

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
19 December 2014
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать восьмая сессия

Пункты 2 и 3 повестки дня

**Ежегодный доклад Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций по правам
человека и доклады Управления Верховного
комиссара и Генерального секретаря**

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

**Доклад Верховного комиссара Организации
Объединенных Наций по правам человека о защите
прав человека и основных свобод в условиях борьбы
с терроризмом**

Резюме

В настоящем докладе освещаются изменения, произошедшие со времени представления последнего доклада Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, в частности изменения в рамках работы Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий, другие недавние мероприятия Управления Верховного комиссара по правам человека и соответствующие недавние мероприятия Контртеррористического комитета Совета Безопасности и его Исполнительного директората.

В нем рассматриваются проблемы в области прав человека в контексте борьбы с терроризмом, включая законодательные меры, принимаемые государствами, а также правозащитные вопросы, связанные с явлением иностранных боевиков. Верховный комиссар подчеркнул важность обеспечения того, чтобы государства интегрировали аспект соблюдения своих обязательств по международному праву прав человека в усилия по пресечению притока иностранных боевиков за счет расширения инициатив, направленных на устранение условий, способствующих распространению терроризма, и принятия мер по предотвращению насильственного экстремизма; боролись с безнаказанностью и обеспе-

GE.14-24755 (R) 200115 200115



* 1 4 2 4 7 5 5 *

Просьба отправить на вторичную переработку



чивали подотчетность в случае грубых нарушений международного права прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права; и делали все необходимое для того, чтобы меры, принимаемые ими в рамках усилий по пресечению притока иностранных боевиков и предотвращению совершения уголовных преступлений, согласовывались с их обязательствами по международному праву прав человека.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	4
II. Последние изменения	4–17	4
A. Деятельность Управления Верховного комиссара	4–9	4
B. Деятельность Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий	10–14	6
C. Сотрудничество с Контртеррористическим комитетом и его Исполнительным директором	15–17	8
III. Правозащитные вопросы	18–53	9
A. Законодательные меры, принятые государствами	21–30	10
B. Иностранцы боевики	31–53	15
IV. Выводы и рекомендации	54–57	22

I. Введение

1. В своей резолюции 25/7 Совет по правам человека вновь подтвердил свое безоговорочное осуждение всех актов, методов, практики и финансирования терроризма как преступных и не имеющих оправдания. Он также выразил серьезную обеспокоенность в связи с нарушениями прав человека и основных свобод, а также беженского права и международного гуманитарного права в условиях борьбы с терроризмом и призвал все государства обеспечить, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, соответствовали международному праву, в частности международному праву прав человека, беженскому и гуманитарному праву. Совет призвал государства и другие соответствующие стороны продолжать осуществлять Глобальную контртеррористическую стратегию Организации Объединенных Наций и ее четыре раздела, где вновь подтверждается уважение прав человека всех людей и верховенства права в качестве фундаментальной основы борьбы с терроризмом.

2. Кроме того, в резолюции 25/7 Совет по правам человека рекомендовал органам, учреждениям, фондам и программам Организации Объединенных Наций, поддерживающим усилия по борьбе с терроризмом, и далее оказывать содействие поощрению и защите прав человека и основных свобод, а также соблюдению процессуальных гарантий и принципа верховенства права в условиях борьбы с терроризмом. Он просил Верховного комиссара Организации Объединенных Наций с учетом содержания резолюции 25/7 представить Совету свой доклад в соответствии с его годовой программой работы. Настоящий доклад представлен во исполнение этой просьбы.

3. В настоящем докладе Верховный комиссар освещает соответствующие изменения, имевшие место со времени представления предыдущего доклада¹, в частности соответствующие недавние мероприятия Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ); изменения в рамках работы Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий; и сотрудничество с Контртеррористическим комитетом Совета Безопасности и его Исполнительным директором. Он кратко излагает актуальные правозащитные вопросы, возникающие в условиях борьбы с терроризмом, в частности в связи с законодательными мерами, принятыми государствами, и останавливается на правозащитных вопросах, касающихся иностранных боевиков и мер, принятых государствами для пресечения их притока.

II. Последние изменения

A. Деятельность Управления Верховного комиссара

4. В рамках своих целевых стратегий на 2014–2017 годы УВКПЧ отнесло к числу приоритетов оказание поддержки государствам-членам в их усилиях по обеспечению того, чтобы их политика, стратегии и меры в сфере безопасности были неразрывно связаны с уважением прав человека и принципа верховенства права. Речь идет об оказании содействия в разработке и осуществлении законодательства по вопросам безопасности, согласующегося с правами человека; поддержке реформы в секторе безопасности посредством пересмотра норма-

¹ A/HRC/22/26.

тивно-правовых рамок и содействии созданию эффективных процедурных гарантий и независимых механизмов по надзору; а также содействию разработке и проведению программ подготовки по правам человека в органах правосудия и безопасности.

5. В программном заявлении предыдущего Верховного комиссара, сделанном на Международной конференции координаторов по борьбе с терроризмом 13 июня 2013 года, к государствам был обращен настоятельный призыв принимать меры для учета взаимосвязи между неуважением прав человека и возникновением условий, способствующих распространению терроризма, наряду с усилиями по обеспечению эффективных и согласующихся с правами человека мер уголовного правосудия в ответ на терроризм, а также подчеркивалась важная роль гражданского общества в этой связи. В ходе своего брифинга для Контртеррористического комитета в октябре 2013 года Верховный комиссар отметила актуальные проблемные области, по-прежнему вызывающие обеспокоенность, и призвала Комитет продолжать принимать усилия для охвата всех правозащитных вопросов, имеющих отношение к выполнению резолюций Совета Безопасности 1373 (2001) и 1624 (2005), в том числе с помощью таких передовых практик, как пересмотр положений контртеррористического законодательства до его утверждения, принятие законов с ограниченным сроком действия, осуществление независимыми органами надзора за деятельностью правоприменительных органов и разведывательных учреждений и периодический пересмотр санкций.

6. УВКПЧ продолжило работать над решением сложных правовых и политических проблем, связанных с новыми технологиями, представляющими непосредственный интерес для усилий государств в области борьбы с терроризмом. С ноября 2013 года по март 2014 года Управление совместно с Университетом Организации Объединенных Наций участвовало в осуществлении исследовательского проекта, касающегося применения международного права прав человека к национальным режимам регламентации практики цифрового слежения со стороны государственных органов. Кроме того, в феврале 2014 года оно начало процесс открытых консультаций и предложило всем заинтересованным сторонам делиться информацией с помощью вопросника, касающегося права на неприкосновенность личной жизни в контексте национального и экстерриториального слежения. Также в феврале предыдущий Верховный комиссар выступила с программным заявлением на семинаре экспертов, организованном группой государств во главе с Германией и Бразилией при содействии Женевской академии международного гуманитарного права и прав человека; в своем выступлении она обозначила проблемы, сопряженные с обеспечением права на неприкосновенность личной жизни в контексте национального и экстерриториального слежения.

7. Основываясь на этих и других источниках информации, как предписывается резолюцией 68/167 Генеральной Ассамблеи, УВКПЧ подготовило [для Совета по правам человека] доклад по вопросу о праве на неприкосновенность личной жизни в цифровой век². В своем докладе УВКПЧ рассмотрело объем защиты, предусматриваемой нормами международного права прав человека с точки зрения неприкосновенности личной жизни, в том числе значение понятия "вмешательства в личную жизнь" в контексте онлайн-сообщений, определение "произвольного и незаконного" вмешательства в данном контексте и вопрос о том, чьи права подлежат защите и в каких ситуациях. По итогам рас-

² A/HRC/27/37.

смотрения доклада Советом по правам человека на его двадцать седьмой сессии и Генеральной Ассамблеей на ее шестьдесят девятой сессии Ассамблея приняла резолюцию A/C.3/69/L.26/Rev.1, включившую в себя ряд предложенных последующих мер.

8. Вопросы, имеющие актуальное значение в контексте борьбы с терроризмом, также были рассмотрены в формате обсуждений дискуссионной группы, организованных Управлением во исполнение решения 25/117 Совета по правам человека 12 сентября 2013 года и посвященных праву на неприкосновенность личной жизни в цифровой век³, а также обсуждений, состоявшихся 22 сентября 2014 года во исполнение резолюции 25/22 Совета и касавшихся обеспечения использования ударных беспилотников в ходе контртеррористических и военных операций в соответствии с нормами международного права⁴.

9. Управление содействовало более широкому учету гендерной проблематики в контексте борьбы с терроризмом, приняв участие в рабочем совещании на тему "Укрепление роли женщин в борьбе с насильственным экстремизмом и радикализмом, ведущим к терроризму", организованном в Вене 21–22 октября 2014 года Глобальным контртеррористическим форумом и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе, а также в обсуждениях дискуссионной группы, посвященных "Роли женщин в борьбе с насильственным экстремизмом" и проведенных по инициативе Объединенных Арабских Эмиратов и Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин 27 октября 2014 года в рамках состоявшихся в Совете Безопасности открытых прений по вопросу о женщинах, мире и безопасности.

В. Деятельность Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий

10. Управление является активным членом Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий и содействует уделению первоочередного внимания правозащитной проблематике во всех аспектах деятельности Целевой группы и ее рабочих групп. В 2014 году по итогам процесса структурной реорганизации рабочих групп Целевой группы УВКПЧ совместно с Группой по оказанию помощи в области верховенства права в составе Канцелярии Генерального секретаря выступило сопредседателем Рабочей группы ЦГОКТМ по вопросам поощрения и защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом. Рабочая группа оказывает поддержку в осуществлении компонента IV Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций и содействует уделению первоочередного внимания правозащитной проблематике и вопросам верховенства права при осуществлении всех компонентов Глобальной стратегии.

11. С октября 2012 года Рабочая группа при поддержке Дании, Соединенных Штатов Америки и Швейцарии осуществляет долгосрочный глобальный проект по укреплению потенциала в области прав человека среди сотрудников правоприменительных органов, занимающихся борьбой с терроризмом; в его рамках государствам будут предоставляться услуги в области профессиональной подготовки и технической помощи в целях расширения их знаний, углубления понимания и активизации осуществления международных рамок в области прав

³ См. A/HRC/28/38.

⁴ A/HRC/28/39.

человека и верховенства закона в контексте противодействия и расследования террористических угроз и реагирования на них. В рамках проекта состоялись рабочие совещания по оценке потребностей в Аммане в апреле 2013 года и в Уагадугу в октябре 2013 года. По итогам рабочих совещаний Рабочая группа сосредоточила усилия на подготовке учебных курсов по правам человека, посвященных международной нормативно-правовой основе, особым следственным методам, борьбе с насильственным экстремизмом, ориентированной на работу с населением правоприменительной деятельности, задержаниям, методикам ведения допросов и применению силы, с уделением особого внимания контексту борьбы с терроризмом.

12. Рабочая группа достигла определенного прогресса в разработке ряда справочных пособий, призванных послужить практическим руководством относительно принятия на национальном уровне контртеррористических мер, согласующихся с правами человека. Благодаря финансовой поддержке по линии Контртеррористического центра Организации Объединенных Наций были обновлены справочные руководства по порядку задержания и обыска лиц и по инфраструктуре безопасности⁵. На стадии издания находятся и другие руководства, в частности по вопросам задержания в контексте борьбы с терроризмом, по соответствию национального контртеррористического законодательства международному праву прав человека и по праву на справедливое судебное разбирательство и процессуальные гарантии в контексте борьбы с терроризмом. В настоящее время также ведется работа над руководством по запрету организаций.

13. В ходе реализации своего плана работы на 2015 год Рабочая группа продолжит содействовать обмену информацией об основных озабоченностях в области прав человека и верховенства права, в том числе обмену примерами передовой практики в области защиты прав человека в контексте борьбы с терроризмом, сложившейся на основе опыта, накопленного на национальном и региональном уровнях. Помимо этого, она проведет оценку поддержки и помощи, предоставляемых в настоящее время государствам-членам для обеспечения поощрения и защиты прав человека в контексте борьбы с терроризмом, выявит пробелы и слабые места, а также подготовит предложения в целях расширения поддержки государствам-членам для защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом на национальном уровне.

14. Управление также внесло вклад в проведение рабочего совещания Контртеррористического центра Организации Объединенных Наций, состоявшегося 7–8 апреля 2014 года в Нью-Йорке и посвященного роли Организации Объединенных Наций в устранении условий, способствующих распространению терроризма, в контексте обсуждения повестки дня в области развития на период после 2015 года. Выступая в качестве председателя сессии, посвященной сотрудничеству и помощи со стороны Организации Объединенных Наций в областях верховенства права, прав человека и благого правления в целях устранения условий, способствующих распространению терроризма, помощник Генерального секретаря по правам человека подчеркнул важное значение защиты прав человека и верховенства права для устойчивого развития и устранения условий, способствующих распространению терроризма. В ходе Глобального совещания экспертов по вопросам укрепления потенциала в области составления перечня террористов и режимам замораживания активов, состоявшегося в Нью-Йорке 13–14 мая 2014 года под эгидой Рабочей группы ЦГОКТМ по борьбе с

⁵ Руководства размещены на веб-сайте Целевой группы по адресу www.un.org/en/terrorism/ctitf/wg_protectingrights.shtml.

финансированием терроризма, УВКПЧ кратко проинформировало участников о вызывающих беспокойство вопросах прав человека, связанных с включением лиц и организаций в такой перечень и с замораживанием активов. УВКПЧ участвовало в диалогах Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий/Европейского союза, состоявшихся 13 июня 2014 года в Нью-Йорке и 20 октября в Брюсселе. УВКПЧ также внесло вклад в работу портала Организации Объединенных Наций по поддержке жертв терроризма, созданного Рабочей группой ЦГОКТМ по поддержке жертв терроризма и привлечению к ним внимания общественности.

С. Сотрудничество с Контртеррористическим комитетом и его Исполнительным директором

15. Контртеррористический комитет и его Исполнительный директорат продолжают учитывать соответствующие озабоченности в области прав человека в своих программах работы, направленных на осуществление резолюций 1373 (2001) и 1624 (2005) Совета Безопасности. 24 октября 2013 года Комитет под председательством Марокко заслушал краткое сообщение Верховного комиссара и обсудил последствия применения широких и жестких законов о борьбе с терроризмом для инакомыслящих, правозащитников, журналистов, меньшинств и коренных народов. Кроме того, Комитет провел тематические обсуждения по ряду вопросов, связанных с резолюциями 1373 (2001) и 1624 (2005), причем все они касались соответствующих правозащитных аспектов. В том числе обсуждалось рассмотрение государствами-членами возможности учреждения специальных процедур уголовного производства для расследования преступлений, связанных с терроризмом, и привлечения к ответственности виновных лиц, а также установленные в этой связи гарантии защиты прав человека, в частности положения об истечении срока действия, независимый пересмотр законодательства по борьбе с терроризмом и проведение с гражданским обществом консультаций по проектам такого законодательства.

16. С января 2014 года под председательством Литвы Контртеррористический комитет проводил обсуждения по вопросу об использовании сети Интернет в террористических целях и о соблюдении свободы выражения мнений и права на неприкосновенность личной жизни, а также обсуждения по вопросу о необходимости обеспечения того, чтобы законы и политика в области борьбы с терроризмом не чинили неоправданных препятствий для доступа гуманитарных организаций к нуждающимся группам населения. Комитет также провел специальное открытое заседание по вопросу о похищениях людей в целях получения выкупа и захвате заложников террористами, в котором принял участие член Консультативного комитета Совета по правам человека. В соответствии со своими пересмотренными процедурами оценки выполнения резолюций 1373 (2001) и 1624 (2014) Совета Безопасности Комитет периодически обсуждает с государствами-членами широкий круг вопросов, касающихся прав человека. Кроме того, в соответствии с просьбой Совета, содержащейся в его резолюции 2178 (2014), Комитет недавно провел предварительный анализ пробелов в потенциале государств-членов по осуществлению резолюций 1373 (2001) и 1624 (2005), способных повлиять на возможности государств по сдерживанию потока иностранных боевиков-террористов. К их числу относятся пробелы в соблюдении правозащитных обязательств и принципа верховенства права, в частности возникающие из-за неясных и неточных положений законодательства по борьбе с терроризмом, неспособность обеспечить справедливое обращение и соблюдение надлежащей правовой процедуры в отношении

лиц, обвиняемых в террористической деятельности, и проблемы, связанные с соблюдением международного беженского права.

17. В соответствии с резолюцией 68/178 Исполнительный директорат Контр-террористического комитета продолжал налаживать сотрудничество с УВКПЧ, Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, а также другими механизмами и мандатариями в области прав человека, в том числе в связи с подготовкой и осуществлением последующей деятельности по итогам посещений стран и оказанием технического содействия. Директор-исполнитель Исполнительного директората провел встречи как с моей предшественницей, так и со мной и со Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом в целях обсуждения вопросов, представляющих взаимный интерес и вызывающих общую обеспокоенность. В октябре 2013 года эксперты УВКПЧ в области прав человека приняли участие в рабочем совещании, организованном Исполнительным директоратом в Исламабаде для сотрудников полиции, прокуроров и судей из стран Южной Азии и посвященном вопросам укрепления внутреннего и международного сотрудничества в расследованиях в рамках борьбы с терроризмом, а также в рабочем совещании для прокуроров, созванном Исполнительным директоратом в Тунисе в декабре 2013 года и посвященном трудностям, сопряженным с привлечением к судебной ответственности террористов, действующих в одиночку или небольшими ячейками. В мае 2014 года Управление также приняло участие в рабочем совещании, проведенном в Найроби во исполнение резолюции 1624 (2005) Совета Безопасности и посвященном вопросам борьбы с подстрекательством к терроризму и расширения культурного диалога. Исполнительный директорат продолжал диалог по актуальным вопросам в области прав человека с региональными и субрегиональными организациями, равно как и с национальными и международными организациями гражданского общества. Он также продолжал вносить активный вклад в деятельность Рабочей группы ЦГОКТМ по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, в том числе путем предоставления материалов для информационных продуктов, подготавливаемых Рабочей группой, а также участия в разработке и проведении инициатив Рабочей группы в области укрепления потенциала и технического содействия.

III. Правозащитные вопросы

18. На фоне событий последних месяцев стали острее заметны огромные проблемы, с которыми постоянно сталкиваются государства-члены в деле предотвращения актов насилия и обеспечения безопасности людей в пределах своей юрисдикции. В ходе своих открытых прений по вопросу о терроризме, состоявшихся в ноябре 2014 года, Совет Безопасности особо отметил, что угроза терроризма растет в силу "наличия глобальных сетей вербовки, распространения идеологии насильственного экстремизма, которая может служить питательной средой для терроризма, свободного перемещения террористов, включая иностранных боевиков-террористов, и доступа к значительным финансовым потокам"⁶. В ходе состоявшихся 19 ноября 2014 года открытых прений Совета по вопросу о международном сотрудничестве и насильственном экстремизме Генеральный секретарь подчеркнул, что современная технология и глобализация помогают группам, вдохновленным идеологией насильственного экстре-

⁶ См. S/PRST/2014/23.

мизма, чинить непомерное зло, вести пропаганду и пользоваться незаконными источниками финансирования, при этом терроризм, наркоторговля и транснациональная преступность набирают обороты и подпитывают друг друга.

19. Меры, принимаемые рядом государств по следам недавних угроз безопасности, продолжают вызывать серьезную обеспокоенность с точки зрения соблюдения прав человека. Государства поспешили принять законодательство о чрезвычайном положении, изменить политику задержания, пересмотреть нормы и практику уголовного правосудия и наложить ограничения на свободу выражения мнений, мирных собраний и передвижения. Всепроницающая система слежения по-прежнему ущемляет права человека частных лиц, в частности право на неприкосновенность личной жизни, причем это происходит из-за отсутствия адекватного национального законодательства и правоприменения, слабости процессуальных гарантий и неэффективности надзора, что в совокупности порождает атмосферу безнаказанности. По сообщениям, практика слежения оказывает сдерживающее воздействие на свободу выражения мнений, от чего в первую очередь страдают журналисты, поскольку их источники, как утверждается, с меньшей готовностью выходят на связь с представителями прессы, опасаясь, что любые контакты могут оставить цифровой след, который может быть использован против них.

20. Хотя на государствах лежит обязательство принимать меры, с тем чтобы оградить свое население от насилия и отсутствия безопасности и вершить правосудие, в основе таких мер должно лежать соблюдение норм международного права прав человека. Как показывает национальный опыт, защита прав человека и обеспечение верховенства права способствуют борьбе с терроризмом, в частности путем создания атмосферы доверия между государством и лицами, находящимися в пределах его юрисдикции, и повышения устойчивости общин к угрозам насильственного радикализма. С точки зрения уголовного правосудия привязка контртеррористического законодательства и политики к правам человека также способствует уголовному преследованию и осуждению лиц, виновных в осуществлении террористических актов, в соответствии с установленными законом процедурами. Кроме того, за счет этого повышается правовое единообразие между национальными юрисдикциями, что в свою очередь упрощает международное сотрудничество. И наоборот, как показывает практика, готовность пожертвовать правами человека подтачивает верховенство права и подрывает эффективность любых контртеррористических мер.

A. Законодательные меры, принятые государствами

21. Некоторые государства приняли национальные законы о борьбе с терроризмом, которые содержат чересчур широкие формулировки и в которых дается нечеткое определение терроризма, позволяющее органам власти применять произвольную и дискриминационную правоприменительную практику или иным образом препятствующее осуществлению прав человека. Нечеткое определение преступления может привести к криминализации безобидных действий и к расширению толкования судебными органами запрещенного поведения. Применение такого рода законов приводит к нарушениям прав на свободу и неприкосновенность личности, свободу выражения мнений, собраний и ассоциации, а также к нарушениям процессуальных прав, включая право на справедливое судебное разбирательство. Кроме того, известны случаи неправомерного использования положений законодательства для пресечения законных видов деятельности и преследования журналистов, правозащитников, групп меньшинств, деятелей политической оппозиции и других лиц, некоторые из которых

подверглись произвольному задержанию и пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания во время содержания под стражей⁷. Эта обеспокоенность в равной мере распространяется и на меры, принимаемые государствами для пресечения притока иностранных боевиков (см. пункты 49–50 ниже).

22. В соответствии с законодательством некоторых государств законные проявления протеста и оппозиционных настроений приравниваются к терроризму, в силу чего фактически криминализируется свобода выражения мнений⁸. Так, например, в соответствии с законодательством, принятым в одной юрисдикции, определение терроризма включает в себя такие деяния, как "оскорбление репутации или позиции государства", что может привести к возникновению уголовной ответственности за критику правительства или его политики. В юридической практике некоторых стран органы власти использовали содержащие широкие формулировки законы о борьбе с терроризмом для предъявления журналистам и членам политической оппозиции обвинений, среди прочего, в "поощрении терроризма", тем самым неоправданно ограничивая их право на свободу выражения мнений. Принимая любые усилия по пресечению подстрекательства к терроризму, государства – участники Международного пакта о гражданских и политических правах должны обеспечить совместимость контртеррористических мер с положениями пункта 3 статьи 19 Пакта. Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 34 указал, что такие правонарушения, как "поощрение терроризма" и "экстремистская деятельность", а также правонарушения "восхваления", "прославления" или "оправдания" терроризма должны иметь четкие определения для обеспечения того, чтобы их применение не вело к неуместному или несоразмерному вмешательству в осуществление права на свободное выражение мнений⁹.

23. Некоторые страны прибегают к задержанию лиц, обвиняемых в терроризме, без уважения гарантий, которые предусмотрены международным правом в отношении всех лиц, лишенных свободы. Некоторые государства расширили полномочия сил безопасности, разрешив им арестовывать "подозреваемых преступников" без соответствующего ордера. В ряде юрисдикций законодательство предусматривает возможность содержания под стражей в предварительном заключении без соблюдения надлежащих гарантий, в том числе за счет продления допустимого периода содержания под стражей до предъявления обвинения для лиц, подозреваемых в террористической деятельности, и периода времени, в течение которого лицо может содержаться под стражей без судебного решения или рассмотрения причин для задержания. В результате этого во многих местах лица, обвиняемые в террористической деятельности, содержались под стражей в течение продолжительного периода времени без предъявления обвинений или судебного разбирательства, а в некоторых случаях без надлежащего доступа к адвокату или без права на независимый судебный надзор¹⁰. Такие виды практики нарушают право на свободу и право не подвергаться произвольному задер-

⁷ См. ОНЧР, "UN experts urge Ethiopia to stop using anti-terrorism legislation to curb human rights", press release, 18 September 2014.

⁸ См. ОНЧР, "Statement by the United Nations Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association at the conclusion of his visit to the Republic of Rwanda", press release, 27 January 2014.

⁹ См. CCPR/C/GC/34.

¹⁰ См. UN News Centre, "Independent UN human rights expert urges Qatar to reform its justice system", 14 January 2014; and The Malaysian Bar, "Press Release: Amendments to the Prevention of Crime Act 1959 are Regressive and a Blow to the Rule of Law in Malaysia", 3 October 2013.

жанию. В соответствии с законодательством, недавно принятым в одной юрисдикции, разрешается оформлять санкции на проведение ареста или административного задержания задним числом, допускается помещение в секретные или неустановленные места содержания под стражей, а в некоторых случаях и неразглашение причин для задержания. Такие меры не только несовместимы с международными нормами в области прав человека, но и значительно повышают риск применения пыток и других видов неправомерного обращения и препятствуют привлечению виновных к ответственности, когда такие нарушения происходят. В своем замечании общего порядка № 35 Комитет по правам человека заострил внимание на абсолютном характере запрета на произвольное задержание, изложенного в статье 9 Международного пакта о гражданских и политических правах, отметив при этом, что административное задержание сопряжено с серьезным риском произвольного лишения свободы, должно применяться лишь в исключительных обстоятельствах, когда его использование оправдано реальной, непосредственной и неминуемой угрозой, и быть ограничено по времени. Хабеас корпус является не допускающей исключений гарантией, которая должна соблюдаться при любых обстоятельствах¹¹.

24. В некоторых государствах полномочия разведывательных служб были расширены и во многом совпадают с полномочиями полиции, в частности в плане ареста, задержания, проведения обыска и конфискации¹². В определенных случаях разведывательным службам были предоставлены полномочия производить арест без ордера и задерживать лиц, при этом не были закреплены прямые гарантии соблюдения основных процессуальных прав, как то права на помощь адвоката¹³. Высказывалась обеспокоенность в связи с тем, что законодательство, регламентирующее деятельность разведывательных служб, не предусматривает надлежащего контроля и надзора, что приводит к возникновению пробелов в системе подотчетности¹⁴. На деятельность разведывательных служб должны распространяться надлежащие гарантии, призванные предотвратить нарушения прав человека и обеспечить привлечение виновных к ответственности в случае таких нарушений.

25. Управление заострило внимание на сохраняющейся обеспокоенности по поводу возможного произвольного и неправомерного вмешательства в личную жизнь в контексте национального и экстерриториального слежения¹⁵. Обеспокоенность вызывала ситуация в одном из государств, где в соответствии с недавно принятым законодательством полномочия на ведение слежения были расширены и включили в себя возможность слежения за несколькими компьютерами, включая целые компьютерные сети, на основании одного ордера; были установлены более жесткие меры наказания за разглашение разведывательных данных; сотрудникам разведывательных служб был присвоен судебный иммунитет; и был разрешен более активный обмен персональными данными между агентствами, при этом не были предусмотрены ни надлежащие гарантии или механизмы надзора, ни средства защиты для лиц, чьи персональные данные

¹¹ CCPR/C/GC/35.

¹² См. Parliament of Australia, Advisory Report on the Counter-Terrorism Legislation Amendment (Foreign Fighters) Bill 2014, 17 October 2014 (available from www.aph.gov.au).

¹³ См. Elizabeth LaForgia, "South Sudan lawmakers pass controversial security bill", *Jurist*, 9 October 2014.

¹⁴ См., например, Office of the Privacy Commissioner of Canada, Special Report to Parliament, 28 January 2014.

¹⁵ См. A/HRC/27/37.

были затем неправомерно использованы или обнародованы без разрешения¹⁶. В соответствии с законопроектом, находящимся на рассмотрении в еще одной юрисдикции, будет разрешено привлечение союзнических иностранных разведывательных служб к слежению за своими гражданами за рубежом вопреки решению федерального суда, который предостерег от применения такой практики¹⁷. Еще одно государство недавно приняло закон о слежении в условиях чрезвычайного положения, в соответствии с которым правительство может потребовать от телефонных компаний и поставщиков интернет-услуг внутри страны и за рубежом собирать и хранить вплоть до года метаданные о контактах их клиентов. Высказывалась обеспокоенность в связи с тем, что подобное массовое хранение данных даст возможность отслеживать контакты лиц, в том числе и лиц, находящихся за пределами юрисдикции государства, и лиц, не подозреваемых в какой-либо противозаконной деятельности¹⁸. Все подобные тенденции вызывают серьезную обеспокоенность с точки зрения соблюдения права частных лиц пользоваться законной защитой от произвольного и неправомерного вмешательства в их личную жизнь.

26. Государства принимают внутреннее законодательство для возможности применения целенаправленных санкций в отношении лиц и организаций. Хотя такие меры могут послужить эффективным способом предотвращения террористических актов, в силу возможных серьезных последствий для прав человека затрагиваемых лиц возрастает необходимость в принятии усилий для обеспечения таким лицам права на надлежащие процессуальные гарантии¹⁹. В некоторых случаях такие меры приводят к произвольному запрету организаций с опорой на законодательство, содержащее нечеткие или расплывчатые формулировки, а порою используются и с целью подавления политического инакомыслия или в иных отношениях мирных средств выражения мнения. Национальное законодательство, в котором не содержится определения "членства" или которое не требует установления связи между членством и запрещенным статусом или деятельностью, будет противоречить принципу законности, в особенности в случаях, когда такое членство предполагает применение целенаправленных санкций или уголовных наказаний, включая лишение свободы. Любые санкции, налагаемые в силу запрета, должны подкрепляться четким и имеющим под собой разумные основания указанием, что то или иное лицо или образование преднамеренно осуществило террористический акт, участвовало в его осуществлении или способствовало его осуществлению²⁰.

¹⁶ См. Parliament of Australia, National Security Legislation Amendment Bill (No.1) 2014, available from www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd1415a/15bd019. См. также Australian Human Rights Commission, Submission to the Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security, Inquiry into the National Security Legislation Amendment Bill (No. 1) 2014, 21 August 2014.

¹⁷ См. Parliament of Canada, House of Commons, Bill C-44, An Act to amend the Canadian Security Intelligence Service Act and other Acts, 27 October 2014, and Federal Court Decisions, X (Re), CSIS-30-08, 22 November 2013.

¹⁸ См. legislation.gov.uk, Data Retention and Investigatory Powers Act 2014 and House of Commons, Oral Answers to Questions, 10 July 2014, Communications Data and Interception (www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmhansrd/cm140710/debtext/140710-0001.htm#14071054000003).

¹⁹ См. A/HRC/16/50 и A/HRC/22/26 и доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом.

²⁰ См., например, A/HRC/16/50 и 51.

27. Принятие исключительных контртеррористических законов сопряжено с особыми проблемами в тех случаях, когда речь идет не о самостоятельной законодательной норме, а о внесении поправок в существующие уголовные законы и процедуры. Как показывает опыт, контртеррористические меры, которые принимаются в условиях кризиса или чрезвычайно напряженной политической обстановки и которые планируются как краткосрочные меры, могут с течением времени укорениться и использоваться в повседневной деятельности правоохранительных органов²¹. В своем большинстве законодательство о чрезвычайном положении, принятое государствами, например, вслед за террористическими актами 11 сентября 2011 года, действует до сих пор. Ощущение острой политической необходимости в действиях также может помешать проведению должной предварительной экспертизы законопроектов и уже приводило к принятию законодательства, содержащего неточные определения в части, касающейся борьбы с терроризмом, что создает возможность для злоупотреблений в ходе его применения.

28. Я полностью поддерживаю призывы, содержащиеся в докладах предыдущего Верховного комиссара, и подчеркиваю важное значение обеспечения того, чтобы контртеррористические законы согласовывались с нормами в области прав человека и соответствовали принципу законности. Законы должны быть сформулированы достаточно четко, с тем чтобы дать лицу возможность соответствующим образом следить за своим поведением, а информация о них должна быть доступна населению. Законы должны не наделять органы, которым поручено их осуществление, неограниченными дискреционными полномочиями, а предоставлять им достаточные руководящие указания для того, чтобы они могли определить, какие формы поведения подпадают под сферу действия таких законов.

29. Регулярный обзор контртеррористических законов и практики с точки зрения соблюдения прав человека имеет огромное значение для обеспечения того, чтобы контртеррористические меры носили целевой, необходимый, эффективный и пропорциональный характер. К числу видов передовой практики, отмеченных Верховным комиссаром в предыдущих докладах, относятся пересмотр положений контртеррористического законодательства до его утверждения, принятие законов с ограниченным сроком действия, осуществление независимыми органами надзора за деятельностью правоприменительных органов и разведывательных учреждений и периодический пересмотр санкций. Срок действия любой чрезвычайной меры должен быть ограничен по времени с помощью включения положения о прекращении действия. Соответствие таких законов нормам в области прав человека также подлежит регулярному пересмотру.

30. Я приветствую диалог, проводимый на национальном уровне в ряде государств и сопровождающих законодательный процесс, и призываю все государства обеспечивать проведение широких и всесторонних консультаций со всеми соответствующими заинтересованными сторонами. Опыт прошлых лет говорит в пользу пересмотра проекта законодательства компетентными внутренними органами до утверждения, в частности, на предмет его соответствия соответствующим международным нормам в области прав человека.

²¹ См., например, International Commission of Jurists, *Assessing Damage, Urging Action: Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-Terrorism and Human Rights* (Geneva, 2009).

В. Иностранные боевики

31. Явление иностранных боевиков²² не ново, однако поступающие в последнее время сообщения об увеличении их числа и круга стран, из которых они предположительно прибывают, о группировках, в которые они вливаются, их побуждениях и последующих траекториях перемещения указывают на сложный характер этой проблемы и вызывают обеспокоенность в разных концах мира. Хотя в поступающих в этой связи данных и цифрах наблюдается широкий разброс, Совет Безопасности вновь высказал обеспокоенность по поводу сообщений о перемещениях свыше 15 000 иностранных боевиков-террористов из более чем 80 стран, готовых влиться в состав и воевать в рядах террористических структур, связанных с "Аль-Каидой", в том числе в Сирийской Арабской Республике, Ираке, Сомали, Йемене и ряде стран регионов Магриба и Сахеля²³. В других недавних сообщениях отмечаются случаи, когда люди прибывают в регион, с тем чтобы встать на сторону тех, кто сражается против таких образований, например в составе Курдского народного ополчения.

32. Та жестокость, с которой сторонники *такфирита*, также известного как Исламское государство Ирака и Леванта (ИГИЛ), или Даэш, и пополнившего свои ряды за счет поддержки иностранных боевиков, совершали уголовные деяния в Сирийской Арабской Республике и Ираке, заставила государства с особой силой взяться за принятие мер, призванных препятствовать перемещению лиц, стремящихся вступить в их ряды, и предотвратить эскалацию насилия. Независимая международная комиссия по расследованию событий в Сирийской Арабской Республике отметила рост числа опытных и идеологически мотивированных иностранных боевиков, которых ИГИЛ удалось привлечь в свои ряды вслед за провозглашением себя Исламским халифатом. По данным Комиссии, хотя в рядах ИГИЛ числятся тысячи завербованных сирийцев, в его командной структуре преобладают иностранные боевики²⁴.

33. Государства приняли широкий круг административных и законодательных мер для сдерживания лиц, ставших или пытающихся стать иностранными боевиками. В их число вошли приостановка действия проездных документов, лишение гражданства, замораживание финансовых активов и привлечение лиц к судебной ответственности за разные деяния, начиная от вербовки и подстрекательства к терроризму и заканчивая планированием террористических актов. Совет Безопасности предпринял решительные действия с помощью ряда резолюций, принятых на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций. В своей резолюции 2170 (2014) Совет самым решительным образом осудил вопиющие, систематические и широкомасштабные злоупотребления в области прав человека, совершаемые ИГИЛ и Фронтом "Ан-Нусра", потребовал, чтобы они и все другие организации, связанные с "Аль-Каидой", прекрати-

²² Под термином "иностранные боевики", как правило, подразумеваются лица, которые покидают свою страну происхождения или обычного проживания, будучи движимы идеологическими или религиозными мотивами, и которые в составе повстанческих или негосударственных вооруженных группировок принимают участие в насильственных актах в ходе вооруженных конфликтов (хотя их мотивировкой может также служить и денежное вознаграждение). См. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Foreign Fighters under International Law, Academy Briefing No. 7, October 2014.

²³ S/PRST/2014/23. См. также S/2014/770, пункт 31.

²⁴ "Rule of Terror: Living under ISIS in Syria", 14 November 2014 (available from www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/LICISyria/Pages/IndependentInternationalCommission.aspx), para. 13.

ли все акты насилия и терроризма и незамедлительно разоружились и были расформированы. Он также подчеркнул необходимость предания суду всех виновных лиц, включая иностранных боевиков-террористов. Совет призвал государства-члены принять на национальном уровне меры к пресечению притока иностранных боевиков, стремящихся присоединиться к группировкам, вновь подтвердив их обязательства, вытекающие из предыдущих резолюций о борьбе с терроризмом и касающиеся предотвращения передвижения террористов, поставок им оружия или предоставления финансовой поддержки.

34. В своей резолюции 2178 (2014) Совет Безопасности осудил насильственный экстремизм и постановил, что государства-члены должны в соответствии с нормами международного права предотвращать вербовку, организацию, перевозку или экипировку лиц, направляющихся в государство, которое не является государством их проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов. Выражая озабоченность по поводу создания террористических международных сетей, Совет особо отметил исключительную и настоятельную необходимость осуществления резолюции в отношении иностранных боевиков-террористов, связанных с ИГИЛ, Фронтом "Ан-Нусра" и другими ячейками, филиалами "Аль-Каиды", отколовшимися от нее группами или ее ответвлениями, обозначенных Комитетом, учрежденным резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011).

35. Важно отметить, что в своей резолюции 2178 (2014) Совет Безопасности также вновь подтвердил обязательство всех государств-членов соблюдать международное право прав человека в борьбе с терроризмом, подчеркнув, что на практическом уровне уважение прав человека и верховенства права является важнейшей составной частью успешной контртеррористической деятельности. Он отметил, что несоблюдение прав человека и невыполнение других международных обязательств, в том числе обязательств, закрепленных в Уставе, способствуют все большей радикализации и усиливают ощущение безнаказанности.

36. Крайне важно, чтобы при решении проблемы притока иностранных боевиков государства интегрировали аспект соблюдения своих обязательств по международному праву прав человека за счет расширения мер по устранению условий, способствующих распространению терроризма, и противодействию насильственному экстремизму; борьбы с безнаказанностью и обеспечения подотчетности в случае грубых нарушений международного права прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права; и обеспечения того, чтобы любые меры, принимаемые им в рамках усилий по борьбе с притоком иностранных боевиков и предотвращению совершения уголовных преступлений, согласовывались с их обязательствами по международному праву прав человека.

1. Устранение условий, способствующих распространению терроризма

37. Терроризм продолжает процветать в условиях, когда поощряемое государством насилие и коррупция по-прежнему остаются безнаказанными, в особенности если между этническими и языковыми группами сохраняется напряженность, а между социальными группами назревает недовольство и если неуважение принципа верховенства права создает благодатную почву для атмосферы несправедливости. К числу факторов, которые могут усугублять такую обстановку, относятся нарушения, связанные с затянувшимися неурегулированными конфликтами; этническая, национальная и религиозная дискриминация; политическая изоляция и социально-экономическая маргинализация; и атмосфера безнаказанности. Все эти факторы могут привести к подготовке почвы

для ненависти и радикализации отдельных лиц, которые могут затем совершить кровавые террористические акты. Как подчеркнул Генеральный секретарь в ходе состоявшихся 19 ноября 2014 года открытых прений Совета Безопасности по вопросу о международном сотрудничестве и воинствующем экстремизме, проблема лишь усугубляется, когда усилия по борьбе с терроризмом недостаточно целенаправленны и целые общины чувствуют себя жертвами нарушений прав человека, совершенных во имя борьбы с терроризмом.

38. В своем брифинге о положении в Ираке, который состоялся в Совете Безопасности 18 ноября 2014 года, мною было подчеркнуто, что до сих пор в национальных и международных стратегиях по противодействию ИГИЛ делался упор на обеспечение безопасности и упускалась из виду необходимость учесть эти более широкие условия и бороться с экстремистскими идеологиями. Как Совет Безопасности подчеркнул в своей резолюции 2178 (2014), государствам-членам следует взаимодействовать с соответствующими местными общинами и неправительственными структурами в разработке стратегий противодействия распространению идей насильственного экстремизма, которые могут подталкивать к совершению террористических актов, устранять условия, способствующие распространению насильственного экстремизма, который может служить питательной средой для терроризма, в том числе путем расширения прав и возможностей молодежи, семей, женщин, лидеров в сферах религии, культуры и образования и представителей всех других соответствующих групп гражданского общества, и выработать целенаправленные подходы к противодействию вербовке сторонников такого насильственного экстремизма и поощрению социальной интеграции и единства. Для этого требуется принимать последовательные усилия, призванные содействовать взаимодействию между общинами и органами власти, с тем чтобы укрепить доверие, поощрять заинтересованность в участии в инициативах на местном уровне и проводить позитивную контрпропаганду.

39. Наиболее эффективным способом борьбы с пропагандой экстремизма могут послужить противодействие экстремистским рассуждениям, поощрение диалога, защита прав человека и укрепление социальной сплоченности. В этой связи важную роль призваны сыграть субъекты гражданского общества, включая религиозных лидеров, религиозные организации, молодежные группы и женские организации²⁵. Динамичное, многоликое и независимое гражданское общество является залогом устойчивой защиты прав человека и может помочь повлиять на идеологии на низовом уровне. Вместе с тем меры, принимаемые государствами для борьбы с терроризмом, во многих случаях привели к ограничению способности организаций гражданского общества выполнять свою важную работу, а в некоторых случаях были непосредственно направлены на отдельные этнические или религиозные организации, ставшие объектом слежения. Усилия, прилагаемые государствами для борьбы с терроризмом, должны включать в себя создание для них благоприятных условий, в том числе с помощью принятия законодательства, обеспечивающего защиту сферы деятельности организаций гражданского общества, и поощрения недискриминационных мер.

2. Борьба с безнаказанностью и обеспечение подотчетности

40. Нормы международного права прав человека, которые по-прежнему применяются к ситуациям вооруженного конфликта, накладывают прямые обязательства на государство, на территории и под юрисдикцией которого могут

²⁵ См. также A/HRC/22/17/Add.4, приложение, добавление, пункт 36, и A/HRC/FMI/2014/3, пункт 31.

иметь место нарушения и злоупотребления. В частности, государство обязано обеспечить принятие мер для предотвращения и/или недопущения повторения нарушений и злоупотреблений, проводить оперативные, тщательные, независимые и объективные расследования утверждений о таких нарушениях и злоупотреблениях, наказывать виновных и предоставлять жертвам надлежащую правовую защиту и возмещение.

41. Члены негосударственных вооруженных группировок, таких как ИГИЛ, включая иностранных боевиков, минимально связаны императивными нормами международного права, в том числе запретами произвольного лишения жизни, геноцида, рабства, расовой дискриминации, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения, захвата заложников, коллективных наказаний и произвольного лишения свободы. Помимо этого, негосударственные вооруженные группировки, фактически осуществляющие контроль над территорией, такие как ИГИЛ, все чаще считаются связанными международными правозащитными обязательствами по отношению ко всем лицам на этой территории. В любом случае такие деяния, как убийства, пытки, изнасилования и другие формы сексуального насилия или насильственные исчезновения, когда они совершаются в рамках ширококомасштабного или систематического нападения на любых гражданских лиц, и если такое нападение совершается сознательно, представляют собой преступление против человечности и влекут за собой индивидуальную уголовную ответственность.

42. В условиях вооруженного конфликта члены ИГИЛ, включая иностранных боевиков, также обязаны соблюдать применимые нормы международного гуманитарного права. Как минимум, в соответствии со статьей 3, общей для четырех Женевских конвенций 1949 года, устанавливаются минимальные стандарты, которые обязаны соблюдать все стороны вооруженного конфликта, не носящего международного характера, в плане обращения с гражданскими лицами, лицами, которые более непосредственно не принимают участия в военных действиях, и гражданскими объектами и в плане их защиты. Нормы международного обычного гуманитарного права требуют, чтобы стороны конфликта принимали все возможные меры, с тем чтобы свести к минимуму последствия насилия для гражданских лиц, соблюдать принципы избирательности и соразмерности при проведении военных операций и обеспечивать гражданским лицам возможность покинуть районы, затрагиваемые насилием, в условиях безопасности и сохранения достоинства. Серьезные нарушения норм международного гуманитарного права могут быть приравнены к военным преступлениям, что влечет за собой индивидуальную уголовную ответственность виновных лиц.

43. Как я отмечал в брифинге, с которым я выступил в Совете Безопасности 18 ноября 2014 года, имеются доказательства, указывающие на то, что члены ИГИЛ, по всей вероятности, виновны в военных преступлениях и преступлениях против человечества, что предстоит установить компетентному судебному органу. Помимо этого, в частности в том, что касается езидов, существует вероятность того, что некоторые преступления, подпадающие под определение преступления геноцида, как оно приведено в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, были совершены лицами из числа руководителей ИГИЛ. Независимой международной комиссией по расследованию событий в Сирийской Арабской Республике и Миссией Организации Объединенных Наций по содействию Ираку и УВКПЧ были собраны обширные документальные доказательства издевательств, нарушений и преступлений, совер-

шенных ИГИЛ осознанно и с трезвым расчетом²⁶. Среди прочего, речь идет об убийствах и других бесчеловечных деяниях, порабощении, изнасилованиях, сексуальном рабстве и других формах сексуального насилия, принудительном перемещении, насильственных исчезновениях и пытках, которые совершаются в рамках широкомасштабного или систематического нападения на гражданское население в ряде мухафаз.

44. Обеспечение подотчетности за все грубые нарушения норм международного права прав человека и серьезные нарушения норм международного гуманитарного права посредством проведения эффективного расследования и судебного преследования виновных крайне важны для обеспечения правосудия, возмещения вреда, причиненного жертвам, и предупреждения дальнейших нарушений. Ответственность за обеспечение подотчетности прежде всего ложится на государства, которые обязаны обеспечивать проведение расследований и – при наличии соответствующих доказательств – возбуждать судебное преследование в связи такими нарушениями в соответствии с минимальными международными стандартами правосудия. Национальные суды Ирака и Сирийской Арабской Республики обладают юрисдикцией в отношении преступлений, совершенных гражданами страны или иностранными боевиками на их территориях, и должны, когда это возможно, осуществлять такую юрисдикцию. Страны гражданства таких иностранных боевиков также должны при любой возможности проводить эффективные расследования и в судебном порядке преследовать виновных лиц.

45. В некоторых случаях, когда государство не желает или не может проводить расследования и привлекать к судебной ответственности лиц, виновных в серьезных нарушениях норм международного права прав человека и международного гуманитарного права, представляющих собой международные преступления, может быть задействована юрисдикция Международного уголовного суда. Я неоднократно обращался с призывами о передаче вопроса о ситуации в Сирийской Арабской Республике на рассмотрение МУС в свете выводов Комиссии по расследованию событий в Сирийской Арабской Республике и УВКПЧ о том, что международные преступления принимают все более широкие масштабы. Я также призывал Ирак рассмотреть возможность присоединения к Римскому статуту Суда и в качестве незамедлительного шага признать осуществление Судом юрисдикции в отношении данной ситуации. Я также надеюсь, что Суду будет разрешено осуществлять свою юрисдикцию в отношении иностранных боевиков, причастных к международным преступлениям, из числа граждан государств – участников Суда. Необходимо принимать все возможные меры для привлечения к ответственности лиц, виновных в серьезных нарушениях норм международного права.

3. Ответные меры, согласующиеся с правами человека

46. Хотя в резолюции 2178 (2014) содержатся важные положения, призванные обеспечить соблюдение норм международного права прав человека, высказывалась обеспокоенность по поводу широкого характера отдельных положений и возникающих в связи с этим возможностей на национальном уровне принимать меры, чреватые нарушениями прав человека. Серьезные случаи несоблюдения многими государствами своих обязательств по международному праву прав человека в контексте борьбы с терроризмом вызывают тревогу и служат естественным фоном для такой обеспокоенности. Так, например, то обстоя-

²⁶ “Rule of Terror” (see footnote 24) and UNAMI/OHCHR, Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict in Iraq: 6 July – 10 September 2014.

тельство, что в резолюции 2178 (2014) Совета ссылка на "терроризм во всех его формах и проявлениях" как на одну из самых серьезных угроз миру и безопасности приводится без последующего уточнения или определения, вызвало вполне обоснованные опасения по поводу того, что резолюция подтолкнет к принятию на национальном уровне репрессивных мер против групп или лиц, занимающихся во всех отношениях законной и ненасильственной деятельностью. Еще одним поводом для беспокойства является то, что деяния, которые в иных отношениях представляются законными по смыслу международного гуманитарного права, прямо не отнесены к числу исключений.

47. Кроме того, в свете юридически обязательного характера резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности особую остроту приобретает беспокойство по поводу того, что терминам "терроризм" или "экстремизм" не даны определения, а также того, что в резолюции "террористы" упоминаются как категория лиц наряду с конкретными деяниями, подлежащими наказанию.

48. В то же время в резолюции 2178 (2014) к государствам обращено явно выраженное требование обеспечивать соблюдение норм международного права, включая права прав человека, при ее осуществлении. Таким образом, государства обязаны обеспечивать, чтобы положения любых законодательных актов, принимаемых на основании резолюции, согласовывались с принципом законности, закрепленным в статье 15 Международного пакта о гражданских и политических правах. В соответствии с ним уголовная ответственность регламентируется четкими и точными положениями, обеспечивающими соблюдение принципа определенности права и не допускающими толкования, необоснованно расширяющего сферу запрещенного поведения. Чрезмерно расплывчатые или широкие определения понятия "терроризм" не отвечают данному требованию и могут использоваться государствами для охвата мирных акций и в качестве предлога для дискриминации отдельных лиц или групп или ограничения какой бы то ни было политической оппозиции.

49. Некоторые меры, принимаемые в рамках действия резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности, могут отрицательно сказаться, например, на праве затрагиваемых лиц на надлежащие процессуальные гарантии, включая право на презумпцию невиновности; на пользовании правом на свободу передвижения и на праве не подвергаться произвольному лишению гражданства; на правах на свободу религии и убеждений, свободу мнений и их свободное выражение или свободу ассоциации²⁷; а также на защите от произвольного или неправомерного вмешательства в личную жизнь. Так, например, не следует подозревать каждое лицо, направляющееся в район конфликта, в наличии преступного умысла или в содействии уголовной террористической деятельности или участию в ней. Такая установка имеет основополагающее значение для обеспечения надлежащих процессуальных гарантий и соблюдения принципа презумпции невиновности. При том, что в резолюции явным образом не указан минимальный возраст наступления ответственности лиц, на пресечение деятельности которых она направлена, государства также должны принимать все необходимые меры для обеспечения соблюдения прав лиц, не достигших 18 лет, и обеспечить, чтобы любые меры, принимаемые для противодействия потоку иностранных боевиков, согласовывались со всеми международными правовыми обязательствами, в том числе в области прав человека.

²⁷ См., например, замечание общего порядка № 34 Комитета по правам человека (CCPR/C/GC/34), пункт 46, и A/HRC/22/17Add.4, приложение, добавление.

50. Ряд государств приняли меры для ограничения передвижения иностранных боевиков. К числу таких мер относятся запреты на поездки, изъятие паспортов и отказ в предоставлении гражданства, при этом такие меры сказываются на праве на свободу передвижения, закрепленном в статье 12 Международного пакта о гражданских и политических правах. Право на свободу передвижения включает в себя право на въезд в свою собственную страну и, как это объясняется Комитетом по правам человека в его замечании общего порядка № 27, распространяется как минимум на лиц, которые в силу своих особых связей с той или иной страной не могут рассматриваться в качестве иностранцев, в частности граждан страны, которые были лишены гражданства в нарушение международного права²⁸. Хотя право на свободу передвижения не является абсолютным, вводимые в его отношении ограничения должны носить правомерный характер, преследовать законную цель и быть необходимыми для достижения такой цели. Комитет далее уточнил, что обстоятельства, при которых лишение права на въезд в свою страну могло бы являться разумным, являются весьма немногочисленными, если они существуют вообще²⁹. Такие меры, как запреты на поездки, аннулирование действия паспортов и отказ в предоставлении гражданства также вызывают серьезную обеспокоенность в плане соблюдения процессуальных гарантий в тех случаях, когда решения принимаются по итогам тайных процедур, заочно или на основании нечетко определенных критериев без надлежащих гарантий, призванных не допустить безгражданства.

51. Международное право прав человека включает в себя право каждого человека на гражданство, хотя о праве на какое-либо конкретное гражданство речи не идет. С учетом значительных последствий, которыми чревато любое вмешательство в осуществление права на гражданство с точки зрения осуществления других прав, меры, ведущие к потере или лишению гражданства, в целях соответствия нормам международного права должны отвечать определенным условиям, в частности запрещению произвольного лишения гражданства³⁰. К таким условиям, среди прочего, относится то, что эти меры должны быть направлены на достижение законной цели, представлять собой наименее интрузивный способ достижения желаемого результата и быть соразмерны защищаемым интересам. В тех случаях, когда утрата или лишение гражданства ведет к безгражданству, оно имеет особенно тяжкие последствия для затрагиваемых лиц. Поэтому нормы международного права строго ограничивают перечень обстоятельств, при которых утрата или лишение гражданства, приводящие к безгражданству, могут быть признаны необходимыми для достижения законной цели.

52. Чтобы не допустить произвольного применения законодательных положений о гражданстве и обеспечить эффективное применение соответствующих гарантий от безгражданства, государства должны обеспечивать наличие надлежащих процессуальных стандартов. В частности, решения, касающиеся гражданства, должны "издаваться в письменном виде и подлежать эффективному административному или судебному пересмотру"³¹. Поэтому в соответствии с международным правом государства обязаны предоставлять возможность действительного пересмотра решений о гражданстве, в том числе по вопросам материального характера³².

²⁸ ССРР/C/21/Rev.1/Add.9, пункт 20.

²⁹ Там же, пункт 21.

³⁰ См. A/HRC/13/34, A/HRC/19/43 и A/HRC/25/28.

³¹ A/HRC/13/34, пункт 43.

³² Там же, пункт 44.

53. В своей резолюции 2178 (2014) Совет Безопасности также призвал государства требовать, чтобы авиационные компании заблаговременно представляли соответствующим национальным властям информацию о пассажирах для выявления случаев выезда с их территории или попыток въезда на их территорию или транзитного проезда через нее лиц, которые по определению подпадают под сферу действия данной резолюции. В связи с такими мерами возникают немаловажные соображения насчет права лиц на защиту закона от неправомерного или произвольного вмешательства в их личную жизнь, а также от дискриминации. Государства должны обеспечить, чтобы любые меры, оборачивающиеся вмешательством в право на неприкосновенность личной жизни, являлись одновременно необходимыми и соразмерными конкретному риску, чтобы во избежание дискриминационных мер и/или неправомерного использования личных данных были предусмотрены процессуальные гарантии и механизм эффективного и независимого надзора и чтобы в случае нарушений потерпевшим предоставлялись средства правовой защиты.

IV. Выводы и рекомендации

54. Хотя на государствах лежит обязательство принимать меры, с тем чтобы оградить свое население от насилия и отсутствия безопасности и вершить правосудие, в основе таких мер должно лежать соблюдение норм международного права прав человека. Как показывает национальный опыт, защита прав человека и обеспечение верховенства права способствуют борьбе с терроризмом, в частности путем создания атмосферы доверия между государством и лицами, находящимися в пределах его юрисдикции, и повышения устойчивости общин к угрозам насильственного радикализма. И наоборот, готовность пожертвовать правами человека подтачивает верховенство права, создает благоприятные условия для возникновения атмосферы безнаказанности и может подрывать эффективность любых контртеррористических мер, что чревато все большей радикализацией.

55. Я настоятельно призываю государства принимать меры для обеспечения того, чтобы законы о борьбе с терроризмом и меры по их осуществлению согласовывались с международными нормами в области прав человека и соответствовали принципу законности. Регулярный обзор контртеррористических законов и практики с точки зрения соблюдения прав человека имеет огромное значение для обеспечения того, чтобы такие меры носили целевой, необходимый, эффективный и пропорциональный характер. Срок действия любой чрезвычайной меры должен быть ограничен по времени с помощью включения положений о прекращении действия. Я призываю все государства в рамках законодательного процесса обеспечивать проведение широких и всесторонних консультаций со всеми соответствующими заинтересованными сторонами и пересмотр законопроектов о борьбе с терроризмом компетентными внутренними органами до их утверждения, с тем чтобы удостовериться в том, что они согласуются с соответствующими международными нормами в области прав человека.

56. Кроме того, я настоятельно призываю государства интегрировать в свою деятельность по пресечению притока иностранных боевиков аспект соблюдения своих обязательств по международному праву прав человека за счет наращивания усилий, призванных:

а) устранить условия, способствующие распространению терроризма, и противодействовать насильственному экстремизму, в том числе развивая взаимодействие между общинами и органами власти, с тем чтобы укрепить доверие, поощрять заинтересованность в участии в инициативах на местном уровне и проводить позитивную контрпропаганду. Следует поощрять роль гражданского общества путем создания благоприятных для него условий, в том числе с помощью принятия законодательства, обеспечивающего защиту сферы деятельности организаций гражданского общества, и поощрения недискриминационных мер;

б) бороться с безнаказанностью и обеспечивать подотчетность за все грубые нарушения международного права прав человека и международного гуманитарного права посредством проведения оперативных, тщательных, независимых и эффективных расследований и привлечения виновных к судебной ответственности;

в) обеспечивать, чтобы все меры, принимаемые в попытке пресечь приток иностранных боевиков и предотвратить совершение уголовных преступлений, согласовывались с их обязательствами по международному праву прав человека.

57. В рамках своей деятельности в поддержку осуществления Глобальной контртеррористической стратегии Целевой группе по осуществлению контртеррористических мероприятий и ее структурам следует активизировать усилия, направленные на поощрение соблюдения прав человека и принципа верховенства права в качестве фундаментальной основы борьбы с терроризмом. Такие усилия должны включать в себя содействие соблюдению прав человека в качестве неотъемлемого элемента помощи, оказываемой государствам в разработке и осуществлении законодательства и политики в области борьбы с терроризмом. УВКПЧ готово оказать государствам-членам помощь в разработке и применении согласующихся с правами человека законов о борьбе с терроризмом и мер по их осуществлению, в том числе в контексте последующего выполнения резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности.