



Интервью с Финнулой Д. Ни Илан,

Специальным докладчиком
по вопросу о поощрении
и защите прав человека
и основных свобод в условиях
борьбы с терроризмом*

Финнула Д. Ни Илан — Специальный докладчик Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. В 2017 году была назначена на этот пост Советом ООН по правам человека, а в 2020 году — переизбрана государствами-членами еще на один трехлетний срок. В этом качестве тесно сотрудничает с государствами и подразделениями ООН в области защиты прав человека в наиболее сложных условиях по всему миру. Имеет звание почетного профессора юридического факультета Миннесотского университета, преподает право в Королевском университете Белфаста (Северная Ирландия).

В этом интервью г-жа Ни Илан рассказывает о своих обязанностях Специального докладчика и о существующих в гуманитарном пространстве проблемах, связанных с регулированием контртеррористической деятельности.

Ключевые слова: борьба с терроризмом, санкции, права человека, гуманитарные исключения, Организация Объединенных Наций.

* Интервью провел Брюно Демейер, главный редактор Журнала.



В первую очередь я хотел бы представить вас нашим читателям: расскажите, пожалуйста, вкратце о своих задачах и обязанностях в качестве Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. Зачем была учреждена эта должность и как вы подошли к исполнению своих обязанностей?

Благодарю вас за вопрос. Должность, которую я занимаю, была введена в 2005–2006 годах¹. Целью было преимущественно решение проблемы перегибов, имевших место после теракта 11 сентября, — в последующие годы во имя обеспечения безопасности совершались особенно вопиющие нарушения прав человека, такие как пытки, внесудебная выдача, произвольные задержания и внесудебные казни. Пробел в существующей системе защиты прав человека с точки зрения решения этих вопросов стал совершенно очевиден в годы, последовавшие сразу после событий 11 сентября. В этом состояла основная причина учреждения данной должности. У Специального докладчика есть три основных круга полномочий: 1) посещение различных стран; 2) взаимодействие с людьми посредством получения информации от отдельных лиц или групп лиц о нарушении прав человека в определенных ситуациях, обусловленных борьбой с терроризмом; 3) предоставление ежегодных докладов Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций. Однако эта должность предполагает еще один комплекс обязанностей, который, пожалуй, является уникальным и проистекает из того, что она создана в целях исполнения Глобального договора по координации контртеррористической деятельности² — организационной структуры, расположенной в Нью-Йорке и координирующей всю контртеррористическую деятельность ООН, состоящую из работы подразделений ООН в области борьбы с терроризмом в соответствии с поручениями Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности. Специальный докладчик является единственной структурой в рамках Глобального договора, которой поручен надзор за соблюдением прав человека в условиях борьбы с терроризмом.

В течение первого срока своего пребывания в должности, то есть с 2017 по 2020 год, я определила четыре приоритетных задачи: 1) изучение архитектуры контртеррористической деятельности, в том числе различных организаций и подразделений, участвующих в борьбе с терроризмом как в рамках ООН, так и за ее пределами; 2) решение проблемы отрицательного

1 Подробнее о мандате Специального докладчика см.: резолюция 15/15 Совета по правам человека «Защита прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом: мандат Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом», док. ООН A/HRC/RES/15/15, 7 октября 2010 г., доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/HRC/RES/15/15>.

2 Подробнее о Глобальном договоре ООН по координации контртеррористической деятельности см.: <https://www.un.org/counterterrorism/ru/global-ct-compact>.

воздействия контртеррористической деятельности на гражданское общество; 3) особое внимание к чрезвычайным положениям и осуществлению чрезвычайных полномочий в сфере борьбы с терроризмом; 4) актуализация гендерной проблематики в условиях противодействия терроризму. После своего повторного назначения в 2020 году я дополнила этот перечень еще двумя приоритетными направлениями: 1) технологии и борьба с терроризмом; 2) изучение национального законодательства, регулирующего контртеррористическую деятельность.

В рамках этих обязанностей вам приходится посещать различные страны для проведения миссий по установлению фактов. С какими трудностями вы сталкиваетесь при согласовании и организации таких поездок, и как они могут помешать решению стоящих перед вами задач?

Я убеждена в том, что присутствие в стране и общение с государственными деятелями и представителями гражданского общества в данной области — один из самых эффективных способов вести диалог о борьбе с терроризмом и о ее влиянии на права человека. Вне всякого сомнения, многие государства сталкиваются с колоссальными проблемами, связанными с применением насилия на их территории, и часто правительство оказывается перед непростым выбором, однако для поддержания отношений и налаживания взаимодействия лучше всего физически находиться в стране и общаться с непосредственными участниками событий в этой сфере. С точки зрения мандата Специального докладчика эти поездки являются лишь средством для достижения цели, которая заключается в том, чтобы инициировать и наладить постоянный диалог с государствами на долговременную перспективу. Однако самая большая сложность состоит в том, чтобы получить разрешение на такие визиты. Многие государства заявляют, что обеспечивают беспрепятственный доступ для проведения специальных процедур, однако на самом деле они превратно толкуют это понятие, и при попытке организовать посещение многие уполномоченные лица, к сожалению, терпят неудачу. Кроме того, многие страны, активно принимающие меры по борьбе с терроризмом, в том числе среди пяти постоянных членов Совета Безопасности, ни разу не давали разрешений на визит Специального докладчика. Но есть и исключения: например, я бы отметила свой положительный опыт взаимодействия с Францией, откуда я получила приглашение в первые же месяцы первого срока моих полномочий. Именно такого проявления лидерских качеств и ожидаешь от постоянного члена Совета Безопасности — открытости к спору и диалогу со Специальным докладчиком по поводу контртеррористических мер, принимаемых на собственной территории. Кроме того, мы продолжаем взаимодействие и после моего посещения страны, что тоже очень важно. Хорошим примером является Казахстан; впервые я приехала туда в 2019 году, и мы по-прежнему ведем непрерывный диалог с общественностью по вопросам борьбы с терроризмом, что в некотором роде показывает другим странам, как должно выгля-

деть сотрудничество. На мой взгляд, самой большой проблемой остается получение доступа в те страны, которые попросту запретили визиты, нацеленные на проведение специальных процедур. Но есть и положительный момент: Специальному докладчику никогда не приходилось сталкиваться с препятствиями для выполнения своей работы на месте. На самом деле, меня приятно удивили масштаб участия государств и их открытость, особенно с учетом того, что государства, предоставляющие доступ, несут при этом вполне реальный политический риск, оказываясь мишенью для критики в отношении принимаемых ими контртеррористических мер, которые становятся предметом тщательного анализа. В некотором роде критика поведения государств всегда осуществляется с оговоркой о том, что они проявили открытость, подав пример, которому должны последовать другие государства для того, чтобы контртеррористические меры не нарушали права человека и другие нормы международного права.

А можете ли вы, наоборот, привести примеры государств, которые взяли на вооружение передовую практику, создав свой собственный механизм судебного надзора за контртеррористическими операциями без нарушения норм в области прав человека?

Я бы сказала, что здесь трудно найти примеры передовой практики. На мой взгляд, это связано с более обширной проблемой, возникшей после событий 11 сентября, когда мы стали наблюдать масштабное наращивание контртеррористической деятельности. Сейчас во многих странах определение понятия «терроризм» стало активно расширяться: например, появились такие виды противоправных деяний, как героизация терроризма или целый ряд подготовительных действий, которые в прежние годы не считались преступлением. Такое расширительное толкование наблюдается не только применительно к преступным деяниям, но и к окружающему их контексту: например, все чаще стала предусматриваться ответственность за действия, которые могут предшествовать совершению преступления, — такие как выражение своих мыслей или поддержки; традиционно они не входят в сферу уголовного правосудия, но теперь становятся предметом судебных разбирательств в рамках борьбы с терроризмом. Кроме того, полномочия органов правосудия расширяются на период после отбывания преступниками срока за преступления, связанные с терроризмом, — например, в таких усиленных системах уголовного правосудия и административного права допускается дальнейшее лишение свободы или сохранение постоянного надзора даже в отношении людей, уже отбывших наказание. В последние двадцать лет мы стали свидетелями масштабного роста неограниченного уголовного преследования в рамках борьбы с терроризмом. Кроме того, на наших глазах все чаще начинает использоваться риторика «предотвращения насильственного экстремизма/противодействия насильственному экстремизму» — новая терминология, к которой стали прибегать государства наряду с риторикой борьбы с терроризмом,

зачастую не проводя между ними различий, — и в целом расширяется применение мер безопасности. В таких условиях очень сложно выявить передовую практику. Конечно, встречаются небольшие светлые пятна, например в странах, учредивших независимые механизмы надзора за контртеррористической деятельностью, таких как Соединенное Королевство, где уже давно (со времен конфликта в Северной Ирландии) назначаются независимые контролеры по вопросам, связанным с терроризмом. Их задача состоит в консультировании правительства по поводу принятых мер и их законности в более широком смысле. В Австралии действует аналогичная схема. Однако, по правде говоря, подобную практику внедряют лишь очень немногие государства. Между тем мы постоянно обращаемся к государствам с призывом ввести на национальном уровне независимые органы надзора и предоставить им все необходимые ресурсы.

В своем недавнем докладе³, представленном Генеральной Ассамблее ООН, вы подчеркиваете взаимосвязь между международным правом прав человека и международным гуманитарным правом (МГП) в сфере регулирования борьбы с терроризмом. В связи с этим стоит отметить, что в последние годы на фоне борьбы с терроризмом значительно усилилась раздробленность международного правового порядка, например в связи с активизацией работы Совета Безопасности ООН и его Исполнительного директората Контртеррористического комитета (ИДКТК), Группы разработки финансовых мер (ФАТФ) и так далее. С учетом такого количества юридических инструментов можно ли, по-вашему, обеспечить гармоничные отношения между разными механизмами?

Об этом направлении своей работы я впервые упомянула в своем докладе A/73/361⁴, представленном Генеральной Ассамблее ООН в 2018 году и посвященном новым институтам и влиянию рекомендательных норм в сфере борьбы с терроризмом. Необходимо отметить, что после событий 11 сентября наблюдалось беспрецедентное расширение новых учреждений, таких как ФАТФ (правовой статус которой в контексте международного права не вполне ясен), Глобальный контртеррористический форум и Шанхайский форум. На мой взгляд, эти структуры имеют большое значение: они существенно ослабляют многосторонние механизмы и подрывают их ценность, поскольку в них входят лишь избранные; они представляют собой «клубы» для некоторых государств и не носят всеобщего характера. Кроме того, создание этих структур оказало колоссальное (отрицательное) влияние

3 Ни Илан, Финнула Д. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, док. ООН A/75/337, 3 сентября 2020 г., доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/75/337>.

4 Ни Илан, Финнула Д. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, док. ООН A/73/361, 3 сентября 2018 г., доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/73/361>.

на заключение международных договоров как основной инструмент регулирования в данной сфере. Мы наблюдаем отказ от заключения договоров и переход к выработке рекомендательных норм. Интересно отметить, что в данных условиях понятие «рекомендательные нормы» становится своего рода оксюмороном, поскольку многие государства чтут их больше, чем юридически обязывающие положения международных договоров. Ранее я уже предупреждала о том, что это опасная тенденция. Специальный докладчик сталкивается с этой проблемой в ходе посещения стран и в иных обстоятельствах, поскольку часто государства упоминают о том, что соблюдают рекомендации в области прав человека и гуманитарного права, но упускают из виду юридически закрепленные договорные обязательства, которые гораздо важнее.

Поэтому, на мой взгляд, здесь наблюдается диссонанс, и эта ситуация удобна для государств, которые в рамках таких форумов якобы формируют международное право, но на самом деле создают нормы, подходящие для них и их политических целей. В итоге мы получаем разрозненные нормы, своего рода меню, из которого государства могут выбирать те учреждения и договоры, которые им больше нравятся. Это сказывается на восприятии обязательств в области прав человека и гуманитарного права как базовых норм. Мне это представляется серьезной проблемой.

Вы активно сотрудничали с другими Специальными докладчиками во время пребывания в должности. Не могли бы вы рассказать о вашей совместной работе и о том, какое значение она имеет для исполнения вашего мандата?

Государства стали активнее сотрудничать, и правозащитникам и гуманитарным деятелям все важнее становится понять, что самостоятельная работа часто не позволяет достичь поставленных целей. В некоторых случаях единые согласованные заявления позволяют нам стать сильнее и сократить различия между докладчиками в трактовках, чтобы защитить те нормы, которые представляются нам важными. Мне было приятно участвовать в совместных проектах на высоком уровне, которые осуществлялись весьма эффективно и имели большой резонанс. Одним из примеров такого сотрудничества является выработка в прошлом году совместной позиции пятидесяти мандатариев специальных процедур по поводу Китая⁵ — практически все мандатарии и рабочие группы рассмотрели целый ряд проблем, связанных с правами человека в Китае. Еще один пример был связан с проблемой аннексии, когда правительство Израиля по всем признакам готовилось аннексировать оккупированную палестинскую территорию⁶. В этом

5 UN Office of the High Commissioner for Human Rights (UN Human Rights), “UN Experts Call for Decisive Measures to Protect Fundamental Freedoms in China”, 26 June 2020, доступно по адресу: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26006.

6 UN Human Rights, “Israeli Annexation of Parts of the Palestinian West Bank Would Break International Law — UN Experts Call on the International Community to Ensure Accountability”, 16 June 2020, доступно по адресу: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25960.

случае все участники специальных процедур единодушно заявили о том, что действия израильского государства являются совершенно незаконными. В итоге, как мне кажется, можно наблюдать все более выраженную тенденцию к зрелости специальных процедур в совместной работе над ключевыми вопросами и по ключевым странам, которая способствует нашему укреплению.

Учитывая, что ваш мандат требует от вас совместной работы с соответствующими участниками борьбы с терроризмом, выстраивания с ними постоянного диалога и обсуждения возможных сфер сотрудничества, что вы думаете о роли, которую играет Совет Безопасности ООН и его вспомогательные органы, такие как Контртеррористический комитет (КТК) и ИДКТК? Каково ваше мнение о принятии Советом Безопасности резолюций в области борьбы с терроризмом, которые имеют далеко идущие правовые последствия для государств, и о роли ИДКТК в толковании норм, регулирующих взаимодействие между МГП и борьбой с терроризмом? Возникают ли в связи с этим трудности для международного законодательства и других различных заинтересованных сторон, работающих в этих условиях, и если да, то какие?

Будучи членом Глобального договора, Специальный докладчик принимает участие в деятельности всех рабочих групп в рамках Договора в качестве единственной структуры, наделенной полномочиями осуществлять надзор за правами человека в контексте борьбы с терроризмом. В ряде докладов⁷, представленных Генеральной Ассамблее, я высказывала свои возражения по поводу безудержного расширения архитектуры контртеррористической деятельности. Я выступала с предостережениями и говорила, что ее необходимо существенно сократить. Стоит отметить, что финансирование этих структур происходит преимущественно за счет двух государств, на которые приходится примерно 95% всех выделенных средств. Это противоречит интересам ООН в области управления внебюджетными средствами и интересам операций и проектов, которые должны осуществлять эти структуры.

В отношении КТК я, как Специальный докладчик, выражаю беспокойство по поводу закрытого характера этого учреждения даже по сравнению с тем уровнем доступа, который представляет правозащитникам Совет Безопасности. Например, КТК в значительной степени закрыт от независимых представителей гражданского общества — за последние годы было сделано лишь небольшое количество исключений. Все это никак нельзя назвать надлежащей политикой. Весь смысл формулирования стратегии, основанной на фактических данных, будь то на уровне Совета Безопасности или отдельных стран, состоит в том, чтобы обеспечить открытые споры

7 В частности, док. ООН A/73/361 и A/74/335. См. также: Fionnuala D. Ní Aoláin, “The Massive Perils of the Latest U.N. Resolution on Terrorism”, *Just Security*, 8 July 2019, доступно по адресу: www.justsecurity.org/64840/the-massive-perils-of-the-latest-u-n-resolution-on-terrorism/.

и обсуждения с участием людей, которые могут быть не согласны с принимаемыми мерами или реализуемой политикой, чтобы проверить, насколько эти меры/политика действенны. Отсутствие общественного обсуждения результатов и доступности информации привело к отсутствию прозрачности. Кроме того, мы выразили беспокойство, например, по поводу засекреченности и непрозрачности процесса подготовки отчетности, составляемой ИДКТК от имени КТК. Следует учесть, что с 2006 года ни один из отчетов о соответствии требованиям совместимости, оформленных государствами во исполнение резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности и иных резолюций, не был размещен в публичном доступе. Это лишь видимость подотчетности. Однако в этом отношении следует выразить одобрение правительству Финляндии, которая по сути первой за эти двадцать лет обеспечила доступ общественности к своему отчету и к его оценке со стороны ИДКТК⁸. Но в целом это пространство обычно является закрытым, непрозрачным и весьма проблематичным именно в связи с характером его функционирования и отсутствием доступа к нему.

Что касается возрастания роли Совета Безопасности в области законодательного регулирования борьбы с терроризмом, это явление уникально в своем роде и не имеет аналогов в законодательной деятельности. Оно не наблюдается и в других аспектах работы Совета Безопасности. Специальный докладчик считает это нарушением суверенитета государств. Мы хорошо понимаем, какое количество стран обеспокоены посягательством на свой суверенитет в виде насаждаемых Советом Безопасности положений уголовного права, в которых часто не учтены такие ключевые вопросы, как обязательства в области прав человека или верховенства права, в том числе принятые на себя странами в рамках их собственных конституций. На мой взгляд, среди государств все чаще наблюдаются волнения, и я надеюсь на сохранение тенденции, которая проявилась, например, в достигнутом летом 2020 года решении не принимать поданный Индонезией проект резолюции Совета Безопасности по вопросу терроризма, — тогда нам впервые удалось наложить вето на резолюцию Совета Безопасности в данной области⁹. Это может указывать на то, что государства склоняются к необходимости повременить с наделением Совета Безопасности полномочиями «мирового законодателя» в области, связанной с контртеррористической деятельностью.

Что касается роли ИДКТК и толкования им существенных аспектов взаимосвязи МПП и борьбы с терроризмом, я подробно рассмотрела этот вопрос в своем недавнем докладе, представленном Генеральной

8 Финляндия опубликовала оценку своего отчета со стороны ИДКТК на веб-сайте своего Министерства внутренних дел, доступно по адресу: <https://tinyurl.com/52r7uhbw>.

9 Оценку этой резолюции, которая не была принята, с точки зрения г-жи Ни Илан см.: Fionnuala D. Ní Aoláin, “The Challenges of a New UN Security Council Resolution on Foreign Fighters”, *Just Security*, 17 August 2020, доступно по адресу: www.justsecurity.org/72052/the-challenges-of-a-new-un-security-council-resolution-on-foreignfighters/.

Ассамблее¹⁰. Специальный докладчик понимает, что ИДКТК может сыграть роль в признании и утверждении непротиворечивых норм МГП и основополагающих прав человека, однако мне представляется неправильным и недопустимым самоназначение ИДКТК «первым среди равных» в вопросах толкования МГП. На мой взгляд, это идет вразрез с концепцией и структурой Женевских конвенций и подрывает ту ключевую роль, которую играет в этой области Международный Комитет Красного Креста (МККК), и вклад государств, участвовавших в дипломатической конференции и способствовавших принятию Женевских конвенций. ИДКТК — особая политическая структура, которой принадлежит важная роль, однако необходимо позаботиться о том, чтобы ее деятельность не вела к расширению толкования МГП за пределы установленных и принятых норм, согласованных государствами. Меня глубоко беспокоит активизация движения к включению оценок МГП в обзоры контртеррористической деятельности, которые, напомним, засекречены, в связи с чем мы никак не можем узнать, какие рекомендации даются государствам. Однако нам известно, что государства последовательно отказываются от применения МГП. Государствам, особенно в условиях немеждународных вооруженных конфликтов, очень удобно замечать у других участников и в их действиях признаки терроризма, вместо того чтобы задаваться более сложными и некомфортными вопросами по поводу оценки возможного значения применимости общей статьи 3 Женевских конвенций и Дополнительного протокола II.

Мне кажется, что в сильно политизированном контексте оценки, в котором действует ИДКТК, представление о том, что ИДКТК будет безупречно применять МГП — с учетом того, какому политическому давлению он подвергается в процессе такой оценки, — кажется опасным заблуждением и даже политической диверсией в отношении самих Женевских конвенций. Специальный докладчик очень четко заявляет о том, что мы не считаем это корректным.

С гуманитарной точки зрения одним из самых спорных вопросов в области борьбы с терроризмом является необходимость гуманитарных исключений. Вы тоже упоминаете об этом в своем докладе¹¹. Как ответили на это государства и какой была их общая реакция? Несмотря на то что положения о гуманитарных исключениях внедрили в национальное законодательство о борьбе с терроризмом лишь некоторые государства, все они сделали это по-разному. Есть ли необходимость выработать единые и признанные всеми формулировки, чтобы избежать препятствий для беспристрастного оказания гуманитарной помощи?

10 См.: Ни Илан (примечание 3 выше), пп. 27–29.

11 Там же, пп. 34, 35.

В своем последнем докладе¹² Специальный докладчик подтверждает важность «целостности гуманитарной деятельности, осуществляемой в соответствии с установленными принципами». В этом докладе я рассматриваю очень серьезное влияние того, что я называю целым комплексом «взаимосвязанных контртеррористических мер, законов, положений, требований доноров и режимов санкций», на гуманитарную деятельность, осуществляемую в соответствии с установленными принципами. Меня волнует то, каким образом режимы санкций влекут за собой препятствия и отсрочки в проведении гуманитарных операций, посягая на основные задачи нескольких гуманитарных структур, в том числе МККК. Мы наблюдаем распространение таких мер и все более активное взаимодействие между национальными и международными режимами санкций, и эти тенденции вызывают особое беспокойство.

Я считаю, что Совет Безопасности в этом отношении имеет особую обязанность предотвратить отрицательные последствия таких мер для гуманитарной деятельности. Но, как вы, возможно, знаете, в этой сфере мы сталкиваемся с рядом политических затруднений. По мнению Специального докладчика, во всех резолюциях по поводу борьбы с терроризмом необходимо последовательно применять формулировки по поводу исключений; кроме того, следует пересмотреть те резолюции, в отношении которых эмпирически было продемонстрировано, что они создавали препятствия и мешали осуществлению принципиальной и исключительно гуманитарной деятельности. На практике это означает, что данные положения должны быть включены в резолюции Совета Безопасности, в том числе закрепляющие доступ гуманитарных субъектов, например резолюции 2139 (2014)¹³ и 2175 (2014)¹⁴.

Я считаю, что сейчас лучше всего сосредоточиться на резолюциях по поводу отдельных стран, по возможности меняя формулировки на более благоприятные, и сделать акцент на документирование отрицательного воздействия подобных мер. Одна из поразительных особенностей, проявившихся не только в связи с санкциями в рамках борьбы с терроризмом, состоит в том, что, хотя Совет Безопасности по сути продолжает законотворческую деятельность, он уделяет очень мало внимания документированию отрицательных последствий подобных мер и даже их влияния в целом. Не ставя перед собой задачу оценивать последствия, Совет Безопасности может создавать нормы более свободно и необдуманно. Для решения этой системной структурной проблемы и устранения части вреда, нанесенного за последние двадцать лет, необходимо сосредоточиться на документирова-

12 *Ни Илан* (примечание 3 выше), пп. 34, 35.

13 Резолюция 2139 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, док. ООН S/RES/2139 (2014), 22 февраля 2014 г., п. 7, доступно по адресу: [https://undocs.org/ru/S/RES/2139%20\(2014\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2139%20(2014)).

14 Резолюция 2175 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (о защите гуманитарного персонала, персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала в вооруженном конфликте), док. ООН S/RES/2175 (2014), 29 августа 2014 г., п. 3, доступно по адресу: [https://undocs.org/ru/S/RES/2175\(2014\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2175(2014)).

нии, формулировании и обеспечении того, чтобы издержки режимов санкций стали очевидными, чтобы Совет Безопасности уже не мог утверждать, будто такие меры нейтральны или не наносят вред людям, нуждающимся в защите.

В своем ежегодном докладе, представленном Специальным докладчиком в Совет по правам человека в 2019 году¹⁵, вы уделили особое внимание влиянию мер по борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом на гражданское пространство и права акторов гражданского общества и правозащитников. Не могли бы вы остановиться на этом подробнее и рассказать о трудностях, с которыми сталкиваются из-за этого в своей работе члены гражданского общества, гуманитарные акторы и так далее?

В этом докладе я ставила своей целью подчеркнуть отрицательное влияние борьбы с терроризмом и риторики «предотвращения насильственного экстремизма / противодействия насильственному экстремизму», а также последствия мер безопасности для гражданского общества в целом. Само собой разумеется, что пространство гражданского общества по всему миру неуклонно сужается. Это сужение имеет непосредственную связь с усилением мер безопасности после событий 11 сентября. Правозащитники все чаще становятся объектом применения контртеррористических мер и действий государств. Как говорится в докладе, в 66% сообщений, направленных Специальным докладчиком государствам почти за двадцать лет, указано, что контртеррористические меры непосредственно направлены на субъектов гражданского общества, а не на реальную борьбу с терроризмом. Очевидно, что это свидетельствует о плохой работе государств в области противодействия терроризму, особенно если мишенью становится гражданское общество, а не акторы, применяющие насилие и осуществляющие так называемые теракты. Кроме того, это говорит о закреплении злоупотребления контртеррористическими механизмами. Надо понимать, что за последние двадцать лет борьба с терроризмом стала излюбленным инструментом многих государств, которые проводят репрессии в отношении несогласных, например защитников прав женщин, права на выражение протеста и так далее. Борьба с терроризмом как таковая активно используется в качестве инструмента подавления несогласных с правящим режимом.

Трудность здесь состоит в том, чтобы уйти от глобальной атмосферы вседозволенности, созданной для государств, начиная с Совета Безопасности и далее — потому что истоки проблемы именно в этом. Нельзя рассматривать практику отдельных государств в отрыве от прикрытия и вседозволенности, которые предоставляются им по одному лишь

15 Ни Илан, Финнула Д. Влияние мер по борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом на гражданское пространство и права акторов гражданского общества и правозащитников, док. ООН A/HRC/40/52, 1 марта 2019 г., доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/HRC/40/52>.

слову «терроризм» без какого бы то ни было определения, что оставляет национальным системам возможность толковать эти термины по своему усмотрению. Вот идеальный образчик джентльменского соглашения: любое государство может назвать террористом кого угодно, и никто не призовет его за это к ответственности. На мой взгляд, в этом отношении мы имеем дело с явной и подтвержденной моделью злоупотребления.

Отсутствие определения терроризма как таковое приводит к созданию всеобъемлющей завесы, полностью развязывающей государствам руки. Единственный способ решить эту проблему на национальном уровне состоит в том, чтобы изучить, как каждое из государств трактует механизмы борьбы с терроризмом в своей внутрисистемной системе. Необходимо глубинное и серьезное преобразование законодательства в области борьбы с терроризмом на национальном уровне. Сейчас это законодательство дает прикрытие и возможности для системного нарушения верховенства права и основополагающих прав человека под видом противодействия терроризму, насильственному экстремизму и радикализации. С этого момента, если Организация Объединенных Наций участвует в оказании помощи и поддержки в борьбе с терроризмом, не только правозащитные организации, но и все структуры, занятые контртеррористической деятельностью, должны четко выявлять злоупотребления со стороны государств в сфере противодействия терроризму и иметь эффективные способы борьбы с такими злоупотреблениями. С точки зрения прав человека такая работа требует как можно большего объема поддержки от государств и других правозащитных организаций в системе борьбы с терроризмом, особенно с учетом того, что должность Специального докладчика подразумевает неполную занятость и не финансируется.

С позиции жертвы и с гуманитарной точки зрения одной из основных проблем является обозначение и измерение реального воздействия контртеррористических мер и санкций на затронутое ими население. По вашему опыту, можно ли привлечь государства к ответственности за те последствия жестких режимов санкций и борьбы с терроризмом, с которыми столкнулись уязвимые сообщества в результате действий правительства?

Это сложный вопрос, поскольку он поднимает проблему ответственности государств в соответствии с международным правом. Зачастую уязвимые сообщества менее всего способны и расположены формулировать, какой ущерб был им причинен. К ним относятся с подозрением и недоверием, зачастую само общество считает их запятанными или подозрительными в силу классификации по признаку безопасности или политической принадлежности в качестве людей, поддерживающих террористов, оказывающих им помощь или составляющих террористический центр/площадку. Правовые вопросы подотчетности вызывают большие трудности с точки зрения привлечения государств к ответственности в рамках классической

риторики доктрины ответственности государств. И здесь ООН и другие гуманитарные акторы могут сыграть по-настоящему важную роль, став рупором для этих сообществ и — надеюсь, это коснется и более широкого воздействия борьбы с терроризмом, — переосмыслив миссию и имидж ООН: в ситуации, когда подразделения ООН оказывают помощь и поддержку в борьбе с терроризмом и в совершаемых внутри страны действиях, имеющих вредные последствия для уязвимых сообществ, мы прямоком попадаем на территорию надлежащей проверки со стороны ООН и наблюдаем огромную имиджевую проблему организации. Генеральному секретарю и другим ключевым лицам в системе ООН следует серьезно об этом задуматься. На кону здесь стоит сам «бренд» ООН.

Ранее вы упоминали о том, что в отношении обращения с иностранными бойцами-«террористами» государства должны «соблюдать свои обязательства словом и делом». Этот вопрос является весьма спорным и актуальным для нашего мира. Какие конкретные трудности в области прав человека вы наблюдаете в связи с участниками боевых действий: например, обращение с ними в зонах конфликтов, их репатриация, внутригосударственные механизмы привлечения к уголовной ответственности и к суду?

Специальный докладчик освещает этот вопрос в ряде докладов, и, кроме того, я касаюсь его в своем последнем докладе¹⁶, представленном Совету по правам человека, — в нем идет речь об отрицательном влиянии борьбы с терроризмом на женщин, девочек и семьи. Я очень четко заявляю о том, что единственным соответствующим международному праву откликом на гуманитарную катастрофу, разворачивающуюся в последние несколько лет в северо-восточной части Сирии и в Ираке, является возвращение и репатриация людей из Сирии и Ирака. Неспособность некоторых государств обеспечить исполнение своих международных обязательств, в том числе в рамках МПП, международного права прав человека и, в частности, Конвенции ООН о правах ребенка, оказывает чрезвычайно деморализующее воздействие, не в последнюю очередь из-за того, что многие государства заявляют о том, будто их внешняя политика и подход к международному праву основаны на учете гендерных аспектов и прав человека, но их реальные действия, особенно в отношении иностранных террористов и связанных с ними женщин и детей, опровергают это заявление. Существует очевидное противоречие между сентиментальной риторикой в отношении жертв терроризма и необходимости оказания им поддержки с одной стороны и с другой стороны — неспособностью многих государств вернуть из Ирака и Сирии и привлечь к ответственности людей,

16 Ни Илан, Финнула Д. Влияние политики и практики борьбы с терроризмом и (насильственным) экстремизмом на права женщин и девочек и семью в аспекте прав человека, док. ООН A/HRC/46/36, 22 января 2021 г., доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/HRC/46/36>.

допустивших серьезные нарушения МПП и международного права, тем более что эти государства — часто единственные, кто может вести такое судебное преследование. У нас есть и примеры надлежащего поведения государств, в том числе Российской Федерации, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туниса и Индонезии. Таким образом, мы говорим не об отсутствии такой практики со стороны государств, а о ее недостатках, один из которых связан с неспособностью признать необходимость возвращения граждан на родину, в том числе в условиях нынешней пандемии COVID-19. Представляется, что колоссальные недоработки западных стран уже укоренились и свидетельствуют об их серьезной нравственной проблеме, которая совершенно очевидна для всего мира.

С началом глобальной пандемии COVID-19 весь мир столкнулся с трудностями, пытаясь справиться с этим новым заболеванием. Усугубились и расширились ли последствия мер борьбы с терроризмом для затронутого ими населения в связи с пандемией? Какие действия необходимо предпринять в дальнейшем, чтобы контртеррористические меры и санкции не оказывали неблагоприятного воздействия на способность местных сообществ бороться с COVID-19?

Сейчас, оглядываясь назад и размышляя о тех двенадцати с лишним месяцах, которые прошли с начала пандемии, мы воспринимаем этот год как очень долгий. За это время Специальный докладчик выявил ряд проблем, связанных с противодействием терроризму и с правами человека. Во-первых, во многих странах по всему миру мы наблюдали применение чрезвычайных полномочий. В том числе отмечалось расширение традиционных чрезвычайных полномочий, непрерывное применение полномочий, которые де-факто являются чрезвычайными (преимущественно в соответствии с санитарно-эпидемиологическим законодательством), расширение задач исполнительной власти и направление сил обеспечения безопасности и противодействия терроризму на борьбу с пандемией. Специальный докладчик совместно с двумя НПО — Международным центром некоммерческого права и Европейским центром некоммерческого права — создал инструмент отслеживания¹⁷ применения чрезвычайных полномочий по всему миру. К такому использованию чрезвычайных полномочий отнесено и перенаправление сил обеспечения безопасности и противодействия терроризму на борьбу с пандемией, которое вызывает глубокие вопросы по поводу уместности, соразмерности и необходимости применения в целях борьбы с пандемией мер, разработанных преимущественно для реагирования на крайние проявления насилия. Ситуация еще больше усугубляется, если вспомнить, что сообщества, больше всего пострадавшие от пандемии, состоят из меньшинств и людей с цветом кожи, отличным от белого, которые исторически подвергались маргинализации или

17 Доступно по адресу: www.icnl.org/covid19tracker/.

радикализации в своих собственных странах. Таким образом, инициатива использования чрезвычайных полномочий государства против этих уязвимых сообществ, чьи отношения с государством часто бывают натянутыми и хрупкими, представляется мне весьма неудачной.

Во-вторых, я хотела бы подчеркнуть, что нас особенно беспокоит сохранение отрицательных последствий санкций и в период пандемии COVID-19 без каких бы то ни было надежд на их прекращение. И в-третьих, многие из инструментов, которые использовались государственными службами безопасности для борьбы с терроризмом, особенно инструменты ведения слежки и технологические инструменты, сопряжены с вопросами неприкосновенности частной жизни. Специальный докладчик отмечает, что многие из этих инструментов у нас на глазах переориентируются на борьбу с пандемией, в связи с чем возникают самые разные вопросы, связанные с неприкосновенностью частной жизни, нарушение которой открывает дорогу для ущемления остальных прав, например социально-экономических, в том числе права на здоровье, права на труд и классических гражданско-политических прав, таких как свобода передвижений, выражения мнения, вероисповедания и совести, — в постковидном мире все они могут оказаться под колоссальной угрозой. Как известно большинству из нас, кто в течение долгого времени работает в сфере исключительной деятельности и чрезвычайных полномочий, самое сложное в чрезвычайных мерах — добиться их отмены, а вовсе не внедрить их (это как раз гораздо проще).

В заключение отмечу, что, на мой взгляд, проблема, с которой мы столкнемся, если эта пандемия когда-нибудь закончится, будет состоять в том, чтобы устранить базовые искажения, чрезмерное внимание к безопасности и полное забвение защиты прав, связанных с данными и слежкой, которое закрепилось во многих наших системах, в том числе в отрасли здравоохранения всех государств.

Чем бы вы еще хотели поделиться с нашими читателями?

Подводя итоги, могу сказать, что это очень важный год. В этом году исполняется двадцать лет со дня терактов 11 сентября и со дня принятия резолюции 1373 Совета Безопасности; кроме того, свое двадцатилетие отмечают и комитеты по санкциям. Сегодня [11 января 2021 года] также исполнилось девятнадцать лет со дня первого официального заявления правительства США о переводе заключенных и содержании их в тюрьме в бухте Гуантанамо на Кубе. Если остановиться и оглянуться на прошедшие двадцать лет, придется задаться одним ключевым вопросом: насколько действенны на самом деле все эти контртеррористические меры? Мы имеем очень ограниченные возможности с точки зрения мониторинга и оценки воздействия мер борьбы с терроризмом, особенно их отрицательных последствий, которые разжигают и приводят в действие механизмы насилия, вместо того чтобы их ограничивать. Кроме того, мы видим, что борьба с терроризмом вытесняет другие важные направления работы в системе ООН, — можно даже

сказать, что контртеррористическая деятельность становится четвертым компонентом этой организации, потеснив ключевые компоненты, закрепленные в Уставе ООН, — права человека, мир и безопасность и развитие — и тем самым вступает в соперничество с остальными ключевыми ценностями, которые — будь то развитие или урегулирование конфликтов — с гораздо большей вероятностью могут положить конец поводам для насилия во многих областях, где сейчас наблюдается нестабильность и конфликтные ситуации, нежели применение действующих мер борьбы с терроризмом. Наконец, в этом году нам предстоит пересмотр мировой стратегии борьбы с терроризмом, и поскольку это происходит двадцать лет спустя после событий 11 сентября, сейчас самое время для глубокого переосмысления, и нам представляется возможность существенно оптимизировать глобальный аппарат борьбы с терроризмом, обеспечить перенаправление бюджетных средств от контртеррористической деятельности на базовое развитие и предотвращение конфликтов, чтобы вообще избежать насилия, и, что самое важное, внедрить независимый, всеобъемлющий и полноценно финансируемый глобальный механизм надзора за контртеррористической деятельностью. Специальный докладчик, работающий на условиях неполной занятости, не может даже помыслить о выполнении функций такого надзорного органа ввиду масштабов и объемов проводимой работы, а государства могут и должны прилагать большие усилия, чтобы обеспечивать соблюдение МПП и прав человека в условиях борьбы с терроризмом.