



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
10 October 2023
Russian
Original: English

Семьдесят восьмая сессия

Пункт 71 b) повестки дня

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Поощрение и защита прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом

Записка Генерального секретаря*

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Финнуалы Ни Элан, представленный в соответствии с резолюцией [72/180](#) Ассамблеи и резолюцией [49/10](#) Совета по правам человека.

* Настоящий доклад был представлен позже установленного срока, с тем чтобы отразить в нем самую свежую информацию.



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

Влияние, оказываемое контртеррористическими мерами на гражданское общество и гражданское пространство, и заключение под стражу по контртеррористическим мотивам

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом представляет основные выводы и аналитические выкладки из глобального исследования о влиянии контртеррористических мер на гражданское общество и гражданское пространство. Это исследование и отраженные в нем данные были опубликованы в июне 2023 года после глобального консультативного процесса. Сбор и компоновка данных происходили в виде партиципативного процесса, который возглавлялся гражданским обществом и складывался из 13 консультаций с гражданским обществом в разных регионах, 110 письменных откликов (78 из которых поступило от гражданского общества) и 2 опросов среди гражданского общества.

В глобальном исследовании документально показаны неослабевающие ограничения, налагаемые во всех регионах на гражданское пространство, и высвечена их прямая связь с регуляторными и институциональными методами, практикуемыми при борьбе с терроризмом и при предотвращении насильственного экстремизма и противодействии ему. В настоящем докладе Специальный докладчик излагает пять ключевых выводов, касающихся условий, особенностей и последствий систематического злоупотребления такими методами: а) гражданское общество сталкивается с непростыми и усложняющимися проявлениями злоупотребления мерами и методами, относящимися к борьбе с терроризмом и к предотвращению насильственного экстремизма и противодействии ему, что отчасти связано со всё большим разрастанием национальной, региональной и глобальной архитектуры, занимающейся борьбой с терроризмом, предотвращением насильственного экстремизма и противодействием ему, а также обеспечением безопасности; б) многочисленность описываемых мер является последовательной и постоянной; кроме того, отдельные проявления региональной специфики в деятельности по борьбе с терроризмом и по предотвращению насильственного экстремизма и противодействии ему проистекают из региональных партнерств, отношений с донорами и многосторонних программ по оказанию технической помощи и наращиванию потенциала; в) когда государства вводят меры по борьбе с терроризмом или по предотвращению насильственного экстремизма и противодействии ему, они вступают в сферу исключительности, где распространен дефицит по части прав человека и, как правило, не действуют обычные нормы, обеспечивающие надлежащую правовую процедуру и процессуальную защиту, что порождает устойчивую подверженность дальнейшим и многоуровневым нарушениям прав человека; г) злоупотребления зачастую дискриминационны и направлены против религиозных, этнических и культурных меньшинств, женщин, девочек, лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и гендерно вариативных людей, автохтонных сообществ и других слоев населения, которые исторически подвергались дискриминации; д) мониторинг законов и программ по борьбе с терроризмом или по предотвращению насильственного экстремизма и противодействии ему, оценка таких законов и программ и/или независимый надзор за ними носят ограниченный характер, и в целом фактов привлечения к

ответственности за ущемление прав человека, совершаемое в контртеррористическом контексте, насчитывается мало либо не насчитывается вовсе.

В настоящем докладе Специальный докладчик также делится выводами по итогам своих технических визитов в Соединенные Штаты Америки и в центр содержания под стражей на военно-морской базе Соединенных Штатов в заливе Гуантанамо (Куба), а также на северо-восток Сирийской Арабской Республики. Она разбирает несколько юридических вопросов, включая вопрос о международно-правовой ответственности в связи с массовым и произвольным заключением примерно 70 000 человек в различные центры содержания под стражей на северо-востоке Сирийской Арабской Республики. Специальный докладчик особо останавливается на грубых и систематических нарушениях прав человека, с которыми сталкиваются дети и за которыми потенциально стоят тяжкие преступления.

I. Введение

1. Настоящий доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Финнуалы Ни Элан представляется в соответствии с резолюцией 72/180 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 49/10 Совета по правам человека. В своем докладе Специальный докладчик анализирует влияние контртеррористических мероприятий на гражданское общество и гражданское пространство, непосредственно опираясь при этом на глобальное исследование, опубликованное ею в июне 2023 года.

2. Специальный докладчик излагает весь спектр своей деятельности, а в заключение разбирает вопрос об ответственности за серьезные нарушения международного права, возникающие из-за продолжительного, массового и произвольного пребывания людей, в первую очередь детей, в различных местах содержания под стражей на северо-востоке Сирийской Арабской Республики.

II. Деятельность Специального докладчика

3. Специальный докладчик уделяла приоритетное внимание устойчивому взаимодействию с различными государствами-членами и региональными группами. 13–20 января 2023 года у нее состоялся страновой визит в Боснию и Герцеговину, а 3–12 июля 2023 года — объединенный тематический визит в Германию и Северную Македонию, посвященный репатриации, реинтеграции и уголовному преследованию лиц, возвращающихся с северо-востока Сирийской Арабской Республики.

4. Специальный докладчик рассматривала вопросы, возникающие на стыке таких предметов, как новые технологии, контртеррористическая деятельность и права человека, в частности в своем докладе о правочеловеческом измерении разработки, применения и передачи новых технологий в контексте борьбы с терроризмом, а также предотвращения насильственного экстремизма и противодействия ему (A/HRC/52/39) и в своем позиционном документе по вопросу о глобальном регулировании торговли шпионящим программным обеспечением контртеррористического назначения¹. В июне 2023 года она присутствовала на конференции «RightsCon» в Коста-Рике, на которой ею была подтверждена необходимость обязательного и глобального регулирования индустрии, производящей шпионящие программы.

5. Специальный докладчик выпустила несколько позиционных документов и множество сообщений, которые были посвящены нарушениям прав человека, совершаемым при противодействии финансированию терроризма, включая позиционный документ, касающийся контртеррористического регулирования краудфандинга, виртуальных активов и новых платежных технологий. Она продолжила тесно взаимодействовать с Группой разработки финансовых мер (ФАТФ) и присутствовала на ее Консультативном форуме частного сектора, состоявшемся в Вене в мае 2023 года.

6. Специальный докладчик совершила технический визит в Соединенные Штаты Америки и в центр содержания под стражей на их военно-морской базе в заливе Гуантанамо (Куба), что ознаменовало собою первый официальный

¹ Fionnuala Ní Aoláin, Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, “Global regulation of the counter-terrorism spyware technology trade: scoping proposals for a human-rights-compliant approach”, position paper, 2023.

визит эксперта Организации Объединенных Наций на этот объект. Данный визит происходил на протяжении трех месяцев и был посвящен трем компонентам: а) права жертв террористических нападениях 11 сентября 2001 года; б) права лиц, содержащихся под стражей на объекте в заливе Гуантанамо; в) права лиц, содержащихся там ранее. Специальный докладчик встречалась с жертвами террористических нападениях 11 сентября, людьми, пережившими эти нападения, и их родственниками. Она приветствовала открытое и конструктивное стремление правительства Соединенных Штатов способствовать этому техническому визиту, подтвердив фундаментальную важность доступа ко всем местам содержания под стражей без исключения.

7. Специальный докладчик констатировала, что террористические нападения 11 сентября представляют собой преступление против человечности. Она положительно оценила значительную законодательную, социальную, символическую и финансовую поддержку, оказываемую жертвам терроризма, но заметила сохраняющиеся пробелы, в том числе применительно к праву на возмещение ущерба, например по части всеобъемлющих законодательных положений, которые обеспечивали бы долгосрочную защищенность и надежность компенсации, получаемой жертвами, и полагающегося им медицинского обслуживания. Она высказалась в поддержку прав жертв и констатировала, что самым значительным препятствием к реализации прав жертв на справедливость и на привлечение виновных к ответственности является применение пыток. Пытки — это предательство прав жертв.

8. В ходе визита были удовлетворены все запросы Специального докладчика на получение доступа к местам содержания под стражей и к заключенным туда лицам, в том числе как «высокоценным», так и «не высокоценным». Она также встречалась с военным и гражданским персоналом, персоналом военных комиссий и адвокатами. Каждый задержанный, с которым она встречалась, продолжает жить под неослабным гнетом, порождаемым рендичией, пытками и произвольным удержанием. Отмечая значительные улучшения материальных условий содержания, Специальный докладчик выразила тем не менее серьезную озабоченность по поводу продолжающегося заключения 34 (на тот момент) мужчин и систематического произвола, который пронизывает их повседневную жизнь, вызывая у всех них без исключения крайнюю незащищенность, страдание и тревогу. Она пришла к выводу, что совокупность воздействия и бездействия по отношению к задержанным оборачивается кумулятивным и комбинированным эффектом для их достоинства и основных прав и достигает уровня жестокого, бесчеловечного и унижительного обращения по смыслу международного права. Кроме того, Специальный докладчик встречалась с репатрированными и переселенными задержанными и их семьями, а также с государственными служащими в других странах. Что касается бывших задержанных, которые репатрированы или переселены, то у Специального докладчика сохраняется сильная озабоченность тем, что громадному большинству из них не хватает средств и поддержки на то, чтобы вести достойную жизнь, имея возможность рассчитывать на правосубъектность, охрану здоровья, образование, жилье, воссоединение с семьей и свободу передвижения. Должна быть создана адекватная система надзора и возмещения ущерба для тех, кто пострадал от систематически практикуемых методов рендичии и истязания. Специальный докладчик озвучила имеющиеся сомнения в адекватной защищенности тех, кого освобождают из-под стражи, от выдворения, в том числе в настоящее время, и подчеркнула обязательства принимающих государств, равно как и сохраняющиеся обязательства правительства Соединенных Штатов в отношении лиц, которых оно пытало и произвольно задерживало. Она подчеркнула отсутствие срока давности за пытки — одно из

тягчайших преступлений, предусматриваемых в международном праве и с отращением воспринимаемых сообществом наций.

III. Презентация глобального исследования о влиянии контртеррористических мер на гражданское общество и гражданское пространство²

A. Введение

9. Гражданское общество играет чрезвычайно важную роль в обеспечении благополучия, динамичности, разнообразия и функционирования всех обществ. Наложение неоправданных ограничений на гражданское общество пагубно сказывается на долгосрочных стратегиях борьбы с терроризмом и предотвращения насилия, а также на приоритетах государственного управления, устойчивого развития, миростроительства, гендерного равенства и разрешения конфликтов.

10. Несмотря на достоинства и выгоды культивирования гражданского общества и гражданского пространства, в последние десятилетия они сталкивались по всему миру с серьезными вызовами. Сегодня в странах с открытым гражданским пространством проживает лишь 3,2 процента мирового населения, тогда как 11,3 процента проживает в странах, где гражданское пространство сузилось, 14,9 процента — в странах, где его функционирование затруднено, 42,2 процента — в странах, где оно подавляется, и 28,5 процента — там, где оно закрыто³. В глобальном исследовании о влиянии контртеррористических мер на гражданское общество и гражданское пространство Специальный докладчик, опираясь на свой доклад Совету по правам человека за 2019 год (A/HRC/40/52), изучила вопрос о том, как соотносятся друг с другом распространение контртеррористических норм, деятельность институтов после событий 11 сентября и сужение гражданского пространства, и подтвердила выносливость, потенциал и новаторство гражданского общества перед лицом колоссальных вызовов.

11. Специальный докладчик начала с тщательного изучения всё разрастающейся архитектуры, призванной бороться с терроризмом, а также предотвращать насильственный экстремизм и противодействовать ему, и изложила замечания по критически значимым темам, определяющим спектр того влияния, которое меры по борьбе с терроризмом и по предотвращению насильственного экстремизма и противодействию ему оказывают на гражданское общество и гражданское пространство. Она также развернуто описала «сборник злоупотреблений», включающий разнообразные меры: судебный харассмент и нарушение норм справедливого судопроизводства; введение административных мер, не сопровождаемых процессуальными гарантиями; ненадлежащее использование и применение мер по противодействию финансированию терроризма; причинение гуманитарного вреда и ущемление прав человека в результате введения санкций и внесения в санкционные перечни; превращение новых технологий в оружие против гражданского общества. В «сборнике», освещаемом в глобальном исследовании, представлены уникальные выводы и данные, которые конкретно характеризуют тенденции, отмеченные правительствами, гражданским обществом и международным сообществом, в том числе механизмами

² Если не указано иное, источником всех приводимых сведений является это глобальное исследование (см. *Global Study on the Impact of Counter-terrorism on Civil Society and Civic Space*; имеется по адресу https://defendcivicspace.com/wp-content/uploads/2023/06/SRCT_GlobalStudy.pdf).

³ *Global Study* (со ссылкой на CIVICUS Monitor, “Civic space in numbers”; имеется по адресу <https://monitor.civics.org/facts/> (дата обращения: 28 мая 2023 года)).

специальных процедур Организации Объединенных Наций, и результаты самостоятельного изучения предмета. Притом что все темы, затронутые в глобальном исследовании, отражены в настоящем докладе, с детальными выводами и наблюдениями можно ознакомиться в полной версии исследования.

В. Сборник злоупотреблений

1. Судебный харассмент и нарушение норм справедливого судопроизводства

12. В разных юрисдикциях раз за разом ссылаются на необходимость бороться с терроризмом, а также предотвращать насильственный экстремизм и противодействовать ему как на оправдание того, что гражданское общество подвергается судебному харассменту и становится мишенью для широкого спектра уголовно-правовых, гражданских и административных мер. Проблема судебного харассмента затрагивалась в примерно 62 процентах изученных сообщений, отправленных специальными процедурами.

13. Респонденты, участвовавшие в глобальном исследовании, передавали, что меры судебного харассмента нацеливаются не только на работников гражданского общества и на их доноров и партнеров, но и на бенефициаров и родственников. У задокументированных проявлений причиняемого вреда была выраженная гендерная дифференциация. Таргетировались и дети, иногда едва достигшие 13-летнего возраста: их подвергали произвольному аресту, заключению под стражу и уголовному преследованию под предлогом борьбы с терроризмом, что идет вразрез с особым статусом детей и обязательным минимумом средств защиты, полагающимся детям по международному праву.

14. Эксперты специальных процедур Организации Объединенных Наций часто обнаруживают, что людей подвергают под контртеррористическими лозунгами насильственному исчезновению и произвольному задержанию, зачастую без предъявления каких-либо официальных обвинений, после чего эти люди становятся жертвами пыток, жестокого обращения и/или внесудебных казней. В 35 процентах материалов, представленных к глобальному исследованию, рассказывалось о предположительных случаях произвольного задержания в контртеррористическом контексте, в 27 процентах — о предположительных случаях пыток и жестокого обращения в связи с борьбой с терроризмом, а также предотвращением насильственного экстремизма и противодействием ему, а в 16 процентах — о случаях внесудебных казней.

15. Эти и другие задокументированные случаи не являются единичными инцидентами, а зачастую проистекают из ангажированности судебной системы и укоренения чрезвычайных и исключительных полномочий и процедур, которые иногда кодифицируются путем создания специальных судов по делам о терроризме и нередко характеризуются тем, что полномочия, признаваемые за специализированными механизмами по правам человека, урезаются либо сводятся к нулю.

16. Обычным явлением становятся также несоразмерно суровые приговоры, объясняемые как бы исключительным характером деятельности по борьбе с терроризмом, по предотвращению насильственного экстремизма и противодействию ему, а также вообще по обеспечению национальной безопасности: назначаемое наказание варьируется от более чем 15-летнего тюремного заключения до пожизненного или же доходит до смертной казни⁴. Респонденты также

⁴ Обзор заключительных замечаний Комитета по правам человека показывает, что в них упомянуто 16 приговоров, в которых шла речь о применении смертной казни, и что доля

назвали много ситуаций, когда детям, обвиняемым в терроризме или насильственном экстремизме, грозят такие же приговоры, как и взрослым, и когда дети заключаются под стражу из-за их «связанности» со взрослыми, подозреваемыми в терроризме. Кроме того, некоторые респонденты назвали случаи, когда людей подвергали длительному содержанию под стражей после отбытия ими и без того несоразмерно сурового наказания.

17. Несмотря на вызовы, с которыми приходится во многих случаях сталкиваться в деле обеспечения правильного управления и верховенства закона, имеются многообещающие примеры того, как судебные органы сопротивляются злоупотреблениям. Например, в Гондурасе, Индии, Кении, Нигере и Тунисе происходило освобождение или оправдание правозащитников, против которых были выдвинуты несправедливые обвинения.

2. Напластование административных мер, не сопровождаемых процессуальными гарантиями

18. Многогранные и многоуровневые уголовно-правовые, гражданские, административные и иные меры судебного и внесудебного характера, применяемые для борьбы с терроризмом, оборачиваются глубоким кумулятивным эффектом. Судя по данным, собранным для глобального исследования, на передний план выступают две формы административных мер: а) административно-процессуальные требования, которые внешне могут выглядеть нейтральными, поскольку в равной степени затрагивают все некоммерческие организации или всех акторов гражданского общества, но на практике непропорционально сильно сказываются на небольших низовых организациях, структурах гражданского общества, возглавляемых женщинами, и структурах гражданского общества, расположенных в исторически маргинализованных сообществах или представляющих такие сообщества, поскольку власти нередко считают их «подозрительными» по определению; б) конкретные административные меры, которые объясняются борьбой с терроризмом либо предотвращением насильственного экстремизма и противодействием ему и нацеливаются против лиц, предположительно связанных с терроризмом или насильственным экстремизмом либо симпатизируют этим явлениям. Обе категории мер выглядят широко распространёнными, хотя надежных кросс-национальных данных не имеется.

19. Что касается распространения государственного и местного административного регулирования некоммерческих организаций и акторов гражданского общества, то эффективное администрирование, бесспорно, позволяет удовлетворять важные запросы в таких сферах, как транспарентность, подотчётность и действенность. Однако приводимые в глобальном исследовании данные показывают, что возросшая зарегламентированность административных мер сопровождается в разных регионах неоправданной обременительностью и дискриминацией, сказываясь на полноценности жизни того или иного общественного объединения, включая свободу слова, религиозные обряды и право на участие в публичных делах. Респондентами было сообщено много случаев, когда организации ликвидировались из-за невозможности функционировать по той причине, что они не сумели представить подходящую документацию или отчетность, из-за финансовых сложностей при открытии банковских счетов и пользовании ими, а также из-за замораживания активов и адресных финансовых санкций — мер, применение которых очень часто не сопровождается соблюдением процессуальных и материально-правовых норм о надлежащей правовой процедуре. Среди рассмотренных Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении

дел, в которых фигурировали контртеррористические меры против гражданского общества, составляет 18,8 процента.

женщин сообщений, в которых шла речь о неоправданной строгости при регулировании и регистрации структур гражданского общества, доля случаев, когда вводимые ограничения мотивировались борьбой с терроризмом, составляла 57,6 процента.

20. Представленная для исследования информация демонстрирует применение административных мер против самых разных акторов гражданского общества: тут и адвокаты, и религиозные учреждения (включая церкви и мечети), и гуманитарные организации. Согласно обзору литературы о контртеррористических мерах, затрагивающих гуманитарных акторов, который был проведен организацией «InterAction» в 2020 году, в 53 процентах каталогизированных случаев меры, которым подвергались такие акторы, затрагивали их функционирование, что, вероятно, создавало непосредственные препятствия для доставки гуманитарной помощи⁵.

21. Механизмы Организации Объединенных Наций по правам человека и респонденты, участвовавшие в глобальном исследовании, задокументировали случаи, когда под контртеррористическими лозунгами происходило запрещение или ограничение поездок и устраивались пограничные досмотры, что осуществлялось как на основании общих уголовно-правовых полномочий, так и на основании независимых от этого административных полномочий. В любой из этих форм интрузивные меры пограничного контроля и ограничения на поездки представляют глубоко тревожиться по поводу ущемления прав человека, выражающегося в расовом и религиозном профайлинге, который равнозначен дискриминационному использованию дискреционных полномочий против определенных групп общества. Хотя административные процедуры на пограничных пунктах (например, остановка и обыск, дополнительная проверка и допрос в аэропортах) могут, по крайней мере поначалу, показаться менее интрузивными, чем арест, все такие действия высвечивают уязвимость, порождают стигматизацию и обрекают акторов гражданского общества на более придирчивое отношение и другие формы посягательства на их права. Примечательно, что среди сообщений, которые поступили Совету по правам человека и Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин и касались запретов, доля случаев, в которых шла речь о запрещении поездок для женщин под лозунгом борьбы с терроризмом, составляла 33,3 процента. Средства правовой защиты от таких запретов малы и недоступны.

22. Государства прибегают также к таким мерам, как высылка, депортация, отзыв вида на жительство и лишение гражданства (когда это инициируется властями государства) по мотивам борьбы с терроризмом, а также предотвращения насильственного экстремизма и противодействия ему. Лишение гражданства является особенно экстремальной мерой, чье применение во многих странах облегчается в той или иной степени совокупностью законодательных актов, административных мер, политических решений и институциональных методов, действующих на национальном уровне.

23. Под лозунгами борьбы с терроризмом, а также предотвращения насильственного экстремизма и противодействия ему некоторыми государствами инициированы, кроме того, запреты или ограничения на трудоустройство, равно как и ограничения на пользование общественными благами, что причиняет людям значительный вред в дальнейшем. Правительства прибегают также к введению комендантского часа, домашним арестам и ограничениям на передвижение, чтобы не допускать гражданское общество в определенные районы, что существенно сказывается на семейной и профессиональной жизни. По отношению к

⁵ *Global Study* (со ссылкой на InterAction (2021)).

жителям, подозреваемым в поддержке террористических групп, применялись также такие формы адресного или коллективного наказания, как выселение с земли и снос домов, что несоразмерно сильно ударяло по людям, находящимся в уязвимом положении, включая коренные народы и этнические, религиозные и другие меньшинства.

24. Использование любой из вышеупомянутых административных мер или их сочетания способно открывать шлюз для наплыва разного рода других акций правового вмешательства, и оно, как правило, никогда не становится единичным столкновением с государственной властью, а нарастает вокруг точек настойчивого вторжения. При этом сведения, используемые в обоснование административных мер, подпадают обычно под ограничения, диктуемые национальной безопасностью, т. е. полному разглашению они преданы не будут, что, в свою очередь, сужает для адвокатов возможность вдумчиво ознакомиться с доказательной базой введенных мер и затрудняет реализацию права на полное и значимое юридическое представительство. В результате тягостное ярмо, затягиваемое на человеке административной мерой, может иметь для него чрезвычайные последствия.

3. Ненадлежащее использование и применение мер по противодействию финансированию терроризма

25. В разных регионах к правозащитникам, работникам гуманитарной сферы, политическим диссидентам, журналистам, адвокатам, религиозным лидерам, защитникам окружающей среды, мигрантам и другим акторам гражданского общества применяются меры из области противодействия финансированию терроризма. К числу таких мер относятся требования по регистрации некоммерческих организаций и представлению ими отчетности, а также целый ряд превентивных, дисциплинарных и правоприменительных мер, таких как роспуск, надзор, рейды в офисах, замораживание активов, банковский дерискинг и судебное преследование. Нередко стимулом к введению таких мер является для государства необходимость соблюдать глобальные правила, в том числе вытекающие из стандартов «мягкого права» ФАТФ.

26. Намеренно или нет, но многие вовлеченные стороны грешат тем, что в своем стремлении противодействовать финансированию терроризма они перестраховываются, зачастую бездоказательно презюмируя, что некоммерческий и благотворительный сектор в целом подвержен высокому риску, и принимая неоправданные, несоразмерные и дискриминационные меры. Правовые, политические, экономические, репутационные и культурные последствия, которыми неоправданные меры, призванные противодействовать финансированию терроризма, оборачиваются не только для организаций гражданского общества и их деятельности, но и для их персонала (вместе с его семьями), бенефициаров и сообществ, хорошо задокументированы, и они порождают не только серьезную тревогу за права человека, но и практические вопросы относительно эффективности таких мер.

27. Отправной точкой для разработки любой меры по противодействию финансированию терроризма должна быть оценка риска, чреватого финансированием терроризма. Оценки рисков являются неперенным условием обеспечения того, чтобы вводимая мера была необходимой, соразмерной и согласующейся как с международным правом прав человека, так и с подходом ФАТФ, опирающимся на выяснение риска. На практике оценки рисков редко характеризуются достаточной регулярностью проведения, конкретикой или степенью консультаций с общественностью. Начали появляться отдельные удачные наработки, когда оценки проводятся в сотрудничестве с различными затрагиваемыми

сторонами и при их участии, однако большинство респондентов из гражданского общества, участвовавших в глобальном исследовании, заявило, что в странах, где они функционируют, секторальная оценка рисков не проводилась. Когда респонденты сообщали всё же о существовании оценки рисков в некоммерческом секторе, они обычно с озабоченностью отмечали, что публичных консультаций было мало или не было вовсе и что в некоторых случаях гражданское общество проводило из-за этого собственную оценку рисков, при которой делались совершенно иные выводы, включая, например, вывод о том, что не были учтены действующие регуляторные требования и принимаемые некоммерческим сектором меры по самоуправлению. На ноябрь 2021 года по итогам 118 взаимных оценок только шесть юрисдикций были признаны соответствующими рекомендации ФАТФ № 8, которая предписывает подходить к некоммерческому сектору с позиций выяснения существующего там риска, чреватого финансированием терроризма.

28. Свои усилия в области противодействия финансированию терроризма многие государства сосредоточили на том, чтобы ограничить финансирование (как правило, иностранное финансирование) местных организаций гражданского общества, что может особенно ослабляюще действовать, например, на те организации, которые, специализируясь на такой проблематике, как женщины, гендерная идентичность и сексуальная ориентация, а также интересы этнических и религиозных меньшинств, зависят от иностранных доноров. В числе ограничений — запрещения или строгие рестрикции, мешающие некоммерческим организациям получать какие-либо средства из-за рубежа, требования регистрироваться в качестве «иностранных агентов» или же заранее получать у правительства разрешение на получение средств из-за рубежа и обложение таких средств налогами. Хорошо задокументировано также, что организации гражданского общества принуждаются к роспуску и лишаются регистрации со ссылкой на необходимость противодействовать финансированию терроризма. Случаи успешного обжалования и судебного пересмотра таких требований о регистрации и отчетности редки, хотя и появляются, в том числе в Нигерии и Франции.

29. Одну из центральных ролей в осуществлении мер по противодействию финансированию терроризма, затрагивающих гражданское общество, играли банки и финансовые посредники, которые, предпочитая «избегать риска вместо того, чтобы заниматься риск-менеджментом»⁶, вводили меры по дерискингу, выражавшиеся в прекращении либо том или ином ограничении их банковских и других деловых отношений с гражданским обществом. На каждых региональных консультациях, состоявшихся в рамках глобального исследования, участники приводили случаи, когда дерискинг (включая блокировку или значительное задерживание денежных переводов, а также закрытие банковского счета или невозможность его открыть) существенно сказывался на их способности функционировать и проводить основные мероприятия.

4. Ущемление прав человека и причинение гуманитарного вреда в результате введения санкций и внесения в санкционные перечни

30. В ситуациях, когда из-за террористической проблемы появляются санкции и составляются санкционные перечни, организации гражданского общества сталкиваются с разнообразнейшими проблемами, в том числе вызванными тем, как адресные контртеррористические санкции Организации Объединенных Наций применяются на национальном уровне, и тем, что ведение таких

⁶ “FATF clarifies risk-based approach: case-by-case, not wholesale de-risking” (October 2014). Имеется по адресу <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Rba-and-de-risking.html>.

перечней регулируется отечественными режимами, которые не состыкованы с международными и создают широкие возможности для злоупотреблений под предлогом противодействия терроризму. Прикрытием для злоупотреблений на национальном уровне часто служит то обстоятельство, что на глобальном уровне, в том числе в резолюциях Совета Безопасности, не ослабевает упор на обязательность борьбы государств с терроризмом. Ранее Специальный докладчик уже отмечала, что огульное занесение в санкционные перечни облегчилось благодаря расширенным критериям, введенным резолюцией [1617 \(2005\)](#) Совета Безопасности в рамках режима адресных санкций за терроризм⁷. В многочисленных материалах, представленных для глобального исследования, подчеркивалось негативное использование санкций и санкционных перечней для таргетирования гуманитарных акторов, действующих в конфликтных зонах, которое пагубно сказывалось на доступе к продовольствию, лекарствам, жилью и предметам первой необходимости, обеспечивающим выживание гражданского населения. Специальный докладчик приветствует тот факт, что агитационно-разъяснительная работа гражданского общества и документация по правочеловеческим и гуманитарным вопросам побудили Совет принять резолюцию [2664 \(2022\)](#), в которой он ввел лимитированное, но постоянно действующее изъятие из согласованных им предписаний о замораживании активов, рассчитанное на удовлетворение гуманитарных нужд. В соответствии с пунктом 4 этой резолюции государства-члены должны теперь оценивать, насколько воплощение ими в жизнь санкций Организации Объединенных Наций, включая (для целей исследования) режимы адресных контртеррористических санкций, соотнобразуются с этим изъятием.

5. Превращение новых технологий в оружие против гражданского общества

31. Развитие новых технологий обещает гражданскому обществу впечатляющие позитивные выгоды, открывая новые каналы для углубления связей и общения, продвигая новые образовательные и профессиональные возможности и позволяя повышать защищенность и результативность. Эти выгоды — когда они распределяются равномерно, транспарентно и без дискриминации — могут делать из технологий партнера в деле упрочения гражданского общества, а также поощрения и защиты гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав людей во всем мире. С другой стороны, различные проявления того, как новые технологические возможности задействуются во имя борьбы с терроризмом, а также предотвращения насильственного экстремизма и противодействия ему, выглядят фундаментальной угрозой для гражданского общества и значимости его участия.

32. Опираясь на данные из глобального исследования, Специальный докладчик в настоящем докладе анализирует, как разработка и внедрение новых технологий (позволяющих, например, вести слежку, модерировать контент, отключать Интернет, распознавать биометрию и черты лица и применять беспилотники) для целей борьбы с терроризмом, а также предотвращения насильственного экстремизма и противодействия ему привели к существенному сужению способности гражданского общества осуществлять свои основные права и заниматься своей основной правозащитной, гуманитарной и иной деятельностью. Выводы глобального исследования опираются на доклад, представленный Специальным докладчиком в 2023 году Совету по правам человека ([A/HRC/52/39](#)).

33. Повсеместное проникновение изощренной слежки за коммуникациями создает очевидные угрозы для прав акторов и организаций гражданского общества на неприкосновенность частной жизни и свободное выражение мнений, а также

⁷ См. [A/65/258](#), в частности пп. 53–58; [A/67/396](#); [A/73/361](#), п. 19; [A/HRC/34/61](#), пп. 17–20.

для таких смежных прав, как свобода собраний и ассоциаций и свобода исповедовать свою религию⁸. Многие респонденты, участвовавшие в глобальном исследовании, сообщили о пережитых ими случаях цифровой слежки и передачи их частных данных в разных точках Европы, Ближнего Востока, Африки, Латинской Америки⁹, Северной Америки и Азиатско-Тихоокеанского региона. Такие случаи вызывают среди гражданского общества глубокую озабоченность по поводу попустительского отношения к слежке и огласке данных, а также дефицита регулирования и должной осмотрительности со стороны как государств, так и частных компаний. Недостаточная регламентация частных фирм, занимающихся кибербезопасностью, вызывает большое беспокойство. Пагубное воздействие неконтролируемой и нерегулируемой слежки на гражданское общество ярко проявляет себя в сфере шпионящего программного обеспечения. В позиционном документе Специального докладчика по вопросу о глобальном регулировании торговли шпионящим программным обеспечением контртеррористического назначения развернуто рассказывается о неадекватности существующего регуляторного режима и определяется минимальный набор элементов для правозащитного подхода к специфической проблеме, порождаемой шпионящими программами.

34. В глобальном исследовании Специальный докладчик также фиксирует случаи, когда как бы в ответ на волнения, нередко используя в качестве предлога национальную безопасность, государства применяют в качестве механизма поддержания общественного порядка грубый инструмент — создание умышленных перебоев с Интернетом. Притом что интернет-доступ широко признается как незаменимое средство, способствующее широкому спектру прав человека, в 2020 году произошло (по данным организации «Access Now») 159 отключений Интернета в 29 странах, а в 2021 году — как минимум 184 отключения в 34 странах¹⁰. Громадное большинство таких перебоев приходится на относительно малочисленную группу стран: в 2021 году 85 отключений Интернета произошло в Джамму и Кашмире и 15 — в Мьянме.

35. Кроме того, Специальный докладчик рассматривает противоречивую практику использования систем биометрической слежки и привлекает внимание к угрозам для жизни, безопасности и частной жизни акторов гражданского общества, возникающим из-за злоупотреблений при использовании процессами сбора биометрических данных.

С. Значимое участие гражданского общества, архитектура Организации Объединенных Наций и роль механизмов Организации Объединенных Наций по правам человека

36. В глобальном исследовании Специальный докладчик проводит критический анализ текущего состояния дел в том, что касается значимого участия гражданского общества в усилиях по предотвращению терроризма и противодействию ему, в том числе по линии взаимодействия с государствами-членами, региональными кругами и Организацией Объединенных Наций. При этом, обращаясь к сведениям, которые задокументированы механизмами Организации Объединенных Наций по правам человека и показывают масштаб и размах нарушений, она выводит оттуда данные о влиянии, оказываемом на гражданское

⁸ Special Rapporteur, “Global regulation of the counter-terrorism spyware technology trade”, position paper, paras. 36–47.

⁹ Консультации с респондентами из Латинской Америки и Карибского бассейна, состоявшиеся в рамках глобального исследования.

¹⁰ См. <https://www.accessnow.org/keepiton>.

общество мерами по борьбе с терроризмом и по предотвращению насильственного экстремизма и противодействию ему.

1. Значимое участие гражданского общества

37. Тенденции злоупотреблений, выявленные в ходе глобального исследования, невозможно в полной мере разобрать без документального установления того, что они означают для фундаментальных прав гражданского общества на всемерное, равное и значимое участие в действующих у страны процессах принятия решений и управления, в том числе в таких сферах, как борьба с терроризмом и национальная безопасность. Нынешний уровень угрозы неприемлем, является совершеннейшим барьером для всякого участия и означает неприемлемый уровень риска для любого актора — и тем не менее партнеры из гражданского общества по-прежнему дают о себе знать, проявляя целеустремленность и веру в то, что стрелка сдвинется.

38. Круг проблем для гражданского общества этим не ограничивается: непостоянство является и динамика его отношений с акторами силового сектора. Силловые структуры (от разведывательных служб до министерств внутренних дел) — это зачастую не те места, где рады видеть гражданское общество. Участники сообщали о том, что инклюзии таких организаций гражданского общества, которые тесно связаны с правительством, сопутствует эксклюзия тех, кто озвучивает непохожую или критическую позицию. Во многих контекстах, где рассматриваются вопросы безопасности, правительства (а иногда и Организация Объединенных Наций) рассматривают участие гражданского общества как обременительное и малоприятное по большей части занятие «для галочки».

39. На национальном уровне нет способов, позволяющих быстро наладить значимое участие. Должно быть выстроено доверие. Государства должны как минимум заняться преодолением прошлых нарушений прав человека, совершенных силовым сектором, способствовать реформированию этого сектора и брать на себя конкретные обязательства по соблюдению в будущем практики, согласующейся с правами человека. Чтобы гражданское общество могло значимо участвовать в работе над обеспечением коллективной безопасности, оно должно быть защищено. Государства-члены не могут, с одной стороны, одобрять подключение гражданского общества к международным форумам, а с другой — убивать, калечить, похищать, произвольно задерживать и подвергать санкциям членов гражданского общества у себя дома. Выстраивание доверия требует налаживания уважительных отношений и должно подкрепляться конкретными и последовательными действиями.

40. На некоторых участках системы Организации Объединенных Наций вошло в практику вовлечение гражданского общества. Например, мандат Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») непосредственно настраивает ее на общение с феминистскими движениями гражданского общества в рамках системы Организации Объединенных Наций. Напротив, те участки Организации Объединенных Наций, которые посвящены борьбе с терроризмом, традиционно закрыты и недоступны для гражданского общества. Происходили некоторые позитивные сдвиги, чему способствовал озвученный Канцелярией Генерального секретаря курс на приоритизацию содействия гражданскому пространству. Одним из примеров является то, что в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций официально признана ценность участия гражданского общества. На некоторых ежеквартальных брифингах для государств-членов, устраиваемых по линии Глобального договора Организации Объединенных Наций по координации

контртеррористической деятельности, выступило несколько ораторов из гражданского общества, но, когда такие ораторы, в том числе женщины, выступают на брифингах в Совете Безопасности, они продолжают наталкиваться на репрессии и угрозы со стороны государств-членов. Если Организация Объединенных Наций хочет задавать пример, то ей нужно более активно, последовательно и целеустремленно заниматься налаживанием значимого и партиципативного пространства для гражданского общества.

41. Было получено много материалов, в которых респонденты подчеркивают разочарованность гражданского общества нехваткой последовательного, своевременного и значимого взаимодействия с Советом Безопасности (в частности, Контртеррористическим комитетом), Генеральной Ассамблеей и контртеррористическими структурами (в частности, специальной политической миссией в лице Исполнительного директората Контртеррористического комитета и Контртеррористическим управлением). Совет Безопасности, включая Контртеррористический комитет, будучи неперменным фактором значимого участия гражданского общества в борьбе с терроризмом и в предотвращении насильственного экстремизма и противодействии ему, должен предметно подходить к проблеме злоупотреблений контртеррористическими мерами как к серьезной угрозе миру и безопасности. У Организации Объединенных Наций есть надежные процедуры и политика в отношении репрессий, в том числе координатор (в ранге помощника Генерального секретаря) по проблеме репрессий и запугиваний, однако необходимы дальнейшие систематизированные и целенаправленные подходы, позволяющие выяснять, в каких масштабах государства таргетируют гражданское общество под вывеской борьбы с терроризмом, а также предотвращения насильственного экстремизма и противодействия ему на национальном уровне.

42. Недостаточное соблюдение Контртеррористическим управлением существующих у Организации Объединенных Наций стандартов должной осмотрительности и соответствующих руководящих указаний является реальностью, которую гражданское общество чутко ощущает, тем более что, как показывает его опыт, Управление всё чаще вовлекается в осуществление программ на страновом уровне. Исполнительный директорат за время своего существования стал активнее взаимодействовать с гражданским обществом, в том числе в виде дискуссий в ходе страновых визитов и добавлений к тематическим совещаниям, однако гражданское общество выявило в осуществлении мандата Исполнительного директората другие проблемы. К ним относятся сохраняющееся (несмотря на пересмотр его мандата) отсутствие заблаговременных уведомлений о страновых оценках, а также нехватка транспарентности в отношении того, как он проводит и учитывает оценки влияния контртеррористических мер на гражданское общество и гражданское пространство.

43. Если контртеррористическая архитектура Организации Объединенных Наций не в состоянии задать модель для нормальной практики в вопросах инклюзии гражданского общества, то убедить государства-члены в необходимости такой практики будет трудно. Между тем есть положительные примеры значимого общения с гражданским обществом и его участия, например взаимодействие ФАТФ с Глобальной коалицией НПО по ФАТФ и ее форумом частного сектора, а также наличие у Европейского союза официально оформленного процесса по выяснению мнений гражданского общества относительно принимаемых законодательных актов и проводимой политики.

2. Роль механизмов Организации Объединенных Наций по правам человека

44. В глобальном исследовании Специальный докладчик изложила документальные результаты самостоятельного изучения того, как с течением времени, особенно с 2015 года, договорными органами по правам человека стали чаще выносятся рекомендации и высказываться озабоченность по поводу использования таких мер по борьбе с терроризмом и по предотвращению насильственного экстремизма и противодействию ему, в ходе которых таргетируется гражданское пространство¹¹. После того как произошли террористические акты 11 сентября и стали усиливаться масштабные меры по борьбе с терроризмом, механизмы Организации Объединенных Наций по правам человека начали заниматься ситуациями, когда эти меры вступают в конфликт со стандартами прав человека. Свою озабоченность они озвучивали в общем ключе, но в середине 2010-х годов договорные органы по правам человека начали обращать внимание на всё более активное использование силовых мер, направленных на акторов гражданского общества, и документировать разнообразный вред, причиняемый такими мерами. С 2013 года они начали непосредственно замерять происходящее применение экстремальных мер по обеспечению безопасности и проявления того, как ограничение прав во имя этой безопасности стало посягать на социальную и политическую жизнь и на гражданское пространство. Даже притом, что меры безопасности или предусмотренные полномочия использовались не везде или использовались лишь в крайних случаях, договорные органы по правам человека продолжали с озабоченностью отмечать риск того, что «такие чрезвычайные [контртеррористические] меры со временем могут стать нормой, а не исключением» (CCPR/C/AUS/CO/6, п. 15).

45. Учитывая рамки правозащитного мандата Комитета по правам человека, понятно, что ему приходилось разбирать более широкий спектр введенных мер, чем Комитету против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Однако все три комитета часто занимаются случаями словесного и физического харассмента, запугивания и притеснения, причем Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин фокусируется преимущественно на случаях гендерно мотивированного насилия и харассмента. Кроме того, Комитет по правам человека и Комитет против пыток непрерывно озвучивали озабоченность относительно законодательства по вопросам безопасности, которое является неизбирательным или чересчур расширительным либо ведет к нарушению прав, предусмотренных конвенциями, вместо того чтобы предусмотреть меры иного рода. У обоих комитетов половина проблем, вызывающих их озабоченность, прямо связана с таргетированием гражданского пространства. В следующем разделе детализируются проявления такой озабоченности у договорных органов по правам человека и их последующие рекомендации по каждому типу введенных мер или практикуемых методов.

46. Система договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека широко задокументировала тенденции, наблюдаемые по разным категориям злоупотреблений, которые описаны в настоящем докладе¹². Договорные органы не занимались систематическим разбором и прямым акцентированием тех последствий, которые имеют для гражданского пространства

¹¹ Все ссылки на данные, исследовательские обзоры и выводы, которые приводятся в настоящем разделе, доступны через глобальное исследование. См. также “The role of UN human rights treaty bodies in addressing the misuse of counter-terrorism and preventing and countering violent extremism measures”; имеется по адресу https://defendcivicspace.com/wp-content/uploads/2023/06/SRCT_GlobalStudy_Thematic-Brief_UN-Human-Rights-Treaty-Bodies.pdf.

¹² Полный комплект данных см. по адресу <https://defendcivicspace.com/resources/>.

продолжаемые усилия по борьбе с терроризмом и новые меры по предотвращению насильственного экстремизма и противодействию ему, однако ясно, что участвовавшие случаи их фиксирования идут в противовес с тенденциями к наращиванию поддержки, которую Организация Объединенных Наций оказывает возглавляемым правительствами усилиям в данной области. При этом Комитет по правам человека, взяв на себя отрядную инициативу, стал всё чаще выражать озабоченность по поводу этих тенденций и разбирать их пристальным и конкретным образом. В глобальном исследовании Специальный докладчик приходит в целом к выводу о том, что недостаточный учет таких тенденций при анализировании контртеррористических архитектур Организации Объединенных Наций с точки зрения рисков и прав человека коренится в нехватке политической воли к тому, чтобы заниматься этими проблемами в Совете Безопасности и на Генеральной Ассамблее. Вместе с тем она отмечает позитивный призыв к их учету, включенный в седьмой обзор Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. Специальный докладчик считает, что повышенный учет рекомендаций Комитета против пыток и Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин способствовал бы задачам развития и защиты гражданского общества и гражданского пространства. Усилия договорных органов по правам человека дополняются усилиями специальных процедур, которые тоже стали играть активную роль в привлечении внимания к тому, как предлагаемые или принимаемые законы о безопасности и другие меры по противодействию терроризму и насильственному экстремизму могут сказываться на гражданском обществе и противоречить международным стандартам прав человека. В почти 100 сообщениях, проанализированных для целей глобального исследования, содержится детальный и нюансированный анализ положений из законов о национальной безопасности, чрезвычайных ситуациях, борьбе с терроризмом, предотвращении насильственного экстремизма и противодействии ему, иммиграции и кибербезопасности, а также мер, регулирующих существование и функционирование организаций гражданского общества. Мандатарии специальных процедур использовали эти сообщения для того, чтобы побуждать к обзору и пересмотру ключевых аспектов той или иной меры, рассчитывая добиться приведения законодательства по вопросам безопасности в соответствие с международными обязательствами в области прав человека, а также для снабжения государств-членов практическими указаниями о том, как выполнять свои международно-правовые обязательства. К сожалению, мало что из этих указаний реализовано.

47. В сообщениях часто затрагиваются одна или несколько дефиниций (либо отсутствие дефиниций) ключевых терминов или видов деятельности, которые упоминаются в законодательстве по вопросам безопасности, в том числе «национальная безопасность»¹³, «религиозно мотивируемое экстремистское объединение»¹⁴, «террористический результат», «противостояние государству» или «неверность его руководству»¹⁵, «пропаганда терроризма»¹⁶, «массовый террор посредством политического экстремизма» и «серьезные социальные беспорядки»¹⁷. Мандатариями отмечалось, что широкие, расплывчатые или субъективные концепции и терминология способны порождать неоднозначность в отношении того, какое поведение государство запрещает как преступное, и использоваться для незаконного ограничения прав человека¹⁸. Уход от точных и однозначных формулировок при описании террористических преступлений или

¹³ Communication No. AUS 2/2018.

¹⁴ Communication No. AUT 2/2021.

¹⁵ Communication No. ARE 6/2020.

¹⁶ Communication No. CAN 1/2015.

¹⁷ Communication No. BRA 8/2015.

¹⁸ Communication No. BRA 2/2014, p. 2.

преступлений против безопасности может существенно сказываться на защите ряда основных прав и свобод¹⁹. К числу многочисленных тенденций, выявленных договорными органами по правам человека, относятся установление «перманентного чрезвычайного положения»²⁰ и использование государствами законоположений, которые являются чересчур широкими (например, «поддержка терроризма») либо касаются косвенной поддержки терроризма и могут «охватывать разнообразные законные виды деятельности и ограничивать, в частности, работу гражданского общества, адвокатов, журналистов и правозащитников»²¹. Были выявлены также случаи, когда законодательство используется для создания излишнего бремени, ограничения финансирования, введения бюрократических препон и даже закрытия организаций гражданского общества, приводя «к рестрикциям для гражданского общества, его ограничению и контролю над ним», и когда применяются обширные полномочия по ведению слежки для обеспечения безопасности²², что «стимулирует самоцензуру и прямым образом подрывает способность журналистов и правозащитников» (A/HRC/41/35, п. 26). Что касается предотвращения насильственного экстремизма и противодействия ему, то договорные органы по правам человека последовательно заявляли, что употребление термина «экстремизм» в качестве уголовно-правовой категории «не согласуется с принципом правовой определенности и само по себе несовместимо с осуществлением некоторых основных прав человека», особенно когда этот термин «применяется не как часть стратегии по противодействию насильственному экстремизму, а для обозначения самостоятельного преступления»²³.

48. Что касается рекомендаций, конкретно касающихся участия, то мандатарии специальных процедур нередко рекомендуют, чтобы процесс пересмотра законодательства был «транспарентным и доступным, предполагая как можно более широкую вовлеченность заинтересованных сторон»²⁴ и чтобы государства «открывали публичное пространство для дискуссий с гражданским обществом и экспертами, стремясь добиваться соответствия международным стандартам в области прав человека»²⁵. В сообщениях содержатся также обращения к правительствам призывы обеспечивать, чтобы законодательство по вопросам безопасности проходило через нормальный процесс парламентского рассмотрения, сопровождающийся здоровыми и публичными прениями, а не продавливалось через парламент в ускоренном порядке как чрезвычайная мера²⁶.

IV. Оценка нарушений прав человека и гуманитарного права в местах содержания под стражей на северо-востоке Сирийской Арабской Республики и ответственность за эти нарушения

A. Нарушения международного права

49. 15–20 июля 2023 года по приглашению и при конструктивном содействии правительства Сирийской Арабской Республики Специальный докладчик побывал с техническим визитом на северо-востоке этой страны. Получение

¹⁹ Communications Nos. ARE 6/2020 and DNK 3/2021.

²⁰ Communication No. FRA 2/2020, p. 4.

²¹ Communications Nos. NZL 1/2021, p. 4–5, and ZMB 1/2021, p. 4.

²² См. *Global Study*, pp. 6–7.

²³ Communications Nos. ETH 3/2019, p. 8, and EGY 4/2020, p. 2.

²⁴ Communication No. ETH 3/2019, p. 3.

²⁵ Communication No. BLR 2/2021, p. 9.

²⁶ Communications Nos. BRA 6/2021, p. 4, and EGY 6/2021, p. 5.

практического доступа к нескольким местам содержания под стражей было облегчено удерживающими властями²⁷. Специальный докладчик констатирует и признает грубые нарушения прав человека и гуманитарного права, которые были в разных масштабах совершены ДАИШ на этой территории и против ее населения, включая тяжкие международные преступления²⁸. Она также признает проводимые расследования серьезных нарушений международного права, предположительно совершенных Сирийской Арабской Республикой²⁹. Она констатирует широкий спектр гуманитарных вызовов, с которыми сталкивается население региона в целом, и особо выделяет проблемы с доступом к воде, электроэнергии, продовольствию и лекарствам.

50. Согласно цифрам, которые были предоставлены Специальному докладчику во время и после визита, а также ее собственным выводам, в настоящее время на северо-востоке Сирийской Арабской Республики содержится под стражей более 70 000 мужчин, женщин и детей. Из них более 65 000 человек, в том числе более 31 000 иракцев и более 12 000 граждан третьих стран, находятся в двух крупнейших лагерях: «Эль-Хауль» и «Эр-Родж». Специальный докладчик отмечает, что в регионе есть и другие закрытые лагеря, в том числе как минимум один, который, как она выяснила, находится под контролем третьего государства³⁰. Кроме того, в 12 известных центрах содержания под стражей, расположенных в разных точках на северо-востоке страны, находится 10 000 мужчин, из которых более 1000 были задержаны в еще мальчишеском возрасте и с тех пор достигли совершеннолетия. Из них примерно 3000 — это иракцы, а 2000 — граждане третьих стран. По оценкам Специального докладчика, либо в тюрьмах, либо в закрытых реабилитационных центрах региона содержится более 1000 мальчиков. Она считает, что все объекты и процедуры содержания под стражей на этой территории характеризуются массовостью, произволом и бессрочностью, а следовательно, во всех случаях идет речь о серьезных и систематических нарушениях международного права³¹.

51. В настоящем докладе Специальный докладчик разбирает сугубо масштабы нарушений прав человека и гуманитарного права, происходящих в местах содержания под стражей и представляющих собой серьезные нарушения международного права. По ее мнению, они включают: массовое, произвольное и бессрочное удерживание взрослых и детей³²; пытки и жестокие, бесчеловечные и

²⁷ См. “End of Mission Statement” (имеется по адресу <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/statements/EoM-Visit-to-Syria-20230721.pdf>). Был предоставлен доступ в лагеря «Эль-Хауль» и «Эр-Родж» и в тюрьмы «Гвейран Синаа» («Панамора») и «Алайя», а также в два места, где содержатся мальчики младшего и подросткового возраста («Хури» и «Оркеш»). Специальный докладчик не получила доступа в блок «Эль-Хауль».

²⁸ Fionnuala Ní Aoláin, Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, “Prosecution of individuals with alleged links to designated non-State armed groups for crimes committed in North-East Syria as a key aspect of the right of victims of terrorism”, position paper, 2023.

²⁹ Международный беспристрастный и независимый механизм для содействия проведению расследований в отношении лиц, которые несут ответственность за наиболее серьезные преступления по международному праву, совершенные в Сирийской Арабской Республике с марта 2011 года, и их судебному преследованию (2011 год); Независимая международная комиссия по расследованию событий в Сирийской Арабской Республике (2011 год).

³⁰ Communication No. AL TUN 6/2021.

³¹ “End of Mission Statement”, paras. 5–6.

³² Третья Женевская конвенция, ст. 21; Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям 1949 года, ст. 75; Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям 1949 года, ст. 4–5, и ст. 3, общая для Женевских конвенций; Международный комитет Красного Креста, *Обычное международное гуманитарное право* (исследование 2003 года), норма 99; Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 9; [CCPR/C/GC/35](#)

унижающие достоинство виды обращения и наказания³³; сексуальное и гендерно мотивированное насилие и принуждение³⁴; проявления торговли людьми и сексуальной эксплуатации³⁵; массовое принудительное перемещение и похищение мальчиков³⁶ и захват заложников³⁷; умышленный отказ в доступе к гуманитарной помощи и лишение доступа к необходимейшей медицинской помощи, могущие угрожать праву на жизнь³⁸; лишение пищи (измор голодом) в заключении³⁹; допросы с принуждением к даче показаний⁴⁰; массовые насильственные исчезновения⁴¹; судебные разбирательства, которым недостает базовых «судебных гарантий, признанных необходимыми цивилизованными нациями»⁴².

52. Специальный докладчик считает, что все объекты и процедуры содержания под стражей на указанной территории характеризуются отсутствием должной правовой процедуры, правовых оснований или правовых средств обжалования для всех удерживаемых мужчин, женщин и детей, а следовательно, во всех случаях идет речь о глубоких и систематических нарушениях международного права⁴³. Она подчеркивает, что огромное большинство задержанных — дети и что поэтому северо-восток Сирийской Арабской Республики является крупнейшей в мире зоной содержания детей под стражей в контртеррористических целях. Она подчеркивает также, что и по международному праву прав человека, и

(2014 год); Всеобщая декларация прав человека, ст. 9; Конвенция о правах ребенка, ст. 37; Римский статут Международного уголовного суда, ст. 7, п. 1 e); *Prosecutor v. Milorad Krnojelac*, case No. IT-97-25-T, Trial Chamber, judgment of 15 March 2002, para. 105.

³³ Ст. 3, общая для Женевских конвенций; третья Женевская конвенция, ст. 13; Международный комитет Красного Креста, *Обычное международное гуманитарное право*, норма 90; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, ст. 1, 2 и 16; Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 7; Всеобщая декларация прав человека, ст. 5; Конвенция о правах ребенка, ст. 37; Римский статут Международного уголовного суда, ст. 7, п. 1 f).

³⁴ Ст. 3, общая для Женевских конвенций; третья Женевская конвенция, ст. 14, второй абзац; Международный комитет Красного Креста, *Обычное международное гуманитарное право*, норма 93; Римский статут Международного уголовного суда, ст. 7, п. 1 g).

³⁵ Резолюция 55/25 Генеральной Ассамблеи, приложение.

³⁶ Международный комитет Красного Креста, *Обычное международное гуманитарное право*, нормы 93, 105, 131 и 135; Конвенция о правах ребенка, ст. 2, 9 и 35.

³⁷ Ст. 3, общая для Женевских конвенций; Международный комитет Красного Креста, *Обычное международное гуманитарное право*, норма 96.

³⁸ Ст. 3, общая для Женевских конвенций; Международный комитет Красного Креста, *Обычное международное гуманитарное право*, норма 55; Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 6; Римский статут Международного уголовного суда, ст. 7, п. 1.

³⁹ Полевая инструкция для войск Соединенных Штатов (Кодекс Либера) (1863 год), ст. 17; Римский статут Международного уголовного суда, ст. 8 (с поправками); Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям 1949 года, ст. 14; военные уставы (Австралия, Союз Советских Социалистических Республик, Соединенные Штаты Америки и Франция); Международный комитет Красного Креста, *Обычное международное гуманитарное право*, нормы 53, 54 и 118.

⁴⁰ См. сноску 33, касающуюся запрещения пыток.

⁴¹ Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (2006 год), ст. 1–2; Международный комитет Красного Креста, *Обычное международное гуманитарное право*, нормы 98, 116, 117 и 123; Римский статут Международного уголовного суда, ст. 7, п. 1 i).

⁴² Ст. 3, общая для Женевских конвенций; International Court of Justice, *Nicaragua v. United States of America* (1986), para. 218 (пункт решения, примечательный для рассматриваемого вопроса); Принципы международного права, признанные Статутом Нюрнбергского трибунала и нашедшие выражение в решении этого Трибунала (1950 год), принцип V; Международный комитет Красного Креста, *Обычное международное гуманитарное право*, нормы 100 и 103; Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 9 и 14.

⁴³ “End of Mission Statement”, paras. 5–6.

по международному гуманитарному праву детям полагается особая защита, в том числе во время вооруженного конфликта⁴⁴, и что соблюдение отдельных фундаментальных прав детей относится к обязательствам *erga omnes*⁴⁵.

53. Пытки и другие формы жестокого обращения, в том числе по отношению к лишенным свободы лицам, независимо от выдвигаемых обвинений или предполагаемых оснований для их заключения, являются нарушением как обычного, так и договорного права (*jus cogens*), а все участники конфликта обязаны запрещать и предотвращать столь отвратительную практику⁴⁶. Запрещение насильственных исчезновений является нормой *jus cogens*, обязательной как для государственных, так и для негосударственных субъектов⁴⁷. Неоказание медицинской помощи лицам, переставшим участвовать в военных действиях, является нарушением договорного и обычного права⁴⁸, и как государственные, так и негосударственные субъекты обязаны не допускать этого⁴⁹. Измор задержанного контингента голодом является нарушением международного гуманитарного права, в том числе во время вооруженного конфликта, не имеющего международного характера. Запрет на систематическое разлучение детей в ситуации вооруженного конфликта предусмотрен в четвертой Женевской конвенции, когда речь идет о межгосударственном конфликте, и может рассматриваться как формирующаяся норма, когда речь идет о немеждународном конфликте. Эти нарушения происходят во многих местах содержания под стражей на северо-востоке Сирийской Арабской Республики и заставляют тревожиться по поводу обращения с большинством задержанных детей в многочисленных «лагерях», тюрьмах и «реабилитационных центрах». Специальный докладчик напоминает, что попадание женщин и девочек в эти лагеря и попадание мальчиков в эти «реабилитационные центры» ни в одном случае не было оформлено какой-либо правовой процедурой, тем более процедурой, которая соответствовала бы правам человека или международному гуманитарному праву. Она подчеркивает ужасную и отвратительную антигуманность условий, в которых находятся женщины и девочки в лагерях «Эль-Хауль» и «Эр-Родж» (быт, образование, санитарная обстановка) и которые являются нарушением множества фундаментальных норм — как допускающих отступления, так и не допускающих их.

54. Специальный докладчик считает, что условия содержания детей могут приравниваться к серьезным нарушениям в отношении детей во время конфликта⁵⁰, включая похищение детей (когда речь идет о разлучении детей с матерями) и использование детей, в частности для сбора разведывательных сведений⁵¹, убийство или калечение детей, в том числе в результате пыток и

⁴⁴ Международный комитет Красного Креста, *Обычное международное гуманитарное право*, норма 135; Женевская декларация прав ребенка 1924 года, ст. 3; Римский статут Международного уголовного суда, ст. 68, п. 1.

⁴⁵ Geraldine Van Bueren, *The International Law on the Rights of the Child* (Martin Nijhoff Publishers, 1995); Inter-American Court of Human Rights, *Legal Status and Human Rights of the Child*, advisory opinion (2002), paras. 57–61.

⁴⁶ Всеобщая декларация прав человека, ст. 5; Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 7; Конвенция о правах ребенка, ст. 37, п. а); см. в целом Конвенцию против пыток; International Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Anto Furundzija*, case No. IT-95-17/1-T, judgment of 10 December 1998, paras. 155–157; Inter-American Court of Human Rights, *Gómez-Paquiyaqui Brothers v. Peru*, judgment of 8 July 2004, para. 112.

⁴⁷ Комитет по насильственным исчезновениям (2010 год); Inter-American Court of Human Rights, *Blake v. Guatemala*, 1998.

⁴⁸ Ст. 2 и 3, общие для Женевских конвенций.

⁴⁹ Ст. 1 и 3, общие для Женевских конвенций.

⁵⁰ См. резолюцию 1261 (1999) Совета Безопасности.

⁵¹ См. S/2021/398, пп. 15–16.

бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, и сексуальное насилие над детьми, а также отказ в гуманитарном доступе.

55. Нарушения прав человека и гуманитарного права, наблюдаемые в местах содержания под стражей на северо-востоке Сирийской Арабской Республики, носят не единичный, а систематический характер⁵². По поводу массового и произвольного заключения людей под стражу⁵³ можно задать резонный вопрос о том, не указывают ли масштаб этого явления и практикуемых при нем методов, состав удерживаемого контингента и бессрочность содержания под стражей на пройденность порога, за которым нарушение становится преступлением против человечности. Специальный докладчик выделяет следующие элементы таких преступлений, отмечая, что квалификация преступлений против человечности⁵⁴ имеет как договорно-правовую, так и обычно-правовую основу. Существует широкий консенсус в отношении того, что нападение на гражданское население «необязательно должно носить военный характер и может включать любую форму насилия над гражданским населением»⁵⁵. Поведение, которое можно трактовать как совершение преступлений против человечности, обладает такой чертой, как систематичность, т. е. оно вырисовывается из серии или общего течения событий, а не является простой совокупностью разрозненных деяний⁵⁶. Специальный докладчик подчеркивает кумулятивный характер нарушений прав человека и гуманитарного права, связанных с заключением под стражу, в частности по отношению к детям, громадное большинство которых не достигло 12-летнего возраста. Она отмечает, что преступления против человечности по определению предполагают покушение на гражданское население (например, в виде пыток, исчезновений, перемещений). Из судебной практики международных уголовных трибуналов явствует, что «человек считается гражданским лицом до тех пор, пока существует сомнение в его или ее статусе»⁵⁷. Примечательно, что само по себе присутствие среди населения неких комбатантов (негражданских лиц) не лишает это население гражданского характера или статуса. Термин «гражданское население» означает лишь то, что население должно быть «по своему характеру преимущественно гражданским»⁵⁸. Преступления против человечности могут совершаться не только против гражданских лиц в строгом смысле этого слова, но и против уже не воюющих лиц, т. е. переставших участвовать в военных действиях, в частности по причине их ранения или заключения под стражу⁵⁹. Масштабность покушений на гражданское население может

⁵² International Criminal Court, *Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, judgment of 8 July 2019, para. 692; *Prosecutor v. Katanga*, decision on the confirmation of charges, 30 September 2008, para. 397; *Prosecutor v. Ntaganda*, trial judgment of 8 July 2019, paras. 692–693.

⁵³ Заключение в тюрьму, пытки, насильственное исчезновение людей, насильственное перемещение населения и другие бесчеловечные деяния, которые представляли бы собой нарушение пункта 1 статьи 7 Римского статута Международного уголовного суда. См. International Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Milorad Krnojelac*, judgment of 15 March 2002, paras. 113–115.

⁵⁴ Римский статут Международного уголовного суда, ст. 7, п. 1.

⁵⁵ International Criminal Court, Trial Chamber II, *Prosecutor v. Katanga*, judgment of 7 March 2014, para. 1101; International Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Dragoljub Kunarac et al*, case No. IT-96-23-T and IT-96-23/1-T, judgment of 22 February 2001, para. 419.

⁵⁶ International Criminal Court, *Prosecutor v. Laurent Gbagbo*, case No. ICC-02/11-01/11, decision of 12 June 2014, para. 209.

⁵⁷ *Prosecutor v. Dragoljub Kunarac et al*, judgment of 22 February 2001, para. 426.

⁵⁸ International Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Dario Kordic, Mario Cerkez*, case No. IT-95-14/2-T, judgment of 26 February 2001, para. 180.

⁵⁹ Международный комитет Красного Креста, *Обычное международное гуманитарное право*, норма 47; International Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Tihomir Blaskic*, case No. IT-95-14-T, judgment of 3 March 2000, para. 214; International Criminal Court, Appeals Chamber, *Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, case No. ICC-01/04-02/06, judgment of 8 July 2019, para. 883.

носить количественный или качественный характер; в случае обращения с рассматриваемым контингентом оба эти признака, судя по всему, присутствуют⁶⁰. Специальный докладчик подчеркивает, что политика, которая становится равнозначной совершению преступлений против человечности, необязательно должна быть растиражирована и формализована или же следовать заранее установленному плану⁶¹. Знание о таком поведении может иметь общий, а не конкретный характер⁶². Представляется, что удерживающим властям и тем государствам-членам, чьи граждане содержатся на этих объектах, широко известно о многочисленности удерживаемого контингента, которая является фактором, способствующим иным серьезным нарушениям прав человека, включая разлучение детей, бесчеловечное обращение с задержанными, а также лишение еды и медицинской помощи, ведущее к широкому распространению инфекционных заболеваний.

В. Конкретные выводы по лагерю «Эль-Хауль» и тюрьме «Гвейран Синаа» («Панамора»)

56. Различные свои соображения по поводу прав человека в связи с содержанием людей под стражей на северо-востоке Сирийской Арабской Республики, приведенные ею в своих выводах по итогам технического визита, Специальный докладчик конкретизирует замечаниями, касающимися обращения с женщинами (особенно гражданками третьих стран) в «лагерях» для задержанных, а также обращения с мужчинами в тюрьме «Гвейран Синаа» («Панамора»).

57. Специальный докладчик непрерывно общалась с правительствами по поводу положения их граждан (женщин и девочек), находящихся под стражей на объектах «Эль-Хауль» и «Эр-Родж»⁶³. Благодаря доступу к нескольким местам содержания под стражей, полученному ею во время визита, и дополнительной работе по установлению фактов, проведенной во время других страновых визитов, Специальному докладчику удалось достоверно установить следующие ущемления прав человека: а) абсолютное отсутствие независимого надзора за соблюдением прав человека и ограниченность гуманитарного доступа к женщинам и девочкам, подвергающимся массовому и произвольному содержанию под стражей в блоке, пристроенном к лагерю «Эль-Хауль», а также отсутствие учета лиц, заключенных под стражу, и заявленная неосведомленность о том, кто содержится в блоке «Эль-Хауль», равно как и отказ в контакте с внешним миром, в частности с адвокатами и родственниками, который достигает порога, с которого деяние может считаться массовым заключением под стражу без связи с внешним миром и приравниваться в соответствии с международным правом к массовому насильственному исчезновению⁶⁴; б) подтвержденный уликами факт

⁶⁰ *Prosecutor v. Ntaganda*, judgment of 8 July 2019, para. 691; *Prosecutor v. Kunarac*, judgment of 22 February 2001, para. 428; International Criminal Court, *Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, case No. ICC-01/05-01/08, judgment of 21 March 2016, para. 163.

⁶¹ *Prosecutor v. Bemba Gombo*, judgment of 21 March 2016, para. 160; *Prosecutor v. Katanga*, judgment of 7 March 2014, para. 1109.

⁶² *Prosecutor v. Gbagbo*, decision of 12 June 2014, para. 214.

⁶³ См. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Return and repatriation of foreign fighters and their families"; имеется по адресу <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/return-and-repatriation-foreign-fighters-and-their-families#:~:text=The%20urgent%20return%20and%20repatriation,detained%20in%20inhumane%20conditions%20in.>

⁶⁴ Международный комитет Красного Креста, *Обычное международное гуманитарное право*, норма 98. Доказательства, собранные к концу миссии, вроде бы подтверждают, что регулярный и систематический доступ к этому контингенту имеют (для целей его допрашивания) разведывательные службы третьих стран.

недостаточного доступа к необходимейшей медицинской помощи для женщин и девочек в блоке «Эль-Хауль», продемонстрированный наблюдавшимися экстремальными мерами безопасности, при которых женщинам приходится договариваться о таком доступе с охранниками, а предоставление доступа не соотносится с возникновением объективных и, возможно, неотложных медицинских нужд; с) доказательства, указывающие на то, что как Сирийскими демократическими силами, так и персоналом разведывательных ведомств из третьих стран практикуется в контексте регулярных допросов принуждение к даче показаний⁶⁵; d) свидетельства бывших задержанных о прямом физическом насилии, которое достигает уровня пыток и бесчеловечного и унижающего достоинство обращения и совершается другими задержанными и охранным персоналом; e) принудительное разлучение детей с матерями, вызывающее сильную душевную боль и страдания и приводящее к дальнейшему травмированию⁶⁶; f) признаки отсутствия мер по защите жизни и физической неприкосновенности задержанных, в том числе отсутствие возможности сообщить о причиненном вреде, добиться расследования или принятия мер по предотвращению рецидивов (несмотря на незащищенность, пронизывающую повседневную жизнь в лагере) и довольно регулярно происходящие случаи насилия, включая убийство, причинение физического вреда, запугивание и сексуальные посягательства со стороны лагерных властей и других заключенных. Специальный докладчик считает, что массовое произвольное задержание граждан третьих стран, которое наблюдается в отношении женщин и девочек, содержащихся в блоке «Эль-Хауль», представляет собой фундаментальное нарушение многочисленных международных обязательств, включая нормы *jus cogens*, и побуждает сослаться на запрещенность тяжких преступлений.

58. Условия содержания женщин, девочек и мальчиков, находящихся в блоке «Эль-Хауль», и обращения с ними, их крайние психологические страдания из-за неопределенности их судьбы и произвольности их задержания, а также риск дальнейшего тюремного заключения и физического насилия как разновидности дисциплинарного наказания представляют собой в совокупности систематические и широко распространенные пытки и другие формы жестокого обращения (A/HRC/43/49, пп. 66, 67 и 70). Условия содержания и обращения выстроены против определенной группы лиц по признаку их гражданства, что должно побуждать многие государства, для которых доступен пристроенный к лагерю блок, к экстерриториальному осуществлению своего обязательства воздерживаться от пыток и предотвращать их путем принятия позитивных мер к прекращению этих серьезных нарушений. Проявление бездействия или допрашивание женщин, девочек и детей, содержащихся в подобных условиях, может быть приравнено к попустительству или соучастию⁶⁷ при совершении преступления, состоящего в совершении пыток, что влечет за собой как ответственность за пытки, так и обязанность предоставить жертвам компенсацию и возмещение ущерба.

59. Специальный докладчик побывала в тюрьме «Гвейран Синаа» («Панамора») и признает важность этого посещения как первого визита, нанесенного экспертом по правам человека. Она настаивает, что удерживающие власти должны обеспечить независимым экспертам по правам человека и

⁶⁵ Факт допросов был подтвержден в ходе собеседований с бывшими задержанными во время нескольких страновых визитов Специального докладчика за последние три года.

⁶⁶ International Criminal Court, Office of the Prosecutor, *Policy on Children* (November 2016), paras. 21–22 and 44–47; см. также доклад Генерального секретаря о детях и вооруженных конфликтах (A/77/895-S/2023/363), п. 1.

⁶⁷ Римский статут Международного уголовного суда, ст. 25, п. 3 b)–d); Конвенция против пыток, ст. 1; A/HRC/14/46, п. 23.

гуманитарным организациям надежный, бесперебойный и беспрепятственный доступ на этот объект. Он изначально построен под нынешнее свое предназначение, снабжен хорошей системой охраны и намного превосходит по качеству своих строительных материалов и конструкции любой другой объект, посещенный Специальным докладчиком в этом регионе⁶⁸. Она заметила большие помещения для содержания задержанных и медицинские кабинеты, хотя ни один из последних во время ее визита не использовался. Ей не удалось побеседовать с кем-либо из мужчин или встретиться с кем-либо из мальчиков (которых насчитывается вроде бы 700), содержащихся в тюрьме. Удерживающие власти подтвердили факт широкой распространенности туберкулеза, охватившего как минимум 50 процентов тюремного контингента, включая задержанных детей, однако применения каких-либо видимых процедур карантина или изоляции не наблюдалось. Удерживающие власти подтвердили отсутствие программы лечения туберкулеза и сообщили о случаях смерти среди заключенных и надзирателей, не назвав при этом цифр. Специальный докладчик напоминает, что нелеченый туберкулез порождает угрожающее жизни состояние, которое, по оценкам Всемирной организации здравоохранения, приводит в 50 процентах случаев к летальному исходу. Когда Специальный докладчик проходила по помещениям, у нее была возможность наблюдать какое-то число взрослых мужчин, заключенных под стражу. Они были с бритыми головами и одеты в униформу коричневого оттенка. Их физическое состояние она сочла заслуживающим крайнего беспокойства: замеченное ею можно описать лишь как физические признаки истощения, включая утончение конечностей и выраженную костлявость. Она была шокирована вопиющим несоответствием между, с одной стороны, качеством охранной инфраструктуры и обучением, которое вроде бы организуется для удерживающих властей⁶⁹, а с другой — совершеннейшей нехваткой того, что необходимо для выживания (питание и базовая медицинская помощь) удерживаемого контингента.

60. Специальный докладчик с озабоченностью отмечает заявленную удерживающими властями неспособность предоставить информацию о тюремном контингенте и их утверждение о том, что задержанные нередко сообщают противоречивые сведения о своей личности и что им удается скрывать свою личность, особенно после нападения на тюрьму, произошедшего в январе 2022 года. Это утверждение выглядит не заслуживающим доверия, поскольку во время своего визита Специальный докладчик наблюдала процесс выяснения сведений (происходила съемка группы задержанных, которые, как ей было сказано, давали информацию), поскольку были сообщения о переводе задержанных, переживших нападение в январе 2022 года, из старой тюрьмы в новую и поскольку перед этим нападением имел место процесс сбора биометрической информации (этот факт был подтвержден тюремной администрацией). Специальный докладчик считает, что недостаточность информации о группе взрослых и детей мужского пола, содержащихся без связи с внешним миром и безо всякого доступа к нему, и отсутствие информации об их судьбе равнозначны по международным праву систематическим насильственным исчезновениям. Эта ситуация дополнительно усугубляется высоким риском заражения туберкулезом и несообщаемыми летальными исходами.

⁶⁸ Communications Nos. USA 2/2022, SWE 1/2022, GBR 1/2022, FRA 1/2022, DEU 1/2022, AUT 1/2022 and AUS 1/2022.

⁶⁹ См. письмо от 12 июля 2022 года в ответ на сообщение, направленное специальными процедурами. Имеется по адресу <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=37003>.

С. Соображения по вопросу об ответственности за серьезные нарушения прав человека и тяжкие международные преступления

61. В заключение Специальный докладчик подтверждает, что главная ответственность за материальные условия и практикуемые методы, приводящие к массовому и произвольному заключению людей под стражу и к сопутствующим ему серьезным нарушениям международного права прав человека и международного гуманитарного права, лежит на удерживающих властях. Она подчеркивает, что столь серьезные нарушения могут также указывать на факт совершения тяжких международных преступлений⁷⁰, влекущих за собой индивидуальную уголовную ответственность, включая ответственность в качестве командира.

62. Специальный докладчик выделяет следующие элементы, имеющие отношение к вопросу об ответственности. Она напоминает, что, согласно общей для Женевских конвенций статье 1, государства обязаны «заставлять соблюдать» положения международного гуманитарного права, причем, согласно общей статье 3, они обязаны делать это «при всех обстоятельствах». Она отмечает, в частности, решение Международного Суда по делу «Никарагуа против Соединенных Штатов Америки», согласно которому государства «обязаны не побуждать лиц или группы (...) к тому, чтобы действовать в нарушение статьи 3, общей для Женевских конвенций»⁷¹. Она отмечает, что помимо этого негативного компонента у общей статьи 1 есть и позитивный внешний компонент, который подразумевает, что государства, не являющиеся стороной конфликта, а также международные и региональные организации обязаны оказывать свое влияние и предпринимать все возможные шаги для обеспечения соблюдения статьи 3, общей для Женевских конвенций⁷². Неспособность проявлять осмотрительность и принимать необходимые меры может повлечь за собой международную ответственность, которую можно оценивать лишь в каждом конкретном случае⁷³.

63. Специальный докладчик выделяет далее обязательства государств-членов по предупреждению и пресечению серьезных нарушений международного права, в частности обязательства, относящиеся к императивным нормам международного права (*jus cogens*)⁷⁴, и подчеркивает при этом, что ряд нарушений, разобранных в настоящем докладе, подпадает под *jus cogens*⁷⁵. Она напоминает об общем режиме ответственности государств, согласно которому государства обязаны, в частности, не идти на сознательное оказание помощи и содействия в

⁷⁰ Римский статут Международного уголовного суда, ст. 7.

⁷¹ International Court of Justice, *Nicaragua v. United States of America*, Merits, 27 June 1986, para. 220; см. также *Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro)*, provisional measures, Order of 8 April 1993 (в этом постановлении государствам-участникам, имеющим влияние на «военные, полувойсковые или нерегулярные вооруженные формирования, которые могут получать от [них] указания и поддержку», предписывалось воздерживаться от незаконных актов).

⁷² International Committee of the Red Cross, Updated commentary on Geneva Convention I, article 1, 2016, para. 153 (и далее). Имеется по адресу <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gci-1949/article-1/commentary/2016?activeTab=undefined>.

⁷³ Knut Dörmann and Jose Serralvo, “Common Article 1 to the Geneva Conventions and the obligation to prevent international humanitarian law violations”, *International Review of the Red Cross*, 2015, pp. 723–724.

⁷⁴ Комиссия международного права, проекты статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния (с комментариями; 2001 год), ст. 4; Комиссия международного права, проекты выводов о выявлении и правовых последствиях императивных норм общего международного права (*jus cogens*), вывод 19.

⁷⁵ Комиссия международного права, проекты выводов о выявлении и правовых последствиях императивных норм общего международного права (*jus cogens*), вывод 23.

совершении нарушений международного права или международного права прав человека⁷⁶, в том числе путем сознательного предоставления существенно важного средства или финансирования соответствующей деятельности⁷⁷. Специальный докладчик подчеркивает, что если государства-члены в состоянии предупредить серьезные нарушения международного права, но не делают этого или бездействуют, то они могут оказаться причастны к тяжким международным преступлениям.

64. Специальный докладчик подчеркивает, что единственным соответствующим международному праву выходом из ситуации, характеризующейся массовым и произвольным содержанием людей под стражей на северо-востоке Сирийской Арабской Республики, остаются, в зависимости от контекста, репатриация (при соблюдении принципа невыдворения, относящегося к нормам *jus cogens*), реинтеграция и уголовное преследование. Очевидно, что практикуемые в регионе продолжительность и масштабность содержания под стражей совершенно не отвечают принципам необходимости и соразмерности. Она констатирует, что несколько государств приложили значительные усилия по части репатриации, тогда как многие другие, к сожалению, не проявляли готовности уладить тяжелую ситуацию, в которой находятся их граждане, в частности дети.

V. Выводы и рекомендации

A. Глобальное исследование

65. Выводы глобального исследования заставляют задуматься и побуждают признать выносливость, позитивную силу и исключительную решимость, повсеместно проявляемые гражданским обществом в его стремлении добиваться мира, справедливости и инклюзивности у себя в стране. Несмотря на сложности, проблемы и скачкообразную, напоминающую сизифов труд, динамику в работе над продвижением прав человека на непростых и сжимающихся пространствах, гражданское общество последовательно дает о себе знать, идет на риск ради прав человека, защищает уязвимых, стремится к высшему благу и неустойчиво занимается агитационно-разъяснительной деятельностью и напряженной работой, проявляя надежность и солидарность. Люди, которые шли на риск, выясняя сведения для глобального исследования, которые идут на риск каждый день ради достоинства и человечности других, заслуживают признания, поддержки, покровительства, защиты и заботы.

66. Описанный в глобальном исследовании ландшафт носит донельзя непростой характер, а масштаб причиненного людям вреда неоспорим и неприемлем. Следует также считать само собой разумеющимся, что эффективность борьбы с терроризмом не достигается путем широкомасштабного, системного таргетирования гражданского общества. Как раз наоборот. Типология нарушений, раскрываемая в глобальном исследовании, показывает, что практика государств, ведущих себя жестоко, имеет своей целью не безопасность, а ее противоположность — сохранение нестабильности, неспокойной обстановки и культуры безнаказанности и насилия. Специальный докладчик подтверждает весь комплекс рекомендаций, встречающихся в глобальном исследовании, и их важность для государств-членов, Организации Объединенных Наций, региональных организаций, частного

⁷⁶ Проекты статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния (с комментариями), ст. 16.

⁷⁷ Там же.

сектора и гражданского общества. Она призывает к всестороннему рассмотрению и выполнению этих рекомендаций.

1. Рекомендации для государств

67. Переориентировать милитаризованные подходы к борьбе с терроризмом, чтобы в них учитывалась глубокая доказанность стратегий и инвестиций, которые позволяют успешно предотвращать насилие, продвигая миротворческие и миростроительные альтернативы.

68. Настойчиво заниматься сознательным и целенаправленным прореживанием разросшихся за последние 20 лет национальных, региональных и международных контртеррористических архитектур, чтобы в этой сфере был достигнут баланс и соблюдались права человека.

69. Использовать десятилетиями накапливавшуюся документацию и выполнять рекомендации договорных органов и специальных процедур по правам человека как инструмент, с помощью которого меры, принимаемые в ответ на терроризм и насилие, стали бы полнее соответствовать правам человека и принципу верховенства закона.

70. Создать эффективные и транспарентные механизмы привлечения к ответственности за нарушения прав человека, происходящие при ненадлежащем применении мер по борьбе с терроризмом и по предотвращению насильственного экстремизма и противодействию ему.

71. Осуществить ребалансировку отечественных бюджетов и ассигнований, чтобы заниматься предотвращением насилия надежным и значимым образом. Это требует participative бюджетного процесса, обеспечивающего бюджетирование и выделение адекватных ресурсов на укрепление верховенства закона и институционализацию прав человека. Совершенствовать подотчетность, внедряя практику антикоррупционных и структурных обязательств в профилактических целях.

2. Рекомендации для Организации Объединенных Наций

72. Отдавать приоритет тому, чтобы во всех структурах Организации Объединенных Наций осуществлялось инвестирование не просто в программы, на которые технократически навешен ярлык «Борьба с терроризмом, а также предотвращение насильственного экстремизма и противодействие ему», а в подходы, которые, опираясь на верховенство закона, фокусируются на устранении условий, благоприятствующих терроризму и насилию. К числу адресатов этой рекомендации относятся учреждения, фонды и программы, которые специализируются на законодательных реформах и реформировании сектора безопасности, правильном управлении, гендерном равенстве и вовлечении женщин в миростроительство, а также более широких вопросах предотвращения насилия на низовом уровне. Сосредоточиться следует на этих стержневых направлениях работы, а не на том, чтобы подстраивать осуществляемые программы под требования борьбы с терроризмом, а также предотвращения пропаганды насильственного экстремизма и противодействия ей.

73. Выработать в рамках всей Организации Объединенных Наций последовательное, публичное, принципиальное и официальное отношение к влиянию мер по борьбе с терроризмом и по предотвращению и противодействию насильственному экстремизму на гражданское общество и гражданское пространство, ориентируясь при этом на то, чтобы содействовать ответственности этих мер правам человека и принципу верховенства закона. Это

включает устранение пробела, заключающегося в нехватке у старшего руководящего звена Организации Объединенных Наций зримой, откровенной и четкой позиции в отношении документально подтвержденного влияния контртеррористических мер на гражданское общество и гражданское пространство.

74. Соблюдая принципы непричинения вреда, информированного согласия и должной осмотрительности в вопросах прав человека и взяв за основу выводы настоящего доклада, собирать глобальные дезагрегированные данные, позволяющие последовательно выявлять дискриминационные и дифференцированные по групповому признаку проявления ненадлежащего использования мер по борьбе с терроризмом и по предотвращению насильственного экстремизма и противодействию ему.

75. Ответственно относиться к существующим обязательствам по конкретному мейнстримингу гендерного равенства и прав человека, в частности добиться (в консультации со Структурой «ООН-женщины» и Канцелией Контролера) экстренного и транспарентного внедрения гендерного маркера в Контртеррористическом управлении, как это было предложено Генеральным секретарем в его недавнем докладе об осуществлении Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций (A/77/718), а также утвердить давно назревшие процедуры, согласно которым как минимум 15 процентов всех средств, выделяемых на контртеррористические усилия, направлялись бы на обеспечение прав человека и гендерного равенства, как это было изначально рекомендовано в 2015 году Генеральным секретарем.

76. Выполнить все соответствующие рекомендации по итогам глобальных цифровых консультаций, устроенных Структурой «ООН-женщины», и отчитаться об их выполнении на подходящих форумах.

В. Рекомендации по фактам серьезных нарушений международного права на северо-востоке Сирийской Арабской Республики

77. С массовым, произвольным и бессрочным содержанием мужчин, женщин и детей под стражей на северо-востоке Сирийской Арабской Республики должно быть покончено. Необходимо продвинуться в деле репатриации лиц из всех мест содержания под стражей — при полном соблюдении абсолютного обязательства по невыдворению.

78. Проводимая удерживающими властями политика массового разлучения мальчиков подросткового и младшего возраста с матерями позволяет говорить о тяжких международных преступлениях и должна быть в срочном порядке прекращена. Мальчики должны иметь значимый и устойчивый контакт с членами своей семьи. Государства, имеющие влияние на практикуемые удерживающими властями методы, должны предпринять шаги к предотвращению серьезных нарушений международного права в отношении детей во всех местах содержания под стражей.

79. Отказ в медицинской помощи и систематическое отсутствие доступа к питанию в мужских тюрьмах строгого режима должны прекратиться, поскольку подобная практика представляет собой как минимум нарушение статьи 3, общей для Женевских конвенций 1949 года, и статей 1 и 16 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Дети должны быть срочно

удалены из учреждений, где их жизни непосредственно угрожает заражение инфекционным заболеванием, а надлежащее лечение или питание отсутствует.

80. Международное гуманитарное право требует, чтобы власти, действующие де-факто на северо-востоке Сирийской Арабской Республики, обращались со всеми находящимися под их контролем задержанными гуманно, без дискриминации и с уважением присущего им достоинства.

81. Следует подумать над тем, чтобы в рамках стоящего на повестке дня вопроса «Дети и вооруженные конфликты» разбирались грубые нарушения, совершаемые против детей во время конфликтов.

82. Беспристрастные гуманитарные акторы должны срочно получить надежный и значимый доступ ко всем местам содержания под стражей, и особенно к расположенным на северо-востоке Сирийской Арабской Республики объектам, где удерживаются дети.
