



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
13 September 2016  
Russian  
Original: English

---

### Семьдесят первая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня\*

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

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

### **Записка Генерального секретаря\*\***

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

---

\* A/71/150.

\*\* Настоящий доклад представлен с опозданием в связи с необходимостью отражения самой актуальной информации.



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

### *Резюме*

Настоящий доклад является шестым ежегодным докладом, представленным Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. В докладе отражены основные направления деятельности, предпринятой Специальным докладчиком за период с февраля 2016 года по август 2016 года, рассмотрено воздействие мер по борьбе с терроризмом на права человека мигрантов и беженцев и в заключение представлен ряд рекомендаций.

### Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	3
II. Деятельность Специального докладчика .....	3
III. Воздействие мер по борьбе с терроризмом на права человека мигрантов и беженцев .....	3
A. Воздействие на права человека мер по решению проблемы миграции из районов, где действуют террористические группы.....	7
B. Меры по борьбе с явлением "иностранных боевиков-террористов" .....	21
IV. Выводы и рекомендации .....	25

## I. Введение

1. В настоящем докладе, представленном Генеральной Ассамблее в соответствии с ее резолюцией 68/178 и резолюциями 22/8 и 25/7 Совета по правам человека, излагается деятельность Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом за период с февраля по август 2016 года, рассматривается воздействие мер по борьбе с терроризмом на права человека мигрантов и беженцев и в заключение дается ряд рекомендаций.

## II. Деятельность Специального докладчика

2. Деятельность, осуществленная Специальным докладчиком со времени выхода его предыдущего доклада Генеральной Ассамблее (A/70/371), отражена в его самом последнем докладе Совету по правам человека (A/HRC/31/65).

3. В дополнение к деятельности, описанной в докладе, Специальный докладчик 8 февраля 2016 года принял участие в состоявшемся в Париже симпозиуме по оценке последствий контртеррористических законов и процедур на французское общество и гражданские свободы, проводившемся организациями «Международная амнистия», Лига за права человека, «Хьюман райтс уотч» и Международная федерация за права человека.

4. 11 февраля 2016 года Специальный докладчик участвовал по видеосвязи в конференции по вопросу о поощрении и защите прав человека жертв терроризма, организованной в Нью-Йорке Контртеррористическим центром Организации Объединенных Наций под эгидой Рабочей группы по поддержке жертв терроризма и привлечению к ним внимания общественности, входящей в состав Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий.

5. Специальный докладчик продолжал вести диалог с правительствами, в том числе посредством направления просьб относительно официальных визитов. Однако, как он с сожалением отмечает, несмотря на то что просьбы были направлены давно, в течение отчетного периода никаких приглашений получено не было.

## III. Воздействие мер по борьбе с терроризмом на права человека мигрантов и беженцев<sup>1</sup>

6. Сегодня информированные источники предупреждают, что в отсутствие труднодостижимого дипломатического урегулирования или решительного военного вмешательства вооруженные конфликты в Сирийской Арабской Республике, по всей вероятности, будут продолжаться в течение следующих нескольких лет. Данный конфликт уже привел к беспрецедентному перемещению

---

<sup>1</sup> Специальный докладчик хотел бы выразить благодарность Анне Шарбо, старшему советнику по правовым вопросам, и Джессике Джонс, юрисконсульту, за их помощь в подготовке настоящего доклада.

гражданского населения — явлению, которое теперь начало распространяться на асимметричные конфликты в других частях мира. В такой ситуации взаимосвязь между беспорядочной миграцией и терроризмом создает ряд опасных дилемм с точки зрения права и политики. В настоящее время террористические группы контролируют территорию и участвуют в вооруженных конфликтах в ряде регионов. Правительства, международные организации и гражданское общество все больше обеспокоены агрессивным характером экстремизма и обсуждают пути противодействия ему (см. A/HRC/31/65). В связи с этими явлениями растет понимание того, что перемещение людей представляет собой угрозу национальной безопасности, поскольку многие люди спасаются бегством из районов, где активно действуют террористические группы, в то время как другие мигрируют в такие районы, чтобы участвовать в боевых действиях. Как отмечалось в докладе Генерального секретаря, «возросли миграционные потоки как в зоны конфликта, так и из них, причем речь идет о тех, кто стремится перебраться в безопасные места, и о тех, кто оказался вовлеченным в конфликт в качестве иностранных боевиков-террористов, что еще больше дестабилизирует положение в соответствующих регионах» (см. A/70/674, пункт 2).

7. Несмотря на то что к данным по миграции, как правило, следует относиться с осторожностью<sup>2</sup>, однако, судя по достоверным источникам, в 2015 году общая численность перемещенных лиц по всему миру достигла 65,3 миллиона человек, при этом свыше 12,4 миллиона человек были вынуждены покинуть свои дома в течение этого года<sup>3</sup>. По оценкам Европейского агентства по охране внешних границ (ФРОНТЕКС) и Международной организации по миграции (МОМ), в 2015 году в Европу прибыли более 1 миллиона мигрантов<sup>4</sup>, что представляет собой значительное увеличение по сравнению с 2014 годом<sup>5</sup>. Сообщения о том, что у одного из тех, кто совершил нападение в Париже<sup>6</sup> в ноябре 2015 года, найден сирийский паспорт, подпитывают страхи в отношении того, что члены террористических групп могут воспользоваться миграционными потоками. Прослеживается также связь между перемещением

<sup>2</sup> Frank Laczko et al., “Migrant arrivals and deaths in the Mediterranean: what do the data really tell us”, *Forced Migration Review*, Issue No. 51 (January 2016).

<sup>3</sup> UNHCR, “Global trends: forced displacement in 2015”. Имеется по адресу: [www.unhcr.org/576408cd7](http://www.unhcr.org/576408cd7). Это представляет собой увеличение по сравнению с 2014 годом, когда, согласно УВКБ ООН, их общее число составило 59,5 миллиона, и по сравнению с 2013 годом, когда мигрантов было 51,2 миллиона.

<sup>4</sup> FRONTEX, “Risk analysis for 2016”. Имеется по адресу: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf). ФРОНТЕКС зафиксировало в 2015 году свыше 1,8 млн. “нелегальных” пересечений границы на внешних границах Европы, что это агентство связывает с 1 млн. частных лиц; и ИОМ, “Mixed migration flows in the Mediterranean and beyond: compilation of available data and information (2015)”. Имеется по адресу: <http://doe.iom.int/docs/Flows%20Compilation%202015%20Overview.pdf>. Согласно сведениям МОМ, 1 046 199 человек прибыли в Европу в 2015 году, в том числе 1 011 712 человек — морским путем.

<sup>5</sup> FRONTEX, “Risk Analysis for 2015”. Имеется по адресу: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf). В 2014 году ФРОНТЕКС зафиксировало 280 тыс. “нелегальных” пересечений границы на внешних границах Европейского союза, а в 2015 году — 1,8 млн.

<sup>6</sup> Marcus Walker and Noemie Bisserbe, “Paris stadium attacker got to Europe using fake Syrian passport”, *Wall Street Journal*, 16 November 2015.

людей и их радикализацией, а также растет обеспокоенность по поводу того, что лагеря беженцев могут стать местом вербовки в террористические группы<sup>7</sup>.

8. В то же время нет достаточных свидетельств того, что террористы используют преимущества потоков беженцев для совершения актов терроризма<sup>8</sup> или что беженцы каким-либо образом более предрасположены к радикализации, чем другие, а как свидетельствуют результаты исследований, лишь немногие беженцы действительно совершили акты терроризма<sup>9</sup>. Как отмечал один из представителей Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), «в некоторых кругах наблюдается четкое убеждение, что убежище неправомерно используется для того, чтобы скрывать террористов или обеспечивать им безопасное место. Подобные взгляды безосновательны с аналитической и статистической точек зрения, и их надлежит менять»<sup>10</sup>. В своем докладе за 2016 год, озаглавленном «Положение дел и тенденции в области терроризма в Европейском союзе», Европол также отмечал, что нет свидетельств того, что террористы систематически используют потоки беженцев для проникновения в Европу.

9. Крайне важно помнить о том, что в явном большинстве случаев беженцы и мигранты не представляют собой риск, а на самом деле подвергаются риску, спасаясь бегством из тех районов, где наиболее активно действуют террористические группы. Террористическая деятельность в конкретной стране происхождения является серьезной движущей силой внутреннего перемещения и вынужденного бегства беженцев: в 2014 году более 16 млн. беженцев и внутренне перемещенных лиц прибыли из пяти стран с наиболее высокими уровнями терроризма, и приблизительно 70 процентов общего числа лиц, которые находятся в ведении УВКБ ООН, прибыли из 20 стран с самыми высокими показателями случаев смерти, связанных с терроризмом<sup>11</sup>.

10. Таким образом, во многих случаях мигранты и беженцы сами становятся жертвами совершаемых террористами актов насилия (см. A/HRC/20/14, пункты 11–16). Они могут лишь спастись бегством либо от прямых последствий террористической деятельности, либо от более широкого воздействия, которое материализуется в виде повышения уровней насилия, ограниченных возможностей и отсутствия перспектив для них самих и для их семей<sup>12</sup>. Независимо от

<sup>7</sup> Khalid Koser and Amy E. Cunningham, “Migration, violent extremism and terrorism: myths and realities”, *Global Terrorism Index 2015: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism* (Institute for Economics and Peace, 2015); и World Bank, “Migration and violent extremism in contemporary Europe”, 16 March 2016. Имеется по адресу: <http://blogs.worldbank.org/peoplemove/migration-and-violent-extremism-contemporary-europe>.

<sup>8</sup> UNHCR, “UNHCR chief says it is ‘absolute nonsense’ to blame refugees for terror”, 17 November 2015; и Ishaan Tharoor, “Were Syrian refugees involved in the Paris attacks? What we know and don’t know”, *The Washington Post*, 17 November 2015.

<sup>9</sup> Kathleen Newland, “The United States record shows refugees are not a threat”, October 2015. Имеется по адресу: [www.migrationpolicy.org/news/us-record-shows-refugees-are-not-threat](http://www.migrationpolicy.org/news/us-record-shows-refugees-are-not-threat).

<sup>10</sup> Vincent Cochetel, “Terrorism as a global phenomenon”, презентация УВКБ ООН в ходе совместного семинара Стратегического комитета по вопросам миграции, границ и убежища и Комитета по статье 36, Любляна, 17 и 18 января 2008 года.

<sup>11</sup> Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2015: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism* (Institute for Economics and Peace, 2015). Имеется по адресу: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>.

<sup>12</sup> Khalid Koser and Amy E. Cunningham, “Migration, violent extremism and terrorism: myths and realities”, в *Global Terrorism Index 2015* (Institute for Economics and Peace, 2015).

того, какова причина их бегства, люди в таких обстоятельствах скорее имеют право на защиту от разрушительных последствий террористической деятельности, нежели быть объектом стигматизации как потенциальные террористы<sup>13</sup>, и государствам надлежит проявлять предусмотрительность и не использовать опасения за свою безопасность как повод для отказа в гуманитарной помощи этим мигрантам<sup>14</sup>.

11. Специальный докладчик признает, что пограничный контроль является частью ответных мер государства на террористические угрозы, и согласен с УВКБ ООН в том, что для тех, кто поддерживает или совершает акты терроризма, не должно быть возможности въезда на другие территории, будь то с целью найти безопасное место, избежать уголовного преследования или совершить следующие нападения. Тем не менее эффективное реагирование на угрозы безопасности не может основываться на мерах, ограничивающих передвижение беженцев и мигрантов или нарушающих их права. Вызывает тревогу тенденция, когда «институциональные и политические структуры, службы миграционного и пограничного контроля все шире интегрируются в систему безопасности, что делает меры по охране правопорядка, обеспечению обороны и борьбе с преступностью превалирующими над правозащитным подходом» (см. A/HRC/23/46, пункт 42)<sup>15</sup>. Государства ужесточают пограничный контроль, строят заборы, чтобы не пропускать мигрантов<sup>16</sup>, проводят операции по принудительной высылке мигрантов, криминализируют неупорядоченную миграцию и отказываются от обязательств принимать беженцев<sup>17</sup>. Будучи весьма далеки от укрепления безопасности, подобные подходы, запрещающие доступ на безопасную территорию, способствуют хаотическому и скрытому перемещению людей<sup>18</sup>, в том числе через каналы торговли людьми<sup>19</sup>, что в конечном счете может играть на руку тем, кто намеревается совершать террористические акты.

12. Важно отметить, что миграция также происходит в направлении тех районов, где активны террористические группы. Согласно полученной недавно информации, в группах, связанных с «Аль-Каидой», ДАИШ и другими организациями, насчитывается от 25 000 до 30 000 человек из более чем 100 госу-

<sup>13</sup> См., например, резолюции 2170 (2014) и 2258 (2015) Совета Безопасности.

<sup>14</sup> См. выступление помощника Верховного комиссара по вопросам международной защиты УВКБ ООН Фолькера Тюрка на 44-й региональной европейской конференции Интерпола, состоявшейся в Праге 18 мая 2016 года. Имеется по адресу: [www.unhcr.org/admin/dipstatements/573c8e987/security-international-refugee-protection-unhcrs-perspective-volker-turk.html](http://www.unhcr.org/admin/dipstatements/573c8e987/security-international-refugee-protection-unhcrs-perspective-volker-turk.html).

<sup>15</sup> Внутри Европы сосредоточение внимания на силах полиции и безопасности четко проявляется в увеличении инвестиций в такие агентства, как ФРОНТЕКС. Даже в условиях финансового кризиса бюджет ФРОНТЕКС неуклонно увеличивался: с 19,2 млн. евро в 2006 году до 143,3 млн. евро в 2015 году, то есть вырос на 646 процентов за восемь лет.

<sup>16</sup> George Jahn, "Austria joins other European Union nations to build fence along borders to slow migrant flow", *The Star*, 28 October 2015.

<sup>17</sup> *Al Jazeera*, "Poland refuses to accept refugees after Brussels attack", 23 March 2016.

<sup>18</sup> См. Human Rights Watch, "Blaming refugees or Muslims while missing the boat on terrorism", *World Report 2016: Events of 2015* (New York, Seven Stories Press, 2016); François Crepeau and Anna Purkey, "Facilitating mobility and fostering diversity: getting European Union migration governance to respect the human rights of migrants", *Liberty and Security in Europe*, No. 92 (Brussels, CEPS, May 2016); и A/HRC/29/36, пункты 24 и 25.

<sup>19</sup> UNHCR, "Addressing security concerns without undermining refugee protection: UNHCR's perspective", Rev. 2, 17 December 2015.

дарств. Как свидетельствуют доклады Организации Объединенных Наций, в период с середины 2014 года по март 2015 года число боевиков, участвующих в этих группах, увеличилось на 71 процент (см. E/CN.15/2016/6, пункты 41 и 42). При поддержке государств, стремящихся предотвратить рост рядов террористических групп и не допустить того, чтобы возвращающиеся граждане осуществляли нападения на национальной территории (так называемые обратные нападения) или занимались радикализацией других, решительные действия в отношении иностранных боевиков-террористов были предприняты путем национальных имплементационных мер, принятых во исполнение резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности.

13. Данный доклад сосредоточен на воздействии мер по борьбе с терроризмом на права человека мигрантов и беженцев<sup>20</sup>, в том числе на воздействии мер в отношении миграции из районов, где активно действуют террористические группы, рассматривая такие конкретные проблемы, как усиление пограничного контроля, гарантии от злоупотребления статусом беженца, абсолютный запрет на высылку и задержание мигрантов (раздел III. А); в докладе также рассматриваются меры по пресечению миграции в районы, где активно действуют террористические группы, включая феномен иностранных боевиков-террористов (раздел III. В), и представлены соответствующие выводы и рекомендации (раздел IV). Доклад основывается на таких документах, как доклад о защите беженцев в условиях борьбы с терроризмом, представленный предыдущим Специальным докладчиком Генеральной Ассамблеи на ее шестьдесят второй сессии (A/62/263), и представленные в Совет по правам человека доклады Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов (в частности, A/HRC/23/46 и A/HRC/29/36). Специальный докладчик подчеркивает, что настоящий доклад составлен с точки зрения прав человека, и обращает внимание на полномочия и ответственность УВКБ ООН, являющихся сердцевиной его мандата и основой для выполнения порученных ему задач (см. A/62/263, пункт 33).

## **А. Воздействие на права человека мер по решению проблемы миграции из районов, где действуют террористические группы**

### **1. Правовые рамки**

14. Права и свободы, провозглашенные во Всеобщей декларации прав человека, применимы к мигрантам и беженцам, как и к любым другим группам лиц, точно так же, как основные права, защищаемые в соответствии с международным обычным правом и закрепленные в Международном пакте о гражданских и политических правах, который применяется ко «всем лицам», нахо-

<sup>20</sup> См. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “Recommended principles and guidelines on human rights at international borders” (Geneva, 2014), где международный мигрант определяется как «любое лицо, находящееся вне государства, гражданином или подданным которого он или она является, либо, в случае лица без гражданства, вне государства рождения или обычного проживания. Определение включает мигрантов, которые намереваются переехать на постоянное или временное проживание, и тех, кто перемещается упорядоченным или документированным образом, а также мигрантов, находящихся во внештатных ситуациях».

дящимся на территории государства и под его юрисдикцией (пункт 1 статьи 2). Право искать убежища и пользоваться этим убежищем защищено статьей 18 Всеобщей декларации прав человека и статьей 18 Хартии основных прав Европейского союза. Кроме того, беженцы защищены Конвенцией 1951 года о статусе беженцев и Протоколом 1967 года к ней.

## 2. Основные проблемы в деле эффективной защиты прав человека мигрантов и беженцев

### а) Усиленный пограничный контроль

15. Право прибыть в другое государство в поисках защиты является краеугольным камнем системы международной защиты беженцев. Кроме того, в соответствии с резолюцией 1373 (2001) Совета Безопасности государствам надлежит «предотвращать передвижение террористов или террористических групп с помощью эффективного пограничного контроля и контроля за выдачей документов, удостоверяющих личность, и проездных документов». Рабочая группа по пограничному контролю и правоохранительной деятельности в отношении борьбы с терроризмом, входящая в состав Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий, отмечала:

«Одним из значительных последствий террористических нападений, совершенных по всему миру за последние годы, является возрастающая взаимосвязь между перемещением людей через границы и мерами, принимаемыми для обеспечения национальной безопасности. ...Меры, направленные на предупреждение терроризма, очевидно оказываются связанными с контролем и регулированием трансграничного перемещения»<sup>21</sup>.

16. Данные меры часто оказывают прямое воздействие на права человека мигрантов и беженцев. Специальный докладчик напоминает о том, что, хотя государства и имеют суверенное право определять условия въезда и пребывания на своей территории, они также обязаны уважать и защищать права всех лиц, находящихся под их юрисдикцией, независимо от их национальности, происхождения или иммиграционного статуса. Межгосударственные границы не являются зонами отчуждения или зонами исключения в отношении обязательств по правам человека, и юрисдикция государства на границах должна, таким образом, осуществляться сообразно его обязательствам по правам человека в отношении всех лиц<sup>22</sup>.

17. Все меры по управлению границей, включая усиленные процессы скрининга на межгосударственных границах, должны всегда соответствовать принципам законности, соразмерности, необходимости и недискриминации. Применение профайлинга, основанного на допущениях, что лица определенной расы, национального или этнического происхождения или религии с наиболь-

<sup>21</sup> См. [www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/border-management-and-law-enforcement-relating-counter-terrorism](http://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/border-management-and-law-enforcement-relating-counter-terrorism).

<sup>22</sup> См. ОНЧР, «Recommended principles and guidelines on human rights at international borders» (Geneva, 2014). <sup>23</sup> House Democratic Caucus «Screening procedures for Syrian refugees». Имеется по адресу: <https://price.house.gov/uploads/Screening%20Procedures%20for%20Syrian%20Refugees.pdf>.



шей степенью вероятности представляют опасность, может привести к таким практическим методам в отношении пограничного контроля в частности и мер по борьбе с терроризмом в более общем плане<sup>22</sup>, которые несовместимы с принципом недискриминации (A/HRC/4/26). Всеобъемлющее введение дополнительных барьеров для въезда или скрининг групп людей по признаку расы, религии, этнического происхождения, национальности или религии могут также рассматриваться как дискриминация и несоразмерное вмешательство в права человека (см. A/HRC/4/26, пункты 35 и 36)<sup>23</sup>. Любое дифференцированное обращение с мигрантами на межгосударственных границах должно преследовать законную цель, быть пропорциональным и необходимым.

18. Государства все чаще полагаются на персональные данные и оперативную информацию с целью выявления лиц, имеющих связи с террористическими сетями, или тех, кто, возможно, совершил террористические преступления<sup>24</sup>. Это приводит к широкому распространению систем охраны границы, таких как предлагаемая цифровая система контроля за въездом-выездом в Европейском союзе<sup>25</sup>. Международное право в области прав человека требует, чтобы любое вмешательство в право на неприкосновенность частной жизни, будь то вмешательство на индивидуальном или массовом уровне, должно основываться на фактических доказательствах. Чем сильнее вмешательство в подлежащие защите права человека, тем весомее должны быть основания для такого вмешательства, чтобы соответствовать требованиям Международного пакта о гражданских и политических правах. Любые собираемые данные должны быть необходимыми для тех целей, ради которых они собираются, и любой тотальный сбор данных, по всей вероятности, будет нарушением права на защиту данных (см. A/69/397, пункты 11 и 12). Специальный докладчик подчеркивает, что методы массового слежения, вероятно, позволяют получить полезную специальную информацию, но это не является достаточным с точки зрения права прав человека основанием для их использования и не делает массовое слежение законным или обоснованным (см. A/69/397, пункты 11 и 12, и A/HRC/27/37, пункт 24). Как подчеркивало Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), сбор на границах данных, в частности биометрических, должен быть точным и актуальным, соразмерным законной цели, должен производиться законным путем, и такие данные должны храниться в течение ограниченного периода времени и уничтожаться безопасным и надежным образом. Сотрудники пограничных органов должны иметь надлежащую подготовку в вопросах рисков, ограничений и воздействий используемой технологии на права человека<sup>22</sup>.

<sup>23</sup> House Democratic Caucus “Screening procedures for Syrian refugees”. Имеется по адресу: <https://price.house.gov/uploads/Screening%20Procedures%20for%20Syrian%20Refugees.pdf>.

<sup>24</sup> См. “National security: threats at our borders”, свидетельские показания Элеоноры Эйсер в Палате представителей Соединенных Штатов в ходе состоявшегося в подкомитете совместного заслушивания Комитета по надзору и правительственной реформе, Подкомитета по национальной безопасности и Подкомитета по правительственным операциям (23 марта 2016 года).

<sup>25</sup> European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: stronger and smarter information systems for borders and security” (Brussels, 6 April 2016). Имеется по адресу: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20160406/communication\\_on\\_stronger\\_and\\_smart\\_borders\\_20160406\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20160406/communication_on_stronger_and_smart_borders_20160406_en.pdf).

19. Системы обмена информацией, такие как Европейская система охраны границы, посредством которой государства — члены Европейского союза и страны, входящие в Шенгенскую зону, обмениваются информацией по охране границ с ФРОНТЕКС, создают дополнительные риски<sup>26</sup>. Всю информацию надлежит собирать, хранить и предоставлять друг другу, соблюдая достаточные гарантии по защите прав человека, и не следует обмениваться информацией с третьими странами, где мигранты и беженцы могли бы подвергаться нарушениям прав человека, в том числе высылке или бесчеловечному обращению<sup>27</sup>. Противоправный сбор данных, такой как, судя по сообщениям, принудительное снятие отпечатков пальцев у мигрантов как часть их регистрации на европейских границах<sup>28</sup>, унижает человеческое достоинство и может способствовать появлению рискованных скрытых маршрутов передвижения между странами.

20. Как отмечал Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов в 2015 году, в силу отсутствия возможностей для упорядоченной миграции многие мигранты уже прибегают к рискованным маршрутам передвижения между государствами (см. A/HRC/29/36). Государства должны признать, что неупорядоченная миграция зачастую является признаком массового перемещения лиц, которые действительно являются беженцами. Кроме того, Специальный докладчик напоминает, что миграция отнюдь не представляет собой преступление<sup>29</sup>. Таким образом, термин «незаконные мигранты» не следует применять по отношению к мигрантам с неурегулированным статусом (см. резолюцию 3449 (XXX)). Государства не должны криминализировать неупорядоченный въезд или неупорядоченное пребывание<sup>22</sup>, и международное беженское право однозначно предусматривает, что при определенных обстоятельствах беженцев не следует подвергать уголовному наказанию за нелегальный въезд<sup>30</sup>. Государства должны обеспечивать, чтобы все меры, направленные на решение проблем миграции, включая неконтролируемую миграцию, не оказывали негативного воздействия на права человека и человеческое достоинство мигрантов<sup>22</sup>.

#### **b) Гарантии от злоупотребления статусом беженца**

21. Как отмечалось в вышеупомянутом докладе, представленном Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят второй сессии, «вскоре после варварских террористических актов, совершенных 11 сентября 2001 года, стала проявляться ничем

<sup>26</sup> Ben Hayes and Mathias Vermeulen, “Borderline: the European Union’s new border surveillance initiatives – assessing the costs and fundamental rights implications of EUROSUR and the ‘Smart Borders’ proposals” (Heinrich Böll Foundation and The Greens/European Free Alliance, June 2012).

<sup>27</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights at Europe’s Southern Sea Borders* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013).

<sup>28</sup> François Crépeau and Anna Purkey, “Facilitating Mobility and Fostering Diversity: getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants”, *Liberty and Security in Europe*, No. 92 (Brussels, CEPS, May 2016). Имеется по адресу: <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2092%20Facilitating%20Mobility.pdf>.

<sup>29</sup> См., например, François Crépeau, “Mainstreaming a human rights-based approach to migration within the high-level dialogue”, заявление Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов, 2 октября 2013 года.

<sup>30</sup> Конвенция о статусе беженцев (1951 год), статья 31.

не обоснованная связь между защитой беженцев и террористической угрозой» (A/62/263, пункт 34). В своей резолюции 1373 (2001) Совет Безопасности призывает государства принять, до предоставления статуса беженца, надлежащие меры согласно соответствующим положениям внутригосударственного законодательства и международного права, включая международные стандарты в области прав человека, с целью удостовериться в том, что лица, ищущие убежища, не планировали террористических актов, не содействовали им и не участвовали в их совершении. В той же резолюции содержится призыв к государствам обеспечить, в соответствии с международным правом, чтобы исполнители и организаторы террористических актов или их пособники не злоупотребляли статусом беженца<sup>31</sup>. Эти положения укрепляют ошибочное представление о том, что международное беженское право выступает препятствием, когда речь идет о решении проблем безопасности.

22. Специальный докладчик напоминает, что Конвенция 1951 года о статусе беженцев была разработана теми, кто пережил одни из тяжелейших периодов в истории двадцатого столетия. Они достаточно хорошо понимали необходимость того, чтобы определенные категории лиц не попадали под защитные положения беженского права. Таким образом, хотя Конвенция в прямой форме не исключает террористов<sup>32</sup>, она все же учитывает интересы безопасности принимающих сообществ<sup>17</sup>, и международное беженское право предусматривает изъятия из статуса беженца для тех, кто совершил бесчеловечные акты или серьезные преступления (см. A/62/263, пункт 35)<sup>12</sup>.

#### i) Исключение из статуса беженца и акты терроризма

23. Статья 1 (F) Конвенции о статусе беженцев позволяет государствам отказывать в предоставлении статуса беженца определенным категориям лиц, включая те случаи, когда имеются «серьезные основания полагать», что они совершили преступления против мира, военные преступления или преступления против человечности, тяжкие преступления неполитического характера вне страны, давшей им убежище, и до того, как они были допущены в эту страну в качестве беженцев, или виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций<sup>33</sup>. Как отмечало УВКБ ООН, «хотя акты, обычно рассматриваемые как террористические по своему характеру, вероятно, подпадают под положения об исключении, статью 1 (F) нельзя отождествлять с простым положением о борьбе с терроризмом»<sup>34</sup>. Исключения можно применять более широко.

24. Замысел разработчиков Конвенции 1951 года состоял в том, чтобы статья 1 (F)(c) применялась в исключительных обстоятельствах с целью охватить нарушения прав человека. Однако сделанное в резолюции 1373 (2001) заявление о том, что «акты, методы и практика терроризма противоречат целям и

<sup>31</sup> См. также резолюцию 51/210.

<sup>32</sup> Ben Saul, "Exclusion of Suspected Terrorists from Asylum", Institute for International Integration Studies, Discussion paper, No. 26 (July 2004).

<sup>33</sup> Acts of terrorism can fall within more than one ground of exclusion from refugee status (см. *Al-Sirri v. Secretary of State for the Home Department и DD (Afghanistan) v. Secretary of State for the Home Department*, judgment of 21 November 2012, No. UKSC 54, para. 3).

<sup>34</sup> См. UNHCR statement on article 1 (F) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, July 2009.

принципам Организации Объединенных Наций» и что «сознательное финансирование и планирование террористических актов и подстрекательство к ним также противоречат целям и принципам Организации Объединенных Наций», означает, что национальные юрисдикции все чаще полагаются на статью 1 (F)(c), чтобы исключить отдельных лиц<sup>35</sup>. Согласно УВКБ ООН, акты, надлежащим образом рассматриваемые как террористические по своему характеру и являющиеся достаточно опасными, чтобы воздействовать на международный мир и безопасность или дружественные отношения между государствами, могут также подпадать под действие этих оснований для исключения<sup>22</sup>.

25. Как и любое исключение в отношении гарантий в области прав человека, оговорки об изъятиях надлежит всегда толковать рестриктивно и применять с крайней осторожностью (см. A/62/263, пункт 66)<sup>36, 37</sup>. В частности, Специальный докладчик отмечает, что при рассмотрении вопроса о том, применимы ли оговорки об изъятиях, национальным органам власти не следует полагаться на определение понятия «терроризм», принятое в стране происхождения. Многие государства приняли чрезмерно широкие определения терроризма, которые охватывают мирное проявление несогласия или акты, признанные законными в соответствии с международным гуманитарным правом<sup>38</sup>. Надлежащий подход к применению оговорок об изъятиях состоит в том, что государствам следует оценивать, соответствуют ли конкретные акты необходимому уровню серьезности<sup>39</sup> и соблюдаются ли в положениях национального законодательства принципы законности, определенности и предсказуемости (см. A/HRC/16/51, пункты 26–28).

26. Специальный докладчик отмечает, что наличие фамилии того или иного лица в списке подозреваемых террористов или в списке членов внесенной в перечень террористической организации не должно само по себе вести ни к автоматическому применению оговорок об изъятии, ни к перекладыванию бремени доказывания в ущерб соответствующему лицу<sup>34</sup>. Действительно, к наличию отдельного лица или группы в перечне террористов надлежит подходить с осторожностью. В связи с этим Специальный докладчик уже анализировал всесторонним образом различные изъятия санкционного перечня в отношении «Аль-Каиды» (см. A/67/396 и A/HRC/29/51, пункт 38). Несмотря на то что идет процесс совершенствования перечня, некоторые ключевые проблемы остаются, включая: отсутствие транспарентности в процедуре составления перечней (см. S/2016/96, пункты 36 и 52); отсутствие доступа заявителей к всеобъемлющему докладу по их делам (см. S/2016/96, пункт 38); отсутствие надлежащих гаран-

<sup>35</sup> Sandesh Sivakumaran, “Exclusion from refugee status: the purposes and principles of the United Nations and article 1 (F)(c) of the Refugee Convention”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 26, No. 3 (October 2014).

<sup>36</sup> Комитет против пыток, замечание общего порядка № 2 в отношении статьи 2.

<sup>37</sup> UNHCR, “Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees” (Geneva, 2011), para. 180.

<sup>38</sup> International Committee of the Red Cross, “The applicability of IHL to terrorism and counterterrorism”, October 2015.

<sup>39</sup> Мелкие правонарушения, даже если они квалифицируются в национальном законодательстве как террористические, не должны приводить к изъятию. Совершение актов, которые несут в себе элементы террористического акта, включая убийство, похищение и пытки, как правило, входит в категорию тяжких преступлений.

тий независимости Управления Омбудсмана (см. S/2016/96, пункт 44); ограниченный доступ Омбудсмана к конфиденциальной информации (S/2016/96, пункт 16); и не имеющий обязательной силы статус всеобъемлющих докладов Омбудсмана. Как следствие, санкционный режим по-прежнему не соответствует международным минимальным стандартам надлежащей правовой процедуры. В региональных и национальных перечнях, составленных во исполнение резолюции 1373 (2001), возможно, также отсутствуют справедливые процедуры для включения в перечень и исключения из него, и имеются изъяны в процедурных вопросах и надлежащей правовой процедуре.

27. Таким образом, ни наличие того или иного лица в списке подозреваемых террористов, ни членство в группе, внесенной в перечень в качестве террористической организации, не должны приводить к применению оговорок об изъятии<sup>34, 40</sup> или быть единственным основанием для отказа соответствующему лицу в предоставлении статуса беженца<sup>34, 35, 41</sup>. В каждом конкретном случае следует проводить оценку персональной ответственности, тщательно рассматривая личную роль и личное участие соответствующего лица<sup>31</sup>.

## ii) Высылки и лишение статуса беженца и терроризм

28. После того как статус беженца был предоставлен, государство все же имеет возможность лишить статуса или выслать соответствующих лиц на том основании, что они участвовали в актах терроризма или осуждены за такие акты. Специальный докладчик напоминает о позиции УВКБ ООН, согласно которой подозрения общего характера, основанные на религии, этническом происхождении, национальности или политических убеждениях, не оправдывают общий процесс пересмотра, не говоря уже о возобновлении дискуссий об окончательном определении статуса беженца. Пересмотр, однако, вполне возможен, если в рамках процедур, предоставляющих достаточные гарантии, появляются серьезные основания полагать, что тот или иной беженец совершил деяния, которые подпадают под действие оговорок об изъятии<sup>22</sup>. Положения, подобные тем, которые вступили в силу в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, а именно предусматривающие аннулирование статуса беженца за «экстремистское поведение» или требующие, чтобы «при наличии любых доказательств того, что беженец или члены его семьи участвуют в неприемлемом поведении (будь то в Соединенном Королевстве или за границей), которое, как принято считать, не отвечает интересам общества, или действует таким образом, что подрывает британские ценности, то их статус

<sup>40</sup> В деле *Bundesrepublik Deutschland v. B und D* Европейский суд постановил, что внесение в перечень организации "предоставляет возможность установить террористический характер группы, членом которой является соответствующее лицо, что является фактором, который компетентный орган должен принимать во внимание при определении изначально, подпадает ли данная группа, совершившая акты, под сферу применения статьи 12 (2) b) или c) Директивы 2004/83" (то есть под основания для изъятия).

<sup>41</sup> См. Supreme Court of Canada, *Ezokola v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2013, SCC 40, No. 34470; United Kingdom Supreme Court, *R (on the application of JS) (Sri Lanka) v. Secretary of State for the Home Department*, No. [2010] UKSC 15; и United Kingdom, *T v. Secretary of State for the Home Department* (1996); United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee), 22 May 1996; и New Zealand: Refugee Status Appeals Authority, refugee appeal No. 74540, 1 August 2003.

может быть пересмотрен», выходят за рамки того, что допускает Конвенция 1951 года о статусе беженцев (см. A/HRC/31/65)<sup>42</sup>.

29. Международное беженское право разрешает государствам высылать беженцев по соображениям национальной безопасности или общественного порядка. Крайне важно, что решения о высылке должны быть недискриминационными и соразмерными, должны приниматься по каждому конкретному случаю и посредством механизмов, соблюдающих стандарты надлежащей правовой процедуры, то есть угроза безопасности, созданная соответствующим лицом, должна быть обоснованной, а соответствующее лицо должно иметь возможность представить доказательства, которые могли бы опровергнуть выдвинутые обвинения<sup>22</sup>.

**с) Абсолютный запрет высылки**

30. Принцип невысылки является одним из основополагающих принципов международного права, запрещающим высылку, возвращение или экстрадицию лица в другое государство, в отношении которого имеются веские основания полагать, что там этому лицу угрожает опасность подвергнуться пыткам (см. A/HRC/13/39/Add.5, пункт 238), столкнуться с серьезным нарушением других основных прав<sup>43</sup> или подвергнуться в принимающем государстве высылке (косвенной или «цепной» высылке). Высылающее государство несет ответственность за оценку общего положения в принимающем государстве и рисков для конкретного лица<sup>44</sup>. Способ, посредством которого производится высылка, не имеет значения для запрета, и это означает, что запрет также применим к лицам, которым отказано на границах, или лицам, которые были возвращены в открытое море. Принцип невысылки в международном праве прав человека шире, чем в международном беженском праве. Даже те, кто не может претендовать на статус беженца, или те, кто исключен из него, или те, в отношении кого применимо исключение, изложенное в пункте 2 статьи 33 Конвенции 1951 года о статусе беженцев, все же могут подпадать под абсолютный запрет высылки в соответствии с правом прав человека.

31. В последние годы принцип невысылки сталкивается с многочисленными и широко распространенными проблемами<sup>45</sup>. Многие государства стремятся доказать, что императив борьбы с терроризмом позволяет сопоставлять с ним все права человека, даже те, которые являются абсолютными. Как следствие, государства утверждают, что для защиты населения от террористических угроз необходимо депортировать опасных лиц, причем даже в те места, где для них существует реальный риск подвергнуться жестокому обращению

<sup>42</sup> United Kingdom Home Office, “Asylum policy instruction: revocation of refugee status”, 19 January 2016, p. 14.

<sup>43</sup> European Court of Human Rights, *Othman (Abu Qatada) v. the United Kingdom*, application No. 8139/09, judgment of 9 May 2012.

<sup>44</sup> В отношении систематически отбираемых целевых групп см. Комитет против пыток, *Абед Азизи против Швейцарии*, сообщение № 492/2012, решение от 27 ноября 2014 года; и *Хусейн Хадеди и др. против Швейцарии*, сообщение № 473/2011, решение от 14 ноября 2014 года.

<sup>45</sup> World Organization against Torture, “Non-refoulement: achievements and challenges”. Согласно информации Всемирной организации против пыток, по состоянию на 2014 год Комитет по правам человека поднимал проблемы невысылки в 147 заключительных замечаниях, касающихся 96 государств-участников.

(см. A/HRC/13/39/Add.5, пункт 240). Несмотря на то что подобный подход, возможно, соответствует исключениям, содержащимся в пункте 2 статьи 33 Конвенции 1951 года о статусе беженцев<sup>46</sup>, он отвергается международными органами по правам человека<sup>47</sup> и региональными судами<sup>48</sup>. Специальный докладчик подчеркивает в связи с этим, что международное право прав человека заполняет серьезный пробел в беженском праве.

32. В ответ на абсолютный запрет высылки некоторые государства полагаются на дипломатические гарантии, испрашиваемые от иностранных органов власти в отношении того, что они будут воздерживаться от пыток соответствующих лиц после их возвращения (см. A/HRC/13/39/Add.5, пункт 244; и E/CN.4/2006/6, пункт 29). Бывший Верховный комиссар по правам человека расценил эти договоренности как неприемлемые, поскольку они не обеспечивают надлежащую защиту от пыток и грубого обращения<sup>49</sup> и не могут заменить правовое обязательство государств в отношении невысылки (см. A/HRC/4/88). Бывший Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания охарактеризовал дипломатические заверения как «нечто иное, как попытки обойти абсолютный запрет пыток и высылки»<sup>50</sup>. Международные органы по правам человека уточняют, что, хотя дипломатические гарантии и не запрещены при любых обстоятельствах, они не освобождают государство от его обязательства оценивать риск пыток, учитывая обстоятельства конкретного случая<sup>43</sup>. Комитет против пыток рекомендовал, что на дипломатические гарантии следует полагаться только в отношении тех государств, которые не нарушают систематически положения Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания (см. CAT/C/USA/CO/2, пункт 21). Специальный докладчик согласен с позицией Комитета.

33. Некоторые из наиболее грубых нарушений прав человека сегодня совершаются негосударственными субъектами или от их имени, в том числе террористическими сетями. Все большее число лиц, ищущих убежища, спасаются бегством от таких злодеяний. Если международное право прав человека долж-

<sup>46</sup> См. также постановление Верховного суда Канады по делу *Manickavasagam Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, в котором Суд признал, что высылка могла бы иметь место в исключительных обстоятельствах, если доказан серьезный риск для национальной безопасности государства. Ни один канадский суд не установил наличие таких исключительных обстоятельств.

<sup>47</sup> См. CAT/C/18/D/39/1996, пункт 14.5; CAT/C/SR.652, пункт 59; CAT/C/NPL/CO/2, пункт 17; CAT/C/FRA/CO/3, пункт 6; и CCPR/C/CAN/CO/5, пункт 15.

<sup>48</sup> В деле *Саади против Италии* Европейский суд по правам человека, отвечая на вступление в дела Соединенного Королевства в качестве третьей стороны, указал, что "колоссальные трудности", с которыми сталкиваются государства в деле защиты своего общества от угрозы терроризма, "не должны, тем не менее, ставить под вопрос абсолютный характер статьи 3", заявление № 37201/06, решение от 28 февраля 2008 года, пункт 137. Следует отметить, что в более позднем деле с аналогичным исходом Литва, Португалия, Словакия и Соединенное Королевство привели схожие доводы. См. European Court of Human Rights, *A. v. the Netherlands*, application No. 4900/06, judgment of 20 October 2010.

<sup>49</sup> Committee against Torture, views on Communication No. 233/2003, *Agiza v. Sweden*, judgment of 20 May 2005 (A/60/44, annex VIII, sect. A), и Human Rights Committee, views on Communication No. 1416/2005, *Alzery v. Sweden*, 25 October 2006 (A/62/40 (vol. II), annex VII).

<sup>50</sup> См. A/HRC/13/39/Add.5, пункт 243; E/CN.4/2006/6, пункт 32; и A/HRC/10/44/Add.2, пункт 68.

но идти в ногу такими изменениями, то жертв таких актов следует сегодня признавать жертвами грубых нарушений международного права прав человека (см. A/HRC/20/14, пункт 12). Специальный докладчик подчеркивает, что принцип невысылки следует применять в тех случаях, когда для соответствующего лица есть реальный риск подвергнуться жестокому обращению, если оно будет переправлено на территорию, контролируемую негосударственными вооруженными группами. Если реальная угроза жизни или реальный риск подвергнуться жестокому обращению исходят от негосударственных вооруженных групп, можно рассмотреть вопрос о перемещении в более безопасную часть страны<sup>51</sup>. Однако если государство не проявляет надлежащего стремления для «пресечения пыток, наказания виновных и восстановления прав жертв пыток»<sup>33</sup>, то, вероятно, будет затруднительно «определить те конкретные районы страны, которые можно было бы считать безопасными для заявителей в их нынешнем и меняющемся положении»<sup>52</sup>, и эти моменты должны быть учтены в обязательстве относительно невысылки, возложенном на возвращающее государство.

34. Проводимые в открытом море «морские операции по перехвату», «операции по принудительному возвращению» и «поисково-спасательные операции», такие как операции в Средиземном море и Индийском океане (см. A/62/263), включая операции с целью осуществить возвращение всех спасенных мигрантов в одну страну<sup>53</sup>, вызывают серьезную обеспокоенность в отношении обязательств по невысылке. Парламентская ассамблея Совета Европы отмечала:

«Хотя абсолютным приоритетом в случае перехвата в море является быстрая высадка спасенных людей в «безопасном месте», однако понятие «безопасное место», как представляется, не толкуется одинаково всеми государствами-членами. Вместе с тем очевидно, что понятие «безопасное место» не должно ограничиваться исключительно физической защитой людей, но обязательно должно подразумевать и уважение их основных прав»<sup>54</sup>.

35. Специальный докладчик напоминает, что принцип невысылки применяется экстерриториально<sup>55</sup>, включая те случаи, когда соответствующие лица нахо-

<sup>51</sup> Относительно гарантий, которые должны быть представлены в качестве предварительного условия использования альтернативного варианта внутреннего рейса, см. постановление суда в отношении Сомали: European Court of Human Rights, *Sufi and Elmi v. UK*, application No. 8319/07, judgment of 28 June 2011. Относительно ситуации в Сирии см. *LM v. Russia*, application No. 4081/14, judgment of 15 October 2015. В отношении Ирака см. European Court of Human Rights, *A.G.A.M., D.N.M., M.K.N., M.Y.H. and Others, N.A.N.S., N.M.B., N.M.Y. and Others and S.A. v. Sweden*, applications Nos. 71680/10, 28379/11, 72413/10, 50859/10, 68411/10, 68335/10, 72686/10 and 66523/10, judgments of 27 June 2013.

<sup>52</sup> Комитет против пыток применял этот подход в деле *Njamba and Balikosa v. Sweden*, Comm. 322/2007, 3 June 2010.

<sup>53</sup> См. Niels Franze, “NATO expands Aegean Sea migrant patrols into Turkish and Greek territorial waters: rescued migrants to be automatically returned to Turkey”, 7 March 2016. Имеется по адресу: <https://migrantsatsea.org/2016/03/07/nato-expands-aegean-sea-migrant-patrols-into-turkish-and-greek-territorial-waters-rescued-migrants-to-be-automatically-returned-to-turkey/>.

<sup>54</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe, resolution 1821 (2011), para. 5.2.

<sup>55</sup> См. European Court of Human Rights (Grand Chamber), *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, application No. 27765/09, judgment of 23 February 2012; UNHCR, Advisory opinion on the extraterritorial application of non-refoulement obligations under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 26 January 2007; и “UNHCR legal position: despite



дятся под эффективным контролем государства, действующего вне своей территории или своих территориальных вод. Любое государство, которое посылает свои суда для проведения операции по перехвату или поисково-спасательной операции, обязано соблюдать запрет на высылку и не возвращать соответствующих лиц в страны, где они могли столкнуться с реальной опасностью для их жизни, реальным риском грубого обращения или иными нарушениями основных прав.

36. Возможно, что операции по принудительному возвращению могут также нарушать запрет на коллективную высылку, если транспортировка соответствующих лиц производится без рассмотрения ситуации каждого отдельного лица<sup>56</sup>. Запрет на коллективную высылку, предусматриваемый международным правом, устанавливает для государств обязательство обеспечивать надлежащую правовую процедуру, и поэтому операции по принудительному возвращению беженцев, проводимые без индивидуализированной оценки, в целом недопустимы, даже если отсутствует риск высылки<sup>57</sup>. Следует проводить обоснованное и объективное рассмотрение, в соответствии с законом и без какого-либо самоуправства, всей совокупности обстоятельств, которые могут препятствовать высылке каждого конкретного лица<sup>58</sup>. Кроме того, возвращающее государство должно обеспечить предоставление страной назначения достаточных гарантий относительно применения своей политики в области предоставления убежища, с тем чтобы не допустить перемещения соответствующего лица в страну его происхождения без оценки имеющихся рисков<sup>59</sup>.

37. Серьезную обеспокоенность вызывают двусторонние или многосторонние соглашения о реадмиссии и тот риск, который они создают для основных прав (см. A/HRC/29/36, пункт 39)<sup>58</sup>. В связи с этим Специальный докладчик с тревогой отмечает согласованное 18 марта 2016 года совместное заявление Европейского союза и Турции, которое предусматривает возвращение всех мигрантов, перемещающихся из Турции в Грецию. Соглашение вызвало широкую волну критики даже несмотря на то, что, как отмечается в заявлении, «это будет происходить в полном соответствии с законодательством ЕС и международным правом, исключая, таким образом, коллективную высылку любого рода» и «все мигранты будут защищены в соответствии с релевантными международными нормами и будет соблюдаться принцип невысылки». Особую тревогу вызывают случаи возвращения при отсутствии индивидуальных оценок положения каждого мигранта, что, несмотря на упомянутое заявление, может рассматриваться как коллективная высылка<sup>60</sup>, а также сообщения о том, что

---

court ruling on Sri Lankans detained at sea, Australia bound by international obligations”, press release, 4 February 2015. С другой стороны, см. Inter-American Commission on Human Rights, *Haitian Centre for Human Rights and Others v. United States*, case No. 10.675, judgment of 13 March 1997, para. 157.

<sup>56</sup> European Court of Human Rights (Grand Chamber), *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, application No. 27765/09, judgment of 23 February 2012.

<sup>57</sup> См. Jan Arno Hessbruegge, “European Court of Human Rights protects migrants against ‘push back’ operations on the high seas”, *Insights*, vol. 16, No. 14 (2012).

<sup>58</sup> OHCHR, Intervener brief of the case of the European Court of Human Rights, *N. D. and N. T. v. Spain*, application Nos. 8675/15 and 8697/15, 9 October 2015.

<sup>59</sup> European Court of Human Rights, *Sharifi and Others v. Italy and Greece*, 21 October 2014.

<sup>60</sup> Human Rights Watch, “European Union: Turkey mass-return deal threatens rights—would harm refugees, undermine European Union’s principles”, 15 March 2016.

Турция, возможно, нарушает права отдельных лиц<sup>61</sup>, задерживая их вопреки праву прав человека и нарушая принцип невысылки<sup>62</sup>. Кроме того, Специальный докладчик обеспокоен тем, что нынешнее предложение о создании европейского агентства пограничной и береговой охраны наделяет его полномочиями на проведение операций по возвращению из третьей страны в третью страну, при условии что отправляющая страна соглашается с Европейским судом по правам человека<sup>63</sup>. Специальный докладчик напоминает, что обязательства государства в области прав человека, включая обязательства в отношении невысылки и косвенной или цепной высылки, остаются прежними<sup>64</sup>, несмотря на какое бы то ни было заявление, соглашение или любое иное допущение в отношении обязательства государства по международному праву прав человека<sup>65</sup>.

38. Специальный докладчик напоминает, что процедурные гарантии невысылки существуют повсюду, где могут оказаться соответствующие лица, будь то на суше или на море<sup>56</sup>. Таким образом, Специальный докладчик рекомендует, чтобы процедуры, оспаривающие решение о возвращении какого-либо лица,

<sup>61</sup> Human Rights Watch, “Q and A: the European Union-Turkey deal on migration and refugees”, 3 March 2016.

<sup>62</sup> См. Amnesty International, “Turkey ‘safe country’ sham revealed as dozens of Afghans forcibly returned hours after European Union refugee deal”, 23 March 2016; “Europe’s gatekeeper: unlawful detention and deportation of refugees from Turkey”, 16 December 2015; и “European Union-Turkey deal: Greek decision highlights fundamental flaws”, 20 May 2016. Относительно апелляции по делу, выигранному сирийским гражданином, который прибыл в Грецию вопреки решению, которое привело бы к его принудительному возвращению в Турцию, см. Human Rights Watch, “Turkey: border guards kill and injure asylum seekers—border lock-down puts Syrian lives at risk”, 10 May 2016.

<sup>63</sup> European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No. 2007/2004, Regulation (EC) No. 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC” (Strasbourg, 15 December 2015).

<sup>64</sup> European Court of Human Rights (Grand Chamber), *M. S. S. v. Belgium and Greece*, application No. 30696/09, judgment of 21 January 2011, и *Sharifi and Others v. Italy and Greece*, application No. 16643/09, judgment of 21 October 2014. О конкретных обязательствах в отношении детей, см. *Tarakhel v. Switzerland*, application No. 29217/12, judgment of 4 November 2014.

<sup>65</sup> См. Council of the European Union, “Outcome of the Council meeting” (20 May 2016). В данном документе отмечается, что “государства-члены совместно рассмотрели подготовленную Комиссией аналитическую справку о мерах, принятых Турцией за период с 20 марта, включая сделанную ею оценку, согласно которой Турция предприняла все необходимые меры, определенные в сообщении от 16 марта. Государства-члены выразили свою уверенность в том, что мигранты могут и должны быть возвращены в Турцию в соответствии с заявлением Европейского союза и Турции от 18 марта”. См. также European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: second report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey statement” COM(2016) 349, 15 June 2016; двустороннее соглашение о реадмиссии, заключенное между Грецией и Турцией (1999 год); и заключенное между Европейским союзом и Турцией соглашение о реадмиссии, опубликованное в официальном вестнике Турции от 20 мая 2016 года. См. также Eric Maurice, “Turkish leader parts ways with the European Union”, *EU Observer*, 6 May 2016; и Merve Aydoğan, “Ankara halts readmission agreement with EU, disagrees on anti-terrorism laws”, *Daily Sabah*, 6 June 2016, а также “Libéralisation des visas en Turquie: Erdogan refuse de réviser la loi antiterroriste”, *Le Monde*, 7 May 2016.

были доступны всем мигрантам и беженцам в пунктах высадки на берег<sup>66</sup>. Если таких процедур не имеется или если в ходе поисково-спасательных операций имеют место другие нарушения прав человека, то пограничные службы должны нести ответственность, даже если нарушения происходят за пределами страны<sup>26</sup>. Совместные операции, в которых участвуют несколько государств и задействованы международные или региональные органы, могут породить ряд проблем, поскольку отсутствие надзора и четкого разграничения обязанностей может привести к безнаказанности тех, кто участвует в таких операциях<sup>67</sup>.

#### d) Задержание мигрантов

39. Как отмечал Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов, систематическое задержание мигрантов, не имеющих постоянного статуса, стало рассматриваться как законный инструмент<sup>68</sup>. Несмотря на признание того факта, что на иммиграционные и гуманитарные системы в прифронтовых странах, таких как Греция (см. A/HRC/27/48/Add.2), оказывается беспрецедентное давление, соблюдение основных прав мигрантов и беженцев должно быть первостепенной задачей государств, и такие лица не должны содержаться в условиях, не соответствующих основным нормам в области прав человека<sup>69</sup>. Одним из вызывающих тревогу событий последнего времени стало сообщение о том, что после заявления, сделанного Европейским союзом и Турцией, некоторые национальные органы власти стали автоматически задерживать мигрантов и беженцев при содействии ФРОНТЕКС, делая это без рассмотрения альтернативных вариантов, без предъявления оснований для задержания и без изучения конкретной ситуации этих уязвимых людей<sup>70</sup>.

40. Государства, несомненно, имеют право задерживать иностранцев на период времени до их депортации и выдачи, однако задержание должно всегда оставаться последним средством и должно производиться с соблюдением принципа законности. Представленные причины задержания должны быть исчерпывающими, и сдерживание неупорядоченной миграции никогда не может служить законным основанием для задержания. В любом случае задержание должно быть необходимым, обоснованным и соразмерным. Однако, задержа-

<sup>66</sup> Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов настоятельно призывает Европейский союз разрешать мигрантам сходить на берег непосредственно в ближайшем порту (A/HRC/29/36, пункт 64).

<sup>67</sup> Как отмечал Совет Европы, "существуют неадекватные гарантии соблюдения прав человека и обязательств, вытекающих из международного права и права Европейского союза, в контексте координируемых совместных операций" (Parliamentary Assembly resolution 1821 (2011), para. 5.4). В отношении ответственности совместных операций, таких как проводимые НАТО и ФРОНТЕКС, см. Manfred Nowak and Anne Charbord, "Prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment", в: Steve Peers and others, eds., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (Oxford, United Kingdom, Hart Publishing, 2014).

<sup>68</sup> A/HRC/23/46, пункты 47–52; и CCPR/C/CAN/CO/6, пункт 12.

<sup>69</sup> European Court of Human Rights, *Affaire A. Y. v. Greece*, application No. 58399/11, judgment of 5 November 2015; *Khlaifia and Others v. Italy*, application No. 16483/12, judgment of 1 September 2015; *E. A. v. Greece*, application No. 74308/10, judgment of 30 July 2015; *Mahammad and Others v. Greece*, application No. 48352/12, judgment of 15 January 2015.

<sup>70</sup> Human Rights Watch, "Greece: asylum seekers locked up, wretched conditions for people in need", 14 April 2016; Amnesty International, "Greece: refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey deal", 7 April 2016.

ние детей никогда не может быть действием в наилучших интересах ребенка<sup>71</sup>: несопровожаемым детям мигрантов и семьям с детьми должны быть предоставлены альтернативы задержанию. Соответственно, неограниченное по сроку или принудительное содержание под стражей должно быть запрещено. Задержание может рассматриваться как произвольное, если государство никоим образом не намерено депортировать или выдать соответствующее лицо; если государство не проявляет достаточной пунктуальности в осуществлении процедур по предоставлению убежища, по депортации или выдаче или если процедуры чрезмерно затянуты, а также если в силу причин юридического или практического характера депортация или выдача становятся невозможными. Кроме того, всегда должна быть предоставлена процедурная гарантия хабеас корпус и обеспечены минимальные условия содержания под стражей, обеспечивающие защиту человеческого достоинства задержанного.

41. Государства систематически пытаются использовать административное задержание как средство борьбы с иностранными гражданами, которые, как предполагается, представляют угрозу безопасности (см. A/62/263, пункты 40–48). Как отмечал бывший Верховный комиссар по правам человека в 2006 году, «страны используют различные имеющиеся в их распоряжении законы — об убежище, об иммиграции, об экстрадиции и т.д., — для того чтобы убрать со своей территории лиц, которые, как предполагается, представляют угрозу национальной безопасности. В частности, очевидна попытка избежать жестких требований системы уголовного правосудия в отношении надлежащего правового процесса и вместо этого использовать административное законодательство»<sup>72</sup>. Такая тенденция наблюдалась в Канаде, когда, согласно Закону 2001 года об иммиграции и защите беженцев, выдавались так называемые сертификаты безопасности для содержания под стражей иностранных граждан на срок до 120 дней (без судебного рассмотрения) и их последующего выдворения, а также в Соединенном Королевстве, когда, согласно Закону 2001 года о борьбе с терроризмом и преступностью и об обеспечении безопасности, предусматривалось задержание на неопределенный срок иностранцев, подозреваемых в терроризме. Национальные и международные суды сочли такие схемы неконституционными, и/или дискриминационными, и/или нарушающими основные права<sup>73</sup>. Крайне важно, чтобы на фоне растущей обеспокоенности в связи с масштабами терроризма и увеличением числа мигрантов и беженцев, перемещающихся на иностранные территории, государства не прибегали к аналогичным мерам, нарушающим права человека.

<sup>71</sup> Committee on the Rights of the Child. “Report of the 2012 Day of General Discussion: the rights of all children in the context of international migration”.

<sup>72</sup> Louise Arbour, United Nations High Commissioner for Human Rights, “In our name and on our behalf”, речь в Чатем-хаус и Британском институте международного и сравнительного права, 15 февраля 2006 года.

<sup>73</sup> Supreme Court of Canada, *Charkaoui v. Canada*, judgment of 23 February 2007; Human Rights Committee, communication No. 1051/2002, *Ahani v. Canada* (CCPR/C/80/D/1051/2002); House of Lords, United Kingdom, *A. and Others v. Secretary of State for the Home Department*, judgment of 16 December 2004; European Court of Human Rights (Grand Chamber), *A. and Others v. the United Kingdom*, application No. 3455/05, judgment of 19 February 2009.

## **В. Меры по борьбе с явлением «иностранных боевиков-террористов»**

42. Проблема иностранных боевиков отнюдь не нова, однако значимость этого явления существенно возросла в результате вооруженных конфликтов в Ираке и Сирийской Арабской Республики (см. A/HRC/29/51). По мнению Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, учрежденной в соответствии с резолюцией 1526 (2004) Совета Безопасности, за последние четыре года явление иностранных боевиков-террористов достигло беспрецедентных масштабов и сегодня представляет собой серьезную и все возрастающую угрозу международной безопасности (см. S/2015/358). Несмотря на то что информация об участии иностранных боевиков в недавних террористических нападениях во многих случаях еще должна быть подкреплена доказательствами (S/2015/683, пункт 68), Организация Объединенных Наций и ряд государств принимают меры по противодействию этой угрозе национальной безопасности.

### **1. Резолюции Организации Объединенных Наций**

43. В своей резолюции 68/276 Генеральная Ассамблея призвала государства-члены противодействовать угрозе иностранных боевиков-террористов путем активизации сотрудничества и разработки соответствующих мер, включая обмен информацией, пограничный контроль и надлежащие меры в области уголовного правосудия. В своей резолюции 2170 (2014) Совет Безопасности призвал государства-члены принять меры к пресечению притока иностранных боевиков-террористов в ДАИШ, а также всех других лиц, групп и организаций, связанных с «Аль-Каидой» в Ираке и Сирийской Арабской Республике. В своей резолюции 2178 (2014) Совет Безопасности потребовал принятия дальнейших мер в отношении иностранных боевиков-террористов, которых он определил как «лиц, направляющихся в государство, которое не является государством их проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для прохождения подготовки террористов, в том числе в связи с вооруженным конфликтом». Государства-члены должны предотвращать поездки иностранных боевиков-террористов, предавать их суду и запрещать финансирование, организацию или поддержку их поездок, включая акты вербовки. Резолюция 2178 (2014) является «законодательной резолюцией, обладающей силой»<sup>74</sup>. Она составляет часть превентивной стратегии уголовного правосудия по борьбе с терроризмом: эти деяния наказуемы как таковые еще до того, как главные террористические преступления совершены, до того, как предпринята попытка их совершения, или до того, как они конкретно спланированы.

44. Резолюция 2178 (2014) включает строгое положение о правах человека, которое вновь подтверждает не только то, что любые контртеррористические меры, включая меры, принимаемые во исполнение данной резолюции, должны соответствовать международным обязательствам в области прав человека, но и подчеркивает значимость уважения верховенства права для борьбы с терро-

<sup>74</sup> Martin Scheinin, “Back to post-9/11 panic? Security Council resolution foreign terrorist fighters”, September 2014.

ризмом, отмечая, что невыполнение этих обязательств способствует радикализации и усиливает ощущение безнаказанности. В этой резолюции Совет Безопасности отмечает, что терроризм невозможно победить только с помощью военной силы, правоприменительных мер и разведывательных операций, и подчеркивает необходимость устранения условий, которые способствуют распространению терроризма и о которых говорится в разделе I Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций (см. резолюцию 60/288).

45. Как подчеркивал Специальный докладчик в другом документе, имеется вполне обоснованная обеспокоенность в отношении резолюции 2178 (2014) (см. A/HRC/29/51), в том числе: широкий характер некоторых положений и отсутствие определения таких терминов, как «терроризм» и «экстремизм»; правовая неопределенность усилий по идентификации тех лиц, в отношении которых предполагается ее применять<sup>75</sup>; расплывчатый характер и низкий уровень правоохранительных мер по реагированию на «достоверную информацию» о том, что какое-либо лицо будет участвовать в соответствующих деяниях; сопутствующая стигматизация, а также последствия и неточности навешивания на них ярлыков «террористов» и «боевиков»<sup>76</sup>; и требование к авиалиниям заранее предоставлять сведения о пассажирах, чтобы выявлять совершающих поездку на гражданском самолете лиц, которые, возможно, являются иностранными боевиками-террористами. Как отмечалось выше, меры по усилению пограничного контроля и обмену данными должны обеспечивать уважение принципа недискриминации и соблюдение норм о защите личных данных. Практика, допускающая систематические проверки лиц, которые после оценки рисков рассматриваются как представляющие опасность<sup>77</sup>, должна основываться на объективных и конкретных разведывательных данных и поведенческих

<sup>75</sup> Daphne Richemond-Barak and Victoria Barber, “Foreign volunteers or foreign fighters? The emerging legal framework governing foreign fighters”, *Opinio Juris*, 6 May 2016. Имеется по адресу: <http://opiniojuris.org/2016/05/06/foreign-volunteers-or-foreign-fighters-the-emerging-legal-framework-governing-foreign-fighters/>.

<sup>76</sup> См. Доклад международной независимой комиссии по расследованию в Сирийской Арабской Республике, озаглавленный “Rule of terror: living under ISIS in Syria”, 14 ноября 2014 года, пункты 17 и 29. См. также Jessica Stern and J-M Berger, *ISIS: The State of Terror* (New York, Harper Collins Publishers, 2015), где отмечается, что в статье, опубликованной в *Dabiq* (онлайн-англоязычный журнал ИГИЛ), ИГИЛ призывает в свои ряды врачей, инженеров, ученых и лиц с опытом военной службы, административной работы и работы в сфере услуг. См. также Jayne Huckerby, “Gender, violent extremism and countering violent extremism”, *Just Security*, 3 March 2015.

<sup>77</sup> В приложении к рекомендации Комиссии от 15 июня 2015 года указывается, что «на основании анализа рисков для внутренней безопасности или анализа угроз, которые могут затронуть безопасность внешних границ, могут систематически производиться проверки тех лиц, которые подпадают под данную оценку рисков», и что «в целях выявления лиц, возвращающихся в Европейский союз из зон конфликта, где они были комбатантами террористических организаций или оказывали поддержку таким организациям, сотрудники пограничных служб могут систематически сверять базы данных по конкретным маршрутам поездок (например, рейсы, которые прибывают из географических районов, расположенных вблизи зон конфликта) определенной категории лиц, подпадающих под оценку риска». Общие показатели риска, касающиеся иностранных боевиков-террористов, были окончательно подготовлены в июне 2015 года в тесном сотрудничестве с национальными экспертами, Европейской внешнеполитической службой, учреждениями Европейского союза и Интерполом (опубликованы не были).

показателях, а не на широком профайлинге по признаку этнического происхождения, религии или расы.

## 2. Национальные имплементационные меры

46. Специальный докладчик настоятельно призывает государства обеспечить, чтобы национальные меры по практическому осуществлению резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности полностью соответствовали международному праву прав человека, включая принцип законности, провозглашенный в статье 15 Международного пакта о гражданских и политических правах. Специальный докладчик, в частности, обеспокоен тем, что криминализация таких правонарушений, как прохождение террористической подготовки или выезд в другие страны с целью терроризма, будет основана на национальных определениях терроризма, которые порой чрезмерно широки или расплывчаты<sup>78</sup>. Криминализация сопутствующих правонарушений, вытекающих из поведения, которое, возможно, далеко от основного террористического преступления, также может оказаться несовместимой с принципом законности<sup>78</sup>. Государства приняли ряд законодательных мер, иногда дополняемых мерами административного и оперативного характера<sup>79</sup>, с целью предотвращения выезда иностранных боевиков в районы конфликтов и недопущения возвращения иностранных боевиков из таких районов. Данные меры включают конфискацию, удержание, изъятие и непродление действия паспортов или удостоверений личности, лишение гражданства, ограничения на поездку или въезд на территорию, а также различные виды домашнего ареста или предварительное заключение. Любая из этих мер может оказать серьезное воздействие на ряд основных прав (см. A/HRC/29/51).

47. Эффективное судебное преследование за деяния, охватываемые резолюцией 2178 (2014), является ключевым компонентом в общем подходе государств к иностранным боевикам-террористам. Специальный докладчик осознает трудности, с которыми сталкиваются государства при осуществлении судебного преследования подготовительных или вспомогательных деяний, связанных с иностранными боевиками-террористами. Исполнительный директор Контртеррористического комитета в своем третьем докладе об осуществлении резолюции 2178 (2014) отмечал:

<sup>78</sup> См. также документ, представленный организацией «Международная амнистия» и Международной комиссией юристов в Комитет экспертов Совета Европы по терроризму, проект дополнительного протокола к Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма, 7 апреля 2015 года.

<sup>79</sup> К примеру, в апреле 2016 года Комиссия Европейского союза указала в качестве приоритетных следующие меры, которые надлежит принимать государствам: систематическое размещение и выявление информации, касающейся терроризма, в Шенгенской информационной системе (крупнейшей базе разведывательных данных Европейского союза) и систематический обмен информацией с Европейским контртеррористическим центром Европола о возвращении иностранных боевиков-террористов; использование общих показателей риска для выявления передвижения террористов при проведении пограничных проверок на внешней границе Шенгенской зоны, систематический досмотр и регистрация всех вновь прибывающих на «точки доступа» (центры первичного приема); систематические интервьюирование и скрининг всех возвращающихся иностранных боевиков-террористов для оценки уровня риска, который они представляют; и быстрое принятие и осуществление директивы об учете фамилий и имен пассажиров.

«В большинстве государств преследование сводится на нет из-за трудностей как в сборе приемлемых доказательств из других стран, особенно из зон конфликта, так и в преобразовании разведывательных данных в приемлемые доказательства в отношении иностранных боевиков-террористов. Перед рядом государств стоят проблемы, связанные с получением приемлемых доказательств или конвертированием разведывательных данных в приемлемые доказательства из информации, полученной с помощью информационно-коммуникационных технологий, в частности социальных сетей. Превентивное расследование и судебное преследование в отношении подозреваемых иностранных боевиков-террористов — это еще один вызов для всех регионов, особенно в свете надлежущей правовой процедуры и соображений, связанных с правами человека» (см. S/2015/975).

48. В своем недавнем докладе Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию отмечала, что «построение прочного уголовного дела требует решения серьезных оперативных или правовых проблем. К их числу относятся трудности со сбором доказательств, находящихся за рубежом, доказыванием наличия элемента умысла при совершении преступления или правонарушения и выбором верного уголовного обвинения» (E/CN.15/2016/6, пункт 55).

49. Государства должны обеспечивать справедливость на всех этапах уголовного преследования. В частности, государства должны гарантировать право на справедливое судебное разбирательство в независимом и беспристрастном суде и не должны полагаться на свидетельства или разведывательные данные, полученные с применением пыток. Специальный докладчик обеспокоен тем, что в целях содействия проведению расследований принимается законодательство, которое может не соответствовать нормам в области прав человека. Так, Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма не содержит требования о необходимости проследить причинно-следственную связь между определенными преступлениями, такими как выезд в другие страны с террористической целью, и совершением террористического акта. Можно утверждать, что это поощряет введение национальных законов, в которых преступления толкуются чрезмерно широко. Специальный докладчик согласен с рекомендацией ряда неправительственных организаций о том, что при криминализации таких деяний, как прохождение подготовки для террористических целей или выезд в другие страны в целях терроризма, одним из составов преступления должно быть конкретное намерение совершить акт терроризма, способствовать такому акту или участвовать в нем<sup>78, 80</sup>.

50. В некоторых юрисдикциях введены в действие законоположения, согласно которым в качестве преступлений квалифицируются въезд или пребывание

<sup>80</sup> Следует отметить, что намерение является ныне одним из требований в проектах статей 7–10 подготовленного Европейской комиссией "Предложения относительно директивы Европейского парламента и Совета по борьбе с терроризмом и замены Рамочного решения Совета № 2002/475/JHA о борьбе с терроризмом", которое криминализирует, среди прочего, поездки в террористических целях, с тем чтобы противодействовать явлению иностранных боевиков-террористов; финансирование, организацию и обеспечение таких поездок, в том числе путем оказания логистической и материальной поддержки, снабжения огнестрельным оружием и взрывчатыми веществами, предоставления убежища, услуг, активов и товаров.



в «объявленной территории», где «внесенная в перечень организация ведет враждебную деятельность»<sup>81</sup>, или поездка в «одну из стран, определенных как страна, где осуществляется подготовка террористов»<sup>82</sup>. Преступление считается совершенным независимо от того, имела ли поездка какую-либо террористическую цель, то есть достаточно того, что соответствующее лицо въехало в определенный район или определенную страну, не имея возможности доказать, что цель поездки подпадает под одно из изъятий<sup>83</sup>. Такие законоположения меняют направленность бремени доказывания, возлагая на соответствующих лиц ответственность за доказывание того, что их поездка подпадает под одно из изъятий. Подобные законодательные методы могут входить в конфликт с правом на справедливое судебное разбирательство, в частности с соблюдением презумпции невиновности согласно статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, поскольку вышеуказанное право является одним из не допускающих отступлений прав<sup>84</sup>.

51. В заключение Специальный докладчик подчеркивает, что в тех случаях, когда возвращающиеся иностранные боевики подозреваются в совершении военных преступлений или иных международных преступлений, таких как преступления против человечности, то это является основанием для последующего уголовного преследования. Вполне вероятно, что было бы быстрее с процедурной точки зрения и выгоднее — с политической преследовать их по «обычному» контртеррористическому законодательству, однако лица, которые могут быть виновны в международных преступлениях, не должны оставаться безнаказанными за такие преступления.

#### IV. Выводы и рекомендации

**52. Районы, в которых террористические группы ведут активные действия или выступают стороной в вооруженных конфликтах, становятся фактором отталкивания для жертв терроризма в поисках безопасности, но выступают фактором притяжения для иностранных боевиков-террористов. Тем не менее нынешняя дискуссия сосредоточена на мигра-**

<sup>81</sup> См. Закон об Уголовном кодексе Австралии (1995 год) с поправками, внесенными в 2014 году. 2 марта 2015 года министр иностранных дел объявил округ Мосул в иракской провинции Ниневия районом, где внесенная в перечень террористическая организация ведет враждебную деятельность. Заявление вступило в силу 3 марта 2015 года.

<sup>82</sup> См. Закон Кении о предупреждении терроризма (2012 год), статья 30(С)(1): *Лицо, направляющееся в страну, которую секретарь Кабинета министров обозначил как страну, где осуществляется подготовка террористов, не проходя через учрежденные центры миграционного въезда/выезда, рассматривается как направляющееся в эту страну с целью прохождения террористической подготовки.*

<sup>83</sup> Ср. раздел 119.2(3) вышеуказанного закона Австралии со статьей 30(С)(2) Закона Кении о предупреждении терроризма.

<sup>84</sup> См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 32, пункт 6 (CCPR/C/GC/32). См. также Пояснительный меморандум к законопроекту 2014 года о поправке к контртеррористическому законодательству (иностранцы боевики), в котором утверждается, что данное новое преступление «не обращает вспять бремя доказывания или презумпцию невиновности. В той мере, в какой существует изъятие по статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, эти изъятия являются обоснованными, необходимыми и соразмерными в отношении противодействия угрозе Австралии и интересам ее национальной безопасности».

ции как подпитывающей силе терроризма, что привело к тому, что в подавляющем большинстве случаев меры миграционной политики рассматриваются сквозь призму безопасности.

53. На государства возложена обязанность защищать свое население от актов терроризма. Защита может включать принятие ряда мер по управлению границей и упорядочению иммиграции, направленных на выявление лиц, совершивших или планирующих совершить террористические преступления. В то же время меры политики в области предоставления убежища и меры миграционной политики, которые вводят ограничения или нарушают права человека, могут оказать контрпродуктивное воздействие на предпринимаемые государствами усилия по борьбе с терроризмом, поскольку могут привести к увеличению неупорядоченных миграционных потоков и росту нарушений прав человека мигрантов и беженцев, маргинализируя конкретные общины и сокращая перспективы для мигрантов, что в совокупности может создавать условия, способствующие терроризму. Специальный докладчик напоминает, в частности, что Генеральная Ассамблея в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций единодушно признала дегуманизацию жертв терроризма одним из условий, способствующих его распространению. Также возможно, что стигматизация определенных общин как раз и является целью террористических групп, поскольку может привести к росту поддержки среди сообществ мигрантов.

54. В качестве одного из направлений эффективной контртеррористической стратегии крайне важно проводить комплексную миграционную политику, уважающую права человека, справедливость, подотчетность, человеческое достоинство, равенство и недискриминацию и гарантирующую жертвам терроризма защиту, на которую они имеют право. Безопасность и защита прав мигрантов отнюдь не являются противоположными целями; они взаимно дополняют и укрепляют друг друга.

55. Специальный докладчик предлагает следующие рекомендации:

a) межгосударственные границы не являются зонами, где исключаются права человека: государства должны соблюдать свои обязательства в области прав человека при осуществлении своей юрисдикции на межгосударственных границах;

b) не следует криминализировать неупорядоченную миграцию: надлежит уважать неприкосновенность свободы передвижения, право на поиск убежища и беженское право;

c) исключение из статуса беженца, высылки беженцев и лишение статуса беженца должны всегда осуществляться с соблюдением принципов законности, соразмерности, недискриминации и надлежащей правовой процедуры: присутствие фамилии соответствующего лица в перечне террористов или членство этого лица в организации, внесенной в перечень, не должно быть единственным основанием для исключения;

d) предусмотренный международным правом прав человека абсолютный запрет на высылку следует соблюдать всегда и всюду, где государство осуществляет свою юрисдикцию, даже в открытом море: государства

должны соблюдать свои обязательства по невысылке даже в тех случаях, когда риск жестокого обращения исходит от негосударственных вооруженных групп, включая террористические группы; и все решения следует принимать в индивидуальном порядке, соблюдая запрет на коллективные высылки и не нарушая гарантии надлежащей правовой процедуры;

е) задержание мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежища, должно всегда быть последним средством: содержание под стражей должно всегда осуществляться с соблюдением принципа законности, а основания для содержания под стражей должны быть исчерпывающим образом перечислены; всегда должны быть соблюдены минимальные условия гуманного и достойного содержания под стражей; задержание никогда не должно быть произвольным и всегда должно быть необходимым, обоснованным и соразмерным; и ввиду того что задержание детей никогда не может быть в их наилучших интересах, несопровождаемым детям мигрантов и семьям мигрантов с детьми всегда должны быть предоставлены альтернативы задержанию;

ф) все меры, принимаемые с целью устранения угрозы, которую представляют иностранные боевики-террористы, должны осуществляться с соблюдением положений международного права прав человека; при криминализации конкретных правонарушений, сопряженных с прохождением подготовки или выездом в другие страны, должен соблюдаться принцип законности; и во всех действиях по судебному преследованию за такие правонарушения должны в полной мере соблюдаться гарантии справедливого судебного разбирательства, в частности гарантии, касающиеся презумпции невиновности.