



БДИПЧ ОБСЕ совместно с Фондом CIDOB (Исследовательским центром международных отношений и развития)



Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo

## **Роль гражданского общества в предотвращении терроризма**

**Неформальное рабочее совещание**

**14-16 марта 2007 г.  
Барселона, Испания**

**-- Отчет --**

*Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека выражает благодарность правительству Испании за оказание важного вклада в осуществление настоящего проекта. Мнения и взгляды, представленные в данном отчете, не отражают официальной позиции правительства Испании или Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.*

## **Введение**

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) в сотрудничестве с Фондом CIDOB (Исследовательским центром международных отношений и развития) провело неформальное рабочее совещание по роли гражданского общества в предотвращении терроризма. Встреча проходила под эгидой фонда CIDOB в Барселоне, Испания, 14-16 марта 2007 года. Г-н Анхель Лоссада, генеральный директор Управления по антитеррористической деятельности, нераспространению оружия массового уничтожения и разоружению Министерства иностранных дел Испании, открыл совещание. Директор БДИПЧ посол Кристиан Штрохал также обратился к участникам с приветственным словом.

Во встрече приняли участие около тридцати представителей структур гражданского общества, неправительственных организаций (НПО) и сотрудники БДИПЧ, Управления Верховного комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам, антитеррористического подразделения Секретариата ОБСЕ и Министерства иностранных дел Испании. Обсуждение проходило по регламенту «Chatham House», что обеспечило условия для проведения открытого конструктивного диалога между всеми участниками.

БДИПЧ организовало данное совещание с целью укрепления партнерства и сотрудничества с гражданским обществом и НПО по вопросам, связанным с защитой и повышением статуса прав человека в ходе кампании по борьбе с терроризмом. С учетом поставленной цели отправной точкой для обсуждения послужили результаты Дополнительного совещания по человеческому измерению ОБСЕ, посвященного проблеме защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом (Вена, 14-15 июля 2005 г.). Одна из трех основных тематических сессий этого ДСЧИ непосредственно затрагивала роль гражданского общества в противодействии терроризму.

Две главные задачи были вынесены на повестку дня Барселонского совещания. Во-первых, наметить практические направления работы по предотвращению терроризма для гражданского общества, включая правозащитные организации. Во-вторых, выявить вызовы, стоящие перед гражданским обществом в ходе осуществления данной работы, к которым относится, в частности, возможное влияние государственной антитеррористической политики и законодательства. Программа встречи предусматривала четыре основных тематических заседания. Два из них, запланированные на первый день, главным образом касались следующего вопроса: способно ли гражданское общество играть какую-либо роль в предотвращении терроризма, и в какой степени оно может быть вовлечено в этот процесс. Два других тематических заседания, прошедшие в течение второго дня совещания, были посвящены проблемам, которые возникают на международном и внутригосударственном уровнях в ходе работы гражданского общества и НПО над связанными с терроризмом вопросами. На заключительном заседании были подведены итоги и сформулированы

рекомендации, предназначенные для государств-участников ОБСЕ, ОБСЕ, БДИПЧ-ОБСЕ и самого гражданского общества.

Основные вопросы и темы, обсуждавшиеся на каждом из четырех тематических заседаний, изложены ниже.

## **I. Роль гражданского общества в предотвращении терроризма**

1. Важность привлечения гражданского общества к участию в разработке комплексной и многомерной концепции противодействия угрозе терроризма подчеркивалась в целом ряде международных документов. Например, на международном уровне Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций (ООН) в своей резолюции от 8 сентября 2006 года по принятию Глобальной стратегии ООН по противодействию терроризму подтвердила решимость государств-членов ООН «далее рекомендовать неправительственным организациям и гражданскому обществу по мере необходимости взаимодействовать в решении вопроса о том, каким образом можно активизировать усилия по осуществлению Стратегии».<sup>1</sup> Подобным образом, в рамках ОБСЕ, например, Хартия ОБСЕ по предотвращению терроризма и борьбе с ним от 2002 года признала исключительную важность привлечения гражданского общества к поискам общих путей политического решения конфликтов и к работе по укреплению прав человека и толерантности, как ключевого элемента в предотвращении терроризма и насильственного экстремизма.<sup>2</sup>
2. Программа Барселонского совещания предусматривала в качестве первого шага проведение обсуждения о том, какой видят роль гражданского общества в предотвращении терроризма сами представители НПО. В ходе второго этапа было рассмотрено то, *как* и *в какой степени* гражданское общество и НПО могли бы быть охвачены практической работой по предупреждению терроризма.
3. Участники согласились, что гражданскому обществу и НПО принадлежит важная и значимая роль в предотвращении терроризма. Эти структуры обладают ценным опытом и навыками работы по искоренению условий, способствующих распространению терроризма. Особо упоминались

---

<sup>1</sup> Генеральная Ассамблея ООН, *Глобальная стратегия ООН по противодействию терроризму*, Doc. A/RES/60/288, 8 сентября 2006 г., опер. п. 3 (d).

<sup>2</sup> Хартия ОБСЕ по предотвращению терроризма и борьбе с ним, MC(10). JOUR/2, 7 декабря 2002 г., приложение 1, п. 20, [http://www1.osce.org/documents/odihr/2002/12/1488\\_en.pdf](http://www1.osce.org/documents/odihr/2002/12/1488_en.pdf) Бишкекская программа действий по укреплению комплексных усилий по борьбе с терроризмом также подчеркивает важность поощрения активного участия гражданского общества в борьбе с терроризмом. Кроме того, Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом от 2001 г. прямо поручает БДИПЧ продолжить разработку проектов, направленных на упрочнение позиций демократических институтов, гражданского общества и на развитие надлежащего управления.

именно те институты гражданского общества и НПО, чья деятельность нацелена на укрепление уважения к правам человека и принципу верховенства закона, а также на развитие демократической подотчетности. Участники также указали на работу гражданского общества и НПО в деле оказания содействия общественному участию и на усилия этих структур, направленные на решение социально-экономических вопросов.

4. Несмотря на то, что первый день совещания был в основном посвящен роли, которую может играть в предотвращении терроризма гражданское общество, а второй – изучению препятствий, с которыми сталкиваются гражданское общество и НПО, работая над связанными с терроризмом проблемами, участники подчеркнули, что оба эти вопроса тесно взаимосвязаны. Обсуждение прояснило, что вовлечение гражданского общества и НПО зависит преимущественно от создания подлинных партнерских отношений между ними и государством. При этом подчеркивалась недопустимость использования гражданского общества в политических целях или для сбора разведанных.
5. Участники отметили, что возможности для создания настоящих партнерских отношений между гражданским обществом и государством зависят от различных обстоятельств и политических реалий в соответствующих государствах-участниках ОБСЕ. Роль гражданского общества в предупреждении терроризма и условия для развития партнерства с государством в данной области носят весьма ограниченный характер в тех странах, где структуры гражданского общества отличаются слабостью или вообще отсутствуют. Упомянулось также, что в некоторых государствах-участниках ОБСЕ действует законодательство, налагающее ограничения на деятельность гражданского общества и НПО в форме законов или принятой практики ограничения регистрации и деятельности НПО. Участники подчеркнули, что подобные нормы и законодательство препятствуют работе, поскольку они не позволяют гражданскому обществу и НПО вносить свой вклад в усилия, направленные на предотвращение терроризма.
6. В более общих чертах участники указали, что отсутствие политического плюрализма, каналов для свободного выражения мнений и независимых СМИ относится к тем факторам, которые следует учитывать при обсуждении и изучении роли гражданского общества и НПО в предупреждении терроризма в регионе ОБСЕ. В данном контексте также было отмечено, что активная и целенаправленная работа гражданского общества и НПО по предотвращению терроризма значительно затрудняется, если обстоятельства вынуждают их направлять основные ресурсы на защиту и отстаивание своих собственных прав и самого существования, а иногда и на защиту от физической угрозы.
7. Далее обсуждался вопрос о том, *какую* практическую работу по предотвращению терроризма могут выполнять гражданское общество и

НПО. Участникам было предложено поделиться позитивным опытом, накопленным в данной сфере, и проанализировать методы предупреждения терроризма, ориентированные на соблюдение прав человека. Их попросили также представить и обсудить инициативы, опыт и проекты, имевшие место на национальном и местном уровнях. В ходе дискуссии были выявлены возможные функции гражданского общества и НПО в деле предотвращения терроризма, которые приведены ниже.

***а. Консультативная, воспитательно-просветительная и общественная функции***

8. Участники обсудили возможности обеспечения правительственных структур консультациями по выработке политики и предоставления в их распоряжение экспертного опыта гражданского общества и НПО касательно различных аспектов работы по предотвращению терроризма в тех многочисленных случаях, когда государство таковыми не обладает. Подчеркивалось, что для эффективного выполнения консультативной и партнерской функции в предотвращении терроризма у гражданского общества и НПО необходимо воспитывать чувство сопричастности проблемам и процессам. Однако зачастую сотрудничество с государством носит несбалансированный и односторонний характер, поскольку организации гражданского общества не рассматриваются как равноправный партнер, способный решать связанные с безопасностью вопросы, ставшие предметом общей заботы. Далее также утверждалось, что политическое давление со стороны государства и требования предоставить ему некую сиюминутную «панацею» от угроз безопасности создают дополнительные трудности для гражданского общества и НПО в обеспечении правительственных структур ценными консультациями и помощью.
9. Участники утверждали, что для гражданского общества и НПО исключительно важно проводить разъяснительную работу в отношении прав человека, подчеркивая, что они - не препятствие, а ценный фундамент для выработки эффективных стратегий борьбы с терроризмом. Указывалось, что конкретная работа в этом направлении может включать в себя распространение соответствующей информации среди студентов, специалистов, работающих с молодежью, а также среди сотрудников полиции и правоохранительных органов. Участники отметили, что в последнем случае гражданское общество и НПО могли бы взаимодействовать с правоохранительными структурами с целью разработки целевых программ сотрудничества с упором, например, на повышение осведомленности и понимание многообразия сообществ. При этом был упомянут проект, в рамках которого гражданское общество и государственные органы совместно разработали учебный DVD-диск для повышения знаний сотрудников правоохранительных органов о межкультурных различиях в тех или иных сообществах. Этот диск содержал сведения о культурных особенностях, религиозных обрядах и

традициях определенных сообществ, а также информацию об их исторических корнях и географическом происхождении.

10. Участниками также упоминалась необходимость внедрения альтернативной приемлемой лексики и терминологии, используемой государственными должностными лицами в обсуждении вопросов, связанных с терроризмом и безопасностью. Для укрепления сотрудничества с государством гражданскому обществу и НПО предлагалось также в соответствующих случаях признавать и отмечать заслуги сотрудников органов правопорядка и государственных структур в принятии позитивных мер и шагов, когда таковые имеют место. Кроме того, участники подчеркнули, что гражданское общество и НПО могли бы сыграть положительную роль в качестве консультантов, внося предложения о конкретных альтернативах антитеррористической политике и мерам, которые считаются непродуманными или неудачными. Вместе с тем крайне необходимо, чтобы гражданскому обществу и НПО предоставлялась вся относящаяся к делу информация. Это позволит им понять природу существующих угроз и разработать адекватные предложения по реагированию на них.
11. Участники пришли к единому мнению, что институты гражданского общества и НПО служат «генератором» мнений и идей, что жизненно важно для построения сильных и преуспевающих сообществ. Предоставляя безопасное пространство для выражения несогласия, и создавая форум для обмена опытом и мнениями на личном уровне, структуры гражданского общества и НПО могут внести ценный вклад в сглаживание конфликтов и снятие напряженности в сообществах. Отмечалось также, что гражданское общество и НПО могли бы заниматься социально-ориентированной деятельностью и предпринимать активные шаги по искоренению первопричин терроризма на местах. В частности, участники высказывались в пользу деятельности, направленной на развитие и защиту прав человека и принципа верховенства закона. Утверждалось, что такая деятельность способствует строительству сильных демократических обществ, где граждане свободно участвуют в политическом процессе и осуществляют свои права. Была упомянута исключительная важность обеспечения практической и эффективной поддержкой активистов-правозащитников.
12. Далее обсуждение затронуло вопрос о том, должны ли гражданское общество и НПО предпринимать попытки по установлению диалога с отдельными гражданами и группами, причастными к совершению насильственных действий и «терроризму» и практикующими их. Высказывалось утверждение, согласно которому гражданскому обществу и НПО по целому ряду причин легче участвовать в таком диалоге, чем правительству. Подчеркнув, что такой диалог не может служить приданию какой бы то ни было формы законности действиям виновных в совершении насилия, и, подтвердив необходимость подхода, основанного

на уважении прав человека, участники упомянули в качестве примера положительный опыт мирного процесса в Северной Ирландии.

### **б. Правозащитная и исследовательская функции**

13. Особый акцент был сделан на том, что гражданское общество и НПО должны осуждать *любые* проявления насилия, направленного в отношении гражданского населения, вне зависимости от мотивов, стоящих за подобными действиями. Позитивные меры в правозащитной сфере, выявленные в ходе обсуждения, также могут включать в себя публикацию открытых писем и обращений к вооруженным группировкам с осуждением террористической тактики. При этом в них должен отстаиваться принципиальный подход к применению стандартов в области прав человека, в соответствии с которым данные стандарты распространяются как на жертв, так и на виновников насилия. Участники далее подчеркнули, что гражданское общество и НПО могут сыграть важную роль в преодолении эмоциональных и психологических последствий терроризма. В частности, они могут предоставить трибуну жертвам терроризма, а также тем, кто пострадал в результате противоправных антитеррористических операций.
14. Другие аспекты эффективного выполнения правозащитной функции, обсуждавшиеся участниками, включали в себя сотрудничество со СМИ с целью способствовать обсуждениям и дискуссиям на тему «терроризма» в обществе. Утверждалось, что создание конструктивных взаимоотношений со СМИ необходимо, чтобы обеспечивать поступление достоверной информации, оспаривать негативное или несбалансированное изображение той или иной группы населения и инициировать общественные дискуссии по вопросам безопасности и прав человека. Участники также отметили, что не менее важно содействовать обсуждению среди работников СМИ того представления о различных группах меньшинств, которое подается общественности в связи с борьбой с терроризмом. Также подчеркивалась важность обсуждения ответственности СМИ за недопущение увековечивания предрассудков и стереотипов, а также за публикацию неточной и/или неполной информации.
15. Участники совещания подчеркнули, что высококачественная исследовательская работа в сфере терроризма, политического насилия и их соответствующих первопричин крайне необходима для эффективной и убедительной правозащитной деятельности, а также для предупреждения этих явлений. Было внесено предложение о том, чтобы гражданское общество и НПО проводили исследования в ряде областей. В частности, подразумевались исследования и опросы на тему влияния антитеррористических мер и законодательства, условий, способствующих распространению терроризма, а также на другие темы, которые недостаточно изучены или где исследовательская работа до сих пор не

велась вообще. Отмечая важность практического, а не только теоретического подхода, участники особо указали на ценность статистических и эмпирических исследований. Они сообщили о своем опыте в таких областях, как документирование террористических инцидентов, деятельность по установлению фактов и обстоятельств случившегося, а также работа на местах. Упоминалось, что деятельность такого рода зачастую сопряжена с опасностью, и в частности с угрозами и риском для жизни.

16. Участники совещания далее выразили предположение о том, что усиление статистической работы и мониторинга позволит гражданскому обществу вести открытый и основанный на реальных фактах диалог с правительством об эффективности антитеррористических мер, включая открытые и откровенные дебаты о затрачиваемых на эти меры средствах. Отмечалось, что для повышения значимости роли гражданского общества и НПО в деле предотвращения терроризма категорически важно развеять таинственность, которой окружены вопросы общественной безопасности. В частности, следует признать, что вопросы общественной безопасности являются предметом общей заинтересованности и заботы различных сторон, а значит, их обсуждение и решение не должно относиться к компетенции исключительно специалистов в области безопасности. В этой связи участники упомянули важность того, чтобы правительства принимали и рассматривали представителей гражданского общества и НПО как равноправных партнеров, а не как подозреваемых или помеху для борьбы с терроризмом.

### ***в. Правовые функции***

17. Работа гражданского общества и НПО по правовым вопросам, связанным с терроризмом и антитеррористической деятельностью, способствует укреплению внутригосударственных и международных правовых структур в деле противодействия терроризму, особенно в связи с укреплением и защитой прав человека и принципа верховенства закона. В ходе обсуждения подчеркивалась необходимость расширить работу институтов гражданского общества и НПО по техническим вопросам, включая следующие:
- определение терроризма во внутреннем и международном законодательстве, международных договорах и других инструментах, затрагивающих терроризм, а также уточнение сферы их применения;
  - ответственность виновных в совершении террористических актов и противоправных антитеррористических действий, и возмещение ущерба их жертвам в рамках внутригосударственного и международного права;



- разъяснительная работа среди лиц, ответственных за принятие решений, по вопросам взаимодополняемости различных правовых систем, включая международное гуманитарное право, международные стандарты в области прав человека и внутреннее уголовное и гражданское право; а также
- толкование сложных юридических аргументов в целях повышения их доступности для более широкой общественности.

Участники отметили, что отсутствие согласованного определения «терроризма» или «террористических актов» само по себе является одним из главных вызовов для структур гражданского общества и НПО, работающих в данной сфере.

18. Что касается призыва к эффективному привлечению к ответственности виновных в совершении актов терроризма и насилия, участники совещания заявили, что судебные процессы должны проводиться в строгом соответствии с нормами справедливого судебного разбирательства и надлежащей правовой процедуры. Подчеркивалось, что в ходе уголовных процессов, связанных с терроризмом, обязательно должны соблюдаться международные стандарты в области прав человека и принцип верховенства закона. Указывалось, что судебные преследования по искам за нарушение прав человека также способствуют предотвращению терроризма и недопущению увековечивания данной проблемы. Участники далее согласились, что в существующих системах уголовного судопроизводства в достаточно полной мере предусмотрена уголовная ответственность за терроризм, и что создание параллельных систем специально для терроризма и «относящихся к терроризму» вопросов не привело бы к продуктивным результатам. Не придание террористическим актам особого статуса и категоризация их просто как преступления – это те меры, которые делают использование подобной тактики неоправданным и нелогичным.
19. В отношении граждан, лишенных свободы за причастность к терроризму или по подозрению в совершении террористических деяний без предъявления уголовного обвинения, было высказано пожелание, чтобы всегда обеспечивались средства правовой защиты от подобных произвольных задержаний, включая право оспаривать в независимом суде законность такого задержания.

## **II. Вызовы, стоящие перед гражданским обществом и НПО**

20. Второй день совещания был посвящен выявлению вызовов, стоящих перед гражданским обществом и НПО в их работе по вопросам, связанным с терроризмом и антитеррористической деятельностью, как на внутригосударственном, так и на международном уровнях. Кроме того, участники обсудили некоторые последствия принимаемых

правительствами и направленными на борьбу с терроризмом юридических и законодательных мер для свободы выражения, свободы объединений, собраний и для гражданского общества в целом. В данном контексте рассматривалась проблема уязвимости правозащитников. Участники совещания вновь подчеркнули, что препятствия и вызовы, с которыми гражданское общество и НПО сталкиваются в своей работе по вопросам, связанным с терроризмом, напрямую влияют на то, какую роль данные структуры могли бы сыграть в деятельности по его предупреждению.

21. Указывалось, что гражданскому обществу и НПО очень трудно выполнять какие-либо значимые функции в тех странах, которые отличаются низким уровнем политического плюрализма и где ощущается слабость структур гражданского общества. Отсутствие политического плюрализма само по себе способствует возникновению благоприятных условий для пополнения террористическими организациями своих рядов. В этой связи участники также отметили с тревогой, что в некоторых государствах-участниках ОБСЕ изменения политической системы были проведены под предлогом защиты безопасности и борьбы с терроризмом.
22. Участники выразили озабоченность по поводу того, что дебаты по вопросам терроризма ставят под сомнение принципы и стандарты, ранее считавшиеся незыблемыми. В частности, упоминался безусловный запрет на применение пыток. Все это сопряжено с колоссальными вызовами для сообщества НПО, поскольку ценность и актуальность предыдущей правозащитной и исследовательской работы сегодня серьезно ставится под вопрос. Также отмечалось, что антитеррористическая политика зачастую подрывает демократические средства выражения несогласия, особенно там, где она затрагивает НПО и СМИ, тем самым значительно усложняя деятельность институтов гражданского общества и НПО по содержательному взаимодействию как с государством, так и с общественностью.
23. Еще одна важнейшая задача, тесно связанная с вышеперечисленными вызовами, была выявлена в ходе обсуждения. Речь идет о проблеме, состоящей в том, что власти видят в институтах гражданского общества и НПО препятствие в борьбе с терроризмом. Участники выразили озабоченность относительно того, что усилия по укреплению уважения к правам человека и принципу верховенства закона, как к ключевым элементам эффективной стратегии предотвращения терроризма, зачастую воспринимаются как «направленные на поддержку терроризма». На заседании прозвучали сообщения о том, что в ряде государств-участников ОБСЕ НПО обвиняются в деятельности, служащей «иностранному интересам», а не интересам местных сообществ. Также сообщалось, что организации гражданского общества становились мишенью для властей, которые, в свою очередь сокращали бюджетные ассигнования и препятствовали финансированию НПО за якобы имеющие место связи с «террористами».

24. Участники выразили озабоченность в связи с тем, что в ряде государств-участников ОБСЕ правозащитники подвергались нападкам или преследованиям во имя борьбы с терроризмом. В некоторых случаях такие нападки были сопряжены с угрозой физической расправы. Поглощенные заботой о том, как избежать физической опасности, правозащитники затруднялись найти время и силы, чтобы довести до сведения международного сообщества информацию о необходимой им помощи и поддержке. Другая немаловажная задача состоит в нахождении путей и средств для оказания содействия и поддержки правозащитникам в нестабильных регионах.
25. Обсуждение также затронуло следующую проблему: попытки организаций гражданского общества исследовать причины терроризма и проводить дискуссии по этой теме ошибочно воспринимаются как оправдание терроризма. Участники согласились, что в результате этого подрывается возможность серьезного диалога о предотвращении данного явления и искоренении предпосылок к нему. Во многих случаях исследовательская работа затруднялась криминализацией контактов с «террористическими группами»; изучение первопричин ограничивалось, так как предполагалось, что НПО должны заниматься решением проблемы только самих террористических актов. Участники совещания также отметили, что секретность вокруг связанных с безопасностью вопросов существенно усложняла диалог в практическом плане и оказывала отрицательное влияние на его эффективность.
26. Было отмечено, что законодательство, недавно принятое в ряде государств-участников ОБСЕ, содержит весьма широкие определения «терроризма» и «экстремизма». Участники сочли, что это может иметь крайне негативные последствия для деятельности гражданского общества и НПО, в частности, для их работы, нацеленной на предотвращение терроризма. Введение чрезвычайно обширных определений в законодательство, направленное на борьбу с терроризмом, сопряжено со значительными затруднениями для представителей гражданского общества и НПО в осуществлении правомерной и законной деятельности. Сообщалось, что формулировки так называемых «связанных с терроризмом» правонарушений зачастую подразумевают ограничения свободы слова и свободы объединений, и создают для структур гражданского общества и НПО опасность подвергнуться преследованиям.
27. Кроме того, участники выразили обеспокоенность в связи с введением в ряде государств-участников ОБСЕ законодательства, ограничивающего деятельность НПО. Утверждалось, что подобное законодательство не только малополезно, поскольку оно налагает ограничения на роль гражданского общества и НПО в предотвращении терроризма, но и способно привести к эскалации конфликтов и терроризма, потенциально

ставя вне закона правомерные формы выражения политических мнений и объединения в организации.

28. Участники обсудили вызовы, связанные с формированием и мобилизацией общественного мнения. К ним можно отнести значительный недостаток в информации по терроризму и антитеррористической деятельности (у многих групп в обществе нет понимания происходящего в данной области и доступа к достоверным данным). Структуры гражданского общества должны акцентировать качество предоставляемой ими информации и работать над улучшением способов ее распространения. Крайне важно создавать единый политический фронт и укреплять коалиции в поддержку демократических ценностей и прав человека. Это особенно значимо для решения проблемы разочарованности молодежи.

### **III. Подведение итогов работы совещания и обсуждение рекомендаций**

29. Третий день совещания был посвящен подведению итогов его работы и обсуждению вынесенных рекомендаций. Участники сформулировали конкретные рекомендации, предназначенные для государств-участников ОБСЕ, самой ОБСЕ, БДИПЧ-ОБСЕ и самого гражданского общества. Данные рекомендации собраны в отдельное приложение к настоящему отчету. Кроме того, участники заполнили опросные листы по оценке совещания, в которых они изложили свои отклики и пожелания. В целом совещание получило высокую оценку по качеству подготовки и проведения, а также уровню обсуждения. Благоприятные отзывы касались формата, продолжительности встречи и организационной стороны. Участники выразили заинтересованность в проведении подобных рабочих встреч в сфере прав человека и терроризма/антитеррористической деятельности в целях усиления международной солидарности гражданского общества и укрепления партнерства и сотрудничества с ОБСЕ и БДИПЧ-ОБСЕ.

## ПРИЛОЖЕНИЕ: «БАРСЕЛОНСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ»

Н.В.: Рекомендации, обсуждавшиеся и сформулированные в ходе совещания, не носят исчерпывающего характера.

### **I. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ**

1. Не допускать использования гражданского общества в политических целях и для сбора разведданных;
2. Строить подлинное партнерство с гражданским обществом и опираться на знания и опыт, накопленные в гражданском обществе и на местах;
3. Создавать официальные средства и каналы связи с гражданским обществом на национальном и местном уровнях; изучать области для возможного сотрудничества с гражданским обществом и взаимовыгодных контактов с ним;
4. Проводить регулярные учебные программы и тренинги по культурно-этническому многообразию и правам человека для сотрудников правоохранительных органов внутренними силами и совместно с гражданским обществом;
5. Содействовать созданию «безопасного пространства» для открытых дискуссий и выражения различных точек зрения в отношении первопричин терроризма, антитеррористической политики и других вопросов, связанных с терроризмом и его предотвращением;
6. Не допускать нападок на гражданское общество и прямого или косвенного изображения НПО как союзников «террористов»; особенно это касается тех организаций, которые ставят под сомнение эффективность антитеррористической политики или занимаются мониторингом ее отрицательных последствий;
7. Не допускать криминализации, юридических ограничений и преследований НПО и СМИ, работающих над изучением условий, способствующих распространению терроризма;
8. Обеспечивать условия для свободной деятельности правозащитников и защиты их от угроз, запугивания и вмешательства в их работу, тем самым подтверждая обязательства, содержащиеся в *Декларации ООН о правах и обязанностях отдельных лиц, групп лиц и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы*;
9. Признать, что меры по защите и укреплению прав человека являются важнейшим компонентом эффективной политики по противодействию терроризму и усилению общественной безопасности, а не вопросом второстепенной важности или препятствием;

10. Предоставлять приоритет борьбе с терроризмом посредством существующей системы уголовного судопроизводства и не создавать параллельных правовых структур, специально предназначенных для противостояния терроризму;
11. Использовать уголовное преследование для привлечения виновных к суду, гарантируя при этом соблюдение норм справедливого судебного разбирательства и запрет на произвольное задержание;
12. Положить начало программам и выделять ассигнования, позволяющие гражданскому обществу и НПО оспаривать антитеррористические законы и принятые методы работы в данной сфере через суды, в целях укрепления демократической подотчетности;
13. Изъять из законодательства расплывчатое и юридически неопределенное понятие «экстремизма»;
14. Не допускать в антитеррористическом законодательстве отнесения несвязанных напрямую с терроризмом выражений или благотворительных пожертвований к «относящимся к терроризму» действиям;
15. Не допускать криминализации законных ненасильственных форм выражения несогласия под предлогом борьбы с «терроризмом» и/или «экстремизмом»;
16. Гарантировать адекватный регулярный пересмотр национальных списков «террористических организаций» и лиц, подозреваемых в причастности к террористической деятельности, и обеспечить наличие надлежащей правовой процедуры для судебного оспаривания внесения в данные списки;
17. Использовать преимущества, связанные с возможностью получения технической помощи БДИПЧ, и опираться на знания и опыт независимых НПО в подготовке и пересмотре законодательства, а также при разработке антитеррористических стратегий и законов;
18. Бороться с преступлениями на почве ненависти, дискриминацией, расизмом, ограничениями религиозных свобод, а также с политической, социальной и экономической изоляцией, которые могут служить предпосылками к терроризму, используя для этого, среди прочего, введение законодательства по недопущению дискриминации и эффективных институциональных механизмов;
19. Принимать меры по содействию в обеспечении равных прав и возможностей в обществе, включая активные шаги, направленные на то, чтобы предотвратить «навешивание ярлыков» на определенные группы сообщества;
20. Воздерживаться от профилирования по расовым признакам, религиозной принадлежности и национальному/этническому происхождению в ходе проведения антитеррористических мероприятий;

21. Разрешать и поддерживать проведение исследовательской работы по первопричинам терроризма и не допускать ограничений деятельности исследовательских учреждений, действующих в данной сфере;
22. Не допускать использования абсолютистской терминологии и поляризации дебатов вокруг терроризма, и воздерживаться от применения подстрекательских формулировок, приравнивающих мигрантов и беженцев к «террористам»;
23. Проводить оценку действующего законодательства и политических мер, нацеленных на борьбу с терроризмом, чтобы гарантировать отсутствие в них прямой или косвенной дискриминации на почве расы, религии, гражданства, национального либо этнического происхождения, и, при необходимости, отменять любое подобное законодательство;
24. Гарантировать адекватные меры по защите групп граждан, которые оказались особо уязвимыми для расизма и/или расовой дискриминации в общественной жизни, включая сферы образования, трудоустройства, обеспечения жильем, а также доступ к общественным местам и свободу передвижения, распространяя такую защиту в равной степени и на тех, кто стал объектом проявления расизма и преступлений на расовой почве;
25. Регулярно проводить оценку эффективности и результативности антитеррористической политики и практики, как внутренними силами, так и посредством консультаций с представителями гражданского общества и независимыми экспертами;
26. Оказывать поддержку жертвам терроризма и пострадавшим в результате антитеррористических операций, гарантируя им доступ к правосудию и получение адекватных компенсаций и возмещение ущерба.

## **II. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ОБСЕ/БДИПЧ-ОБСЕ:**

### ОБСЕ:

1. Более тесно и регулярно взаимодействовать с гражданским обществом по вопросам, связанным с терроризмом, антитеррористической деятельностью, насильственным экстремизмом и предотвращением этих явлений;
2. Оказывать содействие и поддержку в участии представителей гражданского общества/НПО в политических встречах, проводимых ОБСЕ, и в иных мероприятиях для обращения к государствам-участникам ОБСЕ;
3. Обеспечить форум для совместного обсуждения и проработки различных проблем представителями гражданского общества и государствами-участниками ОБСЕ, и создать безопасное пространство для ведения открытых дискуссий по вопросам, связанным с правами человека и терроризмом/ борьбой с терроризмом;
4. Лучше использовать механизмы человеческого измерения для разрешения вопросов, связанных с невыполнением обязательств ОБСЕ.

### БДИПЧ-ОБСЕ:

5. Регулярно (два раза/один раз в год) проводить рабочие встречи по итогам различных мероприятий, на которые собирались бы представители гражданского общества со всего региона ОБСЕ для обсуждения конкретных вопросов, связанных с терроризмом, борьбой с терроризмом и его предотвращением;
6. Организовать встречу для представителей гражданского общества с целью проведения обсуждения по теме влияния определений «терроризма» и «экстремизма» на права человека на внутригосударственном и международном уровнях, а также для выработки соответствующих рекомендаций;
7. Оказывать содействие и поддержку в участии представителей гражданского общества/НПО в политических встречах, проводимых ОБСЕ, и в иных мероприятиях, адресованных государствам-участникам ОБСЕ;
8. В вышеозначенном контексте создать «безопасное пространство» для ведения открытой дискуссии по вопросам, связанным с правами человека и терроризмом/борьбой с терроризмом;
9. Привлекать специалистов из структур гражданского общества к предоставлению технической помощи государствам-участникам, включая подготовку обзоров действующего законодательства;
10. Далее разрабатывать руководящие принципы по конкретным вопросам в области прав человека, связанным с реализацией антитеррористических стратегий и мер;



11. Разрабатывать гибкие программы помощи для стран переходной демократии, ориентированные на предметы обеспокоенности местных НПО, вовлекая в эту работу местные исследовательские силы;
12. Оказывать содействие гражданскому обществу и НПО в согласовании усилий и создании коалиций в области прав человека и противодействия терроризму;
13. Поощрять распространение позитивного опыта различных инициатив на местах путем публикации отчетов/брошюр совместно со структурами гражданского общества;
14. Создать механизм быстрого реагирования в рамках БДИПЧ для борьбы с угрозами в отношении организаций и отдельных правозащитников;
15. Рассмотреть возможность мониторинга судебных процессов по делам обвиняемых в совершении «террористических» или «экстремистских» правонарушений;
16. Отслеживать угрозы в отношении правозащитников и обеспечивать их надлежащей практической поддержкой;
17. Укреплять потенциал национальных институтов по правам человека.

### **III. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА:**

1. Последовательно выступать с осуждением любых форм насилия, прямо или непреднамеренно направленного против гражданского населения, вне зависимости от того, исходит ли это насилие от государственных или негосударственных структур;
2. Действовать с опережением по выявлению тех областей, где гражданское общество могло бы взаимодействовать с государством, и изучать возможности взаимовыгодного сотрудничества;
3. При необходимости предлагать правоохранительным органам государств-участников содействие в проведении тематических тренингов и контрольных мероприятий;
4. Разработать альтернативную приемлемую терминологию и формулировки для государственных должностных лиц и СМИ при обращении к вопросам, связанным с терроризмом и безопасностью;
5. Перенаправить обсуждения на тему безопасности с противостояния терроризму в сторону безопасности человека;
6. Публично признавать и отмечать заслуги сотрудников органов правопорядка и властных структур в принятии позитивных мер и шагов, когда таковые имеют место;
7. Работать над укреплением связей и доверительных отношений с теми группами населения, интересы которых представляют институты

гражданского общества и НПО, для повышения авторитета данных структур;

8. Проявлять чувствительность и деликатность при работе с группами населения, пострадавшими в результате терроризма или антитеррористических мер;
9. Вести социально-ориентированную работу и предпринимать активные действия по искоренению первопричин терроризма на местах;
10. Усилить статистическую работу и мониторинг и вести с государством открытый, базирующийся на реальных фактах диалог об эффективности антитеррористических мер; подвергать критическому анализу затраты на них, направляя соответствующие запросы;
11. Выстраивать конструктивные взаимоотношения со СМИ и индустрией развлечений для обеспечения достоверности информации, оспаривания негативных или несбалансированных представлений о различных группах в обществе и проведения публичных дискуссий по вопросам общественной безопасности и прав человека;
12. Содействовать обсуждению среди работников СМИ имиджа различных групп меньшинств, который подается общественности в связи с кампанией по борьбе с терроризмом, и ответственности за предотвращение укоренения предрассудков, стереотипов и публикацию неточной и/или неполной информации;
13. Укреплять международную солидарность и согласование усилий, а также активно участвовать в работе по созданию коалиций; международные и местные НПО должны открыто обмениваться опытом; международным НПО следует проявлять большую готовность к сотрудничеству с местными НПО и обеспечивать поддержкой их и правозащитников, подвергающихся преследованиям в своих странах;
14. Улучшить положение в области представительства меньшинств в национальных и международных НПО;
15. Предоставить трибуну для жертв терроризма и пострадавших в результате противоправных антитеррористических операций;
16. Оценить возможные последствия использования различных определений терроризма на внутригосударственном и международном уровнях, и работать над созданием коалиций с участием организаций из различных секторов для оказания соответствующего влияния на общественные дискуссии по данной теме;
17. Вести разъяснительную работу среди целевых аудиторий, включая государства в целом, по следующим направлениям:
  - преимущества различных предлагаемых определений терроризма и связанных с ним преступных деяний, особенно что касается потенциальных противоречий этих определений со свободой объединений и выражения мнений;

- приемлемая сфера применения различных правовых систем, включая международное гуманитарное право, международные стандарты в области прав человека и внутреннее право;
- важность неукоснительного соблюдения международных правовых стандартов в области обеспечения справедливого судебного разбирательства и защиты от произвольного задержания.

18. Публично требовать от государств-участников выполнения ими обязательств ОБСЕ и международных юридических обязательств, при необходимости озвучивая данное требование и на международном уровне.