



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 August 2024
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Пятьдесят седьмая сессия

9 сентября — 9 октября 2024 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 вопрос применения административных мер по противодействию терроризму, уделяя особое внимание степени соответствия таких мер международному праву прав человека. В этой связи в докладе освещается применение некоторых мер, таких как административное содержание под стражей, внесение в террористические списки, ограничения на передвижение и лишение гражданства. В докладе рекомендуется разработка ряда законодательных и институциональных мер, а также политических мероприятий, для того чтобы вышеупомянутые административные меры полностью соответствовали принципу соблюдения прав человека и отвечали заявленным целям 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 представляется во исполнение резолюции 51/24 Совета по правам человека. В данной резолюции Совет подтверждает свое безоговорочное осуждение всех актов, методов и практики терроризма. Он также подчеркивает обязанность государств защищать всех лиц на своей территории или на территории, находящейся под их юрисдикцией, от террористических актов в полном соответствии с их обязательствами по международному праву. Эти аспекты были подчеркнуты в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций и многочисленных резолюциях Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи.

2. В данной резолюции Совет с обеспокоенностью отмечает «меры, которые подрывают права человека и верховенство права, такие как заключение под стражу лиц, подозреваемых в причастности к актам терроризма, в отсутствие законных оснований для заключения под стражу и без соблюдения процессуальных гарантий», и настоятельно призывает государства пересмотреть основания для заключения под стражу и уважать право на равенство и недискриминацию при отправлении правосудия и на справедливое судебное разбирательство, предусмотренные международным правом¹. Резолюция также подчеркивает, что «государствам следует обеспечить, чтобы национальные законы и практика, связанные с контртеррористическими мерами, соответствовали принципу недискриминации, в том числе путем отмены практики запрета и составления списков организаций и отдельных лиц по признакам расы, этнической принадлежности, религии или политических убеждений, пересмотра законов о лишении гражданства для включения в них предсказуемых оснований для лишения гражданства и надлежащих процессуальных гарантий, предусмотренных международным правом»².

3. В последние годы значительно участились случаи применения административных мер по противодействию терроризму. Многие государства применяют такие меры, как административное содержание под стражей, домашний арест, ограничения на поездки и помещение под надзор, независимо от того, были ли предъявлены уголовные обвинения, в то время как другие прибегают к таким радикальным мерам, как лишение гражданства в контексте борьбы с терроризмом, в дополнение к включению лиц или организаций в так называемые «списки наблюдения», не подпадающие под действие системы уголовного правосудия. В этой связи Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом, рекомендовал государствам «использовать административные меры... в качестве превентивных мер, альтернативных судебному преследованию», только «в тех случаях, когда нецелесообразно предъявлять обвинения в терроризме, обеспечивая при этом, чтобы такие меры использовались в соответствии с применимым международным правом прав человека и национальным законодательством и подлежали эффективному контролю»³.

4. Настоящий доклад посвящен вопросам применения административных мер по противодействию терроризму, таких как административное содержание под стражей, ограничения на поездки, лишение гражданства и внесение физических и юридических лиц в списки организаций и лиц, занимающихся террористической деятельностью, а также их воздействия на права человека. В нем рассматриваются некоторые административные меры в правовом контексте и анализируются материальные и процессуальные гарантии, предоставляемые при осуществлении таких мер. В докладе не ставится задача рассмотреть все аспекты прав человека в их совокупности, связанные со всеми видами административных мер в контексте борьбы с терроризмом, например, таких, как противодействие финансированию терроризма или влияние административных мер на гуманитарную деятельность⁴. Наконец, в докладе рассматривается эффективность административных мер и в заключение даются

¹ Резолюция 51/24 Совета по правам человека, п. 13.

² Там же, п. 14.

³ [S/2015/975](#), пп. 13 и 155.

⁴ Подробнее об этих вопросах см., например, [A/76/273](#), пп. 30–38.

рекомендации государствам по обеспечению того, чтобы административные меры, используемые в борьбе с терроризмом, соответствовали правам человека и были эффективными.

5. В феврале 2024 года Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) направило вербальные ноты государствам, международным, региональным и межправительственным органам, а также обратилось к национальным правозащитным учреждениям и неправительственным организациям с просьбой предоставить информацию для подготовки доклада Верховного комиссара⁵. Настоящий доклад составлен на основе материалов, представленных заинтересованными сторонами, предыдущих докладов УВКПЧ, а также на основе результатов работы механизмов Организации Объединенных Наций по правам человека и трудов ученых и практиков.

II. Административные меры в борьбе с терроризмом

A. Введение

6. Государства обязаны принимать меры для защиты находящихся на их территории и под их юрисдикцией лиц от террористических актов, в том числе путем выполнения соответствующих резолюций Совета Безопасности⁶. Инкорпорирование международно-правовых обязательств, связанных с противодействием терроризму, в национальное законодательство и практику самым активным образом осуществлялось в области уголовного и административного права⁷. Государства применяют административные меры как отдельно⁸, так и совместно с уголовными⁹.

7. Ранее Верховный комиссар уже высказывал обеспокоенность по поводу защиты прав человека в связи с уголовными мерами в отношении подозреваемых в терроризме, особенно в отношении определений состава преступлений, связанных с терроризмом, гарантий справедливого судебного разбирательства и вынесения смертных приговоров¹⁰. При оценке административных мер крайне важно выяснить, не усугубляет ли использование административных мер существующие проблемы с правами человека, связанные с уголовными мерами, и/или не игнорируется ли право на надлежащую правовую процедуру и справедливое судебное разбирательство, а также на процессуальные гарантии, применимые в ходе уголовного судопроизводства,

⁵ Все материалы, представленные заинтересованными сторонами, будут размещены по ссылке <https://www.ohchr.org/en/terrorism/reports>.

⁶ Например, многие законы, принятые по итогам резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности для борьбы с угрозой, исходящей от иностранных боевиков-террористов, включают запрет на поездки и лишение гражданства. См., например, URL: https://www.icnl.org/wp-content/uploads/civil_society_report_-_final_april_2019.pdf, p. 24. См. также материалы, представленные Кувейтом, Мексикой и Сербией.

⁷ Vincent-Joël Proulx, "A postmortem for international criminal law: terrorism, law and politics, and the reaffirmation of State sovereignty", *Harvard National Security Journal*, vol. 11 (2020), p. 155.

⁸ Например, запрет на поездки для лиц, подозреваемых в планировании совершения преступления, такого как поездка с террористическими целями.

⁹ Например, в Саудовской Аравии осужденным за террористическую деятельность автоматически запрещается выезжать за границу на срок, равный продолжительности тюремного заключения. Во Франции такие меры, как ограничение передвижения или лишение гражданства, могут применяться вследствие осуждения за преступления, которые, согласно директиве Европейского союза о борьбе с терроризмом, должны быть признаны государствами-членами уголовно наказуемыми; URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-directive-combating-terrorism_en.pdf, p. 91. С другой стороны, в Объединенных Арабских Эмиратах лица, рассматриваемые как источник террористической угрозы, могут быть подвергнуты административному задержанию без предъявления уголовных обвинений. Подробнее о практике государств по принятию административных мер см. в материалах, представленных Азербайджаном, Алжиром, Ливаном, Марокко, Саудовской Аравией, Тунисом и Турцией.

¹⁰ См. A/HRC/45/27.

но не всегда используемые при принятии административных мер. В частности, опасения возникают, когда административные меры с потенциально карательными последствиями используются в качестве альтернативы мерам уголовно-правового реагирования, что позволяет обойти такие меры правовой защиты, как более строгие стандарты доказательств в рамках уголовного процесса и процессуальные права предстоящих перед уголовным судом¹¹.

8. Хотя административные меры зачастую применяются до совершения связанного с терроризмом преступления с целью его предотвращения, уголовные меры также все чаще используются в качестве средства предотвращения террористических актов. Превентивная роль уголовного права сама по себе не является чем-то новым или заведомо сопряженным с проблемами. Например, четко установлено, что действия по приготовлению к совершению преступления, такие как попытки совершить преступление, прямое и публичное подстрекательство или другие подготовительные действия считаются преступными и, следовательно, подлежат наказанию.

9. Некоторые исследования свидетельствуют о том, что во всем мире в политике государств произошел сдвиг от реагирования на акты терроризма к их предупреждению¹². Это предполагает уголовное наказание за деяния, выходящие за рамки традиционно понимаемого неоконченного преступления, куда входят преступный сговор, покушение на совершение террористического акта и подстрекательство к нему, включая наказания за подготовительные действия и действия по материальной поддержке, осуществленные задолго до совершения преступления террористического характера¹³. Подобное расширение состава преступления, связанного с его подготовкой, может привести к тому, что наказание будет назначаться за предполагаемые намерения, а не за реальные действия¹⁴. Например, некоторые страны установили уголовную ответственность за поездку или попытку осуществления поездки с целью планирования, подготовки и совершения террористического акта или участия в нем, рассматривая такое правонарушение, как поездка с целью совершения террористического акта, в качестве самостоятельного правонарушения, при котором не требуется доказательства дальнейших действий, ведущих к совершению террористического акта или доказательства намерения его совершить¹⁵. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом отметил, что переход от наказания за действия отдельных лиц к попыткам предвосхитить эти действия, применяя упреждающее уголовное наказание, на практике уже осуществился¹⁶.

10. Такой переход от реагирования на уже совершенное преступление к предупреждению преступления приводит к тому, что уголовному праву все чаще приходится заниматься оценкой возможности совершения преступления в будущем, а

¹¹ Organization for Security and Cooperation in Europe, *Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of "Foreign Terrorist Fighters" within a Human Rights Framework*, available at https://www.osce.org/files/f/documents/4/7/393503_2.pdf, p. 47.

¹² Например, программа Европейского союза по противодействию терроризму, принятая в 2020 году, основывается на логике упреждающих действий, предпринимаемых в виде упреждающих контртеррористических мер. См. Christopher Baker-Beall and Gareth Mott, "The new EU counter-terrorism agenda: pre-emptive security through the anticipation of terrorist events", *Global Affairs*, vol. 7, No. 5 (2021).

¹³ International Centre for Counter-Terrorism, "The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards", policy brief, available at <https://www.icct.nl/sites/default/files/2022-12/Administrative-Measures-in-Counter-Terrorism%20part%201.pdf>, p. 3.

¹⁴ Alberto Alonso Rimo, "Is prevention better than cure? The ever-increasing criminalization of acts preparatory to an offence in Spain", *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, vol. 10, No. 1 (2021), pp. 4 and 9.

¹⁵ URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2032284420971783?icid=int.sj-abstract.similar-articles.2>.

¹⁶ A/HRC/43/46, п. 25.

не анализом вероятности совершения того или иного деяния конкретным лицом¹⁷. Такие упреждающие меры обычно направлены на выявление определенных форм поведения, потенциально представляющих террористическую угрозу, и на вмешательство на самом раннем этапе, задолго до начала осуществления каким-либо лицом конкретных действий, связанных с терроризмом¹⁸.

В. Административные меры по противодействию терроризму

11. Эти шаги по повышению регуляторных возможностей уголовного права в отношении поведения, предшествующего совершению основного преступления террористического характера, осуществляются одновременно с усилением административных мер, направленных на предотвращение терроризма. Хотя применение административных мер в противодействии терроризму не является чем-то новым¹⁹, за последние два десятилетия был принят целый ряд международных резолюций, требующих от государств принятия мер по борьбе с террористическими угрозами. Это привело к тому, что превентивные меры все чаще применяются вне рамок уголовного судопроизводства как комплекс административных мер. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом подчеркнул более широкое применение государствами административных мер в качестве правовой основы для борьбы с терроризмом и его предупреждения, а также использование последующего, а не предварительного судебного контроля за применением этих мер²⁰.

12. Все более широкое применение административных мер, альтернативных уголовному праву или дополняющих его, подвергается критике в связи с отсутствием достаточных механизмов защиты и гарантий, в том числе таких, которые предоставляются лицам, подвергающимся уголовному преследованию²¹. Например, правозащитные органы признали, что ограничение гарантий, относящихся к административным мерам, таким как домашний арест, полицейский надзор или отказ в выдаче проездных документов, могут привести к потенциальным злоупотреблениям и неоправданным ограничениям прав²².

¹⁷ Например, см. Fahad Ahmad and Jeffrey Monaghan, "From probabilities to possibilities: terrorism peace bonds, pre-emptive security, and modulations of criminal law", *Crime, Law and Social Change*, vol. 74 (July 2020), p. 343, и Tufyal Choudhury, "Campaigning on campus: student Islamic societies and counter-terrorism", *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 40, No. 12 (2017), p. 1009.

¹⁸ Baker-Beall and Mott, "The new EU counter-terrorism agenda: pre-emptive security through the anticipation of terrorist events", p. 6.

¹⁹ После принятия резолюций Совета Безопасности 1267 (1999) и 1373 (2001), которые призвали составлять списки лиц, структур и организаций, причастных к деятельности, связанной с терроризмом, административные меры стали важным инструментом в борьбе с терроризмом. Кроме того, резолюции Совета Безопасности 2178 (2014) и 2396 (2019) способствовали более широкому применению мер в рамках уголовного правосудия и мер неуголовного характера для противодействия такому явлению как иностранные боевики-террористы (см. International Centre for Counter-Terrorism, "The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards", p. 3).

²⁰ A/HRC/43/46, п. 25. См. также материалы, представленные организацией «Сирийцы за правду и справедливость», с. 5.

²¹ См., например, A/78/520, пп. 18–24, и A/HRC/43/46, п. 25.

²² Например, URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2018/05/france-un-expert-says-new-terrorism-laws-may-undermine-fundamental-rights?LangID=E&NewsID=23130>. См. также Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms, available at https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-directive-combating-terrorism_en.pdf, p. 90.

III. Определение административных мер, их сущность и соответствующие гарантии

A. Определение

13. Не существует общепринятого определения понятия «административные меры» в контексте борьбы с терроризмом. Иногда эти меры называются исполнительными или неуголовными и нередко они представляют собой принудительные меры, способные ограничивать осуществление некоторых прав человека, независимо от предъявленного уголовного обвинения в отношении физического или юридического лица, предположительно представляющего угрозу для национальной безопасности²³. Широкое применение административных мер в борьбе с терроризмом может также подорвать принцип правовой определенности. Они часто используются национальными властями для контроля действий отдельных лиц, создающих потенциальную угрозу, и для предотвращения преступлений, связанных с терроризмом, на этапах, когда еще невозможно возбудить уголовное преследование. Административные меры имеют широкую сферу применения и их использование в контексте противодействия терроризму может быть разнородным. Они предполагают совершенно разные меры и цели — от предотвращения выезда за границу или недопущения возвращения человека в свое государство до домашнего ареста и административного содержания под стражей, ограничения доступа к финансовым ресурсам или конкретным предметам или их использования, а также ограничения контактов с конкретными лицами или группами.

14. Кроме того, широкие и неоднозначные определения терроризма, часто служащие основой или обоснованием административных мер, могут способствовать чрезмерно широкому применению таких мер, как, например, наделение полномочиями по проведению задержаний и досмотров в аэропортах, зачастую в несоразмерно большей степени затрагивающих определенные группы²⁴. Широкие и неточные определения юридических полномочий и обязанностей могут еще более нарушить возможность выявлять и право оспаривать случаи злоупотребления исполнительными полномочиями, являющиеся важнейшими компонентами процессуальной справедливости. В этой связи важно предотвратить злоупотребление административными мерами и последующее введение необоснованных ограничений прав человека.

B. Суть административных мер

15. В контексте противодействия терроризму многие административные меры по своей сути являются превентивными, в том смысле, что они применяются для предотвращения возможного совершения террористического акта. Некоторые из них также используются наряду с уголовными мерами в отношении лиц, подозреваемых в совершении преступлений, связанных с терроризмом. По мнению некоторых мандатариев специальных процедур Совета по правам человека, эти меры «используются для того, чтобы выиграть время, необходимое для подготовки

²³ Аналогичное определение содержится в аналитической записке “The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards”, pp. 2 and 3 («Расширение применения административных мер в контексте борьбы с терроризмом — часть 1: необходимость обеспечения гарантий верховенства права», сс. 2 и 3) Международного центра по борьбе с терроризмом. Еще одно определение предлагает Беренис Бутен: «Административные меры представляют собой ограничительные меры, направленные на предупреждение терроризма на территории государства, принимаемые и предписываемые исполнительной властью (или при ее непосредственном участии) и подлежащие ограниченному судебному контролю» — см. «Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights», *Security and Human Rights*, vol. 27 (2016), p. 131.

²⁴ Tufyal Choudhury, “Campaigning on campus: student Islamic societies and counter-terrorism”, *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 40, No. 12 (2017), p. 1007.

уголовного дела»²⁵. Такие меры могут оказывать негативное влияние на права человека лиц, в отношении которых они используются, или представлять собой неоправданные ограничения некоторых прав человека при ограниченном контроле судебной власти за их применением. Кроме того, предполагается, что даже в случае осуществления судебного контроля за административными мерами суды часто полагаются на оценку ситуации исполнительной властью²⁶.

16. Все более широкое применение административных мер, в том числе лишения гражданства, помещения под надзор, обязанности отмечаться в полиции или запрета на поездки, может неблагоприятно сказаться на соблюдении прав человека²⁷. Такие меры, как индивидуального, так и коллективного характера, могут рассматриваться в качестве карательных, а не просто превентивных, в силу их сути, преследуемых целей и широкого воздействия на права человека даже в случае их применения в рамках сферы административно-правового регулирования²⁸. В результате они могут привести к таким же ограничениям, как и меры, применяемые в рамках уголовного права. Это вызывает особую озабоченность в связи с тем, что применение некоторых административных мер может позволить обойти основные правовые гарантии, применяемые в уголовном правосудии, такие как запрет на показания с чужих слов и перенос на обвиняемого бремени доказывания своей невиновности²⁹. В этой связи Комитет против пыток выразил обеспокоенность по поводу возросшего доверия к «превентивному правосудию», которое обходит установленные процедуры уголовного судопроизводства с целью предоставления полиции более широких полномочий³⁰.

17. Например, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии в рамках мер по усилению безопасности все чаще используются исполнительные полномочия и административные меры применительно к отдельным лицам вне рамок традиционной системы уголовного правосудия, что способствует использованию секретных доказательств, в том числе отказа от раскрытия документов и информации по соображениям национальной безопасности, снижения стандартов доказывания и использования «специальных адвокатов»³¹. Аналогичные опасения по поводу применения карательных административных мер, направленных на расширение

²⁵ См., например, URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/06/russia-un-experts-condemn-brazen-terrorist-attacks-dagestan>.

²⁶ Cyprien Fluzin, “Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times”, International Centre for Counter-Terrorism policy brief, p. 10.

²⁷ См., например, «Position of the United Nations Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism on ‘the human rights consequences of citizenship stripping in the context of counter-terrorism with a particular application to north-east Syria’», URL:

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2022-03%2FDeprivation-of-Citizenship.docx&wdOrigin=BROWSELINK>, p. 9.

²⁸ В соответствии с позицией Европейского суда по правам человека, мера может считаться карательной в зависимости от ее характера и преследуемых целей. Суд проводит различие между наказаниями, применяемыми к представителям населения в целом, и наказаниями, применяемыми к представителям конкретных групп, и учитывает суровость наказания: см. *Engel and Others v. The Netherlands*, Application Nos. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, judgment of 8 June 1976, Series A, No. 22. Подробнее о карательном характере административных мер см. Tanya Mehra and Julie Coleman, «The role of the UN Security Council in countering terrorism and violent extremism: the limits of criminalization?» RESOLVE Network (2022), p. 11.

²⁹ Boutin, “Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights”, p. 145; Hadassa Noorda, “Regulation as punishment”, *Criminal Justice Ethics*, vol. 40, No. 2 (2021), p. 111, и Ahmad and Monaghan, “From probabilities to possibilities: terrorism peace bonds, pre-emptive security, and modulations of criminal law”, p. 347. См. также, например, Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms, pp. 97 and 98.

³⁰ CAT/C/DEU/CO/6, п. 41.

³¹ URL: <https://www.amnesty.org/ar/wp-content/uploads/2023/01/EUR4563472023ENGLISH.pdf>, p. 5. См. также материалы, представленные организацией «Райтс энд сикьюрити интернэшнл», с. 2, и Boutin, «Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights», pp. 132 and 133.

правовой базы для действий против отдельных лиц без обеспечения гарантий уголовного правосудия, высказывались и в отношении других стран³². Такой подход потенциально чреват созданием параллельной системы правосудия для многих лиц, которым не были предъявлены официальные обвинения в совершении преступлений, связанных с терроризмом.

С. Обеспечение гарантий и надзор

18. Использование административных мер вызывает вопросы о гарантиях, в том числе надзорных, в отношении их применения. Исследования показывают, что большинство административных мер могут быть пересмотрены судом, однако стандарты здесь гораздо ниже, чем в уголовном судопроизводстве³³. Как правило, административные меры пересматриваются только после их назначения и по просьбе лица, в отношении которого они были применены. В таких процедурах доказательства рассматриваются в соответствии с более мягкими стандартами доказывания, такими как «баланс вероятностей»³⁴. Это, в свою очередь, усугубляет постоянный риск произвольного или дискриминационного применения некоторых административных мер в рамках противодействия терроризму³⁵.

19. В отношении практики включения в террористический список отмечается, что во многих национальных процедурах, связанных с включением того или иного лица в список террористов и последующими административными действиями, такими как запрет на поездки и замораживание активов, часто отсутствуют достаточные процедурные гарантии для предотвращения злоупотреблений, такие как гарантии транспарентности и доступа к информации, а также эффективный надзор³⁶. В Турции, например, после попытки переворота в июле 2016 года многие лица были включены в «серые списки» разыскиваемых за предполагаемые связи с террористическими организациями без осуществления судебного надзора или возможности оспорить их включение в эти списки³⁷.

20. В Тунисе при применении запретов на поездки, наложенных на включенных в список лиц, были выявлены ряд процессуальных нарушений и отсутствие

³² Например, в отношении Саудовской Аравии см. URL:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25726>, p. 17, and the submission by MENA Rights Group, pp. 7 and 11. В отношении Соединенных Штатов Америки см., например, материалы, представленные ассоциацией «Маат за мир, развитие и права человека», с. 4, и Комитетом за справедливость, с. 5.

³³ Catherine Hensen, “Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019”, *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 52, No. 1 (2021), pp. 70–73, и Boutin, “Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights”, p. 129. См. также Xing Aifen, Yan Ge and Ilyas Khan, “Preventing terrorism with precaution: an examination of the precautionary principle to counter-terrorism measures”, *Journal of Law and Social Studies*, vol. 5, issue 2 (June 2023), p. 158; и <https://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2019/05/Counter-terrorism-legislation-in-Italy-the-key-role-of-administrative-measures.pdf>, p. 155.

³⁴ См., например, Boutin, «Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights», p. 145. О снижении критериев доказательности при принятии административных мер по противодействию терроризму см. также Leah West and Craig Forcese, «Judicial supervision of anti-terrorism laws in comparative democracies», *Research Handbook on International Law and Terrorism* (June 2014), p. 467.

³⁵ Например, в Канаде такая мера как «мирные обязательства», предписываемые решением суда в отношении лиц, подозреваемых в деятельности террористической направленности, применялось в подавляющем большинстве случаев против мусульман: см. например, Ahmad and Monaghan, «From probabilities to possibilities: terrorism peace bonds, pre-emptive security, and modulations of criminal law», p. 351. См. также URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Religion/Islamophobia-AntiMuslim/Civil%20Society%20or%20Individuals/Noor-ICLMG-ISSA.pdf>.

³⁶ A/HRC/50/49, п. 22. См. также A/76/273, пп. 30–38, и CCPR/C/NZL/CO/6, п. 13.

³⁷ Материалы, представленные Международной ассоциацией защиты прав человека в Женеве, с. 6.

эффективных средств правовой защиты³⁸. В отношении Египта Комитет по правам человека выразил обеспокоенность по поводу внесения в «список террористов» тысяч лиц, включая правозащитников, активистов и оппозиционных политических деятелей, без проведения судебных слушаний и без использования надлежащей правовой процедуры³⁹. Аналогичную обеспокоенность эксперты Организации Объединенных Наций⁴⁰ высказывали в отношении деятельности в Алжире Комиссии по классификации лиц и организаций, занимающихся террористической деятельностью, и в отношении ее независимости⁴¹. Аналогичные органы были созданы исполнительной властью Катара⁴² и Омана⁴³ для создания списков лиц и организаций, занимающихся террористической деятельностью, и для введения финансовых санкций. По сообщениям, в Мьянме после военного переворота 2021 года военные чиновники объявили демократически избранные органы террористическими организациями, что привело к фактическому введению ряда уголовных и административных ограничений, направленных в особенности против народа рохинджа, нарушение которых грозило тюремным заключением. Израиль причисляет правозащитные организации к террористическим группам на основании неясных или необоснованных критериев, а действующее законодательство позволяет использовать в соответствующих процессах секретные доказательства⁴⁴.

21. Процессуальные гарантии и надзор крайне важны в контексте административного содержания под стражей, особенно учитывая его сопутствующие риски для прав человека, в том числе серьезный риск произвольного лишения свободы. Бремя доказывания того, что конкретное лицо представляет угрозу, которая не может быть устранена альтернативными мерами, лежит на государстве; такое бремя возрастает по мере увеличения продолжительности содержания под стражей. Кроме того, государства-участники должны продемонстрировать, что содержание под стражей не длится дольше, чем это абсолютно необходимо, что общая продолжительность возможного содержания под стражей ограничена и что они соблюдают в отношении задержанных все применимые судебные гарантии⁴⁵.

22. Тем не менее государствами все более широко применяется административное содержание под стражей в контексте борьбы с терроризмом, которое зачастую не отвечает этим требованиям⁴⁶. Например, в Шри-Ланке исполнительная власть может выдать ордер на арест, который может продлеваться на максимальный срок до 12 месяцев, в течение которых задержанный не предстает перед судьей⁴⁷. Аналогичным образом некоторые меры по борьбе с терроризмом, включая предварительное заключение и содержание под стражей после отбытия наказания, применяемые в Австралии, как сообщается, не соответствуют положениям Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов

³⁸ См., например, URL: https://omct-tunisie.org/wp-content/uploads/2019/12/Etre-S_Rapport_AR.pdf (на арабском языке) и <https://www.amnesty.org/en/documents/mde30/8848/2018/en/>.

³⁹ CCPR/C/EGY/CO/5, п. 13.

⁴⁰ См. URL:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26905>.

⁴¹ См., например, материалы, представленные Группой по правам человека в регионе БВСА, с. 4, и предварительные замечания Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации по итогам его визита в Алжир 16–26 сентября 2023 года, URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/association/statements/20230926-EOM-SR-FOAA-Algeria-en.pdf>, п. 9.

⁴² В соответствии с Законом № 27 от 2019 года о введении в действие Закона о борьбе с терроризмом, отменяющим Закон № (3) от 2004 года, URL: [https://www.qfcra.com/en-us/AML%20Law%20and%20Legislation/Law%20No.%20\(27\)%20of%202019%20Promulgating%20the%20Law%20on%20Combating%20Terrorism.pdf](https://www.qfcra.com/en-us/AML%20Law%20and%20Legislation/Law%20No.%20(27)%20of%202019%20Promulgating%20the%20Law%20on%20Combating%20Terrorism.pdf).

⁴³ См. веб-сайт Национального контртеррористического комитета, URL: <https://www.nctc.gov.om>.

⁴⁴ См., например, CCPR/C/ISR/CO/5, п. 18; <https://www.un.org/unispal/document/un-high-commissioner-for-human-rights-bachelet-calls-israels-terrorism-designation-an-unjustified-attack-on-palestinian-civil-society-press-release/> и <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27461>.

⁴⁵ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 35 (2014), п. 15.

⁴⁶ URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/DetentionCounteringTerrorism.pdf>, para. 14.

⁴⁷ Статья 9 Закона о предотвращении терроризма.

обращения и наказания⁴⁸. Что касается Соединенных Штатов Америки, то на военно-морской базе Гуантанамо по-прежнему находятся 30 задержанных, некоторым из которых даже после 20 лет содержания под стражей так и не были предъявлены обвинения в совершении преступлений⁴⁹. В Эфиопии по состоянию на июнь 2021 года власти без какого-либо судебного надзора задержали тысячи представителей этнических групп тиграев и оромо, подозреваемых в связях соответственно с Народным фронтом освобождения Тыграя и группировкой «Армия освобождения Оромо», признанных в Эфиопии террористическими организациями⁵⁰.

23. В Объединенных Арабских Эмиратах лица, рассматриваемые как источник террористической угрозы или осужденные за преступления террористического характера, могут быть помещены на неограниченный срок⁵¹ в центры «мунасаха», являющиеся административными подразделениями, занимающимися «просвещением» и «перевоспитанием»⁵². Кроме того, в Индии Закон о предотвращении противоправной деятельности позволяет произвольно заключать под стражу на длительный срок без предъявления официальных обвинений или проведения судебного разбирательства⁵³ лишь на основании подозрений в том, что задержанное лицо «может представлять угрозу» или «может вселять в людей страх»⁵⁴. В Малайзии в соответствии с Законом о преступлениях против безопасности (специальные меры) от 2012 года содержание под стражей до суда полицией может быть продлено на срок до 28 дней без необходимости доставления задержанного лица к магистрату для вынесения постановления о предварительном заключении⁵⁵. Кроме того, в соответствии с Законом о предотвращении терроризма от 2015 года, задержанные лица могут содержаться в предварительном заключении без предъявления каких-либо уголовных обвинений, бессрочно и без доставления в суд для проведения разбирательства⁵⁶. В Саудовской Аравии в соответствии с законом о борьбе с терроризмом прокурор может распорядиться о задержании любого подозреваемого на срок до 12 месяцев, не прибегая к судебному ордеру⁵⁷. Практика применения предварительного заключения в Израиле⁵⁸ также подвергалась критике со стороны Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по

⁴⁸ CAT/C/AUS/CO/6, п. 19.

⁴⁹ См. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/2023-06-26-SR-terrorism-technical-visit-US-guantanamo-detention-facility.pdf>, para. 44; см. также URL: <https://n.pr/3K6hh7z> and <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/03/22-years-of-justice-denied/#:~:text=Despite%20this%2C%2030%20men%20remain,which%20never%20seem%20to%20come.>

⁵⁰ Материалы, представленные организацией «Маат за мир, развитие и права человека», сс. 2 и 3.

⁵¹ В соответствии с Федеральным законом № 7 от 2014 года о противодействии преступлениям террористической направленности.

⁵² Материалы, представленные Группой по правам человека в регионе БВСА, с. 3 и 4, и см. <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25663>, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28708> и <https://www.hrw.org/news/2023/04/12/uae-detainees-held-beyond-sentences>.

⁵³ См., например, материалы, представленные Азиатским форумом по правам человека и развитию, с. 2.

⁵⁴ См. <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28286>.

⁵⁵ В соответствии с Законом о преступлениях против безопасности (специальные меры) 2012 года. См., например, материалы, представленные Азиатским форумом по правам человека и развитию, с. 6.

⁵⁶ В статье 17 Закона о предупреждении терроризма не содержится положений, допускающих проведение судебного разбирательства, и не предусматривается судебный контроль за любым постановлением Совета по предупреждению терроризма, за исключением вопросов соблюдения процессуальных норм.

⁵⁷ Ст. 19 закона Саудовской Аравии о борьбе с терроризмом. См. также материалы, представленные Европейской организацией саудовцев за права человека, с. 2.

⁵⁸ См. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/opt/20240731-Thematic-report-Detention-context-Gaza-hostilities.pdf>, paras. 58–65.

правам человека⁵⁹ и экспертов Организации Объединенных Наций, в том числе из-за ограничения судебных гарантий и использования секретных доказательств⁶⁰. Комитет по правам человека и Комитет против пыток также выразили обеспокоенность в связи с широкими полномочиями полиции в области борьбы с терроризмом в Германии, особенно в связи с расширением применения предварительного заключения в отношении «преступников-экстремистов» после вынесения им приговора и увеличением срока административного задержания до трех месяцев в отношении лиц, считающихся «потенциальными террористами»⁶¹. Оба комитета рекомендовали, чтобы лицам, подозреваемым и/или обвиняемым в террористических актах или в связанных с ними преступлениях, законодательно и на практике предоставлялись соответствующие процессуальные гарантии.

24. Наблюдение как административная мера в контексте борьбы с терроризмом, особенно массовая слежка, также вызывает обеспокоенность по поводу законности его применения и отсутствия надлежащих процедурных гарантий⁶². Многие государства значительно расширили полномочия правоохранительных органов и служб безопасности по ведению наблюдения⁶³, что привело к размыванию границ между наблюдением, осуществляемым в правоохранительных целях, и наблюдением, осуществляемым с целью сбора разведывательных данных⁶⁴. Кроме того, массовая слежка вызывает особую озабоченность с точки зрения международного права прав человека⁶⁵, в частности в отношении права на неприкосновенность частной жизни и недискриминацию, поскольку операции слежения, как правило, чаще направлены на меньшинства и маргинализированные общины⁶⁶. Это может повысить риск незаконного профилирования со стороны правоохранительных органов и служб безопасности, опирающегося на незаконные основания дискриминации, что, по мнению Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, несовместимо с принципом соблюдения прав человека и неэффективно для выявления потенциальных террористов⁶⁷.

25. Европейский суд по правам человека постановил, что государства не могут принимать любые меры наблюдения, которые они считают необходимыми в контексте борьбы с терроризмом. Суд указал на необходимость выполнения обязательств, касающихся обеспечения надлежащих и эффективных гарантий против злоупотреблений при использовании любой системы наблюдения⁶⁸. Однако во многих национальных юрисдикциях по-прежнему сообщается о недостаточных гарантиях и неэффективном судебном надзоре за вынесением распоряжений исполнительной власти о ведении наблюдения⁶⁹.

⁵⁹ См., например, экстренный доклад УВКПЧ, URL:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/palestine/2023-12-27-Flash-Report.pdf>.

⁶⁰ См., например, URL:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=CCPR/C/ISR/CO/5>, пп. 34 и 35.

⁶¹ CAT/C/DEU/CO/6, п. 41 b), и CCPR/C/DEU/CO/7, п. 14 c).

⁶² См., например, <https://www.aclu.org/news/national-security/five-things-to-know-about-nsa-mass-surveillance-and-the-coming-fight-in-congress>.

⁶³ A/HRC/39/29, п. 17.

⁶⁴ Simon Chesterman, "Terrorism, surveillance and privacy", in Ben Saul (ed.), *Research Handbook on International Law and Terrorism* (Edward Elgar Publishing, 2020).

⁶⁵ Эти опасения относятся к отслеживанию контента и так называемых метаданных.

⁶⁶ A/78/269, п. 35; A/HRC/50/49, п. 23; A/HRC/51/17, п. 46; и см.

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27725>.

⁶⁷ A/HRC/4/26, пп. 34 и 83. См. также Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 36 (2020), п. 8, и CCPR/C/SWE/CO/7, п. 23.

⁶⁸ *Klass and Others v. Germany*, application No. 5029/71, judgment of 6 September 1978, paras. 42, 49 and 50. См. также OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*, available at <https://www.osce.org/files/f/documents/d/6/29103.pdf>, p. 205.

⁶⁹ Например, в мае 2024 года Европейский суд по правам человека постановил, что польский закон о наблюдении нарушает Конвенцию о защите прав человека и основных свобод

26. Также вызывают беспокойство административные решения о лишении гражданства в контексте борьбы с терроризмом, в частности, в части обеспечения процессуальных гарантий и надзора. Отсутствие достаточных гарантий может придать лишению гражданства характер произвола, что делает его незаконным с точки зрения международного права⁷⁰. В частности, часто отсутствует достаточная прозрачность в отношении административных решений о лишении гражданства, что ставит лишенное гражданства лицо в весьма неблагоприятное положение⁷¹. На практике многие государства продолжают оправдывать соображениями национальной безопасности⁷² лишение своих граждан гражданства, в том числе в результате заочных процедур, когда представляется более важным обеспечение требований национальной безопасности, вступающих в конфликт с соблюдением права на справедливое судебное разбирательство⁷³. Кроме того, в подобных разбирательствах часто используются секретные доказательства⁷⁴. Условия, в которых лица лишаются гражданства, иллюстрируют размытость границ между административными и уголовными мерами, принимаемыми в контексте противодействия терроризму.

(Европейская конвенция по правам человека), в том числе из-за отсутствия процессуальных гарантий и потому, что установление наблюдения не подлежит контролю со стороны независимого органа; см. *Pietrzak and Bychawska-Siniarska and Others v. Poland*, applications No. 72038/17 и No. 25237/18). См. также Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms, pp. 99 and 100. В Саудовской Аравии статья 6 Закона о борьбе с терроризмом наделяет главу Президиума государственной безопасности полномочиями отслеживать сообщения частных лиц без судебного надзора: см. A/HRC/WGAD/2023/27, п. 37. Аналогичные проблемы были отмечены также в Республике Корея и на Филиппинах: см. CCPR/C/KOR/CO/5, п. 21, и CCPR/C/PHL/CO/5, п. 13. В отношении Уганды Комитет по правам человека выразил озабоченность чрезвычайно широкими дискреционными полномочиями по перехвату коммуникаций и наблюдению за ними в соответствии с частью VII Закона о борьбе с терроризмом: см. CCPR/C/UGA/CO/2, п. 16.

⁷⁰ Например, URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Deprivation-of-Citizenship.docx>, pp. 2, 13 and 14.

⁷¹ 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.

⁷² См., например, "Instrumentalising citizenship", URL: https://files.institutesi.org/Instrumentalising_Citizenship_Global_Trends_Report.pdf, и A/HRC/50/49, пп. 37 и 38.

⁷³ См., например, дело Шамимы Бегум, чье британское гражданство было аннулировано в феврале 2019 года министром внутренних дел по соображениям национальной безопасности. Г-жа Бегум оспорила как решение о лишении ее гражданства, так и решение об отказе в разрешении на въезд в Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии. В феврале 2021 года Верховный суд на своем заседании вынес решение о запрете на возвращение г-жи Бегум в Соединенное Королевство с целью подачи апелляции на лишение ее гражданства. Суд счел, что соображения национальной безопасности, высказанные государственным секретарем, перевешивают ее право на справедливое и эффективное слушание, при этом подчеркнув, что в случае конфликта права человека на справедливое слушание с требованиями национальной безопасности не всегда предпочтение отдается соблюдению этого права. Полный текст решения суда URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2020-0156-judgment.pdf>. В феврале 2023 года Специальная комиссия по иммиграционным апелляциям вынесла решение после рассмотрения апелляции по существу о законности лишения гражданства г-жи Бегум, подтвердив в итоге мнение государственного секретаря о том, что риск для национальной безопасности перевешивает личные интересы г-жи Бегум: см. решение URL: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2023/02/Shamima-Begum-OPEN-Judgment.pdf>. В феврале 2024 года это решение было оставлено в силе Апелляционным судом, пришедшим к выводу, что решение о лишении гражданства на основании статьи 40 было законным. См. краткое изложение решения URL: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2024/02/Begum-Press-Summary-Final-2024-EWCA-Civ-152.pdf>.

⁷⁴ См., например, Закон о британском гражданстве 1981 года, раздел 40А. См. также Ayesha Riaz, «Increasing the powers of the Secretary of State for the Home Department to strip individuals of their British citizenship: *R (on the application of Begum) v. Secretary of State for the Home Department*», *Modern Law Review* (June 2023); и URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FCSS%2FGBR%2F57468&Lang=en.

Характер и степень строгости ограничений, вытекающих из лишения гражданства, также можно рассматривать как указание на карательный по своему существу характер этой меры даже в случае ее формального рассмотрения в качестве административно-правовой меры⁷⁵.

27. Учитывая потенциально серьезное практическое воздействие некоторых административных мер на права личности, в целях обеспечения предсказуемости, транспарентности и справедливости административных мер, приводящих к столь же суровым санкциям, как и в случае применения уголовных мер, следует предусмотреть процессуальные гарантии, аналогичные гарантиям в уголовном судопроизводстве⁷⁶. Некоторые исследователи предлагают разработать соответствующий набор минимальных процессуальных стандартов, которые могут применяться ко всем административным мерам превентивного характера⁷⁷. Другие исследователи утверждают, что вид применимых процессуальных гарантий должен зависеть от конкретной назначаемой административной меры⁷⁸. Независимо от вида административной меры, при любых обстоятельствах каждое лицо должно иметь право эффективно оспаривать законность и соразмерность ограничительной меры перед независимым и беспристрастным органом, а также иметь право на эффективное средство правовой защиты в случае нарушения его прав⁷⁹.

28. Следует с удовлетворением отметить тот факт, что в 2016 году Норвегия приняла поправки к своему закону об административной процедуре⁸⁰, в которых дается юридическое определение административных санкций, включающее положения международного права прав человека. В законе определяются некоторые меры в качестве административных санкций, включая административные решения о наложении штрафов или лишении прав, а также условия их применения. В законе предусматривается принцип недопущения самообвинения в административном процессе и предоставляется право национальным судам рассматривать все аспекты дела в дополнение к процессуальным правам, таким как доступ к информации и материалам дела, к обоснованному решению по делу в письменной форме, а также право на обжалование решения в административном порядке.

IV. Другие аспекты воздействия на права человека

29. Административные меры не только затрагивают права человека, связанные с надлежащей правовой процедурой и надзором, но и могут повлиять на целый ряд других прав человека. Например, лишение гражданства в качестве контртеррористической меры затрагивает не только право на въезд в страну гражданской принадлежности и пребывание в ней, но и может негативно сказаться на праве на достойную жизнь и на осуществлении некоторых экономических и

⁷⁵ Ivó Coca Vila, "Our 'barbarians' at the gate: on the undercriminalized citizenship deprivation as a counter-terrorism tool", *Criminal Law and Philosophy*, vol. 14, No. 2 (July 2020), pp. 153 and 154. См. также John Ip, *Straddling the civil/criminal divide: the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019*, *New Zealand Law Review* (May 2023).

⁷⁶ Ivó Coca Vila, "Our 'barbarians' at the gate: on the undercriminalized citizenship deprivation as a counter-terrorism tool", p. 162. См. также Vincent Chiao, *Criminal Law in the Age of the Administrative State* (Oxford University Press, November 2018), pp. 182–210. Другие исследователи утверждают, что еще одна административная мера по противодействию терроризму — помещение под надзор — должна применяться в гибридной форме и обеспечивать усиленную процессуальную защиту, аналогичную процессуальной защите, предоставляемой в системе уголовного правосудия: см. например, Hensen, "Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019", p. 61.

⁷⁷ Hensen, "Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019", p. 86.

⁷⁸ International Centre for Counter-Terrorism, "The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards", p. 7.

⁷⁹ См., например, Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms, p. 99.

⁸⁰ LOV-1967-02-10, с изменениями, внесенными Законом № 15 от 27 мая 2016 года, раздел 43.

социальных прав. В некоторых случаях это превращает людей в апатридов, что приводит к изгнанию или даже бессрочному содержанию под стражей в третьих странах⁸¹. Более того, хотя лишение гражданства в контексте противодействия терроризму обычно применяется к лицам с двойным гражданством, в некоторых странах власти не обязаны доказывать наличие у затрагиваемого лица другого гражданства, прежде чем вынести постановление о лишении гражданства; они должны лишь убедиться в том, что человек может получить другое гражданство, что на практике приводит к тому, что затрагиваемые лица в случае их неспособности его получения остаются без гражданства⁸².

30. Лишение гражданства должно строго соответствовать положениям международного права прав человека, учитывая его далеко идущие последствия для соблюдения прав человека. Согласно международному праву, оно не должно быть произвольным или дискриминационным⁸³. В докладе Генерального секретаря о произвольном лишении гражданства отмечается, что «для того чтобы лишение гражданства не было произвольным, оно должно соответствовать внутреннему законодательству и, кроме того, отвечать конкретным процессуальным и материально-правовым стандартам, в частности принципу соразмерности. Меры, ведущие к лишению гражданства, должны служить законной цели, соответствующей международному праву и, в частности, целям международного права прав человека. Они должны быть как можно менее интрузивными из всех мер, которые могут привести к желаемому результату, и быть соразмерными защищаемым интересам»⁸⁴.

31. Некоторые административные меры угрожают основным свободам и ведут к ограничению гражданского пространства, в том числе, например, посредством применения практики составления списков и санкций. В ряде резолюций Совета Безопасности были также введены адресные санкции в отношении физических и юридических лиц, подозреваемых в поддержке или подготовке террористических групп⁸⁵, и государствам предписывалось составлять списки для наблюдения или базы данных известных и подозреваемых террористов, включая иностранных боевиков-террористов. В соответствии с резолюциями такие меры должны соответствовать национальному законодательству и международному праву прав человека⁸⁶. Тем не менее на практике применение таких административных мер вызывает обеспокоенность в отношении справедливости и транспарентности, о чем уже упоминалось в предыдущих докладах Организации Объединенных Наций⁸⁷. Например, в ходе осуществления таких мер в некоторых ситуациях мишенями становились правозащитники⁸⁸, диссиденты⁸⁹ и представители меньшинств⁹⁰. В некоторых других ситуациях обоснование противодействия терроризму

⁸¹ Например, URL: https://www.rightsandsecurity.org/assets/downloads/RSI_submission_to_HRC.pdf, и *Begum v. Secretary of State for the Home Department*, United Kingdom Supreme Court.

⁸² См. <https://www.rightsandsecurity.org/impact/entry/court-of-appeals-decision-on-shamima-begums-appeal-sets-troubling-precedent-on-uks-citizenship-stripping>. См. также https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FCCSS%2FGBR%2F57468&Lang=en, p. 16 (February 2024).

⁸³ См., например, A/HRC/31/29.

⁸⁴ A/HRC/10/34, п. 49.

⁸⁵ О Комитете Совета Безопасности в соответствии с резолюциями 1267 (1999), 1989 (2011) и 2253 (2015) по «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ДАИШ), «Аль-Каиде» и связанным с ними лицам, группам, предприятиям и организациям см. в частности резолюции Совета Безопасности 1267 (1999), 1333 (2000), 1730 (2006), 1904 (2009), 1989 (2011), 2161 (2014) и 2253 (2015).

⁸⁶ См., например, резолюцию 2396 (2017) Совета Безопасности.

⁸⁷ О процедурных проблемах см. A/HRC/50/49, пп. 14–17, и A/76/273, пп. 30 ff.

⁸⁸ A/HRC/44/22, пп. 51 и 52.

⁸⁹ См., например, материалы, представленные организацией «Райтс энд сикьюрити интернэшнл», с. 3, Фондом журналистов и писателей, с. 6. См. также <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/un-experts-urge-release-rights-defenders-egypt-condemn-misuse-counter>.

⁹⁰ В штате Ракхайн лица включались в списки террористов из-за их принадлежности к этническому меньшинству рохинджа, а не за совершение ими предполагаемых преступных деяний. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24862>.

использовалось исполнительной властью для неоправданного ограничения свободы мирных собраний и выражения мнений⁹¹. Другие административные меры, такие как лишение гражданства⁹², ограничения на поездки⁹³ и содержание под стражей⁹⁴, вызывают критику за их использование против политических диссидентов и правозащитников.

32. Наконец, ряд административных мер, включая уголовные наказания, налагаемые за их нарушение, приводит к стигматизации некоторых лиц, воспринимающихся как угроза обществу, что фактически их дискредитирует и приводит к общественному осуждению⁹⁵. Например, обыски в домах, обоснованные борьбой с терроризмом, могут нанести ущерб репутации лиц, в отношении которых применяются данные санкции, и привести к негативным социальным последствиям. При определенных обстоятельствах соответствующие лица могут подвергнуться серьезной стигматизации. Административные меры могут еще более способствовать стигматизации и маргинализации конкретных групп, таких как расовые, этнические или религиозные меньшинства, при помощи нагнетания подозрительности и расширения смысла понятия «сообщества, подозреваемые в незаконной деятельности»⁹⁶. Кроме того, такие меры, как депортация, помещение под надзор и финансовые санкции, могут нанести глубокий вред, не ограничиваясь немедленным эффектом, оказывая воздействие на отдельных лиц и их семьи, причисляя их к сторонникам терроризма, что имеет далеко идущие последствия⁹⁷.

V. Эффективность административных мер

33. Хотя за последние два десятилетия государства приняли целый ряд контртеррористических мер, в том числе административных⁹⁸, практически отсутствует оценка эффективности таких мер⁹⁹. Проблемы оценки контртеррористических мер многогранны и включают в себя размытость определений, методологические вопросы и концептуальные неясности в сфере противодействия терроризму и предотвращения насильственного экстремизма¹⁰⁰. Также непросто

⁹¹ Например, в отношении Франции см. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/10/ban-on-protests-supporting-palestinians-is-disproportionate-attack-on-the-right-to-protest-in-france/>; <https://www.conseil-etat.fr/actualites/manifestations-de-soutien-a-la-cause-palestinienne-il-revient-aux-prefets-d-apprecier-au-cas-par-cas-si-le-risque-de-troubles-a-l-ordre-public>, и <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2024/04/ECF-Rule-of-Law-Submission-Repeated-repressions-of-Palestine-solidarity.pdf>, pp. 9 and 10. В мае 2023 года также сообщалось о злоупотреблении административными мерами по противодействию терроризму, ограничивающими свободу мирных собраний: см. Fluzin, “Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times”, pp. 7–11.

⁹² См., например, A/HRC/WG.6/41/BHR/2, п. 31, и материалы, представленные Комитетом за справедливость, с. 2.

⁹³ См. CCPR/C/TKM/CO/3.

⁹⁴ О такой практике сообщалось, например, в Беларуси (см. A/78/327, пп.12–14) и в Израиле (см. A/HRC/46/63, п. 52).

⁹⁵ Noorda, “Regulation as punishment”, p. 115.

⁹⁶ Fluzin, “Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times”, p. 11.

⁹⁷ URL: <https://www.cpl.law.cam.ac.uk/sites/www.law.cam.ac.uk/files/images/www.cpl.law.cam.ac.uk/legacy/File/The%20Widening%20Gyre.pdf>, p. 18.

⁹⁸ См., например, материалы, представленные Гондурасом.

⁹⁹ Matthew Wentworth, “The UK’s executive counter-terrorism measures: a critical analysis of strategy and implementation”, July 2020, p. 31. О практическом отсутствии оценки административных мер см. Geneva Academy working papers on exploring counter-terrorism effectiveness and human rights law, pp. 6, 7 and 10. См. также Baker-Beall and Mott, “The new EU counter-terrorism agenda: pre-emptive security through the anticipation of terrorist events”, p. 14, а также материалы, представленные организацией «Маат за мир, развитие и права человека», с. 6; Амбикой Саткунатан, с. 8; Европейской организацией саудовцев за права человека, с. 2, и Фондом журналистов и писателей, с. 10.

¹⁰⁰ Geneva Academy working papers on exploring counter-terrorism effectiveness and human rights law, p. 2.

доказать прямую причинно-следственную связь между применением административной меры и предупреждением террористического акта. Обоснование применения интрузивных мер по борьбе с терроризмом часто основывается не на эмпирических данных, а на соображениях безопасности, представляя ситуацию как исключительную и оправдывающую чрезвычайные полномочия¹⁰¹. Тем не менее решающее значение имеет обеспечение надлежащей оценки, учитывающей асимметрию между определенностью, касающейся воздействия принятых мер на права, и неопределенностью, связанной с улучшением ситуации в сфере безопасности в результате таких мер.

34. Эффективность административных мер зависит от ряда факторов, таких как их характер, объем и продолжительность, основания, необходимые для их принятия, перечень органов, компетентных разрешать, применять и контролировать такие меры, а также выбор конкретного средства правовой защиты, предусмотренного национальным законодательством¹⁰². Административные меры, применяемые в строгих рамках, могут быть полезны, особенно во время кризиса, поскольку они позволяют правоохранительным органам предпринимать решительные действия, не дожидаясь разрешения суда¹⁰³. Однако в то время, когда их эффективность неоправданно ограничивает права человека, долгосрочные последствия, такие как недоверие к правительству и органам безопасности, а также обострение чувства социально-экономической несправедливости и маргинализации, перевешивают временные преимущества, связанные со снижением рисков для безопасности¹⁰⁴.

35. Кроме того, некоторые административные меры носят скорее карательный, чем профилактический характер. Например, лишение социальных льгот¹⁰⁵ лиц, связанных с терроризмом, вряд ли предотвратит терроризм и будет скорее всего карательной мерой в отношении родственников. Еще более проблематичным является все более частое применение лишения гражданства в качестве административной меры. Эта мера применяется все чаще, несмотря на ограниченные доказательства ее эффективности в плане защиты национальной или общественной безопасности¹⁰⁶. В частности, в отношении подозреваемых иностранных боевиков и их семей, находящихся за пределами страны их гражданской принадлежности, исследования показали ограниченность доказательств того, что они представляют угрозу в случае возвращения на родину¹⁰⁷, и что в некоторых случаях лишение гражданства может быть контрпродуктивным, так как может вызвать дальнейшую радикализацию и сыграть на руку террористическим группам¹⁰⁸.

¹⁰¹ International Centre for Counter-Terrorism, "The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards", p. 8.

¹⁰² OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*, p. 202.

¹⁰³ Fluzin, "Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times", p. 2.

¹⁰⁴ Подробнее о том, как недовольство, если его не устранить, может быть использовано насильственными экстремистскими и террористическими группами, см. в докладе Программы развития Организации Объединенных Наций *Journey to Extremism in Africa: Pathways to Recruitment and Disengagement* (2023) («Движение Африки к экстремизму: способы вербовки и пути выхода из рядов боевиков», 2023 год).

¹⁰⁵ См., например, Boutin, "Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights", p. 14, и материалы, представленные Международной ассоциацией защиты прав человека в Женеве, сс. 3 и 4.

¹⁰⁶ Principles on deprivation of nationality as a national security measure, available at <https://files.institutdesi.org/PRINCIPLES.pdf>, p. 2.

¹⁰⁷ Hensen, "Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019", pp. 64 and 65.

¹⁰⁸ A/HRC/50/49, п. 38.

VI. Выводы и рекомендации

A. Рекомендации в адрес государств-участников

36. Терроризм остается существенной угрозой международному миру и безопасности, и государства должны принимать эффективные меры для борьбы с угрозой терроризма. Признавая сложность успешного преодоления такой угрозы и связанных с ней проблем, следует отметить, что все меры, принимаемые с этой целью, должны полностью соответствовать нормам международного права, включая международные стандарты в области прав человека. Это важно не только с точки зрения имеющих обязательную юридическую силу обязательств, но и с точки зрения эффективного и устойчивого противодействия терроризму. Факты свидетельствуют о том, что ответные меры, не соответствующие международным нормам в области прав человека, являются контрпродуктивными и чреваты возникновением новых или усугублением уже существующих проблем, которые могут способствовать распространению терроризма.

37. Административные меры служат для государств инструментом борьбы с различными аспектами угрозы терроризма. Однако широкое применение некоторых из этих мер вызывает опасения относительно их влияния на права человека и на соблюдение верховенства закона. Крайне важно гарантировать, чтобы их использование в каждом случае было законным, оправданным, необходимым и соразмерным, а также сопровождалось обеспечением надежных гарантий и надзора с целью предотвращения превышения полномочий и защиты прав человека. В частности, независимость судебной власти представляет собой важнейший механизм контроля за осуществлением исполнительной властью таких полномочий, обеспечивая соответствие административных мер закону и соблюдение прав человека.

38. Государствам рекомендуется:

а) обеспечить, чтобы правовая основа для введения административных мер была доступной, прозрачной и ясной и чтобы соответствующее определение терроризма и связанных с ним деяний соответствовало международным стандартам, включая принципы законности и правовой определенности. Любые применяемые административные меры должны быть необходимыми, соразмерными, основанными на индивидуальной оценке рисков, а также должны носить недискриминационный характер. Законодательство должно обеспечивать транспарентность, справедливость и подотчетность при реализации административных мер;

б) обеспечить, чтобы надлежащие процессуальные гарантии, включая гарантии справедливого судебного разбирательства, сопровождали административные меры, особенно те из них, которые по существу равнозначны выдвижению уголовного обвинения в соответствии с международным правом прав человека, независимо от их классификации во внутреннем законодательстве;

в) обеспечить проведение предварительных оценок воздействия административных мер на права человека различных групп населения, особенно тех, которые подвергаются риску дискриминации. Государства также должны принимать меры по устранению более широких негативных последствий, включая стигматизацию;

г) обеспечить, чтобы административные меры не приводили к необоснованному ограничению прав человека. Они не должны использоваться в качестве инструмента для обхода ограничений, связанных с применением уголовного права. В этих целях государствам следует создать строгие, регулярные и независимые механизмы мониторинга и оценки для определения эффективности административных мер, включая их воздействие на права

человека. При этом государствам следует привлекать к сотрудничеству различные группы гражданского общества, а также затрагиваемые сообщества и отдельных лиц;

е) обеспечить, чтобы законодательство и нормативно-правовая база, регулирующие составление списков террористов, не использовались для незаконного подавления легитимного осуществления прав человека или ограничения гражданского пространства. Государствам также следует принять срочные меры для удаления из этого списка лиц и организаций, ошибочно или незаконно отнесенных к числу террористов, и обеспечить им доступ к эффективным средствам правовой защиты;

ф) обеспечить, чтобы лишение гражданства не использовалось в качестве общего подхода, направленного на предотвращение или противодействие терроризму. Его использование должно ограничиваться только самыми исключительными обстоятельствами, не носить характер произвола, подпадать под строгие гарантии и никогда не должно приводить к состоянию безгражданства. Любые последующие меры, приводящие к ограничению прав, также должны быть строго обоснованы как необходимые, соразмерные и недискриминационные.

В. Рекомендации в адрес Организации Объединенных Наций

39. В поддержку реализации Глобальной контртеррористической стратегии субъектам Глобального договора Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности рекомендуется активизировать усилия по поощрению уважения прав человека и верховенства права в качестве фундаментальной основы для осуществления мер по противодействию терроризму и по его предотвращению. Это должно включать содействие соблюдению прав человека в качестве неотъемлемого аспекта помощи государствам в разработке и осуществлении административных мер по противодействию терроризму. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека готово оказать помощь государствам-членам в разработке и внедрении законодательства, нормативных актов и мер по их осуществлению, отвечающих требованиям соблюдения прав человека.

40. Подразделения Организации Объединенных Наций могли бы также усилить техническое руководство для государств-членов по обеспечению независимого надзора за административными мерами, с тем чтобы предотвратить злоупотребление мерами по борьбе с терроризмом, устраняя нарушения прав человека и защищая гражданское пространство.

41. Подразделения Организации Объединенных Наций могут оказывать поддержку государствам-членам в выявлении и оценке последствий применения административных мер и их воздействия на права человека, в том числе рекомендовать способы устранения негативных последствий для прав человека. Они также должны оказывать необходимую техническую помощь государствам-членам для оценки эффективности таких административных мер.

42. Правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций могут рассмотреть вопрос о необходимости продолжать в соответствующих случаях доводить до сведения государств свою озабоченность в связи с негативным воздействием административных мер по борьбе с терроризмом на права человека и предоставлять рекомендации по устранению такого воздействия.