



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
3 September 2020
Russian
Original: English

Семьдесят пятая сессия

Пункт 72 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

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

Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Финнуалы Ни Илан, представленный в соответствии с резолюцией 72/180 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 40/16 Совета по правам человека.

* [A/75/150](#).

** Настоящий доклад был представлен позже установленного срока в связи с необходимостью проведения консультаций с государствами-членами и другими соответствующими заинтересованными сторонами.



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

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Финнуалы Ни Илан рассматривает взаимосвязь между международным правом прав человека и международным гуманитарным правом в условиях борьбы с терроризмом. Она подтверждает взаимозависимость и пересекаемость этих двух правовых режимов, особенно отчетливо проявляющиеся в условиях борьбы с терроризмом. Она отмечает последовательные и недвусмысленные заявления Совета Безопасности и других органов о том, что любые меры по борьбе с терроризмом должны всегда и в полной мере соответствовать, в частности, основополагающим нормам международного права прав человека, международного гуманитарного права и беженского права. Исходя из этого, Специальный докладчик выносит рекомендации, изложенные в докладе. Она отмечает, что контртеррористические операции и меры часто осуществляются в условиях немеждународных вооруженных конфликтов, в которых применимо международное гуманитарное право и в которых участвуют негосударственные вооруженные группы, в том числе субъекты, включенные в перечень террористов Организацией Объединенных Наций и подпадающие под ее режим адресных санкций, или субъекты, занесенные в региональные и национальные перечни террористов.

Специальный докладчик вновь выражает обеспокоенность тем, что не уделяется достаточно внимания взаимосвязи международного гуманитарного права и норм и стандартов, относящихся к борьбе с терроризмом, и это приводит к вызывающему тревогу смешению этих двух областей права. Она также глубоко обеспокоена тем, что такое смешение ведет к ослаблению защиты прав человека в условиях нестабильности, во время конфликтов и в постконфликтный период. Она выносит рекомендации по предотвращению такого ослабления, которое не отвечает интересам правосудия и безопасности. Она подчеркивает, что, если в ходе борьбы с терроризмом нормы международного гуманитарного права и международного права прав человека не учитываются должным образом, то не обеспечивается защита наиболее уязвимых людей, в том числе людей, лишенных свободы, людей с инвалидностью, пожилых людей, людей, нуждающихся в медицинском уходе, женщин и детей. Она излагает издержки, вызванные отказом систематически освобождать от санкций по гуманитарным соображениям такую деятельность, которая носит гуманитарный и беспристрастный характер и абсолютно необходима для защиты наиболее уязвимых людей в обществе. Она выносит конкретные рекомендации по усилению надлежащих процессуальных гарантий, применяемых в режимах санкций, в целях обеспечения оптимального применения конвергентных судебных гарантий в рамках обоих правовых режимов. Она рассматривает вопрос о применении принципа равенства в рамках обоих правовых режимов и в отношении иностранных боевиков-террористов, а также в других сферах регулирования, предлагая государствам четкие разъяснения насчет того, что требуется на практике для соблюдения этого принципа. Она высоко оценивает работу гуманитарных организаций, в том числе вклад, который многие из них вносят в качестве гарантов и посредников гражданского диалога во многих наиболее нестабильных и конфликтных районах мира. Она осуждает нападки на репутацию этих организаций и попытки ограничить их

независимость и оперативный потенциал, совершаемые государствами прямо или косвенно посредством контртеррористической риторики или регулирования, и подчеркивает, что эти организации крайне важны для защиты человечности и достоинства наиболее уязвимых, а значит, и для урегулирования конфликтов.

I. Введение

1. Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Финнуалы Ни Илан, представляемый в соответствии с резолюцией 72/180 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 40/16 Совета по правам человека. В докладе она анализирует взаимосвязь между правами человека и международным гуманитарным правом в условиях борьбы с терроризмом, уделяя особое внимание методам борьбы с терроризмом, которые не согласуются с этими правовыми режимами или подрывают целостность основных прав, обязанностей и мер защиты, предусмотренных этими правовыми режимами.
2. Ниже приводится доклад о работе, проделанной Специальным докладчиком во исполнение ее мандата в период после представления ее предыдущего доклада Генеральной Ассамблее.

II. Деятельность Специального докладчика

3. Специальный докладчик плодотворно провела год, налаживая непрерывный диалог с государствами по вопросам защиты и поощрения прав человека. В марте 2020 года она представила Совету по правам человека доклад о своей продуктивной поездке в Казахстан. Она отметила позитивную руководящую роль Казахстана в обеспечении возвращения более его 500 граждан, в основном женщин и детей, с северо-востока Сирийской Арабской Республики (см. ее рекомендации в [A/HRC/43/46/Add.1](#), пункты 60–61). Она приняла приглашение посетить Мальдивские Острова, но поездка была отложена из-за пандемии коронавирусной болезни (COVID-19). Она посетила с рабочим визитом в январе Европейский союз и высоко оценивает продолжающийся диалог с его учреждениями.
4. В своем тематическом докладе о воздействии политики и практики, направленных на предупреждение насильственного экстремизма и борьбу с ним, на права человека ([A/HRC/43/46](#)), Специальный докладчик признала социальные и политические императивы борьбы с насильственным экстремизмом, но подчеркнула, что в долгосрочной перспективе успех в деле предупреждения насилия будет определяться исключительно политикой, направленной на утверждение прав и их осуществление. Она подчеркнула отсутствие прочной научной основы нынешней политики и практики и полное отсутствие правозащитных мониторинга и оценки, в том числе со стороны учреждений Организации Объединенных Наций.
5. Специальный докладчик включила в число приоритетных задач оказание государствам технической помощи и вынесение им рекомендаций в отношении законодательства о борьбе с терроризмом¹. За минувший год она представила анализ законов и поправок к ним Египту, Индии, Камбодже, Китаю, Кыргызстану, Перу, Соединенному Королевству Великобритании и Северной Ирландии, Турции, Филиппинам, Франции и Швейцарии.
6. Специальный докладчик входит в число субъектов, подписавших Глобальный договор Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности, и активно участвует в работе его рабочих групп. В феврале она участвовала в состоявшейся в Вене региональной конференции высокого уровня на тему «Иностранные боевики-террористы: решение текущих

¹ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/LegislationPolicy.aspx.

проблем». Она также выступала на мероприятиях в рамках Недели борьбы с терроризмом, проводившейся в онлайн-режиме с 6 по 10 июля.

7. В июле Специальный докладчик опубликовала исследование о последствиях использования биометрических инструментов и данных в области борьбы с терроризмом для прав человека²; планируется проведение консультаций с участием многочисленных заинтересованных сторон. Она подготовила проект принципов составления контрольных списков в соответствии с нормами прав человека, предназначенный, в частности для совместной инициативы Глобального контртеррористического форума, направленной на разработку руководства по составлению контрольных списков³.

8. Специальный докладчик продолжала взаимодействовать с неправительственными организациями (НПО), правозащитниками и гражданским обществом. Были проведены встречи в Белфасте (Соединенное Королевство), Брюсселе, Вашингтоне, Дублине, Женеве, Миннеаполисе (Соединенные Штаты Америки), Нью-Йорке и Париже. Во время пандемии COVID-19 Специальный докладчик преимущественно проводила виртуальные совещания с НПО, в том числе с работающими в Турции и на Филиппинах. Она участвовала в совещании высокого уровня по глобальной борьбе с терроризмом и правам человека, проведенном виртуально 11 июня одиннадцатую НПО⁴. Она регулярно встречалась с жертвами терроризма и представляющими их организациями и тесно сотрудничала с женскими организациями, которые занимаются вопросами негативных последствий методов, применяемых в борьбе с терроризмом, для женщин и девочек. Она также регулярно встречалась с представителями гуманитарных организаций и по-прежнему глубоко обеспокоена проблемами, с которыми сталкиваются организации гражданского общества в своей повседневной работе из-за неблагоприятного и злонамеренного применения законов о борьбе с терроризмом и экстремизмом.

9. Она выпустила множество заявлений, в том числе совместных, о применении законодательства о национальной безопасности и борьбе с терроризмом против организаций гражданского общества. Она представила консультативные заключения Апелляционному суду Англии и Уэльса (по делу Шамимы Бегум) и Европейскому суду по правам человека (по делу *Мохаммад и Мохаммад против Румынии*)⁵.

10. Специальный докладчик поддерживает постоянные и конструктивные рабочие отношения с Контртеррористическим управлением и Исполнительным директором Контртеррористического комитета. Она продолжала конструктивное взаимодействие с Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег и взаимодействовала с Глобальным контртеррористическим форумом, Глобальным интернет-форумом по противодействию терроризму, инициативой «Технологии против терроризма», Европейской внешнеполитической службой и Специальным представителем Европейского союза по правам человека.

² Krisztina Huszti-Orbán and Fionnuala Ní Aoláin, “Use of biometric data to identify terrorists: best practice or risky business?”, 2020.

³ URL: www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Research-papers-and-Inputs.aspx.

⁴ Yasmine Ahmed, “United Nations ‘Counter-Terrorism Week’ misses the mark in marginalizing civil society”, July 2020.

⁵ Европейский суд по правам человека, Первая секция, *Mikolaj Pietrzak v. Poland*, заявление № 72038/17, и *Bychawska Siniarska and Others v. Poland*, заявление № 25237/18 (на рассмотрении).

III. Улучшение положения в области прав человека на основе позитивной взаимосвязи между правами человека и международным гуманитарным правом в условиях борьбы с терроризмом

11. При определении мандата Специального докладчика Комиссия по правам человека в своей резолюции 2005/80 отметила, что работа мандатария увязана с «обязательствами государств по международному праву, ... в частности по международному праву прав человека, беженскому и гуманитарному праву», и подтвердила в пункте 1 резолюции, что «государства должны обеспечивать, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, соответствовали их обязательствам по международному праву прав человека, беженскому и гуманитарному праву». Предыдущие мандатарии и нынешний мандатарий подтвердили неразрывную взаимосвязь права прав человека с другими сводами норм международного права, включая международное гуманитарное право. Все они уделяли особое внимание вопросу о том, каким образом договорное и обычное право, в частности международное уголовное право, нормы, регулирующие коллизионное право, дипломатические и консульские сношения и экстрадицию, и международное административное право, должны функционировать в целях усиления защиты личности в соответствии с международным правом и обеспечения оптимального с точки зрения прав человека взаимодействия норм международного права в вопросах регулирования борьбы с терроризмом. Эта позиция обусловлена постоянно растущим вниманием к функции международного права как механизма защиты основных прав человека. Настоящий доклад построен на рассмотрении значительного числа областей, где в условиях борьбы с терроризмом, которая должна вестись при соблюдении прав человека, применимы как определенные основополагающие нормы в области прав человека, так и определенные основополагающие нормы международного гуманитарного права.

12. Важность такого пересечения была отмечена Специальным докладчиком в ее докладе, представленном Генеральной Ассамблее на ее семьдесят третьей сессии (A/73/361), где она отметила, что контртеррористические меры часто принимаются в условиях вооруженных конфликтов, в которых применяется международное гуманитарное право. Об актуальности этой проблемы свидетельствует также большое количество вооруженных конфликтов немеждународного характера с участием негосударственных вооруженных групп, которые Организация Объединенных Наций относит к числу террористических и которые подпадают под действие ее режима адресных санкций или включаются в региональные и национальные санкционные списки террористов. То, что многие негосударственные субъекты часто прибегают к актам терроризма, вызывает законную обеспокоенность и закономерную реакцию со стороны государств и Организации Объединенных Наций, а отсутствие консенсуса о необходимости заключения всеобъемлющей многосторонней конвенции привело к расширению действующих и введению новых мер по борьбе с терроризмом⁶. На этом фоне Международный комитет Красного Креста (МККК) и другие заинтересованные стороны обоснованно предупреждают о том, что отсутствие внимания к вопросу о взаимосвязи между международным гуманитарным правом и нормами и стандартами, относящимися к борьбе с терроризмом, ведет к вызывающему тревогу смешению этих двух областей права⁷. Специальный докладчик глубоко

⁶ Международный комитет Красного Креста (МККК), «Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов» 32IC/15/11 (2015), стр. 28.

⁷ Там же.

обеспокоена тем, что в результате такого смешения ослабляется защита прав человека в условиях нестабильности, во время конфликтов и в постконфликтный период.

13. В связи с тенденциями к экспансионизму и секьюритизации наблюдается явная склонность рассматривать любые акты насилия и многие ненасильственные действия, совершаемые негосударственной вооруженной группой в международном вооруженном конфликте, как «террористические» по определению, без проведения оценки правомерности в соответствии с международным гуманитарным правом и рассмотрения правового и политического значения международных вооруженных конфликтов на территории государств. Такая практика тесно связана с экспансивным милитаризмом и раздуванием сектора безопасности, которые оправдываются антитеррористической риторикой и резолюциями Совета Безопасности⁸. Это сопровождается риторикой, в которой применяется ныне жестко критикуемая терминология «войны с терроризмом» и намеренно смешиваются вооруженные конфликты и терроризм, с тем чтобы ослабить применение норм как международного гуманитарного права, так и международного права прав человека. Термин «терроризм», который следует применять к наиболее серьезным и насильственным актам, определяемым международным правом, к сожалению, широко используется государствами для легитимизации целого ряда своих действий, причем в некоторых случаях, как представляется, именно для того, чтобы оправдать отказ от соблюдения защитных норм как международного гуманитарного права, так и международного права прав человека. Такие политические шаги имеют конкретные последствия для защиты индивидуальных и коллективных прав. Кроме того, скорость и масштабы разрастания контртеррористических учреждений и расширения контртеррористической нормативно-правовой базы на национальном и международном уровнях могут приводить к преднамеренному или непреднамеренному невыполнению государствами конкретных обязательств по обычному и договорному праву, вытекающих из применения права прав человека и международного гуманитарного права, и отвлекать внимание от них. Право прав человека и гуманитарное право расходятся в различных моментах как в контексте борьбы с терроризмом, так и в контексте вооруженных конфликтов. Однако эти отрасли права действуют — последовательно или параллельно — в целях обеспечения защиты людей и оптимального соблюдения прав личности, предусматривая обязанности государств (и негосударственных вооруженных групп в соответствии с международным гуманитарным правом) в самых сложных и напряженных ситуациях. Поэтому для уточнения отдельных сфер действия этих сводов права необходима их оптимизация. Подрыв одного свода правовых норм имеет существенные последствия для эффективности другого.

14. Хорошо известно, что право прав человека и гуманитарное право имеют разное происхождение, а их кодификация шла разными путями⁹. Однако со времени принятия Всеобщей декларации прав человека в 1948 году эти два правовых режима сближались и дублировали друг друга¹⁰. Это сближение было впервые подтверждено в 1968 году на состоявшейся в Тегеране Международной

⁸ Rémi Carayol, Florent Geel and Antonin Rabecq, *In Central Mali, Civilian Populations are Caught between Terrorism and Counter-Terrorism: Fact-Finding Mission Report* (Paris, International Federation for Human Rights, 2018).

⁹ Louise Doswald-Beck and Sylvain Vité, "International humanitarian law and human rights law", *International Review of the Red Cross*, vol. 33, No. 293 (1993).

¹⁰ Robert Kolb, "The relationship between international humanitarian law and human rights law: a brief history of the 1948 Universal Declaration of Human Rights and the 1949 Geneva Conventions", *International Review of the Red Cross*, vol. 38, No. 324 (1998), p. 409; и *Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949*, vol. II, sect. A (Berne, 1949), см. замечания Макса Петипьерра (Max Petitpierre), p. 536.

конференции по правам человека, где было отмечено всё более частое обращение к нормам гуманитарного права со стороны Организации Объединенных Наций при рассмотрении ею положения в области прав человека в некоторых странах в ходе тематических исследований¹¹. С тех пор влияние норм в области прав человека проявилось в кодификации, содержащейся в Дополнительном протоколе к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающемся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Дополнительный протокол I), и Дополнительном протоколе к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающемся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Дополнительный протокол II)¹², в разработке национальных военных уставов¹³ и в судебной практике национальных, региональных и специализированных уголовных трибуналов¹⁴.

15. Если не упрощать чрезмерно различия между международным гуманитарным правом и международным правом прав человека¹⁵, то можно сказать, что концептуальное и практическое совпадение этих правовых режимов проявляется в определении обязанностей и обязательств основных субъектов (в особенности обязательств государств в рамках обоих режимов), центральной роли защиты в качестве нормы и практики, конвергенции некоторых основополагающих запретов (таких как запреты пыток и произвольного задержания)¹⁶, общих формулировках основных судебных гарантий, криминализации нарушений, презумпции того, что оба режима обеспечивают достаточное нормативное содержание для того, чтобы никто не остался не охвачен правовыми нормами, и общей основополагающей норме недискриминации¹⁷. В своем комментарии к Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны (четвертая Женевская конвенция) Жан Пикте отмечает конкретные совпадения между предусматриваемыми Конвенцией мерами защиты, которые применимы к гражданским лицам в международных вооруженных конфликтах, и нормами о неотчуждаемости прав, общим порядком обращения с пользующимися защитой лицами, уголовно-процессуальными нормами, нормами о гражданской

¹¹ См. резолюцию XXIII о правах человека в период вооруженных конфликтов, принятую Международной конференцией по правам человека, Тегеран, 12 мая 1968 года (A/CONF.32/41, глава III).

¹² См., например, Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Дополнительный протокол I), ст. 54, п.1, о запрете вызывать голод среди гражданского населения.

¹³ Peter Rowe, *The Impact of Human Rights on Armed Forces* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005).

¹⁴ Это также проявляется в практике установления стандартов и мониторинга Совета по правам человека, договорных органов Организации Объединенных Наций, Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности.

¹⁵ Например, генеалогия норм, касающихся военной необходимости, принципа избирательности, чрезмерных повреждений и четких юридических различий. Marco Sassóli and Laura M. Olson, "The relationship between international humanitarian and human rights law where it matters: admissible killing and internment of fighters in non-international armed conflicts", *International Review of the Red Cross*, vol. 90, No. 871 (2008).

¹⁶ Общая статья 3 Женевских конвенций 1949 года; Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (четвертая Женевская конвенция), ст. 32; Международный пакт о гражданских и политических правах; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; см. также Andrea Bianchi, "Terrorism and armed conflict", *Leiden Journal of International Law*, vol. 24, No. 1 (March 2011).

¹⁷ Устав Организации Объединенных Наций; четвертая Женевская конвенция, ст. 27; база данных МККК по обычному международному гуманитарному праву, норма 88 о недискриминации.

правоспособности и средствами правовой защиты интернированных лиц¹⁸. Влияние норм права прав человека на нормативное содержание Дополнительных протоколов I и II и усиление ими обязательств по защите в ходе вооруженных конфликтов, в том числе немеждународных, хорошо зафиксировано¹⁹. К настоящему времени сложился широкий консенсус в отношении того, что некоторые основополагающие нормы как права прав человека, так и международного гуманитарного права, а именно нормы, защищающие людей от произвольного лишения жизни, свободы и имущества государственными субъектами, а также от взятия этими субъектами в заложники, применяются во время вооруженного конфликта в любое время, в том числе во время конфликтов, в ходе которых совершаются акты терроризма²⁰. Взаимодополняемость этих правовых режимов подтверждает, что имплементация международного гуманитарного права в конкретных случаях является одним из условий обеспечения реальной защиты некоторых прав человека и что дублирование этих правовых режимов углубляет обязанности государств по соблюдению некоторых неотъемлемых прав²¹. По мнению Специального докладчика, эта позиция верна несмотря на то, что международное гуманитарное право в некоторых вопросах, таких как ведение военных действий в условиях вооруженного конфликта, представляет собой *lex specialis*. Специальный докладчик настаивает, что между этими правовыми режимами нет пробелов в охвате, а значит, или один из них, или оба применимы к любой ситуации, в которой принимаются меры по борьбе с терроризмом. Специальный докладчик отмечает, что избирательное применение или неприменение этих всеобъемлющих режимов представляет собой валидацию правовых «черных дыр»²², противоречит Уставу Организации Объединенных Наций, служит односторонним интересам конкретных государств, а не общему благу, и подрывает целостность глобального правопорядка. Основа для применения этих правовых режимов, будь то по отдельности, последовательно или параллельно, устанавливается не законами и практикой в области борьбы с терроризмом, а договорами и давней обычной практикой применения норм международного права прав человека и международного гуманитарного права, что подтверждается самим Уставом, а их применение должно основываться на объективных фактах на местах, а не одних только политических предпочтениях государств²³.

16. Специальный докладчик признает различную стратификацию норм гуманитарного права в международных и немеждународных вооруженных конфликтах. Она отмечает, что государства согласовали и применяют более обширный свод договорных обязательств в отношении международных вооруженных конфликтов. Вместе с тем на основании решений специальных уголовных трибуналов и в результате принятия Статута Международного уголовного суда и

¹⁸ Jean S. Pictet and others, *Geneva Convention IV Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War: Commentary* (Geneva, ICRC, 1958), arts. 7, 27, 80, 99 and 101.

¹⁹ Marco Sassóli and others, *How does Law Protect in War?*, vols. I and II, 2nd ed. (Geneva, ICRC, 2006).

²⁰ Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, vol. I (New York, Cambridge University Press, 2005); см. также Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 29 (2001) об отступлениях от положений Пакта в связи с чрезвычайным положением, пункт 13, касающийся дублирования режимов.

²¹ Theodor Meron, "The humanization of humanitarian law", *American Journal of International Law*, vol. 94, No. 2 (April 2000).

²² Johan Steyn, "Guantanamo Bay: the legal black hole", *International and Comparative Legal Quarterly*, vol. 53, No. 1 (January 2004).

²³ Специальный докладчик отмечает, что резолюции Совета Безопасности о борьбе с терроризмом должны соответствовать всем другим договорным обязательствам государств, и отмечает общую презумпцию согласованности регулирующих норм с другими обязательствами (Венская конвенция о праве международных договоров, статья 5).

консолидации рассматриваемых им дел происходит значительное увеличение числа правовых обязательств и в немеждународных вооруженных конфликтах. Таким образом, международное гуманитарное право особенно актуально для защиты людей и обеспечения выполнения обязанностей в немеждународных вооруженных конфликтах, и крайне важно, чтобы в этих контекстах государственные и негосударственные вооруженные группы соблюдали нормы международного гуманитарного права. С учетом распространенности таких конфликтов и давнего нежелания государств признавать полную применимость к ним норм международного гуманитарного права²⁴, включая общую статью 3 Женевских конвенций, именно в таком контексте квалификация деяний как «терроризма» может расцениваться как способ отказаться от применения правовых норм, носящих, по существу, защитный характер. Такой отказ влечет за собой не только формальные последствия, но и ощутимо сказывается на гуманитарной деятельности, оказании гуманитарной помощи, защите гуманитарного персонала, защите не допускающих отступлений прав и основных судебных гарантиях, а также соблюдении принципа недискриминации. Необходимо твердо отстаивать нормы гуманитарного права, применимые к немеждународным вооруженным конфликтам, применять их на практике и оспаривать неправомерное использование контртеррористической риторики и норм в качестве обоснования отказа от применения обычных и договорных норм, применимых к вооруженным конфликтам. Это означает четкое определение надлежащих правовых рамок применения положений, регулирующих борьбу с терроризмом, как в нормативном, так и в институциональном плане и недопустимость выхода за эти рамки государствами, контртеррористическими учреждениями и негосударственными субъектами, включая корпоративные структуры, при осуществлении контртеррористических мер²⁵.

17. В своей практике Международный Суд неоднократно рассматривал вопрос о сферах применения международного гуманитарного права и международного права прав человека, в том числе в тех случаях, когда идет речь об актах терроризма. Из значительной судебной практики Суда, имеющей отношение к настоящему докладу, Специальный докладчик делает три общих вывода. Во-первых, нормы в области прав человека продолжают применяться в ситуациях вооруженного конфликта, хотя и с изменениями в той мере, в какой международное гуманитарное право является *lex specialis* по тому или иному вопросу, и в той мере, в какой государство на законных основаниях отступает от конкретных норм права прав человека, если вооруженный конфликт представляет собой признаваемое международным гуманитарным правом чрезвычайное положение, угрожающее жизни нации²⁶. Это подчеркивает насущную необходимость соблюдения государствами норм в области прав человека, в том числе там, где имеет место терроризм. Во-вторых, государства продолжают подтверждать применимость международного гуманитарного права и международного права прав человека как не подлежащих пересмотру правовых норм, особо актуальных в ситуациях, когда совершаются акты терроризма²⁷. В-третьих, государства в целом стремятся к сбалансированности и желают избежать искажения применимых и

²⁴ В том числе в конфликтах с участием групп, отнесенных к числу «террористических».

²⁵ Ronald C. Slye, "Corporations, veils and international criminal liability", *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 33, No. 3 (2008).

²⁶ *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*, p. 66, paras. 24 and 25; и *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 136, paras. 105 and 106.

²⁷ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986*, paras. 115, 116, 218 and 220.

давно устоявшихся норм международного права²⁸. Это подтверждает очевидную необходимость обеспечить, чтобы регулирование и практика в области борьбы с терроризмом не приводили к непредвиденным последствиям, подрывая всеобъемлющие правовые режимы прав человека и международного гуманитарного права и ослабляя общую систему сдержек и противовесов, которая поддерживает стабильность международно-правовых режимов.

18. Специальный докладчик подтверждает принципиальную и существенную взаимозависимость прав человека и гуманитарного права. Она отмечает их нормативную конвергенцию в ключевых областях, где проблема соблюдения прав стоит особо остро²⁹. Она согласна с различной ценностью различных норм, таких как избирательность, пропорциональность, необходимость, статус комбатанта и военнопленного, ограничительные положения и отступления (отмечая, что некоторые из них имеют различное значение в каждом режиме), а также взаимозаменяемость норм международного гуманитарного права и международного права прав человека в сложных правовых и политических контекстах. Она считает необходимым и практическим шагом признание подвижности сфер применения режимов прав человека и гуманитарного права в крайне напряженных ситуациях насилия, в которых может меняться интенсивность насилия, равно как и круг субъектов и групп, участвующих в нем³⁰. В частности, в условиях нестабильности и устойчивого насилия может происходить переход от интенсивного или группового насилия к постоянной чрезвычайной ситуации, конфликту малой интенсивности, терроризму и вооруженному конфликту. При таких изменениях в фактической ситуации на местах нормы каждого из этих режимов необходимы как сами по себе, так и для оптимального функционирования другого режима. Акты терроризма создают серьезные проблемы для государств, а также отдельных людей и групп, которые от него страдают. Для устранения условий, способствующих такому насилию, привлечения виновных к надлежащей ответственности и привлечения государств к ответственности за меры, которые они принимают в ответ на насилие, абсолютно необходимо неотступно применять нормы международного гуманитарного права и права прав человека.

A. Терроризм и международное гуманитарное право

19. Международное гуманитарное право сходно с контртеррористическим законодательством тем, что оно прямо запрещает большинство деяний, которые квалифицируются как «террористические» в соответствии с национальным законодательством, с презумпцией того, что такие деяния предусмотрены существующими международно-правовыми положениями о терроризме³¹.

²⁸ См. *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)*, Judgment, I.C.J. Reports 1994, p. 6.

²⁹ См. ограничения, налагаемые на смертную казнь в соответствии со статьями 68 и 75 четвертой Женевской конвенции.

³⁰ Кроме того, Специальный докладчик придерживается этой точки зрения из-за несколько неурегулированного взаимодействия между нормами международного гуманитарного права и нормами международного права прав человека в конкретных областях, в том числе вследствие различных концепций *lex specialis* (слабой и сильной), которые дают разные ответы на вопрос о том, может ли право прав человека быть *lex specialis* в некоторых областях или же умолчание в международном гуманитарном праве является преднамеренным и, таким образом, оно, как *lex specialis*, исключает более высокие стандарты права прав человека (например, нормы содержания под стражей в ходе вооруженных конфликтов немеждународного характера).

³¹ Ben Saul, “Order from chaos: the optimal relationship between international counter-terrorism law and international humanitarian law” — материал, представленный Специальному докладчику.

20. Однако для оценки взаимосвязи между этими двумя режимами необходимо выявить их основные различия. В частности, с юридической точки зрения, «вооруженный конфликт — это ситуация, в которой одни акты насилия разрешены (законны), а другие запрещены (незаконны)»³². Международное гуманитарное право разрешает (или не запрещает) нападения на военные объекты независимо от того, совершаются ли они государственными или негосударственными сторонами конфликта. Особенно важно здесь то, что акты насилия в отношении гражданских лиц, не принимающих непосредственного участия в военных действиях, и в отношении гражданских объектов незаконны, только если они не являются результатом соразмерного нападения на военный объект³³. Международное гуманитарное право является единственным сводом норм международного права по защите людей, где используется такой дихотомический подход³⁴.

21. Международное гуманитарное право, с одной стороны, запрещает и квалифицирует как военные преступления конкретные акты терроризма, совершаемые в условиях вооруженного конфликта, а с другой стороны, запрещает и обычно квалифицирует как военные преступления целый ряд других актов, которые в большинстве случаев считались бы «террористическими», если бы они были совершены вне вооруженного конфликта³⁵. В статье 51 (пункт 2) Дополнительного протокола I и статье 13 (пункт 2) Дополнительного протокола II конкретно запрещаются акты терроризма при ведении военных действий: «запрещаются акты насилия или угрозы насилием, имеющие основной целью терроризировать гражданское население». Решением Международного трибунала по бывшей Югославии этот запрет был признан нормой международного обычного права³⁶. Специальный докладчик отмечает явный и прискорбный отказ государств надлежащим образом квалифицировать определенные акты насилия как «военные преступления» или другие международные преступления, такие как преступления против человечности³⁷, и использование вместо этого расплывчатой номенклатуры терроризма³⁸. Сохраняющееся отсутствие ответственности за серьезные нарушения международного права, в частности международного гуманитарного права, в таких различных ситуациях, как в Ираке, Ливии, Сирийской Арабской Республике и Сомали, и наметившаяся тенденция к использованию в качестве «запасной» уголовной меры судебное преследование за участие в террористической организации, поддержку терроризма и поездки для участия в террористической деятельности значительно нарушают интересы жертв

³² Jelena Pejić, “Armed conflict and terrorism: there is a (big) difference”, в издании Ana Maria Salinas de Frías, Katja Samuel and Nigel D. White, eds., *Counter-Terrorism: International Law and Practice* (Oxford University Press, 2012).

³³ Специальный докладчик отмечает, что как преднамеренные, так и неизбирательные нападения на гражданских лиц являются военными преступлениями.

³⁴ Деяния, не запрещенные международным гуманитарным правом в немеждународных вооруженных конфликтах, всё же могут считаться уголовно наказуемыми в соответствии с национальным законодательством, если они совершаются негосударственными вооруженными группами.

³⁵ Четвертая Женевская конвенция, ст. 33, применимая к международным вооруженным конфликтам, и Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов (Дополнительный протокол II), ст. 4 (п. 2 d)), применимый к немеждународным вооруженным конфликтам.

³⁶ International Tribunal for the Former Yugoslavia, Appeals Chamber, *Prosecutor v. Stanislav Galić*, case No. IT-98-29-A, Judgment, 30 November 2006, paras. 87 and 91.

³⁷ Специальный докладчик отмечает всеобъемлющий характер мер, которые запрещают участие гражданского населения в военных действиях, обеспечиваемый взаимодействием между нормами международного и национального права.

³⁸ Специальный докладчик отмечает, что лицам, отнесенным к категории террористов, было предъявлено небольшое число обвинений в военных преступлениях, в том числе в Германии.

терроризма и подрывают ответственность за соблюдение и обеспечение соблюдения прав, поскольку из-за этого не используется надлежащим образом правовой режим, наилучшим образом приспособленный для квалификации таких преступлений и судебного преследования совершающих их лиц и позволяющий символически отразить тяжесть таких деяний. Специальный докладчик обращает внимание на конкретные запреты, применимые в немеждународных вооруженных конфликтах, включая запрет на нападения на гражданское население с основной целью терроризировать его (Дополнительный протокол II, статья 13.3) и запрет действий, которые терроризируют население (там же, статья 4 (пункт 2 d))³⁹. Она отмечает значительный потенциал национальных и международных правовых систем в плане судебного преследования за военные преступления и выражает сожаление в связи с неспособностью оптимизировать их использование для преследования за террористические преступления, совершенные в ходе вооруженных конфликтов.

22. Из 19 конвенций о терроризме, принятых под эгидой Организации Объединенных Наций с 1963 года, ссылки на международное гуманитарное право до 1997 года содержались лишь в одной (о захвате заложников), а с 1997 года — во всех: в Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 года предусматривается ограниченное исключение актов вооруженных сил (государственных и негосударственных), а в шести других документах — общее исключение⁴⁰. Параллельно, после террористических актов 11 сентября 2001 года, активизировалось регулирование контртеррористической деятельности во многих правовых и политических аспектах. В своих предыдущих докладах Специальный докладчик затрагивала правозащитные аспекты «квазизаконодательного» регулирования в этой области, осуществляемого посредством резолюций Совета Безопасности (см. A/73/361), и всё более частого посягательства необязательных норм (см. A/74/335) на обязательное договорное право и институциональный баланс в Организации Объединенных Наций. Что касается международного гуманитарного права, то увеличилось число договоров о терроризме, касающихся конкретных видов террористических актов, а также число национальных законов о борьбе с терроризмом, причем во многих случаях они охватывают области, которые традиционно регулируются нормами международного гуманитарного права⁴¹. С положительной стороны можно отметить то, что резолюции Совета Безопасности и договоры о терроризме заполняют пробелы, предусматривают более широкие или специальные следственные и правоохранные полномочия и налагают на государства более конкретные обязанности по пресечению и предупреждению терроризма; в тех же случаях, когда одни и те же деяния могут квалифицироваться и как военные, и как террористические преступления, элементы некоторых террористических преступлений могли бы быть более конкретными. Более сложными случаями, о которых говорится ниже, являются вторжение контртеррористических мер в сферу превентивного и упреждающего уголовного законодательства, отсутствие согласованных определений основных запретов в рамках контртеррористических мер на глобальном и национальном уровнях и вытекающие отсюда карт-бланш на выход за правовые

³⁹ Например, вероломство (нападения террористов-смертников или другие нападения со стороны лиц, одетых в гражданскую одежду).

⁴⁰ Конвенции о терроризме применяются лишь в том случае, если преступление имеет транснациональный элемент, и не распространяются на деяния, совершаемые на национальном уровне в немеждународных вооруженных конфликтах.

⁴¹ Некоторые договоры о терроризме, такие как Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 года и Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 года, прямо защищают конкретные права человека, предусматривая, что задержанные лица имеют право быть информированными о праве на контакт с консульским представителем.

рамки со стороны государственных органов и систематические нарушения прав человека во имя борьбы с терроризмом и целенаправленное преследование инакомыслящих, меньшинств, работников гуманитарных организаций и гражданского общества под предлогом борьбы с терроризмом.

В. Решения Совета Безопасности, касающиеся прав человека и гуманитарного права в контексте борьбы с терроризмом

23. Контртеррористические законы и практика государств имеют аспекты, относящиеся к договорному и обычному праву, резолюциям Совета Безопасности и необязательным нормам права. Конвенции о борьбе с терроризмом играют важную роль в пресечении определенных видов насилия, которые в рамках международного гуманитарного права конкретно не рассматриваются или рассматриваются в более ограниченном виде. Эти запреты дополняются общими нормами международного обычного права, запрещающими акты терроризма, направленные против гражданского населения⁴². Специальный докладчик утверждает, что в ситуациях, когда имеет место терроризм, базовый правовой режим должен обеспечиваться либо правом прав человека, либо гуманитарным правом. Она признает, что иногда возникают споры относительно примата одного из этих двух основополагающих режимов над другим, однако такая спорность никогда не должна быть основанием для ограничения основных прав человека тех лиц, которые наиболее уязвимы в результате конфликта. Помимо норм договорного и обычного права, в регулировании борьбы с терроризмом всё более заметную и существенную роль играет Совет Безопасности. Как уже отмечала Специальный докладчик, Совет в своей резолюции **1373 (2001)** требует от всех государств ввести уголовную ответственность за террористические акты и различную подготовку к ним (включая финансирование терроризма), а в последующих резолюциях правовая сфера решений Совета охватывает мандаты государств как в области упреждающего правового регулирования, так и в области уголовного права. В этом контексте важно рассмотреть высказывания Совета об обязательствах государств как в области прав человека, так и в области гуманитарного права.

24. С 2001 года Совет Безопасности принял 34 резолюции, которые касаются регулирования борьбы с терроризмом и в которых прямо признаются и рассматриваются обязательства государств в соответствии с правом прав человека и гуманитарным правом. Позиция Совета по этому вопросу согласуется также с неоднократно выражавшейся позицией Генеральной Ассамблеи. В основополагающей резолюции Совета **1373 (2001)**, к сожалению, содержится лишь ограниченная ссылка на международное право, в частности на право прав человека и беженское право (в пункте 3, подпункты f) и g)), тогда как в пункте 8 подтверждаются обязательства государств в соответствии с Уставом (имплицитное признание статьи 1 (пункт 3) Устава, в которой подтверждаются «права человека и основные свободы для всех»). С положительной стороны следует отметить, что одним из ключевых мотивов в последующих резолюциях стало последовательное подтверждение того, что государства «должны соблюдать все свои обязательства по международному праву», включая гуманитарное право и право прав

⁴² Некоторые вопросы, такие как преступления, связанные с ядерными материалами, регулируются исключительно положениями о борьбе с терроризмом, не имеющими функционального эквивалента в международном гуманитарном праве. Специальный докладчик согласна с тем, что законодательство о борьбе с терроризмом может быть более конкретным в отношении некоторых преступлений, упоминаемых в общих чертах в международном гуманитарном праве, таких как угон воздушного судна.
См. www.un.org/counterterrorism/international-legal-instruments.

человека (см. резолюции [2178 \(2014\)](#), [2396 \(2017\)](#) и [2462 \(2019\)](#)). В предыдущем докладе ([A/73/361](#)) Специальный докладчик указала содержащиеся в этих резолюциях ссылки на права человека. В этих резолюциях имеется и много конкретных ссылок на международное гуманитарное право⁴³. В связи с этим следует привести несколько предварительных замечаний. Во-первых, в резолюциях подтверждается основной тезис настоящего доклада — обязательства государств по защите прав человека и соблюдению норм гуманитарного права взаимосвязанны. Таким образом, в резолюциях Совета фактически признается необходимость взаимосвязанного соблюдения этих двух правовых режимов в условиях борьбы с терроризмом. Во-вторых, эти два правовых режима имеют равный статус (наряду с беженским правом), и поэтому при разработке норм о борьбе с терроризмом нет никаких оснований для понижения статуса одного режима прямо или косвенно по отношению к другому. В-третьих, большинство ссылок на правовые режимы носят общий характер и лишены конкретики, необходимой для обеспечения их соблюдения на практике. Здесь Специальный докладчик отмечает один и тот же пробел в том, что касается прав человека и международного гуманитарного права — отсутствие в резолюциях по борьбе с терроризмом конкретных указаний по соблюдению норм права и ссылок на конкретные нормативные стандарты и обязательства. В-четвертых, совершенно ясно, что Совет ни прямо, ни косвенно не выражает намерения заменить своими резолюциями правозащитные нормы и нормы международного гуманитарного права. На такой подход нет даже никаких намеков, например, при расширительном толковании статьи 103 Устава. Утверждая, что даже если бы такой (проблематичный) шаг предусматривался, это в любом случае не затрагивало бы применения международного права, Специальный докладчик лишь повторяет то, что широко признается. Таким образом, Совет последовательно подтверждает неизменную и неоспоримую применимость как международного гуманитарного права, так и международного права прав человека, и, как представляется, он согласен с тем, что в случае вооруженного конфликта контртеррористические меры рассматриваются в контексте *lex specialis* международного гуманитарного права, а также международного права прав человека и что режим права прав человека сохраняет примат при рассмотрении вопроса о применении положений о борьбе с терроризмом в мирное время (см. резолюции [2462 \(2019\)](#) и [2482 \(2019\)](#) Совета).

С. Современные вызовы международному гуманитарному праву и международному праву прав человека, возникающие в результате регулирования борьбы с терроризмом

25. Специальный докладчик последовательно фиксирует сохраняющиеся проблемы в области защиты прав человека, возникшие в результате принятия мер регулирования борьбы с терроризмом на национальном, региональном и глобальном уровнях. В настоящем разделе она освещает негативные последствия регулирования борьбы с терроризмом для международного гуманитарного права и гуманитарной деятельности и вытекающие из них и связанные с ними последствия для осуществления прав человека.

26. Во-первых, смешение правовых режимов и явно выражаемое нежелание государств применять нормы международного гуманитарного права, а иногда и откровенный отказ применять их со ссылкой на правовые нормы о борьбе с

⁴³ См. резолюции Совета Безопасности [1456 \(2003\)](#), [1535 \(2004\)](#), [1566 \(2004\)](#), [1624 \(2005\)](#), [1963 \(2010\)](#), [2129 \(2013\)](#), [2170 \(2014\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2341 \(2017\)](#), [2354 \(2017\)](#), [2368 \(2017\)](#), [2380 \(2017\)](#), [2395 \(2017\)](#), [2396 \(2017\)](#), [2462 \(2019\)](#) и [2482 \(2019\)](#).

терроризмом приводят к непоследовательности в выявлении военных преступлений и преследовании за них. Это подрывает общую цель права прав человека и гуманитарного права, заключающуюся в предотвращении противоправных действий в ходе вооруженных конфликтов и обеспечении ответственности за серьезные нарушения международного права (см. резолюцию 73/305 Генеральной Ассамблеи). Во-вторых, столкновение международного гуманитарного права с нормами национального материального права по борьбе с терроризмом приводит к тому, что члены негосударственных вооруженных групп в условиях, отвечающих критериям применения международного гуманитарного права, в соответствии с национальным законодательством подвергаются суровым наказаниям за акты насилия, которые не запрещены гуманитарным правом⁴⁴. Специальный докладчик отмечает четкое различие между допустимой криминализацией целого ряда преступлений как повстанческого насилия в немеждународных вооруженных конфликтах (в соответствии с международным правом прав человека) и приравниванием к терроризму прямого участия в военных действиях, влекущим за собой криминализацию подготовительной деятельности и ужесточение наказания, что может означать применимость ссылки как на политический характер правонарушения, так и на принцип обоюдного признания деяния преступлением для обоснования отказа в выдаче. Это очевидное противоречие приводит к уменьшению стимулов для негосударственных вооруженных групп к соблюдению норм международного гуманитарного права, к исключению некоторых положений (включая амнистию за законные акты войны) из стратегий и переговоров по урегулированию конфликтов, а также к возникновению препятствий на пути примирения и выхода из нестабильности и конфликтов в государствах, увязших в цикле насилия⁴⁵. Многие приоритеты, связанные с прекращением конфликтов и примирением, обусловлены императивами в области прав человека, а их реализация требует соблюдения этих прав и признания их ценности (см. S/2004/616). В-третьих, следует признать, что применение широких национальных и международных норм в области борьбы с терроризмом чрезвычайно тяжело сказывается на обеспечении беспристрастной гуманитарной деятельности в условиях вооруженных конфликтов и нестабильных ситуациях. Во многих частях мира беспристрастная гуманитарная деятельность, в частности предоставление медикаментов, жилья и продовольствия, является неременным условием осуществления основных социально-экономических прав, включая право на питание, безопасную питьевую воду и надлежащий доступ к медицинскому обслуживанию. Обозначение некоторых негосударственных вооруженных групп в немеждународных вооруженных конфликтах как террористических и объявление гуманитарной деятельности (защиты и помощи) одной из форм поддержки терроризма или лиц и организаций, относимых к числу террористов, ведут к тому, что наиболее слабые и уязвимые группы населения лишаются основных прав человека и гуманитарной защиты⁴⁶. Применимое право в том виде, в каком оно разработано Советом Безопасности, имеет серьезные недостатки, перечисляемые ниже, и для их устранения требуются

⁴⁴ Специальный докладчик отмечает, что в соответствии с резолюцией 1373 (2001) Совета Безопасности обязанность устанавливать уголовную ответственность за террористические акты не требует от государств введения уголовной ответственности за деяния, не запрещенные международным гуманитарным правом, и что резолюция 1566 (2004) Совета и обновленное Техническое руководство по осуществлению резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности и других соответствующих резолюций (S/2019/998, приложение) увязывают определения с секторальными конвенциями, многие из которых как раз исключают вооруженные силы в вооруженном конфликте.

⁴⁵ Tristan Ferraro, "Interaction and overlap between counter-terrorism legislation and international humanitarian law", в издании ICRC, *Proceedings of the Bruges Colloquium* (2016).

⁴⁶ Резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности, пункт 1 d); см. также материалы, представленные гуманитарными организациями.

согласованные действия государств⁴⁷. В-четвертых, требования о включении известных или подозреваемых террористов в санкционные перечни и применении к ним санкций на том основании, что они фигурируют в контрольных списках на национальном, региональном и глобальном уровнях, весьма проблематичны с точки зрения прав человека и не согласуются с минимальными процессуальными гарантиями, предусмотренными международным правом⁴⁸. Наконец, Специальный докладчик признает, что отказ от соблюдения норм международного гуманитарного права со ссылкой на законы о терроризме может вызвать вопросы о суверенитете. Транснациональная криминализация терроризма в ходе конфликтов может создавать обширную юрисдикцию, в которой отсутствует необходимая связь между территориальными суверенными правами государства и уголовными и конституционными нормами⁴⁹.

D. Институциональные аспекты контртеррористической архитектуры Организации Объединенных Наций

27. Вопросам борьбы с терроризмом, в том числе в ситуациях вооруженного конфликта, уделяют внимание все больше органов, подразделений и механизмов Организации Объединенных Наций. Соответственно, такие органы касаются вопросов взаимодействия норм международного права прав человека и международного гуманитарного права в этом контексте. К ним в той или иной степени относятся члены и наблюдатели Глобального договора Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности, в том числе состоящие в его рабочих группах. Кроме того, к ним относятся правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций, некоторые следственные механизмы, комиссии по расследованию и миссии по установлению фактов.

28. Заметную роль в этом контексте играют Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом, и его Исполнительный директорат⁵⁰. Будучи органом, которому поручено следить за осуществлением государствами-членами ряда резолюций Совета Безопасности и содействовать их осуществлению, Исполнительный директорат проводит оценку национальных законов, политики и практики в области борьбы с терроризмом, обеспечивающих осуществление санкционированных Советом мер, в том числе оценку на предмет их соответствия применимым международным стандартам в

⁴⁷ Emma O’Leary, “Principles under pressure”, 2018. См. также резолюции Совета Безопасности 2462 (2019), п. 24, и 2482 (2019), п. 16.

⁴⁸ Доклад омбудсмена за 2020 год; S/2020/493, где отмечается отсутствие документации о гуманитарных последствиях; Gavin Sullivan, *The Law of the List* (Cambridge University Press, 2020); United States of America, Supreme Court, *Holder v. Humanitarian Law Project*, 561 U.S. 1 (2010), case Nos. 08-1498 and 09-89, Decision, 21 June 2010.

⁴⁹ Ряд упоминаемых в резолюциях Совета Безопасности в общих чертах правонарушений, относимых к категории терроризма, не имеет определения в международном праве, а следовательно, носит расплывчатый характер. Специальный докладчик отмечает особые проблемы, которые это создает в связи с процедурами выдачи или законной передачи. Кроме того, криминализация повстанческой деятельности на территории других государств не является правом государств, а в международном гуманитарном праве конкретно предусматривается, что государства не обязаны этого делать.

⁵⁰ См. резолюцию 2395 (2017) Совета Безопасности; S/2019/998; и Dustin A. Lewis, Naz K. Modirzadeh and Jessica S. Burniske, “The Counter-Terrorism Committee Executive Directorate and international humanitarian law: preliminary considerations for States” — докладную записку по правовым вопросам от марта 2020 года, где рассматривается роль Исполнительного директората как качества «специальной политической миссии», действующей под директивным руководством Контртеррористического комитета, с конкретным подтверждением ограничений, налагаемых на такие органы Уставом (в частности, статьей 103).

области прав человека, международному гуманитарному и беженскому праву (см. [S/2019/998](#)). Поэтому Контртеррористический комитет и его Исполнительный директорат значительно и напрямую влияют на толкование и выполнение государствами-членами соответствующих обязательств по международному праву, в том числе на подход государств к устранению возможных несоответствий или коллизии между нормами международного прав человека и нормами международного гуманитарного права, с одной стороны, и контртеррористическими нормами — с другой⁵¹. Выполняемые этими структурами оценки и составляемые на основе этих оценок доклады и рекомендации, в принципе, носят конфиденциальный характер⁵², что ведет к отсутствию транспарентности, которое способствует снижению внутренней согласованности в рамках системы Организации Объединенных Наций в отношении подхода к взаимодействию между контртеррористическими нормами и другими соответствующими нормами и стандартами международного права. Специальный докладчик глубоко обеспокоен тем, что такое отсутствие транспарентности приводит к несовместимости рекомендаций, выносимых Исполнительным директоратом, с выполняемой компетентными органами и процессами оценкой недостатков в области прав человека в контртеррористической практике (универсальный периодический обзор, постановления договорных органов Организации Объединенных Наций и страновые оценки Специального докладчика) и что эта проблема будет обостряться в области международного гуманитарного права вследствие повышения Советом Безопасности статуса указаний Исполнительного директората (см. резолюцию [2462 \(2019\)](#) Совета). Специальный докладчик признает глубоко политический контекст, в котором действуют контртеррористические структуры, и опасается, что в случае оценки применимости международного гуманитарного права политические соображения будут играть еще большую роль, не в последнюю очередь по той причине, что вопрос об обязанности применять соответствующие нормы решается исходя из статуса вооруженного конфликта. Этот недостаток вызывает особую озабоченность с учетом политического веса рекомендаций, выносимых Контртеррористическим комитетом и его Исполнительным директоратом, и сравнительно высоких показателей соблюдения государствами-членами необязательных и неформальных норм и соответствующих руководящих указаний, связанных с борьбой с терроризмом, на фоне пробелов в соблюдении прав человека и гуманитарного права, выявленных в настоящем докладе и в других докладах (см. [A/74/335](#), пункт 22).

29. Оценка сферы охвата и содержания обязательств государств по международному праву прав человека и международному гуманитарному праву в контексте борьбы с терроризмом требует от подразделений контртеррористической архитектуры Организации Объединенных Наций рассмотрения сложных вопросов, причем порой для этого у них нет соответствующих специалистов и не налажено постоянное и интегрированное взаимодействие с внешними экспертами. Специальный докладчик привлекает внимание к тому, что контртеррористические усилия должны быть совместимы с международным правом прав человека и международным гуманитарным правом, и к трудностям, с которыми такие структуры сталкиваются при рассмотрении вопросов их совместимости. В частности, с учетом указанных в настоящем докладе проблем, связанных с

⁵¹ Исполнительный директорат Контртеррористического комитета также возглавил тематические инициативы, которые касаются, помимо прочего, обязательств по международному гуманитарному праву, таких как руководящие принципы в отношении иностранных боевиков-террористов (Мадридские руководящие принципы) ([S/2015/939](#), приложение II) и добавление к ним ([S/2018/1177](#), приложение).

⁵² Обновленная информация об осуществлении странами соответствующих резолюций Совета Безопасности и соответствующие оценки и рекомендации не публиковались с 2006 года.

обеспечением надлежащего применения международного гуманитарного права, имеются серьезные опасения по поводу политического давления, с которым столкнутся такие структуры, если они будут заниматься оценкой применимости международного гуманитарного права, а также по поводу ущерба, который это нанесет обеспечению соблюдения как международного гуманитарного права, так и международного права прав человека. Кроме того, Специальный докладчик обращает внимание на то, что поверхностная и/или непрозрачная внутренняя оценка может негативно сказаться на ведущей роли договорных органов в толковании вопросов прав человека и ведущей роли МККК в толковании вопросов международного гуманитарного права. Чтобы избежать еще большей фрагментации и ослабления норм в этой области из-за противоречивого толкования норм, которые регулируют борьбу с терроризмом и его предупреждение, необходима также экспертная и беспристрастная правовая практика в области прав человека и гуманитарного права. При разработке руководящих указаний, оказании технической помощи, наращивании потенциала и реализации прочих программ, инициатив и мероприятий по оказанию поддержки государствам-членам структурам Организации Объединенных Наций следует предоставлять конкретизированную и тщательно выверенную помощь и консультации исходя из своих мандатов и первичной тематической области своей деятельности, а не давать односторонние и разрозненные указания без учета всего комплекса обязательств государств в отношении борьбы с терроризмом. Эти структуры должны обеспечивать, чтобы их консультации согласовывались с авторитетными толкованиями норм международного гуманитарного права и международного права прав человека судебными и квазисудебными механизмами Организации Объединенных Наций, включая органы по наблюдению за выполнением договоров в области прав человека, и практикой этих органов, а также не посягали на главенствующую роль МККК в области гуманитарного права. Такой подход позволит также не допускать получения государствами-членами противоречивых рекомендаций от различных структур Организации Объединенных Наций. Он призван также обеспечить конструктивные и регулярные консультации и взаимодействие между структурами Организации Объединенных Наций с целью содействовать реализации инициативы «Единая Организация Объединенных Наций» на основе использования тематических экспертных знаний соответствующих структур и механизмов в области права прав человека и международного гуманитарного права и таким образом будет реально способствовать соблюдению международных норм и стандартов.

Е. Защита целостности гуманитарной деятельности, осуществляемой в соответствии с установленными принципами: исключения по гуманитарным соображениям

30. Признавая важность криминализации финансирования терроризма и важность режимов санкций в связи с терроризмом, Специальный докладчик уже рассмотрела весьма серьезные последствия целого комплекса взаимосвязанных контртеррористических мер, законов, положений, требований доноров и режимов санкций в отношении терроризма, направленных на ограничение, а иногда и на криминализацию различных форм широко определяемой поддержки и помощи террористическим группам (см. [A/74/371](#), пункты 31–44, и [A/HRC/40/52](#)). Ей также известно, что режимы санкций в различных случаях создают препятствия или задержки в проведении гуманитарных операций, многие из которых относятся к основному мандату гуманитарных структур, в том числе МККК⁵³.

⁵³ Такие операции включают в себя посещение задержанных (в том числе организацию посещения членами семьи) и оказание материальной помощи задержанным, обучение

Распространение, сосуществование и дублирование этих широких и расплывчатых мер, которые могут быть непрозрачны и не сопровождаться четкими указаниями по осуществлению, не только ограничивают доступ к нуждающемуся населению в районах, контролируемых негосударственными вооруженными группами, но и по-разному сказываются на гуманной, нейтральной, независимой и беспристрастной гуманитарной деятельности⁵⁴. К сожалению, они могут приводить к аресту и судебному преследованию участников гуманитарной и правозащитной деятельности и других субъектов гражданского общества. Такие меры в конечном счете мешают беспристрастным гуманитарным организациям, включая МККК, выполнять гуманитарные задачи по спасению жизней, возложенные на них государствами — участниками Женевских конвенций 1949 года и Дополнительных протоколов к ним⁵⁵, включая предоставление продовольствия и медицинской помощи⁵⁶. Кроме того, Специальный докладчик отмечает, что эти меры также ограничивают важную работу по поддержке соблюдения международных норм, такую как разъяснение и пропаганда прав человека, подготовка кадров, урегулирование конфликтов, установление фактов и сбор доказательств для судебных процессов. Эти элементы играют важную роль в миростроительстве, обеспечении правосудия для жертв и примирении и поэтому являются частью эффективной стратегии борьбы с терроризмом и предотвращения насильственного экстремизма в той же мере, что и предоставление жизненно важной помощи населению в районах, контролируемых негосударственными вооруженными формированиями.

31. Совет Безопасности несет особую ответственность, поскольку существенную роль в создании препятствий для гуманитарной деятельности играет ряд принятых им контртеррористических мер, в частности санкционные меры (как налагаемые Организацией Объединенных Наций, так и вытекающие из резолюции 1373 (2001) Совета), меры в связи с финансированием и поддержкой терроризма или террористических субъектов и запреты на поездки. Вызывает тревогу тот факт, что, хотя Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011) по организации «Аль-Каида» и связанным с ней лицам и организациям, никогда не включал в перечень физических лиц исключительно на основании оказания ими медицинской или гуманитарной помощи, он тем не менее ссылаясь на медицинскую деятельность как одно из оснований для включения в перечень двух физических лиц и двух организаций, что подразумевает, что оказание медицинской помощи и обеспечение медикаментами считаются формами недопустимой поддержки включенных в перечень террористических организаций⁵⁷.

32. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что Генеральный секретарь призвал государства не препятствовать усилиям гуманитарных организаций по вовлечению вооруженных групп в диалог в целях повышения степени защиты гражданских лиц — даже тех групп, которые находятся вне закона в силу некоторых национальных законодательных актов (см. S/2009/277, пункт 45). Генеральный секретарь также призвал принять меры, которые

оказанию первой помощи, семинары по военной хирургии, распространение информации о международном гуманитарном праве среди вооруженных субъектов, доставку помощи для удовлетворения основных потребностей гражданского населения в труднодоступных районах и оказание медицинской помощи раненым и больным комбатантам.

⁵⁴ См. United States, Supreme Court, *Holder v. Humanitarian Law Project*.

⁵⁵ В том числе правила, регулирующие гуманитарные операции, включая право беспристрастных гуманитарных субъектов предлагать свои услуги.

⁵⁶ Alice Debarre, “Safeguarding medical care and humanitarian action in the United Nations counter-terrorism framework”, International Peace Institute, September 2018; и Мадридские руководящие принципы (S/2015/939, приложение II, раздел III.C).

⁵⁷ Debarre, “Safeguarding medical care and humanitarian action”.

гарантировали бы медицинскому персоналу возможность лечить пациентов в любых обстоятельствах и не подпадать из-за этого под санкции⁵⁸. Эти меры необходимы как для соблюдения прав человека, так и для защиты людей в соответствии с международным гуманитарным правом. Специальный докладчик также с удовлетворением отмечает, что, прислушавшись к этим призывам, Совет Безопасности вслед за Генеральной Ассамблеей (см. резолюции Ассамблеи 70/291, пункт 22, и 72/284, пункт 79) недавно настоятельно призвал государства при разработке и применении мер по борьбе с терроризмом принимать во внимание потенциальное воздействие таких мер на сугубо гуманитарную деятельность, в том числе медицинскую, которая проводится беспристрастными гуманитарными субъектами деятельности сообразно с международным гуманитарным правом (см. резолюции Совета 2462 (2019), пункт 24, и 2482 (2019)). Такое решение можно только приветствовать⁵⁹.

33. Однако этих принципиальных заявлений недостаточно для активной защиты целостности гуманитарной деятельности и субъектов, работающих в районах, где действуют террористические группы. Гуманитарное право уже защищает деятельность в гуманитарных целях, а важность гуманитарного доступа регулярно упоминается в резолюциях Совета Безопасности (см., например, резолюции 2139 (2014), пункт 7, и 2175 (2014), пункт 3). С учетом того эффекта, который эти меры уже возымели на продолжающиеся или запланированные операции по оказанию гуманитарной помощи в соответствии с установленными принципами в сложных условиях населению Афганистана, Ирака, Йемена, Мали, Нигерии, Сомали, Сирийской Арабской Республики и Газы, Специальный докладчик желает четко заявить, что действующие меры и требования не позволяют гуманитарным организациям осуществлять свои мандаты таким образом, чтобы это соответствовало нормам международного гуманитарного права, что ставит под угрозу основные права и достоинство уязвимых групп населения⁶⁰. Во исполнение основополагающей обязанности государств по защите и поощрению прав личности государства и международные организации должны принять конкретные меры для того, чтобы обеспечить соответствие их контртеррористической нормативно-правовой базы международному гуманитарному праву⁶¹.

34. Для обеспечения целостности гуманитарной деятельности государства и международные организации при ее регулировании должны отдавать приоритет нормам международного гуманитарного права. Соответственно, государствам и международным организациям рекомендуется разрешать и не запрещать деятельность по оказанию помощи или защите, осуществляемую беспристрастными гуманитарными организациями в соответствии с международным гуманитарным правом, даже если она приносит пользу лицам, внесенным в списки террористов. Специальный докладчик уже отмечала необходимость того, чтобы государства и международные организации, включая Совет Безопасности, приняли оговорки о гуманитарных исключениях⁶², чтобы прямо исключить гуманитарную деятельность из сферы действия их мер по борьбе с терроризмом, и

⁵⁸ См. резолюцию 72/284 Генеральной Ассамблеи, пункт 74; S/2016/722, приложение, пункт 10 (рекомендация 3.1); и S/2018/462, п. 22.

⁵⁹ См., например, представления Швеции и Швейцарии.

⁶⁰ В многочисленных материалах, представленных Специальному докладчику по этому вопросу, содержалась просьба соблюдать конфиденциальность из опасений возмездия со стороны государств в отношении гуманитарных организаций, которые работают в районах, затронутых конфликтом.

⁶¹ United Nations University, "Briefing on United Nations sanctions: nine points on designing United Nations sanctions to better protect humanitarian activities", July 2020.

⁶² См. изъятия, предусмотренные в резолюциях 1452 (2002), пункт 1 а), 2253 (2015) и 2368 (2017) Совета Безопасности. См. также A/64/258, A/67/396, A/73/361 и A/HRC/34/61.

предоставили иммунитет от контртеррористических и санкционных режимов всем лицам и организациям, осуществляющим гуманитарную деятельность в соответствии с установленными принципами (см. [A/HRC/40/52](#), пункты 21–22).

35. Специальный докладчик признает, что такие исключения уже существуют в некоторых национальных юрисдикциях⁶³. Они могут принимать различные формы и быть в различной степени ограничительными. Например, определение того, что считается «гуманитарным», может неоправданно разграничивать доставку лекарств и предоставление медицинских услуг⁶⁴. Ограничивая виды гуманитарной деятельности или будучи, как представляется, бессистемно применяемы на практике, такие исключения не учитывают сложность гуманитарной деятельности и не обеспечивают достаточной для гуманитарных организаций правовой определенности, которая является необходимым условием для осуществления гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами и одним из основных требований права прав человека (см. Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 15). Совету Безопасности следует опираться на свой опыт предоставления исключений по гуманитарным соображениям из других режимов санкций (таких, как резолюция [2397 \(2017\)](#) по Корейской Народно-Демократической Республике), в частности на решение об освобождении, хотя и ограниченном, по гуманитарным соображениям от санкций, предусмотренных санкционными мерами в соответствии с резолюцией [751 \(1992\)](#) по Сомали, — решение, распространяющееся также на террористические группы (см. резолюцию [1916 \(2010\)](#) и пункт 48 резолюции [2444 \(2018\)](#), где предусматривается освобождение от санкций в связи с голодом). В отличие от исключений по гуманитарным соображениям системы отступлений, временные разрешения или лицензии не только создают препятствия, но и зачастую непрактичны. Кроме того, системы отступлений, разрешений или лицензий несовместимы с международным гуманитарным правом, так как требуют не предусмотренного этим правом согласия на гуманитарную деятельность, тогда как международное гуманитарное право требует лишь того, чтобы беспристрастные гуманитарные организации получали согласие на свою деятельность от соответствующих воюющих сторон, а не третьих государств или международных организаций. Третьи государства и международные организации обязаны лишь разрешать гуманитарную деятельность и содействовать ей, а системы отступлений препятствуют выполнению этой обязанности. Специальный докладчик подчеркивает существенную взаимосвязь между оказанием гуманитарной помощи и защитой индивидуальных прав человека (прав на здоровье, продовольствие, воду, образование и безопасность)⁶⁵ и подчеркивает, что препятствование работе гуманитарных организаций под предлогом борьбы с терроризмом подрывает наиболее важные права наиболее уязвимых людей на планете.

Г. Равенство и недискриминация

36. Принципы равенства и недискриминации заложены в основу международного права прав человека. Они отражены в Уставе, Всеобщей декларации прав человека, основных пактах о правах человека, принятых под эгидой

⁶³ В частности, в Австралии и Соединенных Штатах (см. [A/70/371](#), пункт 34, и [A/73/314](#), пункт 51).

⁶⁴ United States, Court of Appeals, Second Circuit, *United States v. Farhane*, case No. 634 F.3d 127, Decision, 4 February 2011.

⁶⁵ Специальный докладчик выражает озабоченность пунктом 3 резолюции [2532 \(2020\)](#) Совета Безопасности, согласно которому продление «гуманитарной паузы» не относится к «военным операциям против «Исламского государства Ирака и Леванта»».

Организации Объединенных Наций, и региональных договорах по правам человека. Они являются нормами обычного права и основой человеческого достоинства — понятия, определяющего суть прав человека. Они представляют собой правовые нормы, которые нужно непременно учитывать при рассмотрении обязательств государств в области прав человека в условиях борьбы с терроризмом. Согласно этим принципам государства должны обращаться с людьми на равной основе и без какого-либо различия в любых мерах и практике в области предупреждения терроризма и борьбы с ним, обеспечивая, например, чтобы жертвы терроризма и жертвы борьбы с терроризмом были равны перед законом и имели одинаковые процессуальные права, средства правовой защиты и статус. Хотя в международном гуманитарном праве проводится различие между категориями субъектов в вооруженном конфликте, в его сфере применения сохраняется требование равенства и недискриминации, которые имеют горизонтальное правовое применение в отношениях сторон в конфликте⁶⁶. В частности, одним из основных аспектов равенства в международном гуманитарном праве является существенное равенство обязанностей сторон в вооруженном конфликте — как государственных, так и негосударственных, что, впрочем, не придает легитимности негосударственным группам. Принцип равенства находит отражение также в недискриминационном применении гарантий по отношению к воюющим сторонам. Главенство принципов равенства и недискриминации в каждом правовом режиме имеет исключительное значение для обеспечения непрерывной защиты прав независимо от обстоятельств. Эти принципы обеспечивают постоянную ответственность государств за соблюдение прав, будь то во время вооруженного конфликта или в мирное время. Соблюдение принципа равенства в вооруженных конфликтах (международных или немеждународных) обеспечивает защиту прав и в последующее мирное время и часто создает благоприятные условия для прекращения конфликта и примирения. Необходимость практического применения принципов равенства и недискриминации в условиях борьбы с терроризмом (например, в рамках уголовного права, в административных мерах и во время содержания под стражей) по-прежнему оспаривается. Специальный докладчик отмечает привлекательность для государств помещения мер по борьбе с терроризмом в особую категорию, полностью отделенную от обязательств по обычному и договорному праву. Это особенно очевидно в случаях немеждународного вооруженного конфликта, в ситуациях гуманитарного кризиса и в государствах, где выражение недовольства давними проблемами, связанными со статусом и правами меньшинств, огульно определяется как «терроризм». Обеспечение соблюдения международного гуманитарного права в таких случаях является одним из наиболее эффективных средств решения более общей задачи защиты прав человека.

G. Иностранцы боевики-террористы и члены их семей

37. Специальный докладчик неоднократно заявляла, что срочное возвращение и репатриация иностранных боевиков и членов их семей из зон конфликта являются единственным согласующимся с нормами международного права ответом на сложную и нестабильную ситуацию в области прав человека, гуманитарную ситуацию и ситуацию в области безопасности, с которыми сталкиваются женщины, мужчины и дети, содержащиеся под стражей в переполненных лагерях, тюрьмах или других местах в северо-восточной части Сирийской Арабской Республики и в Ираке⁶⁷. Их возвращение отвечает требованиям резолюций 2178

⁶⁶ См. базу данных МККК по обычному международному гуманитарному праву, норма 88 о недискриминации.

⁶⁷ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Statements.aspx.

(2014) и 2396 (2017) Совета Безопасности и долгосрочным интересам государств в областях безопасности и правосудия⁶⁸. Специальный докладчик считает, что в соответствии с международным правом условия в лагерях содержания под стражей равносильны пыткам и бесчеловечному и унижающему достоинство обращению⁶⁹. Она заявляет, что лица, содержащиеся в лагерях, подвергаются многочисленным взаимосвязанным и комплексным нарушениям прав человека, таким как произвольное задержание, отсутствие справедливого судебного разбирательства, дискриминация и отказ в здравоохранении и образовании. Она обнаружила ряд нарушений Конвенции о правах ребенка. Она согласна с тем, что имеют место параллельные нарушения норм международного гуманитарного права, как минимум установленного в общей статье 3 Женевских конвенций запрета пыток, унижительного и унижающего достоинство обращения и насилия в отношении жизни и личности, несоблюдение судебных гарантий и обязанностей по уходу за больными и ранеными, а также запрета на дискриминацию по ряду признаков.

38. Принятие государствами серой правовой зоны, в которой обязательства в области прав человека формально не применимы к негосударственному субъекту, удерживающему их граждан (например, к Сирийским демократическим силам), и отказ брать на себя ответственность за своих граждан, включая детей, представляют собой не только гуманитарную трагедию, но и отказ от выполнения самых базовых правовых обязанностей. Специальный докладчик считает, что ряд государств могут осуществлять фактическую⁷⁰ или презюмируемую юрисдикцию в отношении условий содержания своих граждан в лагерях именно потому, что они имеют практическую возможность положить конец содержанию под стражей и связанным с ним нарушениям путем репатриации, о чем свидетельствует успешная репатриация, например, граждан Ирландии, Казахстана и Российской Федерации, а также Косово⁷¹. Она подтверждает позитивное обязательство государств принимать все разумные меры для прекращения нарушений прав человека и гуманитарного права *erga omnes*, в частности в отношении детей⁷².

39. Специальный докладчик подчеркивает свою озабоченность по поводу регулирования *suī generis* вопросов, касающихся иностранных террористов-боевиков, и подчеркивает, что в вопросах обращения с иностранными боевиками-террористами и их семьями применим весь комплекс норм международного права, а не избирательно определяемые его аспекты. Имплементация «сверхзаконодательных» резолюций Совета Безопасности, которые толкуются некоторыми государствами таким образом, чтобы уклоняться от ранее принятых ими обязательств в области прав человека и гуманитарного права, вызывает сожаление, и ее следует приостановить. Контртеррористическое регулирование все больше становится гиперисключительным правовым режимом, что приводит к катастрофическим последствиям для индивидов.

⁶⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Extra-territorial jurisdiction of States over children and their guardians in camps, prisons, or elsewhere in the northern Syrian Arab Republic: legal analysis”, 2020.

⁶⁹ Это мнение разделяет Специальная комиссия по иммиграционным апелляциям и не оспаривает Апелляционный суд Англии и Уэльса в своем решении по делу Шамимы Бегум.

⁷⁰ См. United Kingdom, Supreme Court, *Rahmatullah. Secretary of State for Defence*, case No. [2013] 1 AC 614, 656 [123].

⁷¹ Ссылки на Косово следует понимать в контексте резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности.

⁷² Замечание общего порядка по общей статье 1 об обязательстве всех государств-участников «соблюдать и заставлять соблюдать».

40. Специальный докладчик подчеркивает самоочевидную значимость и необходимость применения международного гуманитарного права в условиях вооруженных конфликтов. Она осуждает риторическое и описательное использование государствами терминологии, относящейся к вооруженным конфликтам, и последующий отказ от применимых к вооруженным конфликтам правовых норм. Она отмечает, что термин «иностранный боевик-террорист» и сопутствующая ему номенклатура, применяемая к членам семей иностранных боевиков — в основном женщинам и детям (например, «связанные» или «ассоциированные»), не имеют под собой никакой защитной основы, в результате чего лица, втянутые в вооруженный конфликт, оказываются в крайне уязвимом положении. Одним из последствий осуществления резолюций Совета Безопасности о борьбе с терроризмом и связанных с ними необязательных норм является то, что все лица, которые, как предполагается, имеют связи с «Исламским государством Ирака и Леванта», считаются «террористами» и не попадают под защиту закона⁷³. Эта точка зрения несовместима с основами как права человека, так и гуманитарного права⁷⁴. Специальный докладчик считает, что применение международного гуманитарного права не только юридически обоснованно, но и особенно необходимо для защиты прав лиц, находящихся в северо-восточных районах Сирийской Арабской Республики и в Ираке. Только потому, что эти лица оказываются во власти одной из сторон в конфликте, они не лишаются защиты в соответствии с международным гуманитарным правом. Ни одна норма в области прав человека и гуманитарного права (договорного или обычного) не исключает их защиты; напротив, оба свода права требуют этого. Такие меры защиты включают в себя положения общей статьи 3 и нормы обычного международного права, применимые в вооруженном конфликте, в частности обеспечение таких оснований и процедур задержания, которые не будут произвольны, полное соблюдение основных судебных гарантий в случае предъявления обвинений в совершении уголовных или террористических преступлений, недопущение передачи полномочий другой стороне в конфликте или государству, если это может повлечь за собой нарушение основных прав человека; запрещение пыток, что означает, что условия содержания под стражей сами по себе не должны представлять собой пытки или бесчеловечное и унижающее достоинство обращение, а также запрещение дискриминационного обращения. Специальный докладчик подчеркивает, что дискриминация включает ссылку на «другие аналогичные критерии», которая подразумевает дискриминацию на основании лишь связи с иностранным боевиком, близости к нему, сексуальных отношений с ним и рождения от него ребенка.

41. Специальный докладчик потрясена обращением с детьми в таких лагерях, как «Эль-Холь» и «Родж». Нежелание государств применять законодательство, которое регулирует обращение с детьми, связанными с вооруженными группами (например, с детьми-солдатами), к детям в контексте «терроризма» свидетельствует о не имеющем оправдания применении двойных стандартов и подмене понятий при применении международного права. Специальный докладчик отмечает, что Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, требует особой защиты детей, включая несопровождаемых детей, детей-сирот и детей, разлученных с семьями. Она утверждает, что нормы о защите детей в международном праве прав человека и международном гуманитарном праве дополняют друг друга, а также то, что нормы обычного международного права, применимые в вооруженном

⁷³ Geneva Academy, *Foreign Fighters under International Law*, Academic Briefing, No. 7 (Geneva, 2014).

⁷⁴ ICRC, “Humanitarian concerns in the aftermath of the military operations against the Islamic State group in Syria and Iraq”, position paper, annex 2.

конфликте, применимы к детям, задержанным в связи с конфликтом⁷⁵. Она считает глубоко тревожным то, что государства, которые заявляют о своей приверженности соблюдению прав человека и гуманитарного права, просто не соблюдают эти стандарты в отношении детей, находящихся в лагерях. Международное гуманитарное право не прекращает действовать, когда люди, в том числе женщины и дети, заносятся в списки террористов. Никогда еще необходимость соблюдения этих норм не была столь велика, а обязанности государств — столь очевидны.

IV. Рекомендации

A. Рекомендации для Организации Объединенных Наций

42. Всем структурам Организации Объединенных Наций, занимающимся контртеррористической деятельностью, следует обеспечивать полное применение международного права, включая международное право прав человека, международное гуманитарное право и беженское право, и не допускать прямого или косвенного подрыва какого-либо из этих трех сводов взаимозависимых норм.

43. Структурам Организации Объединенных Наций следует работать над содействием системному учету международного права прав человека и международного гуманитарного права в усилиях по борьбе с терроризмом путем повышения статуса, поддержки и интеграции работы, толкований и выводов авторитетных органов и структур по вопросам прав человека и гуманитарного права.

44. Структурам Организации Объединенных Наций, имеющим мандат на контртеррористическую деятельность или участвующим в ней, включая, в частности, Контртеррористическое управление и Исполнительный директорат Контртеррористического комитета, следует разработать и поддерживать четкие, последовательные и структурированные методы взаимодействия с гражданским обществом, в том числе с гуманитарными субъектами и структурами. Это включает учет мнений гражданского общества относительно негативного воздействия контртеррористических мер на права человека и гуманитарную деятельность.

45. Совету Безопасности следует:

а) признать необходимость соблюдения прав человека и гуманитарного права, призывать к этому в своих резолюциях и препятствовать неправомерному применению контртеррористических норм в легитимной сфере действия прав человека и международного гуманитарного права;

б) обеспечить, чтобы все резолюции по борьбе с терроризмом, принимаемые в соответствии с главой VII Устава, впредь составлялись таким образом, чтобы из сферы их действия была исключена деятельность нейтральных, независимых и беспристрастных гуманитарных организаций. Совету следует рассмотреть вопрос о смягчении неожиданных негативных последствий уже принятых резолюций для беспристрастной гуманитарной деятельности и включать надлежащие гуманитарные гарантии в будущие резолюции по терроризму;

в) изыскать пути систематического взаимодействия с беспристрастными гуманитарными организациями и независимыми организациями

⁷⁵ Дополнительный протокол I, ст. 77 (п. 3), и Дополнительный протокол II, ст. 4 (п. 3 d)).

гражданского общества, а также с экспертами в области прав человека и гуманитарного права, чтобы быть в курсе негативных последствий контр-террористических норм для защиты прав человека и международного гуманитарного права.

В. Рекомендации для государств

46. Государствам-членам настоятельно рекомендуется репатриировать своих граждан, в особенности женщин и детей, из лагерей содержания под стражей на северо-востоке Сирийской Арабской Республики, поскольку продолжающееся бездействие государств представляет собой нарушение обязательств по международному праву прав человека и международному гуманитарному праву.

47. Государствам-членам настоятельно рекомендуется привлекать своих граждан или лиц, находящихся под их фактическим контролем, к ответственности за серьезные нарушения прав человека и гуманитарного права, включая военные преступления, геноцид и преступления против человечности, путем проведения судебных разбирательств, отвечающих требуемым стандартам справедливого судебного разбирательства, которое гарантируется международным правом прав человека.

48. Государствам-членам следует принять положения о применении исключений по гуманитарным соображениям на тех же условиях, о которых говорится в пункте 45 b).

49. Государствам-членам настоятельно рекомендуется выполнять свои основные обязательства согласно праву прав человека и гуманитарному праву для защиты детей, оказавшихся в ситуации вооруженного конфликта и терроризма, включая репатриацию, реинтеграцию и воссоединение семьи, и обеспечивать наилучшим образом интересы детей во всех своих действиях.