

**Совет по правам человека****Сороковая сессия**

25 февраля – 22 марта 2019 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие****Влияние мер по борьбе с терроризмом и насильственным  
экстремизмом на гражданское пространство и права  
акторов гражданского общества и правозащитников****Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении  
и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы  
с терроризмом\****Резюме*

В настоящем докладе, представленном в соответствии с резолюцией 73/174 Генеральной Ассамблеи и резолюциями 31/3 и 37/27 Совета по правам человека, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Финнуала Ни Илойн исследует влияние мер и практики, используемых для противодействия терроризму, а также для предотвращения экстремизма и противодействия ему, на защиту прав человека для гражданского общества и правозащитников. Далее она рассматривает глобальные проблемы защиты гражданского пространства, возникшие в результате применения контртеррористических законов и практики. С 2001 года пространство гражданского общества сокращается во всем мире. Это, бесспорно, связано с расширением мер безопасности. Специальный докладчик дает эмпирическую оценку масштабов злоупотребления такими мерами и выявляет тенденции и закономерности в практике государств. Нацеливание таких мер на гражданское общество нарушает права человека и ведет к ущербной и неудачной контртеррористической практике. Это подрывает основополагающие интересы всех государств и требует срочного рассмотрения.

\* Настоящий доклад был представлен после установленного срока, чтобы в нем могли быть отражены последние изменения.



## I. Тенденции и закономерности применения контртеррористических мер против акторов гражданского общества и правозащитников

1. С 2001 года пространство гражданского общества сокращается во всем мире. Гражданское общество в целом часто порицается, а иногда и дискриминируется, а его акторы подвергаются клеветническим кампаниям, клевете, физическим преследованиям и сфабрикованным обвинениям и приговариваются на основании различных законов. Их мирные действия часто влекут за собой уголовную ответственность, и многие представители гражданского общества просто не могут заниматься своей работой из-за задержаний, преследований, угроз или различных ограничений их возможностей выражать свои мысли, проводить собрания или вести работу. Сокращение пространства гражданского общества – структурная глобальная проблема.

2. По данным «Сивикус» – Всемирного альянса за гражданское участие, гражданское пространство закрыто, подавлено или заблокировано в 111 странах мира, и только 4% населения мира живет там, где гражданское пространство открыто<sup>1</sup>. Эта тенденция усилилась в последние годы, когда Международный центр некоммерческого права зафиксировал принятие только в период с начала 2015 года и по 2016 год 64 ограничительных законов о гражданском обществе<sup>2</sup>. По данным «Фронтлайн» – Международного фонда защиты правозащитников, в 2018 году был убит по крайней мере 321 правозащитник<sup>3</sup>. Другие серьезные нарушения, ведущие к закрытию гражданского пространства, включают задержания и аресты, судебные дела, запугивания, угрозы, клеветнические кампании и словесные оскорбления, физические нападения, чрезмерное применение силы, цензура и принятие ограничительного законодательства<sup>4</sup>.

3. В период с 2001 по 2018 год по меньшей мере 140 государств приняли антитеррористическое законодательство<sup>5</sup>. Многочисленные новые законодательные и административные меры обосновываются новыми или предполагаемыми угрозами или просто необходимостью соответствия новым международным требованиям. По данным «Хьюман райтс уотч», в 2013–2017 годах по крайней мере 47 стран приняли законы, касающиеся иностранных боевиков, что стало самой большой волной контртеррористических мер после терактов 11 сентября 2001 года<sup>6</sup>.

4. О связи между системами безопасности и нападками на гражданское общество можно судить по следующим тенденциям и цифрам. Со времени учреждения мандата в 2005 году 66% всех соответствующих сообщений, направленных держателями мандатов, касались использования в отношении гражданского общества законов и политики по борьбе с терроризмом, а также предупреждения насильственного экстремизма или широко определенных мер безопасности. Это чрезвычайно высокая доля, что лишний раз указывает на злоупотребления и неправомерное использование мер по борьбе с терроризмом против гражданского общества и правозащитников с 2005 года<sup>7</sup>. В 2017–2018 годах эта доля была несколько выше, 68%. Этот надежный

<sup>1</sup> “People power under attack: a global analysis of threats to fundamental freedoms” (2018).

<sup>2</sup> “Survey of trends affecting civic space: 2015-16”, *Global Trends in NGO Law*, vol. 7, No. 4 (2016).

<sup>3</sup> “Front Line Defenders Global analysis 2018” (2019).

<sup>4</sup> Civicus, “People power”, and Front Line: International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders, “Global analysis 2018”.

<sup>5</sup> Center for Strategic and International Studies, *Counterterrorism Measures and Civil Society: Changing the Will, Finding the Way* (2018).

<sup>6</sup> Letta Tayler, “Overreach: how new global counterterrorism measures jeopardize rights” (Human Rights Watch, 2017).

<sup>7</sup> В эту цифру не входят сообщения, касающиеся специальных юридических консультаций по принятым законодательным актам и стандартам или их проектам, а также стандартные сообщения о репатриации и судебных процессах иностранных боевиков и о последующей деятельности в связи с совместным глобальным исследованием и институциональные сообщения Организации Объединенных Наций. Цифры отражают только случаи, которые

эмпирический вывод по данным за 2005–2018 годы подтверждает, что нацеливание таких мер на гражданское общество не является случайным или случайным аспектом контртеррористического законодательства и практики. Он указывает на жесткую связь между злоупотреблениями и мерами по борьбе с терроризмом, принимаемыми государствами во всем мире. Эта повышательная тенденция, на которую указывают данные мандата, согласуется с теми выводами организации «Отображение свободы СМИ», что злоупотребление законодательством о безопасности в попытках заставить замолчать критиков правительства, получает все большие масштабы: 67 из 269 случаев, доведенных до его сведения за четырехлетний период, имели место в 2018 году, и только 10 – в 2014 году<sup>8</sup>. В случаях, рассмотренных в 2018 году «Фронтлайн» – Международным фондом защиты правозащитников, 58% обвиняемых правозащитников были предъявлены обвинения в соответствии с законодательством о безопасности<sup>9</sup>. В соответствии с мандатом Специального докладчика более 67% всех сообщений, направленных в 2018 году по поводу гражданского общества, касались разбирательства на основании законодательства о борьбе с терроризмом или других широких обвинений, связанных с безопасностью. Эти выводы требуют глубокого анализа использования (и неправильного использования) законодательства и практики по борьбе с терроризмом во всем мире, а также осуществления строгого надзора и ответственности за сопутствующие нарушения прав человека.

## **А. Архитектура борьбы с терроризмом, императивы безопасности и гражданское общество**

5. Не случайно, что распространение мер безопасности по противодействию терроризму и по предотвращению насильственного экстремизма и противодействию ему, с одной стороны, и принятие мер, ограничивающих гражданское пространство, – с другой, происходят одновременно<sup>10</sup>. Расширение пространства безопасности, ведущее к сужению гражданского пространства, может быть прямо связано с динамикой международной безопасности, которая возникла в 2001 году, и со встраиванием международных матриц в глобальную архитектуру борьбы с терроризмом, чтобы санкционировать и поддерживать меры безопасности.

6. Решимость, с которой международное сообщество приняло драконовские меры после 11 сентября 2001 года, и подход к законодательству о борьбе с терроризмом, который не делал исключений и не оставлял места для определения необходимости и соразмерности таких мер, указывает на глобальный консенсус по поводу императивы нулевого риска в отношении противодействия терроризму. Несмотря на рекомендацию бывшего Генерального секретаря Кофи Аннана Совету Безопасности о том, чтобы меры по борьбе с терроризмом не приводили к необоснованному ограничению прав человека и не давали другим повода для этого<sup>11</sup>, в обязательных резолюциях Совета постоянно отсутствует всеобъемлющее определение терроризма и насильственного экстремизма, а также не появилось требований всесторонней оценки воздействия требуемых мер на права человека<sup>12</sup>. Кроме того, в период после 2001 года появились новые структуры, присущие глобальной контртеррористической архитектуре, чьи отношения с традиционными регулирующими органами и надзором остаются непрозрачными и недостаточно регулируемые. Здесь восьмая рекомендация малоизвестной, но влиятельной Целевой группы по финансовым

---

были непосредственно доведены до сведения Специального докладчика. В силу принятой методики эти цифры, вероятно, существенно занижены.

<sup>8</sup> “Targeting the messenger: journalists ensnared by national security legislation, 2014–18” (2019).

<sup>9</sup> “Global Analysis 2018”. Это включает обвинения в соответствии с положениями, касающимися национальной или государственной безопасности или мятежа (17%), диффамации, оскорбления государства или нанесения ущерба национальному единству (17%), распространения фальшивых новостей, слухов или пропаганды (14%), терроризма или участия в террористической организации или ее поддержки (9%) и киберпреступности (1%).

<sup>10</sup> Резолюция 68/181 Генеральной Ассамблеи.

<sup>11</sup> Первые открытые прения в Совете Безопасности по борьбе с терроризмом, 18 января 2002 года.

<sup>12</sup> В частности, резолюции 1373 (2001), 2178 (2014) и 2396 (2017). См. также A/73/361.

мероприятиям оказалась для ряда государств полезным средством сокращения пространства гражданского общества и подавления политической оппозиции<sup>13</sup>, а также нанесла «неисчислимый ущерб гражданскому обществу»<sup>14</sup>.

7. Для гражданского общества международный примат безопасности над правами человека перешел в плоскость риторики политической поляризации: «Кто не с нами, тот с террористами». Это привело к давлению на представителей гражданского общества, которые ставят под сомнение законность контртеррористических мер. Неконкретные международные нормы, требующие национального осуществления, предоставили правительствам средства для обеспечения своей власти, поскольку с их помощью они заставили замолчать голоса, ставящие под сомнение их законность или их политику, апеллируя к правам человека. Поскольку рассматриваемые явления не определены или имеют нечеткое определение, существующие матрицы позволяют государствам квалифицировать угрозы для себя как терроризм, насильственный экстремизм, экстремизм или, в более широком смысле, угрозы национальной безопасности<sup>15</sup>. В статье, написанной в соавторстве первым Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом Мартином Шейниным, отмечалось: «Некоторое время глобальный консенсус в отношении императивы борьбы с терроризмом был настолько убедительным, что авторитарным правительствам могла сойти с рук их репрессивная практика просто потому, что они переименовали политических противников в террористов»<sup>16</sup>.

8. Во многих районах мира любая форма выражения мнений, противоречащих официальной позиции государства, затрагивающих нарушения прав человека и комментирующих пути улучшения ситуации в соответствии с международными обязательствами в области прав человека, квалифицируется как форма террористической деятельности или насильственного экстремизма или широко трактуемая «угроза национальной безопасности», под которой часто понимается как терроризм, так и экстремизм. Ни один регион мира не застрахован от этой тенденции. В некоторых регионах инструментализация борьбы с терроризмом, предотвращение насильственного экстремизма и противодействие ему и меры по защите национальной безопасности приобрели жестокий характер: представителей гражданского общества арестовывают и задерживают по надуманным основаниям, а некоторые государства даже используют законы о борьбе с терроризмом для того, чтобы заставить замолчать защитников прав лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов<sup>17</sup>, а другие ведут слежку за лицами, участвующими в мирных акциях протеста против изменения климата, и привлекают их в связи с расследованиями по делам о терроризме<sup>18</sup> или клеймят их как «эко-террористов»<sup>19</sup>. Законодательство о борьбе с терроризмом и обширное законодательство о безопасности используется, в частности, для преследования журналистов<sup>20</sup>.

9. Были предприняты последовательные меры, призванные заставить замолчать и даже задушить гражданское общество, которые укоренились в примате императив безопасности. Крайне важно осознать серьезное воздействие совокупного

<sup>13</sup> A/70/371, пункт 24.

<sup>14</sup> Center for Strategic and International Studies, “Counterterrorism measures and civil society”, p. 5.

<sup>15</sup> В марте 2002 года Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека выразил обеспокоенность по поводу этого подхода и сослался на аналогичные опасения, высказанные 17 мандатариями специальных процедур (см. вступительное слово Верховного комиссара на пятьдесят восьмой сессии Комиссии по правам человека).

<sup>16</sup> Martin Scheinin and Mathias Vermeulen, “Unilateral exceptions to international law: systematic legal analysis and critique of doctrines that seek to deny or reduce the applicability of human rights norms in the fight against terrorism”, European University Institute Law Working Paper (2010).

<sup>17</sup> Center for Strategic and International Studies, “Counterterrorism measures and civil society”, p. 6.

<sup>18</sup> Adam Federman, “Revealed: FBI kept files on peaceful climate change protesters”, *Guardian*, 13 December 2018.

<sup>19</sup> Justine Calma and Paola Rosa-Aquino, “The term ‘eco-terrorist’ is back and it’s killing climate activists”, *Grist*, 2 January 2019.

<sup>20</sup> Mapping Media Freedom, “Targeting the messenger”.

неослабевающего воздействия, которое такие меры, получившие распространение в рамках интернационализированной системы безопасности, оказали на гражданское общество на местном и глобальном, индивидуальном и коллективном уровнях, и то, как они подорвали гражданское общество и гражданское пространство.

10. Хотя государства часто оправдывают меры против гражданского общества общими призывами противостоять терроризму, предупреждать и пресекать насильственный экстремизм или защищать национальную безопасность, подавление акторов гражданского общества абсолютно несовместимо с реальным реагированием на эти подлинные угрозы. Недавние исследования показывают, что нет никаких доказательств того, что законодательные ограничения в отношении гражданского общества снижают число атак террористов внутри страны<sup>21</sup>. Ограничения в отношении гражданского общества не защищают страну от атак террористов; риторика безопасности не приводит к ожидаемым результатам<sup>22</sup>. Это означает, что такие меры окажутся бесполезными в целом по любому критерию соразмерности и необходимости.

11. Ключевая роль, которую сыграло динамичное и активное гражданское общество, была признана на Конференции высокого уровня Организации Объединенных Наций с участием руководителей контртеррористических ведомств государств-членов в июне 2018 года. В статье, написанной в связи с Конференцией, Генеральный секретарь подчеркнул, что гражданское общество играет центральную роль в более широких контртеррористических стратегиях<sup>23</sup>. На Конференции представитель Финляндии заявил, что гражданское общество и религиозные общины играют важную роль в предотвращении и пресечении насильственного экстремизма и борьбе с терроризмом<sup>24</sup>; представитель Фиджи отметил, что успешное осуществление Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, несомненно, потребует поддержки со стороны населения, которая может быть построена и удерживаться только при поддержке и содействии гражданского общества<sup>25</sup>, в то время как представитель Канады подтвердил, что подход с активным участием гражданского общества и общин служит наиболее действенным способом предупреждения насильственного экстремизма<sup>26</sup>.

## **В. Значение гражданского общества в борьбе с терроризмом**

12. Помимо политической риторики, недавние исследования<sup>27</sup> продемонстрировать необходимость роли гражданского общества в том, чтобы направить недовольство в конструктивное русло, создав условия для взаимодействия с государством, а также в непосредственном устранении факторов, ведущих к втягиванию людей в терроризм и насильственный экстремизм и способствующих терроризму условий, как те были определены в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, а также в повестке дня Организации Объединенных Наций по предупреждению и пресечению насильственного экстремизма<sup>28</sup>. Там, где акторы гражданского общества присутствуют в районах, в которых государство не может или не желает управлять, они часто играют посредническую роль благодаря своему авторитету и доступу к отдаленным общинам. Они могут реально способствовать миру и развитию, включая осуществление Повестки дня устойчивого развития до 2030 года,

<sup>21</sup> Jeong-Woo Koo and Amanda Murdie, "Liberty or security: do civil society restrictions limit terrorism?", Center for Strategic and International Studies blog post, 4 June 2018.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> См. [www.un.org/en/counterterrorism/hlc/statements.shtml](http://www.un.org/en/counterterrorism/hlc/statements.shtml).

<sup>24</sup> См. [www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/Finland-opening-statement.pdf](http://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/Finland-opening-statement.pdf).

<sup>25</sup> См. [www.un.org/en/counterterrorism/hlc/statements.shtml](http://www.un.org/en/counterterrorism/hlc/statements.shtml).

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> UNDP, *Journeys to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point to Recruitment* (2018).

<sup>28</sup> Резолюция 2178 (2014) Совета Безопасности, План действий Генерального секретаря по предупреждению насильственного экстремизма (A/70/674).

и могут указывать конкретные источники жалоб, которые определены как факторы, ведущие к насилию со стороны террористов и экстремистов. Поскольку вербовка локализована в определенных регионах, благодаря их бесценному знанию местных движущих сил и местных тенденций акторы гражданского общества могут помочь заполнить пробел, вызванный отсутствием здесь государства, предоставляя альтернативные дискурсы и развивая имеющие местную основу инициативы, отвечающие конкретным потребностям общин.

13. Кроме того, теперь стало ясно, что действия правительства могут существенным образом ускорять вербовку<sup>29</sup>. Требуя от государства прозрачности и содействуя привлечению к реальной ответственности за нарушения прав человека со стороны как государственных, так и негосударственных акторов, гражданское общество восстанавливает доверие к национальным и международным усилиям по борьбе с терроризмом и необходимое, но хрупкое доверие между людьми, общинами и властями в борьбе с терроризмом. Гражданское общество также может оказать реальную помощь в том, чтобы обиды и отчаяние, эксплуатируемые террористическими и насильственными экстремистскими группами, получали конструктивное выражение, предоставляя мирные альтернативы и улучшая отношения между государством и его гражданами.

14. Издержки подавления гражданского общества для предотвращения любой предполагаемой угрозы терроризма намного перевешивают его преимущества. Любая действенная стратегия борьбы с терроризмом должна укреплять, а не ослаблять гражданское общество. Появляется все больше свидетельств того, что инструментализация повестки дня борьбы с терроризмом и предупреждения и пресечения насильственного экстремизма ведет к утрате доверия к государственной власти. Гражданское общество, напротив, можно рассматривать как беспристрастного актора. Сильное, жизнестойкое и динамичное гражданское общество – это одновременно признак открытого и включающего общества и механизм демпфирования репрессивной практики государства и безнаказанности. Ограничение дееспособности гражданского общества недальновидно, нерезультативно и бесполезно и само по себе может быть фактором, способствующим насилию.

15. В настоящем докладе Специальный докладчик рассматривает международную систему (раздел II) и роль, которую она играет, допуская разрастание и все большее распространение ограничительных мер на уровне стран (раздел III), а затем изучает конкретное влияние суммы этих мер на гражданское общество (раздел IV), включая отсутствие механизмов обеспечения ответственности для надлежащего рассмотрения совокупного воздействия системы безопасности, используемой для ограничения гражданского пространства, и представляет ряд выводов и рекомендаций (V).

## **II. Влияние глобальных матриц, регулирующих борьбу с терроризмом, предупреждение насильственного экстремизма и защиту национальной безопасности, на гражданское общество**

### **A. Совет Безопасности**

16. В одном из своих докладов Генеральной Ассамблее Специальный докладчик рассмотрела роль Совета Безопасности в разработке с 11 сентября 2001 года международных контртеррористических механизмов и их воздействии на права человека<sup>30</sup>. В настоящем докладе она рассматривает последствия нормативных требований, содержащихся в резолюциях Совета 1373 (2001), 1624 (2005), 2170 (2014), 2178 (2014) и 2396 (2017), и общего подхода этих резолюций для прав человека,

<sup>29</sup> Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2017* (2017).

<sup>30</sup> A/73/361.

которые имеют далеко идущие последствия и могут быть исключительно серьезными для гражданского общества.

## 1. Процедурный аспект

17. Резолюции Совета Безопасности, регулирующие борьбу с терроризмом и предупреждение и пресечение насильственного экстремизма, характеризуются отсутствием взаимодействия с акторами гражданского общества при определении правовых, политических, социальных и культурных последствий таких резолюций<sup>31</sup>. Первой такой резолюцией стала резолюция 2178 (2014), которая содержит упоминание гражданского общества в своей постановляющей части<sup>32</sup>. В своей резолюции 2396 (2017) Совет признал ту роль, которую организации гражданского общества могут играть в секторах здравоохранения, социального обеспечения и образования, содействуя реабилитации и реинтеграции иностранных боевиков-террористов и их семей, и призвал государства активно взаимодействовать с ними в этом контексте.

18. Специальный докладчик предостерегает от вовлечения гражданского общества в осуществление планов государств в области международной и национальной безопасности, развития ограниченного взаимодействия с гражданским обществом только по конкретным вопросам и от предоставления возможностей и полномочий ключевым группам, в том числе женщинам, только для продвижения более широких планов безопасности. Вместо этого Совету Безопасности следует позитивно продвигать ключевую роль гражданского общества как движущей силы перемен и напоминать государствам об их обязательствах уважать и защищать его.

## 2. Ключевые вопросы прав человека: отсутствие определений терроризма и насильственного экстремизма

19. Требование Совета Безопасности к государствам принять ряд мер в отношении «актов терроризма», запрещенных деяний, которым он до сих пор не дал точного определения, – это вопрос, которому уделяется особое внимание в рамках этого мандата с момента его учреждения<sup>33</sup>, поскольку от них проистекают некоторые из наиболее вопиющих нарушений прав человека и находится в центре проблем, стоящих сегодня перед гражданским обществом. Аналогичным образом упоминание Советом «террористов» как категории лиц, отделяемых от преступных деяний<sup>34</sup>, или «терроризма во всех формах и проявлениях» как одной из наиболее серьезных угроз международному миру и безопасности без дополнительных уточнений<sup>35</sup> открыло дверь для репрессивных мер государств против законной ненасильственной деятельности гражданского общества. Отсутствие какого-либо полного определения «насильственного экстремизма» в резолюции 2178 (2014) и невозможность увязать этот термин с каким-либо конкретным определением также позволяет государствам принимать крайне жесткие, несоизмеренные и дискриминационные меры, в частности для ограничения свободы выражения мнений. В частности, термин «экстремизм» является плохо определенным понятием, которое уже используется для давления на гражданское общество и правозащитников<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> В резолюции 1624 (2005) упоминается важная роль, в частности, гражданского общества в усилиях по расширению диалога и углублению взаимопонимания, а также в поощрении терпимости и сосуществования.

<sup>33</sup> E/CN.4/2006/98, A/HRC/16/51 и A/73/361.

<sup>34</sup> См., например, резолюцию 2170 (2014) Совета Безопасности.

<sup>35</sup> Резолюция 2178 (2014) Совета Безопасности.

<sup>36</sup> A/HRC/16/53/Add.1, пункты 99–106. См. также Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения, пункт 46.

### 3. Контртеррористические санкции и криминализация различных форм поддержки терроризма

20. Хотя адресные санкции могут быть полезны для борьбы с финансированием терроризма, они также могут серьезно затруднять работу гуманитарных и других организаций гражданского общества или использоваться для злонамеренных нападков на них. Специальный докладчик уже отмечала, что расширенные критерии, введенные Советом Безопасности в своей резолюции 1617 (2005) в рамках режима контртеррористических санкций, облегчили огульное отнесение к этой категории<sup>37</sup>. Хотя Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюциями 1267 (1999), 1989 (2011) и 2253 (2015) по организации «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ), организации «Аль-Каида» и всем другим связанным с нею лицам, группам, предприятиям и организациям, никогда не включал кого-либо в свой список лишь на основании оказания медицинской или гуманитарной помощи, вызывает беспокойство, что медицинская деятельность была включена в число оснований включения в список двух лиц и двух организаций<sup>38</sup>. В условиях отсутствия определения терроризма в национальные и региональные контртеррористические санкционные списки, необходимые в соответствии с резолюцией 1373 (2001), с легитимирующей санкции Совета также могут произвольно или злонамеренно включаться любые лица или группы, в том числе организации гражданского общества<sup>39</sup>.

### 4. Отсутствие положений об исключениях для акторов гражданского общества

21. Как в своих нормоустанавливающих решениях, так и в своем санкционном режиме Совет Безопасности практически полностью отвергает любые формы даже слабой поддержки терроризма или террористических групп. Хотя режим санкций, введенный Организацией Объединенных Наций, предусматривает гуманитарные исключения, национальные и региональные режимы не обязаны предусматривать гуманитарных исключений, что позволяет отдельным государствам включать или не включать их в свои национальные нормы<sup>40</sup>. В своей резолюции 72/284 Генеральная Ассамблея настоятельно призвала государства обеспечивать, чтобы контртеррористические меры не препятствовали гуманитарной деятельности и взаимодействию со всеми соответствующими сторонами. Гуманитарные исключения имеют решающее значение для выведения акторов гражданского общества, работающих в сложных условиях активных действий террористических групп, из режимов санкций и контртеррористических мер<sup>41</sup>.

22. Специальный докладчик полностью поддерживает ту рекомендацию Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, чтобы государства при любой возможной возможности прямо исключали гуманитарную деятельность из сферы применения своих мер по борьбе с терроризмом на национальном, региональном и международном уровнях и чтобы Совет Безопасности принял резолюцию, прямо разъясняющую, что гуманитарная защита и помощь никогда не должны трактоваться как поддержка терроризма и подавляться или преследоваться в уголовном порядке на этом основании<sup>42</sup>. В свою очередь, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и свобод в условиях борьбы с терроризмом рекомендует, чтобы надлежащие средства правовой защиты на всех уровнях имелись в распоряжении всех акторов гражданского общества, пострадавших от санкций, а не только гуманитарных акторов.

<sup>37</sup> A/73/361, пункт 19. См. также A/65/258, A/67/396 и A/HRC/34/61.

<sup>38</sup> Alice Debarre, "Safeguarding medical care and humanitarian action in the UN counterterrorism framework" (International Peace Institute, 2018).

<sup>39</sup> Совет Безопасности определяет «поддержку» терроризма в крайне расплывчатых терминах. См. его резолюцию 1373 (2001), пункт 1 d).

<sup>40</sup> A/70/371, пункт 32.

<sup>41</sup> Norwegian Refugee Council, "Principles under pressure" (2018).

<sup>42</sup> A/73/314, пункт 52. Исключения существуют, но могут быть ограниченными. См. также A/70/371 и A/73/314, пункт 51.



## 5. Меры, ограничивающие перемещение «террористов» и «иностранных боевиков-террористов»

23. В своих резолюциях 2170 (2014), 2178 (2014) и 2396 (2017) Совет Безопасности постановил, что государства должны преследовать в качестве «серьезных уголовных преступлений» поездки, вербовку и финансирование «иностранных боевиков-террористов». Специальные докладчики уже изучили многие зияющие пробелы некоторых из этих мер в плане прав человека<sup>43</sup>. В свете большого числа людей, которые могут оказаться в широкой сети этих резолюций, очевидно, что некоторые государства будут злоупотреблять системами, созданными такими резолюциями, нацеливая их на «нежелательных» людей, в том числе на представителей гражданского общества. Это приведет к тому, что такие лица будут подвергаться многочисленным посягательствам, которые эти резолюции допускают в отношении прав (например, на свободу выражения мнений и ассоциации, свободу передвижения, уважение права на неприкосновенность частной жизни и семейную жизнь, различные права на надлежащую законную процедуру и право на недискриминацию). Кроме того, в силу ряда положений о международном обмене информацией их «нежелательность» интернационализируется.

24. Вызывает тревогу широкий охват некоторых мер, предусмотренных в резолюциях 2178 (2014) и, в частности, 2396 (2017), который из-за применения дивизионных стандартов может распространяться не только на «иностранных боевиков-террористов». В нескольких местах в резолюции 2396 (2017), в частности в пункте 5 постановляющей части, Совет Безопасности вводит конкретно не прописанные категории «террористов» и «иностранных боевиков-террористов», что дает широкие возможности государствам при осуществлении таких мер, принимать их в отношении широкого круга лиц. Докладчик приветствует добавление к руководящим принципам в отношении иностранных боевиков-террористов (2018 год)<sup>44</sup>, включая конкретность и широту правозащитных формулировок и рекомендации, содержащиеся в этом важном документе. Несмотря на эти значительные успехи, до тех пор как терроризм получает невнятное определение и государства имеют полное право давать свое определение терроризма и насильственного экстремизма в их законодательстве, сохраняются риски для гражданского общества и правозащитников.

## 6. Использование Интернета в террористических целях

25. Помимо мандата для государств принимать меры по законодательному запрещению подстрекательства к совершению террористических актов (резолюция 1624 (2005)), Совет Безопасности в своих резолюциях 2178 (2014) и 2396 (2017) выразил обеспокоенность по поводу более возросшего использования коммуникационной технологии, в том числе Интернета, для вербовки и подстрекательства. Резолюции направлены на содействие совместным действиям государств, которые в силу своей формы уважают права человека и основные свободы. Меры по борьбе с воинствующим экстремизмом в Интернете могут затрагивать многочисленные права человека, в том числе права на свободу мнений и их выражения, право на неприкосновенность частной жизни, эффективную правовую защиту, надлежащую законную процедуру и справедливое судебное разбирательство и на семейную жизнь, а также права, связанные со здоровьем. Они также могут серьезно посягать на право на свободу религии, как отметил Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений, который сообщил, что с 2012 года возросло число обвинений в богохульстве в сети и появились новые угрозы и формы насилия. Он отметил, что лица, использующие Интернет для распространения взглядов, считающихся богохульством, все чаще подвергаются необоснованному аресту и судебному преследованию и что усиление мер безопасности сетевой среды

<sup>43</sup> A/HRC/29/51 и A/73/361.

<sup>44</sup> S/2018/1177.

открыло широкое поле для деятельности государственных органов, направленной против гражданского общества, в условиях отсутствия надлежащего контроля<sup>45</sup>.

26. Электронные способы самовыражения – важнейшее средство осуществления гражданским обществом своей свободы мысли и выражения мнений, особенно важное в репрессивных обществах. Ограничения деятельности таких платформ – блокирование, фильтрация или удаление контента – могут непропорционально влиять на гражданское общество, журналистов, правозащитников и не только них<sup>46</sup>.

27. Пользование правом на неприкосновенность частной жизни и пользование свободой выражения мнений тесно взаимосвязаны. Неоправданное воспрепятствование осуществлению права на неприкосновенность частной жизни ограничивает свободное развитие и обмен идеями<sup>47</sup> и может оказывать сдерживающее влияние на свободу выражения мнений. Гражданское общество может воздерживаться от общения в сети, опасаясь привлечь к себе интерес государства. Ограничения особенно негативно влияют на журналистов и правозащитников, которые опасаются обвинений в «распространении террористической пропаганды».

## **В. Генеральная Ассамблея и Совет по правам человека**

28. Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций представляет собой сбалансированный подход Генеральной Ассамблеи к распространенным в тот период методам борьбы с терроризмом, ставившим во главу угла безопасность. Заявив, что уважение прав человека является частью «фундаментальной основы борьбы с терроризмом», Ассамблея поставила в центр Стратегии права человека. В Стратегии Ассамблея подтверждает неразрывную связь между безопасностью и правами человека. Поощряя взаимодействие по мере необходимости между неправительственными организациями (НПО) и гражданским обществом по вопросу активизации усилий по ее осуществлению, Стратегия стала первым документом Организации Объединенных Наций по борьбе с терроризмом, в котором упоминается гражданское общество. К сожалению, включение формулировки «по мере необходимости» предоставило государствам право определять, хотят ли они взаимодействовать с гражданским обществом и каким образом, и выявило отсутствие консенсуса относительно роли гражданского общества в реализации Стратегии. Эта дискуссия продолжалась на протяжении последующих обзоров, что привело к тому, что ряд стран выступили против более категорических формулировок по поводу взаимодействия с гражданским обществом. В своей резолюции 72/284, последней резолюции, озаглавленной «Обзор Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций», Ассамблея рекомендовала гражданскому обществу взаимодействовать с государствами и системой Организации Объединенных Наций в усилиях по активизации осуществления Стратегии «соответствующим образом» и призвала государства-члены и Целевую группу по осуществлению контртеррористических мероприятий усилить взаимодействие с гражданским обществом. НПО справедливо заявили следующее: «В тот момент, когда гражданское пространство подвергается во всем мире серьезной эрозии... мы глубоко разочарованы тем, что в обзоре не признается та важная роль, которую гражданское общество играет в защите от злоупотреблений в борьбе с терроризмом, реагировании и предотвращении условий, способствующих терроризму... Государства могут и должны сделать больше, а также убедиться, что ООН поступает так же»<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> A/73/362, пункт 49.

<sup>46</sup> Международные принципы применения прав человека в отношении мониторинга средств связи.

<sup>47</sup> A/HRC/23/40 и Согг.1, пункт 24.

<sup>48</sup> «Глобальная группа НПО выражает сожаление по поводу отсутствия внимания к правам человека в последнем обзоре глобальной контртеррористической стратегии ООН государствами – членами ООН» (11 июля 2018 года).

29. Серьезную озабоченность Специального докладчика вызывает принятие Генеральной Ассамблеей и Советом по правам человека резолюций о воздействии терроризма на права человека<sup>49</sup>. Эти резолюции выполняют функции инструментализации жертв в целях усиления необходимости принятия более активных мер по борьбе с терроризмом и тем самым ослабляют международную систему в целом<sup>50</sup>. Еще большую озабоченность вызывает то, что Ассамблея объединила эту новую серию резолюций с резолюциями о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом в новой резолюции о терроризме и правах человека<sup>51</sup>. В новой «упрощенной» резолюции сохраняются некоторые ключевые аспекты, касающиеся гражданского общества, содержащиеся в резолюции 72/180, а именно что государства должны защищать работу гражданского общества и обеспечивать, чтобы меры, принимаемые для борьбы с терроризмом, не препятствовали работе и безопасности этих организаций, и выполнять свои обязательства по международному праву. К сожалению, некоторые ключевые аспекты прав человека, которые удалось отразить в резолюциях о защите прав человека в ходе их разработки, были утрачены. В свете ряда мер, которые могут затрагивать акторов гражданского общества, Ассамблея должна устранить пробелы, возникшие в результате слияния.

### **С. Роль новых глобальных сторонних структур**

30. В отличие от контртеррористической системы Организации Объединенных Наций, которая, несмотря на административные недостатки, является регулирующей структурой, включающей все государства – члены Организации Объединенных Наций и действующей в рамках правовой структуры Устава Организации Объединенных Наций, имеется ряд непрозрачных и закрытых сторонних структур, не имеющих глобальной легитимности, усилившихся в архитектуре борьбы с терроризмом. Поскольку эти структуры – первоначально – служили конкретным контртеррористическим интересам отдельных государств, они выработали более узкий набор задач и методов их решения. Они в значительной степени характеризуются выработкой стандартов и практики «мягкого права», зачастую без учета норм в области права человека и без участия гражданского общества. Закрытость этих весьма влиятельных регулирующих органов для гражданского общества подчеркивает те тенденции закрытости и пробелов в подотчетности, которые отмечаются в настоящем докладе. В результате процесса «передачи» и «интеграции» нормативных актов и стандартов в другие структуры и их осуществления государствами эти организации обеспечивают глобальное регулирование, которое могло бы и не появиться, если бы формальные законодательные процессы были полностью соблюдены. Этот процесс вызывает серьезную озабоченность по поводу прозрачности, справедливости, суверенитета и контроля. Распространение этих структур и норм – заимствующих язык друг от друга – способствует усилению фрагментации глобального антитеррористического регулирования, характер которой не до конца учитывается.

31. Так, в течение нескольких недель после 11 сентября 2001 года мандат Целевой группы по финансовым мероприятиям был расширен и стал включать финансирование мер по предотвращению терроризма, при этом каких-либо консультаций с национальными парламентами или гражданским обществом не проводилось. Ее рекомендация 8<sup>52</sup>, которая направлена на защиту некоммерческих организаций от злоупотреблений, связанных с финансированием терроризма, строилась на предполагаемой высокой уязвимости организаций гражданского общества для

<sup>49</sup> Например, резолюция 72/246 Генеральной Ассамблеи и резолюция 31/30 Совета по правам человека.

<sup>50</sup> Article 19, “UNHRC 31: Egypt-led ‘terrorism’ resolution is a danger to human rights”, 31 March 2016.

<sup>51</sup> Резолюция 73/174.

<sup>52</sup> Целевая группа опубликовала 40 необязательных рекомендаций, а также записки о толковании, наработанные методики и справочник для стран и экспертов по оценке.

финансирования терроризма<sup>53</sup>. Многие меры, которые было предложено принять государствам, серьезно ограничивали возможности деятельности некоммерческих организаций (обязанность регистрироваться, хранить информацию о целях и задачах деятельности организации, публиковать подробные ежегодные доклады и вести учет всех операций), в то время как были предусмотрены сдерживающие санкции, такие как замораживание счетов, отстранение попечителей, штрафы, отзыв разрешения на деятельность и отмена регистрации<sup>54</sup>. Несмотря на очевидные риски, связанные с этой рекомендацией, и отсутствием упоминания в ней прав человека, консультаций с гражданским обществом не проводились. Целевая группа придавала видимость правомерности действиям государств, которые без должного уважения к своим международным обязательствам в области прав человека превратили мягкое право в жесткое право, выполнив положения рекомендации 8, введя без каких-либо исключений меры, которые строго регулируют гражданское общество, в нарушение принципов соразмерности и необходимости, независимо от фактической деятельности, доказательств сговора в целях финансирования терроризма и риска сговора, что вызвало множество возражений и дало основания свести к минимуму его значение, в том числе предыдущим докладчиком<sup>55</sup>.

32. Аналогичным образом Глобальный контртеррористический форум является неофициальным регулирующим органом, созданным 29 государствами и Европейским союзом. Объединяя экспертов и практиков и разрабатывая инструменты и стратегии, он выполняет похвальную масштабную задачу по снижению уязвимости людей во всем мире для терроризма. На нем рассматриваются многочисленные вопросы, имеющие непосредственное отношение к правам человека<sup>56</sup>. Хотя Форум отмечает поддержку им Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, которая имеет существенную правозащитную составляющую, сам Форум, как ни странно и неожиданно, не имеет структурной приверженности защите прав человека<sup>57</sup>. Эпизодические и общие упоминания прав человека в документах Форума не уменьшают этой глубокой озабоченности. Форум также не имеет доступа к широкому кругу акторов, включая гражданское общество, с которыми следует проводить содержательные консультации по этим темам. Закрытый характер Форума должен вызывать беспокойство всех государств (в частности, тех, которые исключены из этого органа); это также демонстрирует более широкую модель исключения гражданского общества из глобального руководства борьбой с терроризмом. Закрытость органически связана с последующим преследованием, маргинализацией и дискриминацией, с которыми сталкиваются акторы гражданского общества и правозащитники.

### III. Национальные меры и тенденции, затрагивающие гражданское общество

33. Пандемия опасности нашла свое отражение в ряде принятых государствами мер, ограничивших гражданское пространство, которое нельзя рассматривать в тематическом, временном или географическом вакууме. Отсутствие адекватных определений стало одной из главных причин глобального закрытия гражданского пространства и лежит в основе большинства последующих проблем на национальном уровне. Кроме того, имеется прямое взаимное влияние между многочисленными мерами, принимаемыми для закрытия гражданского пространства. Например,

<sup>53</sup> В первоначальной (2012 года) записке о толковании к рекомендации 8 отмечалось, что, как было продемонстрировано, «террористы и террористические организации используют сектор [некоммерческих организаций] для сбора и перемещения средств, оказания материально-технической поддержки, помощи в вербовке террористов или иной поддержки террористических организаций и операций».

<sup>54</sup> Interpretative note (2012), point 5(b)(vii).

<sup>55</sup> A/70/371, пункты 22–24 и 26.

<sup>56</sup> См. [www.thegctf.org](http://www.thegctf.org).

<sup>57</sup> Форум называет поддержку реализации Стратегии одной из своих основных целей, включая направление деятельности прав человека, хотя на практике неясно, что он делает для этого.

принятию или произвольному применению законодательства могут предшествовать кампании по дискредитации гражданского общества. Кроме того, в дополнение к нисходящему подходу к регулированию существует также продольный или горизонтальный подход, при котором государства берут за основу или просто копируют законодательство и меры, которые «работают» в других государствах для ограничения гражданского пространства.

## A. Излишне широкие определения терроризма

34. Определяющая тенденция применения государствами контртеррористических стратегий Совета Безопасности – появление во всем мире слишком широких и расплывчатых определений терроризма<sup>58</sup>. Как и предполагалось, они могут привести к непреднамеренным нарушениям прав человека<sup>59</sup> и целенаправленно неправомерно использовались в отношении широкого круга групп гражданского общества, людей и организаций. Такое законодательство применяется, в частности, в отношении гражданского общества, правозащитников, журналистов, меньшинств, активистов, коренных народов и представителей политической оппозиции<sup>60</sup>.

35. В некоторых государствах появляются законы, направленные на пресечение насильственного экстремизма, экстремизма, экстремистской деятельности или радикализации<sup>61</sup>. Основная концепция экстремизма зависит от контекста – и таким образом его определение может быть легко оспорено и допускает манипуляции<sup>62</sup> – и концептуально слабее, чем термин терроризм, который имеет поддающуюся определению основу<sup>63</sup>. Такие законы могут устанавливать уголовную ответственность за законное выражение мнений, включая спорные точки зрения и информацию, представляющую законный общественный интерес<sup>64</sup>, и ограничивать свободу религии или убеждений<sup>65</sup>. Неудивительно, что число уголовных дел и административных мер против представителей гражданского общества растет<sup>66</sup>.

## B. Законодательство, криминализирующее законное осуществление основных свобод

36. Контртеррористическое законодательство все чаще включает нормы, ограничивающие права, ключевые для гражданского общества: свободу выражения мнений, свободу ассоциации, свободу собраний и свободу религии<sup>67</sup>. В своей резолюции 7/36 Совет по правам человека подчеркнул необходимость обеспечения того, чтобы ссылки на соображения национальной безопасности, включая борьбу с терроризмом, не использовались необоснованно или произвольно для ограничения права на свободу мнений и их свободное выражение. Возможности неблагоприятного воздействия таких мер еще больше применительно к сетевым формам самовыражения.

<sup>58</sup> К числу последних примеров относятся те, о которых говорится в сообщениях, направленных представителям Гватемалы, Гондураса и Шри-Ланки. Подробнее о всех сообщениях, направленных в соответствии с мандатом, см. <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>. Упомянутые здесь примеры см. в GTM 3-2018, HND 8-2016 и LKA 3-2016.

<sup>59</sup> A/HRC/16/51, пункт 26.

<sup>60</sup> См., например, PAK 4-2016, CHL 2-2018, PHL 5-2018, PAK 11-2016, SAU 12-2017 и TUR 3-2018.

<sup>61</sup> RUS 19-2018, RUS 15-2018, CHN 21-2018, TUR 12-2018.

<sup>62</sup> Peter R. Neumann, *Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region* (International Centre for the Study of Radicalisation, 2017).

<sup>63</sup> A/70/371.

<sup>64</sup> CCPR/CO/79/RUS, пункты 20–21.

<sup>65</sup> A/HRC/28/66/Add.1, пункты 49 и 67–69, A/HRC/22/51, пункт 53, A/HRC/16/53/Add.3, пункт 100, и E/CN.4/2005/61/Add.1, пункт 152.

<sup>66</sup> Council of Europe, “Misuse of anti-terror legislation threatens freedom of expression”, 4 December 2018.

<sup>67</sup> GBR 7-2018 и AUS 2-2018.

37. Хотя подстрекательство к терроризму запрещено международным правом<sup>68</sup>, многие законы устанавливают уголовную ответственность, часто без достаточной точности в их квалификации, за деяния, которые не равносильны подстрекательству, поскольку в них отсутствует элемент намерения и/или опасности того, что это деяние в действительности приведет к совершению насилия. К ним относятся прославление<sup>69</sup>, обоснование<sup>70</sup>, защита, восхваление или поощрение терроризма и действия, связанные с «пропагандой» терроризма<sup>71</sup>. Общим для этих правонарушений является то, что ответственность основывается на содержании сказанного, а не на намерении говорящего или фактическом воздействии сказанного<sup>72</sup>. В соответствии с Рабатским планом действий о запрещении пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, которая представляет собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию<sup>73</sup>, порог для этих неоконченных преступлений требует разумной вероятности того, что данное выражение мнений сможет спровоцировать террористический акт, тем самым позволив установить степень причинной связи или фактический риск наступления запрещенного результата.

38. Специальный докладчик крайне обеспокоен предложением о принятии регламентации Европейского парламента и Совета о предотвращении распространения террористического контента в Интернете<sup>74</sup>. Определение, содержащееся в пункте 5 статьи 2 предложения, основанное на определении преступления публичной провокации террористического преступления, содержащегося в директива (ЕС) 2017/541 от 15 марта 2017 года (уже считающемся связанным с риском нарушения принципов законности и соразмерности<sup>75</sup>), полностью опускает элемент намерения.

39. В некоторых государствах любая словесная критика государства, правительства или его органов власти рассматривается как террористический акт. Такое регулирование подавляет инакомыслие и защиту со стороны мирных критиков, правозащитников и членов групп меньшинств, а аресты, задержания и осуждение должны дать понять гражданам, что они будут преследоваться в судебном порядке, если они будут участвовать в этих широко определяемых действиях<sup>76</sup>.

40. Во многих государствах приняты законодательные положения о борьбе с терроризмом и безопасности, которые запрещают сообщать о террористических актах или публично обсуждать их, в частности путем введения уголовной ответственности за публикацию новостей или других материалов, которые могут способствовать терроризму, или распространение ложной информации. Такие меры серьезно ограничивают прозрачность и ответственность государственных должностных лиц и сил безопасности за нарушения прав человека, совершаемые в ходе борьбы с терроризмом, и могут оказать особенно негативное влияние на журналистов и правозащитников. Сходным образом, введение уголовной ответственности за просмотр в сети «террористического» или «экстремистского» контента, не предусматривающей требования террористических намерений, может оказать серьезное воздействие на гражданское общество, в частности на журналистов, занимающихся независимыми расследованиями, ученых-исследователей и на правозащитников<sup>77</sup>.

41. Законы, предусматривающие уголовную ответственность за контакты или переписку с враждебными государству группами или за проведение сидячих забастовок, акций протеста или собраний, которые могут нанести ущерб единству или

<sup>68</sup> Резолюция 1624 (2005) Совета Безопасности.

<sup>69</sup> Amnesty International, “Spain: Tweet... if you dare” (2018).

<sup>70</sup> “1847 délits d’apologie et de provocation au terrorisme enregistrés en 2016”, *Le Monde*, 19 January 2017.

<sup>71</sup> TUR 13-2018.

<sup>72</sup> A/HRC/31/65, пункт 39.

<sup>73</sup> A/HRC/22/17/Add.4, приложение, пункт 29.

<sup>74</sup> См. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15336-2018-INIT/en/pdf>.

<sup>75</sup> Human Rights Watch, “EU counterterrorism directive seriously flawed” (30 November 2016).

<sup>76</sup> A/HRC/40/52/Add.2, пункты 27–28.

<sup>77</sup> OL GBR 7/2018.

стабильности государства, прямо ограничивают свободу ассоциации и собраний. Определения терроризма, которые включают ущерб имуществу, в том числе государственному имуществу, также серьезно влияют на право на свободу собраний, поскольку в отсутствие других признаков они могут использоваться против лиц, участвующих в общественных движениях, где ущерб собственности причинен непреднамеренно<sup>78</sup>.

### **C. Законодательство, строго регламентирующее существование гражданского общества**

42. Во многих государствах по соображениям прозрачности и в соответствии с требованиями рекомендации 8 Целевой группы по финансовым мероприятиям принято законодательство, создающее сложную правовую среду, которая ведет к ограничению сферы гражданского общества и контролю за ним. Такие законы обычно предусматривают обязанность регистрации; обременительные, сложные, строгие процедуры и правила; а также положения, которые угрожают отменой регистрации или даже уголовным преследованием<sup>79</sup>. Эти меры часто принимаются в административном порядке. Любое их последующее судебное обжалование может быть крайне затруднено. Жесткие ограничения доступа к иностранному финансированию серьезно ограничивают деятельность НПО, которые часто полностью зависят от такого финансирования, что, в частности, касается правозащитных и женских организаций<sup>80</sup>. Некоторые законы требуют, чтобы НПО, получающие иностранное финансирование, получали статус «иностранного агента». Такое законодательство дискредитирует и изолирует НПО и делегитимизирует их работу<sup>81</sup>. Такие меры постоянно обосновывались соображениями безопасности, при этом объективной проверки таких утверждений не проводилось.

### **D. Меры, ограничивающие различные формы поддержки терроризма**

43. Появляется система международных и национальных, государственных и частных норм и требований, оказывающих огромное давление на акторов гражданского общества, в частности не ограничиваясь ими, действующих в районах активности террористических групп<sup>82</sup>. Квалифицирующие широкий спектр действий как недопустимую «поддержку терроризма», меры по борьбе с терроризмом содержатся в законах, которые имеют экстерриториальное применение, а также в различных соглашениях с донорами, которые бесчестным образом ограничивают доступ к населению в районах, контролируемых негосударственными вооруженными группами, и поддержке группам и лицам, названных террористами. Это приводит к преследованиям, арестам и судебному преследованию гуманитарных, правозащитных и других акторов гражданского общества.

44. Это чаще всего затрагивает жизненно необходимую гуманитарную деятельность, включая продовольственную и медицинскую помощь<sup>83</sup>. Генеральный секретарь отметил, что государства не должны препятствовать усилиям гуманитарных организаций по взаимодействию с вооруженными группами в целях обеспечения более действенной защиты гражданских лиц – даже с теми группами, которые

<sup>78</sup> Front Line: International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders, “Global Analysis 2018”, p. 7.

<sup>79</sup> A/HRC/38/34, пункты 28–29. См. также Ben Hayes, *Counter-Terrorism, ‘Policy Laundering’ and the FATF: Legalising Surveillance, Regulating Civil Society* (Transnational Institute/Statewatch, 2012).

<sup>80</sup> A/HRC/23/39, пункты 8–18. См. также Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, ст. 13.

<sup>81</sup> A/HRC/23/39, пункт 20. См. также RUS 2-2018 и RUS 15-2018.

<sup>82</sup> A/70/371, пункты 31–44.

<sup>83</sup> Debarre, “Safeguarding medical care”.

запрещены законодательством некоторых государств<sup>84</sup>. Положения о материальной поддержке могут также влиять на работу гражданского общества, связанную с содействием, в частности, сбору информации и доказательств в связи с судебным преследованием, поощрением права на развитие или с оказанием помощи мигрантам.

## **Е. Неизбирательное законодательство, удушающее гражданское общество**

45. В обстановке всепроникающей риторики «угроз безопасности» в последние несколько лет стали появляться все более неадекватные законы, которые прямо или косвенно удушают и подавляют гражданское общество. При том что такое законодательство не обязательно направлено на устранение прямой угрозы терроризма, оно как правило посвящено необходимости защиты национальной безопасности, в том числе путем использования чрезвычайных полномочий.

46. Многие государства приняли законы, в которых содержатся расплывчатые ссылки на национальную безопасность, национальные интересы или общественный порядок как всеохватные категории, часто включающие любое деяние, уголовно наказуемое исключительно в силу субъективной оценки воздействия, которое оно может иметь, в том числе деяния, «затрагивающие национальную безопасность, политическую и социальную стабильность», и «опасные для политической, экономической или социальной системы». Многие виды деятельности организаций гражданского общества, правозащитников, журналистов, блогеров и политических оппонентов подпадают под действие таких законов, главной целью которых является криминализация законных выражений мнений и мнений.

47. В некоторых государствах использование чрезвычайных полномочий сопровождалось жестокими репрессиями против гражданского общества. В Турции после объявления чрезвычайного положения, как сообщалось, только в 2017 году 300 журналистов были арестованы и задержаны на том основании, что их публикации якобы содержали высказывания, восхваляющие терроризм, и другие подобные «словесных преступлений», или за «участие» в вооруженных организациях и «содействие террористической группе»<sup>85</sup>.

## **Ф. Расширение использования административных мер**

48. Для противодействия различным угрозам терроризма и угрозам безопасности государствами все чаще используются административные меры. Многие законы, принятые после принятия резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности для обуздания угрозы, исходящей от иностранных боевиков-террористов, включают административные запреты на поездки и лишение гражданства. Из-за отсутствия определения терроризма государства, как сообщается, могли запрещать поездки гуманитарных работников, медицинского персонала, мирных активистов, правозащитников, членов политических партий, молодежных активистов, людей, связанных с НПО, и ученых, зачастую без объяснения причин и возможности судебного обжалования<sup>86</sup>.

## **Г. Передача функций регулирования частным акторам**

49. Одна из серьезных проблем связана с более широким использованием мер, предусматривающих передачу функций регулирования и осуществления частным акторам, которые до недавнего времени имели мало общего с противодействием

<sup>84</sup> S/2009/277, пункт 45.

<sup>85</sup> TUR 14-2018.

<sup>86</sup> Human Rights Watch, "Foreign terrorist fighter laws: human rights rollbacks under UN Security Council resolution 2178" (2016). См. также [www.hrw.org/news/2015/11/01/egypt-scores-barred-traveling#](http://www.hrw.org/news/2015/11/01/egypt-scores-barred-traveling#) и [www.hrw.org/news/2015/07/10/tunisia-arbitrary-travel-restrictions#](http://www.hrw.org/news/2015/07/10/tunisia-arbitrary-travel-restrictions#).



терроризму или насильственному экстремизму. Такие акторы оказываются вынуждены играть роль первого эшелона при осуществлении зачастую расплывчатых и неоднозначных законов и подзаконных актов в области безопасности и борьбы с терроризмом под угрозой несоизмеримых санкций и в условиях сжатых сроков. Эти процессы делегирования могут оказать серьезное влияние на основные права и свободы, необходимые для существования гражданского общества. Во-первых, потому что в сложных процессах отсутствуют судебный надзор и прозрачность, а средства правовой защиты, если они существуют, труднодоступны и обременительны. Во-вторых, потому что такие делегированные полномочия, вытекающие из чересчур широкого, расплывчатого или неоднозначного законодательства и угрозы судебных исков, почти неизбежно ведут к чрезмерному регулированию со стороны компаний, которым такие полномочия переданы.

50. Информационно-коммуникационные технологические компании, размещающие сторонний контент, которые сталкиваются с со все большим нажимом со стороны государств, требующих активного мониторинга и контроля контента по вопросам терроризма, создаваемого или распространяемого пользователями, в первую очередь затрагиваются законодательством, которое налагает обязательства по удалению «связанного с терроризмом» информационного содержания и используется в качестве основания для угроз привлечения к уголовной или гражданской ответственности. Связанные с этим угрозы и недостаточность указаний, предоставляемых компаниям, часто приводят к чрезмерному регулированию, о чем свидетельствует чрезмерно широкое и неточное определение терроризма, применяемое компанией «Фейсбук», которое приравнивает все негосударственные группы, использующие насилие для достижения каких-либо целей или задач, к террористическим организациям<sup>87</sup>, вопрос, который обладатель мандата рассматривала с «Фейсбук» в двустороннем порядке.

51. Финансовым учреждениям также предписывается принимать меры, касающиеся доступа к банковским услугам, с целью противодействия финансированию терроризма<sup>88</sup>. Во многих странах правительство поручило финансовым учреждениям внедрить новые стандарты, резко повысив уровень нормативных требований к финансовым учреждениям. Обычно эти процессы связаны с административным решением в отношении финансового учреждения<sup>89</sup>, в то время как исполнительное решение, которое затрагивает право гражданского общества на доступ к ресурсам, является результатом действия частного контракта между финансовым учреждением и его клиентом. Поскольку несоблюдение требований может быть чревато для финансовых учреждений крайне большими издержками, поскольку те ведут к карательным мерам, многие банки, не склонные к риску, приняли процедуры, защищающие их от любого риска ответственности согласно законодательству о борьбе с терроризмом. Чрезмерное регулирование привело к отказу иметь дело с акторами гражданского общества, работающими в среде или с акторами с «высоким риском»<sup>90</sup>, ограничению доступа к финансовым услугам, отказу в открытии или произвольному закрытию банковских счетов, чрезмерным задержкам или прекращению операций, а также обременительным административным требованиям<sup>91</sup>.

52. По мнению Специального докладчика, процессы, связанные с делегированием регулируемыми органами своих полномочий в сложной области терроризма, где требования законодательства и без того слишком широки и расплывчаты, не должны оставаться на усмотрение частных акторов, которые могут не иметь возможностей и ресурсов для разработки основанных на правах человека норм, полностью

<sup>87</sup> OHCHR, “UN human rights expert says Facebook’s ‘terrorism’ definition is too broad”, (3 September 2018).

<sup>88</sup> A/70/371, пункты 42–44.

<sup>89</sup> См., например, Collectif de développement et secours Syrien, “Defense d’aider? Comment les institutions financières françaises entravent l’action humanitaire en Syrie”, (2018).

<sup>90</sup> Martin Arnold and Sam Fleming, “Regulation: banks count the risks and rewards”, *Financial Times*, 13 November 2014.

<sup>91</sup> A/HRC/23/39/Add.3, пункт 84.

соответствующих верховенству закона и обеспечивающих достаточные механизмы ответственности, в случае заявлений о нарушении прав человека.

## **Н. Перекрывающиеся, наслаивающиеся и закрепившиеся формы преследования**

53. Акторы гражданского общества всех групп общества – ученые, известные правозащитники, такие как Амаль Фатхи, член Египетской комиссии по правам и свободам<sup>92</sup>, Джемиль Текели, доцент права стамбульского Университета Медениет и член Международного союза юристов<sup>93</sup>, Танер Килич, председатель «Международной амнистии» в Турции<sup>94</sup>, и Саид Белудж, генеральный секретарь Пакистанского форума рыбаков и член Комиссии по правам человека Пакистана<sup>95</sup>, а также лица, работающие в национальных и международных НПО, блогеры, писатели, юристы, переводчики, врачи, художники и режиссеры, такие как Олег Сенцов<sup>96</sup>, представители групп коренного населения и меньшинств, профсоюзные активисты и беженцы, а также целые группы, такие как женские активисты и поборники прав лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеристов и интерсексуалов, а также религиозные и коренные группы, даже население целых стран<sup>97</sup> – все чаще подвергаются целому ряду перекрывающихся мер преследования, в широком понимании связанных с противодействием терроризму. Важно отметить, что многочисленные сообщения, рассмотренные в рамках мандата, указывают на многоуровневый, перекрывающийся и закрепившийся характер мер, принимаемых в отношении членов и групп гражданского общества. Вызванное этим экспоненциально возрастающее воздействие служит дискредитации гражданского общества в целом.

## **I. Кампании в средствах массовой информации**

54. Вытекающие из согласованных усилий, призванных заставить замолчать гражданское общество, законодательные ограничения в ряде случаев усиливаются государственными клеветническими кампаниями в государственных средствах массовой информации или заявлениями государственных должностных лиц, включая глав государств<sup>98</sup>, чья цель состоит в том, чтобы делегитимизировать гражданское общество и подорвать репутацию его акторов, вольно характеризуя их как «террористов», подразумевая, что они являются «угрозами национальной безопасности» или «врагами государства», или даже оказывая воздействие на другие государства или прибегая для этого к международным форумам. Такие методы повышают уязвимость всех акторов гражданского общества, способствуя ощущению того, что они являются законными объектами для злоупотреблений со стороны государственных и негосударственных акторов<sup>99</sup>.

## **J. Физическое преследование**

55. Широкий круг акторов гражданского общества все чаще подвергается серьезным нарушениям неотъемлемых прав. В многочисленных сообщениях, полученных Специальным докладчиком, содержатся утверждения о применении пыток<sup>100</sup>, произвольном задержании<sup>101</sup>, за которым иногда следует незаконная

<sup>92</sup> EGY 14-2018.

<sup>93</sup> ISR 5-2018.

<sup>94</sup> TUR 1-2018.

<sup>95</sup> PAK 4-2016.

<sup>96</sup> RUS 16-2018.

<sup>97</sup> USA 2-2017.

<sup>98</sup> PHIL 4-2018.

<sup>99</sup> A/HRC/13/22, пункт 27.

<sup>100</sup> RUS 16-2018. См. также A/HRC/2017/46.

<sup>101</sup> RUS 15-2018, RUS 22-2018 и RUS 17-2018. См. также A/HRC/2018/29.

депортация<sup>102</sup>, содержании без связи с внешним миром и в тайных местах заключения<sup>103</sup>, а также о похищении людей<sup>104</sup>, в том числе спецслужбами, действующими на иностранной территории<sup>105</sup>. Некоторые чрезвычайно серьезные меры, такие как массовые задержания, затрагивают целые религиозные группы и группы меньшинств, тем самым затрагивая также и представителей гражданского общества<sup>106</sup>.

## К. Судебное преследование

56. Против гражданского общества, все чаще используется возбуждение сфабрикованных судебных дел на основании законодательства о безопасности<sup>107</sup>. Во многих случаях обвинения в соответствии с законодательством о безопасности, по-видимому, выдвигаются с целью узаконить другие меры, принятые против акторов гражданского общества, такие как обыски в домах, аресты, заключение под стражу (часто на длительный срок) и запреты на поездки.

## Л. Преследование групп

57. В многочисленных сообщениях, полученных Специальным докладчиком, утверждается о систематическом преследовании и репрессиях в отношении определенных религиозных и этнических меньшинств, в том числе ахмадитов, далитов, уйгуров, казахов, последователей Церкви саентологии и «Свидетелей Иеговы» в виде неоправданных ограничений их прав на свободу религии или убеждений, свободу выражения мнений и мирных собраний. Это включает роспуск или закрытие их обществ, организаций и структур, криминализацию их деятельности, ограничения на определенные виды практики, систематическое преследование священнослужителей, руководителей, представителей и членов, а также ограничения права исповедовать религию и права на мирные собрания, а также дискриминационное введение различных административных мер<sup>108</sup>. Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений отметил, что некоторые правительства ссылаются на соображения безопасности, вводя официальный запрет на деятельность религиозных групп и групп последователей тех или иных убеждений и квалификации принадлежности к этим группам как уголовное преступление. Критерии этого не всегда кажутся ясными или тесно связанными с доказательствами причастности группы или материальной поддержкой к насилию или подстрекательству или их материальной поддержки<sup>109</sup>.

58. Подвергаются гонениям такие группы коренных народов, как мапуче<sup>110</sup>. В одном случае в обращении государства террористом была названа Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов Виктория Таули Корпус<sup>111</sup>. Такая тактика используется против женщин-активисток и правозащитников. Женщины подвергаются угрозам убийства и личным и прямым нападениям со стороны государственных должностных лиц, что в ряде случаев приводило к физическим посягательствам на известных женщин-правозащитниц и их имущество<sup>112</sup>.

<sup>102</sup> GAB 2-2018.

<sup>103</sup> ARE 1-2018 и CHN 15-2018. См. также A/HRC/WGAD/2018/11 и A/HRC/WGAD/2017/83.

<sup>104</sup> ISR 5-2018.

<sup>105</sup> TUR 6-2018, KSV 1-2018 и KSV 2-2018.

<sup>106</sup> CHN 21-2018.

<sup>107</sup> См., например, ARE 1-2018, DNK 2-2018, EGY 14-2018, NIC 4-2018, NIC 5-2018, IND 21 2018, TUR 7-2018, TUR 11-2017, RUS 14-2018, RUS 15-2018, RUS 16-2018, RUS 17-2018, RUS 19-2018, RUS 22-2018, SAU 11-2018, SAU 14-2018, TUR 13-2017, TUR 1-2018, TUR 3-2018, TUR 4-2018, TUR 7-2018 и TUR 14-2018.

<sup>108</sup> BHR 5-2016, PAK 11-2016, RUS 19-2018, RUS 22-2018, SAU 14-2018 и CHN 21-2018.

<sup>109</sup> A/73/362, пункт 20.

<sup>110</sup> CHL 2-2018 и CHL 3-2018.

<sup>111</sup> PHL 5-2018.

<sup>112</sup> NIC 4-2018.

Правозащитники подвергаются репрессиям за то, что общались с Советом по правам человека и в других международных организациях по поводу ситуации с правами человека в своих странах<sup>113</sup>.

#### IV. Главные последствия для гражданского общества

59. Серьезное воздействие сочетания мер по противодействию терроризму, предотвращению и пресечению насильственного экстремизма и в более общем плане по устранению угроз национальной безопасности оказывает многообразное, многоплановое и зачастую недооцененное негативное воздействие на акторов гражданского общества и гражданское пространство.

##### A. Сковывающий эффект

60. Гражданское пространство непосредственно затрагивается тогда, когда чрезмерно широкие определения терроризма и борьбы с терроризмом используются для ареста, содержания под стражей и судебного преследования мирных членов организаций гражданского общества. Сходным образом закрытие таких организаций, невозможность получить регистрацию или доступ к финансированию и перегрузка бюрократическими требованиями ограничивают гражданское пространство. Само существование этих мер и их использование против некоторых акторов гражданского общества достаточно для того, чтобы не только заставить замолчать тех, кто подвергается прямому преследованию, но и дать понять всем акторам гражданского общества, что продолжение ими своей деятельности чревато для них риском. Результат этого – ослабление инфраструктуры гражданского пространства и ограниченная вовлеченность на наиболее востребованных направлениях<sup>114</sup>. Женские организации, которые обычно меньше и более неформальны, гораздо больше затрагиваются этими возрастающими административными требованиями<sup>115</sup>.

##### B. Стигматизация

61. Стигматизация гражданского общества служит определяющим фактором закрытия гражданского пространства в результате парадигм безопасности после 2001 года. Легитимность противодействия терроризму с помощью глобальной контртеррористической архитектуры позволила некоторым правительствам окрестить гражданское общество «террористами», «экстремистами, избравшими путь насилия», «угрозой национальной безопасности» и «врагами государства» при фактическом пособничестве органов, отвечающих за правильное применение этой системы. Навешивание таких ярлыков ясно показывает, что акторы гражданского общества – законная цель нападков, а также узаконивает принятие новых ограничительных мер. Когда на акторов гражданского общества навешиваются ярлыки, стигматизация может сказываться на возможности находить работу и жилье и других социально-экономических правах. Члены семьи также могут подвергаться подобной стигматизации.

##### C. Финансовая маргинализация

62. Там, где контртеррористические правила финансовых учреждений затрагивают организации гражданского общества, возрастает риск для неприкосновенности их сотрудников и помещений, поскольку для обеспечения непрерывной деятельности

<sup>113</sup> NIC 5-2018 и PHL 5-2018.

<sup>114</sup> Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action* (2013), pp. 72 and 84.

<sup>115</sup> Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, *Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security* (2017).

перевозятся и используются большие суммы наличности<sup>116</sup>. Там, где в финансовом обслуживании отказано или оно предоставляется несвоевременно, НПО пришлось сократить или полностью свернуть свою деятельность. Там, где банковские счета не открываются или закрыты, это имеет серьезные репутационные издержки для НПО. Последствия этих мер передаются во все стороны, затрагивая партнерские организации внутри страны в результате задержки расчетов и выплаты заработной платы, а также людей, нуждающихся в помощи. Многочисленные примеры подтверждают, что такие меры в несоразмерной степени влияют на мусульманские благотворительные организации и благотворительные организации, работающие в районах или государствах с мусульманским большинством<sup>117</sup>.

#### **D. Вовлечение в дискриминационные планы государства**

63. Новое международное внимание к насильственному экстремизму означает, что программы, политика и деятельность по предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним стали приоритетом доноров. Многие гуманитарные организации и организации, занимающиеся правами человека и развитием, были вынуждены сосредоточить внимание на программах и деятельности в этой области. Вовлечение гражданского общества в спускаемые сверху планы достижения политических целей или целей безопасности чревато реальными рисками<sup>118</sup>.

#### **E. Упор на безопасности**

64. Серьезные риски акцента на безопасности или подхода к развитию, образованию, эффективному государственному управлению, демократии и поощрению прав человека как инструментам для достижения других целей во множестве возникают тогда, когда планы предотвращения и пресечения насильственного экстремизма встраиваются в широкую программу, намеченную в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. С дальнейшим вовлечением гуманитарных организаций в политические планы в области безопасности связаны существенные риски<sup>119</sup>. Уделение с 2001 года возросшего внимания вопросам безопасности при оказании помощи, все большее объединение деятельности в гуманитарной и политической областях, особенно там, где действуют санкции против терроризма (резолюция 1844 (2008) Совета Безопасности) и требования к отчетности, распространяющиеся на гуманитарные организации (резолюция 1916 (2010) Совета Безопасности), а также растущая необходимость более активного участия миротворческих операций Организации Объединенных Наций в борьбе с терроризмом и предотвращении и пресечении насильственного экстремизма имеют серьезно недооцененные последствия для гуманитарных акторов.

#### **F. Отторжение**

65. Представляется, что те государства, которые проводят репрессивную политику против гражданского общества на национальном уровне, стремятся распространить эту политику более широко, активно пытаясь заглушить критику и оппозицию на международных форумах, в том числе в Организации Объединенных Наций. Это включает контроль, исключение и ограничение доступа гражданского общества к контртеррористическим органам, учреждениям, процессам и совещаниям Организации Объединенных Наций. Вызывает беспокойство то, что некоторые государства также используют обвинения в симпатиях к терроризму в качестве основания ускоренного отказа некоторым членам гражданского общества в

<sup>116</sup> A/70/371, пункт 42.

<sup>117</sup> A/HRC/6/17, пункт 42, и A/73/314, пункт 40.

<sup>118</sup> Norwegian Refugee Council, *Principles under Pressure*.

<sup>119</sup> Ibid.

заявлениях об аккредитации при Организации Объединенных Наций или отзыва такой аккредитации, чтобы заставить их замолчать<sup>120</sup>.

## **Г. Вакуум ответственности**

66. Несмотря на то, что меры, принимаемые на всех уровнях – от глобального до местного, – серьезно влияют на гражданское общество, как представляется, отсутствует какая-либо ответственность за происходящие глобальные нарушения, а также имеется крайне мало механизмов, способных выявлять злоупотребления со стороны государства и устранять глубокие лакуны, возникшие с 2001 года.

67. Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом (Контртеррористический комитет), мог бы сыграть свою роль в ослаблении воздействия контртеррористических матриц на национальном уровне на гражданское общество, но до сих пор не показывает настойчивости в этом вопросе. В числе новых моментов позитивного плана можно отметить более последовательное упоминание прав человека в недавних резолюциях Совета. Тем не менее остается неясным, как контролируется (если вообще контролируется) воздействие контртеррористических мер на гражданское общество, насколько серьезное внимание уделяется неправильному применению определения терроризма и какой процесс имеется, если он имеется, для сдерживания злоупотребления государствами мерами по борьбе с терроризмом в отношении акторов гражданского общества и правозащитников.

68. Поразительно, что, несмотря на возросшую на бумаге приверженность Контртеррористического комитета делу защиты прав человека, наблюдается такое же усиление его непрозрачности. Доклады стран размещались в открытом доступе на его веб-сайте до 2006 года, но после этого стали конфиденциальными. Резолюции Совета Безопасности, которые, по-видимому, повышают прозрачность, такие как резолюция 2395 (2017), в которой Совет поручает Исполнительному директорату Контртеррористического комитета распространять ряд документов (кроме докладов) по всей системе Организации Объединенных Наций, за исключением тех случаев, когда государства-члены, в которых проводилась оценка, обратятся с просьбой обеспечить конфиденциальность отдельных сведений, и делиться своими выводами за пределами системы Организации Объединенных Наций, в том числе с гражданским обществом, «сообразно обстоятельствам» и «в консультации с» Комитетом, содержат оговорки, которые явно означают, что прозрачность по-прежнему зависит от обстоятельств. По-прежнему сложно определить, действительно ли права человека принимаются во внимание в настоящее время.

69. Как вспомогательный орган Совета Безопасности и начальный контактный пункт для государств Контртеррористический комитет должен более активно и прозрачно взаимодействовать с государствами, повышая свою ответственность за использование государствами резолюций Совета в нарушение прав человека на национальном уровне. Должен быть найден действенный и прозрачный механизм для работы с государствами, которые завышают или преувеличивают эффективность своего антитеррористического законодательства, когда эмпирическая реальность демонстрирует злоупотребление таким законодательством. Комитету также необходимо более плотно взаимодействовать с правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций в отношении докладов и до любого посещения государств. Близость к правозащитному механизму Организации Объединенных Наций, который выстроил прочные отношения и тесно сотрудничает с акторами гражданского общества на всех уровнях, будет способствовать реальному восприятию идей гражданского общества.

70. Предполагаемое создание подразделения гражданского общества в Контртеррористическом управлении – важная мера по организационному

<sup>120</sup> International Service for Human Rights, “The backlash against civil society access and participation at the UN – Intimidation, restrictions and reprisals: 10 case studies” (2018).

закреплению вовлеченности структур Глобального договора Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности, включенных в шестой обзор Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. Необходимо, чтобы гражданское общество было представлено в этом подразделении включающим, легитимным, учитывающим разнообразие и независимым образом. Процесс включения должен быть продуманным и прозрачным.

## V. Выводы и рекомендации

71. Как можно судить по доле сообщений, направляемых Специальным докладчиком государствам, среди других элементов данных, общие апелляции к необходимости противодействия терроризму, предупреждения и пресечения насильственного экстремизма и защиты национальной безопасности неправомерно использовались некоторыми государствами для закрытия гражданское пространство.

72. Специальный докладчик выносит рекомендации, перечисленные ниже.

73. Организация Объединенных Наций, в частности Совет Безопасности, Контртеррористический комитет и его Исполнительный директорат, Контртеррористическое управление и Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий, а также Генеральная Ассамблея и Совет по правам человека должны реально, активно, конкретно и конструктивно взаимодействовать с широким представительством местных и международных, разнообразных и независимых акторов гражданского общества в борьбе с терроризмом и предотвращении насильственного экстремизма. В частности:

а) следует привлекать вклад гражданского общества при разработке всех резолюций о борьбе с терроризмом и предупреждении и пресечении насильственного экстремизма для представления мнений и оценки стратегии и предоставления информации о возможном неблагоприятном воздействии предлагаемых мер на гражданское общество;

б) Контртеррористическому комитету и его Исполнительному директорату следует официально и регулярно встречаться с акторами гражданского общества по вопросам, касающимся существа и стран, а Совету Безопасности следует рассматривать регулярные брифинги, проводимые гражданским обществом, по тематическим пунктам и по географическим пунктам повестки дня;

в) в свете тесных рабочих отношений между гражданским обществом и правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций необходимо усилить официальное и прозрачное сотрудничество между контртеррористическими органами Организации Объединенных Наций и правозащитными механизмами. Этот мандатарий и другие соответствующие мандатарии специальных процедур должны регулярно приглашаться для информирования Контртеррористического комитета и его Исполнительного директората. Генеральной Ассамблее следует созывать открытые ежегодные прения по четвертому основному компоненту Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, в который полностью и конструктивно включено гражданское общество;

г) представительство в предлагаемом подразделении гражданского общества Контртеррористического управления должно быть включающим, легитимным, разнообразным и независимым, и этому подразделению должна быть предоставлена реальная возможность высказывать свои мнения в отношении политики и стратегии и углублять информацию и данные, имеющиеся у Управления и делиться с ним опытом. Следует перенимать передовой опыт Совета по правам человека и Комитета по правам человека;

e) Организация Объединенных Наций должна вести вперед, оставаясь безопасным, надежным и включающим пространством для гражданского общества. Необходимо следить за тем, чтобы международные процедуры, в том числе процессы аккредитации для гражданского общества, не использовались в качестве инструмента неограниченных, чрезмерно широких притязаний государств, мотивируемых теми требованиями борьбы с терроризмом и безопасности;

f) Совету Безопасности следует установить прямое исключение в отношении гуманитарных действий при применении им своих контртеррористических мер и четко разъяснить, что гуманитарная защита и помощь никогда не должны рассматриваться как поддержка терроризма или подавляться и криминализироваться на этом основании;

g) Контртеррористическому управлению и структурам Глобального договора о координации контртеррористической деятельности Организации Объединенных Наций до начала любого официального сотрудничества с внешними организациями следует обеспечить, чтобы те полностью соблюдали нормы и стандарты в области прав человека.

74. Контртеррористические органы Организации Объединенных Наций должны нести ответственность за последствия деятельности международной контртеррористической системы для прав человека. Контртеррористический комитет и его Исполнительный директорат должны активнее взаимодействовать с правительствами в том, что касается возможного нарушения международного права в области прав человека национальными мерами по осуществлению, в частности мерами, затрагивающими гражданское общество, включая определение терроризма и криминализацию законного выражения мнений и мысли. Комитет и его Исполнительный директорат должны отказываться в любом посещении, если вопросы прав человека не входят в повестку дня, если они не могут пригласить эксперта по правам человека или если они не могут встретиться с местными акторами гражданского общества.

75. Государства должны обеспечить, чтобы их меры по устранению угроз терроризма и насильственного экстремизма и по защите национальной безопасности не оказывали негативного воздействия на гражданское общество. В частности:

a) определения терроризма и насильственного экстремизма в законах государств не должны быть слишком широкими и расплывчатыми. Они должны быть точными и достаточно узкими, не охватывая представителей гражданского общества или ненасильственные действия, осуществляемые в целях осуществления основных свобод. Чрезвычайные меры должны быть строго ограничены и не должны использоваться для преследования акторов гражданского общества;

b) законное выражение мнений или мыслей никогда не должно быть криминализировано. Ненасильственные формы инакомыслия лежат в основе свободы выражения мнений. Освещение, документирование или публикация информации о террористических актах или мерах по борьбе с терроризмом составляют важные аспекты прозрачности и ответственности. Ключевая роль Интернета, особенно в репрессивных обществах или для маргинальных групп, должна быть признана и защищена;

c) ущерб имуществу, в отсутствие иных обстоятельств, не должен рассматриваться как терроризм;

d) меры, направленные на регулирование существования, контроля и ограничения финансирования гражданского общества, должны соответствовать требованиям соразмерности, необходимости и недискриминации. Несоблюдение административных требований никогда не должно быть криминализировано;

e) нормативные меры, связанные с финансированием терроризма и удалением «террористического контента», должны соответствовать принципам



законности, соразмерности, необходимости и недискриминации и в их отношении должны действовать надлежащие механизмы контроля и ответственности. Они не должны быть оставлены исключительно на усмотрение осуществляющих их частных акторов;

f) гуманитарные акторы должны быть защищены от любых форм преследования, санкций или наказания в результате мер по борьбе с терроризмом или насильственным экстремизмом. Должно быть предусмотрено прямое исключение в отношении гуманитарных действий при принятии мер, криминализирующих различные формы поддержки терроризма. Государствам следует рассмотреть возможность распространения этих исключений на всех акторов гражданского общества, участвующих в поддержке соблюдения международных норм;

g) доступ к судебной системе и средствам правовой защиты должен быть предоставлен для всех акторов гражданского общества, затрагиваемых режимом контртеррористических санкций;

h) все национальные и институциональные акторы, участвующие в борьбе с терроризмом и предупреждении и пресечении насильственного экстремизма, должны осознавать косвенное воздействие, которое накладывающиеся, закрепившиеся и насаждающиеся меры оказывают на гражданское общество, особенно в том, что касается создания сковывающего эффекта, который скажется на всех акторах, даже непосредственно не затрагиваемых ими. Особое внимание следует уделять тому, чтобы избежать стигматизации, маргинализации, вовлечения в посторонние планы и изоляции гражданского общества, а также упора на аспекте безопасности;

i) необходимо выработать и укрепить механизмы контроля на национальном и международном уровне для устранения глобальных нарушений прав человека, возникающих в результате выработки глубоко ошибочных матриц, принятых во имя борьбы с терроризмом, насильственным экстремизмом и угрозами национальной безопасности.

76. Гражданское общество должно найти творческие пути для повышения осведомленности о глобальном кризисе, с которым оно сталкивается, ставшим результатом глобальной системы безопасности. В частности:

a) оно должно углубить свое взаимодействие с глобальной контртеррористической архитектурой, включая учреждения и органы Организации Объединенных Наций, которые традиционно считаются занимающимися вопросами безопасности, а также с новыми внешними организациями, включая Целевую группу по финансовым мероприятиям и Глобальный контртеррористический форум;

b) оно должно вводить новшества, чтобы найти точки входа на национальном уровне для целей контроля и обеспечения ответственности;

c) оно должно и далее представлять информацию, анализировать и повышать осведомленность о воздействии этих мер систематическим и открытым образом.