



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 August 2018
Russian
Original: English

Семьдесят третья сессия

Пункт 74 b) предварительной повестки дня**

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

Внесудебные казни, казни без надлежащего судебного разбирательства или произвольные казни

Записка Генерального секретаря***

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях Агнес Калламар, представленный в соответствии с резолюцией [71/198](#) Ассамблеи.

* Переиздано по техническим причинам 24 сентября 2018 года.

** [A/73/150](#).

*** Настоящий доклад был представлен с опозданием, с тем чтобы отразить в нем последние события.



Доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях

Спасение жизней — не преступление

Резюме

В настоящем докладе содержится обзор основных мероприятий, реализованных Специальным докладчиком в период с 1 февраля 2017 года по 31 июля 2018 года, включая подготовку 183 сообщений для государств и негосударственных субъектов, 78 заявлений для печати и ее второго доклада Совету по правам человека о правозащитных обязательствах вооруженных негосударственных субъектов в том, что касается права на жизнь.

В настоящем докладе, озаглавленном «Спасение жизней — не преступление», основное внимание уделяется проблемам, обусловленным введением уголовной ответственности за предоставление гуманитарных услуг и преследованием гуманитарных служб и работников в контексте принятия мер по борьбе с терроризмом и сдерживанию миграции, а также вследствие запрета на законодательном уровне реализации сексуальных и репродуктивных прав или стигматизации за их реализацию. Специальный докладчик заявляет, что, препятствуя предоставлению жизненно необходимых услуг и вводя уголовную ответственность за акты солидарности, государства нарушают основные международные принципы в области прав человека и нормы международного гуманитарного права. Следствием этого являются случаи произвольного лишения жизни под удобными предлогами противодействия терроризму, борьбы с контрабандой или защиты общественной морали.

Вместе с тем были выявлены определенные положительные, хотя и не систематические, тенденции в Организации Объединенных Наций наряду с передовой практикой государств-членов, которые следует расширять и брать на вооружение. В частности, Специальный докладчик рекомендует Совету Безопасности принять резолюцию, обеспечивающую, чтобы на гуманитарную деятельность не распространялись никакие контртеррористические меры. Кроме того, она рекомендует обеспечить, чтобы гуманитарная деятельность и акты солидарности не попадали под действие национального законодательства по борьбе с контрабандой и чтобы были предприняты шаги по сокращению дефицита международного финансирования комплексных услуг по охране сексуального и репродуктивного здоровья. Она призывает государства покончить со всеми формами уголовного преследования, притеснения и стигматизации отдельных лиц и организаций, предоставляющих жизненно необходимые услуги.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Специальным докладчиком Совета по правам человека по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях в соответствии с резолюцией 71/198 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 35/15 Совета по правам человека. В нем приводится краткая информация о деятельности Специального докладчика в течение прошлого года и содержится ее тематический доклад, посвященный вопросу об уголовном преследовании за деятельность по спасению жизней и защите нуждающихся и о препятствовании осуществлению такой деятельности.

II. Деятельность Специального докладчика

A. Посещение стран

2. По приглашению соответствующих правительств Специальный докладчик совершила официальные поездки в Ирак в период с 14 по 23 ноября 2017 года (A/HRC/38/44/Add.1) и Сальвадор в период с 25 января по 5 февраля 2018 года (доклад о результатах этой поездки будет издан под условным обозначением A/HRC/38/44/Add.2).

3. Специальный докладчик направила просьбы об организации официальных поездок правительствам Афганистана, Бангладеш, Бразилии, Венесуэлы (Боливарианская Республика), Демократической Республики Конго, Ливии, Сирийской Арабской Республики и Соединенных Штатов Америки, а также напоминания — Йемену, Кении, Нигерии и Пакистану.

4. Она благодарит правительства Мозамбика и Нигерии за положительный ответ на ее просьбы об организации поездки и призывает правительства других вышеупомянутых государств направить ей приглашение посетить страну в ближайшем будущем.

B. Сообщения и заявления для печати

5. В период с 1 февраля 2017 года по 31 июля 2018 года Специальный докладчик самостоятельно или совместно с другими мандатариями специальных процедур подготовила в общей сложности 183 сообщения для государств и негосударственных субъектов и 78 заявлений для печати. Подробная информация содержится в обзоре деятельности Специального докладчика (A/HRC/38/44/Add.3) и в открытой базе данных о сообщениях мандатариев специальных процедур¹.

C. Совещания и другие мероприятия

6. Специальный докладчик представила Совету по правам человека свой второй доклад о правозащитных обязательствах вооруженных негосударственных субъектов в отношении права на жизнь (будет издан под условным обозначением A/HRC/38/44).

¹ <https://spcommreports.ohchr.org/>.

7. В период с июля 2017 года по июль 2018 года под председательством Специального докладчика, ее организующим началом и/или при ее участии было проведено 22 международных совещания, конференции и других мероприятия, некоторые из которых перечислены ниже (полный обзор см. в [A/HRC/38/44/Add.3](#)):

- семинар экспертов по вопросу о колдовстве и правам человека, организованный независимым экспертом по вопросу об осуществлении прав человека лицами с альбинизмом (сентябрь 2017 года, Женева);
- подготовительное совещание по вопросам подписания глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (декабрь 2017 года, Пуэрто-Вальярта, Мексика);
- брифинг для членов Совета Безопасности по Ираку, организованный правительством Нидерландов (февраль 2018 года, Нью-Йорк);
- совещание экспертов по проекту договора о преступлениях против человечности (март 2018 года, Нью-Йорк);
- заседание группы экспертов по вопросам привлечения к ответственности за убийства женщин, а также лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, транссексуалов и интерсексов во время конфликтов, проведенное в качестве одного из параллельных мероприятий сессии Комиссии по положению женщин (март 2018 года, Нью-Йорк);
- празднование двадцать пятой годовщины Всемирной конференции по правам человека в Федеральном министерстве иностранных дел Австрии (май 2018 года, Вена);
- презентация подготовленного Межпартийной парламентской группой Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии по беспилотным летательным аппаратам аналитического доклада “The UK's use of armed drones: working with partners” («Использование Соединенным Королевством вооруженных беспилотных летательных аппаратов: взаимодействие с партнерами») (июль 2018 года, Лондон).

III. Спасение жизней — не преступление

8. В 2017 году люди, пережившие Холокост, подписали следующее заявление²:

«Мы, нижеподписавшиеся, еврейские дети, которых спрятали во время второй мировой войны от нацистов нееврейские семьи, с тем чтобы не допустить нашей депортации, торжественно заявляем: если мы живы, то только благодаря тому, что сплоченная группа нарушителей установленного порядка проявила неповиновение, укрыла нас, кормила нас невзирая на законы режима Виши и оккупационных сил. Эти люди открыли нам двери своих домов и помогли нам скрыть наше происхождение; они хранили молчание, игнорируя приказы полиции и администрации, и искали обходные пути перед лицом преследования.

² См. Union juive française pour la paix, “Manifeste des enfants cachés”, 6 April 2017.

Сегодня проявленная ими солидарность получила общественное признание. Мы благодарны им, так же как благодарны за смелость своим родителям, которые сделали трудный выбор, разлучившись с нами и превратив нас в «беспризорников».

Однако этот долг солидарности актуален и сегодня, и мы призываем положить конец применяемой практике запугивания. Мы заявляем о законности права граждан критически изучать методы, используемые административными органами, судами или полицией. Мы поддерживаем тех, кто проявляет солидарность по отношению к людям, оказавшимся в тяжелой ситуации, независимо от степени законности их пребывания на территории иностранного государства. Мы передаем эстафету солидарности людям с активной гражданской позицией, гражданам, выступающим против ксенофобской политики, тем, кто проявляет солидарность в повседневной жизни».

9. Гуманитарная деятельность, занимающиеся которой частные лица принимают меры по спасению жизней других людей, насчитывает сотни лет, и ее примеры можно найти по всему миру³. Под влиянием различных религий, убеждений и моральных принципов сформировалась современная концепция гуманитарного режима. Понятия благотворительности, солидарности и защиты «постороннего человека» играют важную роль в историческом формировании общества во всем мире. Например, движения за отмену рабства способствовали закреплению убеждения в правомерности нарушающих национальное законодательство действий отдельных лиц, если эти действия обусловлены страданиями рабов и основаны на этических принципах всеобщего гуманизма. Как заметил abolitionist Джон Браун на посвященном борьбе с рабством собрании в 1859 году, «одними разговорами рабов никогда не освободить». Чтобы положить конец этой гнусной практике, abolitionists необходимо было действовать. Люди вновь и вновь — в одиночку или вместе с единомышленниками — приходили к выводу, что должны действовать ради спасения жизни других или защиты права на достойную жизнь во имя общечеловеческой солидарности всех людей.

10. В нашем современном мире миллионы людей по всей планете покидают родные места, и ежегодно тысячи погибают, пытаясь бежать от войны, преследований, ухудшения климата и нищеты. Принимая в ответ меры сдерживания, правительства увеличивают, а не сокращают угрозы, с которыми сталкиваются те, кто покидает родные места. Испытывая потрясение от людских страданий, люди во всем мире проявляют инициативу и предлагают свою помощь и поддержку, в том числе продовольствие, воду, медицинские услуги, жилье и транспорт. В результате деятельность по предоставлению гуманитарных услуг гражданским населением достигает масштабов, невиданных со времен окончания второй мировой войны⁴. В ответ правительства прибегают к запугиваниям и

³ В настоящем докладе гуманитарная деятельность и/или гуманитарные услуги означают действия, направленные на защиту жизни, включая обеспечение достойной жизни. Это определение включает в себя действия, предпринимаемые организациями и отдельными лицами, и охватывает как оказание помощи, так и предоставление защиты. Оно основано на определении Международного Суда, в котором говорится о действиях, призванных «предотвращать и облегчать страдания людей» и «защищать жизнь и здоровье человека и обеспечивать уважение к человеческой личности». Кроме того, в его основе лежит судебная практика по делам, в которых идет речь о достойной жизни. См. *Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, ICJ Reports 1986*, para. 242.

⁴ См. Liz Fekete, “Humanitarianism: the unacceptable face of solidarity”, Institute of Race Relations, 2017.

даже преследованиям как за организованную, так и неорганизованную гуманитарную деятельность.

11. По рекомендации Совета Безопасности правительства разработали законодательную базу по борьбе с терроризмом, которая, учитывая ее строгость, позволяет привлекать к уголовной ответственности даже за оказание жизненно необходимой медицинской или продовольственной помощи и в любом случае никак не способствует предоставлению гуманитарной помощи людям, которые отчаянно в ней нуждаются.

12. Кроме того, ряд государств приняли законы или меры, делающие невозможным или затрудняющим предоставление организациями жизненно необходимых услуг для девочек, женщин и лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, транссексуалов и интерсексов, что способствует увеличению числа случаев заболеланий и смерти, которые можно было бы предотвратить.

13. В настоящем докладе утверждается, что спасение жизней ни в коем случае не должно считаться преступлением. Приводится довод о том, что излишнее распространение карательных норм на гуманитарные услуги, активное противодействие предоставлению жизненно необходимых услуг и/или уголовное преследование за акты солидарности и сострадания являются нарушением обязательства государства по защите права на жизнь. Все случаи смерти, обусловленные такими мерами, равносильны произвольному лишению жизни, и ответственность за это лежит на государстве.

Запрет на произвольное лишение жизни

14. Право на защиту от произвольного лишения жизни является одним из основных и общепризнанных прав и действует всегда и при любых обстоятельствах, в том числе во время вооруженных конфликтов и других чрезвычайных ситуаций в государстве. Право на жизнь охраняется международными и региональными договорами, нормами международного обычного права и нормами национальных правовых систем ([A/72/335](#), п. 14).

15. В пункте 1 статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах говорится, что «право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека» и что «никто не может быть произвольно лишен жизни». В статье 26 предусматривается, что все люди имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. Произвольность может быть следствием законов и методов, которые нарушают принцип недискриминации и могут являться неоправданными и несоразмерными (см. [A/HRC/35/23](#), п. 33). Правовые меры, направленные на защиту права на жизнь, должны в равной степени применяться в отношении всех лиц и должны обеспечивать им эффективные гарантии защиты от всех форм дискриминации. Любое лишение жизни по причине дискриминации в законодательстве или на практике *ipso facto* является произвольным по своему характеру. Как отмечалось ранее, для признания убийства или лишения жизни произвольным не требуется, чтобы было установлено наличие у государства сознательного умысла (там же, п. 34).

16. Государства должны принимать меры по предотвращению случаев произвольного лишения жизни, в том числе посредством создания соответствующей системы законов, институтов и процедур. Государства должны уважать право на жизнь, не допуская, чтобы государственные органы и представители государственной власти произвольно лишали жизни любого человека. Кроме того, они должны защищать право на жизнь и обеспечивать его реализацию путем проявления должной осмотрительности в целях предотвращения случаев лишения человека жизни частными лицами.

17. Лишение людей жизни государством не может быть оправдано ни при каких обстоятельствах, кроме случаев, когда это необходимо для спасения жизни. Ограничения в отношении права на жизнь не могут быть оправданы соображениями национальной безопасности, необходимостью защиты имущества, стремлением к укреплению государственной власти или насаждению моральных или религиозных ценностей (см. [A/71/372](#)).

18. Одной из основных позитивных обязанностей государства является обязанность принимать меры по предотвращению предполагаемых угроз для жизни, исходящих со стороны органов государственной власти или от частных субъектов, которые находятся под его юрисдикцией. Эта обязанность возникает также при наступлении создающих угрозу для жизни обстоятельств, например в случае стихийных бедствий, о которых органам государственной власти было известно или должно было быть известно, и остается в силе даже в том случае, если люди, которым угрожает опасность, своими действиями нарушили закон⁵. Обязательство государств уважать право на жизнь и обеспечивать его реализацию распространяется на все угрозы, которые могут привести к смерти, даже если такие угрозы еще не привели к ней⁶.

Право на жизнь, в том числе на питание, жилье, водоснабжение, санитарию и здоровье

19. Право на жизнь неразрывно связано с правами, закрепленными в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, например с правом на физическое и психическое здоровье, правом на питание и правом на воду. В Венской декларации и Программе действий, принятых на Всемирной конференции по правам человека, состоявшейся в 1993 году ([A/CONF.157/23](#)), была подтверждена неделимость всех прав человека, а в 2008 году в Факультативном протоколе к Пакту была установлена процедура рассмотрения жалоб.

20. Комитет по правам человека признал, что право на жизнь не следует толковать в узком смысле, отметив, что это право налагает на государства не только негативные обязанности (например, не убивать), но и обязанности позитивные (например, защищать жизнь) в целях обеспечения основных условий, необходимых для сохранения жизни (см. [HRI/GEN/1/Rev.1](#), часть I). Он подтвердил, что меры, ограничивающие доступ к таким основным и жизненно необходимым услугам, как обеспечение продовольствием, здравоохранение, электроснабжение, водоснабжение и канализация, противоречат статье 6 Международного пакта о гражданских и политических правах ([CCPR/C/ISR/CO/4](#), п. 12). Он выразил обеспокоенность по поводу того, что непринятие мер по решению проблем продовольствия и питания и по устранению — в сотрудничестве с международным сообществом — причин и последствий засухи и других стихийных бедствий может являться нарушением статьи 6 ([CCPR/CO/72/PRK](#), п. 12). Например, лишение доступа к воде путем отключения от систем водоснабжения или иным образом и разрушение санитарно-технических сооружений могут рассматриваться в качестве нарушения права на жизнь (см. также [CCPR/C/ISR/CO/3](#)).

⁵ См. European Court of Human Rights, *Keenan v. the United Kingdom*, No. 27229/95, 2001; *Osman v. the United Kingdom*, No. 87/1997/871/1083, 1998; *Budayeva and others v. Russia*, Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, 2008; *Öneryildiz v. Turkey*, No. 48939/99, 2004.

⁶ См. [CCPR/C/70/D/821/1998](#), para. 5.2; European Court of Human Rights, *Ilhan v. Turkey*, No. 22277/93, 2000, paras. 75–76; Inter-American Court of Human Rights, *Rochela Massacre v. Colombia*, 2007, para. 127.

21. Непредоставление государствами доступа к медицинским услугам, в том числе путем установления ограничений для работников здравоохранения и медицинских учреждений⁷, может являться нарушением права на жизнь⁸. Уважение государствами права на здоровье означает, что они не должны допускать дискриминации в том, что касается предоставления людям доступа к медицинским услугам, и должны воздерживаться от принуждения работников здравоохранения к отказу от оказания медицинской помощи определенным лицам. Это обязательство включает отказ от принятия правил или практик, которые прямо или косвенно препятствуют доступу к медицинским услугам неугодных групп, например мигрантов или лиц, подозреваемых в причастности или причастных к деятельности оппозиционных, террористических или протестных движений, а также обычных граждан, например женщин, осуществляющих свои репродуктивные права (см. E/CN.4/2003/58, п. 97). Уважение права на здоровье требует от государств воздерживаться от ограничения доступа к медицинским услугам в качестве меры наказания (см. E/C.12/2000/4, п. 34), от разработки законов и норм, предусматривающих уголовную ответственность за оказание медицинской помощи работниками здравоохранения или препятствующих выполнению ими своего долга по предоставлению услуг на беспристрастной основе (см. A/68/297, п. 70 с)). Ограниченность ресурсов, соображения безопасности или любые другие причины не могут служить оправданием для нарушения права на здоровье⁹.

Гуманитарная деятельность

22. Что касается гуманитарных услуг, то у государств имеется две категории обязательств: позитивное обязательство согласовывать такие услуги и содействовать их оказанию и негативное обязательство не препятствовать предложению и предоставлению гуманитарных услуг отдельным лицам и группам населения, которые в них нуждаются.

23. Международное гуманитарное право прямо предусматривает обязательство с уважением относиться к субъектам гуманитарной деятельности и обеспечивать их защиту. Стороны вооруженного конфликта должны защищать гражданских субъектов гуманитарной деятельности, причем не только от нападения, но и от преследования, запугивания, произвольного задержания и любых других действий, которые могут препятствовать их работе. Необходимость обеспечения таких мер защиты обусловлена следующим: основное обязательство стороны конфликта заключается в удовлетворении потребностей населения, а когда эта сторона не в состоянии выполнять свое обязательство, свои услуги могут предлагать и предоставлять отдельные лица, а также беспристрастные гуманитарные организации. Эти меры защиты дополняют предусмотренный нормами международного обычного гуманитарного права запрет использовать голод среди гражданского населения в качестве метода ведения войны или боевых действий и подвергать нападению или уничтожать объекты, необходимые для выживания гражданского населения. Защита субъектов гуманитарной деятельности является одним из неперемных условий для предоставления основных услуг¹⁰.

⁷ См. Marine Buissonniere, Sarah Woznick and Leonard Rubenstein, "The criminalization of healthcare: safeguarding health in conflict", Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health and Essex University, June 2018.

⁸ См. Inter-American Court of Human Rights, *Sawhoyamata Indigenous Community v. Paraguay*, 2006.

⁹ См. E/C.12/1999/5, п. 19, и A/HRC/S-17/2/Add.1, п. 81.

¹⁰ См. Международный комитет Красного Креста (МККК), База данных по международному обычному гуманитарному праву, правило 31.

24. В соответствии с этими нормами в случае, когда потребности гражданского населения не удовлетворяются в достаточной мере, ни одна из сторон вооруженного конфликта не вправе произвольно отвергнуть предложения беспристрастной гуманитарной организации об оказании законной гуманитарной помощи. В связи с этим решение об отказе от гуманитарной помощи или гуманитарных грузов не может приниматься исключительно по усмотрению соответствующей стороны¹¹. С 1864 года нормами гуманитарного права установлено, что само гражданское население, а также местные организации могут предоставлять гуманитарные услуги по собственной инициативе:

Если под угрозой оказывается выживание населения, а гуманитарная организация, отвечающая предъявляемым требованиям беспристрастности и недискриминации, способна исправить эту ситуацию, то должны быть приняты меры по оказанию помощи... Органы власти, отвечающие за защиту населения на всей территории государства, не могут отказаться от такой помощи в отсутствие на то веских оснований. Такой отказ будет равносителен нарушению нормы, запрещающей использование голода в качестве метода ведения войны, поскольку в случае непринятия никаких мер население будет намеренно обречено на голодную смерть¹².

25. Обязательство разрешать осуществление гуманитарной деятельности и не препятствовать ей в растущей степени находит отражение в формирующихся нормах права в отношении чрезвычайных ситуаций. В качестве примера можно привести формирующиеся нормы международного права в области оказания помощи в случае бедствий¹³. В соответствии с принципом 25 Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны соответствующие органы власти должны обеспечивать и облегчать свободную транспортировку гуманитарной помощи и предоставлять лицам, занимающимся оказанием такой помощи, быстрый и беспрепятственный доступ к перемещенным внутри страны лицам. Кроме того, этот принцип предусматривает невозможность произвольного отказа в предоставлении согласия, особенно если соответствующие органы власти не способны или не желают оказать требуемую гуманитарную помощь. Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца в своем кодексе поведения призывает признать в качестве одного из основополагающих гуманитарных принципов отдельное право на получение гуманитарной помощи, которым должны пользоваться все граждане всех стран. В этих документах, как правило, основное внимание уделяется обязательствам государств в части международной гуманитарной помощи, в связи с которыми возникает целый ряд вопросов относительно национального суверенитета, многие из которых неактуальны, когда речь идет о национальных субъектах гуманитарной деятельности.

26. В соответствии с нормами международного права в области прав человека абсолютное право на жизнь предполагает наличие у государства негативного обязательства не совершать действий, которые могут поставить под угрозу реализацию этого права, например не запрещать гуманитарную деятельность, не вводить уголовную ответственность за осуществление такой деятельности и не препятствовать ее осуществлению. Государства могут оправдывать такие действия необходимостью принятия ответных мер в связи с предполагаемой

¹¹ См. Yves Sandoz, Christophe Swinarski and Bruno Zimmermann (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (ICRC, Geneva, 1987), para. 2808; Jelena Pejic, "The right to food in situations of armed conflict: the legal framework", *International Review of the Red Cross*, vol. 83, No. 844 (December 2001); и Римский статут Международного уголовного суда.

¹² Sandoz et al., *Commentary on the Additional Protocols*, para. 4885.

¹³ См. резолюцию 46/182, п. 6, и проекты статей о защите людей в случае бедствий, статьи 6, 10 и 11 (A/71/10, п. 48).

угрозой национальной безопасности или социальным нормам. Специальный докладчик приравнивает такие действия к допустимому при соблюдении определенных условий применению силы, оговаривая тем самым, что они должны быть необходимыми и соразмерными. Невозможно представить, как действия, которые могут привести к смерти гражданских лиц, могут отвечать этим критериям (то есть, как они могут быть оправданы необходимостью защиты жизни).

27. Действия, запрещающие или иным образом затрудняющие предоставление гуманитарных услуг, нарушают обязательство государств уважать право на жизнь. Любая смерть, связанная с таким запретом, представляла бы собой произвольное лишение жизни.

28. Кроме того, введение такого запрета или создание таких препятствий является нарушением позитивных обязательств государств. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил, что, когда говорится о реализации таких прав в рамках всех имеющихся у государства ресурсов, имеются в виду как ресурсы самого государства, так и ресурсы, предоставляемые международным сообществом по линии международного сотрудничества и помощи (E/1991/23, приложение III, п. 13). Что касается права на питание, то Комитет указал на обязательство добиваться международной поддержки для обеспечения наличия и доступности необходимого продовольствия и получать такую поддержку (E/C.12/1999/5, п. 17). Он перечислил также прямые нарушения права на жизнь, в том числе:

отказ отдельным лицам или группам в доступе к продуктам питания независимо от того, что лежит в основе этой дискриминации: законодательство или конкретные действия; перекрытие доступа к продовольственной помощи, оказываемой в гуманитарных целях в условиях внутренних конфликтов или других чрезвычайных ситуациях; принятие законодательства или директивных мер, которые явно несовместимы с действовавшими до этого принятия правовыми обязательствами, касающимися права на питание; неспособность регламентировать деятельность отдельных лиц или групп, с тем чтобы предотвратить нарушение ими права на питание других; или неспособность государства принимать во внимание свои международные правовые обязательства в отношении права на питание при заключении соглашений с другими государствами или международными организациями (там же, п. 19).

29. Когда государство не обеспечивает продовольствие, воду, жилье или механизмы оказания помощи в достаточной для защиты жизни и достоинства мере, незаменимую роль в предоставлении таких услуг играют субъекты гуманитарной деятельности. Как подчеркивается в решении одного из судов Франции, выдержки из которого приводятся ниже, на государство возлагается позитивное обязательство добиваться предоставления гуманитарной помощи и способствовать ее предоставлению (посредством акта делегирования) и негативное обязательство не препятствовать ее оказанию:

Учитывая, что, поскольку в данном случае речь идет об одной из основных свобод, государство — при отсутствии у него средств для удовлетворения просьбы бездомного о предоставлении жилья — должно делегировать эту обязанность по предоставлению временного жилья любому другому юридическому или физическому лицу, имеющему возможность для размещения бездомных; ...

Учитывая, что в этой связи представляется парадоксальным то, что государство сегодня продолжает преследовать [отца Риффара] за выполнение того, что сделать должно было само государство¹⁴; ...

30. И наконец, как в контексте вооруженного конфликта, так и в иных условиях законы и нормы, призванные воспрепятствовать предоставлению жизненно важных и необходимых для поддержания жизни услуг группам населения по причине их этнической принадлежности, вероисповедания или иммиграционного статуса, представляют собой нарушение статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах. Государство не вправе не выполнять свое обязательство уважать и защищать право на жизнь, а затем усугублять или отягощать это нарушение, не допуская принятия другими мер, направленных на обеспечение выполнения этого основного обязательства, особенно в том случае, когда действие или бездействие со стороны государства продиктовано мотивами дискриминационного характера или приводит к дискриминации.

IV. Последствия мер по борьбе с терроризмом

31. В ряде своих резолюций Совет Безопасности требует от государств-членов принятия различных мер по противодействию терроризму. В целом эти резолюции требуют пресекать, в том числе путем уголовного преследования, деятельность тех, кто предоставляет включенным в санкционные перечни террористам финансовые средства или услуги или оказывает иную поддержку в совершении террористических актов¹⁵. В некоторых случаях лица и организации включаются Советом в санкционные перечни на основании предоставления ими медицинских услуг и изделий медицинского назначения¹⁶. Вместе с тем Совет не дал определение понятию террористического акта (см. [A/HRC/16/51](#)).

32. Создание в результате объемного свода новых норм, означающее по сути установление контртеррористического режима (см. [A/71/384](#), пп. 23–27), повлекло за собой соответствующее расширение требований, предъявляемых донорами к субъектам гуманитарной деятельности:

обусловленные контртеррористическими мерами нормы и требования ужесточаются, а их применение расширяется не только в плане географического охвата, но и в плане круга государственных и институциональных доноров, которые придерживаются более ограничительных подходов в борьбе с терроризмом. То, что раньше могло создавать трудности в отношениях с одним-двумя из основных доноров, теперь может быть закреплено в ряде контртеррористических норм и правил, которые должны стать предметом обсуждения практически со всеми государственными донорами, донорскими фондами и межправительственными донорами¹⁷.

33. Основная масса этих режимов основывается на слишком широком толковании действий в поддержку терроризма и не учитывает в достаточной мере подлежащую защите деятельность, в том числе деятельность по спасению

¹⁴ Tribunal de police, Saint-Étienne, France, 11 June 2014.

¹⁵ См. резолюции Совета Безопасности 1373 (2001), 1456 (2003), 1566 (2004), 1624 (2005), 2178 (2014), 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2395 (2017) и 2396 (2017).

¹⁶ См. Dustin A. Lewis, Naz K. Modirzadeh and Gabriella Blum, *Medical Care in Armed Conflict: International Humanitarian Law and State Responses to Terrorism* (Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, September 2015).

¹⁷ См. Naz K. Modirzadeh, “Comment on the pilot empirical survey study on the impact of counterterrorism measures on humanitarian action”, Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, March 2017.

жизней. В своих резолюциях Совет Безопасности часто подчеркивает (нередко — в пунктах преамбулы), что государства-члены должны обеспечивать соответствие контртеррористических мер их обязательствам в рамках норм международного права, в частности норм международного права в области прав человека, международного беженского права и международного гуманитарного права (см., например, резолюцию 2178 (2014) Совета). Как отмечается ниже, в деле обеспечения соблюдения этих норм отсутствует последовательность. Отсутствие согласованного на глобальном уровне определения понятия «терроризм» привело к тому, что в национальном законодательстве государства используют неприемлемо широкие определения, которые служат достижению неблагоприятных целей. Как следствие, широкий спектр действий гуманитарного характера квалифицируется как пособничество терроризму. Это приводит к сведению на нет права на жизнь под удобным предлогом борьбы с терроризмом.

Международные принципы гуманного отношения к врагу

34. Одна из основополагающих норм международного гуманитарного права утверждает необходимость обеспечивать возможности для предоставления беспристрастного медицинского обслуживания всем раненым и больным, в том числе представителям враждебных сторон и населению, находящемуся под контролем той или иной стороны. Это — одна из норм, которая непосредственно оказывается под ударом в результате применения контртеррористических мер. Например, государства выносят обвинительные приговоры отдельным врачам, которые оказывают беспристрастные медицинские услуги членам включенных в санкционные перечни террористических групп¹⁸. Нормами международного обычного права предусматривается, что медицинский персонал, которому поручено выполнение исключительно медицинских обязанностей, должен пользоваться покровительством и защитой при всех обстоятельствах¹⁹. Термин «медицинский персонал» следует понимать в широком смысле и означает любое лицо, участвующее в деятельности по оказанию медицинской помощи. Он охватывает лиц, работающих на вооруженную сторону, и медицинский персонал, предоставленный этой стороне какой-либо гуманитарной организацией. Важно отметить, что с 1864 года нормами международного гуманитарного права предусмотрена правовая защита также для неуполномоченных лиц, обеспечивающих медицинский уход (то есть лиц, которые не были уполномочены и не контролируются той или иной стороной конфликта), например врачей и младшего и среднего медицинского персонала из числа представителей коренных народов.

35. В соответствии с нормами международного гуманитарного права ни при каких обстоятельствах ни одно лицо не может быть подвергнуто наказанию за выполнение им медицинских функций, совместимых с медицинской этикой, независимо от того, в интересах какого лица выполняются эти функции²⁰. Эта гарантия вытекает из более широкого нормативно-правового принципа, в соответствии с которым раненые и больные — согласно определению, предусмотренному нормами международного гуманитарного права, — должны получать всю возможную медицинскую помощь, которой требует их состояние, причем помощь должна предоставляться в кратчайший срок и исходя из медицинской необходимости, без негативной дискриминации на любых (то есть не

¹⁸ См. United States District Court for the Southern District of New York, *United States v. Shah*, 474 F. Supp. 2d 492 (S.D.N.Y. 2007).

¹⁹ См. МККК, База данных по международному обычному гуманитарному праву, правило 25.

²⁰ См. Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, статья 16.1, и Дополнительный протокол II, статья 10.1; см. также Женевскую конвенцию об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях, статья 18, и Базу данных МККК по международному обычному гуманитарному праву, правило 26.

медицинских) основаниях. Если та или иная сторона конфликта не обеспечивает такую помощь, то беспристрастные гуманитарные организации или частные лица вправе предоставить ее сами. Эта система защиты, как было задумано, наделяет медицинский персонал правом и, по сути, возлагает на него обязанность предоставлять помощь злейшим врагам в случае получения ими ранения, даже в разгар самого жестокого сражения²¹. В своих общих этических принципах оказания медицинской помощи в условиях конфликта и других чрезвычайных ситуаций Международный комитет Красного Креста настаивает на том, что медицинские работники должны предоставлять необходимую помощь гуманитарным образом, при уважении достоинства соответствующего лица, без какой-либо дискриминации, будь то в мирное время или во время конфликта или других чрезвычайных ситуаций²².

Преследование за оказание гуманитарной помощи гражданскому населению

36. Уместно повторить, что международное гуманитарное право по-прежнему применяется к конфликтам, несмотря на распространенность террористических актов; совершение таких актов не отменяет норм международного гуманитарного права.

37. К особо проблемным запретам, связанным с деятельностью по борьбе с терроризмом, относятся запреты, касающиеся предоставления услуг и финансовых ресурсов тем, кого одна из сторон конфликта считает террористами (см. A/HRC/23/39, пп. 22–26). Отсутствие четкого изъятия в отношении субъектов гуманитарной деятельности²³ препятствует оказанию гуманитарной помощи, поскольку законные гуманитарные мероприятия могут быть признаны недопустимыми формами поддержки так называемых террористов. Доноры испытывают аналогичную озабоченность относительно выделяемых ими финансовых ресурсов. Страх преследования препятствует предоставлению жизненно необходимой помощи группам населения, находящимся под контролем «террористических» организаций, и тем самым может привести к еще большему ухудшению жизни и росту смертности среди гражданского населения.

38. Одной из наиболее влиятельных стран в этой области являются Соединенные Штаты, учитывая их активную роль в глобальной банковской системе²⁴. Их законодательство, как представляется, делает незаконной фактически всю помощь и поддержку, которые, как считается, предоставляются в интересах включенных в санкционные перечни «террористических» организаций, в том числе оказание медицинской помощи гражданскому населению, находящемуся под контролем этих организаций. Соединенные Штаты запрещают предоставление «материальной поддержки или ресурсов какой-либо иностранной террористической организации», включая «экспертные консультации или экспертную помощь». Этот запрет не распространяется только на лекарственные средства и религиозные материалы²⁵. В 2010 году Верховный суд Соединенных Штатов постановил, что закон относительно материальной поддержки является конституционным, и пояснил, что даже поддержка, призванная поощрять мирное, законопослушное поведение, может высвободить ресурсы террористических организаций для других целей и может придать деятельности террористической

²¹ См. Sandoz et al., *Commentary on the Additional Protocols*, para. 660.

²² См. Buissonniere et al., “The criminalization of healthcare”.

²³ К субъектам гуманитарной деятельности относятся работники здравоохранения и медицинские учреждения, не связанные с гуманитарными организациями.

²⁴ См. Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, “Tightening the purse strings: what countering terrorism financing costs gender equality and security”, March 2017.

²⁵ См. Code of the Laws of the United States, 18 U.S.C. § 2339A and § 2339B.

организации легитимный характер²⁶. Этот, так сказать, широкий аргумент еще больше снижает доказательственный критерий, не требуя установления наличия конкретного намерения способствовать осуществлению «террористической» деятельности и допуская использование гораздо менее веских доказательств причастности той или иной организации к «терроризму».

39. Некоторые государства согласились с утверждением о том, что субъекты гуманитарной деятельности должны иметь возможность предоставлять гуманитарные услуги тем, кто находится под контролем «террористических» организаций, однако их услуги носят несистематический характер и могут опираться исключительно на мнение органов прокуратуры. Например, в Соединенном Королевстве были опубликованы руководящие указания, в которых говорится, что риск подвергнуться преследованию за осуществление законной гуманитарной деятельности или деятельности по урегулированию конфликтов является низким, но не равен нулю²⁷. Такие меры не обеспечивают достаточной защиты субъектам гуманитарной деятельности, поскольку в вопросе о том, будут ли они подвергнуты уголовному преследованию, эти субъекты вынужденно зависят от решения правительства.

Финансирование и банковская деятельность

40. Запреты на финансирование или предоставление экономических ресурсов какой-либо «террористической» организации также оказались проблематичными, и они возлагают значительное бремя на неправительственные организации (НПО) и отдельных лиц, оказывающих, возможно, жизненно необходимую помощь. Правительства и даже банки уполномочены принимать, возможно, необоснованные решения в отношении активов отдельных лиц и организаций, в том числе гуманитарных организаций. Например, Соединенные Штаты заморозили активы ряда мусульманских благотворительных организаций, и многие мусульмане опасаются передавать средства благотворительным группам, в случае если те подозревались в оказании материальной поддержки терроризму (A/HRC/6/17, п. 42).

41. Группа разработки финансовых мер — межправительственный орган, учрежденный в 1989 году для решения проблемы отмывания денег и финансирования «терроризма», — не представила конкретных мер по защите гражданского общества от неоправданных ограничений. В своей рекомендации 8 относительно противодействия использованию некоммерческих организаций в незаконных целях Группа рекомендует странам проанализировать достаточность их законов и правил для обеспечения того, чтобы организации не использовались для финансирования терроризма. В результате применения этих надзорных мер было выявлено очень незначительное число случаев финансирования «терроризма», если таковые имели место вообще, в то время как рекомендация 8 используется государствами в нарушение норм международного права (A/HRC/23/39, п. 25).

²⁶ См. United States Supreme Court, *Holder v. Humanitarian Law Project*, 130 S.Ct. 2705 (2010). Это дело касалось правозащитной помощи, оказываемой непосредственно одной из включенных в санкционные перечни террористических организаций. Суд отметил, что Конгресс не вводил никаких ограничений на деятельность, которая осуществляется не в интересах непосредственно иностранных террористических групп, не координируется и не контролируется ими.

²⁷ См. United Kingdom, Home Office, Office of Financial Sanctions Implementation, “Guidance for information note: operating within counter-terrorism legislation”, June 2016.

42. Гуманитарные организации в настоящее время регулярно контролируются банками и основными донорами, которые включают в свои соглашения положения, требующие соблюдения резолюций Совета Безопасности, законов о борьбе с терроризмом или иных административных или нормативных требований. Доноры и банки могут требовать от организаций проверять их местных партнеров и предоставлять персональные данные об отдельных лицах и подробные отчеты о деятельности. Выполнение этих требований является затратным по времени и обременительным с финансовой точки зрения. Кроме того, гуманитарные организации выражают обеспокоенность по поводу того, что эти требования подрывают их нейтральность и что из-за них труднее добиться признания на местах²⁸. Банки по своему усмотрению могут отказать в обслуживании любой организации, которая, по их мнению, создает юридический риск в рамках контртеррористического режима²⁹. Связанное с этим ограничение возможностей для проведения банковских операций представляет собой особую проблему для небольших, а также мусульманских некоммерческих организаций и увеличивает опасность на местах, поскольку люди вынуждены брать с собой в поездки больше наличных средств.

43. Важно отметить, что запреты на финансирование терроризма могут распространяться не только на платежи партнерам на местах, но и на широкий спектр оперативных расходов, например административные сборы, платежи за пересечение контрольно-пропускных пунктов, налоги или расходы на приобретение топлива, все из которых в рамках контртеррористических мер могут рассматриваться в качестве запрещенных экономических ресурсов³⁰.

44. В ответ на эту обеспокоенность некоторые государства указывают на программы лицензирования, которые будут обеспечивать защиту субъектов гуманитарной деятельности от преследования; однако этот бюрократический, зачастую длительный процесс не учитывает потребности населения, которые могут быстро меняться, или непредвиденные платежи, необходимость в которых возникает в силу обстоятельств на местах. Проблему представляет собой также опасность того, что получение лицензии может подорвать репутацию субъекта в плане его нейтральности и поставить под угрозу гуманитарных работников в регионе, которые могут восприниматься в качестве агентов выдавших лицензию правительств.

Последствия для пострадавшего населения

45. Результатом вышеперечисленных проблем, помимо растущего нежелания правительств, банков, доноров и гуманитарных учреждений идти на риск, является существенное сокращение объема гуманитарной помощи, предоставляемой населению, находящемуся в критической опасности. Например, Соединенные Штаты закрыли, несмотря на то, что правительство не представило никаких доказательств наличия связи с терроризмом, отделения «Аль-Баракат» — главной организации, осуществлявшей денежные переводы в Сомали, — что имело пагубные гуманитарные последствия для региона (A/HRC/6/17, п. 48). Гуманитарным организациям было рекомендовано проводить предварительные финансовые проверки, внедрить системы отслеживания, осуществлять мониторинг в режиме реального времени, проверять акционеров партнеров, ввести залоговую систему (с требованием оставлять залог в размере 30 процентов от стоимости

²⁸ См. Sara Pantuliano and others, “Counter-terrorism and humanitarian action: tensions, impact and ways forward”, Humanitarian Policy Group, Policy Brief 43, October 2011.

²⁹ Несмотря даже на то, что с тех пор в рекомендацию были внесены изменения, руководящие принципы, сформулированные Группой ранее в ее рекомендации 8, могли способствовать этому стремлению банков к минимизации рисков.

³⁰ См. Pantuliano et al., “Counter-terrorism and humanitarian action”.

перевозимых товаров) и взять на себя 100 процентов финансовых обязательств по контрактам за утерянные или украденные подрядчиками грузы. В период 2008–2011 годов объем финансовых средств, предоставляемых гуманитарным организациям, работавшим в Сомали, сократился на 50 процентов. После того, как разразился голод, Управление по контролю за иностранными активами Соединенных Штатов смягчило свои требования, отметив, что его деятельность по обеспечению соблюдения введенного им режима санкций не направлена непосредственно на отслеживание получаемых включенной в санкционный перечень террористической организацией «Аш-Шабааб» попутных выгод, в частности в виде продовольствия и медикаментов, однако речь не шла конкретно о защите от уголовного преследования³¹. В этот период жертвами голода стали четверть миллиона человек.

46. В Газе после избрания ХАМАС в деле предоставления чрезвычайной помощи возникли значительные проблемы, поскольку Соединенные Штаты и Европейский союз включили ХАМАС в санкционный перечень террористических организаций. Некоммерческие организации вынуждены обращаться за лицензиями на реализацию каждого отдельного проекта в Управление по контролю за иностранными активами и несут непомерную административную нагрузку. Организации не могут координировать свои действия с государственными должностными лицами, а это, в свою очередь, приводит к тому, что правительство ХАМАС подвергает гуманитарные учреждения преследованиям за их предполагаемые связи с Соединенными Штатами и Европейским союзом. Многие исламские организации прекратили свои операции в Газе, с тем чтобы избежать судебного преследования со стороны Соединенных Штатов. Международные неправительственные организации разрабатывают собственные независимые программы оказания чрезвычайной помощи, чтобы обойти юридические препятствия, связанные с налаживанием партнерских связей, и это ведет к предоставлению параллельных услуг и дублированию усилий³².

47. О потенциальном злоупотреблении контртеррористическим режимом свидетельствуют ограничения, введенные Мьянмой в отношении помощи, предоставляемой внутренне перемещенным лицам в штате Качин, где в ряде случаев помощь была фактически блокирована вообще. По оценкам, 97 000 человек, около 76 процентов которых составляют женщины и дети, рассредоточены по имеющимся в этом штате 140 центрам для перемещенных лиц. Из-за отсутствия у гуманитарных организаций доступа к этой группе населения отмечаются повсеместная нехватка продовольствия, воды, товаров медицинского назначения и других основных предметов снабжения, а также усиление человеческих страданий. Несмотря на это, 21 мая 2018 года министр безопасности и пограничных дел штата Качин направил Качинской баптистской конвенции — одному из крупнейших поставщиков помощи для перемещенных общин — письмо с угрозами возбудить в ее отношении уголовное преследование на основании Закона о незаконных ассоциациях за оказание помощи местному населению в пострадавших от конфликта районах штата.

Строгий режим изъятий

48. Складывается ощущение того, что международный контртеррористический режим вышел из-под контроля: его влияние отражается на всех аспектах политической, финансовой и общественной жизни. Предпринимаются некоторые целенаправленные усилия, направленные на смягчение непреднамеренных

³¹ Ibid.

³² Ibid.; см. также Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Occupied Palestinian Territory: bleakest picture yet, says UN expert after regional visit”, 29 June 2018.

последствий контртеррористической деятельности для оказания гуманитарной помощи в конкретных регионах³³, однако главным образом это делается посредством применения на разовой основе разрозненных изъятий.

49. Например, в своей резолюции 1916 (2010) Совет Безопасности предусматривает изъятия из санкционного режима в случае «своевременной поставки срочно требующейся гуманитарной помощи в Сомали Организацией Объединенных Наций, ее специализированными учреждениями или программами, гуманитарными организациями, имеющими статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций и занимающимися оказанием гуманитарной помощи, или их партнерами-исполнителями». Однако это положение не применяется в отношении других гуманитарных программ и должно постоянно продлеваться. Генеральная Ассамблея в своих последних резолюциях об обзоре Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций (резолюции 70/291 и 72/284) настоятельно призывает «государства обеспечивать в соответствии с их обязательствами по международному праву и национальными правилами и в тех случаях, когда применяется международное гуманитарное право, чтобы контртеррористическое законодательство и меры не препятствовали гуманитарной и медицинской деятельности или взаимодействию со всеми соответствующими сторонами, как это предусмотрено нормами международного гуманитарного права».

50. Европейский союз в своей Директиве 2017/541 о борьбе с терроризмом исключает из сферы охвата положений Директивы гуманитарную деятельность беспристрастных гуманитарных организаций, пользующихся международно-правовым признанием, в том числе с точки зрения международного гуманитарного права. Эта директива может иметь серьезные последствия, и для ее выполнения государства-члены до 8 сентября 2018 года должны внести необходимые изменения в свои нормативно-правовые акты.

51. Определенные государства подготовили возможные образцы национальных моделей. Швейцария не применяет положения Директивы в отношении финансовых средств, предназначенных для поддержки действий, которые не идут вразрез с нормами международного права, действующими во время вооруженных конфликтов. Канада также предусматривает изъятие в отношении действия или бездействия, приходящегося на период вооруженного конфликта, если на момент и в месте его совершения оно не противоречит международному обычному праву. Австралия допускает изъятия из запрета на установление связи с террористическими организациями в отношении тех, кто делает это исключительно в целях оказания помощи гуманитарного характера, однако это изъятие по большей части отсутствует в контексте контртеррористического режима страны в целом³⁴. В Законе Новой Зеландии 2002 года о борьбе с терроризмом предусмотрен запрет на предоставление включенным в санкционный перечень террористическим организациям имущества либо финансовых или смежных услуг, если только на это не имеется законных оснований или веских причин, в частности в случаях, когда имущество (например, продовольственные товары, одежда или медикаменты) предоставляется исключительно для удовлетворения

³³ Соединенное Королевство разработало экспериментальный проект «Безопасный коридор» для денежных переводов в Сомали, в рамках которого основное внимание уделяется возможностям неправительственных организаций переводить денежные средства для поддержки осуществляемой ими деятельности (см. A/70/371).

³⁴ Phoebe Wynn-Pope, Yvette Zegenhagen and Fauve Kurnadi, "Principles guiding humanitarian action", *International Review of the Red Cross: Humanitarian Debate: Law, Policy, Action*, vol. 97, No. 897/898, pp. 244–247 (2015).

основных человеческих потребностей того или иного лица (или его иждивенца), включенного в санкционный перечень на основании этого закона.

52. Такие ограниченные по своим масштабам инициативы вряд ли позволят решить проблему повсеместных и ежедневных посягательств на принципы, лежащие в основе международного права и гуманитарной деятельности. Совету Безопасности следует не использовать расплывчатые формулировки со ссылкой на международное право, а принять резолюцию, конкретно поясняющую, что предоставление гуманитарной защиты и помощи никогда не должно рассматриваться как поддержка терроризма и, соответственно, запрещаться или преследоваться в уголовном порядке. Кроме того, ему следует санкционировать введение на секторальном уровне изъятий из санкционных режимов Организации Объединенных Наций и государств-членов. Тем временем государствам следует выступить с аналогичными конкретными разъяснениями и при каждой возможности предусматривать четкие и недвусмысленные изъятия в отношении гуманитарной деятельности в контексте своих контртеррористических мер на национальном, региональном и международном уровнях.

V. Преследование за оказание гуманитарной помощи мигрантам

53. Чтобы не допустить въезда нелегальных мигрантов на свою территорию, государства в растущей мере делают ставку на три стратегических направления действий: милитаризацию, экстерриториальный пограничный контроль и сдерживание. На границе применяется дополнительный тактический прием, заключающийся в препятствовании оказанию гуманитарных услуг мигрантам с целью не допустить осуществления операций по спасению их жизни и их транспортировке, а внутри стран создаются препятствия оказанию продовольственной помощи и предоставлению жилья, а также медицинских и других услуг. Сдерживание обеспечивается в основном посредством введения уголовной ответственности за предоставление таких гуманитарных услуг. Определенные группы населения, настроенные против мигрантов и ободряемые действиями правительств, выступают с угрозами в адрес гуманитарных работников и совершают на них нападения.

54. Гуманитарная деятельность играет центральную роль в предотвращении неправомерного лишения мигрантов и беженцев жизни. Сдерживающая деятельность по оказанию таких услуг посредством введения уголовной ответственности за их предоставление или других мер, государства нарушают свое обязательство по предупреждению, пресечению и искоренению произвольных убийств и лишения жизни (резолюция 71/198). Такие меры сдерживания, основанные на правовом статусе бенефициариев, увеличивают риски для жизни, о которых известно или должно быть известно государствам.

55. Приняв в 2000 году Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, государства взяли на себя обязательства по защите прав незаконно ввезенных мигрантов. В Протоколе признается необходимость обеспечивать мигрантам гуманное обращение и полную защиту их прав. В нем предусматривается сотрудничество с гражданским обществом, в том числе с неправительственными организациями, для обеспечения надлежащей подготовки государственных служащих по вопросам защиты прав мигрантов. Протокол обязывает государства принимать все необходимые меры для соблюдения и защиты прав мигрантов, включая, в частности, право на жизнь. Он обязывает государства-участники оказывать базовую

помощь мигрантам и нелегальным резидентам, когда их жизнь или безопасность оказывается под угрозой в связи с совершением какого-либо из предусмотренных в Протоколе правонарушений.

56. В сентябре 2017 года государства-члены вновь заявили о своей решимости спасти жизни и обязались обеспечивать более широкую поддержку проведения спасательных операций как на суше, так и на море (резолюция 71/1). В июле 2018 года они завершили переговоры по глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, в котором обязались спасти жизни и предотвращать гибель мигрантов и нанесение им телесных повреждений, в том числе посредством проведения самостоятельных или совместных поисково-спасательных операций и применения системы унифицированного сбора соответствующей информации и обмена ею, и взяли на себя коллективную ответственность за сохранение жизни всех мигрантов.

57. Когда государства не желают или не способны самостоятельно оказывать чрезвычайную гуманитарную помощь, они должны позволять другим предоставлять такие услуги. Жизнь, здоровье и безопасность мигрантов могут быть поставлены под угрозу в результате ряда мер, в том числе по причине жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство условий приема и отказа в предоставлении гуманитарной помощи (A/HRC/37/34, п. 15). В этой связи государства не должны предусматривать уголовную ответственность или иные меры наказания за оказание поддержки либо помощи мигрантам³⁵.

Защита жизни на границе

58. Государства преследуют лиц, занимающихся поисково-спасательными работами, используя два основных тактических приема. Первый сводится к обвинению гуманитарных организаций в сговоре с сетями контрабандистов, который во внутреннем праве большинства государств классифицируется как преступление. Например, итальянский прокурор Кармело Цуккаро возбудил дело в связи с возможным сговором членов экипажей спасательных судов с контрабандистами³⁶, и правительство Италии конфисковало судно организации «Югенд Реттет» и обвинило его экипаж в сговоре³⁷. Марокканские власти возбудили дело в отношении Хелены Малено по обвинению в сговоре с контрабандистами в связи с тем, что она информировала спасательные суда о терпящих бедствие лодках³⁸. На сегодняшний день не было обнародовано никаких доказательств, указывающих на то, что какой-либо субъект гуманитарной деятельности, которому было предъявлено соответствующее обвинение, действовал в сговоре с контрабандистами. Представляется, что должностные лица правительств преследуют субъектов гуманитарной деятельности, проводя необоснованные расследования и судебные разбирательства, чтобы заставить этих и других субъектов прекратить свою деятельность.

59. Второй прием состоит в том, чтобы сделать осуществление гуманитарной деятельности обременительным в административном плане, и порой даже сопряжен с введением уголовной ответственности за ее осуществление на границе. В плане приведения каких-либо обоснований государства утверждают, что проведение спасательных работ служит для иммигрантов притягательным фактором. По сути, государства прибегают к аргументации гуманистического плана,

³⁵ См. также статью 22 Конвенции о правах ребенка.

³⁶ См. Forensic Architecture Agency at Goldsmiths, University of London, “Blaming the rescuers”, 2017.

³⁷ См. Fekete, Humanitarianism.

³⁸ См. Global Voices, “Spanish activist Helena Maleno’s trial in Morocco is a ‘way to intimidate’ human rights defenders, her supporters say”, 31 January 2018.

утверждая, что, отговаривая мигрантов пускаться в опасные путешествия, они защищают их от гибели. Приводя этот довод, государства игнорируют подталкивающие к миграции факторы — опасные условия в странах происхождения и транзита. Они не принимают во внимание и попросту игнорируют то, сколько мигрантов и лиц, ищущих убежища, оказываются обречены на страдания и смерть, когда их принуждают оставаться в своих странах. По существу, такая аргументация основана на тезисе «чего не видно, то не существует».

60. Используя этот прием, Италия и Мальта, в частности, запрещают гуманитарным судам пришвартовываться, фактически обрекая их на бездействие до того, как будет отыскан безопасный порт для высадки мигрантов. Аналогично действует и Таиланд, чтобы воспрепятствовать проведению морских операций по спасению рохингья. Такую же тактику применяют Соединенные Штаты, отказывая предоставлять разрешения на границе правозащитникам, желающим въехать на контролируемую федеральными властями территорию, чтобы оставить в пустыне воду для мигрантов, а также преследуя добровольцев в судебном порядке по обвинению в выбросе мусора, когда они ее все же оставляют. Выдвигаются также обвинения в совершении уголовных преступлений за укрывательство мигрантов в связи с предоставлением им убежища в пустыне или близлежащих районах на территории Соединенных Штатов. Все указанные действия направлены на то, чтобы затруднить проведение спасательных работ.

61. Считается, что такие действия официальных властей и критика ими гуманитарной деятельности, информация о которых передается средствами массовой информации, вызывают антимигрантские и антибеженские настроения и формируют негативное мнение о спасательных работах, что, в свою очередь, подталкивает официальные власти к дальнейшим действиям, подрывающим проведение спасательных операций. Как сообщила одна неправительственная организация, проводится кампания по делегитимизации и криминализации, порождающая опасную риторику в отношении спасательных операций, а это приведет к еще большему числу смертей³⁹.

62. Государства, которые пытаются препятствовать проведению спасательных операций на дискриминационной основе — по признакам иммиграционного статуса населения и, возможно, его расовой, религиозной и этнической принадлежности, — нарушают международные нормы и стандарты в области прав человека (и нормы морского права, если говорить о морских спасательных операциях). Если бы другим лицам — не являющимся нелегальными мигрантами — требовалась помощь в пустыне или на море, государства поощряли бы и направляли бы усилия по оказанию такой жизненно необходимой помощи.

Оказание жизнеобеспечительной помощи в странах

63. Многие гуманитарные организации и субъекты, занимающиеся гуманитарной деятельностью, оказывают мигрантам и беженцам помощь после того, как те пересекают границы, — обеспечивают их продовольствием, водой, жильем и предоставляют медицинские и прочие услуги. В большинстве случаев такая помощь оказывается лицами, просто желающими помочь другим людям, оказавшимся на территории их общин, удовлетворить свои потребности.

64. Такое желание помочь можно назвать по-разному. Конституционный суд Франции недавно признал свободу оказания помощи другим людям в гуманитарных целях без учета легальности их проживания в стране, утверждая, что принцип «братства» закреплен в Конституции страны. Суд оставил на усмотрение законодателей вопрос о соблюдении баланса между конституционным

³⁹ См. Forensic Architecture Agency, “Blaming the rescuers”.

принципом братства и суверенным правом государства контролировать свои границы. Папа Франциск говорит об общечеловеческом единении и настоятельно призвал людей «разрушить стену комфортного и молчаливого соучастия»⁴⁰.

65. Во многих странах мира, особенно в странах глобального Юга, такие гуманитарные действия не только нередки, но и в значительной степени пользуются защитой. Большинство (58 процентов) беженцев в странах глобального Юга проживают в городских центрах, а не в официальных лагерях. В их числе — четыре из каждых пяти сирийских беженцев в Иордании⁴¹. Наряду с мигрантами беженцы расселяются сами благодаря проявлению принимающим местным населением солидарности, столь необходимой для спасения жизни людей. По сути, такие акты солидарности негласно лежат в основе международного режима по оказанию помощи беженцам.

66. В странах глобального Севера, напротив, правительства вводят уголовную ответственность за укрывательство «нелегальных» мигрантов или предоставление им убежища, причем изъятия для субъектов гуманитарной деятельности не оговариваются. Например, в Соединенных Штатах человек может быть приговорен к тюремному заключению на срок до 5 лет за предоставление убежища нелегальным мигрантам, а лица, действующие в целях извлечения коммерческой или личной финансовой выгоды, могут быть приговорены к лишению свободы сроком до 10 лет⁴². В настоящее время в отношении добровольца Скотта Уоррена возбуждено уголовное дело по этой статье за предоставление мигрантам убежища в пустыне. Принятый недавно в Венгрии закон предусматривает уголовную ответственность за содействие нелегальной миграции, осуществление правозащитной деятельности и оказание поддержки в ходе судебных разбирательств.

67. Кроме того, правозащитников преследуют настроенные против мигрантов отряды гражданской самообороны, причем должностные лица зачастую закрывают глаза на эти преследования. В Лесбосе (Греция) Филиппу и Эрика Кемпсон подтолкнула к действиям гибель мигрантов недалеко от их дома. Они посвятили свое время и средства спасению человеческих жизней и, чтобы предотвратить гибель людей от переохлаждения, даже арендовали здание, в котором прибывающие на лодках мигранты могли согреться. За это они подвергались угрозам физической расправы и уголовного преследования, их привлекали к судебной ответственности, чтобы воспрепятствовать использованию ими этого здания, а в настоящее время, судя по всему, их выселяют из собственного дома.

68. Государствам следует освободить гуманитарную помощь от действия законов, запрещающих «поддерживаемое пребывание», на том основании, что простое удовлетворение элементарных потребностей человека — в продовольствии, воде, жилье, санитарном обслуживании и одежде — не должно преследоваться в уголовном порядке. Когда мэр французского города Кале пытался запретить распределение продовольствия среди мигрантов, административный суд Лилля отменил этот запрет. Суд постановил также обеспечить установку туалетов, душевых кабин и объектов для розлива питьевой воды и пригрозил оштрафовать мэра в случае неподчинения⁴³. Суд пришел к справедливому

⁴⁰ Message of His Holiness Pope Francis for the “Second Holy See-Mexico Conference on International Migration”, Vatican City, 14 June 2018.

⁴¹ См. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, “Syrian refugees living outside camps in Jordan”, 18 March 2014.

⁴² См. Code of the Laws of the United States, 8 U.S.C. § 1324. Эта статья не распространяется на лиц, нанявших нелегальных священников или миссионеров.

⁴³ См. Fekete, Humanitarianism.

выводу о том, что мэ́р серьезно и явно незаконным образом препятствовал реализации права на свободу передвижения и свободу собраний и, препятствуя мигрантам в удовлетворении их основных потребностей, права не подвергаться бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, закрепленного в статье 3 Европейской конвенции о правах человека⁴⁴.

69. В соответствии со своим обязательством уважать и защищать право на жизнь государства должны отменить законы и политические процедуры, препятствующие оказанию гуманитарной помощи по причине иммиграционного статуса бенефициаров, и принять меры для обеспечения того, чтобы государственные должностные лица на всех уровнях не преследовали субъектов, занимающихся гуманитарной деятельностью. Государства должны также защищать их от незаконных угроз и насилия, исходящих от частных отрядов гражданской самообороны.

Незаконный ввоз мигрантов гуманитарными работниками

70. Наибольшая сложность возникает, как представляется, в случаях, когда гуманитарные работники фактически помогают мигрантам пересекать границу, поскольку международное право четко предоставляет государствам право на охрану своих границ. Эта сложность является, однако, иллюзорной. Рабы незаконно вывозились из Соединенных Штатов, евреи — из Европы и диссиденты — из Союза Советских Социалистических Республик. Конституционный суд Канады пришел к заключению о том, что «гуманитарная помощь людям, спасающимся бегством, не носит чисто гипотетический характер; ее оказание — это реальность прошлого и настоящего»⁴⁵.

71. Авторы проекта Протокола против незаконного ввоза мигрантов признали необходимость защищать гуманитарные мотивы и ограничили определение незаконного ввоза мигрантов следующим образом: обеспечение незаконного въезда лицом, действующим в целях получения финансовой или иной материальной выгоды. Их конкретное намерение состояло в том, чтобы освободить гуманитарных работников от уголовного преследования. Ссылка на финансовую или материальную выгоду была включена

для того, чтобы подчеркнуть, что намерение состоит во включении в это определение деятельности организованных преступных групп в корыстных целях — и исключении из него деятельности тех, кто оказывает поддержку мигрантам по гуманитарным соображениям или на основе тесных семейных связей⁴⁶.

72. Лишь немногие правительства выполняют это требование. Согласно пакету мер Европейского союза в отношении пособников, который включает Директиву 2002/90/ЕС и Рамочное решение Европейского союза 2002/946/ЖНА, государствам-членам следует квалифицировать в качестве преступления попытку любого лица умышленно способствовать въезду в любое из государств-членов или транзиту через его территорию. Понятие финансовой выгоды упоминается в нем лишь применительно к содействию нелегальному пребыванию⁴⁷.

⁴⁴ См. “Le Tribunal de Lille suspend l’arrêté interdisant la distribution de repas aux migrants”, *Defenseur des droits*, 22 March 2017.

⁴⁵ См. Supreme Court of Canada, *R. v. Appulonappa*, 2015 SCC 49, [2015] 3 S.C.R. 754.

⁴⁶ См. *Подготовительные материалы, касающиеся переговоров о разработке Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней* (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.06.V.5), с. 477.

⁴⁷ Решение не включать в определение незаконного ввоза мигрантов условия об извлечении финансовой выгоды, по всей видимости, обусловлено трудностями отслеживания

Государства-члены имеют право не применять санкции в случае оказания гуманитарной помощи. В Директиве предусматривается, что государства-члены должны преследовать в судебном порядке лиц, которые для извлечения финансовой выгоды умышленно оказывают кому-либо содействие в обеспечении незаконного пребывания на территории одного из государств-членов. Четко оговоренных исключений в отношении гуманитарной деятельности в ней, однако, не содержится. Согласно докладу Агентства по основным правам, все 28 государств-членов ввели уголовную ответственность за содействие незаконному въезду, но лишь 8 конкретно включили в свое национальное законодательство факультативную клаузулу в отношении гуманитарной деятельности⁴⁸.

73. Европейская комиссия признала, что пакет мер в отношении пособников был разработан с целью ввести соответствующие санкции, но исключить при этом риск уголовного преследования за предоставление гуманитарной помощи мигрантам, оказавшимся в бедственном положении. Она признала, что препятствование оказанию гуманитарной помощи и, соответственно, неоказание помощи нуждающимся являются нарушением Хартии Европейского союза об основных правах. Тем не менее государства-члены по-прежнему предусматривают уголовную ответственность за оказание гуманитарной помощи. В ходе проведенного в Европе в 2017 году расследования было выявлено, что в 2015 и 2016 годах на основании законов о борьбе с контрабандой или незаконным въездом имели место 26 отдельных инцидентов уголовного преследования 45 отдельных субъектов, занимавшихся гуманитарной деятельностью⁴⁹. В то же время исследование, проведенное по линии Европейского парламента, показало, что количественные данные о преследовании и осуждении лиц, оказывающих гуманитарную помощь нелегальным мигрантам, практически отсутствуют.

74. Приняв Протокол против незаконного ввоза мигрантов, международное сообщество определило, что реальную угрозу мировому порядку в плане незаконного ввоза мигрантов создают преступные сети, а не гуманитарные работники. Протокол предусматривает изъятия в отношении гуманитарных действий, совершаемых в целях защиты прав мигрантов. Согласно решению Верховного суда Канады, которым в канадский закон о незаконном въезде было фактически добавлено изъятие в отношении гуманитарной деятельности, «введение уголовной ответственности за оказание беженцами взаимной помощи и семейной поддержки и воссоединение семей, а также за оказание гуманитарной помощи нарушило бы баланс, достигнутый в Протоколе против незаконного ввоза мигрантов». Только включение в законодательство изъятия в отношении гуманитарной деятельности позволит отразить в нем ценности и принципы международного обычного права и международного договорного права⁵⁰.

75. Совершенно недопустимым является то, что государства осуществляют уголовное и иное преследование лиц, действующих из гуманных побуждений помочь людям, нуждающимся в помощи. Уголовное законодательство призвано поощрять достойное поведение, а не наказывать за него⁵¹. Государства должны пересмотреть свою политику и разрабатывать ее исходя из принципа недопустимости произвольного и неправомерного лишения жизни. Вместо преследования

финансовых потоков, связанных с незаконным ввозом мигрантов (см. European Commission, Commission staff working document on the REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme) evaluation of the European Union legal framework against facilitation of unauthorized entry, transit and residence: Facilitators Package, 22 March 2017).

⁴⁸ См. European Union Agency for Fundamental Rights, "Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them", 2014.

⁴⁹ См. Fekete, Humanitarianism.

⁵⁰ См. See Supreme Court of Canada, *R. v. Appulonappa*.

⁵¹ См. Fekete, Humanitarianism.

лиц, защищающих жизнь, государствам надлежит преследовать в судебном порядке тех, кто создает для нее угрозу, в первую очередь преступные сети, которые эксплуатируют мигрантов и лиц, ищущих убежища, и жестоко обращаются с ними. Тем самым была бы обеспечена максимальная эффективность стратегии сдерживания.

VI. Введение уголовной ответственности за предоставление жизненно необходимых услуг женщинам, а также лесбиянкам, геям, бисексуалам, транссексуалам и интерсексам

76. Оказание гуманитарной помощи женщинам и девочкам, а также лесбиянкам, геям, бисексуалам, транссексуалам и интерсексам преследуется в уголовном порядке, сдерживается или порицается. Законы, политика и практика, которые препятствуют работе лиц, предоставляющих основные услуги по охране сексуального и репродуктивного здоровья, могут приводить к дискриминации и иметь последствия для реализации их бенефициарами права на жизнь. Имеются убедительные доказательства того, что усилия, направленные на сокращение масштабов предоставления качественных услуг по предохранению от нежелательной беременности и родовых услуг, услуг по лечению ВИЧ/СПИДа и безопасному прерыванию беременности, а также сдерживание деятельности по предоставлению таких услуг способствуют увеличению числа случаев предотвратимой смертности, в частности материнской и младенческой смертности, а также случаев смертности и травматизма в результате совершения небезопасных абортов⁵².

77. Последний и наиболее яркий пример являет собой принятый Соединенными Штатами беспрецедентный по сфере охвата закон о жестких ограничениях, который озаглавлен «Защита жизни при оказании медицинской помощи во всем мире» (май 2017 года). Согласно этому закону, иностранные субъекты, получающие помощь от Соединенных Штатов, должны подтвердить, что они не используют даже свои собственные, не полученные от Соединенных Штатов средства, на предоставление услуг по прерыванию беременности, консультирование пациентов по этому вопросу или направление их на аборт либо для ведения агитации за либерализацию законодательства об абортах. Исключения из этого закона, равно как и из предыдущих вариантов закона о глобальных жестких ограничениях, по большей части неизвестны, не поняты и не применяются. Под действие этого закона подпадают мероприятия в области здравоохранения в 60 странах с низким и средним уровнем дохода, в том числе программы по ВИЧ/СПИДу, вирусу Зика, охране здоровья матери и ребенка, борьбе с малярией и продовольственные программы⁵³. Этот закон распространяется на глобальную помощь в сфере здравоохранения объемом до 9,5 млрд долл. США, причем в наибольшей степени страдают страны Африки к югу от Сахары — крупнейшие получатели такой помощи.

⁵² См. Guttmacher Institute, “Adding it up: investing in contraception and maternal and newborn health, 2017”, 2017.

⁵³ См. Sneha Barot, “When antiabortion ideology turns into foreign policy: how the global gag rule erodes health, ethics and democracy”, *Reproductive Health in Crisis*, Guttmacher Policy Review special series, vol. 20 (Guttmacher Institute, 8 June 2017).

78. Закон о глобальных жестких ограничениях, который не является оправданным ни в доказательственном плане, ни с точки зрения охраны здоровья⁵⁴, ставит под угрозу работу медицинских работников, ограничивает их свободу заниматься практической деятельностью в соответствии с признанными профессиональными стандартами и подрывает целостность систем и услуг здравоохранения. Например, согласно результатам оценки, проведенной Агентством Соединенных Штатов по международному развитию, страны с низким уровнем доходов при осуществлении комплексных или совмещенных программ в области здравоохранения вынуждены теперь прекращать оказание единого комплекса услуг и сворачивать сети комплексной помощи, неся при этом дополнительное административное бремя, связанное с доказыванием соблюдения чрезмерно широкого, вводящего в заблуждение и нечетко сформулированного закона, обязательства и методы соблюдения требований по которому также прописаны нечетко.

79. Закон о жестких ограничениях ставит поставщиков услуг, которые зависят от глобальной помощи в области здравоохранения для предоставления основных услуг, перед невыносимым выбором: отказаться от предоставления правовых, технически обоснованных услуг и жизненно необходимой помощи и больше не предоставлять надлежащую, достоверную и объективную информацию или столкнуться с резким сокращением объемов финансирования, что равносильно прекращению оказания жизненно необходимой помощи, увольнению персонала и закрытию клиник. Те, кто изыскивает средства для продолжения оказания услуг, на которые наложен запрет, — равно как и их клиенты — могут также подвергаться дополнительной социальной стигматизации и негативному давлению со стороны других поставщиков услуг и должностных лиц в связи с законом о жестких ограничениях. Таким образом, закон о жестких ограничениях нарушает также баланс в вопросах обслуживания, поскольку он направлен на то, чтобы, с одной стороны, заставить замолчать тех, кто хотел бы обсуждать откровенно и компетентным образом вопросы, касающиеся легальных и безопасных аборт, или хотел бы выступать в поддержку их проведения, и, с другой стороны, предоставляет преимущества противникам аборт.

80. Основным результатом проведения такой политики может стать увеличение числа случаев противоправного лишения людей, особенно женщин и девочек, жизни, но не только это⁵⁵. По оценкам Всемирной организации здравоохранения, в 2011 году, когда в последний раз были введены — в гораздо более узких масштабах — подобные жесткие ограничения, число в основном небезопасных аборт в 20 странах выросло в среднем на 40 процентов. Согласно результатам другого исследования, в странах, которые в наибольшей степени были затронуты этим ограничением, существенно возросло число искусственных аборт⁵⁶.

81. Ряд административных, правовых и социальных барьеров на пути предоставления услуг, ориентированных на лесбиянок, геев, бисексуалов, транссексуалов и интерсексов, создали законы, устанавливающие уголовную ответственность за отношения между лицами одного пола, поведение, отражающее трансгендерную идентичность (посредством принятия законов, запрещающих трансвестизм), проституцию и предоставление сексуальных услуг, и законы, направленные на ограничение публичных обсуждений, касающихся вопросов пола и

⁵⁴ См. Jerome A. Singh and Se Salim S. Abdool Karim, “Trump’s ‘global gag rule’: implications for human rights and global health”, *The Lancet*, vol. 5, No. 4 (1 April 2017).

⁵⁵ См. “Trump’s ‘Mexico City’ Policy or ‘Global Gag Rule’”, Human Rights Watch, 14 February 2018.

⁵⁶ См. Eran Bendavid, Patrick Avila and Grant Miller, “United States aid policy and induced abortion in sub-Saharan Africa”, *Bulletin of the World Health Organization*, 2011.

сексуальности и называемых некоторыми государствами пропагандой против так называемых традиционных семейных ценностей. Стигматизация и криминализация предоставления таких услуг толкуется негосударственными субъектами как придание легитимности насилию, которому они подвергают субъектов гуманитарной деятельности.

82. Такие криминализация и репрессии отрицательно сказываются на способности организаций предоставлять услуги в безопасных условиях (см. A/HRC/38/43, п. 59). Соответствующие организации могут быть неправомерно обвинены в публичном подстрекательстве к совершению преступления или к сговору⁵⁷. Даже если их работа непосредственно не преследуется в уголовном порядке, проведение враждебной национальной политики может фактически препятствовать ее выполнению или серьезно ограничивать ее масштабы. Кроме того, криминализация и стигматизация могут воспрепятствовать прохождению лесбиянками, геями, бисексуалами, транссексуалами и интерсексами жизненно необходимого лечения. Они могут не желать обращаться за медицинскими услугами, такими как лечение ВИЧ, а медицинские работники могут отказывать им в лечении, если существует риск ареста за предоставление таких услуг (там же, пп. 53 и 54).

VII. Заключение

83. Не предусматривая в своих законах о борьбе с терроризмом четких изъятий в отношении субъектов, занимающихся гуманитарной деятельностью, правительства сознательно сокращают масштабы оказания доведенным до отчаяния людям жизненно необходимой помощи. Такие меры по борьбе с терроризмом создают также непреднамеренную угрозу подрыва нормативных устоев международного права. Осуществляя уголовное и иное преследование добровольцев, которые спасают мигрантов в опасной местности или предоставляют нуждающимся транспорт, продовольствие и кров, правительства сознательно ставят под угрозу жизни людей. Посредством уголовного преследования, стигматизации или создания иных препятствий для предоставления услуг по охране сексуального и репродуктивного здоровья государства умышленно лишают людей, особенно женщин, девочек и лесбиянок, геев, бисексуалов, транссексуалов и интерсексов, жизненно необходимой помощи.

84. Совершая все эти действия, правительства нарушают свое обязательство уважать и защищать право на жизнь в соответствии с международными нормами и стандартами в области прав человека и нормами международного гуманитарного права. Субъекты гуманитарной деятельности, к которым относятся лица и организации, предоставляющие жизненно необходимые услуги и защиту уязвимым группам населения, оказывают государствам помощь в выполнении ими своих обязательств по защите и обеспечению возможностей для реализации неотъемлемого права на жизнь без какой-либо дискриминации и по предотвращению произвольного лишения жизни. Необходимо в срочном порядке, следуя примеру некоторых государств и рекомендациям международных органов, ввести изъятия в отношении субъектов гуманитарной деятельности для освобождения их от уголовного преследования. Необходимо прекратить преследования и стигматизацию. Спасение жизней — не преступление.

⁵⁷ См. “Criminalization of human rights defenders”, Inter-American Commission on Human Rights (OEA/Ser.L/V/II.Doc.49/15), 31 December 2015.

VIII. Рекомендации

85. Совету Безопасности рекомендуется следующее:

а) принять резолюцию, обеспечивающую, чтобы на гуманитарную деятельность не распространялись никакие контртеррористические меры, в том числе санкции, и чтобы были предприняты шаги для разработки широкой системы правовой защиты и нормативных гарантий в соответствии с международными нормами и стандартами в области прав человека и международным гуманитарным правом;

б) указывать во всех контртеррористических резолюциях, что никакая организация и никакое лицо, оказывающие чрезвычайную гуманитарную помощь, не должны подвергаться наказанию в связи с предоставлением ими таких услуг предполагаемому террористу или члену террористической организации либо связанному с ней или поддерживающему ее лицу и что последним ни в коем случае не должно быть отказано в доступе к медицинской и другой жизненно необходимой помощи на этом основании;

в) вновь недвусмысленно заявить о наличии четвертого компонента Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций и обязательстве государств обеспечивать уважение прав человека для всех и верховенство права в качестве фундаментальной основы борьбы с терроризмом.

86. Генеральной Ассамблее рекомендуется включать в резолюции о противодействии терроризму, по вопросам миграции и другим соответствующим вопросам четкую формулировку, предусматривающую изъятия в отношении гуманитарной деятельности и/или ее защиту.

87. Совету по правам человека рекомендуется следующее:

а) включать в резолюции о противодействии терроризму, по вопросам миграции и другим соответствующим вопросам четкую формулировку, предусматривающую изъятия в отношении гуманитарной деятельности и/или ее защиту;

б) принять резолюцию, содержащую призыв к проведению в рамках дискуссионной группы тематического обсуждения вопроса о последствиях с точки зрения прав человека создания препятствий для гуманитарной работы в контексте сдерживания миграции и противодействия терроризму или воинствующему экстремизму, а также охраны сексуального и репродуктивного здоровья;

в) признать в соответствующих резолюциях, что предполагаемому террористу или члену террористической организации либо связанному с ней или поддерживающему ее лицу ни в коем случае не должно быть отказано в доступе к медицинской помощи на этом основании и что никто не должен подвергаться наказанию за оказание медицинских услуг по причине отнесения получателей помощи к разряду таких лиц.

88. Контртеррористическому управлению рекомендуется следующее:

а) официально привлекать субъектов гражданского общества к участию во всех конференциях высокого уровня Организации Объединенных Наций по вопросам противодействия терроризму;

б) создать механизм Организации Объединенных Наций для обеспечения стратегического и постоянного взаимодействия с гражданским обществом, в том числе с субъектами гуманитарной деятельности, по вопросам,

касающимся различных программ противодействия терроризму и предупреждения воинствующего экстремизма.

89. Государствам рекомендуется следующее:

a) публично поддерживать работу субъектов гуманитарной деятельности, независимо от того, предоставляют они услуги в контексте конфликтов либо миграции или оказывают их женщинам, лесбиянкам, геям, бисексуалам, транссексуалам и интерсексам или другим группам населения;

b) признать гуманитарную деятельность конституционной или национальной ценностью и выражением договорных обязательств страны и/или общих ценностей человечества;

c) принять или пересмотреть внутреннее законодательство, касающееся незаконного ввоза мигрантов, с тем чтобы конкретно изъять гуманитарную деятельность из сферы действия его положений, касающихся содействия незаконному въезду, транзиту и пребыванию, и обеспечивать, чтобы не проводились никакие расследования и не осуществлялось уголовное преследование в отношении частных лиц и организаций, оказывающих помощь мигрантам по гуманитарным соображениям;

d) пересмотреть и изменить законодательство и политику в области пресечения и предотвращения терроризма и воинствующего экстремизма, с тем чтобы исключить из определения преступлений предоставление гуманитарных услуг и защиту гуманитарного доступа и гуманитарной деятельности, а также обеспечивать, чтобы предполагаемому террористу или члену террористической организации либо поддерживающему ее лицу ни в коем случае не отказывалось в доступе к медицинской помощи на основании отнесения к разряду таких лиц и чтобы никто не подвергался наказанию за оказание медицинских услуг по причине отнесения их получателей к разряду таких лиц;

e) информировать вооруженные силы и полицию о том, что ни при каких обстоятельствах недопустим отказ в доступе к жизненно важным гуманитарным услугам и что лица, оказывающие такую помощь, не должны подвергаться аресту, притеснениям и запугиванию;

f) содействовать проведению регулярного диалога между гуманитарными организациями, банками, органами финансового регулирования и другими государственными ведомствами, с тем чтобы ограничить воздействие контртеррористических мер по устранению рисков;

g) разработать надлежащие системы для отслеживания случаев судебного преследования и осуждения субъектов гуманитарной деятельности, а также соответствующих последствий;

h) устранить препятствия для предоставления комплексных и высококачественных услуг по охране сексуального и репродуктивного здоровья, включая услуги по безопасному прерыванию беременности, и принимать все разумные меры, чтобы позволить медицинским работникам осуществлять свою деятельность без ненадлежащего вмешательства, запугивания или ограничений;

i) защищать организации и лиц, предоставляющих жизненно необходимые услуги лесбиянкам, геям, бисексуалам, транссексуалам и интерсексам, от произвольных и дискриминационных ограничений и вмешательства в их работу.

90. Правительствам стран-доноров рекомендуется следующее:

a) разработать типовые оговорки или положения об изъятиях из действующего уголовного и иного законодательства и согласовать различные подходы к оказанию гуманитарной помощи, особенно в тех районах, где «террористические» группы контролируют территорию или доступ к гражданскому населению;

b) назначить отдельных экспертов или создать рабочие группы для контроля за деятельностью по защите национальных и международных гуманитарных услуг;

c) изучать новаторские пути сведения к минимуму последствий контртеррористических мер для гуманитарной деятельности;

d) внести поправки во все положения, которые касаются финансирования программ помощи и направлены на ограничение или иное противодействие либо сдерживание деятельности по предоставлению комплексных и высококачественных услуг по охране сексуального и репродуктивного здоровья, информации и поддержки, а также по обеспечению доступа к ним;

e) продолжать предпринимать усилия по преодолению дефицита финансовых средств, выделяемых на предоставление комплексных услуг по охране сексуального и репродуктивного здоровья, и оказывать поддержку гуманитарным организациям, которые предоставляют такие услуги, в том числе услуги по безопасному и законному прерыванию беременности и услуги, ориентированные на лесбиянок, геев, бисексуалов, транссексуалов и интерсексов;

f) отслеживать воздействие закона о глобальных жестких ограничениях и сходной политики на субъектов, оказывающих услуги по охране сексуального и репродуктивного здоровья, и на право на жизнь женщин и девочек, лесбиянок, геев, бисексуалов, транссексуалов и интерсексов, а также населения в целом и регулярно представлять соответствующую информацию.

91. Странам-донорам и субъектам гуманитарной деятельности рекомендуется создать совместные форумы там, где они еще не существуют, и начать открытый и всеохватный диалог о последствиях для гуманитарной деятельности контртеррористических мер и мер по предупреждению воинствующего экстремизма и борьбе с ним в целях содействия секторальным изменениям в сфере политики.

92. Субъектам гуманитарной деятельности рекомендуется участвовать в секторальном диалоге и разработке секторальных стратегий, предложений и позиций по минимизации воздействия законов и мер, направленных на предотвращение оказания гуманитарных услуг и доступа к ним.