



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
29 April 2016
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцать первая сессия

Пункт 3 повестки дня

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

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

Записка секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека ежегодный доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Бена Эммерсона в соответствии с резолюциями 22/8 и 29/9 Совета. Настоящий доклад является пятым ежегодным докладом, представляемым Совету нынешним мандатарием. В тематическом разделе доклада Специальный докладчик рассматривает права человека в контексте предупреждения насильственного экстремизма и противодействия ему.

* Настоящий доклад был представлен после установленного срока, с тем чтобы отразить последние изменения.

GE.16-07064 (R) 300616 010716



* 1 6 0 7 0 6 4 *

Просьба отправить на вторичную переработку 



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

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Деятельность Специального докладчика	3
III. Предупреждение насильственного экстремизма и противодействие ему: оценка ситуации с правами человека	4
A. Семантические и концептуальные проблемы	6
B. Воздействие, оказываемое на права человека основами международной политики в области предупреждения насильственного экстремизма и противодействия ему	9
C. Воздействие, оказываемое на права человека мерами, принимаемыми в целях предупреждения насильственного экстремизма и противодействия ему	16
D. Условия, способствующие насильственному экстремизму	23
E. Насильственный экстремизм и гендерные аспекты	24
IV. Выводы и рекомендации	25

I. Введение

1. Настоящий доклад¹ представляется Совету по правам человека в соответствии с резолюциями 22/8 и 29/9 Совета. В разделе II доклада Специальный докладчик излагает основные моменты в своей деятельности за период с июня по декабрь 2015 года. В разделе III он уделяет главное внимание вопросу о правах человека в контексте предупреждения насильственного экстремизма и противодействия ему в соответствии с Планом действий Генерального секретаря по предупреждению воинствующего экстремизма (A/70/674).

II. Деятельность Специального докладчика

2. С момента издания предыдущего доклада Специального докладчика Совету по правам человека (A/HRC/29/51) Специальный докладчик принял участие в следующих мероприятиях.

3. 22 сентября 2015 года Специальный докладчик принял участие в параллельном мероприятии по вопросу о защите источников информации журналистов, состоявшемся на полях Совещания по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения, которое было проведено Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Варшаве.

4. 26 октября 2015 года Специальный докладчик представил Генеральной Ассамблее доклад о негативном воздействии контртеррористического законодательства и других мер на гражданское общество (A/70/371). Специальный докладчик также провел интерактивный диалог с Ассамблеей по этому докладу.

5. 8 февраля 2016 года Специальный докладчик принял участие в «Симпозиуме по вопросам прав человека и борьбы с терроризмом: оценки последствий антитеррористических законов и процедур для французского общества и гражданских свобод», организованном в Париже правозащитной организацией «Хьюман райтс уотч», Международной федерацией в защиту прав человека, организацией «Международная амнистия» и Лигой защиты прав человека.

6. 11 февраля 2016 года Специальный докладчик принял участие в режиме видеоконференции в «Конференции по поощрению и защите прав человека жертв терроризма», организованной в Нью-Йорке Контртеррористическим центром Организации Объединенных Наций под эгидой Рабочей группы по поддержке жертв терроризма и привлечению к ним внимания общественности Целевой группы по осуществлению антитеррористических мероприятий.

7. Специальный докладчик продолжал принимать меры в ответ на сообщения, выражения озабоченности и утверждения, полученные от отдельных лиц и организаций. Он продолжал вести диалог с правительствами, в том числе посредством направления просьб совершить официальные визиты. Он с сожалением отмечает, что, несмотря на давно направленные просьбы, в течение рассматриваемого периода никаких приглашений получено не было.

¹ Специальный докладчик хотел бы поблагодарить своего старшего советника по правовым вопросам Анн Шарбор и своего советника по правовым вопросам Джессику Джонс за их помощь в подготовке настоящего доклада.

III. Предупреждение насильственного экстремизма и противодействие ему: оценка ситуации с правами человека

8. Генеральный секретарь опубликовал свой План действий по предупреждению воинствующего экстремизма 7 января 2016 года; Генеральная Ассамблея рассмотрела его 15 января 2016 года. В этом ключевом документе, предложенном спустя почти 10 лет после принятия Ассамблеей Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций², содержится более 70 всеобъемлющих рекомендаций относительно действий, которые необходимо предпринять на национальном, региональном и международном уровне. В Плате действий Генеральный секретарь признал, что попытки решать проблему, связанную с воинствующим экстремизмом, за счет мер по обеспечению безопасности в рамках борьбы с терроризмом оказались недостаточны для предотвращения появления новых, более опасных, воинствующих экстремистских групп. Его акцент на превентивных мерах основывался на комментариях, которые он высказал в сентябре 2014 года на Саммите в Совете Безопасности по вопросу об иностранных боевиках-террористах и в которых он отметил существенные изменения, произошедшие в характере террористической угрозы, исходящей от воинствующих экстремистов, процветающих в условиях нестабильности и несправедливости, уязвимости и несостоятельного руководства. Он подчеркнул, что эффективное реагирование должно быть сосредоточено на основных условиях, обеспечивающих воинствующим экстремистским группам возможность упрочить свои позиции, путем предоставления возможностей для образования, занятости и вовлеченности в социально-политическую жизнь общества и обеспечения соблюдения прав человека, верховенства права и благого управления³. В январе 2016 года Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека отметил, что основная задача в области прав человека в 2016 году состоит в обеспечении того, чтобы правительства продолжали поддерживать повестку дня, касающуюся прав человека, несмотря на рост насильственного экстремизма и экстремистского мышления. Главное, он отметил, что любой более репрессивный подход произведет обратный эффект – усиление дискурса экстремистских идеологий⁴. Как подход Генерального секретаря к воинствующему экстремизму, так и замечания Верховного комиссара резюмируют некоторые из сложных вопросов, имеющих центральное значение для настоящего доклада.

9. Очевидная неадекватность такого строгого, основанного на обеспечении безопасности подхода к борьбе с терроризмом⁵ вызвала пересредоточение внимания международного сообщества на меры, направленные на устранение основных причин недовольства населения, способствующих насильственному экстремизму. Хотя это и не совсем новый подход⁶, инициативы, множющиеся в

² Резолюция 60/288, приложение.

³ См. www.un.org/press/en/2015/sc11912.doc.htm.

⁴ См. www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53035#.VqW5plJRmfQ.

⁵ Naureen Chowdhury Fink, «Countering violent extremism: what are the key challenges for UN?», International Peace Institute (IPI) Global Observatory, 3 November 2015.

⁶ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом, документ MC(9).DEC/1, 4 декабря 2001 года, пункт 9 и послед., касающиеся превентивных мер против терроризма в регионе ОБСЕ; «Britain's secret plans to win Muslim hearts and minds», *Sunday Times*, 30 May 2004; United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Foreign Commonwealth Office and

последнее время на международном, региональном и национальном уровнях, демонстрируют возрастающее значение этого вопроса в глобальной повестке дня. Помимо политической работы, проводимой под руководством Организации Объединенных Наций, несколько важных примеров включают в себя созванную в феврале 2015 года в Белом доме встречу на высшем уровне для обсуждения вопросов противодействия воинствующему экстремизму⁷; состоявшееся в сентябре 2015 года совещание по обзору прогресса в борьбе с Исламским государством Ирака и Леванта и насильственным экстремизмом⁸; создание Международного информационно-координационного механизма по наращиванию потенциала в области противодействия терроризму и насильственному экстремизму⁹, а также различные проекты противодействия экстремизму, осуществляемые Программой развития Организации Объединенных Наций¹⁰. На региональном уровне в декабре 2015 года ОБСЕ приняла декларацию министров о предупреждении насильственного экстремизма и противодействии ему¹¹ и начала кампанию по данному вопросу с хэштегом #UnitedCVE. В 2005 году была впервые провозглашена регулярно корректируемая стратегия Европейского союза по предотвращению радикализации и вербовки¹², а в 2011 году была создана в качестве зонтичной сети заинтересованных сторон Европейского союза сеть осведомленности о радикализации¹³. Национальные инициативы включают в себя стратегический план расширения прав и возможностей местных партнеров по предотвращению воинствующего экстремизма (2011) в Соединенных Штатах Америки¹⁴, стратегию предупреждения (2011) в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, программу противодействия насильственному экстремизму (2014) в Нигерии и план действий против радикализации и насильственного экстремизма (2014) в Норвегии. Существует также ряд независимых центров, которые занимаются этой темой, такие как Глобальный контр-террористический форум¹⁵ и «Хедайя», независимый, многосторонний центр,

Home Office, «Draft report on young Muslims and extremism», 2004; Paul Thomas, «Failed and friendless: the UK's 'Preventing Violent Extremism' programme», *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 12, No. 3 (August 2010), pp. 442-458; Peter Romaniuk, *Does CVE Work? Lessons Learned from the Global Effort to Counter Violent Extremism* (Goshen, Indiana, Global Center on Cooperative Security, 2015); reference to “winning the war of ideas” contained in the National Strategy for Combating Terrorism of the United States of America (2003).

⁷ См. www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/18/fact-sheet-white-house-summit-countering-violent-extremism. Впоследствии были проведены региональные совещания в Австралии, Албании, Алжире, Казахстане, Кении, Мавритании, Норвегии, Сингапуре и Турции.

⁸ См. www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/29/leaders-summit-countering-isil-and-violent-extremism.

⁹ См. www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/09/247368.htm.

¹⁰ United Nations Development Programme Regional Bureau for Africa, *Preventing and Responding to Violent Extremism in Africa: A Development Approach* (n.d.).

¹¹ Декларация министров о предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и противодействии им, документ МС.ДОС/4/15, 4 декабря 2015 года.

¹² См. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014781%202005%20REV%201>.

¹³ См. objective 2 of the European Union Internal Security Strategy in Action: five steps towards a more secure Europe, document COM (2010)673, 22 November 2010.

¹⁴ См. www.whitehouse.gov/sites/default/files/sip-final.pdf.

¹⁵ Этот форум предоставляет национальным должностным лицам и специалистам-практикам, занимающимся вопросами борьбы с терроризмом, возможность

предназначенный для профессиональной подготовки, диалога, сотрудничества и исследований с целью противодействия насильственному экстремизму во всех его формах.

10. В настоящем докладе Специальный докладчик уделяет основное внимание вопросу о воздействии, оказываемом на права человека мерами, принимаемыми для предупреждения насильственного экстремизма или противодействия ему. После краткого анализа основных семантических и концептуальных проблем он рассматривает принятую Организацией Объединенных Наций рамочную концепцию предупреждения насильственного экстремизма и противодействия ему и ее воздействие на права человека. Далее он акцентирует внимание на воздействии, оказываемом на права человека мерами, принимаемыми на национальном уровне для предупреждения насильственного экстремизма или противодействия ему, а затем рассматривает взаимосвязь между предупреждением насильственного экстремизма или противодействием ему и устранением условий, способствующих распространению терроризма или насильственного экстремизма, с одной стороны, и гендерными вопросами – с другой. Затем Специальный докладчик делает выводы и выносит рекомендации.

A. Семантические и концептуальные проблемы

11. Несмотря на многочисленные инициативы по предупреждению насильственного экстремизма или противодействию ему¹⁶, не существует общепринятого определения насильственного экстремизма, который остается «недостаточно ясным понятием»¹⁷. На национальном уровне предлагается ряд определений. Правительство Австралии считает насильственным экстремизмом «применение или поддержку насилия для достижения идеологических, религиозных или политических целей»¹⁸; Норвегия определяет его как деятельность отдельных лиц и групп, которые готовы применять насилие для достижения политических, идеологических или религиозных целей¹⁹; а Швеция определяет воинствующего экстремиста как лицо, которое «неоднократно, как считается, демонстрировало поведение, не только допускающее применение насилия, но

встретиться со своими коллегами и оказывает поддержку в осуществлении Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций.

¹⁶ В то время как Совет Безопасности «противодействует» насильственному экстремизму, Генеральный секретарь разработал план по «предупреждению» воинствующего экстремизма, а ОБСЕ делает и то и другое. Государства выбирают одно из двух либо «реагируют» на насильственный экстремизм. В настоящем докладе используется термин «противодействовать».

¹⁷ ОБСЕ/Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), *Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму*. Подход, основанный на взаимодействии полиции с населением, 2014. стр. 40. См. также Maleika Malik, «Extreme speech and liberalism», в Ivan Hare and James Weinstein, eds., *Extreme Speech and Democracy* (Oxford, Oxford University Press, 2007), quoted in Agnes Callamard, «Religion, terrorism and speech in a 'post-Charlie Hebdo' world», *Religion and Human Rights*, vol. 10, No. 3 (2015), pp. 207-228. Со своей стороны, Агентство Соединенных Штатов по международному развитию (ЮСАИД) приводит свое определение в *The Development Response to Violent Extremism and Insurgency: Putting Principles into Practice*, USAID Policy, September 2011.

¹⁸ См. www.ag.gov.au/NationalSecurity/Counteringviolentextremism/Pages/default.aspx.

¹⁹ См. www.counterextremism.org/resources/details/id/679/action-plan-against-radicalisation-and-violent-extremism.

также поддерживающее или осуществляющее идеологически мотивированное насилие с целью содействия чему-либо»²⁰.

12. В Соединенном Королевстве экстремизм определяется как решительная или активная оппозиция к основополагающим ценностям – включая демократию, верховенство права, свободу личности, взаимное уважение и терпимость к различным вероисповеданиям и убеждениям – и призывы к убийству служащих Вооруженных сил Соединенного Королевства внутри страны или за рубежом²¹. В Дании понятие «экстремизм» используется для описания групп, которые могут быть охарактеризованы упрощенным видением ими мира и «врага», которые отвергают основополагающие демократические ценности и нормы и которые используют незаконные и, возможно, насильственные методы для достижения политических/религиозных или идеологических целей²². Эти развернутые определения демонстрируют широту подхода государств к проблеме экстремизма.

13. С концептуальной точки зрения, сложно проводить различие между насильственным экстремизмом и терроризмом, так как эти два термина часто используются как синонимы и без четкого разграничения²³. Позиция Генерального секретаря состоит в том, что «воинствующий экстремизм охватывает более широкую категорию проявлений [по сравнению с терроризмом]» (A/70/674, пункт 4), так как он включает в себя другие формы идеологически мотивированного насилия²⁴. В то же время условия, приводящие к воинствующему экстремизму, определенные в Плане действий Генерального секретаря, и условия, приводящие к терроризму, выявленные в рамках основного направления I Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, почти идентичны. Примечательно, что – по крайней мере, на международном уровне – противодействие насильственному экстремизму рассматривается, главным образом, в контексте борьбы с терроризмом²⁵.

14. Еще одна концептуальная проблема связана с нашим пониманием «процесса радикализации», в результате которого люди становятся адептами насильственных экстремистских идеологий, могущих подвигнуть их на совершение актов терроризма, или который делает их уязвимыми для вербовки террористическими организациями²⁶.

²⁰ См. Government of Sweden, Action Plan to Safeguard Democracy against Violence-Promoting Extremism, government communication 2011/12:44, point 3.2.

²¹ Government of the United Kingdom, *Counter-Extremism Strategy* (London, 2015), para. 1 и Prevent strategy, 2011, annex A. Необходимо отметить, что созданная при премьер-министре Целевая группа по борьбе с радикализацией и экстремизмом (Task Force on Tackling Radicalisation and Extremism) дала определение «исламистскому экстремизму» в пункте 1.4 ее доклада за 2013 год.

²² Government of Denmark, *Prevention of Radicalisation and Extremism Action Plan* (Copenhagen, 2014).

²³ Minerva Nasser-Eddine and others, Countering Violent Extremism (CVE) Literature Review, Government of Australia, Department of Defence, Counter Terrorism and Security Technology Centre, Defence Science and Technology Organisation, document DSTO-TR-2522, March 2011.

²⁴ Romaniuk, *Does CVE work?*

²⁵ См. A/70/674, пункт 2; Декларация министров ОБСЕ и ОБСЕ/БДИПЧ, *Предупреждение терроризма*; и резолюция Совета Безопасности 2178 (2014).

²⁶ В пункте 4 своего первого доклада, озаглавленного «Перечень государственных программ» («Inventory of State programmes»), Рабочая группа по борьбе с радикализацией и экстремизмом, которые приводят к возникновению терроризма,

15. Многие программы, направленные на радикализацию, основаны на упрощенном понимании этого процесса как заданной траектории сползания к насильственному экстремизму с расставленными на ней различимыми маркерами²⁷. При этом иногда упускаются из виду факторы, которые по прошествии времени признаются как условия, способствовавшие радикализации индивидуума и имевшие общеприменительные прогностические маркеры. Более точное понимание заключается в том, что путь к радикализации – индивидуальный²⁸ и нелинейный, обусловлен рядом общих побудительных и сдерживающих факторов и не имеет единого определяющего признака²⁹. Определенную роль в поощрении или предотвращении радикализации может играть совокупность вопросов, существующих на местном, национальном и наднациональном уровнях, и при рассмотрении факторов, оказывающих влияние, государства, как правило, сосредотачивают внимание на тех из них, которые для них наиболее привлекательны, и уклоняются от анализа более сложных проблем, включая политические вопросы, такие как внешняя политика и транснациональные конфликты³⁰. Специалисты отмечают, что религиозной идеологии как движущей силе терроризма и экстремизма уделяется, возможно, слишком много внимания³¹, в то

Целевой группы по осуществлению антитеррористических мероприятий провела различие между программами противодействия радикализации (или устранения первопричины) и дерадикализации (или устранения последствий). Государства сосредотачивают свои усилия на одной из них или на их сочетании. Примерами программ устранения первопричины или программ сочетания являются принятая в 2009 году в Дании программа «Дерадикализация – целенаправленное вмешательство» (см. справочный материал на следующем сайте: www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/8A7278CB-EFAD-43CC-B6E4-EE81B8E13C6D/0/factsheetderadicalisation.pdf); Группа религиозной реабилитации в Сингапуре; и программа поддержки лиц, уязвимых для вербовки воинствующими экстремистами «Channel: Supporting Individuals Vulnerable to Recruitment by Violent Extremists» в Соединенном Королевстве. Для получения представления о программе дерадикализации см.: Dounia Bouzar, *La vie après Daesh* (Atelier, 2015). См. также: ОБСЕ/БДИПЧ, *Предупреждение терроризма*, стр. 40, и Программа предупреждения насильственной радикализации (Programme de prévention de la radicalisation violente) в Бельгии, в которой заявлено, что радикальные идеи не являются проблематичными сами по себе, а на самом деле могут быть полезными для общества, поскольку они могут способствовать продвижению общества вперед.

²⁷ Marc Sageman «The stagnation in terrorism research, terrorism and political violence», *Terrorism and Political Violence*, vol. 26, No. 4 (2014), pp. 568-569.

²⁸ См.: European Parliament, document A8-0316/2015.

²⁹ Faiza Patel, *Rethinking Radicalization* (New York, Brennan Center for Justice, 2011); Romaniuk, *Does CVE Work?*; Lynn Davies and others, *Formers and Families: Transitional Journeys In and Out of Violent Extremism in the UK* (ConnectJustice, 2015); и Louise Richardson, *What Terrorists Want* (John Murray, 2006), pp. 60 ff. Что касается оценок, опубликованных до 2001 года, см.: Martha Crenshaw, «The causes of terrorism», *Comparative Politics*, vol. 13, No. 4 (July 1981), pp. 379-399.

³⁰ Faiza Patel and Richard Barrett, video and highlights from a conversation on countering violent extremism, Just Security and Project for the Study of the 21st Century (PS21), 1 July 2015, available from www.justsecurity.org/24335/video-highlights-conversation-cve/; и Davies and others, *Transitional Journeys*. См. также: United States National Strategy for Combating Terrorism, p. 25 и Waterhouse Consulting Group, «Preventing violent extremism: an independent evaluation of the Birmingham Pathfinder», 2008, p. 12.

³¹ Interview with Marc Sageman, E-International Relations, 20 November 2014; Arun Kundnani, *A Decade Lost: Rethinking Extremism and Radicalisation* (London, Claystone, 2015), pp. 10-11.

время как факторы, связанные с идентичностью³², или безрассудный альтруизм игнорируются³³.

16. В своем Плане действий Генеральный секретарь отметил, что достоверных статистических данных о факторах, приводящих к радикализации отдельных лиц, не имеется (A/70/674, пункт 23). Но он справедливо признал, что воинствующий экстремизм, хотя его и невозможно оправдать, не возникает в вакууме (там же, пункт 3). Он отметил, что создание открытого, справедливого, инклюзивного и плюралистического общества, основанного на полном уважении прав человека и обеспечивающего экономические возможности для всех, представляет собой наиболее весомую и реальную альтернативу воинствующему экстремизму и наиболее перспективную стратегию, направленную на то, чтобы лишить его привлекательности (там же, пункт 7). В этой связи Специальный докладчик с интересом отмечает Анкарский меморандум по передовой практике применения многосекторального подхода к борьбе с насильственным экстремизмом, принятый Глобальным контртеррористическим форумом.

17. Противодействие насильственному экстремизму предполагает «использование мер непринудительного характера с целью разубедить отдельных лиц или группы лиц в необходимости мобилизации усилий для насилия и минимизировать вербовку, поддержку, содействие или участие в идеологически мотивированном терроризме негосударственных субъектов, добивающихся достижения политических целей»³⁴. Хотя стратегии противодействия насильственному экстремизму часто характеризуются как «мягкая» альтернатива контртеррористическим инициативам, они несут в себе собственную ощутимую опасность для прав человека.

В. Воздействие, оказываемое на права человека основами международной политики в области предупреждения насильственного экстремизма и противодействия ему

1. Совет Безопасности

Противодействие насильственному экстремизму: резолюция 2178 (2014)

18. 24 сентября 2014 года, завершая открытые обсуждения высокого уровня, Совет Безопасности принял резолюцию 2178 (2014), в которой он, в частности, упомянул об угрозе, создаваемой иностранными боевиками-террористами. В эту резолюцию включен раздел, посвященный противодействию насильственному экстремизму в целях предотвращения терроризма в качестве неотъемлемой части усилий по противодействию угрозе международному миру и безопасности, создаваемой иностранными боевиками-террористами. Совет рекомендовал государствам взаимодействовать с соответствующими местными сообществами и неправительственными структурами в разработке стратегий противодействия распространению идей насильственного экстремизма, которые

³² Scott Atran, address to the Security Council on 23 April 2015, available from <http://blogs.plos.org/neuroanthropology/2015/04/25/scott-atran-on-youth-violent-extremism-and-promoting-peace/>.

³³ Andrew Silke, «Cameron's anti-terror strategy is 'barking up wrong tree', says expert», *Guardian*, 20 July 2015. См. также: доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений (A/HRC/28/66), пункты 19 и 22–38, и Kundhani, *A Decade Lost*, pp. 22–25.

³⁴ Humera Khan, «Why countering extremism fails», *Foreign Affairs*, 18 February 2015.

могут подталкивать к совершению террористических актов, и устранять условия, способствующие распространению насильственного экстремизма, который может служить питательной средой для терроризма, в том числе путем расширения прав и возможностей молодежи, семей, женщин и лидеров в сферах религии, культуры и образования. Государствам было рекомендовано поощрять социальную интеграцию и единство и выработать целенаправленные подходы к противодействию вербовке сторонников насильственного экстремизма.

19. Эта резолюция, принятая в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций, указывает на изменение подхода Организации Объединенных Наций и признание того, что антитеррористические мероприятия, ограничивающиеся только обеспечением безопасности, недостаточны³⁵.

20. В этой резолюции содержится сильное правозащитное положение, в котором отмечена связь между несоблюдением прав человека и ростом радикализации. Однако это не позволило рассеять опасения того, что отсутствие ясности в определении насильственного экстремизма, а также предоставляемая резолюцией свобода действий могут склонить некоторые государства к принятию весьма интрузивных, несоразмерных или дискриминационных мер в отношении отдельных лиц.

21. Действительно, в этой резолюции Совет Безопасности призвал государства-члены противодействовать явлениям насильственного экстремизма и радикализации, но не дал исчерпывающего определения этих терминов. Специальный докладчик особенно обеспокоен по поводу термина «экстремизм», который использовался несколькими государствами еще до принятия резолюции 2178 (2014) не как часть стратегии противодействия насильственному экстремизму, а как преступление само по себе³⁶. В этой связи возникли вполне обоснованные опасения того, что неясность концепции может привести к ее применению против членов религиозных меньшинств, гражданского общества, правозащитников, мирных групп сепаратистов и коренного населения и членов оппозиционных политических партий³⁷. Комитет по правам человека подчеркнул необходимость обеспечения того, чтобы такие правонарушения, как «экстремистская деятельность», имели четкие определения для гарантии того, что их применение не ведет к несоразмерному вмешательству в осуществление права на свободное выражение мнений³⁸. Эта обеспокоенность повторно выражается в нынешних условиях: неправительственные организации отмечают, что «экстремизм» и «радикализация» являются «плохо определенными концепциями, открывающими возможности для нарушений прав человека. Несколько правительств уже регулярно навешивают на политических оппонентов и журналистов ярлык терро-

³⁵ См. A/70/371, пункт 14. См. также: резолюция Совета Безопасности 2129 (2013).

³⁶ Информационно-аналитический центр «Сова», «Структура [российского] антиэкстремистского законодательства», ноябрь 2010 года. См. также: Inter-parliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States, Model Law on Countering Extremism, available from <http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=30827>.

³⁷ См. A/HRC/16/53/Add.1, пункты 99–106 и A/HRC/10/3, пункт 35. См. также: International Federation for Human Rights, *Shanghai Cooperation Organisation: A Vehicle for Human Rights Violations* (Paris, 2012). См. далее: Article 19, “Russia: amendments to extremist legislation further restricts freedom of expression”, 19 July 2007, on Russia’s law on “Counteracting Extremist Activity”, adopted in 2002. Available from www.article19.org/data/files/pdfs/press/russia-foe-violations-pr.pdf.

³⁸ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011) по статье 19: свобода мнений и их выражения, пункт 46.

ристов. Идентификация «экстремизма» как проблемы дает только дополнительные основания для подавления инакомыслия»³⁹. Неминуемые риски использования плохо определенных концепций хорошо иллюстрирует целый ряд недавних случаев, когда законодательство, касающееся экстремизма, применялось в отношении деятельности⁴⁰ ненасильственных групп или религиозных текстов⁴¹ ненасильственных групп и против журналистов и политических активистов, критикующих государственную политику⁴². Специальный докладчик напоминает, что государства должны обеспечить полное соответствие любого законодательства принципу законности, закрепленному в статье 15 Международного пакта о гражданских и политических правах, таким образом, чтобы уголовная ответственность имела подробное и четкое определение.

22. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека отметил, что одной из величайших проблем прав человека в 2016 году является огромное давление на гражданское общество, вызванное ростом насильственного экстремизма и зачастую репрессивным реагированием на него со стороны правительств⁴³. Существует серьезная обеспокоенность тем, что резолюция 2178 (2014) усугубит эту ситуацию, несмотря на признание Советом Безопасности ключевой роли, которую гражданское общество играет в противодействии насильственному экстремизму⁴⁴. Специальный докладчик напоминает, что государства обязаны защищать гражданское общество. Любые меры, которые могут оказать воздействие на существование гражданского общества или на его способность развиваться и быть эффективным или независимым, были бы контрпродуктивны для усилий государств по противодействию экстремизму. Государствам следует обеспечить, чтобы их меры по противодействию экстремизму не оказывали негативного воздействия на права гражданского общества на свободу ассоциаций, выражения мнений и собраний и на неприкосновенность частной жизни и чтобы соблюдались принципы необходимости, соразмерности и недискриминации.

Подстрекательство к терроризму: резолюции 2178 (2014) и 1624 (2005)

23. В резолюции 2178 (2014) Совет Безопасности упомянул о необходимости стратегий противодействия распространению идей воинствующего экстремизма, способных спровоцировать террористические акты. В резолюции 1624 (2005) уже содержится четкое обязательство по законодательному запрещению подстрекательства к совершению террористических актов. Соответственно, хотя государства в большинстве случаев свободны принимать меры, которые они считают нужными, для противодействия насильственному экстремизму, они обязаны, на основании резолюций 2178 (2014) и 1624 (2005), принять законода-

³⁹ См. American Civil Liberties Union, Article 19 and Brennan Centre for Justice at the New York University Law School, letter dated 24 December 2015 addressed to the Special Rapporteur, on file with the Special Rapporteur. См. также Article 19, “UN HRC: resolution on violent extremism undermines clarity”, 8 October 2015.

⁴⁰ «Сова», Неправомерный антиэкстремизм в ноябре 2015 года.

⁴¹ Там же. См. также Columbia University, Global Freedom of Expression, «The case of *Prayers to God: its Purpose and Place in Islam* book».

⁴² См. дело российского журналиста Бориса Стомахина. См. также Российское агентство правовой и судебной информации, «ВС РФ оставил в силе приговор журналисту Стомахину за призывы к терроризму».

⁴³ См. www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53035#.VqW5plJRmfQ.

⁴⁴ См. резолюция 2178 (2014).

тельные меры, направленные на недопущение подстрекательства к совершению террористических актов⁴⁵.

24. В резолюции 1624 (2005) содержится сильное правозащитное положение, в котором приводится конкретная ссылка на статью 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, касающуюся свободы выражения мнений. Однако сохраняются серьезные озабоченности по поводу прав человека, относящиеся к криминализации подстрекательства, в частности в связи со свободой выражения мнений и правом на частную жизнь. Генеральный секретарь заявил, что законы должны допускать уголовное преследование только за прямое подстрекательство к терроризму – т.е. речи, в которых непосредственно поощряется совершение преступления, которые произносятся с намерением вызвать уголовные действия и которые, вероятно, приведут к преступным действиям (A/63/337, пункт 62). Бывший Специальный докладчик по правам человека и борьбе с терроризмом отметил, что в соответствии с международным правом прав человека преступное подстрекательство к терроризму а) должно быть ограничено подстрекательством к действиям, которые носят действительно террористический характер; б) должно ограничивать свободу выражения мнения не более, чем это необходимо для охраны государственной безопасности, общественного порядка и безопасности или здоровья или нравственности населения; в) должно быть предусмотрено законом в точной формулировке и избегать расплывчатых терминов, таких как «прославление» или «поощрение» терроризма; г) должно включать фактический (объективный) риск того, что провоцируемый акт будет совершен; е) должно прямо преследовать следующую цель – иметь намерение выдвинуть определенную идею и обеспечить, чтобы эта идея спровоцировала совершение террористического акта; и ф) должно сохранить применение юридических возражений или принципов, ведущих к освобождению от уголовной ответственности, путем ссылки на «незаконное» подстрекательство к терроризму⁴⁶.

2. Генеральная Ассамблея

25. В своем последнем обзоре Глобальной контртеррористической стратегии (резолюция 68/276) Генеральная Ассамблея выразила тревогу по поводу насильственного экстремизма, который ведет к гибели ни в чем не повинных людей, разрушениям и перемещению людей, и упомянула об актах насильственного экстремизма и подстрекательства к совершению террористических актов, которые разжигают ненависть и создают угрозу жизни. В резолюции 68/127, озаглавленной «Мир против насилия и насильственного экстремизма», Ассамблея призвала все государства в процессе борьбы с насильственным экстремизмом обеспечивать защиту прав человека и основных свобод и верховенства права и поддерживать любые действия для содействия обеспечению понимания, терпимости и отказа от насилия.

⁴⁵ См. также рамочное решение 2002/475/ЖНА Европейского совета, которое также направлено на криминализацию подстрекательства, но не дает его определения.

⁴⁶ См. A/HRC/16/51, пункт 31. Пример преступного подстрекательства к терроризму приведен также в пунктах 29–32 доклада. См. также статья 5 Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма, касающаяся публичного подстрекательства к совершению террористических актов, и ОБСЕ/БДИПЧ, *Предупреждение терроризма*, стр. 49.

3. Совет по правам человека

26. 2 октября 2015 года Совет по правам человека принял после интенсивного обсуждения свою первую резолюцию по правам человека и противодействию экстремизму⁴⁷. Совет отметил взаимосвязь между поощрением прав человека и предупреждением насильственного экстремизма. В частности, Совет отметил, что ущемления и нарушения прав человека могут создавать условия, при которых люди становятся особо подвержены радикализации и пополнению рядов экстремистских групп, применяющих насилие.

27. В этой резолюции Совет описал акты, методы и практику насильственного экстремизма во всех их формах и проявлениях как деятельность, которая направлена на подрыв осуществления прав человека и основных свобод и демократии, подрыв территориальной целостности и безопасности государств и дестабилизацию легитимно сформированных органов власти. Специальный докладчик отмечает широкий характер этого описания воздействия, оказываемого насильственным экстремизмом, и отсутствие всякого условия, требующего, чтобы сама деятельность была связана с применением насилия. Это может позволить некоторым правительствам квалифицировать ненасильственные действия, предпринимаемые с целью критики правительства, как насильственный экстремизм. Его обеспокоенность усугубляют упоминание в резолюции «экстремистских идеологий или нетерпимости» без какой-либо ссылки на насилие и использование в ней расплывчатого термина «сторонники [прибегающих к насилию экстремистов]».

28. Специальный докладчик обеспокоен тем, что эта резолюция может способствовать дальнейшим ограничениям пространства, в котором действует гражданское общество. Он напоминает, что в резолюции 27/31 Совет по правам человека не только настоятельно призвал государства создать и поддерживать де-юре и де-факто безопасные и благоприятные условия, при которых гражданское общество может действовать без каких-либо помех и угроз для безопасности, но и, самое главное, подчеркнул важность пространства для деятельности гражданского общества для расширения возможностей лиц, принадлежащих к меньшинствам и уязвимым группам, а также лиц, которые придерживаются не разделяемых большинством или отличных от общепринятых взглядов или убеждений. Специальный докладчик обеспокоен тем, что резолюция 30/15 не только не признает нападки, от которых страдает гражданское общество в последние годы, но может способствовать дальнейшим ограничениям его деятельности по всему миру⁴⁸. Следует, скорее, поощрять участие организаций гражданского общества в противодействии экстремизму, как это предусмотрено в одном из компонентов Стратегии противодействия экстремизму, принятой в Соединенном Королевстве.

⁴⁷ Резолюция 30/15, соавторами которой явились более 40 государств – членов Совета и государств, не являющихся его членами, была принята 37 голосами против 3 при 7 воздержавшихся. Обсуждения, поправки, устные изменения и отсутствие консенсуса выявили существование в Совете значительных разногласий, главным образом по вопросу о том, следует ли включать в текст причины насильственного экстремизма и должен ли насильственный экстремизм относиться к идеологиям или актам.

⁴⁸ Article 19, «UN HRC: resolution on violent extremism undermines clarity», 8 October 2015.

4. Генеральный секретарь

29. Долгожданный План действий по предупреждению воинствующего экстремизма, представленный Генеральной Ассамблее Генеральным секретарем, является чрезвычайно важным событием в деле глобального противодействия насильственному экстремизму. В Плате действий Генеральный секретарь рассмотрел различные аспекты воинствующего экстремизма, в том числе его воздействие и условия и способствующие ему факторы, подчеркнув большое значение обстоятельств, благоприятствующих воинствующему экстремизму (компонент I Глобальной контртеррористической стратегии), в любом процессе радикализации. Он изложил в нем Программу действий по предотвращению воинствующего экстремизма, содержащую рекомендацию о том, чтобы каждое государство-член приняло национальную стратегию для предотвращения дальнейшего распространения воинствующего экстремизма. Самое главное, в Плате действий Генеральный секретарь признал центральное значение прав человека для проблематики насильственного экстремизма. Он напомнил о важной роли соблюдения всех прав человека в условиях предупреждения насильственного экстремизма и провел права человека красной нитью через весь свой план.

30. Это было сделано, во-первых, путем выделения негативного воздействия насильственного экстремизма на права человека. Генеральный секретарь отметил, что воинствующий экстремизм является вызовом правам человека (A/70/674, пункт 1) и создает прямую угрозу для осуществления основных прав.

31. Во-вторых, Генеральный секретарь отметил роль, которую нарушения прав человека могут играть в выборе пути воинствующего экстремизма. Он подчеркнул, что описания недовольства, фактическая или ощущаемая несправедливость, обещания предоставления более широких возможностей и осуществления радикальных преобразований становятся привлекательными в тех случаях, когда нарушаются права человека (там же, пункт 3). Репрессивная политика и практика, которые нарушают права человека и принцип верховенства права, могут повышать привлекательность воинствующего экстремизма, в то время как другие причины недовольства населения – особенно отсутствие экономических, социальных и культурных прав – также создают возможности для воинствующих экстремистов (там же, пункты 27–29).

32. Одновременно с этим Генеральный секретарь отметил, что такой личный опыт нарушения прав человека, как пытки или нарушения процессуальных прав (там же, пункт 33), может играть определенную роль в радикализации того или иного лица. Определенную роль в этом процессе могут также играть нарушения права на образование (там же, пункт 34).

33. И наконец, Генеральный секретарь сделал акцент на важности соблюдения прав человека при принятии мер по предотвращению воинствующего экстремизма. Вторя Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь отметил, что предотвращение воинствующего экстремизма представляет собой обязанность и обязательство в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и международным правом прав человека (там же, пункт 50). Он подчеркнул, что, когда государства с готовностью обеспечивают соблюдение международных норм и стандартов в области прав человека и отстаивают верховенство права, они создают благоприятные условия для развития гражданского общества и снижают привлекательность воинствующего экстремизма. Чтобы усилия всех государств-членов по борьбе с воинствующим экстремизмом имели эффективный и устойчивый характер, они должны быть прочно основаны на принципах уважения прав че-

ловека и верховенства права, а также, в соответствующих случаях, норм международного гуманитарного права (там же, пункты 20 и 50).

34. В практическом плане Генеральный секретарь рекомендовал государствам предпринять ряд шагов, включая проведение анализа всего национального законодательства, политики, стратегий и практических методов, направленных на противодействие воинствующему экстремизму, и обеспечить уважение ими прав человека и верховенства закона. Он также отметил ряд конкретных мер, которые необходимо принять государствам, чтобы обеспечить следующее: доступ к правосудию для всех; справедливые, действенные, подотчетные и основанные на широком участии учреждения; недискриминационное оказание важнейших услуг и подотчетность за предоставление услуг; профессионализм сил безопасности, правоохранительных органов и органов правосудия при условии обеспечения эффективного надзора за деятельностью таких органов и их подотчетности; привлечение к ответственности за грубые нарушения норм международного права прав человека и международного гуманитарного права; реформу национальных правовых механизмов и пенитенциарных систем; программы возвращения в общество и социальной реабилитации лиц, придерживающихся идей воинствующего экстремизма, и оказания им психологической помощи, которыми учитывались бы возрастные и гендерные аспекты; поощрение экономических, социальных и культурных прав; борьбу с подстрекательством к воинствующему экстремизму и запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию; надлежащие меры для борьбы со всеми формами нетерпимости и дискриминации по признаку религии или убеждений в системе образования; и соответствие ограничений на свободу выражения мнений нормам международного права⁴⁹.

35. Как указывалось выше, основное критическое замечание в отношении Плана действий касается отсутствия в нем какого-либо определения воинствующего экстремизма, несмотря на детально разработанную основу противодействия ему. Генеральный секретарь обосновал использование этого термина необходимостью избегать смешения терроризма и воинствующего экстремизма, которое может приводить к оправданию чрезмерно широкого применения мер по борьбе с терроризмом, в том числе в отношении действий, которые не должны считаться террористическими актами (там же, пункт 4). Соглашаясь с оценкой, согласно которой контртеррористические меры часто применяются слишком вольно к действиям, не являющимся терроризмом, Специальный докладчик предостерегает от использования новой терминологии, которая концептуально имеет те же недостатки, что и термин «терроризм»⁵⁰. Действительно, в условиях отсутствия четкого определения насильственного экстремизма и с учетом того, что меры по предупреждению насильственного экстремизма также могут оказывать серьезное воздействие на права человека, введение новой терминологии не обеспечивает никакой защиты от произвольного применения. Учитывая отсутствие каких-либо попыток определить насильственный экстремизм на международном уровне⁵¹ и широкие национальные определения, использование

⁴⁹ Критику Плана действий см. в Naz Modirzadeh, «If it's broke, don't make it worse: a critique of the UN Secretary-General's plan of action to Prevent Violent extremism», *Lawfare*, 23 January 2016.

⁵⁰ См., например, E/CN.4/2005/103, пункт 32, и E/CN.4/2006/98, пункт 26.

⁵¹ Хотя на международном уровне терроризму посвящено 12 «секторальных» конвенций, проект определения, содержащийся в проекте всеобъемлющей конвенции о международном терроризме, и резолюция 1566 (2005) Совета Безопасности.

этого термина как основы для принятия новых стратегий, мер и законов может оказаться даже более опасным для прав человека, чем использование термина «терроризм».

С. Воздействие, оказываемое на права человека мерами, принимаемыми в целях предупреждения насильственного экстремизма и противодействия ему

36. Меры, принимаемые государствами для предупреждения насильственного экстремизма или противодействия ему, будь то в рамках выполнения резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности или каким-либо иным образом, включают в себя широкий спектр законодательных, административных и политических мер, ориентированных на широкий круг мероприятий, отдельных лиц и сообществ. Государства включили в эту категорию меры, предусматривающие уголовную ответственность за подготовку террористических актов, и меры, нацеленные на дискредитацию терроризма или недопущение втягивания в него отдельных лиц. Некоторые меры направлены против «экстремистских» высказываний⁵² или на освещение тяжелого положения жертв терроризма. Одни государства осуществляют программы, предусматривающие индивидуальное вмешательство и консультирование или создание соответствующего потенциала на уровне ряда сообществ; другие принимают меры, направленные на устранение коренных причин, способствующих терроризму.

37. Все вышеперечисленные меры сопряжены с некоторым риском нарушения основных прав человека и свобод. Особую обеспокоенность с точки зрения прав человека вызывают меры, принимаемые в отношении конкретных лиц или групп на основе решения о том, что они находятся в особой «группе риска». Такой подход может подвергать дискриминации и стигматизации различные группы меньшинств, этнические, религиозные группы или группы коренных народов. Создание неоконченных преступлений, которые далеки от совершения актов насилия, может нарушать свободу выражения мнений, совести, религии или убеждений, тогда как меры по пресечению деятельности «экстремистских» неправительственных организаций могут затрагивать свободу собраний и ассоциации. Меры, которые вовлекают образовательные учреждения, могут иметь последствия для права на образование и академических свобод. Административные меры, принимаемые на основе подозрения или данных агентурной разведки, вызывают весьма серьезную обеспокоенность с точки зрения права на презумпцию невиновности, процессуальные гарантии и справедливое судебное разбирательство. Важно, чтобы государства строго следили за соблюдением прав человека при осуществлении мероприятий по противодействию насильственному экстремизму и обеспечивали прозрачность своих инициатив в этой области.

1. Воздействие мер, которые ограничивают свободу выражения мнений и запрещают онлайн-контент

38. Прежде всего Специальный докладчик хотел бы напомнить, что свобода выражения мнений применяется ко всем формам идей, информации и мнений, в том числе к тем из них, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят государ-

⁵² Подробную информацию на тему этого раздела см. в Callamard, «Religion, terrorism and speech».

ство или какую-либо часть населения⁵³. Хотя право на свободу выражения мнений является правом, которое может, а иногда и должно, ограничиваться⁵⁴, его ограничения не должны наносить ущерба сути рассматриваемого права. Таким образом, должно оставаться ясным, что просто придерживаться взглядов или мирно выражать мнения, которые считаются «экстремальными» в соответствии с тем или иным определением, никогда не должно признаваться уголовным преступлением, если только это не связано с применением насилия или преступной деятельностью. Мирное выполнение политической, или любой другой, программы действий – даже тогда, когда она отличается от целей правительства и считается «экстремальной», – должно защищаться законом. Правительства должны противостоять идеям, с которыми они не согласны, но им не следует пытаться предотвратить обсуждение ненасильственных идей и мнений.

39. Специальный докладчик сознает трудности, присущие этому предложению, особенно с учетом опасной «серой зоны» выражения мнений, которая лежит где-то между мирным выражением мнений и подстрекательством и которую необходимо должным образом учитывать. Правительства отмечают, что некоторые группы и лица эксплуатируют свободу выражения мнений путем распространения оскорбительных высказываний, которые не переходят порог подстрекательства или дискриминации, но которые заслуживают осуждения (A/67/357, пункт 32). К ним относятся высказывания, которые не являются прямым призывом к действиям⁵⁵, но которые подготавливают идеологическую почву для насильственных действий⁵⁶. В ответ многие государства стремятся принять новое законодательство для криминализации «экстремистских» высказываний, которые не равносильны подстрекательству⁵⁷, вводя такие новые преступления, как «пропаганда» терроризма⁵⁸, прямое или косвенное «поощрение»⁵⁹ или «восхваление» терроризма⁶⁰ или оказание материальной поддержки терроризму⁶¹. Другие преобразовали гражданские правонарушения в уголовные преступления⁶². Эти новые преступления объединяет то, что ответственность основана на содержании высказывания, а не на намерении говорящего или фактических последствиях высказывания. Комитет по правам человека особо указал на то, что такие правонарушения, как «восхваление», «прославление» или «оправдание» терроризма, должны иметь четкие определения для обеспечения того, чтобы их применение не вело к неуместному или несоразмерному вмешательству в осуществление права на свободное выражение мнений⁶³. Генеральный секретарь резко осудил «тревожную тенденцию» криминализации про-

⁵³ European Court of Human Rights, *Handyside v. United Kingdom* (application 5493/72), 7 December 1976.

⁵⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 20; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 4; Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, статья 3 с); резолюция 1624 (2005) Совета Безопасности.

⁵⁵ См. International Criminal Court for Rwanda, *Prosecutor v. Akayesu*, case No. ICTR-96-4-T, judgment of 2 September 1998, paras. 555-557.

⁵⁶ United Kingdom, Counter-Extremism Strategy, para. 10.

⁵⁷ Callamard, «Religion, terrorism and speech».

⁵⁸ Parliament of Australia, Senate, Counter-Terrorism Legislation Amendment (Foreign Fighters) Bill 2014, explanatory memorandum circulated by the Attorney-General.

⁵⁹ См. The Terrorism Acts in 2014: report of the Independent Reviewer of Counter-Terrorism Legislation, David Anderson, QC, para. 9.8.

⁶⁰ United Kingdom Terrorism Act 2006.

⁶¹ См. Supreme Court of the United States, *Holder v. Humanitarian Law Project* и A/70/371.

⁶² France, in legislation on countering terrorism adopted in November 2014.

⁶³ Замечание общего порядка № 34, пункт 46.

славления терроризма, считая ее неуместным ограничением свободы выражения мнений (A/63/337, пункт 61). После случая, когда один человек был осужден за оказание материальной поддержки «Аль-Каиде» путем перевода и размещения в Интернете видео о вербовке и других документов, критики возмутились тем, что «обычные люди – включая писателей, журналистов, ученых, переводчиков и даже обычных интернет-пользователей – могут преследоваться за исследование или перевод спорных и непопулярных идей»⁶⁴.

40. Роль, которую Интернет играет в вербовке или радикализации отдельных лиц, заставляет многие государства принимать разнообразные репрессивные законодательные меры для блокирования, фильтрации и запрещения конкретного контента или целых сайтов. В некоторых случаях создаются механизмы для выявления контента и для его передачи интернет-компаниям и операторам социальных сетей для удаления⁶⁵. Объем противозаконной информации, удаленной интернет-компаниями, существенно возрос: до 46 000 единиц в 2014 году (S/2015/683, приложение, пункт 17). Специальный докладчик напоминает, что любые меры, принимаемые для предупреждения передачи или удаления сообщений, передаваемых через Интернет или с помощью других технических средств, представляют собой вмешательство в осуществление права на свободу выражения мнений и должны быть обоснованными. Комитет по правам человека отмечает, что запреты на функционирование определенных сайтов не должны быть общими, а должны основываться на содержании конкретных материалов и что не должно быть запрета на публикацию сайтами или системами распространения информации каких-либо материалов исключительно по той причине, что они могут содержать критику правительства или социальной системы, которой придерживается правительство⁶⁶. Должен быть обеспечен доступ к независимым судебным инстанциям. Законы, которые позволяют органам исполнительной власти блокировать веб-сайты, возможно, не соответствуют этому требованию, если не обеспечивается предварительный судебный контроль или право на суд *ex post facto*⁶⁷. Кроме того, Специальный докладчик ссылается на свой вывод о том, что обязательства государств согласно статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах включают обязательство соблюдать неприкосновенность личной жизни и безопасность в сфере цифровых коммуникаций. В принципе это подразумевает, что люди имеют право делиться друг с другом информацией и идеями без вмешательства государства, будучи абсолютно уверенными в том, что их сообщение достигнет только предполагаемого получателя и будет прочитано им одним. Посягающие на это право меры должны санкционироваться таким национальным законодательством, которое является доступным и четким, они должны преследовать законную цель и отвечать требованиям необходимости и соразмерности (A/69/397, пункт 58). Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение отметил, что многие усилия по борьбе с

⁶⁴ American Civil Liberties Union, «Mehanna verdict compromises first amendment, undermines national security», 20 December 2011. См. также The Investigative Project (www.investigativeproject.org) и *New York Times*, «College student in Queens is charged with conspiring to support ISIS», 16 June 2015.

⁶⁵ Europol Internet Referral Unit to Combat Terrorist and Violent Extremist Propaganda; United Kingdom Counter-Terrorism Internet Referral Unit.

⁶⁶ Замечание общего порядка № 34, пункт 43.

⁶⁷ Amnesty International France, «Blocage des sites internet en France : l'autorisation d'un juge est indispensable», 18 March 2015; Human Rights Watch, «Russia: halt orders to block online media», 23 March 2014. Следует отметить, что этот закон вступил в силу.

ненавистническими высказываниями (включая требования о блокировании веб-сайтов) являются ошибочными и что, как и в случае насильственного экстремизма, стратегиям по устранению коренных причин таких высказываний необходимо уделять первостепенное внимание (A/67/357, пункты 32, 33 и 56). Специальный докладчик признает важность пресечения ненавистнических высказываний, но соглашается с тем, что также необходимо устранять их глубинные причины.

2. Воздействие мер, которые ограничивают передвижение лиц

41. Некоторые государства рассматривают возможность изменения различных аспектов их законодательства с целью предотвратить перемещение внутри страны или въезд лиц, считающихся «экстремистами». Могут быть приняты меры, направленные на недопущение возвращения лиц в страну, где они имеют право проживания, переселение лиц в пределах страны их проживания или гражданства, изменение правил, касающихся гражданства, или пересмотр правил, применимых к лицам, ищущим убежища⁶⁸. Такие меры, очевидно, могут оказать серьезное воздействие на свободу передвижения; презумпцию невиновности и право на надлежащее судебное разбирательство; право на защиту жилища, семейной и частной жизни; право на защиту от произвольного лишения гражданства; право на свободу и неприкосновенность; и права на свободу религии и убеждений, свободу мнений и их свободное выражение или свободу ассоциации. Они также могут оказать серьезное воздействие на право беженцев на защиту, предусмотренное Конвенцией о статусе беженцев 1951 года. Такие меры являются особенно проблематичными там, где дается весьма широкое определение запрещенному поведению, где ограничено участие судебной власти или где к бремени доказывания предъявляются очень низкие требования.

42. Государства имеют право решать, кому давать право на въезд и на пребывание на их территории. Однако когда человек пересекает международную границу, применяется ряд прав, особенно если этот человек ходатайствует о получении статуса беженца (A/62/263). Хотя государства имеют право задерживать иностранцев до их депортации, важно обеспечить надлежащие гарантии до осуществления любой депортации, чтобы, в частности, избежать возвращения человека в страну, где существует опасность жестокого обращения с ним (принудительное возвращение). Специальный докладчик напоминает, что международное право прав человека запрещает безгражданство и предусматривает право на гражданство. Учитывая опасность безгражданства, возникающую всякий раз, когда человека лишают гражданства, государства, которые приняли или предполагают принять меры, направленные на лишение гражданства, должны обеспечить, чтобы они соответствовали международным стандартам в области прав человека. Государства должны обеспечить, чтобы все лица пользовались правом на гражданство без какой-либо дискриминации и чтобы никто не мог быть лишен его на каких-либо дискриминационных основаниях. Любое нарушение права на гражданство должно быть открыто для применения эффективных средств правовой защиты⁶⁹.

⁶⁸ United Kingdom Counter-Extremism Strategy, paras. 100 ff.

⁶⁹ A/HRC/13/34. См. также резолюции 7/10 и 10/13 Совета по правам человека и Craig Forcese, «A tale of two citizenships: citizenship revocation for ‘traitors and terrorists’», *Queen’s Law Journal*, vol. 39, No. 2 (2014), p. 551.

3. Воздействие мер, направленных на конкретные группы или отдельных лиц

43. В теории большинство стратегий противодействия насильственному экстремизму являются общими. На практике, однако, они ориентированы на конкретные группы, относительно которых было решено, что им в наибольшей степени угрожает «опасность» вовлечения в деятельность воинствующих экстремистов⁷⁰. Специальный докладчик ссылается на работу, которую его предшественник проводил в области рисков, связанных с «профилированием террористов» (A/HRC/4/26), и отмечает, что в разработанном Глобальным контртеррористическим форумом Гаагско-Марракешском меморандуме о передовых методах более эффективного реагирования на проблему иностранных боевиков-террористов приводится пример надлежащей практики, в соответствии с которой государства должны «не допускать и стремиться предотвратить отождествление... насильственного экстремизма с любой религией, культурой, этнической группой, национальностью или расой». Специальный докладчик полагает, что эффективные стратегии не должны основываться на предвзятых мнениях или ложных представлениях о группах, которые наиболее восприимчивы к радикализации или насильственному экстремизму, а должны разрабатываться на основе доказательств, чтобы обеспечить правильное понимание национальных и местных проблем, влияющих на процесс радикализации. Это обеспечит не только адекватное взаимодействие со всеми сообществами, входящими в группу риска, но также недопущение стигматизации целых сообществ и этнических или религиозных групп⁷¹. Статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах не только гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, но обеспечивает всем людям равенство перед законом и право на равную защиту закона⁷². Кроме того, важно, чтобы те, кто участвует в осуществлении программ, проанализировали вопрос о том, следует ли маркировать эти программы эмблемой предупреждения насильственного экстремизма или противодействия ему, так как в таком случае адресаты этих программ могут посчитать, что их рассматривают как лиц, поддерживающих или оправдывающих экстремизм. Хотя эти программы могут обеспечить сообществам необходимые ресурсы, они также рискуют привести к изолированию сообществ, поддержка которых имеет решающее значение для эффективности этих программ.

44. Ряд государств осуществляют программы консультирования, поддержки и наставничества, предназначенные для лиц, которые, как считается, находятся «под угрозой» вовлечения в деятельность воинствующих экстремистов или «уязвимы» перед ней⁷³. Основная задача состоит в том, чтобы установить, как

⁷⁰ См. letter from the American Civil Liberties Union dated 24 December 2015 addressed to the Special Rapporteur, on file, and letter dated 18 December 2014 from the American Civil Liberties Union addressed to Lisa Monaco, Assistant to the President for Homeland Security and National Deputy Security Adviser, available from www.aclu.org/files/assets/141218_cve_coalition_letter_2.pdf. См. также programmes aimed at members of Jemaah Islamiyah and their families, available from <http://rrg.sg/about-us>; и Arun Kundnani, *Spooked! How Not to Prevent Violent Extremism* (London, Institute of Race Relations, 2009).

⁷¹ Kundnani, *Spooked!*; Romaniuk, *Does CVE work?*, pp. 16-18; Thomas, “Failed and friendless”, p. 8; United Kingdom Prevent strategy, para. 3.25.

⁷² Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 18 (1989) о недискриминации.

⁷³ См. Didier Bigo and others, *Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU* (European Parliament, 2014), p. 27. См. также: Michelle Boorstein, «Muslim activists

идентифицировать соответствующие лица, какие показатели принимать во внимание и кто подходит для того, чтобы быть адресатом этих программ⁷⁴. Независимые оценки эффективности программ редки, главным образом из-за отсутствия транспарентности в их осуществлении. Тем не менее их воздействие на целый ряд прав, включая права на свободу мысли, религии, неприкосновенность частной жизни и недискриминацию, может быть значительным. Следует учитывать, что в основе эффективности любой программы, требующей вклада и помощи со стороны членов семьи или друзей, в том числе путем обращения в полицию⁷⁵, лежит уверенность в том, что власти будут уважать права лиц, о которых было заявлено.

45. Кроме того, некоторые государства ввели или рассматривают возможность введения для государственных органов правовой обязанности по оказанию помощи в идентификации лиц, которые могут быть уязвимы перед террористической деятельностью или которым может угрожать опасность быть втянутыми в нее, чтобы обеспечить оказание этим лицам соответствующих консультативных услуг и поддержки. Обеспокоенность выражается в основном по поводу несовместимости этой обязанности с функциями некоторых государственных органов, особенно органов здравоохранения, обязанных соблюдать врачебную тайну, и образования⁷⁶, для которых свободный поток идей имеет решающее значение. Преподаватели не должны выступать в роли надзирателей или сотрудников разведки, и их не следует обязывать действовать таким образом, чтобы, возможно, ставить под угрозу осуществление права на образование, академические свободы или свободу выражения мнений, мысли, религии или убеждений⁷⁷. Такие меры могут привести к самоцензуре среди учеников и студентов, которые не хотят, чтобы на них навесили ярлык «экстремиста» или что-

alarmed by the FBI's new game-like counterterrorism program for kids», *Washington Post*, 2 November 2015.

⁷⁴ См. Government of the United Kingdom, *Channel Duty Guidance: Protecting Vulnerable People from Being Drawn into Terrorism*, annex C, Vulnerability Assessment Framework (2015). См. также: BBC Radio 4, *The Report: Changing Jihadi Minds*, программа, которая передавалась 3 декабря 2015 года и в ходе которой – со ссылкой на программу Соединенного Королевства «Channel» – было отмечено, что в условиях отсутствия официальных данных известно, что 7 000 человек были идентифицированы как возможные адресаты программ наставничества и что в конечном итоге группы экспертов сочли, что 80% от этого числа не нуждаются в наставничестве.

См. www.bbc.co.uk/programmes/b06qmp0, начиная с 12:40. См. также цифры, предоставленные радиостанции BBC Radio 4 Национальным советом начальников полиции (National Police Chiefs' Council): в период с апреля 2012 по декабрь 2015 года программой «Channel» было охвачено 415 детей в возрасте до 10 лет и 1 400 детей в возрасте от 11 до 15 лет. См. программа «Today», 21 января 2015 года, можно ознакомиться по адресу www.bbc.co.uk/programmes/b06wg9dt, начиная с 38:00.

См. также письмо Американского союза защиты гражданских свобод от 24 декабря 2015 года на имя Специального докладчика, в котором эта организация отметила, что в период с 2007 по 2013 год программой «Channel» было охвачено 2 653 человека, из которых ежегодно в качестве мусульман регистрировались примерно 57–67%.

⁷⁵ См. France's toll free number, available from www.stopdihadisme.gouv.fr/decrypter.html.

⁷⁶ См., например, *Guardian*, «Texas schoolboy handcuffed for bringing homemade clock to school», 15 September 2015 и «School questioned Muslim pupil about Isis after discussion on eco-activism», 21 September 2015. См. также Institute for Race Relations, «Prevent and the children's rights convention», January 2016.

⁷⁷ См. письмо в газету *Independent*, которое подписали более 40 научно-педагогических работников: «PREVENT will have a chilling effect on open debate, free speech and political dissent» (ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ окажет сдерживающее воздействие на открытые дебаты, свободу слова и политическое инакомыслие).

бы преподаватели и другие сотрудники видели в них потенциальную угрозу⁷⁸, а также избегали обсуждения некоторых вопросов или приглашения докладчиков со стороны, которые могут придерживаться противоположных взглядов⁷⁹. Неуверенность в том, какие элементы принимать во внимание, может также заставить педагогов проявлять чрезмерную осторожность и представлять ненужные донесения из-за страха наказания⁸⁰. В этой связи Специальный докладчик напоминает основополагающий принцип Конвенции о правах ребенка: во всех действиях в отношении детей первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка (статья 3). Кроме того, в Конвенции говорится, что следует принимать меры для обеспечения защиты ребенка от всех форм дискриминации или наказания на основе взглядов или убеждений ребенка родителей, законных опекунов или членов семьи (статья 1).

46. Специальный докладчик согласен с мнением Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение о том, что свобода выражения убеждений имеет важнейшее значение для создания благоприятных условий для критического обсуждения религиозных и расовых проблем, а также укрепления взаимопонимания и терпимости путем разрушения негативных стереотипов. Для полного осуществления права на свободу мысли, совести, религии или убеждений необходимо также разрешить активное обсуждение и критику религиозных учений и практики (A/67/357, пункт 36). Специальный докладчик предупреждает о возможном контрпродуктивном воздействии мер по представлению донесений, если они будут вести к отказу отдельных лиц участвовать в открытых дискуссиях из-за страха прослыть «экстремистом».

47. И наконец, сообщества могут воспринять инициативы по противодействию экстремизму лишь как еще одно средство, позволяющее государству обеспечить аспекты безопасности его стратегии противодействия терроризму. Отдельные лица или сообщества, на которые ориентированы меры по противодействию насильственному экстремизму, воспринимают, справедливо или ошибочно, некоторые из мер, такие как индивидуальное консультирование или наставничество⁸¹ и работа с местной общественностью⁸² (особенно если они предполагают участие полиции), как меры, предназначенные для сбора сведений и оперативной информации об отдельных лицах, группах и сообществах⁸³, а не для оказания им помощи в развитии устойчивости к угрозе насильственного экстремизма. Если такие подходы будут обоснованы, они могут нарушить

⁷⁸ См. *Guardian*, «Schools monitoring pupils' web use with 'anti radicalization software'», 10 June 2015. См. также: Ben Ferguson, «Is your child a terrorist? UK primary school children asked to complete radicalization survey», *Vice News*, 29 May 2015; Alex Bushill, «'Radicalisation risk' pupils in Waltham Forest named», *BBC News*, 30 November 2015; и письмо Американского союза защиты гражданских свобод от 24 декабря 2015 года.

⁷⁹ Информацию о схожем вопросе см., например, в Shaheed Fatima, «Deradicalization, free speech, and academic freedom», *Just Security*, 16 March 2015. См. также *The Times Higher Education*, «Stop, look, listen: the university's role in counterterrorism», 14 January 2014.

⁸⁰ Fatima, «Deradicalization». См. также *Guardian*, «Rules to fight extremism 'creating fear among teachers and pupils'», 12 January 2016.

⁸¹ *BBC Radio 4*, *The Report: Changing Jihadi Minds*.

⁸² См. letter from the Brennan Center for Justice at New York University Law School and others dated 10 July 2015 addressed to Representative Michael McCaul and Representative Bennie Thompson on H.R. 2899, Countering Violent Extremism Act of 2015.

⁸³ *American Civil Liberties Union*, letter to Lisa Monaco и «Eye on the FBI: San Francisco», 27 March 2012.

право на неприкосновенность частной жизни и, с учетом дальнейшей стигматизации определенных групп и подрыва доверия населения к правоохранительным органам, будут контрпродуктивны⁸⁴. Специальный докладчик отмечает, что между мерами по противодействию насильственному экстремизму и аспектом безопасности противодействия терроризму необходимо проводить четкое различие для обеспечения их эффективности.

D. Условия, способствующие насильственному экстремизму

48. Во всеобъемлющем плане действий, изложенном Генеральной Ассамблеей в 2006 году в ее Глобальной контртеррористической стратегии, содержатся два основных направления деятельности, которые посвящены ряду ключевых элементов предупреждения насильственного экстремизма и противодействия ему. Это основное направление I, включающее меры по устранению условий, которые могут способствовать терроризму, и основное направление IV, включающее меры по обеспечению всеобщего уважения прав человека и верховенства права в качестве фундаментальной основы для борьбы с терроризмом. Неудивительно, что эти два основных направления деятельности привлекли к себе минимальное внимание и остаются относительно невыполненными по сравнению с более оперативными и ориентированными на обеспечение безопасности основными направлениями II и III.

49. Как было единогласно решено на сессии Генеральной Ассамблеи, «способствующие условия» основного направления I включают в себя, в частности, затянувшиеся неурегулированные конфликты, дегуманизацию жертв терроризма, отсутствие верховенства закона и нарушение прав человека, этническую, национальную и религиозную дискриминацию, политическую изоляцию, социально-экономическую маргинализацию и отсутствие благого управления. Специальный докладчик приветствует нынешний акцент Генерального секретаря на осуществлении этого основного направления деятельности как части выявленной необходимости сосредоточить внимание на предупреждении. Действительно, хотя ничто не может оправдать акты терроризма, Специальный докладчик полностью согласен с тем, что вовлечение людей в террористическое насилие происходит не в вакууме. Так же как мер, сосредоточенных исключительно на аспектах безопасности противодействия терроризму, оказалось недостаточно для решения проблемы распространения терроризма, меры, сосредоточенные исключительно на подавлении окончательных проявлений насильственного экстремизма, вряд смогут сдержать распространение самого этого явления.

50. Специальный докладчик хотел бы, однако, высказать некоторые предостережения. Государства уже осуществляют многие мероприятия, упомянутые в основном направлении I, в таких областях, как развитие, образование, благое управление, демократия или поощрение прав человека, не называя их мероприятиями по предупреждению насильственного экстремизма или противодействию ему. Важно, чтобы при их осуществлении они не использовались как инструмент, связанный с более широкой программой в области противодействия насильственному экстремизму. Например, хотя нарушения прав человека могут быть одним из факторов, способствующих насильственному экстремизму, государства должны соблюдать, защищать и поощрять права всех лиц, независимо

⁸⁴ Michael Price, «Community outreach or intelligence gathering?: a closer look at 'countering violent extremism' programs», Brennan Center for Justice; Thomas, «Failed and friendless»; и Kundnani, *Spooked!*, chap. 6. См. также BBC Radio 4, *The Report: Changing Jihadi Minds*.

от какой-либо более широкой программы. Права человека являются и должны рассматриваться как основные цели сами по себе, даже если их продвижение является также средством выполнения более широкой программы.

51. Кроме того, как и в случае ассоциации с антитеррористическими мерами или стратегиями (A/70/371), гуманитарные организации могут отказаться приобщаться к реализации любого плана предупреждения насильственного экстремизма или противодействия ему из-за опасения, что их персонал подвергнется большому риску нападения или что это поставит под угрозу их отношения с заинтересованными сторонами. Любое участие в программах, обозначенных как меры противодействия «насильственному экстремизму», должно быть безопасным и добровольным. В тех случаях, когда программы гуманитарной помощи или помощи в области развития включают в себя компонент, связанный с предупреждением насильственного экстремизма, важно иметь в виду, что гуманитарная помощь должна предоставляться на основе выявленной потребности, а не потому, что какая-либо группа была определена как находящаяся «под угрозой» радикализации.

Е. Насильственный экстремизм и гендерные аспекты

52. Часто отмечается, что, хотя женщины уже давно занимаются насильственным экстремизмом и терроризмом, гендерные аспекты терроризма и насильственного экстремизма, как правило, игнорируются⁸⁵. Специальный докладчик отмечает, что в последних международных и национальных усилиях по противодействию насильственному экстремизму гендерный аспект все же учитывается. В пункте 53 своего Плана действий Генеральный секретарь сделал значительный упор на гендерные аспекты, вынеся ряд рекомендаций о более тщательном рассмотрении этого вопроса и отметив, в частности, что общество, в котором показатели гендерного равенства выше, менее уязвимо для воинствующего экстремизма. За этим последовал доклад о сексуальном насилии в условиях конфликта в связи с ростом насильственного экстремизма (S/2015/203, пункты 82–85), в котором Генеральный секретарь пришел к выводу о том, что усилия по противодействию экстремизму должны включать в себя меры по расширению прав и возможностей женщин и по решению проблемы широкого спектра преступлений, связанных с сексуальным насилием и совершаемых членами экстремистских групп. Совсем недавно Совет Безопасности включил вопрос насильственного экстремизма в свою повестку дня по вопросу о женщинах, мире и безопасности (резолюция 2242 (2015)). В этой резолюции Совет признал, что терроризм и насильственный экстремизм специфически сказываются на женщинах и девочках, в том числе на их здоровье, образовании и участии в общественной жизни, и вынес рекомендации в отношении более эффективного решения этой проблемы на национальном и международном уровнях. В качестве первого шага в сентябре 2015 года Контртеррористический комитет организовал первый открытый брифинг о роли женщин в противодействии терроризму и воинствующему экстремизму. Предпринимаемые гражданским об-

⁸⁵ Большая часть информации, изложенной в данном разделе, содержится в письме Джейн Хакерби на имя Специального докладчика от января 2016 года (имеется в архиве), а также в различных статьях, включая: Jayne Huckerby, «Women and preventing violent extremism: the U.S. and U.K. experiences», Center for Human Rights and Global Justice Briefing Paper, 2012, и нескольких публикациях, размещенных на веб-сайте организации Just Security по адресу www.justsecurity.org/author/huckerbyjayne/.

ществом инициативы приобщают женщин к профилактическим программам противодействия экстремизму (например, к работе неправительственной организации «Женщины без границ»). Подключение женщин к этой работе ведет к более полному пониманию причин насильственного экстремизма и к принятию более локализованных, убедительных, инклюзивных и резонансных стратегий по наращиванию потенциала сопротивляемости экстремизму.

53. Критики отмечают, что в усилиях по включению женщин упор делается, как правило, на их участии только на неофициальном или местном уровне и часто путем использования и закрепления гендерных стереотипов (женщины как жертвы терроризма; женщины как матери). Эти усилия также рискуют привести к использованию участия женщин в определенных целях, когда женщины получают более широкие права и возможности, образование или стимулы для участия лишь в осуществлении планов по предупреждению насильственного экстремизма или противодействию ему. Если права женщин становятся вторичными по отношению к какому-либо более широкому плану и отождествляются с ним, увеличиваются риски возникновения отрицательных последствий для гендерного равенства, защитников прав женщин и образования девочек, равно как возрастает возможность того, что правами женщин и гендерным равенством придется поступиться, когда будет сочтено, что это отвечает интересам государственной безопасности. Кроме того, больше внимания необходимо уделить определению того, будет ли, и в каких случаях, классификация или документация определенных видов деятельности женщин в качестве усилий по предупреждению насильственного экстремизма или противодействию ему небезопасным, безнравственным или контрпродуктивным мероприятием.

IV. Выводы и рекомендации

54. Признание того факта, что с помощью строгого подхода к противодействию терроризму, основанного на обеспечении безопасности, не удалось предотвратить распространение терроризма, наряду с распространением, как об этом свидетельствуют факты, террористических групп, ставит вопрос о предупреждении насильственного экстремизма на повестку дня международных, региональных и внутригосударственных органов. Предупреждение насильственного экстремизма или противодействие ему часто рассматривается как более мягкий подход к противодействию терроризму. Однако эластичность термина «насильственный экстремизм» и отсутствие ясности в отношении того, что заставляет людей становиться адептами насильственного экстремизма, ведут к осуществлению широкого спектра законодательных, административных и политических мер, которые могут оказать серьезное негативное воздействие на разнообразные права человека. Кроме того, адресные мероприятия по противодействию насильственному экстремизму могут вести к стигматизации отдельных групп и сообществ, ослабляя поддержку, необходимую правительствам для успешного осуществления их программ, и оказывая контрпродуктивное воздействие. Они могут также использоваться для ограничения пространства, в котором функционирует гражданское общество, и могут иметь дискриминационные последствия для женщин и детей.

55. План действий Генерального секретаря по предупреждению воинствующего экстремизма с его сильным акцентом на права человека и осуществление мер по устранению условий, способствующих насильственному экстремизму, создает многообещающую основу для Организации Объеди-

ненных Наций и государств-членов. Однако отсутствие семантической и концептуальной ясности в отношении насильственного экстремизма остается препятствием для всякого углубленного анализа воздействия, оказываемого стратегиями и политикой противодействия насильственному экстремизму на права человека и на их эффективность в снижении угрозы терроризма. В свою очередь, это очень усложняет всякую оценку соразмерности и необходимости принимаемых правоограничительных мер. Эту ситуацию усугубляет отсутствие прозрачности некоторых правительств в отношении ряда их программ.

56. Специальный докладчик выносит следующие рекомендации:

а) следует проводить больше исследований для лучшего понимания явления насильственного экстремизма. Эти исследования должны включать в себя анализ факторов, способствующих радикализации, и воздействия различных программ на права человека. Прозрачность государственных стратегий противодействия экстремизму имеет для этих исследований решающее значение, и первостепенное значение сохраняет углубление понимания государствами связи, существующей между несоблюдением прав человека и реальными или надуманными обидами, которые побуждают людей совершать плохие поступки;

б) государствам следует сосредоточить свои усилия на осуществлении основных направлений I и IV Глобальной контртеррористической стратегии, как это рекомендовано в Плане действий Генерального секретаря по предупреждению воинствующего экстремизма, в качестве единственного целостного, эффективного и устойчивого подхода к этому вопросу. Любой другой подход будет, вероятно, неэффективным, имеющим негативные последствия для прав человека и даже контрпродуктивным;

в) все стратегии и меры политики, принимаемые государствами с целью противодействия насильственному экстремизму, должны прочно основываться на соблюдении международных норм в области прав человека. Всякий раз при рассмотрении возможности принятия правоограничительных мер должно учитываться их потенциальное воздействие на женщин, детей, этнические и религиозные сообщества или любую другую конкретную группу населения. Все меры должны подлежать тому же уровню парламентской проверки и судебного рассмотрения, что и другие меры, принимаемые с целью противодействия терроризму. Особое внимание должно уделяться любому воздействию на свободу выражения мнения и свободу мысли, совести и религии. Меры, конкретно предназначенные для отдельных лиц или групп, будь то де-юре или де-факто, не должны носить дискриминационного характера;

г) следует избегать крупномасштабного обеспечения государством или международным сообществом безопасности при осуществлении программ в области прав человека, международного развития, гуманитарной помощи, образования, интеграции в общество, гендерных аспектов или любых других программ. Государства должны соблюдать, защищать и поощрять права человека всех людей, какими бы ни были их возраст, пол и этническая или религиозная принадлежность, не проводя дискриминации и не приспосабливая это обязательство к какому-либо более обширному плану, включая предупреждение насильственного экстремизма и противодействие ему. Всякий раз при рассмотрении новой области взаимодействия, осуществляемого с целью предупреждения насильственного экстремизма или противодействия ему, должен проводиться надлежащий анализ ее воз-

действия на всех участников – как исполнителей, так и бенефициариев. Любое участие в мероприятиях правительства должно быть безопасным и добровольным.
