

# DANGEROUSLY DISPROPORTIONATE

Amnesty International  
Международный секретариат

[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

## Опасная несоразмерность

### Расширение политики безопасности в Европе

#### Краткий обзор

В период с января 2015 года по декабрь 2016 года в странах Европейского Союза в результате серии терактов погибли и получили ранения сотни человек. Люди гибли при обстрелах из огнестрельного оружия, при подрывах бомб террористами-смертниками, в преднамеренных наездах на пешеходов на улицах. Все эти преступления были направлены не столько против отдельных лиц, сколько против общественного строя в целом, против того, как люди живут и что думают. Настоятельная потребность защитить людей от разгула насилия не вызывает сомнения. Обеспечение права на жизнь, а также условий для того, чтобы люди могли свободно жить, свободно перемещаться и свободно думать – первоочередные задачи любого правительства. Однако эти задачи нельзя решать любыми методами. Ещё важнее понимать, что эти задачи нельзя решать, нарушая именно те права, соблюдение которых правительства призваны гарантировать.

В последние два года в странах Европы наблюдается существенный сдвиг в системе ценностей – представлениям том, что правительство должно обеспечивать безопасность ради того, чтобы люди могли пользоваться своими правами, пришло на смену мнение, что правительство может ограничивать права людей ради обеспечения безопасности. Результатом этого стало незаметное изменение баланса между полномочиями государства и правами отдельных граждан.

Отдельные государства ЕС и наднациональные органы в ответ на насилие начали предлагать, принимать и осуществлять на практике всё новые и новые меры по борьбе с терроризмом, в связи с чем подорвали принцип верховенства права, усилили полномочия исполнительной власти, ослабили меры судебного контроля, ограничили свободу выражения мнений и внедрили практику тотальной слежки за гражданами со стороны государства. Так постепенно рушится стройная система защиты прав, тщательно выстроенная после окончания Второй мировой войны.

Настоящий доклад анализирует общие тенденции в сфере национальной безопасности в странах Европы. Составители демонстрируют, насколько широко и глубоко идея обеспечения безопасности охватила Европу с 2014 года. В докладе описывается мир, в котором страх, отчуждение и предрассудки медленно, но верно подрывают основные устои ЕС – справедливость, равенство и запрет на дискриминацию.

**В докладе освещаются восемь основных тем:**

- **введение режимов чрезвычайного положения и применение положений чрезвычайного законодательства;**
- **принцип законности;**
- **право на неприкосновенность частной жизни и слежка;**
- **свобода выражения мнений;**
- **право на свободу;**

- **свобода передвижения;**
- **лишение гражданства;**
- **принцип невысылки (запрет на возвращение людей в страны, где им могут грозить пытки и другое жестокое обращение).**

Наглядные примеры нарушений прав человека и вопросы, вызывающие озабоченность в этой связи, почерпнуты составителями из опыта четырнадцати государств-членов ЕС и стратегий борьбы с терроризмом ООН, Совета Европы и других органов ЕС. В докладе рассматриваются такие страны, как Австрия, Бельгия, Болгария, Дания, Франция, Германия, Венгрия, Ирландия, Люксембург, Нидерланды, Польша, Словакия, Испания и Соединённое Королевство.

© Amnesty International 2017. Индекс: EUR 01/5343/2017; январь 2017 года; язык: английский. За исключением случаев, когда оговорено иное, содержание сайта лицензировано в соответствии с [лицензией Creative Commons \(с указанием авторства, некоммерческая, без производных, международная 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode).  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>  
 С дополнительной информацией можно ознакомиться в разделе разрешений на сайте организации: [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org). Если материалы принадлежат другому правообладателю, отличному от Amnesty International, на такой материал не распространяются положения лицензии Creative Commons.

Amnesty International – всемирное движение, которое насчитывает более 7 миллионов человек, борющихся за мир, в котором права человека доступны каждому. Мы стремимся к тому, чтобы каждый человек мог пользоваться всеми правами, провозглашёнными во Всеобщей декларации прав человека и других международных стандартах в области прав человека. Мы не зависим ни от каких правительств, политической идеологии, экономических интересов или религиозных воззрений, и получаем основную часть средств за счёт членских взносов и добровольных пожертвований.

В сентябре 2014 года Совет Безопасности ООН в кратчайшие сроки принял резолюцию 2178 с требованием к государствам принять законы, направленные на борьбу с угрозой, которую представляют «иностранные боевики-террористы». С тех пор в большинстве стран ЕС были предложены или реализованы многочисленные меры по борьбе с терроризмом. Вместо упрочения европейской системы защиты прав человека, такие меры постепенно подтачивают её, ставя под угрозу завоеванные с таким трудом права.

Все стратегии борьбы с терроризмом имеют основные общие черты, а именно:

- ускоренный порядок принятия законов практически без согласования с законодателями, экспертами и представителями гражданского общества;
- отступление от обязательств в области защиты прав человека в законодательном порядке либо на практике, что чаще всего крайне негативно сказывается на жизни людей;
- усиление влияния органов исполнительной власти, силовых органов и разведывательного аппарата при ослаблении или полном отсутствии какого бы то ни было влияния судебной власти в вопросах санкционирования антитеррористических мер и обеспечения действенного контроля за ними;
- малоэффективные независимые механизмы надзора за реализацией мер и операций по борьбе с терроризмом, выявлением злоупотреблений и привлечением виновных в нарушении прав человека к ответственности либо отсутствие таковых;
- размытое и слишком широкое толкование «терроризма» в законодательных актах в нарушение принципа законности, что ведёт к многочисленным злоупотреблениям;
- низведение стандартов доказывания с традиционного принятого в уголовном праве уровня «обоснованного подозрения» до просто «подозрения», а в ряде государств до полного отсутствия каких бы то ни было формальных требований к подозрению;
- неубедительная, а подчас несуществующая связь между так называемыми подготовительными действиями или покушением на совершение преступления и реальными уголовными преступлениями;
- применение административных мер в целях ограничения свободы передвижения и свободы объединений некоторых лиц вместо уголовных санкций, предусматривающих более надёжные гарантии защиты таких лиц от злоупотреблений;
- введение уголовной ответственности за выражение разного рода мнений, не подпадающих под категорию подстрекательства к насилию, а также преследование за законный протест, пользование свободой выражения мнений и творческой свободой;
- сокращение возможностей оспаривания необходимости применения антитеррористических мер, в частности, из-за того, что государство использует тайные улики, которые, как правило, не доводятся до сведения лица, пострадавшего в результате применения таких мер, и его адвоката;

- использование государствами, прикрывающимися резонами национальной безопасности и борьбы с «угрозой терроризма», практики произвольного преследования мигрантов и беженцев, правозащитников, активистов, политических противников, журналистов, представителей меньшинств и людей, на законных основаниях пользующихся правами на свободу выражения мнений, свободу объединений и свободу собраний;
- пренебрежение потребностями и правами, гарантирующими защиту некоторым социальным группам, в том числе женщинам и детям.

Помимо прочего, недавние масштабные меры по борьбе с терроризмом идут вразрез с одним из основополагающих принципов ЕС, а именно запретом на дискриминацию. Нередко такие меры оказываются дискриминационными как на бумаге, так и на практике, что является несоразмерным и крайне негативно отражается, в частности, на мусульманах, иностранных гражданах или людях, которых считают таковыми.

Мужчин, женщин и детей оскорбляют словесно и физически. Пассажиров снимают с рейсов из-за того, что они «похожи на террористов». Во Франции женщинам запрещают носить на пляжах закрытые купальники. В Греции детей-беженцев задержали за то, что они играли в пластиковое оружие. Случаи проявления дискриминации упоминаются во всех главах доклада, при этом составители подчёркивают, что некоторые формы дискриминации со стороны государства и представителей власти всё чаще и чаще считаются «приемлемыми» в свете защиты национальной безопасности. А это не так.

Наиболее серьёзную обеспокоенность в связи с положением в ЕС вызывает попытка государств упрощать порядок введения и продления «режима чрезвычайного положения» в ответ на террористическую деятельность или угрозу актов насилия. В ряде государств чрезвычайные меры, которые изначально принимались как временные, в итоге были включены в обычное уголовное право. Полномочия, считающиеся чрезвычайными, всё чаще и чаще становятся неотъемлемой частью национального права.

Учитывая лихорадочное состояние европейской политики, избиратели должны с особой тщательностью следить за объёмом полномочий исполнительной власти и тем, какие средства она получает для контроля над их жизнями. Всплеск влияния крайне правых националистических партий, антибеженские настроения, навязывание стереотипов и дискриминация мусульман и мусульманских общин, нетерпимость к свободе слова и прочим формам выражения мнений грозят использованием чрезвычайных полномочий в целях не имеющего ничего общего с угрозами национальной безопасности или террористической деятельности преследований. В действительности, всё это уже сейчас происходит в Европе.

Требования, определяющие введение и продление чрезвычайных мер, уже занижены, а в ближайшие годы весьма вероятно могут быть снижены ещё больше. В то время как международное право в области прав человека однозначно предусматривает применение чрезвычайных мер только в исключительных обстоятельствах, а именно «в случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации», начинает укореняться обескураживающая идея о том, что Европе грозит установление постоянного режима чрезвычайного положения.

В Европе найдётся немало государств, особенно из числа тех, кто прежде практически не сталкивался с терроризмом, где решительно настроенное правительство, независимо от политических убеждений, сделает ставку на введение режима чрезвычайного положения в ответ на первый крупный теракт на своей территории и преуспееет в этом. В такой ситуации правительство получит самые широкие полномочия, которые вряд ли ограничатся только лицами, причастными к совершению терактов. Так уже произошло во Франции, где продление (основной политической партией) чрезвычайных полномочий на срок, превышающий период нестабильности после терактов в Париже, в значительной мере способствовало распространению идеи о том, что само существование нации в опасности из-за общераспространённой угрозы терактов.

В конечном итоге угрозу существованию нации, то есть социальной сплочённости, работе демократических институтов, соблюдению прав человека и верховенству закона, представляют не отдельные теракты преступных экстремистов, как бы им не хотелось уничтожить такие институты и подорвать такие принципы, а правительства и общество, готовые отказаться от собственных ценностей в борьбе с ними.

Amnesty International обращается ко всем государствам, в том числе в составе ЕС, с призывом подтвердить свою готовность соблюдать международные правозащитные обязательства в условиях борьбы с терроризмом как в законодательном порядке, так и на практике. Следует положить конец постепенному отказу в ЕС от защиты прав по многим направлениям.

С полным текстом доклада «*Dangerously Disproportionate: The ever-expanding national security state in Europe*» («Опасная несоразмерность: постепенное установление полицейского политического строя в Европе», индекс: EUR 01/5342/2017) можно ознакомиться на английском и французском языках по адресу: [www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en/](http://www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en/).