



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
6 August 2021
Russian
Original: English

Семьдесят шестая сессия

Пункт 75 b) предварительной повестки дня*

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

Терроризм и права человека

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 74/147 Генеральной Ассамблеи. В докладе подчеркивается, что борьба с терроризмом и уважение и поощрение прав человека должны рассматриваться как взаимодополняющие, а не отдельные цели и что правоохранительные и военные меры должны дополняться превентивными мерами, направленными на устранение условий, способствующих терроризму. Особое внимание также уделяется конструктивному взаимодействию с целым рядом различных субъектов для обеспечения эффективного осуществления стратегий, направленных на борьбу с терроризмом и предотвращение насильственного экстремизма. В докладе также обращается особое внимание на постоянные озабоченности, касающиеся национального законодательства о борьбе с терроризмом, надлежащего отправления правосудия и справедливого судебного разбирательства, а также влияния контртеррористических мер на гражданское общество. Кроме того, в нем отмечается ограниченный прогресс в деле судебного преследования за сексуальные и гендерные преступления, а также рассматриваются вопросы, касающиеся процессуальной справедливости, гуманитарные проблемы, связанные с включением в санкционный перечень и исключением из него, положение граждан третьих стран, подозреваемых в связях с включенными в санкционный перечень террористическими группами, и новые и возникающие формы насильственного экстремизма, создающего питательную среду для терроризма.

* A/76/150.



I. Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией [74/147](#) Генеральной Ассамблеи. В пункте 37 этой резолюции Ассамблея просила Генерального секретаря представить доклад об осуществлении резолюции Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее на ее семьдесят шестой сессии.

2. В указанной резолюции Ассамблея вновь подтвердила свое безоговорочное осуждение всех актов, методов и практики терроризма и насильственного экстремизма, создающего питательную среду для терроризма, во всех его формах и проявлениях, где бы и кем бы они ни совершались, независимо от их мотивации. Она подчеркнула, что терроризм и насильственный экстремизм, создающий питательную среду для терроризма, не могут и не должны ассоциироваться с какой бы то ни было религией, национальностью, цивилизацией или этнической группой. Ассамблея также призвала государства обеспечивать, чтобы меры, принимаемые в целях противодействия терроризму и насильственному экстремизму, создающему питательную среду для терроризма, и поддержания национальной безопасности, соответствовали обязательствам государств по международному праву, в частности международному праву в области прав человека, международному беженскому праву и международному гуманитарному праву. Кроме того, Ассамблея выразила серьезную обеспокоенность по поводу нарушений прав человека и основных свобод и норм международного беженского права и международного гуманитарного права в контексте противодействия терроризму и насильственному экстремизму, создающему питательную среду для терроризма. Ассамблея также настоятельно призвала государства полностью выполнять свои обязательства по международному праву и принять ряд конкретных мер.

3. Настоящий доклад охватывает период с июля 2019 года по июнь 2021 года после представления предыдущего доклада Генерального секретаря ([A/74/270](#)) Генеральной Ассамблее на ее семьдесят четвертой сессии. В данном докладе подчеркивается, что борьба с терроризмом, а также уважение и поощрение прав человека должны рассматриваться как взаимодополняющие, а не конкурирующие цели. В контексте борьбы с терроризмом также рассматриваются сохраняющиеся проблемы в области прав человека при уделении особого внимания рекомендациям международных правозащитных механизмов. В нем также излагаются рекомендации в отношении конкретных мер, которые должны быть рассмотрены государствами-членами.

II. Комплексный подход к противодействию терроризму

4. Террористические акты оказывают пагубное воздействие на всестороннее осуществление прав человека и основных свобод. Они дестабилизируют правительства, ставят под угрозу мир и безопасность, подрывают демократию, эффективное управление и гражданское общество, угрожают социальному и экономическому развитию и в особой степени затрагивают конкретные группы населения, включая женщин и детей. В некоторых случаях женщины и дети становятся основным объектом насилия со стороны террористических групп, в том числе большого количества нарушений, связанных с сексуальным насилием, включая изнасилования и принудительные браки.

5. Совет Безопасности в своей резолюции [1373 \(2001\)](#) потребовал от государств принять ряд мер по предотвращению терроризма и борьбе с ним. В последующих резолюциях Совет подчеркнул, что государства должны обеспечить, чтобы любые меры по борьбе с терроризмом соответствовали всем их

обязательствам по международному праву, и что им следует принимать такие меры в соответствии с международным правом, в частности с международными стандартами в области прав человека, беженским правом и гуманитарным правом¹.

6. Недавно был проведен седьмой обзор Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, которая является основой для контртеррористической деятельности государств-членов и Организации Объединенных Наций (см. резолюцию [75/291](#) Генеральной Ассамблеи). В этой резолюции Ассамблея подчеркнула, что уважение прав человека для всех и верховенство права являются фундаментальной основой для борьбы с терроризмом. В резолюции также указываются конкретные элементы для оказания помощи государствам-членам в выполнении их обязательств по обеспечению соответствия контртеррористических мер международному праву в области прав человека. В рамках Глобального координационного договора Организации Объединенных Наций по борьбе с терроризмом все рабочие группы должны обеспечить соблюдение прав человека и верховенства закона в своих усилиях по оказанию помощи государствам-членам в борьбе с терроризмом. Две рабочие группы, в частности, уделяют особое внимание правозащитным подходам к контртеррористической деятельности, таким как поощрение и защита прав жертв терроризма, содействие уважению прав человека и учет гендерных аспектов, а также вовлечение женщин в борьбу с терроризмом². С момента своего создания в 2017 году Контртеррористическое управление внесло значительный вклад в осуществление программ по наращиванию потенциала, охватывающих права человека.

7. С учетом вышеизложенного государствам-членам необходимо уделять больше внимания обеспечению соответствия контртеррористических мер нормам международного права, в том числе международного права в области прав человека³. Некоторые меры по борьбе с терроризмом и способы их реализации продолжают вызывать озабоченность с точки зрения уважения прав человека. В некоторых государствах в рамках уголовного судопроизводства не соблюдается весь комплекс гарантий справедливого судебного разбирательства в отношении лиц, подозреваемых в совершении террористических актов и обвиняемых в преступлениях, связанных с терроризмом. Также отмечаются случаи применения несоразмерного или коллективного наказания⁴, а условия содержания под

¹ См. резолюции Совета Безопасности [1456 \(2003\)](#), приложение, п. 6, [1535 \(2004\)](#) и [1624 \(2005\)](#), п. 4. В последнее время Совет в своих резолюциях также отмечал, что эффективные контртеррористические меры и уважение прав человека, основных свобод и верховенства права дополняют, подкрепляют друг друга и являются неотъемлемой частью успешных усилий по борьбе с терроризмом. См. резолюции Совета Безопасности [2129 \(2013\)](#), [2170 \(2014\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2395 \(2017\)](#) и [2396 \(2017\)](#).

² Рабочая группа Глобального договора по поощрению и защите прав человека и обеспечению верховенства права в условиях борьбы с терроризмом и в процессе оказания поддержки жертвам терроризма и Рабочая группа по применению гендерного подхода в вопросах предупреждения терроризма и борьбы с ним.

³ См. выступление Генерального секретаря на второй Конференции высокого уровня Организации Объединенных Наций с участием руководителей контртеррористических ведомств государств-членов, 28 июня 2021 года. С текстом выступления можно ознакомиться на сайте www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-06-28/secretary-generals-remarks-the-second-high-level-conference-of-heads-of-counter-terrorism-agencies-of-member-states-delivered.

⁴ См., например, доклад Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ) и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, озаглавленный “Human rights in the administration of justice in Iraq: trials under the anti-terrorism laws and implications for justice, accountability and social cohesion in the aftermath of ISIL”, January 2020, p. 14. С текстом

стражей лиц, обвиненных или осужденных за такие преступления, могут быть особенно бесчеловечными (см. A/HRC/45/27, п. 22). Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что такая практика подрывает усилия по профилактике, порождает новое недовольство и подпитывает пропагандистские стереотипы, которые могут использоваться террористами в рамках их тактики вербовки и усилий по разжиганию этнической и межконфессиональной розни. Такое положение дел может в еще большей степени содействовать созданию условий, приводящих к всплеску терроризма и увеличению рисков, формируя среду, ведущую к росту насилия и отсутствию безопасности⁵.

8. Несоблюдение прав человека в ходе борьбы с терроризмом противоречит конечной цели, заключающейся в победе над терроризмом⁶. Защита и поощрение прав человека, включая продвижение гендерного равенства, должны рассматриваться не как оперативные или стратегические препятствия, а скорее как предпосылки для успешного принятия контртеррористических мер⁷.

9. Хотя правоохранительные и военные меры способствуют сокращению масштабов террористических актов⁸, одних этих мер недостаточно, чтобы надолго искоренить терроризм (резолюция 72/284 Генеральной Ассамблеи, п. 9). Наблюдаются явные признаки того, что террористические акты невозможно предотвратить или сдержать только военными средствами, особенно в долгосрочной перспективе⁹. Более того, как подчеркнул бывший Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, «путь к радикализации — индивидуальный и нелинейный, обусловлен рядом общих побудительных и сдерживающих факторов и не имеет единого определяющего признака» (см. A/HRC/31/65, п. 15). Это свидетельствует о важности превентивных мер, направленных на устранение специфических и местных условий, способствующих росту терроризма, и необходимости глубокого понимания основных побудительных и сдерживающих

доклада можно ознакомиться на сайте www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_Report_HRAAdministrationJustice_Iraq_28January2020.pdf.

⁵ См. доклад Центра стратегических исследований Университета Организации Объединенных Наций (УООН) и Института комплексных преобразований *The Limits of Punishment: Transitional Justice and Violent Extremism* (УООН, 2018 год), сс. 53 и 62 английского текста; A/HRC/43/48, пп. 19–20; и A/70/674, пп. 26, 28, 30 и 36. См. также вступительное заявление тогдашнего Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека на тридцать пятой сессии Совета по правам человека, 6 июня 2017 года. Можно ознакомиться на сайте <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21687>.

⁶ Заявление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в рамках виртуального диалога с партнерами по правам человека и гражданскому обществу о создании более совершенной парадигмы для предотвращения терроризма и борьбы с ним, 25 мая 2021 года. См. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27111&LangID=E и <https://reliefweb.int/report/world/20-years-after-adopting-landmark-anti-terrorism-resolution-security-council-resolves>.

⁷ См. выступление Генерального секретаря на второй Конференции высокого уровня Организации Объединенных Наций с участием руководителей контртеррористических ведомств государств-членов.

⁸ Согласно документу *Global Terrorism Index* за 2020 год, в 2019 году число смертей в результате терроризма снизилось пятый год подряд после пикового уровня, достигнутого в 2014 году, а в период с 2018 по 2019 год число смертей сократилось на 15,5 процента.

⁹ См. п. 12 декларации шестого ежегодного выездного совещания высокого уровня специальных посланников и посредников Африканского союза по вопросам укрепления мира, безопасности и стабильности в Африке на тему «Заставим пушки замолчать — терроризм, посредничество и вооруженные группы», октябрь 2015 года. С текстом декларации можно ознакомиться на сайте https://au.int/sites/default/files/documents/38313-doc-12_auc-mediation-retreat-windhoek-declaration-22-10-2015.pdf.

факторов, способствующих росту радикализации до уровня, порождающего терроризм¹⁰.

10. В различных исследованиях Организации Объединенных Наций упоминаются общие факторы, которые приводят к распространению терроризма. К основным способствующим этому факторам могут относиться бедность, социально-экономическая изоляция, нарушения гражданских и политических прав, системный расизм и дискриминация, неразрешенные конфликты, неэффективные институты и отсутствие ответственности за нарушения прав человека и злоупотребления¹¹. Для предотвращения терроризма, а не просто реагирования на его распространение, требуются реальные усилия для устранения недовольства, которым продолжают пользоваться террористы¹². Этим порочным циклом необходимо безотлагательно положить конец.

11. Для обеспечения успеха стратегий предотвращения терроризма крайне важно учитывать мнения и взгляды широкого круга сторон, включая гражданское общество и жертв терроризма¹³. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека определил повторяющиеся компоненты передовой практики и накопленного опыта в связи с разработкой программ по соблюдению прав человека, направленных на предотвращение насильственного экстремизма и терроризма и борьбу с ними. Это включает подключение к участию общин и расширение прав и возможностей молодежи (см. [A/HRC/33/29](#), разделы IV A и B). Когда такие превентивные меры четко учитывают гендерные аспекты, имеют инклюзивный характер и адаптированы к конкретным местным условиям, они могут способствовать формированию атмосферы доверия, которая сама по себе является одним из ключевых компонентов для формирования жизнестойких обществ. В связи с этим защита пространства для деятельности гражданского общества и обеспечение участия людей в процессах, которые их затрагивают, в том числе в разработке мер по борьбе с терроризмом, являются пороговыми требованиями для обеспечения устойчивости, мира и развития. Генеральная Ассамблея в своей резолюции о седьмом обзоре Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций (резолюция [75/291](#), п. 10) призвала государства-члены создавать и поддерживать благоприятную для гражданского общества среду и приняла к сведению руководящую записку о защите и развитии гражданского пространства.

12. Для обеспечения эффективности мер по предотвращению терроризма и борьбе с ним также необходимо, чтобы жертвы терроризма находились в центре внимания. Жертвы должны играть решающую роль в таких усилиях ([A/74/790](#), пп. 7 и 9). Для обеспечения их значимого участия в мерах по предотвращению терроризма и борьбе с ним их голоса должны быть услышаны, они должны иметь доступ к правосудию для установления истины, и им должно быть предоставлено пространство, необходимое для внесения вклада в стратегии предотвращения. Подход, ориентированный на удовлетворение интересов жертв, использованный Новозеландской королевской комиссией по расследованию террористического нападения на мечети в Крайстчерче 15 марта 2019 года,

¹⁰ Fionnuala Ní Aoláin, “The complexity and challenges of addressing the conditions conducive to terrorism”, in *Using Human Rights to Counter Terrorism*, Elgar Studies in Human Rights, Manfred Nowak and Anne Charbord, eds. (30 March 2018), p. 167.

¹¹ См. [A/72/621](#), пп. 9–12; United Nations Development Programme (UNDP), *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (New York, 2017), p. 5; и [A/HRC/33/29](#), п. 13.

¹² Выступление Генерального секретаря на второй Конференции высокого уровня Организации Объединенных Наций с участием руководителей контртеррористических ведомств государств-членов.

¹³ См. резолюции [1624 \(2005\)](#) и [2178 \(2014\)](#) Совета Безопасности.

представляет собой хорошую практику в этом отношении. Комиссия признала, что в ходе расследования первоочередное внимание должно уделяться выжившим и свидетелям. Члены Комиссии провели несколько встреч с выжившими и семьями погибших, а также с членами мусульманской общины Новой Зеландии, чтобы убедиться, что голоса пострадавших людей были услышаны и что их мнения легли в основу расследования¹⁴.

13. В целях расширения возможностей государств, в частности национальных парламентов, для оказания более эффективной помощи жертвам терроризма Контртеррористическое управление, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и Межпарламентский союз совместно организовали в 2020–2021 годах серию тематических консультаций на уровне экспертов. Эти мероприятия стали первым шагом в деле разработки типовых законодательных положений о жертвах терроризма. Типовые положения будут представлены на первом Глобальном конгрессе жертв терроризма Организации Объединенных Наций, который будет проведен в 2021 или 2022 году.

III. Вопросы прав человека

A. Основные проблемы

14. В разделе ниже приводятся ссылки на некоторые сохраняющиеся проблемы, связанные с национальным законодательством о борьбе с терроризмом и его применением, надлежащим отправлением правосудия и справедливым судебным разбирательством, а также влиянием контртеррористических мер на гражданское пространство. В нем также освещаются проблемы, связанные с неэффективным преследованием за сексуальные и гендерные преступления в контексте терроризма.

1. Законодательство о борьбе с терроризмом

15. Государствами были предприняты значительные шаги для привлечения к ответственности лиц, совершивших преступления, связанные с терроризмом. При этом судебное преследование зачастую продолжает опираться на антитеррористическое законодательство, в котором нет определения преступлений, связанных с терроризмом, или такие преступления определены нечетко (A/HRC/45/27, пп. 17–18). Верховный комиссар по правам человека и правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций постоянно рекомендуют государствам пересмотреть свое антитеррористическое законодательство с целью уточнения и сужения определения соответствующих преступлений¹⁵. Принципы правовой определенности и законности требуют, чтобы в уголовном законодательстве содержалось точное определение видов поведения и поступков, которые представляют собой уголовное преступление, а также последствий совершения такого преступления. Установление уголовной ответственности за деяния без предсказуемо четкого определения запрещенного поведения создает

¹⁴ См. <https://christchurchattack.royalcommission.nz/the-report/voices-of-the-community/who-we-engaged-with>.

¹⁵ См., например, A/HRC/28/28, п. 22; A/HRC/43/46/Add.1, п. 60 а); CCPR/C/GNQ/CO/1, пп. 22–23; CCPR/C/BEL/CO/6, пп. 11–12; CCPR/C/FIN/CO/7, пп. 10–11; CCPR/C/KEN/CO/4, пп. 16–17; CCPR/C/TUN/CO/6, пп. 31–32; и CCPR/C/BHR/CO/1, пп. 29–30.

риск нарушения обязательств, в частности тех, которые закреплены в статье 15 Международного пакта о гражданских и политических правах¹⁶.

16. В том, что касается преследования за преступления, связанные, например, с ДАИШ, то в аналитической записке Исполнительного директората Контртеррористического комитета о преследовании женщин, связанных с ДАИШ, внимание обращается на чрезмерное использование определенных широких составов преступлений. Использование таких определений привело к тому, что женщин осуждали только за то, что они являлись членами семей предполагаемых боевиков ДАИШ, и при этом не принималось во внимание то, в какой степени связь женщин с ДАИШ могла быть добровольной или принудительной¹⁷. Дети также подвергались наказаниям, противоречащим международным стандартам. Многие дети, которые были призваны, привлечены или использовались вооруженной или включенной в санкционный перечень террористической группой, не рассматривались в первую очередь как жертвы, а подвергались длительному предварительному заключению и судебному преследованию на основании их предполагаемой принадлежности к вооруженной группе¹⁸. В своем докладе Совету по правам человека Верховный комиссар по правам человека отметила, что некоторые государства полагались на косвенные или ограниченные доказательства при инкриминировании подозреваемым в терроризме преступлений, связанных с членством и ассоциацией, в основном на основании демографических соображений или сектантской или религиозной принадлежности. Как представляется, рассмотрение элементов принуждения и принудительной силы не имело существенного значения. Упор на преследование за преступления, связанные с членством и ассоциацией, зачастую не позволяет выявить весь масштаб преступного поведения членов террористической группы, в том числе в некоторых случаях, когда соответствующие лица могли совершить международные преступления (A/HRC/45/27, пп. 30–32 и 53 b)).

17. Помимо этого, вызывает обеспокоенность разработка и применение неконкретного и широкого законодательства о борьбе с терроризмом, которое зачастую не предусматривает насильственного поведения (там же, пп. 16–17). В некоторых законах о борьбе с терроризмом устанавливается уголовная ответственность за нечетко определенные действия по подготовке к террористическим актам, которые могут иметь слабую связь с фактическим уголовным преступлением, такие как «поощрение» терроризма, «апология» или «прославление» терроризма¹⁹. Такие законы могут серьезно подрывать принципы правовой определенности и законности.

¹⁶ См., например, CCPR/C/ETH/CO/1, п. 15; CCPR/C/KOR/CO/4, п. 20; CCPR/C/BEL/CO/6, п. 11; CCPR/C/KEN/CO/4, пп. 16–17; CEDAW/C/CHL/CO/7, пп. 30–31; и с. 6 сообщения SAU 12/2020, размещенного на сайте <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25726>.

¹⁷ Исполнительный директорат Контртеррористического комитета, “CTED Analytical Brief: the prosecution of ISIL-associated women”, август 2020 года, сс. 3–4. Можно ознакомиться на сайте www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/cted_analytical_brief_the_prosecution_of_isil-associated_women.pdf.

¹⁸ Согласно данным Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), по состоянию на апрель 2021 года 1159 иракских детей (некоторым из них было всего девять лет) были задержаны по обвинениям, связанным с национальной безопасностью, в том числе за их фактическую или предполагаемую связь с вооруженными группировками, прежде всего ДАИШ. Большинству детей были предъявлены обвинения, и они были приговорены к лишению свободы на срок от 5 до 15 лет. См. также МООНСИ и УВКПЧ, “Human Rights in the administration of justice in Iraq”, January 2020, paras. 20 and 36; и CRC/C/OPAC/DZA/CO/1, paras. 31–32.

¹⁹ A/HRC/16/51, п. 31. Более того, Комитет по правам человека подчеркнул, что преступления, связанные с «восхвалением», «прославлением» или «оправданием»

2. Отправление правосудия

18. Правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций указали на ряд проблем, связанных с соблюдением процессуальных норм на различных этапах уголовного разбирательства, возбужденного в отношении подозреваемых в терроризме. К ним относятся длительное содержание под стражей до суда²⁰, применение пыток и жестокое обращение при длительном задержании лиц полицией и силами безопасности²¹, использование в качестве доказательств в судах признаний, полученных под принуждением²², ограниченный доступ к адвокату по выбору подозреваемого²³, а также то, что разбирательства по делам, связанным с терроризмом, проводятся в закрытом режиме, что может повлиять на независимость судебных органов²⁴.

19. В некоторых случаях лица, обвиняемые в преступлениях, связанных с терроризмом, представляли перед специальными или военными судами в ходе разбирательств, которые не соответствовали международным стандартам справедливого судебного разбирательства²⁵. Например, в Сомали дела подозреваемых в связях с «Аш-Шабааб» и ДАИШ, а также все другие дела, связанные с терроризмом, рассматриваются в военных судах без обеспечения надлежащей прозрачности или соблюдения процессуальных прав²⁶. Эти суды часто выносили смертные приговоры на основании Уголовного кодекса 1962 года без судебного надзора со стороны Верховного суда Сомали. При рассмотрении вопроса о судебных процессах над гражданскими лицами в военных или специальных судах Комитет по правам человека обращает особое внимание на то, что для таких процессов должны предоставляться все гарантии, предусмотренные статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах. Комитет также отметил, что эти судебные процессы могут вызывать серьезные проблемы в том, что касается справедливого, беспристрастного и независимого отправления правосудия, и что судебные процессы над гражданскими лицами в военных или специальных судах должны проводиться в порядке исключения²⁷.

20. В Ираке Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ) и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) выражали обеспокоенность по

терроризма, должны быть четко определены, чтобы это не приводило к необоснованному или несоразмерному ограничению свободы выражения мнений, см. замечание общего порядка № 34 (2011) Комитета по правам человека о свободе мнений и их выражения, п. 46.

²⁰ См., например, CAT/C/NER/CO/1, п. 15; CCPR/C/SEN/CO/5, пп. 34–35; CCPR/C/KEN/CO/4, п. 32; CAT/C/BFA/CO/2, п. 11.

²¹ См., например, A/HRC/43/46/Add.1, пп. 30–32; A/HRC/37/50, п. 26; CCPR/C/MRT/CO/2, п. 26; CAT/C/KWT/CO/3, пп. 13–14; CAT/C/BFA/CO/2, пп. 19–20; Миссия ООН по содействию Афганистану и УВКПЧ, *Preventing Torture and Upholding the Rights of Detainees in Afghanistan: A Factor for Peace* (2021), можно ознакомиться на сайте www.ohchr.org/Documents/Countries/AF/2021report/2021-Torture-Public-Report.pdf, р. 30; и A/75/334, п. 19.

²² См., например, A/HRC/28/69, пп. 104–105; CAT/C/BFA/CO/2, пп. 13–14; и сообщение BHR 4/2020, сс. 1–10.

²³ См., например: CAT/C/UZB/CO/5, п. 35; CCPR/C/TUN/CO/6, п. 31; и CCPR/C/MUS/CO/5, п. 27.

²⁴ См. A/HRC/44/49/Add.1, п. 26; A/HRC/44/21, пп. 9 и 36; и A/HRC/47/55, п. 39.

²⁵ См. CCPR/C/JOR/CO/5, п. 26; CCPR/C/CMR/CO/5, п. 11; и сообщение EGY 2/2018, pp. 4–5, можно ознакомиться на сайте <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

²⁶ Об использовании военных судов в Сомали для рассмотрения дел лиц, обвиняемых в преступлениях, связанных с терроризмом, см. УООН и Институт интегрированных переходов, *The Limits of Punishment*, р. 34.

²⁷ Замечание общего порядка Комитета по правам человека № 32 (2007) о праве на равенство перед судами и трибуналами и на справедливое судебное разбирательство, п. 22.

поводу проведения судебных процессов в соответствии с антитеррористическими законами в связи с неэффективным юридическим представительством, ограниченными возможностями в отношении оспаривания улик и доказательств и завышением значимости признательных показаний, полученных с применением средств принуждения, при этом частым заявлениям о пытках не уделялось должного внимания²⁸. Также отмечалось, что при судебном преследовании в рамках этой правовой базы с ее чрезмерно широким и расплывчатым определением терроризма и связанных с ним преступлений акцент делается на «связь» с террористической организацией или «членство» в ней без проведения достаточного разграничения между теми, кто участвовал в насильственных действиях, и теми, кто присоединился к ДАИШ для выживания и/или по принуждению²⁹. Была также выражена обеспокоенность в связи с вынесением смертного приговора даже в случаях, не подпадающих под порог «наиболее тяжких преступлений», установленный международным правом в области прав человека³⁰.

21. В Украине, например, миссия по мониторингу прав человека сообщила о влиянии отсутствия законодательных норм, касающихся классификации преступлений, что позволяет прокуратуре использовать собственное усмотрение при классификации преступления. Этот пробел позволяет прокурорам оказывать давление на людей для получения признательных показаний, угрожая им предъявлением более суровых обвинений в терроризме в случае отказа от сотрудничества³¹.

3. Влияние на демократическое и гражданское пространство

22. Расплывчатые понятия, содержащиеся в законах о борьбе с терроризмом, приводят к сужению пространства, в котором люди могут осмысленно и безопасно участвовать в процессах принятия решений, определяющих их жизнь и будущее. В некоторых странах такие законы регулярно используются для причисления представителей гражданского общества, включая правозащитников, к террористам³² и преследования их за преступления, связанные с терроризмом, с целью воспрепятствовать их правозащитной деятельности³³. В других случаях контртеррористические меры вводятся для ограничения доступа организаций гражданского общества к финансированию и повышению требований к отчетности, что оказывает на них дополнительное необоснованное давление³⁴.

²⁸ МООНСИ и УВКПЧ, “Human rights in the administration of justice in Iraq”.

²⁹ Ibid., p. 14.

³⁰ Ibid., pp. 5 and 12.

³¹ По данным миссии по мониторингу прав человека в Украине, в период с 2014 по 2020 годы подавляющее большинство тех, кто признал свою вину, были осуждены по обвинению в участии в незаконных вооруженных формированиях и, как правило, получили условные наказания. Те, кто не признал свою вину, как правило, привлекались к ответственности за членство в террористической организации и приговаривались к лишению свободы на срок до 14 лет. См. подробнее УВКПЧ, “Human rights in the administration of justice in conflict-related criminal cases in Ukraine: April 2014–April 2020”, para. 92 and footnote 117. Можно ознакомиться на сайте <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine-admin-justice-conflict-related-cases-en.pdf>.

³² См., например, A/HRC/44/22, pp. 49–61; и A/HRC/46/35, п. 59.

³³ Procuraduría de los Derechos Humanos and OHCHR-Guatemala, Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Guatemala: Entre el compromiso y la adversidad (2019), para. 29, можно ознакомиться на сайте http://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/PUBLICACIONES/Informe_personas_defensoras.pdf; см. также A/HRC/44/49/Add.1, п. 27; CAT/C/NER/CO/1, п. 31; и сообщение CHN 18/2019, можно ознакомиться на сайте https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL_CHN_18_2019.pdf.

³⁴ См., например, A/HRC/47/49, п. 67; A/HRC/43/46/Add.1, п. 19; и CCPR/C/TJK/CO/3, п. 51.

Репрессии в отношении правозащитников³⁵ и стигматизация организаций гражданского общества (см. A/HRC/43/70, п. 64) за их взаимодействие с Организацией Объединенных Наций вызывают особую озабоченность, поскольку они зачастую осуществляются в рамках неправомерного использования антитеррористического законодательства.

23. Кроме того, участники протестов и представители политической оппозиции обвиняются в нечетко определенных преступлениях, связанных с терроризмом. В Никарагуа, например, в апреле 2018 года власти использовали законодательство о борьбе с терроризмом против участников протестных акций³⁶. Это привело к арестам журналистов (см. A/HRC/42/18, п. 18), общественных лидеров, лидеров политической оппозиции, правозащитников³⁷ и участников акций протеста³⁸. Эти меры включали роспуск организаций гражданского общества под предлогом предполагаемого осуществления террористической деятельности (см. A/HRC/42/18, п. 20).

24. В ряде государств широкие формулировки преступлений, связанных с терроризмом, применялись для охвата ряда видов деятельности, защищенных свободой слова и ассоциаций³⁹. К ним относятся, например, мирный протест, инакомыслие и защита прав человека⁴⁰. Так, в Боливарианской Республике Венесуэла нечетко сформулированные уголовные преступления, связанные с организованной преступностью и терроризмом, используются для стигматизации и криминализации гражданского общества и средств массовой информации⁴¹.

³⁵ См., например, A/HRC/39/41, приложение I, пп. 3 и 32–34.

³⁶ УВКПЧ, “Nicaragua debe poner fin a la ‘caza de brujas’ contra las voces disidentes, dicen expertos de la ONU”, 9 августа 2018 года, можно ознакомиться на сайте www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23434&LangID=S; и УВКПЧ, “Nicaragua: la espantosa pérdida de vidas debe detenerse inmediatamente”, 17 июля 2018 года, можно ознакомиться на сайте www.oacnudh.org/nicaragua-la-espantosa-perdida-de-vidas-debe-detenerse-inmediatamente/.

³⁷ УВКПЧ, *Violaciones de derechos humanos y abusos en el contexto de las protestas en Nicaragua 18 de abril — 18 de agosto de 2018* (2018 год), paras. 35–38, можно ознакомиться на сайте https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HumanRightsViolationsNicaraguaApr_Aug_2018_SP.pdf.

³⁸ Лица, участвовавшие в протестах, в той или иной степени обвинялись в терроризме, финансировании терроризма, похищении людей, организованной преступности и незаконном владении оружием (см. A/HRC/42/18, п. 41). Организации гражданского общества задокументировали дела по меньшей мере 85 человек, арестованных по обвинению в терроризме в связи акциями протеста (см. УВКПЧ, *Violaciones de derechos humanos y abusos*, para. 33).

³⁹ Например, в отношении Китая/САР Гонконга см. OHCHR, “Press briefing note on China/Hong Kong SAR”, 3 июля 2020 года, и сообщение CHN 18/2019, можно ознакомиться на сайте www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL_CHN_18_2019.pdf; в отношении Египта см. “Press briefing note on Egypt — detention of human rights defenders”, 20 ноября 2020 года; в отношении Швейцарии см. УВКПЧ, “Switzerland’s new “terrorism” definition sets a dangerous precedent worldwide, UN human rights experts warn”, 11 сентября 2020 года; и в отношении Турции см. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, устное сообщение на сорок шестой сессии Совета по правам человека, 26 февраля 2021 года, можно ознакомиться на сайте www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=26806. Кроме того, в марте 2019 года ряд специальных докладчиков направили сообщение Гватемале (см. сообщение GTM 3/2018, можно ознакомиться на сайте <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL-GTM-3-2018.pdf>) о законопроектах № 5266 и 5239, в которых дается новое, широкое определение уголовного преступления, касающегося терроризма.

См. также A/HRC/46/74, приложение, п. 73.

⁴⁰ Сообщение SAU 12/2020; и CCPR/C/TJK/CO/3, п. 23.

⁴¹ A/HRC/47/55, пп. 57–60. В отношении той же тенденции см. также A/HRC/40/52, п. 75, и A/HRC/40/52, п. 75 а).

25. Негативное воздействие контртеррористических мер на гражданское общество еще более усилилось во время кризиса, вызванного коронавирусной инфекцией (COVID-19). В связи с пандемией во многих государствах были приняты исключительные меры. В то время как некоторые государства объявили чрезвычайное положение, другие прибегли к прямому ограничению существующих прав, таких как свобода передвижения, выражения мнений, мирных собраний и ассоциаций, выходя за рамки, предусмотренные международным правом в области прав человека. Международное право в области прав человека допускает определенные ограничения некоторых прав человека для защиты здоровья населения, но для того, чтобы ограничения были совместимы с международным правом в области прав человека, должны быть соблюдены конкретные условия. Эти условия предусматривают, что такие меры должны быть предусмотрены законом и что они должны иметь необходимый, соразмерный и недискриминационный характер⁴².

26. Некоторые государства использовали контртеррористические меры наряду с исключительными полномочиями для реагирования на пандемию COVID-19. Контртеррористические меры также использовались для ареста правозащитников и журналистов во время пандемии⁴³ и тех, кто протестовал против произвольного задержания людей во время пандемии⁴⁴.

4. Судебное преследование за сексуальное насилие в контексте терроризма

27. Еще одной проблемой, связанной с преследованием лиц, подозреваемых в террористических актах, является отсутствие прогресса в деле привлечения к ответственности лиц, совершивших сексуальное насилие, несмотря на обстоятельно задокументированное применение сексуального насилия террористическими группами (S/2020/95, п. 72). В докладах Организации Объединенных Наций указывается, что эта проблема связана с рядом факторов, включая нежелание жертв сообщать о случившемся из-за боязни стигматизации, остракизма или репрессий, недостаточную осведомленность об имеющихся у них возможностях получить возмещение ущерба и компенсацию, а также недоверие к властям, судебной системе или сотрудникам правоохранительных органов (S/2021/312, пп. 11 и 32–33).

28. В Нигерии, например, правительственная специальная группа по расследованию сексуального и гендерного насилия задокументировала 210 случаев сексуального насилия, связанного с конфликтом, которое было совершено в 2020 году группировками «Боко Харам», включая изнасилования и принудительные браки⁴⁵. При этом о преступлениях по-прежнему сообщается не всегда, поскольку многие женщины и девочки подвергаются стигматизации, если становится известно, что они стали жертвами сексуального насилия.

29. В Ираке принятие Федеральным парламентом Ирака 1 марта 2021 года Закона о переживших насилие езидских женщинах стало важным шагом на пути к удовлетворению потребностей лиц, переживших сексуальное насилие в условиях конфликта. Принятие этого закона стало результатом активных усилий Отделения по правам человека МООНСИ и других учреждений, фондов и

⁴² УВКПЧ, “Emergency measures and COVID-19: guidance”, 27 апреля 2020 года, можно ознакомиться на сайте www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf.

⁴³ См., например, УВКПЧ, “Egypt uses terrorism trials to target human rights activists, say UN experts”, 8 октября 2020 года, можно ознакомиться на сайте www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26364&LangID=E.

⁴⁴ Сообщение EGY 10/2020, можно ознакомиться на сайте <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25726&Id=25457>.

⁴⁵ См. www.un.org/sexualviolenceinconflict/countries/nigeria/.

программ Организации Объединенных Наций в Ираке, работающих с жертвами сексуального насилия, связанного с конфликтом, в целях продвижения законодательства, которое соответствует международным стандартам и касается всех жертв сексуального насилия, связанного с конфликтом. Несмотря на этот прогресс, иракские уголовные суды продолжают использовать контртеррористические механизмы для судебного преследования членов ДАИШ, не учитывая при этом обвинения в сексуальном насилии ([S/2021/312](#), п. 33). Также в Сирийской Арабской Республике не было вынесено ни одного приговора за сексуальные преступления, совершенные во время десятилетнего сирийского конфликта (там же, п. 57).

В. Процессуальная справедливость и гуманитарные проблемы, связанные с включением в санкционный перечень и исключением из него

30. Обозначение групп и отдельных лиц в качестве террористов на национальном и международном уровнях по-прежнему используется для введения целевых санкций.

31. Режим международных санкций в отношении лиц, связанных с «Аль-Каидой» и «Талибаном», был установлен резолюцией [1267 \(1999\)](#) Совета Безопасности. Он был изменен последующими резолюциями, которые укрепили систему обозначения и введения санкций в отношении физических и юридических лиц, связанных с террористическими группами, включенными в санкционный перечень⁴⁶. В своих резолюциях [2170 \(2014\)](#) и [2178 \(2014\)](#) Совет возложил дополнительные обязанности на Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюциями [1267 \(1999\)](#), [1989 \(2011\)](#) и [2253 \(2015\)](#) по «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ДАИШ), «Аль-Каиде» и связанным с ними лицам, группам, предприятиям и организациям, в частности, наделив его мандатом на представление информации об угрозе, исходящей от групп, связанных с «Аль-Каидой», и иностранных боевиков-террористов, и на вынесение рекомендаций относительно возможных мер реагирования.

32. Существует несколько способов включения организаций и отдельных лиц в санкционный перечень на национальном уровне. Включение в санкционный перечень может производиться в результате выполнения решений Совета Безопасности, включения в региональные перечни или осуществления внутригосударственных процедур для включения в санкционный перечень других террористических организаций, их членов и/или связанных с ними лиц.

33. В отношении лиц, фигурирующих в санкционных перечнях, могут применяться такие меры, как запреты на поездки, замораживание активов или конфискация имущества, а также другие меры. Эти меры могут иметь значительные последствия с точки зрения прав человека ([A/67/396](#), п. 13). Кроме того, в докладе Совету по правам человека Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом обратила особое внимание на широкомасштабное воздействие контртеррористических санкций и включения в санкционные перечни женщин и девочек, что сказывается на осуществлении ими политических, социальных, экономических и культурных прав ([A/HRC/46/36](#), п. 16). Верховный комиссар по правам человека также выразила озабоченность по поводу воздействия установленного Советом Безопасности режима включения в перечень и исключения из него и соответствующих

⁴⁶ Резолюции Совета Безопасности [1333 \(2000\)](#), [1390 \(2002\)](#), [1452 \(2002\)](#), [1455 \(2003\)](#), [1526 \(2004\)](#), [1617 \(2005\)](#), [1735 \(2006\)](#), [1822 \(2008\)](#) и [1904 \(2009\)](#).

национальных процедур его применения на права человека затрагиваемых лиц и их семей (A/HRC/16/50, п. 21–22). Кроме того, Комитет по правам человека отметил проблемы, связанные с внесением лиц в санкционные перечни, что может оказывать значительное влияние на права лиц на передвижение, собственность, семью, частную жизнь и репутацию (CCPR/C/94/D/1472/2006, пп. 10.12 и 10.13).

34. Совет Безопасности предпринял шаги по совершенствованию режима санкций в целях обеспечения справедливых и прозрачных процедур⁴⁷. В декабре 2019 года было опубликовано обновленное техническое руководство по осуществлению резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности и других соответствующих резолюций, которое было разработано Исполнительным директором Контртеррористического комитета (S/2019/998, приложение). В техническом руководстве освещаются нормы международного права, в частности, международного права в области прав человека, беженского и гуманитарного права, которые имеют отношение к осуществлению соответствующих резолюций Совета. В зависимости от международных обязательств государства действующее право может включать в себя положения Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также положения других международных документов по правам человека.

35. Согласно техническому руководству, государства должны ввести правовую норму, предусматривающую замораживание средств и активов террористов в соответствии с резолюцией 1373 (2001), и создать согласующийся с процессуальными требованиями механизм для включения в санкционный перечень тех, на кого распространяется действие такой нормы. В техническом руководстве также отмечается необходимость учитывать факт того, имеют ли юридические или физические лица возможность оспаривать решение о замораживании активов с помощью эффективных независимых и беспристрастных средств судебной и иной защиты (S/2019/998, приложение, пп. 51 и 54).

36. Некоторые государства разработали свои собственные процедуры составления перечней и применения санкций в отношении лиц, подозреваемых, обвиняемых или осужденных в соответствии с внутренним законодательством о терроризме или «экстремизме» (A/HRC/46/36, п. 16). Использование широких национальных определений «терроризма» или «террористических актов» для включения организаций и отдельных лиц в санкционные перечни создает риск нарушения прав человека⁴⁸. Правозащитные механизмы Организации Объеди-

⁴⁷ Например, процессуальная справедливость режима санкций в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана» возросла в результате создания Канцелярии Омбудсмена для получения запросов от физических и юридических лиц, добивающихся исключения из санкционного перечня. Тем не менее, нынешний Омбудсмен вновь обратил внимание на поднятые его предшественниками проблемы, связанные с процессуальной справедливостью и независимостью Канцелярии Омбудсмена. В частности, он подчеркнул, что «применительно к осуществляемому Омбудсменом процессу соблюдение принципа справедливости может быть поставлено под угрозу в двух случаях: 1) если решение принято на основе конфиденциальной информации, с которой не может быть ознакомлен заявитель, то есть того, что заявитель не знает или не может прокомментировать; 2) если из мотивировочного письма заявитель не может узнать о всех мотивах, которые, по мнению Омбудсмена, необходимы для понимания принятого Комитетом решения, особенно в случаях сохранения позиций в перечне» (S/2019/112, п. 31; см. также остальную часть п. 31 и п. 32). См. также резолюцию Совета Безопасности 1904 (2009), п. 20; и S/2020/106, п. 34; и S/2021/122, п. 45.

⁴⁸ См., например, УВКПЧ, “UN experts call for removal of rights defenders Ramy Shaath and Zyad El-Elaimy from ‘terrorism entities’ list”, 21 февраля 2021 года, можно ознакомиться на сайте www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26739.

ненных Наций выражали обеспокоенность по поводу того, что мирные демонстранты и организации гражданского общества причисляются к террористам, что приводит к введению против них санкций, таких как запрет на поездки и замораживание активов⁴⁹.

37. Включение террористов в санкционные перечни также может создавать проблемы при осуществлении гуманитарной деятельности (S/2021/423, пп. 39 и 44). Гуманитарные организации и их поставщики товаров и услуг могут сталкиваться с препятствиями при оказании гуманитарной помощи населению, проживающему в районах, контролируемых террористическими группами или ранее находившихся под их контролем. В Организации Объединенных Наций были предприняты усилия для решения этой проблемы. В своей резолюции 73/174 Генеральная Ассамблея настоятельно призвала все государства обеспечивать, чтобы антитеррористическое законодательство и принимаемые меры не препятствовали гуманитарной и медицинской деятельности или взаимодействию со всеми соответствующими субъектами, как это предусмотрено нормами международного гуманитарного права. Совет Безопасности в своей резолюции 2462 (2019) также признал необходимость обеспечения того, чтобы положения резолюции выполнялись в соответствии с обязательствами государств по международному праву, включая международное гуманитарное право, международное право прав человека и международное беженское право, и настоятельно призвал государства принимать во внимание потенциальное воздействие контртеррористических мер на «сугубо гуманитарную деятельность, в том числе медицинскую, которая осуществляется беспристрастными гуманитарными субъектами в порядке, согласующемся с международным гуманитарным правом» (там же, п. 24). Рабочая группа по поощрению и защите прав человека и обеспечению верховенства права в условиях борьбы с терроризмом и в процессе оказания поддержки жертвам терроризма разрабатывает справочное руководство по правам человека, касающееся запрета организаций в контексте борьбы с терроризмом. В этом руководстве, которое будет опубликовано в 2021 году, Рабочая группа излагает девять принципов для обеспечения полного соблюдения прав человека в процессе включения организаций в перечень террористических организаций.

38. В отношении деятельности гуманитарных организаций появились некоторые перспективные процедуры. Некоторые государства, такие как Чад и Новая Зеландия, исключили деятельность беспристрастных гуманитарных организаций из законодательства о терроризме и предоставили гуманитарные исключения для запрещенных в противном случае поездок в районы, находящиеся под влиянием групп, обозначенных в качестве «террористических».

С. Положение граждан третьих стран, подозреваемых в связях с ДАИШ

39. Тысячи граждан Сирии, Ирака и третьих стран, которые, как предполагается, являются бывшими членами ДАИШ или имеют предполагаемые родственные связи с членами ДАИШ, по-прежнему содержатся в тяжелых условиях в

⁴⁹ См., например, A/HRC/43/46/Add.1, п. 20; УВКПЧ, «UN experts decry US rhetoric on designation of terrorist groups», 19 июня 2020 года, можно ознакомиться на сайте www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25980&LangID=E; и Шри-Ланка, Закон об Организации Объединенных Наций № 45 от 1968 года, *The Gazette of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka: Extraordinary*, No. 2216/37 (5 февраля 2021 года), можно ознакомиться на сайте http://fiusrilanka.gov.lk/docs/UNSCR/List/2216_37/2216_37_E.pdf.

лагерях для перемещенных лиц в районах, фактически контролируемых властями на северо-востоке Сирии⁵⁰. В лагере «Эль-Холь» женщины и дети, имеющие гражданство третьей страны, многие из которых являются жертвами серьезных преступлений, совершенных ДАИШ (S/2020/95, п. 44), содержатся в отдельной пристройке и лишены свободы и права покидать лагерь (A/HRC/45/27, п. 49), не имея при этом возможности реально оспорить свое размещение в данном лагере⁵¹.

40. Затянувшаяся гуманитарная ситуация на северо-востоке Сирии и в лагерях для перемещенных лиц является неприемлемой. Условия жизни являются плохими из-за отсутствия адекватного жилья, воды, пищи, санитарии, возможностей для получения образования и медицинского обслуживания, а также из-за сохраняющейся небезопасной обстановки и риска насилия⁵², которые усугубляются пандемией COVID-19⁵³. Кроме того, вспышка COVID-19 привела к приостановке предоставления некоторых услуг и сокращению персонала, оказывающего помощь людям в лагере «Эль-Холь»⁵⁴. Эти условия в своей совокупности создают атмосферу отчаяния и радикализации, особенно среди молодежи (S/2020/95, п. 11).

41. Положение детей в лагере «Эль-Холь» вызывает особую озабоченность⁵⁵. По данным Детского фонда Организации Объединенных Наций, в лагерях на северо-востоке Сирии по-прежнему находятся около 27 260 иностранных детей из приблизительно 60 стран (см. также S/2021/98, п. 13). Около 90 процентов детей, проживающих в лагерях, составляют люди моложе 18 лет, а 50 процентов — это дети в возрасте до пяти лет. Дети, семьи которых подозреваются в связи с иностранными боевиками-террористами, могут подвергаться особому риску насильственной вербовки и должны быть защищены от такой опасности (A/HRC/40/28, п. 34). Совет Безопасности в своей резолюции 2396 (2017) призвал государства проводить различие между подозреваемыми боевиками и сопровождающими их членами семей. Детей необходимо рассматривать в первую очередь как жертв, а не в качестве угроз для безопасности с учетом их прав, достоинства и наивысших интересов в соответствии с действующим международным правом, в частности Конвенцией о правах ребенка.

42. В то время как некоторые государства приняли значительное число своих граждан, прибывших из северо-восточной части Сирии и Ирака, другие делают это только в индивидуальном порядке, часто ссылаясь на соображения национальной безопасности и отдавая предпочтение несопровождаемым или осиротевшим детям. Ряд государств лишили гражданства лиц, находящихся в Сирии

⁵⁰ S/2020/774, п. 5; S/2021/98, п. 43; A/75/729, пп. 22 и 74; и УВКПЧ, “Syria: UN experts urge 57 States to repatriate women and children from squalid camps”, 8 февраля 2021 года.

⁵¹ См., например, сообщение BEL 1/2021, можно ознакомиться на сайте <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25977>.

⁵² Bo Viktor Nylund, “Two children killed in al-Hol camp in Syria”, ЮНИСЕФ, 24 марта 2021 года.

⁵³ См., например, выступление Генерального секретаря в Генеральной Ассамблее 30 марта 2021 года по вопросу о ситуации в Сирии; УВКПЧ, “Bachelet urges States to help their nationals stranded in Syrian camps”, 22 июня 2020 года; и S/2021/423, п. 32.

⁵⁴ Сообщение AUT 1/2021, можно ознакомиться на сайте <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25928>, pp. 1–2; и A/75/729, пп. 7 и 22.

⁵⁵ См. выступление заместителя Генерального секретаря, Контртеррористическое управление Организации Объединенных Наций, на открытом заседании Совета Безопасности по формуле Аррии на тему «Дети и вооруженные конфликты, репатриация детей из зон конфликтов: из лагерей домой — призыв к действиям», 29 января 2021 года (S/2021/192, приложение, с. 4).

или Ираке и подозреваемых в присоединении к ДАИШ. В результате эти люди могут стать лицами без гражданства, в некоторых случаях фактически не имея права на обжалование решения о лишении гражданства⁵⁶. Лишение или потеря гражданства имеют значительные последствия с точки зрения прав человека, особенно когда это приводит к безгражданству, что, в свою очередь, делает людей весьма уязвимыми по отношению к лишению других основных прав человека. Лишение или утрата гражданства должны строго соответствовать нормам международного права, в частности, в том, что касается запрета произвольного лишения гражданства. Лишение или потеря гражданства должны служить законной цели, являться наименее ограничительным средством для достижения желаемого результата и быть соразмерными защищаемому интересу. Поэтому международное право строго ограничивает обстоятельства, при которых утрата или лишение гражданства, ведущие к безгражданству, могут считаться необходимыми для достижения законной цели (A/HRC/25/28, п. 4).

43. Необходимо срочно найти долгосрочные решения для всех людей, находящихся в лагерях на северо-востоке Сирии, и такие решения должны соответствовать международному праву. Лицам, которые входят в число иностранных граждан, находящихся в лагерях, особенно женщинам и детям, должна быть предоставлена возможность добровольно вернуться в свою страну происхождения⁵⁷. Отрадно отметить наметившиеся сдвиги в позиции некоторых государств по вопросу о репатриации. Контртеррористическое управление совместно с Детским фондом Организации Объединенных Наций координирует оказание помощи запрашивающим государствам-членам для обеспечения того, чтобы судебное преследование, реабилитация и реинтеграция возвращенцев из лагерей на севере Сирии и в Ираке осуществлялись в соответствии с международными стандартами в области прав человека и наивысшими интересами детей⁵⁸.

D. Новые и возникающие формы насильственного экстремизма, служащего питательной средой для терроризма

44. В течение отчетного периода, в том числе в ходе недавно завершившегося седьмого обзора Глобальной контртеррористической стратегии Организации

⁵⁶ См., например, A/74/270, п. 60; CCPR/C/NLD/CO/5, пп. 50–51; и справку amicus curiae Специального докладчика по делу Бегум, можно ознакомиться на сайте www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/2020_05_29_FINAL_Begum_Intervention.pdf. В связи с этим делом Верховный суд Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии признал, что Шамима Бегум не могла иметь фактического права на обжалование решения о лишении гражданства, находясь за пределами страны (Supreme Court of the United Kingdom, *Begum v. Special Immigration Appeals Commission and Others*, Case No. [2021] UKSC 7, Judgment, 26 February 2021).

⁵⁷ См., например, Peter Zimonjic, Rosemary Barton and Philip Ling, “It’s ‘absolutely essential’ Canada repatriate citizens in Syrian camps: António Guterres”, CBC News, 26 марта 2021 года; УВКПЧ, “Bachelet urges States to help their nationals stranded in Syrian camps”, 22 июня 2020 года; A/HRC/45/27, п. 56; A/74/270; выступление заместителя Генерального секретаря, Контртеррористическое управление Организации Объединенных Наций, на открытом заседании Совета Безопасности по формуле Аррии на тему «Дети и вооруженные конфликты, репатриация детей из зон конфликтов: из лагерей домой — призыв к действиям», 29 января 2021 года (S/2021/192, приложение, с. 4); ЮНИСЕФ, “UNICEF urges repatriation of all children in Syria’s Al-Hol camp after deadly fire”, 28 февраля 2021 года; и УВКПЧ, “Syria: UN experts urge 57 States to repatriate women and children from squalid camps”, 8 февраля 2021 года.

⁵⁸ См., например, в отношении Канады — Janice Dickson, “Foreign affairs committee recommends Ottawa repatriate children detained in Syria”, 10 июня 2021 года; и в отношении Дании — агентство «Рейтер», “Denmark to repatriate women, children from Syrian camps”, 18 мая 2021 года.

Объединенных Наций, государства выражали растущую обеспокоенность по поводу распространения новых и возникающих форм насильственного экстремизма, служащего питательной средой для терроризма (см. резолюцию [75/291](#) Генеральной Ассамблеи, с. 2 и п. 36). Эти формы включают антисемитскую или антимусульманскую ненависть, женоненавистнические и «верховенствующие» идеологии, а также другие формы насильственного экстремизма на расовой, религиозной и этнической почве. Хотя политические цели и формы организации, связанные с таким экстремизмом, могут быть разными, ксенофобское и расово мотивированное насилие и ненависть, включая ненавистнические высказывания, часто связаны с риторикой, основанной на понижении статуса человека в обществе⁵⁹. Правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций предупреждают о растущей в глобальном масштабе угрозе насилия, исходящей от групп, исповедующих такие идеологии⁶⁰. Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости отметил, что были приняты ограниченные меры по устранению рисков, которые расовое, этническое и религиозное большинство может создавать для групп меньшинств⁶¹.

45. Генеральный секретарь в своем докладе о деятельности системы Организации Объединенных Наций по осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций отметил рост подобных идеологий ненависти и насилия во всем мире, а также использование некоторыми группами кризиса, вызванного пандемией COVID-19, для увеличения и диверсификации своей поддержки путем ускорения развития ранее существовавших тенденций, социальной поляризации и культурной манипуляции⁶².

46. Генеральный секретарь в своем Плане действий по предупреждению насильственного экстремизма подчеркивает необходимость принятия широких стратегий, выходящих за рамки мер по обеспечению безопасности в рамках борьбы с терроризмом и направленных на устранение факторов, порождающих новые и возникающие формы насильственного экстремизма ([A/70/674](#), п. 6). Уделение особого внимания аспектам безопасности при предотвращении насильственного экстремизма может оказаться недостаточным для устранения

⁵⁹ Институт экономики и мира, *Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of Terrorism* (Сидней, ноябрь 2020 года), с. 86.

⁶⁰ См., например, [A/HRC/43/46](#), п. 28, заявление Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости Э. Тендайи Ачиуме на виртуальном открытом брифинге Контртеррористического комитета, посвященном новым формам насильственного экстремизма, создающего питательную среду для терроризма, и о борьбе с насильственным экстремизмом на основе правозащитного подхода, 9 октября 2020 года; [A/HRC/34/56](#), пп. 81–89; [A/HRC/41/45/Add.1](#), п. 53; [A/HRC/44/58](#), п. 12; [CCPR/C/AUT/CO/5](#), п. 15; [CERD/C/AUT/CO/18–20](#), п. 11; [CERD/C/IRL/CO/5-9](#), п. 21; [CAT/C/GRC/CO/5-6](#), п. 12.

⁶¹ Также, бывший Специальный докладчик по вопросам меньшинств отметил, что рост этнонационалистических политических партий совпадает с более изощренной этнонационалистической риторикой, которая предназначена для более широкого контингента избирателей и, таким образом, легче вписывается в круг основных обсуждаемых тем ([A/HRC/28/64](#), п. 79).

⁶² См. [A/75/729](#), п. 10. См. также Организация Объединенных Наций, «Генеральный секретарь обращает внимание на вновь возникающий кризис антисемитизма, предупреждая: «Мы никогда не можем ослаблять бдительность», церемония памяти жертв Холокоста», пресс-релиз, SG/SM/19951, 27 января 2020 года; и Новости ООН, «In Geneva, UN urges upholding human rights amid rising populism and extremism», 27 февраля 2017 года.

угрозы или даже контрпродуктивным⁶³, как это наблюдается в отношении борьбы с терроризмом (см. [A/HRC/31/65](#), п. 49).

47. Для обеспечения эффективности мер, направленных на борьбу со всеми формами и проявлениями насильственного экстремизма, способствующего терроризму, независимо от их мотивов, такие меры должны основываться на фактах, соответствовать правам человека и иметь недискриминационный и инклюзивный характер. Программы, направленные на предотвращение насильственного экстремизма, ведут к стигматизации определенных групп меньшинств, усугубляют отчуждение и, в свою очередь, могут служить питательной средой для экстремистских идеологий, способных привести к насильственным действиям⁶⁴.

48. Меры, предпринимаемые в рамках усилий по предупреждению насильственного экстремизма, проистекающего из таких идеологий, включая идеологии шовинистических групп, должны иметь абсолютно непредвзятый характер. В Новой Зеландии, например, Королевская комиссия по расследованию⁶⁵ проанализировала проблемы, связанные с выявлением и пресечением деятельности террористов, особенно одиночек, а также трудности, с которыми сталкиваются разведывательные службы, службы безопасности и правоохранительные органы при их выявлении и пресечении их деятельности⁶⁶. Она пришла к выводу о том, что органы по борьбе с терроризмом сосредоточиваются в основном на предполагаемой угрозе исламского экстремистского терроризма⁶⁷ и что такой акцент является «неуместным»⁶⁸. Комиссия рекомендовала правительству разработать и осуществлять стратегию, ориентированную на людей, для борьбы с экстремизмом и предотвращения и выявления существующих и возникающих угроз насильственного экстремизма и терроризма и реагирования на них. После опубликования доклада Комиссии Служба безопасности и разведки Новой Зеландии приняла меры для обеспечения того, чтобы в своих усилиях по борьбе с терроризмом она уделяла внимание угрозам, исходящим от многочисленных насильственных экстремистских и террористических групп⁶⁹.

⁶³ Например, недавний опыт Сахеля свидетельствует о том, что укрепление вооруженных сил в странах с недемократическими правительствами может непреднамеренно сделать насильственный экстремизм более привлекательным для давно маргинализированных групп населения, которые могут быть вынуждены делать выбор между репрессивным правительством и местными насильственными экстремистскими группами (см. Eric Rosand and Marc Sommers, “Militarized counterterrorism in Africa: moving beyond a failed approach”, Just Security, 30 October 2020).

⁶⁴ См., например, выступление Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости на виртуальном открытом брифинге Контртеррористического комитета, посвященном новым формам насильственного экстремизма; [A/HRC/43/46](#), п. 15; и [A/HRC/31/65](#), п. 39; и [A/70/674](#), п. 26. ПРООН также отметила, что принимаемые в некоторых странах меры по предупреждению насильственного экстремизма в целом ориентированы на исламистский насильственный экстремизм и что при этом затушевываются другие формы экстремизма, которые могут приводить к стигматизации и поляризации (UNDP, *Assessing Progress Made, and the Future of Approaches to Preventing Violent Extremism: Report of the United Nations Development Programme Second Global meeting on Preventing Violent Extremism*, “Oslo II” (Oslo, 2018), p.20).

⁶⁵ Новая Зеландия, Королевская комиссия по расследованию, “Executive summary”, содержится в документе *Ko Tō Tātou Kāinga Tēnei: Report of the Royal Commission of Inquiry into the Terrorist Attack on Christchurch masjidain on 15 March 2019*, vol. I (2020).

⁶⁶ Ibid., para. 24.

⁶⁷ Ibid., para. 28.

⁶⁸ Ibid., para. 31.

⁶⁹ Например, Служба безопасности и разведки Новой Зеландии изменила терминологию, используемую ею для описания угроз, с тем чтобы четко дать понять, что объектом ее внимания являются насильственные экстремистские и террористические группы,

49. В Соединенных Штатах Америки Управление директора национальной разведки в докладе, опубликованном в марте 2021 года⁷⁰, обратило особое внимание на угрозу, исходящую от насильственных экстремистских групп, руководствующихся расовой или этнической ненавистью, и предупредило, что угроза со стороны так называемых «внутренних насильственных экстремистов» может возрасти. В связи с этим Совет национальной безопасности и Белый дом недавно обнародовали первую стратегию, разработанную специально для борьбы с угрозой «внутреннего терроризма»⁷¹. Европейский Союз также все активнее борется с тем, что он называет «воинствующим экстремизмом правого толка», рост которого наблюдается в последние годы⁷².

50. Рассмотрение явления насильственного экстремизма, способствующего терроризму, также вызывает проблемы с его определением (A/HRC/31/65, пп. 11–13, и A/HRC/43/46, п. 10). Термин «экстремизм» является расплывчатым и, по мнению Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, не имеет основы в имеющих обязательную силу международно-правовых стандартах (A/HRC/43/46/Add.1, п. 15). Хотя в том, что касается преступлений, связанных с «насильственным экстремизмом», особое внимание должно уделяться насильственным действиям, этот термин иногда используется для криминализации действий и высказываний, которые в противном случае защищаются международным правом в области прав человека (см., например, A/HRC/31/65, п. 21; A/HRC/33/29, пп. 17–24; A/HRC/43/46, п. 13; и A/HRC/47/49, пп. 26 и 75). Правонарушения, связанные с расплывчато сформулированным «экстремизмом», зачастую используются для необоснованного ограничения свободы вероисповедания, выражения мнений, мирных собраний и ассоциации, в том числе политических диссидентов и журналистов (см., например, A/HRC/43/46/Add.1, п. 18; CCPR/C/TJK/CO/3, п. 23; и CCPR/C/UZB/CO/5, п. 20).

51. В качестве первого шага к обеспечению того, чтобы меры по предотвращению насильственного экстремизма прочно базировались на правах человека и верховенстве закона⁷³, в законодательстве должны содержаться весьма четкие определения актов насильственного экстремизма в соответствии с принципами законности и определенности (см. A/70/674, п. 50 k); A/HRC/31/65, п. 21; A/HRC/43/46, п. 15; и CCPR/C/GC/34, п. 46). В связи с этим Генеральная Ассамблея в пункте 37 своей резолюции 75/291 призвала государства-члены уважать принципы равенства и недискриминации в соответствии со своими обязательствами по международному праву в области прав человека и принимать необходимые меры для противодействия прямым и косвенным формам религиозной и расовой дискриминации и подстрекательству к вражде, ненависти и насилию, которые проповедуются террористическими группами, в том числе на почве ксенофобии, расизма и иных форм нетерпимости либо во имя религии или убеждений.

исповедующие различные идеологии, а не только одна из них (см. Ребекка Киттеридж, Генеральный директор, Служба безопасности и разведки Новой Зеландии, вступительное заявление в Комитете по разведке и безопасности, 24 марта 2021 года).

⁷⁰ United States of America, Office of the Director of National Intelligence, “Domestic violent extremism poses heightened threat in 2021”, 1 марта 2021 года.

⁷¹ United States, National Security Council, “National strategy for countering domestic terrorism”, июнь 2021 года.

⁷² Sofija Voronova, “Understanding EU counter-terrorism policy”, январь 2021 года.

⁷³ Первый и четвертый компоненты Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. См. также A/73/347, п. 51, и резолюцию 72/246 Генеральной Ассамблеи, п. 6.

52. Подключение различных субъектов гражданского общества и групп населения, наиболее пострадавших от резкого увеличения новых и возникающих форм насильственного экстремизма, к разработке, реализации и оценке таких мер имеет решающее значение для их успеха⁷⁴. Представители общин и неправительственные организации вносят важный вклад в усилия по противодействию терроризму и насильственному экстремизму — от выявления условий, способствующих возникновению новых угроз, и эффективного противодействия им до укрепления доверия посредством диалога и партнерства с общинами. Их участие способствует выработке мирных и устойчивых решений и может содействовать обеспечению защиты от непреднамеренного вреда, обусловленного принятием мер по борьбе с терроризмом и предотвращению насильственного экстремизма.

IV. Выводы и рекомендации

53. Усилия, предпринимавшиеся в последние десятилетия в целях предотвращения терроризма и борьбы с ним, в том числе в Организации Объединенных Наций, привели к достижению значительного прогресса. Тем не менее, терроризм сохраняется и приобретает различные формы. В основе всех мер по борьбе с терроризмом должны лежать подходы, основанные на правах человека. Для этого необходим целостный подход, прочно закрепленный в стандартах в области прав человека и основывающийся на верховенстве права. Помимо соответствующих правам человека правоохранительных мер по борьбе с актами терроризма должны также приниматься превентивные меры, направленные на устранение условий, способствующих распространению терроризма. Поэтому государствам-членам рекомендуется выделять ресурсы и демонстрировать политическую поддержку как на национальном, так и на международном уровнях, чтобы обеспечить учет прав человека и верховенства права во всех усилиях по борьбе с терроризмом.

54. Как указывается в резолюции [75/291](#) Генеральной Ассамблеи о седьмом обзоре Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, государства должны обеспечить учет прав человека и гендерных аспектов во всех мерах по борьбе с терроризмом. С этой целью они должны уделять достаточное внимание четвертому компоненту Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций и выделять необходимые ресурсы на осуществление деятельности в рамках этого компонента, посвященного правам человека и верховенству права, а также для обеспечения учета прав человека во все четырех компонентах Стратегии в соответствии с международным правом в области прав человека.

55. Государства должны, в частности, обеспечить, чтобы контртеррористические меры не подрывали демократическое пространство и возможности для деятельности гражданского общества с тем, чтобы субъекты гражданского общества могли эффективно функционировать, не опасаясь репрессий, и чтобы контртеррористические усилия не использовались в качестве предлога для подавления инакомыслия или оппозиции. Режимы санкций против терроризма должны основываться на четких и справедливых процедурах, а контртеррористические меры следует разрабатывать и осуществлять таким образом, чтобы не оказывать негативного влияния на

⁷⁴ ПРООН, *Assessing Progress Made and the Future of Approaches to Preventing Violent Extremism*, p. 15.

гуманитарную деятельность. В целях минимизации рисков и вреда, возникающих в результате контртеррористических мероприятий, государствам настоятельно рекомендуется рассмотреть способы более систематической оценки и регулярного анализа воздействия контртеррористических мер на права человека, в том числе путем подключения к этому различных заинтересованных сторон, особенно организаций гражданского общества.

56. Чрезмерно широкие определения и толкования преступлений, связанных с терроризмом, по-прежнему вызывают озабоченность. Определения терроризма и террористических актов должны соответствовать принципам законности и правовой определенности. Они должны быть доступными и четко сформулированными, а также соответствовать принципам недискриминации и отсутствия обратной силы.

57. Права жертв терроризма на эффективные средства правовой защиты, включая установление истины, справедливое судебное разбирательство и возмещение ущерба, должны обеспечиваться в соответствии с международным правом в области прав человека. Особое внимание следует уделять правам жертв сексуального и гендерного насилия в контексте терроризма, в том числе путем обеспечения для них доступа к правосудию и защиты от стигматизации или дискриминации.

58. Для принятия эффективных мер по предупреждению терроризма требуются подходы, учитывающие комплексные побудительные факторы, в частности условия, порождающие насильственный экстремизм, и «притягивающие» факторы, проистекающие из индивидуальных мотивов. Идеологии, основанные на понижении статуса личности в обществе, порождают новые и возникающие формы насильственного экстремизма, способствующие терроризму. Государствам следует принять соответствующие меры для противодействия новым и возникающим угрозам, связанным с ростом числа террористических нападений на почве ксенофобии, расизма и других форм нетерпимости или во имя религии или убеждений. Кроме того, государствам следует обеспечить, чтобы инструменты оценки риска, используемые для предотвращения насильственного экстремизма, основывались на фактах и не приводили к нарушениям прав человека, стигматизации конкретных групп населения или поляризации в обществе.