



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 August 2017
Russian
Original: English

Семьдесят вторая сессия

Пункт 71(b) предварительной повестки дня*

Ликвидация расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости: всеобъемлющее осуществление и последующие меры по выполнению Дурбанской декларации и Программы действий

Борьба против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и всеобъемлющее осуществление и последующие меры по выполнению Дурбанской декларации и Программы действий

Записка Генерального секретаря

Секретариат имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости Мутумы Рутере, подготовленный во исполнение резолюции [71/181](#) Генеральной Ассамблеи.

* [A/72/150](#).



Доклад Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик анализирует проблемы, связанные с борьбой с расизмом, ксенофобией и дискриминацией, в контексте нынешнего состояния контртеррористических усилий. Во-первых, он обсуждает различные проявления расизма, расовой дискриминации и ксенофобии, возникающие в результате предпринимаемых государствами мер по борьбе с терроризмом, а также правозащитные последствия таких мер для затрагиваемых ими общин. Далее он приводит обзор соответствующих международных, региональных и национальных норм, запрещающих расизм и ксенофобию, особенно в условиях борьбы с терроризмом. Опираясь на результаты созванного им совещания экспертов по этой теме, он рассматривает основные правовые, политические и институциональные меры, принятые соответствующими заинтересованными сторонами, и приводит ряд примеров передовой практики в борьбе с расизмом, ксенофобией и дискриминацией в условиях противодействия терроризму.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Деятельность Специального докладчика	4
А. Посещение стран	4
В. Другие виды деятельности	4
II. Проблемы в области борьбы с расизмом и ксенофобией в условиях противодействия терроризму	4
А. Введение	4
В. Проявления расизма, ксенофобии и дискриминации в условиях борьбы с терроризмом	6
С. Международные, региональные и национальные норм, запрещающие расизм и ксенофобию, особенно в условиях борьбы с терроризмом	16
D. Передовая практика в борьбе с расизмом, ксенофобией и дискриминацией в условиях противодействия терроризму	19
III. Выводы и рекомендации	28

I. Деятельность Специального докладчика

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции [71/181](#) Генеральной Ассамблеи.

A. Посещение стран

2. Специальный докладчик выражает свою признательность правительствам Австралии и Фиджи за содействие, оказанное ему в ходе его посещения этих стран в период с 28 ноября по 5 декабря 2016 года и с 7 по 12 декабря 2016 года, соответственно¹.

3. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Марокко за приглашение посетить эти страны и надеется воспользоваться этими приглашениями в ближайшее время. Он также выражает надежду на получение положительных ответов на свои запросы о посещении Индии, Соединенных Штатов Америки, Таиланда, Южной Африки и Японии.

B. Другие виды деятельности

4. Деятельность Специального докладчика в период с июля 2016 года по март 2017 года отражена в его докладе Совету по правам человека на его тридцать пятую сессию ([A/HRC/35/41](#)). В последующий период Специальный докладчик принял участие в дискуссионном форуме по проблеме расового профилирования, который был проведен на тридцать четвертой сессии Совета по правам человека (март 2017 года), и в торжественном мероприятии по случаю Международного дня борьбы за ликвидацию расовой дискриминации на семьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи (21 марта 2017 года).

5. Специальный докладчик в качестве члена дискуссионной группы принял участие в первых неофициальных тематических консультациях по вопросам прав человека всех мигрантов, социальной интеграции, сплоченности и борьбы со всеми формами дискриминации, включая расизм, ксенофобию и нетерпимость, которые состоялась в Женеве 8–9 мая 2017 года в контексте глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции.

6. 18 июля 2017 года Специальный докладчик был также приглашен принять участие в работе неофициального заседания Генеральной Ассамблеи в Нью-Йорке по случаю ежегодного Международного дня Нельсона Манделы.

II. Проблемы в области борьбы с расизмом и ксенофобией в условиях противодействия терроризму

A. Введение

7. Резкое увеличение числа террористических актов, совершенных в последнее время, побудило государства в различных регионах мира к принятию различных мер по борьбе с терроризмом. Несмотря на отсутствие консенсуса в отношении определения терроризма, на международном, региональном и национальном уровнях были приняты новые рамочные программы, которые обязывают государства принимать меры по защите людей от угрозы террори-

¹ См. [A/HRC/35/41/Add.2](#) и Add.3.

стических актов и привлекать к ответственности виновных в совершении таких актов. Вместе с тем во многих странах меры по борьбе с терроризмом вызвали обеспокоенность по поводу защиты прав человека. В ряде государств были разработаны жесткие законы и стратегии в области борьбы с терроризмом, которые нередко используются против представителей меньшинств и религиозных общин. Специальный докладчик пришел к выводу о том, что контртеррористические меры в несоизмеримо большей степени затрагивают мусульман, а также мигрантов, беженцев и просителей убежища. Такие меры не только противоречат принципам равенства и недискриминации, но и не позволяют представителям пострадавших общин в полной мере осуществлять широкий круг различных прав человека.

8. В соответствии с резолюцией 7/34 Совета по правам человека 2008 года сменявшие друг друга мандатарии в своих тематических докладах и отчетах о посещении стран рассматривали вопрос о влиянии контртеррористических мер на рост расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Настоящий доклад основан на результатах работы нынешнего и предыдущих мандатариев, а также докладах других мандатариев соответствующих специальных процедур и органов Организации Объединенных Наций². В нем также учтены последние события и новая информация, полученная в частности в ходе проведения совещаний экспертов и дополнительных исследований по данной теме.

9. В ходе совещания экспертов, созванного Специальным докладчиком и состоявшегося в Будапеште 22–23 июня 2017 года, ученые, специалисты-практики и представители гражданского общества обсудили формы и проявления расизма, расовой дискриминации и ксенофобии, возникающие в результате предпринимаемых государствами мер по борьбе с терроризмом. После изучения тенденций и проблем в различных регионах участники обменялись мнениями по ключевым мерам правового и политического характера, принятых на национальном, региональном и международном уровнях, а также обсудили успешные виды практики в борьбе с расизмом, ксенофобией и дискриминацией в условиях противодействия терроризму.

10. Опираясь на проведенный анализ и принимая во внимание выводы, полученные в ходе проведения совещания экспертов, в настоящем докладе Специальный докладчик представляет обновленный обзор проявлений расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и дискриминации в контексте борьбы с терроризмом (раздел II.B). Далее Специальный докладчик приводит обзор основных международных, региональных и национальных норм, запрещающих расизм и ксенофобию, особенно в условиях борьбы с терроризмом. Он также приводит ряд примеров передовой практики в этой области, которые были определены участниками совещания экспертов (раздел II.D). Выводы и рекомендации приводятся в разделе III.

² См., например, [A/HRC/9/12](#); [A/HRC/20/33](#); [A/HRC/29/46](#); [A/HRC/35/41](#).

В. Проявления расизма, ксенофобии и дискриминации в условиях противодействия терроризму

1. Усиление политического экстремизма и рост числа случаев ненавистнических высказываний и насилия, мотивированных расизмом и ксенофобией

Рост популистских движений

11. Специальный докладчик отмечает, что одной из тенденций, связанных с борьбой с терроризмом, является рост популистских экстремистских движений. В Европе начиная с 1980-х годов средний показатель числа голосов популистских партий постоянно возрастал: 10,1 процента в 1980 году, 11,3 процента в 2000 году, 18,4 процента в 2017 году. В настоящее время популистские партии представлены в девяти странах и их члены занимают 17,5 процента всех мест в европейских национальных парламентах³. В то время как рост политического экстремизма представляет собой сложное явление, практика показывает, что в числе факторов, способствующих формированию благоприятного климата для растущего признания экстремистской идеологии, можно назвать широкую обеспокоенность в связи с глобальным экономическим кризисом, рост экономического неравенства, распространение терроризма и резкое увеличение миграционных потоков. Специальный докладчик также обеспокоен тем, что даже партии, придерживающиеся более традиционных убеждений, в целях борьбы с ростом популярности правых популистских партий заняли более жесткую позицию по таким вопросам, как безопасность, миграция и интеграция⁴.

Наращение ненавистнических высказываний, мотивированных расизмом и ксенофобией

12. Специальный докладчик выражает обеспокоенность в связи с тем, что после недавних террористических актов во всем мире наблюдается усиление еще одной тенденции, а именно распространение в политике и средствах массовой информации антииммигрантской и антимусульманской риторики. В частности, популистские партии пытаются добиться поддержки и привлечь избирателей, играя на их страхах по поводу финансового бремени миграции и представлениях о том, что иностранцы несут главную ответственность за рост преступности, отнимают у граждан ресурсы и рабочие места, создают угрозу национальной самобытности и придерживаются религиозной практики, которая несовместима с жизнью современного общества⁵.

13. В ходе выборов 2017 года в одной из европейских стран правая популистская партия получила места в парламенте после проведения кампании, в которой преобладали антиисламские лозунги, содержащие призывы к прекращению мусульманской иммиграции, закрытию мечетей и установлению запрета на Коран⁶. Представитель другой правой популистской партии в Европе высказал в парламенте мнение о том, что иммигранты должны отмечать местные религиозные праздники для того, чтобы стать частью нации⁷. В одной из южно-

³ European Policy Information Center, "TIMBRO authoritarian populism index 2017: a summary", 2017, pp. 1–2.

⁴ European Union Agency for Fundamental Rights, *The European Union as a Community of Values: Safeguarding Fundamental Rights in Times of Crisis* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013), p. 17.

⁵ Ibid.

⁶ См. <https://perma.cc/T8PU-Z7HL>; <https://perma.cc/FCL3-7ZE3>.

⁷ См. <https://perma.cc/9MJ4-W6MC>.

тихоокеанских стран националистическая партия правого толка провела политическую кампанию, построенную на антимусульманской риторике. Эта партия добилась неожиданно крупных успехов в ходе парламентских выборов 2016 года, что привело к укреплению ее позиций по отношению к правящей партии⁸.

14. Специальный докладчик обеспокоен тем, что расистская и ксенофобская риторика во все большей степени становится частью общественного дискурса и превращается в явление, которое находит отражение в различных регионах мира. Так, в одной из восточноевропейских стран правительство и национальные средства массовой информации развернули общественную кампанию против мусульман и иностранцев. В 2015 году правительство инициировало процесс проведения так называемых «национальных консультаций», обратившись к гражданам с просьбой заполнить вопросник по тематике иммиграции и терроризма. Это мероприятие было подвергнуто широкой критике за увязку проблем миграции терроризма и наводящие вопросы, которые активно содействовали разжиганию враждебности и ксенофобии. Впоследствии результаты опроса были использованы для проведения рекламных кампаний против иммигрантов. Кроме того, в конституцию страны были предложены поправки в целях закрепления христианского характера нации⁹. Ксенофобская риторика также получает все более широкое распространение и в еще одной восточноевропейской стране, в которой беженцев представляют как опасную угрозу для здоровья населения¹⁰.

15. Политические деятели в одной из стран Ближнего Востока часто связывают представителей проживающего в стране меньшинства и их политические устремления в регионе с радикальным исламом¹¹. Аналогичным образом, политические и религиозные деятели ряда азиатских странах выставляют в негативном свете мусульманские этнические меньшинства, ассоциируя их с террористическими группами или представляя их в качестве опасных иноземных захватчиков¹².

16. Рост числа заявлений исламофобского характера наблюдается также и в некоторых странах Латинской Америки. Например, в одной из стран Южной Америки популярный новостной источник опубликовал статью, содержащую утверждение о том, что более половины мусульман во всем мире придерживаются радикальных убеждений¹³.

17. Специальный докладчик отмечает, что эти примеры свидетельствуют о том, что широкое распространение в политическом дискурсе расистской и антимусульманской риторики превратилось в поистине глобальное явление. Вместе с тем он хотел бы также обратить внимание на одновременное увеличение числа антисемитских заявлений. Во многих странах антисемитизм остается частью правой популистской идеологии, зачастую наряду с исламофобией¹⁴.

⁸ См. <https://perma.cc/BV5Q-AS42>; <https://perma.cc/VT6L-DUH4>.

⁹ Organization for Security and Cooperation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, “Fact-finding meeting: Hate motivated incidents targeting migrants, refugees and asylum-seekers in the OSCE region”, December 2015, p. 4. См. также <https://perma.cc/D57P-9D4M>.

¹⁰ См. goo.gl/MedFUj.

¹¹ См. <https://perma.cc/76SD-KUT3>; <https://perma.cc/948C-5U6F>.

¹² См. <https://perma.cc/VJ9C-GYYR>; <https://perma.cc/R82Z-E8RN>.

¹³ См. <https://perma.cc/BCQ5-HEWD>.

¹⁴ Lars Rensmann, “Resentment reloaded: how the European radical right mobilizes antisemitism and counter-cosmopolitanism”, *Journal for the Study of Antisemitism*, vol. 3, No. 2 (2011), pp. 543–573.

Роль политических лидеров и средств массовой информации

18. Специальный докладчик уже выражал обеспокоенность по поводу роли политических лидеров и средств массовой информации в стигматизации определенных групп и в разжигании тем самым расистских и ксенофобских настроений среди общественности.

19. Во многих странах государственные должностные лица и средства массовой информации распространяют предрассудки и негативные стереотипы в отношении неграждан и представителей меньшинств или религиозных общин, в том числе устанавливая устойчивую связь между ними и насилием и терроризмом. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом пояснил, как сообщения об обнаружении сирийского паспорта у одного из виновных в нападениях в Париже в 2015 году подпитывали страхи по поводу существования связи между миграцией и терроризмом. Вместе с тем Специальный докладчик отметил отсутствие доказательств утверждений о том, что террористы используют в своих интересах миграционные потоки или что беженцы в большей степени подвержены радикализации. Исследования показывают, что лишь немногие мигранты или беженцы совершили акты терроризма¹⁵.

20. Политические лидеры в некоторых восточноевропейских странах выступают с заявлениями расистского и ксенофобского характера для достижения своих собственных целей. Так, правительство одной страны выступило с заявлением о том, что в условиях кризиса миграция представляет угрозу для безопасности, здоровья и самобытности нации. Премьер-министр назвал миграцию «троянским конем терроризма». Он неоднократно заявлял о том, что меры, принимаемые в целях прекращения притока мигрантов, беженцев и просителей убежища, необходимы для защиты региона от преступников и террористов¹⁶. Министр правительства другого восточноевропейского государства заявил, что в долгосрочной перспективе общины мигрантов превратятся в закрытые анклав, оказывающие поддержку террористам¹⁷.

21. Средства массовой информации нередко способствуют закреплению этих стереотипов путем распространения расистских и ксенофобских высказываний или предоставления платформы для их озвучивания. Специальный докладчик хотел бы также подчеркнуть, что предвзятость средств массовой информации является особенно проблемным явлением в условиях борьбы с терроризмом. Чрезмерное широкое освещение некоторых форм терроризма, использование определенной терминологии или изображений, а также подача информационных сообщений о терроризме в целом искажает восприятие общественности. В недавнем исследовании было проанализировано освещение национальными средствами массовой информации террористических нападений, которые были совершены в одной североамериканской стране в период 2011–2015 годов. В ходе исследования было установлено, что теракты, совершенные мусульманами, особенно мусульманами, родившимися за границей, освещались в 4,5 раза чаще, чем другие нападения. Однако лишь небольшая часть нападений была совершена мусульманами (12,4 процента) или мусульманами, родившимися за границей (5 процента). Тем не менее эти нападения получили, соответственно, 44 и 32 процента освещения в новостных сюжетах, переданных по каналам средств массовой информации. Исследования также показали, что нападения, совершаемые мусульманами, с большей степенью вероятности будут рассматри-

¹⁵ A/71/384, пункты 7–8.

¹⁶ См. goo.gl/Ly3Csp.

¹⁷ См. <https://perma.cc/TR4G-RTVD>.

ваться как акт терроризма¹⁸. С другой стороны, угрозы, исходящие от насилия со стороны крайне правых элементов, часто недооцениваются и не рассматриваются как терроризм¹⁹.

Насилия на почве расизма и ксенофобии и преступления на почве ненависти

22. В связи с усилением чувства страха перед актами терроризма расистская и ксенофобская риторика все чаще ведет к совершению преступлений на почве ненависти и насилию по отношению к определенным группам населения. Специальный докладчик испытывает особую озабоченность в связи с преступлениями на почве ненависти в отношении мигрантов, беженцев и просителей убежища. Из ряда европейских стран поступали сообщения о случаях преследования и нападения с применением насилия в отношении представителей этих групп. В тех случаях, когда преступников можно было установить, они чаще всего оказывались представителями самовольных групп наведения порядка или лицами, имеющих связи с экстремистскими группами правого толка²⁰. В одной из западноевропейских стран нападения принимали форму актов вандализма и поджогов центров приема беженцев. По сравнению с 2014 годом в 2015 и 2016 годах число таких мотивированных ксенофобией нападений резко возросло²¹.

23. В некоторых странах рост насилия по отношению к мусульманам можно наблюдать после совершения террористических актов. Согласно сообщениям, в одной южноамериканской стране после террористических нападений, имевших место в 2015 году и широко освещавшихся по телевидению, резко увеличилось число преступлений, совершенных на почве ненависти к мусульманам²². Террористические акты также сказывались на безопасности мусульманских общин по всей Европе. После нападения, совершенного в 2015 году, мечети в ряде государств — членах Европейского союза начали получать защиту со стороны полиции. В 2015 году национальное агентство по правам человека одной страны зарегистрировало 429 актов насилия и угроз, мотивированных исламофобией, что на 223 процента больше, чем в предыдущем году. Сообщается, что такие случаи приобретают все более насильственный характер и сопряжены с применением гранат, боевых патронов и умышленными поджогами²³. В недавно опубликованном докладе, посвященном изучению межсекторальной дискриминации, от которой страдают мусульманские женщины, был сделан вывод о том, что во многих странах большинство преступлений на почве ненависти к исламу совершаются в отношении мусульманок, носящих головные платки²⁴.

24. Специальный докладчик также выражает обеспокоенность по поводу того, что некоторые правительства используют борьбу с терроризмом для оправдания продолжающихся репрессий в отношении этнических меньшинств. Так, в связи с серией террористических нападений правительство одной восточноафриканской страны значительно усилило полицейское патрулирование в эт-

¹⁸ Erin M. Kearns, Allison Betus and Anthony Lemieux, “Why do some terrorist attacks receive more media attention than others?”, 5 March 2017.

¹⁹ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), *Terrorism and the Media: A Handbook for Journalists* (Paris, 2017), p. 22.

²⁰ European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Report 2017* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017), p. 79.

²¹ European Union Agency for Fundamental Rights, *Current Migration Situation in the EU: Hate Crime* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016), p. 4.

²² См. <https://perma.cc/EU7R-M9B7> (на португальском языке)

²³ См. <https://perma.cc/9JAT-6V7A>.

²⁴ European Network Against Racism, “Forgotten women: the impact of Islamophobia on Muslim women”, (Brussels, 2016), p. 26.

нических и мусульманских общинах²⁵. В 2014 году более 6000 сотрудников полиции в одном конкретном районе провели облавы домов и подвергли произвольному аресту и задержанию почти 4000 человек. Большинство пострадавших были арестованы по подозрению в связях с террористами и являлись представителями этнических меньшинств в стране²⁶. Утверждалось также, что многие из лиц, подозреваемых в терроризме, не были привлечены к суду, а пропали без вести или были казнены во внесудебном порядке²⁷. В 2016 году правительство одной из азиатских стран провело жесткую карательную-репрессивную операцию в отношении представителей одной этнической группы, якобы в отместку за нападение, в результате которого погибли сотрудники пограничной полиции. В результате были сожжены деревни и сотни мирных жителей подверглись избиению, изнасилованию или были убиты²⁸.

2. Ксенофобия и расизм в политике иммиграционного и пограничного контроля

Свобода передвижения

25. Специальный докладчик отмечает, что в свете усиливающейся угрозы терроризма, некоторые государства приняли меры, направленные на предотвращение въезда потенциально опасных лиц на территорию страны, ограничение поездок внутри страны или установления запрета на возвращение в страну, в которой они имеют право на проживание. Жесткие контртеррористические меры по ограничению свободы передвижения в несоразмерной степени затрагивают выходцев с Ближнего Востока.

26. В одной из стран Западной Европы с 2015 года в отношении сотен людей действует административный запрет, запрещающим им въезжать в страну или выезжать из нее²⁹. Власти нередко прибегают к риторике борьбы с терроризмом для оправдания таких распоряжений³⁰.

27. В одной североамериканской стране недавно опубликованным исполнительным постановлением на 120 дней было приостановлено действие программы приема беженцев, а в отношении беженцев из некоторых стран запрет был введен на неопределенный срок. Постановлением был также установлен запрет на въезд граждан из семи мусульманских стран. В качестве обоснования этих решений приводились соображения национальной безопасности и ссылки на угрозу терроризма³¹. После того, как это постановление было заблокировано в судах первой инстанции страны, Верховный суд недавно позволил ему вступить в силу в измененном варианте³².

Гражданство

28. Специальный докладчик также отмечает, что законодательные поправки в ряде стран Западной Европы упростили правительствам процедуру лишения граждан их гражданства, если они подозреваются в деятельности, связанной с

²⁵ См. <https://perma.cc/4X8V-XL2W>.

²⁶ См. <https://perma.cc/P72G-4AJ7>.

²⁷ Human Rights Watch, *World Report 2015: Events of 2014* (New York, 2015), p. 9.

²⁸ См. <https://perma.cc/WH7G-KFCL>.

²⁹ Bérénice Boutin, *Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards*, ICCT research paper (The Hague, International Centre for Counter-Terrorism, 2016), pp. 11–12. См. также Amnesty International, “Dangerously disproportionate: the ever-expanding national security state in Europe” (London, 2017), p. 50.

³⁰ См. <https://goo.gl/1WY8tm>.

³¹ См. <https://perma.cc/7245-GKMC>.

³² См. <https://goo.gl/dHgm1R>.

терроризмом. Такие поправки создают особо серьезные проблемы в случае отсутствия процессуальных гарантий проведения справедливого судебного разбирательства. Существует несколько крайних случаев, когда законодательство не требует предварительного разрешения суда или позволяет лишать граждан гражданства во время их пребывания за границей³³. Специальный докладчик также выражает озабоченность по поводу недавнего судебного решения, вынесенного в одной из стран Ближнего Востока, которое может создать опасный прецедент для дискриминации посредством применения мер, предусматривающих лишение гражданства. В соответствии с этим решением гражданства было лишено лицо, являющееся представителем этнического меньшинства, на основании Закона о гражданстве, который допускает лишение гражданства за проявление нелояльности по отношению к государству, в том числе за совершение террористических актов³⁴.

29. Многие страны, которые ввели меры, предусматривающие лишение гражданства, применяют эти меры лишь в отношении лиц с двойным гражданством, тем самым гарантируя, чтобы лишение гражданства не приводило к безгражданству³⁵. Вместе с тем Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает, что законодательство одной страны допускает лишение гражданства родившихся за границей граждан, которые не имеют никакого другого гражданства³⁶.

Меры в отношении беженцев и просителей убежища

30. Специальный докладчик был проинформирован о том, что, реагируя на опасения по поводу связи между терроризмом и притоком беженцев, многие страны стали проводить чрезмерно ограничительную миграционную политику и приняли мотивированные ксенофобией меры в отношении просителей убежища и беженцев. Одна восточноевропейская страна пытается не пустить в страну беженцев и просителей убежища, объявив о введении «чрезвычайного положения в связи с массовой миграцией»³⁷. Правительство предоставило дополнительные полномочия полиции и военным, которые позволяют им оказывать содействие органам власти по вопросам предоставления убежища в ходе осуществления ускоренных процедур пограничного контроля в так называемых «транзитных зонах». Одновременно наблюдается ограничение судебного надзора за решениями о предоставлении убежища. Кроме того, новые поправки к Уголовному кодексу страны привели к криминализации беженцев и мигрантов, которые незаконно въезжают в страну через южную границу. Поправки предусматривают применение самых различных санкций, включая осуждение в уголовном порядке, тюремное заключение и принудительную высылку³⁸.

31. В ряде стран Западной Европы Специальный докладчик выявил ситуации, когда правительства не в полной мере соблюдали международно-правовой принцип невыдворения. Некоторые страны депортировали ряд лиц, определенных как угроза национальной безопасности, несмотря на то, что они серьезно рисковали стать жертвой преследования в случае возвращения в страны происхождения. В одной стране было вынесено решение о депортации, несмотря на тот факт, что апелляционный орган этой страны пришел к выводу о том, что в

³³ Amnesty International, “Dangerously disproportionate”, pp. 58–63.

³⁴ См. goo.gl/aCnHjB; goo.gl/SwF6bJ.

³⁵ Amnesty International, “Dangerously disproportionate”, p. 58.

³⁶ См. <https://perma.cc/7VAG-Y4AW>.

³⁷ См. <https://goo.gl/9ritvf>.

³⁸ Amnesty International, “Dangerously disproportionate”, pp. 21–22.

случае возвращения в страну происхождения выдворяемое лицо может быть подвергнуто пыткам³⁹.

32. Специальный докладчик был проинформирован о том, что в мае 2016 года правительство одной восточноафриканской страны планировало закрытие крупного лагеря беженцев. Сославшись на соображения национальной безопасности в качестве частичного основания для этого решения, правительство объявило, что беженцы, проживающие в лагере, будут возвращены на родину. Впоследствии решение было отменено, поскольку Высокий суд страны пришел к выводу о том, что закрытие лагеря было незаконным на том основании, что оно будет представлять собой дискриминацию в отношении беженцев, принадлежащих к одному конкретному этническому меньшинству⁴⁰.

33. Специальный докладчик также с обеспокоенностью отмечает, что в Азиатско-Тихоокеанском регионе предрассудки и опасения проявились в принятии бесчеловечной политики в отношении мусульманских беженцев. Он выражает свое согласие со Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов, который высказал критику в отношении практики содержания под стражей беженцев в офшорных иммиграционных приемниках и региональных фильтрационных центрах. В частности, он выразил озабоченность в связи с мерами, связанными с обеспечением безопасности в рамках миграционного и пограничного контроля, карательного подхода, применяемого к незаконной миграции, и широкого спектра нарушений прав человека, которые были задокументированы в этих учреждениях⁴¹.

3. Слишком широкое толкование законов по борьбе с терроризмом

34. Специальный докладчик обеспокоен тем, что в нарушение принципов законности и верховенства права многие государства приняли законы, содержащие расплывчатое и излишне широкое определение терроризма⁴². Уголовно-исполнительные и уголовные кодексы ряда европейских стран содержат расплывчатые термины и определения, относящиеся к терроризму. При выдвижении обвинений в подстрекательстве к терроризму все чаще используются общие формулировки, такие как «восхваление» и «публичное провоцирование»⁴³. Одна западноевропейская страна даже удалила требование о том, чтобы подстрекательство к терроризму создавало реальную опасность совершения преступления, связанного с терроризмом⁴⁴. В Европе такие расплывчатые правовые формулировки часто являются результатом правозащитных популистских инициатив, используемых в целях нагнетания страха перед мусульманской радикализацией.

35. Специальный докладчик отмечает, что использование слишком широких формулировок в законодательстве создает неопределенность в правовом поле, оставляет возможность для непропорционального и дискриминационного применения законов о борьбе с терроризмом и в некоторых случаях приводит к нарушению основных прав человека. Чрезвычайно далеко идущими последствиями и расплывчатыми определениями терроризма и насильственного экстремизма позволили многим странам криминализовать законное осуществление основных прав, включая право на свободу выражения мнений и свободу мирных

³⁹ Ibid., pp. 64–68.

⁴⁰ См. <https://perma.cc/F2CN-S2AS>.

⁴¹ [A/HRC/35/25/Add.3](#), пункт 33.

⁴² Human Rights Watch, “Overreach: how new global counterterrorism measures jeopardize rights”, 2017.

⁴³ Bibi van Ginkel, “Incitement to terrorism: a matter of prevention or repression?”, ICCT research paper, August 2011.

⁴⁴ См. <https://perma.cc/A7CV-98JA>.

собраний и ассоциаций⁴⁵. Так, в одной североамериканской стране мусульманские благотворительные фонды ощущают, что в результате проведения расследований, рейдов и конфискации активов они находятся под особым вниманием, что создает ложное представление об их причастности к финансированию терроризма⁴⁶. В одной из европейских стран правонарушение, именуемое «апологией преступлений», использовалось для предъявления обвинений сотням людей, в частности мусульманам, за размещение комментариев в социальных сетях, несмотря на то, что эти комментарии не являются подстрекательством к насилию⁴⁷.

36. Кроме того, нечетко сформулированные законодательные положения позволяют государственным органам одной из западноевропейских стран наделять себя несоразмерными полномочиями в деле борьбы с терроризмом. Так, в целях устранения «национального бедствия» или «серьезной угрозы общественному порядку» может быть введено чрезвычайное положение. В этой связи политическим лидерам и должностным лицам местных органов управления были предоставлены широкие полномочия для принятия ряда административных мер, таких как проведение обысков и содержание под домашним арестом, в отношении лиц, которые, по их мнению, представляют угрозу. Эти меры вызывают вопросы с точки зрения обеспечения доступа к правосудию и права на справедливое судебное разбирательство, поскольку для их принятия не требуется предварительного разрешения суда и судебный контроль за соблюдением законности в целом носит ограниченный характер. Кроме того, Специальный докладчик обеспокоен тем, что применение таких мер часто является несоразмерным. При этом административные меры, не подкрепленные фактами, нередко направлены против мусульман и выходцев из Северной Африки⁴⁸.

37. Специальный докладчик также выражает обеспокоенность в связи с тем, что в некоторых странах слишком широкое толкование контртеррористического законодательства оказывает негативное и дискриминационное воздействие на права человека коренных народов, в том числе их экономические, социальные и культурные права. Например, в одной латиноамериканской стране использование расплывчатых формулировок контртеррористического законодательства привело к злоупотреблениям и стигматизации коренного населения в рамках осуществления ими своих прав на самоопределение и земли своих предков. Как в средствах массовой информации, так в политическом дискурсе их активные выступления и земельных протесты по-прежнему квалифицируются как терроризм. Использование расплывчатых формулировок внутреннего законодательства по борьбе с терроризмом сделало возможным применение непропорциональных мер в отношении представителей общин коренных народов. Это не только негативно отразилось на осуществлении различных прав человека, но и позволяло сотрудникам правоохранительных органов совершать систематические акты насилия и применять чрезмерную силу в отношении представителей общины⁴⁹.

38. Кроме того, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом подчеркнул, что иногда в условиях противодействия терроризму в качестве формы целенаправленного или даже коллективного наказания жителей, подозреваемых в

⁴⁵ См., например, [A/70/371](#); [A/HRC/31/65](#), пункты 43–47; [A/61/267](#); [A/HRC/7/14](#), пункты 47–53; [A/HRC/34/58/Add.2](#), пункт 6–28.

⁴⁶ [A/HRC/35/28/Add.2](#), пункт 67 (a).

⁴⁷ Amnesty International, “EU: Orwellian counter-terrorism laws stripping rights under guise of defending them”, 17 January 2017.

⁴⁸ См. <https://perma.cc/BP5Z-QEVR>; <https://perma.cc/5R9F-JHNV>.

⁴⁹ См. [CERD/C/CHL/CO/19–21](#); [A/HRC/25/59/Add.2](#).

поддержке террористических групп, используется практика выселения с занимаемых земель и разрушения домов. По мнению Специального докладчика, от таких акций насильственного изгнания с мест жительства страдают, как правило, лица, оказавшихся в уязвимом положении, в том числе представители коренных народов и этнических, религиозных и других меньшинств⁵⁰.

4. Наблюдение за представителями расовых меньшинств и групп, которые воспринимаются как иностранцы

39. Специальный докладчик обеспокоен тем, что во многих странах наличие слишком широких положений в законодательстве стало причиной формирования в работе полиции такой практики, которая направлена против представителей расовых и этнических меньшинств. Например, он был проинформирован о том, что полиция одного североамериканского города практикует проведение полицейских облав в местной мусульманской общине. В мечетях ведется наблюдение за службами, на входах установлены видеокамеры и по некоторым мусульманам готовятся ежедневные сводки⁵¹. Поскольку наблюдение не позволило получить какую-либо оперативно-разведывательную информацию, дело было передано в суд⁵².

40. Аналогичным образом, в контексте глобальных террористических угроз, правительство одной страны в Восточной Азии инициировало широкомасштабную программу наблюдения за мусульманами. Как утверждается, эта программа, оказывает несоразмерное воздействие на мигрантов, поскольку 90 процентов проживающих в стране мусульман родились за границей. Проведенное расследование показало, что сотрудники полиции осуществляли наблюдение за 72 000 человек из мусульманских стран с целью сбора личных данных и составления по ним кратких оперативных сводок. Впоследствии высокий суд постановил, что эти нарушения неприкосновенности частной жизни являются законными, поскольку такие действия «необходимы и неизбежны» для защиты страны от терроризма⁵³.

41. Специальный докладчик отметил аналогичные тенденции во всех странах Западной Европы. Например, в 2015 году в одной западноевропейской стране был принят закон о слежке, который в целях защиты внешнеполитических интересов уполномочивает премьер-министра санкционировать применение мер слежения, таких как запись звонков мобильных телефонов и регистрация информации «черных ящиков» провайдеров интернет-услуг. При этом получения предварительного судебного разрешения не требуется. В последнее время в целях предотвращения терроризма, эта же страна расширила программу наблюдения за лицами, подозреваемыми в «связях» с любыми лицами, которые могут представлять угрозу⁵⁴.

42. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом также выразил обеспокоенность по поводу практики ведения выборочного наблюдения и методов скрытого сбора данных. Так, например, он выступил с критикой законов и политики в отношении проведения массового слежения, которое нередко создает для граждан и неграждан асимметричные режимы защиты⁵⁵. Он также выразил обеспокоенность по поводу использования профилей террористов. После тер-

⁵⁰ A/HRC/6/17, пункт 63.

⁵¹ См. <https://perma.cc/RS5R-X42H>.

⁵² См. <https://perma.cc/NW95-XGJT>.

⁵³ См. <https://perma.cc/8BSB-V7DL>.

⁵⁴ См. <https://perma.cc/S2V7-GUMP>.

⁵⁵ A/HRC/34/61, пункт 33.

рористических нападений 11 сентября 2001 года власти одной из западноевропейских стран собрали данные на несколько миллионов человек. В числе критериев поиска и отбора были такие, как принадлежность к мусульманской конфессии или наличие связей с определенными странами с преобладающим мусульманским населением⁵⁶.

5. Последствия для пострадавших общин

43. Специальный докладчик обеспокоен тем, что широкое использование ксенофобской и исламофобской риторики привело к формированию атмосферы страха по отношению к иммигрантам, мусульманам и лицам, которые воспринимаются как мусульмане. Это особенно относится к тем странам, где мусульманская идентичность определяется по расовому признаку или рассматривается как инородное явление. В контексте национальной безопасности такая риторика и страхи способствуют легитимизации насилия и дискриминационных мер со стороны представителей государственной власти. В результате во многих странах затронутые группы и общины сталкиваются с ростом числа случаев проявления расизма и ксенофобии, включая преступления на почве ненависти. Кроме того, постоянная слежка, которому подвергаются многие представители из числа меньшинств и общин мигрантов, оказывает негативное воздействие на их право на свободное выражение мнения, приводит к разрушению межличностных отношений и семейных связей и отрицательно сказывается на практике отправления религиозных обрядов.

44. Специальный докладчик отмечает, что при отсутствии эффективных стратегий интеграции результатом борьбы с расизмом и ксенофобией нередко является политическая, социальная и экономическая изоляция. Это приводит к тому, что представители многих меньшинств и общин мигрантов испытывают чувство маргинализации и отчуждения. По данным недавнего обследования, проведенного в Европейском союзе, респонденты-мусульмане, которые считают себя жертвами дискриминации и/или подверглись притеснениям или насилию по причине их этнической принадлежности или происхождения из иммигрантской среды, имеют более низкий уровень доверия к правовой системе и полиции, а также более низкий уровень привязанности к стране проживания⁵⁷. Преступления на почве расовой ненависти зачастую не освещаются в средствах массовой информации, поскольку жертвы не верят в способность или желание полиции обеспечить им доступ к правосудию и надлежащим средствам правовой защиты⁵⁸.

45. Специальный докладчик выражает обеспокоенность по поводу того, что дискриминация и отчуждение, с которыми в контексте борьбы с терроризмом сталкиваются некоторые группы, создают новые проблемы и в некоторых странах ведут к эскалации существующей напряженности между большинством населения и представителями проживающих здесь меньшинств. Уже высказывалась обеспокоенность по поводу того, что террористические группы используют это недовольство в своих стратегиях вербовки сторонников и что меры по борьбе с терроризмом могут приводить поэтому к обратным результатам. В рамках Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций дискриминация по этническим, национальным и религиозным признакам, политическая изоляция и социально-экономическая мар-

⁵⁶ A/HRC/4/26, пункт 35.

⁵⁷ См. European Union Agency for Fundamental Rights, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Muslims — selected findings* (Luxembourg, Publications Office of the European Union (15 September 2017)).

⁵⁸ European Union Agency for Fundamental Rights, “European Union minorities and discrimination survey: main results” (2009), p. 135.

гинализация признаются в числе факторов, способствующих распространению терроризма⁵⁹. В одном из подготовительных докладов, предшествовавших принятию Стратегии, высказывалось мнение о том, что маргинализация или дискриминации по признаку этнического происхождения или религиозных убеждений и неспособность многих стран обеспечить интеграцию меньшинств и иммигрантов могут служить причиной возникновения недовольства, которое может быть использовано для вербовки террористов в ситуациях, когда чувство отчужденности и маргинализации может породить желание искать единомышленников в экстремистских группах⁶⁰. Хотя Специальный докладчик согласен с тем, что такие доводы являются убедительными, он особо отмечает необходимость продолжения научных исследований в этой области.

С. Международные, региональные и национальные нормы, запрещающие расизм и ксенофобию, особенно в условиях борьбы с терроризмом

46. Специальный докладчик обращает внимание на различные правовые и нормативные рамки, которые были приняты на международном, региональном и национальном уровнях в целях борьбы с расизмом и ксенофобией в условиях борьбы с терроризмом.

1. Международные стандарты

47. Специальный докладчик напоминает, что принципы равенства и недискриминации закреплены во всех основных договорах по правам человека. Хотя в этих договорах предусматривается, что государства могут при соблюдении определенных условий на законных основаниях ограничивать осуществление некоторых прав, меры по борьбе с терроризмом, предусматривающие введение таких ограничений, не должны носить дискриминационный характер. Он также подчеркивает, что принципы равенства и недискриминации, были признаны в качестве норм *jus cogens*, которые не допускают никаких отступлений, даже в случаях введения чрезвычайного положения.

48. В Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации содержится призыв к ликвидации расовой дискриминации во всех формах и проявлениях. Специальный докладчик считает, что следующие положения имеют наиболее важное значение в условиях борьбы с терроризмом: право на личную безопасность, право на свободу передвижения и проживания, право покидать любую страну, право на гражданство (статьи 5(b) и (d)(i)-(iii)).

49. Дурбанская декларация и Программа действий настоятельно призывают государства принять меры с целью пресечения ксенофобии и расовой дискриминации в отношении, в частности, мигрантов, беженцев и коренных народов. Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, враждебности или насилию, призывает государства принять меры с целью ликвидации ненавистнической риторики и дискриминационной практики на основании национальной, этнической или религиозной принадлежности или убеждений.

50. Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций, принятая Генеральной Ассамблеей в резолюции 60/288, явилась первой общей стратегической и оперативной рамочной программой для борь-

⁵⁹ См. резолюцию 60/288 Генеральной Ассамблеи.

⁶⁰ См. A/60/825, пункт 35.

бы с терроризмом во всем мире. Одним из четырех основных компонентов Стратегии является обеспечение уважения прав человека и верховенства права. Сопутствующий План действий подтверждает, что любые меры, принимаемые для предотвращения терроризма и борьбы с ним, должны соответствовать международному праву, включая Устав Организации Объединенных Наций, законодательство в области прав человека, беженское право и международное гуманитарное право. Стратегия также подтверждает необходимость принятия мер, направленных на устранение структурных условий, способствующих распространению терроризма, включая, в частности, затянувшиеся неурегулированные конфликты, дегуманизацию жертв терроризма во всех его формах и проявлениях, отсутствие правопорядка и нарушения прав человека, этническую, национальную и религиозную дискриминацию, политическую изоляцию, социально-экономическую маргинализацию и отсутствие благого правления⁶¹.

51. Специальный докладчик приветствует недавнее создание Контртеррористического управления Организации Объединенных Наций по борьбе с терроризмом в целях оказания помощи государствам-членам в деле осуществления стратегии⁶². Он считает, что эта реформа создает возможность для повышения эффективности координации и согласованности усилий по борьбе с терроризмом в рамках системы Организации Объединенных Наций. Она также обеспечивает возможность для более комплексного осуществления четырех основных элементов, обеспечивая тем самым сбалансированность эффективных мер борьбы с терроризмом и защиты и поощрения прав человека.

52. Специальный докладчик подчеркивает, что с 2003 года Генеральная Ассамблея ежегодно принимает резолюции по вопросу о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. Например, в резолюции 61/171 она подтверждает, что контртеррористические меры должны осуществляться при всестороннем учете прав меньшинств и не должны носить дискриминационный характер по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. В резолюции 63/185 она призывает государства не прибегать к практике профилирования на основе стереотипов, обусловленных дискриминацией, в том числе дискриминацией по расовым, этническим и/или религиозным соображениям.

53. Ряд правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций также изучали неблагоприятное воздействие на права человека определенных групп мер по борьбе с терроризмом. Комитет по ликвидации расовой дискриминации в своей рекомендации № 30 (2004 год) о дискриминации неграждан призывает государства-участники обеспечить, чтобы любые меры, принимаемые для борьбы с терроризмом, не являлись дискриминационными по своей направленности или последствиям и не осуществлялись по признаку расы, цвета кожи, происхождения или национальной или этнической принадлежности и чтобы неграждане не подвергались категоризации по расовым или этническим признакам и не становились объектом негативного стереотипного отношения.

2. Региональные стандарты

54. Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод (статья 14) и Протокол № 12 к ней запрещают любую дискриминацию, в то время как Протокол № 4 к Конвенции предусматривается свободу передвижения (статья 2). Европейская комиссия по борьбе против расизма и нетерпимо-

⁶¹ См. резолюцию 60/288 Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁶² См. резолюцию 71/291 Генеральной Ассамблеи, пункт 1.

сти в своей общеполитической рекомендации № 8 (2004 год) о недопущении расизма при борьбе с терроризмом, рекомендует, в частности, чтобы государства на недискриминационной основе гарантировали свободы ассоциации, выражения мнений, религии и передвижения, а также обеспечивали недопущение дискриминации на основании законов, нормативных актов или их осуществления⁶³. Она также рекомендует государствам обеспечить, чтобы их национальное законодательство прямо предусматривало право не подвергаться расовой дискриминации среди прав, отступление от которых не может допускаться даже во время чрезвычайного положения⁶⁴.

55. Африканская хартия прав человека и народов предусматривает право на свободу от дискриминации в любой форме (статья 2), а также право на свободу передвижения (статья 12). В своих Правилах и руководящих принципах, касающихся прав человека и народов в рамках борьбы с терроризмом в Африке (2015 год), Африканская комиссия по правам человека и народов подчеркивает, что терроризм нельзя ассоциировать с какой-либо религией, национальностью, цивилизацией или этнической группой и что государства должны обеспечивать, чтобы контртеррористические меры не были направлены против отдельных лиц на дискриминационной основе, в том числе по признаку расы, этнического происхождения, цвета кожи или национального происхождения. Любые меры, принимаемые в целях предотвращения терроризма и борьбы с ним, должны соответствовать обязательствам государств по международному праву, касающемуся прав человека, международному гуманитарному и беженскому праву. Она также указывает, что государства не должны использовать борьбу с терроризмом в качестве предлога для того, чтобы незаконно и произвольно ограничивают основные свободы. В тех случаях, когда имеют место нарушения прав человека в условиях борьбы с терроризмом, государства обязаны обеспечить привлечение виновных к ответственности и предоставление пострадавшим эффективных средств правовой защиты и возмещения⁶⁵. Кроме того, Протокол к Конвенции ОАЕ о предупреждении терроризма обязывает государства запретить дискриминационное и расистское обращение в отношении лиц, подозреваемых в совершении террористических актов (статья 3.1(k)).

56. Организация американских государств приняла ряд документов, направленных на борьбу с расизмом и ксенофобией, включая Американскую конвенцию о правах человека и Межамериканскую конвенцию о борьбе против расизма, расовой дискриминации и связанной с ними нетерпимости. После вступления в силу эта Конвенция обязывает государства-участники обеспечить, чтобы принятие любых мер, в том числе в вопросах безопасности, не приводило прямо или косвенно к дискриминации в отношении лиц или групп лиц по признаку расы, цвета кожи, происхождения или национальной или этнической принадлежности (статья 8).

3. Национальные стандарты

57. Специальный докладчик напоминает, что государства обязаны обеспечивать соответствие национальных законов по борьбе с терроризмом, стратегий и способов их осуществления международному праву, в том числе международным стандартам в области прав человека, беженскому и гуманитарному праву.

⁶³ См. European Commission against Racism and Intolerance, general policy recommendation No. 8 (2004) on combating racism while fighting terrorism, fifth recommendation to the Governments of member States.

⁶⁴ Ibid., sixth recommendation to the Governments of member States.

⁶⁵ См. African Commission on Human and Peoples' Rights, "Principles and Guidelines on Human and peoples'rights while countering terrorism in Africa", 2015. Имеется по адресу: <https://perma.cc/8TT6-MQ78>.

Следовательно, любые меры по борьбе с терроризмом должны соответствовать принципам законности, необходимости, соразмерности и недискриминации. Он с удовлетворением отмечает, что во многих государствах разработаны национальные стандарты обеспечения соответствия их национальных рамочных стратегий по борьбе с терроризмом нормам в области прав человека. Такие стандарты предусматривают создание механизмов обзора проектов законов, надзорных органов и разработку положений об истечении срока действия⁶⁶. Он рассматривает некоторые принимаемые меры в следующем разделе, посвященном передовой практике.

D. Передовая практика в борьбе с расизмом, ксенофобией и дискриминацией в условиях противодействия терроризму

58. Специальный докладчик обращает внимание на примеры передовой практики, которые можно было бы распространять среди различных заинтересованных сторон и впоследствии воспроизводить в других контекстах или адаптировать к местным условиям. Не будучи исчерпывающим, обзор видов передовой практики, о которых говорится в настоящем докладе, позволяет составить общее представление о некоторых правовых, политических и институциональных мерах, принятых в целях борьбы с расизмом, ксенофобией и дискриминацией в условиях борьбы с терроризмом. Специальный докладчик рассматривает меры, принятые различными участниками на различных уровнях, в том числе на уровне государства, международных и региональных организаций, гражданского общества и частного сектора. В то же время важно признать, что некоторые виды практики могут содержать как позитивные, так и негативные элементы. Поэтому упоминание таких мер в качестве вида передовой практики не подразумевает их одобрения во всех отношениях.

1. Положения о недискриминации в законах и политике

59. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что многие государства добились прогресса в деле укрепления прав на равенство и недискриминацию по признаку расы, религии, национального или этнического происхождения и по другим признакам путем их закрепления в национальном законодательстве и политике.

60. Специальный докладчик отмечает, что все большее число государств кодифицирует запрет на расовую дискриминацию и ксенофобию — либо путем принятия отдельных антидискриминационных законов, либо путем его включения в другие общие положения законодательства. Государства включают положения о недискриминации в различные национальные правовые документы, в том числе в законы, интегрирующие положения Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации в национальное законодательство, конституцию, уголовные кодексы, законы о миграции и беженцах, законы, регулирующие деятельность разведывательных служб и законы, запрещающие расовое профилирование. Специальный докладчик приветствует такие законодательные инициативы и хотел бы также призвать государства включать конкретные положения о недискриминации в свои национальные законы о борьбе с терроризмом.

⁶⁶ Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий Рабочей группы по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, «Справочное руководство по основным правам человека: соответствие национального законодательства по борьбе с терроризмом международным нормам в области прав человека» (Нью-Йорк, 2014), пункты 55 и 61. См. также [A/HRC/16/51](#), пункт 19; [A/HRC/14/46](#), пункт 13.

61. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает принятие национальных планов действий, стратегий и политики, направленных на борьбу против расизма и ксенофобии, и поощрение социальной интеграции лиц, принадлежащих к меньшинствам⁶⁷. Секция по борьбе с дискриминацией Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека предоставляет государствам практические руководящие указания в отношении разработки и осуществления таких национальных планов действий⁶⁸. Специальный докладчик отмечает, что ряд стран включил прямые ссылки на права человека и недискриминацию в свои национальные политические стратегии в области борьбы с терроризмом. Например, контртеррористическая стратегия Швейцарии направлена, в частности, на предупреждение стигматизации представителей меньшинств и дискриминационной практики профилирования⁶⁹. В других странах принципы равенства и недискриминации были включены в различные кодексы поведения. В Мексике кодекс поведения для федеральных гражданских служащих содержит положение о недискриминации⁷⁰. Во Франции кодекс поведения сотрудников национальной полиции запрещает дискриминационное применение признаков этнического происхождения, религии и национального происхождения в отношении лиц, рассматриваемых в качестве подозреваемых. Этот кодекс распространяется на всех сотрудников национальных правоохранительных органов, в том числе тех, кто работает в сфере иммиграции и борьбы с терроризмом⁷¹.

2. Механизмы координации и подотчетности

62. Специальный докладчик с интересом отмечает, что некоторые государства приняли меры, направленные на обеспечение соответствия деятельности национальных контртеррористических механизмов международным стандартам в области прав человека, беженского и гуманитарного права. Такие меры включают введение обязательных процедур рассмотрения предлагаемых и действующих контртеррористических законов и стратегий, а также создание механизмов надзора за учреждениями, участвующими в борьбе с терроризмом.

Обзор национального законодательства

63. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что ряд государств ввели в действие процедуры оценки потенциального воздействия на права человека законопроектов, в том числе любых негативных последствий контртеррористических законов для определенных групп. Например, генеральные прокуроры Новой Зеландии и Канады обязаны отчитываться перед парламентом, когда в соответствии с нормами внутреннего законодательства законопроект выглядит противоречащим обязательствам страны в области прав человека⁷². В соответствии с Законом 1998 года о правах человека Соединенного Королевства министр, отвечающий за законопроект, обязан представить в парламент письменное заявление относительно совместимости законопроекта с Европейской конвенцией о правах человека⁷³. Специальный докладчик считает, что та-

⁶⁷ A/HRC/26/50, пункт 45; A/71/301.

⁶⁸ *Developing National Action Plans against Racial Discrimination: A Practical Guide* (United Nations publication, Sales No. E.13.XIV.3).

⁶⁹ Switzerland, Federal Council, "Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung" (September 2015), sect. 5.1 (на немецком языке).

⁷⁰ A/71/301, пункт 77.

⁷¹ Commission nationale de déontologie de la sécurité, saisine No. 2009.77.

⁷² Canada, Department of Justice Act, sect. 4.1 (1985); New Zealand, Bill of Rights Act, sect. 7 (1990).

⁷³ United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Human Rights Act, chap. 42, sect. 10 (1998).

кие механизмы имеют важное значение, поскольку позволяют законодательным органам понять потенциальные последствия для прав человека принятия законов о борьбе с терроризмом или внесения в них изменений.

64. Специальный докладчик подчеркивает важную консультативную роль национальных правозащитных учреждений и органов по обеспечению равенства, которые могут делиться своим опытом и знаниями с правительствами посредством проведения углубленных оценок воздействия на права человека проектов контртеррористических законов и стратегий⁷⁴. В этой связи хорошим примером является заключение, вынесенное 17 марта 2016 года французской Национальной консультативной комиссией по правам человека в связи с проектом закона о борьбе с организованной преступностью и терроризмом. В этом заключении Комиссия выразила обеспокоенность по поводу расширения полномочий правоохранительных органов в отношении проверки документов. В частности, Комиссия высказала критику в связи с отсутствием в законопроекте гарантий дискриминационного применения этих полномочий⁷⁵.

Непрерывное осуществление надзора и рассмотрения

65. Специальный докладчик узнал о том, что в целях обеспечения соответствия стандартам в области прав человека некоторые государства создали надзорные механизмы, которым поручено проводить обзор законодательства, практики и полномочий в области борьбы с терроризмом⁷⁶. Такие механизмы могут принимать различные формы, в том числе быть представлены внутренними, исполнительными, парламентскими, судебными и специализированными органами⁷⁷. Кроме того, некоторые государства включили положения об истечении срока действия контртеррористических законов или некоторых положений в них, которые требуют их периодического обновления⁷⁸.

66. Специальный докладчик считает, что такие механизмы имеют важное значение, поскольку обеспечивают проведение непрерывного обзора мер по борьбе с терроризмом, что позволяет судить об их законности, необходимости, соразмерности и эффективности. Правительствам рекомендуется постоянно анализировать и вносить коррективы в контртеррористические законы и практику, когда обнаруживается, что они несовместимы с нормами в области прав человека и принципом недискриминации. Примером этого может служить обзор Закона о борьбе с терроризмом, подготовленный уполномоченным по правам человека Польша. В 2016 году уполномоченный оспорил контртеррористический закон в Конституционном трибунале. Он заявил, что новое законодательство не соответствует обязательствам страны в области прав человека, в частности из-за того, что некоторые положения ориентированы на иностран-

⁷⁴ См. Council of Europe, "National human rights structures: protecting human rights while countering terrorism", 6 December 2016. Имеется по адресу: <https://perma.cc/TV74-629K>.

⁷⁵ Légifrance, "Avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale", 4 June 2016.

⁷⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), "Report on counter-terrorism measures and human rights", 4 June 2010.

⁷⁷ Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий Рабочей группы по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, «Справочное руководство по основным правам человека»; A/HRC/16/51; A/HRC/14/46.

⁷⁸ См., например, United Kingdom, Terrorism Prevention and Investigation Measures Act, chap. 23, sect. 21 (2011); Canada, Combating Terrorism Act, Statutes of Canada (Bill S-7), chap. 9, clause 12 (2013); Australia, Security Legislation Amendment (Terrorism) Act, No. 65, sect. 4 (2002).

ных граждан и вводят асимметричные режимы защиты для польских граждан и неграждан⁷⁹.

67. Кроме того, надзорные механизмы обеспечивают проведение непрерывного обзора контртеррористических полномочий, которыми наделяются как государственные учреждения, так и частные охранные подразделения. В случае предоставления таких дискреционных полномочий механизмы надзора гарантируют защиту от произвольного, необоснованного или дискриминационного использования этих полномочий в отношении определенных групп и обеспечивают ответственность за злоупотребление ими. Кроме того, они помогают предотвращать ситуации, когда использование чрезвычайных полномочий, введенных с целью борьбы с терроризмом, становятся обычной или фактически постоянной практикой⁸⁰. Специальный докладчик ранее уже отмечал важную роль надзорных органов за деятельностью правоохранительных органов в борьбе с такими явлениями, как профилирование по расовому и этническому признаку. Усиление таких органов приобретает еще большее значение в свете дальнейшего расширения полномочий правоохранительных органов в условиях борьбы с терроризмом⁸¹.

68. В заключение Специальный докладчик отмечает, что некоторые надзорные механизмы уполномочены принимать и рассматривать индивидуальные жалобы лиц, пострадавших от расовой дискриминации. Например, Дания, Норвегия и Швеция имеют специальных сотрудников правоохранительных органов при генеральной прокуратуре, которые принимают и расследуют жалобы на сотрудников полиции⁸². Специальный докладчик считает, что надзорные механизмы, наделенные функцией рассмотрения жалоб, могут играть решающую роль в обеспечении доступа к правосудию и предоставлении средств правовой защиты.

69. Опыт показывает, что в условиях противодействия терроризму важный вклад в борьбу с расизмом, ксенофобией и дискриминацией могут вносить надзорные механизмы. Вместе с тем Специальный докладчик напоминает, что эффективность этого взноса зависит от целого ряда факторов, в числе которых можно назвать наличие мандата и официальных полномочий соответствующих механизмов, предоставление достаточных ресурсов и существование независимых гражданских механизмов в рамках многоуровневых систем надзора⁸³.

Роль судебной системы

70. Специальный докладчик желает подчеркнуть центральную роль судебного надзора в борьбе с расизмом, ксенофобией и дискриминацией в условиях борьбы с терроризмом. Он с удовлетворением отмечает, что многие государства предоставляют судам право отменять любые законы, несовместимые с

⁷⁹ См. Poland, Office of the Commissioner for Human Rights, “The Commissioner for human rights challenges the Anti-Terrorism Act before the Constitutional Tribunal”, 11 July 2016. Имеется по адресу: <https://perma.cc/NHA7-J364>.

⁸⁰ Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий Рабочей группы по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, Справочное руководство по основным правам человека; [A/HRC/16/51](#); [A/HRC/14/46](#).

⁸¹ См., в частности, [A/71/301](#); [A/HRC/29/46](#).

⁸² [A/HRC/29/46](#), пункты 52–54; [A/71/301](#), пункт 66.

⁸³ Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий Рабочей группы по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, «Справочное руководство по основным правам человека»; [A/HRC/16/51](#); [A/HRC/14/46](#).

нормами в области прав человека, или принимать толкование законодательства в соответствии с международными нормами в области прав человека⁸⁴.

71. В некоторых странах суды использовали эти полномочия в целях пересмотра контртеррористического законодательства или отдельных его положений. Так, например, Высокий суд Кении предотвратил закрытие лагеря беженцев, которое планировалось осуществить якобы по соображениям национальной безопасности. Суд постановил, что закрытие было бы незаконным и дискриминационным, поскольку от него пострадали бы беженцы одного этнического меньшинства⁸⁵. В 2015 году Высокий суд страны также отменил предлагаемые поправки к законодательству по борьбе с терроризмом⁸⁶.

72. После введения чрезвычайного положения французские суды играют важную роль в оспаривании решений относительно помещения под домашний арест лиц, которые, как считается, представляют угрозу национальной безопасности. Это особенно важно, поскольку такие административные меры не требуют получения предварительного судебного разрешения и, согласно сообщениям, непропорционально применялись по отношению к мусульманам и представителям другим меньшинствам⁸⁷. Французские суды также могут играть ключевую роль при рассмотрении планов по легитимизации чрезвычайных полномочий путем их кодификации в нормы обычного уголовного и административного права⁸⁸.

73. Судебные органы Соединенных Штатов Америки сыграли важную роль в принятии решения о временном приостановлении действия правительственного распоряжения, которое предусматривало установления запрета на въезде в страну гражданам семи мусульманских стран. После судебных разбирательств в ряде государственных ведомств, Верховный суд недавно санкционировал вступление в силу измененного распоряжения. Однако Суд установил существенные ограничения и проведет слушания по этому делу позднее в 2017 году⁸⁹.

74. Сходный пример наблюдался в Соединенном Королевстве, где недавнее постановление Верховного суда позволило укрепить процедурные права в отношении подачи апелляций за пределами страны в отношении решений о депортации. Суд уточнил, что до депортации пострадавшие должны получить право на обжалование решения в национальном суде. Хотя такая ситуация затрагивает иностранных преступников, этот принцип в равной степени применяется в отношении любого лица, подлежащего депортации или высылке, включая лиц, подозреваемых в терроризме, пострадавших в результате применения мер по лишению гражданства⁹⁰.

75. В Германии судебная система внесла вклад в изменение подхода к насилию со стороны крайне правых элементов. В прошлом государственные структуры и судебные органы отказывались рассматривать в качестве актов терроризма организованные нападения на беженцев, в том числе случаи взрыва и

⁸⁴ Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий Рабочей группы по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, Справочное руководство по основным правам человека, пункт 57; A/HRC/16/51.

⁸⁵ См. <https://perma.cc/6775-C3CM>.

⁸⁶ См. Peter Kagwanja, "Ruling on anti-terrorism law a triumph for Kenya's judiciary", Daily Nation, 28 February 2015. Имеется по адресу: <https://perma.cc/JK7E-WFCZ>.

⁸⁷ См., например, <https://goo.gl/YT71yK>.

⁸⁸ Human Rights Watch, "France: don't 'normalize' emergency powers".

⁸⁹ Sabrina Siddiqui, "Why the Supreme Court's travel ban ruling may not be a win for Trump", *The Guardian*, 26 June 2017.

⁹⁰ United Kingdom, Supreme Court, *Kiarie and Byndloss, R (on the applications of) v. Secretary of State for the Home Department*, [2017] UKSC 42, Judgment of 14 June 2017.

поджога убежищ для беженцев. Недавнее судебное разбирательство в отношении так называемой группы «Фрайталь» стало первым делом, когда членам правой экстремистской группы было предъявлено обвинение в терроризме⁹¹.

3. Сбор дезагрегированных данных

76. Специальный докладчик вновь подчеркивает важность систематического учета, сбора и публикации дезагрегированных данных о расовой дискриминации, ксенофобии, ненавистнических высказываниях и преступлениях на почве ненависти⁹². Он с удовлетворением отмечает, что в некоторых странах созданы системы сбора данных о преступлениях в форме разжигания ненависти, в том числе совершенных против отдельных людей, на основании расы, цвета кожи, этнической принадлежности, происхождения или принадлежности к меньшинству, гражданства и религии. Он был проинформирован о том, что некоторые государства специально собирают данные о расистских преступлениях, совершенных членами экстремистских групп. Он приветствует эти инициативы. Он также указал, что в некоторых государствах, где отсутствуют официальные статистические данные, центральную роль в сборе дезагрегированных данных о преступлениях на почве ненависти играют национальные правозащитные учреждения и неправительственные организации⁹³. В Греции Сеть документации насилия на почве расизма документирует инциденты расистского характера и проводит анализ количественных и качественных тенденций в стране, связанных с насилием на расовой почве. Заинтересованные стороны соблюдают принцип конфиденциальности и информация об инцидентах поступает в сеть без упоминания каких-либо личных данных⁹⁴. Сеть также выносит рекомендации правительству и оказывает содействие соответствующим органам в их осуществлении. Отмечая наличие различных пробелов и возможностей для улучшения ситуации, Сеть выразила общее удовлетворение по поводу реакции греческих властей на ее рекомендации. Например, правительство выполнило рекомендации о назначении в ряде городов специальных прокуроров по расистским преступлениям и на основании собранных данных Сеть определила эту меру в качестве вида передовой практики⁹⁵.

77. Специальный докладчик напоминает о важности сбора дезагрегированных данных в условиях борьбы с терроризмом. Данные позволяют государствам оценивать эффективность законодательства и стратегий в области борьбы с терроризмом и их воздействие на определенные группы населения. В частности, они могут использоваться для выявления законов или видов практики, оказывающих непропорциональное воздействие на представителей расовых и этнических меньшинств на основе стереотипов, связывающих их с преступностью и терроризмом. На основе этой информации государства могут разработать адресные меры, направленные на устранение негативных последствий мер по борьбе с терроризмом для осуществления прав человека. Данные также позволяют давать оценку эффективности подобных мер. Кроме того, сбор информации служит инструментом для повышения транспарентности и подотчетности заинтересованных сторон, наделенных полномочиями в области борьбы с терроризмом. Это имеет особо важное значение, поскольку многие государства предоставили правоохранительным учреждениям и местным орга-

⁹¹ См. Ben Knight, "Terror trial in Dresden for Freital neo-Nazi group", Deutsche Welle, 6 March 2017. Имеется по адресу: <https://perma.cc/4WGA-CYEE>; European Civil War, "What is the 'German right-wing terrorist' 'Freital Group'? And what can it teach us about processing resistance", имеется по адресу: <https://perma.cc/87M8-HCSN>.

⁹² См., в частности, [A/70/335](#).

⁹³ [A/HRC/26/50](#), пункт 46.

⁹⁴ [A/HRC/32/50/Add.1](#), пункты 35–38.

⁹⁵ Racist Violence Recording Network, "Annual report 2016", pp. 17–19.

нам власти широкие дискреционные полномочия в области установления личности, проведения задержаний и обысков и использования административных мер. Наконец, данные позволяют жертвам перестать быть безгласными и безликими и, следовательно, дают им больше доступа к правосудию и средствам правовой защиты.

78. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что некоторые государства систематически собирают дезагрегированные данные о правоприменительной практике. В некоторых странах это привело к внесению необходимых изменений в методы работы полиции, повышению профессионализма сотрудников правоохранительных органов в их поведении по отношению к представителям расовых и этнических меньшинств и населению в целом. Например, Британское законодательство обязывает полицейские силы в Англии и Уэльсе производить сбор этнических данных в связи с практикой проводимых полицейскими остановок и обысков. В некоторых странах сотрудники полиции обязаны выдавать справки остановленным лицам, в которых подробно указаны причины остановки, а также данные о личности задержанного и сотрудника полиции⁹⁶. Аналогичная инициатива была разработана в муниципалитете Фуэнлабрада, Испания, при содействии Европейской комиссии⁹⁷. Специальный докладчик приветствует такие инициативы, поскольку они играют ключевую роль в сокращении этнического профилирования и повышении доверия к полиции в общинах меньшинств. Формы регистрации контактов полиции могли бы также предоставлять жертвам расового профилирования доказательства, которые могут использоваться при поиске средств правовой защиты. Специальный докладчик также узнал, что Общество правовой помощи города Нью-Йорка явилось инициатором создания программы по установлению ответственности полицейских, которая представляет собой базу данных, содержащих информацию о противоправных действиях сотрудников местной полиции. Эта база данных была создана для оказания помощи государственным защитникам на судебных слушаниях по делам о противоправном поведении сотрудников полиции. Использование такой информации для мониторинга деятельности сотрудников правоохранительных органов может ограничить их дискреционные полномочия и заставить их при принятии решения о том, кого останавливать для проверки, полагаться на объективные факторы, вызывающие подозрения, а не на субъективные ощущения. Было доказано, что такая практика способствует повышению эффективности деятельности полиции⁹⁸.

4. Профессиональная подготовка

79. Различные правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций подчеркивали важность образования в области прав человека и организации подготовки по вопросам недискриминации для сотрудников правоохранительных органов и других соответствующих должностных лиц, участвующих в борьбе с терроризмом⁹⁹. В этой связи Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что многие государства активизировали и расширили такую учебную деятельность, которая охватывает общую подготовку, подготовку по вопросам расизма, ксенофобии, ненавистнической риторики и преступле-

⁹⁶ [A/HRC/23/48](#), пункт 62.

⁹⁷ Там же.

⁹⁸ Там же.

⁹⁹ См., например, [CERD/C/CHL/CO/19–21](#), пункт 14; Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 13 (1993 год) о подготовке должностных лиц правоохранительных органов по вопросам защиты прав человека; [A/64/211](#), пункт 53(j); [A/HRC/35/41/Add.1](#), пункт 112; [A/HRC/23/56/Add.2](#), пункт 84; [A/HRC/23/56/Add.1](#), пункт 84; [A/HRC/32/50/Add.1](#), пункт 71.

ний на почве ненависти и профессиональную подготовку по вопросам конкретных методов борьбы с терроризмом.

80. В Мексике был создан Институт им. Нельсона Манделы в целях организации учебных мероприятий по вопросам равенства и недопущения дискриминации для широкой общественности и гражданских служащих¹⁰⁰. Другие страны ввели подготовку по вопросам многообразия и восприимчивости по отношению к другим культурам в различных сферах государственного сектора¹⁰¹. Греция приняла рекомендации по борьбе с ростом насилия на почве расизма и ксенофобии, в том числе посредством совершенствования профессиональной подготовки сотрудников полиции и судебных органов по вопросам преступлений на почве расизма¹⁰². В свою очередь, Испания разработала учебный проект, направленный на повышение уровня подготовки сотрудников местной полиции и сил безопасности по вопросам выявления случаев расизма и ксенофобии¹⁰³.

81. Специальный докладчик был также проинформирован о различных формах профессиональной подготовки, проводимой сотрудниками правоохранительных органов по вопросам ликвидации расового и этнического профилирования. В федеральном департаменте по уголовным расследованиям Бельгии работает два специалиста по исламу, которые консультируют и обучают работников полиции, занимающихся вопросами борьбы с терроризмом, и рекомендуют им не полагаться в своей работе на стереотипы или профилирование¹⁰⁴. Что касается подготовки сотрудников правоохранительных органов, то Специальный докладчик пришел к выводу о том, что наиболее эффективной является практическая профессиональная подготовка в сочетании с конкретными полномочиями, мерами и видами деятельности по поддержанию правопорядка¹⁰⁵.

82. Специальный докладчик признает, что лишь мерами профессиональной подготовки нельзя искоренить дискриминационную практику в области борьбы с терроризмом. Тем не менее, обучение сотрудников правоохранительных органов может внести значительный вклад в борьбу с расизмом и ксенофобией в условиях борьбы с терроризмом. В рамках профессиональной подготовки соответствующие субъекты могут пополнить свои знания о законах, касающихся борьбы с дискриминацией, и неосознанных предубеждениях с целью повышения уровня информированности о масштабах и последствиях дискриминации и определения методов укрепления доверия между различными заинтересованными сторонами¹⁰⁶. Поскольку в борьбе с терроризмом участвует широкий круг заинтересованных сторон, обучение должно быть направлено на подготовку таких субъектов на национальном и местном уровнях (например, сотрудников судебных органов и прокуратуры, сотрудников правоохранительных органов, разведывательных служб и служб безопасности, служб пограничного контроля и иммиграционных служб, преподавателей, журналистов, провайдеров интернет-услуг и платформ для социальных сетей).

5. Образование и повышение уровня информированности

83. Специальный докладчик вновь заявляет, что образование имеет решающее значение для разрушения стереотипов и предрассудков, поощрения терпимости, расширения взаимопонимания и уважения разнообразия, а также фор-

¹⁰⁰ A/71/301, пункт 77.

¹⁰¹ A/HRC/29/46, пункты 56–57.

¹⁰² A/HRC/32/50/Add.1, пункт 21.

¹⁰³ A/HRC/23/56/Add.2, пункт 24.

¹⁰⁴ Rachel Neild, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices* (New York, Open Society Foundations, 2012), p. 133.

¹⁰⁵ A/HRC/29/46, пункт 71.

¹⁰⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Report 2017*, p. 9.

мирования новых ценностей и подходов. Таким образом, оно играет важную роль в борьбе с негативным воздействием популистских движений и направленной против мусульман и мигрантов риторикой, которую они провоцируют. Во многих странах такая риторика ведет к появлению предположений о наличии у представителей некоторых групп связей с терроризмом, в результате чего они чаще сталкиваются с проявлениями расизма и ксенофобии.

84. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что некоторые государства признают важность образовательных и разъяснительных инициатив, направленных на предотвращение и ликвидацию расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Так, в Аргентине большой приток сирийских беженцев и опасения по поводу террористических нападений подпитывают исламофобию. В целях борьбы с такими настроениями в стране был разработан план воспитательной и учебной работы для всех школ. Этот план направлен на борьбу с невежеством и предрассудками в отношении мусульман путем информирования учащихся об истории ислама и мусульманских убеждениях с целью преодоления предрассудков, устанавливающих связь между мусульманами и арабами и терроризмом¹⁰⁷. Другие оптимальные виды практики включают проведение публичных кампаний и информационно-просветительских мероприятий, направленных на повышение терпимости и уважения культурного разнообразия. Они включают организацию культурных мероприятий, форумов и семинаров, и издание литературы. Специальный докладчик приветствует такие инициативы, поскольку они создают пространство для межкультурного диалога и взаимодействия.

85. В заключение Специальный докладчик напоминает о том, что средствам массовой информации отведена основополагающая роль в деле просвещения общественности, поощрения терпимости и оказания противодействия ненавистнической риторике. Рекомендации, сформулированные в его докладе Совету по правам человека 2014 года, в котором он затронул проблемы расизма и разжигающих ненависть заявлений в Интернете и социальных сетях, могут служить примерами надлежащей практики, которой следует придерживаться¹⁰⁸. Еще одним примером передовой практики, выявленной Специальным докладчиком, является деятельность аргентинского омбудсмена по средствам массовой информации. Омбудсмен, в частности, уполномочен проводить исследования по вопросу о роли средств массовой информации в стигматизации представителей определенных групп населения и разжигании ксенофобии среди общественности. Специальный докладчик приветствует эту передовую практику и призывает средства массовой информации и журналистов к сотрудничеству с омбудсменом в разработке добровольных кодексов этического поведения и мер саморегулирования, стратегий и практики борьбы с расизмом. Он также рекомендует государствам обеспечивать разнообразие голосов в средствах массовой информации посредством стимулирования и поддержки общинных средств массовой информации, обеспечивающих заметность и право голоса жертвам расизма¹⁰⁹.

¹⁰⁷ См. Alan Soria Guadalupe, “Capacitarán a alumnos para que entiendan de qué se trata el islam”, La Nación, 13 September 2016. Имеется по адресу: <https://perma.cc/3ZB9-C6GF>.

¹⁰⁸ [A/HRC/26/49](https://www.unhcr.org/refugees/article/2016/09/14/A/HRC/26/49).

¹⁰⁹ [A/HRC/35/41/Add.1](https://www.unhcr.org/refugees/article/2016/09/14/A/HRC/35/41/Add.1), пункты 80–81 и 114–116.

III. Выводы и рекомендации

86. Резкое увеличение числа террористических актов, совершенных в последнее время, побудило государства в различных регионах мира к принятию различных мер по борьбе с терроризмом. Притом что Специальный докладчик признает необходимость принятия государствами мер по борьбе с терроризмом, он выражает озабоченность в связи с тем, что некоторые группы населения страдают от мер по борьбе с терроризмом в несоизмерно большей степени. Такие меры не только противоречат принципам недискриминации, но и не позволяют представителям пострадавшим общин в полной мере осуществлять широкий круг различных прав человека.

87. Специальный докладчик напоминает, что в соответствии с резолюцией 60/288 Генеральной Ассамблеи о Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций предотвращение расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости должно быть неотъемлемой частью любой стратегии по предотвращению терроризма и борьбе с ним. В этой связи он также ссылается на общую рекомендацию № 30 (2004 год) о дискриминации неграждан, которая вынесена Комитетом по ликвидации расовой дискриминации и в соответствии с которой государства-участники должны обеспечивать, чтобы любые меры, принимаемые для борьбы с терроризмом, не являлись дискриминационными по своей направленности или последствиям и не осуществлялись по признаку расы, цвета кожи, происхождения или национальной или этнической принадлежности. Специальный докладчик рекомендует государствам включить конкретные меры и надлежащие механизмы по предотвращению расизма и ксенофобии в свои национальные рамочные программы по борьбе с терроризмом. Такие меры включают появление антидискриминационных положений в соответствующих правовых и уставочных документах, а также создание надлежащих надзорных механизмов, на которые возлагается задача по проведению анализа законодательства, практики и полномочий в области борьбы с терроризмом.

88. Специальный докладчик вновь подчеркивает, что в контексте борьбы с терроризмом особо важное значение имеет систематический сбор дезагрегированных данных. Он рекомендует собирать дезагрегированные данные и статистику о числе случаев расизма и ксенофобии, о которых сообщается властям, в том числе о процентной доле расследований и судебных преследований, проведенных после поступления таких жалоб, и результатах их рассмотрения. Кроме того, он рекомендует государствам осуществлять сбор данных о правоприменительной практике и использованию административных мер. В этой связи он рекомендует государствам поощрять внедрение передовых методов, таких как использование регистрационных форм полиции с целью регистрации всех случаев проверки документов или проведения обысков домов. Такие формы могут предоставлять жертвам расового профилирования письменное свидетельство контакта с полицией, которое может быть использовано в качестве доказательства при поиске средств правовой защиты.

89. Кроме того, Специальный докладчик рекомендует государствам обеспечить надлежащие ресурсы для организации профессиональной подготовки по вопросам прав человека и недискриминации для всех соответствующих должностных лиц, участвующих в борьбе с терроризмом. Он подчеркивает, что усилия по профессиональной подготовке должны сопровождаться комплексными инициативами в области образования и ин-

формационно-просветительской деятельности. В частности, Специальный докладчик призывает к проведению общественных кампаний и выдвижению инициатив в целях изменения представлений и установок населения в отношении мусульман, мигрантов, просителей убежища и беженцев. Средства массовой информации, политические и религиозные лидеры играют важную роль в борьбе с ненавистническими высказываниями расистского толка и стереотипами. В этой связи Специальный докладчик рекомендует выработать на самых высоких уровнях государственного управления и руководства всех политических партий четкую, твердую и недвусмысленную позицию по борьбе с расизмом и расовой дискриминации. В свою очередь, средства массовой информации должны воздерживаться от стереотипов ксенофобного характера, поиска «козлов отпущения» и расистских заявлений. Такие акты должны надлежащим образом расследоваться и преследоваться в судебном порядке, и средства массовой информации и журналисты должны принять кодекс поведения, содержащий положения о борьбе с расизмом и ксенофобией.

90. Поскольку настоящий доклад является последним докладом, представляемым нынешним мандатарием, Специальный докладчик хотел бы поблагодарить членов Генеральной Ассамблеи за честь и возможность работать с ними в этом качестве.