близките членове на семействата на тези лица. За да бъдат ефективни на практика, тези програми трябва да бъдат осигурени с подходящи ресурси. Държавите се призовават да постигат договорености за международно сътрудничество, за да гарантират защита за свидетелите, когато това е уместно⁴.

- Правата на жертвите трябва да бъдат защитени. Това включва право на защита и подходяща помощ и подкрепа по време на наказателното производство⁵. С въвеждането и изпълнението на тези мерки държавите ще гарантират, че прокурорите и съдилищата имат справедливо отношение към жертвите в наказателното производство. В допълнение държавите следва да обмислят мерките, които са необходими за гарантиране защитата на адвокатите, особено в случаите, когато те представляват информатори, като уважават тяхната способност за осигуряване на силно представителство за техните клиенти.

- *Добра практика 2: Насърчаване на сътрудничеството и координацията между местните държавни агенции, които са отговорни за или разполагат със съществена информация за борба с тероризма.* Ефективното разследване на терористични заплахи често включва събиране и анализ на информация от множество агенции в рамките на едно правителство, като например, разузнавателни служби, правоприлагащи органи, военни, финансови и банкови агенции, както и областни, щатски или местни държавни власти. Често е от

⁴ Технически насоки за приложението на Резолюция 1373 на 28 (2001)

⁵ Тези права са отразени в конвенциите на ООН, които призовават държавите-страни по тях, "да предприемат съответни мерки според възможностите, с които разполагат, за осигуряване помощ и защита на жертвите..., по-специално в случаите на опасност от отмъщение или сплашване", *UNTOC*, чл. 25, ал. 1. Тези мерки включват "достъп до компенсация и реституция" и "представяне и разглеждане на техните мнения и опасения на съответните етапи в наказателното производство" *UNTOC*, чл. 25, ал. 2 и чл. 25, ал. 3; *във връзка с Протокол на Организацията на обединените нации за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика на хора, особено жени и деца*, чл. 6, ал. 2 и чл. 6, ал. 6, 15 декември 2000 г., 2237 U.N.T.S. 319, Анекс II [наричан по-долу *Протокол за борба с трафика на хора*]. Протоколът за борба с трафика на хора също призовава за "защита на личността и идентичността на жертвите" "чрез предприемане на конфиденциални правни действия, съвети за техните законови права", "медицинска, психологическа и материална подкрепа", "възможности за намиране на работа, образование и обучение" и "подходящ подслон", чл. 6, ал. 1 и чл. 6, ал. 3. В допълнение Глобалната стратегия на ООН за борба с тероризма призовава всички държави "да обмислят създаването на доброволна база на национални системи за помощ, които да защитават потребностите на жертвите на тероризма и техните семейства и да улесняват нормализирането на живота им", Резолюция 60/288 на Генералната асамблея на ООН (септември 2006 г.), План за действие, Раздел 1, ал. 8 [наричана по-долу *Стратегията на ООН*].

изключителна важност да се свържат отделни елементи на информация, получени от различни източници, за да се идентифицира и пресече даден терористичен заговор и да се преследват съдебно делата, свързани с тероризъм. Следователно, споделянето между всички участващи агенции на информация, насочена към предотвратяване на терористични престъпления, е важно средство за предотвратяването на терористични актове. Когато е уместно, държавите може да решат да обмислят обнародването на мерки и механизми, създаващи законова рамка, насочена към подобряването на сътрудничеството и споделянето на информация между отделните държавни институции, като се запазва необходимото ниво на защита на личните данни⁶. В този контекст агентите на правоприлагащите органи, прокурорите и други длъжностни лица трябва да работят заедно като уважават правомощията си, залегнали в приложимата законова рамка, за да се създаде ефективна и интегрирана наказателна правосъдна система.

- *Добра практика 3: Осигуряване на законова рамка и практически мерки за разследвания под прикритие на заподозрени в тероризъм лица или терористични организации.* Когато е необходимо и реализуемо, държавите трябва да създадат подходящи механизми и законодателство за провеждане на разследвания на терористична дейност без знанието на заподозрените терористи, обект на разследването. Съответно, когато е уместно, държавата трябва да даде възможност за използването на специални техники за разследвания, като например разследвания под прикритие, съгласно установените процедури, както това е предвидено в съответните национални закони или политики, които гарантират поемането на отговорност от страна на служителите на правоприлагащите органи, както и осигуряването на допустими доказателства за терористична дейности и свързаните с нея криминални планове, подготовка, действия и участие⁷. Важно е да бъдат създадени процедури за осигуряване в максимална степен на защита на участниците в операции под прикритие, като се гарантира тяхната отговорност. Всички такива процедури трябва да съответстват

⁶ В *UNCAC* се подчертава значението на сътрудничеството в рамките на страната: "Всяка държава-страна по конвенцията, предприема такива мерки, които могат да бъдат необходими, за насърчаване ... на сътрудничеството между публичните ѝ органи, както и нейните длъжностни лица от една страна, така и между органите, отговорни за разследването и съдебното преследване на криминални престъпления, от друга страна". Тези мерки могат да включват предоставянето на информация "по тяхна собствена инициатива" или "при поискване", *UNCAC*, чл. 38.

⁷ Конвенциите на Организацията на обединените нации призовават държавите-страни по тях "да предвидят възможности за подходящо използване от техните компетентни органи на ... специални техники за разследвания, като например ... операции под прикритие, ... и да предвидят допустимостта в съда на доказателствата, получени от тях", *UNCAC*, чл. 50, ал. 1; *във връзка с Конвенцията за борба с организираната престъпност*, чл. 20, ал. 1.

на изискванията на националното законодателство и приложимото международно право. Важно е също така техните дейности да бъдат подложени на стриктен надзор, за да се гарантира, че операциите са целенасочени, въз основа на доказателства за терористична дейност, че операциите се провеждат в рамките на ограниченията, наложени от съответните разпоредби за човешките права и в тях не се използват техники чрез залагане на клопки.

- *Добра практика 4: Осигуряване на законова рамка и практически мерки за електронно наблюдение при разследвания за борба с тероризма.*
Тайният и сложен характер на тероризма изисква използването на специални методи и техники за разследване. Законно одобрените форми на електронно наблюдение, като например подслушване, проследяващи устройства и наблюдение в Интернет и други електронни комуникации, са се доказали като ефективни средства за борба с терористичните дейности. Доказателствата, получени от електронното наблюдение, следва да са във форма, която е законно допустима в съда, както това е предвидено в съответното национално законодателство, а методите трябва да отговарят на приложимите задължения за спазване на човешките права⁸. Законовото уреждане на това наблюдение може пряко да е в подкрепа на правата на лицата, така че да не бъдат обект на своеволно или незаконно нарушаване на личното им пространство⁹. Трябва да е налице подходяща законова санкция, за да могат компетентните органи да стартират електронно наблюдение на лице, заподозряно за терористична дейност. Законите за допускане на електронно наблюдение трябва също да са достатъчно гъвкави, за да отчитат бързите промени в комуникационните технологии, които терористите могат да използват, и трябва да спазват правния принцип за пропорционалност.
- *Добра практика 5: Възприемане на стимули за заподозрени в терористична дейност и други лица, които да сътрудничат в антитерористични разследвания и съдебни производства.* Без подходящи стимули, лицата, които разполагат с информация или участват в терористични действия, не биха имали достатъчно причини да сътрудничат на правоприлагащите органи, особено предвид страха от отмъщение от страна на членовете на дадена

⁸ Различни международни конвенции съдържат разпоредби, насърчаващи използването на електронно наблюдение. "Всяка държава - страна по конвенцията... предприема такива мерки, каквито са необходими, за да допусне според възможностите си подходящо използване ... от страна на нейните компетентни органи на ... специални техники на разследване, като електронни или други форми на следене и ... да позволи допустимостта пред съда на доказателствата, събрани по този начин.", *UNCAC*, чл. 50, ал. 1; *във връзка с Конвенцията срещу организираната престъпност*, чл. 20, ал. 1.

⁹ *ICCPR*, чл. 17, ал. 1

терористична организация. Съответно, трябва да бъдат приети подходящи програми за стимули, за да се насърчат заподозрените за терористична дейност и други лица, да предоставят точна и полезна информация на компетентните органи за терористични дейности и заговори¹⁰. Всяка подобна програма трябва да спазва принципа, че никой не трябва да бъде принуждаван да свидетелства срещу себе си или да признава вина. По отношение на лицата, участващи в планирането или извършването на терористични действия, правните системи трябва да са гъвкави, за да отчетат сътрудничеството им с властите, включително свидетелските показания в други наказателни производства и признанията за вина на ранен етап за смекчаване на наказанията¹¹. Един от начините е сключването на официални договори за сътрудничество или "споразумения за признаване на вина", но те не са единствения начин за постигане на тази цел, също както и правилата за издаване на присъди, които вземат под внимание ефекта от сътрудничеството. Накрая, трябва да се положат усилия, за да се гарантира, че стимулите за сътрудничество не насърчават лицата да предоставят фалшива информация или доказателства на правоприлагащите органи.

- *Добра практика 6: Въвеждане на мерки за защита на чувствителна информация на правоприлагащите и разузнавателни органи в случаи на тероризъм:* За да се опази живота на жертвите и информаторите, да се защитят източниците и методите, и да се съхрани полезността на чувствителни техники на разследване, правителствата трябва да защитят определени видове информация от публично разгласяване, даже и във фазата на публичния наказателен процес. Трябва да се предприемат съответните правни мерки за защита на такава информация и техники, като едновременно с това се гарантира

¹⁰ Различни конвенции на Организацията на обединените нации призовават държавите-страни по тях "да предприемат подходящи мерки за поощряване на лицата, които участват или които са участвали в извършването на престъпление, да предоставят полезна информация на компетентните органи за целите на разследването и събирането на доказателства", *UNTOC*, чл. 37, ал. 1, 31 октомври 2003 г. 2349 U.N.T.S. 41 [наричана по-долу *UNCAC*]; *във връзка с UNTOC*, чл. 26, ал. 1, 15 ноември 2000 г., 2225 U.N.T.S. 209 [наричана по-долу Конвенция за борба с организираната престъпност].

¹¹ Конвенциите на Организацията на обединените нации подкрепят смекчаването на наказанията или осигуряването на имунитет за лицата, които сътрудничат на правоприлагащите органи. "Всяка държава-страна по конвенцията обмисля осигуряването на възможност, в определени случаи, за смекчаване на наказанието за обвиняем, който предостави съществено съдействие в разследването или съдебното преследване на дадено престъпление," и "обмислят възможността ... за даване на имунитет", *UNCAC*, 1, чл. 37, ал. 2 и чл. 37, ал. 3; *във връзка с UNTOC*, чл. 26, ал. 2 и чл. 26, ал. 3; *във връзка с Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу незаконния трафик на наркотици и психотропни вещества*, чл. 7, ал. 18, 20 декември 1988 г., 1582 U.N.T.S. 95 [наричана по-долу *Конвенцията за наркотиците на ООН от 1988 г.*]

справедлив процес на обвиняемия.¹² Прилагат се много методи за защита на класифицирана или чувствителна информация на правоприлагащите органи, които включват

inter alia: а) закрити съдебни заседания; б) съдията преглежда разузнавателната или друга информация и преценява дали да бъде оповестена; или с)) други подходящи процедури. Тъй като лицата предоставят такъв тип информация на правителството поверително и в ситуация на риск за собствената им безопасност, тези мерки спомагат за опазването на интереса от неприкосновеност на личността на жертвите и информаторите от посегателства или атаки.¹³ Наред с това, този подход защитава и националната сигурност.

¹² Вече са налице мерки на международно ниво за защита на чувствителна информация, която дадена страна получава от друга страна. „Държавите, страни по конвенцията, следва да предприемат адекватни мерки, съобразени с националното им законодателство, за запазване поверителността на каквато и да е информация, която става тяхно достояние по смисъла на разпоредбите на настоящата конвенция чрез друга държава, страна по нея. ... В случай, че държавите, страни по конвенцията, предоставят информация на международни организации, трябва да се предприемат стъпки за гарантиране защитата на поверителността на тази информация.” *Международна конвенция за предотвратяване на актовете на ядрен тероризъм*, Чл. 7, 13 април, 2005, 2445 U.N.T.S. 89 [наричана по-долу за краткост Конвенцията за ядрения тероризъм].

¹³ *ICCPR*, Чл. 17.

- Горепосочените методи могат да се прилагат в държави, чиито правни системи позволяват това. Държавите се призовават да подбират методи, които са по-подходящи за местните обстоятелства и съобразени с националното им законодателство при спазване на приложимото международно право. Правителствата обаче трябва да осъзнават дълга си да гарантират справедлив процес за обвиняемите, включително да спазват правото им да бъдат информирани за естеството и причината за обвинението срещу тях.¹⁴

- *Добра практика 7: Осигуряване на законосъобразна мярка за неотклонение на заподозрените за тероризъм в досъдебната фаза.* В съответните наказателни казуси мярката за неотклонение в досъдебна фаза със санкцията и под контрола на съдебните власти е необходим инструмент за една работеща рамка на наказателно правосъдие срещу тероризма. Подобна мярка гарантира присъствие на лицето на процеса и защита на обществото от опасността, която обвиняемият представлява за него. Правното основание и процедурите за надзор на мярката за неотклонение на заподозрените за тероризъм в досъдебна фаза, както и допустимите срокове за задържане, са различни в различните държави. Във всички случаи обаче, мярката за неотклонение в досъдебна фаза следва да отговаря на основните правила за справедлив процес, да се ограничава до казуси, в които е установена необходимостта от нея, и да се изпълнява по справедлив начин, без да се нарушават презумпцията за невинност и процедурните права на задържаното лице.¹⁵ Наред с това, разпоредбите, касаещи мярката за неотклонение в досъдебна фаза трябва да са достатъчно гъвкави, за да защитават обществото, като за това е установено адекватно правно основание.¹⁶

¹⁴ ICCPR, Чл. 14.

¹⁵ ICCPR Чл. 9 и чл. 14.

¹⁶ Необходимостта държавите да налагат на лицата мярка за неотклонение в досъдебна фаза е ясно разписана в Международния пакт за граждански и политически права ICCPR, чл. 9, 10, и 14. Разпореждане на такава мярка за неотклонение в досъдебна фаза, с изключение на случаите на извънредно положение, следва да бъде под съдебен контрол, ICCPR, чл. 9.3 (изискване лица, арестувани за наказателни престъпления да бъдат дадени своевременно на съд или друг съдебен орган) и чл. 9.4 (изискване за съдебен контрол на законосъобразността на каквато и да е форма на арест или задържане). [Съгласно член четвърти на ICCPR разпоредбите за съдебен контрол по чл. 9 могат да бъдат отменени при извънредни ситуации, при които е застрашен живота на нацията, и то само в степен, стриктно необходима за овладяване на положението, и в случай, че са спазени всички международно правни изисквания и няма дискриминация при прилагането им.] ICCPR, чл. 4.1.

- *Добра практика 8: Грижа за професионалното развитие на следователи, прокурори и съдии, които работят по дела за тероризъм.*
Един дългосрочен ангажимент към развитието и изграждането на специализирани кадри – следователи, прокурори и съдии /където е приложимо/, е наложителен за резултатно съдопроизводство. Прокурорските и следователски органи следва да разполагат с такава инфраструктура, и да получават такива възнаграждения и специализирано обучение, каквито са им необходими за изпълнение на критичните антитерористични функции в рамката на наказателно-правната система. По-специално те трябва да са в състояние да се справят със сложните правни, криминологични, технологични и финансови аспекти на разследванията и съдопроизводството срещу тероризма. Една компетентна и безпристрастна съдебна система, пригодна да работи със сложните и важни дела срещу тероризма, включително и аспектите на човешките права, е жизнено важна за резултатния наказателно правен подход към борбата с тероризма в рамките на върховенството на закона. За надлежното гледане на такива дела е необходимо на следователите, прокурорите и съдиите да се предоставя обучение и ресурси.

- *Добра практика 9: Разработване на практики и процедури за насърчаване международното сътрудничество за борба с тероризма.*
Тъй като тероризмът често излиза извън националните граници, навременното и резултатно международно сътрудничество е незаменим инструмент в борбата на наказателната съдебна система срещу тероризма. Това сътрудничество включва , но не само, официална международна помощ, като екстрадиция и правна взаимопомощ. Определянето на централизиран орган може да бъде начин да се подпомогнат други държави при намирането на компетентния орган за изпращане на молби за помощ и за координиране на дейностите. Ефективността и резултатността на официалното международно сътрудничество могат да бъдат повишени

¹⁷ Много от международните конвенции, които са в сила днес, съдържат мерки за разширяване на сътрудничеството между държавите. Така например много от тях съдържат разпоредби, които ограничават приемливите основания за отказ на молба за екстрадиране. *UNCAC*, чл. 44; *UNTOC*, чл. 16; 1988; *Конвенция на ООН срещу наркотиците*, чл. 6; *Международна конвенция за предотвратяване терористични бомбени атентати*, членове 9 & 11, Oct. 24, 1995, 2149 U.N.T.S. 256 [наричана за краткост *Конвенция срещу терористични бомбени атентати*]; *Международна конвенция срещу вземането на заложници*, чл. 10, 17 декември 1979, 1316 U.N.T.S. 205 [наричана за краткост *Конвенцията за заложниците*]; *Конвенцията за ядрения тероризъм*, чл. 13. Други разпоредби гласят, че „Държавите – страни по конвенцията, следва да предоставят една на друга правна взаимопомощ в най-широк аспект при разследване, повдигане на обвинение и съдебно производство, със специални разпоредби за централен орган, който да обработва всички молби. *UNCAC*, чл. 46; *във връзка с Конвенцията за организираната престъпност*, чл. 18; 1988 *Конвенцията на ООН за наркотиците*, чл. 7.

по пътя на:

а) укрепване на централните власти, за да могат да реагират ефективно на молби за международна помощ;¹⁷ б) повишаване осведомеността на прокурорите и другите имащи отношение държавни служители за съответната национална и международна рамка и практики за екстрадиция и правна взаимопомощ; и с) укрепване взаимното разбирателство и доверие посредством мерки в тази посока, като се отчита, че съгласно приложимото международно законодателство, молбите за екстрадиция или взаимопомощ не може да се отказват на базата на неподходящи основания, включително заради политически мотиви.¹⁸

- Където е необходимо, международните договори и свързаните с тях национални закони следва да бъдат актуализирани и модернизирани. Освен това държавите биха могли /когато е възможно и необходимо/ да разработят нови инструменти за улесняване сътрудничеството между органите на съдебната власт в различните държави.¹⁹ В това отношение държавите следва да спазват международно правните си задължения, касаещи принципа на непринуждаване на бежанци да се връщат в страната, където ще бъдат преследвани, и забраната за мъчения и жестокости, нечовешко или унижително отношение. Централните власти, съдиите и прокурорите следва да бъдат обучени за всички аспекти на правната взаимопомощ и съдебното сътрудничество.
- В допълнение към официалните средства за сътрудничество по договорите за екстрадиция, договорите за правна взаимопомощ и следствените поръчки, чрез официалните контакти държавите следва да търсят начини за насърчаване на сътрудничеството по пътя на създаване на мрежи от следователи и прокурори, работещи срещу тероризма, като точки за контакт, за да се реализира ефикасен обмен на информация „в реално време“, съобразно съответните национални законови разпоредби. Едно такова гъвкаво сътрудничество се насърчава от международното законодателство и спомага за

¹⁸ Виж напр., Резолюция на СС/ООН 1373 (септември 2001), пар. 3(g), *Конвенция за терористични бомбени атентати*, чл. 11 и 12.

¹⁹ Например, държавите могат да обмислят 1) сключване на споразумения или договорености за използване на СРС извън националните граници, които да бъдат допускани в съдилищата им; б) Обмен на магистрати за свръзка и съдебни аташета без разлика от националното законодателство; и 3) дали съвместни разследващи екипи могат в конкретен случай и съгласно националното законодателство, да работят в интерес на международното сътрудничество в борбата с тероризма. Виж напр., *UNTOC*, чл. 19.

- функционирането на една ефективна наказателна съдебна система за борба с тероризма..²⁰
- *Добра практика 10: Разработване и използване на криминологични доказателства за определяне самоличността на участниците в терористични актове.* Използването на научно приемливи, зачитащи човешките права съвременни научни методи на криминологията е незаменим инструмент при разследванията на тероризъм. Тези методи могат да включват съвременен ДНК анализ, автоматичен анализ на отпечатащи от пръсти, балистичен анализ, анализ на остатъци от експлозиви, както и много различни други инструменти. Следва да се отчете, че криминологичните улики не винаги може да бъдат открити на местопрестъплението, като при липса на такива улики самоличността на извършителя може да се установи по други законни начини. С оглед увеличаване на вероятността такива подобни доказателства да бъдат открити, правоприлагащите и други органи, които първи реагират на местопрестъплението, следва да полагат максимални усилия да запазят местопрестъплението в непокътнат вид, така че да бъде извършен надлежен криминологичен оглед. Следва да се обмисли издаването на специални указания за тази цел. В конкретни случаи международната помощ може да се окаже полезна за осигуряване на местопрестъплението, както и за събирането, опазването и анализирането на криминологичните улики. Накрая, наличието на криминологични методи пряко подпомага спазването на човешките права, като по този начин се разширяват възможностите за установяване самоличността на заподозрените в тероризъм лица посредством непринудителни мерки.

²⁰ Приети са различни конвенции, съдържащи разпоредби, насърчаващи неформалното международно сътрудничество. Така например в *UNCAC* се посочва, че държавите-страни по нея, следва да предприемат ефективни мерки за подпомагане и /където е необходимо/ създаване канали на комуникация между техните компетентни органи, агенции и служби, за да улеснят сигурен и бърз обмен на информация, касаеща всички аспекти на криминалните престъпления. *UNCAC*, чл. 48; във връзка с *Конвенцията за организираната престъпност*, чл. 27; *1988 Конвенция на ООН за наркотиците*, чл. 9. Други разпоредби касаят обмен на информация с цел превенция на престъпления или споделяне на доказателства след извършване на престъпление. *Конвенция за превенция на незаконни действия, свързани с международното гражданско въздухоплаване*, чл. 18, 10 септември, 2010 [за краткост *Пекинска конвенция*] (“Всяка държава, страна по конвенцията, която има основания да смята, че предстои да бъде извършено престъпление по националното си законодателство, се задължава да предостави цялата имаща отношение към случая информация, с която разполага, на държавите, страни по конвенцията.”); *Конвенция за терористични бомбени атентати*, чл. 15 (“Държавите, страни по конвенцията следва да си сътрудничат в превенцията на /криминални/ престъпления като обменят точна и проверена информация съгласно националното си законодателство.”).

- *Добра практика 11: Мерки осъдените терористи да получат справедливо наказание и разработване на политики за престоя им в затвора и реинтеграцията им.* Ефективната система за престой в затвора на осъдените терористи е критично важна за резултатния отпор на тероризма от страна на наказателната съдебна система. Тази система следва да се погрижи наказанията да са такива, че да се пресече терористичната дейност, да се предотврати по-нататъшната радикализация на затворниците, да се предотврати насочването или организацията на терористични дейности от затвора и да се дерадикализират и реинтегрират затворниците в обществото, където това е възможно, като по този начин се намали риска от рецидив.
- Обвинените терористи следва да се охраняват сигурно по време на целия престой в затвора, което да отчита сериозността и потенциалната опасност за обществото, произтичаща от поведението им, като едновременно с това получават хуманно отношение и зачитане на техните човешки права.²¹ Опитът сочи, че някои осъдени терористи продължават да извършват терористична дейност по време на престоя си в затвора. Правителствата следва да предприемат мерки – като например пропорционални рестрикции на комуникация между осъдени терористи, с оглед предотвратяване на такава дейност.
- Държавите се насърчават да споделят помежду си имащ отношение към въпроса опит и информация за престоя в затвора и реинтеграцията на терористите. Държавите могат да се възползват от опита и информацията на правителства, които са успели в реинтеграцията на лица, осъдени за терористични престъпления, и начина, по който са убедени да се отрекат от насилието. За престъпниците, които биват освобождавани, следва да се предвидят мерки за тяхната реинтеграция в обществото. Такива мерки биха могли да включват строги условия за освобождаване под съдебен надзор /където се налага и при спазване на националното законодателство/.

²¹ Принципите и философията, залегнали в *Стандартните минимални правила на ООН за третиране на затворници*, резолюции 666 С (XXIV) и 2076 (LXII) на Икономическия и социален съвет, (31 юли, 1957 и 13 май, 1977), представляват полезни и гъвкави указания, които държавите да използват, когато решават какви условия за лишаване от свобода са подходящи за затворниците. Въпреки това обаче, както се посочва в самите *Правила*, „очевидно е, че не всички правила могат да бъдат приложени навсякъде и по всяко време.” На стр. 1, *Предварително съображение* 2. Така някои от предложените правила може би трябва да се модифицират, за да се защитим от онези, които продължават терористичните си актове от затвора.

В. Криминални престъпления

- *Добра практика 12: Криминализиране на терористичните престъпления съгласно приложимите международни конвенции и протоколи.* Макар държавите да имат различен подход към кодифицирането на терористичните престъпления в зависимост от своята правна традиция, те трябва да криминализират престъпленията, посочени в съответните международни правни инструменти за борба с тероризма, по които са страна, или които се изискват по силата на съответните резолюции на Съвета за сигурност на ООН като част от общата правна рамка за борба и превенция на тероризма.²² Освен това държавите, които не са страна по някои или всички тези международни инструменти, следва да обмислят присъединяването си към тях.²³ Адекватното включване в националното законодателство на международните разпоредби и задължения в борбата с тероризма представлява ключов елемент от всеобхватната и последователна антитерористична правна рамка, която е достатъчно прецизна да дава справедлива дефиниция на забранено поведение и да предпазва от потенциална злоупотреба с наказателните закони.

²² Някои свързани с тероризма престъпления вече попадат в обхвата на конкретни международни конвенции, изискващи от държавите, страни по тях, да криминализират такива деяния. *Виж напр.* Конвенцията за заложниците, бел. 10 горе, чл. 1 (криминализира вземането на заложници); *Конвенцията за терористичните бомбени атентати*, чл. 2 (незаконно е “доставянето[, поставянето[, изстрелването[, или взривяването[] на експлозив или друго незаконно устройство”); *Конвенцията за ядрения тероризъм*, чл. 2 (престъпление е да се произвежда, притежава или използва радиоактивен материал или устройство, или да се нанасят щети на ядрен обект).

²³ Виж, резолюция на СС на ООН 1373 пар. 3(d).

- *Добра практика 13: Криминализиране заговорниченето, склоняването и други подготвителни актове за тероризъм.* Криминализирането на подготвителни актове, като заговорничене, набиране на средства за тероризъм, набирането на терористи, планирането и обучението, особено преди извършване на терористичен акт, е жизнено важно за ефективната превенция от страна на наказателното правораздаване за борба с тероризма. Ако се търси намаляване на риска от терористично насилие и предотвратяване на терористични атентати, властите трябва да са в състояние да насочат вниманието си върху активна намеса още когато заподозрените терористи са на етап планиране и подготовка. Макар и да има различия в отделните държави как точно се дефинират тези престъпления (напр. членуване в терористична организация, управление дейността на терористични организации, склоняване, подбуждане или набиране на хора) криминализирането на подготвителните действия ще помогне до голяма степен намесата на ранен етап. Дефинирането на заговора или престъпното сдружаване като престъпления, което забранява споразуменията за извършване на престъпления, свързани с тероризъм, съществено улеснява ранната интервенция. За консумиране на такива престъпления не е необходимо да се направи опит или да се извърши терористичен атентат, достатъчно е да е налице договорка или подготовка по някакъв начин. При криминализирането и преследването на тези деяния държавите следва напълно да спазват правата на лицата за свобода на словото, свобода на вероизповеданията и свобода на сдружаване.
- *Добра практика 14: Криминализиране на опитите за извършване и помагачество на терористични деяния.* По същия начин държавите следва да приемат закони, с които се криминализират опитите за извършване или помагачеството на терористични престъпления.²⁴ Криминализирането на опитите, дори и когато престъпникът в крайна сметка не успее да извърши престъплението, е от съществена важност за превантивната функция на една наказателна съдебна система.

²⁴ Международните конвенции обикновено криминализират всеки опит за извършване на престъпление, което влиза в обхвата на въпросната конвенция. Виж *UNCAC*, чл. 27.2; *Конвенцията за терористичните бомбени атентати*, чл. 2.2; *Конвенцията за заложниците*, чл. 1.2; *Конвенцията за геноцида*, чл. 3(d); Устава на Международния трибунал за бивша Югославия *ICTY*, чл. 4.3; Устава на Международния трибунал за Руанда *ICTR*, чл. 2.3. Същите тези международни конвенции често криминализират участието в престъпление като съучастник. Виж *UNCAC*, чл. 27.1; *Конвенцията за терористичните бомбени атентати*, чл. 2.3; *Конвенцията за заложниците*, чл. 1.2; *Конвенцията за геноцида*, чл. 3(e) (наказуемо е и „съучастничеството в геноцид“); Устав на *ICTY*, чл. 4.3 (наказуемо е и „съучастничеството в геноцид“); Устав на *ICTR*, чл. 2.3 (наказуемо е и „съучастничеството в геноцид“).

- *Добра практика 15: Криминализиране на финансирането на тероризма.* Предотвратяване финансирането на деянията на терористите и терористичните организации е основен компонент на всяка успешна антитерористична стратегия и задължително изискване съгласно редица резолюции на Съвета за сигурност на ООН.²⁵ Държавите следва да въведат закони, които криминализират финансирането на тероризма съгласно Международната конвенция за предотвратяване финансирането на тероризма, и се приканват да изпълняват препоръките на Работната група за финансово действие (FATF) за криминализиране финансирането на тероризма.²⁶ Съгласно съответните резолюции на Съвета за сигурност на ООН следва да се въведат и прилагат процедури и подходящи механизми за замразяване, изземване и конфискация на терористични активи и средства, използвани или предназначени да бъдат използвани за целите на финансиране на тероризма.

Заклучение: Изграждане на капацитет

Жизнено важно е държавите да си съдействат за изграждане на необходимия капацитет за борба с тероризма посредством наказателната съдебна система. Съответно държавите следва най-напред да разполагат с една съвременна, справедлива и добре работеща наказателна съдебна система, която представлява основата за твърд отпор на тероризма посредством наказателното правораздаване. Следователно изграждането на капацитет е сърцевината на една ефективна програма за борба с тероризма. Настоящата Работна група призовава всички държави и имащите отношение международни органи да вземат участие в тези усилия.

Програмите за изграждане на капацитет следва да бъдат разработени така, че да гарантират правоприлагащите органи и представителите на съдебната власт да разбират и прилагат добрите практики, посочени по-горе, които са в съответствие с техните законодателни изисквания и обстоятелства. Освен това, прилагането на законите за борба с тероризма следва да става в рамките на спазване на човешките права и утвърждаване върховенството на закона и доброто управление.

²⁵ Виж напр. Рез. На СС/ООН 1267 (1999); Рез.на СС/ООН 1373 (2001).

²⁶ Наред с Международната конвенция за предотвратяване финансирането на тероризма съществуват и други международни конвенции, които също забраняват дейността на онези, които „информирано финансират“ престъпления, посочени в дадената конвенция. Виж *Конвенцията за терористичните бомбени атентати*, чл. 15; във връзка с *Конвенцията за ядрения тероризъм*, чл. 7.1.

Държавите се приканват да предоставят предложения за предоставяне и молби за искане на помощ пред административното звено на Глобалния форум за борба с тероризма GCTF, като използват формуляра в приложението към настоящия меморандум, с оглед подобряване сътрудничеството за изграждане на капацитет за борба с тероризма по начин, който максимално съответства на приоритетите и правните системи, както и на конкретните обстоятелства във всяка държава. Съпредседателите на Работната група, съвместно с административното звено на Глобалния форум за борба с тероризма GCTF, ще предоставят молбите и предложенията за съдействие на вниманието на всички членове на работната група своевременно и редовно.

Работната група отчита, че никоя държава не е длъжна да предлага или да търси съдействие. Предложенията или молбите за такова са резултат от суверенното решение на всяка държава на базата на нейната правна система, приоритети, нужди и обстоятелства.

Работната група препоръчва държавите да обмислят ориентирането на усилията си за изграждане на капацитет за борба с тероризма съобразно следните принципи:

Използване на изброените добри практики като инструмент за насочване усилията по изграждане на капацитет: Работната група приканва всички държави да обмислят използването на Добрите практики като незадължителни указания за изпълнение дейностите по подпомагане изграждането на капацитет за борба с тероризма. Държавите следва да имат предвид, че посочените по-горе добри практики могат да бъдат актуализирани с течение на времето, за да се вземе предвид опита на държавите от използване на системата за наказателно правораздаване в борбата и превенцията на тероризма.

Засилване фокуса върху институционалното развитие. Ефективните усилия за борба с тероризма – и за активни разследвания – често пъти ще изискват реформи и по-голяма професионализация и специализация на органите на наказателното правораздаване.²⁷

По-нататъшна междуправителствена координация. Както бе отбелязано по-горе, една от основните пречки пред ефективното разследване и съдебно преследване често се явява отсъствието на координация, сътрудничество и обмен на информация между органите на реда правоприлагащите органи, разузнаването и прокуратурата. Насърчаването на институционални механизми, като например междуведомствени работни групи, за координация между отделните държавни ведомства е ключът към преодоляването на тези пречки.

Насърчаване развиването на умения и специализиран опит. Както бе отбелязано по-горе, за да могат да използват успешно системата на наказателно правораздаване в борбата срещу тероризма, държавите следва да обмислят изграждане на професионални кадри и специалисти във всеки един от компонентите на системата на наказателно правораздаване.²⁸ Предвид все по-комплексния и високо специализиран характер на разследването и съдебното преследване на тероризма, държавите могат да извлекат голяма полза от това на служителите от правоприлагащите органи, на съдиите и прокурорите да се предостави специализирано обучение за борба с тероризма и възможност да придобият умения за разработване и приложение на посочените по-горе инструменти по един резултатен начин. Предвид международния характер на терористичната заплаха, специализираният опит в международното сътрудничество, както и изграждането на ефективни централни органи, са фактори от изключително важно значение.

²⁷ Някои международни конвенции изискват специализирани органи за решаване на конкретен проблем. *UNCAC* например твърди, че всяка държава, страна по нея, следва да „гарантира наличие на орган/ органи или лица, специализирани в борбата с корупцията посредством правоприлагащите органи. На такъв орган/органи или лица следва да се гарантира необходимата независимост. ... да бъде в състояние да изпълнява задълженията си ефективно и без неправомерно влияние. Тези лица или служители в такива органи следва да са преминали съответно обучение и да има ресурси за изпълнение на задълженията си.” *UNCAC*, чл. 36.

²⁸ В Глобалната стратегия за борба с тероризма на ООН, Общото събрание отчита, че държавите могат да се нуждаят от помощ за развитие и поддържане на ефективна и основана на върховенството на закона система за наказателно правораздаване” и ги призовава „да се възползват от техническата помощ, предоставяне, между другото от Службата на ООН по наркотиците и престъпността.” Стратегия на ООН,

План за действие, Раздел 4, пар. 4. Наред с това конвенциите на ООН отчита важноста на специализираното обучение в целия спектър на системата на наказателно правораздаване. „Всяка държава, страна по конвенциите, следва да разработи, приложи и усъвършенства конкретни програми за обучение на своите служители от правоприлагащите органи, включително прокурори, магистрати и митнически служители, както и други, натоварени с превенция, откриване и контрол срещу престъпленията, попадащи в обхвата на настоящата конвенция.” *UNTOC, чл. 29.*