



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
27 September 2017
Russian
Original: English

Семьдесят вторая сессия

Пункт 72(b) повестки дня

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

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

Записка Генерального секретаря*

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Финнуалы Ни Илойн, Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, представленный в соответствии с резолюцией [70/148](#) Ассамблеи и резолюцией [31/3](#) Совета по правам человека.

* Настоящий доклад был представлен после установленного срока, поскольку вновь назначенный Специальный докладчик вступила в должность 1 августа 2017 года.



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

Резюме

Настоящий доклад является первым ежегодным докладом, представленным Генеральной Ассамблее недавно назначенным Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. За кратким введением (раздел I) следует описание деятельности бывшего и нынешнего специальных докладчиков (разделы II и III). Специальный докладчик делится некоторыми предварительными соображениями, отражающими ее приоритеты и толкование мандата, и способами, которыми она намерена его выполнять (раздел IV), а также приводит выводы и рекомендации (раздел V). Она выделяет четыре основные области, представляющие интерес в рамках ее мандата, — увеличение числа случаев введения постоянного чрезвычайного положения и нормализация исключительных полномочий в области национальной безопасности в рамках обычных правовых систем; необходимость прояснения правовых взаимоотношений между национальными режимами безопасности и международными правовыми режимами (права человека, международное гуманитарное право и международное уголовное право), а также связи прав человека с появлением самостоятельных международных режимов безопасности, регулирующих терроризм и борьбу с терроризмом; обращение повышенного внимания в нормотворческом контексте на гендерные аспекты терроризма и борьбы с терроризмом; и расширение прав и защита гражданского общества в условиях борьбы с терроризмом. Прежде всего, Специальный докладчик будет уделять особое внимание этим вопросам и учитывать их при использовании имеющихся в ее распоряжении механизмов в ходе выполнения своего мандата, в частности в рамках будущих страновых поездок и сотрудничества с правительствами и всеми заинтересованными субъектами, включая соответствующие органы Организации Объединенных Наций.

I. Введение

1. Настоящий доклад является первым докладом, представленным Генеральной Ассамблее недавно назначенным Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом во исполнение резолюции 70/148 Ассамблеи и резолюции 31/3 Совета по правам человека. В докладе содержатся некоторые предварительные соображения Специального докладчика относительно ее толкования своего мандата и способов, которыми она намерена его выполнять.

2. Финнуала Ни Илойн была назначена Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Советом по правам человека 10 июля 2017 года в ходе его тридцать пятой сессии и приступила к исполнению своих обязанностей 1 августа 2017 года.

3. За отчетом о работе бывшего Специального докладчика Бена Эммерсона, подготовленным в период после представления его последнего доклада Совету по правам человека (раздел II), следует описание деятельности Специального докладчика (раздел III). В разделе IV Специальный докладчик представляет предварительные соображения относительно представляющих для нее интерес направлений работы в ходе выполнения ею своего мандата. В разделе V она приводит выводы и рекомендации.

II. Деятельность бывшего Специального докладчика

4. Деятельность, осуществленная Специальным докладчиком со времени выхода его предыдущего доклада, представленного Генеральной Ассамблее (A/71/384), отражена в его заключительном докладе Совету по правам человека (A/HRC/34/61).

5. В дополнение к мероприятиям, о которых говорится в докладе, бывший Специальный докладчик посетил три страны: Тунис — с 30 января по 3 февраля 2017 года; Саудовскую Аравию — с 30 апреля по 4 мая 2017 года; и Шри-Ланку — с 10 по 14 июля 2017 года. Он выражает признательность всем своим собеседникам и официальным лицам за содействие, оказанное ему в ходе этих поездок. В настоящее время планируются дополнительные официальные поездки в страны. С уточненной информацией о поездках бывшего Специального докладчика и соответствующих просьбах можно ознакомиться на веб-сайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (www.ohchr.org).

III. Деятельность нынешнего Специального докладчика

6. 28 июля 2017 года Специальный докладчик приняла участие в работе консультативного совещания экспертов, созванного Контртеррористическим управлением Организации Объединенных Наций в Вильсоновском дворце в Женеве. Участники совещания рассмотрели вопрос об обеспечении соблюдения прав человека в контексте законодательства о предварительном сборе информации о пассажирах. Специальный докладчик вынесла технические рекомендации по внутреннему руководящему документу, распространенному заблаговременно до начала совещания, с тем чтобы обеспечить соответствие практики использования, передачи и хранения предварительно собранной информации о пассажирах международным стандартам в области прав человека.

В консультативном совещании приняли участие бывший мандатарий и Специальный докладчик по вопросу о праве на неприкосновенность частной жизни.

7. Специальный докладчик составила список стран, которые она хочет посетить в течение срока действия своего мандата, и направила запросы на посещение 26 государств. В соответствии с пунктом 33 резолюции 35/34 Совета по правам человека Специальный докладчик в своих письмах просила правительства серьезно рассмотреть возможность удовлетворения этих просьб. В список стран, получивших такие просьбы, входят: Австралия, Бангладеш, Бельгия, Босния и Герцеговина, Гондурас, Египет, Йемен, Катар, Китай, Колумбия, Индия, Индонезия, Иордания, Казахстан, Малайзия, Мали, Мексика, Нигерия, Объединенные Арабские Эмираты, Пакистан, Российская Федерация, Соединенные Штаты Америки, Таджикистан, Турция, Филиппины и Франция. На момент составления настоящего доклада Мексика, Соединенные Штаты, Объединенные Арабские Эмираты, Российская Федерация, Филиппины, Индонезия и Малайзия подтвердили получение писем и проинформировали Специального докладчика о том, что просьба о выдаче ей приглашения для посещения их стран находится на рассмотрении соответствующих правительств. Бельгия, Франция, Австралия, Казахстан, Босния и Герцеговина, Таджикистан и Катар дали положительный ответ. Никакого ответа пока не было получено от Бангладеш, Гондураса, Египта, Индии, Иордании, Йемена, Китая, Колумбии, Мали, Нигерии, Пакистана и Турции.

8. С 19 по 26 августа 2017 года Специальный докладчик нанесла частный (ранее согласованный) визит в военную комиссию в Гуантанамо-Бэй, Куба, в своем профессиональном качестве как академический комментатор ирландских СМИ, а также в целях дальнейшего проведения исследования, связанного с ее научной работой. Учитывая ее давнюю заинтересованность и ее опыт в работе военных комиссий и уголовном процессе в отношении лиц, обвиняемых в совершении актов терроризма, ей было приятно получить возможность присутствовать на 26-м предварительном слушании объединенных в одно производство дел нескольких лиц, содержащихся под стражей в Гуантанамо-Бэй.

IV. Предварительно намеченные области, представляющие интерес для Специального докладчика

9. Специальный докладчик высоко оценивает работу своего предшественника г-на Эммерсона. Она будет придерживаться в своей работе такой же, как и он, приверженности поощрению прав человека и прав жертв терроризма, а также обеспечивать защиту прав человека от посягательств в условиях борьбы с терроризмом и предотвращения воинствующего экстремизма.

10. Специальный докладчик хотела бы обратить особое внимание на ключевые области, вызывающие у нее заинтересованность и обеспокоенность в то время, когда она берет на себя ответственность за выполнение этого мандата. Она считает, что эти области взаимосвязаны и взаимозависимы. К ним относятся а) нормализация исключительных полномочий в области национальной безопасности в рамках обычных правовых систем; б) прояснение соответствующих правовых отношений, особенно между национальными нормами и системами национальной безопасности и международно-правовыми нормами и системами (права человека, гуманитарное право и международное уголовное право); в) достижение повышенной ясности и транспарентности в отношении всех аспектов и согласованности нормативной деятельности, связанной с контртеррористическими нормами и практикой в рамках архитектуры Организации Объединенных Наций; д) учет гендерной проблематики терроризма и

борьбы с ним во всех аспектах мандата и обращение в нормотворческой деятельности повышенного внимания на гендерную проблематику; е) поощрение прав и защита гражданского общества и гражданского пространства для того, чтобы оградить эту неотъемлемую часть общества от нападений под предлогом борьбы с терроризмом. В этих целях Специальный докладчик продолжит совершать предусмотренные мандатом страновые поездки и поддерживать сотрудничество, предлагая поделиться своим опытом с правительствами и всеми соответствующими субъектами, включая соответствующие органы Организации Объединенных Наций, специализированные учреждения и программы, неправительственные организации и другие региональные и субрегиональные международные учреждения, а также жертв терроризма и их семей и лиц, пострадавших от контртеррористических мер.

A. Нормализация полномочий в области национальной безопасности в рамках обычных правовых систем

11. Специальный докладчик подчеркивает, что в период ее пребывания на этом посту она будет уделять особое внимание взаимосвязи между использованием исключительных полномочий в области национальной безопасности и в рамках чрезвычайных ситуаций и их последующим неизменным учетом в национальном законодательстве и административной практике. Она будет обращать пристальное внимание на фактические чрезвычайные ситуации, сложные чрезвычайные ситуации и постоянные чрезвычайные ситуации, в ходе которых применяется национальное законодательство по обеспечению безопасности и борьбе с терроризмом и административные процедуры, предусмотренные во внутреннем законодательстве государств.

12. Специальный докладчик испытывает беспокойство по поводу внедрения в большинстве случаев исключительных полномочий в области национальной безопасности и мер по борьбе с терроризмом в обычное право во многих государствах. В этом контексте разделительная черта между выполнением исключительных полномочий в области национальной безопасности и проведением обычных уголовных и гражданских процессов в некоторых государствах становится размытой, а защита прав человека становится все более обременительной и трудной для выполнения задачей. Трудности включают продление сроков, которые изначально устанавливались для правового обоснования принятия и применения национального законодательства в области безопасности и контртеррористических мер. В таких обстоятельствах мы замечаем возникновение постоянно действующих чрезвычайных положений, когда применение обычных правовых норм уступает место осуществлению широких исполнительных полномочий, распространению уголовного права на новые категории преступлений, доминированию военных учреждений, сил безопасности и разведывательных служб над полицейскими силами внутри государств, а также введению постоянных ограничений на широкий круг прав, начиная от права на свободу собраний и заканчивая правом на свободу ассоциаций. Все эти институциональные методы серьезно затрудняют обеспечение эффективной защиты прав человека. Кроме того, продление сроков полномочий в области национальной безопасности может, в частности, негативно сказаться на осуществлении уязвимыми группами и меньшинствами своих прав.

13. В международных нормах и стандартах в области прав человека уже давно признается, в частности, что в исключительных ситуациях войны или чрезвычайного положения государства могут отступать от соблюдения некоторых прав. В договорах по правам человека также признается законное введение ограничений в отношении прав, в том числе в целях обеспечения обществен-

ной безопасности. Вместе с тем отступления от прав должны быть исключением, а не правилом, о чем свидетельствуют десятилетия судебной практики в области прав человека и мнения государств, высказанные по вопросу о функциональных особенностях такого отступления и связанных с этим требованиями¹.

14. Ограничения прав вводятся не на постоянной основе и не являются абсолютными; они всегда должны быть законными, пропорциональными и необходимыми и не должны искажать суть того или иного права. В договорах в области прав человека содержится требование, согласно которому государства должны неизменно помнить о своей юридической ответственности за возвращение к нормальному правовому режиму в рамках юридически установленного периода времени. В целом, а также в соответствии с позицией Комитета по правам человека Организации Объединенных Наций, как это предусмотрено в замечании общего порядка № 29, Специальный докладчик вновь заявляет, что, если одна и та же цель может быть достигнута с помощью обычной законодательной или административной процедуры, а не за счет исключительных правовых норм, то для решения возникнувших проблем государства не должны прибегать к исключительным полномочиям в области национальной безопасности и без надобности отступать от обязательств по защите прав и свобод, а должны выполнять полномочия, предусмотренные в обычной правовой системе². Позирование на публике и поспешное принятие нового законодательства или административных мер для того, чтобы создать впечатление охраны общественной безопасности, не должны наносить ущерб осуществлению прав человека.

15. Временные механизмы имеют тенденцию со временем укореняться, превращаясь, таким образом, в нормальный и обыденный атрибут жизни. Срок действия ограниченного по времени чрезвычайного законодательства часто подлежит дальнейшему продлению и возобновлению. Специальный докладчик выражает обеспокоенность по поводу практики, в соответствии с которой законодательные или административные акты, которые изначально были приняты в качестве временных чрезвычайных или антитеррористических мер, впоследствии были преобразованы в постоянно действующее законодательство. Специальный докладчик напоминает, что, как показывает практика, чем дольше национальное законодательство в области безопасности — в более широком смысле слова — остается в своде законов, тем выше вероятность того, что чрезвычайные полномочия, представленные в распоряжение правительствам в

¹ См. например, Европейский суд по правам человека, Лоулесс против Ирландии, № 3, постановление от 1 июля 1961 года, жалоба № 332/57, см. A/36/40, приложение VII; см. также Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, ежеквартальник по правам человека (*Human Rights Quarterly*), том 7, № 1, переиздан в феврале 1985 года; см. также Межамериканский суд по правам человека, OEA/Ser.L/V/II.116. Кроме того, Специальный докладчик отмечает, что практика отступления государств от исполнения своих обязательств по договорам в области прав человека также, как представляется, временно прекратилась. Все более частое применение обычного законодательства для расширения полномочий и практики в области национальной безопасности, а также явное нежелание прибегать к отступлению от положений договоров в области прав человека приводят к сокращению числа случаев отступления на практике, несмотря на масштабное использование государствами после терактов 11 сентября полномочий, вступающих в силу в чрезвычайных ситуациях и связанных с обеспечением национальной безопасности.

² См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 29 (2001) об отступлении от положений Пакта во время чрезвычайных ситуаций, статья 4, п. 1, в котором говорится, что «восстановление нормальных условий, когда может быть вновь обеспечено всестороннее соблюдение положений Пакта, должно быть главной целью государства-участника, отступающего от своих обязательств по Пакту».

соответствии с таким законодательством, станут частью обычной, нормальной правовой системы³. Соответствующие последствия для осуществления прав человека являются весьма значительными и подрывают способность государств поддерживать эффективные контртеррористические инициативы, в рамках которых соблюдаются права человека. Опасность такой практики была выявлена в Глобальной контртеррористической стратегии, в которой права человека явно находятся в центре борьбы с терроризмом и в которой четко отмечается, что меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, должны соответствовать нормам международного права в области прав человека (см. резолюцию 60/288 Генеральной Ассамблеи, приложение). Несмотря на то что Глобальная стратегия была разработана и принята самими государствами, она, к сожалению, по-прежнему по большей части обделена вниманием. Чрезвычайные режимы должны становиться нормой только в том случае, если они необходимы и соразмерны нависшей угрозе.

16. Специальный докладчик подчеркивает тот факт, что поведение правительства во время кризиса создает прецедент как для будущих чрезвычайных ситуаций, так и для ситуаций «нормализации» обстановки. Существует серьезная опасность того, что в тех случаях, когда происходит расширение полномочий в области национальной безопасности, главным образом, в условиях постоянного наращивания полномочий, правительство будет рассматривать в качестве отправной точки чрезвычайные полномочия и власть, которые ему предоставлялись и которые проявлялись в ходе предыдущих чрезвычайных ситуаций, вместо того, чтобы судить о возникающих в связи с новыми трудностями потребностях на основе трезвой оценки способности обычных правовых процедур справиться с этими трудностями. Как и в случае с привыканием к лекарству, дозу которого необходимо постепенно увеличивать, чтобы чувствовать себя не хуже, чем раньше, наблюдается привыкание к исполнению полномочий в области национальной безопасности: может сложиться впечатление о том, что всякий раз для борьбы с надвигающимися кризисами требуются новые и более мощные полномочия. В свою очередь, новые чрезвычайные меры по борьбе с терроризмом повышают степень легитимности и уважения постфактум, а также создают ощущение нормализации жизни по сравнению с менее жесткими мерами, которые принимались в условиях чрезвычайной ситуации раньше. Меры, которые в прошлом считались исключительными и чрезвычайными, могут считаться в свете более современных и более широких полномочий в области борьбы с терроризмом нормальными, обычными и ничем не примечательными. В этом контексте также оказывается очень сложным соблюдать на практике принципы, закрепленные в Глобальной контртеррористической стратегии, а именно то, что уважение всех прав человека для всех и верховенства права является фундаментальной основой борьбы с терроризмом и имеет важнейшее значение для всех компонентов стратегии (там же, раздел IV). Кроме того, важно убедительным образом продемонстрировать то, что с точки зрения общественной безопасности результаты, достигнутые при помощи исключительных или чрезвычайных мер за счет размывания основополагающих прав и свобод, не могли быть достигнуты никаким другим способом (например, путем применения действующего законодательства).

17. Специальный докладчик будет также уделять особое внимание использованию рассчитанного на чрезвычайные ситуации и борьбу с терроризмом законодательства в целях, отличных от тех, для достижения которых оно было изначально принято. Феномен «привыкания» в контексте долгосрочных мер по

³ См. E/CN.4/Sub.2/1982/15; см. также Subrata Roy Chowdhury, *Rule of Law in a State of Emergency: The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, vol. 4 (London, : Pinter Publishers., 1989).

борьбе с терроризмом может также успокоить общество, критически настроенное по отношению к чрезвычайным режимам. Поддержание рационального и критического обсуждения вопроса о необходимости и применении мер по борьбе с терроризмом в любом обществе сопряжено с понятными сложностями, причем чувствуется связанное с этим скептическое отношение к тем, кто выражает обеспокоенность по поводу нормализации чрезвычайных полномочий, которые заметным образом сказываются на жизнестойкости и потенциале гражданского общества.

18. Признавая реальное и меняющееся давление, оказываемое на государства в результате террористических актов и деятельности террористических организаций, Специальный докладчик подтверждает главенствующую роль соблюдения универсальных норм в области прав человека в условиях борьбы с терроризмом и устранения способствующих распространению терроризма условий. Защита прав человека является неотъемлемым элементом любой долгосрочной глобальной стратегии по предотвращению терроризма, защите от него и его регулированию. Хотя давление, которое оказывается на государства с тем, чтобы они обеспечивали безопасность, реально, долгосрочная и устойчивая безопасность может быть обеспечена только тогда, когда права человека станут центральным элементом во всех аспектах глобальной борьбы с терроризмом.

В. Ясность во взаимодействии правовых режимов в условиях борьбы с терроризмом

19. После событий 11 сентября расширение институциональных и правовых рамок, политики и практики в области борьбы с терроризмом приобрело масштабный характер. Изменения в нормативной базе были частично обусловлены необходимостью сокращения пробелов в законодательстве, касающемся глобальной борьбы с терроризмом. Контртеррористический комитет Организации Объединенных Наций был учрежден во исполнение резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности и закреплен Советом в его резолюции 1624 (2005). Совершенно очевидно, что имплементационный потенциал Комитета был задействован Исполнительным директором Контртеррористического комитета.

20. Что касается хронологической последовательности, то в 2005 году Генеральный секретарь учредил Целевую группу по осуществлению контртеррористических мероприятий, которую Генеральная Ассамблея одобрила в рамках вышеупомянутой Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, принятой государствами на основе консенсуса в 2006 году⁴. Целевая группа вела свою важную работу в рамках рабочих групп и проектов по борьбе с терроризмом. Совсем недавно Ассамблея в своей резолюции 71/291 от 15 июня 2017 года учредила Контртеррористическое управление Секретариата (см. также A/71/858). Все эти органы выполняют множество необходимых нормативных функций.

21. Кроме того, Специальный докладчик подчеркивает, что за последние 16 лет в результате осуществления этими многочисленными органами парал-

⁴ В плане действий, содержащемся в приложении к данной Стратегии, государства-члены постановили принять конкретные меры по борьбе с терроризмом с целью а) устранять условия, способствующие распространению терроризма, б) предупреждать терроризм и бороться с ним, в) укреплять потенциал государств по предотвращению терроризма и борьбе с ним и усиливать роль системы Организации Объединенных Наций в этой связи и д) обеспечивать уважение прав человека для всех и верховенство права в качестве фундаментальной основы борьбы с терроризмом.

тельной деятельности был сформирован серьезный нормотворческий потенциал. Органы Организации Объединенных Наций стремятся реагировать на постоянно преобразующийся террористический «ландшафт» при помощи достаточно развитого нормативного потенциала по устранению новых вызовов и угроз. Вместе с тем наблюдатели могут согласиться с тем, что темпы реагирования нередко превышают потенциал всестороннего рассмотрения общих последствий последовательной разработки норм для защиты и поощрения прав человека. В то же время темпы разработки новых норм в сфере борьбы с терроризмом создают реальные проблемы, связанные с фрагментацией и неэффективностью норм.

22. По мнению Специального докладчика, масштабы нормотворческой деятельности недооцениваются. В частности, Специальный докладчик выражает обеспокоенность недостатком внимания, которое уделяется соответствию широкого диапазона норм по борьбе с терроризмом в рамках многочисленных и новых сфер как в конкретной стране, так и на глобальном уровне существующим в то же время правозащитным стандартам. Разработка новых контртеррористических стандартов, правил и методов на основе резолюций Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи, рекомендаций для государств, целевых групп и технической помощи повлекла за собой создание объемного свода новых норм, который может быть охарактеризован как международный контртеррористический режим, чье всестороннее взаимоотношение и взаимодействие с другими правовыми нормотворческими режимами, в частности международным правом в сфере прав человека и международным гуманитарным правом, не до конца изучено и требует сопоставления и должного рассмотрения в целях их применения.

23. Вместе с расширением нормотворческого процесса в самой системе Организации Объединенных Наций этот процесс не стоит на месте и в региональных регулирующих органах. Например, в 2005 году Совет Европы принял Конвенцию о предупреждении терроризма, сопровождаемую Руководящими принципами в отношении прав человека и борьбы с терроризмом, которые были приняты Комитетом министров Совета Европы. Европейский союз принял директиву 2017/541 Европейского парламента и Совета от 15 марта 2017 года о борьбе с терроризмом⁵. Другие региональные системы также принимают заметное участие в нормотворческой деятельности в сфере борьбы с терроризмом⁶. Одним словом, начиная с 2001 года мы отмечаем резкое увеличение объема правовых норм в сфере борьбы с терроризмом, противодействия воинствующему экстремизму и — в последнее время — предупреждения насилия

⁵ Директива заменяет собой Рамочное решение Совета 2002/475/JHA (*Официальный журнал европейских сообществ*, № L 164, июнь 2002 года) и вносит поправки в решение Совета 2005/671/JHA («Директива») (там же, № L 253, сентябрь 2005 года). Она была принята в ответ на увеличение числа случаев террористических нападений на территории государств-членов. Рамочное решение Совета 2002/475/JHA ранее служило в качестве первичного законодательного акта по контртеррористическим инициативам Европейского союза. В Директиве содержится призыв к государствам-членам ввести уголовную ответственность за совершение определенных деяний, которые могут рассматриваться как террористические акты в том случае, если они совершаются при соответствующем намерении, а также дается толкование преступлений, связанных с террористической деятельностью. Кроме того, в ней рассматриваются существующие механизмы поддержки, применяемые для оказания помощи жертвам терроризма.

⁶ Например, Межамериканская конвенция против терроризма, принятая 2 июня 2002 года, AG/RES. 1840 (XXXII-O/02); Конвенция Организации африканского единства о предотвращении терроризма и борьбе с ним, принятая 14 июля 1999 года, вступила в силу 6 декабря 2002 года, а дополнительный протокол был принят на третьей очередной сессии Африканского союза в июле 2004 года.

на самых различных уровнях правоспособности — глобальном, региональном, национальном и субнациональном⁷.

24. Специальный докладчик подтверждает необходимость достижения более глубокого понимания взаимоотношений и взаимосвязи между этими органами, занимающимися разработкой правовых и административных норм. Сопоставление взаимосвязанных и пересекающихся правовых режимов в области борьбы с терроризмом — это не абстрактное, а необходимое мероприятие для того, чтобы сформировать целостное понимание правовых обязательств и обязанностей государств в области борьбы с терроризмом и выявить дублирующие, противоречивые и неэффективные функции.

25. Вместе с тем для Специального докладчика еще более важно детально и наглядно представлять весь объем контртеррористических норм, с тем чтобы лучше выполнять и понимать весь спектр обязательств государств в области прав человека. На фоне разрастающегося числа норм меры по защите прав человека подвергаются реальному риску оказаться сброшенными со счетов или незаметными на фоне появления множества новых международных норм, правил и обязательств. Кроме того, отсутствует ясность относительно конкретных взаимоотношений между различными органами, занимающимися разработкой правовых норм, включая вопрос о применении *lex specialis*, проведении различия между допускающими и не допускающими отступления правами в применении этих норм, а также о том, учитываются ли в ходе разработки этих норм существующие в государствах обязательства в области прав человека.

26. Специальный докладчик также выражает обеспокоенность по поводу отсутствия ясности относительно сферы охвата и применения норм в области прав человека в условиях борьбы с терроризмом в контексте сложных ситуаций внутреннего вооруженного конфликта, конфликта малой интенсивности и постконфликтных ситуаций. Хотя Специальный докладчик подтверждает, что ее роль заключается исключительно в защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, она признает, что ситуации конфликта сопряжены с особыми нормативными трудностями в деле осуществления прав человека, в частности в тех случаях, когда государства принимают новые толкования или продлевают срок действия определенных норм в рамках применения международного гуманитарного права. Специальный докладчик выражает обеспокоенность по поводу того, что сложный характер взаимосвязи между разработкой новых режимов по борьбе с терроризмом и расширенным толкованием норм международного гуманитарного права может подорвать выполнение основополагающих договорных обязательств в области прав человека. Этой области государственной практики Специальный докладчик будет уделять пристальное внимание.

С. Учет гендерной проблематики при выполнении мандата

27. Специальный докладчик глубоко привержена всеобъемлющему учету последовательного и значимого гендерного анализа во всех аспектах своего мандата. В контексте терроризма, как правило, различий между женщинами и мужчинами нет. Жертвами терроризма и теми, кто сталкивается с вредоносными последствиями террористических актов или политики и практики борьбы с терроризмом, могут быть как женщины, так и мужчины.

⁷ См. например, участники Сообщества по вопросам развития стран юга Африки разработали региональную контртеррористическую стратегию, которая была одобрена Сообществом в ходе его 35-го саммита, прошедшего 18 августа 2015 года.

28. Тем не менее, до сравнительно недавнего времени женщины по большей части не участвовали в обсуждениях вопросов терроризма и борьбы с ним. В принятой Советом Безопасности резолюции 2242 (2015) представлены некоторые средства для устранения этого дисбаланса. В этой резолюции четко подчеркивается роль женщин в борьбе с насильственным экстремизмом и рассматриваются последствия распространения экстремизма для жизни женщин и — в более широком плане — для их безопасности, передвижения, образования, экономической деятельности и возможностей⁸. В более широком контексте повестка дня по вопросу о женщинах, мире и безопасности направлена на то, чтобы подчеркнуть роль и серьезность конфликтов и проблем в области безопасности, с которыми сталкиваются женщины, она приветствуется многими государствами, считающими ее разработку одной из важных мер в контексте мира и безопасности.

29. Тем не менее, остается фактом то, что в тех случаях, когда женщины попадают в поле зрения в контексте терроризма и политики по борьбе с терроризмом, они, как правило, выступают в качестве жен, дочерей, сестер и матерей исполнителей террористических актов или архетипа жертв бессмысленных террористических актов, последствия которых для наиболее уязвимых слоев населения (женщин) подчеркивают неприемлемость выбора террористами мишени для своих актов. Женщины играют второстепенную роль в обсуждениях, в ходе которых ведется согласование толкований безопасности, а также находятся на периферии той институциональной структуры, в которой стратегии в области безопасности осуществляются в качестве политических и законодательных мер. Акты террора и насилия, совершаемые женщинами, в основном остаются без внимания, хотя они и становятся все более заметными, в том числе тогда, когда женщины выступают в качестве террористок-смертниц и играют руководящую роль в террористических организациях⁹. Важно также отметить, что толкование терроризма по-прежнему в большой степени обусловлено гендерными признаками, причем преднамеренные акты сексуального насилия, предпринимаемые террористическими организациями в качестве одного из ме-

⁸ См. резолюцию 2242 (2015) Совета Безопасности, п.11, 12, 13 и 15. В частности, в пункте 13 Совет уделяет особое внимание возможностям для привлечения женщин и «настоятельно призывает государства-члены и систему Организации Объединенных Наций обеспечивать участие и руководящую роль женщин и женских организаций в разработке стратегий борьбы с терроризмом и насильственным экстремизмом, который может способствовать терроризму, включая борьбу с подстрекательством к совершению террористических актов, подготовку контрпропагандистских материалов и других соответствующих мероприятий и укрепление их способности эффективно проводить такую работу, а также устранять, в том числе на основе расширения прав и возможностей женщин, молодежи, религиозных и культурных лидеров, условия, благоприятствующие распространению терроризма и насильственного экстремизма, который может способствовать терроризму, в соответствии с Глобальной контртеррористической стратегией Организации Объединенных Наций».

⁹ Например, об использовании «Боко харам» террористок-смертниц см. Jason Warner and Hilary Matfess, “Exploding stereotypes: the unexpected operational and demographic characteristics of Boko Haram’s suicide bombers” (Combating Terrorism Centre at West Point, 2017). Согласно выводам авторов, с 11 апреля 2011 года по 30 июня 2017 года движение «Боко харам» направило в 247 разных точек 434 смертника в рамках 238 нападений террористов-смертников. По крайней мере 56 процентов из них составляли женщины, и было выявлено, что по меньшей мере 81 смертница была детского или подросткового возраста. Что касается данных, собранных по всему миру, то в последних научных исследованиях (см. например, Jessica Davis, “Evolution of the global jihad: female suicide bombers in Iraq, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 36, No. 4 (2013)) сообщается, что из 256 зарегистрированных нападений, совершенных женщинами в период с 1968 по 2012 годы, 157 были совершены террористками-смертницами с применением взрывных устройств.

тодов и средств ведения террористической деятельности, не признаются в национальном законодательстве. На практике это означает, что такие жертвы терроризма остаются без внимания и подвергаются стигматизации и маргинализации, а также оказываются за пределами системы возмещения и оказания поддержки, которая, как признается, имеет жизненно важное значение для жертв терроризма¹⁰.

30. Несмотря на то что Совет Безопасности в своей резолюции [2242 \(2015\)](#) просил Контртеррористический комитет и Исполнительный директорат Контртеррористического комитета учитывать гендерный фактор в качестве сквозного вопроса во всех направлениях деятельности, осуществляемой в рамках их мандатов, интеграция женщин в работу по планированию в области национальной безопасности, приоритизации и осуществлению по-прежнему носит крайне фрагментарный характер и на национальном, и на международном уровне¹¹. Вместе с тем эти недостатки уже стали предметом рассмотрения, в том числе в рамках Плана действий Генерального секретаря по предупреждению воинствующего экстремизма и Рабочей группы по борьбе с радикализмом и экстремизмом, ведущими к терроризму, в которых особое внимание уделяется, в частности, важности учета гендерных аспектов в контексте воинствующего экстремизма, в том числе роли женщин в предотвращении террористической деятельности, укреплению потенциала женских организаций гражданского общества для того, чтобы они могли препятствовать воинствующему экстремизму, и выделению средств для расширения прав и возможностей женщин в качестве одной из составляющих более масштабных экономических, социальных и политических реформ в маргинальных общинах, в которых существует риск формирования террористов¹². Отмечая отсутствие непрерывного учета этих аспектов, Специальный докладчик будет последовательно решать связанные с этим вопросы в ходе выполнения своего мандата, в том числе в ходе поездок в страны.

31. Вместе с тем повышенное внимание роли женщин является лишь одним из аспектов учета гендерной проблематики в работе мандатария. В дополнение

¹⁰ Совет Безопасности недвусмысленно осуждает использование сексуального насилия, ранние и принудительные браки, изнасилование, сексуальное рабство и более активное использование девочек в качестве террористок-смертниц такими организациями, как «Боко харам». См., например, резолюцию [2349 \(2017\)](#) Совета Безопасности. См. также [S/2017/249](#).

¹¹ В частности, в пункте 11 Совет Безопасности «призывает государства-члены и Организацию Объединенных Наций более тесно увязывать пункты их повестки дня, касающиеся женщин, мира и безопасности, борьбы с терроризмом и насильственным экстремизмом, который может способствовать терроризму, просит Контртеррористический комитет (КТК) и Исполнительный директорат Контртеррористического комитета (ИДКТК) учитывать гендерный фактор в качестве сквозного вопроса во всей своей деятельности, осуществляемой в рамках их соответствующих мандатов, в том числе в конкретных страновых оценках и докладах, рекомендациях в адрес государств-членов, деятельности по оказанию технической помощи государствам-членам и при проведении брифингов для Совета, рекомендует КТК и ИДКТК продолжать проводить консультации с женщинами и женскими организациями, чтобы использовать получаемую от них информацию в своей работе, и рекомендует далее Целевой группе по осуществлению контртеррористических мероприятий применять такой же подход при осуществлении деятельности в рамках своего мандата».

¹² Отмечая несоответствие по сравнению с более ранней работой, см. например, Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий, первый доклад Рабочей группы по борьбе с радикализмом и экстремизмом, ведущими к терроризму: Перечень государственных программ (2006), в котором нет прямого упоминания женщин и девочек, а также более недавние усилия межучрежденческих рабочих групп Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий, в том числе экспертов Структуры «ООН-Женщины» и специалистов по гендерным вопросам.

к более широкому учету потенциала и опыта женщин в основной деятельности по борьбе с терроризмом также необходимо обращать постоянное внимание на роль мужчин, чтобы обеспечить всеобъемлющий учет гендерной проблематики в области терроризма и борьбы с терроризмом. В обсуждениях вопросов национальной безопасности основное внимание уделяется субъектам мужского пола, в результате чего «причины» терроризма часто увязываются именно с мужчинами в условиях недостаточного внимания к гендерному контексту, практике и взаимосвязи, которые обеспечивают глубокое понимание условий, способствующих распространению терроризма и укореняющих его. Например, в контексте противодействия воинствующему экстремизму наступает все более широкое осознание того, что вербовка в террористические организации проводится на основе идей мужского самосознания и власти, включая беспрепятственный доступ к женщинам в связи с институционально закрепленным гендерным неравенством и подчиненным положением женщин. Чтобы эффективно предотвращать воинствующий экстремизм, невозможно обходить вниманием типичные мужские ценности, которые привлекают мужчин за счет определенной формы мужского самосознания и власти.

32. Специальный докладчик отмечает, что в усилиях по углублению понимания терроризма, террористических организаций и антитеррористических мер отсутствует как категория анализа концепция мужского начала, мужских ценностей и мужских черт характера и поведения. Для того чтобы в полной мере учесть гендерную проблематику в деятельности по исполнению мандата, необходимой частью работы Специального докладчика должно стать внимание к гендерной идентичности, практике и гендерному порядку в контексте терроризма и борьбы с ним. В этой связи Специальный докладчик будет уделять повышенное внимание передовой практике, которая уже сложилась в рамках архитектуры Организации Объединенных Наций, обеспечивая более целостное понимание важности гендерной проблематики для борьбы с воинствующим экстремизмом и противодействия ему с упором на то, почему и каким образом определенные мужские ценности сильно взаимосвязаны с радикализацией и готовностью к мобилизации сил для актов насилия, а также каким оптимальным образом учитывать это при разработке программ и рассмотрении способов предотвращения терроризма.

D. Защита и расширение роли гражданского пространства и гражданского общества в контексте борьбы с терроризмом

33. Основываясь на работе своего предшественника, Специальный докладчик подчеркивает важность создания здорового, неоднородного и обеспеченного достаточными ресурсами гражданского общества в любой стране, особенно в странах, находящихся под угрозой терроризма и напрямую сталкивающихся с ним. Как отметила Генеральная Ассамблея в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, действенные меры по борьбе с терроризмом и защита прав человека являются целями, которые не противоречат, а дополняют и взаимно подкрепляют друг друга. В деле поощрения и защиты прав человека в любом обществе гражданское общество представляет собой важную и крайне необходимую инфраструктуру. Оно может заложить основу для разработки более эффективных превентивных стратегий, касающихся устранения как соблазна участвовать в террористической деятельности, так и привлекательности радикального или воинствующего экстремизма. Специальный докладчик подтверждает важное значение гражданского пространства, участия общественности и крайне необходимое задействование гражданского общества в качестве неотъемлемой части правозащитного подхода.

да к борьбе с терроризмом. Значимость права на свободу ассоциации, собраний и выражения мнений является ключевым элементом системы договоров в области прав человека. Эти права имеют непреходящую ценность, а также обеспечивают функционирование обществ, в которых поощряется достоинство и равенство каждого человека. Специальный докладчик отмечает то внимание, которое она уделяет необоснованным ограничениям в отношении гражданского общества, которые вводятся во имя безопасности и борьбы с терроризмом. В ходе выполнения своего мандата она будет и далее всесторонне взаимодействовать с правительствами и гражданским обществом.

V. ВЫВОДЫ

34. В заключение настоящего предварительного первого доклада Специальный докладчик признает, что ее мандат начинается в очень важный момент на фоне призывов к проведению безотлагательных институциональных реформ и инициатив Генерального секретаря по всеобъемлющему реформированию контртеррористической стратегии и архитектуры Организации.

35. Как отметил предыдущий мандатарий в своем заключительном докладе, мандат Специального докладчика является единственным мандатом в Организации Объединенных Наций, который недвусмысленным и исключительным образом направлен на защиту и поощрение прав человека в контексте борьбы с терроризмом. Комиссия по правам человека учредила этот мандат в своей резолюции [2005/80](#). Затем он был предоставлен Совету по правам человека, а в 2016 году срок его действия был продлен на основании резолюции [31/3](#) Совета еще на три года. С учетом широты мандата и обязанностей по рассмотрению всех прав человека, которые могут оказаться ущемленными в результате принятия мер по борьбе с терроризмом, его источники и потенциал являются довольно незначительными с институциональной точки зрения. Ограничения институционального потенциала мандата были подробно изложены ее предшественником, поэтому Специальный докладчик не будет возвращаться к ним сейчас. Вместе с тем принятие, определение приоритетности и ресурсное обеспечение комплексной правозащитной инфраструктуры в борьбе с терроризмом является одной из важнейших задач усилий по реорганизации. В заключение Специальный докладчик подчеркивает, что она с нетерпением ждет выполнения предстоящей работы, в частности, постоянного участия в проведении в жизнь институциональных изменений, которые вытекают из общей решимости укрепить потенциал Организации Объединенных Наций в целях поощрения прав человека в качестве неотъемлемого элемента коллективной и индивидуальной безопасности.