



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 May 2022
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Пятидесятая сессия

13 июня — 8 июля 2022 года

Пункты 2 и 3 повестки дня

**Ежегодный доклад Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций по правам
человека и доклады Управления Верховного
комиссара и Генерального секретаря**

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

Терроризм и права человека

Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека*

Резюме

В настоящем докладе Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека рассматривает взаимосвязь между равенством, недискриминацией и борьбой с терроризмом, уделяя особое внимание тому, в какой степени принимаемые в связи с терроризмом ответные меры государства соответствуют правам на равенство и недискриминацию в соответствии с международным правом прав человека. В этой связи Верховный комиссар рассматривает вопросы запрета и включения в списки террористических организаций и лиц, составления списков для наблюдения, надзора и модерации контента, правоохранительной деятельности и уголовного правосудия, а также лишения гражданства. Ввиду ярко выраженных рисков дискриминации по признаку расы, этнической принадлежности, религии и политических убеждений Верховный комиссар рекомендует ряд законодательных, структурных и политических мер для предотвращения дискриминации в условиях борьбы с терроризмом.

* На основании достигнутой договоренности настоящий доклад издается позднее предусмотренного срока его публикации в связи с обстоятельствами, не зависящими от представляющей доклад стороны.



I. Введение

1. Настоящий доклад представлен во исполнение резолюции 45/11 Совета по правам человека. В резолюции Совет подтвердил свое безоговорочное осуждение всех актов, методов и практики терроризма. Он также подчеркнул ответственность государств за защиту лиц на своей территории от актов терроризма в полном соответствии с их обязательствами по международному праву. Эти элементы также были подчеркнуты в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций и многочисленных резолюциях Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи.

2. В той же резолюции Совет настоятельно призвал государства обеспечить, чтобы меры, принимаемые для борьбы с терроризмом и насильственным экстремизмом, создающим питательную среду для терроризма, не были дискриминационными, и не прибегать к профилированию на основе стереотипов, обусловленных этническими, расовыми или религиозными признаками или любыми другими признаками, дискриминация по которым запрещена международным правом. В ней также подчеркивается, что терроризм и насильственный экстремизм, создающий питательную среду для терроризма, не могут и не должны ассоциироваться с какой бы то ни было религией, национальностью, цивилизацией или этнической группой¹.

3. Последние десятилетия показали, что воздействие терроризма и контртеррористических мер на права человека не является одинаковым для всех членов и групп общества. В некоторых контекстах определенные группы являются конкретной целью террористических группировок, которые используют свою пропаганду и тактику вербовки, а иногда направляют насильственные атаки против меньшинств или религиозных групп. Верховный комиссар и правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций подтвердили, что некоторые группы непропорционально пострадали от контртеррористических мер².

4. В свете вышесказанного настоящий доклад посвящен главным образом влиянию контртеррористических мер на осуществление прав на равенство и недискриминацию. В предыдущих докладах Совету по правам человека о противодействии терроризму и о терроризме и правах человека Верховный комиссар, среди прочего, уделяла внимание темам уголовной ответственности за преступления, связанные с терроризмом, принимаемым государствами законодательным мерам, праву на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, запрету пыток и жестокого обращения, иностранным боевикам и членам их семей, надлежащей правовой процедуре и целенаправленным санкциям, праву на справедливое судебное разбирательство, праву на неприкосновенность частной жизни, экономическим, социальным и культурным правам и правам жертв.

5. Сначала Верховный комиссар рассматривает права на равенство и недискриминацию (часть II), а затем анализирует, в какой степени определенные виды контртеррористических мер могут быть дискриминационными (часть III). Затем она излагает выводы и рекомендации, призванные помочь государствам-членам обеспечить соблюдение прав на равенство и недискриминацию в условиях борьбы с терроризмом (часть IV).

¹ Аналогичная формулировка содержится в п. 103 резолюции 75/291 Генеральной Ассамблеи.

² См., например, [A/72/287](#), пп. 7, 15 и 34–42. См. также [A/HRC/45/27](#), п. 16.

II. Права на равенство и недискриминацию

6. Права на равенство и недискриминацию нашли свое выражение в Уставе Организации Объединенных Наций³, Всеобщей декларации прав человека⁴, а также в глобальных и региональных договорах по правам человека⁵.

7. Государства обязаны уважать, защищать и реализовывать права на равенство и недискриминацию, в том числе в условиях борьбы с терроризмом, что неоднократно подтверждалось Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей и Советом по правам человека⁶. Эти обязательства подразумевают обязанность воздерживаться от нарушения этих прав, а также позитивные обязанности по их защите и реализации. Запрет дискриминации также накладывает ограничения в отношении того, в какой степени государства могут законно отступать от своих обязательств в области прав человека⁷.

8. Для того чтобы действие представляло собой дискриминацию, должно иметь место дифференцированное обращение, определяемое как любое «различие, исключение, ограничение или предпочтение»⁸ на основании любого защищенного основания в соответствии с международным правом прав человека. К таким защищенным основаниям относятся раса, цвет кожи, пол⁹, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или иной статус¹⁰, включая инвалидность¹¹. Другими признанными основаниями являются возраст, здоровье, гражданство, место жительства, экономическое и социальное положение¹².

9. Не все формы дифференцированного обращения представляют собой дискриминацию¹³. Обращение считается дискриминационным, когда его целью или следствием является уничтожение или умаление признания, реализации или осуществления прав¹⁴. Это касается как прямых, так и косвенных форм

³ Преамбула и ст. 1, п. 3, и 55.

⁴ Ст. 1–2 и 7.

⁵ Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 2 и 26; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 2, п. 2; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Конвенция о правах ребенка, ст. 2; Конвенция о правах инвалидов, ст. 5; и Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, ст. 7. См. также Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция по правам человека), ст. 14, и Протокол № 12 к ней, ст. 1; Американскую конвенцию о правах человека, ст. 1, п. 1, и 24; и Африканскую хартию прав человека и народов, ст. 2–3 и 28.

⁶ См., например, резолюцию 76/169 Генеральной Ассамблеи, преамбула и пп. 10 и 14.

⁷ Как указано в статье 4, п. 1, Международного пакта о гражданских и политических правах, отступления не могут быть связаны с дискриминацией исключительно по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.

⁸ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 18 (1989), п. 7; и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ст. 1, п. 1. См. также Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ст. 1.

⁹ Комитет по правам человека интерпретировал признак пола, чтобы охватить сексуальную ориентацию и гендерную идентичность: см. *Янг против Австралии* (CCPR/C/78/D/941/2000) и *G. против Австралии* (CCPR/C/119/D/2172/2012).

¹⁰ Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 26.

¹¹ Конвенция о правах инвалидов, ст. 5, п. 2.

¹² См., например, Paul M. Taylor, *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights* (Cambridge University Press, 2020), pp. 752–782.

¹³ Комитет по правам человека, *C.B.M. Брукс против Нидерландов*, сообщение № 172/1984, п. 13. В своем замечании общего порядка № 18 (1989) Комитет разъяснил, что запрет на дискриминацию не исключает позитивного дифференцированного обращения в соответствии с международным правом в области прав человека (п. 10).

¹⁴ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 18 (1989), п. 7. См. также Комитет по правам человека, *Дженеро против Италии* (CCPR/C/128/D/2979/2017), п. 7.3; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ст. 1, п. 1;

дифференцированного обращения¹⁵. Уничтоженные или ущемленные права не ограничиваются правами, перечисленными в международном праве прав человека, к ним могут также относиться права, предоставляемые отдельным лицам в соответствии с внутренним законодательством¹⁶. Таким образом, основное требование заключается в том, препятствует ли дифференцированное обращение тому, чтобы люди пользовались своими правами «наравне с другими»¹⁷. Для того чтобы быть совместимым с законодательством о правах человека, дифференцированное обращение должно быть основано на разумных и объективных критериях, и преследовать цель, которая является законной согласно соответствующему договору о правах человека¹⁸. Требование разумных и объективных критериев подразумевает, что обращение должно быть необходимым и соразмерным преследуемой законной цели¹⁹. Цели, признанные законными в соответствии с договорами по правам человека, включают, например, защиту национальной безопасности или общественного порядка²⁰.

10. Степень разумности и объективности дифференцированного режима будет зависеть от обстоятельств конкретного дела²¹. Некоторые формы дифференцированного режима будут допустимы только в узких и исключительных обстоятельствах. Таким образом, Комитет по правам человека постановил, что дифференцированное обращение на основании одного из конкретных оснований, перечисленных в Пакте, возлагает на государство-участник тяжелое бремя объяснения причин такой дифференциации²². Узкая допустимость дифференцированного обращения также возникает в случаях, когда человек находится в особой ситуации уязвимости, например из-за пересечения различных форм дискриминации²³.

11. Как уже упоминалось, государства также несут обязательства по защите и реализации прав на равенство и недискриминацию. Международные договоры по правам человека содержат широкий спектр таких позитивных обязательств по обеспечению материального равенства. Обязательства, возлагаемые на государства, включают меры по сокращению неравенства и устранению системной или структурной дискриминации²⁴ путем принятия комплексных политических программ,

Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 14 (1993), п. 1; и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ст. 1.

¹⁵ Комитет по правам человека, *Альтхаммер и др. против Австрии* (CCPR/C/78/D/998/2001), п. 10.2; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Трухильо Калеро против Эквадора* (E/C.12/63/D/10/2015), и замечание общего порядка № 20 (2009), п. 10; и Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 6 (2018), п. 18.

¹⁶ Комитет по правам человека, *С.В.М. Брукс против Нидерландов*, п. 12.3.

¹⁷ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 18 (1989), п. 7.

¹⁸ Там же, п. 13; Комитет по правам человека, *Дженеро против Италии*, п. 7.3; и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009), п. 13.

¹⁹ Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 31 (2004), п. 6, и *Дженеро против Италии*, п. 7.6; и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009), п. 13, и *Трухильо Калеро против Эквадора*, п. 19.5. См. также Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 32 (2009), п. 8.

²⁰ См., например, Комитет по правам человека, *Борзов против Эстонии* (CCPR/C/81/D/1136/2002).

²¹ Комитет по правам человека, например, принял менее строгий стандарт рассмотрения в деле об отказе в предоставлении гражданства по соображениям национальной безопасности (см. *Борзов против Эстонии*, п. 7.3–7.4).

²² См., например, Комитет по правам человека, *Мюллер и Энгельхард против Намибии* (CCPR/C/74/D/919/2000), п. 6.7. В качестве примера того, как Комитет применил этот подход в делах, касающихся дискриминации на основе религии, см. *Якер против Франции* (CCPR/C/123/D/2747/2016), п. 8.14.

²³ См., например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009), п. 17, и *Трухильо Калеро против Эквадора*, п. 19.2. См. также Комитет по правам человека, *Якер против Франции*, п. 8.15.

²⁴ См., например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009), пп. 8–9; Комитет по правам человека, замечание общего

включая образовательные меры и позитивный и временный дифференцированный режим²⁵. Кроме того, государства обязаны обеспечивать защиту от дискриминации. Это означает, что государства могут быть привлечены к ответственности за не проявление должной осмотрительности для предотвращения, наказания, расследования и возмещения ущерба от дискриминации, совершенной негосударственными субъектами²⁶. Государства должны законодательно запрещать любую пропаганду ненависти в виде подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию²⁷.

III. Равенство и недискриминация в борьбе с терроризмом

A. Введение

12. Международное право налагает на государства обязательства по противодействию терроризму. Согласно законодательству о правах человека, государства обязаны защищать права каждого человека, находящегося под их юрисдикцией, в том числе от угроз, исходящих от терроризма. Однако право прав человека также предъявляет требования к тому, каким образом такие меры должны осуществляться для обеспечения их законности. В данном разделе рассматриваются примеры, когда ответные меры на терроризм вызывают озабоченность в связи с запретом на дискриминацию в международном праве прав человека²⁸. Как отметил Генеральный секретарь в своем выступлении на второй Конференции высокого уровня Организации Объединенных Наций с участием руководителей контртеррористических ведомств государств-членов и Совет по правам человека в своей резолюции 45/11, дискриминация при осуществлении мер по борьбе с терроризмом может снизить эффективность усилий по борьбе с терроризмом²⁹. Существует риск того, что дискриминационные меры могут вызвать отчуждение групп и создать или обострить недовольство, которое может способствовать росту террористической угрозы³⁰.

13. Настоящий раздел посвящен некоторым ключевым контртеррористическим мерам с потенциально дискриминационными последствиями: во-первых, процессу включения отдельных лиц или организаций в список террористов; во-вторых, ведению списка для наблюдения; в-третьих, массовым и целенаправленным мерам наблюдения;

порядка № 18 (1989), п. 10; и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 28 (2010), п. 20.

²⁵ См., например, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ст. 2 (2), и Комитет по ликвидации расовой дискриминации, замечание общего порядка № 32 (2009); Конвенция о правах инвалидов, ст. 5 (4); Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, общая рекомендация № 20 (2009), п. 9; и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 25 (2004).

²⁶ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31 (2004), п. 8, в котором Комитет разъясняет обязательства государств по обеспечению всех прав, закрепленных в Пакте, включая запрет на дискриминацию. См. также Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ст. 2 е), и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 28 (2010), пп. 13 и 17.

²⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 20 (2). См. также Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ст. 4 а) и b), которая, например, налагает обязательства по запрету подстрекательства к дискриминации и насилию, а также обязательства по запрету организаций, склоняющих и подстрекающих к расовой дискриминации.

²⁸ Форум по вопросам меньшинств недавно призвал двух мандатариев специальных процедур провести совместное исследование по вопросу об избрании меньшинств в качестве мишени в рамках контртеррористических мер и о том, как это способствует возникновению конфликтов (A/HRC/49/81, п. 33).

²⁹ См. также A/76/273, п. 8.

³⁰ См., например, A/74/270, п. 27.

в-четвертых, работе полиции, включая расовое и этническое профилирование, и применению уголовного законодательства; и, в-пятых, лишению гражданства.

В. Практика запрета и включения в списки

14. В плане действий Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций государства-члены постановили принять незамедлительные меры по предотвращению терроризма и борьбе с ним во всех его формах и проявлениях. Более конкретно, в своей резолюции 75/291 Генеральная Ассамблея призвала государства-члены интегрировать режим санкций согласно соответствующим резолюциям Совета Безопасности в свои национальные и региональные стратегии борьбы с терроризмом, в том числе путем внесения предложений о включении в санкционный список Совета Безопасности перечень лиц, групп, предприятий и организаций и представляя соответствующую информацию в целях обеспечения надежности и актуальности санкционного перечня³¹. Запрет организаций и соответствующие целевые санкции широко признаны в качестве необходимой меры для предотвращения терроризма, однако такие запреты должны соответствовать обязательствам по международному праву.

15. На практике включение отдельных лиц в список террористов и запрещение организаций в контексте борьбы с терроризмом осуществляется на трех уровнях³²: на глобальном уровне — Советом Безопасности, на региональном уровне — региональными организациями, такими как Европейский союз³³, и на национальном уровне — отдельными государствами. Запрет со стороны Совета Безопасности и региональных организаций может зависеть, и часто так и происходит, от рекомендаций государств, основанных на их внутренних списках. Критерии запрета на национальном уровне сильно варьируются в зависимости от контекста. Сохраняющееся отсутствие авторитетного определения терроризма на международном уровне отчасти обуславливает это расхождение между национальными системами³⁴, поскольку государства пользуются широкой свободой действий при определении того, что считать терроризмом. Соответственно, разработка и применение национальных критериев для включения в список и запрета иногда вызывает опасения в связи с тем, что в конкретных случаях или контекстах эти меры могут противоречить международным стандартам в области прав человека, включая принцип недискриминации³⁵.

16. Мандатарии специальных процедур, например, выражали обеспокоенность по поводу косвенного дифференцированного обращения, когда подавляющее большинство лиц и организаций, попавших под запрет, принадлежат к определенной религии³⁶. Существуют также случаи, когда запрет или причисление групп к террористическим использовались против организаций гражданского общества и правозащитников, по-видимому, для предотвращения законного осуществления ими своих прав или в качестве репрессий за критику или инакомыслие³⁷. В некоторых контекстах это преимущественно затрагивает определенные этнические и религиозные группы или коренные общины, включая тех, кто защищает права таких

³¹ Например, резолюция Совета Безопасности 1267 (1999).

³² Рабочая группа по защите и поощрению прав человека, верховенству закона и поддержке жертв терроризма, «Запрет организаций в контексте борьбы с терроризмом» (2021), стр. 3.

³³ См. Совет Европейского союза, Общая позиция Совета 2001/931/CFSP.

³⁴ См., среди прочего, A/HRC/45/27, п. 14.

³⁵ См., среди прочего, A/HRC/40/52, п. 19; A/76/273, пп. 22 и 36; и Рабочая группа по защите и поощрению прав человека, верховенству закона и поддержке жертв терроризма, «Запрещение организаций».

³⁶ См., например, сообщение NZL 1/2021, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

³⁷ A/HRC/49/25, пп. 35–40; “Israel’s ‘terrorism’ designation an unjustified attack on Palestinian civil society – Bachelet”, пресс-релиз, 26 октября 2021 года; и CCPR/C/ISR/CO/5, пп. 18–19.

групп³⁸. В других контекстах, например в Алжире, Египте, Филиппинах и Объединенных Арабских Эмиратах, члены политической оппозиции подвергались нападениям³⁹, и это вызывает опасения, что запрет влечет за собой дискриминацию на основании политических взглядов тех, кого он касается⁴⁰.

17. Масштабы воздействия некоторых из этих дифференцированных видов обращения на практике поднимают вопрос о том, являются ли меры по запрету и включению в списки необходимыми и соразмерными. Расплывчатое и слишком широко сформулированное законодательство также может увеличить число людей, затрагиваемых этими мерами. Запрет и включение в списки могут повлечь за собой угрозу судебного преследования не только лиц или организаций, запрещенных как террористы, но и тех, кто оказывает им помощь или содействие, что значительно расширяет круг людей, подпадающих под действие этих мер. Кроме того, последствия мер по запрету и включению в списки могут быть широкомасштабными и предусматривать другие ограничения, такие как замораживание активов и запрет на поездки. Отсутствие процессуальных гарантий в отношении злоупотреблений может усугубить эти дискриминационные последствия⁴¹. В конкретных условиях эти меры могут также подвергнуть многих людей опасности нарушения прав человека со стороны государственных агентов⁴², а также насилия со стороны негосударственных субъектов⁴³. Например, на Филиппинах так называемые «красные метки» связаны с нападениями и убийствами правозащитников и других лиц, которых называют «коммунистами» или «террористами»⁴⁴.

С. Списки для наблюдения

18. Многие государства составили или расширили списки для наблюдения или базы данных известных и подозреваемых террористов, включая «иностранных боевиков-террористов»⁴⁵. Хотя число лиц и организаций, официально включенных в списки, как правило, ограничено, в списки для наблюдения могут входить от нескольких тысяч до более миллиона человек⁴⁶.

³⁸ A/HRC/44/22, п. 51; A/HRC/43/46; сообщение LKA 3/2021, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26575>; и “UN experts condemn Israel’s designation of Palestinian human rights defenders as terrorist organisations”, пресс-релиз, 25 октября 2021 года.

³⁹ Iddir Nadir, “Haut Conseil de Sécurité : Le MAK et Rachad classés «organisations terroristes»”, *El Watan*, 19 May 2021; A/HRC/44/22; и сообщения EGY 8/2021 и ARE 1/2022, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

⁴⁰ См., например, A/HRC/44/22, п. 51; и сообщение ARE 1/2022.

⁴¹ A/HRC/45/27, пп. 21–28; см. также пп. 30–35 настоящего доклада. О процедурных недостатках в практике запрета на глобальном уровне, см., среди прочего, A/HRC/16/50, пп. 17–20, 27 и 44.

⁴² См. сообщение PHL 6/2021, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26768>.

⁴³ A/HRC/44/22, пп. 49–55 и 84–85.

⁴⁴ См. A/HRC/44/22.

⁴⁵ См. резолюцию 2178 (2014) Совета Безопасности. Об опасениях, связанных с термином «иностранные боевики-террористы», см. United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force, *Guidance to States on Human Rights-Compliant Responses to the Threat Posed by Foreign Fighters* (2018), p. 1.

⁴⁶ В Соединенных Штатах Америки в 2020 году в информационной системе Terrorist Identities Datamart Environment насчитывалось около 2,5 млн человек (см. National Counterterrorism Center, Terrorist Identities Datamart Environment fact sheet, October 2020). В 2017 году в список отслеживания террористов Федерального бюро расследований (ФБР), как сообщается, входило 1,1 млн человек (см. American Civil Liberties Union et al., brief for amici curiae in the United States Court of Appeals for the Fourth Circuit, *s Elhady et al. v. Kable et al.*, cases No. 20-1119 and No. 20-1311, p. 10). В 2017 году во Франции так называемые *fiches S* содержали имена примерно 25 000 человек (см. France, Minister of the Interior, “Sortie de l’état d’urgence: un bilan et des chiffres clés”, 2 November 2017). В 2019 году в список отслеживания, разработанный Францией в 2015 году для предотвращения радикализации террористов, по сообщениям, было включено более 21 000 человек (см. Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l’Administration Générale de la République, “Rapport d’Information”, 27 June 2019).

19. В своей резолюции 2396 (2017) Совет Безопасности постановляет, что цель списков для наблюдения или баз данных о лицах, которые подозреваются в террористической деятельности, заключается в их использовании правоохранительными органами, службами по обеспечению безопасности границ, таможенными органами, военными ведомствами и разведывательными службами для проверки пассажиров и проведения оценки рисков и расследований. В некоторых государствах включение человека в список для наблюдения влечет за собой дополнительный риск подвергнуться слежке, усиленным проверкам со стороны полиции и пограничного контроля, запретам на поездки и дальнейшим ограничениям свободы⁴⁷.

20. Существуют опасения, что в некоторых контекстах практика составления списков для наблюдения может повлечь за собой дискриминацию по признаку расы, этнической принадлежности, религии или политических убеждений. Некоторые риски дифференцированного обращения вытекают из самой сути правил составления списков для наблюдения, например включение защищенных оснований в критерии, используемые для определения лиц, потенциально подходящих для включения в список. В одном из государств определение кандидата для включения в так называемую базу данных для отслеживания террористов основывается на ряде факторов, включая его этническую и религиозную принадлежность, историю путешествий и международные связи⁴⁸. Прямое дифференцированное обращение может также возникнуть из-за типа занесенной в базу данных информации о лицах. В другом деле, рассмотренном Государственным советом Франции, организации гражданского общества безуспешно оспаривали право включать в списки для наблюдения такие критерии, как, например, религиозные убеждения и политические взгляды⁴⁹. Начиная с мая 2022 года, регистрация информации ограничивается фактами проявлением этих мнений и убеждений⁵⁰.

21. Список для наблюдения может также привести к косвенному дифференцированному обращению. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом отметил смешение некоторых религиозных практик с радикализацией террористов⁵¹. Такое смешение могло способствовать тому, что большее число лиц, разделяющих религиозные практики, были признаны радикально настроенными и включены в списки для наблюдения⁵². Специальный докладчик также выразил обеспокоенность в связи с включением целых семей в «бесполетные» списки, что также является неоправданным наказанием для семейных отношений⁵³.

22. Обеспокоенность по поводу дискриминации, особенно по религиозному признаку, усугубляется отсутствием процедурных гарантий, включая отсутствие прозрачности и надзора за процедурой включения в списки для наблюдения⁵⁴. Это тем более тревожно, что, как правило, стандарт доказывания для включения в списки для наблюдения является низким. В одной из стран это требование выполняется при наличии «четких разведанных или информации», которые «вызывают обоснованное подозрение, что данное лицо участвует, участвовало или намеревается участвовать в

Как сообщается, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии внутренняя разведывательная служба MI5 подтвердила включение более 40 000 человек в свой список отслеживания (см. Robert Mendick, “Number of potential terrorists on MI5 watchlist has doubled”, *Independent*, 23 June 2020.)

⁴⁷ Об ограничениях свободы см., в частности, A/HRC/40/52/Add.5, п. 56.

⁴⁸ United States of America Court of Appeals for the Fourth Circuit, *Elhady et al. v. Kable et al.*, Cases No. 20-1119 and No. 20-1311, Decision of 30 March 2021, p. 7.

⁴⁹ France, Council of State, “Modification des dispositions du code de la sécurité intérieure relatives au traitement de données à caractère personnel : décisions en référé du 4 janvier 2021”.

⁵⁰ Декрет № 2020-1512 от 2 декабря 2020 года. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000042607387/2022-05-01/>.

⁵¹ См., например, A/HRC/40/52/Add.4, п. 43.

⁵² Там же.

⁵³ A/64/211, п. 49; и A/HRC/46/36, п. 11.

⁵⁴ A/HRC/40/52/Add.5, пп. 59–60.

действиях, представляющих собой терроризм и/или террористическую деятельность, в подготовке к ним, в помощи или содействии им, или связанных с ними»⁵⁵. Более того, хотя люди часто сохраняют право запрашивать информацию о себе в соответствии с общими законами о доступе к информации, практические возможности узнать, включен ли человек в список для наблюдения, ограничены, поскольку заинтересованное лицо, как правило, не информируется о том, что такое включение имело место. Наконец, есть опасения по поводу средств правовой защиты, предусмотренных для пострадавших лиц⁵⁶. Когда включение в список для наблюдения оспаривается, некоторые государства возлагают на человека бремя доказывания того, почему он или она ошибочно включены в список. Такой подход может возложить неоправданное бремя на человека, учитывая низкий стандарт доказывания, необходимого для включения в список, и асимметричный доступ к информации в отношении обоснования включения в список⁵⁷. В случаях, когда включение в список оспаривается в судебных органах, практика предоставления исполнительной власти широких дискреционных полномочий в делах, связанных с национальной безопасностью, принятая во многих национальных системах, может мешать эффективности рассмотрения дела⁵⁸.

D. Наблюдение и модерация контента

23. Ряд государств сделали меры по наблюдению центральным элементом своей деятельности по борьбе с терроризмом. Многие государства значительно расширили полномочия правоохранительных органов и служб безопасности по проведению целевого и массового наблюдения. Используя преимущества новых технологий, они все чаще предъявляют требования и налагают обязательства на частные компании, включая интернет-провайдеров, провайдеров поисковых систем и компании социальных сетей, чтобы облегчить сбор данных⁵⁹, а также предпринимают конкретные шаги по модерированию контента в сети⁶⁰. Хотя перехват сообщений является ценным источником информации, с помощью которой государства могут расследовать, предупреждать и преследовать акты терроризма и другие серьезные преступления⁶¹, такие меры часто рискуют нарушить международное право прав человека, в частности права на неприкосновенность частной жизни и на недискриминацию.

24. Меры по наблюдению оказывают значительное воздействие на людей по признаку их расовой, этнической и религиозной принадлежности⁶². Отчасти это объясняется тем, что в центре внимания служб наблюдения и правоохранительных органов находится религиозно мотивированный насильственный экстремизм и

⁵⁵ United States of America Court of Appeals for the Fourth Circuit, *Elhady et al. v. Kable et al.*, p. 7. Сопоставимый стандарт см. France, Decree No. 2010-569 of 28 May 2010, art. 2 (III) (8).

⁵⁶ См., например, Amnesty International, *Punished Without Trial: The Use of Administrative Control Measures in the Context of Counter-Terrorism in France* (2018), pp. 18–19.

⁵⁷ В некоторых контекстах человек не является частью процедуры. См., например, Amnesty International, *Punished Without Trial*.

⁵⁸ См., например, Shirin Sinnar, “Courts have been hiding behind national security for too long”, Brennan Center For Justice, 11 August 2021.

⁵⁹ Для сравнительного обзора см. Ira S. Rubinstein, Gregory T. Nojeim and Ronald D. Lee, «Systematic government access to private-sector data: a comparative analysis», in *Bulk Collection: Systematic Government Access to Private-Sector Data*, Fred H. Cate and James X. Dempsey, eds. (Oxford University Press, 2017).

⁶⁰ См., например, A/HRC/38/35.

⁶¹ A/69/397, п. 6.

⁶² A/72/287, пп. 39–42. См. также заявление о борьбе с терроризмом, представленное 9 октября 2020 года Специальным докладчиком по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости Комитету Совета Безопасности, учрежденному резолюцией 1373 (2001), URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/SR_Statement_SecurityCouncil_CounterTerrorismCommitteeBriefing.pdf.

терроризм⁶³. В некоторых контекстах, таких как Шри-Ланка и Вьетнам, меры по наблюдению, обоснованные соображениями национальной безопасности и борьбы с терроризмом, были направлены против конкретных этнических и религиозных меньшинств, а также против отдельных лиц на основании их политических взглядов⁶⁴. Другие примеры включают целевую программу наблюдения за мусульманскими общинами в Соединенных Штатах Америки после терактов 11 сентября 2001 года⁶⁵ и наблюдение за мечетями в некоторых европейских странах, которые обосновываются необходимостью противодействовать терроризму⁶⁶.

25. Одним из распространенных инструментов, используемых государствами для борьбы с терроризмом, является массовое наблюдение или массовый перехват сообщений, что уже давно является предметом озабоченности с точки зрения прав человека⁶⁷. Помимо неизбирательного воздействия на право на неприкосновенность частной жизни⁶⁸, такие меры наблюдения вызывают опасения в отношении дискриминации⁶⁹, в том числе по признаку расы, этнической принадлежности, религии и политических убеждений. Комитет по ликвидации расовой дискриминации выразил тревогу по поводу сообщений о массовой слежке, непропорционально направленной на этнических уйгуров⁷⁰.

26. Есть также примеры, когда наблюдение напрямую дискриминирует по другим признакам, например по национальности. Важно отметить, что несколько государств приняли законы, в которых полномочия на проведение наблюдения зависят от гражданства опрашиваемого лица и от того, находится ли это лицо на территории государства⁷¹. Такие законы значительно снижают стандарты защиты частной жизни для неграждан, находящихся за пределами территории государства, осуществляющего слежку⁷².

27. Цифровые технологии играют все большую роль в борьбе с терроризмом. В то же время эти технологии оказывают значительное воздействие на права человека, в том числе на осуществление права на недискриминацию⁷³. Например, автоматизация для облегчения сбора и обработки данных в программах массового наблюдения⁷⁴ может усилить дискриминационное воздействие наблюдения. Использование биометрических технологий распознавания, таких как распознавание лиц, в том числе в борьбе с терроризмом, влечет за собой значительные риски профилирования по

⁶³ См., например, отчет Королевской комиссии по расследованию террористического нападения на мечети Крайстчерча 15 марта 2019 года, часть 8, раздел 16, в котором Комиссия установила, что концентрация контртеррористических ресурсов на угрозе исламского экстремистского терроризма была неуместной.

⁶⁴ См. [CCPR/C/VNM/CO/3](#), п. 43; и [A/HRC/45/45/Add.1](#), пп. 27, 62 и 87 b).

⁶⁵ [A/72/287](#), п. 39; Georgetown University, Bridge Initiative, "Factsheet: the NYPD Muslim surveillance and mapping program" (11 May 2020); и Muslim Advocates, "Newly released documents reveal that LAPD misrepresented the origins, intent, and lifespan of Muslim mapping program" (25 July 2018).

⁶⁶ [A/HRC/46/30](#), п. 28.

⁶⁷ См., например, [A/69/397](#); [A/HRC/27/37](#); и [A/HRC/29/32](#), пп. 20–21.

⁶⁸ [A/HRC/39/29](#), п. 17.

⁶⁹ [A/HRC/46/36](#), п. 11.

⁷⁰ [CERD/C/CHN/CO/14-17](#), п. 40 b). См. также сообщение CHN 18/2019.

⁷¹ [A/HRC/27/37](#), п. 35; и Marcin Rojszczak, "Extraterritorial bulk surveillance after the German BND Act Judgment", *European Constitutional Law Review*, vol. 17 (2021), pp. 53–77. Для общей оценки см. Marko Milanovic, "Human rights treaties and foreign surveillance: privacy in the digital age", *Harvard International Law Journal*, vol. 56, No. 1 (winter, 2015).

⁷² См., например, Федеральный конституционный суд Германии, Решение первого сената от 19 мая 2020 года, дело № BvR 2835/17.

⁷³ О влиянии искусственного интеллекта на расовое профилирование и дискриминацию см. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 36 (2020), часть VII.

⁷⁴ См., например, Европейский суд по правам человека, *Centrum för Rättvisa против Швеции*, заявление № 35252/08, решение от 25 мая 2021 года, пп. 239–245.

признаку расы, этнической принадлежности и религии⁷⁵. В связи с этими рисками Верховный комиссар призвал ввести мораторий на использование технологий распознавания лиц в общественных местах⁷⁶. Кроме того, технологии частного наблюдения⁷⁷, которые, как сообщается, продаются для борьбы с терроризмом и тяжкими преступлениями⁷⁸, применяются в отношении представителей меньшинств, журналистов, правозащитников, политических оппонентов и диссидентов⁷⁹. Такая ситуация побудила Верховного комиссара и Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мнений и их свободное выражение призвать государства ввести мораторий на продажу и передачу таких средств наблюдения до тех пор, пока не будет гарантировано соблюдение стандартов в области прав человека⁸⁰.

28. Наблюдение и модерация контента в Интернете подчеркивает ту роль, которую частные структуры стали играть в борьбе с терроризмом. Например, некоторые государства либо предложили, либо возложили фактические обязательства на частных субъектов для получения доступа к частным данным⁸¹, а также удаления и блокировки контента в онлайн-режиме⁸², в том числе в целях борьбы с терроризмом⁸³. Ряд государств также ввели обязательства по модерированию контента в Интернете в онлайн-режиме, что может создать риск чрезмерного соблюдения требований со стороны компаний, что иногда приводит к необоснованному ограничению контента⁸⁴. Эти риски особенно велики, когда обязательства по ограничению контента имеют жесткие сроки, основаны на расплывчатых или широких определениях терроризма и связанных с ним понятий⁸⁵ и не имеют судебного надзора⁸⁶. Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мнений и их свободное выражение выразил обеспокоенность в связи с неофициальным давлением государств на частных субъектов с целью заставить их обнародовать данные или модерировать контент⁸⁷. В той степени, в которой наблюдение и модерация онлайн-контента могут непропорционально затрагивать лиц, принадлежащих к определенным религиозным, этническим или другим группам, возникают опасения по поводу дискриминации. В этой связи государство обязано не только обеспечить, чтобы его действия не приводили к дискриминации со стороны частных субъектов, но и защищать людей от дискриминации со стороны частных субъектов.

⁷⁵ A/HRC/48/31, пп. 25–27; A/HRC/44/57, пп. 39–40; сообщение ОН 229/2021, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26677>; и Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 36 (2020), пп. 35 и 59.

⁷⁶ A/HRC/48/31, п. 59.

⁷⁷ См. A/HRC/41/35.

⁷⁸ См., например, отчет NSO Group Technology на совместное сообщение мандатариев специальных процедур, 20 сентября 2021 года. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=36555>.

⁷⁹ A/HRC/41/35, п. 44; сообщение ОН 211/2021, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26564>; и Bill Marczak and others, “Hooking Candiru: another mercenary spyware vendor comes into focus”.

⁸⁰ См. A/HRC/41/35 и «Использование шпионских программ для слежки за журналистами и правозащитниками», заявление Верховного комиссара. См. также заявление Верховного комиссара, представленное в контексте слушаний о последствиях шпионской программы Pegasus, проведенных Комитетом по юридическим вопросам и правам человека Парламентской ассамблеи Совета Европы.

⁸¹ См. A/HRC/39/29, п. 18, и Rubinstein, Nojeim and Lee, “Systematic government access”.

⁸² A/HRC/38/35, пп. 15–17.

⁸³ См., например, Постановление (ЕС) 2021/784 Европейского парламента и Совета от 29 апреля 2021 года о борьбе с распространением террористического контента в Интернете.

⁸⁴ См. A/HRC/38/35.

⁸⁵ См., например, сообщения ОН 46/2018, ОН 73/2020 и ОН 229/2021, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

⁸⁶ См., например, CCPR/C/DEU/CO/7, п. 46. См. также <https://www.ohchr.org/en/stories/2021/07/moderating-online-content-fighting-harm-or-silencing-dissent>.

⁸⁷ См., например, A/HRC/38/35, п. 20.

29. Дискриминационное воздействие удаления контента частным сектором обусловлено не только государственным регулированием и давлением. В 2021 году Совет по надзору за деятельностью Facebook установил, что ограничения контента в соответствии со стандартами сообщества Facebook в отношении террористического контента были необоснованными, и рекомендовал провести независимую проверку на предмет наличия предвзятости при модерации контента после утверждений о том, что Facebook непропорционально часто удалял или понижал в статусе контент палестинских пользователей и контент на арабском языке⁸⁸. Более того, учитывая огромное количество контента, постоянно загружаемого в сеть, многие онлайн-платформы все чаще используют технологии автоматизации и искусственного интеллекта для модерации контента⁸⁹. Такие технологии могут оказывать серьезное воздействие на права человека, в том числе дискриминационное⁹⁰. Автоматизированные инструменты неточны в своей способности выявлять вредный контент и несут реальный риск ограничения защищенных высказываний, пропуская при этом выражения, которые должны быть ограничены⁹¹, такие как подстрекательство к дискриминации, враждебности или насилию. Более того, их использование рискует увековечить или усилить дискриминационное удаление контента из-за присущих им рисков человеческой, статистической и системной предвзятости⁹².

Е. Правоохранительные органы и отправление правосудия

30. Поддержание правоохранительными органами общественной безопасности, общественного порядка и верховенства закона является необходимым компонентом для предотвращения и наказания актов терроризма. В целях противодействия терроризму государства приняли или изменили уголовное и антитеррористическое законодательство и расширили полномочия правоохранительных органов множеством способов. Многие такие меры отражают необходимость защиты прав каждого человека, находящегося под юрисдикцией государства, включая осуществление им права на жизнь. Комитет по правам человека, например, постановил, что государства-участники должны принять защитную нормативно-правовую основу, которая включает эффективные уголовно-правовые запреты всех проявлений насилия или подстрекательства к насилию, которые способны приводить к лишению жизни, таких как, например, террористические акты⁹³. Более того, государства обязаны принимать адекватные превентивные меры для защиты людей от разумно прогнозируемых угроз быть убитыми или погибнуть от рук террористических групп⁹⁴. Однако в некоторых случаях такие законы и практика вызывают озабоченность в отношении соблюдения международных обязательств в области прав человека.

31. Одним из таких примеров является расширение полномочий полиции по проведению проверок и контроля⁹⁵, что, как сообщается, привело к росту профилирования полиции, в том числе при иммиграционном контроле⁹⁶. Расплывчатые и широкие полномочия правоохранительных органов повышают риск неправильного применения и злоупотребления и, таким образом, могут способствовать совершению нарушений прав человека, например, путем дискриминационного применения уголовных законов и насилия в отношении

⁸⁸ Решение по делу 2021-009-FB-UA.

⁸⁹ A/73/348, пп. 13–14.

⁹⁰ A/HRC/48/31, п. 57.

⁹¹ A/73/348, пп. 15–16.

⁹² Там же, пп. 15 и 37–38. См. также A/HRC/48/31, п. 24, и Reva Schwartz and others, *Towards a Standard for Identifying and Managing Bias in Artificial Intelligence* (National Institute of Standards and Technology, United States Department of Commerce, 2022).

⁹³ Замечание общего порядка № 36 (2018), п. 20.

⁹⁴ Там же, п. 21.

⁹⁵ Для предварительного обзора см. Daniel Moeckli, *Human Rights and Non-discrimination in the "War on Terror"* (Oxford University Press, 2008), chap. 7.

⁹⁶ Там же. См. также Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 36 (2020), пп. 8 и 10; A/72/287, пп. 25–26 и 32–33; и A/HRC/40/52/Add.4, п. 25.

политических диссидентов, этнических и религиозных меньшинств⁹⁷. Генеральный секретарь и правозащитные органы выразили обеспокоенность по поводу злоупотребления правоохранными органами антитеррористическим законодательством для подавления прав политических диссидентов, этнических и религиозных групп, в том числе в интернет-пространстве⁹⁸.

32. Высказывались опасения, что законы о борьбе с терроризмом в некоторых случаях используются для преследования лиц по признаку их расы, этнической принадлежности или политических убеждений⁹⁹. В некоторых государствах такие законы, по сообщениям, использовались для ареста политических диссидентов, активистов и правозащитников¹⁰⁰. Затрагиваемые лица часто сталкиваются с целым рядом связанных с правами человека проблем, таких как отсутствие гарантий надлежащей правовой процедуры¹⁰¹. Запреты на полное закрытие лица по соображениям безопасности приводят к запрету паранджи или никаба и, таким образом, являются косвенной дискриминацией в отношении мусульманских женщин¹⁰². В Шри-Ланке введение подобного запрета после террористических атак в 2019 году привело к росту нетерпимости к тем, кто соблюдает религиозный дресс-код, особенно к мусульманским женщинам в государственных учреждениях, таких как больницы и школы, а также в общественном транспорте¹⁰³. Что касается Эритреи, Комитет по правам человека выразил обеспокоенность в связи с утверждениями о том, что произвольные задержания, пытки и внесудебные казни совершались в отношении членов мусульманской общины как группы за их предполагаемые связи с террористическими группами¹⁰⁴.

33. Тайные и нелегальные места содержания под стражей также использовались несколькими государствами для борьбы с терроризмом. Использование таких объектов и перевод людей в них или между ними являются мерами, которые усугубляют риск серьезных нарушений прав человека, отчасти потому, что они часто обходят внутренние гарантии надлежащей правовой процедуры¹⁰⁵. На практике использование тайных мест содержания под стражей и чрезвычайных выдач, как представляется, непропорционально направлено против религиозных групп или меньшинств¹⁰⁶. Мандатарии специальных процедур, например, отмечали, что передача задержанных по антитеррористическим мотивам в Российской Федерации и в Содружестве Независимых Государств непропорционально затрагивала этнические меньшинства и членов религиозных групп¹⁰⁷. В таких случаях нарушения прав человека возникают не только в стране назначения. В некоторых случаях задержание отдельных представителей групп меньшинств, подозреваемых в терроризме, привело к обвинениям в произвольном задержании, насильственном исчезновении и пытках до их передачи¹⁰⁸.

⁹⁷ См., например, CCPR/C/GNQ/CO/1, п. 22; CERD/C/CHN/CO/14-17, п. 36; и A/HRC/43/48/Add.2, п. 74.

⁹⁸ См., например, CCPR/C/TJK/CO/3, п. 23; сообщение KGZ 4/2021, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26884;A/72/287>, пп. 34–38; и A/74/270, п. 42.

⁹⁹ См., например, сообщения PHL 1/2022, IRN 22/2021 и COG 1/2021, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>; A/HRC/43/19, п. 29, и CCPR/C/ERI/CO/1, п. 17.

¹⁰⁰ См., например, EGY 8/2021, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26554>; и CCPR/C/NER/CO/2, пп. 14 и 36.

¹⁰¹ См., например, A/HRC/45/27, пп. 21–28; CCPR/NER/CO/2, п. 14; и EGY 12/2021, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26743>.

¹⁰² A/HRC/43/19, п. 29; и Комитет по правам человека, *Якер против Франции*.

¹⁰³ A/HRC/43/19, п. 29.

¹⁰⁴ CCPR/C/ERI/CO/1, п. 17.

¹⁰⁵ A/HRC/43/35, пп. 11 и 36; и A/HRC/49/45, п. 5.

¹⁰⁶ A/HRC/49/45, п. 5.

¹⁰⁷ См., например, A/HRC/49/45, п. 27.

¹⁰⁸ См., например, сообщения KEN 5/2021 и NGA 5/2021, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

34. Несколько государств приняли или предложили принять законодательство, предусматривающее уголовную ответственность за ассоциацию или членство в террористических организациях. Проблемы прав человека, связанные с такими положениями, рассматривались в одном из предыдущих докладов¹⁰⁹. При определении ассоциации и членства иногда использовался критерий принадлежности к определенной религии, меньшинству или этнической группе¹¹⁰.

35. На этом фоне, когда представители групп меньшинств все чаще становятся объектом контртеррористических усилий правоохранительных органов, в последние годы было замечено распространение новых и появляющихся форм насильственного экстремизма, способствующих терроризму¹¹¹. Эти формы включают антисемитскую или антимусульманскую ненависть, а также идеологии «превосходства». Соответственно, правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций предупреждают о глобально растущей угрозе насилия, которая исходит от групп, исповедующих такие идеологии¹¹². Это заставило органы безопасности и правоохранительные органы некоторых государств признать факт неоправданной концентрации усилий по борьбе с терроризмом на так называемом исламском терроризме в ущерб борьбе с другими актами терроризма, от которых в основном страдают религиозные и этнические меньшинства¹¹³.

Е. Лишение гражданства

36. Право на гражданство признано в статье 15 Всеобщей декларации прав человека¹¹⁴. Конвенция о сокращении безгражданства налагает на государства обязательства по предотвращению и сокращению безгражданства (статьи 1–9) и устанавливает правила допустимости лишения гражданства, если такое лишение приведет к безгражданству (статья 8). Согласно международному праву прав человека, лишение гражданства является незаконным, в частности, если оно произвольно¹¹⁵ или носит дискриминационный характер¹¹⁶.

37. Несколько государств приняли новые основания или расширили существующие основания для лишения гражданства в целях защиты национальной безопасности и в рамках своей политики борьбы с терроризмом¹¹⁷. Одним из часто используемых

¹⁰⁹ См. [A/HRC/45/27](#), пп. 17–18 и 29.

¹¹⁰ См., например, Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, «Права человека при отправлении правосудия в Ираке: судебные процессы по антитеррористическим законам и последствия для правосудия, подотчетности и социальной сплоченности в период после ИГИЛ», январь 2020 года, стр. 14. Обзор толкования понятия «членство» иракскими судами см. Mara Redlich Revkin, “The limits of punishment: transitional justice and violent extremism – Iraq case study” (2018), p. 18.

¹¹¹ См. резолюцию 75/291 Генеральной Ассамблеи.

¹¹² См., например, [A/HRC/43/46](#), п. 28; заявление о борьбе с терроризмом, представленное 9 октября 2020 года Специальным докладчиком по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости Комитету Совета Безопасности, учрежденному резолюцией 1373 (2001); [A/HRC/34/56](#), пп. 81–89; [A/HRC/41/45/Add.1](#), п. 53; [A/HRC/44/58](#), п. 12; [CCPR/C/AUT/CO/5](#), п. 15; [CERD/C/AUT/CO/18-20](#), п. 11; [CERD/C/IRL/CO/5-9](#), п. 21; [CAT/C/GRC/CO/5-6](#), п. 12, и [A/HRC/28/64](#), п. 79.

¹¹³ [A/76/273](#), пп. 48–49.

¹¹⁴ Аспекты права на гражданство гарантированы в глобальных и региональных договорах по правам человека.

¹¹⁵ [A/HRC/25/28](#), п. 4. См. также Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Руководящие принципы по безгражданству № 5 (май 2020 года), пп. 91–108.

¹¹⁶ См., например, [A/HRC/31/29](#); Luuk van der Baaren and others, “Instrumentalising citizenship in the fight against terrorism” (Institution on Statelessness and Inclusion and Global Citizenship Observatory, 2022), p. 34.

¹¹⁷ Institute on Statelessness and Inclusion, *The World’s Stateless: Deprivation of Nationality* (2020), pp. 211–222. См. также Комитет Парламентской ассамблеи Совета Европы по правовым вопросам и правам человека, «Лишение гражданства как мера борьбы с терроризмом: подход,

критериев является наличие или возможность приобретения другим лицом гражданства¹¹⁸. Некоторые законы также проводят различие между гражданством, полученным по рождению и в процессе натурализации, допуская лишение только последнего¹¹⁹. Высказывались также опасения, что практика лишения гражданства, в том числе в контексте усилий по борьбе с терроризмом, влечет за собой косвенное дифференцированное обращение из-за особого воздействия на людей по признаку их расы, этнической принадлежности, национального происхождения и религии¹²⁰.

38. В Европе участилась практика лишения гражданства, особенно в целях борьбы с так называемым исламским терроризмом и феноменом «иностранных боевиков-террористов»¹²¹. Явление, когда европейские граждане выезжают для участия в террористических группах, в сочетании с террористическими атаками в Европе, вызвало повышенный интерес к лишению гражданства как инструменту борьбы с терроризмом¹²². Исследования показали, что в некоторых случаях лишение гражданства, особенно в случае иностранных боевиков и их семей, может быть контрпродуктивным, так как может вызвать дальнейшую радикализацию и сыграть на руку террористическим группам¹²³. Верховный комиссар неоднократно призвала государства происхождения репатриировать своих граждан, особенно женщин и детей, и преследовать в судебном порядке тех, против кого имеются достаточные доказательства совершения преступлений, в соответствии с международным правом прав человека¹²⁴.

39. Несколько мандатариев специальных процедур подчеркнули, что косвенная дискриминация может возникать из-за того, что лишение гражданства может непропорционально сильно повлиять на сообщества, члены которых с большей вероятностью имеют второе гражданство¹²⁵. Это подтверждается на практике во многих государствах, где подавляющее большинство лиц, пострадавших от лишения гражданства, составляют лица со вторым гражданством из арабских или южноазиатских государств¹²⁶.

40. Дополнительные факторы могут усугубить возможные дискриминационные последствия лишения гражданства. Например, правовая основа для лишения гражданства, в том числе с обоснованием борьбы с терроризмом, часто сформулирована широко, в некоторых случаях допускается лишение гражданства,

совместимый с правами человека?», доклад (7 января 2019 года), документ № 14790, пояснительная записка, п. 25; and Jules Lepoutre, “Citizenship loss and deprivation in the European Union (27+1)”, European University Institute Working Paper No. 29 (2020), pp. 8–9.

¹¹⁸ Обзор европейского законодательства, см. Maarten P. Bolhuis and Joris van Wijk, “Citizenship deprivation as a counterterrorism measure in Europe; possible follow-up scenarios, human rights infringements and the effect on counterterrorism”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 22 (2020). См. также, например, A/HRC/43/46/Add.1, п. 52. См. также, однако, Human Rights Watch, “Bahrain: hundreds stripped of citizenship” (27 July 2018).

¹¹⁹ Комитет Парламентской ассамблеи Совета Европы по правовым вопросам и правам человека, «Лишение гражданства как мера борьбы с терроризмом», пояснительный меморандум, п. 28. См. также Парламентская ассамблея Совета Европы, резолюция 2263 (2019), п. 9.5; и A/HRC/40/52/Add.5, п. 66.

¹²⁰ См. сообщение GBR 3/2022, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27073>. См. также van der Baaren and others, “Instrumentalising citizenship”, p. 38.

¹²¹ См. Комитет Парламентской ассамблеи Совета Европы по правовым вопросам и правам человека, резолюция 2263 (2019). См. также Open Society Justice Initiative, *European States’ Obligations to Repatriate the Children Detained in Camps in Northeast Syria* (2021), paras. 83–84.

¹²² См., например, Bolhuis and van Wijk, “Citizenship deprivation”, pp. 339 and 351. См. также Freemovement, “How many people have been stripped of their British citizenship?” (10 January 2022).

¹²³ Bolhuis and van Wijk, “Citizenship deprivation”, pp. 357 and 363.

¹²⁴ См., например, A/HRC/45/27, п. 56.

¹²⁵ См. сообщение GBR 3/2022, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27073>; и A/HRC/40/52/Add.5, п. 66.

¹²⁶ См., например, сообщение NLD 4/2021; и Bolhuis and van Wijk, “Citizenship deprivation”, pp. 342, 344, 346 and 349.

если это «способствует общественному благу»¹²⁷. В этой связи Верховный комиссар напоминает, что законы должны быть сформулированы достаточно точно, чтобы человек мог соответствующим образом регулировать свое поведение, и не должны предоставлять неограниченную свободу действий по ограничению прав тем, кому поручено их исполнение¹²⁸.

41. Аналогичным образом лишение гражданства оказывает огромное воздействие на соответствующих лиц и может повлиять на осуществление ими большого количества прав. Если лицо не высылается с территории государства либо потому, что такое решение не было принято, либо потому, что лицо находится в положении, когда оно не может быть выслано¹²⁹, лишение гражданства может его поставить в правовую неопределенность с широкими последствиями для осуществления им своих прав. Если человек высылается с территории государства¹³⁰, это вызывает особую озабоченность в отношении права на частную и семейную жизнь. В случаях, когда лицо лишается своего гражданства, находясь за границей¹³¹, его уязвимость может существенно увеличиться, особенно если это лицо находится в третьем государстве, и такая ситуация может подвергнуть его ряду нарушений прав человека¹³². Если человек остается без гражданства, лишение гражданства имеет серьезные и далеко идущие последствия, поскольку одновременно с этим оно лишает его возможности пользоваться многими правами человека.

42. Кроме того, зачастую отсутствуют адекватные процессуальные гарантии против злоупотреблений, что вызывает особую озабоченность, учитывая тяжелые последствия, которые влечет за собой лишение гражданства. Государства применяют различные подходы к регулированию процедур лишения гражданства. Некоторые государства используют реактивную модель, когда решение о лишении гражданства принимается после осуждения за преступления терроризма. В других государствах принята проактивная модель, когда решение о лишении принимается без предварительного осуждения¹³³. В некоторых государствах допускается сочетание этих двух моделей¹³⁴. Обе модели вызывают ряд проблем в области прав человека. В некоторых государствах решение может быть принято исполнительной властью, а не судебной. Государства, использующие проактивную модель, часто не требуют участия суда в принятии решения. Учитывая характер процедур в органах исполнительной власти, связанных с вопросами национальной безопасности, зачастую отсутствует достаточная информация о точных причинах принятого решения, что ставит человека в невыгодное положение¹³⁵. Если классификация меры по внутреннему законодательству представляет собой административное, а не уголовное наказание, человек, как правило, не будет пользоваться процессуальными гарантиями,

¹²⁷ См., например, Закон о британском гражданстве 1981 года, раздел 40. См. также [CCPR/C/BEL/CO/6](#), п. 11.

¹²⁸ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), п. 25.

¹²⁹ Например, из-за принципа невыдворения или потому, что другое государство гражданства не соглашается принять данное лицо. См. Bolhuis and van Wijk, “Citizenship deprivation”, pp. 354–357.

¹³⁰ Как правило, это происходит либо путем самостоятельного выезда, либо путем высылки или экстрадиции. См. Bolhuis and van Wijk, “Citizenship deprivation”, pp. 352.

¹³¹ См., например, факты в деле Европейский суд по правам человека, *K2 против Соединенного Королевства*, заявление № 42387/13, решение от 7 февраля 2017 года.

¹³² Bolhuis and van Wijk, “Citizenship deprivation”, pp. 358–363. См. также [A/HRC/49/31](#), п. 77; и Institute on Statelessness and Inclusion, “Arbitrary deprivation of nationality and denial of consular services to Turkish citizens” (July 2017).

¹³³ Tom Boekestein, “Deprivation of nationality as a counter-terrorism tool: a comparative analysis of Canadian and Dutch legislation”, *The Transnational Human Rights Review*, vol. 5 (2018), pp. 26–28. См. также Комитет Парламентской ассамблеи Совета Европы по правовым вопросам и правам человека, «Лишение гражданства как мера борьбы с терроризмом», пояснительная записка, пп. 36 и 38–39.

¹³⁴ См., например, [CRC/C/AUS/CO/5-6](#).

¹³⁵ См., например, [CCPR/C/NLD/CO/5](#), п. 50; и Amnesty International, *Dangerously Disproportionate: The Ever-Expanding National Security State in Europe* (2017), p. 59.

предоставляемыми в уголовном процессе¹³⁶. Некоторые государства допускают заочное лишение гражданства, что усугубляет для пострадавшего лица проблемы соблюдения надлежащей правовой процедуры¹³⁷. В связи с этим Апелляционный суд Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии постановил, что заочное лишение гражданства женщины, содержащейся в лагере Раудж на северо-востоке Сирийской Арабской Республики без уведомления о принятом решении, было незаконным, объявив это решение недействительным¹³⁸.

IV. Выводы и рекомендации

43. Терроризм остается серьезной угрозой международному миру и безопасности. Он отрицает и препятствует осуществлению всех прав, а в некоторых контекстах непропорционально затрагивает определенных лиц и группы меньшинств. Государства обязаны бороться с терроризмом. Согласно международному праву прав человека, государства должны защищать людей от нарушений прав человека, включая террористические акты, совершаемые негосударственными субъектами. К жертвам и пострадавшим от терроризма необходимо относиться с достоинством и уважением. Их следует поддерживать и информировать об их правах на установление истины, справедливость и возмещение ущерба. Для укрепления легитимности и эффективности контртеррористических мер государства должны соблюдать свои обязательства по международному праву прав человека, включая права на равенство и недискриминацию.

44. Настоящий доклад иллюстрирует, как контртеррористические меры иногда влекут за собой дифференцированное обращение, либо умышленное, либо по факту, особенно на таких основаниях, как расовая или этническая принадлежность, религия и политические взгляды. Последствия такого дифференцированного обращения выходят за рамки отдельной жертвы дискриминации. В некоторых контекстах дискриминационные контртеррористические меры способствуют стигматизации общин, затрудняют работу организаций гражданского общества и тех, кто исповедует иные политические взгляды, и, возможно, способствуют увековечиванию дискриминации, враждебности и насилия в отношении групп расовых, этнических и религиозных меньшинств.

45. Государства должны соблюдать свои обязательства по соблюдению прав на равенство и недискриминацию, в том числе при противодействии терроризму. Чтобы быть законным, дифференцированное обращение должно быть необходимым и соразмерным, а также преследовать законную цель. Это подчеркивает важность того, чтобы меры по борьбе с терроризмом были основаны на фактах. Кроме того, контртеррористические меры, ведущие к ограничению прав, должны быть предусмотрены четкими и доступными законами. Во всех случаях пострадавшие лица должны иметь доступ к эффективным средствам правовой защиты.

46. Государства должны обеспечить, чтобы национальные законы и практика, связанные с контртеррористическими мерами, соответствовали принципу недискриминации, в том числе путем:

а) обеспечения того, чтобы определения терроризма и связанных с ним преступлений были узкоспециальными;

¹³⁶ См., например, Европейский суд по правам человека, *Гумид и другие против Франции*, заявление № 52273/16 и четыре других, решение от 25 июня 2020 года.

¹³⁷ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, *Руководящие принципы по безгражданству* № 5, пп. 104–105.

¹³⁸ Апелляционный суд Соединенного Королевства (Гражданский отдел), дело № СА-2021-000739, решение от 26 января 2022 года.

b) отмены запрета и включения в список организаций и отдельных лиц исключительно по признаку расы, этнической принадлежности, религии или политических убеждений;

c) пересмотра законов и практики наблюдения и составления списков для обеспечения того, чтобы они включали существенные процедурные гарантии, не были чрезмерно широкими по своему охвату и имели прозрачные и эффективные механизмы надзора;

d) пересмотра законов о лишении гражданства, включая предсказуемые основания для лишения и адекватные процессуальные гарантии.

47. Кроме того, государства-участники должны:

a) принять эффективные меры по прекращению профилирования со стороны правоохранительных органов;

b) проводить оценку воздействия на права человека при разработке, использовании и передаче новых технологий, предназначенных или используемых в целях борьбы с терроризмом, включая оценку их потенциальных дискриминационных последствий;

c) обеспечить, чтобы регулирование или модерация онлайн-контента были совместимы с международным правом в области прав человека, включая требования в отношении прозрачности и подотчетности;

d) привлекать затронутые сообщества и разнообразные группы гражданского общества к разработке, осуществлению и обзору мер по борьбе с терроризмом, а также обеспечивать, чтобы представители этнических и религиозных меньшинств, включая женщин, были адекватно представлены в судебной системе и правоохранительных органах.

48. Частные компании должны придерживаться Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, в том числе в своей практике модерирования онлайн-контента.
