



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
18 September 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 72(б) повестки дня

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

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

Записка Генерального секретаря*

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Бена Эммерсона, представленный в соответствии с резолюцией 68/178 Генеральной Ассамблеи и резолюциями 15/15, 19/19, 22/8 и 25/7 Совета по правам человека.

* Настоящий документ был представлен с опозданием, с тем чтобы включить в него замечания, полученные после консультаций с заинтересованными сторонами гражданского общества.



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

Резюме

Настоящий доклад является пятым ежегодным докладом, представленным Генеральной Ассамблее нынешним Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Беном Эммерсоном.

В разделе II доклада отражена основная деятельность Специального докладчика за период с сентября 2014 года по июнь 2015 года. В разделе III Специальный докладчик рассматривает негативное воздействие контртеррористического законодательства и других мер на гражданское общество. Доклад завершается рядом рекомендаций.

Содержание

| | <i>Стр.</i> |
|--|-------------|
| I. Введение | 4 |
| II. Деятельность, связанная с мандатом | 4 |
| III. Влияние контртеррористических мер на гражданское общество | 5 |
| A. Введение | 5 |
| B. Ограничение пространства для деятельности гражданского общества в результате принятия национального контртеррористического законодательства | 8 |
| C. Влияние на гражданское общество положений о пресечении финансирования терроризма... .. | 10 |
| D. Влияние на гражданское общество законов, предусматривающих уголовную ответственность за материальную поддержку терроризма | 18 |
| IV. Выводы и рекомендации | 28 |

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Беном Эммерсоном в соответствии с резолюцией 68/178 Ассамблеи и резолюциями 15/15, 19/19, 22/8 и 25/7 Совета по правам человека. В нем отражена деятельность Специального докладчика за период с сентября 2014 года по июнь 2015 года. Далее в докладе рассматривается негативное воздействие контртеррористического законодательства и других мер на гражданское общество. Доклад завершается рядом рекомендаций.

II. Деятельность, связанная с мандатом

2. Деятельность, осуществленная Специальным докладчиком со времени издания его предыдущего доклада Генеральной Ассамблее (A/69/397) и до 23 октября 2014 года, отражена в его самом последнем докладе Совету по правам человека (A/HRC/29/51). С тех пор Специальный докладчик принял участие в приводимых ниже мероприятиях.

3. 16 июня 2015 года Специальный докладчик принял участие в совместном совещании комитетов по всем трем направлениям деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), организованном ОБСЕ в Вене.

4. 22 июня 2015 года Специальный докладчик представил Совету по правам человека на его двадцать девятой сессии свой ежегодный доклад (A/HRC/29/51), в котором он привлек внимание к проблемам в области прав человека, возникающим в ходе борьбы против организации «Исламское государство Ирака и Леванта». Он также провел с Советом интерактивный диалог по основным выводам и рекомендациям, содержащимся в этом докладе.

5. 30 июня 2015 года в ходе двадцать девятой сессии Совета по правам человека Специальный докладчик принял участие в групповом обсуждении темы «Воздействие терроризма на осуществление всеми лицами прав человека и основных свобод». Это обсуждение было проведено во исполнение резолюции 28/17 Совета.

6. После представления своего самого последнего доклада Генеральной Ассамблее Специальный докладчик продолжал принимать меры, как индивидуально, так и совместно с другими механизмами, в том числе на региональном уровне, в ответ на сообщения, выражения озабоченности и утверждения, полученные от отдельных лиц и организаций. Он продолжал вести активный диалог с правительствами, в том числе посредством направления просьб и напоминаний о просьбах совершить официальные визиты. Он с сожалением отмечает, что, несмотря на давно направленные просьбы, в течение рассматриваемого периода никаких приглашений получено не было. Вместе с тем он убежден в том, что в скором времени такие приглашения поступят.

III. Влияние контртеррористических мер на гражданское общество

A. Введение

7. Национальные и международные неправительственные организации (НПО) могут являться ключевыми участниками эффективной реализации контртеррористических стратегий. Они имеют возможности для работы с местными общинами, для содействия защите и поощрению прав человека и для предоставления юридической помощи. Они дают возможность высказаться недовольным или маргинализированным слоям общества, способствуют удовлетворению потребностей тех, кто находится в политической, экономической или социальной изоляции, и доставляют гуманитарную помощь в районы, затронутые конфликтом. Группы гражданского общества часто играют исключительно важную роль в осуществлении инициатив в области развития, либо участвуя в предоставлении экстренной помощи на местах, либо содействуя принятию инновационных долгосрочных решений сложных и трудноразрешимых проблем в области развития. Активное гражданское общество обеспечивает, чтобы мнение уязвимых и маргинализированных групп населения нашло свое реальное отражение в инициативах, которые влияют на их гражданские, политические и социально-экономические устремления¹. Таким образом, деятельность групп гражданского общества вносит весьма ощутимый и непосредственный вклад в устранение условий, способствующих распространению терроризма, которые определены Генеральной Ассамблеей в Глобальной контртеррористической стратегии (резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи, приложение).

8. Гражданское общество может также играть отдельную, но столь же важную роль в дискредитации привлекательности насильственного экстремизма. Многие НПО осуществляют в настоящее время программы, направленные конкретно на продвижение стратегий противодействия привлекательности насильственного экстремизма, или включают такой аспект в свою работу. В более общем плане сектор гражданского общества предлагает альтернативы тем, кого может привлекать экстремистская деятельность, способствуя созданию гражданских каналов для удовлетворения их жалоб². Устанавливая прямую связь с маргинализированными слоями населения и группами меньшинств и реализуя программы, нацеленные на сокращение масштабов нищеты, миростроительство, оказание гуманитарной помощи и поощрение прав человека и социальной справедливости, гражданское общество может внести существенный вклад в глобальные усилия по сдерживанию распространения терроризма (см. A/HRC/23/39, пункт 26).

¹ См. совместный пресс-релиз: “A central role for civil society is the only way to guarantee inclusive post-2015 development goals” («Обеспечение центральной роли гражданского общества — единственный способ гарантировать всеохватные цели в области развития на период после 2015 года»), 18 мая 2015 года.

² См. Cordaid, “Friend Not Foe: Opening Spaces for Civil Society Engagement to Prevent Violent Extremism” (Католическая организация по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития (Кордаид), «Друг, а не враг: создание возможностей для вовлечения гражданского общества в процесс предотвращения насильственного экстремизма»), май 2011 года.

9. Вместе с тем в последние годы пространство, в котором группы гражданского общества могут эффективно работать, резко сократилось. Совет по правам человека выразил свою глубокую обеспокоенность в связи с тем, что «в некоторых случаях законодательство по обеспечению национальной безопасности и борьбе с терроризмом и другие меры, такие как законы, регулирующие деятельность общественных организаций, неправомерно используются для преследования правозащитников или препятствуют их деятельности и ставят под угрозу их безопасность в форме действий, противоречащих международному праву» (см. резолюцию 25/18 Совета по правам человека). В своем вступительном заявлении на тридцатой сессии Совета по правам человека 14 сентября 2015 года Верховный комиссар по правам человека подчеркнул роль гражданского общества в создании возможностей для того, чтобы простые люди могли поделиться своими жалобами, изыскать решения и преодолеть общие проблемы, что ведет к созданию более здоровых, более безопасных и более устойчивых государств³. Верховный комиссар сообщил, что список государств, которые предприняли «чрезвычайно серьезные шаги по ограничению деятельности или преследованию членов гражданского общества», в настоящее время столь велик, что их невозможно перечислить в его выступлении в Совете, что отражает, по его мнению, катастрофическую ситуацию. Отметив, что государства, которые ограничивают пространство для деятельности гражданского общества, лишают себя преимуществ вовлеченности общественности и подрывают национальную безопасность, национальное процветание и коллективный прогресс, Верховный комиссар охарактеризовал масштабы этой проблемы следующим образом:

Чрезмерно ограничительное законодательство принимается для того, чтобы ограничить осуществление гражданских свобод и деятельность организаций гражданского общества. Во многих ситуациях мнение меньшинств подавляется, а их активисты и сторонники уничтожаются. Женщины-правозащитники становятся объектом целенаправленных преследований, которые часто обосновываются пагубными и устаревшими стереотипами, связанными с тем, что женщины должны, так сказать, «знать свое место». Принимаются меры, направленные на резкое ограничение демократического пространства в Интернете, в том числе путем блокирования веб-сайтов и массового слежения.

10. В число государств, которые недавно приняли репрессивные меры, предусматривающие обязательную регистрацию или даже расформирование групп гражданского общества по соображениям национальной безопасности или по причине внешнего финансирования, входят Венгрия, Египет, Израиль, Индия, Камбоджа, Китай, Россия, Уганда и Эквадор. Вместе с тем гонения на гражданское общество в мире не ограничиваются теми государствами, которые приняли репрессивное законодательство, направленное непосредственно против сектора НПО. Многие международные и национальные меры, нацеленные на пресечение финансирования терроризма и введение уголовной ответственности за материальную поддержку терроризма, косвенно привели к ограничению пространства, в котором могут функционировать гуманитарные и правозащитные НПО. Цель настоящего доклада заключается в рассмотрении вопроса о том, как на положении гражданского общества сказываются международ-

³ Дополнительную информацию см.: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16414&LangID=E#sthash.S10OubdI.dpuf>.

ные и национальные меры по борьбе с терроризмом, которые либо преднамеренно направлены против групп гражданского общества, либо позволяют правительствам подавлять НПО, используя при этом борьбу с терроризмом и интересы национальной безопасности для придания законности действиям по подавлению законных прав человека и гуманитарных инициатив⁴.

11. Специальный докладчик напоминает, что акты терроризма никогда не могут быть оправданы и что государства не только имеют право, но и обязаны обеспечивать защиту людей в пределах своей юрисдикции от угроз их жизни и физической неприкосновенности, создаваемых актами терроризма. Любая эффективная контртеррористическая стратегия должна включать меры по пресечению финансирования терроризма и недопущению оказания организациями и группами финансовой и иной поддержки актам терроризма или террористическим группам. В то же время, все принятые меры должны соответствовать международным обязательствам государств, в том числе их обязательствам по праву прав человека и гуманитарному праву. Учитывая решающую роль гражданского общества в противодействии терроризму и экстремизму, государства обязаны защищать гражданское общество и права, которые имеют чрезвычайно важное значение для его существования и развития.

12. Право на свободу ассоциации, закрепленное в статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, является одним из краеугольных камней демократического общества⁵. Ограничения могут быть оправданы только в том случае, если они предусматриваются законом, преследуют законную цель, а также являются соразмерными и необходимыми для достижения этой цели. В очень редких случаях чрезвычайной ситуации, которая угрожает жизни нации, Пакт не запрещает отступлений от этого права. Вместе с тем, как отметил бывший Специальный докладчик, государства редко вынуждены прибегать к отступлениям от права на свободу ассоциации (или других ограниченных прав), поскольку соответствующие ограничительные положения обычно обеспечивают достаточную и надлежащую основу для определения пределов допустимого вмешательства в отношении защищенного права (см. A/61/267, пункт 53). Критически важным фактором для существования, эффективности и независимости любой организации является доступ к ресурсам. Для организаций, которые участвуют в оказании услуг или помощи, доступ к ресурсам также оказывает существенное воздействие на получателей. Важно отметить, что право искать, получать и использовать ресурсы - людские, материальные и финансовые - из национальных, иностранных и международных источников также охраняется международным правом как часть права на свободу ассоциации (см. A/HRC/23/39, пункты 8-18). Это положение также отражено в Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (см. резолюцию 53/144 Генеральной Ассамблеи, приложение, статья 13).

⁴ Специальный докладчик хотел бы выразить свою искреннюю признательность старшему юрисконсульту Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом Анн Шарбор за ее вклад в подготовку настоящего доклада.

⁵ Правовые основы были тщательно проанализированы другими мандатариями специальных процедур. См. A/HRC/20/27, пункты 12–21 и A/64/226, пункты 7–30.

В. Ограничение пространства для деятельности гражданского общества в результате принятия национального контртеррористического законодательства

13. В своей резолюции 1373 (2001), принятой на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, Совет Безопасности предлагает всем государствам, в частности, ввести уголовную ответственность за террористические акты, акты поддержки или подготовки террористических нападений и финансирование терроризма. Наряду с обязательством государств представлять доклады о национальном осуществлении этой резолюции, созданием подкомитета Совета Безопасности для мониторинга хода ее осуществления и при только беглом упоминании прав человека эта резолюция была истолкована многими государствами в качестве обязательства принять жесткое контртеррористическое законодательство – часто в рамках «чрезвычайных» процедур – без проведения достаточных консультаций с основными заинтересованными сторонами и соблюдения тщательных парламентских процедур.

14. Специальный докладчик обеспокоен тем, что, несмотря на изменение подхода Организации Объединенных Наций к борьбе с терроризмом, основывающееся на признании того, что меры реагирования, ограничивающиеся только обеспечением безопасности, недостаточны⁶, (что нашло свое отражение в Глобальной контртеррористической стратегии (см. резолюцию 60/288 Генеральной Ассамблеи) и во включении Советом Безопасности положения о правах человека)⁷, государства продолжают принимать контртеррористическое законодательство, которое вызывает серьезную обеспокоенность по поводу положения в области прав человека⁸. В частности, Специальный докладчик отмечает, что многие меры, которые уже были приняты государствами или которые государства предполагают принять, нарушают принцип законности, поскольку содержат слишком широкие и расплывчатые определения терроризма. Как подчеркнул бывший Специальный докладчик, принятие чрезмерно широких определений терроризма может потенциально привести к преднамеренным злоупотреблениям, в том числе в ответ на претензии и социальные движения коренных народов, а также к непреднамеренным нарушениям прав человека⁹. Нечеткие, неточные и слишком широкие определения могут быть использованы для того, чтобы преследовать представителей гражданского общества, заставить замолчать правозащитников, блоггеров и журналистов и криминализировать мирную деятельность в защиту прав меньшинств, религиозных, трудо-

⁶ См. резолюцию 2178 (2014) Совета Безопасности: «признавая также, что терроризм невозможно победить только с помощью военной силы, правоприменительных мер и разведывательных операций, и подчеркивая необходимость устранения условий, которые способствуют распространению терроризма и о которых говорится в разделе I Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций (резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи)».

⁷ См., например, резолюцию 1456 (2003) Совета Безопасности, пункт 6.

⁸ См., например, резолюцию 1456 (2003) Совета Безопасности, пункт 6. Например, в Австралии, Боливарианской Республике Венесуэла, Бразилии, Египте, Канаде, Кении, Китае, Пакистане, Российской Федерации, Саудовской Аравии, Тунисе, Франции, Чили и Эфиопии.

⁹ См. A/HRC/16/51, пункт 26. См. также доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом о миссии в Чили (A/HRC/25/59/Add.2).

вых и политических прав (см. A/HRC/10/3/Add.2, пункт 6, A/HRC/16/51, пункты 26–28 и A/HRC/25/59/Add.2, пункт 42).

15. Кроме того, многие из этих новых или предполагаемых законов ограничивают права, которые имеют чрезвычайно важное значение для существования гражданского общества¹⁰. Положения, которые вводят уголовную ответственность за «поощрение», «продвижение» или «поддержку» актов терроризма, «оправдание» или «героизацию» терроризма и «подстрекательство» к совершению террористического акта, должны быть надлежащим образом определены, а предусматриваемые ими требования наличия виновно совершенного действия (*actus reus*) и необходимости вины (*mens rea*) должны быть узко ограничены, с тем чтобы отвечать соображениям необходимости и соразмерности. Аналогичным образом включение таких формулировок, как «изменение конституционного порядка», «подрыв национального единства» или «социального мира», «нарушение общественного порядка» или «оскорбление репутации государства или его позиции», в отсутствие других элементов тяжких преступлений, таких как применение насилия со смертельным исходом, может серьезно сказаться на осуществлении некоторых прав человека, включая свободу выражения мнений, свободу ассоциаций и свободу собраний. Кроме того, законы, устанавливающие уголовную ответственность за публикацию «неточной информации» или «заявлений» о контртеррористических операциях или информации, которая «противоречит» официальным заявлениям или «которая, скорее всего, будет неправильно истолкована», представляют собой (помимо того, что они серьезно ущемляют свободу выражения мнений и информации) серьезные препятствия, мешающие обеспечению подотчетности государственных должностных лиц и сил безопасности.

16. Полномочия на осуществление массового слежения, которые часто оправдываются необходимостью борьбы с терроризмом, используются в ряде государств для преследования групп гражданского общества, правозащитников и журналистов. Ранее Специальный докладчик рассмотрел вопрос о воздействии некоторых из этих мер на осуществление права на неприкосновенность частной жизни (A/69/397; см. также A/HRC/27/37 и A/HRC/28/28). Статья 7 Международного пакта о гражданских и политических правах накладывает на государства обязательство уважать личную жизнь и тайну любой корреспонденции, включая цифровую. Это подразумевает в принципе, что отдельные лица и организации имеют право обмениваться друг с другом информацией и идеями без всякого вмешательства со стороны государства, будучи уверенными в том, что их корреспонденция достигнет предполагаемых получателей и будет прочитана только ими. Меры, которые препятствуют реализации этого права, должны быть санкционированы внутренним законодательством, которое должно быть доступным и четким и удовлетворять требованиям Пакта. Такие меры должны также преследовать законные цели и удовлетворять требованиям необходимости и соразмерности.

¹⁰ См. анализ, проведенный в 2003 году бывшим Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках Хиной Джилани (A/58/380).

С. Влияние на гражданское общество положений о пресечении финансирования терроризма

17. Необходимость предотвращения финансирования терроризма является одним из ключевых аспектов любой эффективной контртеррористической стратегии. Принятие национального законодательства о борьбе с финансированием терроризма является международно-правовым обязательством многих государств, по крайней мере, в соответствии с Международной конвенцией о борьбе с финансированием терроризма¹¹, резолюцией 1373 (2001) Совета Безопасности и режимом санкций в отношении организации «Аль-Каида», установленным Советом Безопасности в его резолюции 1267 (1999). Эти режимы применяются для обоснования мер, которые оказывают воздействие на положение групп гражданского общества на основе предполагаемой опасности того, что эти группы могут быть использованы, умышленно или неумышленно, в качестве средства оказания поддержки террористическим организациям. Эта связь может быть впервые обнаружена в пояснительной записке к рекомендации Группы разработки финансовых мер, которая касается конкретно финансирования терроризма и некоммерческих организаций (НКО)¹². В первоначальной редакции этой пояснительной записки было безоговорочно заявлено, что существуют «свидетельства того, что террористы и террористические организации используют сектор НКО для привлечения и перемещения средств, предоставления логистической поддержки, поощрения вербовки террористов или оказания иной поддержки террористическим организациям и террористической деятельности»¹³.

18. Группа разработки финансовых мер, созданная в 1989 году по инициативе Группы семи, является межправительственной организацией, первоначальная цель которой заключалась в разработке стратегий борьбы с отмыванием денег¹⁴. В 2001 году ее мандат был расширен и стал включать проблемы финан-

¹¹ Принята Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 54/109; вступила в силу 10 апреля 2002 года.

¹² Определяется в глоссарии Группы разработки финансовых мер как «юридическое лицо или структура, или организация, которые главным образом занимаются привлечением или распределением средств для таких целей, как благотворительные, религиозные, культурные, образовательные, социальные или братские цели, или для осуществления других видов «благих дел»».

¹³ Конкретно Группа определила пять категорий возможного неправомерного использования некоммерческих организаций террористическими организациями: а) перенаправление средств; б) принадлежность к террористической организации; с) поддержка вербовки; d) неправомерное использование программирования; е) умышленное введение в заблуждение и создание «фиктивных» некоммерческих организаций. См. Группа разработки финансовых мер (ФАТФ) «Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations» («Риск неправомерного использования некоммерческих организаций в террористических целях»), 2014 год, стр. 5 и пункты 75 и 91-124.

¹⁴ В своем экономическом заявлении в 1989 году страны Группы семи постановили «создать группу разработки финансовых мер в составе участников встречи на высшем уровне и других стран, заинтересованных в решении этих проблем. Ее мандат заключается в оценке результатов уже осуществляемого сотрудничества в области предотвращения использования банковской системы и финансовых учреждений в целях отмывания денег, а также в рассмотрении дополнительных превентивных мер в этой области, в том числе адаптации нормативно-правовых систем, с тем чтобы расширить многостороннюю судебную помощь».

сирования терроризма. Ее нынешние цели заключаются в установлении стандартов и содействии эффективному осуществлению правовых, нормативных и оперативных мер по борьбе с финансированием терроризма, а также в выявлении факторов уязвимости на национальном уровне с целью защиты международной финансовой системы от злоупотреблений. На настоящий момент Группа вынесла 40 рекомендаций¹⁵, которые должны осуществляться на национальном уровне через принятие законодательства и других юридически обязательных мер и которые дополняются пояснительными записками¹⁶, сводом передовых видов практики¹⁷ и пособием для стран и ассессоров. Осуществление государствами вынесенных рекомендаций контролируется путем проведения взаимных оценок, в ходе которых государства классифицируются на «соблюдающих» и «не соблюдающих» требования.

19. Рекомендация 8 Группы, посвященная конкретно НКО, требует, чтобы государства «проводили обзор своего законодательства, касающегося таких организаций, для обеспечения того, чтобы они не могли неправомерно использоваться: а) террористическими организациями, выдающими себя за легальные учреждения; б) для использования легальных учреждений в качестве каналов для финансирования терроризма, в том числе с тем, чтобы избежать мер по замораживанию активов; и (с) для сокрытия или маскировки тайного перенаправления средств, предназначенных для законных целей, террористическим организациям. Важно отметить, что эта рекомендация направлена на борьбу с финансированием терроризма, а также с действиями, которые более широко характеризуются как «материальная поддержка»¹⁸. Для того чтобы предотвратить неправомерное использование НКО, а также определить и принять эффективные меры в отношении тех НКО, которые используются в террористических целях или активно поддерживают террористов или террористические организации, государствам рекомендуется принять ряд мер, хотя одни и те же меры не обязательно должны применяться ко всем НКО¹⁹. Государства должны

¹⁵ Первоначальные рекомендации и восемь специальных рекомендаций в отношении финансирования терроризма несколько раз пересматривались и были объединены в 2012 году. «Поступив таким образом, ФАТФ придала постоянный характер режиму, разработанному в исключительных обстоятельствах». См. Ben Hayes, “How International rules on countering terrorism impact civil society” (Бен Хейз, «Как международные нормы по противодействию терроризму влияют на гражданское общество»), Транснациональный институт, 8 мая 2013 года.

¹⁶ Во введении к рекомендациям Группы говорится, что «стандарты ФАТФ включают сами рекомендации и пояснительные записки к ним, а также содержащиеся в Глоссарии применимые определения».

¹⁷ См. ФАТФ “Best Practices: Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)” («Виды передовой практики в борьбе с неправомерным использованием некоммерческих организаций (рекомендация 8)», июнь 2015 года.

¹⁸ См. ссылки на «финансовые средства и другие активы» в пояснительной записке к рекомендации 8, а также публикацию ФАТФ “Risk of Terrorist Abuse” («Риск неправомерных действий в террористических целях»), пункт 29, где говорится следующее: «Рекомендация 8 не ограничивается узким определением финансирования терроризма, а также распространяется на действия, характеризуемые как материальная поддержка, в том виде, как она определяется в определении ФАТФ «финансовых средств и других активов», которое включает «финансовые активы, экономические ресурсы, любое имущество».

¹⁹ См. пояснительную записку к рекомендации 8, а также принятое в июне 2015 года Руководство по передовой практике. См. также Emile van der Does de Willebois, “Nonprofit organizations and the combatting of terrorism financing: a proportionate response”, World Bank

принимать меры надзора и контроля применительно ко всему сектору НКО²⁰, которые должны быть соизмеримы с рисками, выявленными посредством проведения национального обзора функционирования сектора НКО и национальной оценки рисков.

20. Группа отметила, что наиболее подверженными риску неправомерного использования для целей финансирования терроризма являются те НКО, которые занимаются «деятельностью в сфере услуг» (жилье, социальные услуги, образование или здравоохранение). По мнению Группы, НКО, связанные с «выразительными видами деятельности» (спорт и отдых, искусство и культура, представительство и продвижение интересов, например, политические партии, аналитические центры и группы влияния), подвержены меньшему риску. Группа также отметила, что главным переменным параметром является приближенность к активной террористической угрозе, которая не всегда соответствует географическим районам конфликта или местам слабого управления, а принципиальным соображениями для определения того, какие НКО входят в группу более высокого риска их неправомерного использования, являются ценность их ресурсов или деятельности для террористических организаций и приближенность к активной террористической угрозе, имеющей возможность и намерение неправомерно использовать НКО²¹.

21. В пояснительной записке к рекомендации 8 подчеркивается «жизненно важная роль» НКО, в частности их деятельность по предоставлению «необходимых услуг, поддержки и утешения нуждающимся людям во всем мире». Вследствие этого «[м]еры, принимаемые странами для защиты сектора НКО от неправомерного использования в террористических целях, не должны подрывать или затруднять законную благотворительную деятельность». Такие меры должны способствовать транспарентности и укреплять уверенность в том, что благотворительные фонды и услуги достигают целевых законных бенефициаров. Действия, предпринимаемые правительствами, должны «в разумной мере избегать любого негативного воздействия на ни в чем не повинных и законных бенефициаров благотворительной деятельности».

22. Специальный докладчик отмечает, что, хотя возможности для злоупотреблений существуют²² и есть примеры, подтверждающие финансирование терроризма по каналам гражданского общества²³, несколько ключевых заинтере-

Working Paper No. 208 (Эмиле ван дер Дус де Вильбуа, «Некоммерческие организации и борьба с финансированием терроризма: пропорциональные меры реагирования», рабочий документ Всемирного банка № 208), глава 2; публикацию ФАТФ “Risk of Terrorist Abuse” («Риск неправомерных действий в террористических целях»), глава 4; Victoria Metcalfe-Nough, Tom Keatinge and Sara Pantuliano, “UK humanitarian aid in the age of counter-terrorism: perceptions and reality” (Виктория Меткаф-Хоу, Том Китинж и Сара Пантулиано, «Гуманитарная помощь Соединенного Королевства в эпоху борьбы с терроризмом: представления и реальность»), Группа по гуманитарной политике (ГПП), март 2015 года, стр. 1.

²⁰ Имеются в виду все организации, охватываемые принятым Группой определением НКО.

²¹ См. ФАТФ “Risk of Terrorist Abuse” («Риск неправомерных действий в террористических целях»), пункты 14 и 80.

²² См. доклад 2009 года Рабочей группы по борьбе с финансированием терроризма Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий, пункты 63–64.

²³ См. van der Does de Willebois, “Nonprofit organizations” (ван дер Дус де Вильбуа, «Некоммерческие организации»), глава 2; и ФАТФ “Risk of Terrorist Abuse” («Риск неправомерных действий в террористических целях»), глава 3.

ресованных сторон стали рассматривать эту проблему в широком контексте. Всемирный банк признал, что рассматриваемые суммы представляют собой лишь малую долю от общего объема средств НКО²⁴. Правительство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в своем обзоре положения в благотворительном секторе за 2007 год отметило, что, согласно его совместной оценке с правоохранительными и разведывательными службами, «масштабы связей террористов с благотворительным сектором крайне малы по сравнению с размером благотворительного сектора»²⁵, а в 2015 году Объединенный комитет по законопроекту Соединенного Королевства о защите благотворительных организаций подтвердил, что «[с]огласно общему мнению, неправомерное использование благотворительного сектора в отличие от невинных ошибок и закоренелой халатности в управлении встречается весьма редко»²⁶. Со своей стороны, Рабочая группа по борьбе с финансированием терроризма в составе Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий Организации Объединенных Наций отметила, что «[в]ажно реалистично подходить к фактическому использованию этого сектора для целей финансирования терроризма. Процентная доля связанных с [финансированием терроризма] средств от общего объема финансовых потоков НКО крайне мала»²⁷. Она также рекомендовала государствам «избегать риторических высказываний, которые в целом увязывают НКО с финансированием терроризма, поскольку такие заявления преувеличивают угрозу и наносят незаслуженный ущерб сектору НКО в целом»²⁸.

23. Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию отметил, что «по результатам контрольных мер [в отношении организаций гражданского общества] было выявлено совсем незначительное число случаев финансирования терроризма, если таковые вообще имели место», и заявил, что «в рекомендации 8 должным образом не учитывается то, что государства уже располагают другими средствами, такими как финансовый контроль и сотрудничество с полицией, для того, чтобы эффективно противодействовать угрозе финансирования терроризма» (см. A/HRC/23/39, пункт 25). Этот анализ подтверждается результатами исследования, проведенного Группой разработки финансовых мер в 2014 году²⁹. В этом исследовании сделан вывод о том, что «выявление злоупотреблений в террористических целях и соответствующих рисков в секторе НКО осуществляется, главным образом, путем сбора и оценки различных видов информации из разных источников». Эта информация включает нормативную информацию о деятельности НКО, которая была использована в 68 процентах случаев выявления злоупо-

²⁴ См. van der Does de Willebois, “Nonprofit organizations” (ван дер Дус де Вильбуа, «Некоммерческие организации»).

²⁵ Министерство внутренних дел и Казначейство Ее Величества, “Review of Safeguards to Protect the Charitable Sector (England and Wales) from Terrorist Abuse: Summary of Responses and Next Steps” («Обзор гарантий защиты благотворительного сектора (Англии и Уэльса) от неправомерного использования в террористических целях: резюме ответов и последующие шаги), декабрь 2007 года.

²⁶ Доклад Объединенного комитета по законопроекту о защите благотворительных организаций, февраль 2015 года, пункт 37.

²⁷ См. доклад 2009 года Рабочей группы по борьбе с финансированием терроризма Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий, пункт 64.

²⁸ Там же, рекомендация 65.

²⁹ ФАТФ “Risk of Terrorist Abuse” («Риск неправомерных действий в террористических целях»), глава 4.

треблений. Вместе с тем ни в одном из этих случаев нормативная информация о деятельности НКО не была единственным средством, использованным для выявления злоупотреблений³⁰, равно как она также не являлась наиболее широко используемым средством для выявления злоупотреблений³¹.

24. Эти выводы не являются убедительным аргументом для оправдания тех широких требований, которым государства должны удовлетворять для выполнения рекомендации 8 Группы, равно как они не устраняют озабоченность по поводу того, что в своем стремлении ограничить деятельность гражданского общества по политическим мотивам некоторые государства фактически злоупотребляют этими требованиями. Действительно, несмотря на признание Группой важной роли гражданского общества и ее настоятельные заявления о том, что принимаемые меры не должны подрывать или затруднять законную благотворительную деятельность³², рекомендация 8 оказалась полезным инструментом для ряда государств, который они используют в качестве средства сокращения пространства для деятельности гражданского общества и подавления политической оппозиции³³.

25. Хотя меры, которые государствам рекомендуется принять, направлены на пресечение финансирования терроризма, они не концентрируются на самом финансировании. Вместо этого они нацелены на регулирование функционирования гражданского общества с помощью целого ряда мер, большинство которых влияет на свободу ассоциации. По мнению Группы, регулирование деятельности НКО должно зависеть от таких переменных параметров, как размер, величина активов и потенциал для злоупотреблений. На практике такие различия бывает сложно провести, поскольку многие НПО, включая правозащитные НПО, не входят только в одну категорию и занимаются, например, как информационно-пропагандистской деятельностью, так и реализацией программ. Некоторые государства приняли слишком широкие меры, нацеленные на строгое регулирование гражданского общества. Такое законодательство предусматривает обычно обязательную регистрацию, прохождение обременительных, сложных или отличающихся от случая к случаю процедур и подачу требуемых документов для регистрации, что, в свою очередь, повышает вероятность отказа в регистрации, который часто сопровождается ограничением права на обжалование отказа, ограничением возможностей для получения финансирования

³⁰ Информация из открытых источников была использована при выявлении 96 процентов случаев злоупотреблений, данные финансовой разведки — в 49 процентах случаев, данные разведки национальных органов безопасности — в 63 процентах случаев, информация правоохранительных органов — в 58 процентах случаев и зарубежная информация — в 6 процентах случаев.

³¹ Следует отметить, что информация из открытых источников была использована в 96 процентах случаев, в которых были выявлены злоупотребления.

³² См. ключевые замечания организаторов заседания Рабочей группы Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий по вопросу о предотвращении неправомерного использования некоммерческого сектора в целях финансирования терроризма, 2011 год, пункт 7, и «Виды передовой практики ФАТФ», пункт 18; см. также рекомендацию 1 Группы (о том, что принятые меры должны быть соразмерны рискам) и упомянутый выше подход Группы к вопросам нормативного регулирования.

³³ См. доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию, который предостерегает против «применения ограничительных мер — таких как меры, о которых говорится в рекомендации 8 ФАТФ, — которыми государства злоупотребляют в нарушение международного права» (A/HRC/23/39, пункт 25).

из-за рубежа, а также введением уголовной ответственности за различные формы членства незарегистрированных групп³⁴.

26. Отсутствие в рекомендации 8 какой-либо ссылки на право на свободу ассоциации (и как следствие на возможность доступа к финансовым ресурсам), а также на необходимость уважения принципов законности, соразмерности, необходимости и недискриминации позволило придать видимость законности действиям государств, которые принимают законодательство без должного уважения своих международных обязательств в области прав человека. Специальный докладчик согласен с выводом Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию о том, что рекомендация 8 «не предусматривает конкретных мер по защите сектора гражданского общества от неоправданных ограничений права на свободу ассоциации государствами, утверждающими, что принимаемые ими меры соответствуют рекомендации 8 ФАТФ»³⁵. Кроме того, Специальный докладчик отмечает, что контрольные органы Группы могли бы сыграть ключевую роль в уменьшении негативного воздействия, выделяя в своих взаимных оценках те области, где национальное законодательство противоречит международному праву прав человека. На практике в процессе проведения своих коллегиальных обзоров Группа редко критикует случаи чрезмерного регулирования и несоблюдения прав человека³⁶, сосредотачивая вместо этого внимание на случаях недостаточного регулирования³⁷.

³⁴ Общий обзор по данному вопросу см. Ben Hayes, “Counter-terrorism, policy laundering and the FATF: legalizing surveillance, regulating civil society” (Бен Хейз, «Контртеррористическая деятельность, «отмывание политики» и ФАТФ: легализация слежения, регулирование гражданского общества»), Транснациональный институт, 2012 год.

³⁵ См. Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию (A/HRC/23/39, пункт 25). См. также Thomas Carothers and Saskia Brechenmacher, “Closing space: democracy and human rights support under fire” (Томас Каротерс и Саския Брехенмахер «Заккрытие пространства для деятельности: поддержка демократии и прав человека под ударом»), Фонд Карнеги за международный мир, стр. 29.

³⁶ Пример того, когда надзорный орган отметил, что «всеохватный подход» государства не является оправданным с точки зрения выявленных Группой рисков, приводится в докладе о взаимной оценке Группы по борьбе с отмыванием денег в восточной и южной частях Африки (ЕСААМЛГ), Эфиопия, май 2015, пункт 142. Вопросы законодательства см. пресс-релиз Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека “Ethiopia: Pillay condemns crackdown on journalists, increasing restrictions on freedom of expression” («Эфиопия: Пиллэй осуждает гонения на журналистов, что ведет к ужесточению ограничений свободы выражения мнений»), размещен на веб-сайте: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14555&LangID=E#sthash.2waXGpXx.KVNcKEQ8.dpuf>.

³⁷ См., например, ФАТФ, второй доклад о взаимной оценке, Российская Федерация, 2008 год, пункт 720 и публикацию организации «Хьюман райтс уотч» “Choking on Bureaucracy, State Curbs on Independent Civil Society Activism” («Борясь с бюрократией, государство подавляет активность независимого гражданского общества»), том 20, № 1(d), февраль 2008 года. См. также заключительные замечания Комитета по правам человека, 2009 год, ССРР/C/RUS/CO/6, пункт 26, в котором государству дается оценка «частично соответствующего» требованиям, отчасти вследствие недостаточного обеспечения выполнения правил. См. также МЕНАФАТФ, доклад о взаимной оценке, Королевство Саудовская Аравия, 2010 год, пункт 798, в котором указывается, что, «как представляется, сектор НКО включен во всеобъемлющую нормативно-надзорную систему, которая превосходит многие системы других юрисдикций и представляется весьма эффективной»,

27. Вместе с тем Специальный докладчик с интересом отмечает, что ФАТФ совсем недавно начала применять более гибкий подход к выполнению рекомендации 8 в своем пересмотренном руководстве по передовым видам практики. Группа впервые заявила, что «принципиально важно, чтобы при выполнении рекомендаций ФАТФ не нарушались обязательства страны по (...) международному праву прав человека в целях поощрения всеобщего уважения и соблюдения основных прав и свобод человека, таких как свобода выражения мнений, религии и убеждений, а также свобода мирных собраний и ассоциации»³⁸. Специальный докладчик приветствует это важное развитие событий и настоятельно призывает государство учитывать это заявление при принятии любого законодательства, направленного на регулирование функционирования гражданского общества. Он далее заявляет, что контрольным органам ФАТФ следует руководствоваться данным принципом при проведении оценки хода выполнения государствами рекомендации 8 на национальном уровне и включать в нее оценку соблюдения прав человека.

28. Специальный докладчик признает, что обязанность НПО проходить регистрацию в официальных органах³⁹ сама по себе не обязательно является нарушением права на свободу ассоциации. Вместе с тем в отсутствие доказательств уголовного правонарушения любая такая обязанность не должна препятствовать способности НПО функционировать (см. A/64/226, пункт 59), поскольку право на свободу ассоциации не может быть упразднено на основании одного только отсутствия регистрации (см. A/HRC/20/27, пункт 56). Этот аспект приобретает особое значение, когда процедура учреждения ассоциации является обременительной и зависит от усмотрения административного органа (там же). Во время процедуры учреждения ассоциации в качестве юридического лица государственные должностные лица должны действовать добросовестно, оперативно и неизбирательно, а сами процедуры должны быть простыми, необременительными и оперативными (там же, пункт 57). Процедуры уведомления, а не процедуры получения предварительного разрешения в большей мере соответствуют международному праву прав человека (там же, пункт 58). Любое решение об отклонении представления или заявления должно быть четко мотивировано и должным образом препровождаться заявителю в письменной форме, и при этом должна предоставляться возможность оспорить вынесенное решение в независимом и беспристрастном суде или трибунале (там же, пункт 61).

29. Многие государства приняли законодательство, предусматривающее обязанность вести документацию о целях и задачах деятельности НКО, выпускать годовые отчеты с подробной разбивкой по доходам и расходам и вести учет внутренних и международных финансовых операций, с тем чтобы показать, что средства были потрачены в соответствии с целями и задачами организации.

и государству дается оценка «в основном соответствующего» требованиям. См. публикацию организации «Международная амнистия» «Saudi Arabia's ACPRA: How the Kingdom silences its human rights activists» («Саудовская ассоциация гражданских и политических прав: как Королевство Саудовская Аравия заставляет замолчать своих правозащитников»), MDE 23/025/2014, октябрь 2014 года, стр. 5, а также «NGO Law Monitor: Saudi Arabia» («Бюллетень НПО по соблюдению законодательства: Саудовская Аравия»), размещены на веб-сайте: <<http://www.icnl.org/research/monitor/saudiarabia.html>>. См. также A/HRC/11/23, пункт 35.

³⁸ ФАТФ, «Виды передовой практики», пункт 22.

³⁹ См. ССРР/С/102/Д/1478/2006.

Специальный докладчик напоминает о принципе, согласно которому организации гражданского общества должны иметь возможность действовать свободно. Государства не должны необоснованно препятствовать осуществлению права на свободу ассоциации, и организации не должны подвергаться государственным проверкам в сфере управления и внутреннего руководства организации. На практике это означает, что, хотя независимые органы могут быть уполномочены изучить учетную документацию в качестве одного из средств обеспечения транспарентности и подотчетности (там же, пункт 65), обязательства организаций по представлению отчетности должны быть простыми, единообразными и предсказуемыми (см. A/64/226, пункт 117). Следует строго пресекать обширные проверки со стороны налоговых органов, равнозначные злоупотреблению бюджетно-налоговыми процедурами (там же, пункт 120). На практике организации не должны быть обязаны затрачивать значительную часть своих ресурсов на ведение учета или проверку благонадежности членов своих партнерских организаций, поскольку это требование может быть особенно обременительным для организаций, оперирующих с небольшим бюджетом или работающих в районах, затронутых конфликтом или стихийным бедствием⁴⁰.

30. Особую озабоченность вызывает содержащееся в пояснительной записке Группы требование о том, что соответствующие государственные органы должны контролировать соблюдение НКО требований рекомендации 8 и применять эффективные «переубеждающие санкции» за любое нарушение (включая замораживание счетов, смещение попечителей, штрафы, отзыв сертификата, лишение лицензии и аннулирование регистрации)⁴¹. Специальный докладчик считает, что несоблюдение правовых норм, регулирующих регистрацию или функционирование организаций гражданского общества, не должно, само по себе, предусматривать уголовную ответственность (в отсутствие каких-либо доказательств отдельного уголовного правонарушения). Любое несоблюдение таких норм должно сначала вести к предупреждению, а затем к предоставлению возможности принять меры по исправлению административных правонарушений (см. A/64/226, пункт 118). В отсутствие четкой и убедительной причины государственные органы не должны иметь право обуславливать любые решения и действия ассоциации, изменять результаты выборов членов руководящего органа или вторгаться в помещения ассоциации без предварительного уведомления (см. A/HRC/20/27, пункт 65). Применение таких мер должно допускаться только в тех случаях, когда они строго необходимы, соразмерны подлинной законной цели (обеспечение национальной безопасности или предотвращение преступления), а также в тех случаях, когда меры меньшего вмешательства будут явно недостаточны (там же, пункт 75). Кроме того, такие меры должны быть предметом предварительного рассмотрения независимым и беспристрастным судебным органом (см. A/64/226, пункт 114).

⁴⁰ См. также van der Does de Willebois, “Nonprofit organizations” (ван дер Дус де Вильбуа, «Некоммерческие организации»).

⁴¹ См. пояснительную записку, пункт 5(b)(vii).

D. Влияние на гражданское общество законов, предусматривающих уголовную ответственность за материальную поддержку терроризма

31. Принятие юридически обязательных международных и региональных документов, запрещающих материальную поддержку терроризма, наряду с чрезмерно широким национальным законодательством, нацеленным на обеспечение выполнения этих обязательств или иным образом предусматривающим уголовную ответственность за такого рода поддержку, может создавать серьезную угрозу для организаций гражданского общества, поскольку некоторые из их видов деятельности могут — непреднамеренно — представлять собой косвенную материальную поддержку в соответствии с принятыми определениями. НПО ограничивают свою деятельность из-за реальных или предполагаемых угроз уголовного преследования, что, в свою очередь, может оказать серьезное влияние на получателей помощи и бенефициаров.

32. Как в резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности, так и в Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма содержатся требования к государствам принять на национальном уровне меры по запрещению предоставления финансирования и материальной поддержки в целях осуществления террористических актов. В частности, Совет Безопасности в пункте 1(d) резолюции 1373 (2001) постановил, что государства должны «запретить своим гражданам или любым лицам и организациям на своей территории предоставление любых средств, финансовых активов или экономических ресурсов, или финансовых или иных соответствующих услуг, прямо или косвенно, для использования в интересах лиц, которые совершают или пытаются совершить террористические акты, или содействуют или участвуют в их совершении, организаций, прямо или косвенно находящихся в собственности или под контролем таких лиц, а также лиц и организаций, действующих от имени или по указанию таких лиц». Пункт 1(c) резолюции 1373 (2001) также является той основой, на которой национальные правительства и региональные организации вводят режимы санкций в отношении лиц и организаций, включенных в перечень террористов, которые дополняют режим санкций Организации Объединенных Наций в отношении организации «Аль-Каида», введенный резолюцией 1267 (1999) Совета Безопасности и уже рассмотренный Специальным докладчиком в других документах (см. A/67/396 и A/HRC/29/51). Важно отметить, что этот санкционный режим предусматривает исключения по гуманитарным соображениям в отдельных случаях, в то время как в резолюции 1373 (2001) ничего не говорится о каких-либо исключениях такого рода, что в результате позволяет отдельным государствам самим решать вопрос об их включении в свои национальные режимы.

33. К настоящему времени многие государства уже приняли законодательство, предусматривающее уголовную ответственность за материальную поддержку терроризма⁴². В результате в настоящее время доноры часто включают

⁴² Подробный анализ данного вопроса см. Kate Mackintosh and Patrick Duplat, “Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action”, (Кейт Макинтош и Патрик Дюпла «Исследование влияния принимаемых донорами контртеррористических мер на принципиально важные гуманитарные действия») и рабочий документ Программы Гарвардского университета по исследованиям в области гуманитарной политики и конфликтов “Humanitarian action under scrutiny: criminalizing

в договоры о предоставлении гуманитарных субсидий и партнерские соглашения контртеррористические положения, требующие от НПО предоставления обременительных гарантий того, что их финансовые средства не будут использоваться в интересах террористов или для поддержки террористических актов⁴³. Также были введены процедуры проверки на предмет соответствия⁴⁴. Сложности еще более усугубляются в связи с большим числом законов, которые могут повлиять на функционирование организаций гражданского общества, действующих внутри страны и за рубежом; в связи с определениями терроризма в этих законах, отличающимися разной сферой охвата и четкостью; в связи с разнообразием запретов, которые могут сказаться на деятельности НПО; в связи с различными требованиями в отношении изложения намерений⁴⁵; и в связи с различной сферой применения законов по критерию места⁴⁶.

34. В некоторых юрисдикциях также предусмотрены неуголовные санкции, которые могут повлиять на сотрудников организаций гражданского общества, в том числе на их иммиграционный статус⁴⁷. В рамках некоторых правовых режимов⁴⁸ действуют исключения по гуманитарным соображениям, в то время как в других режимах такие исключения носят весьма ограниченный характер⁴⁹. В некоторых юрисдикциях можно получить лицензию от национальных

humanitarian engagement” («Гуманитарная деятельность под пристальным вниманием: криминализация гуманитарных мер»), февраль 2011 года.

⁴³ См. Kate Mackintosh and Patrick Duplat “Study of the Impact” (Кейт Макинтош и Патрик Дюпла «Исследование влияния»), стр. 47 и далее. См. также проект Гарвардского университета «Борьба с терроризмом и гуманитарная деятельность».

⁴⁴ См. рабочий документ Программы Гарвардского университета по исследованиям в области гуманитарной политики и конфликтов “Humanitarian action under scrutiny” («Гуманитарная деятельность под пристальным вниманием»), стр. 23.

⁴⁵ См. Kate Mackintosh and Patrick Duplat “Study of the Impact” (Кейт Макинтош и Патрик Дюпла «Исследование влияния») и публикацию организации «Хьюман райтс уотч» “In the Name of Security: Counterterrorism Laws Worldwide since September 11” («Во имя безопасности: законы о борьбе с терроризмом, принятые в странах мира после 11 сентября»), стр. 32.

⁴⁶ См. Mackintosh and Duplat “Study of the Impact” (Макинтош и Дюпла «Исследование влияния»).

⁴⁷ См. рабочий документ Программы Гарвардского университета по исследованиям в области гуманитарной политики и конфликтов “Humanitarian action under scrutiny” («Гуманитарная деятельность под пристальным вниманием»), стр. 22–23.

⁴⁸ См. часть 5.3, раздел 102.8 Уголовного кодекса Австралии. См. разделы 9 и 10 Закона Новой Зеландии о подавлении терроризма 2002 года.

⁴⁹ В Соединенных Штатах Америки положения о предоставлении материальной поддержки террористам (18 USC 2339A) и внесенным в перечень иностранным террористическим организациям (18 USC 2339B) предусматривают исключение для «медицинских или религиозных материалов» (см. 18 USC 2339A (b) (1) и 18 USC 2339B (g) (4)). Подробнее об этом исключении см. Mackintosh and Duplat “Study of the Impact” (Макинтош и Дюпла «Исследование влияния») и рабочий документ Программы Гарвардского университета по исследованиям в области гуманитарной политики и конфликтов “Humanitarian action under scrutiny” («Гуманитарная деятельность под пристальным вниманием»). См. также попытки расширить сферу применения исключения по гуманитарным соображениям в проекте «Закона о содействии гуманитарной помощи», целью которого является, в частности, «исключение из определения «материальной поддержки или ресурсов» (в отношении иностранных террористических организаций) участие в обсуждениях или контактах с террористической организацией с целью предотвращения или облегчения страданий гражданского населения, включая обсуждения или контакты с целью сокращения или

властей на установление контактов с запрещенными группами с целью предоставления помощи гуманитарного характера⁵⁰. В других случаях правительство может отказаться от применения некоторых положений, с тем чтобы разрешить определенным организациям проведение гуманитарных операций⁵¹.

35. Хотя практические проблемы, с которыми сталкиваются НПО, работающие в районах, контролируемых террористическими группами, в частности в Мали, Нигерии, Пакистане, Филиппинах, Сомали, Палестине и в последнее время в Сирийской Арабской Республике, могут носить схожий характер, ситуации в правовой области могут значительно варьироваться с учетом дублирующих друг друга и непоследовательных требований, предусмотренных в различных применяемых режимах. К таким переменным параметрам относятся следующие факторы: включены ли контролирующие территорию негосударственные вооруженные группы в международные санкционные списки террористических организаций или в национальные и региональные санкционные списки террористических организаций; было ли исключение по гуманитарным соображениям предоставлено непосредственно Советом Безопасности, как, например, в резолюции 1916 (2010)⁵²; место регистрации НПО и гражданство ее персонала; источник финансирования (принимая во внимание тот факт, что финансирование может поступать из различных источников, каждый из которых может предъявлять свои собственные требования, а может также посту-

устранения частотности и тяжести насильственного конфликта и снижения его воздействия на гражданское население». Размещен на веб-сайте:
www.govtrack.us/congress/bills/113/hr3526/summary.

⁵⁰ Применительно к Австралии см раздел 22 части 4 Закона 1945 года об Уставе Организации Объединенных Акции. Применительно к Новой Зеландии см. раздел 10 Закона 2002 года о подавлении терроризма.

⁵¹ Управление по контролю за иностранными активами министерства финансов Соединенных Штатов может предоставлять исключения для осуществления гуманитарной деятельности в виде общих или специальных лицензий, но они не обеспечивают иммунитет от уголовно-правового запрещения предоставления материальной поддержки или ресурсов террористам. См. Jessica Burniske, with Naz Modirzadeh and Dustin Lewis, Humanitarian Practice Network, "Counter-terrorism laws and regulations — what aid agencies need to know" (Джессика Бурниске в соавторстве с Назом Модирзаде и Дастином Льюисом, Сеть гуманитарной практики, «Антитеррористические законы и нормативные положения: что должны знать учреждения, занимающиеся предоставлением помощи»), № 79, ноябрь 2014 года. Конкретный пример Сомали см. Mackintosh and Duplat "Study of the Impact" (Макинтош и Дюпла «Исследование влияния»), стр. 79–80 и рабочий документ Программы Гарвардского университета по исследованиям в области гуманитарной политики и конфликтов "Humanitarian action under scrutiny" («Гуманитарная деятельность под пристальным вниманием»), стр. 21.

⁵² Резолюция 1916 (2010) предусматривает, что целевые санкции, введенные в соответствии с резолюцией 1844 (2008) Совета Безопасности, «не распространяются на выплачиваемые финансовые средства, другие финансовые активы или экономические ресурсы, необходимые для обеспечения своевременной поставки срочно требующейся гуманитарной помощи в Сомали». Воздействие этого положения заключается в том, что большинство участвующих в этой деятельности организаций не будут нарушать санкционный режим Организации Объединенных Наций при передаче ресурсов организации «Аш-Шабааб». Вместе с тем, поскольку данной резолюцией не был введен контртеррористический санкционный режим, а организация «Аш-Шабааб» включена в перечень террористических организаций несколькими государствами, операции с «Аш-Шабааб» по-прежнему могут уголовно наказываться на этом основании. См. Mackintosh and Duplat "Study of the Impact" (Макинтош и Дюпла «Исследование влияния»), стр. 75–76.

пать через партнеров-посредников); и место базирования НПО (принимая во внимание, что национальное законодательство также применяется к осуществляемой НПО деятельности).

36. Многие группы гражданского общества опасаются того, что, поскольку законы о борьбе с поддержкой терроризма часто являются очень широкими и расплывчатыми, они будут в конечном итоге подвергнуты санкциям за свою деятельность, даже если примут все возможные меры предосторожности во избежание действий, которые могут привести к предоставлению косвенной поддержки террористическим группам. Эти опасения усугубились в результате рассмотрения дела *«Холдер против проекта в области гуманитарного права»*⁵³, в рамках которого Верховный суд Соединенных Штатов Америки в своем постановлении, принятом шестью голосами против трех, подтвердил конституционность основного законодательства Соединенных Штатов о предоставлении материальной поддержки⁵⁴. Суд постановил, что предоставление подготовки по тематике гуманитарного и международного права, подача ходатайств в различные представительные органы (включая Организацию Объединенных Наций) и участие в политической пропаганде в интересах организаций, включенных государственным департаментом в перечень иностранных террористических организаций⁵⁵, представляет собой «предоставление материальной поддержки». В постановлении, которое охладило пыл НПО, председатель Верховного суда Робертс отметил, что «предоставление материальной поддержки» включает реализацию инициатив, которые направлены на содействие мирному, законопослушному поведению, поскольку такая помощь может быть «перенаправлена» на продвижение террористических целей. Это обусловлено тем, что иностранная террористическая организация, ознакомленная с положениями международно-правовой системы, может использовать эту информацию для «угроз, манипулирования и подрыва». Заявленным обоснованием для такого подхода явилось то, что террористические организации «столь запятнаны своей преступной деятельностью, что любое содействие такой организации способствует этой деятельности». Председатель Верховного суда рассудил, что, поскольку террористические организации не воздвигают «организационные преграды» между социальными, политическими и террористическими видами деятельности или «финансовые преграды» между средствами, привлекаемыми для гуманитарной деятельности, и средствами, используемыми для совершения террористических нападений, из этого должно следовать, что любая поддержка представляет собой материальную поддержку, поскольку «высвобождает другие ресурсы внутри организации, которые могут быть

⁵³ Дело *Holder v. Humanitarian Law Project («Холдер против проекта в области гуманитарного права»)*, 130 S. Ct. 2705, 2725 (2010).

⁵⁴ Это дело о предоставлении материальной поддержки рассматривалось в соответствии с разделом 2339В кодекса 18 Соединенных Штатов, однако материальная поддержка содержит те же элементы в разделе 2339А: «имущество, материальное или нематериальное, или услуги, в том числе валютные операции или денежные инструменты, или финансовые ценные бумаги, финансовые услуги, предоставление жилья, обучение, экспертные консультации или помощь, предоставление убежищ, фальшивые документы или удостоверения личности, коммуникационное оборудование, помещения, оружие, смертоносные вещества, взрывчатые вещества, персонал (одно лицо или более лиц, которые могут быть в личном качестве или включать себя) и средства транспорта».

⁵⁵ Рабочая партия Курдистана (РПК) и организация «Тигры освобождения Тамил-Илама» (ТОТИ).

направлены на достижение насильственных целей». Еще одно приведенное в судебном постановлении обоснование касалось того, что обучение использованию мирных правовых и политических средств для разрешения споров может содействовать «приданию законности» террористическим группам и предоставлению пропагандистских преимуществ, что облегчит вербовку людей и сбор средств. Следовательно, лица, работающие в организациях гражданского общества в любой точке мира, независимо от их гражданства, могут теперь быть привлечены к ответственности в Соединенных Штатах и получить до 15 лет тюремного заключения, если они участвуют в одном из перечисленных в статуте о материальной поддержке видов деятельности в интересах организации, которая, как им было известно, была включена в соответствующий перечень иностранных организаций в Соединенных Штатах или участвовала в террористической деятельности или террористических актах⁵⁶. Это решение может потенциально оказать весьма существенное воздействие на деятельность гуманитарных, правозащитных и пропагандистских организаций во всем мире⁵⁷.

37. Участие в деятельности в гуманитарных целях признается в международном праве⁵⁸, а предоставление гуманитарного доступа в настоящее время широко включается в резолюции Совета Безопасности⁵⁹. Специальный докладчик обеспокоен тем, что, несмотря на этот признанный принцип международного права, обучение по правовым вопросам с целью снижения риска причинения вреда гражданскому населению в вооруженном конфликте, а также предоставление подлинной гуманитарной помощи в районах, контролируемых негосударственными вооруженными группами, может, тем не менее, привести к уголовному преследованию. Взаимодействие с установленными террористическими группами, когда они контролируют территорию, будет, скорее всего, заключаться в ведении переговоров о доступе к гражданскому населению, проживающему в районах, находящихся под контролем этой группы, или в проведении логистических мероприятий, или в оказании гуманитарной помощи членам установленной группы. Таким образом необходимо в каждом отдельном

⁵⁶ С учетом приведенных выше исключений.

⁵⁷ См. рабочий документ Программы Гарвардского университета по исследованиям в области гуманитарной политики и конфликтов “Humanitarian action under scrutiny” («Гуманитарная деятельность под пристальным вниманием»), стр. 18–21 и Mackintosh and Duplat “Study of the Impact” (Макинтош и Дюпла «Исследование влияния»), стр. 40–42.

⁵⁸ См. рабочий документ Программы Гарвардского университета по исследованиям в области гуманитарной политики и конфликтов “Humanitarian action under scrutiny” («Гуманитарная деятельность под пристальным вниманием»), стр. 4 и далее.

⁵⁹ См. резолюцию 2139 (2014) Совета Безопасности, в которой Совет потребовал, чтобы все стороны осуществляли положения заявления Председателя Совета Безопасности от 2 октября 2013 года (S/PRST/2013/15), в том числе посредством содействия расширению чрезвычайных гуманитарных операций в соответствии с применимыми положениями международного гуманитарного права и Руководящими принципами Организации Объединенных Наций оказания чрезвычайной гуманитарной помощи; разрешили доставку гуманитарной помощи во все пострадавшие районы; разрешили оперативный, безопасный и беспрепятственный гуманитарный доступ всем гуманитарным учреждениям Организации Объединенных Наций и их партнерам по осуществлению, в том числе через линии конфронтации и через границы, в целях обеспечения того, чтобы гуманитарная помощь поступала к нуждающемуся населению наиболее прямыми маршрутами; соблюдали принцип нейтральности медиков; и напомнил, что согласно международному гуманитарному праву раненые и больные должны получать медицинскую помощь и уход.

случае анализировать вид предоставляемой помощи, с тем чтобы установить, подпадает ли данный случай под действие одного или более из этих взаимосвязанных, дублирующих друг друга и чрезвычайно широких положений о материальной поддержке⁶⁰.

38. Существует ряд других форм контактов, включающих финансовые и иные операции, которые могут сказаться на деятельности НПО по национальному контртеррористическому законодательству. Они могут включать оплату виз или разрешений на въезд в тех случаях, когда территория находится под контролем террористической группы, или уплату сборов или «налогов» непосредственно запрещенной организации, с тем чтобы иметь возможность въехать на определенную территорию для доставки помощи или защиты сотрудников⁶¹. Кроме того, серьезным предметом озабоченности для НПО может быть опасность того, что часть товаров, поставляемых в районы активной деятельности террористических групп, может быть перенаправлена или поставлена местному партнеру по осуществлению, который имеет связи с включенной в перечень террористической группой⁶². У НПО может не быть возможности поручиться в благонадежности всех местных партнеров-исполнителей, отдельных сотрудников и получателей помощи. Как подчеркнул Генеральный секретарь, «[в] качестве абсолютного минимума чрезвычайно важно, чтобы государства-члены поддерживали или, по крайней мере, не препятствовали усилиям, предпринимаемым гуманитарными организациями и направленными на вовлечение в диалог вооруженных групп, в целях содействия повышению степени защиты гражданских лиц, причем даже тех групп, которые поставлены вне закона в силу некоторых законодательных национальных актов»⁶³. Как Генеральный секретарь отметил далее, повышение признания государствами-членами важности диалога в гуманитарных целях еще должно воплотиться «в готовность воздерживаться от принятия мер, которые препятствуют диалогу с негосударственными вооруженными группировками или в некоторых случаях относят такой диалог в разряд противозаконных деяний»⁶⁴.

⁶⁰ См. дело “*United States v. Shah*”, («Соединенные Штаты против Шаха»), 474 F.Supp.2d 492 (SDNY 2007), в котором, как представляется, суд провел различие между предоставлением лекарств и оказанием медицинской помощи, которая может быть запрещена или нет в зависимости от того, на основании чьих полномочий медицинская помощь предоставляется, подпадая либо под исключение в отношении оказания медицинской помощи, либо под запрещение материальной поддержки в результате предоставления персонала. См. также программу Радио «Би-Би-Си» 4 “*A Deadly Dilemma*” («Смертельная дилемма»), в которой юрист-консульт крупной НПО разъяснил проблемы, создаваемые различными национальными законами и различными определениями материальной поддержки (стенограмма размещена на веб-сайте: www.bbc.co.uk/programmes/b047zk6z). См. также рабочий документ Группы по гуманитарной политике (ГПП), Ashley Jackson and Abdi Aynte, “Talking to the other side” (Ашли Джексон и Абди Айнт, «Разговор с другой стороной»), 2013 год, стр. 7.

⁶¹ См. доклад Группы контроля по Сомали и Эритрее, представленный в соответствии с резолюцией 2060 (2012) Совета Безопасности: Сомали (S/2013/413), пункт 118. См. также доклад Объединенного комитета по законопроекту о защите благотворительных организаций, февраль 2015 года, пункт 183. См. также Jackson and Aynte, “Talking to the Other Side” (Джексон и Айнт, «Разговор с другой стороной»).

⁶² См. вышеупомянутую стенограмму программы Радио «Би-Би-Си» 4 “*A Deadly Dilemma*” («Смертельная дилемма»).

⁶³ См. S/2009/277, пункт 45.

⁶⁴ См. S/2010/579, пункт 55.

39. Одним из наиболее тревожных последствий такого развития событий является то, что гуманитарным НПО теперь трудно соблюдать свои руководящие принципы нейтралитета, беспристрастности и независимости. Результаты исследований показывают, что параметры гуманитарной деятельности изменились настолько, что программам, которые специально направлены на то, чтобы избежать контакта с включенной в перечень группой или не оказывать ей поддержку (с тем чтобы ограничить возможность уголовного преследования организации), отдается теперь предпочтение по сравнению с программами, которые направлены на наиболее прямое и эффективное удовлетворение гуманитарных потребностей⁶⁵. Некоторые меры, принятые на международном и национальном уровнях, также способствуют утверждению мнения о том, что НПО стали теперь участниками официальных контртеррористических инициатив, что ограничивает их возможности работы в определенных районах, с определенными правительствами или определенными группами⁶⁶. На международном уровне составление Организацией Объединенных Наций перечня организаций, классифицированных как террористические группы, в рамках различных целевых санкционных режимов способствовало упрочению этой тенденции. Требования отчетности, аналогичные тем, которые были введены резолюцией 1916 (2010) Совета Безопасности, также могут иметь негативные последствия, поскольку они вовлекают НПО в санкционный процесс и подрывают их фактический или подразумеваемый нейтралитет⁶⁷. Более того, проводимые донорами вследствие этого проверки НПО на благонадежность влияют на то, как НПО воспринимают свою независимость, и на их способность работать в атмосфере доверия с местными партнерами-исполнителями⁶⁸. Специальный докладчик

⁶⁵ См. Mackintosh and Duplat “Study of the Impact” (Макинтош и Дюпла «Исследование влияния»), стр. 72 и 84.

⁶⁶ В общем плане этот вопрос рассматривается в публикации Женевской академии международного гуманитарного права и права прав человека “Rules of Engagement: Protecting Civilians through Dialogue with Non-State Actors” («Правила взаимодействия: защита гражданского населения посредством диалога с негосударственными субъектами»), 2011 год, стр. 15–16. См. также Mackintosh and Duplat Study of the Impact (Макинтош и Дюпла «Исследование влияния»), стр. 81; рабочий документ Программы Гарвардского университета по исследованиям в области гуманитарной политики и конфликтов “Humanitarian action under scrutiny” («Гуманитарная деятельность под пристальным вниманием»), стр. 32; и Burniske with Modirzadeh and Lewis, “Counter-terrorism laws and regulations” (Бурниске в соавторстве с Модирзаде и Люисом, «Антитеррористические законы и нормативные положения»), стр. 3, а также Jackson and Aynte, “Talking to the Other Side” (Джексон и Айнте, «Разговор с другой стороной»), стр. 6.

⁶⁷ См. Mackintosh and Duplat “Study of the Impact” (Макинтош и Дюпла «Исследование влияния»), стр. 81 и рабочий документ Программы Гарвардского университета по исследованиям в области гуманитарной политики и конфликтов “Humanitarian action under scrutiny” («Гуманитарная деятельность под пристальным вниманием»), стр. 31.

⁶⁸ См. Burniske with Modirzadeh and Lewis, “Counter-terrorism laws and regulations” (Бурниске в соавторстве с Модирзаде и Люисом, «Антитеррористические законы и нормативные положения»), стр. 6. См. также Neal Cohen, Robert Hasty, Ashley Wonton, “Implications of the USAID partner vetting system and State Department risk analysis and management system under European Union and United Kingdom data protection and privacy law, Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, Research and Policy Paper (Нил Коэн, Роберт Хейсти, Ашли Уонтон, «Последствия использования системы проверки благонадежности партнеров ЮСАИД и системы Государственного департамента по анализу и контролю рисков в рамках законодательства Европейского союза и Соединенного Королевства в области защиты данных и неприкосновенности

отмечает, что эта новая тенденция к вовлечению НПО в более широкую контртеррористическую инфраструктуру еще больше сужает то пространство, в котором могут оперировать гуманитарные организации⁶⁹.

40. Упомянутые выше контртеррористические меры также способствовали добровольному ограничению организациями гражданского общества собственного пространства для деятельности⁷⁰. Неудивительно, что, учитывая те сложности, которые возникают при осуществлении деятельности внутри или вокруг районов активных действий террористических групп, некоторые НПО предпочитают переориентировать свою деятельность на районы с меньшим риском уголовного преследования или отказываются принимать финансирование от некоторых доноров. Частично эту проблему можно было бы решить путем предоставления более широкого руководства, повышения прозрачности и более четкого разъяснения сферы охвата и воздействия контртеррористических законов и стратегий⁷¹. Это является необходимым условием для того, чтобы НПО могли принимать решение о том, следует ли им братья за осуществление определенных программ, и разрабатывать соответствующие процедуры снижения рисков⁷².

41. На уровне практического осуществления операциям НПО все больше препятствуют ограничения, связанные с наличием финансирования в районах

частной жизни», исследовательский и программный документ, подготовленный в рамках проекта «Борьба с терроризмом и гуманитарная деятельность», март 2014 года.

⁶⁹ Еще одним аспектом является возможное вовлечение государственных учреждений, курирующих регулирование деятельности НПО или благотворительных организаций, в реализацию государственных контртеррористических стратегий и повестки дня в области национальной безопасности. См., например, стенограмму выступления Дэвида Андерсона в Объединенном комитете по законопроекту о защите благотворительных организаций (Соединенное Королевство) 2 декабря 2014 года о влиянии контртеррористических законов на деятельность благотворительных организаций, Q195. Размещена на веб-сайте:

www.data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.sev/evidencedocument/draft-protection-of-charities-bill-committee.

⁷⁰ См. пресс-конференцию Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Мартина Шейнина, 26 октября 2010 года, цитаты из которой приведены в рабочем документе Программы Гарвардского университета по исследованиям в области гуманитарной политики и конфликтов “Humanitarian action under scrutiny” («Гуманитарная деятельность под пристальным вниманием»), 2011 год, размещена на веб-сайте: www.un.org/press/en/2010/101026_Scheinin.doc.htm

⁷¹ См. Burniske with Modirzadeh and Lewis, “Counter-terrorism laws and regulations” (Бурниске в соавторстве с Модирзаде и Люисом, «Антитеррористические законы и нормативные положения»), стр.7. См. также Draft Protection of Charities Bill Joint Committee Report (доклад Объединенного комитета по законопроекту о защите благотворительных организаций), февраль 2015 год, пункты 187-192.

⁷² См. Burniske with Modirzadeh and Lewis, “Counter-terrorism laws and regulations” (Бурниске в соавторстве с Модирзаде и Люисом, «Антитеррористические законы и нормативные положения»), стр.7; Mackintosh and Duplat “Study of the Impact” (Макинтош и Дюпла «Исследование влияния»), стр.81; и рабочий документ Программы Гарвардского университета по исследованиям в области гуманитарной политики и конфликтов “Humanitarian action under scrutiny” («Гуманитарная деятельность под пристальным вниманием»), стр. 114.

активных действий террористических групп⁷³, и более широкое использование донорами более «безопасных» партнеров по осуществлению, таких как учреждения Организации Объединенных Наций и другие международные организации, в ущерб более мелким или местным НПО⁷⁴. Группы гражданского общества также подчеркивают финансовые и ресурсные последствия увеличения времени, которое теперь затрачивается на выполнение административных требований, соблюдение и обеспечение соблюдения законодательства о борьбе с материальной поддержкой терроризма⁷⁵, что, в свою очередь, неизбежно оказывает влияние на их оперативные возможности и, таким образом, препятствует доставке помощи получателям⁷⁶.

42. Контртеррористические соображения также повлияли на доступ гражданского общества к финансовым услугам⁷⁷. Многие банки ввели в действие протоколы по снижению рисков, которые выходят за рамки конкретных требований, содержащихся в рекомендациях Группы разработки финансовых мер, с тем чтобы оградить себя от любого возможного риска ответственности по контртеррористическому законодательству⁷⁸. На деле это означает отказ от дальнейшей обработки транзакций в условиях повышенного риска или в отношении связанных с таким риском субъектов⁷⁹. Некоторые НПО обнаружили, что

⁷³ См. Mackintosh and Duplat “Study of the Impact” (Макинтош и Дюпла «Исследование влияния»), стр. 82. Например, в Сомали, где после включения организации «Аш-Шабааб» в перечень террористических организаций в 2008 году, «любой случай перенаправления помощи или платежей местным властям теперь потенциально является уголовным преступлением в соответствии с законодательством США, за которое ЮСАИД и его партнеры по осуществлению могут быть привлечены к ответственности».

⁷⁴ См. Mackintosh and Duplat “Study of the Impact” (Макинтош и Дюпла «Исследование влияния»), стр. 104.

⁷⁵ Там же, стр. 72 и 103.

⁷⁶ Там же, стр. 103.

⁷⁷ Резолюция 27/21 Совета по правам человека: «будучи озабочен тем, что односторонние принудительные меры в некоторых случаях препятствуют осуществлению гуманитарными организациями финансовых переводов в государства, в которых они ведут свою деятельность».

⁷⁸ «Ограниченные поступления, которые большинство МНПО могут генерировать для банков, недостаточны для того, чтобы оправдать те риски, с которыми, по мнению банков, они столкнутся при ведении операций с МНПО». См. рабочий документ Группы гуманитарной политики “UK humanitarian aid in the age of counter-terrorism: perceptions and reality” («Гуманитарная помощь Соединенного Королевства в эпоху борьбы с терроризмом: представления и реальность»), март 2015 года, стр. 13.

⁷⁹ Банки снижают риски и впоследствии могут перестать обслуживать клиентов из групп высокого риска. См. материал газеты «Файнэншл таймс» “Regulation: bank counts the risks and rewards”, Martin Arnold and Sam Fleming («Меры регулирования: банк просчитывает риски и выгоды», Мартин Арнольд и Сэм Флеминг), 14 ноября 2014 года, размещен на веб-сайте: www.ft.com/cms/s/0/9df378a2-66bb-11e4-91ab-00144feabdc0.html#axzz3J2G48VEu. По вопросу о «риске подрыва целей регулирования БОД/БФТ [борьбы с отмыванием денег/борьбы с финансированием терроризма] посредством осуществления денежных переводов по менее прозрачным неофициальным каналам, что превратным образом может привести к увеличению риска отмывания денег и финансирования терроризма с негативным воздействием на положение в области безопасности, которое прежде всего и обуславливает само применение мер регулирования БОД/БФТ,» см. Commonwealth and La Francophonie, “Walking a tightrope: AML/CTF regulation, financial inclusion and remittances”, Annual Commonwealth and Francophonie Dialogue with the G20, Discussion Paper (документ

их возможности пользования финансовыми услугами, включая банковские услуги, серьезно сократились, в то время как банковские счета других НПО были вообще закрыты. Для НПО, действующих в зонах конфликта, отсутствие доступа к финансовым услугам может иметь очень серьезные последствия, включая задержки в доставке помощи и возрастание рисков для физической безопасности сотрудников и рабочих помещений (при перевозке и использовании более крупных сумм наличных средств). Кроме того, финансовые операции, проводимые за пределами банковского сектора, труднее поддаются отслеживанию и учету⁸⁰. ФАТФ отметила, что финансовые учреждения не должны автоматически рассматривать НКО в качестве источника повышенного риска просто в силу того, что их операции связаны с крупным оборотом наличных денежных средств или осуществляются в странах со значительными гуманитарными потребностями⁸¹.

43. Как подчеркнул Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию, ограничения, с которыми сталкиваются НПО в считающихся уязвимыми странах, включают невозможность открытия банковских счетов, произвольное закрытие счетов, неоправданные задержки финансовых операций или их прекращение, обременительные обязательства, требующие представления подробных сведений о донорах и бенефициарах, и возможность быть обвиненными в связях с террористами. Он напомнил, что такие ограничения угрожают не только деятельности организаций, но и самому их существованию, и сделал вывод о том, что отказ в предоставлении банковских услуг, включая обслуживание банковских счетов и предоставление услуг по переводу средств, без обоснованного подозрения в том, что рассматриваемая организация или финансовая операция представляет собой поддержку терроризма или отмывание денег, несовместим с правом на свободу ассоциации. Специальный докладчик согласен с мнением Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию о том, что выделение организаций на основе стереотипных предположений, связанных с такими характеристиками, как религия или преобладающая расовая принадлежность членов или бенефициаров организации, представляет собой неоправданную дискриминацию и запрещено международным правом⁸².

44. Специальный докладчик с интересом отмечает решение, вынесенное в октябре 2013 года Высоким судом Соединенного Королевства, временно запретить банку прекратить оказание банковских услуг компании по расчетно-кассовому обслуживанию⁸³. К числу других соответствующих инициатив,

для обсуждения в рамках Ежегодного диалога стран Содружества и франкоязычных стран с Группой двадцати «Ходьба по канату: меры регулирования, финансовая интеграция и денежные переводы в условиях БОД/БФТ»), 3.0, апрель 2015 года.

⁸⁰ См. Burniske with Modirzadeh and Lewis, “Counter-terrorism laws and regulations” (Бурниске в соавторстве с Модирзаде и Люисом, «Антитеррористические законы и нормативные положения»), стр. 8–9 рабочий документ Группы по гуманитарной политике, “UK humanitarian aid” («Гуманитарная помощь Соединенного Королевства»), стр. 6–7.

⁸¹ ФАТФ, Виды передовой практики, 2015 год, пункты 68–70.

⁸² См. A/HRC/23/39/Add.1, пункты 84–85.

⁸³ Хотя правовой основой для данного решения было злоупотребление доминирующим положением, в этом деле говорится о важности данной компании по расчетно-кассовому обслуживанию для перевода средств в Сомали, где не существует формальной банковской системы; о том, что в состав ее клиентов входит ряд

предпринятых Соединенным Королевством, относятся реализация экспериментального проекта «Безопасный коридор», нацеленного на защиту потоков денежных переводов в Сомали, в рамках которого основное внимание уделяется возможностям НПО переводить денежные средства для поддержки своих операций⁸⁴, и выпуск в 2013 году руководства, разработанного совместно банками и гуманитарным сообществом, с тем чтобы помочь этому сообществу в соблюдении различных требований о проявлении должной осмотрительности⁸⁵. И наконец, Специальный докладчик отмечает в этом контексте признание в некоторых государствах формирующегося права на пользование банковскими услугами, которое, в случае его признания, сможет помочь НПО и другим юридическим лицам, которые были лишены возможности открыть банковские счета или которым было отказано в предоставлении банковских услуг⁸⁶.

IV. Выводы и рекомендации

45. **Хотя государства обязаны защищать всех лиц от актов терроризма, они также обязаны защищать гражданское общество и права, которые имеют исключительно важное значение для его существования и развития. Группы гражданского общества играют важную роль в устранении условий, способствующих распространению терроризма, в дискредитации насильственного экстремизма, в защите и поощрении прав человека и верховенства права, а также в оказании гуманитарной помощи. Меры по борьбе с терроризмом, которые негативно сказываются на способности сектора НПО действовать эффективно и независимо, могут в конечном итоге — в отсутствие веских оснований — оказаться контрпродуктивными в деле снижения угрозы, создаваемой терроризмом.**

46. **С целью обеспечения того, чтобы в своих усилиях по борьбе с терроризмом государства не принимали меры, которые могут негативно сказаться на функционировании гражданского общества, Специальный докладчик:**

международных организаций по оказанию помощи и благотворительных организаций; и о явных социальных и гуманитарных выгодах, связанных с функционированием эффективной и должным образом регулируемой системы перевода денег. Высокий суд Соединенного Королевства, *Dahabshiil Transfer Services Ltd v. Barclays Bank PLC* (дело «Дахабшиил трансфер сервисезс Лтд.» против Барклейз Бэнк, ООО), [2013] EWHC 3379 (Ch).

⁸⁴ “Safer corridor pilot for UK-Somali remittances: stakeholder engagement summary, March 2015” (Экспериментальный проект «Безопасный коридор» по денежным переводам между Соединенным Королевством и Сомали: резюме участия заинтересованных сторон, март 2015 года), материал размещен на веб-сайте: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418688/15-03-20_SCP_Stakeholder_Engagement_Summary.

⁸⁵ Сотрудничество между Ассоциацией британских банков, Комитетом по чрезвычайным ситуациям и компанией «Фрешфилдс Брукхаус Дейнгер, ТОО», публикация “Getting Aid to Syria, Sanctions Issues for Banks and Humanitarian Agencies” («Доставка помощи Сирии, проблемы санкций для банков и гуманитарных организаций»), декабрь 2013 года. Размещена на веб-сайте: www.dec.org.uk/sites/default/files/pdf/getting_aid_to_syria.

⁸⁶ См. Валютно-финансовый кодекс Франции, статья L312-1.

а) настоятельно призывает государства публично признать чрезвычайную важную роль, которую гражданское общество играет в реализации любой эффективной контртеррористической стратегии;

б) настоятельно призывает государства обеспечить, чтобы их контртеррористическое законодательство было достаточно четким и соответствовало принципу законности, с тем чтобы не допускать возможности его использования в целях преследования организаций гражданского общества по политическим или иным необоснованным мотивам. В тех случаях, когда контртеррористическое законодательство может сказаться на осуществлении какого-либо права, которое имеет исключительно важное значение для существования и развития гражданского общества, в том числе права на свободу ассоциаций, выражения мнений и собраний, а также права на неприкосновенность частной жизни, государства должны всегда обеспечивать уважение принципов необходимости, соразмерности и недискриминации. Кроме того, государства должны также воздерживаться от использования формулировок или принятия мер, которые могут привести к стигматизации гражданского общества;

в) рекомендует, чтобы любая мера, принятая с целью выполнения рекомендации 8 Группы разработки финансовых мер, полностью соответствовала международному праву прав человека, в том числе праву на свободу ассоциаций, во всех его компонентах. В частности, государства должны обеспечивать, чтобы никто не подвергался уголовному преследованию за осуществление права на свободу ассоциаций в контексте законной деятельности НПО и чтобы любые применяемые санкции не препятствовали осуществлению лицами их права на свободу ассоциаций;

г) призывает Группу разработки финансовых мер и ее контрольные органы в полной мере осознать воздействие рекомендации 8 на гражданское общество в ряде стран. Группа должна регулярно учитывать правозащитные обязательства государств при оценке прогресса в деле выполнения этой рекомендации посредством проведения анализа соответствия принятых мер правозащитным стандартам. Группа должна также обеспечить участие эксперта по правам человека во всех процедурах оценки;

д) настоятельно призывает государства обеспечить, чтобы меры по противодействию поддержке терроризма не препятствовали в несоразмерно большой степени выполнению национальными и международными организациями своих мандатов. В частности, государства должны воздерживаться от принятия мер, затрудняющих или криминализирующих важное взаимодействие в гуманитарной или правозащитной области с негосударственными вооруженными группами, которые могут быть обозначены как террористические или которые контролируют территорию. Государства, региональные и международные организации должны предусмотреть четко сформулированные исключения для таких действий;

е) рекомендует, чтобы государства, а также региональные и международные организации активизировали свои усилия по обеспечению транспарентности и информированию организаций о содержании, сфере применения и толковании своего контртеррористического законодательства;

g) призывает государства обеспечить, чтобы контртеррористическое законодательство не затрудняло проведение гуманитарной деятельности, и признать ключевую роль, которую правозащитные и другие организации играют в ситуациях и районах активных действий террористических групп.
