

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
21 May 2012
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая право
на развитие**

**Доклад Специального докладчика
по вопросу о праве на свободу мирных
собраний и праве на свободу ассоциации
Майна Кайя**

Резюме

Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации представляет свой первый тематический доклад Совету по правам человека во исполнение резолюции 15/21 Совета.

После введения (глава I) Специальный докладчик излагает в главе II обзор своей деятельности в течение первого года действия мандата.

В главе III Специальный докладчик описывает виды передовой практики, которые обеспечивают поощрение и защиту права на свободу мирных собраний и права на свободу ассоциации. Право на свободу мирных собраний включает не только право проводить мирные собрания и участвовать в них, но и право на защиту от необоснованного вмешательства. Оно также защищает тех, кто наблюдает за мирными собраниями. Право на свободу ассоциации охватывает период с момента создания до роспуска ассоциации и включает права образовывать ассоциации и присоединяться к ним, свободно действовать и быть защищенным от необоснованного вмешательства, иметь доступ к финансированию и ресурсам, а также принимать участие в ведении государственных дел. В конце этой главы речь идет преимущественно о праве на эффективное средство правовой защиты и об ответственности за нарушения прав человека и злоупотребления ими.

В главе IV Специальный докладчик излагает свои выводы и рекомендации для соответствующих заинтересованных сторон.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–6	3
II. Деятельность	7–11	4
A. Сообщения	7	4
B. Посещения стран	8	4
C. Участие в различных мероприятиях	9–11	4
III. Виды передовой практики, связанные с правом на свободу мирных собраний и правом на свободу ассоциации	12–81	5
A. Общие принципы	12–23	5
B. Виды передовой практики, связанные с правом на свободу мирных собраний	24–50	8
C. Виды передовой практики, связанные с правом на свободу ассоциации	51–76	16
D. Право на эффективное средство правовой защиты и ответственность за нарушения прав человека и злоупотребления ими	77–81	23
IV. Выводы и рекомендации	82–100	24
A. Общие рекомендации	84–87	24
B. Конкретные рекомендации	88–100	25

I. Введение

1. Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации представляет настоящий доклад Совету по правам человека в соответствии с резолюцией 15/21 Совета по правам человека. Это – первый тематический доклад Специального докладчика, который приступил к выполнению своих обязанностей 1 мая 2011 года. В нем описывается деятельность Специального докладчика за период с 1 мая 2011 года по 30 апреля 2012 года и особое внимание уделяется тому, что он считает "видами передовой практики, включая национальную практику и опыт, которые обеспечивают поощрение и защиту права на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации" (пункт 5 b) резолюции).

2. Понятие "виды передовой практики" не только касается того, что требует международное право прав человека, но и включает принципы, которые выходят за рамки этих юридически связывающих обязательств (A/HRC/16/51, пункт 10). Оно имеет отношение как к правовым, так и институциональным рамкам и должно основываться на существующей или новой практике государственных учреждений, межправительственных организаций, международных договорных органов, международных, региональных или национальных судов (судебной практики) или ученых-экспертов.

3. Для выявления таких видов передовой практики Специальный докладчик направил вопросник государствам-членам, национальным правозащитным учреждениям, региональным правозащитным механизмам, неправительственным организациям (НПО) и другим заинтересованным сторонам. Было получено в общей сложности 87 ответов (см. A/HRC/20/27/Add.1). Специальный докладчик благодарен тем, кто ответил на его вопросник. В целях обеспечения сбалансированного подхода он призывает все заинтересованные стороны сотрудничать с ним и высказывать свои замечания по любым вопросам, поднимаемым в настоящем докладе, с тем чтобы выявленные виды передовой практики объективно отражали положение на местах. Во исполнение резолюции 15/21 Совета для подготовки настоящего доклада Специальный докладчик также использовал "другие элементы работы, проводимой в рамках Совета". Кроме того, он ссылался на призывы к незамедлительным действиям и на письма с утверждениями, которые направили мандатарии специальных процедур.

4. Специальный докладчик подчеркивает, что, хотя право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации, несомненно, взаимосвязаны, взаимозависимы и взаимно укрепляют друг друга, они также являются двумя отдельными правами. Действительно, в большинстве случаев они регулируются двумя различными видами законодательства и, как показано в настоящем докладе, в связи с ними возникают разные проблемы. Из этого вытекает, что каждое право следует рассматривать отдельно. Поэтому в настоящем докладе вначале речь идет о видах передовой практики, связанных с правом на свободу мирных собраний, и затем о видах передовой практики, связанных с правом на свободу ассоциации.

5. Рассматривая весьма широкий круг возникающих в этом контексте прав, доклад не претендует на то, чтобы быть исчерпывающим, и не ставит перед собой такой цели, а скорее направлен на изложение первоначального обзора правовых и институциональных рамок, которые должны быть приняты и реализованы в соответствии с духом и буквой прав человека в контексте права на свободу мирных собраний и права на свободу ассоциации.

6. Хотя в настоящем докладе речь идет о видах передовой практики, Специальный докладчик считает важным отметить, что в ряде случаев право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации полностью или частично ущемляются, как это можно было констатировать во многих странах в момент подготовки доклада.

II. Деятельность

A. Сообщения

7. С первого мая 2011 года по 30 апреля 2012 года Специальный докладчик направил в общей сложности 140 сообщений. Замечания по странам, которым направлялись сообщения в течение всего года, излагаются в добавлении к настоящему докладу (A/HRC/20/27/Add.4).

B. Посещения стран

8. С мая 2011 года Специальный докладчик направил 41 просьбу о посещении отдельных стран. Он благодарит правительство Грузии за сотрудничество во время его первой миссии в эту страну 6–13 февраля 2012 года (заключительные выводы и рекомендации см. в документе A/HRC/20/27/Add.2). Он также благодарит Азербайджан, Гватемалу, Гондурас, Кыргызстан, Мальдивские Острова, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Тунис за их приглашения. В то же время он искренне сожалеет о том, что правительство Сирийской Арабской Республики не ответило на его письмо от 1 декабря 2011 года, в котором после того, как правительство направило приглашение посетить страну "в первые месяцы [2012 года]", он предложил уточненные сроки такой миссии.

C. Участие в различных мероприятиях

9. Специальный докладчик принял участие в двух региональных консультациях, которые помогли ему собрать соответствующие материалы для подготовки настоящего доклада. Эти консультации были организованы соответственно Фондом "Дом прав человека" и Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), а также Каирским институтом исследований в области прав человека и Международной службой по правам человека. 2–4 февраля 2012 года в Тбилиси в сотрудничестве с институтом "Открытое общество" были организованы его встречи с представителями гражданского общества из Армении, Азербайджана, Беларуси, Боснии и Герцеговины, Хорватии, Грузии, Венгрии, Норвегии, Польши, Республики Молдова, Российской Федерации, Сербии, Швейцарии, Турции и Соединенного Королевства; а также с активистами из Казахстана, Кыргызстана и Туркменистана. 13–14 апреля 2012 года в Каире он участвовал в региональной консультативной встрече, на которой присутствовали правозащитники из региона Ближнего Востока и Северной Африки, Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о правозащитниках.

10. Что же касается участия в конференциях, то 12 июля 2011 года в Вашингтоне (округ Колумбия) Специальный докладчик встретился с Генеральным сек-

ретарем Организации американских государств. 14–16 сентября 2011 года он принял участие в шестой конференции "Дублинская платформа правозащитников", организованной Международным фондом защиты правозащитников "Фронт лайн". 21–23 ноября 2011 года в Йоханнесбурге (Южная Африка) он участвовал в конференции "Защита демократии – укрепление гражданского общества в Африке", организованной Центром за участие граждан в Африканском союзе. 30 ноября 2011 года в Пусане (Республика Корея) он принял участие в четвертом Форуме высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи. 17–18 января 2012 года в Аддис-Абебе он участвовал в консультативной встрече между мандатариями специальных процедур Организации Объединенных Наций и Африканской комиссии по правам человека и народов. 26–28 января 2012 года Специальный докладчик принял участие в конференции серии "Уилтон-парк", которая была организована правительствами Норвегии и Швейцарии на тему "Мирные протесты – краеугольный камень демократии. Как решать возникающие проблемы?". 14–15 марта 2012 года он участвовал в конференции на тему "Организации гражданского общества, права человека и развитие", которая была организована в Копенгагене объединением НПО "Конкорд Данмарк" в рамках председательства Дании в Европейском союзе. 16 марта 2012 года в Копенгагене он принял участие в пятнадцатой ежегодной конференции Министерства иностранных дел Дании.

11. В соответствии с решением 17/120 Совета 13 сентября 2011 года Специальный докладчик участвовал в групповом обсуждении по вопросу о поощрении и защите прав человека в контексте мирных протестов, которое было организовано во время восемнадцатой сессии Совета. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека подготовило доклад о результатах этого обсуждения (A/HRC/19/40).

III. Виды передовой практики, связанные с правом на свободу мирных собраний и правом на свободу ассоциации

A. Общие принципы

1. Правовые рамки

12. Право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации играют роль катализаторов в осуществлении многих других гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав. Эти права являются важнейшими компонентами демократии, поскольку они предоставляют мужчинам и женщинам возможность "выражать свои политические взгляды, заниматься литературной и художественной, а также иной культурной, экономической и социальной деятельностью, участвовать в отправлении религиозных культов и исповедании иных верований, создавать профессиональные союзы и кооперативы и становиться их членами и избирать руководителей, представляющих их интересы, и требовать от них подотчетности" (преамбула резолюции 15/21 Совета). Такая взаимозависимость и взаимосвязь с другими правами превращает их в один из объективных показателей того, как то или иное государство уважает многие другие права человека.

13. В резолюции 15/21 подтверждается, что "*каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации*" (выделено нами). Это положение следует рассматривать в совокупности со статьей 2 Междуна-

родного пакта о гражданских и политических правах, где отмечается, что "каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать *всем* находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства" (выделено нами), а статья 26 Пакта гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по признакам, определенным в статье 2. Речь, в частности, идет о несовершеннолетних лицах, коренных жителях, инвалидах, лицах, принадлежащих к группам меньшинств или к иным входящим в зону риска группам, включая жертв дискриминации по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности (см. резолюцию 17/19 Совета), о негражданах, включая апатридов, беженцев¹ и мигрантов, а также об ассоциациях, включая незарегистрированные группы. В международном праве прав человека право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации являются ключевыми правами, которые провозглашены в статье 20 Всеобщей декларации прав человека.

14. Право на свободу мирных собраний гарантируется статьей 21, а право на свободу ассоциации – статьей 22 Пакта о гражданских и политических правах. Они также нашли отражение в статье 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и в других специальных международных² и региональных договорах или документах о правах человека³, в том числе в Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (статья 5).

15. В соответствии со статьей 4 Международного пакта о гражданских и политических правах право на мирные собрания и право на свободу ассоциации не являются абсолютными. В резолюции 15/21 (в пункте 4 постановляющей части) уточняется, что осуществление этих прав "может подлежать некоторым ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной и общественной безопасности, для охраны общественного порядка (*ordre public*), охраны здоровья общества или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц".

16. Специальный докладчик подчеркивает, что могут вводиться лишь "некоторые" ограничения, из чего ясно следует, что свободу следует рассматривать как норму, а ее ограничение – как исключение. Он ссылается на принятое Комитетом по правам человека замечание общего порядка № 27 (1999) о свободе передвижения, где говорится, что, "принимая закон, предусматривающий ограничения... государствам следует всегда руководствоваться принципом, согласно которому ограничения не должны ущемлять существа рассматриваемого права... соотношение между правом и ограничением, между нормой и исключением не должно видоизменяться". Как следствие, когда государство желает ограничить эти права, все приведенные выше условия должны быть выполнены. Поэтому любые ограничения должны быть мотивированы одним из упомяну-

¹ Статья 15 Конвенции о статусе беженцев.

² Пункт с) статьи 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; принятая Международной организацией труда (МОТ) Конвенция № 87 (1948 года) о свободе ассоциации и защите права на организацию.

³ Следует отметить отсутствие слова "мирные" в статье 11 Африканской хартии прав человека и народов.

тых выше ограниченных интересов, должны иметь правовую основу (быть "предусмотрены законом", из чего следует, что закон должен быть доступен, а его положения должны быть сформулированы с достаточной степенью точности) и быть "необходимы в демократическом обществе".

17. Как подчеркнула Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), "термин "необходимость" не обязательно означает "абсолютно необходимый" или "обязательный" и не столь же гибок, как термины "полезный" и "подходящий": этот термин означает наличие "насушной общественной потребности" в принятии мер"⁴. Когда возникает такая насущная общественная потребность, государства должны обеспечить, чтобы любые ограничительные меры не выходили за рамки того, что приемлемо в "демократическом обществе". В этой связи долгосрочная судебная практика исходит из того, что демократическое общество существует лишь при наличии "плюрализма, терпимости и широты взглядов"⁵. Следовательно, ограничивая данные права, государства не могут подрывать само существование этих атрибутов. Кроме того, Специальный докладчик ссылается на принятое Комитетом по правам человека замечание общего порядка № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, где предусматривается, что, "когда такие ограничения имеют место, государства обязаны доказывать их необходимость и принимать только такие меры, которые требуются для достижения законных целей с точки зрения обеспечения непрерывной и эффективной защиты прав по Пакту" (пункт 6).

18. Помимо этого, закон должен запрещать лишь пропаганду войны и всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (статья 20 Пакта о гражданских и политических правах), а также действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, закрепленных в международном праве прав человека (статья 5).

19. Специальный докладчик далее особо подчеркивает, что право на жизнь и право быть свободным от пыток и жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания должны быть гарантированы государством для всех лиц при любых обстоятельствах и постоянно, в том числе в контексте осуществления права на свободу ассоциации и права на свободу мирных собраний, как то предписывает статья 4 Пакта. Специальный докладчик напоминает, что, как отметил Комитет по правам человека, во время чрезвычайного положения право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации не подлежат отступлению, поскольку "во время таких ситуаций возможность ограничения некоторых закрепленных в Пакте прав, например, свободы собраний, в целом достаточна и никакие отступления от упомянутых положений не могут быть оправданы остротой положения"⁶.

⁴ OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations*, para. 5.

⁵ European Court of Human Rights, *Handyside v. the United Kingdom*, application No. 5493/72, 7 December 1976, para. 49.

⁶ Замечание общего порядка № 29 (2001) об отступлениях от положений Пакта во время чрезвычайного положения, пункт 5.

2. Условия, в которых осуществляются эти права

20. Право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации гарантируются конституциями большинства стран. Во многих государствах осуществление этих прав регламентируется специальными национальными законами. Однако зачастую в действующем национальном законодательстве перечисляются дополнительные основания помимо тех, которые уже предусмотрены в международном праве прав человека, или основания, допускающие двойное толкование. Специальный докладчик предостерегает от произвольного толкования таких оснований для вводимых ограничений. Он также обращает внимание на условия, при которых существуют серьезные преграды для осуществления этих прав.

21. Легитимная борьба с терроризмом и другие соображения безопасности используются как оправдание для введения чрезвычайного положения или иных более строгих норм для отмены права на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации. Во многих случаях чрезвычайные нормативные акты используются для запрещения свободы мирных собраний, свободы ассоциации и свободы выражения мнений. В одном из докладов для Генеральной Ассамблеи Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом неоднократно подчеркивал, что "государства не должны прибегать к отмене положений в области свободы собраний и ассоциации. Вместо этого для эффективной борьбы с терроризмом достаточны ограничительные меры, предусмотренные в Международном пакте о гражданских и политических правах" (A/61/267, пункт 53).

22. Иногда существующие в отдельных странах условия сводят на нет право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации. В ситуациях вооруженного конфликта лица, желающие свободно собираться и объединяться даже для удовлетворения чрезвычайных потребностей или для призыва положить конец насилию, могут сталкиваться с жесткими ограничениями, которые могут быть равносильны фактическому отрицанию этих прав.

23. Контекст выборов может также серьезно влиять на право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации. Это происходит, прежде всего, в тех случаях, когда собрания систематически запрещаются или когда лица, действующие в рамках ассоциаций, выступающих за транспарентные и справедливые выборы и отстаивающих демократические принципы, подвергаются преследованиям и запугиваниям за их активную гражданскую позицию.

В. Виды передовой практики, связанные с правом на свободу мирных собраний⁷

1. Определение понятия "мирное собрание"

24. "Собрание" – преднамеренное и временное совместное присутствие в каком-либо закрытом или общественном месте с какой-либо конкретной целью. Поэтому этот термин означает демонстрации, проводимые внутри помещений

⁷ Специальный докладчик во многих случаях ссылается на документ OSCE/ODIHR *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (2007, Warsaw, second ed.), в котором, по его мнению, содержится наиболее полный обзор видов передовой практики на момент составления настоящего доклада.

встречи, забастовки⁸, процессии, манифестации или даже сидячие забастовки. Собрания играют важную роль в мобилизации населения и в формулировании его требований и чаяний, в проведении праздничных мероприятий и, что важно, в оказании влияния на государственную политику.

25. Специальный докладчик согласен с тем, что международное право прав человека обеспечивает защиту лишь мирных собраний, т.е. собраний, которые не связаны с проявлениями насилия и участники которых имеют, что должно быть очевидным, мирные намерения⁹. По мнению Европейского суда по правам человека, "то или иное лицо не прекращает пользование правом на мирные собрания вследствие совершения другими лицами спорадических актов насилия или иных наказуемых деяний во время демонстраций, если собственные намерения или поведение данного лица остаются мирными"¹⁰.

2. Право проводить мирные собрания и участвовать в них

26. В целом Специальный докладчик считает передовой практикой презумпцию в пользу проведения мирных собраний, как это было подчеркнуто Группой экспертов ОБСЕ/БДИПЧ по вопросу о свободе собраний. Такая презумпция должна быть "ясно и однозначно закреплена в законе"¹¹, предусмотрена либо в конституциях, либо в законах, регламентирующих проведение мирных собраний (как, например, в Армении и Румынии).

27. Специальный докладчик подчеркивает, что осуществление права на проведение мирных собраний и участие в них предполагает выполнение государством его позитивного обязательства содействовать осуществлению этого права. В этой связи он особо отмечает принятый в Армении Закон о собраниях, в котором говорится о том, что полиция обязана содействовать проведению мирных собраний (пункт 2 статьи 32). Он далее с интересом отмечает заявление Королевской инспекции полиции Соединенного Королевства – независимого экспертного учреждения, которое констатировало, что "полиция как одна из служб признает и рассматривает в качестве правильной отправной точки для поддержания порядка во время протестов презумпцию в пользу содействия проведению мирных протестов"¹².

28. Специальный докладчик полагает, что осуществление основных свобод должно подлежать не предварительному разрешению со стороны властей (об этом ясно говорится в Конституции Испании), а, максимум, предварительному уведомлению, смысл которого заключается в предоставлении государственным органам власти возможности содействовать осуществлению права на свободу мирных собраний и принять меры для охраны общественной безопасности и порядка, а также прав и свобод других лиц¹³. Такое уведомление должно оцениваться с точки зрения соразмерности, должно не быть сопряжено с чрезмерными бюрократическими процедурами¹⁴ и должно направляться, на-

⁸ Ввиду ограничения объема настоящего доклада вопрос о забастовках в нем не рассматривается.

⁹ *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, p. 33.

¹⁰ European Court of Human Rights, *Ziliberberg v. Moldova*, application No. 61821/00 (2004).

¹¹ *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, p. 13.

¹² См. представление Соединенного Королевства в добавлении 1 к настоящему докладу.

¹³ *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, p. 63. Доклад Межамериканской комиссии по правам человека о положении правозащитников в Южной и Северной Америке, OEA/Ser.L/V/II.124 para. 57.

¹⁴ См. представление Группы экспертов ОБСЕ/БДИПЧ в добавлении 1 к настоящему докладу.

пример, не более чем за 48 часов до дня, запланированного для проведения собрания. Уведомительная процедура действует в нескольких странах, в том числе в Австрии, Армении, Индонезии, Канаде, Кот-д'Ивуаре, Марокко, Объединенной Республике Танзания, на Оккупированной палестинской территории, в Португалии, Сенегале, Сербии и Финляндии. Предварительное уведомление должно быть в идеале необходимым лишь в случае проведения крупных митингов и митингов, способных создать помехи для дорожного движения¹⁵. В Республике Молдова любое собрание с менее чем 50 участниками можно проводить без предварительного уведомления, и переход от разрешительной к уведомительной процедуре способствовал увеличению числа лиц, осуществляющих свое право на свободу мирных собраний. В этом контексте Специальный докладчик сожалеет о том, что недавно принятый референдумом в кантоне Женева (Швейцария) Закон о демонстрациях предусматривает наложение штрафа в размере до 100 000 швейцарских франков на любое лицо, которое, в частности, не запросило разрешение для проведения демонстрации или не выполнило условия такого разрешения¹⁶.

29. Если организаторы не уведомят власти, то собрание не должно распуститься автоматически (как, например, в Австрии), и организаторы не должны подлежать уголовному или административному преследованию в виде штрафа или тюремного заключения. Речь прежде всего идет о спонтанных собраниях, когда организаторы не имеют возможности выполнить требования об уведомлении, или когда организаторов нет или не выявлено. В этом контексте Специальный докладчик считает передовой практикой законодательство, которое позволяет проводить спонтанные собрания без направления предварительных уведомлений. Так обстоит, например, дело в Армении, Германии, Республике Молдова, Словении и Эстонии. В этой связи Европейский суд по правам человека подчеркнул, что "в особых условиях, когда быстрое реагирование в форме демонстрации на какое-либо политическое событие может быть оправданным, решение разогнать такое мирное собрание лишь по причине отсутствия требуемого предварительного уведомления, если участники не совершают никаких противозаконных действий, равнозначно несоразмерному ограничению свободы мирных собраний"¹⁷.

30. Что же касается одновременного проведения собраний на одном и том же месте и в одно и то же время, то Специальный докладчик считает передовой практикой, при которой, когда это возможно, проведение всех мероприятий разрешается, обеспечиваются их защита и содействие в проведении. В случае проведения контрдемонстраций, которые направлены на выражение несогласия с участниками других собраний, такие демонстрации должны иметь место, но не должны препятствовать участникам других собраний осуществлять их право на свободу мирных собраний. В этой связи правоохранительные органы играют ключевую роль в защите и содействии проведению мероприятий.

31. Касаясь ответственности организаторов, Специальный докладчик полагает, что "организаторы не должны нести никаких финансовых затрат на оказание общественных услуг во время собраний (таких как поддержание порядка, ме-

¹⁵ *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, p. 63.

¹⁶ По состоянию на май 2012 года этот Закон обжалован в Федеральном суде Швейцарии.

¹⁷ European Court of Human Rights, *Bukta and Others v. Hungary*, application No. 25691/04 (2007). "Особые условия" означают случаи, когда "быстрое реагирование на какое-либо актуальное событие осуществляется в форме демонстрации".

дицинское обслуживание и иные меры по охране здоровья и безопасности)"¹⁸. Специальный докладчик знает, что в Австрии за охрану собраний платить ничего не надо¹⁹. Важнее всего то, что "организаторы и участники собраний не должны считаться ответственными (или несущими материальную ответственность) за противозаконное поведение других... [и совместно с] распорядителями собраний не должны нести ответственность за поддержание общественного порядка"²⁰. Специальный докладчик считает адекватной практику, когда, если это необходимо, используются назначенные организаторами собрания распорядители, т.е. лица, оказывающие им помощь посредством, в частности, информирования и ориентирования публики во время мероприятия. Распорядители должны быть ясно различимы и надлежащим образом подготовлены.

32. Специальный докладчик отмечает расширение масштабов использования Интернета, в частности социальных сетей и других информационных и коммуникационных технологий, в качестве основных инструментов, которые позволяют отдельным лицам организовывать мирные собрания. Однако некоторые государства блокируют эти инструменты, чтобы помешать или воспрепятствовать гражданам пользоваться своих правом. В этой связи Специальный докладчик ссылается на недавний доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, в котором тот, в частности, рекомендовал "всем государствам обеспечивать постоянный доступ к Интернету, в том числе в период политических волнений (A/HRC/17/27, пункт 79), и чтобы "любое решение заблокировать ту или иную информацию [на вебсайтах] принималось компетентным судебным органом или органом, который не зависит от какого бы то ни было политического, коммерческого или иного необоснованного влияния" (пункт 70).

3. Право на защиту от необоснованного вмешательства

а) Позитивное обязательство

33. Специальный докладчик подчеркивает, что на государства возложено позитивное обязательство активно защищать мирные собрания. Такое обязательство предусматривает защиту участников мирных собраний от отдельных лиц или групп лиц, включая провокаторов и участников контрдемонстраций, которые стремятся нарушить ход таких собраний или заставить их участников разойтись. В число таких лиц входят лица, работающие в государственных органах или в их интересах. Организаторы и распорядители собраний не должны возлагать на себя это обязательство. По мнению Специального докладчика, такая ответственность должна всегда четко определяться в национальном законодательстве, как это, например, сделано в Республике Молдова, Сербии и Словении. В Армении организаторы могут попросить сотрудников полиции удалить провокаторов с места проведения собрания (хотя на практике в связи с осуществлением такой меры иногда возникают проблемы). Специальный докладчик считает передовой практикой создание в Эстонии отряда полиции быстрого реагирования (полиции специального назначения), который призван защищать участников мирных демонстраций от нападений провокаторов и участников контрдемонстраций и обучен тому, как отделять главных провокаторов от участников мирных демонстраций.

¹⁸ См. представление Группы экспертов ОБСЕ/БДИПЧ в добавлении к настоящему докладу.

¹⁹ См. представление национального правозащитного учреждения Австрии.

²⁰ См. представление Группы экспертов ОБСЕ/БДИПЧ.

34. Специальный докладчик выражает свою крайнюю обеспокоенность в связи с теми мирными собраниями, которые были либо не разрешены, либо жестоко разогнаны в целом ряде стран, включая Бахрейн, Беларусь, Египет, Китай, Исламскую Республику Иран, Малави, Малайзию, Сирийскую Арабскую Республику и Шри-Ланку²¹.

35. Право на жизнь (статья 3 Всеобщей декларации прав человека и статья 6 Пакта о гражданских и политических правах) и право на свободу от пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство обращения и наказания (статья 5 Декларации и статья 7 Пакта) должны быть, как заявили несколько стран, главными принципами, регулируемыми меры по поддержанию порядка на мирных собраниях. В этой связи нормы "мягкого права" – Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (в частности, статьи 2 и 3) и Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (в частности, принципы 4, 9 и 13) – призваны служить руководством для упомянутых выше должностных лиц при принятии мер по охране порядка во время мирных протестов. В этой связи Межамериканский суд по правам человека заявил, что ссылаться "на поддержание общественной безопасности в оправдание нарушения права на жизнь нельзя... государство должно обеспечить, чтобы, если необходимо прибегнуть к средствам физического воздействия, его военнослужащие и сотрудники органов безопасности использовали лишь те средства, которые необходимы для установления контроля над ситуацией рациональным и соразмерным образом, и при этом должны соблюдаться право на жизнь и право на гуманное обращение"²². Кроме того, Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях отметил, что "единственным обстоятельством, дающим основания применить огнестрельное оружие, в том числе во время демонстраций, является наличие неотвратимой угрозы смерти или серьезных телесных повреждений" (A/HRC/17/28, пункт 60). Касаясь применения слезоточивого газа, Специальный докладчик напоминает, что этот газ воздействует неизбирательно на демонстрантов и недемонстрантов, на здоровых и больных людей. Он также предостерегает от любого изменения химического состава газа с единственной целью нанести тяжкие повреждения протестующим и, опосредованно, случайным прохожим.

36. Специальный докладчик также ссылается на подготовленный Межамериканской комиссией по правам человека перечень административных контрольных механизмов, которые должны быть созданы на государственном уровне для обеспечения применения силы во время публичных собраний только в исключительных случаях. Речь, в частности, идет о следующем: "а) использовании механизмов для эффективного запрещения применения смертоносного оружия во время публичных демонстраций; б) использовании системы регистрации и контроля боеприпасов; в) использовании системы регистрации сообщений

²¹ См., в частности, доклады с резюме отдельных дел, упомянутых мандатариями специальных процедур, и замечаниями в отношении сообщений, препровожденных правительствам, и полученных ответов, а также пресс-релизы, выпущенные такими мандатариями и высокопоставленными должностными лицами Организации Объединенных Наций.

²² Inter-American Court of Human Rights judgement, *Caracazo v. Venezuela* (2002), para. 127.

для контроля за оперативными распоряжениями, за лицами, несущими ответственность за эти распоряжения и исполняющими их"²³.

37. Специальный докладчик выступает против практики "удержания" (или локализации), когда сотрудники правоохранительных органов окружают демонстрантов и не позволяют им уйти. Он с удовлетворением отмечает заявление полиции Торонто (Канада), которая решила прекратить эту практику после того, как в 2010 году по поводу поддержания правопорядка во время саммита G-20 в Торонто вспыхнули жаркие дискуссии.

38. В целом Специальный докладчик подчеркивает исключительно важное значение установления подлинного диалога, в том числе посредством проведения переговоров между правоохранительными органами и организаторами, для обеспечения беспрепятственного проведения публичных собраний, как это, согласно сообщениям, происходит, в частности, в Венгрии, Гватемале, Мексике и Швейцарии.

b) Негативное обязательство

39. На государства возлагается также негативное обязательство не вмешиваться неоправданно в осуществление права на свободу мирных собраний. Специальный докладчик рассматривает в качестве передовой практики "законы о регулировании свободы собраний [, которые] не устанавливают никаких запретов в отношении времени и места и предусматривают возможность введения других менее радикальных ограничений... Запрещение должно быть крайней мерой, и власти могут запрещать мирные собрания лишь в тех случаях, когда менее ограничительное реагирование не позволяет достичь легитимной(ых) цели(ей), преследуемой(ых) властями"²⁴.

40. Как отмечалось выше, любые вводимые ограничения должны быть необходимы и соразмерны преследуемой цели. В законодательстве, регулирующем проведение мирных собраний в целом ряде стран, в частности в Новой Зеландии и Швейцарии, упоминается критерий соразмерности. Кроме того, такие ограничения должны вводиться в пределах установления "зрительного и звукового" контроля за происходящим и целевой аудиторией²⁵, и "организаторы мирных собраний не должны принуждаться к выполнению рекомендаций властей, если эти рекомендации сводят на нет существо их права на свободу мирных собраний"²⁶. В этой связи Специальный докладчик предостерегает против практики, когда власти разрешают проведение демонстраций только на окраине города или на какой-либо конкретной площади, где эффект от такой демонстрации будет ничтожен.

41. Специальный докладчик также выражает согласие с мнением Группы экспертов БДИПЧ о том, что "беспрепятственное дорожное движение не должно автоматически превалировать над свободой мирных собраний"²⁷. В этом контексте Межамериканская комиссия по правам человека отметила, что "компетентные органы государства обязаны разработать оперативные планы и процедуры, которые упрощают осуществление права на свободу собраний... [включая] изменение маршрутов пешеходного и дорожного движения в определенном

²³ Доклад о положении правозащитников в Южной и Северной Америке, стр. 68.

²⁴ См. представление Группы экспертов ОБСЕ/БДИПЧ.

²⁵ *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, p. 59.

²⁶ См. представление Группы экспертов ОБСЕ/БДИПЧ.

²⁷ Ibid.

районе"²⁸. Кроме того, Специальный докладчик отмечает решение Конституционного суда Испании, который заявил, что "в демократическом обществе города являются не только местом для дорожного движения, но и местом для проявления активности граждан".

42. Специальный докладчик подчеркивает важность того, чтобы директивные органы информировали организаторов собраний "своевременно и всесторонне о причинах введения любых ограничений, а также о возможности использования оперативной процедуры обжалования"²⁹. Организаторы должны иметь возможность подать апелляцию в независимый и беспристрастный суд, который обязан быстро вынести решение. В некоторых государствах директивный орган обязан обосновать свое решение (как, например, в Испании и Сенегале). В Болгарии организатор собрания должен подать апелляцию в течение трех дней после получения решения о запрещении собрания; затем компетентный административный суд должен в течение 24 часов вынести в отношении запрещения решение, которое незамедлительно объявляется и является окончательным. Кроме того, в Эстонии можно подать жалобу в административный суд, который обязан принять решение в течение того же или следующего дня; организаторы могут также направить жалобу эстонскому Омбудсмену.

с) Создание и наращивание правозащитного потенциала сотрудников административных и правоохранительных органов

43. Важно, чтобы государства обеспечивали надлежащую подготовку сотрудников административных и правоохранительных органов по вопросам уважения права на свободу мирных собраний.

44. По мнению Специального докладчика, в странах, где действует разрешительный режим, сотрудники административных органов, уполномоченные выдавать разрешения, должны контролироваться на регулярной основе, с тем чтобы они не отклоняли произвольно просьбы о проведении публичных собраний (как, например, в Словении). В этой связи в Словении было организовано рабочее совещание по вопросам осуществления законодательства о мирных собраниях для сотрудников административных органов, уполномоченных применять законодательство.

45. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что в большинстве стран, ответивших на вопросник (например, в Гватемале, Германии, Гондурасе, Ираке, Испании, Кот-д'Ивуаре, Кубе, Марокко, Мексике, Перу, Сенегале, Соединенном Королевстве, Уругвае, Хорватии, Швейцарии и Эстонии), для сотрудников правоохранительных (в частности, в полицейских академиях) и других органов организуются курсы подготовки по вопросам международного права прав человека и иногда международного гуманитарного права. Такие курсы организуются в сотрудничестве, в частности, с национальными правозащитными учреждениями (например, в Венгрии, Дании, Индонезии, Ираке, Малайзии, Мексике, Непале, Новой Зеландии, Объединенной Республике Танзания, на оккупированной палестинской территории, в Парагвае, Уганде), Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (например, в Мексике и Уганде), ОБСЕ/БДИПЧ (например, в Армении и Болгарии), Европейской комиссией (например, в Болгарии), НПО (например, в Армении, Болгарии, Дании, Канаде, Малайзии, Сербии и Хорватии), университетами (например, в Марокко и Мексике) и Международным комитетом Красного Кре-

²⁸ Report on Citizen Security and Human Rights, OEA/Ser.L/V/II, para. 193. Размещено на сайте www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm.

²⁹ См. представление Группы экспертов ОБСЕ/БДИПЧ.

ста (в Перу). Специальный докладчик подчеркивает необходимость последующей организации регулярных учебных курсов.

46. До сведения Специального докладчика был доведен ряд позитивных инициатив, которые заслуживают распространения. В Буркина-Фасо Министерство юстиции и поощрению прав человека организовало для сотрудников силовых структур и НПО семинар на тему "Публичные демонстрации и права человека: стратегия более эффективного сотрудничества между различными сторонами". В Словении были осуществлены инициативы в области организации подготовки сотрудников правоохранительных органов по вопросам, касающимся применения несмертоносных средств принуждения (например, дубинок, слезоточивого газа и водяных пушек) при поддержании общественного порядка. В Соединенном Королевстве полицией нескольких графств назначен независимый эксперт по правам человека для оказания им консультативных услуг относительно законности широкомасштабных операций по поддержанию правопорядка в связи с протестными демонстрациями и их последствий для прав человека.

47. Специальный докладчик также рассматривает в качестве передовой практики подготовку учебных материалов, разработанных в целях предупреждения дискриминационного обращения, и мер в отношении женщин, несовершеннолетних, инвалидов, коренных жителей, отдельных лиц и групп лиц, принадлежащих к меньшинствам и другим маргинальным группам (как, например, в Испании, Мексике, Сербии и Словении).

4. Мониторинг мирных собраний

48. Специальный докладчик ссылается на доклад, подготовленный для Генеральной Ассамблеи тогдашним Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитников, который заявил, что "наблюдение за проведением собраний может позволить получить беспристрастный и объективный отчет о происходящих событиях, в том числе фактологическое изложение поведения как участников, так и сотрудников сил правопорядка. Это представляет собой ценный вклад в подлинное осуществление права на свободу мирных собраний. Само присутствие наблюдателей за положением в области прав человека во время демонстраций может способствовать недопущению нарушений прав человека. Поэтому важно позволять правозащитникам свободно действовать в контексте свободы собраний" (A/62/225, пункт 91)³⁰. В число таких правозащитников входят члены организаций гражданского общества, журналисты, "журналисты-общественники", блоггеры и представители национальных правозащитных учреждений.

49. В этой связи Специальный докладчик считает передовой практикой предложение независимой правозащитной организации "Лондон метрополитен полис ту либерти" выполнять функции независимых наблюдателей при поддержании порядка во время марша активистов Конгресса тред-юнионов в Лондоне в 2010 году. Он также ссылается на заявление заместителя Председателя Малайзийской комиссии по правам человека, сделанное на девятнадцатой сессии Совета по правам человека во время группового обсуждения вопроса о поощрении и защите прав человека в контексте мирных протестов (A/HRC/19/40, пункт 33). Заместитель Председателя, в частности, подчеркнул ту роль, которую Комиссия сыграла в наблюдении за проведением чреватой последствиями публичной демонстрации, направив туда своих наблюдателей.

³⁰ A/62/225, пункт 91.

50. В этой связи Специальный докладчик поддерживает призыв Группы экспертов БДИПЧ осуществить мероприятия по наращиванию потенциала НПО и правозащитников на местах в целях наблюдения за проведением собраний и систематического обеспечения на них порядка. В этом контексте БДИПЧ организует подготовку наблюдателей за собраниями в Армении, Грузии, Казахстане, Кыргызстане и Республике Молдова, а в сентябре 2011 года оно выпустило новое издание "Handbook on Monitoring Freedom of Assembly" ("Пособие по наблюдению за осуществлением свободы собраний")³¹.

С. Виды передовой практики, связанные с правом на свободу ассоциации

1. Определение ассоциации

51. "Ассоциация" означает любое объединение лиц или любое юридическое лицо, образовавшееся для коллективной реализации, выражения, пропаганды, обеспечения или защиты общих интересов (см. доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках, A/59/401, пункт 46).

52. "Ассоциацией" называют, в частности, организации гражданского общества, клубы, кооперативы, НПО, религиозные ассоциации, политические партии, профессиональные союзы, фонды и даже ассоциации, действующие в режиме "онлайн", поскольку Интернет стал инструментом, который, например, "облегчает активное участие граждан в создании демократических обществ" (A/HRC/17/27, пункт 2). Специальный докладчик отмечает, что эти различные ассоциации регулируются чаще всего различными видами законодательных актов. Поскольку с начала осуществления своего мандата Специальный докладчик получал в основном информацию с утверждениями об оказании воздействия на деятельность организаций гражданского общества и ввиду установленного ограничения в отношении объема документа, в настоящем разделе доклада главное внимание будет уделено этому виду ассоциаций, хотя, при необходимости, будут рассматриваться и другие их виды. Это не помешает Специальному докладчику в его будущих докладах уделить внимание и другим видам ассоциаций.

2. Право создавать ассоциации и вступать в них

53. Специальный докладчик подчеркивает, что право создавать ассоциации и вступать в них является неотъемлемой частью права на свободу ассоциации. Оно также включает право создавать профессиональные союзы для защиты собственных интересов и вступать в них, как это закреплено в Международном пакте о гражданских и политических правах и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.

54. Международное право прав человека предусматривает, что каждый человек имеет право на свободу ассоциации. Поэтому международным стандартам соответствует законодательство, в котором не установлено никаких особых ограничений для отдельных лиц, включая детей (как, например, в национальном правозащитном учреждении Кот-д'Ивуара) и иностранных граждан (как, например, в Буркина-Фасо и Соединенных Штатах Америки). Однако в соответствии с международным правом прав человека это право военнослужащих и со-

³¹ OSCE/ODIHR, 2011, Warsaw. Размещено на сайте www.osce.org/odihr/82979.

трудников полиции может быть ограничено на законных основаниях. Любые ограничения должны, между тем, соответствовать международным обязательствам государств в области прав человека, поскольку всеохватывающие ограничения признаваться законными не должны. Специальный докладчик также рассматривает в качестве передовой практики законодательства Армении и Эстонии, в соответствии с которыми для создания ассоциации требуется, как минимум, два человека. Больше людей может понадобиться для создания профессионального союза или политической партии, однако их количество не должно определяться на уровне, который отвращал бы людей от вступления в ассоциации.

55. Один из важных компонентов права на свободу ассоциации заключается в том, что никто не может быть принужден к вступлению в ассоциацию (как, например, в Гватемале, Португалии, Республике Молдова и Чили). Кроме того, ассоциации должны быть свободны в выборе своих членов и в решении вопроса о том, быть ли им открытыми для каких-либо членов³². Этот аспект особенно важен для профессиональных союзов и политических партий, поскольку прямое вмешательство в их политику в отношении членства может угрожать их независимости³³.

56. Специальный докладчик подчеркивает, что право на свободу ассоциации также защищает ассоциации, которые не зарегистрированы (как, например, в Канаде, Республике Молдова, Словении и Соединенных Штатах). Лица, вступившие в незарегистрированные ассоциации, должны быть в полной мере свободны в осуществлении любой деятельности, включая право на проведение мирных собраний и участие в них, и не должны караться уголовными наказаниями, как это, к сожалению Специального докладчика, происходит в Алжире, Беларуси, Камбодже и Сирийской Арабской Республике³⁴. Крайне важно, чтобы процедуры учреждения ассоциаций не были обременительными и не зависели от отношения административного органа, поскольку подобная криминализация может быть затем использована как средство подавления отличных от общепринятых взглядов или убеждений.

57. Европейский суд по правам человека ясно констатировал, что "обеспечение гражданам возможности учреждать какое-либо юридическое лицо для коллективных действий в общих интересах является одним из важнейших аспектов права на свободу ассоциации, и без этого данное право будет лишено всякого смысла"³⁵. Процедуры учреждения ассоциаций в качестве юридических лиц в разных странах являются разными, но крайне важно, чтобы правительственные чиновники действовали добросовестно, оперативно и без каких-либо предпочтений. Специальный докладчик рассматривает в качестве передовой практики процедуры, которые просты, не связаны с большими расходами или даже бесплатны (как, например, в Болгарии) и оперативны (как, например, в Японии, где ходатайства о регистрации могут быть поданы непосредственно в режиме "онлайн").

58. Специальный докладчик полагает, что "процедура уведомления", а не "процедура предварительного получения разрешения", которая предполагает

³² *Key Guiding Principles of Freedom of Association*, para. 28.

³³ ILO, *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Fifth (revised) edition (Geneva, 2006), para. 723.

³⁴ См. сноску 21.

³⁵ European Court of Human Rights, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, application No. 26695/95, 10 July 1998.

получение согласия властей на создание ассоциации в качестве юридического лица, в большей мере соответствует международному праву прав человека и должна применяться государствами. Согласно этой процедуре уведомления, ассоциации автоматически приобретают правосубъектность, как только власти уведомляются основателями о создании организации. В большинстве стран такое уведомление осуществляется в форме письменного заявления, в котором излагается ряд данных, определенных законом, но не это является предварительным условием существования ассоциации. Таковым является представление документов, позволяющих административному органу зарегистрировать данную ассоциацию. Такая процедура уведомления действует в целом ряде стран (например, в Джибути, Кот-д'Ивуаре, Марокко, Португалии, Сенегале, Уругвае и Швейцарии).

59. По мнению Специального докладчика, в отношении создания отделений ассоциаций, иностранных ассоциаций, объединений либо сетей ассоциаций, в том числе на международном уровне, должна действовать такая же процедура уведомления.

60. В соответствии с процедурой уведомления и с процедурой получения предварительного разрешения регистрационные органы должны действовать оперативно, а в законодательстве должны быть установлены короткие сроки для реагирования на представления и заявления. Специальный докладчик согласен с решением Европейского суда, который заявил, что "существенные задержки с процедурой регистрации, если к ним причастно Министерство юстиции, равнозначны вмешательству в осуществление права основателей ассоциации на свободу ассоциации"³⁶. В течение этого периода считается, что ассоциации действуют легально, если не доказано иное (как, например, в Уругвае). Отсутствие ответа в течение четко установленного короткого срока должно приводить к презумпции того, что ассоциация действует легально (как это происходит, например, в Австрии).

61. Любое решение об отклонении представления или заявления должно быть четко мотивировано и должным образом препровождено заявителю в письменной форме. Ассоциации, представления или заявления которых были отклонены, должны иметь возможность оспорить вынесенное решение в независимом и беспристрастном суде. В этой связи Специальный докладчик ссылается на решение Комитета Международной организации труда (МОТ) по свободе ассоциации, в котором отмечается, что "отсутствие возможности обжалования в каком-либо судебном органе любого отказа Министерства дать разрешение на создание того или иного профессионального союза является нарушением принципов свободы ассоциации"³⁷.

62. Вновь принимаемые законы не должны обязывать все ранее зарегистрированные ассоциации регистрироваться повторно, с тем чтобы существующие ассоциации были защищены от произвольных отказов или перерывов в их деятельности. Так, например, в своих заключительных замечаниях по Непалу Комитет по правам ребенка выразил обеспокоенность в связи с широкомасштабными ограничениями, такими как требования повторной регистрации, введенные властями в отношении организаций гражданского общества (CRC/C/15/Add.260, пункты 33 и 34).

³⁶ European Court of Human Rights, *Ismayilov v. Azerbaijan*, application No. 4439/04, 17 January 2008, para. 48.

³⁷ *Digest of decisions and principles*, para. 274.

3. Право действовать свободно и быть защищенным от необоснованного вмешательства

а) Позитивное обязательство

63. Право на свободу ассоциации обязывает государства принимать позитивные меры для создания и сохранения благоприятных условий. Жизненно важно, чтобы пользующиеся этим правом лица могли действовать свободно, не опасаясь того, что они могут быть подвергнуты каким-либо угрозам, запугиваниям или актам насилия, включая казни без надлежащего судебного разбирательства или произвольные казни, насильственные или недобровольные исчезновения, произвольные аресты или задержания, пытки или жестокие, бесчеловечные, или унижающие достоинство обращение и наказания, клеветнические кампании в средствах массовой информации, запреты на поездки и произвольные увольнения, в частности профсоюзных активистов. Одно или несколько таких нарушений можно констатировать, например, в Беларуси, Демократической Республике Конго, Египте, Зимбабве, Израиле, Колумбии, Сирийской Арабской Республике, на Филиппинах и в Шри-Ланке³⁸.

б) Негативное обязательство

64. Кроме того, на государства возлагается негативное обязательство не чинить необоснованных препятствий для осуществления права на свободу ассоциации. Члены ассоциации должны быть свободны в выборе своих уставных документов, структуры и деятельности, а также в принятии решений без государственного вмешательства (таково, например, законодательство в Болгарии, Словакии и Словении). Ассоциациям, которые преследуют свои цели, используя средства в соответствии с международным правом прав человека, должна обеспечиваться международная правовая защита. Ассоциации должны пользоваться, в частности, правами на выражение мнений, распространение информации, привлечение населения и обращение в правительства и международные органы с призывами в целях уважения прав человека, сохранения и развития культуры меньшинств³⁹ или внесения изменений в законодательство, в том числе в Конституцию⁴⁰. Признавая, что создание ассоциаций, отражающих не разделяемые большинством или отличные от общепринятых мнения или убеждения, может привести иногда к напряженности, Специальный докладчик подчеркивает обязанность государств обеспечивать, чтобы каждый человек имел возможность мирными средствами выражать свои мнения без каких-либо опасений. Так, например, в Лесото в ноябре 2010 года (после многочисленных задержек) Главная регистрационная палата зарегистрировала первую в стране организацию лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров под названием "Матрикс".

65. Власти должны также уважать право ассоциаций на конфиденциальность их деятельности, как это предусмотрено в статье 17 Пакта о гражданских и политических правах. В этой связи власти не должны иметь права оговаривать условиями какие-либо решения и мероприятия ассоциации; отменять выборы членов руководящего органа; обуславливать действительность решений членов руководящего органа присутствием представителя правительства на заседании этого органа или просить об отмене какого-либо внутреннего решения; просить

³⁸ См. сноску 21.

³⁹ European Court of Human Rights, *Ouranio Toxo and Others v. Greece*, application No. 74989/01, 20 October 2005, para. 40.

⁴⁰ European Court of Human Rights, *Zhechev v. Bulgaria*, application No. 57045/00, 21 June 2007.

ассоциации заблаговременно представлять ежегодные отчеты и вторгаться в помещения ассоциаций без предварительного уведомления. Специальный докладчик признает право независимых органов рассматривать учетную документацию ассоциаций в качестве механизма обеспечения транспарентности и подотчетности, но при этом такая процедура не должна быть произвольной и должна уважать принцип недискриминации и право на конфиденциальность деятельности, поскольку, в противном случае, она будет угрожать независимости ассоциаций и безопасности их членов. В качестве передовой практики можно привести решение Африканской комиссии по правам человека и народов о том, что право на свободу ассоциации было нарушено, когда правительство Нигерии предложило Нигерийской ассоциации адвокатов избрать новый руководящий орган, определив, что 97 из 128 членов этого органа будут назначены правительством (доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников, A/64/226, пункт 34).

с) *Создание и наращивание правозащитного потенциала сотрудников административных органов*

66. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что в Словении Министерство внутренних дел, как сообщается, регулярно контролирует работу своих административных подразделений и проверяет законность проведения процедур регистрации. В рамках такого контроля должностным лицам, которым поручено осуществление этих процедур, предоставляется помощь экспертов и содействие в толковании законодательства.

4. Право на доступ к финансированию и ресурсам

67. Доступ ассоциаций к финансированию и ресурсам является неотъемлемой и важнейшей частью права на свободу ассоциации. Специальный докладчик ссылается на принципы МОТ, в которых подчеркивается, что "положения, наделяющие власти правом ограничивать свободу профессиональных союзов управлять своими средствами и использовать их так, как они желают... не совместимы с принципами свободы ассоциации"⁴¹. Многочисленные правозащитные органы Организации Объединенных Наций также выделяют принцип, в соответствии с которым ассоциации должны иметь свободный доступ к финансированию⁴².

68. Любые, как зарегистрированные, так и незарегистрированные, ассоциации должны иметь право просить и получать финансирование и ресурсы от национальных, иностранных и международных структур, включая отдельных лиц, предприятия, организации гражданского общества, правительства и международные организации. В то же время Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает, что в некоторых странах получать финансирование и ресурсы вправе лишь зарегистрированные ассоциации. В этом контексте представляется крайне важным, чтобы нормы, регулирующие создание ассоциаций, соответствовали упомянутым выше видам передовой практики, с тем чтобы все ассоциации имели доступ к финансированию и ресурсам.

⁴¹ *Digest of decisions and principles*, para. 485.

⁴² См. принятые Комитетом по ликвидации расовой дискриминации в отношении женщин заключительные замечания по Литве, A/55/38, пункт 155; принятые Комитетом по правам ребенка заключительные замечания по Центральноафриканской Республике, CRC/C/15/Add.138, пункты 22 и 23; принятые Комитетом по ликвидации расовой дискриминации заключительные замечания по Ирландии, CERD/C/IRL/CO/2, пункт 12.

69. Во многих странах финансирование на национальном уровне весьма ограничено или вообще отсутствует, что побуждает ассоциации полагаться на иностранную помощь для осуществления своей деятельности. Специальный докладчик поддерживает рекомендации, сформулированные тогдашним Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитников, который заявил, что "правительства должны разрешать НПО пользоваться иностранными средствами в рамках международного сотрудничества, на которое гражданское общество имеет право в той же степени, что и правительства" (A/59/401, пункт 82). По его мнению, этот же принцип должен действовать в отношении всех ассоциаций независимо от целей, которые они преследуют, в соответствии с международным правом. Он рассматривает в качестве передовой практики законодательство, которое не обязывает запрашивать разрешение властей для получения национального и иностранного финансирования (как это происходит, например, в Ливане, Марокко и Соединенных Штатах). Барьеры для иностранного финансирования варьируются от неоправданных задержек с разрешением на финансирование какого-либо проекта ассоциации (как, например, в Бангладеш) до требования получения предварительного разрешения властей. Некоторые законодательные акты даже запрещают правозащитным ассоциациям получать более 10% всех их ресурсов из иностранных источников. В Эфиопии, где действует такое законодательство, из 127 ассоциаций, осуществлявших правозащитную деятельность до вступления в силу Закона о регистрации благотворительных и общественных организаций, продолжают действовать, как сообщается, лишь очень немногие.

70. Государства несут ответственность за борьбу с отмыванием денег и терроризмом, но ни при каких обстоятельствах эту борьбу нельзя использовать как оправдание для подрыва репутации соответствующей ассоциации или для чинения неоправданных препятствий ее законной деятельности. Для того чтобы террористические организации не использовали ассоциации в своих корыстных целях, государствам следует задействовать альтернативные механизмы снижения риска, например посредством принятия законов о банковской деятельности и уголовного законодательства, которые запрещают акты терроризма. В этом контексте все учреждения Организации Объединенных Наций, в частности те, деятельность которых ориентирована на борьбу с терроризмом, призваны играть ключевую роль и нести моральную ответственность за то, чтобы права человека в целом и свобода ассоциации в частности не ущемлялись нормативными актами о борьбе с терроризмом и отмыванием денег. Все принимаемые в данном контексте меры должны поощрять транспарентность и порождать большее доверие к этому сектору во всем сообществе доноров и среди населения в целом, чтобы благотворительные фонды и услуги доходили до целевых групп легитимных бенефициаров.

71. Что же касается политических партий, то Специальный докладчик полагает, что в отношении них можно применять иные нормы. В любом случае нормы, регулирующие получение финансирования и ресурсов на национальном уровне, не должны быть дискриминационными, и их применение не должно быть произвольным, чтобы не ставить под угрозу независимость политических партий и их способность вести настоящую конкурентную борьбу на выборах. Иностранное пожертвование можно регулировать, ограничивать и запрещать во избежание необоснованного влияния иностранных интересов на внутригосударственные политические дела.

72. Специальный докладчик отмечает, что государствам не следует прибегать к налоговому давлению, чтобы помешать ассоциациям получать средства, в частности из-за границы. Можно считать позитивным и случаи, когда государства

предоставляют ассоциациям налоговые и иные льготы и привилегии (как это происходит, например, в Болгарии и Литве).

5. Право принимать участие в ведении государственных дел

73. Статья 71 Устава Организации Объединенных Наций предусматривает, что "Экономический и Социальный Совет уполномочивается проводить надлежащие мероприятия для консультации с неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию". Кроме того, в замечании общего порядка № 25 (1996) о праве на участие в ведении государственных дел, праве голоса и праве на равный доступ к государственной службе отмечается, что "право на свободу ассоциации, включая право создавать организации и ассоциации, занимающиеся политическими и государственными вопросами, и вступать в таковые является важным дополнением прав, закрепленных в статье 25" (пункт 26). В Литве статья 4 Закона о процедуре разработки законов предусматривает, что все юридические и физические лица должны иметь право вносить предложения по разработке законодательных актов. Как лица, объединенные в ассоциацию, так и сама ассоциация должны быть защищены международным правом прав человека и должны иметь возможность участвовать в процессе принятия решений на государственном уровне. Это особенно важно для профессиональных союзов, поскольку право на коллективные переговоры является основополагающим правом, которое закреплено в принятой МОТ Конвенции № 98 (1949) о праве на организацию и ведение коллективных переговоров. В этой связи Специальный докладчик признает, что передовой практикой является та, которая позволяет налаживать в обществе подлинный диалог посредством серьезных переговоров.

74. Кроме того, когда государственные власти стремятся определять рамки регулирования деятельности ассоциаций, ключевыми партнерами по процессу разработки законодательных актов должны быть бенефициары законодательства. В Сербии Закон об ассоциациях был подготовлен рабочей группой, состоящей из представителей Министерства по правам человека и национальных меньшинств, а также представителей ассоциаций. Следует отметить и тот факт, что новозеландский Закон об инвалидах 2011 года был, как сообщается, разработан с участием Ассоциации инвалидов.

6. Прекращение и приостановление деятельности и роспуск ассоциаций

75. Право на свободу ассоциации действует в течение всего срока существования ассоциации⁴³. Приостановка деятельности и принудительный роспуск ассоциации являются наиболее радикальными формами ограничений свободы ассоциации. Как следствие они должны быть возможны только при наличии ясной и неотвратной угрозы вопиющего нарушения национального законодательства согласно международному праву прав человека. Они должны быть строго соразмерны преследуемой законной цели и должны вводиться лишь в случаях, когда более мягкие меры не будут достаточны.

76. В соответствии с практикой МОТ решения о роспуске профсоюзных организаций "должны приниматься лишь в исключительных случаях; такой роспуск должен производиться лишь после принятия судебного решения, с тем чтобы права защиты были в полной мере гарантированы"⁴⁴. Специальный док-

⁴³ European Court of Human Rights, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, No. 19392/92, para. 33.

⁴⁴ *Digest of decisions and principles*, para. 699.

ладчик рассматривает в качестве передовой практики законодательство, которое предусматривает, что подобные жесткие меры должны приниматься независимыми и беспристрастными судами. В Объединенной Республике Танзания Конституционный суд отменил решение по делу ассоциации, которая действовала в области гендерного равенства и которой власти отказали в регистрации.

D. Право на эффективное средство правовой защиты и ответственность за нарушения прав человека и злоупотребление ими

77. На государства возлагается обязательство создать доступные и эффективные механизмы рассмотрения жалоб, которые способны независимо, оперативно и тщательно расследовать утверждения о нарушениях прав человека и о злоупотреблениях ими для привлечения виновных к ответственности. Это не только способствует прекращению нарушений, но и гарантирует их неповторение в будущем. Особое внимание следует уделять членам указанных в пункте 13 групп, находящихся в зоне риска.

78. Специальный докладчик рассматривает в качестве передовой практики законодательство, которое предусматривает уголовное наказание и дисциплинарные санкции в отношении тех, кто вмешивается в проведение публичных собраний или насильственным образом заставляет их участников разойтись, применяя чрезмерную силу (как, например, в Болгарии, Буркина-Фасо, Испании, Колумбии, Кот-д'Ивуаре, Кубе, Кыргызстане, Португалии, Республике Молдова, Сербии, Эстонии и Японии). Так, в Колумбии в соответствии с законодательством чрезмерное или произвольное применение силы в отношении мирных демонстрантов представляет собой серьезное нарушение Дисциплинарного устава Национальной полиции. В Португалии один из законодательных указов также предусматривает наказание в отношении должностных лиц, которые препятствуют осуществлению права на свободу мирных собраний, а статья 382 Уголовного кодекса определяет меры наказания, выносимые за злоупотребление властью.

79. В этой связи Специальный докладчик подчеркивает важное значение того, чтобы на униформе сотрудников полиции имелись видимые идентификационные знаки. Как отметило Управление Уполномоченного по основным правам Венгрии, во время одного из протестов, который был жестоко подавлен в стране, многих сотрудников полиции нельзя было идентифицировать, поскольку у них не было опознавательных знаков.

80. Национальные правозащитные учреждения, которые соответствуют принципам, касающимся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижским принципам), могут также играть определенную роль в получении и расследовании заявлений о нарушениях прав человека и злоупотреблениях ими (как, например, в Малайзии и Португалии). Власти должны уважать и поощрять деятельность этих учреждений.

81. Когда право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации необоснованно ограничиваются, жертвы должны иметь право добиваться исправления ситуации, а также право на справедливую и надлежащую компенсацию. И здесь должное внимание следует уделять жертвам, принадлежащим к входящим в зону наибольшего риска группам.

IV. Выводы и рекомендации

82. Специальный докладчик подтверждает исключительно важное значение права на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации, которые являются ключевыми элементами в любом демократическом обществе.

83. Исходя из определенных в предыдущих пунктах видов передовой практики, которые следует рассматривать в качестве минимальных стандартов, Специальный докладчик выражает надежду на то, что излагаемые ниже рекомендации станут для государств руководством в деле поощрения и защиты права на свободу мирных собраний и права на свободу ассоциации в законодательстве и на практике.

A. Общие рекомендации

84. Специальный докладчик призывает государства:

а) признать, что право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации играют решающую роль в появлении и существовании эффективных демократических систем, поскольку они являются инструментом, позволяющим обеспечить диалог, плюрализм, терпимость и широту взглядов в рамках уважения неразделяемых большинством или отличных от общепринятых мнений или убеждений;

б) обеспечить, чтобы правом на свободу мирных собраний и правом на свободу ассоциации пользовался каждый и все зарегистрированные или незарегистрированные субъекты, включая женщин, молодежь, коренных жителей, инвалидов, лиц, принадлежащих к группам меньшинств или входящих в зону риска группам, включая жертв дискриминации по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности, неграждан, а также активистов, отстаивающих экономические, социальные и культурные права;

в) обеспечить, чтобы никто не привлекался к уголовной ответственности за осуществление права на свободу мирных собраний и права на свободу ассоциации, не подвергался угрозам или насилию, притеснениям, преследованию, запугиваниям или репрессиям;

г) ясно и четко определить преступление "терроризма" в соответствии с международным правом;

е) обеспечить, чтобы любые ограничения в отношении права на свободу мирных собраний и права на свободу ассоциации устанавливались законом, были необходимыми в демократическом обществе и соразмерными преследуемой цели, а также не наносили ущерба принципам плюрализма, терпимости и широты взглядов. Любые ограничения должны подлежать независимому, беспристрастному и оперативному судебному контролю;

ф) обеспечить отсутствие каких бы то ни было отступлений от права на жизнь и права на свободу от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;

g) обеспечить лицам, осуществляющим свое право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации, защиту, которую гарантирует право на свободу выражения мнений;

h) обеспечить, чтобы сотрудники административных и правоохранительных органов проходили надлежащую подготовку по вопросам уважения права на свободу мирных собраний и права на свободу ассоциации;

i) обеспечить, чтобы сотрудники правоохранительных органов, которые нарушают право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации, в полной мере лично привлекались к ответственности за такие нарушения независимым и демократичным контролирующим органом и судами;

j) обеспечить, чтобы жертвы нарушений права на свободу мирных собраний и права на свободу ассоциации и злоупотреблений ими имели право на эффективное средство правовой защиты и право добиваться исправления ситуации;

k) признать, что право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации можно осуществлять с помощью новых технологий, в том числе с помощью Интернета.

85. Национальным правозащитным учреждениям, соответствующим Парижским принципам, следует играть определенную роль в поощрении и мониторинге осуществления права на свободу мирных собраний и права на свободу ассоциации, а также в получении и расследовании заявлений, касающихся нарушений прав человека и злоупотреблений ими.

86. Учреждениям, органам и механизмам Организации Объединенных Наций следует и далее поощрять и защищать право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации. Так, Комитету по правам человека следует рассмотреть вопрос о подготовке замечаний общего порядка по статьям 21 и 22 Международного пакта о гражданских и политических правах. Нарушениям этих двух прав и злоупотреблениям ими следует уделять более серьезное внимание в рамках универсального периодического обзора.

87. Международному сообществу следует серьезно рассмотреть вопрос о принятии руководящих принципов, касающихся права на свободу мирных собраний и права на свободу ассоциации в консультации со всеми заинтересованными сторонами.

В. Конкретные рекомендации

1. Свобода мирных собраний

88. В законе ясно и четко должен быть установлен принцип презумпции в пользу проведения мирных собраний.

89. Государствам следует поощрять и защищать проведение мирных собраний, в том числе посредством переговоров и посреднических услуг. Насколько это возможно, правоохранительным органам не следует прибегать к применению силы во время мирных собраний и следует обеспечивать, чтобы, "если применение силы абсолютно необходимо, никто не подвер-

гался чрезмерному или неизбирательному применению силы" (резолюция 19/35 Совета, пункт 6).

90. Осуществление права на свободу мирных собраний не должно зависеть от предоставления властями предварительного разрешения, а в крайнем случае обеспечиваться за счет процедуры предварительного уведомления, которая не должна быть обременительной. В случае, когда собрание запрещается или ограничивается, должны быть своевременно даны подробные письменные объяснения причин, которые можно было бы обжаловать в беспристрастном и независимом суде.

91. Спонтанные собрания должны быть признаны законом и не подлежат предварительному уведомлению.

92. Одновременные собрания следует, по мере возможности, разрешать, защищать и поощрять.

93. Организаторы и участники собраний не должны считаться ответственными и нести материальную ответственность за насильственные действия других лиц.

94. Государствам следует также обеспечивать защиту тех, кто осуществляет мониторинг нарушений и злоупотреблений в контексте мирных собраний и сообщает о них.

2. Свобода ассоциации

95. В отношении создания ассоциаций должен действовать режим уведомлений. Ассоциации должны создаваться в рамках процедуры, которая является простой, легкодоступной, недискриминационной, не связанной с большими расходами или бесплатной. В случае отказа в регистрации той или иной ассоциации регистрационным органам следует своевременно давать подробные письменные разъяснения. Ассоциации должны иметь возможность оспорить любой отказ в беспристрастном и независимом суде.

96. Любые ассоциации, в том числе незарегистрированные, должны иметь возможность свободно функционировать, а их члены – действовать в благоприятных и безопасных условиях.

97. Ассоциации должны быть свободны в определении своих уставных документов, структуры и деятельности, а также в принятии решений без вмешательства государства.

98. Ассоциации должны пользоваться правом на конфиденциальность их деятельности.

99. Ассоциации должны иметь возможность получать доступ к национальному и иностранному финансированию и ресурсам без предварительного разрешения.

100. Приостановление деятельности или недобровольный роспуск ассоциаций должен санкционироваться беспристрастным и независимым судом в случае наличия ясной и неотвратимой угрозы серьезных нарушений национального законодательства, как это предусмотрено международным правом прав человека.