



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
19 August 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 72 предварительной повестки дня*

Право народов на самоопределение

Использование наемников как средство нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи в соответствии с резолюцией 2005/2 Комиссии по правам человека доклад Рабочей группы по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение.

* A/70/150.



Доклад Рабочей группы по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение

Резюме

Рабочая группа считает крайне важным продолжить работу своего предшественника, Специального докладчика Комиссии по правам человека, путем повторного рассмотрения концепции наемничества в целях анализа того, как ее мандат соотносится с формирующимися явлениями, которые могут рассматриваться как современные формы наемничества или наемнической деятельности.

Явление иностранных боевиков предоставляет такую возможность. Кроме того, оно наводит на оценку воздействия присутствия этих субъектов на права человека, в частности право на самоопределение. Настоящий доклад является результатом одногодичного исследования Рабочей группы, посвященного явлению иностранных боевиков. Исследование включало две встречи группы экспертов, публичное обсуждение, страновую поездку в Тунис и сбор информации, полученной в ответ на вопросник, который был направлен всем государствам-членам, соответствующим операциям по поддержанию мира и полевым отделениям Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. В докладе, в котором рассматриваются мотивация и методы вербовки, связи между иностранными боевиками и наемниками и последствия присутствия иностранных боевиков для прав человека, равно как и соответствующие законы и политические установки, также рассматривается необходимость менее туманных определений, когда речь идет о различии между иностранными боевиками и наемниками, и выносятся рекомендации относительно решения проблемы воздействия на права человека, оказываемого таким явлением, как иностранные боевики.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 27/10 Совета по правам человека и резолюцией 69/163 Генеральной Ассамблеи. С учетом своего мандата, заключающегося в том, чтобы отслеживать использование наемников и наемническую деятельность во всех их формах и проявлениях, а также выявлять источники и причины, новые проблемы, проявления и тенденции, имеющие отношение к наемникам и наемнической деятельности, и их воздействие на права человека, в частности на право народов на самоопределение, Рабочая группа решила посвятить настоящий доклад вопросу об иностранных боевиках.

2. В рамках мандата Специального докладчика по вопросу об использовании наемников, который выполнял эти обязанности с 1987 по 2004 год, было признано, что наемническая деятельность принимает новые формы и выражения, которых не было в прошлом. Обсуждение различия между традиционными формами наемничества и новыми методами наемнической деятельности было периодически повторяющейся темой в его докладах¹, в двух из которых он вновь подчеркивал необходимость рассмотрения новых форм наемнической деятельности и отмечал взаимосвязь между наемничеством и терроризмом, указывая на существование субъектов, которые вербуются не только для участия в вооруженных конфликтах, но и для активного участия в других видах деятельности, характеризующихся крайним насилием, ненавистью и нетерпимостью, и которые своими действиями создают ситуации, благоприятствующие терроризму².

3. При обсуждении фактора мотивации в контексте терроризма Специальный докладчик заявил, что ничто не удерживает наемников от того, чтобы принимать участие в совершении террористического акта, квалифицируемого как преступное деяние, которое продиктовано идеологическими соображениями, претендующими на политическую законность, и которое совершается с целью нагнетания атмосферы тотального страха³.

4. Рабочая группа стремится изучить возможные связи между явлениями наемничества и иностранных боевиков и их воздействие на права человека и право народов на самоопределение. Она также решает проблемы, связанные с четким определением наемника, тем самым продолжая линию размышлений Специального докладчика по этому вопросу.

5. Иностранные боевики — это не новое явление. На протяжении веков люди уезжали в другие страны, чтобы сражаться в составе вооруженных сил или вооруженных групп, не связанных с их собственной страной, будь то в качестве наемников или иностранных добровольцев, в том числе в ходе конфликтов в Боснии и Герцеговине⁴ и Афганистане⁵.

¹ См. E/CN.4/2001/19 и E/CN.4/2004/15.

² E/CN.4/2001/19, пункт 50.

³ E/CN.4/2004/15, пункт 35.

⁴ См. E/CN.4/1995/29.

⁵ См. E/CN.4/2004/15.

6. В последние годы сообщения об увеличении числа иностранных боевиков и круга стран, из которых они предположительно прибывают, о группировках, в которые они вливаются, их побуждениях и последующих действиях вызывают обеспокоенность по всему миру. Чтобы пресечь приток иностранных боевиков, Совет Безопасности принял меры на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, а именно в его резолюциях 2170 (2014) и 2178 (2014). В докладе Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека от 2014 года о защите прав человека и основных свобод в ходе контртеррористической деятельности рассматриваются вопросы прав человека, касающиеся иностранных боевиков, и меры, принятые для пресечения их притока⁶.

7. В этом докладе: а) проводится обзор сходств и различий между иностранными боевиками и наемниками; и б) анализируется современное явление иностранных боевиков, включая то, кто это такие, что мотивирует их и как они вербуются. Хотя в центре внимания находятся иностранные боевики в Сирийской Арабской Республике и Ираке, в докладе также анализируются вопросы, касающиеся присутствия иностранных боевиков в других современных конфликтах. Кроме того, в нем рассматриваются меры, принятые в ответ на явление иностранных боевиков на национальном и международном уровнях, и их возможное воздействие на права человека.

8. Рабочая группа провела одногодичное исследование, посвященное явлению иностранных боевиков. Она провела совещания экспертов 3 декабря 2014 года и 5 марта 2015 года и организовала публичное обсуждение по этой теме 23 июля 2015 года. Помимо этого, Рабочая группа запросила информацию посредством распространения вопросника среди всех государств-членов, соответствующих операций по поддержанию мира и полевых отделений Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ). Она совершила также страновую поездку в Тунис в период с 1 по 8 июля 2015 года. Рабочая группа посетит Бельгию в октябре, и она выражает сожаление по поводу того, что она не сможет посетить Францию и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии в течение 2015 года.

II. Оценка взаимосвязи между явлениями наемников и иностранных боевиков

9. Между наемниками и иностранными боевиками имеется ряд сходств и различий. К числу сходных элементов относятся определения этих двух явлений, а также их деятельность. Чтобы лишить наемников прав комбатантов или статуса военнопленных в международном вооруженном конфликте, статья 47 Дополнительного протокола I от 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года определяет наемников с использованием целого ряда взаимодополняющих

⁶ A/HRC/28/28.

элементов⁷. Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников 1989 года выводит содержащееся в ней определение из определения, используемого в Дополнительном протоколе. Согласно Конвенции, помимо участия в вооруженном конфликте, лица, завербованные для участия в совместных насильственных действиях, направленных на свержение правительства или подрыв конституционного порядка государства иным образом либо на подрыв территориальной целостности государств, также являются наемниками, если соблюдаются другие элементы⁸. И Специальный докладчик по вопросу о наемниках⁵, и Рабочая группа подчеркивали необходимость повторного рассмотрения этого узкого определения с целью охватить новые и возникающие проявления наемнической деятельности.

10. Принятое в настоящее время значение термина «наемник» сконцентрировано в первую очередь на профессиональных услугах лиц, которым платят за участие в вооруженном конфликте в стране, иной, чем их собственная страна. Эта концепция представляется увязанной, хотя и не исключительно, с вмешательством в право народов на определение. Использование наемников можно увязать с другими незаконными видами деятельности, включая терроризм, однако ни один из этих аспектов не подпадает в строгом смысле слова под Дополнительный протокол к Женевским конвенциям.

⁷ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1125, No. 17512; статья 47:

1. Наемник не имеет права на статус комбатанта или военнопленного.
2. Наемник — это любое лицо, которое:
 - a) специально завербовано на месте или за границей для того, чтобы сражаться в вооруженном конфликте;
 - b) фактически принимает непосредственное участие в военных действиях;
 - c) принимает участие в военных действиях, руководствуясь, главным образом, желанием получить личную выгоду, и которому в действительности обещано стороной или по поручению стороны, находящейся в конфликте, материальное вознаграждение, существенно превышающее вознаграждение, обещанное или выплачиваемое комбатантам такого же ранга и функций, входящим в личный состав вооруженных сил данной стороны;
 - d) не является ни гражданином стороны, находящейся в конфликте, ни лицом, постоянно проживающим на территории, контролируемой стороной, находящейся в конфликте;
 - e) не входит в личный состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте; и
 - f) не послано государством, которое не является стороной, находящейся в конфликте, для выполнения официальных обязанностей в качестве лица, входящего в состав его вооруженных сил.

⁸ Ibid., vol. 2163, No. 37789, статья 1 (2):

Термин «наемник» означает также любое лицо, которое в любой другой ситуации:

- a) специально завербовано на месте или за границей для участия в совместных насильственных действиях, направленных на:
 - i) свержение правительства или подрыв конституционного порядка государства иным образом; или
 - ii) подрыв территориальной целостности государства;
- b) принимая участие в таких действиях, руководствуется главным образом желанием получить значительную личную выгоду и которое побуждается к этому обещанием выплаты или выплатой материального вознаграждения;
- c) не является ни гражданином, ни постоянным жителем государства, против которого направлены такие действия;
- d) не направлено государством для выполнения официальных обязанностей; и
- e) не входит в личный состав вооруженных сил государства, на территории которого совершаются такие действия.

11. Явление людей, уезжающих за границу для того, чтобы сражаться в составе вооруженных групп, не связанных с их собственной страной, можно описать с использованием различных терминов, в том числе таких, как иностранные добровольцы, транснациональные повстанцы, муджахеды (в отношении иностранных боевиков-мусульман) и иностранные боевики. Есть также более конкретный термин «иностранный боевик-террорист», придуманный недавно Глобальным контртеррористическим форумом⁹ и принятый Советом Безопасности¹⁰. Рабочая группа пользуется термином «иностранные боевики», который также используется Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека⁶ и Независимой международной комиссией по расследованию событий в Сирийской Арабской Республике¹¹. Значение и связь между иностранными боевиками и иностранными боевиками-террористами обсуждается более подробно в пунктах 21–24 ниже.

12. Нет никакого согласованного на международном уровне правового определения иностранных боевиков, равно как и регулирующего их конкретного режима. Иностранные боевики обязаны соблюдать применимые нормы международного гуманитарного права в ходе вооруженных конфликтов. В вооруженных конфликтах немеждународного характера негосударственные вооруженные группировки, включая иностранных боевиков, не пользуются иммунитетом комбатантов и могут преследоваться согласно национальному законодательству просто за участие в боевых действиях.

13. Под термином «иностранные боевики», как правило, понимаются лица, которые покидают свою страну происхождения или обычного проживания и которые в составе повстанческих или негосударственных вооруженных группировок принимают участие в вооруженном конфликте. Иностранные боевики мотивируются целым рядом факторов, в частности идеологических, о чем подробнее говорится в пунктах 25 и 26 ниже. Помимо того, оклады, выплачиваемые иностранным боевикам, или обещания финансового вознаграждения могут служить финансовым стимулом для поездки за границу. Одним возможным различием между иностранными боевиками и наемниками является то, что в состав первых могут входить граждане одной из сторон в конфликте, например тогда, когда представители диаспоры возвращаются в зону конфликта. По сообщениям, многие из иностранных боевиков, вступивших в ряды «Аш-Шабааб» в Сомали, были членами сомалийской диаспоры.

14. Таким образом, в определениях есть некоторые сходства. И наемники, и иностранные боевики являются внешними субъектами, которые вмешиваются в вооруженный конфликт. Наемники не являются ни гражданами одной из сторон в конфликте, ни лицами, постоянно проживающими на территории, контролируемой стороной, находящейся в конфликте. Аналогичным образом, иностранные боевики — хотя они могут быть, а могут и не быть гражданами стороны, находящейся в конфликте, — не проживают постоянно в государстве, затронутом конфликтом, и приехали из-за границы, чтобы присоединиться к мятежу. И наемники, и иностранные боевики могут вербоваться за границей или

⁹ The Hague Marrakech Memorandum on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon, имеется по адресу: https://www.thegctf.org/documents/10162/159879/14Sept19_The+Hague-Marrakech+FTF+Memorandum.pdf.

¹⁰ Резолюции 2170 (2014) и 2178 (2014) Совета Безопасности.

¹¹ A/HRC/27/CRP.3.

на месте: согласно сообщениям, имеются примеры того, как лица, приехавшие в зону конфликта с гуманитарными побуждениями, были впоследствии завербованы местной негосударственной вооруженной группировкой.

15. И иностранные боевики, и наемники представляют собой многогранные явления, имеющие между собой много общего, начиная со связей с террористическими акциями и участия в вооруженных конфликтах, которые могут негативно сказываться на правах человека, равно как и связей с другими видами преступной деятельности, включая организованную преступность и контрабандистские сети.

16. Связи между мобилизацией иностранных боевиков и терроризмом хорошо известны. На фоне иностранных боевиков, отправившихся в Сирийскую Арабскую Республику и Ирак, Группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011) по организации «Аль-Каида» и связанным с ней лицам и организациям (или Комитета Совета Безопасности по санкциям в отношении «Аль-Каиды»), учрежденная на основании резолюций 1267 (1999) и 1989 (2011), сообщает о двух главных уроках, которые следует извлечь из мобилизации иностранных боевиков в прошлом: а) в целом, менее 15 процентов бывших иностранных боевиков оказывались позднее причастными к террористической деятельности; и б) бывшие иностранные боевики, тем не менее, создают угрозу безопасности, поскольку они могут вернуться с целым набором опасных навыков, взглядов и связей¹².

17. Практически все негосударственные вооруженные группы обставляют свою борьбу как осуществление своего права на самоопределение. Иностранные боевики могут либо способствовать, либо мешать праву на самоопределение — праву, которое принадлежит «народам», а не государству¹³. Рабочая группа отмечала, что иностранные боевики оказывают такое воздействие на внутригосударственные мятежи, которое может в конечном итоге подорвать право на самоопределение. Иностранные боевики способны переосмыслить и радикализировать общие цели мятежа и способствовать его фрагментации и продолжительности¹⁴. Это, в свою очередь, может осложнить посредничество и переговоры в целях прекращения конфликта. Иностранные боевики часто приносят новые, радикальные и незаконные тактические приемы, которые стимулируют еще большее насилие в отношении гражданского населения¹⁵.

18. Опыт, накопленный с течением времени, показывает, что мобилизация иностранных боевиков оказывает существенное воздействие на будущие конфликты. Некоторые иностранные боевики перемещаются в другие зоны конфликтов, принося с собой свой опыт, навыки, ресурсы и сети.

¹² S/2015/358, пункты 19 и 20.

¹³ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 12; Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 21.

¹⁴ См. Kristin M. Bakke, “Help Wanted? The Mixed Record of Foreign Fighters in Domestic Insurgencies”, *International Security*, Vol. 38, No. 4, 2014; и Ben Rich and Dara Conduit, “The Impact of Jihadist Foreign Fighters on Indigenous Secular-Nationalist Causes: Contrasting Chechnya and Syria”, *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 38, No. 2, 2014.

¹⁵ См. Jeni Mitchell, “The Contradictory Effects of Ideology on Jihadist War Fighting: The Bosnian Precedent”, *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 31, No. 9, 2015.

19. И наемники, и иностранные боевики представляют собой сложные явления, связанные с многочисленными субъектами и сетями, а именно теми, кто вербует, использует, обучает и финансирует их. В своих докладах Комиссии по правам человека Специальный докладчик неоднократно обращал внимание на причастность наемников к организованной преступности и сетям, занимающимся контрабандой людей, наркотиков и оружия¹⁶. Контртеррористический комитет Совета Безопасности сообщил, что поездки иностранных боевиков сейчас стали гораздо более организованными, нередко поддерживаемыми финансовыми сетями и во многих случаях облегчаемыми преступными сетями, которые организуют переход через границы и обеспечивают поддельными документами¹⁷. Хотя, согласно сообщениям, большинство иностранных боевиков сами финансируют свои поездки, в том числе за счет незаконных источников доходов, вербовочные сети могут также финансировать их поездки¹⁸. В свете информации о растущих связях между террористическими группами и сетями, занимающимися контрабандой людей, оружия и наркотиков, Комитет Совета Безопасности по санкциям в отношении «Аль-Каиды» предостерег против того, что иностранные боевики могут в будущем стать ресурсом для преступных сетей¹⁹.

III. Оценка явления иностранных боевиков

20. В данном разделе Рабочая группа дает общую оценку современного явления иностранных боевиков, анализируя понятие иностранных боевиков, в частности в отношении его современного употребления и его связей с более недавним термином «иностранный боевик-террорист», и изучая мотивацию и вербовку иностранных боевиков.

A. Кто такой иностранный боевик?

21. Как отмечалось выше, нет никакого международно-правового определения термина «иностранный боевик», и ни одно из государств-членов, с которыми консультировалась Рабочая группа, не принял определения этого термина в своей национальной правовой базе.

22. Использование термина «боевик» может вводить в заблуждение: согласно международному гуманитарному праву, лица, которых обычно относят к категории «боевиков», охватываются рядом специальных терминов, таких как члены диссидентских вооруженных групп или других организованных вооруженных групп, либо гражданские лица, принимающие непосредственное участие в боевых действиях. Лица, которые берут на себя исключительно небоевые функции, такие как административные, политические или пропагандистские, не принимают непосредственного участия в боевых действиях согласно международному гуманитарному праву. Чтобы определить, принимают ли иностранные боевики действительно непосредственное участие в боевых действиях, как это понимается согласно международному гуманитарному праву, необ-

¹⁶ E/CN.4/1995/29, пункт 23, и E/CN.4/2004/15, пункт 57.

¹⁷ S/2015/123, пункт 32.

¹⁸ S/2015/358, пункт 34.

¹⁹ Там же, пункт 43.

ходимо знать гораздо больше об их функциях и их роли после совершенных ими поездок. То же самое правило применяется и тогда, когда используется термин «иностранный боевик-террорист».

23. На фоне притока иностранных боевиков в Сирийскую Арабскую Республику и Ирак сложилась еще более широкая трактовка термина «иностранный боевик» или «иностранный боевик-террорист». С точки зрения его современного использования, этот термин охватывает не только отдельных лиц, совершающих поездки с целью принять участие в актах насилия в рамках мятежа или в составе негосударственной вооруженной группы, но и другие формы содействия, поддержки или связи с негосударственными вооруженными группами.

24. И Комитет Совета Безопасности по санкциям в отношении «Аль-Каиды», и Контртеррористический комитет Совета Безопасности сообщают, что мобилизация нынешних иностранных боевиков-террористов включает несовершеннолетних лиц и значительное число женщин²⁰. Некоторые женщины приезжают со своими мужьями и семьями, а другие надеются выйти замуж и создать семью. Некоторые, как считается, вступают в ряды исключительно женских групп для обеспечения того, чтобы женщины в районах, контролируемых «Исламским государством Ирака и Леванта» (ИГИЛ), соблюдали строгие правила этой группировки.

В. Мотивировка

25. Не существует никакого типичного профиля иностранных боевиков. Люди могут руководствоваться различными причинами для совершения поездок, и мотивы, побуждающие к тому, чтобы стать иностранным боевиком, также могут меняться с течением времени. Мотивирующие факторы можно сгруппировать в причины, увязываемые с: самосознанием; поиском большего смысла в жизни; желанием принадлежать к группе или добиться признания со стороны людей, равных по положению; скукой; отчуждением; приверженностью идеологии, такой как религия; родством, национализмом или патриотизмом; и гуманитарными причинами, а именно защитой местного населения.

26. Финансовая или материальная выгода представляется одним из факторов, среди многих других, которым могут мотивироваться иностранные боевики. Некоторые государства-члены сообщили Рабочей группе, что обещания финансовой выгоды играют определенную роль в вербовке иностранных боевиков на их территории, однако большинство из них указывали на то, что финансовые или материальные стимулы не играют никакой роли. К аналогичным выводам пришел и Комитет Совета Безопасности по санкциям в отношении «Аль-Каиды», который сообщает, что выплата денежного содержания ИГИЛ, возможно, является стимулом для некоторых боевиков²¹. Контртеррористический комитет Совета Безопасности заявляет, что некоторым иностранным боевикам оплачивают поездки и что они и их семьи получают финансовую поддержку

²⁰ S/2015/123, приложение, пункт 14; S/2015/338, приложение, пункт 20 ; и S/2015/358, пункт 28.

²¹ S/2015/358, пункт 29.

после переезда за границу. В других случаях иностранные боевики сами оплачивают свои поездки и сами покрывают свои расходы, находясь за границей²².

С. Вербовка

27. Группы и их сторонники используют различные вербовочные сюжеты для того, чтобы найти отклик у людей и повлиять на личные мотивы. Вербовочные сюжеты могут быть гуманитарными, подчеркивающими жестокость противника и страдания местного населения и восхваляющими героизм боевиков, защищающих местных жителей. Часто встречающиеся религиозные сюжеты изображают угрозу существованию общины, требующую мобилизовать иностранных боевиков для целей обороны. Могут использоваться и местные недовольства. Контртеррористический комитет Совета Безопасности неоднократно предостерегал, что меры по борьбе с терроризмом, которые не в полной мере уважают права человека и верховенство права, способствуют радикализации и могут активизировать мобилизацию иностранных боевиков²³. Наконец, вербовочные сюжеты также сулят приключения и порочат тех, кто не хочет ехать.

28. С учетом значительной доли несовершеннолетних лиц, которые, как известно, совершили поездки, ясно, что вербовочные сюжеты и стратегии преднамеренно нацелены на молодежь. ИГИЛ также использует гендерные сюжеты для вербовки и мужчин, и женщин, концентрируя внимание на новом обществе, которое будет построено для боевиков и их семей²⁴.

29. Интернет и социальные сети играют все более важную роль в вербовке иностранных боевиков, хотя прямые социальные контакты сохраняют свое значение. В частности, активные иностранные боевики вносят важный вклад в вербовку потенциальных новых иностранных боевиков²⁵.

Д. Иностранные боевики в современных вооруженных конфликтах

30. Хотя это явление и не новое, общее количество иностранных боевиков и число стран, из которых, по сообщениям, они приезжают, резко увеличилось в последние годы. В своем докладе, представленном в мае 2015 года, Комитет Совета Безопасности по санкциям в отношении «Аль-Каиды» подсчитал, что сегодня в связанные с «Аль-Каидой» группы вовлечено свыше 25 000 иностранных боевиков из более чем 100 государств — членов Организации Объединенных Наций²⁶.

²² Там же, S/2015/338, приложение, пункты 80 и 81.

²³ S/2014/807, приложение, пункт 25, и S/2015/123, приложение, пункт 30.

²⁴ См. Erin Marie Saltman and Melanie Smith, “‘Till Martyrdom Do Us Part’. Gender and the ISIS Phenomenon”, Institute for Strategic Dialogue, 2015; Carolyn Hoyle, Alexandra Bradford, Ross Frenett, “Becoming Mulan? Female Western Migrants to ISIS”, Institute for Strategic Dialogue, 2015. Оба доклада имеются на сайте: <http://www.strategicdialogue.org/publications/>.

²⁵ S/2015/358, пункты 52 и 53.

²⁶ Там же, пункт 10.

31. С 2012 года Сирийская Арабская Республика стала магнитом для иностранных боевиков, которые вступают в ряды различных вооруженных группировок, представляющих различные интересы. Подтвержденные иностранные боевики на стороне правительства не включены в общие оценки иностранных боевиков, предоставленные Комитетом Совета Безопасности по санкциям в отношении «Аль-Каиды».

32. Иностранные боевики присоединялись к различным группам вооруженной оппозиции, однако значительное большинство из них присоединились к ИГИЛ и в меньшей степени — к Фронту «Ан-Нусра». Вначале обе группировки были связаны с «Аль-Каидой», и они обозначены в качестве таковых Комитетом по санкциям в отношении «Аль-Каиды». ИГИЛ, которое сформировалось из состава «Аль-Каиды» в Ираке, возглавляет Абу Бакр аль-Багдади, иракец, и в его руководстве также преобладают иракцы. На фоне конфликта в Сирийской Арабской Республике ИГИЛ часто характеризуют как находящееся под контролем иностранцев. Это контрастирует с официальным сирийским филиалом «Аль-Каиды» — Фронтом «Ан-Нусра», руководимым сирийцами, которые ранее боролись с «Аль-Каидой» в Ираке в годы иракского мятежа. В других поступивших недавно сообщениях рассказывается о лицах, которые приехали, чтобы объединить силы в борьбе против ИГИЛ, например бок о бок с курдскими отрядами народной самообороны.

33. Вооруженные конфликты в Сирийской Арабской Республике и Ираке являются фактором, определяющим увеличение числа иностранных боевиков в мире, хотя о присутствии таких боевиков в разной степени сообщается и в связи с другими современными вооруженными конфликтами. Из них наибольшая концентрация боевиков наблюдается в Афганистане, и растет их приток в Ливию. В меньшем количестве они также присутствуют в Йемене, Пакистане, Сомали, странах Магриба и Сахеля и Филиппинах²⁷. Нигерийская группировка «Бoko харам», согласно имеющимся сообщениям, также вербует боевиков из соседних стран²⁸. Кроме того, поступающие в последнее время сообщения указывают на присутствие западных иностранных боевиков по обе стороны конфликта на востоке Украины²⁹.

Е. Страновая поездка в Тунис

34. В дополнение к информации, собранной посредством исследований, поездка Рабочей группы в Тунис позволила ей оценить сложность этого явления. В Тунисе Рабочей группе рассказали о том, что мотивационные факторы, которыми объясняется большое количество тунисских иностранных боевиков, являются сложными и разнообразными, включая религиозную и политическую идеологию, финансовую выгоду, плохие экономические и социальные условия, стремление обрести чувство цели и чувство принадлежности. Большинство тунисцев, уезжающих для того, чтобы присоединиться к экстремистским груп-

²⁷ S/2015/358, пункт 26 (информация, представленная местными отделениями УВКПЧ).

²⁸ S/2015/338, пункт 5 (информация, представленная местным отделением УВКПЧ); Ely Karmon, "Boko Haram's International Reach", *Perspectives on Terrorism*, vol. 8, No. 1, 2014; "Captured video appears to show foreign fighters in Nigeria's Boko Haram", *The Guardian*, 27 May 2015.

²⁹ "Ukraine war pulls in foreign fighters", *BBC News*, 1 September 2014; "Ukraine conflict: Spanish suspects held for 'joining rebels'", *BBC News*, 27 February 2015.

пам за границей, представляются молодыми, обычно в возрасте от 18 до 35 лет. Некоторые из этих людей происходят из плохих социально-экономических условий, хотя среди них есть и представители среднего класса и более состоятельных слоев общества. Рабочая группа получила также информацию о профессионалах, предлагающих свои знания и навыки экстремистским группам, и ей сказали, что некоторые из них, как представляется, были по ошибке втянуты в жизнь, изображавшуюся как смелую и захватывающую. По имеющимся сведениям, женщины, присутствующие в меньшем количестве, возможно, также присоединились по аналогичным причинам, равно как и по гуманитарным или личным причинам, таким как желание быть рядом с их мужьями и партнерами. Рабочую группу также информировали о такой усугубляющейся проблеме, как поездки целых семейств в зоны конфликта. Любой из этих факторов или их сочетание, возможно, являются актуальными, объясняющими многообразие характеристик иностранных боевиков. Рабочая группа пришла к выводу о том, что усилия по борьбе с этим явлением должны быть целостными, многогранными и стратегическими.

IV. Влияние деятельности иностранных боевиков на права человека, включая право на самоопределение

35. Во исполнение своего мандата Рабочая группа считает необходимым исследовать потенциальное воздействие иностранных боевиков на права человека, в частности право народов на самоопределение.

A. Иностранные боевики и право на самоопределение

36. Право народов на самоопределение записано в Уставе Организации Объединенных Наций, Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Генеральная Ассамблея неоднократно подтверждала право народов на самоопределение и, более конкретно, право свободно определять свой политический статус и беспрепятственно осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие³⁰.

37. Первоначально право народов на самоопределение развивалось в контексте несамоуправляющихся территорий и народов, находящихся под иностранным игом, господством и эксплуатацией, таким образом, чтобы породить законное право на независимость³¹.

38. В своем современном проявлении право народов на самоопределение охватывает политическую борьбу за большую демократию и права человека, в частности как выражение так называемого внутреннего права на самоопределение в отличие от внешнего права на самоопределение в смысле законного

³⁰ Резолюции 1541(XV), 2625 (XXV) и 60/145.

³¹ См. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*; *East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, I.C.J. Reports 1995*; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I)*.

права на независимость³². По мнению Комитета по правам человека, реализация права на самоопределение является важнейшим условием для эффективной гарантии и соблюдения прав человека отдельных лиц, а также для расширения и укрепления этих прав³³. Точные контуры права на внутреннее самоопределение остаются неопределенными, однако это право широко трактуется как право народов определять свою политическую и экономическую систему, в том числе посредством политических процессов на основе прямого участия населения.

39. Бенефициарами права на самоопределение являются народы, а не государства, хотя точное определение того, какой народ или какая группа народов имеет это право, пока еще является неясным. Ранее, вне колониального контекста, народы отождествлялись со всем населением государства, и естественным следствием этого было то, что меньшинства и коренные народы не имели этого права. В двух решениях Африканская комиссия по правам человека и народов признала, что группа людей с общей культурой, языком и историей, занимающая отдельную территорию и самоотождествляющаяся как народ с отдельным и особым самосознанием, может представлять собой народ для целей самоопределения³⁴.

40. Практически все негосударственные вооруженные группы представляют свою борьбу как выражение права народов на самоопределение. Рабочая группа не касается вопроса о том, может ли обращение к силе для осуществления права на самоопределение быть законным при определенных обстоятельствах. Для целей настоящего документа она отмечает, что иностранные боевики отнюдь не неизбежно препятствуют праву на самоопределение. Такая концепция была бы связана с ложной посылкой о том, что право на самоопределение принадлежит государству. Иностранные боевики могут присоединиться к негосударственной вооруженной группе, руководствуясь стремлением помочь ей в осуществлении права на самоопределение, либо они могут сражаться в интересах вооруженных групп, претендующих на осуществление этого права.

41. Во многих случаях мобилизация иностранных боевиков является экзогенной по отношению к беспорядкам в стране. Они редко участвуют в начальной вспышке вооруженного конфликта. Местные мятежные группы, возможно, обратились к внешним сторонам за деньгами и оружием, однако мобилизация иностранных боевиков часто иницируется и осуществляется иностранцами, а не местными кругами.

42. Нередко иностранные боевики руководствуются совершенно иными идеологическими и политическими мотивами и устремлениями, чем местные вооруженные группы. Их приток может существенно преобразовать внутренние светски и националистически ориентированные или демократические причи-

³² Для целей настоящего документа Рабочая группа не видит необходимости касаться противоречивого вопроса о том, может ли — и при каких обстоятельствах — тот или иной народ вне колониального контекста иметь право на внешнее самоопределение или отделение как средство защиты.

³³ См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 12.

³⁴ *Katangese Peoples' Congress v. Zaire*, Communication No. 75/92, African Commission on Human and Peoples' Rights, 8th Annual Activity Report (1995) ; *Kevin Mgwanga Gunme v. Cameroon*, Communication No. 266/2003, African Commission on Human and Peoples' Rights, 26th Annual Activity Report (2008-2009).

ны, из-за которых начался конфликт, в том числе и в отношении того, как этот конфликт воспринимается международным сообществом.

43. Иностранные боевики, в частности ветераны предшествующих конфликтов, доставляют не только самих себя, но и оружие, связи, средства и тактические приемы. Рабочая группа отмечала, что иностранные боевики могут привносить более радикальные методы ведения боевых действий, включая нанесение ударов по гражданскому населению или разжигание межконфессионального насилия. Например, то, что группировка «Аш-Шабааб» взяла на вооружение тактику взрывов, устраиваемых террористами-смертниками, прослеживается к притоку иностранных боевиков, связанных с «Аль-Каидой». Независимая международная комиссия по расследованию событий в Сирийской Арабской Республике сообщила, что приток иностранных боевиков активизировал процесс радикализации в районах, удерживаемых вооруженными группами³⁵.

44. Иностранные боевики, возможно, также затягивают конфликты и делают их труднопреодолимыми. Они могут осложнять усилия по посредничеству и ведению переговоров о политическом урегулировании. Радикализация ими тактических методов и их идеологическое влияние разъедают национальную и международную поддержку оппозиции и часто подрывают сплоченность вооруженной оппозиции. Помимо этого, их приток, возможно, вызывает внутренние распри в рядах вооруженной оппозиции, приводя к тому, что различные группы расходятся во мнениях относительно тактических приемов и целей, как это было, например, в Ираке в случае с шиитским ополчением во время повстанческих действий против международных сил, возглавляемых Соединенными Штатами Америки, или совсем недавно в связи с расколом между ИГИЛ и другими негосударственными вооруженными группами в Сирийской Арабской Республике. Иностранные боевики, возможно, играют решающую роль в достижении успехов той или иной группой, однако в рядах группы могут также возникать трения между иностранцами и местными боевиками. В определенный момент группировка «Аш-Шабааб» включала многих иностранных боевиков и в ее руководстве доминировали иностранцы, однако недавно группировка избавилась от иностранных боевиков³⁶.

45. Воздействие иностранных боевиков может простирается гораздо дальше их нынешнего участия в том или ином вооруженном конфликте. Некоторые иностранные боевики могут перебираться в зоны будущих конфликтов. Обладая боевым опытом и укоренившимся сетями поставок финансовых средств и оружия, такие ветераны из числа иностранных боевиков часто начинают играть важную роль. Например, иностранные боевики прибыли на более поздних этапах войны в Афганистане после советского вторжения, и многие ветераны перебрались в возникающие зоны конфликтов, где они играли важную роль в более поздних конфликтах на Ближнем Востоке и в Южной Азии, равно как и в Европе в ходе войны в Боснии и Герцеговине. Комитет Совета Безопасности по санкциям в отношении «Аль-Каиды» сообщает, что многочисленные старшие командиры, являющиеся этническими чеченцами, иллюстрируют непропорци-

³⁵ A/HRC/28/69 и Corr. 1.

³⁶ S/2015/358, пункт 41; Raffaello Pantucci and A.R. Sayyid, "Foreign Fighters in Somalia and al-Shabaab's Internal Purge", *Terrorism Monitor*, vol. 11, No. 22, 2013; Jeremy Scahill, "The Purge: How Somalia's Al-Shabaab Turned Against Its Own Foreign Fighters", *The Intercept*, 20 May 2015.

онально большую роль ветеранов в современной кампании ИГИЛ и Фронта «Ан-Нусра»³⁷. В условиях аналогичной динамики вспышка конфликта в Сирийской Арабской Республике вновь мобилизовала сирийцев, которые сами были когда-то иностранными боевиками, в частности во время мятежа в Ираке. По имеющимся сведениям, руководство Фронта «Ан-Нусра» состоит из сирийских ветеранов, ранее сражавшихся в Ираке, хотя эта группировка привлекает также и многочисленных иностранных боевиков.

В. Воздействие иностранных боевиков на права человека

46. Иностранные боевики часто способствуют принятию более радикальных методов ведения боевых действий, стимулируя нанесение ударов по мирным жителям и разжигая межконфессиональное насилие. Имея ограниченные связи с местным населением, иностранные боевики могут быть более жестокими, что можно было часто наблюдать в Сирийской Арабской Республике и в Ираке. Действия иностранных боевиков могут доходить до грубых нарушений прав человека³⁸, военных преступлений и преступлений против человечности или геноцида. Крайне важно обеспечить подотчетность иностранных боевиков, причастных к таким нарушениям и преступлениям. По мере возможности государства национальности или постоянного проживания должны эффективно расследовать и в судебном порядке преследовать иностранных боевиков, причастных к таким актам.

47. Во время вооруженных конфликтов иностранные боевики обязаны — равно как и все другие члены государственных вооруженных сил или негосударственных вооруженных групп, являющихся сторонами в конфликте, — соблюдать применимые нормы международного гуманитарного права, в частности минимальные стандарты, записанные в статье 3, общей для четырех Женевских конвенций 1949 года, и касающиеся обращения с гражданскими лицами и другими лицами, не принимающими или переставшими принимать активное участие в военных действиях и их защиты. Это включает запрещение убийства, пыток и взятия заложников. Обычное международное гуманитарное право требует от всех сторон в конфликте уважать принцип различия и пропорциональности в их военных операциях и запрещает нападения, главная цель которых заключается в терроризировании. Серьезные нарушения гуманитарного права, включая акты терроризма, могут приравниваться к военным преступлениям, вызывая личную уголовную ответственность.

48. Международное право прав человека продолжает применяться в ситуациях вооруженного конфликта. Как и в случае всех других членов государственных вооруженных сил или негосударственных вооруженных групп, иностранные боевики связаны, как минимум, императивными нормами международного права, включая запреты на: произвольное лишение жизни; геноцид; рабство; расовую дискриминацию; пытки и другое жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение; взятие заложников; применение мер коллективного наказания; и произвольное лишение жизни. Когда они совершаются в рамках широкомасштабного или систематического нападения на любых граж-

³⁷ S/2015/358, пункт 9.

³⁸ http://uniraq.org/images/humanrights/HRO_PoCReport%2011Sept-10Dec_FINAL_ENG_16Feb2015.pdf.

данских лиц, если такое нападение совершается сознательно, такие деяния, как убийство, пытки, изнасилование и другие формы сексуального насилия либо насильственное исчезновение, представляют собой преступление против человечности³⁹. Кроме того, негосударственные вооруженные группы, осуществляющие эффективный контроль над территорией, такие как ИГИЛ, все чаще рассматриваются как связанные международными обязательствами в области прав человека в отношении всех людей в пределах этой территории⁴⁰.

49. Независимая международная комиссия по расследованию событий в Сирийской Арабской Республике, Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ) и УВКПЧ документально подтвердили нарушения прав человека и норм международного гуманитарного права и преступления, совершаемые ИГИЛ в широких масштабах⁴¹, включая казни, сексуальное рабство, изнасилование и другие формы сексуального и гендерного насилия, пытки, нанесение увечий, насильственное перемещение, насильственное исчезновение, варварское уничтожение культурной собственности, зачисление в свои ряды и насильственную вербовку детей. Независимая международная комиссия также сообщила, что ИГИЛ насильственно перемещает курдские семьи и отдает их собственность иностранным боевикам⁴². Наконец, Комиссия документально подтвердила причастность иностранных боевиков к вербовке и обучению детей⁴³. В декабре 2014 года Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека заявила, что члены ИГИЛ, скорее всего, виновны в совершении военных преступлений и преступлений против человечности, в зависимости от того, какое решение вынесет компетентный суд. В частности, лицами в руководстве ИГИЛ, возможно, были совершены деяния в отношении езидов, составляющие преступление геноцида⁴⁴.

50. Негосударственные вооруженные группы также вербуют и используют в ходе боевых действий иностранных боевиков в возрасте до 18 лет, и поступают сообщения о боевиках в возрасте до 15 лет. Обычное международное гуманитарное право запрещает вербовку детей в возрасте младше 15 лет в ходе как международных, так и немеждународных вооруженных конфликтов. Право прав человека запрещает принудительную вербовку детей в возрасте до 18 лет в государственными вооруженными силами и вербовку детей до 18 лет негосударственными вооруженными группами. И Комитет Совета Безопасности в отношении «Аль-Каиды», и Контртеррористический комитет Совета Безопасности сообщают, что юноши и девушки в возрасте до 18 лет подвергаются целевому воздействию и стимулируются к выезду за границу⁴⁵, и ИГИЛ, в частности, использует, по имеющимся сведениям, значительное количество несовершеннолетних в качестве боевиков⁴⁶.

³⁹ A/HRC/28/28, пункт 41.

⁴⁰ A/HRC/10/22, пункт 22; A/HRC/15/48, пункты 19–22; Report of the Secretary-General's Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka, 2011, para. 188; A/HRC/17/44, пункт 42; A/HRC/21/50, пункт 10.

⁴¹ См. A/HRC/27/CRP.3 и UNAMI/OHCHR, Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict in Iraq: 11 September — 10 December 2014.

⁴² A/HRC/28/69 и Согр. 1, приложение II, пункты 277–279.

⁴³ Там же, пункты 102 и 167.

⁴⁴ A/HRC/28/28, пункт 43.

⁴⁵ S/2015/358, пункт 29; и S/2015/123, пункт 40.

⁴⁶ S/2015/358, пункт 30.

V. Меры реагирования на явление иностранных боевиков

51. Сообщаемое увеличение количества иностранных боевиков и диапазона стран, из которых они происходят, побуждает государства и международное сообщество принимать меры для пресечения потока иностранных боевиков. В разделе А ниже Рабочая группа представляет краткое обсуждение этих мер и их потенциального воздействия на права человека. Выводы Рабочей группы включают ее соображения относительно имеющихся пробелов и слабостей в реагировании на явление иностранных боевиков.

А. Меры, принимаемые государствами и международным сообществом

52. Совет Безопасности принял две резолюции, посвященные явлению иностранных боевиков. В своей резолюции 2170 (2014) Совет осудил осуществляемую ИГИЛ, Фронтом «Ан-Нусра» и другими субъектами, связанными с «Аль-Каидой», вербовку иностранных боевиков-террористов и потребовал их ухода. Совет также призвал государства-члены принять на национальном уровне меры к пресечению притока иностранных боевиков-террористов, повторив обязательства, вытекающие из предыдущих резолюций по борьбе с терроризмом, в отношении предотвращения перемещения террористов, их снабжения оружием или их финансовой поддержки. Совет также подчеркнул важность предания суду иностранных боевиков-террористов из ИГИЛ, Фронта «Ан-Нусра» и других групп и организаций, связанных с «Аль-Каидой».

53. Резолюция 2170 (2014) Совета Безопасности была ограничена иностранными боевиками-террористами в рядах ИГИЛ, Фронта «Ан-Нусра» и других групп и организаций, связанных с «Аль-Каидой». Резолюция 2178 (2014) Совета Безопасности, обязательная для государств-членов, содержит нормативно-правовую базу в отношении иностранных боевиков-террористов, которые определяются как «лица, отправляющиеся в государство, не являющееся государством их проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки, в том числе в связи с вооруженным конфликтом»⁴⁷. Чтобы пресечь поток иностранных боевиков, Совет постановил, что государства-члены должны в соответствии с международными стандартами в области прав человека и нормами международного беженского права и международного гуманитарного права предотвращать и пресекать вербовку, организацию, перевозку и экипировку иностранных боевиков-террористов. В частности, Совет постановил, что государства должны квалифицировать как серьезное уголовное правонарушение поездку лиц или их попытку совершить поездку в государство, которое не является их государством проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки, а также финансирование, организацию или иную поддержку — в том числе путем вербовки — таких поездок. За последние несколько лет по крайней мере 30 правительств по

⁴⁷ Резолюция 2178 (2014) Совета Безопасности, восьмой пункт преамбулы.

всему миру приняли законы или политику с целью пресечь вступление их граждан в вооруженные экстремистские группы в иностранных государствах.

54. Ссылки на «терроризм» и «террористов» как отдельную категорию лиц без уточнения или последующего определения вызвали опасения по поводу того, что резолюция может подтолкнуть к принятию на национальном уровне репрессивных мер против групп или лиц, занимающихся во всех отношениях законной и ненасильственной деятельностью⁴⁸.

55. Предполагаемый эффект резолюции, принятой на фоне притока иностранных боевиков в Сирийскую Арабскую Республику и Ирак, заключается в криминализации поездок или попыток поездок иностранных боевиков за границу в террористических целях, а именно тогда, когда они намереваются присоединиться к негосударственным вооруженным группам, причисленных Комитетом Совета Безопасности по санкциям в отношении «Аль-Каиды» к числу групп и организаций, связанных с «Аль-Каидой». Совет Безопасности подчеркнул особую и безотлагательную необходимость осуществить резолюцию 2178 (2014), касающуюся иностранных боевиков, связанных с ИГИЛ, Фронтом «Ан-Нусра» и группами и организациями, связанными с «Аль-Каидой», которые обозначены Комитетом по санкциям. В этом смысле иностранные боевики-террористы могут рассматриваться как подкатегория иностранных боевиков.

56. Однако воздействие резолюции отнюдь не обязательно ограничивается такими боевиками. Без согласованного всеми определения терроризма нет договоренности о том, какие действия или какие группы квалифицируются как террористические. Различие между иностранными боевиками и иностранными боевиками-террористами зависит от определения терроризма, используемого отдельными государствами-членами. Государства могут выборочно выполнять резолюцию и принимать меры против иностранных боевиков, которые совершают или пытаются совершить поездки с целью присоединиться к группам, которых они не поддерживают или уже не поддерживают. Кроме того, как указывается Независимой международной комиссией по расследованию, влиятельные государства поддерживали и поддерживают обе стороны в конфликте в Сирийской Арабской Республике в целях содействия своим собственным геополитическим интересам⁴⁹.

57. Осуществление резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности может привести к фактическим запретам на поездки в конфликтные зоны и соседние государства, которые известны как места предназначения иностранных боевиков. В соответствии с австралийским Законом о поправке к контртеррористическому законодательству (об иностранных боевиках) 2014 года⁵⁰ лицо, которое «въезжает в пределы — или остается в пределах — какого-либо района иностранного государства»⁵¹, объявленного Министерством иностранных дел в качестве района, в котором «внесенная в перечень террористическая организация занимается враждебной деятельностью»⁵², совершает правонарушение, если

⁴⁸ A/HRC/28/28, пункты 46 и 47.

⁴⁹ A/HRC/28/69 и Согг.1, пункты 116–120.

⁵⁰ Australian Government, Counter-Terrorism Legislation Amendment (Foreign Fighters) Act 2014, имеется по адресу www.comlaw.gov.au/Details/C2014A00116.

⁵¹ Ibid., Section 119.2 (1) (a) and (b).

⁵² Ibid., sect.119.3 (1).

только это лицо не въезжает или не остается исключительно в законных целях, таких как гуманитарная помощь, журнализм или посещение членов семьи⁵³. Мухафаза Ракка в Сирийской Арабской Республике и мухафаза Найнава в Ираке являются такими объявленными районами⁵⁴. Такое законодательство, возможно, нарушает ряд международных правозащитных положений. Оно криминализует поездки в объявленные районы и пребывание в них безотносительно к какому-либо преступному намерению и требует от лиц подтверждения того, что их поездки в объявленные районы и их присутствие там объяснялись «законными целями».

58. Что касается регионального уровня, то в мае 2015 года в ответ на резолюцию 2178 (2014) Совета Безопасности Совет Европы принял Дополнительный протокол к Конвенции о предупреждении терроризма с целью охватить явление иностранных боевиков, а также план действий по борьбе с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму.

59. Другие государства приняли или обсуждают широкий круг административных и законодательных мер для сдерживания лиц, которые являются или стремятся стать иностранными боевиками. Такие меры включают более широкие полномочия по конфискации или аннулированию проездных документов⁵⁵, административные запреты на поездки⁵⁶ и лишение гражданства⁵⁷. Некоторые государства, ссылаясь на угрозу, создаваемую иностранными боевиками, внедрили или распространили более широкие полномочия по слежению⁵⁸ и возложили более широкие полномочия на разведывательные службы, такие как слежение в условиях чрезвычайного положения без наличия соответствующего ордера⁵⁹ или полномочия на арест, задержание, обыск или конфискацию⁶⁰.

60. Государства опираются главным образом на существующее законодательство в целях расследования и судебного преследования лиц за действия, связанные с явлением иностранных боевиков, включая вербовку, подстрекательство и планирование террористических акций, а также поездки или попытки совершения поездок в таких целях. В той степени, в какой существующее и новое законодательство не ограничивается иностранными боевиками-террористами, как они определены в резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности, меры, принимаемые государствами, могут выходить за рамки требований этой резолюции. Ни одно из государств-членов, с которыми консультировалась Ра-

⁵³ Ibid., см. перечень законных целей, содержащийся в разделе 119(2).

⁵⁴ См. перечень «объявленных районов», имеется по адресу www.nationalsecurity.gov.au/WhatAustraliaIsdoing/Pages/DeclaredAreaOffence.aspx. Доступ 27 апреля 2015 года.

⁵⁵ Australia, Counter-Terrorism Legislation Amendment (Foreign Fighter) Act 2014, No. 116, имеется по адресу www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_LEGislation/Bills_Search_Results/Result?bId=s976.

⁵⁶ French Law No. 2014-1353 of 13 November 2014, имеется по адресу www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&dateTexte=&categorieLien=id.

⁵⁷ Strengthening Canadian Citizenship Act 2014, имеется по адресу www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?doc=C-24&pub=bill&File=30#2; United Kingdom, 2014 Immigration Act, имеется по адресу: www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/contents/enacted.

⁵⁸ A/HRC/28/28, пункт 25.

⁵⁹ New Zealand, Countering Terrorist Fighters Legislation Bill, имеется по адресу: www.legislation.govt.nz/bill/government/2014/0001/21.0/DLM6316017.html.

⁶⁰ Australia, Counter-Terrorism Legislation Amendment (Foreign Fighter) Act 2014, No. 116, Section 119.2(1) and (2), имеется по адресу www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_LEGislation/Bills_Search_Results/Result?bId=s976.

бочая группа, не приняла определения иностранных боевиков-террористов для целей своих законодательных или политических мер, призванных прервать их приток.

61. Для целей контроля за поездками потенциальных боевиков-террористов государства используют не только контртеррористическое законодательство, но и законодательство, касающееся организованной преступности, правонарушения на основании иммиграционных законов, постановления о наказаниях, связанные с угрозами для национальной безопасности, или запрета на несанкционированную военную подготовку⁶¹. Некоторые государства приняли⁶² или обсуждают⁶³ новые законы, запрещающие участие в боевых действиях за границей, без указания на наличие возможной террористической цели. Аналогичным образом, в некоторых случаях запреты на поездки не ограничиваются разумными основаниями, на которых можно было бы утверждать, что то или иное лицо намеревается участвовать в террористических актах, но в более широком плане включают запреты на поездки за границу в районы, в которых действуют террористические группы⁵⁶.

62. Определение иностранных боевиков-террористов, содержащееся в резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности, передает идею о том, что эти боевики являются иностранными потому, что они совершают поездки в государство, не являющееся их государством гражданства или проживания. Резолюция не дает никаких указаний на то, как толковать проживание, которое может иметь различные значения в соответствии с национальным законодательством. Взаимосвязь между двумя возможностями совершения поездки в государство, не являющееся для кого-то государством гражданства или государством проживания, может приводить к различным толкованиям, в частности когда речь идет о членах диаспоры или о лицах с двойным гражданством.

63. Некоторые государства также зашли дальше обязательств, зафиксированных в резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности, приняв меры, воспрепятствующие въезду их собственных граждан, подозреваемых в причастности к террористической деятельности за границей⁶⁴. Принимая решение о том, что государства запрещают въезд или транзит предполагаемых иностранных боевиков-террористов, Совет конкретно указал, что это не вынуждает ни одно государство запрещать въезд на свою территорию для собственных граждан или постоянных жителей или высылать их со своей территории.

64. Помимо этого, резолюция 2178 (2014) не исключает акты, которые в противном случае являются законными согласно международному гуманитарному праву и которые могут приводить к презумпции, что просто участие в боевых действиях и в других актах, являющихся законными согласно международному гуманитарному праву, равнозначно террористическому или связанному с тер-

⁶¹ S/2015/123, приложение, пункты 16–19 и 21.

⁶² См., например, поправку 2014 года к Уголовному кодексу Боснии и Герцеговины, имеется по адресу www.coe.int/t/dlapil/codexter/Country%20Profiles/Legislation/BiH%20Criminal%20Code%20Article%20162b%20-%20draft.pdf.

⁶³ Как, например, Кувейт, Норвегия или Черногория. См. Library of Congress, Treatment of foreign fighters in selected jurisdictions: country surveys, имеется по адресу www.loc.gov/law/help/foreign-fighters/country-surveys.php.

⁶⁴ United Kingdom, 2015 Counter-Terrorism and Security Act, имеется по адресу www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted.

роризмом преступлению, независимо от какого-либо конкретного преступного намерения. Действия, квалифицируемые как «террористические» в мирное время, запрещены международным гуманитарным правом, если они совершаются в контексте вооруженного конфликта, включая убийство мирных жителей и лиц, переставших принимать участие в боевых действиях, взятие заложников и прямые и преднамеренные нападения на гражданское население и гражданские объекты. Вместе с тем просто прямое участие в боевых действиях не запрещается и не является военным преступлением. Согласно внутригосударственному законодательству боевики вооруженной оппозиции всегда могут преследоваться за простое участие в боевых действиях, в том числе в качестве акта терроризма. Однако международное гуманитарное право рекомендует предоставлять амнистию за простое участие в боевых действиях.

65. Запрет на поездки с целью последующего участия в террористических актах, а также запрет на прямое и косвенное финансирование, организацию и иную поддержку таких поездок вызвал обеспокоенность по поводу того, что резолюция 2178 (2014) Совета Безопасности может препятствовать гуманитарной охране и помощи в зонах конфликтов. Она может приводить к презумпции, что лица, совершающие поездки в район конфликта, имеют преступное намерение и поддерживают преступную террористическую деятельность или участвуют в ней, даже если они заявляют о гуманитарных мотивах. Контртеррористический комитет Совета Безопасности сообщил, что иностранных боевиков инструктируют утверждать, что цель их поездки состоит в том, чтобы оказывать гуманитарную помощь⁶⁵.

В. Обеспокоенности по поводу прав человека

66. Как уже отмечалось, резолюция 2178 (2014) Совета Безопасности устанавливает широкие обязательства в целях ограничения такого явления, как иностранные боевики-террористы. Однако, поскольку в резолюции нет определения терроризма или террористических действий, она может привести к принятию на национальном уровне мер, опирающихся на слишком расплывчатое или широкое определение терроризма и не содержащих четкой формулировки запрещенного поведения. Слишком расплывчатые или широкие определения терроризма нарушают принцип законности, который требует, чтобы установление уголовного наказания ограничивалось ясными и точными положениями, обеспечивающими соблюдение принципа определенности права. Такие законы могут также использоваться для охвата мирных акций и в качестве предлога для дискриминации отдельных лиц или групп или ограничения какой бы то ни было политической оппозиции⁶⁶.

67. В контексте явления иностранных боевиков расплывчатые определения терроризма, которые потенциально охватывают все акты насилия в условиях вооруженного конфликта, независимо от их законности согласно международному гуманитарному праву, могут приводить к избирательным расследованиям и преследованиям, в зависимости от того, какая группа иностранных боевиков присоединилась или намеревалась присоединиться. С учетом множества негосударственных вооруженных групп, действующих в Сирийской Арабской Рес-

⁶⁵ S/2015/123, пункт 25, и S/2015/358, пункт 56.

⁶⁶ A/HRC/28/28, пункт 48.

публике, не всегда отдельный человек может предвидеть, будет ли когда-либо в будущем считаться уголовно наказуемым вступление в какую-то конкретную группу. В поступивших недавно сообщениях указываются примеры того, как судебное преследование возвращающихся иностранных боевиков рушится, потому что они вступили в группы, которые пользуются поддержкой преследующего государства, включая и военную помощь.

68. Ряд государств принимают меры для сдерживания передвижения иностранных боевиков, включая запреты на поездки и изъятие паспортов. Такие меры сказываются на праве на свободу передвижения, записанном в статье 12 Международного пакта о гражданских и политических правах. Хотя право на свободу передвижения не является абсолютным, вводимые в его отношении ограничения должны носить правомерный характер, преследовать законную цель и быть необходимыми для достижения такой цели.

69. Некоторые государства ввели в действие или обсуждают судебные решения о лишении прав с целью воспрепятствовать возвращению их граждан или постоянных жителей. Право на свободу передвижения включает в себя право на въезд в свою собственную страну и, как это объясняется Комитетом по правам человека в его замечании общего порядка № 27, распространяется как минимум на лиц, которые в силу своих особых связей с той или иной страной не могут рассматриваться в качестве иностранцев, в частности граждан страны, которые были лишены гражданства в нарушение международного права⁶⁷. Комитет далее уточнил, что обстоятельства, при которых лишение права на въезд в свою страну могло бы являться разумным, являются весьма немногочисленными, если они существуют вообще⁶⁸. Такие меры могут также мешать осуществлению права на неприкосновенность частной жизни и права на семейную жизнь.

70. Некоторые государства приняли более широкие полномочия для лишения предполагаемых иностранных боевиков гражданства, и такие полномочия могут порождать безгражданство. Некоторые новые законы об иностранных боевиках⁶⁹ позволяют властям лишать граждан, осужденных за связанные с терроризмом преступления, их гражданства, при условии, что они являются также гражданами другой страны. Некоторые из этих законов применяются только к натурализованным гражданам. С учетом того значительного воздействия, которое пользование гражданством оказывает на пользование правами, утрата или лишение гражданства должно отвечать определенным условиям, чтобы соответствовать международному праву, в частности запрету на произвольное лишение гражданства⁷⁰. Эти условия также включают то, что эти меры должны быть направлены на достижение законной цели, представлять собой наименее интрузивный способ достижения желаемого результата и быть соразмерны защищаемым интересам⁷¹.

71. Такие меры, как запреты на поездки, аннулирование действия паспортов, судебные приказы о лишении прав и лишение гражданства, также вызывают серьезную обеспокоенность в плане соблюдения процессуальных гарантий, в

⁶⁷ CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, пункт 20.

⁶⁸ Там же, пункт 21.

⁶⁹ Как, например, в Австрии и Бельгии.

⁷⁰ См. A/HRC/13/34, A/HRC/19/43 и A/HRC/25/28.

⁷¹ A/HRC/28/28, пункты 51 и 52.

частности в тех случаях, когда решения принимаются по итогам тайных процедур, заочно, на основании нечетко определенных критериев или без надлежащих процессуальных гарантий, призванных не допустить произвола.

72. Многие государства расширили также существующие полномочия по надзору⁷². Резолюция 2178 (2014), в частности, призывает государства требовать, чтобы авиационные компании заблаговременно представляли соответствующим национальным властям информацию о пассажирах для выявления случаев выезда с их территории или попыток въезда на их территорию или транзитного проезда через нее иностранных боевиков-террористов. Совет Безопасности также рекомендует государствам-членам использовать процедуры оценки рисков и проверки путешественников на основе фактических данных, включая сбор и анализ данных о поездках, не прибегая к практике составления вероятностной модели личности на основе стереотипов, обусловленных дискриминацией, запрещенной международным правом. Такие меры являются вмешательством в осуществление права на неприкосновенность частной жизни. Государства должны обеспечивать, чтобы такие меры были необходимыми и пропорциональными с учетом конкретного рассматриваемого риска и чтобы они сопровождались надлежащими процессуальными гарантиями и эффективным и независимым надзором для недопущения дискриминационных мер и/или злоумышленного использования персональных данных⁷³. Другие меры позволяют вычеркивать лиц, которые, как известно, совершили поездку в Сирийскую Арабскую Республику, из муниципальной учетной документации, тем самым лишая их доступа к пособиям по социальному обеспечению.

73. Государства также прибегают к задержанию предполагаемых иностранных боевиков без уважения гарантий, которые предусмотрены международным правом для всех лиц, лишенных свободы, в частности путем продления допустимых сроков предварительного содержания под стражей до предъявления обвинения без судебного надзора или пересмотра причин задержания⁷⁴.

74. Конфликты в государствах, на которые оказывают воздействия иностранные боевики, вызывают значительные передвижения беженцев. Государства должны обеспечивать, чтобы меры, принимаемые для недопущения въезда или транзитного проезда предполагаемых иностранных боевиков, не нарушали их обязательства по международному беженскому праву, в частности принцип невыдворения (*non-refoulement*).

С. Дальнейшие шаги

75. В своей резолюции 2178 (2014) Совет Безопасности признал, что для устранения угрозы, которую создают иностранные боевики-террористы, требуется всеобъемлющим образом устранить лежащие в ее основе факторы. К ним относятся предотвращение радикализации до уровня, порождающего терро-

⁷² Там же (общий обзор), пункты 24 и 25.

⁷³ A/HRC/28/28, пункт 51.

⁷⁴ См., например, малайзийский Закон о предупреждении (изменение и расширение) преступности 2014 года. Он должен быть еще больше расширен за счет внесенного недавно на рассмотрение закона об иностранных боевиках и закона о предотвращении терроризма.

ризм, пресечение вербовки, затруднение поездок иностранных боевиков-террористов, ликвидация каналов финансовой поддержки иностранных боевиков-террористов и противодействие воинствующему экстремизму, который может служить питательной средой для терроризма, недопущение подстрекательства к совершению террористических актов, мотивированных экстремизмом или нетерпимостью, содействие укреплению политической и религиозной терпимости и обеспечению экономического развития, социальной сплоченности и интеграции, прекращение и урегулирование вооруженных конфликтов и содействие реинтеграции и восстановлению.

76. В той же резолюции Совет Безопасности подчеркнул, что противодействие насильственному экстремизму, в том числе предотвращение радикализации, вербовки и мобилизации лиц в террористические группы и в ряды иностранных боевиков-террористов, является одним из существенно важных элементов усилий по противодействию угрозе международному миру и безопасности, создаваемой иностранными боевиками-террористами.

77. Национальные меры и национальная политика пока остаются сконцентрированными на сдерживании явления иностранных боевиков с точки зрения безопасности, сосредоточивая внимание на репрессивных и принудительных мерах. В своем предварительном анализе основных факторов, мешающих государствам-членам осуществлять резолюции 1373 (2001) и 1624 (2005) Совета Безопасности и способных подорвать их возможности борьбы с потоками иностранных боевиков-террористов в соответствии с резолюцией 2178 (2014) Совета, Контртеррористический комитет Совета Безопасности подчеркнул, что сохраняются существенные пробелы в практике государств по противодействию насильственному экстремизму⁷⁵. В своем докладе, представленном в мае 2015 года, Комитет сообщил, что несколько государств выступили инициаторами мер по борьбе с насильственным экстремизмом, в том числе посредством подготовки и содействия распространению контрпропагандистских заявлений и взаимодействия с местными общинами⁷⁶.

78. В рамках всеобъемлющего стратегического подхода, гарантирующего уважение прав человека и верховенства права, к ограничению притока иностранных боевиков превентивные подходы должны балансироваться с репрессивными подходами, включая судебное преследование. Огульные попытки привлекать к суду всех потенциальных и возвращающихся иностранных боевиков могут способствовать радикализации и усиливать пропаганду вербовки. Когда репрессивные контртеррористические меры не являются в достаточной мере целенаправленными, целые общины могут ощущать себя подвергающимися гонениям. Что касается иностранных боевиков в возрасте до 18 лет, то государства должны обеспечивать, чтобы любые принимаемые в отношении них меры соответствовали международным нормам прав человека, охраняющим права детей. В своем докладе, представленном в феврале 2015 года, Комитет Совета Безопасности признал, что в некоторых случаях применение определенных законодательных мер или судебное преследование может приводить к обратным результатам и для несовершеннолетних можно предусмотреть иной подход⁷⁷.

⁷⁵ S/2014/807, приложение, пункты 22 и 23.

⁷⁶ См. S/2015/338.

⁷⁷ S/2015/123, пункты 41 и 42.

79. Превентивные стратегии должны также затрагивать более широкие условия, благоприятствующие мобилизации иностранных боевиков, включая безнаказанные нарушения, имеющие место в ходе длительных вооруженных конфликтов, дискриминацию, политическую изоляцию и социально-экономическую маргинализацию. Способствующие вербовке пропагандистские заявления, базирующиеся на таких выражениях недовольства, подкрепляются тогда, когда государства принимают меры, не устраняющие, а усугубляющие их, например вследствие сотрудничества с репрессивным режимом или проведения ограничительной политики, такой как лишение гражданства.

80. В своей резолюции 2178 (2014) Совет Безопасности признал, что для устранения угрозы, которую создают иностранные боевики-террористы, требуется содействие реинтеграции и восстановлению. В своем первоначальном докладе о пробелах, мешающих осуществлению этой резолюции, Контртеррористический комитет Совета Безопасности отметил, что один из конкретных недостатков, имеющих место во многих государствах, заключается в отсутствии эффективных стратегий и программ по реабилитации и интеграции возвратившихся иностранных боевиков-террористов, а также отметил, что в своей резолюции 2178 (2014) Совет просил государства принимать меры по уголовному преследованию иностранных боевиков-террористов, которые несут ответственность за террористические акты, изучая в то же время возможность применения альтернативных методов, с тем чтобы содействовать их реабилитации и реинтеграции⁷⁸.

81. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека подчеркивает необходимость вести борьбу с безнаказанностью и призывать к ответу за грубые нарушения прав человека и норм международного гуманитарного права посредством эффективного расследования и судебного преследования для обеспечения правосудия, возмещения вреда, причиненного жертвам, и предупреждения дальнейших нарушений. Страны гражданства иностранных боевиков должны при любой возможности проводить эффективные расследования и в судебном порядке преследовать виновных лиц⁷⁹. Поступает мало сообщений о расследованиях таких действий, совершенных иностранными боевиками, поскольку значительное большинство сообщаемых расследований и судебных преследований сконцентрированы на внутригосударственных террористических преступлениях. Необходимо больше информации для анализа причин этого, например в том, что касается трудности с получением информации или возможного воздействия резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности с ее акцентом на террористические деяния.

82. Большинство государств-членов, с которыми консультировалась Рабочая группа, не говорили о наличии политики в отношении возвращенцев. В своем докладе, представленном в мае 2015 года, Комитет Совета Безопасности по санкциям в отношении «Аль-Каиды» сообщил, что он получил от государств-членов смешанную информацию относительно мотивов возвращения — от разочарования до передышки, включая излечение после увечий, а также мобилизация средств, содействие достижению идеологических целей или составление замыслов нападения. Комитет указал на то, что политика в отношении возвращенцев имеет три основные темы: проверка возвращенцев на предмет рис-

⁷⁸ S/2014/807, приложение, пункт 24.

⁷⁹ A/HRC/28/28, пункт 44.

ка, который они представляют; разработка и осуществление программ дерадикализации; и реинтеграция⁸⁰.

83. Необходимо анализировать и собирать передовые методы в отношении реабилитации и реинтеграции раскаивающихся возвращенцев, помимо заключения в тюрьму — или в дополнение к заключению в тюрьму, если они совершили преступление. Государства-члены, которые были охвачены обследованием, проведенным Рабочей группой, не имели каких-то конкретных реабилитационных программ в интересах возвращенцев, включая находящихся в тюрьмах иностранных боевиков. Возвращенцы могут быть травмированы своим опытом и страдать от синдрома посттравматического стресса, который может весьма затруднить их реинтеграцию. Если этим не заняться, возвращенцы могут испытывать и создавать и другие социальные проблемы, не связанные с терроризмом.

84. В ходе проведенных ею консультаций Рабочая группа получила информацию о ряде существующих программ реабилитации и реинтеграции. По сообщениям, имеется примерно 40 международных программ, предназначенных для оказания помощи возвращенцам, хотя пока проведено очень мало исследований для определения того, насколько эффективными являются эти программы. Датская программа «Орхус» имеет целью убедить людей и помочь им вернуться. Немецкая программа «Хаят» сосредоточена на том, чтобы удержать потенциальных иностранных боевиков от отъезда или, если они все-таки уезжают, от участия в актах насилия и побудить их вернуться домой в координации с властями. В тюрьмах Глазго, Шотландия, программа «Аль-Фуркан» использует имамов для оспаривания экстремистских взглядов с помощью исламских учений. Эта программа является добровольной. Программа «Канал» в Соединенном Королевстве, представляющая собой программу с участием многих учреждений под эгидой Министерства внутренних дел, предусматривает работу с людьми, подверженными опасности радикализации. Хотя участие в программе является добровольным, она затрагивает все виды экстремизма. Дополнительная информация о передовой практике может поступить из непосредственно затронутых вооруженными конфликтами государств, которые создали программы реабилитации и реинтеграции боевиков из состава негосударственных вооруженных группировок, как, например, в Сомали в отношении «Аш-Шабааб».

85. Рабочая группа отмечает, что иностранные боевики играют важную роль в усилиях по вербовке. Однако мероприятий, ориентированных на возвращенцев, по-прежнему мало. Раскаившиеся и разочарованные возвращенцы могут сыграть решающую роль в предотвращении вербовки, в том числе путем разработки и распространения достоверных контрпропагандистских материалов, находящихся отклик в общинах, для которых они предназначены.

VI. Выводы и рекомендации

86. Хотя нет никакого правового определения иностранных боевиков, есть заметные сходства и различия между иностранными боевиками и наемниками. Что касается сходств, то и наемники, и иностранные боевики

⁸⁰ S/2015/358, пункт 58.

являются внешними субъектами, принимающими участие в вооруженном конфликте. Согласно определению, наемники не являются ни гражданами стороны, находящейся в конфликте, ни лицами, постоянно проживающими на территории, контролируемой стороной, находящейся в конфликте, в то время как иностранные боевики, хотя они и могут быть гражданами стороны, находящейся в конфликте, не проживают в затронутом конфликтом государстве и приехали из-за границы, чтобы принять участие в повстанческих действиях. И наемники, и иностранные боевики могут также быть завербованы за границей или на местах.

87. Одно различие заключается в том, что мобилизация иностранных боевиков может охватывать граждан стороны, находящейся в конфликте, таких как представители диаспоры, в то время как наемники непременно не являются гражданами.

88. Главное проанализированное различие касается мотивации и связанной с этим роли выплат. В свете вышеизложенной информации о широком диапазоне мотивов, выплат и видов деятельности иностранных боевиков можно в предварительном порядке сформулировать утверждение о том, что иностранные боевики представляют собой современную форму наемничества или наемнической деятельности.

89. Как было отмечено на примере Туниса, с учетом сложности явления иностранных боевиков усилия по решению этой проблемы должны быть глобальными, целостными, многоаспектными и стратегическими. Любой стратегический план должен учитывать различные параметры и методы вербовки, оказывать непосредственное, среднесрочное и долгосрочное воздействия, балансировать карательные и социальные меры и обеспечивать всеобъемлющее принятие норм прав человека во всех его элементах.

90. Что касается прямого воздействия иностранных боевиков на права человека, то исследования показывают, что, хотя иностранных боевиков можно причислить к вооруженным группам исходя из их мастерства, опыта и ресурсов, в силу их радикализирующего и сеющего распри воздействия и поглощения ими первоначальных идей они часто превращаются в негативный фактор с точки зрения достижения целей мятежных действий. Они могут, таким образом, по сути дела осложнять, затягивать и подрывать усилия вооруженной оппозиции и мешать борьбе за якобы право народов на самоопределение в широком смысле этого понятия.

91. Помимо этого, документально подтверждено, что иностранные боевики виновны в целом диапазоне нарушений прав человека в контексте, когда негосударственные вооруженные группировки, фактически осуществляющие контроль над территорией, такие как ИГИЛ, все чаще считаются связанными международными правозащитными обязательствами по отношению ко всем лицам на этой территории. Нарушения прав человека и норм международного гуманитарного права включают убийства, сексуальное рабство, изнасилование и другие формы сексуального и гендерного насилия, пытки, нанесение увечий, насильственное перемещение, насильственное исчезновение, варварское уничтожение культурной собственности, зачисление в свои ряды и насильственную вербовку детей.

92. Что касается реакции государств и международного сообщества на все в большей степени глобальную по своим масштабам деятельность иностранных боевиков, то высказывается обоснованная обеспокоенность в отношении широкого применения резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности. Государства принимают меры, которые диспропорционально ограничивают свободу передвижения и право на гражданство, надлежащее судебное разбирательство и презумпцию невиновности и которые без необходимости расширяют полномочия слежки, ареста, задержания, обыска и конфискации в условиях чрезвычайной ситуации. Рабочая группа рекомендует последовательно проводить различие между иностранными боевиками и иностранными боевиками-террористами ввиду отсутствия ясности в отношении международно-правового определения терроризма или иностранных боевиков. Более точные определения всех этих терминов смягчат неправильное применение в целом широкой сферы действий, предусмотренной резолюцией 2178 (2014) Совета Безопасности, ограничат нарушения прав человека и обеспечат более точное целеуказание на предмет установления ответственности.

93. С учетом сообщаемых трудностей в расследовании и судебном преследовании иностранных боевиков за действия, совершенные за границей, в том числе в случае Туниса, мы рекомендуем создать основу для международного сотрудничества в обмене доказательствами между странами в качестве важнейшего шага в обеспечении привлечения к ответственности тех, кто активно участвует в сетях иностранных боевиков или поддерживает их.

94. Особое внимание следует уделить сфере применения международного гуманитарного права, согласно которому простое участие в боевых действиях не запрещается и не является военным преступлением. Меры, предназначенные для предупреждения поездок в целях участия в актах терроризма или в их поддержке и наказания за такие поездки, должны, следовательно, исключать действия, которые в иных отношениях являются законными согласно международному гуманитарному праву. В этой связи государства должны бдительно относиться к возможности того, что политика, не руководствующаяся положениями международного гуманитарного права, может мешать обеспечению гуманитарной защиты и помощи в зонах конфликтов.

95. Рабочая группа подчеркивает, что реагирование государств на иностранных боевиков должно балансировать меры наказания с профилактическими мерами и должно обеспечивать возможности реабилитации для возвращающихся боевиков. Складывающаяся передовая практика, как, например, программы «Орхус» и «Хаят», может быть поучительной в этом отношении. Прилагаемые усилия должны охватывать весь спектр эволюции деятельности иностранных боевиков, включая противодействие насильственному экстремизму и предотвращение радикализации, вербовки и мобилизации лиц в террористические группы. Государства должны формировать партнерства на уровне общин для борьбы с радикализацией и разрабатывать контрпропагандистские материалы. Меры реагирования должны включать эффективное расследование и судебное преследование, равно как и возмещение вреда.

96. В заключение Рабочая группа рекомендует государствам и международному сообществу приложить все усилия для того, чтобы задействовать стандартный призыв к интеграции прав человека с инициативами по борьбе с терроризмом и по решению проблемы иностранных боевиков, придерживаясь всеобъемлющего и практического подхода к включению международных стандартов во все аспекты разработки, составления и осуществления программ.
